

Prof. János KORNAI, Institut ekonomických věd, Budapešť

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

Zaměřím se pouze na jeden z nespočetných problémů, které vznikají během transformace postsocialistických zemí: na úlohu státu v ekonomice. V hodnocení sice vycházím z maďarských zkušeností, ale přesto se domnívám, že diskutované otázky mají všeobecný charakter a dříve nebo později vyvstanou ve všech těchto zemích, i když možná v odlišné intenzitě a formě. Třebaže v konkrétních souvislostech zobrazují situaci na maďarském příkladu, nejedná se o všeobecnou analýzu maďarské ekonomiky. Snad má ještě smysl se zmínit o jednom charakteristickém rysu vývoje. Zatímco některé ze zemí regionu prožívají těžké hospodářské problémy a jejich ekonomika může být dokonce vážně ohrožována chaosem, transformace v Maďarsku probíhá ve spořádaných podmínkách s již existujícími znaky slibného ekonomického vývoje.

### I. Návrhy západních studií

Je samozřejmé, že cesta teoretického ekonomy vede nejdříve do knihovny, kde objeví až překvapivě rozsáhlou literaturu pojednávající o rozdělení činnosti mezi stát a trh.

Mnozí ekonomové bývalých socialistických ekonomik, zklamaní centrálním plánováním, inklinují k přehnaně nekritickému uctívání mýtického kultu trhu. Účinnou léčbou je četba západních ekonomů, popisujících tržní selhání a nedostatky, které musí řešit stát. Přesvědčivě uvádějí existenci několika základních problémů, na něž nepřináší odpověď tržní mechanismus. Například zachování makroekonomické rovnováhy, zajištění spravedlivého rozdělení příjmů, odpovědnost za vliv externalit, nabídka adekvátního množství veřejného zboží, nebo omezování moci monopolů. Tito autoři navrhuji v případě výskytu tržních poruch aktivní intervenci státu.<sup>1)</sup>

Autor je pracovníkem Institutu ekonomických věd Maďarské akademie věd Budapešť a přednáší na Harvardské univerzitě v USA.

<sup>1)</sup> Dřívější souhrnná hodnocení teorií, týkající se tržních selhání, lze naleznout v dílech F. M. Batora (1958) a W. J. Baumola (1965). Současná analýza viz J. E. Stiglitz (1989). Postupující výzkum objasňuje ve stále více oblastech nedostatky nespoutaného trhu. Zvažování například nedokonalé konkurence a ekonomie dané rozměrem vede k několika úpravám dřívějšího konceptu ospravedlňujícího volný trh a ukazuje, že za určitých okolností je opodstatněné, když stát přijme aktivnější úlohu. Celkové souhrnné hodnocení na základě široce pojatého výzkumu, které následovalo pionýrské práce P. R. Krugmana, E. Helpmana a dalších, lze nalézt v díle Helpmana (1990).

Existuje však další proud západní literatury, která přesvědčivě dokazuje, jak politikové a vysocí činitelé mohou svou činností podstatným způsobem (a možná více než trh) uškodit ekonomice. Tyto pochybnosti, hlásané již dávno rakouskou školou a potom přeformulované do argumentace teorie veřejného výběru, přiměly ekonomy k přehodnocování tohoto problému (viz James Buchanan a Gordon Tullock, 1962, William A. Niskanen, 1971). Chtějí ti, kteří zasahují jménem státu do ekonomiky, pouze sloužit veřejnému zájmu? Tato otázka se silně připomene člověku, který zažil socialistický systém. Stejně relevantní je kritika státu blahobytu za stanovení vysoké úrovně přerozdělování, které zničí stimuly pro investice, inovace a podnikání (viz např. Assar-Lindbeck, 1988).<sup>2)</sup>

Když však východoevropský ekonom vyjde z knihovny, zastaví se v rozpacích. Stále nezná kapitalismus z vnitřku, rád by se spolehl na profesionální literaturu, ale ta mu alespoň na první pohled nabízí rozporuplná fakta. Za co by tedy vlastně měl bojovat: za více nebo méně aktivní stát?

Tato rozpolcenost může být do jisté míry překonána důkladnějším studiem literatury. Normativní závěry čerpané z teorie je třeba dát do souvislosti konkrétních podmínek. Každý západní expert poskytující poradenství v tranzitivních ekonomikách musí velmi pečlivě zvažovat návrhy západní literatury a zkoumat jejich eventuální uplatnění v místní situaci. Rád bych uvedl dva právě typické předpoklady:

♦ 1. Citovaná literatura vychází z vyspělých tržních vztahů a dobře fungujícího demokratického státu, které existují v současnosti ve vyspělých západních ekonomikách. Potíž je v tom, že se trh a stát v Maďarsku a dalších tranzitivních státech liší od tohoto stavu v několika ohledech: soukromý sektor je stále v plenkách a demokratické instituce jsou slabé a plně nerozvinuté.

♦ 2. Literatura přisuzuje státu i trhu úlohu za předpokladu trvalé nebo pomalu se měnící struktury institucí, které fungují při stálých a přímočarých vzorcích chování. Naopak postsocialistický systém se nalézá v revolučním vývoji transformace: instituce zanikají rychlostí, která bere dech, další právě vznikají, legislativní rámec se mění velkou rychlostí ve srovnání s historickými standardy a jednání každého hráče v ekonomice se tomu rychle přizpůsobuje. Z toho důvodu je potřeba provádět speciální dynamické analýzy.

<sup>2)</sup> Přehled levicově i pravicově zaměřených kritik státu blahobytu přináší C. Offe (1984).

## II. Sféra politická a vládní v postsocialistickém Maďarsku

Rád bych stručně nastínil, téměř v telegrafické podobě, charakteristiku dnešní politické a vládní sféry v Maďarsku.<sup>3)</sup> Nyní abstrahuji od současného stavu tržních vztahů, protože jejich hodnocení je obsaženo v následujícím textu.

Ačkoliv opatření politické liberalizace začala dříve, rozhodující bod zvratu přišel v Maďarsku v letech 1989—1990. Skončilo období monopolu komunistické vlády, vznikly další politické strany a poprvé v historii 43 let se uskutečnily svobodné volby. Byla vytvořena vláda s parlamentní většinou. Hlavní překážka k rozvoji tržního mechanismu — politická dominance komunistické vlády, která chtěla likvidovat kapitalismus — byla radikálním zásahem odstraněna z mocenských pozic.

V socialistickém systému existovalo pouze formální oddělení legislativy, výkonné administrativy a soudnictví. Ve skutečnosti byla všechna místa vyšší nomenklatury v každém odvětví obsazována komunistickou stranou, která jejich činnost řídila. Oddělení těchto funkčních míst se uskutečnilo po politické změně. Parlament si nyní osvojuje svou novou roli. Početné zákony konstitučního státu vznikaly v rozvinutých demokraciích během dlouhého historického období, zatímco Maďarsko je nuceno závažné zákony vypracovávat ve velmi krátké době. Velký nápor a trvalá zpoždění v přípravě a v procesu přijímání nové legislativy vytváří jeden z nejužších profilů při postupu k moderní tržní ekonomice. Většina členů parlamentu je v politické oblasti nováčci: nemají mnoho času ani dostatečně velký počet poradců a odborníků k pečlivému prostudování zákonů, natož aby návrhy zákonů připravovali sami. Proto se opravdu o parlamentu nedá tvrdit, že dohlíží pozorně a bedlivě na práci administrativy. Soudy jsou také nezkušené při prosazování práva a pořádku do tržní ekonomiky.

Před politickou změnou byly antikomunistické síly sjednoceny proti společnému nepříteli. Tato spolupráce byla nahrazena hořkými politickými spory mezi vládou a opozicí a dokonce uvnitř vládní koalice. Není na tom nic překvapujícího, protože stejný fenomén se objevuje ve všech parlamentních systémech. Absence širšího politického konsensu však téměř předem vylučuje možnost vyřešení vážných hospodářských problémů, jako je zvládnutí inflace, rozpočtová stabilita a restrukturalizace výroby, protože to předpokládá nepopulární opatření, která vyžadují velké oběti. V souvislosti s normativní teorií klasické demokracie by měla být jasná demarkační čára mezi politiky, kteří jsou přímo odpovědní svým

voličům, a byrokraty, kteří loajálně slouží každé následující konstituční vládě, bez ohledu na politický program. Politická místa a pozice státních úředníků by měla být pevně vymezena zákonem nebo uznávanou konvencí. V postsocialistickém systému není toto rozlišení ještě jednoznačné. Současná vládnoucí strana se důkladně naučila často citovaný slogan Vladimíra Iljiče Lenina: *otázka moci je otázkou základní*. Při obsazování důležitých funkcí je většinou mnohem důležitějším kritériem politická loajalita než profesionální schopnosti.

Byrokracie má v Maďarsku daleko větší zkušenosti než v dalších tranzitivních ekonomikách, protože v roce 1968 začaly částečné reformy, které ji donutily přizpůsobit se požadavkům tržní ekonomiky. Dosud ale nemá zkušenosti ani znalosti, jak vykonávat svou administrativní úlohu v moderní kapitalistické ekonomice. **Navíc změna systému staví byrokratickou existenci do riskantního světla: kdo ví, kdo bude vyhozen a kdy? To je živné podhoubí šířící se servility. Mnoho talentovanějších specialistů opouští státní službu a volí lukrativnější a bezpečnější zaměstnání v soukromém sektoru. Státní disciplína je uvolněná vlivem nezkušenosti a nejistoty a zvyšují se třecí plochy při prosazování zákonů a státní regulace.<sup>4)</sup>**

Zatím jsem se zabýval jen několika složkami politické sféry, proto se musím zmínit o dvou dalších významných fenoménech, které mohou ovlivnit činnost jak státu, tak i trhu.

Za prvé, je neocenitelně důležité, že je nyní v Maďarsku svobodný tisk, který je také často nazýván sedmou velmocí sloužící jako kontrolní mechanismus a určitý politický protihráč.<sup>5)</sup> Pokud se někdo pokusí zneužít moci státu, nebo špatně vynaložit státní peníze, riskuje veřejné odhalení tiskem.

Za druhé, stále více se probouzí k životu schopnost veřejnosti ke společnému vystupování — to, co politologie označuje jako „civil society“. Postupně vznikají organizace, shromažďující určité vrstvy, skupiny, nebo profese, které se stále silněji prosazují. Ve Spojených státech se na takto úzce specializované skupiny pohlíží přezíravě, ale občané zemí, v nichž byla veškerá spontánně a dobrovolně vzniklá sdružení pronásledována, si více váží výhod svobody shromažďování a uplatňují politický tlak.

Musím dodat, že ekonomickou oblast „občanská společnost“ ovlivňuje nepatrně. Ústupové akce odborů, přežívajících ze starého řádu, v kombinaci se slabými novými odbory ponechávají zaměstnance bez propracovaného a účinného systému zastoupení. Organizace zaměstnavatelů jsou stejně neúspěšné. Jinými slovy, systém evropských mimoparlamentních sdružení reprezentantů, která jsou schopná převážít úzké profesionální zájmy a jednat vzájem-

<sup>3)</sup> Spíše než rozebírat celkovou a obsažnou definici „státu“, pokusím se rozčlenit politickou sféru na jednotlivé složky. Odlišný přístup používá politická věda, funkcionalistické modely, teorie veřejného výběru (kterou jsem zmínil dříve), analýzy, studující konflikty mezi skupinami a třídami a různé institucionální přístupy. Z mého hlediska jsou tyto ve velké většině případů se doplňující, spíše než vzájemně vylučující, a proto se snažím čerpat z námětů a myšlenek všech trendů. Souhrn lze nalézt v dílech J. D. Aberbacha (1981) a P. A. Halla (1986).

<sup>4)</sup> Theda Skocpol (1985) poukázala na to, že kapacita státu, definovaná jako jeho skutečná schopnost vykonávat specifické úkoly, je významným určujícím faktorem aktivity státu. Nedostatek této schopnosti, o níž jsem se zmínil v souvislosti s vypracováním a uzákoněním legislativy, je také překážkou při prosazování právního řádu.

<sup>5)</sup> Vzrůstající svoboda tisku navazuje na skutečnost, že velký podíl tisku je nyní v rukou soukromých vlastníků.

ně se smyslem pro odpovědnost za národ se ještě nerozvinuly, nebo nejsou dostatečně silné. **Proto existuje nebezpečí, že populistické organizace mohou zvítězit nad mnoha lidmi a bránit politické a ekonomické konsolidaci. Toto je jedno ze zranitelných míst nových demokracií, protože taková populistická hnutí mohou zabránit uzavření „sociální dohody“ mezi širokými vrstvami společnosti, které si přejí zmírnění k snazšímu překonání hospodářských potíží.<sup>6)</sup>**

Mé hlavní stanovisko k otázce rozdělení kompetencí mezi stát a trh silně odráží současnou situaci v maďarské politické a vládní sféře. (Ve skutečnosti ho mohu nazvat prejedicí, protože je jasně založeno na hodnotovém úsudku.) **Jsem připraven požádat o vládní intervenci, pokud bude v daném případě zcela jasné, že trh sám o sobě rozhodne špatně a že existuje velice silná pravděpodobnost, že státní zásah věci zlepší. Musím být ale přesvědčen, že zainteresovaný úřad je v rukou odborníků s čestnými a nestrannými úmysly a že v tomto zvláštním případě je skutečně možné zajistit veřejnou kontrolu, která donutí stát chovat se rozumně. Když však budu na pochybách koho nechat rozhodnout, zda špatně fungující trh nebo špatně fungující stát, a pokud budu moci udělat pouze náhodný výběr, rozhodnu se instinktivně pro trh.** Je to samozřejmě dáno také faktem, že jsem Východoevropan a stejně jako moji krajané jsem byl často státem zklamán a důvěra se neobnovuje snadno.

### III. Čtyři fiskální problémy

Socialismus před reformou byl poznamenán totalitární mocí, jinými slovy, hyperaktivním státem, který chtěl řídit a kontrolovat veškeré činnosti ve společnosti. Ačkoliv proces částečných reforem, který začal v roce 1968, vyústil v určité snížení úlohy státu v mnoha ohledech, nový demokratický systém přesto zdědil „velkou vládu“.<sup>7)</sup>

TABULKA 1: Souhrn celkových příjmů a výdajů státu — mezinárodní srovnání — (jako procento HDP)

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

Data ukazují konsolidované celkové vládní příjmy a výdaje, tj. včetně financí centrálních, místních a mimorozpočtových fondů vlády.

Zdroj MMF (1990), úprava L. G. Kopits a L. Muraközy.

<sup>6)</sup> V roce 1990 malá skupina maďarských taxikářů, kteří byli organizováni prostřednictvím rádiového spojení, dokázala zablokovat hlavní město na protest proti zvýšení cen benzínu. Mnoho zaměstnanců cítilo k řidičům taxiků sympatie. Vláda s nimi jednala před televizními kamerami.

<sup>7)</sup> Úlohu státu v socialismu popisují v knize (1992a).

Váha a sféra působnosti státu mohou být měřeny několika způsoby. Jedním z nejdůležitějších je poměr vládního rozpočtu k HDP. Maďarská vláda přerozdělí téměř dvě třetiny HDP, na rozdíl od typického podílu v západní Evropě, který se pohybuje mezi 40—45 procenty a v zemích s obdobnou úrovní rozvoje jako v Maďarsku je dokonce nižší.

TABULKA 2: Souhrn celkových příjmů a výdajů vlády v Maďarsku (jako procento HDP)

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

Poznámky: Údaje v tabulce jsou konsolidované celkové příjmy a výdaje centrálních a místních vládních a mimorozpočtových fondů. Metody pro shromažďování dat, které používá MMF a Maďarsko, se slabě odlišují. Data roku 1991 a 1992 jsou oficiální vládní předpovědi.

Zdroj: MMF za období 1981—89, rok 1990 Hungarian Central Statistical Office (1991).

Jak naznačuje podtitulek článku, budu se hlavně zabývat fiskálními otázkami. Jaká hospodářská politika by měla být požadována, aby se snížil podíl produkce, který přijme a vydá stát? Pokud jsou vytvořeny politické, sociální a ekonomické podmínky, jaké má vyhlídky politika, vytvářející „malou vládu“? Z důvodů prostoru nesleduji detailnější rozbor všech fiskálních problémů.<sup>8)</sup>

Budu hodnotit čtyři okruhy: výdaje státní správy, pomoc ztrátovým firmám a dávky pro nezaměstnané, zdanění soukromého sektoru a sociální výdaje. Ačkoliv všechny čtyři náměty jsou spojené s rozpočtem, rád bych se dostal za hranici působnosti státních financí v úzkém pojetí a analyzoval každou otázku v kontextu jejich politických, sociálních a všeobecně ekonomických hledisek. A z toho pohledu se předmět mých úvah dostává do kategorie politické ekonomie.

### A. Výdaje administrativy

Požadavky na snižování nákladů na státní správu jsou běžně pronášeny při diskusích o rozpočtu v každém parlamentu na světě. Zvláště to platí pro

<sup>8)</sup> Dovolte mi uvést zvláště dva subjekty, které jsem vynechal, ačkoliv úzce souvisí s tématem. Jedním je obnovování makroekonomické rovnováhy všeobecně, dalším je úloha státu při privatizaci firem ve státním vlastnictví. Není to proto, že bych je pokládal za nedůležité, ale protože existuje mnoho literatury, která je analyzuje. Ve svých knihách tato témata rozebírám (1990 a 1992b). Raději se věnuji otázkám, které zatím neupoutávají tolik pozorností autorů.

Maďarsko, kde výdaje za celkové veřejné služby v roce 1990 představovaly 8,8 % HDP, což je nepřipustně vysoké procento. Pro srovnání činila tato položka u Západního Německa v roce 1988 5,5 %, u Chile 5,1 % a 4,4 % v Dánsku.<sup>9)</sup>

Vláda nové demokracie slibuje snižovat tyto výdaje rok od roku a opozice volá — správně — po daleko radikálnějším snížení celkové výše rozpočtu.

Lze pozorovat dva protikladné trendy. Na jedné straně jsou snižovány nebo ukončovány dřívější administrativní výdaje, zatímco na druhé straně se objevují nové. Dovolte mi uvést čtyři příklady.

□ 1. Rozsáhlá byrokracie komunistické strany, která byla téměř dvojnásobná ve srovnání se státní správou, zanikla. V tu samou dobu vznikl nový profesionální politický aparát, složený ze zaměstnanců všech stran a personál pracující pro státní i místní zastupitelstva.

□ 2. Zanikly mnohé instituce centrálně plánované ekonomiky. Například plánovací a cenový úřad. Další ministerstva, která dříve řídila výrobu, se sloučila a výsledkem byl menší počet zaměstnanců. Nový systém však vyžaduje některé nové úřady: pro privatizaci, bankovní regulaci, regulaci pojištění, monitorování dodržování antimonopolních zákonů, pro malé podniky, auditorský úřad k dohledu na finanční záležitosti apod.

<sup>9)</sup> Kalkulace L. Muraközy z údajů MMF.

□ 3. Piliř starého režimu — tajná policie — byla rozpuštěna, ale je potřeba rozšířit stavy policie k potírání děsivého nárůstu zločinnosti. Důvodem vzednutí vlny zločinu je rozpuštění celostátní sítě informátorů, usnadnění povinné registrace změny trvalého bydliště u policie a otevření hranic, které usnadnilo převoz a rozšiřování drog. Jinými slovy, vzrůst zločinnosti se dá částečně vysvětlit škodlivými vedlejšími účinky zdravého procesu, jmenovitě zrušení policejního státu.

□ 4. V rámci starého systému řešily mnohé rozpory stranické organizace nebo státní správa, ale v konstitučním státě to je ve velké většině případů úkolem soudů. S růstem soukromého sektoru a zvyšováním prestiže práva bude narůstat i počet soudních případů.<sup>10)</sup> Hromadění nevyřízených případů bude pokračovat, dokud nedojde k posílení současného stavu pracovníků soudů.

Shrnuji bod A. Je potřebné usilovat o snížení výdajů na administrativu, ale s velkými nadějemi se nedá očekávat, že by tato snaha přinesla podstatné snížení rozpočtu: tedy jeho podílu na HDP v blízké budoucnosti.

(Pokračování)

<sup>10)</sup> Soudy v Budapešti v roce 1988 přijaly 9 000 nových civilních případů, v roce 1990 to bylo 16 400 nových případů. Počet žádostí o platby soudními příkazy ve stejných letech bylo 31 000 a 64 000 (podle vyjádření prezidenta Metropolitan Judiciary v deníku Népszabadság, 23. listopadu 1991).

Ing. Iveta PAUHOFOVÁ, Prognostický ústav SAV

## Zahraničný obchod Slovenska z aspektu agrárno - potravinárskeho komplexu

Liberalizácia zahraničného obchodu pri funkčnej otvorenosti ekonomiky vytvára reálne predpoklady pre využitie existujúcich komparatívnych výhod. Takéto predpoklady vytvára i stabilizovaná ekonomika. Klasická ekonomická teória operuje pojmom „princíp komparatívnych výhod, na základe ktorého sa každá krajina bude špecializovať na výrobu a vývoz takých produktov, ktoré môže vyrábať pri relatívne nízkych nákladoch (teda výroba ktorých je relatívne efektívnejšia než v ostatných krajinách“. [5]

Pri sledovaní svetových trhov je zrejme, že konkurovať nízkymi cenami, alebo kvalitou nie je vždy postačujúce. Je potrebné dosiahnuť oboje. Vzniká totiž nová konkurenčná situácia, ktorej orientáciu určujú vysoké technológie. „Kurz na vysoké technológie je rada pre každého, kto vstupuje na svetový trh a chce sa zaradiť medzi krajiny (podniky) s perspektívou“. [2]

Komparatívne výhody krajiny sa zhodnotia prostredníctvom konkurenčnej schopnosti (krajiny, odvetvia,

podniku), ktorú zvlášť v súčasnosti determinuje úroveň používaných technológií a stupeň funkčnej otvorenosti ekonomiky.

Cieľom príspevku je načrtnúť základné tendencie v realizácii komparatívnych výhod a možnosti zahranično-obchodných vzťahov ekonomiky Slovenska so zreteľom na jej ďalší vývoj i z pohľadu na agrárno-potravinársky komplex (APK).

### 1. Náčrt predpokladov realizácie komparatívnych výhod a základné tendencie zahranično-obchodných vzťahov

V súčasnom období, kedy je tak česká no viac slovenská ekonomika v recesii, kedy makroekonomické prostredie ešte stále nejavi známky výraznejšej stability, význam identifikácie potenciálnych komparatívnych výhod narastá v súvislosti s liberalizáciou zahraničného obchodu. Je to i nutnosť, ktorá vyplýva z obmedzenosti vnútorných finančných zdrojov štátu, potrebných na zabezpečenie reštrukturalizácie

27  
di  
ver-  
em-  
do-  
nte  
so-  
ec-  
nia  
tate  
co-  
da  
liz-  
lot-  
tag-  
in-  
di  
nda  
ua-  
im-  
sto  
na-  
di  
ino  
iati  
—  
da-  
poi  
uto  
en-  
m-  
lle  
dei  
me  
ma  
lisi  
so-  
za-  
7),  
lla  
ili-  
ori-  
tá  
lla  
sch  
Ri-  
O-  
ue-  
iti-