

Marta Postuła

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Warszawski

Dylematy dotyczące polityki fiskalnej w latach 1995–2012 na przykładzie transformujących się krajów Europy Środkowej

Streszczenie

W artykule omówiono wybrane efekty polityki fiskalnej pięciu krajów Europy Środkowej: Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii oraz Węgier. W analizie dokonano porównania tempa wzrostu gospodarczego, w tym zmiany PKB *per capita* według PPS, na tle uwarunkowań dotyczących całkowitego poziomu opodatkowania działalności gospodarczej, pozycji kraju w światowym rankingu wolności gospodarczej *Doing Business*, rozmiarów dochodów i wydatków publicznych. Uzyskanie optymalnych warunków rozwoju wymaga zastosowania w odpowiedniej proporcji interwencjonizmu państwowego oraz zasad liberalnych. Wyższe średnie tempo wzrostu w okresie 15–20 lat uzyskują kraje aktywnie sterujące procesami transformacyjnymi i reformami, przy zachowaniu rozmiarów fiskalizmu dostosowanych do aktualnego poziomu rozwoju.

Słowa kluczowe: rozwój, wzrost gospodarczy, polityka fiskalna, wydatki publiczne.

1. Wprowadzenie

Współczesna polityka gospodarcza realizowana w krajach europejskich uwzględnia zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Jej treść w poważnym stopniu odzwierciedla programy polityczne formułowane podczas

kampanii wyborczych. Wypracowany na przełomie XIX i XX w. podział na prawicę i lewicę w odniesieniu do programów gospodarczych w znacznym stopniu się zdezaktualizował. Nieco bardziej wyrazisty pozostaje podział na zwolenników większej dozy liberalizmu lub większego poziomu interwencjonizmu państwowego w doktrynie ekonomicznej deklarowanej jako podstawa programowa proponowanej polityki. W czasach współczesnych uznawane za dominujące poglądy dotyczące pożądanego kształtu polityki gospodarczej w wyraźny sposób podążały za myślą tej szkoły ekonomicznej, która odpowiadała na aktualne problemy. W latach 80. i 90. XX w. szkoła monetarystyczna preferowała wolny rynek i deregulację oraz forsowała redukcję wydatków rządowych w imię szybszej dynamiki wzrostu dochodu narodowego w długim okresie. W ostatnich latach neokeynesiści wskazują na wagę właściwych regulacji oraz istotność zadań państwa w gospodarce, w tym dla realizacji polityki pełnego zatrudnienia. Liczne analizy ekonomiczne i modele ekonometryczne zostały poświęcone ocenie, która polityka była, jest lub będzie bardziej racjonalna, jednak zmienność uwarunkowań zewnętrznych nie pozwala rozstrzygnąć teoretycznego sporu.

Niezależnie od badań mających na celu rozstrzygnięcie sporu na gruncie teorii ekonomii, pożądane jest skupienie uwagi na faktycznie realizowanej polityce gospodarczej i rozważenie problemu przez odwołanie się do podstawowych parametrów polityki fiskalnej, związanych z rozmiarami redystrybucji PKB i osiąganym tempem wzrostu, przy równoczesnym uwzględnieniu czynników jakościowych tej polityki wynikających z obyczajów, procedur, regulacji prawnych oraz ich stosowania. Wybór właściwych rozmiarów redystrybucji, mierzonych relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB, osiągnięcie pożądanego tempa wzrostu stanowi podstawowy problem dla polityków odpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju w średnim okresie.

W artykule dokonano weryfikacji tezy, że wyższe średnie tempo wzrostu (dla okresu 15–20 lat) uzyskują kraje aktywnie sterujące procesami transformacyjnymi i reformami, przy zachowaniu rozmiarów fiskalizmu dostosowanych do aktualnego poziomu rozwoju. Pożądana polityka gospodarcza wymaga zastosowania w odpowiedniej proporcji interwencjonizmu państwowego oraz zasad liberalnych. Analiza została ograniczona jedynie do porównania tempa wzrostu gospodarczego, w tym zmian PKB *per capita* według PPS oraz uwarunkowań dotyczących całkowitego poziomu opodatkowania działalności gospodarczej, pozycji kraju w ramach światowego rankingu wolności gospodarczej *Doing Business*, rozmiarów dochodów i wydatków publicznych. Do weryfikacji tezy wykorzystana została metoda studiów literaturowych oraz analiza podstawowych danych statystycznych. Ocenę sformułowano na podstawie dostępnych dokumentów oraz własnego doświadczenia badawczego i zawodowego.

2. Wydatki publiczne a rozwój

Wzrastające znaczenie państwa w rozwoju społeczno-gospodarczym stanowiło pole zainteresowania ekonomistów już w końcu XIX w. W kwestii rozważań dotyczących rosnących rozmiarów wydatków państwa kluczową postacią był niemiecki przedstawiciel młodszej szkoły historycznej Adolf Wagner (1835–1917). Sformułował on prawo rosnących wydatków państwa w ujęciu absolutnym i relatywnym: „Państwo traktowane jako system ekonomiczny, zaopatrujący ludność w niektóre dobra, w szczególności dobra wspólne zaspokajające określone potrzeby, będzie w ujęciu absolutnym coraz ważniejsze dla gospodarki narodowej i jednostek. Rośnie także jego relatywna rola. Coraz większy i ważniejszy udział w ogóle potrzeb rozwijającego się cywilizowanego narodu jest zaspokajany przez państwo, a nie przez przedsiębiorstwa spółdzielcze lub prywatne” [Wagner 1893, s. 893, za: Dluhosch i Zimmermann 2008]. Według A. Wagnera wydatki państwa miały rosnać absolutnie i relatywnie w określonych warunkach historycznych, a jego przewidywanie w pełni potwierdziło się w XX w. W państwach Europy Środkowej poddanych procesowi transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 r., polegającej na przejściu od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, można zauważyć proces ograniczania roli państwa w gospodarce, a więc przeciwny do opisywanego przez A. Wagnera. Faktyczne zmniejszenie relacji wydatków do PKB związane z transformacją dokonało się w głównej mierze w latach 90. XX w. Po 2000 r. wraz z finalizacją procesów akcesji do Unii Europejskiej rozmiary i struktura wydatków publicznych stają się zbliżone do obserwowanych w krajach Europy Zachodniej.

Konsekwencje coraz większych wydatków publicznych dla wzrostu gospodarczego nie są jednoznaczne. Rozważanie tej kwestii stanowiło kluczowy dylemat podstawowych szkół ekonomicznych. Kierunek i konsekwencje redystrybucji dochodów przez państwo, a w szczególności wydatków publicznych, są zróżnicowane w zależności od przyjętej teorii wzrostu gospodarczego. Pozytywny wpływ wydatków ponoszonych z deficytu budżetowego przewiduje teoria efektywnego popytu, a na neutralny lub negatywny wpływ wydatków na wzrost gospodarczy wskazuje nowa synteza neoklasyczna. Podbudowę teoretyczną dla wyboru politycznego między większą dozą interwencjonizmu albo liberalizmu stanowią wskazane szkoły ekonomiczne.

W 2002 r. została opublikowana nowa koncepcja efektów wydatków publicznych dla wzrostu gospodarczego [European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2002, s. 102–103] wypracowana w oparciu o dane na temat rzeczywistego wzrostu oraz rozmiarów wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 90. XX w. Nie rozstrzygnięto kluczowego dylematu dotyczącego efektów zmiany łącznych wydatków publicznych dla wzrostu.

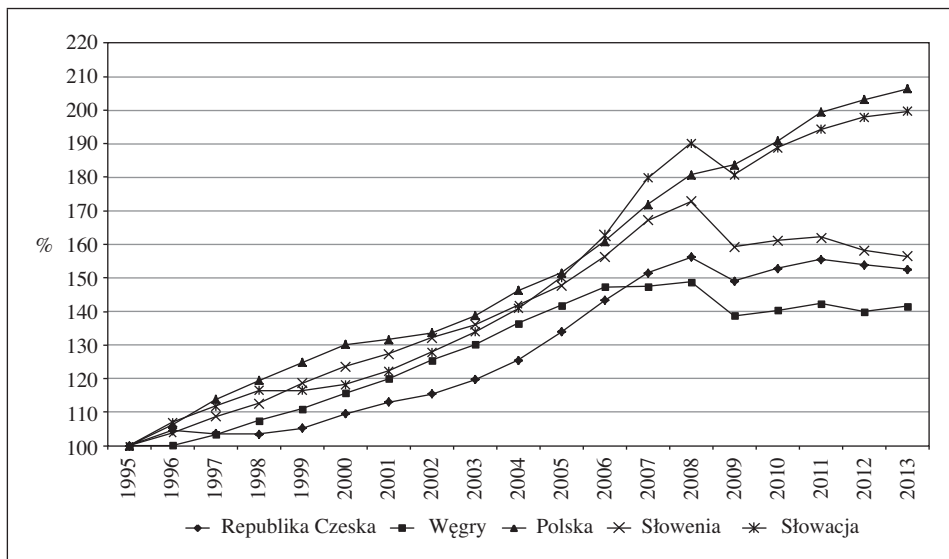
Przyjęto, że pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy programów finansowanych ze środków publicznych jest uzależniony od rodzaju tych wydatków i ich właściwych proporcji. Dzięki wydatkom publicznym dostarczane są dobra publiczne, jak również produkty i usługi mające na celu korygowanie niedoskonałości rynku i poprawiające wydajność struktur rynkowych. Do poprawy efektywności ekonomicznej mogą przyczyniać się również niektóre wydatki socjalne, jednak pod warunkiem, że ich rozmiary pozostają na rozsądnym poziomie. W ramach tej koncepcji podzielono wydatki na 4 grupy o zróżnicowanym sposobie oddziaływania na wzrost gospodarczy. Wydatki na obsługę długu publicznego wpływają negatywnie na wzrost i zatrudnienie; wykorzystanie zasobów na pozostałe cele jest zwykle bardziej produktywnie. Wypłaty emerytur i rent, wydatki na spożycie zbiorowe oraz wynagrodzenia pracowników sektora publicznego mają pozytywny wpływ na wzrost do określonego, stosunkowo wysokiego poziomu. Nadmierny poziom wydatków, związany np. ze zbyt dużą dynamiką wynagrodzeń w sferze publicznej, może mieć efekt przeciwny i wypierać inne wydatki o wyższej efektywności. Z kolei bardzo wysoki poziom wydatków na emerytury może mieć negatywny wpływ na oszczędności i akumulację kapitału. Zarówno wysokie, jak i wcześniejsze emerytury mogą także niekorzystnie oddziaływać na zatrudnienie. Wysokie koszty pracy w sektorze publicznym mogą mieć negatywny wpływ na inflację, jak również realny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy (efekty naśladowania w procesie negocjacji płac itp.). Kolejną grupę stanowią wydatki publiczne z tytułu transferów socjalnych na rzecz niepełnosprawnych, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, na mieszkalnictwo, dla bezrobotnych i na dodatki rodzinne. Te rodzaje wydatków mogą pozytywnie wpływać na efektywność, pod warunkiem utrzymania ich w odpowiednich granicach. Bardzo wysoki poziom pomocy może mieć negatywny wpływ na wzrost, ze względu na możliwość trwałego uzależnienia beneficjentów. Obniżenie wydatków publicznych w tej kategorii poniżej minimalnego poziomu może z kolei oddziaływać na gospodarkę negatywnie. Bardzo niski poziom transferów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu może oznaczać mniej niż optymalny podział pracy. Zakwalifikowane do czwartej grupy wydatki na edukację, ochronę zdrowia, aktywne formy zwalczania bezrobocia, badania i rozwój oraz inwestycje publiczne mają w pełni pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Również w tym przypadku skrajnie wysoki poziom nakładów może wywoływać konsekwencje negatywne, jednak doświadczenie wskazuje, że nie dotyczy to współczesnego poziomu wydatków na te cele w krajach europejskich.

Władze fiskalne muszą uwzględniać specyficzne oddziaływanie wymiaru czasu w decyzjach wpływających na rozmiary i strukturę dochodów i wydatków. Mamy do czynienia ze zjawiskiem przesunięcia czasowego pomiędzy decyzjami fiskalnymi a ich konsekwencjami dla procesów gospodarczych i dynamiki

wzrostu. Potencjalnie dające szybkie wyniki decyzje o zmianie stawek podatkowych prowadzą do średnio- i długoterminowych dostosowań w gospodarce wpływających na dynamikę wzrostu w średnim i długim terminie. Decyzje alokacyjne dotyczące wydatków publicznych charakteryzują się zróżnicowanym horyzontem. Nakłady na środki trwałe wymagają z reguły dłuższego okresu realizacji, przynosząc mierzalne efekty dopiero po zakończeniu całego procesu inwestycyjnego. Pozostałe wydatki publiczne przekładają się stosunkowo szybko bezpośrednio na konsumpcję. Wydatki mogą jednak mieć naturę stosunkowo sztywnych przepływów powtarzających się w równomiernych odstępach czasu, np. miesięcznych. Wydatki publiczne charakteryzuje niska elastyczność, w związku z tym, że tytuły wydatkowe mogą być określone w istniejącym ustawodawstwie (w tym w ustawie budżetowej), nawet co do wysokości. Ostateczne proporcje podziału na spożycie i inwestycje pozostają w krótkim okresie stosunkowo stabilne. Skuteczne zmiany struktury oraz rozmiarów dochodów i wydatków publicznych, które wpływałyby na dynamikę wzrostu, są procesami średnioterminowymi. Wieloletnie doświadczenie oceny i prób koordynacji polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej wskazuje jednak na wyższość planowania i prognozowania średnioterminowego nad rocznymi technikami budżetowania.

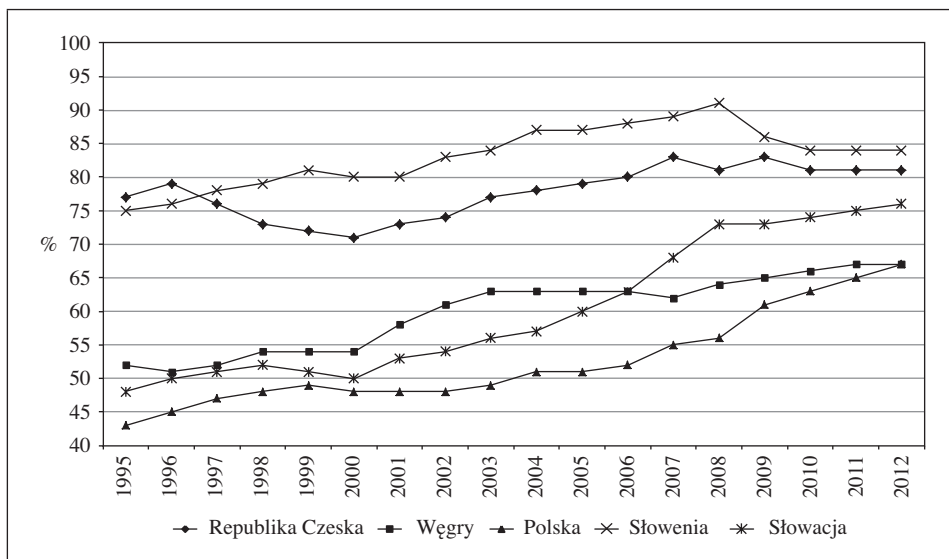
3. Wzrost gospodarczy pięciu krajów Europy Środkowej w latach 1995–2012

Analizą objęto dane dotyczące 5 krajów Europy Środkowej: Republiki Czeskiej, Polski, Węgier, Słowenii i Słowacji dla 18-letniego okresu lat 1995–2012. Okres ten związany jest z dostępnością jednolitych danych statystycznych publikowanych przez Eurostat. Początkowy 1995 r. stanowi środkowy rok pierwszej dekady transformacji społeczno-gospodarczej, przejścia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Proces ten najwcześniej rozpoczął się w 1989 r. w Polsce i na Węgrzech. Od 1990 r. zachodził w Czechosłowacji, z ważnym etapem ostatecznego podziału na Republikę Czeską i Słowację w 1993 r. W 1991 r. z Jugosławii wydzieliła się samodzielna Słowenia. Okres lat 1995–2000 można uznać za drugą fazę procesów transformacyjnych. Po 2000 r. trwały intensywne procesy dostosawcze w ramach przygotowania do akcesji do Unii Europejskiej, która nastąpiła we wszystkich tych krajach 1 maja 2004 r. Jako kolejny etap należy wskazać przystąpienie do strefy euro – Słowenii w 2007 r., zaś Słowacji w 2009 r. Republika Czeska, Węgry i Polska dotychczas nie wskazały ostatecznego terminu zastąpienia waluty narodowej euro. Poważną cezurę w rozwoju gospodarczym stanowił 2009 r., w którym wszystkie omawiane państwa oprócz Polski, w konsekwencji światowego i europejskiego kryzysu finansowego, odnotowały recesję gospodarczą.



Rys. 1. Wzrost PKB w wybranych krajach (1995 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Rys. 2. Rozwój krajów mierzony wskaźnikiem PKB per capita według PPS w latach 1995–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W badanym okresie (1995–2012) tempo wzrostu gospodarczego 5 krajów Europy Środkowej było zróżnicowane (rys. 1). Najszybsze odnotowano w Polsce, średniorocznie 4,4%, i na Słowacji – 4,3%. Średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego w pozostałych krajach nie przekroczyło 3%: w Słowenii wyniosło 3,0%, w Czechach 2,8%, zaś na Węgrzech 2,0%. Na niższy poziom średniej wpłynęły konsekwencje załamania wzrostu w 2009 r. oraz w 2012 r.

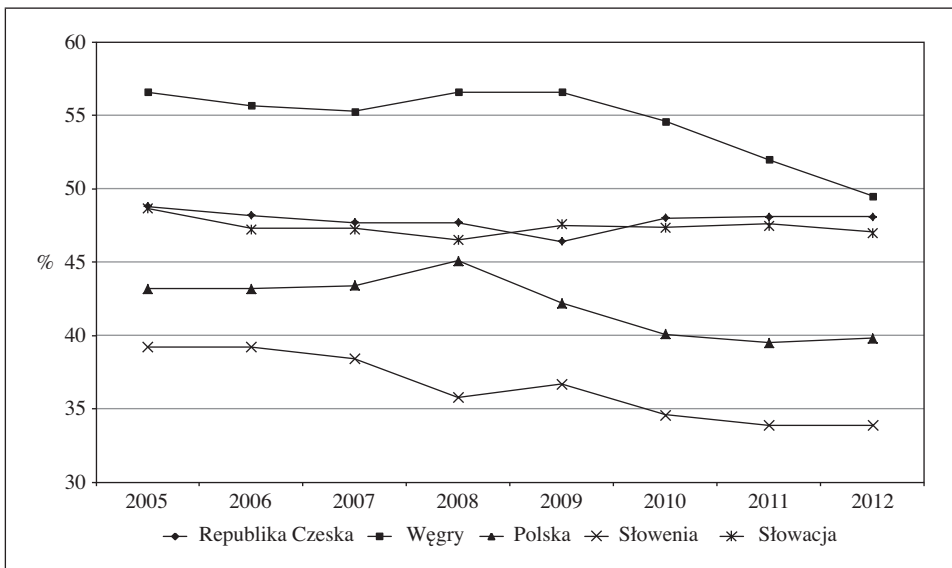
Najwyższy skumulowany wzrost PKB pomiędzy latami 1995 i 2012 dotyczył Polski (o 103,2%) i Słowacji (o 97,9%), produkt Słowenii wzrósł o 58,2%, Czech o 53,9%, zaś Węgień o 40%, w tym ostatnim przypadku był zbliżony do realnego poziomu odnotowanego już w 2005 r. Oczywiście w początkowym roku analizy (1995) poziomy PKB były niejednolite. Wskazać jednak należy, że kraje o najniższym wówczas poziomie rozwoju (Polska i Słowacja), mierzonym za pomocą PKB *per capita* według PPS (rys. 2), rozwijały się najszybciej.

Najwyższą poprawę zamożności w stosunku do średniej dla 27 krajów UE odnotowano na Słowacji – zmiana o 28 p.p. do 76% średniej unijnej, dla Polski poprawa wyniosła 24 p.p. do 67%. Węgry poprawiły relację do średniej o 15 p.p. do 67%, Słowenia o 9 p.p. do 84%, a najmniej Czechy – o 4 p.p. do 81%. Największe zmiany były skutkiem wyraźnie wyższego średnioroczного tempa wzrostu PKB w danym kraju w stosunku do dynamiki PKB dla całej Unii Europejskiej. Tym samym w badanym okresie zmniejszyła się rozpiętość pomiędzy najwyższym i najniższym wskaźnikiem PKB *per capita* według PPS w odniesieniu do średniej UE z 34 p.p. do 17 p.p.

4. Wybrane uwarunkowania rozwojowe Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii i Węgień

Istotną rolę w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego odgrywają czynniki jakościowe, wpływające na warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Skuteczne próby opisu i kwantyfikacji właśnie takich jakościowych czynników życia gospodarczego prowadzone są przez ekspertów Banku Światowego oraz Międzynarodowej Korporacji Finansowej i publikowane m.in. w corocznych raportach *Doing Business*. Począwszy od 2002 r. prowadzone są badania i ocena stanu regulacji prawnych i ich stosowania w 189 krajach świata w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Spójna i przekrojowa metodologia umożliwia formułowanie stosunkowo wiarygodnych porównań międzynarodowych. Analizie podlegają takie aspekty, jak: założenie firmy, pozwolenia budowlane, przyłączenie do sieci energetycznej, rejestracja nieruchomości, pozyskiwanie kredytów, ochrona inwestycji, system podatkowy, handel zagraniczny, egzekwowanie umów oraz procedury upadło-

ściowe. Dodatkowo od 2012 r. publikowany jest ranking krajów według syntetycznego indeksu łatwości prowadzenia biznesu, uwzględniającego wszystkie wspomniane aspekty ram prawnych i ich stosowania. Wyższa pozycja w rankingu wskazywać ma wyższy poziom wolności gospodarczej i mniej ograniczeń zmniejszających łatwość prowadzenia firmy, a tym samym efektywność podmiotów gospodarczych. Spośród 5 badanych krajów najwyższą pozycję w ostatnim rankingu (opublikowanym w 2014 r., a więc oceniającym rok poprzedni) – miejsce 33. zajmuje Słowenia, następnie na 45. pozycji jest Polska, na miejscu 49. Słowacja, Węgry są na 54., zaś Czechy dopiero na 75. miejscu [The World Bank and the International Finance Corporation 2014]. Uszeregowanie w rankingu wynika z uzyskanych ocen cząstkowych poszczególnych aspektów życia gospodarczego. Wyższa pozycja oznacza istnienie korzystniejszych warunków i praktyki dla podmiotów gospodarczych. Odległość pomiędzy pozycjami poszczególnych krajów ma już w tym przypadku mniejsze znaczenie. Odnotować należy, że najwyższą pozycję zajmuje kraj o najwyższym poziomie PKB *per capita*, dalej w kolejności są kraje o najwyższej średniej dynamice PKB. Kraje o najniższej dynamice PKB są niżej w omawianym rankingu.



Rys. 3. Relacja całkowitego poziomu opodatkowania do zysków z działalności gospodarczej w wybranych krajach w latach 2005–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

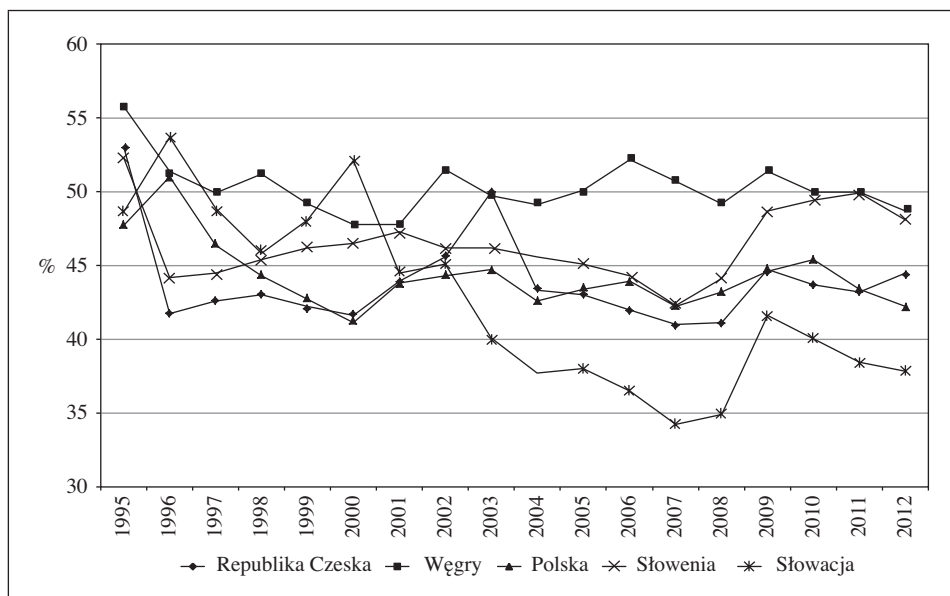
Kolejnym elementem analizy jest całkowity poziom opodatkowania działalności gospodarczej. Do porównania zostaną wykorzystane dane pochodzące, jak w poprzednim przypadku, z analiz Banku Światowego. Całkowita stawka podatku mierzona jest jako udział kwoty podatków i obowiązkowych składek płaconych przez przedsiębiorców (po uwzględnieniu dopuszczalnych odliczeń i zwolnień) w zyskach z działalności gospodarczej (rys. 3). Wykorzystano dostępne dane dla lat 2005–2012.

Podobnie jak dla oceny łatwości działalności gospodarczej ocena uwzględnia warunki charakterystyczne dla małych i średnich przedsiębiorstw. Dostępne są dane od 2005 r. Średnia dla lat 2005–2012 była najniższa dla Słowenii i wyniosła 36,5%, średnia dla Polski wyniosła 42,1%, dla Słowacji 47,4%, dla Czech 47,9%, a dla Węgier 54,6%. Kolejność krajów według całkowitego poziomu opodatkowania w 2012 r. była taka sama jak dla średniej, przy czym ich poziom był niższy od średniej. Na Słowenii wyniósł 33,9%, w Polsce 39,8%, na Słowacji 47,1%, w Czechach 48,1%, a na Węgrzech 48,1%. Kraj o najniższym poziomie opodatkowania miał wprawdzie najwyższy poziom PKB *per capita*, ale dynamika wzrostu nie była wysoka. Druga z kolei co do poziomu opodatkowania Polska charakteryzowała się najwyższą dynamiką wzrostu. Następne dwa kraje o zbliżonym poziomie obciążeń publicznych odnotowały różne wartości dynamiki wzrostu: bardzo wysoką Słowacja i o wiele niższą Czechy. Najwyższemu poziomowi obciążeń na Węgrzech towarzyszyło wolne tempo wzrostu.

Zgodnie z przytoczonym wcześniej stwierdzeniem A. Wagnera procesom rozwojowym towarzyszy rosnące zaangażowanie państwa mierzone absolutnymi i względnymi rozmiarami wydatków publicznych. Relacja wydatków publicznych do PKB dla badanych krajów (rys. 4) również była dość zróżnicowana. W 1995 r. wahała się pomiędzy 55,8% (Węgry) a 47,7% (Polska), w 2012 r. najwyższa wartość tej relacji wyniosła 48,7% i ponownie dotyczyła Węgier, a najniższa wyniosła blisko 10 p.p. mniej, tj. 37,8% dla Słowacji.

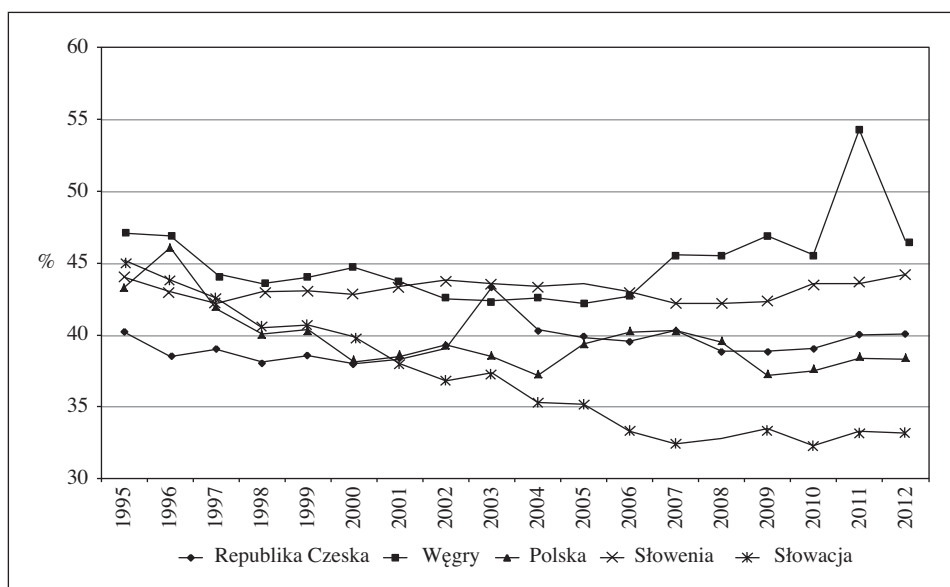
Dla całego badanego okresu najwyższa średnia relacja dotyczy Węgier (50,3%), znacznie niższą odnotowała Słowenia – 46,2%, średnia relacja dla Polski wyniosła 44,3%, nieco niższa była dla Czech – 43,9%, a najniższa dla Słowacji – 42,6%. Relacja wydatków publicznych do PKB na Słowacji została w największym stopniu zredukowana. Na Słowenii w ostatnich latach relacja ta osiągała maksymalne poziomy, a w pozostałych krajach była zbliżona do wieloletniej średniej.

Co ciekawe, zbliżone kształtem procesy w latach 1995–2012 dotyczyły poziomu obciążenia daninami publicznymi w poszczególnych krajach (rys. 5).



Rys. 4. Wydatki publiczne w relacji do PKB w wybranych krajach w latach 1995–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Rys. 5. Dochody publiczne w relacji do PKB w wybranych krajach w latach 1995–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W 2012 r. najwyższa relacja dochodów do PKB charakteryzowała Węgry (46,6%), na Słowenii wyniosła 44,2%, w Czechach 40,1%, w Polsce 38,3%, a na Słowacji 33,2%. Średnie relacje dochodów dla całego badanego okresu w niewielkim stopniu odbiegają od sytuacji w ostatnim roku. Najwyższa średnia dotyczy Węgrów (45,1%), następnie Słowenii (43,2%), Polski (39,7%), Czech (39,5%) oraz Słowacji (37,0%). Podobnie jak w przypadku wydatków, w największym stopniu, bo aż o 12 p.p., zmniejszyła się relacja dochodów do PKB dla Słowacji, następnie o 5 p.p. dla Polski. W pozostałych krajach zmienność tej relacji była niewielka. Wyjątkowa jednak była pozycja Węgrów, które odnotowały jej wyraźny wzrost od 2007 r. (należy pamiętać również o wyjątkowych rozmiarach dochodów w 2011 r. związanych z wykorzystaniem środków likwidowanych OFE).

Syntetycznie przedstawiony obraz wzrostu gospodarczego i jego efektów, ocena stanu regulacji warunkujących działalność gospodarczą w 2012 r., całkowitego poziomu opodatkowania firm oraz relacji wydatków i dochodów publicznych do PKB dla 5 krajów Europy Środkowej pozwala na sformułowanie kilku spostrzeżeń. W latach 1995–2012 największy przyrost PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca dotyczył gospodarki Słowacji. Średnioroczna dynamika wzrostu PKB wyniosła 4,3% – gdyby nie wystąpiło załamanie w 2009 r., byłaby ona najwyższa i wyniosłaby 4,6%. Słowację charakteryzował najniższy poziom relacji wydatków oraz w szczególności dochodów publicznych, czyli obciążeń gospodarki daninami na rzecz państwa, przy czym średni udział obciążeń podatkowych w zyskach firm był stosunkowo wysoki i wyniósł 47,4%. Jednocześnie należy również wskazać najwyższy średni poziom deficytu sektora publicznego (5,5%), który skutecznie zredukowano w latach 2003–2008 – przed przystąpieniem do strefy euro. Słowacja w znacznym stopniu zmniejszyła różnicę pomiędzy relacjami PKB *per capita* według PPS w zestawieniu z Republiką Czeską, z którą stanowiła do 1992 r. jeden organizm państwowy. W 1995 r. wynosiła ona 29 p.p., a w 2012 r. już tylko 5 p.p.; związane to było z prawie dwukrotnym skumulowanym wzrostem PKB Słowacji w stosunku do wynoszącego nieco ponad 50% wzrostu Czech. Niewątpliwie należy powiedzieć o przyspieszeniu rozwoju samodzielnej Słowacji. Diametralnie zmieniła się wartość PKB *per capita* Słowacji w stosunku do jej południowego sąsiada – Węgrów. W 1995 r. słowacka relacja PKB *per capita* do średniej unijnej pozostawała o 4 p.p. niższa od węgierskiej, natomiast w 2012 r. relacja dla Słowacji była wyższa aż o 9 p.p.

Nieco wyższy niż na Słowacji poziom średniorocznej dynamiki PKB odnotowano w Polsce (4,4%). Średni poziom relacji wydatków publicznych do PKB był wyższy od słowackiego o 1,7 p.p., zaś dochodów o 2,7 p.p., nadal jednak był niższy od 40%, a w 2012 r. wyniósł 38,3%. Obciążenie gospodarki daninami było w Polsce niższe niż w pozostałych trzech krajach, zwłaszcza od 2009 r. Polska była druga w kolejności po Słowacji pod względem relacji podatków do zysków

(42,1%). Analogiczna druga pozycja Polski dotyczyła klasyfikacji *Doing Business*. W analizie należy zwrócić uwagę na różnicę skali gospodarki i jej struktury pomiędzy Polską i pozostałymi krajami Europy Środkowej (na 100 Polaków przypada 27 Czechów, 26 Węgrów, 14 Słowaków i 5 Słoweńców; udział ludności wiejskiej i zatrudnionych w rolnictwie najwyższy jest w Polsce). Im mniejszy kraj, tym większe są skutki gospodarcze nawet pojedynczych, dużych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak również konsekwencje szoków zewnętrznych.

Kraj o najwyższym poziomie rozwoju w całym badanym okresie – Słowenia – rozwijał się w średniorocznym tempie 3,0%. Po 2008 r. nastąpiła recesja, ograniczająca poziom PKB. Rozmiary relacji wydatków i dochodów do PKB były na drugim miejscu po Węgrzech i zauważalnie wzrosły po 2008 r. Deficyt do 2009 r. pozostawał pod kontrolą, co sprzyjało szybkiej akcesji Słowenii do strefy euro (2007 r.). Po 2008 r. deficyt ten wyraźnie wzrósł, przekraczając 6% w latach 2009 i 2011. Jednocześnie spośród badanych 5 krajów najniższa relacja obciążeń podatkowych do zysków była na Słowenii (średnio 36,5%). Najwyżej też oceniona została w rankingu *Doing Business* literatura i praktyka systemu gospodarczego Słowenii.

Gospodarka czeska rosła średniorocznie o 2,8%, łącznie do 2012 r. o 53,9%. Na wynik ten wpłynęły istotnie lata recesyjne: 1997–1998, 2008, 2012. Relacje wydatków i dochodów do PKB pozostawały przez cały okres 1995–2012 stosunkowo stabilne. Była to wyraźnie odmienna sytuacja niż na Słowacji, gdzie relacje te obniżały się. W rankingu łatwości prowadzenia biznesu Czechy zajęły wyraźnie najniższą pozycję, odnotowując również najniższą spośród 5 krajów pozycję w subkategoriach składających się na ocenę syntetyczną. Poziom obciążenia zysków podatkami był nieco wyższy niż na Słowacji.

Na przeciwnym biegunie znalazły się dane charakteryzujące gospodarkę węgierską, dla której zanotowano najniższą średnią dynamikę gospodarczą (2,0%). Obciążenia podatkowe w relacji do zysku były najwyższe w 2012 r. i wynosiły 49,7%. Ocena warunków prowadzenia działalności gospodarczej na Węgrzech była wyższa tylko od oceny dla Czech. Na Węgrzech występują najwyższe poziomy relacji wydatków i dochodów publicznych oraz wysoki średni poziom deficytu (5,3 % dla lat 1995–2012), którego wartości dorównywałyby słowackim po wyeliminowaniu z rachunku nadzwyczajnej nadwyżki z 2011 r. Łączna 18-letnia zmiana PKB wyniosła 40,0%, co związane jest z niską dynamiką wzrostu notowaną od 2007 r. oraz recesją z 2009 r. Niechętny stosunek do reform, wysokie wydatki publiczne, wysoki deficyt i wysoki poziom obciążenia gospodarki daninami wpływały na Węgrzech na ograniczenie możliwości rozwojowych.

5. Podsumowanie

Wszystkie opisywane kraje doświadczyły pozytywnych efektów rozwoju cywilizacyjnego, z wykorzystaniem instytucji demokratycznych charakterystycznych dla europejskiego obszaru kulturowego. Efekty zmian były najbardziej spektakularne dla dwóch państw o najniższej pozycji startowej – Polski i Słowacji. W obydwu przypadkach decydująca była stosunkowo rozważna polityka fiskalna, polegająca na długotrwałej zmianie struktury wydatków publicznych, prowadzeniu otwartej polityki wobec inwestorów zagranicznych oraz skutecznym wykorzystywaniu europejskich funduszy pomocowych. Najwyższy skumulowany wzrost PKB w Polsce związany był z podtrzymaniem wzrostu w kryzysowych latach 2008 i 2012, jak również z poprawą jakości regulacji i praktyki życia gospodarczego, co skutkowało względnie wysoką pozycją w rankingu *Doing Business*. Szczególnie interesujący jest przykład Słowacji, której sytuację ze względu na wspólną historię, liczne powiązania i podobieństwa społeczno-gospodarcze należy porównywać do najbliższych sąsiadów – Republiki Czeskiej i Węgier. Determinacja w stosunkowo niespiesznych, lecz skutecznych reformach i doprowadzenie do wprowadzenia wspólnej waluty euro w 2009 r. pozwalają na wskazanie jej jako lidera przemian w stosunku do połączonych wspólnym losem historycznym sąsiadów. Słowacja wyprzedziła w procesach rozwojowych Węgry i w znacznym stopniu zniwelowała dystans dzielący ją od Czech.

Na wyniki w całym badanym okresie ważny wpływ miały okresy recesji, w tym wywołane konsekwencjami zewnętrznego spadku popytu i ograniczeń w finansowaniu po 2007 r. Spośród badanych 5 państw Europy Środkowej najwyższe efekty poprawy PKB *per capita* odnotowała Słowacja – kraj o średniej pozycji w rankingu *Doing Business*, znacznym poziomie opodatkowania i jednocześnie najniższych relacjach wydatków i dochodów do PKB. Najniższe tempo wzrostu odnotowały Węgry – państwo o najwyższym poziomie opodatkowania działalności gospodarczej, stosunkowo niskiej ocenie stanu praktyki i regulacji gospodarczych oraz najwyższych relacjach dochodów i wydatków do PKB. Największy skumulowany przyrost PKB dotyczył Polski – kraju o względnie wysokiej pozycji w rankingu warunków prowadzenia działalności gospodarczej, niezbyt wysokim poziomie opodatkowania działalności i danin publicznych ogółem oraz średniej relacji wydatków do PKB.

Omówioną koncepcję wpływu odpowiedniej struktury i rozmiarów wydatków publicznych na efektywność i zatrudnienie w gospodarce, a co za tym idzie – na dynamikę wzrostu gospodarczego potwierdzają zróżnicowane efekty polityki gospodarczej poszczególnych krajów Europy Środkowej. Pragmatyczny wybór najczęściej sprowadza się właśnie do struktury wydatków, a w mniejszym stopniu do decyzji o pożądanym rozmiarach fiskalizmu (poziomu obciążenia PKB docho-

dami i wydatkami publicznymi). Zróźnicowany jest oczywiście horyzont czasowy możliwych do zastosowania zmian. Zmiany w systemach regulacyjnych, skuteczna zmiana struktury wydatków, jak również poziomu dochodów oraz wydatków wymagają jednak horyzontu dłuższego niż roczny.

Literatura

- Dluhosch B., Zimmermann K. [2008], *Adolph Wagner und sein „Gesetz“: einige spaete Anmerkungen*, Diskussions papier nr. 85, 2008, Helmut Schmidt Universität Hamburg.
- European Commission [2002], *Public Finance in EMU 2002*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, „European Economy”, nr 3, Brussels.
- Wagner A. [1893], *Grundlegung der politischen Ökonomie*, 3. Aufl., Winter, Leipzig.
- The World Bank and the International Finance Corporation [2014] *Doing Business 2014. Understanding Regulations for Small and Medium-size Enterprises*, 11th ed., World Bank Publications, Washington.

Dilemmas of Fiscal Policy in Central and Eastern Europe (1995–2012)

The article discusses the effects of fiscal policy in five countries: Poland, the Czech Republic, Slovakia, Slovenia and Hungary. The analysis compares the rates of economic growth, including changes in per capita GDP expressed in terms of PPS, against the background of the overall level of economic activity, the country's position on the *Doing Business* global ranking of economic freedom and the size of public revenue and expenditure. Obtaining optimal conditions for development requires the use in suitable proportions of state intervention and liberal principles. The countries that actively guide the processes of transformation and reform while pursuing a fiscal policy matched to the current level of development are the ones that achieve above average growth levels over a 15–20 year period.

Keywords: development, economic growth, fiscal policy, public expenditure.