



WORKING PAPER č. 15/2007

# **Hospodářský růst na Slovensku a v Polsku: jaký vliv měla fiskální politika?**

Nad'a Voráčová

Srpen 2007



Řada studií Working Papers Centra výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky je vydávána s podporou projektu MŠMT výzkumná centra 1M0524.

ISSN 1801-4496

---

Vedoucí: prof. Ing. Antonín Slaný, CSc., Lipová 41a, 602 00 Brno,  
e-mail: [slany@econ.muni.cz](mailto:slany@econ.muni.cz), tel.: +420 549491111



## **HOSPODÁŘSKÝ RŮST NA SOVENSKU A V POLSKU: JAKÝ VLIV MĚLA FISKÁLNÍ POLITIKA?**

*Abstract:*

The main goal of this paper is to analyse fiscal policies in Poland and Slovakia. Mutual influence of the state of public finance and economic growth is emphasized. In the text we will be concerned especially with the influence of fiscal policy on the stock of capital as a source which influences growth. The main part of the analysis is focused separately on the revenue and expenditure side of public budgets and their balance. The study covers the period from 1991, or 1993 respectively for Slovakia, till present.

*Abstrakt:*

Cílem tohoto příspěvku je provést analýzu fiskální politiky v Polsku s důrazem na vzájemný vztah stavu veřejných financí a hospodářského růstu. V textu se budeme věnovat zejména vlivu fiskální politiky na zásobu kapitálu, jakožto hlavnímu kanálu, kterým může fiskální politika růst ovlivňovat. Hlavní část analýzy se oddělně věnuje příjmové a výdajové straně veřejných rozpočtů a jejich rovnováze. Příspěvek pokrývá období od roku 1991, respektive 1993 pro Slovensko, do současnosti.

Recenzoval:

doc. Ing. Libor Žídek, Ph.D.

# 1. ÚVOD

Polsko v současnosti zažívá relativně příznivé ekonomické období. Vysoký hospodářský růst je doprovázen nízkou inflací a klesající nezaměstnaností, daří se i snižovat deficit veřejných financí. Přesto jsou však polské veřejné finance terčem kritiky ze strany Evropské komise. Podle názoru evropských komisařů, polská vláda, nedostatečně využívá příznivé hospodářské situace ke snižování deficitu, který stále přesahuje hranici stanovenou Maastrichtským kritériem, a země tak nesplňuje podmínky pro přijetí eura.

Problémy s udržení rozpočtové rovnováhy provázely polské vlády prakticky po celé období devadesátých let a pokračují i v následující dekádě. Po celé období navíc fiskální politika procházela významnými změnami, které byly spojeny s transformací na tržní ekonomiku a následně se vstupem do Evropské Unie. Nyní je hlavní výzvou pro polskou vládu právě příprava na přijetí eura.

Naproti tomu Slovensko prošlo od svého osamostatnění až po současnost zajímavým vývojem, a to nejen ve fiskální oblasti. Nejprve se nově vzniklá země potýkala s politickou nestabilitou a populistická politika jejích představitelů se nepříznivě podepsala na snaze o začleňování do evropských a světových organizací. Koncem devadesátých let však došlo k politickým změnám a v současnosti se naopak objevují hlasy, označující Slovensko za hospodářského tygra střední Evropy. S politickými změnami velmi úzce souvisí také situace v oblasti veřejných rozpočtů, a fiskální politika tak funguje jako jeden z kanálů, kterým se politické změny přelévají do hospodářské situace země.

V tomto textu se zaměříme především na dopady fiskální politiky v obou zemích na zásobu kapitálu, která determinuje hospodářský růst a tedy konkurenceschopnost ekonomiky.

V textu budeme odděleně rozebírat příjmovou stranu veřejných rozpočtů – tedy zejména vliv zdanění na motivaci k úsporám a k investicím, které ovlivňují kapitálovou zásobu zemí. Stručně se zmíníme také o veřejných výdajích a jejich vlivu na kapitál, ale především se jimi budeme zabývat v kontextu jejich souladu s veřejnými příjmy, který se promítá do schodku veřejných rozpočtů. Výdajové straně bude tedy věnován relativně menší prostor našeho zájmu, a to především proto, že výdaje jsou směřovány do oblastí, které působí spíše na pracovní sílu než na kapitálovou zásobu (objem vládních investic je v porovnání s transfery a vládními nákupy obvykle marginální) a navíc je přímý vztah velikosti vládních výdajů a pracovního nasazení (tedy jejich prorůstový efekt) velmi obtížné postihnout.

Na podobný problém narážíme také u příjmové strany veřejných rozpočtů při snaze odhadnout a popsat vliv zdanění na pracovní sílu.

V případě zdanění příjmu zjistíme, že na pracovní nasazení jednotlivce působí protichůdné efekty (důchodový a substituční), které ho mohou motivovat jak ke zvýšení, tak ke snížení pracovního nasazení. Protože oba efekty působí navzájem proti sobě a nejsme schopni jejich vliv jednoduše kvantifikovat, a v tomto textu tedy nevyslovíme žádný jednoznačný soud o tom, který z efektů převáží. Z těchto důvodů a ve snaze zpřesnit naši analýzu vlivu veřejných financí na hospodářský růst a potažmo konkurenceschopnost zemí se omezíme na popis ovlivňování zásoby kapitálu fiskální politikou vlády.

Ještě pro doplnění zmiňme, že pokud nebude explicitně uvedeno jinak, budeme v textu hovořit o celkových veřejných financích, kam zahrnujeme finanční prostředky procházející všemi částmi veřejných rozpočtů (tedy státním rozpočtem, místními rozpočty a rozpočty fondů). Tuto oblast budeme považovat za vládní sféru ve smyslu veřejného sektoru; budeme-li tedy hovořit o vládních výdajích, budeme mít na mysli celkové veřejné výdaje. V kontextu této práce pak fiskální politika bude zahrnovat záměry takto široce pojaté vlády v celém systému veřejných financí, o kterém je pojednáváno.

## 2. VÝCHOZÍ STAV NA POČÁTKU 90. LET

Dříve, než začneme rozebírat polské veřejné finance a jejich vliv na kapitál, bude užitečné seznámit se s výchozím stavem, na který Polsko a Slovensko, respektive jejich vlády, při tvorbě hospodářské politiky navazovaly.

### 2.1. Výchozí stav v Polsku

Polská ekonomika fungovala jako typické centrálně plánované hospodářství se všemi běžnými charakteristikami fiskální politiky, které byly společné i pro většinu ostatních zemí bývalého východního bloku. Priority veřejných financí byly podřízeny politickým cílům centrálních plánovačů a odpovídala tomu jak daňová, tak i výdajová struktura. Například daně z příjmu, které jsou v západních demokraciích zpravidla nejdůležitějším příjmem rozpočtu, hrály v socialismu pouze marginální roli, největší příjmy získávala vláda z daně z obratu, která zároveň fungovala i jako korekce převisů nabídky a poptávky na trhu (Sheetall, Henri 1995). To sice znamená, že hlavní příjmy rozpočtu plynuly z nepřímých daní (spotřeba byla tedy zdaněna více oproti příjmu), systém byl ovšem natolik nepřehledný a nestálý, že lze jen těžko hodnotit jeho dopad na motivaci subjektů ke spoření. Navíc v centrálně plánovaných ekonomikách neexistoval funkční kapitálový trh, který by byl schopen zajistit přeměnu úspor v investice, nelze tedy v žádném případě hodnotit tento daňový systém jako pozitivní pro růst kapitálové zásoby.

Na výdajové straně rozpočtů byly jednou z nejkomplicovanějších oblastí dotace podnikům. Zisky a náklady státních podniků byly fakticky součástí státního rozpočtu a rozdělení dotací probíhalo bez přesně stanovených pravidel na základě arbitrárního rozhodnutí, které bylo opět podřízeno především politickým cílům (charakteristická byla např. podpora ztrátových podniků působících v politicko-strategicky významném odvětví) (Tanzi, 1995). Z toho vyplývá poměrně jasné omezení investiční aktivity podnikatelských subjektů.

Některé zásadní změny, které ovlivnily veřejné finance, byly v Polsku uskutečněny již v osmdesátých letech. Na jejich počátku se totiž polská ekonomika potýkala s problémy, na které bylo nutno reagovat. V průběhu sedmdesátých let vyústila nezodpovědná politika komunistických vlád, podporujících intenzivní modernizaci průmyslu a spotřebitelský boom v problémy s platební bilancí (vše bylo totiž financováno zahraničními půjčkami). V tomto období byly zároveň položeny základy extenzivního a drahého systému sociální ochrany, což společně s prudkým nárůstem mezd v reakci na vlnu stávek v roce 1980 vyvolalo krizi vnitřní rozpočtové rovnováhy a velký nárůst veřejného dluhu (Bratkowski, 1995).

Jako výsledek ekonomické debaty z let 1980–1981 byl přijat stabilizační program, jehož součástí bylo například umožnění omezené

autonomie státem vlastněných podniků (Bratkowski, 1995), což lze chápat jako ústupek komunistických vlád směrem k tržním reformám. V souvislosti s uvolněním postavení podniků byla v závěru osmdesátých let zavedena daň z příjmů korporací, která byla ovšem bohužel pravděpodobně největší změnou ve fiskální politice komunistických vlád. Státní rozpočet byl i nadále přijímán s vysokým deficitem a tíha populistické politiky vedla k dalšímu kolapsu státního rozpočtu v polovině roku 1989 (Bratkowski, 1995).

V tomto pro polské veřejné finance kritickém roce se navíc k problémům přidala i vysoká inflace a v důsledku administrativně řízených cen také naprostý nedostatek zboží na trhu. V reakci na vysokou inflaci přijala vláda sociální opatření, která měla domácnostem situaci usnadnit rozsáhlými dotacemi a transfery – každý zaměstnanec i důchodce dostával 100% příjmovou kompenzaci za inflaci (Bratkowski, 1995), což samozřejmě velmi výrazně zatěžovalo výdajovou stranu státního rozpočtu.

Tyto problémy bylo samozřejmě nutno řešit a proto již v roce 1989 byla první nekomunistickou vládou přijata reformní opatření, která měla přinést hospodářskou stabilitu. Již na konci roku byla většina dotací na potravinové produkty eliminována (Bratkowski, 1995). První kroky ke zlepšení rozpočtové situace byly podniknuty i na příjmové straně, kde začalo probíhat odstraňování výjimek v daňovém systému. Tímto se Polsko stalo jednou z prvních zemí, které nastoupily cestu k tržní ekonomice. Reformy zahájené v roce 1989 působily jako „velký třesk“ a polská transformace byla prezentována jako metoda šokové terapie. Byly prudce sníženy příjmy i výdaje a vláda přijala i některé zásadní změny daňového systému (Green, Holmes, Kowalski, 2001). Nastoupené tempo a slibný trend se ovšem v dalším období nepodařilo představitelům země udržet.

V tomto okamžiku už se ale dostáváme do 90. let 20. stol., o kterých bude pojednání v následující části textu. Na tomto místě pouze uvedme, že některá zásadní opatření v oblasti fiskální politiky již byla v závěru osmdesátých let odsouhlasena a implementována a v následujícím období již byly známy některé jejich bezprostřední dopady.

## **2.2. Výchozí stav na Slovensku**

I Slovensko se muselo potýkat s pozůstatky centrálně plánovacího hospodářství, na rozdíl od Polska však svou cestu k tržní ekonomice zahájilo o něco později, ještě ve společném státu s Českou republikou.

Výrazné odlišnosti od současného systému byly patrné zejména v příjmové straně rozpočtů. Daňová soustava v roce 1990 byla ještě pozůstatkem systému centrálně plánované ekonomiky<sup>1</sup> a kromě

---

<sup>1</sup> Daňová reforma byla na Slovensku provedena až v roce 1993.

vysokého objemu příjmů,<sup>2</sup> které do rozpočtu plynuly, byla nestandardní i jejich struktura. Nejvýznamnějším příspěvkem do veřejných rozpočtů byly na počátku 90. let výnosy z daně z obratu. Ta byla definována jako rozdíl mezi administrativně určenými maloobchodními a velkoobchodními cenami (Sheetal, Henri, 1995) a mimo jiné sloužila v podmínkách centrálního plánování k regulaci převisů poptávky nad nabídkou. Jelikož se taková situace nemohla promítnout do změny ceny, byl nesoulad řešen změnou zdanění. Vznikaly tak vysoké sazby u luxusního zboží a naopak minimální (často záporné) sazby u základních produktů, jako jsou potraviny. Jedním z důsledků této politiky bylo obrovské množství jednotlivých tarifů, jejichž počet převyšoval 1000<sup>3</sup> (Sheetal, Henri, 1995). Komplikovanost soustavy byla navíc ještě umocněna tím, že sazby a zařazení zboží do nich nebylo dáno zákonem, ale mohlo být libovolně měněno podle potřeb plánovitého hospodářství.

Daně z příjmu, které jsou v západních demokraciích zpravidla nejdůležitějším příjmem rozpočtu, hrály v socialismu pouze marginální roli a jejich postavení se v roce 1990, tedy na samém počátku transformace, změnilo pouze nepatrně. Příjmové daně byly uvaleny jen na úzkou skupinu samostatně zaměstnaných osob (umělců, odborníků) a dosahovaly takové výše, aby byl příjem těchto skupin snížen na úroveň obvyklou ve státním sektoru. Zdanění mezd, které zahrnovalo i příspěvky na sociální pojištění se odehrávalo spíše na podnikové úrovni, a to často jednoduchou úpravou hotovosti zaslané na výplatu mezd (Tanzi, 1995). Tyto příjmy však nedosáhly velkého významu v objemu rozpočtu, neboť mzdy byly velmi nízké.

V roce 1990 byly přijaty alespoň některé úpravy, které reflektovaly rozvoj soukromého podnikání a tak byla v případě daně z příjmu progresivní daň se sazbami v rozmezí 15-55 % doplněna řadou úlev a odečitatelných položek ve prospěch podnikatelů. Kromě toho byl také značně zjednodušen systém daně z obratu (došlo ke snížení počtu sazeb na čtyři, v rozmezí 0–32 % (Široký 2003)). S těmito drobnými změnami pak systém přetrval do konce roku 1992 a až počátkem následujícího roku byl po rozdělení republik na Českou a Slovenskou nahrazen novým daňovým uspořádáním.

I o výdajové straně veřejných rozpočtů můžeme říci, že jejich objem byl relativně vysoký a také jejich struktura zcela neodpovídala potřebám tržní ekonomiky. Československo vstupovalo do

---

<sup>2</sup> V roce 1990 byl podíl celkových veřejných příjmů na HDP 61,1 % (Jonáš, 1997).

<sup>3</sup> Na samém počátku roku 1990 platilo cca 1500 sazeb daně z obratu v rozmezí -291 % až + 83 % z obchodní ceny (Klaus, 1991).



devadesátých let s více než šedesátiprocentním podílem veřejných výdajů na hrubém domácím produktu.<sup>4</sup>

Prakticky stejná situace jako v Polsku panovala v oblasti podnikových dotací. Tyto dotace začaly být odbourávány již na počátku devadesátých let, ale k jejich skutečně razantnímu poklesu mohlo dojít až po převedení státních podniků do soukromých rukou.

V roce 1990 přetrvával socialistický systém také v transferech obyvatelstvu. Stát svým občanům zaručoval poměrně široké spektrum bezplatných služeb – byly vypláceny dávky v hotovosti, také naturální příspěvky (lékařská péče, vzdělání, jesle, školní družiny, domovy důchodců) a navíc bylo dotováno spotřební zboží a služby (např. ceny potravin a bydlení byly dotovány prostřednictvím záporné daně z obrátu). V sociální oblasti však v počátku devadesátých let prakticky k žádným zásadním změnám nedošlo – reformátoři se obávali ztráty podpory transformačního procesu a byl kladen poměrně velký důraz na udržení celospolečenského konsensu a sociálního smíru.

Kromě vysokých sociálních výdajů se Slovensko (podobně jako ostatní tranzitivní ekonomiky) potýkalo také s vysokými výdaji na mzdy ve státním sektoru. To bylo způsobeno zejména vysokým počtem státních zaměstnanců (Gönenc, Walkenhorst, 2004).

Ani takto vysoké výdaje však neohrozily rozpočtovou stabilitu - veřejné rozpočty byly na přelomu 80. a 90. let víceméně vyrovnané a i veřejný dluh se pohyboval v přijatelných mezích. I v prvních letech transformačního procesu pak reformátoři uplatňovali restriktivní rozpočtovou politiku – byl udržován vyrovnaný rozpočet a nedošlo ani k nárůstu veřejného dluhu.

Problematičtější než rozpočtová rovnováha byl ovšem vliv takto prováděné fiskální politiky na hospodářský růst. Lze říci, že byla z dlouhodobého hlediska neudržitelná, neboť prohibitivní daňové sazby a přebujelé sociální výdaje působily negativně na pracovní nasazení a také efektivita investic byla velmi nízká (a tedy ani vládní investice neměly předpokládaný prorůstový efekt).

K systémovým reformám, které měly tento stav napravit, však došlo až po rozdělení republik na Česko a Slovensko. V nástupnickém státu pak měla být dokončena privatizace a provedena reforma daňového systému. Tento vývoj však již bude předmětem našeho zájmu v další části.

---

<sup>4</sup> 61,5 % (Jonáš 1997).

### 3. VÝVOJ FISKÁLNÍ POLITIKY

Nyní se dostáváme k části, která tvoří základ našeho textu. Popíšeme zde konkrétní vývoj fiskální politiky v Polsku a na Slovensku od roku 1990, resp. 1993, do současnosti v kontextu jejího vlivu na zásobu kapitálu a tedy hospodářský růst země.

#### 3.1. Veřejné příjmy

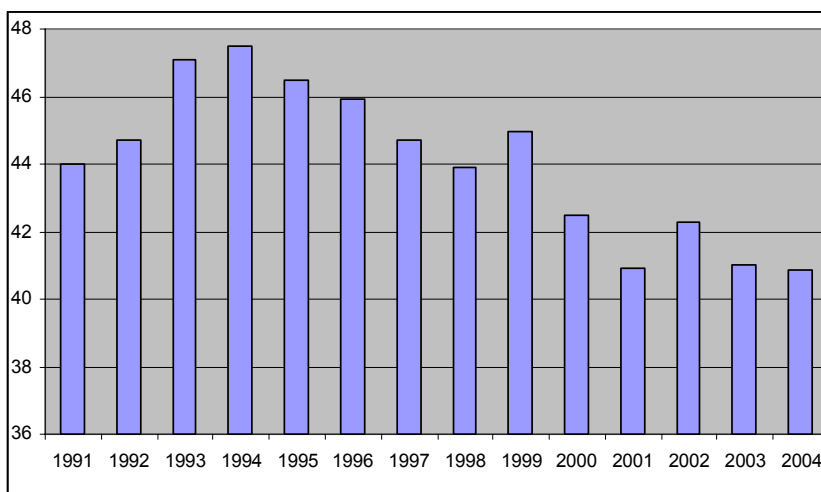
Nejprve se zaměříme na příjmovou stranu. Z hlediska dopadů nastavení veřejných příjmů na zásobu kapitálu pro nás budou důležité zejména prvky daňového systému, které ovlivňují motivaci ekonomických subjektů spořit a investovat (Frait, Červenka, 2002).

V následujícím textu ukážeme, jak se v obou zemích vyvíjelo zdanění důchodu a spotřeby, které ovlivňuje úspory. Za tímto účelem budeme sledovat poměr příjmů státu z nejdůležitějších přímých a nepřímých daní a jejich výši. Také se podíváme na vývoj zdanění příjmů korporací a výnosů z kapitálu, které působí na investice a tedy budoucí zásobu kapitálu.

#### Veřejné příjmy v Polsku

Nejprve se pro celkový přehled o situaci podívejme na veřejné příjmy, respektive na vývoj jejich podílu na hrubém domácím produktu.

Graf č. 1: Veřejné příjmy (v % HDP)



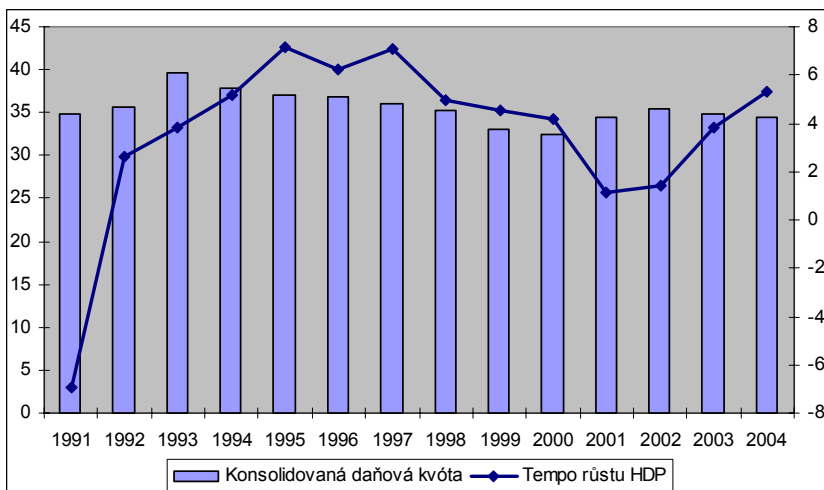
Zdroj: OECD Statistical Compendium

Můžeme zde vidět, že na samém počátku devadesátých let byl podíl veřejných příjmů na HDP relativně nízký, alespoň tedy ve srovnání s dalším vývojem v bezprostředně navazujících letech. Je to způsobeno tím, že transformace ekonomiky byla započata již o dva roky dříve, tedy v roce 1989, a jejím cílem bylo velmi rychlé snížení

role státu v ekonomice. Podíl veřejných příjmů na produktu tedy v letech 1991 až 1992 nedosahoval ani 45 %, což bylo v porovnání s ostatními zeměmi bývalého východního bloku poměrně nízké číslo. V dalších letech však nebyla polská vláda schopna nastoupené tempo přechodu k tržní ekonomice udržet a podíl veřejných příjmů na produktu se výrazně zvýšil. K nárůstu došlo zejména v reakci na informace o prudkém hospodářském poklesu způsobeném restrikcí, který byl výrazně větší, než předpovídaly původní odhady. Tento z pohledu veřejnosti nepříznivý vývoj vyvolal nervózní politickou atmosféru a transformační program začal ztrácet důvěru. Politiky i ekonomy to dokonce vedlo ke snahám znovu nastartovat ekonomický růst a došlo k uvolnění transformačních snah (Bratkowski, 1995), byly zvýšeny vládní výdaje (jak uvidíme v následující části) a současně výrazně narostly i příjmy.

Teprve od roku 1995 začal podíl veřejných příjmů na hrubém domácím produktu země opět klesat. Pokles tohoto poměru ve druhé polovině devadesátých let byl ovšem způsoben zejména vysokým tempem růstu hrubého domácího produktu, který např. v roce 1995 dosáhl 7 % a i v následujících letech se pohyboval okolo úrovně 6 % (viz graf č. 2). Docházelo i ke snižování daňové zátěže ekonomických subjektů, to však již můžeme lépe demonstrovat následujícím grafem (graf č. 2), zobrazujícím vývoj konsolidované daňové kvóty.

Graf č. 2: Konsolidovaná daňová kvóta a tempo růstu HDP

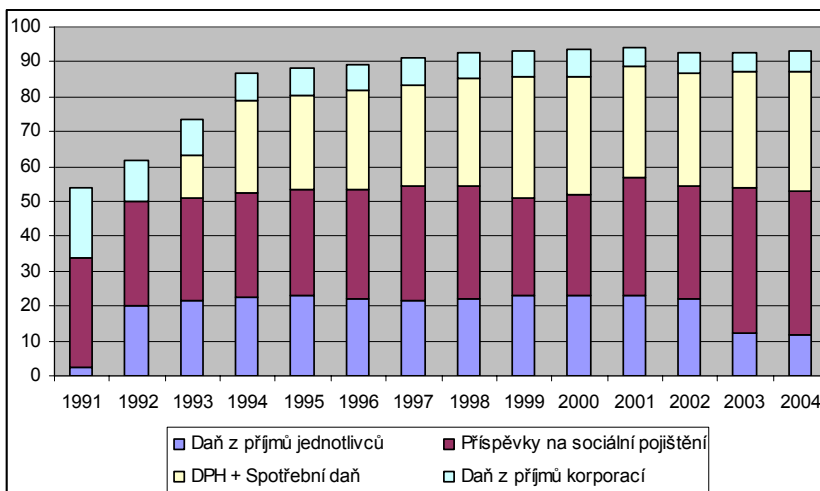


Zdroj: OECD Statistical Compendium

Zde vidíme, že k poklesu daňové zátěže docházelo již od roku 1994 (opět se ovšem jedná o podíl daní na HDP a roli tedy hrál i růst produktu). K poklesu daňové zátěže (myšleno úrovní daňových sazeb) v tomto období nicméně také došlo. Například daň z příjmů korporací klesla o 8 procentních bodů a v roce 2000 činila 32 %, poklesly také

sazby daně z osobního příjmu jednotlivců, naproti tomu však vzrostly sazby DPH. Došlo rovněž ke zjednodušení daňového systému, byly zrušeny některé odečitatelné položky a příspěvky (například u investičních výdajů, investic domácností a nákupu cenných papírů) (OECD, 1998). Jak se tyto změny projeví v podílu jednotlivých daní na celkových daňových příjmech reflektuje následující graf (graf č. 3).

Graf č. 3: Podíl hlavních daňových příjmů na celkových daních (v %)



Zdroj: OECD Statistical Compendium

V grafu jsou zachyceny pouze daně, které tvořily hlavní daňové příjmy v celém sledovaném období, není tedy zachycen podíl např. daně z obratu, která byla na počátku devadesátých let zrušena a nahrazena jinými nepřímými daněmi (DPH a spotřebními daněmi). Z tohoto důvodu se nám může jevit, že v prvních letech zobrazujeme pouze malou část z celkových daní (DPH ani spotřební daň v této době ještě neexistovaly).

Můžeme pozorovat, že změny ve struktuře daní se projeví růstem podílu daně z osobního příjmu, který byl mezi roky 1991 a 1992 hlavním zdrojem růstu podílu přímých daní. Příspěvky na sociální pojištění, které jsou vlastně také zdaněním osobního příjmu, naproti tomu zůstávaly prakticky až do roku 2002 na stejné úrovni a teprve v posledních dvou letech sledovaného období jejich podíl vzrostl. Můžeme vidět, že to však bylo na úkor daně z osobního příjmu jednotlivců, celkové zdanění příjmů zůstalo tedy nezměněno.

V prvních letech lze také vidět, že docházelo k poklesu podílu příjmů daně z příjmů korporací. Největší pokles byl zaznamenán mezi lety 1991 a 1994. K dalšímu snížení pak došlo v počátku druhé dekády, kdy vláda v rámci reformy snížila sazbu daně z příjmů korporací z 34 % v roce 1999 na 22 % v roce 2004 (Cavalcanti, Li, 2000). Toto snížení daňové zátěže podniků se projevuje snížením nákladů

podnikání a může tedy znamenat růst motivace pro podnikatelskou aktivitu, která se následně projeví v růstu kapitálové zásoby a tedy hospodářským růstem.

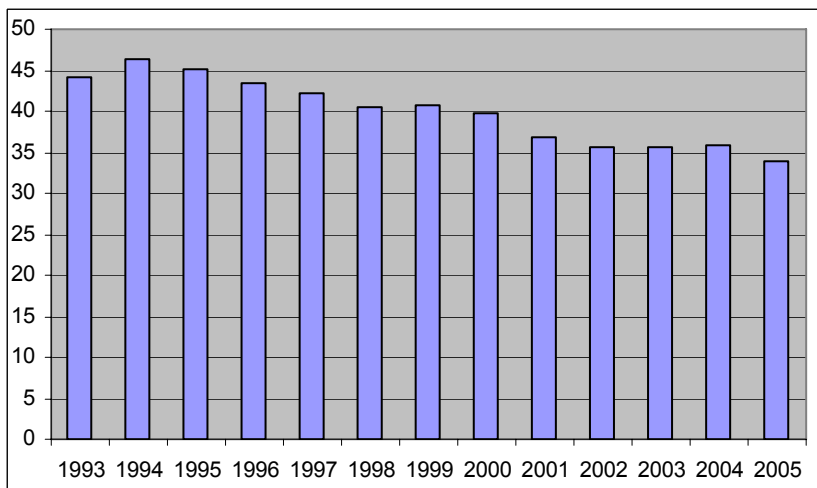
Mnohem výraznější změnu však znamenalo zavedení daně z přidané hodnoty. V našem grafu se její zavedení poprvé projevilo v roce 1993 a podíl nepřímých daní na celkových daňových příjmech od této chvíle rostl až do roku 2000, kdy se ustálil na úrovni zhruba 30 %. V počátku druhé dekády se na podílu nepřímých daní podepsala zejména snaha o harmonizaci DPH s daňovým systémem EU (Cavalcanti, Li, 2000).

I přes tento trend však vidíme, že přímé daně (pokud tedy do této skupiny zařadíme i příspěvky sociálního pojištění) tvořily po celé období zhruba 60% podíl na celkových daňových příjmech. Nepřímé daně tvořily spíše menšinovou složku. V předchozím textu jsme zmínili, že právě poměr přímých a nepřímých daní může významně ovlivnit motivaci soukromých subjektů k tvorbě úspor. Relativně nižší nabídka úspor pak zřejmě negativně ovlivní také objem současných investic a potažmo budoucí zásobu kapitálu.

## Veřejné příjmy na Slovensku

I v případě Slovenska se pro celkový přehled nejprve podíváme na vývoj veřejných příjmů v poměru k hrubému domácímu produktu.

Graf č. 4: Veřejné příjmy (v % HDP)



Zdroj: OECD Statistical Compendium

Na Slovensku byl v roce 1993 zaveden nový daňový systém a provedena kompletní daňová reforma. Průvodním znakem nového systému byly vysoké daňové sazby a minimum výjimek. V grafu č. 4 vidíme, že se sice podíl veřejných příjmů (mezi nimiž měly právě ty daňové dominantní podíl) oproti vysokým hodnotám z počátku

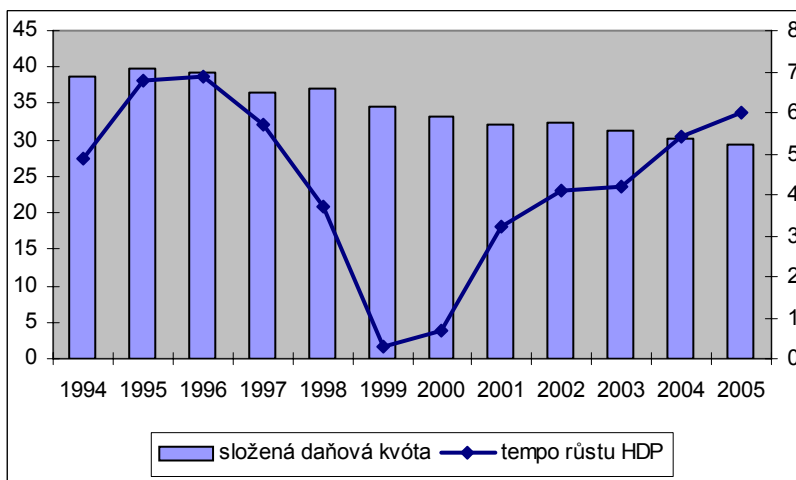
devadesátých let podařilo snížit, nicméně poměr příjmů k produktu stále přesahoval 40% hranici.

K poklesu podílu příjmů na HDP začalo docházet od roku 1995 a sestupná tendence tohoto poměru pokračovala s různou intenzitou až do roku 2001, kdy se podařilo poměr příjmů snížit až k hranici 35 % HDP. Od této doby až do současnosti zůstává poměr relativně stabilní.

Tento na první pohled příznivý vývoj ovšem nebyl alespoň v průběhu první poloviny sledovaného období zapříčiněn žádoucí snahou vlády snížit roli státu v hospodářství. V druhé polovině devadesátých let došlo především k selhání aparátu při výběru daní a navíc také k velkému propadu hospodářské výkonnosti podniků a tudíž nízkým příjmům ze zdanění korporací (Martins, Price, 2000) (blíže se vývoji těchto příjmů budeme věnovat později).

Podívejme se v dalším grafu (graf č. 5), jak daňové příjmy korespondovaly s vývojem hrubého domácího produktu.

Graf č. 5: Konsolidovaná daňová kvóta (v %HDP)



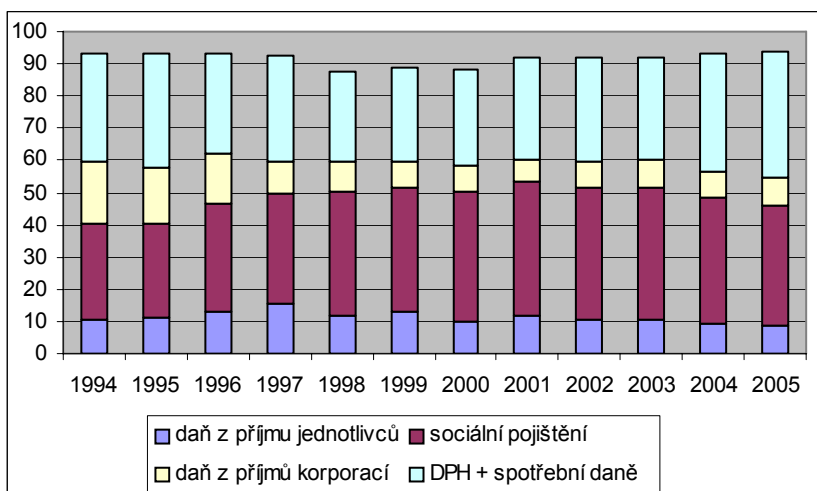
Zdroj: OECD Statistical Compendium

V tomto zobrazení je zmíněná souvislost patrnější. Můžeme vidět, že v období propadu tempa růstu HDP došlo zároveň také k poklesu konsolidované daňové kvóty, ovšem od roku 2001 již vidíme návrat k relativně vysokým tempům růstu, taktéž doprovázený pokračujícím poklesem podílu daní na HDP. Zde se tedy již zřejmě projevila snaha vlády o snížení daňové zátěže domácích subjektů. V roce 2000 byla například ve snaze zlepšit podnikatelské prostředí snížena sazba daně z příjmů korporací ze 40 % na 29 % a klesly také sazby daně z příjmu v nejnižších pásmech (Ekonomické přehledy OECD, 2002). Tyto změny snížily celkové daňové příjmy o 1,5 procentního bodu HDP, v letech 1999 a 2000 však byl tento výpadek z důvodů obav

o rozpočtovou rovnováhu kompenzován dočasně zavedenou dovozní přírážkou, která zabezpečila rozpočtové příjmy ve výši 1 % HDP (Ekonomické přehledy OECD, 2002).

V kontextu naší analýzy však bude zřejmě nejzajímavější posoudit vývoj konkrétních daňových příjmů, respektive vliv daňového systému na motivaci domácích subjektů k úsporám a investicím. V grafu č. 6 je zobrazen podíl nejdůležitějších daní jako podíl na celkových daňových příjmech. Na zobrazeném vývoji vybraných příjmů můžeme ilustrovat některé základní souvislosti, které jsou důležité pro naši analýzu vlivu fiskální politiky na zásobu kapitálu. Pro nás bude důležitý zejména vzájemný poměr zdanění individuálních příjmů a spotřeby a také vývoj zdanění podniků.

Graf č. 6: Podíl hlavních daňových příjmů na celkových daních (v %)



Zdroj: OECD Statistical Compendium

Podíváme-li se na aktivity, které podléhají zdanění, vidíme, že relativně malý podíl připadá na daň z příjmů korporací, o které jsme se již zmiňovali. Výrazný pokles jejího podílu na celkových příjmech z let 1995–1997 můžeme připsat poklesu výkonnosti soukromých podniků v tomto období (Martins, Price, 2000), po roce 2000 se již začalo promítat především snížení sazby této daně.

Daň z příjmů korporací znamená zvýšené náklady podnikání a snížení této daně, ke kterému v roce 2000 došlo, může znamenat růst motivace pro podnikatelskou aktivitu. Důsledkem tohoto kroku vlády tak pravděpodobně bude vyšší počet uskutečněných investic v zemi a tedy větší zásoba kapitálu, než by tomu bylo jinak.

Velmi důležité pro náš rozbor je zejména srovnání vývoje poměru zdanění jednotlivců a to, do jaké míry ekonomické subjekty zatěžuje zdanění příjmu nebo spotřeby. Tuto souvislost ilustruje v grafu č. 6

vzájemný poměr nepřímých daní (DPH + spotřební daň) a příjmových daní. Můžeme vidět, že až do roku 2001 podíl nepřímých daní na celkových daňových příjmech klesal, naproti tomu zdanění osobního příjmu (včetně příspěvků na sociální pojištění) se souběžně každým rokem zvyšovalo. Tento vývoj ve „prospěch“ individuálního příjmu ovšem může znamenat snížení motivace soukromých subjektů spořit, neboť příjem je v porovnání se spotřebou zatěžován více, než tomu bylo dříve. Pokles úspor, který se s takovou daňovou politikou vlády může projevit, se zároveň promítne v nižší úrovni investic, a tedy zásoby kapitálu v příštím období. Pokud k tomu navíc připojíme již zmíněné skutečnosti o vývoji daně z příjmů korporací, můžeme říci, že slovenská fiskální politika do roku 2001 růstu zásoby kapitálu nepomáhala, naopak působila opačným směrem.

Po roce 2001 se poměr přímých a nepřímých daní zcela obrátil: v podílu na celkových daňových příjmech začaly přímé daně „ztrácet“ ve prospěch nepřímých a porovnáme-li tento vývoj s tempem růstu HDP (graf č. 5), můžeme říci, že v tomto období skončil propad tempa růstu a začalo docházet k návratu k vyšším hodnotám. Tuto změnu ve strategii výběru daní můžeme tedy hodnotit z hlediska konkurenceschopnosti země jako pozitivní.

### **3.2. Veřejné výdaje**

Nyní se dostáváme k výdajové straně veřejných rozpočtů. Na úvod je zde třeba zmínit několik základních skutečností, které naši analýzu tohoto segmentu ovlivní.

Podobně jako v případě příjmů se nebudeme zajímat pouze o to, jak se vyvíjely veřejné výdaje v Polsku a na Slovensku celkově, ale především nás bude zajímat, do jakých oblastí směřovaly. Nejběžněji jsou vládní výdaje členěny na transfery domácnostem a vládní nákupy zboží a služeb, podstatnou součástí jsou také dotace podnikům a nás budou v tomto textu zajímat především vládní investice.

Z údajů OECD je patrné, že v moderních ekonomikách hrají dominantní úlohu transfery domácnostem (OECD Statistical Compenium), ty však na kapitálovou zásobu země nepůsobí nebo ji ovlivňují jen velmi nepřímo. Relativně významnou částkou, která plyne z veřejných rozpočtů, jsou také dotace podnikům a finančním institucím. Prorůstový efekt tohoto typu výdajů je ovšem opět nejistý. Dotace jednak poskytují zdroje podnikatelům, kteří (pokud je efektivně využijí) mohou zvýšit svůj výstup, na druhou stranu je nutno říci, že dotace jsou zpravidla poskytovány ztrátovým firmám, o jejich efektivním využití lze tedy pochybovat.

Ze širokého spektra veřejných výdajů nás tedy v kontextu vlivu na kapitál budou zajímat především vládní investice. Můžeme říci, že vládní investice do infrastruktury zřejmě zlepšují produkční funkci (Barro, 1997) a tak pozitivně působí na hospodářský růst. Domníváme

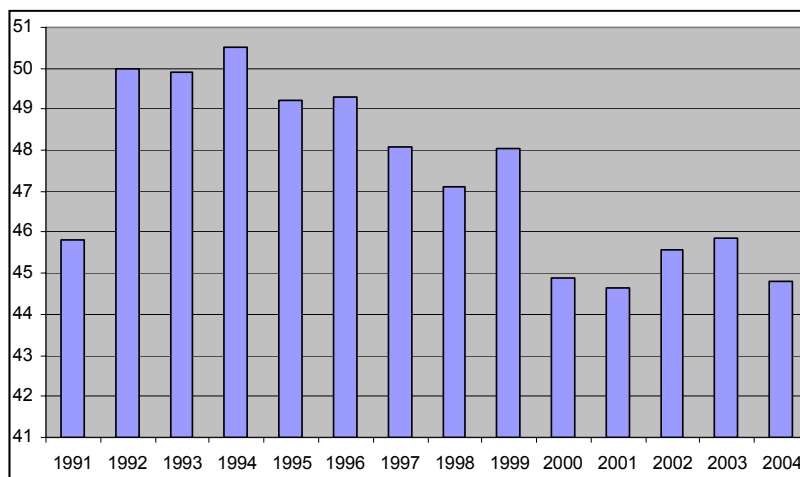


se, že lze předpokládat, že například investice do výstavby či oprav dopravní infrastruktury by soukromými subjekty uskutečňovány nebyly nebo by tyto investice nebyly natolik efektivní, jako může být jejich svěřeni do oblasti kolektivního rozhodování, a tedy financování z veřejných rozpočtů. S jistou dávkou zjednodušení tak budeme v našem textu považovat vládní investiční výdaje za produktivní. Jedná se samozřejmě o zjednodušení, které nicméně můžeme podpořit smysluplnou úvahou. Zlepšení úrovně infrastruktury (investice do stavby a opravy silnic, železnic, letišť nebo také zajištění transportu energií) zvyšuje návratnost soukromého podnikání, což vede ke stimulaci investic, a tedy vyšší zásobě kapitálu v příštím období. Naši úvahu podporují i některé studie zabývající se vztahem vládních výdajů a hospodářského růstu, například studie Baiera a Glomma (2001) uvádí, že dopad vládních investic na růst může být velmi významný, a to i v případě, že vinou omezených příjmových zdrojů zapříčiní pokles výdajů na ostatní vládou poskytované služby.

## Veřejné výdaje v Polsku

Nejprve se podívejme, jak se vyvíjel podíl veřejných výdajů na hrubém domácím produktu v Polsku. Tento vývoj nám ukazuje následující graf:

Graf č. 7: Veřejné výdaje (v % HDP)



Zdroj: OECD Statistical Compendium

Můžeme zde pozorovat podobný vývoj jako v případě veřejných příjmů, pouze s tím rozdílem, že návrat k vysokým hodnotám (okolo 50 % ku HDP) nastal již o rok dříve, tedy v roce 1992. Na tomto růstu výdajů se podílel především vysoký nárůst transferů, kterými se polská vláda snažila kompenzovat sociální dopady transformace. Jednou z příčin byla transformační recese, která se v tomto období výrazně projevila zvýšením nezaměstnanosti, a to zatížilo výdajovou stranu státního rozpočtu. Systém pro přidělování podpor v nezaměstnanosti

byl navíc v Polsku velmi benevolentní a dávky byly zároveň relativně vysoké, proto byla zátěž pro rozpočet neúměrná a systém podpor v nezaměstnanosti musel být počátkem devadesátých let několikrát upravován (Bratkowski, 1995). Navíc vznikl velmi benevolentní systém pro přidělování invalidních důchodů a částky plynoucí do penzijního systému tvořily značnou zátěž veřejných rozpočtů (Bratkowski, 1995).

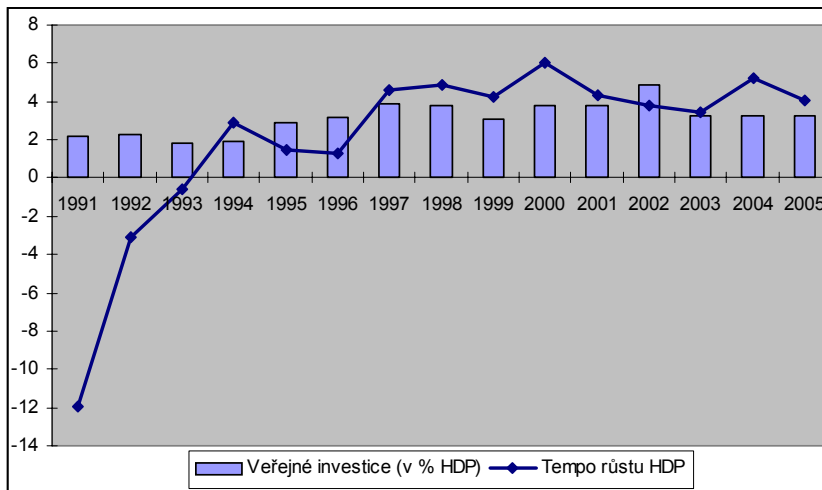
Sociální politika v devadesátých letech byla tedy značnou zátěží polských veřejných rozpočtů a i přes snahu o zpřísnění přidělování transferů zůstávaly některé dávky v mezinárodním srovnání stále velmi vysoké. Jako ilustrativní problém je často zmiňováno již uvedené benevolentní přidělování invalidních důchodů, které tvoří neobvykle vysokou částku, dosahující až dvojnásobku průměru zemí OECD (Burns, Yoo, 2002).

K dalším faktorům, které měly za následek růst podílu výdajů na hrubém domácím produktu, ještě připojme snahu polské vlády zmírnit transformační recesi, která se projevila vyšším propadem HDP, než se původně přepokládalo. V důsledku tohoto propadu ztratila původně zamýšlená rychlá reforma politickou podporu a sílily hlasy pro aktivní zapojení vlády v nastartování ekonomického růstu.

Zmíněné faktory ústící v růst veřejných výdajů ovšem zřejmě nijak pozitivně neovlivnily kapitálovou zásobu země a jejich dopad na růst byl spíše nepřímý. Projevily se totiž (jak ukáže další část textu) v rozpočtové nerovnováze, která, jak uvidíme, pravděpodobně růst a tedy konkurenceschopnost ekonomiky ovlivnit mohla.

Částí výdajů, na kterou bychom se s ohledem na vliv růstu zásoby kapitálu mohli zaměřit, jsou veřejné investice. Jak bylo zmíněno výše, existuje reálná možnost se domnívat, že vládní investice působí produktivně a zvyšují hospodářský růst. Zde ještě připomeňme, že hovoříme o tranzitivní ekonomice a v Polsku i v podobných zemích existovaly v devadesátých letech určité mezery ve vybavenosti zemí infrastrukturou (alespoň tedy infrastrukturou v odpovídajícím stavu). V takovýchto zemích se pak lze podle řady studií a názorů reálně domnívat, že veřejné investice mohou mít prorůstový efekt (Bratkowski, 1995). Na vývoj polských veřejných investic se můžeme podívat v následujícím grafu (graf č. 8).

Graf č. 8: Veřejné investice a růst HDP



Zdroj: Statistiky MMF

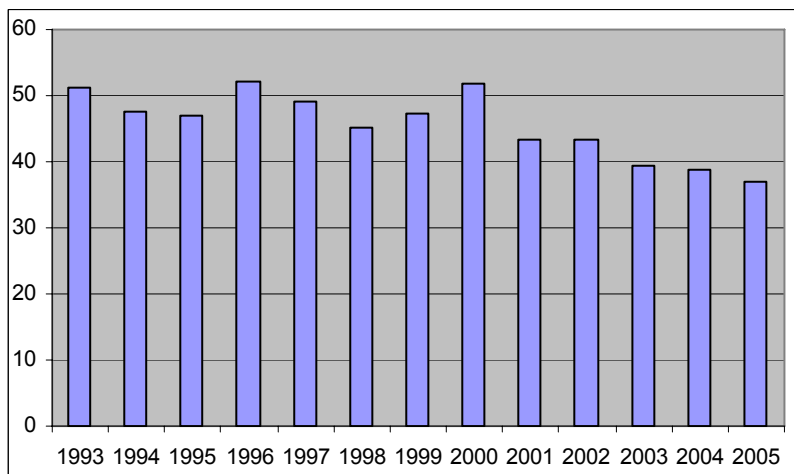
Zde vidíme, že v průběhu zobrazených let zůstával podíl veřejných investic na HDP zhruba konstantní, zatímco tempo růstu produktu se ve stejném období měnilo. Na základě těchto údajů lze tedy těžko jednoznačně říci, zda měly vládní investice výraznější vliv na růst zásoby kapitálu, a tedy potažmo na hospodářský růst a konkurenceschopnost ekonomiky.

Můžeme ovšem konstatovat, že výdajová politika polských vlád se v období devadesátých let spíše orientovala na transfery domácnostem než na stimulaci ekonomického růstu pomocí vládních investic. Jak však bylo zmíněno v úvodu textu, transfery domácnostem nemají jasný vliv na kapitálovou zásobu země, a proto se jimi nebudeme dále podrobněji zabývat. Výdajová politika a strategie polských vlád pro nás bude zajímavější spíše při pohledu na soulad s příjmovou stranou, kterému se věnuje část 3.3.

## Veřejné výdaje na Slovensku

Podívejme se nyní na vývoj veřejných výdajů na Slovensku mezi lety 1993–2005 (graf č. 9).

Graf č. 9: Veřejné výdaje (v % HDP)



Zdroj: OECD Statistical Compendium

Na výši veřejných výdajů na Slovensku se mimo jiné podepsaly vysoké náklady na platy státních zaměstnanců. Zaměstnanost ve veřejném sektoru byla výrazně vyšší oproti ostatním zemím střední Evropy (Gönenc, Walkenhorst, 2004) a slovenská vláda navíc v počátku sledovaného období usilovala o přiblížení mezd ve státním sektoru ke mzdám v soukromé sféře. K zásadnímu poklesu poměru veřejných výdajů k produktu tak v devadesátých letech prakticky nedošlo.

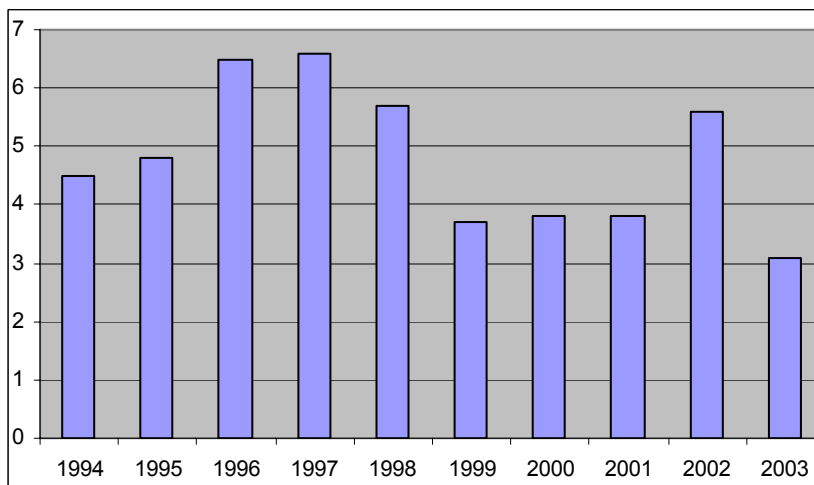
Mezi lety 1993–1995 můžeme vidět nepatrné snížení tohoto poměru, ke kterému došlo ve snaze o fiskální konsolidaci veřejných financí po rozdělení Československa. Od roku 1996 se však již prosazuje expanzivní fiskální politika vlády a veřejné výdaje znovu přesáhly hranici 50 % na HDP. Výdaje v tomto období rostly zejména v důsledku vysokých nákladů na provoz zdravotnictví a nákladných investičních projektů (MMF, 1999). Po roce 1998 se k těmto faktorům přidaly také předvolební výdaje plynoucí zejména z mimorozpočtových fondů (MMF, 1999), můžeme proto vidět další zvýšení podílu veřejných příjmů na HDP před rokem 2000. Na růstu výdajů se zároveň podepsala monetární restrikce, v jejímž důsledku došlo k prudkému nárůstu úrokových měr, a tedy nákladů na obsluhu veřejného dluhu (MMF, 1999).

Po roce 2000 se ovšem s novou vládou výrazně proměnil charakter fiskální politiky na Slovensku a došlo k výraznému poklesu veřejných výdajů. Můžeme vidět, že tento pokles pokračoval až do roku 2005. V tomto období docházelo ke komplexním reformám sociálních výdajů, zejména poklesly přídavky na děti (Moore, 2005).

K poklesu došlo začátkem nového desetiletí také v oblasti veřejných investic, které byly ve druhé polovině devadesátých let relativně

vysoké, a to i v porovnání s ostatními tranzitivními ekonomikami. Jejich vývoj můžeme posoudit v následujícím grafu (graf č. 10).

Graf č. 10: Veřejné investice (v %HDP)



Zdroj: Statistiky MMF

Data v grafu zobrazují pouze část období (konkrétně roky 1994–2003), nicméně v tomto období došlo k největším změnám v objemu veřejných investic a v jejich podílu na hrubém domácím produktu. Úroveň veřejných investic okolo 3 % produktu je běžná v zemích OECD a byla obvyklá také v ostatních tranzitivních ekonomikách (OECD Statistical Compendium). Podobné výše dosahovaly slovenské vládní investice také v počátku sledovaného období a koncem devadesátých let se na tuto úroveň také navrátily, ze standardu se ovšem vymykají roky 1996–1998.

V tomto období výrazně vzrostly veřejné investice v důsledku ambiciózní vládní politiky, která směřovala tyto prostředky zejména do budování infrastruktury, zvláště na budování a správu komunikací. Odhlédneme-li od vazby na příjmy, respektive na rovnováhu veřejných rozpočtů, musíme v tomto případě nutně hodnotit vládní politiku jako prorůstovou. Utvrdit nás v tom může i pohled na tempa růstu HDP právě z těchto let, která v letech 1996 a 1997 dosahovala hodnot okolo 6 %. Nicméně již v roce 1998 toto tempo pokleslo na úroveň 4 % a v následujících letech došlo spíše ke stagnaci růstu.

Jak je něco takového možné? Bylo přece řečeno, že investice do infrastruktury za určitých podmínek zlepšují produkční funkci, a tedy působí pozitivně na hospodářský růst. Odpověď nalezneme, podíváme-li se na souvislosti této expanzivní fiskální politiky. V části věnované veřejným příjmům jsme konstatovali, že mezi lety 1996–1998 se výrazně zhoršil výběr daní, navíc v tomto období nedocházelo na výdajové straně pouze k růstu investičních výdajů. Populistická

politika vlády s sebou nesla také vysoké výdaje v sociální oblasti a všechny tyto faktory spíše než k hospodářskému růstu vedly k vysokým rozpočtovým deficitům, vnější nerovnováze a následně také ke ztrátě kredibility slovenské ekonomiky. Po volbách v září 1998 došlo v režii již nové vlády k fiskální konsolidaci zaměřené na stabilizaci hospodářství a došlo k poklesu veřejných investic. O tomto tématu však již podrobněji pojednáme v následující části.

### **3.3. Rovnováha veřejných rozpočtů**

Jak bylo naznačeno, budeme se v této části zabývat vlivem rovnováhy veřejných rozpočtů na zásobu kapitálu a potažmo hospodářský růst. Při analýze budeme vycházet primárně z porovnání vzájemného souladu příjmové a výdajové strany veřejných rozpočtů tak, jak byly popsány v předchozích částech.

Nejprve se podívejme na to, jakým způsobem může rozpočtová rovnováha sama o sobě ovlivnit zásobu kapitálu v ekonomice. Důležitým momentem v tomto vztahu je nutnost případně nepokryté výdaje uhradit finančními prostředky. Nejběžnějším způsobem financování deficitu ve vyspělých zemích je dluhové financování, kdy si vláda na úhradu výdajů půjčuje na finančním trhu. Tím ovšem vytváří poptávku po úvěrech a v případě, že pokles veřejných úspor není dostatečně kompenzován růstem úspor soukromých, mohou vést deficity k převisu poptávky po úvěrech nad národními úsporami a tlačít tak na zvýšení reálné úrokové sazby. Vzhledem k tomu, že investice jsou vysoce citlivé na změny úrokové míry, způsobí její růst výrazný pokles investic, a ten se promítne ve snížení zásoby kapitálu v příštím období – každá generace tedy zatěžuje tu další tím, že za sebou nechává menší agregátní zásobu kapitálu a snižuje tak možnosti hospodářského růstu v budoucnosti (Barro, 1997).

Je však také možné, že subjekty zareagují na pokles veřejných úspor zvýšením úspor soukromých, čímž kompenzují vliv deficitu – k žádnému dopadu na úrokové sazby a potažmo investice a budoucí zásobu kapitálu tudíž nedojde. Racionálně jednající subjekt totiž interpretuje růst vládního deficitu stejně jako zvýšení daní. Tato souvislost byla formulována již Davidem Ricardem (Ricardův teorém ekvivalence) (Barro, 1997).

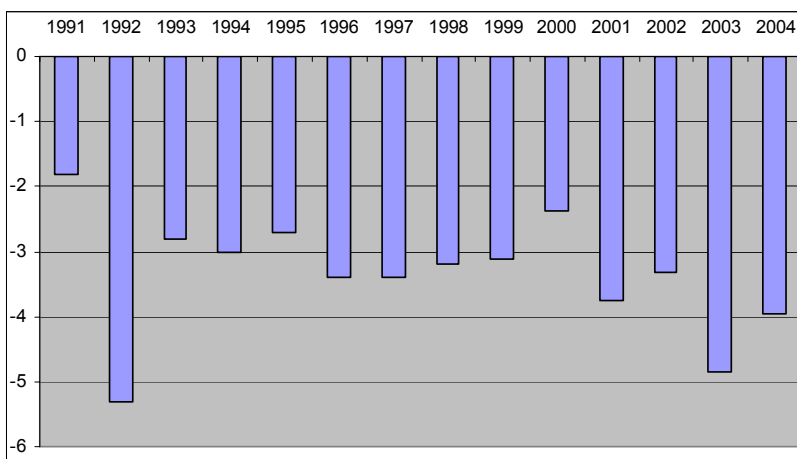
Je zřejmé, že pokud bychom chtěli a priori odhadnout vliv veřejného deficitu na domácí investice, bylo by třeba za tímto účelem přijmout nějaký předpoklad o chování a myšlení ekonomických subjektů. Jinými slovy, museli bychom se rozhodnout, zda budeme věřit neoklasickým postulátům o racionálně ekonomických agentů, kteří mají dokonalé informace, nebo budeme raději předpokládat, že jsou tito agenti informovaní špatně, či informace nedokáží správně vyhodnotit, případně obojí. Jakýkoliv takovýto předpoklad by však byl zřejmě příliš silný, nehledě na to, že je velmi pravděpodobné, že každý agent smýšlí o veřejném deficitu rozdílně. Pokusme se proto podobným

předčasným závěrům vyhnout a podívejme se, k jakému vývoji v reakci na pokles veřejných úspor ve sledovaných zemích došlo.

## Rovnováha polských veřejných financí

Pojďme se nyní podívat, jak se výše popsané souvislosti projevily v polské ekonomice v průběhu sledovaného období. V grafu č. 11 vidíme vývoj celkové rozpočtové rovnováhy v poměru k hrubému domácímu produktu.

Graf č. 11: Rozpočtová rovnováha (saldo v % HDP)



Zdroj: OECD Economic Outlook

Na datech salda rozpočtové rovnováhy můžeme pozorovat podobné souvislosti, které již byly popsány v předchozích dvou částech. Bylo zmíněno, že po počáteční restrikci a snížení podílu příjmů i výdajů na produktu, ke kterému došlo v počátku devadesátých let, nastal opět návrat k vysokým výdajům (zejména kvůli snaze vlády kompenzovat sociální dopady transformační recese), který je od roku 1993 provázen zároveň růstem podílu příjmů. Odlišná dynamika poklesu a následného opětovného růstu příjmů a výdajů se nejvíce projevila v roce 1992, kdy můžeme pozorovat razantní nárůst deficitu (resp. jeho podílu na produktu). S růstem rozpočtových příjmů se v následujících letech deficit snížil a do poloviny devadesátých let se jej dařilo držet pod hranicí 3 % HDP a i ve druhé polovině kolísal zhruba okolo této úrovně.

K dalšímu zhoršení rozpočtové rovnováhy došlo v roce 2001, kdy bylo kvůli neočekávaně vysoké inflaci rozhodnuto o kompenzaci starobních důchodů o 1,1 % HDP. Tento nárůst narušil vládou avizovanou snahu o konsolidaci veřejných rozpočtů, která byla zahájena již o rok dříve a k poklesu podílu deficitu na hrubém domácím produktu tehdy skutečně došlo. Snaha vlády však velmi brzo polevila a prakticky až do současnosti se projevuje tendence k rostoucímu zadlužování

a vysokým deficitům, které jsou polské vládě pravidelně vytýkány zprávami Evropské komise.

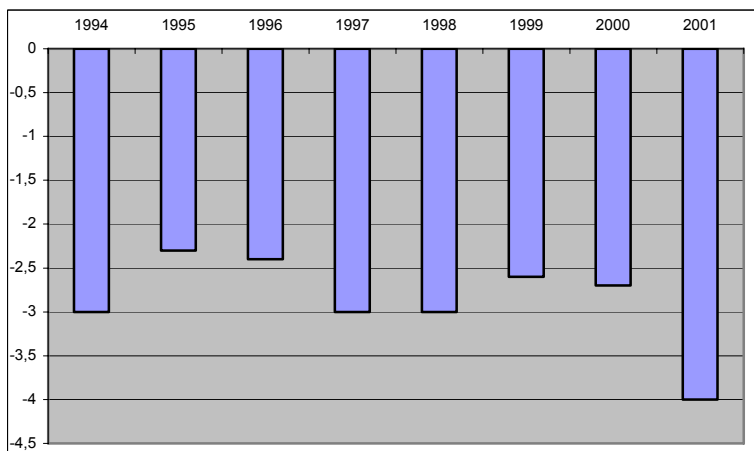
Právě vysoký veřejný dluh, který Polsko zdědilo z období komunistických vlád, je důvodem, proč deficitní rozpočty mohly pro zemi znamenat problémy. V průběhu devadesátých let se sice vládám podařilo dluh snížit (za použití příjmů z privatizace), a to až na přijatelných 36,9 % HDP (Statistiky MMF), ale s trvajícím deficitním hospodařením se opět vrátil rostoucí trend a podíl polského veřejného dluhu na HDP se znovu zvyšuje.

Při hodnocení období, které následovalo po roce 1999, je ovšem třeba vzít v úvahu ještě jednu zásadní skutečnost, která doposud nebyla zmíněna a která se výrazným způsobem podepsala na rovnováze polského státního rozpočtu. V roce 1999 totiž došlo v Polsku k reformě penzijního systému, která znamenala přechod z průběžně financovaného systému na třípilířový. Podrobnosti ohledně této změny ani konkrétní podmínky fungování nového systému pro nás v tuto chvíli nemusí být důležité, je však třeba vzít v úvahu finanční náročnost tohoto přechodu v letech, které bezprostředně následují po provedení změny. V Polsku byl přechod na nový důchodový systém financován růstem veřejného zadlužení, vznikající deficity lze tedy částečně připsat právě důchodové reformě. Podle údajů mezinárodního měnového fondu vzrostl polský veřejný dluh v důsledku financování důchodové reformy mezi lety 1999–2005 zhruba o 12 p. b.

Z předchozích údajů, kdy jsme mohli sledovat přetrvávající tendenci k deficitnímu hospodaření, můžeme vyvodit, že ve sledovaném období polská vláda aplikovala expanzivní fiskální politiku, zřejmě alespoň zpočátku ve snaze zmírnit sociální dopady transformace. V následujícím grafu, kde je rozpočtové saldo očištěno o vliv cyklických výkyvů, můžeme zaznamenat potvrzení tohoto závěru. Relevantní data ilustrující vývoj strukturálního deficitu (graf č. 12) je možno získat ze statistik OECD, nicméně výpočty nejsou ani zde provedeny pro celé sledované období. I přesto však můžeme vidět, že mezi lety 1994–2001 byl deficit zapříčiněn aktivní politikou vlád.



Graf č. 12: Cyklicky očištěné saldo veřejných rozpočtů (v % HDP)

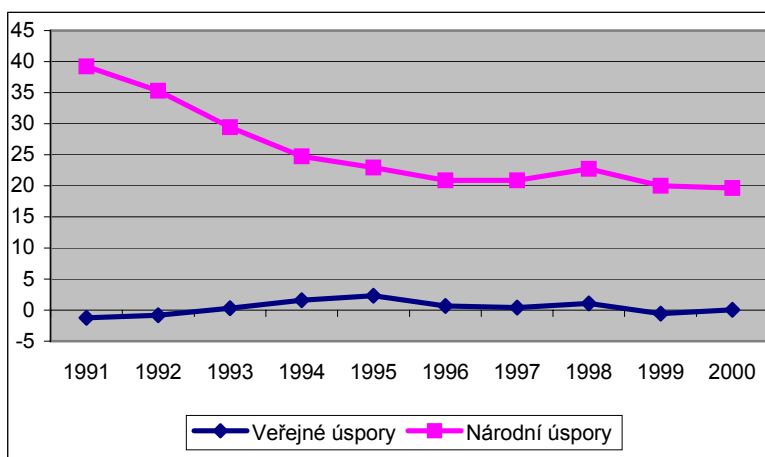


Zdroj: OECD Statistical Compendium

Zda však měla tendence k expanzi vliv na změny kapitálové zásoby v zemi, nám sama o sobě tato data říci nemohou. Podstatné je, jak na vládní politiku reagovaly soukromé subjekty v ekonomice a zda dostatečně kompenzovaly pokles národních úspor způsobený vyšším zadlužením veřejného sektoru.

V úvodní části bylo zmíněno, že pokud je pokles vládních úspor kompenzován soukromými úsporami (jejich růstem), nemá vládní deficit žádný vliv na investice, a tedy zásobu kapitálu. Podívejme se tedy, jak vypadala situace v Polsku v prvním desetiletí sledovaného období (graf č. 13).

Graf č. 13: Vývoj hrubých úspor (v % HDP)



Zdroj: OECD Statistical Compendium

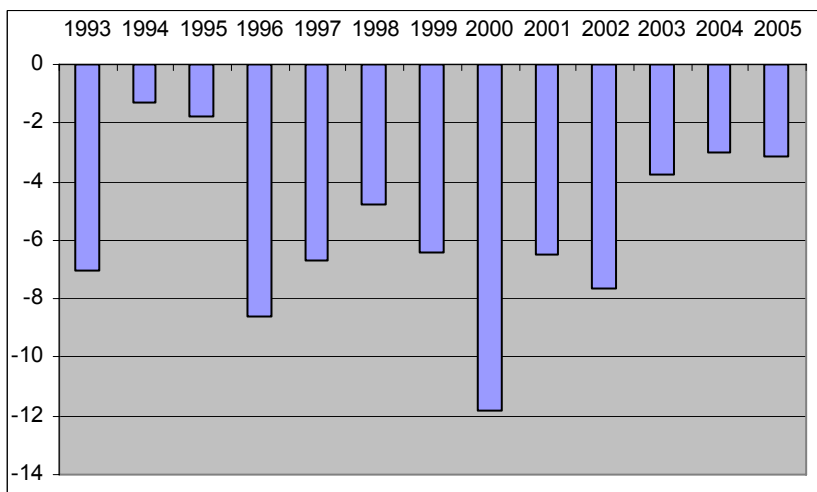
Zaměřujeme se přirozeně na období, kdy docházelo k nejvyšším deficitům. Z grafu je patrné, že k nízkým hodnotám úrovně veřejných úspor z počátku devadesátých let se přidával zároveň pokles úspor soukromých (celkové národní úspory se snižovaly a jejich pokles byl dokonce rychlejší než u veřejných úspor). Klesající trend národních úspor pokračoval i během mírného zvýšení veřejných úspor, a tedy poklesu deficitu v polovině devadesátých let, a trval až do roku 1998, kdy můžeme pozorovat mírné zvýšení podílu národních úspor na HDP, stejně jako nárůst úspor veřejných.

O jisté kompenzaci veřejných úspor soukromými tak můžeme hovořit zřejmě pouze v polovině devadesátých let, kdy se národní a veřejné úspory nevyvíjely shodně. K systematickému nahrazování veřejných úspor soukromými tedy v Polsku během devadesátých let nedocházelo. Na základě této skutečnosti můžeme říci, že deficitní hospodaření vlády mohlo znamenat větší množství zdrojů v ekonomice v aktuálním období (kdy k zadlužení došlo), nicméně zároveň následně také méně zdrojů pro investice v příštím období (pokles národních úspor, růst úrokové míry) a pravděpodobně také nižší zásobu kapitálu ceteris paribus.

## Rovnováha slovenských veřejných financí

Nyní se pro srovnání podívejme na vývoj rozpočtových deficitů na Slovensku (graf č. 14).

Graf č. 14: Rozpočtová rovnováha (saldo v % HDP)



Zdroj: OECD Statistical Compendium

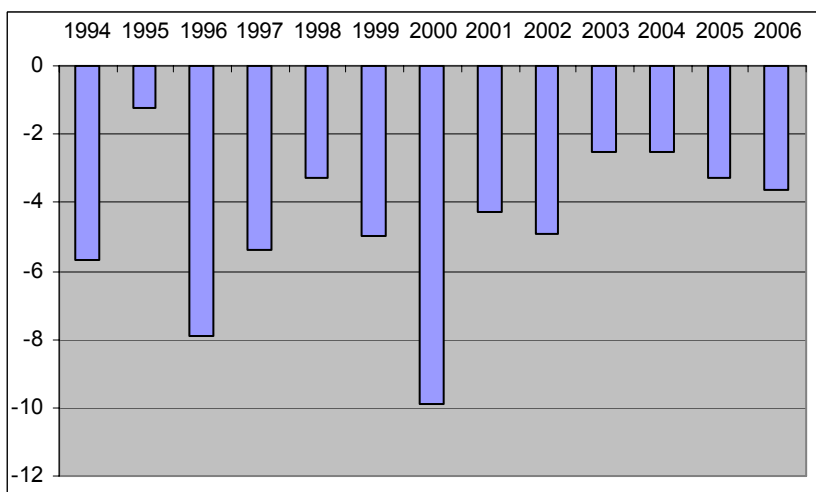
Z grafu vyčteme, že po rozdělení republik se slovenské vládě povedla rychlá a účinná fiskální konsolidace (z deficitu 7 % v roce 1993 se podařilo snížit schodek na 1 % HDP). Tato poměrně příznivá situace ovšem vydržela pouze dva roky, již od roku 1996 převážily snahu

o konsolidaci populistické kroky slovenské vlády. V následujících letech pak docházelo k fiskální expanzi za účelem podpořit ambiciózní investiční program (viz vývoj veřejných investic, graf č. 10), zvýšit mzdy ve veřejném sektoru tak, aby se přiblížily mzdám v soukromém sektoru a zvýšit také úroveň sociálních dávek. To vše tak, aby nebylo nutné zvyšovat daně.

V roce 1997 reagovala na uvolněnou fiskální politiku centrální banka, která sáhla k silné monetární restrikci v obavě ze stálého zhoršování vnější rovnováhy. Restrikce však byla podkopána ještě větší fiskální expanzí. V důsledku restrikce pak došlo k velkému nárůstu úrokových měr, což vedlo k napětí v bankovním sektoru a rostoucím potížím vlády s financováním svých operací (Martins, Price, 2000).

Přestože se v tomto období podepsala na zhoršení fiskální rovnováhy právě výše úrokových měr (vzrostly náklady na obsluhu veřejného dluhu), stále byla hlavní příčinou záporných sald veřejných rozpočtů fiskální expanze vlády. Tuto skutečnost dokládá také následující graf (graf č. 15).

Graf č. 15: Primární bilance (v % HDP)

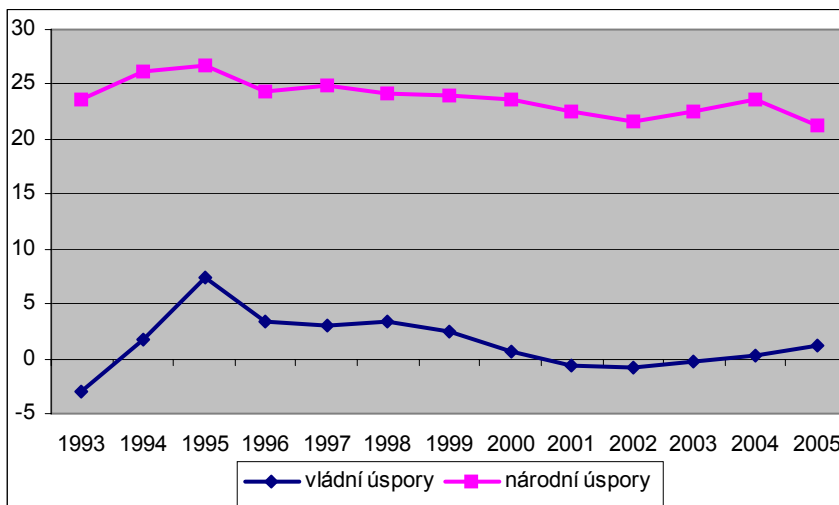


Zdroj: OECD Statistical Compendium

Co je však při posuzování vlivu fiskální politiky na zásobu kapitálu v zemi nejdůležitější, je opět reakce jednotlivých ekonomických subjektů na popsané rozpočtové chování vlády. Konkrétně stejně jako v případě Polska budeme porovnávat vývoj soukromých úspor, respektive budeme se snažit zjistit, zda kompenzovaly změny úspor veřejných tak, aby výsledný stav odpovídal Ricardovu teorému ekvivalence.

Vývoj hrubých úspor (celkových národních a veřejných) je zobrazen v následujícím grafu (graf č. 16).

Graf č. 16: Vývoj hrubých úspor (v % HDP)



Zdroj: Statistiky MMF

Ani v případě Slovenska není přesná kompenzace změn veřejných úspor patrná. Vývoj národních úspor v podstatě kopíroval vývoj úspor veřejných, snad jen o něco pomalejším tempem – k mírné kompenzaci ze strany úspor soukromých subjektů tedy mohlo docházet, nicméně je zjevné, že nebyla dostatečná na to, aby vládní fiskální politice bylo znemožněno zásobu kapitálu v zemi ovlivnit.

## 4. ZÁVĚR

V textu jsme ukázali, že fiskální politika má řadu prostředků pro ovlivnění zásoby kapitálu a může tak jeho prostřednictvím působit na hospodářský růst. Cílem tohoto textu bylo podat přehled prvků fiskální politiky v Polsku a na Slovensku, které na zásobu kapitálu působily, a analyzovat dopady rozpočtového působení vlády na konkurenceschopnost ekonomiky. Závěrem bychom rádi shrnuli poznatky, které z analýzy vyplynuly.

Na straně příjmů veřejných rozpočtů jsme mohli vidět, že v prvních letech sledovaného období byl podíl veřejných příjmů na hrubém domácím produktu poměrně nízký, postupně se ovšem zvyšoval až do roku 1994. V souvislosti s počínající transformací v zemích bývalého východního bloku to můžeme považovat za překvapující, neboť součástí reformem bylo obvykle i snížení role státu v ekonomice (obvykle vyjadřováno v podílu příjmů a výdajů na HDP). Očekávali bychom tedy spíše, že příjmy budou zejména v prvních letech transformace klesat. Jak již ale bylo řečeno, tento rozpor je způsoben především odlišným politickým vývojem Polska, se kterým byl čtenář v textu seznámen.

Na Slovensku naproti tomu, jak vyplývá z uvedených dat, k poklesu podílu veřejných příjmů na produktu ve sledovaném období docházelo. Je však třeba připomenout, že ne vždy se tak dělo díky snaze vlády snížit roli státu v hospodářství. Ve druhé polovině devadesátých let došlo k poklesu daňových příjmů především proto, že se výrazně snížila ziskovost podniků a s ní samozřejmě také jejich daňové odvody do státního rozpočtu. Po roce 2000 již však docházelo i na Slovensku k daňovým reformám a záměrnému snižování daňových příjmů.

Z hlediska vlivu na vývoj zásoby kapitálu je v daňovém systému velmi důležité zatížení podnikatelů – tedy daň z příjmů korporací a také zdanění spotřeby (zda jsou daňovým systémem občané motivováni spořit).

Ukázali jsme, že příjmy ze zdanění korporací mezi lety 1991–1994 poklesly a k jejich dalšímu snížení došlo poté také po roce 2000 v rámci další vlny fiskálních reformem. V grafu č. 3 jsme také viděli, že poměr daní z příjmů (započítáváme zde i příspěvky na sociální pojištění) poklesl ve prospěch daní nepřímých (ze spotřeby). Zhruba v polovině se však růst tohoto podílu zastavil a nepřímé daně tvoří až do současnosti relativně menší podíl oproti zátěži příjmu korporací a jednotlivců. Tyto náznaky mohou ukazovat na relativně prospěšnou daňovou politiku s ohledem na vývoj kapitálové zásoby země, tedy alespoň v počátku sledovaného období. Obavy může ovšem vzbuzovat stále poměrně vysoká zátěž osobního příjmu, která tvoří hlavní část daňových příjmů státu.

Slovenské příjmy z daně z příjmů korporací byly již od roku 1993 na relativně nízké úrovni a došlo i k jejich dalšímu poklesu, tuto část příjmové politiky státu tedy můžeme hodnotit pozitivně. V případě rozdělení daní mezi přímé a nepřímé jsme ale od příznivého hodnocení museli ustoupit. Až do roku 2001 totiž podíl nepřímých daní na celkových příjmech klesal a naproti tomu se zdanění osobního příjmu zvyšovalo. Tyto skutečnosti můžeme hodnotit jako nepříznivé vzhledem k jejich vlivu na zásobu kapitálu – jedná se de facto o snižování motivace soukromých subjektů spořit.

Relativně méně prostoru jsme věnovali veřejným výdajům. Je tomu tak proto, že jejich vliv na zásobu kapitálu není jasně prokazatelný. Vláda může samozřejmě ovlivnit například technologický pokrok podporou vědy a výzkumu, produktivní mohou být také investice do infrastruktury, problém ovšem je jednak to, že nejsme schopni sledovat efektivitu výdajů směřovaných do těchto oblastí. Navíc musíme vzít na vědomí skutečnost, že investované prostředky vláda získala odejmutím potřebné částky soukromému sektoru. Nelze tedy s jistotou tvrdit, že by tyto prostředky bez použití vládou investovány nebyly.

Jak bylo v textu zmíněno, polské veřejné výdaje směřovaly především do oblasti sociální politiky, která byla značnou zátěží pro veřejné finance, její vliv na zásobu kapitálu je ovšem spíše nepřímý. Slovenské veřejné výdaje pak byly v devadesátých letech ovlivněny především populistickou politikou tehdejších vlád. Rozpočet zatěžovaly vysoké sociální výdaje, mzdy státních zaměstnanců a ambiciózní investiční projekty. I přestože se jednalo o investice, nemohly přinést prorůstový stimul, a to zejména s ohledem na příjmové možnosti slovenského rozpočtu.

Výdaje jsou pro nás tedy zajímavější v pohledu na rozpočtovou rovnováhu, jejíž vývoj můžeme již nyní na základě známých skutečností o politickém vývoji poměrně snadno odhadnout. Není pro nás tedy překvapující, že jsme v textu shledali, že se deficity polských veřejných financí projevovaly prakticky po celé sledované období a podobný vývoj provázal také slovenské rozpočty.

Zda však byla tvorba kapitálu nerovnováhou ovlivněna, nám napoví až pohled na vývoj národních úspor, respektive na to, jak reagovaly soukromé úpory na vývoj úspor veřejných. Na základě pozorovaných hodnot jsme v textu konstatovali, že deficitní hospodaření vlády mohlo znamenat větší množství zdrojů v ekonomice v aktuálním období (kdy k zadlužení došlo), nicméně zároveň následně také méně zdrojů pro investice v příštím období. Lze tedy říci, že pokles národních úspor a následný růst úrokové míry se mohly v Polsku i na Slovensku projevit nižší zásobou kapitálu, než by tomu bylo jinak.

## 5. POUŽITÁ LITERATURA

Baier, S. L. – Glomm, G.: Long-run growth and welfare effects of public policie with distortonary taxation in *Journal of Economic Dynamics & Kontrol*, Vol. 25, 2001.

Barro, R. J.: *Macroeconomics*, The MIT Press, 5th edition, 1997, ISBN 0-2620-2436-5.

Bratkowski, A. S.: *Fiscal policy in Poland under transition*, CASE Research Foundation, Warsaw 1995, ISBN 83-86296-46-1.

Burns, A. – Yoo, K-Y.: *Public Expenditure Management in Poland*, ECO Working Papers, OECD 2002.

Cavalcanti, C. B., Li, Z.: *Reforming Tax Expenditure Programmes in Poland*, Policy Research Working Paper 2465, The World Bank, 2000.

*Ekonomické prehľady OECD 2001–2002: Slovenská republika*, OECD Paris 2002, ISBN 92-64-09906-9.

Frait, J. – Červenka, M.: *Předpoklady a faktory dynamického růstu české ekonomiky ve světle nové teorie a empirie růstu*, Studie národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2002.

Gönenc, R. – Walkenhorst, P.: *Rationalizing Public Expenditure in the Slovak Republic*, Economics Department Working Papers No. 384, OECD 2004.

Jonáš, J.: *Ekonomická transformace v ČR: makroekonomický vývoj a hospodářská politika*, Management Press 1997, ISBN 80-85943-22-0.

Martins, O. J. – Price, T.: *Policy Interdependence During Economic Transition: The Case of Slovakia 1999-2000*, OECD Economics Department Working Papers, No. 253, OECD Publishing 2000.

MMF: *Slovak Republic: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report No. 99/112, MMF 1999.

Moore, D.: *Slovakia's tax and welfare reforms*, Mezinárodní měnový fond 2005.

OECD: *Economic Surveys: Poland*, 1998.

OECD Staltistical Compendium, dostupné z DSI World Statistics.

Reen, CH. J. – Holmes, M. J. – Kowalski, T.: *Poland: a successful transition to budget sustainability?* In *Emerging Markets Review*, Vol. 2, 2001.

Sheetal, K. CH. – Henri, R. L.: *Fiskální politika in Ekonomie reformy*, vybrané stati o teoretických a praktických otázkách přechodu k tržní ekonomice, Management Press Praha 1995, ISBN 80-85603-84-5.

Statistiky MMF (dostupné z databáze ze serveru DSI World Statistics)

Široký, J.: Daňová teorie s praktickou aplikací, C.H. Beck 2003, ISBN 80-7179-413-9.

Tanzi, V: Finanční trhy a veřejné finance v procesu transformace in Ekonomie reformy, vybrané stati o teoretických a praktických otázkách přechodu k tržní ekonomice, Management Press, Praha 1995, ISBN 80-85603-84-5.



V roce 2005 vyšlo:

WP č. 1/2005

Petr Chmelík: Vliv institucí přímé demokracie na hospodářskou politiku ve světle empirického výzkumu

WP č. 2/2005

Martin Kvizda – Jindřiška Šedová: Privatizace a akciové společnosti – k některým institucionálním aspektům konkurenceschopnosti české ekonomiky

WP č. 3/2005

Jaroslav Rektořík: Přístup k inovacím v České republice. Současný stav a možné směry zlepšení.

WP č. 4/2005

Milan Víturka – Vladimír Žítek – Petr Tonev: Regionální předpoklady rozvoje inovací

WP č. 5/2005

Veronika Bachanová: Analýza kvality regulace České republiky

WP č. 6/2005

Hana Zbořilová – Libor Žídek: Washingtonský konsenzus v české ekonomické praxi 90. let

WP č. 7/2005

Osvald Vašíček and Karel Musil: The Czech Economy with Inflation Targeting Represented by DSGE Model: Analysis of Behaviour

WP č. 8/2005

Zdeněk Tomeš: Je stárnutí populace výzvou pro hospodářskou politiku?

WP č. 9/2005

Ladislav Blažek – Klára Doležalová – Alena Klapalová: Společenská odpovědnost podniků

WP č. 10/2005

Ladislav Blažek – Alena Klapalová: Vztahy podniku se zákazníkem

WP č. 11/2005

Ladislav Blažek – Klára Doležalová – Alena Klapalová – Ladislav Šiška: Metodická východiska zkoumání a řízení inovační výkonnosti podniku

WP č. 12/2005

Ladislav Blažek – Radomír Kučera: Vztahy podniku k vlastníkům

WP č. 13/2005

Eva Kubátová: Analýza dodavatelských vztahů v kontextu inovací

WP č. 14/2005

Ladislav Šiška: Možnosti měření a řízení efektivnosti a úspěšnosti podniku

V roce 2006 vyšlo:

WP č. 1/2006

Tomáš Otáhal: Je úplatkářství dobrá cesta k efektivnějšímu vymáhání práva?

WP č. 2/2006

Pavel Breinek: Vybrané institucionální aspekty ekonomické výkonnosti

WP č. 3/2006

Jindřich Marval: Daňová kvóta v ČR

WP č. 4/2006

Zdeněk Tomeš – Daniel Němec: Demografický vývoj ČR 1990–2005

WP č. 5/2006

Michal Beneš: Konkurenceschopnost a konkurenční výhoda

WP č. 6/2006

Veronika Bachanová: Regulace a deregulace v ČR v období 1990–2005

WP č. 7/2006

Petr Musil: Tendence na českém trhu práce v období transformace

WP č. 8/2006

Zuzana Hrdličková: Vliv sociální politiky na konkurenceschopnost české ekonomiky

WP č. 9/2006

Pavína Balcarová – Michal Beneš: Metodologie měření a hodnocení makroekonomické konkurenceschopnosti

WP č. 10/2006

Miroslav Hloušek: Czech Business Cycle Stylized Facts

WP č. 11/2006

Jitka Doležalová: Vliv politiky na konkurenceschopnost České republiky

WP č. 12/2006

Martin Chromec: Dlouhodobé efekty monetární politiky: může ČNB ovlivnit ekonomický růst?

WP č. 13/2006

Tomáš Paleta: Strukturální změny české ekonomiky ve světle privatizace a podpory malého a středního podnikání

WP č. 14/2006

Tomáš Otáhal: Vývoj korupce v ČR v období transformace

WP č. 15/2006

Jan Jonáš: Ekonomická svoboda a konkurenční schopnost české ekonomiky

WP č. 16/2006

Michal Tvrdoň: Regulace trhu práce v ČR

WP č. 17/2006

Martina Vašendová: Pohyb kapitálu v průběhu transformace a jeho vliv na konkurenceschopnost české ekonomiky

WP č. 18/2006

Ondřej Moravec: Hospodářská soutěž a její vliv na konkurenceschopnost české ekonomiky

WP č. 19/2006

Milan Víturka – Viktorie Klímová: Globálně orientované hodnocení konkurenční pozice krajů České republiky

WP č. 20/2006

Monika Jandová: Vývoj komoditních, teritoriálních a institucionálních aspektů zahraničního obchodu ČR

WP č. 21/2006

Vladimír Žítek – Josef Kunc – Petr Tonev: Vybrané indikátory regionální konkurenceschopnosti a jejich vývoj

WP č. 22/2006

Aleš Franc: Hlavní tendence ve vývoji pracovních migrací v České republice

WP č. 23/2006

Osvald Vašíček – Karel Musil: Behavior of the Czech Economy: New Open Economy Macroeconomics DSGE Model

WP č. 24/2006

Jaroslav Rektourek: Zapojení vysokých škol do přípravy a realizace strategických dokumentů regionů – podmínka rozvoje inovačních aktivit

WP č. 25/2006

Ladislav Šiška: Analýza finanční úspěšnosti tuzemských podniků

WP č. 26/2006

Daniel Němec: Demografický vývoj SR 1990–2005

V roce 2007 vyšlo:

WP č. 1/2007

Nada Voráčová: Maďarská fiskální politika a hospodářský růst

WP č. 2/2007

Martin Chromec: Monetární politika a její dopad na konkurenceschopnost Slovenské republiky

WP č. 3/2007

Martina Vašendová: Pohyb zahraničního kapitálu v průběhu transformace a jeho vliv na konkurenční schopnost slovenské ekonomiky

WP č. 4/2007

Jitka Doležalová: Vliv politiky na konkurenceschopnost Slovenské republiky

WP č. 5/2007

Daniel Němec: Komparace demografického vývoje Maďarska a Polska v období transformace

WP č. 6/2007

Veronika Bachanová: Regulace a deregulace v Maďarsku v období 1990–2006

WP č. 7/2007

Martina Vašendová: Pohyb zahraničního kapitálu v průběhu transformace a jeho vliv na konkurenční schopnost polské ekonomiky

WP č. 8/2007

Tomáš Otáhal: Vývoj korupce v SR v období transformace

WP č. 9/2007

Jitka Doležalová: Rozvoj demokracie v Polsku a jeho vliv na výkonnost hospodářství

WP č. 10/2007

Monika Jandová: Zahraniční obchod Slovenské republiky 1993–2006

WP č. 11/2007

Milan Viturka: Inovační profily regionů

WP č. 12/2007

Veronika Bachanová: Regulace a deregulace v Polsku a ve Slovenské republice v období 1990–2006

WP č. 13/2007

Jitka Doležalová: Demokracie a její vliv na výkonnost maďarského hospodářství

WP č. 14/2007

Tomáš Paleta: Strukturální politika Slovenské republiky 1990–2005

**WP č. 15/2007**

**Nada Voráčová: Hospodářský růst na Slovensku a v Polsku: jaký vliv měla fiskální politika?**