



WORKING PAPER č. 14/2008

**Srovnání fiskální politiky ve
vybraných zemích střední
a východní Evropy**

Nada Voráčová



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, tel.: +420 549491111



SROVNÁNÍ FISKÁLNÍ POLITIKY VE VYBRANÝCH ZEMÍCH STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPY

Abstract:

The main goal of this paper is to analyse fiscal policies in selected countries of Central and Eastern Europe. Mutual influence of the state of public finance and economic growth is emphasized. The text deals especially with the influence of fiscal policy on the stock of capital as a source which affects growth. The main part of the analysis is focused separately on the revenue and expenditure side of public budgets and their balance.

Abstrakt:

Cílem tohoto příspěvku je provést analýzu fiskální politiky ve vybraných zemích střední a východní Evropy 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 dlouhodobě ovlivňovat. Hlavní část analýzy se oddělně věnuje příjmové a výdajové straně veřejných rozpočtů a jejich rovnováze.

Recenzoval:

doc. Ing. Libor Žídek, Ph.D.

1. ÚVOD

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

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 (v porovnání s transfery a vládními nákupy je objem vládních investic obvykle marginální). 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, v tomto textu 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. ESTONSKO

Popíšeme zde konkrétní vývoj fiskální politiky od první poloviny devadesátých let až do současnosti v kontextu jejího vlivu na zásobu kapitálu a tedy hospodářský růst země.

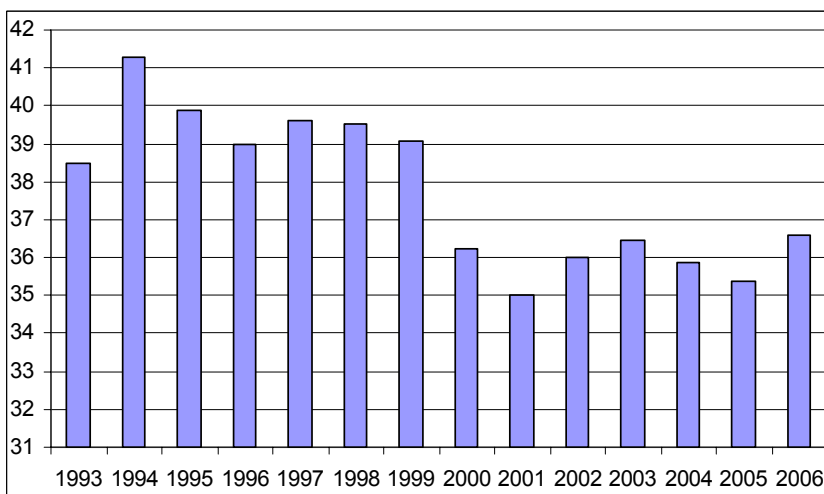
2.1. Veřejné příjmy

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.

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: MMF (Republic of Estonia: Statistical appendix)

Podobně jako v ostatních pobaltských zemích byl estonský daňový systém v devadesátých letech v podstatě převzat z období existence Sovětského svazu. V počátku devadesátých let byla do systému pouze implementována daň z přidané hodnoty, ale krazantním změnám nedošlo (Ebrill, Havrylyshyn 1999). Na rozdíl od ostatních zemí bývalého Sovětského svazu se ovšem Estonsku podařilo zabránit

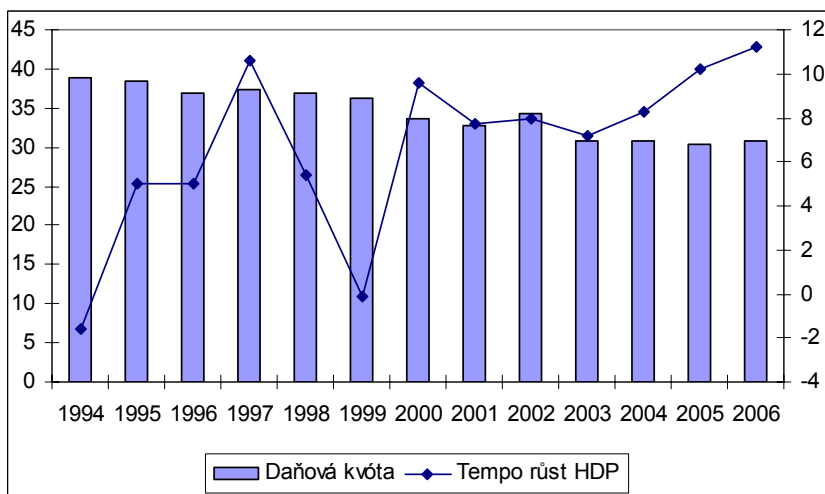
selhání daňové administrativy a následnému rapidnímu poklesu příjmů v počátku transformace.

Lépe jsou daňové příjmy a jejich vývoj pozorovatelné v grafu č. 2, kde vidíme přímo podíl všech daňových příjmů (včetně odvodů na sociální a zdravotní pojištění) na hrubém domácím produktu.

Po roce 1994 začala v Estonsku fungovat rovná daň z příjmů, jejíž sazba byla stanovena na 26 % (MMF 1999a) a došlo tak k výraznému zjednodušení celého systému.

K další změně, která zásadně ovlivnila výši rozpočtových příjmů, došlo v roce 2000, kdy byla provedena reforma zdanění korporací a došlo tak k poklesu příjmů z této daně. Dopad je na vývoji příjmů po roce 2000 patrný (viz graf č. 1), pokles pozorujeme i v grafu č. 2.

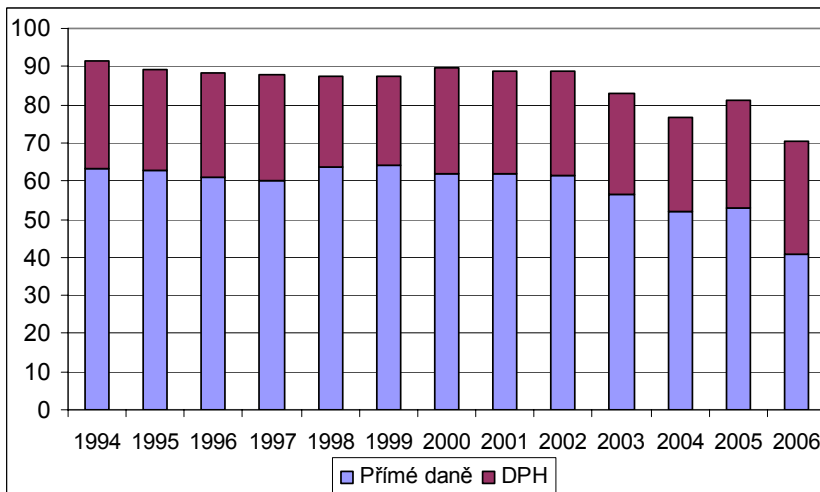
Graf č. 2: Konsolidovaná daňová kvóta



Zdroj: MMF (Republic of Estonia: Statistical appendix)

Dalším důležitým ukazatelem vlivu rozpočtových příjmů na zásobu kapitálu je poměr přímých a nepřímých daní. Nepřímou daní, která byla v estonském daňovém systému na počátku devadesátých let zavedena, je daň z přidané hodnoty. Její vývoj můžeme sledovat v následujícím grafu (graf č. 3):

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



Zdroj: MMF (Republic of Estonia: Statistical appendix)

Můžeme vidět, že od zavedení DPH v první polovině devadesátých let se její podíl na celkových daňových příjmech měnil pouze nepatrně, spíše docházelo k růstu podílu ostatních nepřímých daní.

Tato tendence může pozitivně ovlivnit motivaci soukromých subjektů k tvorbě úspor. Lze očekávat, že relativně vyšší nabídka úspor pak pozitivně ovlivní také objem současných investic a potažmo budoucí zásobu kapitálu.

2.2. 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 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.

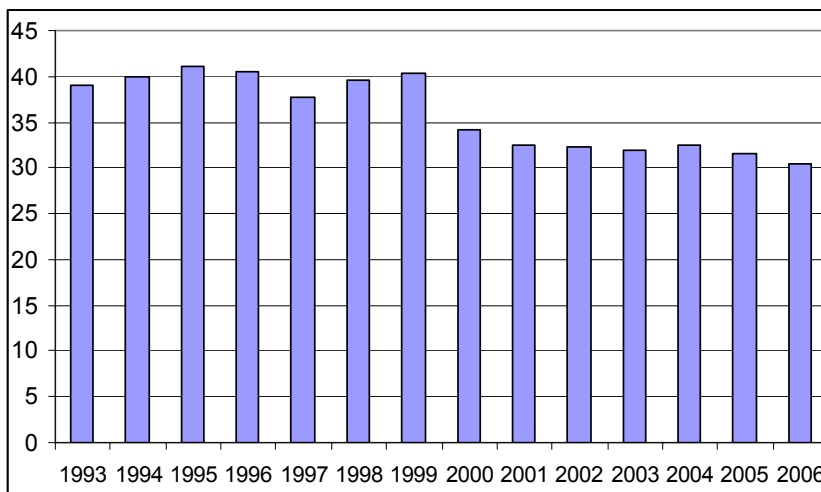
Z údajů OECD je patrné, že v moderních ekonomikách hrají dominantní úlohu transfery domácnostem (OECD Statistical Compenium), ty však na kapitálovou zásobu země nepůsobí nebo ji ovlivňují jen velmi nepřímo. Relativně významnou částkou, která plyne z veřejných rozpočtů, jsou také dotace podnikům a finančním 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 tedy lze 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), čímž pozitivně působí na hospodářský růst. 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.

Nyní se podívejme na vývoj veřejných výdajů v Estonsku. V grafu č. 4 vidíme vývoj podílu veřejných výdajů na hrubém domácím produktu země.

Graf č. 4: Veřejné výdaje (v % HDP)

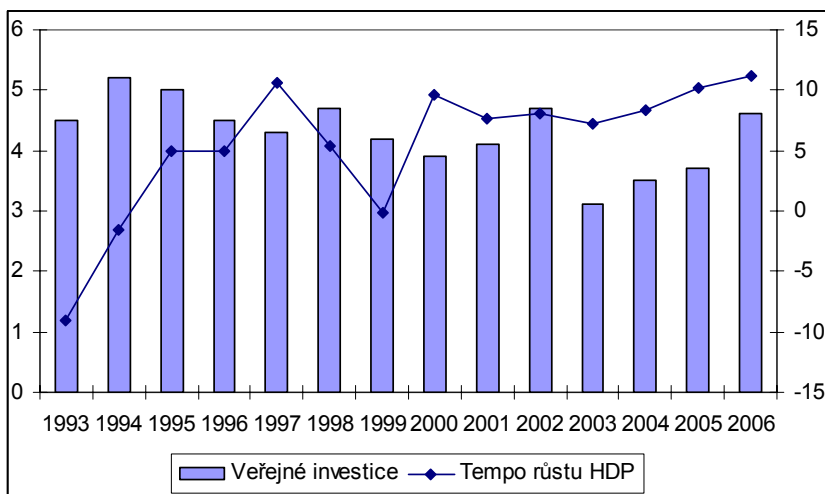


Zdroj: MMF (Republic of Estonia: Statistical appendix)

V grafu můžeme vidět, podobně jako v případě veřejných příjmů, poměrně stálé hodnoty v období devadesátých let. K poklesu podílu výdajů na produktu pak došlo až po roce 1999 v reakci na snižující se rozpočtové příjmy v rámci uplatňované restriktivní fiskální politiky. K poklesu došlo ovšem nejen u celkové úrovně výdajů, ale v tomto období se snížil i podíl veřejných investic na produktu (graf č. 5).

Přestože se jednalo o zásah motivovaný snahou udržet fiskální rovnováhu v období recese po ruské krizi, lze očekávat, že se tato restrikce promítne i do zásoby kapitálu v budoucnu.

Graf č. 5: Veřejné investice a růst HDP



Zdroj: MMF (Republic of Estonia: Statistical appendix)

2.3. Rovnováha veřejných rozpočtů

Jak bylo naznačeno, v této části se budeme 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 případné 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 deficity vést k převisu poptávky po úvěrech nad národními úsporami a tlačit 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).

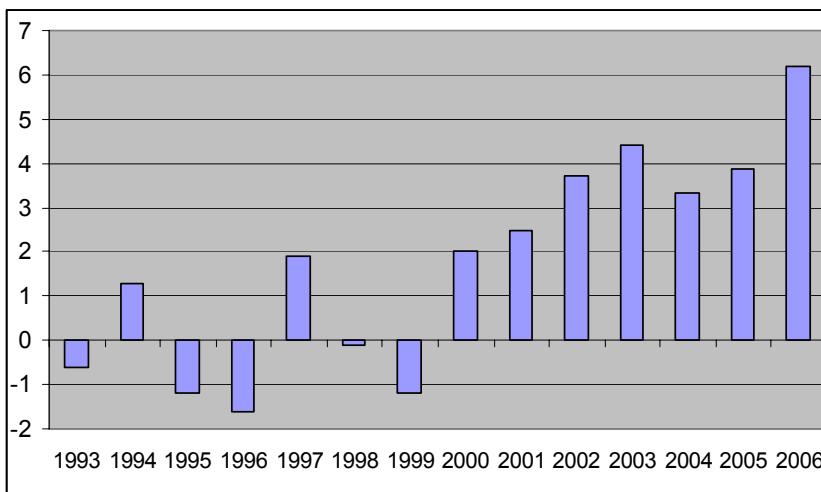
Je však také možné, že subjekty zareagují na pokles veřejných úspor zvýšením úspor soukromých, čímž kompenzují vliv deficitu –

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 racionalitě ekonomických agentů, kteří mají dokonalé informace, nebo budeme raději předpokládat, že jsou tyto 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.

Pojďme se nyní podívat, jak se výše popsané souvislosti projevovaly v estonské ekonomice v průběhu sledovaného období. V grafu č. 6 vidíme vývoj celkové rozpočtové rovnováhy v poměru k hrubému domácímu produktu.

Graf č. 6: Rozpočtová rovnováha (saldo v % HDP)



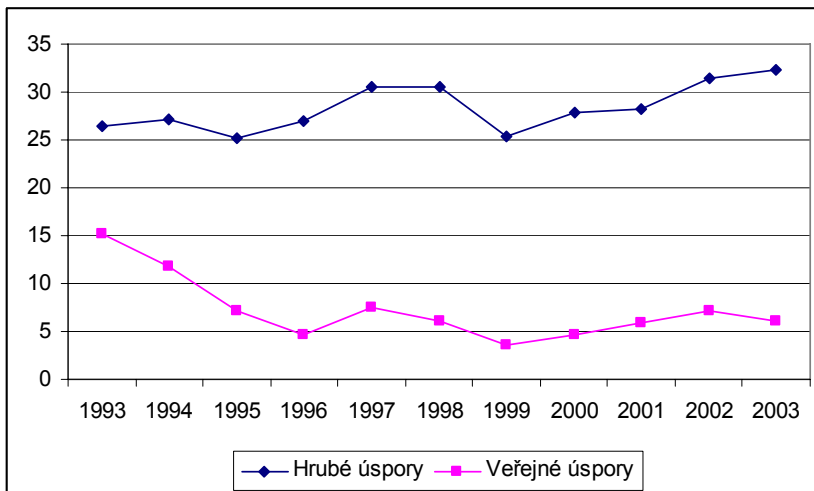
Zdroj: MMF MMF (Republic of Estonia: Statistical appendix)

Je patrné, že estonské vlády usilovaly o vyrovnaný rozpočet, což se více či méně dařilo. Vidíme, že rozpočet dokonce dosáhl přebytku.

Jaký ovšem měla tato strategie vlády vliv na změny kapitálové zásoby v zemích, nám tato data sama o sobě říci nemohou. Podstatné je, jak

na vládní politiku reagovaly soukromé subjekty v ekonomice a jak se vyvíjely celkové národní úspory.

Graf č. 7: Vývoj hrubých úspor (v % HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Estonia: Statistical appendix)

Vidíme, že kromě poklesu národních i veřejných úspor v závěru devadesátých let docházelo k růstu celkových národních úspor. Lze se domnívat, že domácnosti měly i přes vyrovnané veřejné rozpočty motivaci vytvářet soukromé úspory, neboť jejich úroveň na počátku sledovaného období (po pádu komunistického režimu) byla velmi nízká. Domácnosti tedy spořily i přes narůstající veřejné úspory a hrubé národní úspory se tak zvyšovaly.

Z tohoto pohledu tedy můžeme zhodnotit vliv rozpočtové rovnováhy na kapitál v Estonsku jako pozitivní.

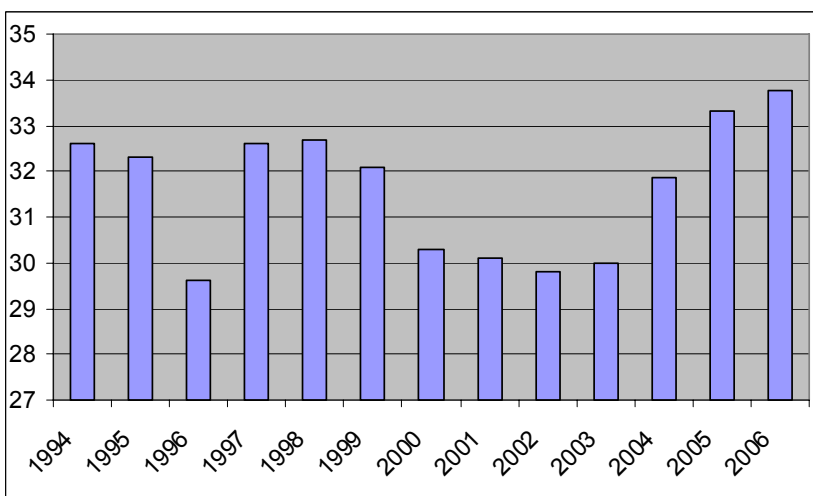
3. LITVA

V této kapitole popíšeme vývoj fiskální politiky v další z pobaltských republik, Litvě.

3.1. Veřejné příjmy

Na grafu č. 8 můžeme sledovat vývoj podílu veřejných příjmů na HDP. Vidíme, že v závěru devadesátých let došlo k růstu tohoto poměru. To je dle Mezinárodního měnového fondu způsobeno zlepšením fungování daňové administrativy a také růstem mezd, který se odrazil v nárůstu příjmů z daně z individuálního příjmu (MMF 1999b).

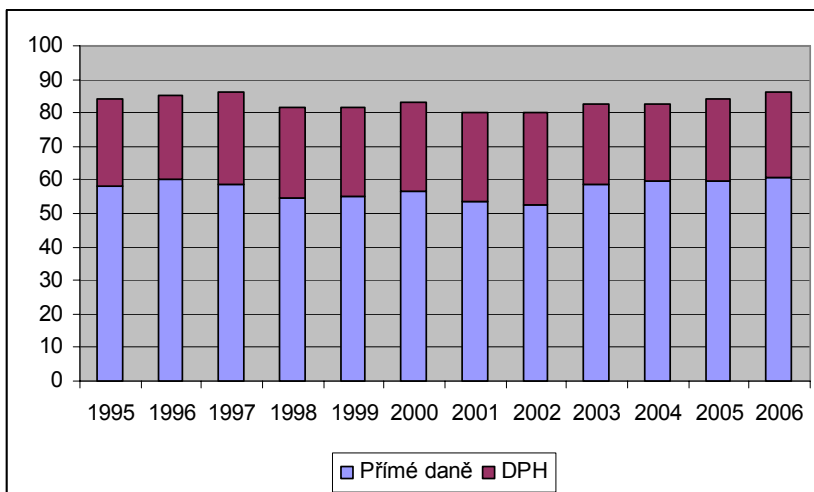
Graf č. 8: Veřejné příjmy (v % HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Lithuania: Statistical appendix)

Na druhou stranu můžeme vidět, že poměr příjmů z přímých daní a daně z přidané hodnoty se v tomto období, stejně jako ani v dalším průběhu sledovaného horizontu, výrazně nezměnil. To lze považovat za pozitivní vzhledem k faktu, že MMF uvádí růst příjmů z přímých daní za hlavní příčinu růstu celkových rozpočtových příjmů (MMF 1999b). Růst přímých daní na úkor daní nepřímých by znamenal zvýšení motivace k poklesu úspor a na zásobě kapitálu by se to mohlo negativně podepsat.

Graf č. 9: Přímé a nepřímé daně (v % celkových)

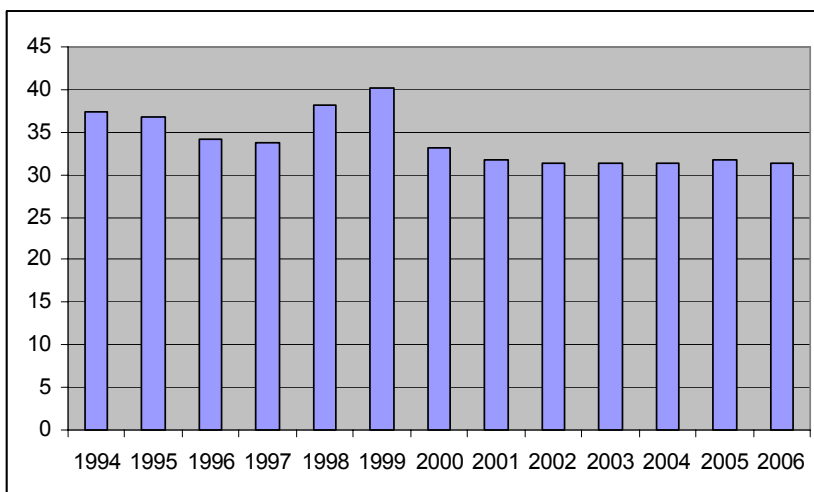


Zdroj: MMF (Republic of Lithuania: Statistical appendix)

3.2. Veřejné výdaje

V případě veřejných výdajů zaznamenáváme v závěru devadesátých let výrazný nárůst (a jak uvidíme v části věnované rovnováze, byl mnohem výraznější než růst příjmů). Jako příčinu tohoto růstu uvádí MMF zejména užití příjmů z privatizace k běžným výdajům (včetně dotací a transferům domácnostem) a také zvýšené nároky na sociální pomoc a podporu v nezaměstnanosti během hospodářského zpomalení v zemi (MMF 1999b).

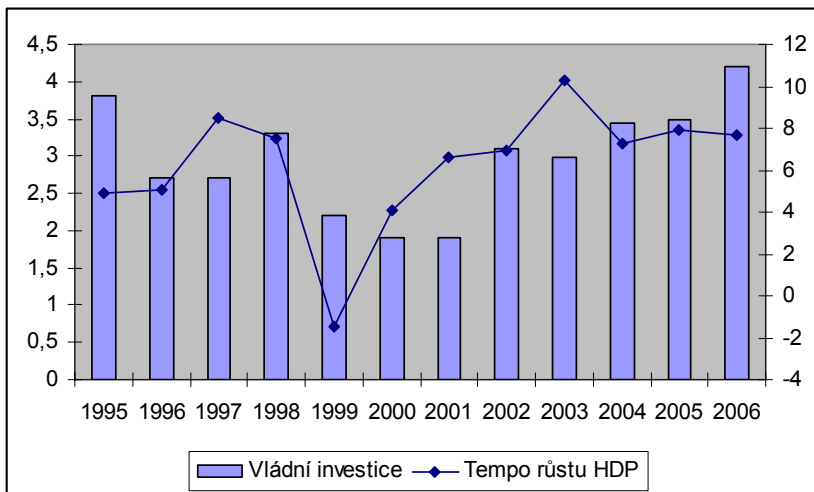
Graf č. 10: Veřejné výdaje (v % HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Lithuania: Statistical appendix)

Zatímco výdaje jako celek rostly, podíl veřejných investic na HDP v závěru devadesátých let spíše klesal. Můžeme tedy říci, že výdaje na dotace a transfery rostly na úkor investičních výdajů s větším růstovým potenciálem.

Graf č. 11: Veřejné investice a vývoj HDP



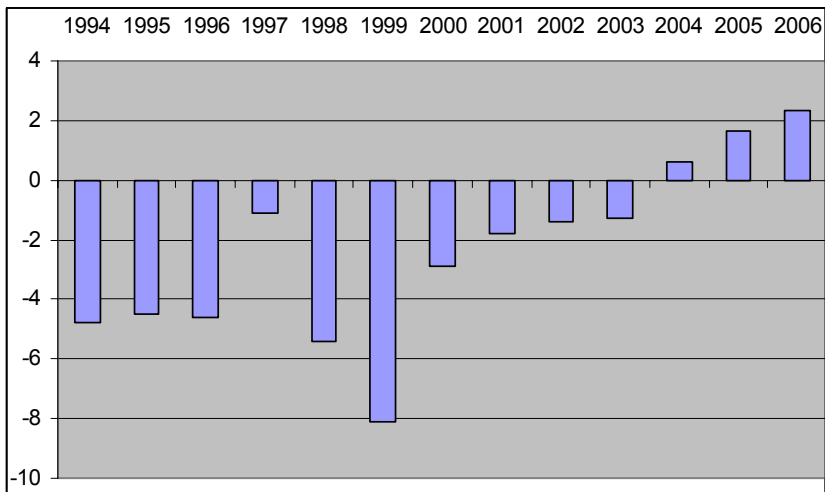
Zdroj: MMF (Republic of Lithuania: Statistical appendix)

3.3. Rovnováha veřejných financí

Nyní se zaměříme na rozpočtovou rovnováhu. Jak již bylo předesláno, došlo zejména v závěru devadesátých let k výraznému zhoršení salda. Po roce 1999 již došlo k postupné stabilizaci a v posledních letech litevský státní rozpočet vykazoval dokonce přebytky.

Zhoršení bilance je přičítáno především zpomalení ekonomiky způsobeném hospodářskou krizí v Rusku.

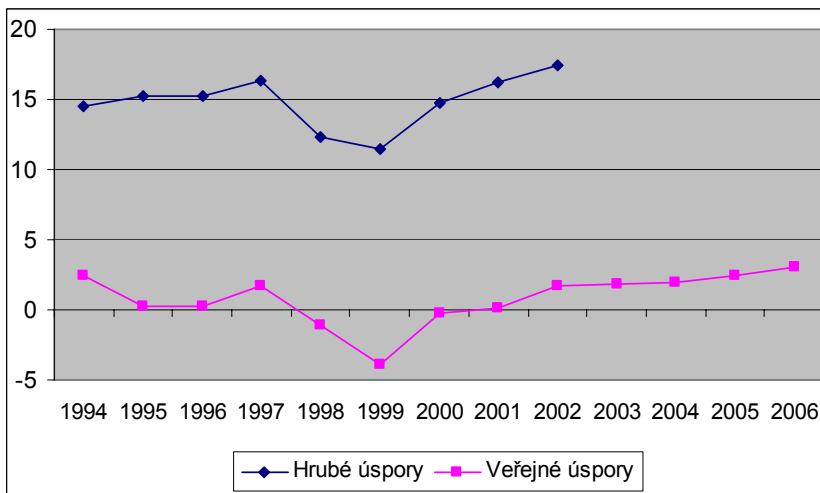
Graf č. 12: Saldo veřejných rozpočtů



Zdroj: MMF (Republic of Lithuania: Statistical appendix)

Národní úspory (soustředíme se především na problematické období v závěru devadesátých let) de facto kopírovaly vývoj veřejných úspor a nelze se tedy spolehnout na kompenzaci úsporami domácností. Negativní vývoj v těchto letech se tak zřejmě nepříznivě podepsal také na zásobě kapitálu v příštím období.

Graf č. 13: Vývoj hrubých úspor



Zdroj: MMF (Republic of Lithuania: Statistical appendix)

4. LOTYŠSKO

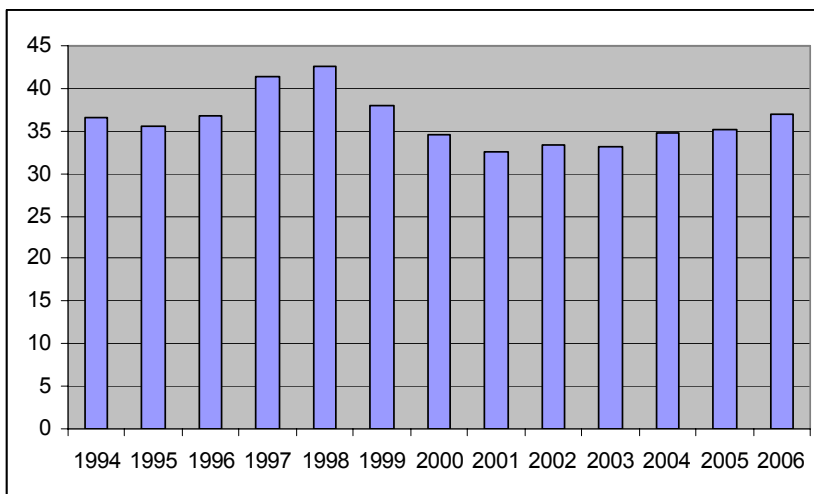
Nyní se dostáváme k další pobaltské zemi – Lotyšsku. Vývoj zde byl podobný jako v předcházejících dvou zemích, zaznamenáme ovšem drobné odlišnosti, na které se pokusíme zaměřit.

4.1. Veřejné příjmy

V prvních letech sledovaného období (do roku 1996) můžeme pozorovat stagnaci rozpočtových příjmů, navíc na úrovni, která je výrazně pod průměrem, jakého je dosahováno ve vyspělých evropských zemích. Tento vývoj byl způsoben poklesem ekonomické aktivity v polovině devadesátých let. Největší pokles byl zaznamenán u daně z příjmů a u cel, snižovaly se ovšem i příjmy z DPH. Zde ovšem nelze hovořit o nějakém trendu, neboť daň z přidané hodnoty byla v Lotyšsku zavedena až v roce 1995 (MMF 1998a) – došlo tedy k poklesu pouze v porovnání s předcházejícím rokem.

K nárůstu veřejných příjmů došlo ovšem v závěru devadesátých let, kdy zvýšení ekonomické aktivity přineslo růst daňových příjmů. Přispěl také nárůst příjmů ze spotřební daně, po zvýšení sazby u pohonných hmot. Tento nárůst u spotřební daně ovšem nevydržel a v následujícím roce (1999) došlo k poklesu příjmů z této daně. V dalších letech byl již podíl veřejných příjmů na hrubém domácím produktu stabilně okolo 35 % a docházelo k mírnému růstu tohoto podílu.

Graf č. 14: Veřejné příjmy (% HDP)



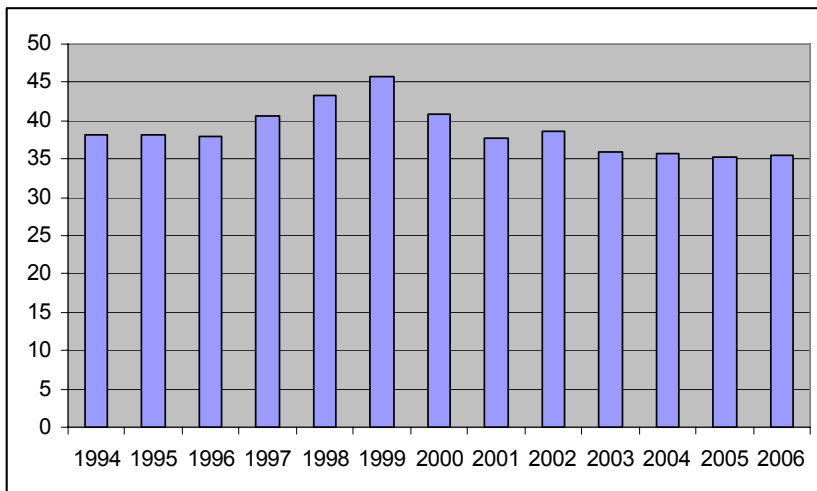
Zdroj: MMF (Republic of Latvia: Statistical appendix)

4.2. Veřejné výdaje

Veřejné výdaje na počátku druhé poloviny devadesátých let vykazovaly podobný trend jako veřejné příjmy. Pokles podílu výdajů na

produktu přičítá lotyšské ministerstvo financí poklesu výdajů na mzdy a příspěvky sociálního pojištění státních zaměstnanců.

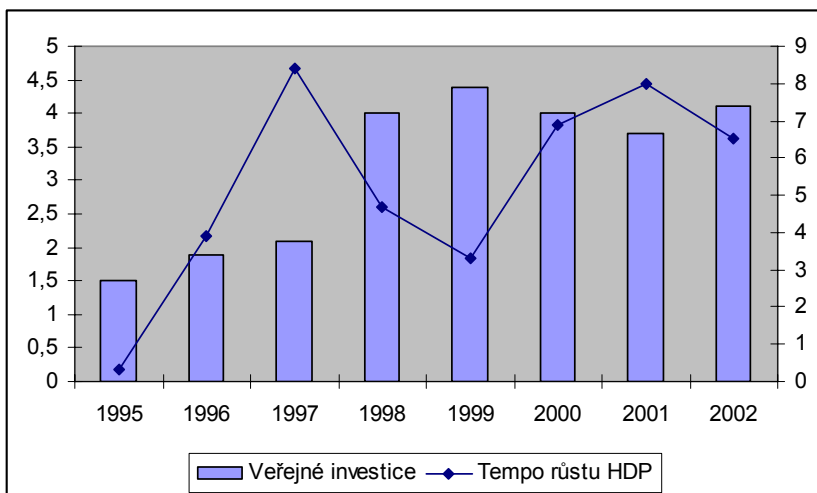
Graf č. 15: Veřejné výdaje (% HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Latvia: Statistical appendix)

V závěru devadesátých let opět došlo ke zvýšení poměru veřejných výdajů vůči hrubému domácímu produktu, zvyšovaly se ovšem nejen transfery a dotace, ale také investiční výdaje vlády (můžeme sledovat v následujícím grafu).

Graf č. 16: Veřejné investice a růst reálného HDP

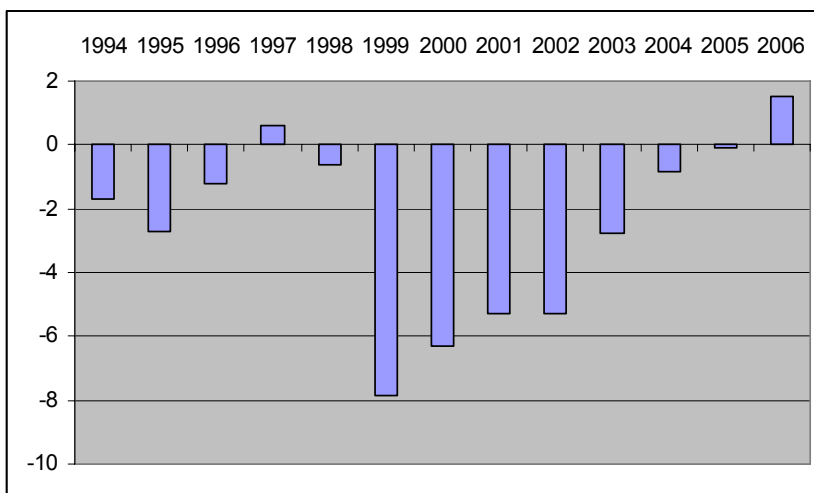


Zdroj: MMF (Republic of Latvia: Statistical appendix)

4.3. Rovnováha veřejných financí

S poklesem příjmů (zobrazuje Graf č. 14) došlo po roce 1999 v Lotyšsku ke zhoršení rozpočtové rovnováhy. Jak víme, tato skutečnost sama o sobě by pro zásobu kapitálu nemusela být nějak významná, ovšem při pohledu na vývoj hrubých národních úspor je třeba říci, že k negativnímu ovlivnění úrovně úspor zřejmě v tomto období docházelo.

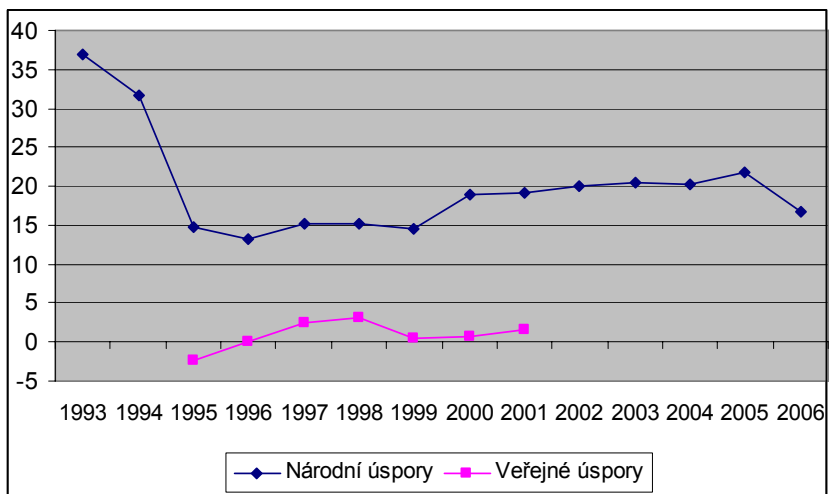
Graf č. 17: Saldo veřejných rozpočtů



Zdroj: MMF (Republic of Latvia: Statistical appendix)

V období nejvyšších rozpočtových deficitů (tedy v závěru devadesátých let) můžeme vidět, že vývoj národních úspor víceméně kopíroval vývoj úspor soukromých. Nepotvrzuje se tedy, že by docházelo ke kompenzaci soukromými úsporami a fiskální nerovnováha tak nemohla ovlivnit zásobu kapitálu v příštím období.

Graf č. 18: Vývoj hrubých úspor



Zdroj: MMF (Republic of Latvia: Statistical appendix)

5. BULHARSKO

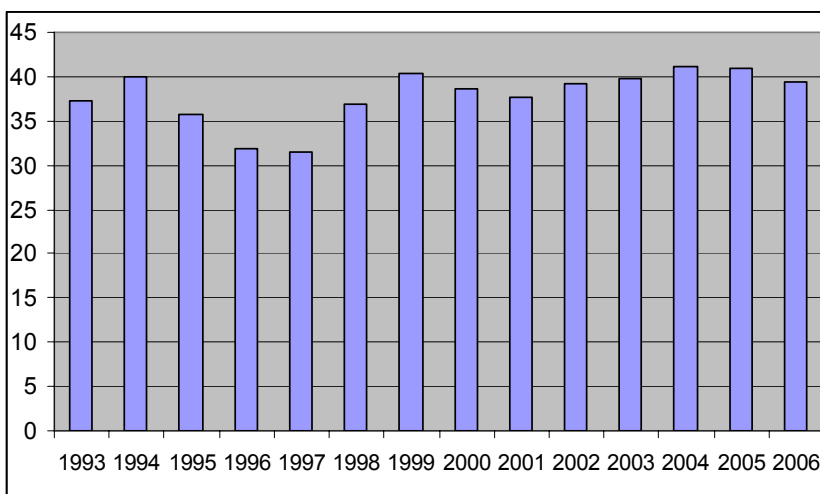
Nyní se dostáváme k další skupině zemí, jejichž vývoj se již od pobaltských republik do jisté míry odlišoval. Nejprve se zaměříme na fiskální politiku v Bulharsku.

5.1. Veřejné příjmy

Problémy s výpadkem veřejných příjmů nastaly v Bulharsku mezi lety 1995–1997, a to především v důsledku hospodářského poklesu a problémů se správou výběru daní (MMF 2000).

Toto období bylo spojeno i s dalšími problémy hospodářsko-politické oblasti, z nichž nejvíce se na situaci podepsala rezignace vlády v závěru roku 1996, což přineslo značnou nejistotu a další zhoršení ekonomického výkonu. Tyto potíže se však podařilo nové vládě v závěru devadesátých let překonat a podíl veřejných příjmů na HDP opět přesáhl hranici 35 %. Dále uvidíme, že se tento výkyv podepsal také na rozpočtové rovnováze.

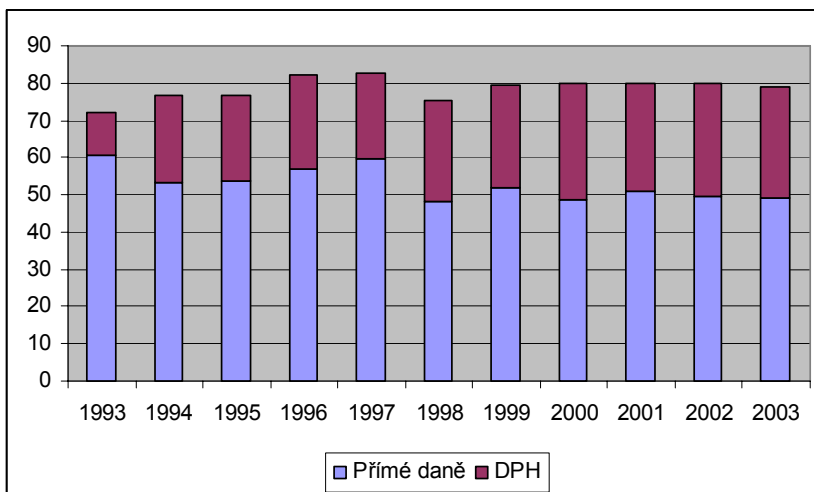
Graf č. 19: Veřejné příjmy (% HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Bulgaria: Statistical appendix)

Jednou z reakcí na nepříznivý vývoj veřejných příjmů bylo také zvýšení sazby daně z přidané hodnoty, což můžeme zaznamenat v následujícím grafu. V dalším období (po roce 2000) už můžeme vidět, že jak poměr přímých daní a DPH, tak i celková úroveň veřejných příjmů v poměru k HDP zůstávají na podobné úrovni a nedochází k výrazným změnám.

Graf č. 20: Přímé daně a DPH (podíl na celkových daňových příjmech)

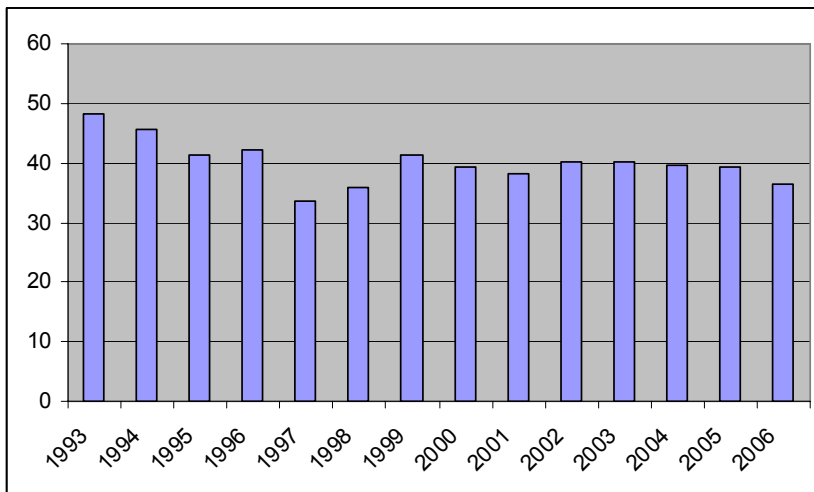


Zdroj: MMF (Republic of Bulgaria: Statistical appendix)

5.2. Veřejné výdaje

I přesto, že ve stejném období, v jakém došlo k výpadku veřejných příjmů, poklesly také veřejné výdaje, uvidíme, že tento pokles zdaleka nestačil na udržení fiskální rovnováhy. I přes svůj pokles, veřejné výdaje stále přesahovaly 40 % podílu na hrubému domácímu produktu, a to až do roku 1998, kdy došlo k jejich propadu a konsolidaci rozpočtové rovnováhy. Na problémech se podepsaly zejména rozříštěný systém veřejných financí (velká část veřejných prostředků směřovala do mimorozpočtových fondů a bylo tak velmi obtížné celý objem kontrolovat) a dále také vysoké náklady na obsluhu veřejného dluhu (MMF 2000). Tyto faktory společně vyústily až do situace, která byla neudržitelná a muselo dojít k rázné konsolidaci veřejných rozpočtů.

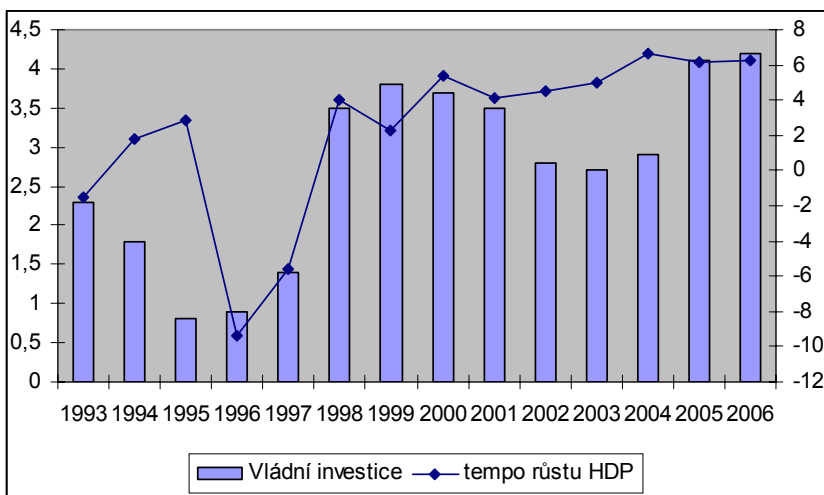
Graf č. 21: Veřejné výdaje (% HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Bulgaria: Statistical appendix)

Dle očekávání došlo v období druhé poloviny devadesátých let v reakci na problémy s udržitelností veřejných rozpočtů také k razantnímu poklesu veřejných investic. Ty dosáhly úrovně obvyklé v ostatních evropských zemích až ke konci devadesátých let, kdy zároveň došlo i ke zlepšení hospodářské situace a vyššímu tempu růstu HDP.

Graf č. 22: Veřejné investice a reálný HDP



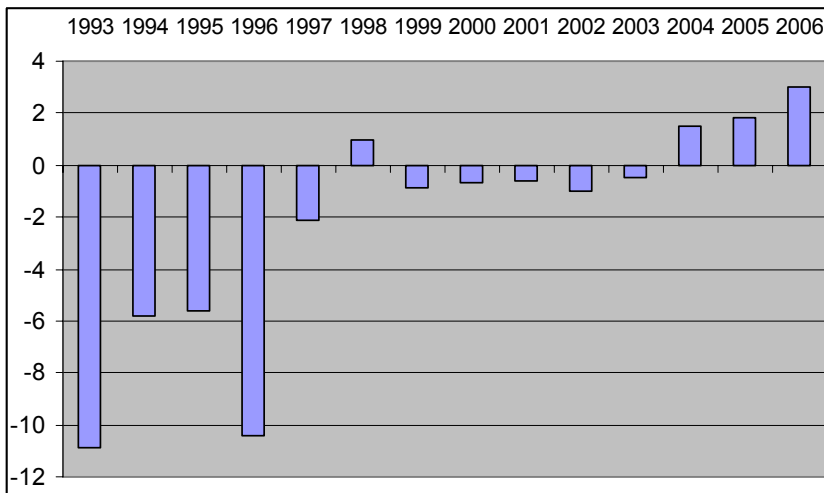
Zdroj: MMF (Republic of Bulgaria: Statistical appendix)

5.3. Rovnováha veřejných financí

Situace ve veřejných financích, která byla nastíněna výše, se dle očekávání podepsala na propadu schodku veřejných rozpočtů, který

se vyrovnal až po roce 1998 a od té doby dosahuje relativně uspokojivých hodnot.

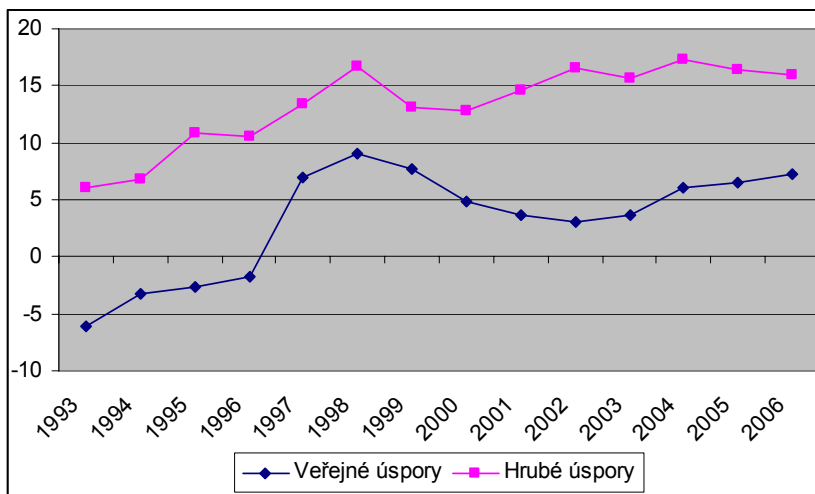
Graf č. 23: Saldo veřejných rozpočtů



Zdroj: MMF (Republic of Bulgaria: Statistical appendix)

V následujícím grafu můžeme vývoj rozpočtového salda konfrontovat s vývojem hrubých národních úspor. Vidíme, že jejich úroveň byla v počátku sledovaného období velmi nízká a její další zhoršení v letech 1995–1997 může mít na budoucí zásobu kapitálu velmi nepříznivé důsledky. Následná konsolidace pomohla k jejich zvýšení, ovšem drobné deficity, do kterých se bulharský rozpočet propadal po roce 2000 přinášejí opět další pokles, neboť domácnosti pokles veřejných úspor nekompenzují dostatečně.

Graf č. 24: Vývoj hrubých úspor



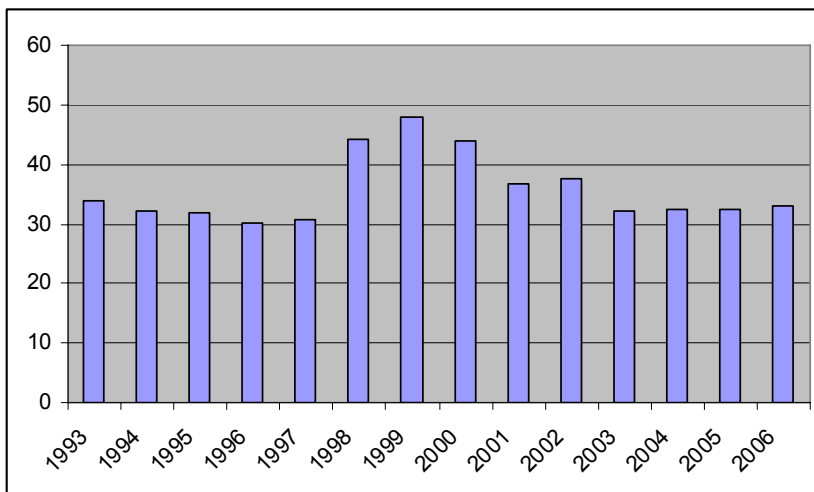
Zdroj: MMF (Republic of Bulgaria: Statistical appendix)

6. RUMUNSKO

6.1. Veřejné příjmy

V Rumunsku se nepodařilo zabránit dramatickému poklesu veřejných příjmů po kolapsu komunistického režimu (MMF 2001). Můžeme vidět, že až do roku 1997 byl podíl příjmů na produktu zhruba 30%. V závěru devadesátých let ovšem došlo ke zefektivnění systému veřejných příjmů a k návratu k hodnotám okolo 40 %.

Graf č. 25: Veřejné příjmy (% HDP)

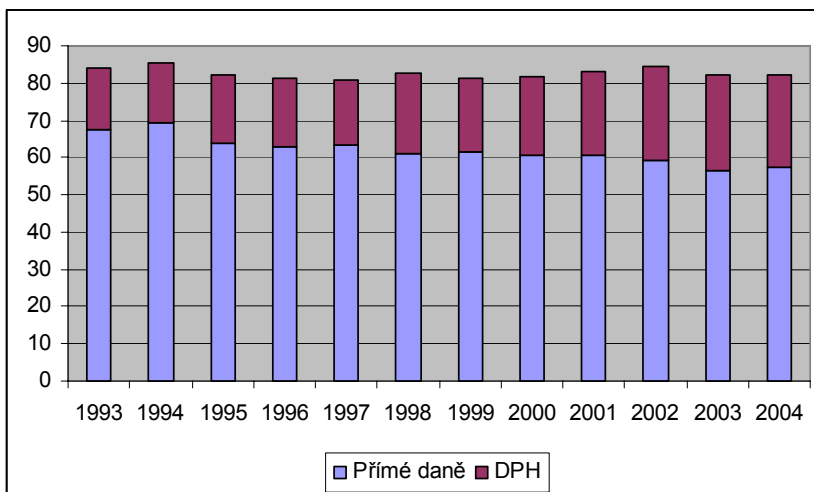


Zdroj: MMF (Republic of Romania: Statistical appendix)

DPH byla v Rumunsku zavedena v polovině roku 1993, ale vyznačovala se značnou neefektivitou (MMF 2001). Vidíme, že příjem z této daně byl v porovnání s přímými daněmi velmi nízký, navíc se skutečné výnosy z této daně výrazně lišily od očekávaných hodnot. Na efektivnosti výběru se negativně podepsal nepřehledný systém výjimek, sazeb a potíže s daňovou administrativou.

Ke konsolidaci došlo až v samotném závěru devadesátých let, kdy došlo ke zvýšení sazeb a dále pak podíl vybraných prostředků z DPH na daňových příjmech vzrostl po roce 2002. Tehdy došlo ke zefektivnění celého systému snížením sazby a především sjednocením pouze na jedinou a také byl omezen počet výjimek z 19 na 3 (MMF 2001). Tato opatření mohou na motivaci k úsporám a investicím a potažmo na zásobu kapitálu v zemi působit velmi pozitivně.

Graf č. 26: Přímé daně a DPH (podíl na celkových daňových příjmech)



Zdroj: MMF (Republic of Romania: Statistical appendix)

6.2. Veřejné výdaje

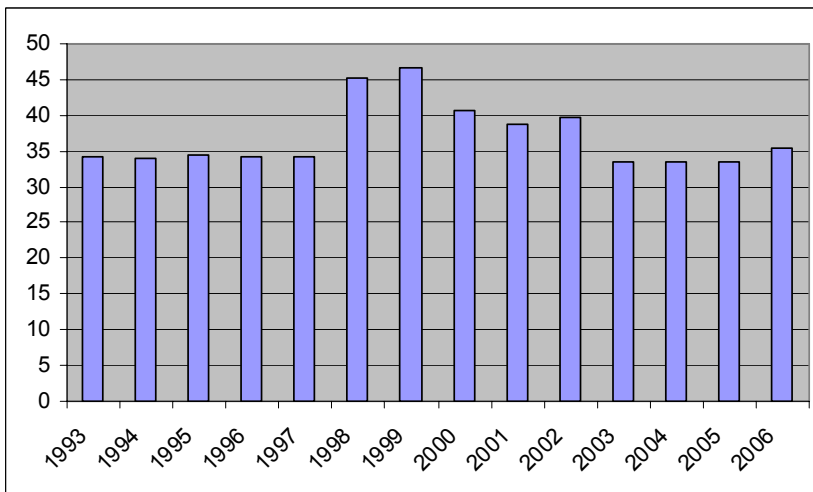
V průběhu devadesátých let (prakticky až do roku 1998) můžeme pozorovat relativně stabilní podíl veřejných výdajů na hrubém domácím produktu. Ve skutečnosti ovšem v tomto období probíhaly výrazné změny ve struktuře výdajů, které celkové hodnoty nejsou schopny ilustrovat.

V období propadu rozpočtových příjmů (tedy zhruba do roku 1997) se relativně vysoká úroveň veřejných výdajů promítla do dramatického nárůstu veřejného dluhu, který začal být pro veřejné finance velmi zatěžující. V reakci na nákladnou obsluhu dluhu došlo v roce 1997 ke snaze o konsolidaci rozpočtu snížením výdajů, vysoké částky plynoucí na obsluhu dluhu však nadále udržovaly podíl výdajů na produktu na podobné úrovni.

Dalším zatěžujícím faktorem, který v tomto období snahu o snížení veřejných výdajů komplikoval, byl relativně vysoký podíl státního sektoru spojený s přezaměstnaností, a tedy i vysoké výdaje na mzdy státních zaměstnanců (20 % z celkových vládních výdajů v roce 1996) (MMF 2001).

V průběhu snah o konsolidaci veřejných rozpočtů došlo k poklesu vládních investic. Z velké části byly sníženy výdaje na neproduktivní projekty, které byly ještě pozůstatkem Ceausescovy éry. Po roce 1997 navíc došlo k urychlení privatizačního procesu, čímž se rozšířil prostor pro investice soukromých subjektů (MMF 2001).

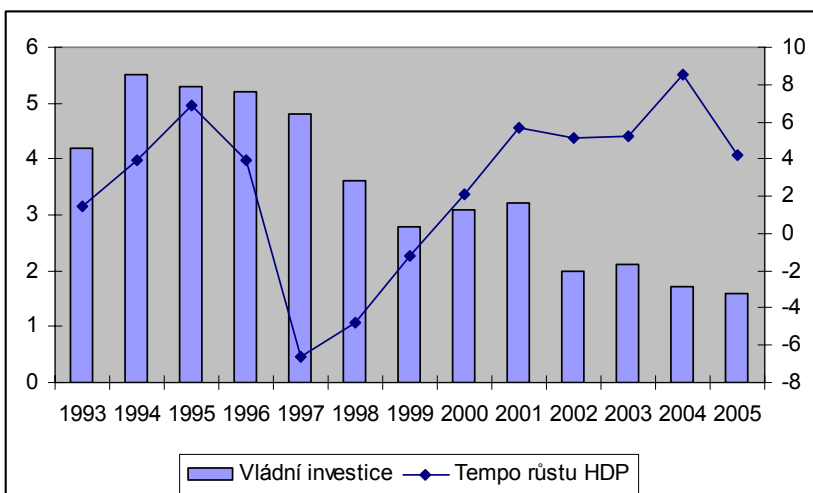
Graf č. 27: Veřejné výdaje (% HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Romania: Statistical appendix)

I přesto, že jsme výše uvedli, že vládní investice lze považovat za produktivní a že od nich lze očekávat pozitivní dopad na zásobu kapitálu v zemi, je v případě Rumunska třeba přiznat, že snižování vládních investic zejména ve druhé polovině devadesátých let mělo právě z výše uvedených důvodů pravděpodobně na konkurenceschopnost tamější ekonomiky pozitivní dopad.

Graf č. 28: Vládní investice a vývoj reálného HDP



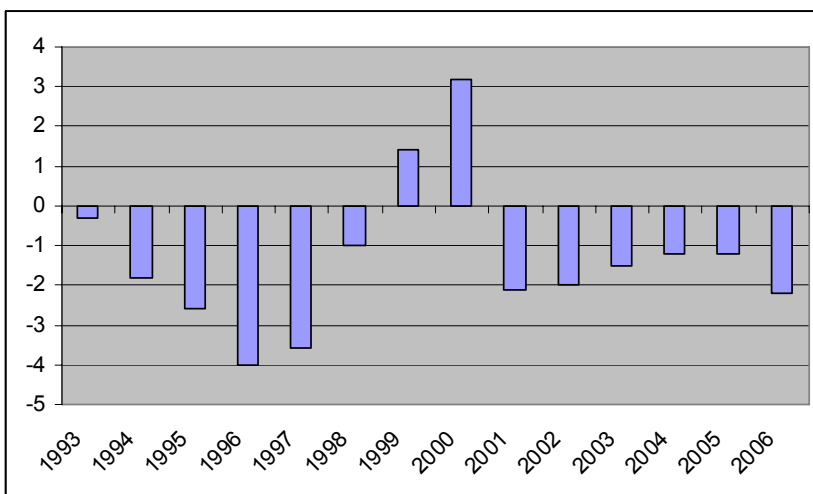
Zdroj: MMF (Republic of Romania: Statistical appendix)

6.3. Rovnováha veřejných rozpočtů

Fiskální problémy, se kterými se Rumunsko potýkalo v polovině devadesátých let, se odrazily také v rovnováze veřejných rozpočtů. Výpadek veřejných příjmů se nepodařilo kompenzovat poklesem výdajů a až do fiskální konsolidace, provedené v roce 1997, hospodařily rumunské vlády se záporným saldem.

Situaci se podařilo stabilizovat a fiskální disciplína byla po roce 1999 upevněna, ovšem v posledních letech (zhruba od roku 2002) opět pozorujeme deficitní hospodaření. Dle analýzy provedené Mezinárodním měnovým fondem jsou tyto potíže způsobeny krátkodobým plánováním rozpočtového rámce a značně procyklickou politikou vlád.

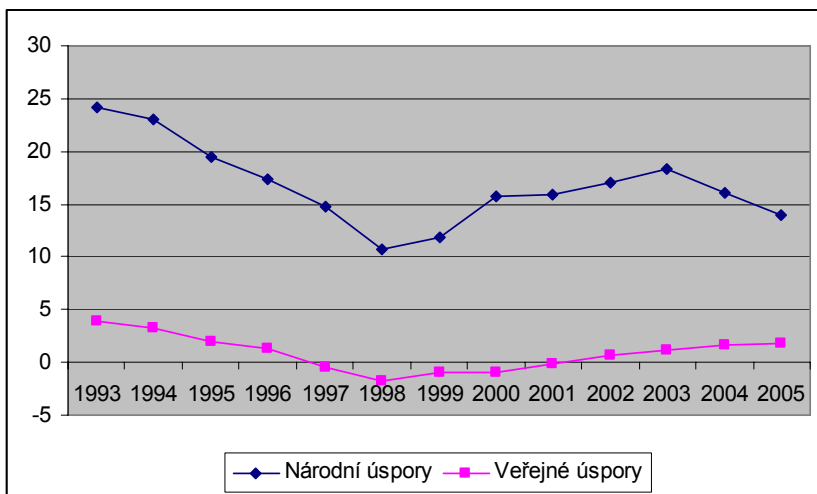
Graf č. 29: Saldo veřejných rozpočtů (% HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Romania: Statistical appendix)

V grafu zobrazujícím vývoj národních úspor vidíme, že úspory domácností reagovaly na pokles veřejných úspor výrazným propadem a namísto kompenzace jejich pokles ještě spíše umocňovaly. K poklesu hrubých domácích úspor dochází také v závěru sledovaného období (od roku 2003), což nám ukazuje, že hospodaření vlády se na míře úspor a následně na zásobě kapitálu podepisuje v Rumunsku velmi negativně.

Graf č. 30: Vývoj hrubých úspor (% HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Romania: Statistical appendix)

7. SLOVINSKO

Pro srovnání vývoje fiskální politiky a jejího vlivu na konkurenceschopnost národní ekonomiky se nyní zaměříme na Slovinsko.

7.1. Veřejné příjmy

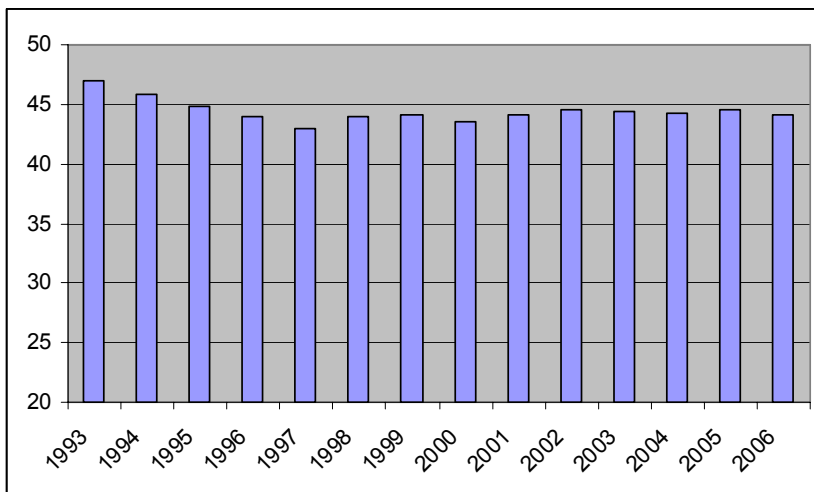
Relativně stabilní situace ve Slovinsku (v porovnání s ostatními zeměmi bývalého východního bloku a zejména se zeměmi bývalého Sovětského svazu) se odrazila také v hlavním úsilí vlád, které se především snažily o snížení role státu v ekonomice a tedy o pokles veřejných příjmů a výdajů.

Na rozdíl od Bulharska a Rumunska na počátku devadesátých let nedošlo k dramatickým propadům ve veřejných příjmech, neboť daňová administrativ fungovala poměrně spolehlivě. Až do roku 1997 tedy můžeme pozorovat cílený pokles poměru veřejných příjmů k hrubému domácímu produktu, ovšem i přes pokles zůstávala tato úroveň stále relativně vysoká (stále přesahovala 40 % HDP).

V tomto období byly sníženy odvody z mezd (zejména příspěvky na sociální pojištění), byla provedena penzijní reforma a později, v roce 1999, byla také zavedena daň z přidané hodnoty (MMF 2004).

V následujících letech došlo opět k mírnému nárůstu veřejných příjmů, jež se již ovšem nedostaly na tak vysokou úroveň, která by se vymykala úrovni obvyklé v ostatních vyspělých ekonomikách. Snížení daňového břemene nicméně zůstává jednou z největších výzev slovinské fiskální politiky.

Graf č. 31: Veřejné příjmy (% HDP)

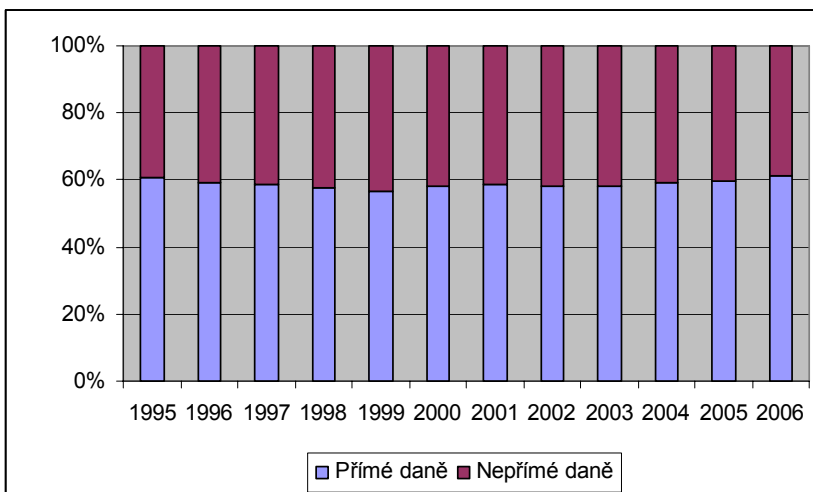


Zdroj: MMF (Republic of Slovenia: Statistical appendix)

Uvedli jsme, že DPH byla ve Slovinsku zavedena až v roce 1999, proto se při analýze struktury daní a jejího vlivu na kapitál budeme držet rozdělení na přímé a nepřímé daně.

Lze vidět, že i přesto, že zavedení DPH přišlo později než v ostatních zemích střední Evropy, tvořily nepřímé daně relativně velkou část z celkových daňových příjmů a negativního vlivu na zásobu kapitálu se tak ani v průběhu devadesátých let není třeba obávat. Navíc poměr přímých a nepřímých daní zůstával po sledované období relativně stabilní.

Graf č. 32: Přímé daně a DPH (podíl na celkových daňových příjmech)



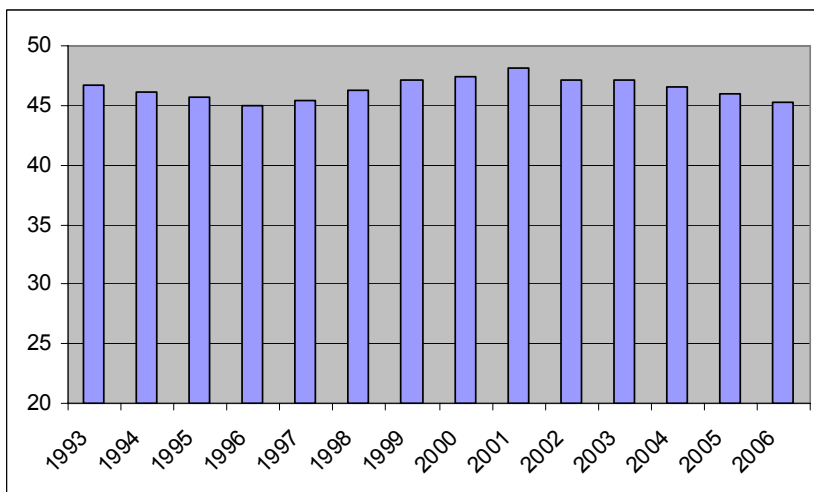
Zdroj: MMF (Republic of Slovenia: Statistical appendix)

7.2. Veřejné výdaje

Tendence ke snižování veřejných výdajů byla narušena pouze v roce 1995 jednorázovým skokem (který se také promítl do fiskální nerovnováhy). Tento nárůst výdajů byl způsoben vyššími investicemi do infrastruktury, která byla v tomto období zcela nově budována (MMF 1998b). Přesto, že investice byly relativně vysoké prakticky po celou první polovinu devadesátých let, na skoku ve výdajích se projeví nejvýrazněji v roce 1995, kdy nebyl jejich růst kompenzován poklesem výdajů na dotace a transfery tak jako v ostatních letech.

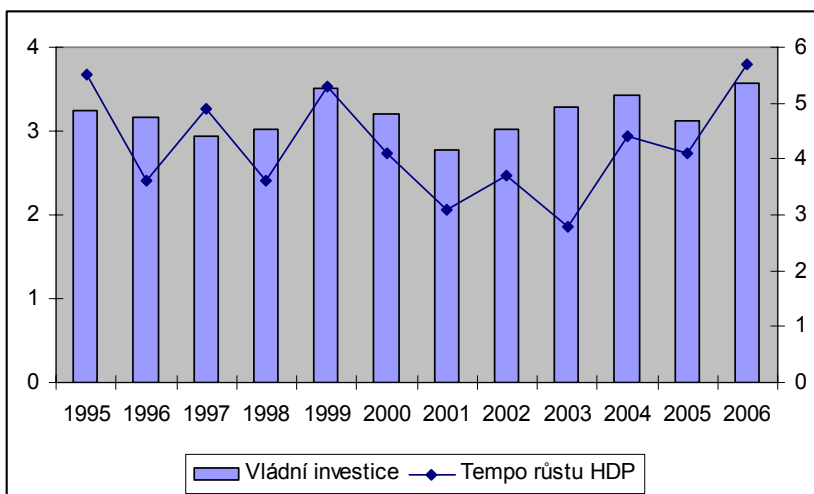
Dále se až do roku 2000 veřejné výdaje mírně zvyšovaly, ovšem po tomto roce můžeme pozorovat další pokles. Hlavní příčinou klesajícího trendu jsou podle mezinárodního měnového fondu úspory z reformy penzijního systému, který již na státní rozpočet neklade takové nároky (MMF 2004).

Graf č. 33: Veřejné výdaje (% HDP)



Zdroj: MMF (Republic of Slovenia: Statistical appendix)

Graf č. 34: Vládní investice a vývoj reálného HDP

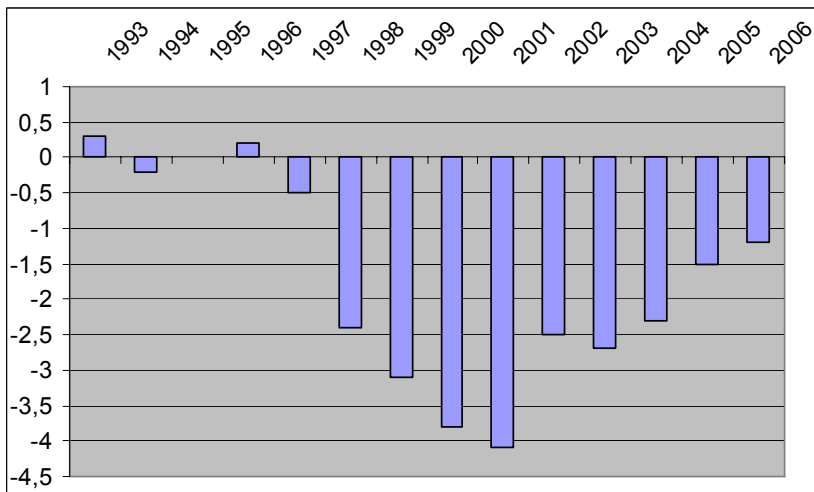


Zdroj: MMF (Republic of Slovenia: Statistical appendix)

7.3. Rovnováha veřejných rozpočtů

Deficit veřejných rozpočtů se Slovinsku dařilo držet na udržitelné úrovni. Hlavním problémem nerovnováhy je ovšem podle mezinárodního měnového fondu procykličnost veřejných financí, která je způsobena především rigiditou vládních výdajů (MMF 2004). V období hospodářského poklesu je tak velmi obtížné seškrtnat vládní výdaje natolik, aby bylo možné dosáhnout vyrovnaného rozpočtu.

Graf č. 35: Saldo veřejných rozpočtů

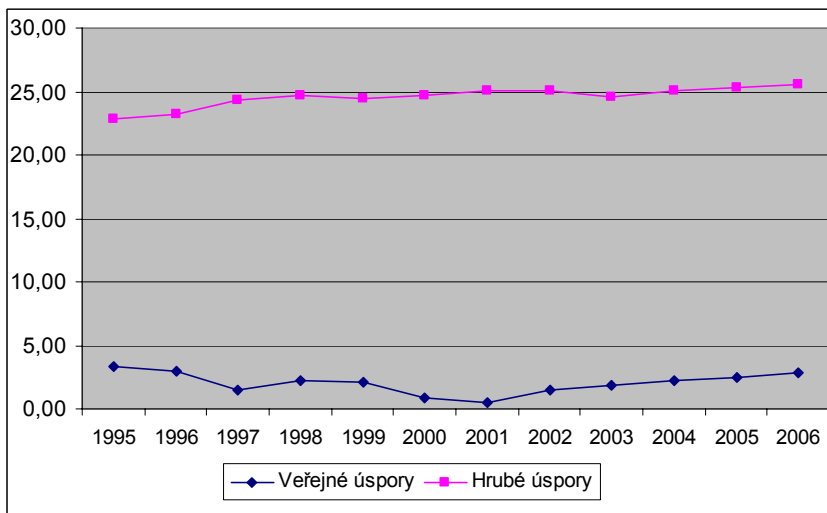


Zdroj: MMF (Republic of Slovenia: Statistical appendix)

V období největších vládních deficitů, kdy tudíž zároveň docházelo k poklesu veřejných úspor, můžeme pozorovat relativně nezměněnou úroveň celkových národních úspor. To jasně ukazuje, že soukromé úspory právě v těchto obdobích kompenzovaly pokles úspor veřejných, a ani přes občasné vyšší rozpočtové schodky rozpočtová nerovnováha zřejmě nepůsobila negativně na celkovou úroveň úspor v zemi.

Vývoj ve Slovinsku tedy mohl probíhat tak, jak předpokládá teorie Ricardovské ekvivalence a rozpočtová nerovnováha tak z dlouhodobého hlediska zřejmě neměla na zásobu kapitálu žádný, významný vliv.

Graf č. 36: Vývoj hrubých úspor



Zdroj: MMF (Republic of Slovenia: Statistical appendix)

8. ZÁVĚR

V textu jsme se zabývali fiskální politikou ve vybraných zemích a vlivem hlavních fiskálních ukazatelů na zásobu kapitálu. Vzhledem k tomu, že fiskální politika může pomocí zdanění i tvorbou veřejných úspor ovlivňovat motivaci soukromých subjektů spořit, ovlivňuje zároveň také tvorbu investic a tedy zásobu kapitálu v následujících obdobích.

Ve všech zemích byla zhodnocena jak celková úroveň příjmů a výdajů, tak i jednotlivé části, které mají největší potenciál konkurenceschopnost ekonomiky ovlivnit. V případě rovnováhy veřejných rozpočtů jsme se pak zaměřili na to, zda změny ve tvorbě veřejných úspor byly či nebyly kompenzovány tvorbou úspor soukromých, a tedy zda fiskální nerovnováha byla s to ovlivnit rovnováhu na trhu úspor a investic. Viděli jsme, že v převážné většině zemí k této kompenzaci nedocházelo a že tedy lze očekávat negativní vliv rozpočtových deficitů na zásobu kapitálu.

Zkoumané země můžeme na základě již získaných informací z předchozího textu zhruba rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří země, kde i po změně režimu na přelomu osmdesátých a devadesátých let zůstalo zachováno relativně stabilní hospodářsko-politické prostředí. Tyto země pak zpravidla na počátku devadesátých let usilovaly o snížení role státu v ekonomice, což se promítalo ve snaze snížit také veřejné příjmy a výdaje.

Druhá skupina zemí, se nimiž jsme se setkali, naopak řešila opačný problém: uvolnění poměrů se promítlo do selhání daňové administrativy, došlo k výraznému propadu veřejných příjmů a úsilí bylo naopak směřováno k posílení schopnosti státu účinně vybírat daně.

V případě Slovinska můžeme říci, že snižování příjmů a výdajů probíhalo relativně úspěšně, ovšem k zastavení tohoto poklesu došlo ještě na relativně vysoké úrovni.

Estonsko naopak muselo řešit problém s propadem příjmů, ten byl však poměrně mírný. Výraznější byl u Litvy a Lotyšska, velké problémy pak tento pokles způsobil v Rumunsku a Bulharsku. Tyto skutečnosti se také podepsaly na rozpočtové rovnováze.

Všechny země spojovala snaha zavést daňový systém, který by svou strukturou odpovídal standardům v Evropské unii. Byla proto dříve nebo později zavedena DPH, což lze hodnotit jako pozitivní krok, neboť spolu se zavedením této daně povětšinou došlo k nárůstu podílu nepřímých daní na celkových daňových příjmech. Země jako Estonsko, Litva a Bulharsko však stále vykazují relativně nízký podíl příjmů z této daně.

Co se týče fiskální rovnováhy, viděli jsme, že ani jedné ze sledovaných zemí se nepodařilo vyhnout problémům s fiskální nerovnováhou. Pouze v případě Slovinska je možné se domnívat, že docházelo k částečné kompenzaci poklesu veřejných úspor úsporami soukromými a dopad na zásobu kapitálu tak nemusí být v tomto případě tak nepříznivý.

9. 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.

Ebrill, L. – Havrylyshyn, O.: *Tax Reform in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union*, IMF Occasional Paper No. 182, ISBN 1-55775-802-6, 1999.

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

MMF (1998a): *Republic of Latvia - Selected Issues and Statistical Apendix*, IMF Staff Country Report No. 98/47.

MMF (1998b): *Republic of Slovenia Selected Issues*, IMF Staff Country Report No. 98/20.

MMF (1999a): *Republic of Estonia – Selected Issues and Statistical Apendix*. IMF Staff Country Report No. 99/74, 1999.

MMF (1999b): *Lithuania--Selected Issues and Statistical Apendix*. IMF Staff Country Report No. 99/96.

MMF (2000): *Bulgaria: Selected Issues and Statistical Apendix*, IMF Staff Country Report No. 00/54.

MMF (2001): *Romania: Selected Issues and Statistical Apendix*, Country Report No. 01/16.

MMF (2004): *Republic of Slovenia: Selected Issues and Statistical Apendix*, Country Report No. 04/149.

MMF: *Republic of Bulgaria: Statistical Apendix (1998–2007)*.

MMF: *Republic of Estonia: Statistical Apendix (1998–2007)*.

MMF: *Republic of Latvia: Statistical Apendix (1998–2007)*.

MMF: *Republic of Lithuania: Statistical Apendix (1998–2007)*.

MMF: *Republic of Romania: Statistical Apendix (1998–2007)*.

MMF: *Republic of Slovenia: Statistical Apendix (1998–2007)*.

OECD Staltistical Compendium, dostupné z DSI World Statistics.