

POSTSOCIALISTICKÁ TRANSFORMACE A STÁT VE SVĚTLE MAĎARSKÝCH FISKÁLNÍCH PROBLÉMŮ

János KORNAI, Ekonomický ústav Maďarské akademie věd, Budapešť

V tomto příspěvku se zabývám pouze jedním z problémů, které se objevují v období transformace postsocialistických zemí a to úlohou státu v ekonomice. Můj přístup je založen na zkušenostech Maďarska, ale myslím si, že problémy, o kterých diskutuji, jsou vcelku obecně platné a projeví se dříve nebo později ve všech postsocialistických zemích, i když mění svou formu a naléhavost. Přestože dokládám závěry na příkladu Maďarska, nekladu si za cíl provést celkové zhodnocení maďarské ekonomiky. Jedna věc snad stojí za zmínku: zatímco některé východoevropské země musí čelit vážným problémům a mohou být ohroženy chaosem, probíhá přeměna ekonomiky v Maďarsku ve spořádaných poměrech a jsou náznaky ekonomického rozvoje.

1. Přístup západních ekonomů

Samozřejmě první kroky ekonomů našeho typu vedou při mapování problematiky do knihovny a tam se ukazuje, že příspěvků na téma vztahu státu a trhu je bezpočet. Mnoho ekonomů v postsocialistické oblasti, kteří spolu s centrálním plánováním ztratili i své iluze, mají nekritický sklon činit z trhu mýtus. Účinnou léčbou z něj je četba západní literatury pojednávající o nedostacích tržního mechanismu. Ta přesvědčivě dokazuje existenci základních problémů, pro něž trh nemá žádné průkazné řešení: např. zachování makroekonomické rovnováhy, zajištění spravedlivého rozdělení příjmů, vypořádání se s efekty externalit, nabídka dostatečného množství veřejných statků a omezení moci monopolů. Autoři příspěvků poukazují na skutečnost, že tam, kde selže trh, měl by stát intenzivně intervenovat.¹⁾

Jiný proud západní literatury zase přesvědčivě ukazuje, jak politická činnost, politikové a byrokraté mohou selhat při řízení ekonomiky, a to možná ještě výrazněji než trh. Skepticismus tohoto směru, vyjádřený před dlouhou dobou rakouskou školou a pak znovu formulován teorií veřejné volby, motivoval ekonomy, aby znovu otevřeli tento problém (viz Buchanan, Tullock, 1962; Niskanen, 1971). Skutečně sledují ti, co intervenují do ekonomiky ve jménu státního zájmu, jen tento veřejný zájem? Otázka vyvolá jednoznačné přitakání u kohokoliv, kdo žil v socialistickém systému. Stejný význam má kritická analýza welfare systému za to, že v důsledku svých přerozdělo-

^{*}) Na základě nabídky autora publikujeme podstatné části jeho stati, která byla uveřejněna v *The American Economic Review*, 1992, č. 2. Z angličtiny přeložila M. Zázvorková (pozn. red.).

¹⁾ Dřívější shrnutí teorii tržního selhání jsou obsažena v pracích F. M. Batory, 1958 a W. J. Baumola, 1965. Současný přehled lze nalézt v pracích J. E. Stiglitze aj., 1989. S tím, jak výzkum pokračuje, vnáší se více světla do problému nedostatků nespoutaného trhu. Např. úvahy o nedokonalé konkurenci a ekonomii rozsahu vedou k několika alternativám dřívějšího pojetí ospravedlňujícího volný trh a naznačují, že by za jistých podmínek mohl stát hrát aktivnější roli. Celkový přehled o výzkumu, který následoval po pionýrské práci P. R. Krugmana, E. Helpmana a jiných, lze najít v pracích Helpmana, 1990.

vacích vlivů tlumí investiční, inovační a podnikatelské podněty (viz např. Lindbeck, 1988).²⁾

V každém případě však je ekonom z východní Evropy poté, co opustí knihovnu, zmaten. Sám zatím nemá s kapitalismem příliš vlastních zkušeností a rád by se spolehl na odbornou literaturu. Na první pohled se mu však zdá, že jsou mu předkládána rozporná stanoviska. Za co by měl vlastně bojovat: za větší nebo menší roli státu?

Tento rozpor lze do určité míry odstranit důkladnějším studiem literatury. Normativní doporučení teoretické literatury jsou totiž vždy podmíněná. Předpoklady, které musí být splněny, aby bylo možno argumenty použít, jsou buď explicitně nebo implicitně uvedeny. Každý západní odborník, který poskytuje postsocialistické ekonomice odborné rady, musí si ujasnit tyto předpoklady dříve než začne citovat „autoritativní“ materiály západních ekonomik. Zmíním se alespoň o dvou typických předpokladech.

a) Citovaná literatura promlouvá ke zralému trhu a ke stabilnímu, hluboce zakořeněnému demokratickému státu, který je realitou v rozvinutých kapitalistických zemích naší doby. Potíž spočívá v tom, že se trh a stát v Maďarsku a ostatních postsocialistických zemích odlišuje od této situace v několika směrech: soukromý sektor je stále ještě nezralý, demokratické instituce jsou slabé a dosud neúplně rozvinuté.

b) Literatura přiděluje státu a trhu role a má při tom na mysli kapitalistický systém se stálými nebo pomalu se měnícími institucemi, které fungují v podmínkách silně vyvinutých pravidel chování. Naproti tomu postsocialistický systém se nachází uprostřed své revoluční transformace: instituce mizí rychlostí blesku, jiné se teprve vynořují, legislativní rámec, vzato historickými měřítky, se velmi rychle mění a chování každého hráče v ekonomice se tomu přizpůsobuje.

2. Politické a vládní sféry v postsocialistickém Maďarsku

Nyní bych chtěl velmi stručně nastínit charakteristické rysy politické a vládní sféry dnešního Maďarska.³⁾ Nebudu však uvádět podrobný popis trhu, neboť to je předmětem další části stati.

Ačkoliv se opatření liberalizační politiky začala uplatňovat dříve, bod zvratu v Maďarsku přišel až v letech 1989–1990. Skončil monopol komunistické strany nad vládou, byla umožněna činnost i jiným politickým stranám a poprvé za 43 let se konaly svobodné volby. Byla zformována vláda parlamentní většiny. Touto radikální změnou struktury moci byl odstraněn hlavní balvan na cestě rozvoje k tržní ekonomice, kterým byla politická dominance komunistické strany, jež zlikvidovala nebo se snažila zlikvidovat kapitalismus.

Parlament si nyní osvojuje svoji novou roli. Celá dlouhá řada pravidel, která jsou nezbytná pro konstituční stát, se v rozvinutých demokraciích vyvíjela po dlouhé historické období, zatímco v Maďarsku jsou nejzákladnější zákony předkládány urychleným tempem. Pomalé tempo a neustálé zpoždění, s jakým vláda předkládá další legislativní návrhy, a tempo, jakým je parlament schopen se vypořádat s jejich

²⁾ Výčet kritických hodnocení welfare systému zleva i zprava viz Offe, 1984.

³⁾ Namísto všezahrnujícího pojmu stát se pokusím rozebrat politickou sféru v jejích částech. Politická věda pro tyto účely používá nejrůznější přístupy, mezi jiným funkcionalistické modely; ekonomická teorie veřejné volby vychází z analýzy, která zkoumá konflikty mezi skupinami a třídami; používá i různé institucionální přístupy. Podle mého názoru jsou to víceméně komplementární vysvětlení, navzájem se nevylučující, a proto vycházím ze všech těchto přístupů. Shrnutí lze nalézt v pracích J. D. Aberbacha aj., 1981 a P. A. Halla, 1986.

schvalováním, je jedním z nejužších míst rozvoje směrem k moderní tržní ekonomice. Většina členů parlamentu jsou političtí nováčkové; nemají dostatek času nebo k dispozici dostatek odborníků, kteří by důkladně prostudovali návrhy zákonů, nemluvě o tom, že by vlastní návrhy předkládali sami. Proto není ve skutečnosti možno parlament považovat za orgán důsledně dohlížející na vládu. Také soudy nemají zkušenosti s uplatňováním práva a pořádku v tržní ekonomice.

Než přišel bod zvratu, byly antikomunistické síly jednotné v boji se společným nepřítelem. Jejich spolupráce byla však poté nahrazena politickými půtkami mezi vládnoucími a opozičními stranami, dokonce i v rámci vládnoucí koalice. Není na tom nic překvapivého, jelikož se stejný jev vyskytuje ve všech parlamentních systémech. Nicméně, absence širšího politického konsensu téměř vylučuje zvládnutí vážných problémů dneška, jakými jsou udržet inflaci, nastolit rozpočtovou stabilitu, restrukturalizovat výrobu. Tyto problémy totiž v sobě obsahují nepopulární opatření, která vyžadují oběti. Nemusím zde, myslím, říkat, že když se přiostrí politické soupeření o moc, politikové maximalizují svoje volební šance a ne společenskou funkci užítu.

Podle normativní teorie klasické demokracie by měla být jasná hranice mezi politiky přímo zodpovědnými voličům a úředníky, kteří loajálně pracují pro každou nástupnickou ústavní vládu, bez ohledu na politický program. Politická jmenování a státní služba by měly být jasně odlišeny zákonem nebo být alespoň uznávaným obyčejem. V postsocialistickém systému ještě není toto odlišení jednoznačně provedeno. Vládnoucí strany dneška se vzorně naučily často citované heslo V. I. Lenina: otázka moci je základní otázka. Politická loajalita je mnohem důležitějším kritériem než schopnosti, když dojde k obsazování atraktivních míst.

Byrokracie v Maďarsku má větší zkušenosti než v jiných postsocialistických zemích, protože částečné reformy začaly v roce 1968 a přiměly byrokracii přizpůsobit se požadavkům tržní ekonomiky. Dosud však nemá žádné znalosti a zkušenosti nezbytné pro výkon administrativních úkolů moderní kapitalistické ekonomiky. Navíc změna systému ohrožuje stabilitu byrokratů: kdo ví, kdo a kdy bude propuštěn. Šíří se servilita. Mnoho talentovaných odborníků odchází ze státní služby do lukrativnějších a jistějších zaměstnání v soukromém sektoru. Státní disciplína se uvolnila v důsledku nezkušenosti a nejistoty a v procesu prosazování zákonů a státních opatření dochází ke střetu zájmů.⁴⁾

Nemluvím zde o lidech typu Platóna, filozofa — státníka, který se povznese nad sobecké zájmy, ani o odborné byrokracii, puntičkářsky dodržující zákon, typu Maxe Webera. Předmětem mého zájmu nejsou zde ani ti, kdo činí závažná politická rozhodnutí v zájmu ekonomie blahobytu a jejichž jediným cílem je sloužit veřejnému zájmu. Každý ekonom volající po omezení role trhu by proto měl věcně uvážit, že *toto* je forma státu, které on chce nyní přidělit funkci a že *toto* je forma státu, která ještě nějakou dobu v budoucnu bude fungovat.

Jedinými složkami politické sféry, o kterých se doposud diskutovalo, bylo uspořádání státu a politické strany. Je třeba se zmínit o dalších dvou složkách, které mohou ovlivnit fungování státu i trhu.

První z nich je neobyčejně důležitá okolnost, aby tisk, často nazývaný sedmou velmocí, byl v Maďarsku svobodný.⁵⁾ Každý, kdo by chtěl zneužít státní moc nebo státní peníze, riskuje, že bude tiskem odhalen.

⁴⁾ T. Skocpol (1985) ukázal, že „kapacita“ státu, definovaná jako jeho skutečná schopnost vykonávat určité úkoly, je důležitým určujícím faktorem státní aktivity. Nedostatek této „kapacity“, o kterém jsem se zmínil v souvislosti s předkládáním a schvalováním zákonů, také brání zákonnému procesu.

⁵⁾ Rostoucí svoboda tisku jde ruku v ruce se skutečností, že značná část tisku přešla do soukromého vlastnictví.

Druhým jevem je fakt, že schopnost veřejnosti sama sebe uspořádat, to, co politologové nazývají občanskou společností, neustále klesá. Organizace ztělesňující určité vrstvy, skupiny a profese se utvářejí v nepřetržitém sledu a nechávají o sobě slyšet. Zatímco zájmově orientované skupiny jsou často ve Spojených státech napadány, neboť mohou samozřejmě hrát negativní úlohu, občané země, kde byly všechny druhy dobrovolného a spontánního sdružování pronásledovány, je hodnotí spíše jako výraz svobody lidí spolčovat se a vyvíjet politický tlak. Je třeba dodat, že v ekonomické sféře zůstává vyjádření občanské společnosti neprůhledné. Ústupové akce odborů, přežívajících ze starého pořádku, spolu se slabostí nových odborů ponechávají zaměstnance bez uvážlivého a efektivního systému zastoupení. Podnikatelské organizace jsou rovněž nezralé. Jinými slovy, evropské mimoparlamentní zastupitelské asociace se teprve musí rozvinout a nabýt na síle, aby byly schopné překonat úzké profesionální zájmy a jednat navzájem vědomy si odpovědnosti za národ. Proto je určité nebezpečí, že populistické organizace získají velké množství příznivců a zbrzdí proces politické a ekonomické konsolidace. To je jedno ze slabých míst nové demokracie, protože taková populistická hnutí mohou zabránit uzavření společenské smlouvy mezi širokými vrstvami společnosti, které by byly ochotny projevit umírněnost, aby pomohly překonat ekonomické obtíže.⁶⁾

Obecně je můj názor na dělbu práce mezi státem a trhem silně ovlivněn současnou situací na maďarské politické a vládní sféře (mohl bych to vlastně nazvat mým předsudkem, protože můj názor je jednoznačně hodnotovým soudem). Jsem připraven volat po vládní intervenci, jakmile je v daném případě zřejmé, že trh sám o sobě rozhodne špatně a je přitom velká pravděpodobnost, že státní intervence napomůže řešení situace. Musím být přesvědčen o tom, že dotyčný úřad je na odborné výši, nestranný a s čestnými úmysly a že v daném případě je možná kontrolovatelnost intervence veřejností, což donutí stát jednat uváženě. Avšak jsem-li na pochybách, komu mám přenechat rozhodnutí, zda špatně fungujícím trhu nebo špatně fungujícímu státu, a mohu-li se rozhodnout pouze náhodným výběrem, můj instinkt mě přiměje zvolit trh. Jedním z faktorů je nepochybně fakt, že jsem Východoevropan, a tudíž moji krajané i já jsme byli velice často státem zklamáni. Naše důvěra se neobnovuje lehce. Nyní budu věnovat pozornost preferenci trhu.

3. Čtyři fiskální problémy

Socialismus před reformami byl charakterizován totalitní mocí, jinými slovy, hyperaktivním státem, který se snažil ovládat veškerou činnost ve společnosti. Ačkoliv proces částečné reformy, který začal v roce 1968, přinesl v mnoha ohledech určité zmenšení role státu, nový demokratický systém stále ještě zdědil „velkou vládu“.⁷⁾

Z důvodu omezeného prostoru nemám v úmyslu zabývat se celou sférou fiskálních problémů.⁸⁾ Budu se zabývat následujícími čtyřmi tématy: administrativní vý-

⁶⁾ V roce 1990 se v Maďarsku podařilo malé skupině taxikářů, dobře organizované prostřednictvím svých radiových vysílaček, ochromit bloádou hlavní město na protest proti růstu cen benzínu. Mnoho zaměstnanců sympatizovalo s taxikáři, se kterými vláda jednala před televizními kamerami.

⁷⁾ Váhu a rozsah činnosti státu lze měřit několika způsoby; jedním z nejdůležitějších měřítek je podíl vládního dluhu k HDP. Tabulka 1 ukazuje, že vláda v Maďarsku odčerpává a přerozděluje téměř dvě třetiny HDP, zatímco typický podíl v západní Evropě je 40–45 %. Tento podíl je nižší i v zemích s obdobnou úrovní rozvoje jako v Maďarsku. Tabulka 2 nezaznamenává žádnou zřetelnou tendenci k poklesu tohoto podílu, která tvrdošijně uvízla na dvou třetinách.

⁸⁾ Zmíním se zvláště o dvou tématech, která jsem vynechal, ačkoliv úzce souvisejí s diskusí o úloze státu. Jedna otázka je nastolení makroekonomické rovnováhy a obecně řízení ekonomiky na makroúrovni; druhá je úloha státu v privatizaci firem ve státním vlastnictví. Vynechal jsem diskusí o těchto tématech ne proto, že bych je nepokládal za důležité, ale protože je již množství literatury na toto téma. Sám jsem se pokoušel se jimi zabývat (1990) a (1992b).

daje, pomoc ztrátovým firmám a příspěvky v nezaměstnanosti, zdanění soukromého sektoru a sociální dávky. Ačkoliv všechna čtyři témata jsou spojena s rozpočtem, rád bych překročil rámec veřejných financí v úzkém smyslu a zkoumal každý z problémů v politické, sociální a obecně ekonomické souvislosti.

Tabulka 1
Přehled příjmů a výdajů státu (% HDP)

Země	Rok	Příjmy	Výdaje
Rakousko	1989	46,9	49,7
Kanada	1989	40,3	43,9
Dánsko	1989	59,6	59,4
Francie	1989	46,2	47,8
Řecko	1988	32,7	46,3
Nizozemí	1989	51,1	56,6
Portugalsko	1988	40,7	45,0
Španělsko	1987	35,0	38,6
Švédsko	1988	59,1	56,9
USA	1988	34,3	36,5
Západní Německo	1989	45,7	45,9
Maďarsko	(1989)	61,3	63,7

Poznámka: Údaje se vztahují na souhrnné příjmy a výdaje všech rozpočtů, tj. zahrnují příjmy a výdaje ústřední vlády a místních úřadů, popř. článků mezi nimi a mimorozpočtové fondy.
Pramen: Sestavili L. G. Kopits a L. Muraközy podle údajů MMF, 1990.

Tabulka 2
Celkové příjmy a výdaje vlády v Maďarsku (% HDP)

Rok	Příjmy	Výdaje	Deficit (—) přebytek (+)
1981	61,0	63,9	-3,2
1982	59,1	61,2	-2,1
1983	60,9	62,0	-1,1
1984	60,8	59,4	+1,4
1985	60,0	61,2	-1,1
1986	63,2	66,0	-2,9
1987	60,3	64,1	-3,9
1988	63,7	63,6	+0,0
1989	61,3	63,7	-2,5
1990	61,5	61,5	+0,0
1991	62,2	66,4	-4,2
1992	60,1	62,3	-2,2

Poznámka: Údaje se vztahují na souhrnné příjmy a výdaje, tj. zahrnují příjmy a výdaje ústřední vlády a místních úřadů, popř. článků mezi nimi a mimorozpočtové fondy. Metodika, kterou používá Mezinárodní měnový fond a Maďarsko, se poněkud odlišuje. Údaje za rok 1991 a 1992 jsou oficiální vládní prognózy.

Pramen: Sestavil L. Muraközy. Údaje za období 1981—1989 pocházejí ze statistik MMF (1990); data za rok 1990 z centrálního statistického úřadu v Maďarsku (1991); data za léta 1991 a 1992 jsou sestavena podle odhadů vlády Maďarské republiky (1991).

3.1. Administrativní výdaje

Požadavky na škrty v administrativních výdajích se ozývají v každé debatě o rozpočtu v každém parlamentu světa. V Maďarsku jsou zvláště na místě, protože výdaje na služby veřejnosti a zajištění pořádku a bezpečnosti dosáhly v roce 1990 8,8 % HDP, což je nepřipustně velký podíl. Pro srovnání, stejná položka výdajů činila v Německu v r. 1988 5,5 % HDP, v Chile 5,1 % a v Dánsku 4,4 %.⁹⁾ Nová demokratická vláda slibuje tyto výdaje omezit postupně a opozice správně volá po ještě větším jejich snížení.

Lze vysledovat dva protisměrné trendy. Administrativní výdaje, které se vyskytovaly dříve, se již nevyskytují nebo se snížily, ale objevily se nové administrativní výdaje. Např.:

- zmizela rozsáhlá byrokracie komunistické strany, téměř duplikát státního aparátu. Zároveň se formuje nový profesionální politický aparát, vytvářeny zaměstnanci všech stran a zaměstnanci národních a místních zákonodárných sborů;

- bylo zrušeno mnoho institucí centrálně plánované ekonomiky; např. plánovací a cenové úřady a několik ministerstev, která dříve řídila výrobu, splynulo a pracuje s méně lidmi různých profesí. Nový systém však potřebuje nové mechanismy: úřady pro privatizaci, bankovní regulaci, mechanismus pojištění, zjišťování stavu antimonopolní legislativy, instituci zabývající se drobným podnikáním, auditora pro kontrolu finančních záležitostí státní byrokracie atd.;

- byl zrušen pilíř starého systému — státní policie, ale celkově je třeba více policie k boji s alarmujícím nárůstem zločinu. Mezi důvody výskytu zločinu lze uvést rozprášení celostátní sítě informátorů, uvolnění povinnosti policejné ohlásit změnu bydliště a otevření hranic, které usnadnilo transport drog. Jinými slovy, nárůst zločinu je částečně zapříčiněn nežádoucími průvodními efekty ozdravného procesu, totiž zrušením policejního státu;

- za starého režimu bylo mnoho sporů urovnáno rozhodnutím tajemníka strany nebo nějaké administrativní organizace, ale v ústavním státě se tyto spory řeší u soudu. S tím, jak roste soukromý sektor a prestiž zákona, roste i množství soudních případů.¹⁰⁾ Počet nerozhodnutých případů poroste do té doby, dokud stavy zaměstnanců soudů nebudou posíleny.

Výše uvedené lze shrnout konstatováním, že je třeba věnovat úsilí snižování administrativních výdajů, ale že si nelze dělat velké naděje, že se v blízké budoucnosti v této oblasti podaří snížit rozpočet, resp. jeho podíl na HDP.

3.2. Pomoc ztrátovým podnikům a příspěvky v nezaměstnanosti

Z tabulky 3 je zřejmá dlouhodobá klesající tendence dotací a transferů do podniků v Maďarsku (na rozdíl od Československa a Bulharska, kde dotace a transfery před tím, než došlo k politickým změnám, rostly). Avšak další, mnohem průkaznější omezení pomoci nastoluje některé citlivé problémy, které vyžadují detailní analýzu.

Socialistický systém vytvořil zvláštní úkaz, který jsem v svých dřívějších pracích označil termínem *měkké rozpočtové omezení* (viz Kornai, 1986). Za této situace nejsou výdaje podniku přísně určeny jeho finanční situací, resp. z dynamického hlediska jeho příjmy. Byť by se takový podnik měl ocitnout ve značných finančních obtížích se stálými ztrátami a stát se insolventní, může se spoléhat na pomoc státu. Podniku budou poskytnuty daňové úlevy nebo mu bude povoleno odložit platby daní nebo obdržet dotaci či se mu umožní získat výhodnou půjčku. Podnik může do očekávání o svém přežití klidně zabudovat státní záruky. Měkkost rozpočtového omeze-

⁹⁾ Výpočty L. Muraközy podle údajů Mezinárodního měnového fondu (1991).

¹⁰⁾ Soudy v Budapešti obdržely v roce 1988 9 000 a v roce 1990 16 400 nových případů občanského práva. Počet žádostí o vydání soudního příkazu k platbě, které přišly k soudům v těchto letech, byl 31 000 a 64 000 (viz vyjádření prezidenta městského soudu v deníku *Népszabadság*, 23. IV. 1991).

ní má mnoho zhoubných důsledků, mezi jiným to, že vede k toleranci neefektivnosti, odkládání přizpůsobení se poptávce a k chybným investičním rozhodnutím.

Tabulka 3
Dotace a transfery podnikům (% HDP)

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

Poznámka: Dotace a transfery podnikům zahrnují cenové dotace na produkty, přímé dotace k úrokovým sazbám a daňovou službu prováděnou v zastoupení podniků a institucí. Dotace a transfery jsou součástí celkových běžných výdajů.

Pramen: Kopits, G.: *Fiscal Reform in European Economies in Transition*. Washington, IMF 1991, s. 22–23.

Ekonomové se shodují, že tento škodlivý úkaz je neslučitelný s tržní ekonomikou, a proto musí být rozpočtové omezení v období postsocialistického přechodu konečně už zpřísněno. Otázkou je, do jaké míry bude tento požadavek jen vysloven a do jaké míry bude realizován. Není možno jednoznačně odpovědět, protože v současnosti působí protichůdné vlivy a není jasné, který převáží.

Situace podniků se mění a spolu s ní i jejich chování.¹¹⁾ Některé podniky se vydaly cestou privatizace, proměňují se v akciové společnosti nebo mají v úmyslu v blízké budoucnosti tak učinit a jednají s nadějnými maďarskými či zahraničními soukromými vlastníky. Já bych se zde rád soustředil na ty podniky, které zatím nepodnikly žádné praktické kroky na cestě k privatizaci. Některé se přizpůsobily nové situaci značně úspěšně, jiné mají vážné problémy a tak se většinou snaží nějak přežít. To z hlediska reálné produkce znamená, že využívají zásoby, nahromaděné v době nedostatkové ekonomiky, aniž by je nahrazovaly, zanedbávají údržbu a obnovu; a může to skončit tak, že rozprodají celou továrnu nebo úřad. Dochází k trvalému podinvestování. Jinými slovy, podnik se ztrácí spotřebováváním svého jmění. Paralelní jevy se odehrávají v peněžní oblasti, kde stále ztráty zvyšují zadluženost podniku. Podnik již přestal dbát na dochvilné a plné placení daní a příspěvků na sociální zabezpečení, či na platby úroků a splácení dluhů u komerčních bank.¹²⁾ Nejčastějším případem je, že podnik přestane platit dodavatelům vstupů. V žádném z těchto případů se nejedná o dobrovolnou úvěrovou smlouvu; dlužník nutí věřitele, aby si na své závazky půjčil. V této souvislosti se chci zmínit vlastně o druhé straně problému: jak na takové chování podniku reaguje věřitel.¹³⁾

Měkkost rozpočtového omezení ve své podstatě znamená, že nedobrovolný věřitel toleruje dlužníkovu neplacení. V postsocialistickém Maďarsku je současná situace ambivalentní, jak bylo již řečeno, protože navyklá tolerance se projevuje v někte-

¹¹⁾ Situaci státních ztrátových podniků se zabývá M. Móra, 1991; detailněji pak její studie z r. 1990.

¹²⁾ Suma prvních dvou dluhů (nezaplacených daní a příspěvků na sociální zabezpečení) byla v polovině roku 1991 větší než celkový plánovaný deficit rozpočtu na rok 1992.

¹³⁾ Zpřísnění rozpočtového omezení je do určité míry fiskální záležitost, jelikož je úzce spojeno se státními dotacemi a zdaněním. Ve skutečnosti je však problém daleko komplikovanější, a proto se stručně zmíním o aspektech monetární politiky jako takové.

rých případech, ale vyskytují se i případy netolerance. Dochází, byť nepříliš často, i k tomu, že daňové úřady či úřady sociálního zabezpečení nebo banky zlikvidují zadlužený podnik. Častěji likvidační řízení iniciují dodavatelé (viz Lányi, 1991).

I dříve byly podniky likvidovány, ale to jen na základě *administrativní selekce*, kdy rozhodnutí o likvidaci nebo záchraně bylo učiněno byrokracií. Nyní je možno rozoznat první známky *přirozené selekce*. Jakmile se tato selekce skutečně rozvine, nabude podoby decentralizovaného tržního procesu. Na místo toho, aby záležitost bytí či nebytí podniku rozhodovala ruka státu, bude likvidační řízení proti neplaticím dlužníkům vedeno věřiteli v jejich finančním zájmu.

Popravdě řečeno, zákony v Maďarsku obsahují právní úpravu likvidace podniku už nějaký čas, a bylo tedy možno již zakročit proti insolventním podnikům. Tato možnost nebyla využívána, ale nyní se zdá, že se podobná snaha objevuje. Očekává se vlna likvidací ve státním sektoru, a jestliže k ní dojde, bude na místě tento proces označit za zpevňování rozpočtového omezení.

Hodně se diskutuje o tom, jak hodnotit probíhající změnu. Já ji považuji za bolestivou, ale ozdravnou. Je dobré připomenout známou *tvořivou destrukci* J. A. Schumpetera.¹⁴⁾ Obnova a reorganizace výroby, technický pokrok a inovace jsou normálně doprovázeny destrukcí starých výrobních linek, organizací a institucí. Tato očista je nezbytná pro rozvoj. Mnoho lidí si myslí, že socialistický systém toho nebyl schopen. Staré průmyslové obludy a neohrabané giganty přežily a měkkost rozpočtového omezení sloužila jako finanční mechanismus obrany proti tvořivé destrukci; ale destrukce nyní začala ve formě mnoha korektivních mechanismů. Uvedme pět úzce propojených procesů:

a) antiinflační monetární politika nevyhnutelně způsobuje omezení výroby. V některých případech to znamená úplné uzavření podniků, v jiných zúžení výroby. Zdá se, že se v dané situaci hodí Schumpeterovo vysvětlení ekonomického cyklu; recese na makroúrovni urychluje přirozenou selekci a destrukci, která otvírá prostor pro tvůrčí činnost. Neexistoval způsob, jak by plánovaná ekonomika, hnaná snahou po neustálé expanzi s vynuceným růstem, mohla provést tuto selekci;

b) odvětvová struktura výroby se restrukturalizuje. Podíl zpracovatelského průmyslu na celkové produkci klesá a roste podíl služeb. To znamená zastavení nebo snížení činnosti určitých zpracovatelských firem;

c) restrukturalizace exportů úzce souvisí s procesem uvedeným v předchozích bodech. Kolaps trhu RVHP přinesl obrovské problémy podnikům, které se specializovaly na zásobování trhu RVHP a které se projeví jako neschopné při uspokojování požadavků nových trhů;

d) probíhá restrukturalizace velikosti podniků. Za socialismu docházelo v Maďarsku k rozsáhlé koncentraci výroby, stejně jako v ostatních socialistických zemích. Podniky byly předimenzovány i v oborech, kde to zdaleka nebylo možno odůvodnit úsporou z rozsahu. Navíc malé podniky byly za předreformního klasického socialismu téměř úplně vytlačeny a středním podnikům byl ponechán jen velmi malý prostor. Součástí nápravy je zavírání mnoha podniků, které jsou předimenzovány do takové míry, že nejsou životaschopné a nelze je rozbit na menší části;

e) většina administrativně řízených státních podniků fungovala za socialismu s nízkou úrovní efektivnosti a vysokou přezaměstnaností. Výsledkem procesu nápravy musí být nárůst efektivnosti. I kdyby měl rozsah výroby zůstat stejný, může být dosažen s daleko menším počtem pracovních sil.

¹⁴⁾ J. Schumpeter psal o přínosech likvidace upadajících firem ve své první klasické práci (1912). Výraz „tvořivá destrukce“ zavedl ve své knize z roku 1942 (viz Schumpeter, 1976). Schumpeterovo pojetí procesu přechodu vyzdvihl P. Murell (1990).

Všech pět procesů nápravy má vážné vedlejší účinky: jsou masově rušena pracovní místa. Některé z procesů ale naopak místa vytvářejí: je to především v malém a středním soukromém sektoru. Vše, co je nutné nyní konstatovat, je, že tvorba nových míst nedrží krok se zánikem starých míst. Důsledkem je růst nezaměstnanosti. To je zdrcující zkušenost v jakémkoliv systému a v postsocialistickém Maďarsku nepochybně bolestná pro lidi, kteří uvyklí plně zaměstnanosti a absolutní zaměstnanecké jistotě a dokonce chronickému nedostatku pracovních sil po dlouhou dobu. V tabulce 4 je uvedena krátkodobá časová řada. Květen 1990 byl významným momentem, neboť počet nezaměstnaných převýšil počet volných míst poprvé a trh práce přešel ze stavu převisu poptávky do stavu převisu nabídky. Míra nezaměstnanosti dosáhla 7,3 % v listopadu 1991, což je dost vysoké číslo i pro země zvyklé na nezaměstnanost. Bohužel podle předpovědi nezaměstnanost dále poroste.¹⁵⁾

Tabulka 4
Volná místa a nezaměstnanost v Maďarsku

Měsíc	Počet registrovaných	
	volných míst	nezaměstnaných
1/1990	37 711	23 426
5/1990	37 938	38 155
6/1990	37 859	43 506
12/1990	16 815	79 521
1/1991	12 949	100 526
6/1991	14 860	185 554
11/1991	13 021	351 285

Pramen: National Labor Center.

Co by za této situace měla vláda dělat? Než se pokusím odpovědět, zmíním se o tom, co by dělat vláda neměla. Podle mne by se neměla poddat tlaku na uvolnění monetární politiky na makroúrovni a přistoupit na náhodně udělené půjčky a na exportní dotace; neměla by připustit ukvapené zvýšení nominálních příjmů a velké investice financované z rozpočtu na podporu agregátní poptávky, zvláště ne ve státním sektoru. Míra inflace v Maďarsku, která byla zvládnuta jen s velkými potížemi a stále se udržuje na úrovni 35 %, by prudce začala růst a důsledky by byly hrozné.

Další varování je nezbytné na mikroúrovni. Nyní, kdy se projevují první příznaky toho, že se rozpočtové omezení pro podniky zpevňuje, by vláda neměla znovu upadnout do jeho změkčování. Jsem přesvědčen, že je lépe otevřeně přijmout vážný problém nezaměstnanosti (přitom samozřejmě poskytovat efektivní pomoc těm, kteří ji potřebují) než pokračovat v politice zakrývání mnoha neefektivních míst umělým udržováním definitivně odepsaných firem a prodlužováním zaměstnanosti. Nebezpečí recidivy původního systému měkkého rozpočtového omezení existuje i za současných politických podmínek. Obraz politika požadujícího výpomoc firmě, která se nachází ve finančních obtížích, není neznámý ani ve Spojených státech; neznámý není ani pohled na zájmové skupiny usilující o nějakou formu protekcionismu pro určitý sektor. Dalším nebezpečím je, že některé banky mohou být ochotny nezodpo-

¹⁵⁾ O současném stavu na maďarském trhu práce a o nezaměstnanosti viz Köllö, 1990, 1991.

vědně poskytnout měkké půjčky s tím, že k jejich pádu v žádném případě nedojde, i kdyby měly být zachráněny za peníze daňových poplatníků. Tento přístup, který byl nedávno zaznamenán ve Spojených státech, má v postsocialistické ekonomice hluboké kořeny a je převažujícím typem ve finanční oblasti.

Z mnoha důvodů je žádoucí, aby vlastnictví rozhodující většiny původně státních podniků přešlo do soukromých rukou; ale ať se nikdo nenechá zmást tím, že pouhé vytýčení problému, úkol „tvorivé destrukce“, může být pohodlně řešen privatizací. Žádný kupec, domácí či zahraniční, nekoupí dobrovolně beznadějně insolventní podnik, aby pak uskutečňoval svoje operace. Nanejvýš se vyskytne zájemce o fyzický kapitál a lidský kapitál, který je v podniku. V některých směrech nebude jasné, zda má privatizovaný podnik nějakou naději na to, aby se finančně postavil na nohy. Pokud podnik neuspěje, tak ho noví majitelé (ať jsou to individuální akcionáři, investiční fondy nebo jiné typy vlastníků) nepochybně zavřou, jakmile se projeví, že podnik není schopen vykazovat zisk. Pro zúčastněné to není o nic horší pilulka, a může to být ještě drastičtější, než kdyby likvidace předcházela privatizaci. Jiná možnost je, že se po privatizaci podniku zaměstnavatelé a zaměstnanci nyní již soukromého podniku mohou pokoušet zachránit podnik lobováním prostřednictvím kontaktů z dob starého režimu. Tato možnost nás přivádí zpět k počátku, tj. k měkkému rozpočtovému omezení.

Zaměřím nyní svoji pozornost na doporučená opatření. Jednorázová, dočasná dotace či půjčka může být poskytnuta podnikům, kterým chce vláda dát poslední možnost, a to v případě, že tyto podniky jsou v zásadě schopny přizpůsobit se reálným tržním podmínkám. Nicméně je nutno striktně vymezit, že dotace je dočasná a že půjčka se nebude opakovat, pokud se proces přizpůsobení nepodaří. Uvádím tuto možnost a cítím se přitom poněkud nejistý, protože je tu vždy nebezpečí, že se vyskytnou jevy vlastní měkkému rozpočtovému omezení.

Stát musí vytvořit adekvátní systém pojištění v nezaměstnanosti. Ten má za úkol poskytnout dočasnou pomoc pro zmírnění šoku, ale neměl by oslabit stimuly, které vedou nezaměstnané k hledání práce a k přizpůsobení se poptávce po práci. Jeden z pozitivních aspektů ekonomické transformace v Maďarsku je, že se pojištění v nezaměstnanosti začalo organizovat mnohem dříve než v ostatních postsocialistických zemích. Současný systém nicméně ještě vyžaduje mnohá vylepšení: výše podpory, její trvání a podmínky poskytování jsou diskutabilní.

Pojištění musí být doprovázeno organizací výměn zaměstnání a rekvalifikací. To je nepochybně úkol státu. Je chvályhodné, že vše začalo, i když průběh sám může být v mnohém vylepšen.

Nejdůležitějším úkolem je tvorba nových pracovních míst, především v soukromém sektoru. Diskuse s tím spojená je obsažena v následující části.

Výše uvedené lze shrnout konstatováním, že politika zpevňování rozpočtového omezení vytváří fiskální past. Na jedné straně státní rozpočet redukuje výdaje tím, že odstraňuje dotace státním podnikům, které jsou neschopné přežít. Přísnější fiskální disciplína uvalená na státní podniky by měla vést k růstu daňových příjmů za předpokladu, že podniky budou schopny platit daně. Na druhé straně, zpevnění rozpočtového omezení může způsobit výraznější omezení ekonomické činnosti, tím snížení daňové základny a tím i příjmu rozpočtu. Přitom výdaje na příspěvky v nezaměstnanosti představují pro rozpočet rostoucí břemeno.¹⁶⁾ Není možno jednoznač-

¹⁶⁾ Příspěvky v nezaměstnanosti jsou v Maďarsku hrazeny z mimorozpočtového fondu pojištění, který je tvořen příspěvky zaměstnavatelů a zaměstnanců. Toto oddělené provozování fondu je užitečné, ale nemění nic na skutečnosti, že jde koneckonců ze dvou hledisek o fiskální problém. Příspěvky do fondu jsou druhem daně, jsou povinné a ne dobrovolné. Pokud se fond dostane do deficitu, stát garantuje jeho vyrovnání z jiných daňových zdrojů.

ně předpovídat výsledek těchto protichůdných trendů: zlepší nebo zhorší celkovou fiskální situaci. Předpokládám, že je pravděpodobnější, že dojde ke zhoršení fiskální situace v několika příštích letech, ale myslím si, že je nutno přijmout výrazná krátkodobá opatření, aby bylo možno dosáhnout dlouhodobějších trvalých pozitiv: rozvoj by měl být očekáván od „tvorivé destrukce“.

3.3. Zdanění soukromého sektoru

Pravděpodobně nejdůležitější tendencí v procesu přechodu je velmi rychlý růst soukromého sektoru. Nárůst nových soukromých podniků představuje nejnapadnější ukázkou tvorivé stránky, je výrazným zdrojem tvorby míst, zavádění inovací, lepší nabídky spotřebitelům a získání nových zahraničních trhů.

Bohužel v platném systému statistických sledování v Maďarsku (a ostatních post-socialistických zemích) není možné měřit expanzi soukromého sektoru.¹⁷⁾ Expertní odhady se různí, většinou se pohybují v rozpětí 25–35 % podílu soukromého sektoru na tvorbě HDP.¹⁸⁾

Část soukromého sektoru pracuje v rámci legální struktury. Daňové úřady vedly v srpnu 1991 záznamy o 111 700 ekonomických organizacích (viz Pénzugyminisztérium, 1991). Pro srovnání lze připomenout, že před dekadou existovalo 3 000 velkých státních podniků a několik tisíc jiných, velkých kvazistátních zemědělských družstev. Počet registrovaných soukromých podniků od té doby velice vzrostl.

Soukromé podniky se objevily ve značném počtu v sektoru služeb a v domácím a zahraničním obchodě. Podíl na zahraničním obchodě dokládá tabulka 5. Stojí za zmínku, že se mezi roky 1989 a 1991 vynořilo více než 4 500 exportérů, kteří v roce 1989 vůbec nevyváželi. Ještě výraznější je srovnání s dřívějšími roky. V předreformní klasické socialistické ekonomice byl celý zahraniční obchod monopolizován zhruba dvěma tucty gigantů, státními organizacemi zahraničního obchodu.

Tabulka 5

Maďarské podniky zabývající se exportem ve volně směnitelných měnách

Velikostní třída	Počet podniků		Objem obchodu 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

Pramen: Lányi, K., Oblath, G.: *The Conditions and Prospects for the World Economy and the Hungarian Economy at the End of 1991*. Budapešť, Kopint-Datorg 1991, s. 76.

¹⁷⁾ Výzkumníci se snaží vytvořit si představu o skutečném rozsahu soukromého sektoru prostřednictvím důvěrných rozhovorů, ale narážejí na velké problémy. Esti (1991) píše ve své zprávě o přehledu soukromých podnikatelů, že když byli tito dotazováni na příjmy, „stalo se několikrát, že podnikatel, do té chvíle trpělivý, prohlásil, že je interview skončeno.“ Byli to zejména ti, kteří si dobře vedli ve své činnosti, kdo odmítali odpovídat.

¹⁸⁾ Produkce soukromého sektoru je zde vztažena ke skutečnému HDP, ve kterém je započtena jak oficiálně registrovaná výroba, tak podíl neformálních soukromých podniků.

Vedle legálních soukromých podniků existuje značné množství pololegálních podniků. Tato neoficiální ekonomika existovala i za předreformního klasického socialismu a v době reformního procesu se velmi rychle rozrostla. Kdybychom označili jako černé skutečný zločin a jako bílé podniky, které úzkostlivě dodržují všechny zákony a nařízení, tak sféra, zde popisovaná, může být charakterizována jako různé odstíny šedé. Od okamžiku politického zvratu dochází ke značné expanzi „šedého segmentu“, do kterého patří velké množství činností. Zahrnuje meloucháře, činnost lidí, kteří jsou stále ještě jednou nohou ve státním sektoru, ale druhou nohou již vstoupili do soukromého sektoru. Jiní tráví celý svůj pracovní čas v soukromém sektoru, ale vyhýbají se zákonným opatřením. Mnoho úředně registrovaných soukromých podniků pracuje částečně v bílé ekonomice a částečně v šedé ekonomice.¹⁹⁾

Jakkoli různé mohou být podoby šedé ekonomiky, mají jeden společný rys: zahrnují *neviditelné výdělky*, jež daňové úřady nejsou schopny podchytit. To mě přivádí k fiskální stránce problému.

V klasickém socialistickém systému bylo relativně snadné pro finanční úřady „uhlídat“ velké státní podniky. Podnikové účty se snadno kontrolovaly a monobanka jednoduše odečetla částku, kterou podnik dlužil rozpočtu. V současnosti není jednoduché vybrat peníze ani od státních podniků. V soukromém sektoru pak tmavě šedá část se vyhýbá daňovým povinnostem úplně a světle šedá se vyhýbá alespoň některým povinnostem. To se neomezuje jen na daň z příjmu fyzických osob a daň z příjmů korporací, nýbrž se jedná i o úplné nebo částečné vyhnutí se placení daně z přidané hodnoty, příspěvků na sociální zabezpečení a všech jiných druhů daně ze mzdy. Zdá se, že s tím, jak se Maďarsko stále více přibližuje tržní ekonomice, tak se občanům a úřadům stává spíše vlastní „italský způsob“ přístupu ke zdanění a nikoliv holandský nebo švédský, kterému je vlastní placení daní podle pravidel.

Tento únik daňových výnosů je jedním z nejvážnějších překážek rozpočtové rovnováhy. Navíc tato situace postupně vážně ohrožuje tu zásadu zdanění, že má být spravedlivá. Hlavním faktorem progresivity není vzorec měř zdanění viditelných příjmů. Nejvyšší stupeň progresivity vyplývá ze skutečnosti, že přímé břemeno zdanění je uvaleno na přiznané příjmy, zatímco nepřiznané příjmy unikají zdanění jako takové.

Za těchto podmínek je jedním z úkolů zlepšit efektivnost výběru daní, což zahrnuje mnoho činností: více kontrol, častější audity a právní postih v případě, kdy dojde k porušení práva (viz Jantscher et al., 1991). Tento úkol vytváří jedno z největších politických a ekonomických dilemat. Na jedné straně fiskální kritéria a kritérium spravedlnosti si vynucují výběr daní, na druhé straně je třeba pragmaticky připustit, že se velký podíl nových podnikatelů noří do šerosvitu toho zvláštního „raného kapitalismu“. Násilným zásahem a pronásledováním těchto soukromých podnikatelů se nic nezíská. Někteří by se uchýlili do hlubší ilegality a jiní by se nechali od soukromého podnikání odradit úplně.

Opatření proti těm co porušují zákon musí být přísná, ale v mezích civilizovaného ústavního státu, doplněná celou řadou úprav *zvýhodňujících* dodržování zákona.

¹⁹⁾ Jiným ukazatelem, ze kterého se dá usuzovat na růst neformálního a formálního soukromého sektoru, je rychlý nárůst bankovních vkladů jednotlivců ve volně směnitelných měnách. Vkladatelé nejsou dotazováni na zdroje svých příjmů, ale obecně se má za to, že značná část pochází z činností soukromých podnikatelů (např. export nebo služby turistům přijíždějícím do Maďarska).

V prvních devíti měsících roku 1991 činil čistý přírůstek vkladů jednotlivců ve volně směnitelných měnách (označovaný jako „net requited transfers“ v oficiální statistice) 40 % celkového kladného salda běžného účtu (viz Národní banka Maďarska, 1991).

Stále větší část soukromého sektoru musí být tlačena do legality kombinací metody cukru a biče, jako např. v následujících případech vhodných stimulů.²⁰⁾

Uvažování podnikatele o tom, zda vysotupí z poloilegality na plné světlo je možno pojmut jako jeho rozhodnutí o určitém obchodu. Službou, kterou podnikatel získá, jsou pravidla zákona a cenou, kterou zaplatí, je daň. Jeden z hlavních faktorů v rozvoji soukromého sektoru je impozantní rychlost, jakou se rozvinul právní systém. Přijalo se množství nových zákonů: o podniku, bankrotu, bankovníctví, účetnictví. Řada dalších se připravuje a ještě by bylo třeba proces urychlit. Doufejme, že tento zákonný proces bude doprovázen posílením soudů a zintenzivněním jejich práce. Stav legality bude soukromé podnikatele lákat jen potud, pokud to bude jediná cesta, jak získat ochranu pro jejich majetek. Budou se rovněž moci spolehnout na spravedlivé posouzení jejich stížností u soudů, pokud se dostanou do konfliktu s úřady. Legalizace podnikatelských transakcí napomáhá prosazení soukromých kontraktů. To přináší prospěch podnikateli i druhé smluvní straně, což je základem naděje, že stát může získat spojení mezi veřejností. V současnosti jsou všechny strany v dilematu. Uvedu dva příklady.

Sazba daně z přidané hodnoty je nyní velmi vysoká. Pokud prodejce sám nevydá kupci účtenku a kupec ji popřípadě ani nevyžaduje, obě strany získají na úkor státu. Nicméně kupec, který by si později chtěl stěžovat, např. na nízkou kvalitu výrobku, nemá právní podklad. Čím účinnější bude ochrana kupců v budoucnu, tím obvyklejší bude, že kupci budou žádat účtenku i za cenu toho, že by měli platit vyšší cenu s daní z přidané hodnoty.

V druhém příkladu chci upozornit, že nikde jinde na světě neplatí zaměstnavatel a zaměstnanec dohromady vyšší sumu na sociální zabezpečení, důchodové zabezpečení a pojištění v nezaměstnanosti než v Maďarsku. Představuje to v současnosti 55 % objemu hrubých mezd a uvažuje se tuto částku zvýšit, aby se pokryly výdaje na příspěvky v nezaměstnanosti.²¹⁾ Pokud zaměstnavatelé nepřihlásí zaměstnance nebo pokud jsou nahlášeny nižší údaje o mzdách, mohou si zaměstnavatel a zaměstnanci rozdělit úsporu na povinných příspěvcích vztažených ke mzdám mezi sebou. V mnoha případech zaměstnanci i při placení příspěvku příliš neztrácejí, protože se stále ještě mohou ucházet o různé sociální dávky.²²⁾ Avšak kdyby závisela větší část příspěvků na sociální zabezpečení na vlastních příspěvcích zaměstnavatele a zaměstnance, mohli by se zaměstnanci stát spojenci rozpočtu ve snaze legalizovat zaměstnanost.

Všechny tyto problémy jsou spojené se vztahem občanů k zákonu a státu. Podezíravost, lhostejnost a dokonce odpor ke státu mezi občany jsou dědictvím minulého řádu. Značná část obyvatelstva nepovažuje daňový únik za nemorální.²³⁾ Po dlouhou dobu byl vzdor vůči státu formou občanské odvahy a takový přístup se nedá změnit pouhým obřadným prohlášením. Praxe musí prokázat, že stát bude dobrým správcem peněz daňových poplatníků, stát musí získat důvěru veřejnosti svými činy.²⁴⁾

²⁰⁾ Ekonomický vývoj v Itálii a Španělsku je v tomto směru poučný. Proces legalizace tam probíhal po několik let a pravděpodobně ještě neskončil (viz Sabel, 1982; Benton, 1990). Problémy legalizace maďarského neoficiálního soukromého sektoru (viz Ekes, 1992; Seleny, 1992).

²¹⁾ Pro srovnání, příspěvky na sociální zabezpečení jako podíl z mezd činí v Rakousku, Portugalsku, Španělsku a Švédsku 30–40 %, v Řecku 20–30 % (viz Ministerstvo zdravotnictví USA, 1990).

²²⁾ Existuje mnoho dávek. Nemocenské, placená mateřská dovolená nebo mohou být lidé registrováni jako nezaměstnaní a pobírat podporu. Mohou též po určitou část pracovní doby pracovat ve státním sektoru, který za ně platí příspěvky na sociální zabezpečení, a přitom ilegálně bez registrace podnikat v soukromém sektoru a ušetřit daně placené z objemu mezd.

²³⁾ Průzkum veřejného mínění Gallupova institutu v Maďarsku zjistil, že 44 % respondentů souhlasilo s následujícím výrokem: „Lidé prosperují všemi způsoby, kterými to jde, a proto by neměli být obviněni z ukrytí částí svých výdělků před daňovými úřady“ (viz Manchin, Nagy, 1991a).

²⁴⁾ V tomto směru čeká ještě Maďarsko dlouhá cesta. V jednom průzkumu se ptali lidí, nakolik různé instituce slouží skutečně veřejnému zájmu. Pouhých 42 % respondentů uvedlo, že to platí o vládě, zatímco církev, tisk, Ústavní soud a parlamentní opozice byly ohodnoceny mnohem příznivěji (viz Manchin, Nagy, 1991b).

Soukromý sektor bude více preferovat zákonnou úpravu, pokud mu to přinese větší *ekonomické* výhody než mu to přináší nyní. Uvedu v této souvislosti jen jeden příklad: přístup k legálnímu úvěru a trh kapitálu. Velké komerční banky např. přistupují k malým soukromým podnikům nepříliš štědře, protože jsou zvyklé na vztahy s velkými státními podniky, se kterými jsou v těsném kontaktu, a protože půjčky soukromému sektoru považují za riskantnější. Pokud se změní chování finančního sektoru a banky prokáží více připravenosti rozšířit své úvěry zákonnému soukromému sektoru, včetně malých, středních a nových podniků, bude to další důvod pro soukromý sektor vstoupit do legality.²⁵⁾

Lze konstatovat, že transformace ekonomiky vytváří další finanční past. Čím větší je podíl soukromého sektoru na výrobě, tím těžší je vybrat daně. Jinými slovy, čím úspěšnější je transformace vlatnických vztahů, tím větší je riziko rozpočtových problémů. Je třeba užít všech podnětů, které pomohou zvýšit relativní význam dodržování zákona a placení daní v soukromém sektoru. To by mohlo přinést zvýšení daňových výnosů. Bohužel nemohu vyloučit, že se proces protáhne, čímž v mezidobí způsobí mnoho fiskálních problémů únikem daňových příjmů.

3.4 Výdaje na sociální zabezpečení

Jedna z největších položek konsolidačního rozpočtu, která ze statistických důvodů zahrnuje též různé fondy spravované jinak samostatně, jsou výdaje na sociální zabezpečení. Ty lze vymezit následovně: a) platby v hotovosti (starobní důchody, invalidní důchody, dávky v mateřství, přídavky na děti, nemocenské, studentská stipendia, sociální dávky, podpory v nezaměstnanosti); b) naturální dávky (zdravotní péče, léky, veřejné školství, učňovské školství, zdravotní školy, mimoškolní centra, domovy poskytující péči, služby trhu práce poskytované zdarma nebo za koncesionářské ceny); c) cenová dotace na spotřební zboží a služby včetně cen (nájemného) bydlení.²⁶⁾ Většinu závěrů vztahují na sociální výdaje jako celek (nezabývám se tedy vzděláním, kulturou a bydlením).

Tabulky 6 a 7 poskytují údaje mezinárodního srovnání a ukazují, že sociální výdaje jsou v Maďarsku velmi vysoké. Pokud bereme jen agregátní veličiny (podíl na HDP), tak výdaje v Maďarsku jsou vyšší než činí podíl ve skupině zemí srovnatelného ekonomického rozvoje (Řecko, Španělsko a země OECD s nižším produktem na hlavu). Ačkoliv je podíl nižší než v rozvinutých „sociálních státech“ (Švédsko, Dánsko), blíží se podílu v Německu nebo Itálii, které nejsou považovány za „sociální státy“.

Tabulka 8 předkládá časovou řadu za Maďarsko a ukazuje, že vládní výdaje na sociální programy nepřetržitě rostou. Současně je slyšet mnoho stížností maďarské veřejnosti a podstatná část těchto stížností je oprávněná. Např. i když je počet lékařů a lůžek v nemocnici připadajících na hlavu vysoký, existují vážné problémy v oblasti zdravotní péče, jakými jsou tragicky nízká délka života a vysoká dětská úmrtnost. I když v mnoha směrech je systém starobního zabezpečení na dobré úrovni, důchody jsou pouze částečně indexovány, takže v období rychlé inflace čelí důchodci vážným obtížím. Navíc roste nerovnost: postsocialistický přechod umožňuje některým částem obyvatelstva zbohatnout, ale jiní jsou ožebračeni nebo upadají do skutečné bída a právní úprava a instituce, které zatím fungují, nejsou schop-

²⁵⁾ E. Gém (1991) důkladně popisuje a analyzuje situaci v nabídce úvěrů soukromým firmám.

²⁶⁾ V Maďarsku bylo vypracováno několik podrobných studií na toto téma. Zvláště zajímavé jsou práce Z. Ferge (1991, 1992) a zpráva společnosti *Fraternité rt.* (1991). Mimořádně poučné jsou deskriptce a analýzy připravené pod záštitou mezinárodních organizací, zvláště studie Světové banky a Mezinárodního měnového fondu (viz Kessides aj., 1991; Kopits aj., 1990).

ny tento proces zastavit. Tato paradoxní situace vytváří zřejmě jeden z nejvýznamnějších problémů zde diskutovaných.

Sociální systém v Maďarsku vznikl předčasně. Obecně existuje těsná pozitivní korelace mezi úrovní ekonomického rozvoje dané země a rozsahem jejích sociálních služeb. Rozvoj není jediný faktor, ale je nepochybně jedním z nejdůležitějších. Maďarsko v tomto směru předběhlo samo sebe. Do jisté míry se klasický předreformní socialistický systém hnál kupředu, když se ústavně zavázal zabezpečit základní potřeby zdarma nebo za minimální poplatek. Zavedl bezplatnou zdravotní službu

Tabulka 6
Sociální výdaje (v % HDP)

Země	Celkové sociální výdaje		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
Německo (Záp.)	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 nezahrnují maďarské údaje o celkových sociálních výdajích spotřebitelské dotace a dotace do bydlení.

Pramen: Kessides, Ch. aj.: *Hungary: Reform of the Social Policy and Distribution System*. Washington World Bank 1991, s. 7. Statistiku zemí OECD vycházejí z databanky OECD; maďarská data jsou čerpána z Centrálního statistického úřadu a ze Statistické ročenky příslušných let, dále data pocházejí ze Správy sociálního zabezpečení, vládních úřadů a odhadů zaměstnanců Světové banky.

Tabulka 7
Příspěvky sociálního zabezpečení a transfery: mezinárodní srovnání (% HDP)

Ukazatel	země OECD s nižším produktem ¹⁾	země OECD sociální státy ²⁾	Maďarsko
	1986	1986	1989
Platby na sociální zabezpečení celkem	8,3	12,0	15,2
Celkové sociální výdaje	21,0	31,0	25,4 ³⁾

¹⁾ Průměr Řecka, Irska, Portugalska, Španělska a Turecka

²⁾ Průměr Belgie, Dánska, Finska, Francie, Nizozemí, Norska a Švédska

³⁾ V souladu s definicí OECD (viz poznámka k tabulce 6)

Pramen: Kessides, Ch. aj.: *Hungary: Reform of the Social Policy and Distribution System*. Washington, World Bank 1991, s. 13. Statistiku zemí OECD vycházejí z databanky OECD; maďarská data jsou čerpána z Centrálního statistického úřadu, ze Statistických ročenek, dále pocházejí ze Správy sociálního zabezpečení, vládních úřadů a odhadů zaměstnanců Světové banky.

Tabulka 8

Výdaje na hlavní programy sociálního zabezpečení v Maďarsku

Rok	mld. forintů	% 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 podle definice programů sociálního zabezpečení, které jsou užší než definice Světové banky, na jejímž základě jsou sestaveny údaje v tabulce 6 a 7. Nicméně z obou tabulek je patrný obdobný trend rostoucích sociálních výdajů.

Pramen: OECD Economic Surveys. Paris, 1991, s. 67.

a bezplatné vzdělání a zavedl systém důchodového zabezpečení pokrývající téměř celou populaci; systém dotoval ceny potravin, stanovil nájemné ve státních bytech na téměř nominální úrovni atd. Posléze nebyl schopen dostát svým závazkům. Objevil se chronický převis poptávky po bezplatných nebo neodůvodněně levných službách, kvalita těchto služeb byla velmi nízká.

Během reformního procesu v roce 1968 byly na nedodržené sliby navrženy další nové výsady. To byl jeden z charakteristických rysů maďarské reformy, někdy označované za „gulášový komunismus“, že se pokusila postavit se zády k předchozí politice vynucené industrializace a věnovat větší pozornost potřebám veřejnosti. Liberalizace byla doprovázena růstem politického vlivu sil známých jako „obhájci životní úrovně“. Nicméně, propast mezi sliby a jejich splněním zůstala, resp. se zvětšila díky zpomalení a posléze zastavení ekonomického růstu. Některé nové výsady byly uděleny, jiné odebrány.

Nakonec přišel politický zvrat a obyvatelstvo — což je pochopitelné z psychologického hlediska — očekává, že nový systém splní sliby dané, ale nedodržené starým systémem. Lidé jsou na jedné straně pobouřeni nad tím, že stát zasahuje do jejich životů a obtěžuje jednotlivce, ale na druhé straně mnoho z nich si stále přeje starostlivý, paternalistický stát.

Takže co může být uděláno? Všichni se shodneme, že instituce sociální politiky musí být reformovány. Je též možno značně zdokonalit využití zdrojů a alokační efektivnost.²⁷⁾ Stimuly pro ty, kteří poskytují služby, by mohly být podstatně zdokonaleny a administrativní náklady sníženy. Detailní návrhy byly připraveny, přičemž by všichni mohli dosáhnout určitého snížení nákladů. Ale bylo by falešné interpretovat tento závěr tak, že se problém dá řešit zvýšením administrativní efektivnosti.

Byly též předloženy některé radikální návrhy na rychlé a velké snížení státní role v této oblasti na úroveň, která je dnes např. v USA. Argumentuje se, že by mělo dojít k vysokému stupni decentralizace a privatizace ve zdravotnictví i důchodovém zabezpečení.

Občané postsocialistických zemí trpí mnoha nejistotami, které dříve neznali. Již jsem se zmínil o skličující zkušenosti s nezaměstnaností. Pocit jistoty mnoha lidí by

²⁷⁾ Např. v Maďarsku je příliš málo pečovatelských domů pro přestárlé a většina z nich je špatně vybavena. Naproti tomu nemocnice jsou do značné míry využívány pro péči o staré lidi, kteří ve skutečnosti nepotřebují nemocniční péči. Toto uspořádání není příliš výhodné pro staré lidi a navíc je zároveň i nákladné.

byl otřesen, kdyby se navíc měl zhroutit systém zdravotnictví, důchodového zabezpečení a další sociální systémy.

Panuje velký odpor vůči myšlence okamžitého omezení sociálních služeb, poskytovaných státem, spolu s decentralizací a převodem vlastnických práv. Ve skutečnosti ekonomické problémy v období přechodu dokonce vytvářejí nové položky výdajů. Zmínil jsem se již o příspěvcích v nezaměstnanosti. K tomu je třeba říci, že velká transformace společnosti je doprovázena redistribucí příjmů a že je mnoho ekonomických skupin, jejichž materiální životní podmínky se zhoršují. Tyto skupiny očekávají, že jim záchranná sociální síť nedovolí spadnout na tvrdou zem. Bohužel síť má velké díry a utkat hustší síť by znamenalo klást na státní rozpočet další požadavky a to v době, kdy jsou nezbytná drastická omezení ve výdajích.

Není jednoduché řešit toto dilema; bude to vyžadovat trpělivost a takt, aby se situace dostala do přijatelnějšího stavu. Rozhodující zásadou by měla být *dobrovolnost a svoboda volby*.²⁸⁾ Uvedu několik příkladů, jak mohou být tyto zásady aplikovány.

Rozsah decentralizované sítě neziskových a ziskových pojišťovacích společností a fondů důchodového zabezpečení, do kterých mohou zaměstnavatelé a zaměstnanci dobrovolně vstoupit, musí být rozšiřován, nestačí povolení činnosti. Stálo by za to přijmout zákon, že tyto instituce by měly získat znatelný, skutečně produktivní příjem, portfolio cenných papírů během privatizace státních podniků jako bezplatný příspěvek k jejich počáteční kapitalizaci.

Větší volnost by měla být dána soukromým provozovatelům ve zdravotnictví a jiných sociálních službách od péče o děti po péči o nemocné a staré. Tito provozovatelé by měli za své služby pobírat tržní míru zisku.²⁹⁾

Jinými slovy, bylo by dobré zajistit, aby soukromý sektor rychleji rostl i v této sféře, ovšem za odpovídajícího dohledu státu. Souhlasím s názorem, že žádoucí definitivní stav po transformaci by měl být kombinací třech základních forem: minimální úroveň určitých služeb musí být zajištěna státem v zákoně; ostatní služby musí být poskytovány v souladu s příspěvky placenými uživateli a jejich zaměstnavateli; některé služby mohou jednotlivci obdržet prostřednictvím soukromého pojištění nebo přímým nákupem na trhu. Ponechme jednotlivcům co nejširší výběr mezi systémy poskytujícími sociální zabezpečení. Definitivního stavu lze ovšem dosáhnout, vzhledem k počátečním podmínkám, pouze postupně. Ti, kteří nemají žádné prostředky na to, aby učinili skutečnou volbu, nemohou být postaveni před hothovou věc.³⁰⁾

Co je možná ještě důležitější než poskytnutí výběru mezi různými systémy sociálních služeb je dát občanům možnost vyjádřit svou vůli *politickou cestou*. Mnohem větší váhu při kontrole institucí sociální péče by měly mít různá dobrovolná sdružení na ochranu zájmů. Nezávisle na tom musí legislativa mít poslední slovo v otázce sociálních výdajů a v záležitostech sociálního pojištění a daní s ním spojených. Politické strany nemohou tento komplex problémů obejít. Je třeba mnohem více zprůhlednit, co obyvatelé dostávají od státu a kolik za to platí státu na daních. Podíl

²⁸⁾ Ve svých dřívějších pracích jsem se pokusil osvětlit, jaký vliv mají reformy probíhající v socialistických zemích na růst *individuální svobody* prostřednictvím větší ekonomické volby (viz Kornai, 1988).

²⁹⁾ Jinou otázkou je, kdo by měl uhradit tuto tržní odměnu. V některých případech by to byli klienti užívající služeb nebo jejich pojišťovna, v jiných případech by to mohl být stát nebo fond sociálního zabezpečení. Může to být i kombinace obou.

³⁰⁾ Např. mladý muž dnes může volit mezi různými systémy důchodového zabezpečení, ale někoho, kdo se blíží důchodovému věku, nelze nutit, aby přestoupil k soukromému důchodovému fondu. Stát uzavírá s dotyčnou osobou „smlouvu“ podle zákonů o důchodovém zabezpečení platných v době uzavření této smlouvy a není možno od této smlouvy svévolně a jednostranně ustoupit.

státních sociálních výdajů by měl klesnout na úroveň, se kterou dobře informovaní voliči *souhlasí* a přejí si ji, aby se snížilo daňové břemeno státu. Obráceně řečeno, sociální výdaje mohou zůstat na takové výši, kterou jsou občané připraveni financovat ze svých daní.

Shrnutím této problematiky je konstatování, že nás čeká ještě jedna fiskální past, a dostat se do ní bude možná nejbolestivější ze všech. Drastické snížení sociálních výdajů přinese nejistotu a vážné zhoršení úrovně života mnoha lidí. Aby se však uchovala současná úroveň sociálních výdajů, popř. se zvýšila, bude třeba zvýšit zdanění, což odradí investory a zbrzdí ekonomický růst. Je zcela pravdivé tvrzení, že vyšší výroba je nutná, aby uhradila poskytované sociální služby: je snazší rozdělit větší koláč.

Předpovídat vývoj sociálních výdajů v nadcházejících letech je obtížné. Myslím, že nejpravděpodobnější vývoj bude takový, že sociální služby budou částečně decentralizovány a postaveny na tržní základ, ale s mučivou pomalostí.

4. Celkové závěry

Zkoumal jsem čtyři problémy na příkladu maďarských zkušeností. Jsou dnes země (např. republiky — státy bývalého SSSR), které zápasí s problémy, jež jsou ještě hlubší a podstatnější než tyto. Je snad naděje, že dříve či později se všechny post-socialistické země dostanou mimo stav zhoubného chaosu a pak budou řešit všechny problémy, které jsem zde diskutoval.³¹⁾

Závěry jsou zatím hořké. I tam, kde se víceméně podařilo splnit základní úkoly makrostabilizace, vynořují se nové a nové problémy. I tam, kde byla snaha nastolit rozpočtovou stabilitu úspěšná, přetrvávají ve státních financích tlaky. Na jedné straně různé politické a společenské síly stále vynucují růst různých druhů výdajů a na druhé straně se kupí potíže s vybíráním daní. To vyvolává nebezpečí rozpočtového deficitu. Krýt tento deficit půjčkami od centrální banky může vytvořit nebezpečný inflační prvek. Jakýkoliv úspěch na poli monetární makroekonomické stabilizace tak může snadno proklouznout mezi prsty. Krýt deficit vydáváním státních dluhopisů by vedlo k vytlačení produktivních investic, což by zbrzdilo růst.

Všechny způsoby řešení slibující rychlou nápravu mohou konstatovat jen ekonomičtí diletanty nebo političtí dobrodruzi. Opakovaně jsem hovořil o potenciálních pastech, abych podtrhl, že není jednoduchá cesta ven ze žádného z problémů, zde diskutovaných. Charakteristické na těchto problémech je, že to může být jen bolestná volba mezi špatným a ještě horším.

Je potřeba vyvinout velké úsilí s cílem omezit bývalou přebujelou činnost státu a současně snížit jeho výdaje za stálého boje s byrokratickými, centralistickými tendencemi, které se opětovně vynořují. Je pravděpodobné, že se změna dostaví pomalu; bude to hezkou chvíli trvat, než se dnešní velká vláda zredukuje na vládu přijatelného rozsahu, daleko menšího než dnes.

Nemohu předložit krátkodobé prognózy optimistického ladění, dlouhodobější výhled však vypadá mnohem příznivěji. Politická změna uvolnila ducha samostatnosti, svobody a podnikatelství a to jsou základní hnací síly ekonomického pokroku. Zdá se, že je oprávněné očekávat, že za bodem nízké úrovně přijde růst výroby, který mimo jiné ulehčí řešení fiskálních problémů a rozšíří daňovou základnu, což je nezbyt-

³¹⁾ Jeden z faktorů působících na snížení výdajů státu a zdanění je snaha Maďarska a některých dalších východoevropských států vstoupit do Evropského společenství. Jedním z jeho požadavků je, aby tyto ukazatele nepřekračovaly mnohem nižší evropské normy.

ná podmínka pro snížení daňových sazeb. Nižší míry zdanění podněcuje investice, což následně vede k tvorbě nových pracovních míst. Pokles nezaměstnanosti pak povede ke snížení břemene sociálních výdajů pro stát.

Moudrá a výkonná vláda může tento rozvoj urychlit, vládní chyby a opomenutí ho zpomalují, ale celkový výsledek transformace ekonomiky není v rukou vlády. V novém postsocialistickém systému může stát ekonomiku nanejvýše ovlivnit. Nemůže řídit ekonomiku, která je poháněna zájmy jejích jednotlivých účastníků. To je jedna z hlavních výhod, kterou tržní ekonomika má ve srovnání s centrálně plánovanou ekonomikou.

Literatura

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., Rockman, B. A.: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA, Harvard University Press 1981.
- Bator, F. M.: *The Anatomy of Market Failure*. Quarterly Journal of Economics, 1958, August.
- Baumol, W. J.: *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge, MA, Harvard University Press 1965.
- Benton, L. A.: *Invisible Factories: The Informal Economy and Industrial Development in Spain*. Albany, State University of New York Press 1990.
- Buchanan, J., Tullock, G.: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press 1962.
- Ferge, Z.: *The Social Safety Net in Hungary: A Brief Survey*. In: *Social Safety Nets in East/Central Europe*, mimeo. Kennedy School of Government, Harvard University 1991.
- Ferge, Z.: *Marginalization, Poverty, and Social Institutions*. Labor and Society, 1992.
- Hall, P. A.: *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York, Oxford University Press 1986.
- Helpman, E.: *Monopolistic Competition in Trade Theory*. Princeton, Princeton University Press 1990.
- Jantscher, M., Casanegra de, Silvani, C., Vehorn, Ch. L.: *Modernizing Tax Administration in Eastern Europe*. Washington, D.C., International Monetary Fund 1991.
- Kessides, Ch., Davey, K., Holzman, R., Micklewright, J., Smith, A., Hinayon, C.: *Hungary: Reform of the Social Policy and Distribution System*. Washington, D.C., World Bank 1991.
- Kopits, G.: *Fiscal Reform in European Economies in Transition*. Washington, D.C., International Monetary Fund 1991.
- Kopits, G., Holzman, R., Schieber, G., Sidgwick, E.: *Social Security Reform in Hungary*. Washington, D.C., International Monetary Fund 1990.
- Kornai, J.: *The Soft Budget Constraint*. Kyklos, 1986, s. 3–30.
- Kornai, J.: *Individual Freedom and Reform of the Socialist Economy*. European Economic Review, 1988, March.
- Kornai, J.: *The Road to a Free Economy*. New York, Norton 1990.
- Kornai, J.: *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton, Princeton University Press 1992(a).
- Kornai, J.: *The Principles of Privatization in Eastern Europe*. De Economist, 1992(b).
- Lindbeck, A.: *Consequences of the Advanced Welfare State*. World Economy, 1988, March.
- Móra, M.: *The Pseudo-Privatization of State-Owned Enterprises (Changes in Organizational and Proprietary Forms) 1987–1990*. Acta Oeconomica, 1991, č. 1–2.
- Murell, P.: *An Evolutionary Perspective on Reform of the Eastern European Economies* (rukopis). University of Maryland, College Park 1990.
- Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine 1971.
- Offe, C.: *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MA, MIT Press 1984.
- Sabel, Ch.: *Work and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press 1982.
- Schumpeter, J. A.: *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. Cambridge, MA, Harvard University Press 1934.

- Schumpeter, J. A.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper 1942.
- Seleny, A.: *The Political Economy of Property Rights and the Transformation of Hungarian Politics: 1949–1989*. MIT 1991 (rukopis).
- Skocpol, T.: *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In: Evans, P. B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press 1985.
- Stiglitz, J. E. a kol.: *The Economic Role of the State*. Oxford, Blackwell 1989.
- International Monetary Fund. *Government Finance Statistical Yearbook*. Washington D.C., International Monetary Fund 1990.
- National Bank of Hungary, *Quarterly Review*, 1991, č. 4.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Economic Surveys: Hungary 1991*. Paris, OECD 1991.
- U.S. Department of Health, *Human Services Research Report No. 60*. Washington, D.C., U.S. Department of Health 1990.