

*Reformy w czasach kryzysu -
Polska na tle Łotwy i Estonii*

Lech Kalina
Monika Lewandowska-Kalina

Reformy w czasach kryzysu - Polska na tle Łotwy i Estonii

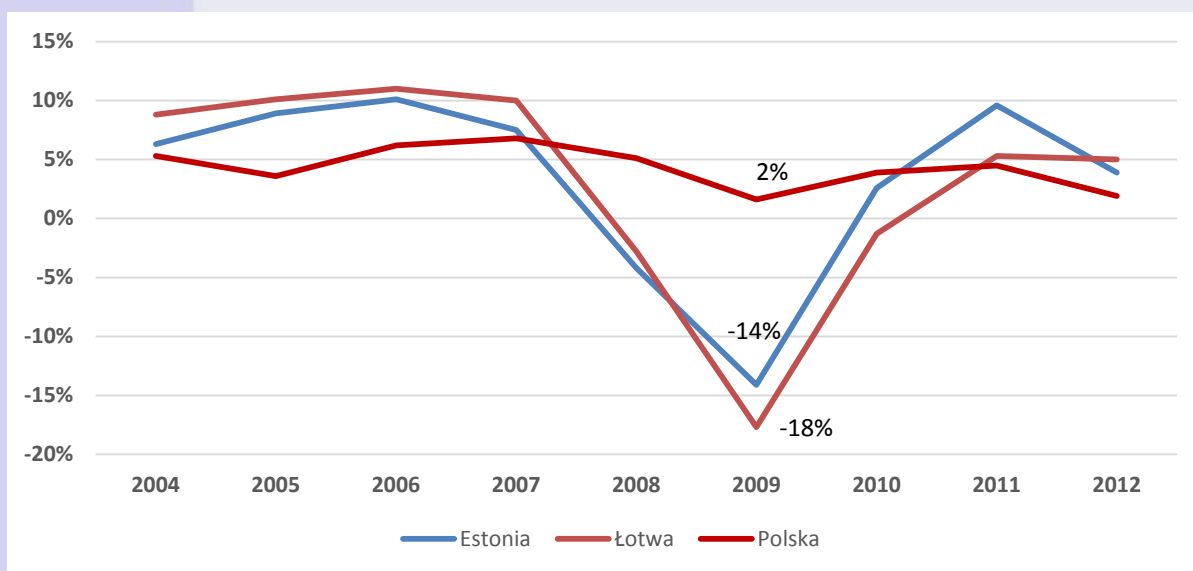
Synteza

- **Łotwa i Estonia** to bardzo interesujące przypadki dwóch krajów, które dotknął duży kryzys gospodarczy, i które **to kraje udowodniły światu, że można szybko wyjść z kryzysu przeprowadzając zestaw kompleksowych reform liberalnych i fiskalnych**. Sposoby wyjścia tych dwóch krajów z załamania gospodarczego lat 2007-2011 obalają dwa popularne mity odnośnie tego, co należy robić, by przywrócić kraj na ścieżkę trwałego wzrostu w warunkach głębokiej recesji.
- Pierwszy mit, to popularna droga wyjścia z załamania gospodarczego polegająca na stymulacji fiskalnej. Estonia i Łotwa przeprowadziły konsolidację fiskalną - **zmniejszyły wydatki państwowe**. Po kilku latach oba te kraje wyszły już z kryzysu, PKB jest na tym samym poziomie, co w 2007 roku, inwestycje wzrosły, a bezrobocie spada.
- Drugi popularny mit to teza, że liberalne reformy nie powinny być wprowadzane w warunkach kryzysu, ponieważ mogą pogorszyć sytuację. Zwolennicy tej tezy twierdzą na przykład, że reformy rynku pracy w warunkach załamującego się popytu zwiększą liczbę bezrobotnych. Autorzy takiej tezy twierdzą, że redukcja zatrudnienia lub wynagrodzeń, ma negatywny wpływ na gospodarkę w czasie kryzysu, ponieważ zmniejsza popyt, czy to poprzez mniejsze zatrudnienie, czy też płace i prowadzi do jeszcze większego załamania. Drugi przykład takiego myślenia to stwierdzenie, że obniżki podatków zwiększają tylko deficyt finansów publicznych, a w warunkach słabnącego popytu nie przekładają się na większe inwestycje prywatne. Przypadek Estonii i Łotwy **negatywnie weryfikuje zarówno tezę o recesyjnym charakterze konsolidacji fiskalnej, jak i twierdzenie, że liberalne reformy mogą pogłębić kryzys, a nie mieć uzdrawiający wpływ na gospodarkę**.
- Co jednak najciekawsze z punktu widzenia Polski, to fakt, że Estonia i Łotwa to kraje, które doświadczając tak głębokiego załamania gospodarczego i stojąc przed koniecznością zmniejszenia deficytu publicznego, tylko przejściowo zdecydowały się na zmniejszenie (Łotwa) czy zawieszenie (Estonia) składki do emerytalnego systemu kapitałowego (II filar). **Oba te kraje dotrzymują obietnic złożonych wyborcom i stopniowo podwyższają składki trafiające do prywatnych funduszy**.
- W tym czasie Polska, która dzięki rozsądnej polityce monetarnej lat 2002-2007 nie doświadczyła załamania gospodarczego i dzięki polskim firmom i pracownikom cieszyła się wzrostem gospodarczym po 2007 roku, nie przeprowadziła kompleksowych reform gospodarczych i zdecydowała się na rozmontowanie kapitałowego systemu emerytalnego. To skłania do pytania - dlaczego Polska wybrała, pomimo sprzyjających okoliczności, tak zupełnie inną ścieżkę polityki gospodarczej?

A crisis is a terrible thing to waste.
Emanuel Rahm

Łotwa i Estonia zostały szczególnie mocno dotknięte kryzysem, który wybuchł na świecie po upadku banku Lehman Brothers. W samym 2009 roku ich PKB spadło o odpowiednio 17,7 procent i 14,1 procent. Obok Litwy, były to największe załamania wzrostu w całej Unii Europejskiej. Mimo tego, a może właśnie dzięki temu, kraje te podjęły szereg reform, dzięki którym możliwe stało się nie tylko wyprowadzanie gospodarek z recesji, lecz również, choć w przypadku Łotwy po przejściowych problemach, dotrzymanie obietnic złożonych przyszłym emerytom.

Wykres 1: Dynamika wzrostu PKB



Źródło: Eurostat

W 2009 roku, w obliczu kryzysu, Łotwa i Estonia zdecydowały się zawiesić lub ograniczyć transfery do II filara emerytalnego. Na Łotwie składka została przejściowo obniżona z 8% do 2%, przy równoczesnych planach jej zwiększenia do 4% w 2010 i do 6% od 2011.¹ W Estonii od czerwca 2009 do grudnia 2010 r. nastąpiło całkowite zawieszenie składek po stronie państwa, (finansowanych z części składek na ubezpieczenie społeczne i wynoszących 4% podstawy wymiaru). Równocześnie pracownikom pozostawiono wybór, czy również zawiesić część składki odprowadzanej bezpośrednio przez nich (2% podstawy wymiaru). W 2011 r. składka po stronie państwa wzrosła do 2%, a po stronie pracowników do 1%. Rząd Estonii obiecywał także, że w latach 2012-2013 składka wzrośnie do 4% (i dodatkowo 2% pracownicy), a w latach 2014-2017 zostanie podwyższona do 6% (z dodatkową możliwością podniesienia przez pracowników swojej części do 3%), by zrekompensować przyszłym emerytom straty z lat 2009-2012. Od 2018 r. nastąpić miał powrót do wysokości

¹ „Cztery mity na temat II filaru systemu emerytalnego” Analiza FOR Nr 08/2013

składki 4% po stronie państwa i 2% po stronie pracowników.² Tą samą ścieżką, co kraje bałtyckie podążył rząd Polski, redukując w 2011 r. składkę do filara kapitałowego z 7,3% do 2,3%. Równocześnie obiecał on stopniowy wzrost składki do 3,5% w 2017r.³

1. Na ograniczeniu składek i składaniu obietnic podobieństwa się jednak kończą

Na Łotwie składka do II filaru systemu emerytalnego wzrosła od 2013 roku do 4%. W Estonii składka wzrosła zgodnie z zapowiedziami rządu. W tym czasie Polska, która w 2009 roku, jako jedyny kraj w całej UE, uniknęła załamania nie wykorzystwała relatywnie lepszych warunków do zreformowania gospodarki. W efekcie, rząd zamiast zapowiadanego podnoszenia składki przekazywanej do II filaru do poziomu 3,5% przygotował ustawę, *de facto*, nacjonalizującą część środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych.

W czasie kryzysu Łotwa przeszła największe załamanie ze wszystkich krajów regionu, tracąc w latach 2008-2010 25% swojego PKB. Przy międzynarodowym wsparciu finansowym, wprowadziła jednak program dostosowawczy, którego głównym punktem była głęboka konsolidacja fiskalna, która pozwoliła na spłatę zobowiązań w stosunku do Międzynarodowego Funduszu Walutowego na długo przed terminem. W jego efekcie, zgodnie z danymi Komisji Europejskiej, wzrost gospodarczy przyspieszył do 4% w 2013.

Estonię kryzys dotknął równie mocno, co Łotwę. PKB tej małej otwartej gospodarki, która przed kryzysem doświadczyła ekspansji kredytowej, znacząco zwiększającej wewnętrzną konsumpcję, w skutek załamania się eksportu i pęknięcia bańki na rynku nieruchomości skurczył się o 3,7% w 2008 i aż o 14,3% w 2009 roku. Bezrobocie wzrosło z 5% w 2008 do 17% w 2010 roku, a nadwyżka budżetowa utrzymywana przez Estonię w latach 2001-2007 zamieniła się w deficyt.

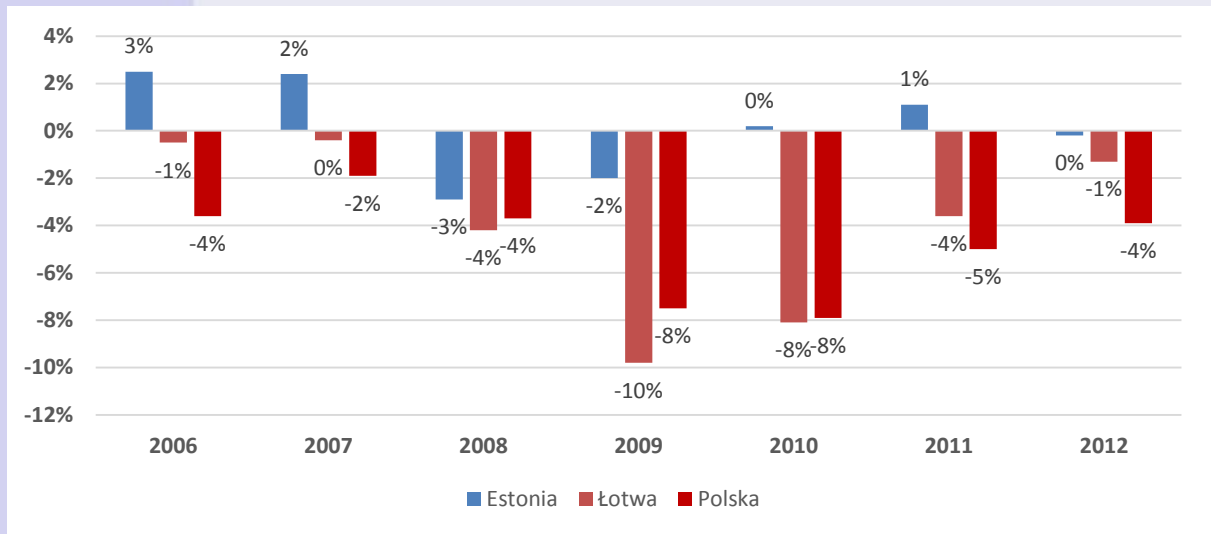
Załamanie szybko jednak ustąpiło miejsca wzrostowi. Już w 2010 roku estońska gospodarka rosła w tempie 3%, a w 2011 prawie 10%. Bezrobocie zaczęło spadać osiągając 12,5% w 2011 i 10,2% w 2012 roku, a konsolidacja fiskalna zaowocowała budżetową nadwyżką. Polityka rządu Estonii utrzymywania nadwyżki budżetowej w okresie boomu (w latach 2001-2011 nadwyżka budżetowa wynosiła średnio 0,2% PKB), umożliwiła skumulowanie znaczących rezerw, dzięki którym kraj nie musiał zwracać się w czasie kryzysu po międzynarodową pomoc. Rezerwy, nawet w okresie największego załamania były większe niż dług publiczny Estonii wynosząc 11,6% PKB w 2009 i 12% PKB w 2010 roku.⁴

² „Cztery mity na temat II filaru systemu emerytalnego” Analiza FOR Nr 08/2013

³ <http://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoeczne/ubezpieczenie-emerytalne/skladka-na-ubezpieczenie-emerytalne/>

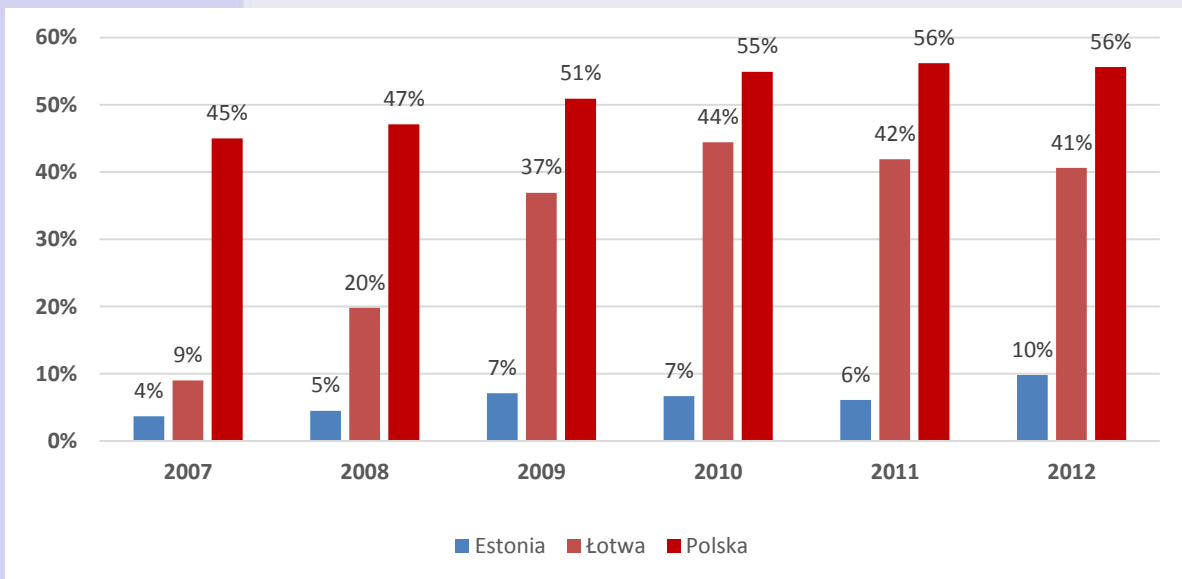
⁴ Juhan Parts “Estonia and the European Debt Crisis”, Cato Journal, Vol. 33, No. 2, 2013

Wykres 2: Deficyt budżetowy (-) nadwyżka (+), jako % PKB



Źródło: Eurostat

Wykres 3: Dług Publiczny, jako % GDP



Źródło: Eurostat

W Polsce, pomimo braku załamania gospodarczego, co wynikało z rozważnej i efektywnej polityki monetarnej oraz nadzorczej z lat 2000-2007, która to nie była zasługą żadnego z rządów: SLD-PSL-UP, PIS-LPR-Samoobrona, PO-PSL, wzrost gospodarczy spowolnił z poziomu 6,2% w 2006 i 5,1% w 2008 do 1,3% w roku 2013. Mimo kryzysu oba kraje bałtyckie rozwijają się szybciej niż Polska. Mają też niższe deficyty budżetowe i niższy dług publiczny. Choć dług publiczny Łotwy znacząco wzrósł w czasie kryzysu, od dwóch lat stale następuje jego redukcja. Te różnice wynikają w głównej mierze z faktu, że oba kraje bałtyckie przeprowadziły kompleksowe reformy gospodarcze. Polska tego nie zrobiła.

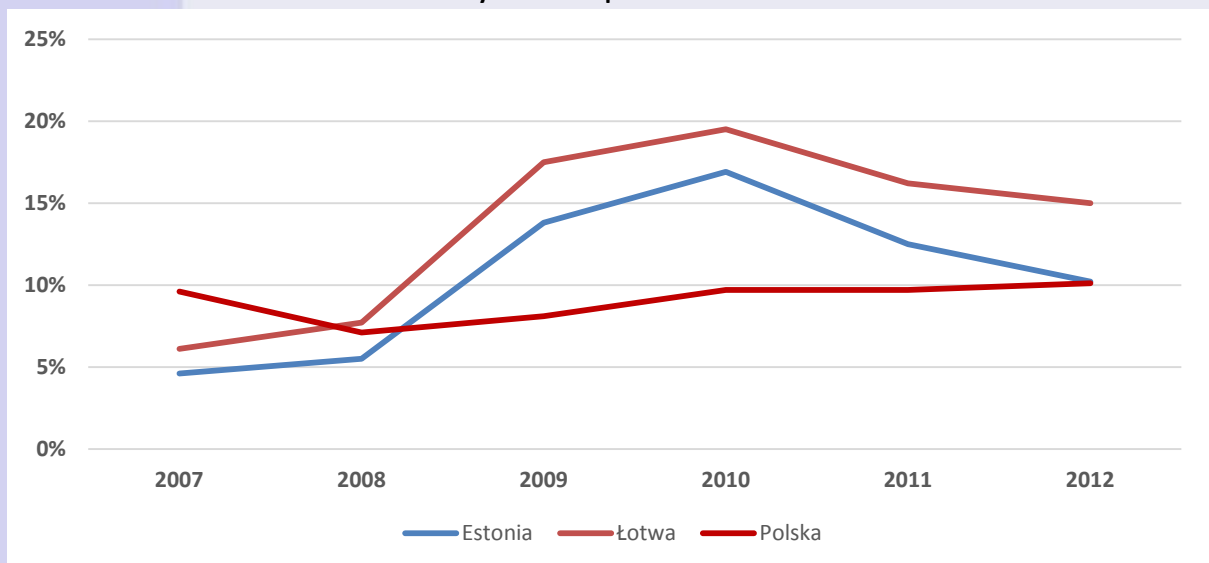
2.

Fiskalna konsolidacja

Rząd Estonii był zdeterminowany by mimo kryzysu utrzymać dyscyplinę budżetową, będącą od lat podstawą jego polityki. Fiskalna ekspansja, przeprowadzona w wielu krajach dotkniętych kryzysem, nie stanowiła dla niego realnej alternatywy. Przywiązany do zasady, by niezależnie od okoliczności wydatki państwa nie przewyższały jego dochodów, w samym 2009 roku, a więc w roku największego załamania, dokonał fiskalnej konsolidacji o wielkości 9% PKB. Skumulowana wielkość fiskalnej konsolidacji w Estonii wyniosła 16% PKB.

Nie tylko skala konsolidacji, ale też jej kompozycja miała duże znaczenie. W przeciwieństwie do wielu innych krajów 2/3 konsolidacji dokonane zostało po stronie wydatków, a jedynie 1/3 po stronie dochodów. Zreformowano system opieki zdrowotnej, co umożliwiło redukcję wydatków o 8%, zmniejszono wydatki operacyjne, wydatki na obronę oraz subsydia dla rolnictwa. Po stronie dochodów z kolei podniesiono akcyzę na alkohol, wyroby tytoniowe i paliwa, zwiększono stawkę VAT z 18% do 20% oraz czasowo zrezygnowane z planowanej obniżki podatku dochodowego. Dodatkowo podniesiono składki na ubezpieczenie od bezrobocia do 4,2%. Program reform bardzo szybko zwiększył zaufanie do kierunku, w jakim zmierzała gospodarka Estonii, wpływając na wzrost inwestycji prywatnych. Ponieważ Estonia przywiązana była do idei przystąpienia do strefy euro (cel ten ostatecznie udało się jej osiągnąć w 2011 roku) dewaluacja korony nie była brana pod uwagę. Zamiast tego nastąpiła więc wewnętrzna dewaluacja (*internal devaluation*). Płace spadły a przedsiębiorstwa skupiły się na wzroście efektywności. Ponieważ produktywność pracy rosła szybciej niż realne płace estońskie przedsiębiorstwa stały się konkurencyjne na światowych rynkach, a eksport wzrósł o 22% w 2010 i 25% w 2011.⁵

Wykres 4: Stopa bezrobocia



Źródło: Eurostat

⁵ Juhan Parts "Estonia and the European Debt Crisis", Cato Journal, Vol. 33, No. 2, 2013

Na Łotwie rząd przeprowadził kompleksowe reformy finansów publicznych i systemu bankowego, które pozwoliły na szybką restrukturyzację przedsiębiorstw, zwiększając dynamikę produktywności pracy. Rząd łotewski dokonał także drastycznych cięć w administracji publicznej. Zlikwidowano 75 agencji rządowych, zwalniając, co najmniej 23 000 urzędników, a więc prawie 1/3 służby cywilnej. Ponadto zatrudnienie w urzędach podatkowych zostało zmniejszone z 5 000 do 4 000 osób. Średnia płaca w sektorze publicznym została zmniejszona o 26% (sami ministrowie zgodzili się na zmniejszenie swoich apanaży o 35%). Wprowadzono również ograniczenia w wynagrodzeniach dla menadżerów państwowych przedsiębiorstw.⁶

Co najistotniejsze, łotewski rząd zmniejszył stawki podatku dla przedsiębiorstw (CIT) do 12,5%, co odbiło się szerokim echem w prasie międzynarodowej, która oceniła, że dzięki temu Łotwa stała się rajem podatkowym w ramach Unii Europejskiej, znanej z wysokich obciążeń fiskalnych dla firm. Międzynarodowi inwestorzy oceniają, że ruch ten zapewni Łotwie ogromny napływ inwestycji bezpośrednich i portfelowych z całego świata, jako, że mała Łotwa stanie się dzięki temu solidną przystanią podatkową do prowadzenia działalności finansowej na terenie Unii. Fakt, że reformę tą krytycznie oceniła administracja Unii Europejskiej, jest tylko dowodem na śmiałość i potencjalne korzyści, jakie Łotwa odniesie z prowadzenia polityki gospodarczej o odmiennym wektorze niż kraje Europy Zachodniej pogrążane w stagnacji, obciążone bardzo złym stanem swoich finansów publicznych, a co za tym idzie wysokimi podatkami. Dodatkowo, Łotwa zamierza obniżyć liniowy podatek dochodowy o 5 pkt. procentowych od 2015 do poziomu 20%. W 2012 roku obniżono też podatek VAT o 1 pkt. procentowy do 21%.

Działania te wyraźnie kontrastują z posunięciami rządu PO-PSL, który w tym czasie podniósł składkę rentową dla przedsiębiorstw z 6% do 8%, zwiększając obciążenia fiskalne firm; zwiększył podatek VAT z 23% do 25%, a nie zmieniając od 2009 roku ani progu dochodowego na poziomie 85 528 złotych, spowodował, że każdego roku więcej osób wpada w drugą, wyższą stawkę podatkową 32%. Od 2009 roku nie zmienia się również kwota wolna od podatku, ani koszty uzyskania przychodu czy limit ulgi na dzieci. Wszystko to powoduje, że każdego roku zgodnie z obliczeniami Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA⁷ podatki płacone przez Polaków są wyższe o 4,3 mld złotych. Dodatkowo rząd PO-PSL zatrzymał *de facto* proces prywatyzacji prowadząc politykę pseudoprywatyzacji⁸, wydłużył urlopy macierzyńskie⁹ i choć podnosił wiek emerytalny, to niestety zbyt wolno¹⁰. Dobrym rozwiązaniem zastosowanym przez polski rząd były natomiast cięcia dokonane w aktywnych

⁶ Anders Åslund, Valdis Dombrovskis "How Latvia Came through the Financial Crisis" Institute of International Economics, 2011

⁷ Komentarz CenEA „Ponowne mrożenie PIT w kontekście zmian podatkowych od 2009 roku” 6/11/2013

⁸ Patrz: „Prywatyzacja: wciąż niewykorzystane szanse” Raport FOR 2010

⁹ Patrz: „Dłuższe urlopy macierzyńskie nie uratują naszej demografii, a pogorszą sytuację kobiet na rynku pracy” Analiza FOR 7/2013

¹⁰ Patrz: „Dlaczego musimy podwyższyć ustawowy wiek emerytalny?” Analiza 6/2012

politykach rynku pracy. „Zero is not a bad number” - odpowiedział James Heckmann tygodnikowi „The Economist” w 1996 pytany o skuteczność programów aktywizacyjnych na rynku pracy w Europie. Badania potwierdziły, że szkolenia dla bezrobotnych należą do jednych z najdroższych i najmniej skutecznych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.

Reformy na Łotwie i w Estonii obrazują wizjonerstwo łotewskiej i estońskiej klasy politycznej, które widząc spowolnienie gospodarcze bogatych krajów Unii postanowiły wykorzystać okazję i przyspieszyć proces doganiania bogatych krajów Europy. Jak bardzo kontrastuje to z wizją polskiej polityki gospodarczej po 2007 roku, kiedy to rząd zdecydował się spowolnić proces polskiej transformacji (np. zatrzymując proces prywatyzacji) i swoimi posunięciami utrzymać różnicę w poziomie bogactwa Polski w stosunku do zachodnich sąsiadów. A różnica w poziomie bogactwa Polski w stosunku do innych krajów wedle prognoz OECD przy braku zasadniczych zmian polityki gospodarczej, w perspektywie następnych kilkudziesięciu lat będzie się zwiększać. Wedle OECD trajektorie wzrostu gospodarczego z ostatnich kilku lat, jak i perspektywy demograficzne, powodują, że Polska, w przeciwieństwie do Estonii¹¹, nawet do 2060 roku nie dogoni najbiedniejszych państw UE-15: Grecji i Portugalii. Zwiększy się też dystans do bogatszych już teraz Czech, Słowacji, Słowenii.

PKB per capita, 2005 PPP, USD

	2012	2060
USA	4315	9219
	9.2	7.3
Holandia	3695	8281
	0.6	7.4
Szwecja	3508	7614
	3.1	9.3
Dania	3265	7400
	2.9	3.3
Niemcy	3493	7227
	7.6	0.3
Finlandia	3243	7189
	0.6	4.6
OECD	3078	7078
	9.1	5
Czechy	2373	6880
	0.1	4.3
Irlandia	3614	6678
	4.9	8.3
Estonia	1829	6551
	6.7	2.4
Słowenia	2421	5956
	6.6	0.4
Francja	3001	5915
	9.8	7.3
Słowacja	2122	5804
	4.7	7
Hiszpania	2656	5696
	4.4	1.8
Chiny	7969.	5465
	4	0.6
Węgry	1702	5323
	1.9	2.4

¹¹ Niestety, publikacja OECD Economic Outlook 93, nie zawiera prognoz dotyczących Łotwy

Włochy	2653 3.8	5209 6.6
Chile	1562 8	5097 9.8
Grecja	2124 1.3	4868 2.8
Rosja	1540 4	4615 6.4
Portugalia	2059 7.8	4603 9.7
Polska	1856 7.3	4513 5.1
Turcja	1374 4.7	4477 3.4
Meksyk	1307 9.6	4446 6.4
Brazylia	1052 5.2	3651 8.1
Indie	3295. 8	2525 0.7

Źródło: OECD

Bibliografia

Anders Åslund , Valdis Dombrovskis “How Latvia Came through the Financial Crisis” Institute of International Economics, 2011

Anders Åslund “Lessons from Reforms in Central and Eastern Europe in the Wake of the Global Financial Crisis” Peterson Institute for International Economics Working Paper 12-7, April 2012

Anders Åslund “Southern Europe Ignores Lessons from Latvia at Its Peril” Peterson Institute for International Economics Policy Brief 12-17, June 2012

Anders Åslund “Lessons from the East European Financial Crisis, 2008–10” Peterson Institute for International Economics Policy Brief 11-19, June 2011

Mateusz Guzikowski „Dlaczego musimy podwyższyć ustawowy wiek emerytalny?” Analiza FOR 6/2012

Aleksander Łaszek „Cztery mity na temat II filaru systemu emerytalnego” Analiza FOR Nr 08/2013

Katarzyna Michalska „Dłuższe urlopy macierzyńskie nie uratują naszej demografii, a pogorszą sytuację kobiet na rynku pracy” Analiza FOR 7/2013

Juhan Parts “Estonia and the European Debt Crisis”, Cato Journal, Vol. 33, No. 2 Spring/Summer 2013

Wiktor Wojciechowski „Prywatyzacja: wciąż niewykorzystane szanse” Raport FOR 2010

IMF Country Report No. 13/29, January 2013

OECD Economic Outlook 93, Paris, 2013

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwi nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, +48 691 232 994

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Lech Kalina

e-mail: lech.kalina@for.org.pl

Dołącz do nas: [facebook.com/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)