

**Tomasz GRABIA**

## Problemy polityki fiskalnej w krajach Grupy Wyszehradzkiej

---

**Streszczenie.** *W artykule omówiono najważniejsze problemy sytuacji finansów publicznych w czterech krajach Europy Środkowo-Wschodniej (w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Słowacji) w latach 2001—2014. Poddano analizie m.in. wskaźniki długu publicznego oraz jego determinant, a także wskaźniki wydatków i przychodów budżetowych.*

*Z artykułu wynika, że we wszystkich analizowanych krajach wzrósł w badanym okresie dług publiczny. Za jego narastanie odpowiedzialne były zarówno deficyt strukturalny, jak i cykliczny. Najlepszy stan finansów publicznych miały Czechy. Pomimo poprawy sytuacji w ostatnich latach, największy wskaźnik zadłużenia notowały Węgry. Kraj ten charakteryzował się także znacznie większym stopniem fiskalizmu — mierzonego zarówno jako udział wydatków budżetowych, jak i przychodów budżetowych w PKB — niż pozostałe analizowane państwa.*

**Słowa kluczowe:** dług publiczny, deficyt budżetowy, wzrost gospodarczy, stopa procentowa, wydatki budżetowe, przychody budżetowe, podatki.

---

Grupa Wyszehradzka powstała w 1991 r. jako nieformalne zrzeszenie państw Europy Środkowo-Wschodniej — Polski, Czechosłowacji i Węgier. Głównym celem Grupy było pogłębianie wzajemnej współpracy, która miała wówczas dotyczyć zarówno kwestii gospodarczych, jak i przystąpienia do Unii Europejskiej (UE) i NATO. Po podziale Czechosłowacji (1 stycznia 1993 r.) w skład tej grupy weszły: Polska, Węgry, Czechy i Słowacja. Pomimo podobieństw dotyczących położenia, rozwoju i historii gospodarczej, kraje te jednak się różnią. Dotyczy to m.in. liczby ludności. Największą ponad 38-milionową populację posiada Polska, ok. czterokrotnie mniej ludności zamieszkuje Czechy oraz Węgry, a ok. siedmiokrotnie mniej — Słowację<sup>1</sup>. Ponadto kraje te cechują się zróżnicowanym poziomem podstawowych wskaźników makroekonomicznych, w tym długu publicznego.

---

<sup>1</sup> W 2014 r. liczba ludności w analizowanych państwach wynosiła odpowiednio (według stanu na 1 stycznia): w Polsce — 38017856, w Czechach — 10512419, na Węgrzech — 9877365 i na Słowacji — 5415949 (Eurostat, baza danych — code: tsdde410).

Celem artykułu jest porównanie i ocena sytuacji finansów publicznych krajów Grupy pod względem zadłużenia, spełnienia określonych kryteriów, stopnia fiskalizmu i systemu podatkowego. Analizowane dane pochodzą przede wszystkim z Eurostatu<sup>2</sup>. Za okres badawczy przyjęto lata 2001—2014. W sytuacji braku poszukiwanych danych na stronach Eurostatu, zacerpnięto je z raportów wydawanych przez Komisję Europejską (*Report...*, 2013, 2014; *Taxation...*, 2014), które jednak niekiedy nie zawierały najnowszych uaktualnień. W związku z tym niektóre analizy kończą się na latach 2012 lub 2013. W artykule opisano cele polityki fiskalnej, zmiany wskaźnika długu publicznego i czynników go kształtujących (deficytu budżetowego, wzrostu gospodarczego i stóp procentowych) oraz zmiany wskaźników wydatków i przychodów budżetowych w stosunku do PKB.

### CELE POLITYKI FISKALNEJ

W 2004 r. wszystkie kraje Grupy Wyszehradzkiej przystąpiły do UE, tym samym zostały zobligowane do wypełnienia fiskalnych kryteriów konwergencji zapisanych w traktacie z Maastricht. Oznacza to, że dług publiczny nie powinien przekraczać 60% PKB, co należy uznać za podstawowy, długookresowy cel polityki fiskalnej. Ponadto z tego traktatu wynika także, że członkostwo w UE zobowiązuje do utrzymywania deficytu sektora finansów publicznych na poziomie nie wyższym niż 3% PKB. To z kolei można uznać za cel krótkookresowy, obowiązujący rządy poszczególnych państw w każdym roku.

Warto jednak podkreślić, że cele polityki fiskalnej polegające na konieczności wypełnienia wymienionych kryteriów nie powinny być rozpatrywane bez analizy punktu wyjścia. Przykładowo, obniżanie nadmiernego długu publicznego, pomimo nadal przekraczania wartości referencyjnej, Komisja Europejska często ocenia lepiej niż szybkie przybliżanie się do wyznaczonego pułapu, pomimo że wartość referencyjna w odniesieniu do długu publicznego nadal jest spełniona. Z uwagi na duże zróżnicowanie wskaźnika długu publicznego w krajach UE, do oceny bieżącej polityki fiskalnej częściej stosuje się kryterium deficytu. Poszczególne kraje — w niektórych okresach — objęte są tzw. procedurą nadmiernego deficytu. W takim przypadku instytucje UE określają kryteria, harmonogramy i zasady odpowiednich działań korygujących, które dane państwo członkowskie powinno w odpowiednim czasie zastosować.

W analizach dotyczących stanu finansów publicznych należy pamiętać, że na rzeczywisty deficyt składa się suma deficytu strukturalnego oraz deficytu cyklicznego. Pierwszy z nich jest wartością hipotetyczną, przy założeniu, że dochody i wydatki realizowane są przy pełnym wykorzystaniu zasobów gospodarczych. Drugi natomiast jest rezultatem wpływu cyklu koniunkturalnego na dochody i wydatki budżetowe w warunkach, gdy gospodarka nie funkcjonuje przy pełnym wykorzystaniu czynników wytwórczych.

---

<sup>2</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> — dostęp 13.05.2015 r.

Z uwagi na odmienną sytuację gospodarczą poszczególnych krajów i różną fazę cyklu koniunkturalnego w gospodarce światowej, alternatywne cele polityki fiskalnej stawiane poszczególnym krajom — w pewnym stopniu na zasadzie substytucyjności, ale w większym raczej na zasadzie komplementarności — dotyczą deficytu strukturalnego. Zalecane przez UE wskaźniki tego deficytu w średnim okresie przyjęto jako dodatkowe cele fiskalne poszczególnych państw. Z programów konwergencji przygotowywanych przez analizowane kraje wynika, że cele te w końcowych latach badanego okresu kształtowały się na poziomie: na Słowacji — 0,5% PKB<sup>3</sup>, w Polsce i Czechach — 1,0% PKB<sup>4</sup>, a na Węgrzech — 1,7% PKB<sup>5</sup>.

Zróżnicowanie to wynikało z odmiennych perspektyw dotyczących trwałego ograniczenia deficytu całkowitego poniżej 3% PKB. Warto zauważyć, że cele średnioterminowe stawiane w programach przez poszczególne kraje na podstawie rekomendacji płynących z UE, nie są z reguły nadmiernie ambitne. Ponadto często choćby zbliżenie się do celu jest traktowane przez Komisję Europejską jako wystarczające. Tym samym organy unijne zgadzają się, że rządy krajów członkowskich powinny ograniczać nierównowagę finansów publicznych, ale stopniowo — tak, żeby nie zagrażać średniookresowym perspektywom rozwoju gospodarczego<sup>6</sup>.

## DŁUG PUBLICZNY

Kraje Grupy Wyszehradzkiej nie borykały się z tak dużymi problemami dotyczącymi finansów publicznych, jak np.: Grecja, Włochy, Portugalia, Irlandia czy Belgia, gdzie wskaźnik długu publicznego przekroczył w 2014 r. 100% PKB<sup>7</sup>. Jak wynika z tabl. 1, spośród badanych państw pod koniec badanego okresu jedynie na Węgrzech wskaźnik długu publicznego wyraźnie przekroczył wartość referencyjną traktatu z Maastricht (60%), osiągając ok. 77%. Węgry były krajem, w którym dług publiczny w relacji do PKB w ciągu czternastu lat wzrósł najbardziej (o ponad 24 p.proc.). Pomimo tego warto zauważyć, że między rokiem 2010 a 2014 omawiany wskaźnik spadł tam o ok. 5 p.proc. Było to jednak spowodowane przede wszystkim nacjonalizacją funduszy emerytalnych, a nie rzeczywistą konsolidacją finansów publicznych<sup>8</sup>.

W pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej omawiany wskaźnik pod koniec badanego okresu był niższy od wartości referencyjnej — na Słowacji

---

<sup>3</sup> *Stability...* (2014), s. 23.

<sup>4</sup> *Convergence Programme...* (2015), s. 2; *Wieloletni...* (2014), s. 10.

<sup>5</sup> *Convergence Programme...* (2014), s. 31.

<sup>6</sup> *Wieloletni...* (2014), s. 10.

<sup>7</sup> W krajach tych w końcu 2014 r. wskaźnik długu publicznego wynosił odpowiednio (w % PKB): w Grecji — 177,0; we Włoszech — 132,1; w Portugalii — 130,2; w Irlandii — 109,7; w Belgii — 106,5; Eurostat, baza danych — code: tsdde410 — <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> — dostęp 12.05.2015 r.

<sup>8</sup> Gadomski (2013), s. 14.

o ok. 6,5 p.proc., w Polsce o ok. 10 p.proc., natomiast w Czechach o ok. 17,5 p.proc., gdzie jednak notowano silny wzrost wskaźnika długu publicznego. W ciągu badanego okresu dług publiczny zwiększył się tam o ponad 18,5 p.proc., czyli więcej niż na Słowacji i w Polsce. Mimo tego Czechy pozostają krajem o najbardziej stabilnych finansach publicznych w regionie.

W ostatnich latach wskaźnik długu publicznego na Słowacji zbliżył się znacząco do granicy 60%. Jest to o tyle zaskakujące, że przed przystąpieniem do strefy euro w 2008 r. kraj ten zdołał obniżyć dług poniżej 30% PKB, jednak od 2009 r. jego poziom gwałtownie zwiększał się.

**TABL. 1. DŁUG PUBLICZNY W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ  
W LATACH 2001—2014 (stan na 31 grudnia) W % PKB**

L a t a	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2001 .....	37,6	23,9	52,7	48,9
2002 .....	42,2	27,1	55,9	43,4
2003 .....	47,1	28,6	58,6	42,4
2004 .....	45,7	28,9	59,5	41,5
2005 .....	47,1	28,4	61,7	34,2
2006 .....	47,7	28,3	65,9	30,5
2007 .....	45,0	27,9	67,0	29,6
2008 .....	47,1	28,7	73,0	27,9
2009 .....	50,9	34,2	79,8	35,6
2010 .....	54,8	37,8	81,8	41,0
2011 .....	56,2	40,8	81,4	43,3
2012 .....	54,4	44,6	78,5	52,1
2013 .....	55,7	45,0	77,3	54,6
2014 .....	50,2	42,6	76,9	53,6
2001—2014: średnia .....	48,7	33,3	69,3	41,3
różnica .....	+12,6	+18,7	+24,2	+4,7

Ź r ó d ł o: Eurostat, baza danych — code: tsdde410 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) — dostęp 12.05.2015 r.

Do silnego wzrostu długu publicznego w Polsce przyczyniła się m.in. wynikająca z przeprowadzonej w 1999 r. reformy administracyjnej decentralizacja finansów publicznych. Samorządy terytorialne, kierując się interesami lokalnymi, zwykle nie uwzględniają w swoich decyzjach sytuacji ogólnokrajowej, co zwiększa deficyt całego sektora finansów publicznych<sup>9</sup>. W efekcie w 2013 r. Polskę dzieliło od wymaganej granicy (60%) już tylko ok. 5 p.proc. W ostatnim analizowanym roku zagrożenie przekroczenia wartości referencyjnej w niedalekiej przyszłości znacznie zmalało. Wynikało to jednak przede wszystkim z podobnego podejścia, jak kilka lat wcześniej na Węgrzech, tzn. za pomocą jednorazowego transferu aktywów z drugiego filaru systemu emerytalnego<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Bywalec (2012), s. 141 i 142.

<sup>10</sup> *Convergence Report...* (2014), s. 163—165. Warto podkreślić, że oprócz dochodu jednorazowego (tzw. *one-off*) z tym związanego, a konkretniej Fundusz Ubezpieczenia Społecznego (FUS), przez następną dekadę zasilać będą stałe transfery aktywów zapisanych na kontach w Otwartych Funduszach Emerytalnych osób, którym pozostanie mniej niż dziesięć lat do osiągnięcia wieku emerytalnego. Wynikać to będzie ze stopniowego przenoszenia aktywów do FUS w ramach tzw. suwaka bezpieczeństwa — *Wieloletni...* (2014), s. 29.

## SALDO BUDŻETU

Czynnikiem bezpośrednio wpływającym na zmiany długu publicznego jest saldo budżetu sektora finansów publicznych. Na podstawie tabl. 2 można zaobserwować, że w XXI w. w analizowanych krajach przeciętny deficyt kształtował się pomiędzy 3,5% a 5,5% PKB, wyraźnie przekraczając zalecane kryterium konwergencji z Maastricht (3%). Średnio najwyższy deficyt występował na Węgrzech (ponad 5% PKB). W Polsce nie przekroczono wartości 3% PKB jedynie w 2007 r., zaś na Węgrzech w latach 2011—2014. W efekcie kraje te przez większość badanego okresu objęte były przez Radę UE procedurą nadmiernego deficytu.

**TABL. 2. SALDO BUDŻETU W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ  
W LATACH 2001—2014 W % PKB**

Lata	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2001 .....	-5,3	-5,6	-4,1	-6,5
2002 .....	-5,0	-6,5	-9,0	-8,2
2003 .....	-6,1	-6,4	-7,2	-2,7
2004 .....	-5,2	-2,7	-6,4	-2,3
2005 .....	-4,0	-3,1	-7,9	-2,9
2006 .....	-3,6	-2,3	-9,4	-3,6
2007 .....	-1,9	-0,7	-5,1	-1,9
2008 .....	-3,6	-2,1	-3,7	-2,4
2009 .....	-7,3	-5,5	-4,6	-7,9
2010 .....	-7,6	-4,4	-4,5	-7,5
2011 .....	-4,9	-2,7	-5,5	-4,1
2012 .....	-3,7	-3,9	-2,3	-4,2
2013 .....	-4,0	-1,2	-2,5	-2,6
2014 .....	-3,2	-2,0	-2,6	-2,9
2001—2014: średnia .....	-4,7	-3,5	-5,3	-4,3

Źródło: Eurostat, baza danych — code: tec00127 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>) — dostęp 12.05.2015 r.

Nieco lepsza sytuacja występowała w Czechach i na Słowacji. Czechy bowiem w niektórych okresach spełniały fiskalne kryterium dotyczące deficytu, tj.: w 2004 r., a następnie w latach 2006—2008 i 2011 r. oraz w latach 2013 i 2014. Z kolei na Słowacji deficyt poniżej 3% PKB kształtował się od 2003 r. do 2008 r. (pomijając rok 2006), a następnie w latach 2013 i 2014.

Zdecydowanie największe deficyty w państwach Grupy Wyszehradzkiej (z wyjątkiem Węgier) występowały zazwyczaj w latach 2009 i 2010 (tabl. 2). Należy przypomnieć, że w tym okresie mieliśmy do czynienia z recesją lub spowolnieniem gospodarczym. Sytuacja ta powodowała zarówno spadek dochodów budżetowych z podatków w tych krajach, jak też wzrost wydatków na cele socjalne i pakiety fiskalne. Tym samym wzrastały wówczas deficyty cykliczne.

W rezultacie od 2009 r. nie tylko Polska i Węgry, ale również Czechy i Słowacja objęte zostały procedurą nadmiernego deficytu. Jak wspomniano wcześniej, do państw członkowskich objętych tego typu procedurą ze strony UE kierowane są rekomendacje z obowiązującym terminem ich zastosowania. Powo-

duje to usztywnienie dyskrecjonalnej polityki fiskalnej. Warto jednak zaznaczyć, że wszystkie kraje Grupy Wyszehradzkiej dostosowały się w ostatnich analizowanych latach do zaleceń unijnych, dzięki czemu zredukowały deficyt. W latach 2013 i 2014 jedynie Polsce nie udało się ograniczyć deficytu poniżej 3% PKB. W efekcie tego dostosowania, w przypadku Węgier zakończona została procedura nadmiernego deficytu w 2013 r., a Czech i Słowacji<sup>11</sup> w 2014 r.

**TABL. 3. SALDO BUDŻETU STRUKTURALNEGO W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2004—2013 W % PKB**

L a t a	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2004 .....	-4,2	-2,0	-5,2	-2,3
2005 .....	-4,2	-2,0	-8,4	-1,2
2006 .....	-4,0	-2,8	-9,4	-3,3
2007 .....	-2,8	-2,9	-5,5	-3,7
2008 .....	-4,6	-4,5	-4,7	-4,7
2009 .....	-7,2	-5,4	-2,2	-6,6
2010 .....	-8,3	-4,5	-3,3	-7,1
2011 .....	-6,0	-2,6	-4,2	-4,1
2012 .....	-4,0	-1,4	-1,3	-3,4
2013 .....	-3,5	+0,2	-1,3	-1,4
2004—2013: średnia .....	-4,9	-2,8	-4,6	-3,8

Ź r ó d ł o: *Public finances in EMU — 2006*, s. 24; *Public finances in EMU — 2007*, s. 22; *Public finances in EMU — 2010*, s. 14; *Report on Public finances in EMU 2013*, s. 15; *Report on Public finances in EMU 2014*, s. 7.

Warto przypomnieć, że średnioterminowe cele polityki fiskalnej stawiane w programach konwergencji dotyczą nie salda całkowitego, a strukturalnego. Saldo strukturalne dla państw Europy Środkowo-Wschodniej wyliczane jest m.in. przez Komisję Europejską od momentu przystąpienia tych krajów do UE, czyli od 2004 r. Saldo to obliczane jest na podstawie wspólnie uzgodnionej metody opartej na funkcji produkcji<sup>12</sup>. Odpowiednie dane dotyczące salda strukturalnego w latach 2004—2010 dla analizowanych krajów przedstawiono w tabl. 3. Pogorszenie salda budżetowego w latach 2009 i 2010 wynikało nie tylko z komponentu cyklicznego, ale również ze wzrostu deficytu strukturalnego, przy czym nie dotyczyło to jedynie Węgier. Sytuacja taka nie powinna jednak dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę, że w okresach dekonjunktury obniżają się często także możliwości wytwórcze gospodarki. Za pogorszenie salda budżetowego odpowiedzialny jest zatem zarówno element strukturalny, jak i cykliczny.

Analiza tabl. 3 pozwala także na wyciągnięcie wniosku, że pomimo zróżnicowanego tempa wzrostu gospodarczego, o różnicach w całkowitym saldzie budżetowym w poszczególnych państwach decydował głównie element strukturalny. Biorąc pod uwagę wartości przeciętne dla całego okresu, deficyt strukturalny na najwyższym poziomie ponownie (tak jak w przypadku całkowitego deficytu budżetowego) kształtował się w Polsce i na Węgrzech, oscylując wokół

<sup>11</sup> *Convergence Report...* (2014), s. 144; *Commission...* (2014).

<sup>12</sup> *Report...* (2013), s. 15.

średniej wynoszącej blisko 5% PKB. Nieco lepsza sytuacja pod tym względem była na Słowacji, gdzie deficyt strukturalny osiągnął przeciętnie 3,8% PKB, a w Czechach — przeciętnie 2,8% PKB. Warto zwrócić uwagę, że identyczna kolejność, a przy tym także bardzo podobne różnice między krajami wyrażone w p.proc., występowała w przypadku rankingu sporządzonego na podstawie wysokości całkowitego deficytu budżetowego.

Porównując faktyczne wartości salda strukturalnego z przyjętymi celami, można zauważyć, że do 2011 r. te ostatnie rokrocznie przekroczone były w każdym z analizowanych krajów. W latach 2012 i 2013 deficyt strukturalny poniżej średnioterminowego celu udało się jednak obniżyć Węgrom. W 2013 r. założony cel osiągnęły także Czechy, gdzie uzyskano nawet strukturalną nadwyżkę. W Polsce i na Słowacji przyjęte w ostatnich latach jako średnioterminowe cele wartości deficytu strukturalnego były niestety przekroczone. Niemniej także te dwa kraje w 2013 r. zbliżyły się do wyznaczonych limitów, ale w dużo większym stopniu udało się to Słowacji.

**TABL. 4. SALDO STRUKTURALNEGO BUDŻETU PIERWOTNEGO W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2004—2013 W % PKB**

L a t a	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2004 .....	-1,6	-0,8	-1,1	-0,1
2005 .....	-1,4	-0,9	-4,3	0,4
2006 .....	-1,5	-1,7	-5,5	-1,9
2007 .....	-0,5	-1,7	-1,4	-2,3
2008 .....	-2,3	-3,4	-0,5	-3,5
2009 .....	-4,6	-4,1	2,6	-5,1
2010 .....	-5,6	-3,1	0,8	-5,8
2011 .....	-3,4	-1,3	0,0	-2,5
2012 .....	-1,4	0,0	3,3	-1,6
2013 .....	-1,1	1,5	3,3	0,5
2004—2013: średnia .....	-2,3	-1,6	-0,3	-2,2

Ź r ó d ł o: *Public...* (2006, 2007), s. odpowiednio 24 i 22; *Public...* (2013, 2014), s. odpowiednio 15 i 7.

Oprócz deficytu rzeczywistego, strukturalnego i cyklicznego, warte analizy jest także tzw. saldo pierwotne budżetu. Obliczane jest ono jako różnica między dochodami i wydatkami budżetowymi pomniejszonymi o koszty obsługi długu publicznego, takie jak płatności odsetkowe, dyskonta, prowizje<sup>13</sup>. Dodatkowo, po wyeliminowaniu wpływu wahań cyklicznych na saldo pierwotne, liczone jest saldo strukturalne budżetu pierwotnego. Jego wartości dla analizowanych krajów w okresie 2004—2013 zaprezentowano w tabl. 4. Wynika z niej, że analizowane kraje nie potrafiły zrównoważyć przez dłuższy okres tego rodzaju salda. Wyjątek stanowiły Węgry, które saldo strukturalne budżetu pierwotnego na poziomie nieujemnym utrzymywały od 2009 r. Oznacza to, że kraj ten przybliżył się do zrównowazenia finansów publicznych. Należy jednak przypomnieć, że wskaźnik długu nadal najwyższy jest właśnie na Węgrzech.

<sup>13</sup> Wernik (2007), s. 78.

W celu uzupełnienia oceny sytuacji finansów publicznych poszczególnych państw warto także zwrócić uwagę na niezbędne dostosowania salda strukturalnego w przyszłości. W tym kontekście szacowany jest przez Komisję Europejską tzw. wskaźnik S1, który pokazuje, w jakim stopniu konieczna jest sumaryczna poprawa pierwotnego wyniku strukturalnego do 2020 r., aby w 2030 r. wskaźnik długu publicznego wyniósł 60% PKB. Z szacunków Komisji Europejskiej ze stycznia 2014 r. wynika, że spośród analizowanych krajów w najlepszej sytuacji znajdują się Węgry, które będą mogły pozwolić sobie na sumaryczne pogorszenie pierwotnego salda strukturalnego przez najbliższe lata o 0,8% PKB. Wynika to z nadwyżek tego salda wypracowanych w ostatnich latach. Nawet ich zmniejszenie może gwarantować spełnienie kryterium dotyczącego długu w 2030 r. Pozostałe kraje, pomimo że w 2014 r. nie przekraczały referencyjnej wartości odnoszącej się do zadłużenia publicznego, oszacowany wskaźnik S1 miały znacznie gorszy. Wynikało to z faktu, że w ostatnich latach ich strukturalne saldo pierwotne nie było tak korzystne, jak na Węgrzech. W efekcie szacunki Komisji Europejskiej pokazały, że aby w 2030 r. wskaźnik długu publicznego w tych państwach osiągnął poziom wskaźnika referencyjnego z Maastricht, to Polska do 2020 r. musiałaby sumarycznie poprawić pierwotny wskaźnik strukturalny o 0,7% PKB, Słowacja — o 1,2% PKB, a Czechy — o 2,2% PKB<sup>14</sup>.

#### WZROST REALNEGO PKB I STOPA PROCENTOWA

Zmiany wskaźnika długu publicznego w sposób bezpośredni zależą także od stopy wzrostu realnego PKB. Ponadto w sposób pośredni są one uzależnione od stopy oprocentowania obligacji.

Z konstrukcji obliczania wskaźnika długu publicznego wynika, że relacja między nim a PKB jest różnokierunkowa. Zmiana PKB wpływa bowiem na zmianę mianownika w relacji dług—PKB. Dodatkowo występuje także oddziaływanie pośrednie. W przypadku kryzysu gospodarczego oznaczającego spadek produkcji następuje bowiem także spadek dochodów budżetowych z podatków oraz wzrost wydatków na cele socjalne. Rośnie wówczas deficyt cykliczny, co powoduje wzrost wskaźnika zadłużenia.

Dane dotyczące stopy wzrostu realnego PKB w analizowanych krajach przedstawiono w tabl. 5. Najbardziej dynamicznie rozwijała się Słowacja (średni wzrost ponad 4,0% rocznie) oraz Polska (3,5%). Niższe tempo wzrostu (przeciętnie ok. 2,5% rocznie) miało miejsce w Czechach, które nadal pozostawały jednak liderem wśród omawianych krajów pod względem PKB *per capita* (tabl. 6). Najwolniej natomiast (średnio nieco mniej niż 2,0% rocznie) rozwijały się Węgry, które ostatecznie w końcu badanego okresu pod względem PKB *per capita* minimalnie wyprzedziła Polska (tabl. 6). W dużej mierze zadecydował o tym rok 2009, w którym Polsce jako jednemu krajowi nie tylko Grupy Wyszehradzkiej, ale także całej UE udało się uzyskać dodatnie tempo wzrostu real-

<sup>14</sup> *Wieloletni...* (2014), s. 51 i 52.



nego PKB. W skali makroekonomicznej skutki kryzysu gospodarczego w naszym kraju były zatem mniejsze niż w pozostałych.

**TABL. 5. STOPA WZROSTU REALNEGO PKB W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2001—2014 W % W STOSUNKU DO ROKU POPRZEDNIEGO**

L a t a	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2001 .....	1,2	3,1	3,7	3,5
2002 .....	1,4	2,1	4,5	4,6
2003 .....	3,6	3,6	3,8	5,4
2004 .....	5,1	4,9	4,8	5,2
2005 .....	3,5	6,4	4,3	6,5
2006 .....	6,2	6,9	4,0	8,3
2007 .....	7,2	5,5	0,5	10,7
2008 .....	3,9	2,7	0,9	5,4
2009 .....	2,6	-4,8	-6,6	-5,3
2010 .....	3,7	2,3	0,8	4,8
2011 .....	4,8	2,0	1,8	2,7
2012 .....	1,8	-0,8	-1,5	1,6
2013 .....	1,7	-0,7	1,5	1,4
2014 .....	3,4	2,0	3,6	2,4
2001—2014: średnia .....	3,6	2,5	1,9	4,1

Ź r ó d ł o: Eurostat, baza danych — code: tec00115 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>) — dostęp 12.05.2015 r.

**TABL. 6. PKB PER CAPITA WEDŁUG PPS<sup>a</sup> W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2001—2013 (UE 28=100)**

L a t a	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2001 .....	48	73	58	53
2002 .....	48	74	61	54
2003 .....	49	77	63	56
2004 .....	51	78	63	57
2005 .....	51	80	63	60
2006 .....	52	81	63	63
2007 .....	55	84	62	68
2008 .....	57	82	64	71
2009 .....	61	83	64	71
2010 .....	63	81	65	73
2011 .....	64	83	65	73
2012 .....	66	83	65	74
2013 .....	67	82	66	75
2001—2013: różnica .....	+19	+5	+8	+22

*a Purchasing Power Standard.*

Ź r ó d ł o: Eurostat, baza danych — code: tec00114 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>) — dostęp 12.05.2015 r.

Warto podkreślić, że w każdym z analizowanych państw mieliśmy do czynienia z procesem realnej konwergencji polegającym na doganianiu krajów wysoko rozwiniętych przez słabiej rozwinięte. Poza przypadkiem Węgier, teoria ta znalazła potwierdzenie także wewnątrz omawianej grupy krajów. Słowacja i Polska rozwijały się bowiem szybciej niż Czechy, gdzie dobrobyt już na początku badanego okresu był w badanej grupie państw zdecydowanie najwyższy i stanowił ok. 3/4 średniej unijnej. Pomijając tę kwestię, należy zaznaczyć, że wyższe tempo wzrostu gospodarczego na Słowacji i w Polsce spowodowało, że wskaźnik

długu publicznego nie wzrastał w tych krajach tak szybko, jak w Czechach, pomimo że deficyt w tych państwach kształtował się przeciętnie na wyższym poziomie. Z kolei najszybciej rosnący dług na Węgrzech wynikał zarówno z relatywnie wysokiego deficytu, jak i niskiego wzrostu PKB.

**TABL. 7. DŁUGOTERMINOWA STOPA PROCENTOWA  
W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2001—2014**

L a t a	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2001 .....	10,68	6,31	7,95	8,04
2002 .....	7,36	4,88	7,09	6,94
2003 .....	5,78	4,12	6,82	4,99
2004 .....	6,90	4,82	8,19	5,03
2005 .....	5,22	3,54	6,60	3,52
2006 .....	5,23	3,80	7,12	4,41
2007 .....	5,48	4,30	6,74	4,49
2008 .....	6,07	4,63	8,24	4,72
2009 .....	6,12	4,84	9,12	4,71
2010 .....	5,78	3,88	7,28	3,87
2011 .....	5,96	3,71	7,64	4,45
2012 .....	5,00	2,78	7,89	4,55
2013 .....	4,03	2,11	5,92	3,19
2014 .....	3,52	1,58	4,81	2,07
2001—2014: średnia .....	5,94	3,95	7,24	4,64

Źródło: Eurostat, baza danych — code: tec00097 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00097&plugin=1>) — dostęp 12.05.2015 r.

Warto podkreślić, że przy wysokim długu publicznym coraz trudniej jest zmniejszać jego rozmiary, ponieważ coraz ważniejszą pozycję w wydatkach bieżących stanowi obsługa długu. Chcąc znaleźć źródło finansowania większego deficytu rząd musi zaoferować lepsze warunki potencjalnym pożyczkodawcom. Kraje bardziej zadłużone mają ponadto mniejszą wiarygodność makroekonomiczną. W tabl. 7 podano koszt obsługi długu publicznego w analizowanych krajach mierzony średnioroczną stopą oprocentowania dziesięcioletnich obligacji skarbowych (zgodnie z kryteriami z Maastricht). Wynika z niej, że koszt ten zdecydowanie najniższy był w Czechach (średnio niespełna 4,0%), a w kolejności na Słowacji (ok. 4,6%), w Polsce (niemal 6,0%) i na Węgrzech (ponad 7,2%). Zatem w kraju o najlepszym stanie finansów publicznych stopy procentowe także były najniższe, zaś w kraju najbardziej zadłużonym — najwyższe. Kraje o wysokim poziomie długu zaczynają borykać się ze spiralą zadłużenia, co związane jest z koniecznością ponoszenia coraz większych wydatków na obsługę długu.

#### WYDATKI BUDŻETOWE

Analizując system podatkowy i stopień fiskalizmu badanych państw, warto zwrócić uwagę m.in. na wskaźniki i strukturę przychodów i wydatków rządowych. Te ostatnie obrazuje tabl. 8 zawierająca wskaźniki (w relacji do PKB) wydatków budżetowych ogółem, a także będących częścią wydatków socjal-

nych. Pierwszy z tych wskaźników można traktować jako jedną z miar skali ingerencji państwa w życie gospodarcze.

**TABL. 8. WYDATKI BUDŻETOWE OGÓLEM I WYDATKI SOCJALNE  
W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2001—2014 W % PKB**

L a t a	Polska		Czechy		Węgry		Słowacja	
	wydatki							
	budże- towe	socjalne	budże- towe	socjalne	budże- towe	socjalne	budże- towe	socjalne
2001 .....	44,9	16,9	42,5	12,7	47,4	12,7	44,3	13,6
2002 .....	45,3	17,0	44,3	13,0	51,1	13,3	44,8	13,7
2003 .....	45,7	16,9	48,5	12,3	49,3	13,7	39,6	11,7
2004 .....	43,7	16,0	42,1	11,8	48,9	13,8	37,5	12,4
2005 .....	44,4	15,7	41,8	11,5	49,8	14,3	39,3	12,5
2006 .....	44,7	15,2	40,8	11,6	51,9	14,8	38,5	12,1
2007 .....	43,1	14,1	40,0	11,9	50,2	15,2	36,1	11,8
2008 .....	44,4	14,0	40,2	11,8	48,9	15,6	36,7	11,5
2009 .....	45,2	14,5	43,6	13,0	50,8	16,2	43,8	14,0
2010 .....	45,9	14,6	43,0	13,1	49,8	15,7	42,0	14,3
2011 .....	43,9	13,9	42,4	13,1	49,9	15,4	40,6	13,8
2012 .....	42,9	14,0	43,8	13,2	48,7	15,2	40,2	14,0
2013 .....	42,2	14,3	41,9	13,3	49,8	14,9	41,0	14,0
2014 .....	41,8	14,2	42,0	13,0	50,1	14,0	41,8	14,0
2001—2014: średnia .....	44,2	15,1	42,6	12,5	49,8	14,6	40,4	13,1
różnica .....	-3,1	-2,7	-0,5	+0,3	+2,7	+1,3	-2,5	+0,4

Źródło: Eurostat, baza danych — code: tec00023; tec00026 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00023&plugin=1>); <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00026&plugin=1>) — dostęp 12.05.2015 r.

Zgodnie z prawem Wagnera<sup>15</sup> długookresowy trend ogólnoswiatowy dotyczący udziału wydatków publicznych w PKB jest rosnący. Niemniej w Polsce i na Słowacji, a także w Czechach (choć relatywnie słabiej) w czternastu pierwszych latach XXI w. wskaźnik ten udało się zmniejszyć. Jedynie na Węgrzech udział wydatków publicznych w PKB nieco wzrósł — osiągnął w ostatnim roku badanego okresu ponad 50% PKB. W pozostałych krajach był on znacznie niższy, kształtował się w przedziale 41,8—42,0%.

Z kolei udział wydatków socjalnych w PKB w końcu badanego okresu najniższy był w Czechach (13,0%), w pozostałych krajach kształtował się na nieznacznie wyższym poziomie (14,0—14,2%). Jak już wspomniano, w każdym z badanych państw zarówno wydatki ogółem, jak i socjalne silnie wzrosły w okresie spowolnienia gospodarczego, czyli głównie w latach 2009 i 2010. Należy także podkreślić, że Komisja Europejska, zachęcając do poprawy jakości finansów publicznych, zaleca ograniczanie do minimum cięć w inwestycjach infrastrukturalnych. Tym samym konsolidacja fiskalna powinna wynikać z ograniczenia wydatków socjalnych<sup>16</sup>. W badanym okresie wskaźnik wydatków socjalnych obniżył się tylko w przypadku Polski.

<sup>15</sup> Gaudemet, Molinier (2000), s. 78—81.

<sup>16</sup> *Wieloletni...* (2014), s. 9.

## DOCHODY BUDŻETOWE

Stopień fiskalizmu w danym kraju można również analizować poprzez obserwację drugiej strony budżetu, czyli przychodowej. W tabl. 9 zamieszczono udziały dochodów budżetowych poszczególnych krajów w PKB. Wynika z niej, że państwem o największej ingerencji w gospodarke były Węgry, gdzie udział dochodów budżetowych w PKB w końcu badanego okresu wynosił ponad 47,5%, co oznaczało wzrost o niemal 4 p.proc. w porównaniu z początkiem bieżącego stulecia, a następnie Czechy (ok. 40,0% PKB i wzrost o niemal 2 p.proc. od 2001 r.). Z kolei w Polsce i na Słowacji wskaźnik ten był nieco niższy (poniżej 39,0% PKB), przy czym wzrósł nieznacznie (o niespełna 1 p.proc.) w porównaniu z początkiem stulecia.

Duże różnice między Węgrami i pozostałymi krajami Grupy Wyszehradzkiej — zarówno jeśli chodzi o udział wydatków, jak i przychodów budżetowych w PKB — potwierdzają, że w kraju tym miała miejsce największa ingerencja w życie gospodarcze. W pewnym stopniu Węgry można w tej kwestii porównać do państw skandynawskich (mających relatywnie wysokie zarówno wydatki, jak i przychody budżetowe)<sup>17</sup>. Biorąc pod uwagę, że Węgry realizowały w ostatnim czasie średniookresowy cel związany z deficytem strukturalnym, podejście takie należy ocenić jako skuteczne. Nadmierny fiskalizm mógł jednak nieco hamować aktywność gospodarczą. Warto przypomnieć, że wzrost gospodarczy na Węgrzech nie był bowiem tak dynamiczny, jak w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej.

Odmianą strategię przyjęto na Słowacji, a zwłaszcza w Polsce, gdzie starano się przede wszystkim obniżyć wskaźnik wydatków. W tych krajach wskaźnik dochodów w końcu i na początku badanego okresu pozostawał na zbliżonym poziomie. Z kolei w Czechach obowiązywał model pośredni polegający na jednoczesnym dążeniu do niewielkiego obniżenia wskaźnika wydatków budżetowych oraz — także umiarkowanego — wzrostu wskaźnika dochodów.

**TABL. 9. DOCHODY BUDŻETOWE W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ  
W LATACH 2001—2014 W % PKB**

L a t a	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2001 .....	38,5	38,3	43,7	38,0
2002 .....	39,3	39,1	42,5	36,8
2003 .....	39,6	42,1	42,1	36,9
2004 .....	38,6	39,4	42,5	35,2
2005 .....	40,5	38,7	42,0	36,4
2006 .....	41,1	38,5	42,5	34,9
2007 .....	41,2	39,3	45,2	34,1
2008 .....	40,8	38,1	45,3	34,3
2009 .....	37,9	38,1	46,2	35,9
2010 .....	38,2	38,6	45,2	34,5
2011 .....	39,0	39,7	44,4	36,4
2012 .....	39,2	39,9	46,4	36,0

<sup>17</sup> Grabia (2015), s. 50—54.

**TABL. 9. DOCHODY BUDŻETOWE W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ  
W LATACH 2001—2014 W % PKB (dok.)**

L a t a	Polska	Czechy	Węgry	Słowacja
2013 .....	38,2	40,8	47,3	38,4
2014 .....	38,6	40,1	47,6	38,9
2001—2014: średnia .....	39,3	39,3	44,5	36,2
różnica .....	+0,1	+1,8	+3,9	+0,9

Źródło: Eurostat, baza danych — code: tec00021 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00021&plugin=1>) — dostęp 12.05.2015 r.

Warto zauważyć (tabl. 9), że dochody analizowanych państw były z reguły w miarę stabilne (także w okresie dekonunktury, po 2008 r.). Jedynie w Polsce w końcu badanego okresu wskaźnik dochodów był niższy niż sześć lat wcześniej. Dowodzi to, że w czasie kryzysu wzrost deficytu i zadłużenia spowodowany był przede wszystkim zwiększonymi wydatkami, a nie zmniejszonymi wpływami do budżetu.

Podstawowym elementem polityki fiskalnej w każdej gospodarce jest polityka podatkowa. W tabl. 10 przedstawiono udziały podatków pośrednich i bezpośrednich w PKB. Z kolei w tabl. 11 dodatkowo wyodrębniono udziały dochodów z VAT, PIT i CIT w PKB. Wynika z nich, że poza Polską w pozostałych krajach zmniejszył się udział podatków bezpośrednich w PKB. Dotyczy to zarówno podatku PIT, jak i CIT. Udział podatków pośrednich w PKB — nie licząc Słowacji — ulegał natomiast powiększeniu.

W każdym z analizowanych krajów wpływy z podatków pośrednich były dominujące, natomiast ich udziały w dochodzie narodowym w poszczególnych krajach były jednak zróżnicowane. Wynosiły one w 2012 r. od 10,2% na Słowacji do 18,5% na Węgrzech w przypadku podatków pośrednich ogółem oraz od 6,1% na Słowacji do 9,4% na Węgrzech, jeśli weźmie się pod uwagę jedynie VAT.

**TABL. 10. DOCHODY BUDŻETOWE Z PODATKÓW BEZPOŚREDNICH I POŚREDNICH  
W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2001—2012 W % PKB**

L a t a	Polska		Czechy		Węgry		Słowacja	
	podatki							
	pośrednie	bezpośrednie	pośrednie	bezpośrednie	pośrednie	bezpośrednie	pośrednie	bezpośrednie
2001 .....	12,5	6,7	10,5	8,3	15,5	10,2	11,3	7,5
2002 .....	13,2	6,9	10,3	8,8	15,0	10,2	11,4	7,1
2003 .....	13,2	6,6	10,6	9,2	15,8	9,6	11,9	7,1
2004 .....	13,1	6,4	11,3	9,2	16,3	9,1	12,3	6,1
2005 .....	13,9	7,0	11,3	8,9	15,8	9,1	12,6	6,0
2006 .....	14,5	7,5	10,8	8,9	15,3	9,5	11,5	6,1
2007 .....	14,4	8,6	11,1	9,0	16,3	10,4	11,4	6,2
2008 .....	14,4	8,6	10,9	8,0	16,0	10,6	10,8	6,5
2009 .....	13,1	7,5	11,3	7,2	16,9	10,0	10,7	5,5
2010 .....	13,8	7,0	11,4	6,9	17,3	8,6	10,4	5,4
2011 .....	14,0	7,0	11,9	7,2	17,1	7,0	10,9	5,5
2012 .....	13,1	7,2	12,3	7,2	18,5	7,5	10,2	5,6
2001—2012: średnia .....	13,6	7,3	11,1	8,2	16,3	9,3	11,3	6,2
różnica .....	+0,6	+0,5	+1,8	-1,1	+3,0	-2,7	-1,1	-1,9

Źródło: *Taxation...* (2014), s. 66, 94, 126 i 138.

**TABL. 11. DOCHODY BUDŻETOWE Z VAT, PIT I CIT W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2001—2012 W % PKB**

L a t a	Polska			Czechy			Węgry			Słowacja		
	VAT	PIT	CIT	VAT	PIT	CIT	VAT	PIT	CIT	VAT	PIT	CIT
2001 .....	6,8	4,5	1,9	6,1	4,3	3,9	8,1	7,6	2,3	7,2	3,5	2,6
2002 .....	7,2	4,3	2,0	6,0	4,5	4,2	7,8	7,6	2,3	7,0	3,3	2,5
2003 .....	7,1	4,2	1,8	6,1	4,7	4,4	8,2	7,1	2,2	7,5	3,2	2,8
2004 .....	7,2	3,6	2,2	7,0	4,7	4,4	8,9	6,6	2,1	7,8	2,7	2,6
2005 .....	7,7	3,9	2,5	6,9	4,4	4,3	8,4	6,6	2,1	7,9	2,6	2,7
2006 .....	8,1	4,6	2,4	6,4	4,2	4,6	7,6	6,8	2,3	7,5	2,5	2,9
2007 .....	8,3	5,2	2,8	6,3	4,3	4,7	8,1	7,3	2,8	6,7	2,6	3,0
2008 .....	8,0	5,3	2,7	6,8	3,7	4,2	7,8	7,7	2,6	6,9	2,7	3,1
2009 .....	7,4	4,6	2,3	6,9	3,6	3,5	8,6	7,4	2,2	6,7	2,4	2,5
2010 .....	7,8	4,5	2,0	6,9	3,5	3,4	8,8	6,5	1,2	6,3	2,3	2,5
2011 .....	8,0	4,5	2,1	7,1	3,7	3,4	8,6	4,9	1,2	6,8	2,5	2,5
2012 .....	7,3	4,6	2,1	7,2	3,8	3,3	9,4	5,4	1,3	6,1	2,6	2,4
2001—2012:												
średnia .....	7,6	4,5	2,2	6,6	4,1	4,0	8,4	6,8	2,1	7,0	2,7	2,7
różnica .....	+0,5	+0,1	+0,2	+1,1	-0,5	-0,6	+1,3	-2,2	-1,0	-1,1	-0,9	-0,2

Ź r ó d ł o: *Taxation...* (2014), s. 66, 94, 126 i 138.

Z kolei biorąc pod uwagę podatki bezpośrednie, to państwem o najniższym poziomie fiskalizmu pozostawała również Słowacja, gdzie w 2011 r. podatki te stanowiły niespełna 5,6% PKB. Ich udział w pozostałych krajach był wyższy, wynosił odpowiednio: 7,5% na Węgrzech oraz 7,2% w Polsce i w Czechach.

Warto zwrócić uwagę, że Węgry miały niemal symboliczne opodatkowanie przedsiębiorstw. Udział CIT w PKB w tym kraju systematycznie bowiem spadał, pod koniec badanego okresu wynosił zaledwie 1,3% (wobec 2,1% w Polsce, 2,4% na Słowacji i 3,3% w Czechach).

Analizując natomiast podatek PIT widoczne jest, że w Polsce, a zwłaszcza na Węgrzech wpływy z niego stanowiły większy procent PKB niż w Czechach i na Słowacji. W Polsce zarówno na początku, jak i pod koniec badanego okresu udział dochodów z PIT w PKB wynosił ok. 4,5%, zaś na Węgrzech — pomimo wyraźnej tendencji spadkowej — w ostatnim analizowanym roku osiągnął niemal 5,5%. Dla porównania w Czechach i na Słowacji w końcu badanego okresu udział ten wynosił odpowiednio 3,8 i 2,6%.

Ze słynnej w ekonomii krzywej Laffera wynika, że nie zawsze korelacja między wysokością opodatkowania i wpływami budżetowymi jest dodatnia. W przypadku analizowanych krajów można jednak stwierdzić, że prawdopodobnie muszą one znajdować się jeszcze na dodatnio nachylonej części tej krzywej.

Taki wniosek można wyciągnąć m.in. na podstawie analizy tabl. 12, gdzie zamieszczono stawki podstawowych podatków (VAT, PIT i CIT) we wszystkich analizowanych krajach w okresie 2001—2014. W przypadku podatku VAT jego wysokość jest dodatnio skorelowana z wpływami budżetowymi. Należy przypomnieć, że największy udział tego podatku w PKB miał miejsce na Węgrzech, a w dalszej kolejności w Polsce, w Czechach i na Słowacji. W dużym stopniu pokrywa się to z wysokością stawek VAT. Najwyższe w badanym okresie były one właśnie na Węgrzech (pomijając lata 2006—2008), wynosiły bowiem

w wersji podstawowej do 2011 r. 25%, a od 2012 r. nawet 27%. W Polsce rola tego podatku także się zwiększyła, podstawowa stawka VAT wynosiła w tym okresie 22% (w latach 2001—2010) oraz 23% (w latach 2011—2014). Najniższa stawka podatku od towarów i usług (20% pod koniec badanego okresu, a wcześniej — w latach 2004—2010 — nawet 19%) występowała natomiast na Słowacji, a w dalszej kolejności w Czechach (pomimo dwukrotnego podniesienia stawki w ostatnich kilku latach do 21%).

**TABL. 12. STAWKI PODATKOWE W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2001—2014 W %**

L a t a	Polska			Czechy			Węgry			Słowacja		
	VAT	PIT <sup>a</sup>	CIT <sup>a</sup>	VAT	PIT <sup>a</sup>	CIT <sup>a</sup>	VAT	PIT <sup>a</sup>	CIT <sup>a</sup>	VAT	PIT <sup>a</sup>	CIT <sup>a</sup>
2001 .....	22/7/3	40	28	22/5	32	31	25/12/0	40	19,6	23/10	42	29
2002 .....	22/7/3	40	28	22/5	32	31	25/12/0	40	19,6	23/10	38	25
2003 .....	22/7/3	40	27	22/5	32	31	25/12/0	40	19,6	20/14	38	25
2004 .....	22/7/3	40	19	19/5	32	28	25/15/5	38	17,6	19	19	19
2005 .....	22/7/3	40	19	19/5	32	26	25/15/5	38	17,5	19	19	19
2006 .....	22/7/3	40	19	19/5	32	24	20/15/5	36	17,5	19	19	19
2007 .....	22/7/3	40	19	19/5	32	24	20/5	40	21,3	19/10	19	19
2008 .....	22/7/3	40	19	19/9	15	21	20/5	40	21,3	19/10	19	19
2009 .....	22/7/3	32	19	19/9	15	20	25/18/5	40	21,3	19/10	19	19
2010 .....	22/7/3	32	19	20/10	15	19	25/18/5	41	20,6	19/10/6	19	19
2011 .....	23/8/5	32	19	20/10	15	19	25/18/5	20	20,6	20/10	19	19
2012 .....	23/8/5	32	19	20/14	15	19	27/18/5	20	20,6	20/10	19	19
2013 .....	23/8/5	32	19	21/15	22	19	27/18/5	16	20,6	20/10	25	23
2014 .....	23/8/5	32	19	21/15	22	19	27/18/5	16	20,6	20/10	25	22
2001—2014 (różnica)	+1 <sup>b</sup>	-8	-9	-2 <sup>b</sup>	-10	-12	+2 <sup>b</sup>	-19,7	+1	-3 <sup>b</sup>	-13	-10

a Górna stawka. b W stawce podstawowej.

Ź r ó d ł o: *Taxation...* (2014), s. 26, 27, 32 i 36.

Dodatnia zależność między wysokością podatków i przychodami do budżetu widoczna jest także w przypadku podatków bezpośrednich. Z tabl. 12 wynika, że pomijając CIT na Węgrzech, podatki dochodowe w pozostałych krajach ulegały w analizowanym czternastolecu zmniejszeniu w zamian za rozszerzenie bazy podatkowej, zgodnie z ogólnym trendem obowiązującym w UE<sup>18</sup>. W związku z tym z reguły wpływy do budżetu z tych podatków (w relacji do PKB) obniżały się. Nie dotyczyło to jedynie Polski, jednak obniżki podatków dochodowych (zwłaszcza PIT) były tam stosunkowo najmniejsze.

Wyjątek od reguły, dotyczący pozytywnej zależności między stopą podatkową i wpływami do budżetu, stanowić może podatek CIT na Węgrzech. Jak już wspomniano, jego maksymalną stawkę w badanym okresie nieco podniesiono. Pomimo to zmniejszył się udział dochodów z tytułu tego podatku w PKB. Co więcej, stawka ta w końcu badanego okresu była wyższa niż w Polsce i w Czechach, a wpływy do budżetu niższe (1,3% PKB wobec 2,1—3,3% PKB w pozostałych państwach regionu).

<sup>18</sup> *Taxation...* (2014), s. 127.

Warto także zaznaczyć, że podatek od osób prawnych we wszystkich analizowanych krajach w badanym okresie był liniowy. Biorąc pod uwagę podatek dochodowy od osób fizycznych, Polska jest jedynym krajem w regionie, który nie stosuje podatku liniowego. Od 2009 r. obowiązują w naszym kraju dwie stawki podatku progresywnego (18 i 32%), które zastąpiły trzy stawki obowiązujące do 2008 r. (19, 30 i 40%). Pozostałe państwa w badanym okresie wprowadziły podatek liniowy, obowiązuje tam jedna stawka — 19% na Słowacji (od 2004 r.), 15% w Czechach (od 2008 r.) i 16% na Węgrzech (od 2013 r.)<sup>19</sup>.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosków:

1. We wszystkich analizowanych krajach wzrósł w badanym czasie dług publiczny. Za jego narastanie odpowiedzialne są zarówno deficyt strukturalny, jak i cykliczny. Krajem o najlepszym stanie finansów publicznych były Czechy, pomimo że również tam zadłużenie dynamicznie wzrastało. Krajem natomiast o największym wskaźniku długu, mimo wyraźnej poprawy w końcu badanego okresu, były Węgry. Przyczyną takiego stanu rzeczy był wysoki deficyt budżetowy (do 2008 r.), niższe niż w pozostałych państwach tempo wzrostu gospodarczego oraz wyższe stopy procentowe.
2. Żadnemu z analizowanych państw — niezależnie od koniunktury — nie udało się w badanym okresie zrównoważyć budżetu. Biorąc pod uwagę dłuższy okres dotyczyło to także strukturalnego salda pierwotnego, będącego jedynie częścią całego salda budżetowego. Wyjątek stanowić może przypadek Węgier, które od 2009 r. utrzymują nieujemny wynik tego salda. Ponadto Węgry były państwem, obok Czech, wypełniającym w końcu badanego okresu średnioterminowy cel dotyczący wyniku salda strukturalnego.
3. Węgry były także krajem, który charakteryzował się największym stopniem fiskalizmu mierzonym zarówno jako udział wydatków, jak i przychodów budżetowych w PKB. Wszystkie pozostałe kraje charakteryzowały się zbliżonym, a przy tym znacznie mniejszym stopniem interwencjonizmu państwowego.
4. We wszystkich analizowanych państwach nastąpił wzrost znaczenia podatku VAT oraz spadek roli podatku PIT — dotyczyło to zarówno wysokości stawek podatkowych, jak i udziału dochodów w PKB. W odpowiedzi na kryzys gospodarczy rządy zwiększyły podatek od wartości dodanej, natomiast w przypadku Grupy Wyszehradzkiej (poza Polską) zamiast podatku PIT został wprowadzony podatek liniowy.

---

**dr Tomasz Grabia** — *Uniwersytet Łódzki*

---

<sup>19</sup> *Taxation...* (2014), s. 35, 38, 65—67, 93—95, 137—139.



## LITERATURA

- Bywalec G. (2012), *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11—12.
- Commission takes steps under the Excessive Deficit Procedure* (2014), European Commission — Memo, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-382\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-382_en.htm).
- Convergence Programme of the Czech Republic* (2015), Ministry of Finance of the Czech Republic, Prague.
- Convergence Programme of Hungary 2014—2017* (2014), Ministry of Hungary, Budapest.
- Convergence Report. June 2014* (2014), European Central Bank.
- Gadomski W. (2013), *Jak Victor Orban kupuje Węgrów*, „Gazeta Wyborcza”, 19.09.2013 r.
- Gaudemet P. L., Molinier J. (2000), *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Grabia T. (2015), *Finanse publiczne najważniejszych gospodarczo krajów europejskich*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 4.
- Public finances in EMU...* (2006, 2007, 2010, 2013, 2014), „European Economy”, Vol. 4, European Commission.
- Report on public finances in EMU 2013* (2013), „European Economy”, Vol. 4, European Commission.
- Report on public finances in EMU 2014* (2014), „European Economy”, Vol. 9, European Commission.
- Stability Programme of the Slovak Republic for 2014—2017* (2014), Ministry of the Slovak Republic, Bratislava.
- Taxation trends in the European Union. Data for the EU Members States, Iceland and Norway* (2014), Eurostat, European Commission.
- Wernik A. (2007), *Finanse publiczne: cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa.
- Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2014—2017* (2014), Rada Ministrów RP, Warszawa.

**Summary.** *The article discusses key problems of fiscal policy in four selected countries of Central and Eastern Europe (Poland, the Czech Republic, Hungary and Slovakia) in years 2001—2014. The analysis covers, among others, indicators of public debt and its determinants, as well as indicators of budget revenues and expenditures.*

*The article points out that public debt increased in all the studied countries in the analysed period. Both structural and cyclical deficits were responsible for its build-up. The country with the best state of public finances was the Czech Republic. Although the situation improved from 2011 Hungary had the highest level of debt in relation to GDP. That country was also characterized by a degree of fiscalism, measured by both budget revenues and expenditures in relation to GDP, much higher than those for other countries.*

**Keywords:** public debt, budget deficit, economic growth, interest rates, budget expenditures, budget revenues, taxes.

**Резюме.** *В статье рассматриваются самые важные проблемы ситуации государственных финансов в четырех странах Центрально-Вос-*

*точной Европы (в Польше, Чехии, Венгрии и в Словакии) в 2001—2014 гг. Анализом были охвачены среди других показатели государственного долга и его детерминанты, а также показатели расходов и бюджетных доходов.*

*В статье было доказано, что во всех обследуемых странах в этот период государственный долг увеличился. За его увеличение отвечает как структурный дефицит так и циклический. Самое хорошее состояние государственных финансов было в Чехии. Несмотря на улучшение, в последние годы самый большой показатель задолженности был в Венгрии. Эта страна характеризовалась также гораздо большей степенью фискализма — измеряемого как доля бюджетных расходов, так и бюджетных доходов в ВВП. В остальных обследуемых странах такой степени фискализма не было.*

**Ключевые слова:** государственный долг, бюджетный дефицит, экономический рост, процентная ставка, бюджетные расходы, бюджетные доходы, налоги.