

**Arkadiusz Żabiński**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## WYKORZYSTANIE NARZĘDZI FISKALNYCH W REALIZACJI WYZNACZONYCH CELÓW GOSPODARCZYCH W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

---

**Streszczenie:** Przedstawiona analiza ukazuje zagrożenia, jakie dla gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej mogą nieść błędy popełniane w doborze narzędzi polityki fiskalnej. Analizie poddano gospodarki Bułgarii, Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii, Słowenii i Słowacji w okresie 2001–2008. We wszystkich tych krajach przemiany gospodarcze wiązały się z narastaniem podobnych napięć społecznych, których rozwiązania oczekiwano od polityki fiskalnej. Jej podstawowym celem jest osiągnięcie długookresowego wzrostu gospodarczego. Często jednak przed gospodarkami wschodzącymi pojawia się pokusa realizacji krótkookresowych celów społecznych. Trwały, wysoki wzrost gospodarczy osiągają ostatecznie gospodarki rygorystycznie przestrzegające wyznaczonych kryteriów fiskalnych, co w przypadku krajów przechodzących transformację jest szczególnie trudne.

**Słowa kluczowe:** polityka fiskalna, wzrost gospodarczy, deficyt budżetowy, dług publiczny

### 1. Wstęp

Polityka fiskalna rozumiana jako dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, jak też kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne<sup>1</sup>, ma podstawowe znaczenie w procesie kreowania długotrwałego wzrostu gospodarczego. Na jej skuteczność wpływ ma odpowiedni dobór narzędzi fiskalnych. Dobór narzędzi fiskalnych zdeteminowany jest między innymi specyfiką społeczno-gospodarczą danego kraju.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, mimo że przechodziły podobną drogę do gospodarki rynkowej i Unii Europejskiej, często wybierały różne koncepcje polityki fiskalnej i w różny sposób dobierały narzędzia fiskalne do realizacji celów społecznych i gospodarczych. Jednocześnie efekty społeczne i gospodarcze podejmowanych w sferze fiskalnej działań często były inne od zamierzonych. Część nowych postkomunistycznych państw Unii Europejskiej już weszło, a pozostałe pretendują

---

<sup>1</sup> Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 9.

do wejścia do strefy euro, której stabilność zależy od przestrzegania przyjętych reguł fiskalnych. Wszystkie te wydarzenia rodzą pytania o najskuteczniejszą fiskalną drogę, jaką mogą wybrać badane gospodarki w procesie realizacji wyznaczonych celów gospodarczych. Należy również się zastanowić, czy w perspektywie dalszej integracji gospodarczej kraje byłego bloku wschodniego potrafią trwale spełniać reguły fiskalne, jakie taka integracja narzuca. Wydarzenia w Grecji potwierdzają bowiem, że nawet kraje „starej” Unii mają pod tym względem duże problemy, które wpływają na pozostałe kraje Wspólnoty. Celem artykułu jest analiza doboru i skuteczności zastosowanych narzędzi polityki fiskalnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej dla realizacji celu, jakim jest stymulowanie i stabilizowanie wzrostu gospodarczego jako podstawowego zadania polityki fiskalnej. Badaniu poddano również elementy polityki fiskalnej pod kątem trwałego wypełniania kryteriów fiskalnych niezbędnych do przyjęcia wspólnej waluty. Analizę przeprowadzono dla gospodarek Bułgarii, Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii, Słowenii i Słowacji w latach 2001–2008. W badaniach wykorzystano metody opisowe i statystyczne. Dobór gospodarek opierał się na kryteriach geograficznych i historycznych. Wszystkie kraje przyjęły gospodarkę rynkową w podobnym czasie i z podobnymi doświadczeniami wstąpiły do Unii Europejskiej. We wszystkich przemiany gospodarcze wiązały się z narastaniem podobnych napięć społecznych, których rozwiązania oczekiwano od polityki fiskalnej.

## 2. Cele polityki fiskalnej

Nieodłącznym elementem dyskusji o skuteczności polityki fiskalnej jest wyznaczenie celów, jakie powinna ona realizować. Z. Fedorowicz<sup>2</sup> mówi o „określonych celach społecznych i gospodarczych”, D. Hübner<sup>3</sup> określa wprost cel polityki fiskalnej jako kształtowanie zagregowanego popytu. S. Owsiak definiując istotę polityki fiskalnej, główny nacisk położył na realizację określonych celów. Mówi on, że polityka fiskalna polega na wykorzystywaniu różnych instrumentów, które służą: 1) zaspokojeniu popytu państwa na pieniądź, 2) realizacji statutowych zadań władz publicznych za pomocą zgromadzonych środków pieniężnych, 3) realizacji pozafiskalnych celów państwa, ale przy wykorzystaniu instrumentów polityki fiskalnej<sup>4</sup>. Następnie wylicza cele szczegółowe polityki fiskalnej, takie jak: tworzenie warunków pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki, tworzenie warunków gromadzenia oszczędności pieniężnych przez optymalizację obciążeń podatkowych, ograniczenie amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego, walka ze skutkami bezrobocia i promowanie procesu tworzenia nowych miejsc pracy, korekta nadmier-

<sup>2</sup> Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna...*, dz. cyt., s. 11.

<sup>3</sup> D. Hübner, *Makroekonomiczna polityka stabilizacyjna*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1992, s. 19.

<sup>4</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 76.

nego zróżnicowania dochodów w społeczeństwie będącego skutkiem działania mechanizmu rynkowego, łagodzenie negatywnych skutków ubocznych działalności podmiotów rynkowych, które kierują się przede wszystkim motywem zysku.

Często określenie celu polityki fiskalnej jest bardzo ogólne. Artykuł 98 Traktatu z Maastricht głosi, że polityki fiskalne państw członkowskich powinny prowadzić do osiągnięcia celów Wspólnoty, zdefiniowanych w artykule 2, takich jak: zrównoważony rozwój bez inflacji, wysoki poziom zatrudnienia, wzrost poziomu życia oraz spójność gospodarcza i społeczna, jak również być zgodne z zasadami gospodarki wolnorynkowej cechującej się swobodą konkurencji, sprzyjaniem efektywnej alokacji zasobów, a także z regułami określonymi w art. 4, tzn. wolnej konkurencji, otwartej gospodarki wolnorynkowej, stabilizacji cen, zdrowych warunków finansów publicznych i polityki pieniężnej, jak również zrównoważonego bilansu płatniczego<sup>5</sup>. Tak szeroki cel polityki fiskalnej szybko jednak konkretyzuje się w różnego rodzaju planach i programach finansowych, które trafiają do parlamentu jako ustawy związane z budżetem. Bardzo ważne przy tym jest jednak zachowanie zgodności celów polityki gospodarczej, polityki fiskalnej oraz poszczególnych programów i ustaw gospodarczych.

### 3. Kryteria oceny polityki fiskalnej

Ocena prowadzonej przez badane gospodarki polityki fiskalnej dokonywana będzie zarówno pod kątem osiągania trwałego wzrostu gospodarczego, jak również uczestnictwa w Unii Walutowej. Niektóre z badanych gospodarek przyjęły już bowiem wspólną walutę, pozostałe natomiast chcą to uczynić w przeciągu kilku lat. W państwach Unii Europejskiej, które przyjęły wspólną walutę polityka pieniężna ma charakter scentralizowany, podczas gdy polityka fiskalna, bez względu na to, czy dotyczy krajów strefy euro, czy pozostałych, jest zdecentralizowana i kształtowana przez rządy narodowe. W państwach strefy euro polityka pieniężna dostosowywana jest do uwarunkowań makroekonomicznych panujących w całej strefie, a nie w poszczególnych krajach członkowskich. Ma to istotne znaczenie w przypadku wystąpienia kryzysu gospodarczego, który oddziałuje z różną siłą na poszczególne kraje należące do unii walutowej. W takiej sytuacji reakcja wspólnej polityki pieniężnej będzie inna, niż miałyby to miejsce, gdyby kraje te prowadziły własną, niezależną politykę pieniężną. To z kolei oznacza, że rola polityki fiskalnej w dążeniu do długookresowego stabilnego wzrostu gospodarczego jest coraz większa w samej unii walutowej, jak również w gospodarkach krajów, które do niej pretendują.

Zasadniczą implikacją, jaka ma wpływ na decyzje fiskalne nowych krajów UE z Europy Środkowo-Wschodniej jest potencjalny wpływ polityki fiskalnej prowadzonej przez jeden z krajów członkowskich na pozostałych członków. Efekty zewnętrzne polityki gospodarczej nie są ograniczone wyłącznie do krajów należących do

<sup>5</sup> [http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/01\\_abc/traktaty/Mastricht%20pol.pdf](http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/01_abc/traktaty/Mastricht%20pol.pdf) (dostęp: 20.03.2010).

unii walutowej; występują one z mniejszą lub większą siłą w każdej sytuacji, kiedy dwa lub więcej krajów łączy więzi gospodarcze. Można stwierdzić, że członkostwo w unii gospodarczej, jak również walutowej dla nowych państw Unii Europejskiej z byłego bloku wschodniego, może wiązać się z silną zależnością własnej polityki fiskalnej od polityki fiskalnej innych państw należących do Wspólnoty. Jednak zależność ta działa również w drugą stronę – nieodpowiedzialna polityka fiskalna jednego z nowych państw w sposób istotny wpływa na sytuację gospodarczą pozostałych. Przykład Grecji pokazuje, jak silny wpływ przy unii walutowej ma na inne kraje zła polityka fiskalna.

Podkreślić należy, że specyfika sytuacji społeczno-gospodarczej w nowych państwach UE przechodzących transformację ustrojową powoduje, że są one narażone na popełnienie większej ilości błędów i zaniedbań fiskalnych niż państwa o ustabilizowanej gospodarce rynkowej. Chcąc jednak efektywnie uczestniczyć w procesie integracji europejskiej, badane państwa muszą w krótkim czasie dostosować reguły fiskalne do tych panujących w UE. W przeciwnym wypadku polityka fiskalna prowadzona przez nowe państwa UE negatywnie wpłynie na realizację podstawowego celu, jakim jest długookresowy stabilny wzrost gospodarczy tak w badanych państwach, jak również w pozostałych gospodarkach Unii Europejskiej.

Przy ocenie polityki fiskalnej danego kraju niezbędny staje się dobór odpowiednich kryteriów. Pierwszym z omawianych kryteriów jest poziom wydatków publicznych mierzony udziałem w PKB. Dla krajów Unii Europejskiej w latach 2001–2008 średnia wielkość wydatków wynosi 46% PKB<sup>6</sup>. Jednocześnie w literaturze przeważa pogląd o negatywnym wpływie wysokich wydatków publicznych na gospodarkę. Wynika to przede wszystkim z przeświadczenia o niskiej efektywności sektora publicznego w realizacji zadań publicznych i naturalnej tendencji do wzrostu biurokracji. Nie bez znaczenia jest również argument, że wysoki poziom wydatków budżetowych wymusza wysoki poziom opodatkowania. Ten czynnik z kolei obniża konkurencyjność gospodarki i może prowadzić do spadku inwestycji szczególnie ważnych dla gospodarek wschodzących. Opinie o negatywnym wzroście wysokich wydatków publicznych na wzrost gospodarczy potwierdzają również badania Tanzięgo i Schuknechta przeprowadzone na 24 krajach w połowie lat 90.<sup>7</sup>

Ocena wielkości dopuszczalnego deficytu budżetowego oraz długu publicznego stała się przedmiotem wieloletnich badań i prac instytucji europejskich. Chcąc ochronić wspólną walutę przed negatywnym wpływem nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej, wprowadzono kryteria, które są ogólnie akceptowane jako bezpieczne dla długookresowego wzrostu gospodarczego.

W Traktacie z Maastricht<sup>8</sup>, zawierającym zapisy, które miały za zadanie narzucić dyscyplinę fiskalną w ramach przyszłej unii monetarnej i walutowej, zapewniająca

<sup>6</sup> Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables) (dostęp: 20.02.2010).

<sup>7</sup> M. Piotrowska, *Wzajemne oddziaływanie polityki monetarnej i fiskalnej w obszarze euro*, 2007, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/41/10.pdf> (dostęp: 16.02.2010).

<sup>8</sup> [http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/01\\_abc/traktaty/Mastricht%20pol.pdf](http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/01_abc/traktaty/Mastricht%20pol.pdf) (dostęp: 20.03.2010).

„margines bezpieczeństwa” w przypadku wystąpienia szoków lub recesji znalazł się zapis mówiący, że dług krajów członkowskich nie powinien przekraczać poziomu 60% PKB, a deficyt sektora finansów publicznych powinien kształtować się na poziomie niższym niż 3% PKB. Ponadto, ani kraje członkowskie, ani Wspólnota Europejska, nie odpowiadają za zadłużenie innych członków. Przekroczenie wielkości przyjętych jako kryteria fiskalne uruchamia procedurę nadmiernego deficytu. W ramach tej procedury państwo musi podejmować działania w celu obniżenia deficytu, a w przypadku braku takich działań, może być nałożona na ten kraj sankcja – m.in. złożenie nieoprocentowanego depozytu. Ocena spełnienia wymogów zawartych w Traktacie z Maastricht dokonywana jest ex-post.

W 1997 r. regulacje te zostały uzupełnione Paktem Stabilności i Wzrostu. Jednym z podstawowych celów Paktu było dalsze umocnienie i utrwalenie niezbędnej dyscypliny polityki fiskalnej po utworzeniu Unii Gospodarczo-Walutowej. Wprowadzeniu fiskalnych kryteriów Traktatu z Maastricht towarzyszyły obawy, że wyznaczony tam sztywno maksymalny poziom deficytu (3% PKB), może oddziaływać procyklicznie poprzez wymuszanie zacieśnienia przy spowolnieniu gospodarczym i w ten sposób może ograniczać stabilizacyjną funkcję polityki fiskalnej. Wzorzec polityki fiskalnej wynikający z Paktu Stabilności i Wzrostu zmierza zatem do zapewnienia, że kryteria Maastricht są spełnione w trwały sposób, poprzez osiągnięcie w średnim okresie salda bliskiego zrównowazeniu lub nadwyżkowego. Dzięki temu swobodne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury nie powinno grozić przekroczeniem wielkości referencyjnej dla deficytu sektora finansów publicznych.

W 2002 r. postanowiono, iż kraje, które nie spełniają warunków w zakresie Traktatu z Maastricht, powinny co roku podejmować działania dostosowawcze obniżające deficyt o co najmniej 0,5% PKB. Spowolnienie gospodarcze, które nastąpiło po roku 2001 pokazało, że obowiązujące wówczas europejskie reguły fiskalne nie spełniały swoich zadań tak, jak tego oczekiwano. Pogorszenie się sytuacji budżetowej w państwach członkowskich ujawniło wady obowiązującego mechanizmu sankcyjnego. Liczne kontrowersje wzbudziła decyzja o nie- podejmowaniu dodatkowych działań wobec Francji i Niemiec w ramach procedury nadmiernego deficytu, mimo wniosku Komisji Europejskiej, że kraje te nie wypełniają swoich zobowiązań redukcji deficytu. Decyzja ta została ostatecznie uchylona przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu. Jednakże całe wydarzenie uznano za jaskrawy przykład uzależnienia mechanizmu sankcyjnego od decyzji politycznych.

Wydarzenia te doprowadziły do prac nad zmianami w Pakcie Stabilności i Rozwoju, które ostatecznie zostały przyjęte w 2005 r. Postanowiono, że wysokość wskaźników fiskalnych będzie indywidualnie ustalana dla poszczególnych państw tak, aby uwzględniała różnice w sytuacji gospodarczej i fiskalnej krajów członkowskich, a także różną skalę przyszłych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Wysokość długu i deficytu w ujęciu strukturalnym miała być ustalona w taki sposób, aby zabezpieczyć przed przekroczeniem przez deficyt nominalny wartości referencyjnej oraz zapewnić szybkie zbliżanie się sytuacji finansów publicznych do stanu

zapewniającego ich długookresową stabilność. Pierwszy z tych warunków spełniony jest poprzez uzależnienie wysokości wskaźników fiskalnych od wrażliwości wyników budżetowych na wahania cyklu koniunkturalnego. Natomiast ocena stabilności długookresowej powinna uwzględniać wszystkie jawne i ukryte zobowiązania finansów publicznych, w tym w szczególności przyszłe obciążenia wynikające ze starzenia się społeczeństw.

Określenie kryteriów dotyczących polityki fiskalnej stwarzającej warunki długofalowego rozwoju gospodarczego zajęło instytucjom europejskim kilkanaście lat. W tym czasie były one przedmiotem licznych analiz, dyskusji, krytyki i modyfikacji. Jednak wszystkie przywołane kryteria, na których można się oprzeć, oceniając gospodarkę, służą realizacji podstawowego celu polityki fiskalnej, jakim jest zapewnienie gospodarce wysokiego i stabilnego wzrostu gospodarczego. I ten cel będzie podstawowym kryterium oceny skuteczności polityki fiskalnej w badanych krajach.

#### 4. Wykorzystanie narzędzi fiskalnych w kreowaniu wzrostu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Wzrost gospodarczy w badanych gospodarkach był zróżnicowany. Średnia wielkość wzrostu PKB w latach 2001–2003 wynosiła 5,56%. Należy podkreślić, że średnioroczny wzrost gospodarczy w 10 badanych krajach był w tym czasie zdecydowanie wyższy od średniorocznego wzrostu w Unii Europejskiej, w której wynosił on jedynie 1,99%.

**Tabela 1.** Procentowy wzrost realnego PKB w ujęciu rocznym

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bułgaria	4,1	4,5	5,0	6,6	6,2	6,3	6,2	6,0
Czechy	2,5	1,9	3,6	4,5	6,3	6,8	6,1	2,5
Estonia	7,5	7,9	7,6	7,2	9,4	10,0	7,2	-3,6
Łotwa	8,0	6,5	7,2	8,7	10,6	12,2	10,0	-4,6
Litwa	6,7	6,9	10,2	7,4	7,8	7,8	9,8	2,8
Węgry	4,1	4,4	4,3	4,9	3,5	4,0	1,0	0,6
Polska	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0
Rumunia	5,7	5,1	5,2	8,5	4,2	7,9	6,3	7,3
Słowenia	2,8	4,0	2,8	4,3	4,5	5,8	6,8	3,5
Słowacja	3,5	4,6	4,8	5,0	6,7	8,5	10,6	6,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostatu.

Najwyższe i najniższe tempo wzrostu gospodarczego osiągnęła Łotwa i wynosiło ono odpowiednio 12,2% w 2006 r. oraz -4,6% w 2008 r. Najniższe średnie tempo wzrostu gospodarczego w badanym okresie zanotowały jednak Węgry i wynosiło

ono 3,35%. Z kolei najszybszy wzrost gospodarczy zanotowała Litwa i wynosił on średnio 7,43%. Tylko niewiele gorsza była Łotwa ze średnim wzrostem wynoszącym 7,33%. Pozostałe państwa osiągnęły odpowiednio średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego wynoszące: dla Estonii – 6,65%, Rumunii – 6,28%, Słowacji – 6,24%, Słowenii – 5,64, Bułgarii – 5,61%, Czech – 4,28% oraz Polski – 4,18. Należy więc stwierdzić, że w gronie badanych państw dysproporcje tempa wzrostu gospodarczego są bardzo duże. Średnioroczne tempo wzrostu Węgier stanowiło jedynie 46% wzrostu osiąganego przez Litwę.

Wydatki publiczne w 10 badanych gospodarkach wyniosły w latach 2001–2008 średnio 40,26% PKB. Wielkość ta jest niższa od wydatków UE-27, w której wydatki średnio wynosiły 46,59% PKB.

**Tabela 2.** Wydatki publiczne w relacji do PKB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bułgaria	40,3	40,3	40,3	39,7	39,3	36,5	41,5	37,3
Czechy	44,4	46,3	47,3	45,1	45,0	43,7	42,5	42,9
Estonia	34,8	35,8	34,8	34,0	33,6	34,0	34,8	39,9
Łotwa	34,6	35,6	34,8	35,8	35,6	38,2	35,9	38,8
Litwa	36,8	34,7	33,2	33,3	33,3	33,6	34,8	37,4
Węgry	47,3	51,2	49,4	48,7	50,1	52,0	49,8	49,2
Polska	43,8	44,2	44,6	42,6	43,4	43,9	42,2	43,3
Rumunia	36,0	35,0	33,5	33,5	33,5	35,3	36,0	38,4
Słowenia	47,6	46,3	46,4	45,8	45,2	44,5	42,4	44,2
Słowacja	44,5	45,0	40,1	37,6	38,0	36,9	34,4	34,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostatu.

Wśród badanych gospodarek najniższe wydatki publiczne miała Litwa i wynosiły one 34,64% PKB. Największe wydatki w stosunku do PKB miały natomiast Węgry i wyniosły one średnio 49,71%. Niski poziom wydatków publicznych w stosunku do PKB zanotowały również w badanym okresie gospodarki: Rumunii – 35,15%, Estonii – 35,21%, Łotwy – 36,16%, Słowacji – 38,91% oraz Bułgarii – 39,4%. Gospodarki Polski – 43,5% PKB, Czech – 44,65% PKB oraz Słowenii – 45,3% PKB, w których wydatki były najwyższe i tak nie przekroczyły średniej unijnej. Gospodarki byłych państw komunistycznych, które wstąpiły do Unii Europejskiej utrzymują wysokość wydatków publicznych na niskim poziomie. Jednocześnie państwa, w których te wydatki są najniższe, notują równocześnie najwyższe tempo wzrostu gospodarczego. Gospodarka węgierska, w której wydatki publiczne są najwyższe, notuje jednocześnie najniższe tempo wzrostu gospodarczego. Zależność ta dotyczy również Polski oraz Czech.

**Tabela 3.** Dochody publiczne w relacji do PKB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bułgaria	40,9	39,5	40,0	41,3	41,2	39,5	41,5	39,1
Czechy	38,7	39,5	40,7	42,2	41,4	41,1	41,9	40,9
Estonia	34,7	36,0	36,5	35,6	35,2	36,3	37,4	37,1
Łotwa	32,5	33,4	33,2	34,7	35,1	37,7	35,5	34,6
Litwa	33,2	32,9	31,9	31,8	32,8	33,1	33,8	34,2
Węgry	43,2	42,3	42,2	42,3	42,2	42,6	44,8	45,5
Polska	38,6	39,2	38,4	36,9	39,4	40,2	40,3	39,6
Rumunia	32,5	33,0	32,0	32,3	32,3	33,1	33,5	32,8
Słowenia	43,6	43,9	43,7	43,6	43,8	43,2	42,4	42,4
Słowacja	38,0	36,8	37,4	35,3	35,2	33,5	32,5	32,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostatu.

Wysokość wydatków jest w badanych gospodarkach ściśle skorelowana z wysokością dochodów sektora publicznego i średnio dla badanego okresu wynosi 37,82% PKB. Średnia wielkość dochodów sektora publicznego w stosunku do PKB wyniosła w tym czasie dla 27 państw Unii Europejskiej 44,49%. Nowo przyjęte państwa byłego bloku wschodniego mają więc obok wydatków również niższe dochody sektora publicznego. W gronie badanych gospodarek można zauważyć jednak różnice w decyzjach fiskalnych dotyczących dochodów publicznych. Najniższym poziomem dochodów w stosunku do PKB charakteryzuje się gospodarka rumuńska i wielkość ta wynosi średniorocznie w badanym okresie 32,69% PKB. Podobnie niski poziom notuje gospodarka litewska i wynosi on średnio 32,96% PKB. Nieco wyższy Łotwa – 34,59% PKB, Słowacja – 35,15% PKB oraz Estonia – 36,1% PKB. W gronie państw o wysokim średniorocznym poziomie dochodów sektora publicznego, wśród badanych gospodarek, znalazły się Polska – 39,08% PKB, Bułgaria – 40,38% PKB, Czechy – 40,8% PKB. Najwyższy w badanym okresie średni poziom dochodów notuje gospodarka węgierska – 43,44% PKB oraz gospodarka słoweńska – 43,33%.

Również w przypadku zależności pomiędzy dochodami sektora publicznego a wzrostem gospodarczym można zauważyć, że państwa o niskim poziomie dochodów, a co za tym idzie obciążeniu fiskalnym, notują wyższy wskaźnik wzrostu gospodarczego. Równocześnie gospodarka węgierska, w której dochody w stosunku do PKB są najwyższe notuje najniższy wskaźnik wzrostu gospodarczego.

W badanych gospodarkach w latach 2001–2008 średni poziom deficytu budżetowego liczonego w stosunku do PKB wynosił  $-2,44\%$  PKB. Jest to z kolei wartość wyższa niż średnia dla UE-27, w której wynosi ona  $-2,1\%$ . Zależność ta może potwierdzać twierdzenie o naturalnie wyższym deficycie w nowych państwach Unii Europejskiej w stosunku do średniej unijnej. Różnice nie są jednak zbyt duże, a średnia wartość deficytu nie przekracza 3% przyjętych w Traktacie z Maastricht. Wielkość ta była jednak przekraczana w grupie badanych państw w poszczególnych latach. W badanym okresie 3% pułapu nie przekroczyły jedynie Bułgaria oraz Esto-



**Tabela 4.** Deficyt/nadwyżka budżetowa w relacji do PKB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bułgaria	0,6	-0,8	-0,3	1,6	1,9	3,0	0,1	1,8
Czechy	-5,6	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,1
Estonia	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,3	2,6	-2,7
Łotwa	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,1
Litwa	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1,0	-3,2
Węgry	-4,0	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8
Polska	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,1	-3,6	-1,9	-3,6
Rumunia	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	-5,5
Słowenia	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,8
Słowacja	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostatu.

nia. Najwyższy deficyt budżetowy zanotowały natomiast w 2006 r. Węgry i wynosił on  $-9,3\%$ . Najwyższą nadwyżkę budżetową miała natomiast Estonia w 2007 r. i wynosiła ona  $2,6\%$ . W zakresie wielkości średnich deficytu w stosunku do PKB w latach 2001–2008 najwyższą wartość deficytu zanotowały ponownie Węgry i wynosiła ona  $-6,56\%$ . Również Polska osiągnęła wysoki średnioroczny deficyt, wynoszący  $-4,41\%$ . Pozostałe państwa osiągnęły odpowiednio średnioroczny deficyt: Czechy  $-3,87\%$ , Słowacja  $-3,8\%$ , Rumunia  $-2,45\%$ , Słowenia  $-2\%$ , Litwa  $-1,68\%$ , Łotwa  $-1,54\%$ . Średnioroczne nadwyżki budżetowe zanotowały gospodarki Estonii  $0,91\%$  oraz Bułgarii  $1\%$ . Przytoczone wielkości pozwalają na wyciągnięcie wniosków o negatywnym wpływie wysokiego deficytu na wzrost gospodarczy. Kraje o niskim deficycie lub nadwyżkach budżetowych notują wyższą stopę wzrostu niż kraje o wysokich deficytach. Przeczy to tezie, że nowe kraje Unii Europejskiej wykorzystują zwiększony poziom deficytów w celu polepszenia absorpcji środków unijnych i zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego. Wydaje się, że wysokie deficyty są raczej oznaką zaniedbań w transformowaniu gospodarki i reformowaniu finansów publicznych. Tezę tę zdają się potwierdzać dane dotyczące poziomu długu publicznego w stosunku do PKB.

**Tabela 5.** Dług publiczny w relacji do PKB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bułgaria	67,3	53,6	45,9	37,9	29,2	22,7	18,2	14,1
Czechy	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0
Estonia	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,5	3,8	4,6
Łotwa	14,0	13,5	14,6	14,9	12,4	10,7	9,0	19,5
Litwa	23,1	22,3	21,1	19,4	18,4	18,0	16,9	15,6
Węgry	52,0	55,6	58,4	59,1	61,8	65,6	65,9	72,9
Polska	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,2
Rumunia	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,6	13,6
Słowenia	26,8	28,0	27,5	27,2	27,0	26,7	23,3	22,5
Słowacja	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,3	27,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostatu.

W badanym okresie przekroczenie 60% pułapu relacji długu publicznego do PKB nastąpiło jedynie w dwóch badanych gospodarkach: jednorazowo w Bułgarii oraz przez cztery lata na Węgrzech. Sytuacja węgierska jest o tyle niebezpieczna, że w latach 2001–2008 następował stały wzrost wielkości długu publicznego z 52 do 72,9%. Działo się tak, pomimo że Węgry od 2006 r. obniżały wysokość deficytu budżetowego. Średnia długu liczonego jako procent PKB wynosiła w badanych gospodarkach w latach 2001–2008 – 28,15% i była zdecydowanie niższa od średniej unijnej dla 27 państw, wynoszącej w tym samym okresie 61,2%. W przypadku długu publicznego rozbieżności w badanych krajach były jednak bardzo duże. Obok wymienionych już Węgier, gdzie średnia wielkość długu wynosiła 61,41%, znalazła się Estonia z długiem wynoszącym 4,82% PKB. Stosunkowo wysoki średnioroczny dług ma również Polska i wynosi on 44,95%. Pozostałe gospodarki średni dług publiczny w relacji do PKB w badanym okresie mają stosunkowo niski: Bułgaria – 36,11%, Czechy – 28,88%, Słowenia – 26,12%, Litwa – 19,35%, Rumunia – 19,15%, Łotwa – 13,57%.

## 5. Podsumowanie

Bułgaria, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Węgry, Rumunia, Słowenia i Słowacja to państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które przeszły podobną drogę przeobrażeń gospodarczych i systemowych. Wszystkie musiały głęboko zreformować swoje gospodarki w związku ze zmianą systemu gospodarczego i politycznego. Droga od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej wiązała się z wieloma napięciami społecznymi i kosztami gospodarczymi. W zakresie polityki fiskalnej państwa te nie wybrały jednak jednej drogi do realizacji celów gospodarczych. Wzrost gospodarczy w zamyśle każdego z badanych krajów miał być osiągnięty przy użyciu innego zestawu narzędzi polityki fiskalnej.

Kolejnym podobieństwem badanych gospodarek jest to, że w podobnym czasie weszły do Unii Europejskiej i rozpoczęły przygotowania do wejścia do wspólnego obszaru walutowego. Uzależniły tym samym swoją politykę fiskalną od wymagań określonych w Traktacie z Maastricht oraz Pakcie Stabilności i Rozwoju. Wymagania te związane są ze wzrastającą rolą polityki fiskalnej w obliczu dobrowolnego zrzeczenia się prowadzenia samodzielnej polityki monetarnej. Kryteria fiskalne narzucone przez wymienione traktaty miały za zadanie uchronić wspólną walutę przed skutkami nieodpowiedzialnej polityki któregoś z państw członkowskich. Te z badanych państw, które już przyjęły euro, jak i te, które zamierzają je przyjąć, są obserwowane pod kątem umiejętności prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej i reformowania finansów publicznych. Obecna sytuacja fiskalna Grecji tylko utwierdza w słuszności przestrzegania ustalonych standardów fiskalnych.

Analizując politykę fiskalną prowadzoną przez badane państwa, zauważyć można duże różnice w podejściu do poszczególnych agregatów, ale również wiele zależności, które dotyczą wszystkich państw. Zaobserwować można, że wszystkie

badane gospodarki podlegają presji związanej z konkurencją dotyczącą obciążeń fiskalnych, jakie nakładane są na gospodarkę. Konkurując o inwestycje, państwa Europy Środkowo-Wschodniej obniżają obciążenia fiskalne, czego efektem jest niższy niż średnia europejska poziom dochodów sektora publicznego w stosunku do PKB we wszystkich badanych gospodarkach. Można więc przyjąć, że gospodarki badanych państw starają się w ten sposób pozyskać kapitał niezbędny do długofalowego wzrostu gospodarczego. O ile jednak decyzje związane z ustaleniem niskiego poziomu dochodów sektora publicznego są dla badanych państw stosunkowo łatwe, o tyle decyzje związane z ustaleniem niskiego poziomu wydatków już niekoniecznie. W kontekście tym negatywnie należy ocenić przede wszystkim Węgry, które poziomem wydatków publicznych przekroczyły średnią unijną, zbliżając się do wartości, jaką charakteryzują się kraje skandynawskie.

Odmianą koncepcję przy konstruowaniu budżetu przyjęły natomiast Litwa, Łotwa i Estonia. Państwa te do niskich dochodów sektora publicznego dostosowały niskie wydatki, realizując tzw. mały budżet. W imię zachowania przyjętych standardów fiskalnych gospodarki te zmuszone były do przeprowadzenia trudnych społecznie reform, które pozwoliłyby na zachowanie niskiego poziomu wydatków. Można oczywiście zastanowić się, czy działanie Węgier nie jest obliczone na sukces w dłuższej perspektywie. Wysokie wydatki publiczne mogą być bowiem pomocne przy absorpcji środków unijnych. Jednak efektem takiej koncepcji powinien być wysoki poziom wzrostu gospodarczego. W przypadku Węgier sytuacja jest jednak odwrotna.

Większość pozostałych państw starała się dostosować wysokość wydatków publicznych do uzyskiwanych dochodów, a tym samym utrzymywać deficyt publiczny na bezpiecznym poziomie. Wydaje się, że dla większości badanych gospodarek ryzyko związane z konsekwencjami niekontrolowanego wzrostu deficytu było zbyt duże. Uznały, że kontrola wydatków i reformy finansów publicznych dają większe szanse na długookresowy wzrost gospodarczy niż rozwiązywanie problemów społecznych czy stymulowanie wzrostu poprzez zwiększanie wydatków publicznych. Utrzymywanie deficytu budżetowego poniżej 3% było dla nowych państw Unii Europejskiej również warunkiem zbliżającym je do wspólnej waluty. Należy zauważyć, że test ten w większości państw został spełniony. Niestety obok Węgier największe problemy z utrzymaniem niskiego deficytu miała Polska. Należy uznać na podstawie danych statystycznych, że gospodarka polska i węgierska nie są w stanie trwale wypełnić kryterium dotyczącego wysokości deficytu budżetowego. Jest to tym bardziej widoczne, że niskim deficytem budżetowym czy nawet nadwyżką budżetową charakteryzuje się większość badanych gospodarek.

Prowadzenie polityki fiskalnej nastawionej na osiągnięcie celów długookresowych wiązać się będzie z utrzymaniem długu publicznego nieprzekraczającego 60% PKB. Cechą charakterystyczną większości badanych gospodarek jest bardzo niski poziom tego wskaźnika. Taka polityka pozwala na ograniczanie kosztów związanych z obsługą długu publicznego. Może jednak również ograniczać możliwości

stymulowania wydatkami wzrostu gospodarczego oraz zmniejszać możliwości absorpcji pomocowych środków unijnych.

Celem przyjętej koncepcji kształtowania polityki fiskalnej jest stabilne wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Decyzje dotyczące wysokości dochodów i wydatków publicznych, wysokości deficytu i długu publicznego służą realizacji tego podstawowego celu bez względu na kryteria przyjęte w traktach europejskich. Przestrzeganie kryteriów fiskalnych pozwala jednak na osiągnięcie zdecydowanie wyższego tempa wzrostu gospodarczego niż w przypadku przekraczania wyznaczonych limitów deficytu czy długu. Na przykładzie państw Unii Europejskiej z obszaru byłego bloku wschodniego zdecydowanie widać zależność pomiędzy wysokimi standardami fiskalnymi a tempem wzrostu gospodarczego. Przyjęty niższy niż w pozostałych państwach Unii poziom dochodów publicznych, związany z konkurencją o kapitał, wymusił kolejne działania dotyczące wysokości wydatków, deficytu budżetowego a w konsekwencji długu publicznego. Prowadzenie oszczędnej polityki fiskalnej wymagało od gospodarek państw Europy Środkowo-Wschodniej przejścia trudnej społecznie ścieżki transformacji. Efektem jest jednak wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Można więc podsumować, że zachowanie niskiego poziomu dochodów i wydatków publicznych oraz niskiego poziomu deficytu i długu publicznego obok spełnienia kryteriów traktatowych zapewniają również wyższe tempo wzrostu gospodarczego niż w gospodarkach, które takich reguł nie przestrzegają.

Przedstawiona analiza ukazuje zagrożenia, jakie dla gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej mogą nieść błędy popełniane w doborze narzędzi polityki fiskalnej. Podstawowym celem polityki fiskalnej jest osiągnięcie długookresowego wzrostu gospodarczego. Często jednak przed gospodarkami wschodzącymi pojawia się pokusa realizacji krótkookresowych celów społecznych. Wykorzystując deficyt budżetowy, można takie cele realizować dla zapewnienia np. spokoju politycznego. Efektem ubocznym jest jednak bardzo często wzrost długu publicznego. Gospodarka Węgier jest przykładem negatywnego wpływu doboru narzędzi fiskalnych do realizacji celów krótkookresowych. Malejąca dynamika wzrostu realnego PKB jest efektem takich właśnie działań. W konsekwencji kolejnym celem rządu węgierskiego musi zostać powrót do równowagi w finansach publicznych. Rząd Węgier sam więc, najpierw dobrowolnie, później z przymusu pozbawia się narzędzi, jakimi może stymulować stabilny, długookresowy wzrost gospodarczy. Wydaje się, że do specyfiki gospodarek wschodzących regionu Europy Środkowo-Wschodniej najlepsze w zakresie polityki fiskalnej są rozwiązania państw nadbałtyckich czy też rumuńskie. Dbanie o dyscyplinę w finansach publicznych, niski deficyt przekładający się na niski dług publiczny przekłada się na wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Cel główny polityki fiskalnej przeważa w tym przypadku nad celami krótkookresowymi. Jednocześnie w gospodarce z utrzymaną dyscypliną w finansach publicznych łatwiej jest wykorzystać narzędzia fiskalne w przypadku globalnego spowolnienia gospodarczego, jakie nadeszło w drugiej połowie 2008 r. Analiza procesów zacho-

dzących w polityce fiskalnej Węgier czy też pozostałych badanych państw wydaje się niezbędna również w Polsce, gdzie wciąż istnieje ryzyko wykorzystania narzędzi fiskalnych do realizacji celów krótkookresowych kosztem długotrwałego wzrostu gospodarczego.

## Literatura

1. Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables).
2. Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
3. Hübner D., *Makroekonomiczna polityka stabilizacyjna*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1992.
4. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
5. Piotrowska M., *Wzajemne oddziaływanie polityki monetarnej i fiskalnej w obszarze euro*, 2007, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/41/10.pdf>.
6. [http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/01\\_abc/traktaty/Mastricht%20pol.pdf](http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/01_abc/traktaty/Mastricht%20pol.pdf)

## FISCAL INSTRUMENTS FOR REACHING ECONOMIC GOALS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

**Summary:** The countries of Central and Eastern Europe, despite similarities in their roads towards market economy and the EU membership, often differed in their choices regarding fiscal policy and the fiscal instruments to be applied while trying to attain their social and economic goals. At the same time, the social and economic effects of the applied fiscal measures sometimes deviated from the intended ones. Some of the new post-communist members of the European Union have already joined – and others aspire to join – the eurozone, whose stability depends on compliance with the adopted fiscal criteria. All those developments give rise to questions about the most efficient fiscal solutions available to the national economies in the process of attaining the assumed economic goals.