

*Łotewska droga, czyli jak podwyższyć
efektywny wiek emerytalny*

Mateusz Guzikowski

Łotewska droga, czyli jak podwyższyć efektywny wiek emerytalny

Synteza

- Mała, otwarta gospodarka jaką jest Łotwa, w ciągu 20 lat po odzyskaniu niepodległości doświadczyła trzech kryzysów: pierwszy związany był z szokiem transformacyjnym; drugi był skutkiem transmisji kryzysu z Rosji, zaś trzeci – wynikiem ogólnoświatowej recesji.
- Sukces łotewskich reform ma swoje podstawy przede wszystkim w konsekwentnej realizacji polityki rządu w zakresie aktywizacji zawodowej i przeciwdziałania bezrobociu oraz poparciu społecznemu, jakim Łotysze darzą rząd premiera Dombrovskisa.
- Jednym z podstawowych wyzwań stojących przed gospodarką Łotwy, jest postępujące starzenie demograficzne populacji, którego negatywne skutki dla sektora finansów publicznych łagodzone są przez reformy systemu emerytalnego.
- Łotwa jest jednym z nielicznych krajów, które podwyższają ustawowy minimalny wiek emerytalny w tempie 6 miesięcy rocznie dla obu płci. Dla porównania w Polsce szybkość ta jest dwukrotnie niższa.
- Wystąpienie efektu kohorty w połączeniu ze wzrostem gospodarczym, czyli wzrostem popytu na pracę we wszystkich grupach wiekowych skutkowało imponującymi efektami dla rynku pracy, takimi jak: zwiększenie stopy zatrudnienia kobiet w wieku okołoemerytalnym o 30 pkt. proc. i mężczyzn o 18,6 pkt. proc.
- Dzięki temu, zwiększeniu uległ wskaźnik aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w wieku okołoemerytalnym odpowiednio o 30,5 i 16,3 pkt. proc. Wzrosło również zatrudnienie osób w wieku poprodukcyjnym (powyżej 64 lat).
- Objęcie rządów przez Valdisa Dombrovskisa wiązało się z ustabilizowaniem sytuacji wewnętrznej. Mimo, iż były minister finansów zdecydował się na głębokie, często drastycznie ograniczające wydatki, reformy, Łotysze przyznali mu kredyt zaufania, który udało mu się odnowić w wyborach parlamentarnych 2010 r.
- Choć partia Dombrovskisa nie wygrała kolejnych wyborów parlamentarnych w 2011 r. (zajęła w nich dopiero trzecie miejsce), otrzymał on po raz trzeci misję tworzenia i przewodniczenia nowemu rządowi. Łotysze pamiętają, że to on wyciągnął ich gospodarkę z dna skrajnej przepaści.

Uwagi wstępne

Niniejsza analiza poświęcona jest omówieniu reform rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego, przeprowadzonych na Łotwie w latach 2004-2011, które przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia osób w wieku 55+. Omówienie reform wprowadzonych w tych latach ma dwie przyczyny: po pierwsze, dzięki wstąpieniu Łotwy do UE możliwe było przeznaczenie większych środków na polityki rynku pracy, w tym te, których główną grupę docelową stanowiły osoby w wieku okołoemerytalnym; po drugie, istotne znaczenie dla prowadzonej polityki rynku pracy miał również kryzys, który uderzył w małą proeksportową gospodarkę pod koniec 2008 r.

1.

Analiza sytuacji wyjściowej

Łotewska gospodarka w ciągu 20 lat od odzyskania swojej niepodległości utraconej w 1940 r. po włączeniu jej do Związku Sowieckiego dotknięta została przez trzy kryzysy.

Mała otwarta gospodarka łotewska zaledwie w ciągu 20 lat po odzyskaniu niepodległości dotknięta została przez trzy kryzysy: pierwszy był typowym szokiem transformacyjnym;

Pierwszy z nich, podobnie jak w pozostałych krajach transformujących swoje gospodarki, związany był z koniecznością przeorientowania systemu gospodarczego z centralnie sterowanego na rynkowy. Podobnie jak Polska, Łotwa musiała sukcesywnie reformować swoją gospodarkę, by sprostać wymogom globalnej konkurencji, jak również wymaganiom stawianym przez Unię Europejską, do której wstąpienia aspirowała. Wysiłek włożony w sprawnie przeprowadzoną transformację gospodarczą został nagrodzony przyjęciem Łotwy do UE z dniem 1 maja 2004 r.

drugi wystąpił wskutek efektu zarażania (transmisja kryzysu rosyjskiego);

Drugi kryzys wystąpił w 1998 r. Był on związany z kryzysem finansowym, który wystąpił w Rosji. Wciąż silne powiązania gospodarcze ze wschodnim sąsiadem bezpośrednio przełożyły się na spadek eksportu i PKB. Począwszy od 1998 r. Łotysze włożyli wiele wysiłku by przeorientować swoją gospodarkę na silne powiązania gospodarcze z Zachodem, dzięki czemu mogli dokonać jej restrukturyzacji opierając jej funkcjonowanie na sektorze usług. Odnowione zostały – sięgające czasów Pierwszej Republiki Łotewskiej (1918-40) – silne związki gospodarcze z krajami skandynawskimi, czego przykładem może być doradztwo grupy szwedzkich ekspertów w trakcie prac przygotowawczych nad konstrukcją nowego łotewskiego systemu emerytalnego. Reforma ta wymuszona została nie tylko pesymistycznymi perspektywami demograficznymi, lecz również pogłębiającą się niewydolnością finansową starego, odziedziczonego po Związku Sowieckim, systemu, który funkcjonował w oparciu o zasadę zdefiniowanego świadczenia (*defined benefit, DB*).

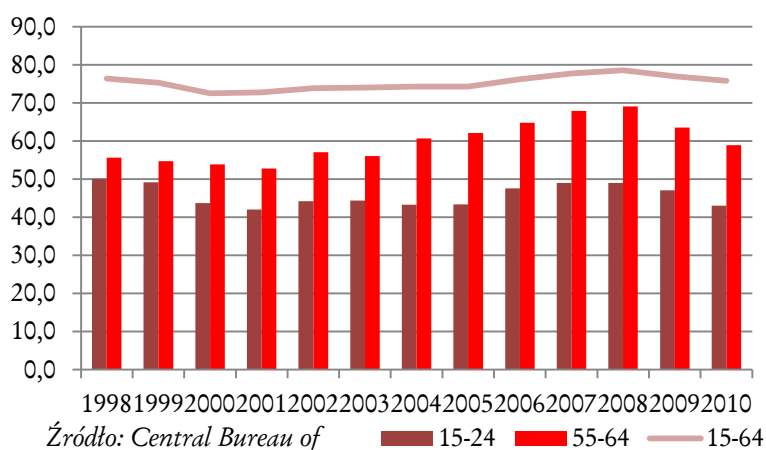
trzeci był skutkiem ogólnoświatowego spowolnienia.

Wreszcie ostatni kryzys, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych pod koniec 2006 r., a do Łotwy dotarł pod koniec 2008 r., wymusił wprowadzenie kompleksowych reform, które stanowiłyby odpowiedź na negatywne dla systemu finansów publicznych skutki głębokiej recesji, która dotknęła małą, silnie proeksportową,

gospodarkę łotewską. Dzięki wprowadzonym reformom – w mniejszym stopniu dotyczącym rynku pracy, w większym zaś redukującym nadmierne wydatki budżetowe – możliwe stało się stopniowe wprowadzanie gospodarki z tej recesji.

Niniejsza analiza poświęcona jest reformom rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego, które przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym. Przyjrzyjmy się najpierw zmianom podstawowych współczynników w analizowanym horyzoncie badawczym. Zmiany współczynnika aktywności zawodowej mężczyzn i kobiet zilustrowane zostały na wykresach 1a i 1b. Dla porównania zmiany wielkości wszystkich współczynników dla – będącej przedmiotem analizy – grupy wiekowej 55-64 zestawione zostały ze zmianami współczynników dla grupy wiekowej 15-24 oraz dla całej populacji w wieku produkcyjnym, tj. 15-64.

Wykres 1a. Aktywność zawodowa mężczyzn w poszczególnych grupach wiekowych [%]



O ile aktywność zawodowa mężczyzn w wieku 15-24 pozostawała na względnie stabilnym poziomie, co związane jest z faktem, że młodzi mężczyźni w przeważającej większości poświęcają ten okres na naukę, o tyle, jest jednak znamienne, że wzorem państw zachodnich, także na Łotwie wielkość współczynnika w tej grupie wiekowej powoli wzrasta. Miejmy jednak na uwadze, że wystąpienie globalnego kryzysu finansowego znajduje swoje odzwierciedlenie w danych statystycznych – spadku aktywności zawodowej w całej populacji mężczyzn i jej poszczególnych grupach wiekowych.

Aktywność zawodowa mężczyzn w wieku okołoemerytalnym uległa zwiększeniu z 52,8 proc. (2001) do 69,1 proc. (2008). Po 2008 r. zaczęła ona jednak spadać, co związane jest z transmisją kryzysu globalnego na gospodarkę łotewską. W 2010 r. padła ona do poziomu 58,9 proc.

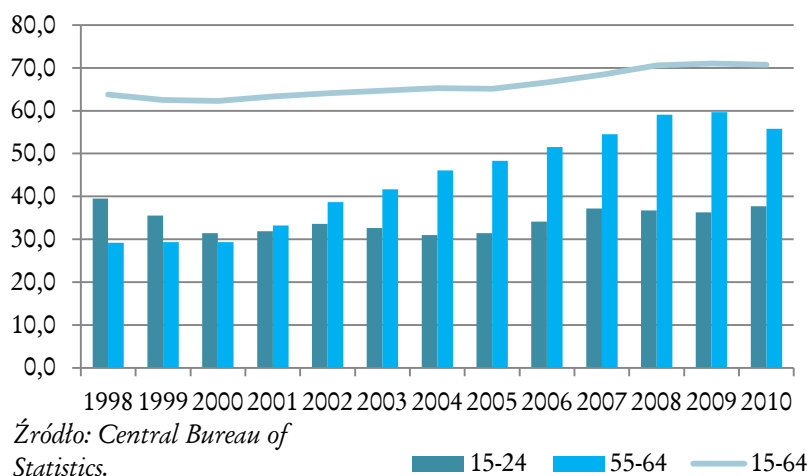
W przypadku kobiet możemy mówić o bardzo podobnej – lecz nieidentycznej – sytuacji. Interesujące jest, że do 2000 r. aktywność zawodowa młodych Łotyszek była wyższa niż kobiet w wieku okołoemerytalnym. Od tego jednak roku obserwować można stopniowe zwiększanie aktywności zawodowej kobiet w wieku 55-64, przy jednoczesnym stabilnym (ok. 30-40 proc.) poziomie aktywności zawodowej kobiet w wieku 15-24. Ponownie jest to wynikiem przeznaczania tego czasu na naukę i studia. Warto jednak zwrócić uwagę na znakomity rezultat, jakim okazało się zwiększenie aktywności zawodowej kobiet w wieku okołoemerytalnym z 29,2 proc. (1998) do 59,7 proc. (2009), czyli aż o 30,5 pkt. proc. (ponad dwukrotny wzrost). W tym samym okresie aktywność zawodowa kobiet w wieku 15-24 spadła z poziomu 39,5 proc. (1998) do 36,3 proc. (2009), czyli o 3,2 pkt. proc.

Współczynnik aktywności zawodowej zarówno mężczyzn jak i kobiet do 2008 roku stopniowo wzrastał,

...by zacząć spadać po pierwszym uderzeniu kryzysu.

Podobnie kształtował się wskaźnik zatrudnienia mężczyzn i kobiet w analizowanych latach.

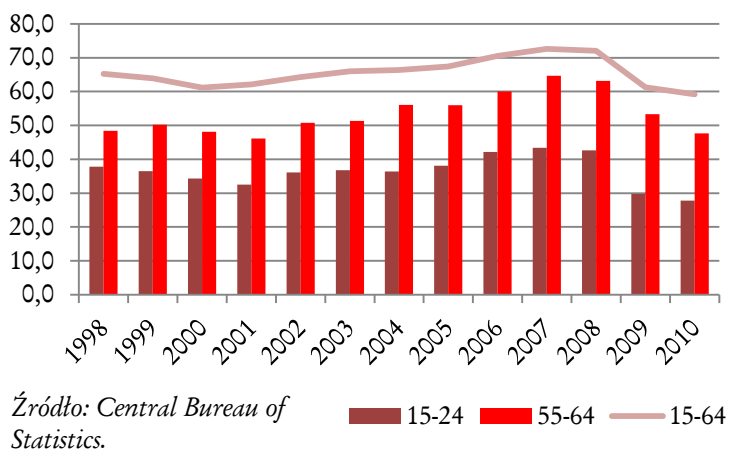
Wykres 1b. Aktywność zawodowa kobiet w poszczególnych grupach wiekowych [%]



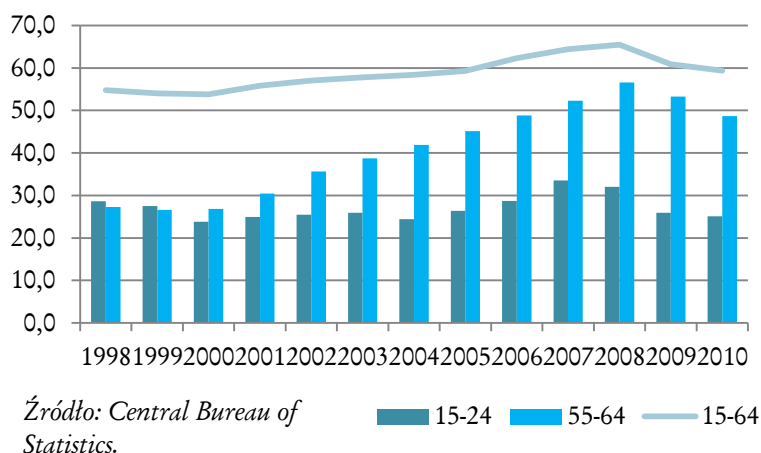
Przyjrzyjmy się składowym aktywności zawodowej, tj. zatrudnieniu i bezrobociu, opisanych w podziale na interesujące nas kategorie wiekowe.

W odniesieniu do mężczyzn w wieku 55-64 obserwujemy stopniowy wzrost wskaźnika zatrudnienia z 46,1 proc. (2001) do 64,7 proc. (2007), tj. o 18,6 pkt. proc., a z kolei dla grupy wiekowej 15-24 w tym samym przedziale czasowym z 32,5 do 43,4 proc., tj. o 10,9 pkt. proc. W całej populacji mężczyzn w wieku produkcyjnym zanotowano wzrost z 62,1 do 72,6 proc., czyli o 10,5 pkt. proc. Fala kryzysu, która uderzyła w gospodarkę łotewską przyczyniła się do zmniejszenia wskaźnika zatrudnienia (2010 r. w porównaniu do 2007 r.): w grupie wiekowej 15-24 o 15,6 pkt. proc.; w grupie wiekowej 55-64 o 17,1 pkt. proc.; w całej populacji mężczyzn w wieku produkcyjnym o 13,4 pkt. proc.

Wykres 2a. Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w poszczególnych grupach wiekowych [%]



Wykres 2b. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w poszczególnych grupach wiekowych [%]



Przed omówieniem wskaźnika bezrobocia warto zwrócić uwagę na powszechnie stosowany błąd w rozumowaniu.

Mianowicie, przyjmuje się, że podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego powoduje wzrost stopy bezrobocia wśród ludzi młodych.

Teza ta oparta jest na założeniu, że praca wykonywana przez osoby starsze i młode jest wysoce substytucyjna.

Jednak wyniki badań empirycznych zdecydowanie tej tezie przeczą.

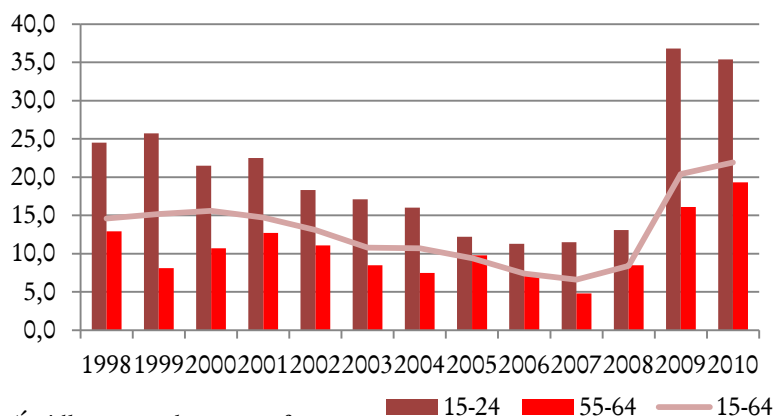
W populacji kobiet w grupie wiekowej 55-64 zatrudnienie wzrosło z 26,6 proc. (1999) do 56,6 proc. (2008), czyli aż o 30 pkt. proc.! W latach 2009-2010 wskutek kryzysu spadło jednak aż o 7,9 pkt. proc. do poziomu 48,7 proc. W analogicznym okresie zatrudnienie młodych kobiet wzrosło o 4,5 pkt. proc., a w latach 2009-2010 spadło o 6,9 pkt. proc. W całej populacji kobiet w wieku produkcyjnych w latach 2000-2008 odnotowano wzrost wskaźnika zatrudnienia o 11,7 pkt. proc. (z 53,8 proc. do 65,5 proc.), w latach kryzysu spadł on o 6,1 pkt. proc. do poziomu 59,4 proc.

Ostatnim miernikiem, któremu poświęcimy uwagę będzie stopa bezrobocia. Nim jednak przystąpimy do omówienia zmian w jej wielkości, należy wspomnieć o powszechnie stosowanym błędzie w rozumowaniu który – co gorsza – staje się pseudoargumentem we wszystkich dyskusjach dotyczących podwyższania ustawowego wieku emerytalnego. Uważa się, że podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego niekorzystnie wpłynie na sytuację osób młodych na rynku pracy (zwiększy stopę bezrobocia młodych)¹. Stosując to rozumowanie, należałoby przyjąć w dużym uproszczeniu, że im niższy ustawowy wiek emerytalny, tym lepiej, ponieważ osoby starsze nie będą zajmować miejsc pracy osobom młodym. Błąd w takim sposobie rozumowania tkwi w założeniach. Otóż, rozumowanie to jest poprawne pod warunkiem, że praca wykonywana przez osoby starsze i młode jest taka sama. Innymi zaś słowy, praca młodych i starych jest doskonale (względnie: w wysokim stopniu) substytucyjna, tak, że można starszego pracownika zastąpić młodszym bez straty w wytwarzanym produkcie. Tymczasem, jak pokazują badania empiryczne, stanowiska pracy młodych i starych są względem siebie komplementarne. "Młodzi" nie są substytutem „starych” pracowników, ponieważ istnieje pewna praca do wykonania w gospodarce, która nie może być wykonana przez "młodych", gdyż – m.in. wskutek braku odpowiednich kwalifikacji – spowoduje to zmniejszenie PKB. Teoria kapitału ludzkiego pokazuje, że im bardziej pod względem posiadanych kwalifikacji zbliżone są do siebie kohorty (względnie grupy wiekowe), tym większa jest ich substytucyjność. Badania międzynarodowe (m. in. Card i Lemieux (2001), Fitzenberger i Kohn (2004)) prowadzone dla krajów OECD pokazują, że nie można forsować wcześniejszej dezaktywizacji – co miało miejsce w wielu krajach chociażby w odpowiedzi na szok naftowy – w imię zatrudnienia młodych, ponieważ jest to szkodliwe dla gospodarki, zmniejsza jej zdolność do efektywnego reagowania na szoki egzogeniczne i osłabia tempo wzrostu gospodarczego.

Zmiany stopy bezrobocia mężczyzn i kobiet w poszczególnych grupach wiekowych zilustrowane zostały na wykresach 3a i 3b. Przyjrzyjmy się kształtowaniu stopy bezrobocia wśród mężczyzn.

¹ Naturalne jest, że postawienie tak mocnej tezy wymaga poparcia jej równie mocnymi argumentami. Nie stwierdzono jednak empirycznie, że taka relacja wymienna zachodzi, co pozwala odrzucić tę tezę i uznać ją za bezzasadną.

Wykres 3a. Stopa bezrobocia mężczyzn w poszczególnych grupach wiekowych [%]



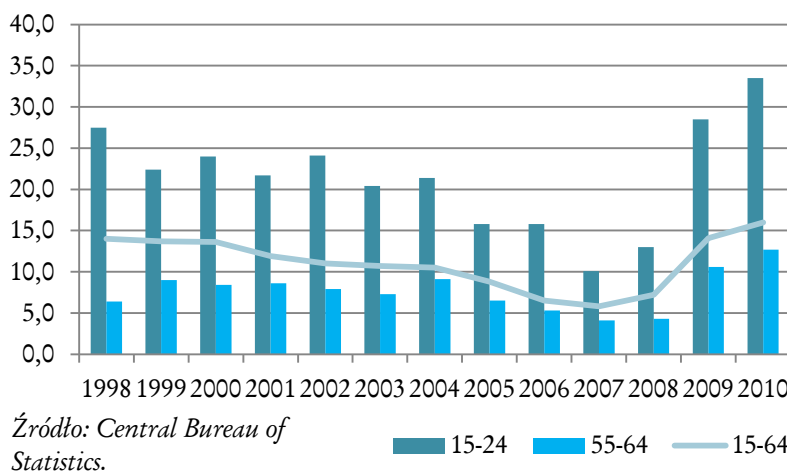
Źródło: Central Bureau of Statistics.

Z wykresu można wywnioskować, iż stopa bezrobocia młodych (15-24) i starych (55-64) zmienia się w tym samym kierunku. Gwałtowny wzrost stopy bezrobocia obserwujemy w okresie kryzysu, gdy wzrosła ona w grupie mężczyzn w wieku okołoemerytalnym z 4,8 proc. (2007) do 19,3 proc. (2010), czyli czterokrotnie. Stopa bezrobocia młodych wzrosła z 11,3 proc. (2006) do 36,8 proc. (2009), czyli ponad trzykrotnie. W całej badanej populacji mężczyzn w wieku produkcyjnym wzrosła ona z 6,6 proc. (2007) do 21,9 proc. (2010).

Podobnie, w odniesieniu do zmian w stopie zatrudnienia młodych i starych, uprawnione jest stwierdzenie, że ich ruch jest zgodny co do kierunku. Nie potwierdza to zatem tezy o relacji wymiennej pomiędzy pracą młodych a starych. Co więcej, stoi w wyraźnej do niej opozycji.

Na zakończenie pozostaje omówienie zmienności stopy bezrobocia w populacji kobiet w wieku produkcyjnym i w rozbiciu na poszczególne grupy wiekowe. Nie jest jednak zaskoczeniem, że obserwowane zmiany są identyczne co do kierunku, jak w populacji mężczyzn. Od 1998 r. stopa bezrobocia młodych kobiet spadła z 27,5 proc. (1998) do 10,1 proc. (2007), by zaledwie w trzyletnim okresie ulec potrojeniu, do 33,5 proc. (2010). Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do kobiet w wieku okołoemerytalnym – spadek z 9 proc. (1999) do 4,1 proc. (2007), następnie zaś wzrost do poziomu 12,7 proc. (2010).

Wykres 3b. Stopa bezrobocia kobiet w poszczególnych grupach wiekowych [%]



Źródło: Central Bureau of Statistics.

W całej populacji kobiet w wieku produkcyjnym zanotowano w latach 1998-2007 spadek z 14 proc. na 5,8 proc., a z kolei wzrost w latach 2008-2010 do poziomu 16 proc. Także w przypadku populacji kobiet nie znajduje potwierdzenia teza o substytucyjności pracy świadczonej przez kobiety starsze i młodsze.

Zwiększenie aktywności zawodowej oraz zatrudnienia, jak również spadek stopy bezrobocia ma swoje przyczyny w prowadzonej przez kolejne rządy polityce gospodarczej, opierającej się na reformach rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego. Wzmocniły one pozytywne działanie wzrostu gospodarczego na rynek pracy, który z kolei mógł zaspokajać rosnący popyt na rynku pracy przez oferowanie więk-

szej podaży, a więc przyczynianie się do utrwalenia wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Po kryzysie rządowym na początku 2009 r., na stanowisko premiera powołano Valdisa Dombrovskisa, którego rząd musiał uporać się z negatywnymi skutkami kryzysu i narastającym niezadowoleniem społecznym z prowadzonej dotychczas polityki gospodarczej. Omówieniu reform poświęcony został kolejny paragraf analizy.

2.

Reformy rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego na Łotwie

Jednym z celów polityki Wspólnoty był wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród mężczyzn i kobiet do 2015 r.

Na szczycie UE w Lizbonie w marcu 2000 r. ustalono cele, które miały zostać osiągnięte do 2015 r.: wskaźnik zatrudnienia w krajach UE miał wynosić 70%, zaś dla kobiet wzrosnąć do 60%. W 2005 r. skorygowano te założenia odpowiednio do 67 proc. i 57 proc. Cele te – jak się okazało – były (i są) ambitne, lecz nie każdy kraj był (jest) w stanie je osiągnąć bez wprowadzenia reform uelastyczniających krajowy rynek pracy. Przystępując do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Łotwa zaczęła w większym stopniu partycypować w środkach przeznaczanych na aktywizację zawodową i promocję zatrudnienia, do których miała – teraz już jako kraj członkowski – pełne prawo.

Zanim to nastąpiło, sejm w 2002 r. przyjął ustawę o ochronie bezrobotnych i poszukujących pracy, na mocy której wszystkim mieszkańcom umożliwiono korzystanie z bezpłatnych porad dotyczących ich kariery zawodowej, które oferowane było przez Państwową Agencję Doradztwa Zawodowego (*Professional Career Counselling State Agency*, PCCSA). Liczba korzystających z porad wzrastała znacząco w ciągu kolejnych lat, a z kolei zwiększeniu uległ odsetek osób w wieku okołoemerytalnym, które skorzystały z tej formy doradztwa zawodowego. W latach 2000-2003 – m.in. wskutek skorzystania z profesjonalnego doradztwa zawodowego 1194 bezrobotnych w wieku powyżej 50 lat znalazło zatrudnienie², zaś w samym roku 2004 było to już 739 osób.

Narodowy Plan Zatrudnienia oraz nakłady finansowe przyniosły spodziewany efekt, co odzwierciedla się w rosnących wskaźnikach zatrudnienia i aktywności zawodowej.

Narodowy Plan Zatrudnienia na rok 2004 określał 10 działań, które powinny zostać wdrożone, by zwiększyć zatrudnienie: zmniejszanie różnic regionalnych w zakresie rozwoju i infrastruktury; zachęcanie do ujawniania długookresowego bezrobocia; mobilizacja pracodawców do terminowych płatności wynagrodzeń; zmniejszenie skali wykluczenia społecznego; zapewnienie równości płci; wzmacnianie bodźców do aktywności zawodowej osób starszych; kształcenie ustawiczne (*lifelong learning*) i inwestycje w kapitał ludzki; zwiększenie mobilności przestrzennej na rynku pracy; tworzenie miejsc pracy i promocja zatrudnienia; utrzymanie bezrobotnych w aktywności. Na cel ten (obejmujący łącznie 45 rozwiązań) miano przeznaczyć 20,5 mln łatów³. Na lata 2005-2008 wprowadzono program, którego celem było dostosowanie programu nauczania do wymogów rynku pracy (zmiana kształcenia technicznego i zawodowego).

² Czyli ok. 10 proc. bezrobotnych w tej grupie wiekowej.

³ Co stanowiło 0.8 proc. całkowitych wydatków państwa.

Na lata 2004-2006 z Europejskiego Funduszu Społecznego pozyskano środki w kwocie 119 mln łątów na realizację zadań z priorytetu "rozwój zasobów ludzkich i promocja zatrudnienia", z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pozyskano kolejnych 26 mln łątów. W latach 2004-2006 rocznie z budżetu przeznaczano przeciętnie ok. 20 mln łątów na promocję zatrudnienia (ok. 0.4-0.6 proc. całkowitych wydatków budżetowych). Poczynione nakłady finansowe na aktywizację zawodową przyniosły spodziewany efekt, czego skutki można zaobserwować w rosnących wskaźnikach aktywności zawodowej i zatrudnienia, zwłaszcza zaś w odniesieniu do osób w wieku okołoemerytalnym. Po wstąpieniu do UE stopa zatrudnienia wzrosła wskutek wystąpienia dwóch czynników: wzrostu gospodarczego oraz zmniejszenia szarej strefy (Rajevska, Romanovska, 2011).

W zakresie prowadzenia aktywnych polityk rynku pracy (*Active Labor Market Policies*, ALMP), w 2005 r. objęto nimi ok. 180 tys. bezrobotnych (czyli 2,3-krotnie więcej niż w latach poprzednich), z czego 79% stanowili długotrwale bezrobotni. Możliwe to było dzięki pozyskaniu środków z funduszy strukturalnych UE. Działania te były skierowane na zwiększenie konkurencyjności osób bezrobotnych na rynku pracy. W 2005 r. Państwowa Agencja Zatrudnienia (*State Employment Agency*, SEA) wprowadziła przy pomocy środków z EFS szeroko zakrojone projekty mające na celu prowadzenie treningów, zachowanie i utrzymanie posiadanych kwalifikacji przez długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych powracających na rynek pracy po okresie opieki nad dzieckiem, osoby niepełnosprawne (w tym rencistów), osoby w wieku okołoemerytalnym znajdujące się na bezrobociu oraz młodych ludzi bez doświadczenia zawodowego. Wskutek uczestnictwa w programach, więcej niż 1/3 objętych treningami znalazła zatrudnienie. Można traktować to jako duży sukces tych – zakrojonych skądinąd na szeroką skalę – programów.

W 2006 r. wprowadzono pilotażowy program "*Active Labour Lifecycle Prolongation for Senior Target Group*", którym objęto 2880 osób w wieku okołoemerytalnym, którzy byli bezrobotni lub byli emerytami aktywnie poszukującymi pracy. Projekt opierał się na prowadzeniu szkoleń i zajęć edukacyjnych oraz oferował zatrudnienie przez okres 10 miesięcy w subsydiowanym miejscu pracy.

W 2006 r. płace netto osób o niskim poziomie kwalifikacji zostały – przez podwyższenie płacy minimalnej i kwoty wolnej od podatku – podwyższone. Miało to zachęcić ludzi do wychodzenia z szarej strefy i wpłynąć na zmniejszenie udziału szarej strefy w tworzeniu PKB. Szacunki skali skuteczności tego rozwiązania nie są jednak znane.

Wskutek ożywienia gospodarczego, w listopadzie 2007 r. sejm przyjął ustawę skracającą maksymalną długość okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych z 9 do 6 miesięcy dla tych, którzy mają krótszy okres aktywności zawodowej niż 20 lat, jednak dłuższy niż 10 lat oraz z 9 do 4 miesięcy dla tych, którzy mają mniej niż 10 lat aktywności zawodowej. Zmiany weszły w życie z początkiem 2008 r. Wprowadzono je również by przeciwdziałać emigracji zarobkowej⁴.

W ramach kolejnych działań wprowadzono pilotażowy program aktywizujący osoby w wieku okołoemerytalnym,

...podwyższono płace netto osób o niskim poziomie kwalifikacji,

...oraz skrócono maksymalną długość okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych.

⁴ W latach 2004-2008 wyemigrowało 6,9% aktywnych ekonomicznie Łotyszy. Głównymi kierunkami emigracji zarobkowej stały się – po otwarciu rynków pracy - Wielka Brytania i Irlandia. Szacuje się, że w 2007 r. 7,2%, a w 2008 r. 6,5% populacji miało członków rodzin pracujących za granicą.

Od 2008 r. Państwowa Agencja Zatrudnienia (*State Employment Agency, SEA*) wprowadziła – współfinansowane ze środków EFS – treningi dla osób bezrobotnych, samozatrudnionych oraz zakładów pracy, co miało na celu podniesienie poziomu kwalifikacji tych osób. Również osobom, które planują założyć, rozpocząć prowadzenie własnej działalności gospodarczej, umożliwiono skorzystanie ze wsparcia doradczego. Także w 2006 r. SEA wprowadziła nowy program wydłużenia aktywności zawodowej seniorów – *"Prolongation of active life for seniors"* – który adresowany był do osób poszukujących pracy znajdujących się w wieku okołoemerytalnym i emerytalnym. Program zawierał dziewięć modułów oferowanych osobom starszym, uwzględniających prace domowe, naukę języków obcych, obsługi komputera, opiekę nad dzieckiem. Grupy składały się z 6-12 słuchaczy, zaś cały moduł trwa 150 godzin akademickiego wykładu. W lutym 2007 r. rząd przyjął *"Lifelong Learning Policy Guidelines for 2007-2013"* (*"Wytyczne dla polityki kształcenia ustawicznego na lata 2007-2013"*). Dokument zawierał określenie priorytetów związanych z procesem kształcenia ustawicznego, wytyczenie celów i planów działania w ramach aktywizacji ludności znajdującej się w wieku okołoemerytalnym.

3. Polityka rynku pracy w dobie kryzysu

Kryzys uderzył w gospodarkę łotewską pod koniec 2008 r. Produkt Krajowy Brutto gwałtownie spadł, bezrobocie zaś drastycznie wzrosło z 5,4 proc. (IV kw. 2007) do 20,1 proc. (IV kw. 2009). Będący skutkiem kryzysu spadek dochodów budżetowych spowodował wzrost deficytu budżetowego do 10,2 proc. PKB w 2009 r. Był to piąty najgorszy rezultat w całej Unii Europejskiej⁵.

Kryzys przejawiał się na rynku pracy wzrostem bezrobocia, spadkiem aktywności zawodowej i płac realnych oraz zwiększeniem emigracji zarobkowej. Wskutek kryzysu zwiększeniu uległ odsetek długotrwale bezrobotnych, co można stwierdzić po analizie danych zamieszczonych w poniższej tabeli.

⁵ Gorsza sytuacja wystąpiła tylko w: Grecji – 15,4 proc. PKB; Irlandii – 14,4 proc.; Wielkiej Brytanii – 11,4 proc. i Hiszpanii – 11,1proc.

Tabela 1. Struktura bezrobocia długookresowego w okresie kryzysu

	długość okresu pozostawania bez pracy	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
		tys.				% wszystkich bezrobotnych			
łącznie	6-11 miesięcy	11,6	15,8	53,7	52,3	16,1	17,3	26,8	24,2
	1-2 lata	9,9	11,0	34,4	61,3	13,8	12,0	17,2	28,4
	3-4 lata	2,9	4,0	10,6	23,3	4,0	4,4	5,3	10,8
	powyżej 4 lat	7,1	9,2	12,0	16,5	9,9	10,1	6,0	7,6
mężczyźni	6-11 miesięcy	5,9	8,2	33,6	27,3	15,0	16,4	28,0	21,7
	1-2 lata	6,2	6,0	19,	38,7	15,8	11,9	16,5	30,7
	3-4 lata	1,7	1,8	7,0	14,9	4,2	3,7	5,9	11,8
	powyżej 4 lat	4,3	5,1	7,4	10,0	10,9	10,1	6,2	8,0
kobiety	6-11 miesięcy	5,7	7,6	20,1	24,9	17,4	18,4	24,9	27,6
	1-2 lata	3,7	5,0	14,7	22,6	11,3	12,0	18,2	25,0
	3-4 lata	1,2	2,2	3,6	2,5	3,8	5,3	4,4	9,4
	powyżej 4 lat	2,9	4,2	4,5	6,5	8,7	10,1	5,6	7,2

Źródło: Central Bureau of Statistics.

W różnych sektorach gospodarki dostosowania płac i zatrudnienia przebiegały z różną dynamiką. Najszybciej, bo już od początku 2009 r., objęto nimi pracowników sektora publicznego, których płace zmalały o 11 proc. (w porównaniu do 2008 r.). Stanowiło to jeden z punktów programu sanacyjnego finansów publicznych, którego wprowadzenie warunkowało udzielanie kolejnych transz pożyczek przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Aby przeciwdziałać negatywnym skutkom kryzysu na rynku pracy, rząd wprowadził kilka programów skierowanych do bezrobotnych, m.in. nadzwyczajne programy aktywizacyjne (*Traineeship with Scholarship* oraz *Work Practice with a Grant*) przygotowane we współpracy z Bankiem Światowym (wprowadzone także w innych krajach).

Od września 2009 r. dla osób, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych przyznawano "stypendium" w wysokości 100 łań⁶ w zamian za wykonywanie prac na rzecz lokalnej społeczności. Osoba bezrobotna otrzymywała swojego opiekuna oraz wyposażenie, a także zwracane były jej koszty dojazdu do miejsca pracy. Ten instrument aktywizacji wprowadzany był dwuetapowo: w 2009 r. objęto nim 19,3 tys. osób (na co przeznaczono ok. 8 mln łań), a w 2010 r. już 52,8 tys. (27,2 mln łań). Od lipca 2011 r. wysokość stypendium zmniejszono do 80 łań miesięcznie. Wprowadzono także możliwość przeszkolenia zawodowego dla osób w przedsiębiorstwach redukujących zatrudnienie z powodu kryzysu. Z możliwości tej skorzystało w 2011 r. ok. 11 tys. pracowników. Skalę kryzysu obrazuje także liczba osób korzystających z programów aktywizacyjnych: w 2007 r. było to 64,6 tys., w 2008 – już 84,8 tys., a tylko w trzech kwartałach 2009 r. liczba ta wzrosła do 160,8 tys.

⁶ Kwota ta stanowiła ok. 22 proc. przeciętnej płacy brutto w gospodarce narodowej w 2009 r.

W czerwcu 2009 r., wobec wciąż rosnącego bezrobocia, rząd wydłużył maksymalny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych z 4 lub 6 do 9 miesięcy dla wszystkich bezrobotnych niezależnie od stażu pracy. Zmiana ta obowiązywała do końca 2011 r., czyli przez 2,5 roku.

4. Zmiany w systemie emerytalnym

Od 1996 r. na Łotwie istnieją dwie grupy emerytów: tych którzy przeszli na emeryturę przed 1996 r. i tych, którzy przechodzą na emeryturę od 1 stycznia 1996, tj. według nowych zasad. W latach 2041-42 nie będzie już osób pobierających emeryturę według starych zasad, a pierwsze roczniki zaczną pobierać pełną emeryturę zgodnie z nowymi regułami. Dla dywersyfikacji ryzyka, konstrukcja systemu emerytalnego opiera się na trzech filarach: I. bazuje na NDC (*notional* lub *non-financial defined contribution*), świadczenie wyznaczane jest przez wielkość składek odprowadzonych do ubezpieczyciela państwowego na konto NDC od 1996; II. obowiązkowy filar dla urodzonych po 1 lipca 1971 r.; osoby urodzone pomiędzy 1 lipca 1951 r. a 30 czerwca 1971 r. mogą do niego przystąpić dobrowolnie; świadczenie zależne od sumy wpłaconych składek na indywidualne konto emerytalne (FDC; *financial defined contribution*) i od wygenerowanej stopy zwrotu z aktywów oszczędzającego. Oznacza to, że liczba osób mogących dobrowolnie przystąpić do II filaru jest względnie stabilna. Tym bardziej interesujące jest, że liczba dobrowolnie przystępujących (40-60-latków) do drugiego filaru rośnie nawet pomimo (a może: zwłaszcza wskutek) kryzysu.

Wskutek reformy wprowadzonej w życie w 1996 r. system emerytalny został podzielony na trzy filary.

Tabela 2. Liczba uczestników II filaru łotewskiego systemu emerytalnego

	2004	[%]	2008	[%]	2010	[%]
przystępujący na mocy obowiązku ustawowego (urodzeni po 01.07.1971)	409,5 tys.	64,6	614,5 tys.	58,2	645,1 tys.	57,4
przystępujący dobrowolnie (urodzeni między 01.07.1951 a 30.06.1971)	224,2 tys.	35,4	451,0 tys.	41,2	479,3 tys.	42,6
łącznie	633,7 tys.	100,0	1056,6 tys.	100,0	1124,0 tys.	100,0

Źródło: State Social Insurance Agency.

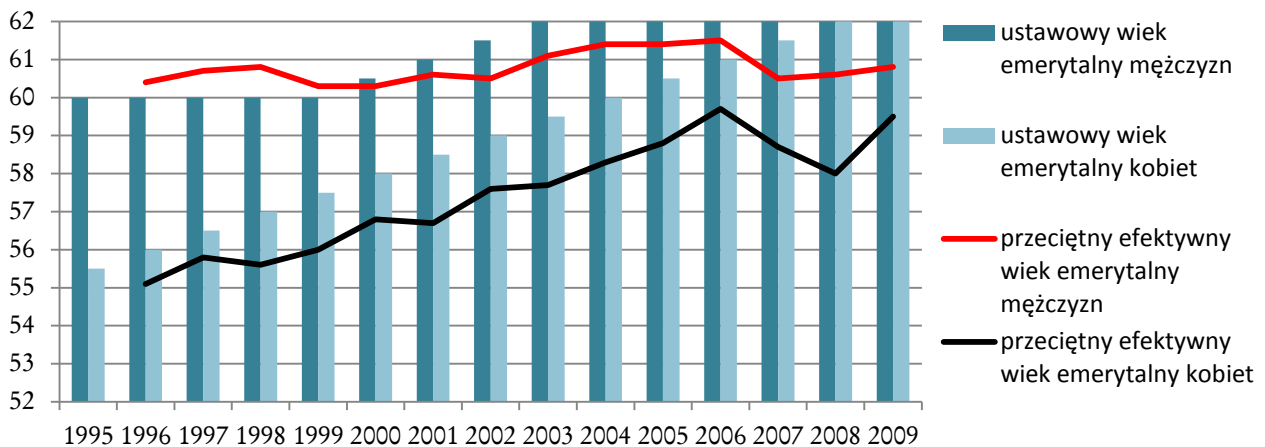
Wraz z rosnącą świadomością Łotyszów o konieczności dywersyfikowania dochodów emerytalnych, zwiększeniu uległ udział osób oszczędzających w drugim i trzecim filarze.

Fenomen ten można wytłumaczyć dwojako: wzrastającą świadomością konieczności dywersyfikacji źródeł dochodów emerytalnych (w szczególności zaś w czasach niepewności związanej z kryzysem i zagrożeniem niewypłacalności kraju) oraz zbliżaniem się do wieku emerytalnego.

Trzeci (III) filar działa od 1998 r. i dzieli się na pracownicze programy emerytalne (tzw. fundusze zamknięte, *closed funds*) oferowane przez pracodawców oraz dobrowolne formy oszczędzania (tzw. fundusze otwarte, *open funds*) oferowane przez banki lub towarzystwa ubezpieczeniowe. Liczba uczestników pomimo kryzysu także wzrosła – z 17 tys. (2001), 68 tys. (2005) do 189,5 tys. (2009). Dla osób odprowadzających do 10% swoich dochodów brutto możliwe jest skorzystanie z odliczenia składek od podatku dochodowego. W ten sposób państwo stara się wzmocnić bodźce do indywidualnej zapobiegliwości.

Niezwykle ważnym elementem funkcjonowania systemu emerytalnego jest ustawowy wiek emerytalny. Łotwa jest przykładem kraju, który konsekwentnie realizuje politykę wydłużania okresu aktywności zawodowej. Rządzący świadomi są skutków postępującego procesu starzenia demograficznego. Zmiany ustawowego wieku emerytalnego oraz przeciętnego efektywnego (faktycznego) wieku emerytalnego obrazuje Wykres 4.

Wykres 4. Ustawowy i przeciętny efektywny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn



Źródło: National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2008 - 2010.

W trakcie reformowania systemu emerytalnego podjęto decyzję o stopniowym podwyższaniu ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

W momencie reformowania repartycyjnego filaru systemu emerytalnego na początku lat 90. podjęto decyzję o stopniowym podwyższaniu ustawowego wieku emerytalnego kobiet w tempie 6 miesięcy rocznie, począwszy od 1995 r. (z 55 lat w 1994 r. do 62 lat w 2008 r.). Reformą tą objęto również mężczyzn, jednak ich ustawowy wiek emerytalny podwyższono o 2 lata w stosunku do wyjściowego (z 60 do 62 lat). W 2008 r. ustawowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn uległ zrównaniu na poziomie 62 lat. Rząd jednak zdecydował się podwyższyć ustawowy wiek emerytalny do 65 lat dla obu płci, o czym dalej. W wyniku podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego oraz stopniowej likwidacji możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, nieznacznemu (o 0,5 roku) podwyższeniu uległ przeciętny efektywny wiek emerytalny mężczyzn (z 60,4 w 1996 r. do 60,9 lat w 2009 r.). W przypadku kobiet podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego spowodowało opóźnienie momentu przejścia na emeryturę aż o 4,5 roku (wzrost z 55,1 w 1996 r. do 59,6 lat w 2009 r.). Vagans (2007) podkreśla, że wzrost przeciętnego efektywnego wieku emerytalnego i wskaźnika zatrudnienia jest wynikiem reformy systemu emerytalnego.

Kolejne planowane reformy miały całkowicie eliminować możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Eliminacja całkowitej możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę miała nastąpić 1 lipca 2005, jednak odłożono wprowadzenie tej reformy do 1 lipca 2008. W kwietniu 2009 r. wprowadzono ustawę o emeryturach z pierwszego filaru. Na jej mocy, zmieniono proporcje odprowadzanych składek oraz obniżono wysokość

śniejszą emeryturę lub zmniejszyć wysokość pobieranych przez „pracujących emerytów” świadczeń.

Z powodu wątpliwości, czy uchwalane prawo jest zgodne z Konstytucją, ustawa została złożona do Sądu, a ostateczne rozwiązania przyjęły inną formułę.

Dzięki kredytowi zaufania od wyborców, partia Dombrowskisa ponownie wygrała wybory parlamentarne w 2010 r., a

składki odprowadzanej do II filaru z 10 do 6 proc. płacy brutto. Zamrożono ją na tym poziomie do 2012 r., po tym czasie ma być podnoszona o 2 pkt. proc. rocznie do pierwotnego poziomu 10 proc. W grudniu 2010 sejm wydłużył ten okres do 2013 r., by w ten sposób móc zmniejszyć przyrost długu generowanego przez pierwszy filar. Jednocześnie rząd wprowadził przejściowo dodatki do wypłacanych emerytur w postaci 1 EUR więcej za każdy rok przepracowany przed 1996 r. Od 2012 r. nowi emeryci nie otrzymają już tego dodatku.

Od 1 lipca 2009 r. ograniczono wysokości świadczeń: dla emerytów łączących pobieranie emerytury z pracą zarobkową – wysokość emerytury ograniczono do 30% pierwotnej wysokości (zmniejszenie świadczenia o 70%); wszystkim niepracującym emerytom obniżono świadczenia do 90% pierwotnej wysokości (redukcja o 10%). Wszystkim osobom przechodzącym na wcześniejszą emeryturę po 1 lipca, ich wysokość obniżona została o 50%. Rozwiązania te miały obowiązywać do końca 2012 r. Celem wprowadzonych reform było ograniczenie liczby osób odchodzących na wcześniejszą emeryturę oraz zmniejszenie wydatków budżetowych, by w ten sposób rząd mógł spłacić zobowiązania względem zagranicznych wierzycieli. Uchwalone pospiesznie prawo nie obejmowało jednak planu zwracania pożyczonych od emerytów środków. Takie rozwiązanie mogło zatem budzić kontrowersje natury konstytucyjnej, dlatego ustawę zgłoszono do Sądu Konstytucyjnego. W grudniu tego samego roku orzekł on, że rozwiązanie to jest niezgodne z ustawą zasadniczą i nakazał wypłacić emerytom stosownej wysokości rekompensaty. Sąd Konstytucyjny orzekł, że ograniczenia w wysokości wypłacanych emerytur muszą zostać usunięte do 1 marca 2009 r. Do tego dnia miała również zostać przygotowana procedura rekompensacyjna (harmonogram zwrotu pożyczonych pieniędzy). Pełna refundacja ma zostać zakończona nie później niż do 1 lipca 2015 r. Rząd zwrócił emerytom pieniądze wiosną 2010 r. Obcięcie wysokości wcześniejszych emerytur uznane zostało przez Sąd Konstytucyjny jako nie stojące w sprzeczności z konstytucją.

Również od lipca 2009 r. ograniczono wysokość pobieranych świadczeń według specjalnej formuły: jeśli wysokość wszystkich pobieranych świadczeń (zasiłku chorobowego, dla bezrobotnych, macierzyńskiego/ojcowskiego) wynosi więcej niż 498 EUR, nadwyżkowa kwota jest zmniejszana o połowę. Wprowadzenie tych zmian stanowiło kolejny element wprowadzanej konsolidacji fiskalnej. Ograniczenie wysokości pobieranych świadczeń zaplanowane zostało pierwotnie na lata 2009-2012. W kwietniu 2011r. rząd zaproponował, zaś sejm przyjął ustawę wydłużającą ten okres do 2014 r.

Po wygranej w wyborach parlamentarnych na jesieni 2010 r., premier Dombrovskis sformował koalicyjny rząd, który miał jedynie kosmetyczne zmiany personalne w porównaniu do przedwyborczego gabinetu. Takie działanie można było odbierać jako zapowiedź kontynuacji reform. Już w grudniu 2010 r. wprowadzono ustawę o państwowym ubezpieczeniu społecznym (*Law on State Social Insurance*), która weszła w życie z początkiem stycznia 2011 r. Na mocy ustawy, nawet jeśli osoba

jego gabinet został poddany jedynie niewielkim zmianom personalnym.

Umożliwiło to kontynuację wcześniej przeprowadzanych reform.

Zapowiedziano dalsze podwyższanie wieku emerytalnego. Efektem wprowadzanych przez rząd kolejnych kampanii informacyjnych był całkowity brak protestów społecznych.

odprowadzi wszystkie składki do systemu zabezpieczenia społecznego, może nie nabyć prawa do pełnej emerytury, w przypadku, gdy pracodawca nie odprowadził składek, które, z mocy ustawy, powinien był odprowadzać. Pracownik może przejąć obowiązek uiszczania składek, które są ustawowo przypisane pracodawcy, by w ten sposób nabyć prawo do pełnej emerytury. Oznacza to jednak cesję ryzyka, które w całości będzie ponoszone przez pracownika. W lutym 2011 r. 20 posłów złożyło wniosek do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tego rozwiązania z konstytucją.

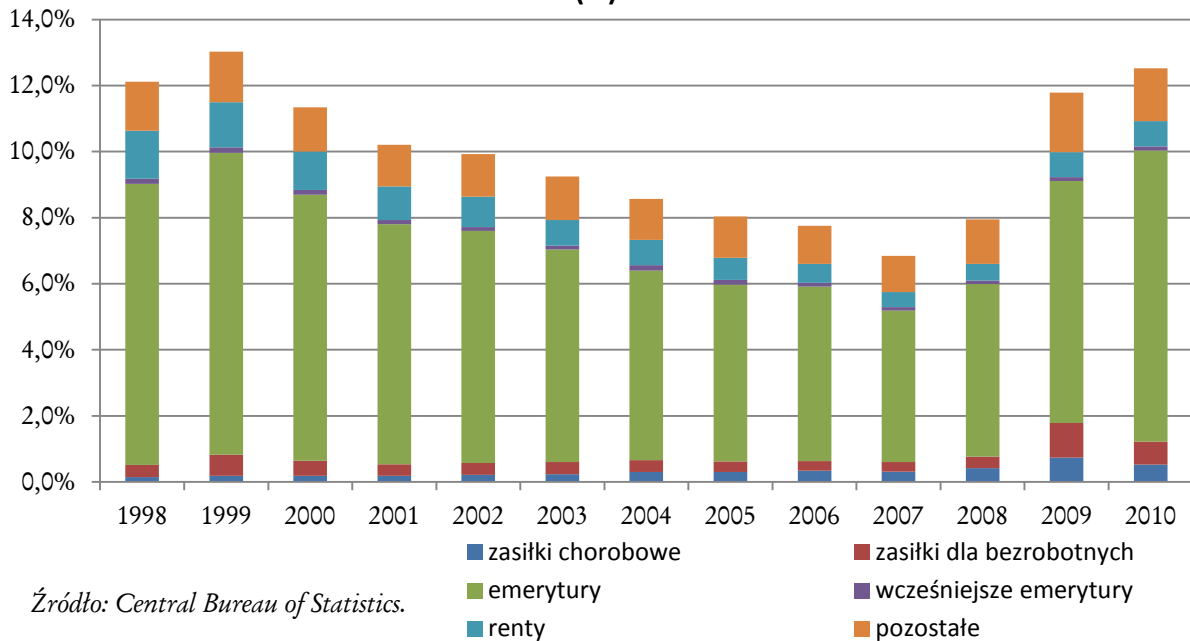
W maju 2011 rząd zaproponował, a sejm uchwalił dalsze stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego z 62 do 65 lat dla obu płci poczynając od 2016 roku. Proces ma się zakończyć w 2021 r., z czego wynika, że średnioroczne tempo podwyższania wieku emerytalnego wyniesie 6 miesięcy. Wbrew obawom, nie było (jak w 2009 r.) protestów społecznych, ponieważ Łotysze odpowiednio długo przygotowywani byli na wprowadzenie wyższego ustawowego wieku emerytalnego przez kampanie informacyjne prowadzone przez rząd⁷.

Nadal jednak podstawowym problemem polityki aktywizacyjnej osób w wieku okołomerytalnym jest brak wypracowanej strategii dotyczącej aktywizacji tej grupy wiekowej. Vanags (2007) stwierdza, że nie ma także oficjalnie funkcjonującej grupy ekspertów, która zajmowałaby się problemami osób starszych i działała na rzecz promocji zatrudnienia i aktywizacji osób w tej grupie wiekowej.

Przyglądając się zmianom wydatków z systemu zabezpieczenia społecznego w latach 1998-2010 – zilustrowanym na poniższym wykresie – uprawnione jest stwierdzenie, że w okresie ożywienia gospodarczego, tj. w latach 1999-2007, skala wydatków zmalała o około połowę (z 13,03 proc. PKB do 6,84 proc. PKB). Jej wzrost obserwowany jest od roku 2008, tj. od pierwszego roku recesji, by w roku 2010 osiągnąć rozmiar 12,52 proc. PKB.

⁷ Łotwa jest jednym z niewielu krajów, w których tempo podwyższania ustawowego minimalnego wieku emerytalnego odbywa się w tak (relatywnie) szybkim tempie. Warto podkreślić, że tempo to nie podlega zmianie – w trakcie realizacji poprzedniej reformy podwyższającej i zrównującej wiek emerytalny kobiet i mężczyzn na poziomie 62 lat także wynosiło 6 miesięcy rocznie. Porównanie szybkości podwyższania ustawowego minimalnego wieku emerytalnego oraz omówienie konieczności tych działań można znaleźć w: Guzikowski (2012).

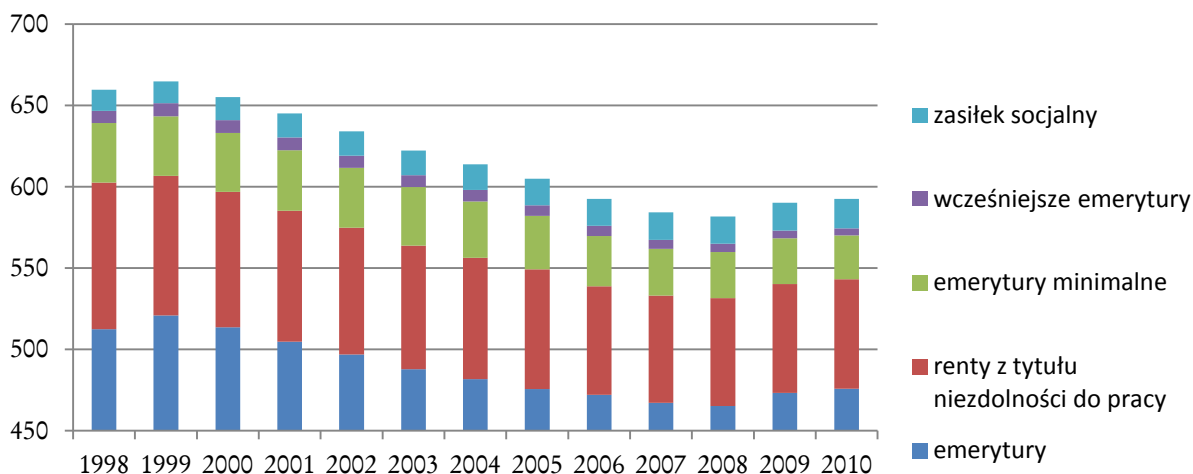
Wykres 5. Wydatki z systemu zabezpieczenia społecznego w relacji do PKB (%)



Po pierwszej fali kryzysu wydatki na cele socjalne gwałtownie wzrosły.

Przyglądając się szczegółowej dekompozycji wydatków na cele socjalne, można stwierdzić, że w okresie 2008-2010 najbardziej zwiększyły się wydatki na emerytury (z 5,2 do 8,8 proc. PKB) i – co naturalne w okresie recesji – zasiłki dla bezrobotnych (z 0,3 do 1,1 proc. PKB). Wydatki na renty wzrosły z 0,5 do 0,8 proc. PKB. Wydatki na wcześniejsze emerytury wynosiły w całym okresie 1998-2010 ok. 0,2 proc. PKB. Jeśli przyjmie się, że świadczenie to może stanowić narzędzie wcześniejszej dezaktywizacji (jak czyni się to w wielu krajach), to liczba świadczeniobiorców winna wzrosnąć w okresie recesji. Czy tak też było na Łotwie? Zmiany liczby pobierających świadczenia ilustruje kolejny wykres.

Wykres 6. Liczba beneficjentów świadczeń dezaktywizacyjnych (tys.)



Źródło: Central Bureau of Statistics.

Mimo tego, liczba pobierających wcześniejsze emerytury pozostała na niskim poziomie.

Interesujące jest, że w całym okresie 1998-2010 liczba beneficjentów wcześniejszych emerytur spadła z 8,0 (1999 r.) do 4,4 tys. (2010 r.). W tym samym okresie liczba emerytów spadła z 521 do 475 tys., a rent z 90 do 67 tys. Było to możliwe dzięki wzrostowi gospodarczemu, który oferował relatywnie wyższe (w porównaniu do otrzymywanych świadczeń) dochody. Innymi słowami, bardziej opłacało się pracować, niż być biernym zawodowo. Spadek liczby emerytów związany był z kolei z możliwością dorobienia do emerytury maksymalnej kwoty stanowiącej jej dwukrotność. Niskie emerytury ograniczały wysokość możliwego dodatkowego dochodu, gdyż po przekroczeniu progu, traciło się świadczenie w całości. Szybko rosnące płace zachęciły osoby w wieku okołoemerytalnym i emerytalnym do aktywnego poszukiwania pracy, które przyniosło efekty, co mieliśmy okazję zauważyć przy analizie stopy bezrobocia i wskaźnika zatrudnienia w tej grupie wiekowej. Warto tutaj dodać, że zatrudnienie osób w wieku 65-74 wzrosło z 26,5 tys. (2002) do 47,9 tys. (2008), po czym spadło w okresie recesji do 22 tys. (2010).

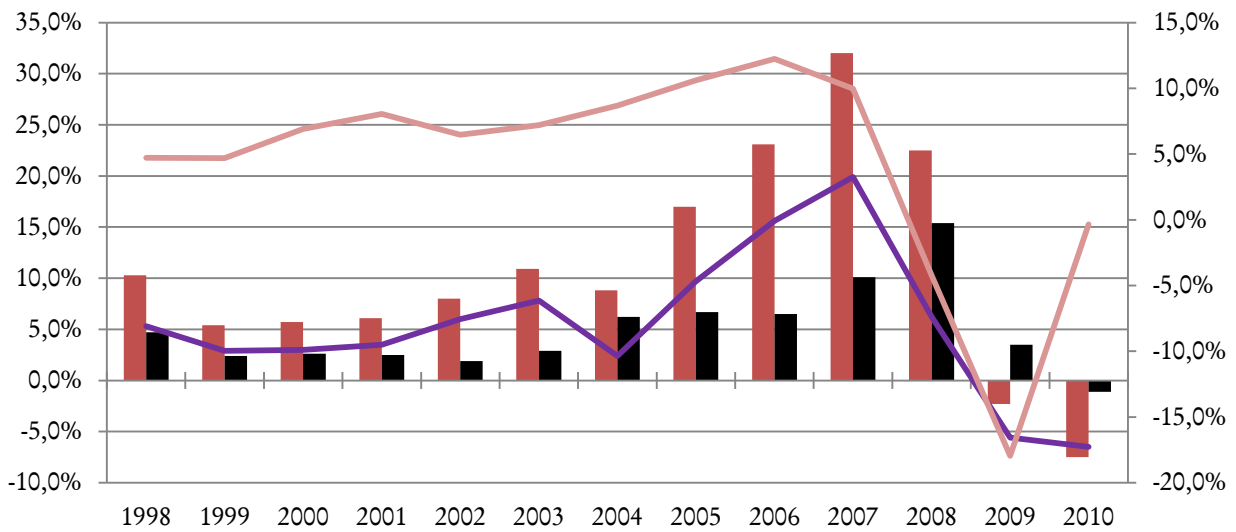
5.

Wyniki gospodarcze

Wzrost gospodarczy do 2008 r. przejawiał się wzrostem popytu na rynku pracy i wzrostem płac.

Przyglądając się wynikom gospodarczym w okresie wprowadzania reform, które ilustruje poniższy wykres, należy zauważyć, że wzrost gospodarczy, który przejawiał się wzrostem popytu na rynku pracy doprowadził do wzrostu płac netto i płac realnych. Jedynie w 2007 r. w stosunku do roku poprzedniego płace netto wzrosły o ponad 30 proc. Wzrostowi gospodarczemu towarzyszył także wzrost stopy inflacji mierzonej CPI.

Wykres 7. Dynamika inflacji, płac realnych i PKB

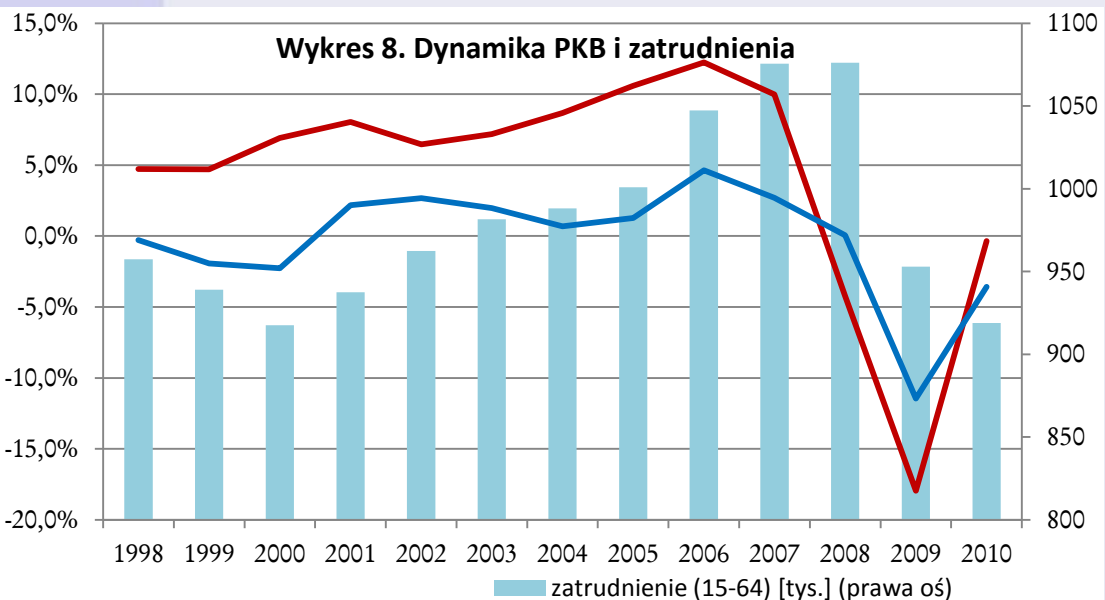


Źródło: Central Bureau of Statistics.

■ dynamika płac netto (yoy) ■ CPI (yoy)
 — dynamika płac realnych (yoy) — dynamika PKB (yoy) [prawa oś]

Recesja, która uderzyła w gospodarkę łotewską w 2008 r. spowodowała nie tylko załamanie wzrostu gospodarczego, ale także towarzyszący mu spadek płac netto i płac realnych.

Do momentu wystąpienia szoku, wzrostowi gospodarczemu towarzyszył wzrost zatrudnienia. Ilustruje to następujący wykres.



Źródło: Central Bureau of Statistics.

■ dynamika PKB (yoy) [lewa oś]
 — dynamika zatrudnienia (yoy) [lewa oś]
 ■ zatrudnienie (15-64) [tys.] [prawa oś]

Załamaniu się wzrostu towarzyszył spadek płac i spadek zatrudnienia.

Na Łotwie władzę ustawodawczą sprawuje Sejm, którego rolą jest także wybór Prezydenta Republiki.

Prezydent ma prawo do rozwiązania Sejmu na wniosek obywateli oraz prawo do wetowania ustaw.

W ciągu ostatnich 11 lat na Łotwie czterokrotnie przeprowadzono wybory do sejmu.

Zatrudnienie i wzrost gospodarczy wzajemnie na siebie oddziałują. Wzrost gospodarczy stwarza możliwość pracy wszystkim zatrudnionym, a szczególnie mobilnym przestrzennie i wysoko kwalifikowanym. Na wroście gospodarczym korzystają także starsi pracownicy lub, jak w przypadku łotewskim, osoby biernie zawodowe (tj. pobierające niskie emerytury), ponieważ koszt alternatywny pobierana emerytury jest wysoki, zatem bardziej opłaca się pracować, niż być biernym zawodowo, o czym była już mowa przy malejącej liczbie świadczeniobiorców systemu emerytalnego. Kryzys z kolei oznacza, że możliwości zatrudnienia wszystkich są ograniczone, a przedsiębiorstwa „chomikują” tylko najbardziej efektywnych pracowników. Zauważmy, że spadek zatrudnienia obserwowany był w latach 1998-2000, i związany był z transmisją kryzysu z gospodarki rosyjskiej. Od roku 2001 notowany jest wzrost zatrudnienia, który utrwał wzrost gospodarczy. Od 2008 r. zatrudnienie maleje, co związane jest z kryzysem. Spadek zatrudnienia jest jednak mniejszy od spadku PKB. Już jednak od 2009 r. mniejszemu spadkowi PKB towarzyszy także mniejszy spadek zatrudnienia.

6.

Analiza sytuacji politycznej

Władzę ustawodawczą na Łotwie sprawuje jednoizbowy parlament – sejm (łot. *saeima*), do którego wybory odbywają się co cztery lata. Oprócz uchwalania ustaw, rolą sejmu jest także wybór Prezydenta Republiki, którego może jednak w dowolnym momencie na wniosek minimum 50 posłów. Odwołanie prezydenta następuje poprzez poparcie wniosku przez większość kwalifikowaną 2/3 ogólnej liczby posłów. Sejm udziela votum zaufania rządowi.

Wybrany przez sejm Prezydent Republiki pełni głównie funkcje reprezentacyjne. Przysługuje mu prawo do reelekcji⁸. Desygnuje premiera oraz przysługuje mu prawo rozwiązania sejmu, jeśli wypowie się za tym większość w ogólnokrajowym referendum na jego wniosek⁹. Podobnie jak w Polsce, przysługuje mu prawo zawetowania ustawy, przy czym jest to weto zawieszające, co oznacza, że może zostać odrzucone przy ponownym głosowaniu w sejmie. Zgodnie z konstytucją, wszystkie akty urzędowe podpisywane przez prezydenta wymagają kontrasygnaty premiera lub odpowiedniego ministra.

Rząd obok standardowych praw posiada prawo wydawania uchwał z mocą ustawy pomiędzy sesjami sejmu, które jednak muszą być podane pod głosowanie po zwołaniu kolejnej sesji sejmu.

Sąd Konstytucyjny odpowiada za orzekanie o zgodności z konstytucją ustaw, umów międzynarodowych i traktatów.

Od 2000 r. (początku okresu poddanego analizie) na Łotwie przeprowadzono cztery rundy wyborcze, w tym jedne (ostatnie w 2011 r.) przedterminowe. Wyniki głównych

⁸ Pewnego rodzaju konwenansem konstytucyjnym stało się wybieranie urzędującego prezydenta na kolejną kadencję.

⁹ Rozwiązanie to wprowadzono na mocy wyniku referendum z 2008 r.

partii politycznych przedstawiono syntetycznie w poniższej tabeli.

Tabela 3. Wyniki głównych partii politycznych w kolejnych wyborach do Sejmu

wybory do Sejmu VII kadencji 03.10.1998; frekwencja 71,89%	poparcie [%]	liczba mandatów	premierzy / typ partii
Villis Krištopans (26.11.1998-16.07.1999) [Łotewska Droga]			
Partia Ludowa	21,2%	24	prawicowa
Łotewska Droga	18,0 %	21	centrowa
Dla Ojczyzny i Wolności/Łotewski Narodowy Ruch Niepodległości	14,7%	17	prawicowa
O Prawa Człowieka w Zjednoczonej Łotwie (koalicja)	14,1	16	lewicowa
Andris Šķēle (16 lipca 1999-5 maja 2000) [Partia Ludowa]			
Andris Bērziņš (5 maja 2000-7 listopada 2002) [Łotewska Droga]			
wybory do Sejmu VIII kadencji 05.10.2002; frekwencja 71,51%			
Einars Repše (07.11.2002-09.03.2004) [Nowa Era]			
Nowa Era	23,9	26	centroprawicowa
O Prawa Człowieka w Zjednoczonej Łotwie (koalicja)	19,0	25	lewicowa
Partia Ludowa	16,6	20	prawicowa
Związek Zielonych i Rolników	9,4	12	centrowa
Indulis Emsis (9 marca 2004-2 grudnia 2004) [Związek Zielonych]			
Aigars Kalvītis (2 grudnia 2004-20 grudnia 2007) [Partia Ludowa]			
wybory do Sejmu IX kadencji 07.10.2006; frekwencja 62,33%			
Ivars Godmanis (20.12.2007-12.03.2009) [Łotewska Droga]			
Partia Ludowa	19,56	23	prawicowa
Związek Zielonych i Rolników	16,71	18	centrowa
Nowa Era (początkowo w opozycji do rządów Kalvītisa i Godmanisa; od 26 lutego w koalicji z PL, ZZR i CH; od marca 2010 koalicja bez PL)	16,38	18	centroprawicowa
Centrum Zgody	14,42	17	lewicowa
Valdis Dombrovskis (12 marca 2009-02.11.2010) [Nowa Era]			
wybory do Sejmu X kadencji 02.10.2010; frekwencja 59,49%			
Valdis Dombrovskis [Jedność] (03.11.2010-25.10.2011)			
Blok Wyborczy Jedność [w tym: Nowa Era] (od 06.08.2011 jako partia Jedność)	31,22	33	centroprawicowa
Centrum Zgody	26,04	29	lewicowa
Związek Zielonych i Rolników	19,68	22	centrowa

Źródło: opracowanie własne.

Valdis Dombrovskis z partii Nowa Era został desygnowany na premiera w 2009r, po rezygnacji ze stanowiska jego poprzednika, Godmanisa.

Valdis Dombrovskis (b. szef banku centralnego oraz b. minister finansów), lider centroprawicowej partii Nowa Era został desygnowany 26 lutego 2009 r. na premiera Łotwy. Jego desygnacja związana była z masowymi protestami wobec bierności polityki rządu Godmanisa wobec kryzysu gospodarczego. Godmanis wobec nacisków opinii publicznej oraz prezydenta złożył rezygnację na jego ręce 20 lutego 2009 r.

W swoim expose, Valdis Dombrovskis zapowiedział zintensyfikowanie walki

Po wygranej w terminowych wyborach do Sejmu w 2010 r., Dombrovskis utworzył koalicyjny rząd.

Jednak już po pół roku od jego sformowania odbyło się referendum, odwołujące premiera i rozwiązujące sejm.

z kryzysem, której służyć miało podwyższanie niektórych podatków, zamrożenie płac w sferze budżetowej oraz obniżanie finansowania wszystkich instytucji publicznych o 15 proc. Od początku urzędowania, rząd Dombrovskisa i przedstawiony przez niego program reform natrafiał na przeszkody natury politycznej – już 17 marca rozpadła się rządząca koalicja: wystąpiła z niej Partia Ludowa, argumentując swoją decyzję brakiem zgody na niektóre projekty premiera Dombrovskisa (m.in. zamrożenie płac w budżetówce oraz podwyżkę podatków). Dombrovskis pozostał premierem, ale już mniejszościowego gabinetu.

Zgodnie z harmonogramem i porządkiem konstytucyjnym, na 2 października 2010 r. przewidziano wybory do Sejmu X kadencji. Zwyciężył w nich blok partii reformatorskich Dombrovskisa "Jedność". Choć drugie miejsce zajęło prorosyjskie Centrum Zgody, nie zostało zaproszone do współtworzenia koalicji rządowej ze względu na krytykę zapowiedzianych reform¹⁰. W jego miejsce, "Jedność" zawiązała koalicję ze Związkiem Zielonych i Rolników.

Już w maju 2011 r., niewiele ponad pół roku od sformowania rządu, gabinet Dombrovskisa po raz kolejny został wystawiony na próbę. Posłowie 26 maja głosami opozycji, ale także współrządzącego Związku Zielonych i Rolników (który wystąpił z koalicji rządowej), nie wyrazili zgody na odebranie immunitetu poselskiego i przeszukanie mieszkania jednemu z posłów opozycji, podejrzanemu o korupcję na dużą skalę. Dwa dni później, prezydent Zatlers korzystając z wprowadzonego nowelą konstytucyjną prawa, zdecydował, iż o tym, czy Sejm ma funkcjonować dalej, czy powinien być rozwiązany, wypowiedzą się obywatele w ogólnokrajowym referendum¹¹. W lipcowym referendum, przy frekwencji na poziomie 44,71 proc., aż 94,3 proc. głosujących opowiedziało się za rozwiązaniem sejmu.

W wyniku referendum, przedterminowe wybory wyznaczone zostały na 17 września. Wygrało je lewicowe, głoszące populistyczne hasła, prorosyjskie Centrum Zgody, które zdobyło 28,36% głosów i obsadziło 31 miejsc w sejmie. Premier Dombrovskis i jego partia mogły wygrać w tych wyborach, jednakże wskutek powołania przez byłego prezydenta Partii Reform Zatlersa, wyborcy rozdzielili swoje głosy pomiędzy tę partię oraz Blok "Jedność" premiera Dombrovskisa.

¹⁰ Należy jednak zdać sobie sprawę z pewnego konsensusu pomiędzy partiami politycznymi, który skutkowało powoływaniem "egzotycznych" koalicji, z jedynym celem, jakim było niedopuszczenie do władzy prorosyjskiego Centrum Zgody oraz zwiększenia wpływów Rosjan i Rosji oraz oligarchów na Łotwie.

¹¹ Zatlers, który ogłosił referendum na miesiąc przed upływem swojej kadencji, został przez Sejm skarcony za swoją decyzję – głosami opozycji i ZZiR nie został on wybrany przez Sejm na drugą kadencję. Tym samym stał się pierwszym prezydentem w historii Łotwy (międzywojennej i po 1991 r.), który – choć zgodnie ze zwyczajem powinien pełnić urząd dwie kadencje – nie dostał się do zaszczytu reelekcji. W drugiej turze przegrał z Andrisem Berzinsem (zgłoszonym przez Związek Zielonych i Rolników, byłą partię koalicyjną Dombrovskisa).

Tabela 4. Wyniki wyborów do Sejmu XI kadencji

wybory do Sejmu VII kadencji 17.09.2011; frekwencja 71,89%	poparcie [%]	liczba mandatów	premierzy / typ partii
Valdis Dombrovskis [Jedność] (25.10.2011-nadal)			
Centrum Zgody	28,36	31	
Partia Reform Zatlersa	20,82	22	prawicowa
Blok "Jedność"	18,83	20	centro-prawicowa
Sojusz Narodowy	13,88	14	nacjonalistyczno-konserwatywna
Związek Zielonych i Rolników	12,22	13	

Źródło: opracowanie własne.

Po długich rozmowach koalicyjnych, Dombrovskis został zaproszony do współtworzenia rządu i ponownego objęcia stanowiska premiera.

Po długich rozmowach koalicyjnych, 11 października podpisano porozumienie pomiędzy partiami Zatlersa, Dombrovskisa a Sojuszem Narodowym. Kandydatem na premiera został Dombrovskis, któremu Sejm 26 października udzielił wotum zaufania. Powstanie koalicji rządowej pod przywództwem Dombrovskisa zniweczyło plany Centrum Zgody na stworzenie rządu. Utworzenie rządu przez Dombrovskisa zostało bardzo przychylnie odebrane przez społeczeństwo – w łotewskich mediach podkreśla się, że Łotysze pamiętają, że to on wyciągnął kraj z kryzysu, gdy ten stał na krawędzi bankructwa i, choć nie obyło się bez drastycznych cięć wydatków, Dombrovskis cieszy się zaufaniem społeczeństwa. Należy tutaj podkreślić, że można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że gdyby Zatlers nie stworzył swojej partii, to partia Dombrovskisa była by zwycięzcą wyborów. Jednak jako, że partia Zatlersa powiązana jest ideowo i programowo z Blokiem "Jedność", przyjęć można, że partie reformatorskie zwyciężyły w tych wyborach i uzyskały ponownie mandat do reformowania kraju.

Przedstawiciele centroprawicowej koalicji zapowiadają, że celem utworzonego rządu jest przyjęcie euro w 2014 r. i utrzymanie dyscypliny fiskalnej. Rząd zapowiedział także, iż w 2012 r. zredukuje deficyt budżetowy do 3 proc. PKB.

7.

Konkluzje

Przyczyną sukcesu reform rynku pracy i systemu emerytalnego jest konsekwentna polityka rządu i oraz skutki kryzysu, które wymusiły podjęcie odważnych działań.

Za sukcesem reform rynku pracy i systemu zabezpieczenia emerytalnego stoi nie tylko konsekwentna polityka rządu, ale także kryzys, który wymusił na rządzących podjęcie – nie zawsze zgodnych z konstytucją – działań, które miały na celu jak najszybsze wyciągnięcie gospodarki z recesji. Możliwe stało się to przez wprowadzenie szeregu programów aktywizacyjnych skierowanych do różnych grup wiekowych, w tym do osób w wieku okołoemerytalnym.

Z uznaniem należy patrzeć na Łotyszów oraz ich konsekwencję w wydłużaniu okresu aktywności zawodowej. Początkowy poziom ustawowego wieku emerytalnego na poziomie 55 (kobiety) i 60 lat (mężczyźni), będący reliktem sowieckiego systemu emerytalnego, ulegał konsekwentnemu podwyższaniu w tempie 6

miesiący co roku. W ten sposób podwyższono ustawowy wiek emerytalny do poziomu 62 (kobiety) i 62 lat (mężczyźni). Sejm przyjął jednak w 2011 r. ustawę, która wprowadza dalsze podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego do poziomu 65 lat dla obu płci w latach 2016-2021, czyli także w tempie 6 miesięcy każdego roku.

Stopniowe podwyższanie i zrównywanie ustawowego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet przyniosło znakomity rezultat w postaci opóźnienia faktycznego momentu przejścia na emeryturę. O ile w przypadku mężczyzn, podwyższenie wieku emerytalnego spowodowało, że przechodzili oni w 2009 r. na emeryturę o 0,5 roku później niż w 1996 r., o tyle kobiety przechodziły w 2009 r. na emeryturę aż o 4,5 roku później niż trzynastą lat wcześniej.

Za wzrost zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym w głównej mierze odpowiada podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego oraz ustawowego minimalnego wieku emerytalnego. Odpowiada to znanemu z literatury przedmiotu tzw. efektowi kohorty. W połączeniu ze wzrostem gospodarczym, czyli wzrostem popytu na pracę we wszystkich grupach wiekowych zanotowano imponujące efekty, jak zwiększenie stopy zatrudnienia kobiet w wieku okołoemerytalnym o 30 pkt. proc., a z kolei mężczyzn o 18,6 pkt. proc. Wskutek tego możliwe było zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w wieku okołoemerytalnym odpowiednio o 30,5 i 16,3 pkt. proc. Zwiększeniu uległo także zatrudnienie osób w wieku poprodukcyjnym (powyżej 64 lat).

Ciekawostką może być fakt, że pomimo kryzysu gospodarczego zwiększeniu uległa liczba osób oszczędzających na emeryturę w drugim (obowiązkowym) i trzecim (dobrowolnym) filarze systemu emerytalnego. Główną przyczyną tego był znaczny dopływ osób, których nie objęto obowiązkiem oszczędzania w drugim filarze, a którym pozostawiono swobodę wyboru. Świadczy to nie tylko o tym, jakim zaufaniem Łotysze darzą prywatnych ubezpieczycieli, ale także o ich rosnącej świadomości konieczności dywersyfikacji źródeł dochodów emerytalnych oraz podwyższania ustawowego wieku emerytalnego.

Kryzys gospodarczy, który silnie dotknął gospodarkę łotewską, co przejawiało się kilkunastoprocentowym spadkiem PKB, wymusił na rządzących wprowadzenie szerokiego spektrum reform, które sprostałyby oczekiwaniom MFW i pozwoliły na udzielenie wielomiliardowych pożyczek a także spłatę zobowiązań wobec zagranicznych wierzycieli. Objęcie steru rządów przez Valdisa Dombrovskisa wiązało się z ustabilizowaniem sytuacji wewnętrznej. Mimo, iż były minister finansów zdecydował się na głębokie, często drastycznie ograniczające wydatki, reformy, Łotysze przyznali mu kredyt zaufania, który udało mu się odnowić w kolejnych wyborach parlamentarnych. Mimo, iż jego partia nie wygrała wyborów parlamentarnych w 2011 r. (zajęła w nich trzecie miejsce), otrzymał on po raz trzeci misję tworzenia i przewodniczenia nowemu rządowi. Łotysze pamiętają, że to on wyciągnął ich gospodarkę z dna skrajnej przepaści.

Bibliografia

- [1] Eamets R. i J. Masso (2005), *The Paradox of the Baltic States: Labour Market Flexibility but Protected Workers?*, European Journal of Industrial Economics, Vol.11/1 pp. 71-90.
- [2] Fornero E., P.M. Ferraresi (2007), *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, World Bank.
- [3] Fox L. i E. Palmer (1999), *Latvian Pension Reform*, Social Protection Discussion Paper Series No. 9922, World Bank.
- [4] Fultz E. [ed.] (2006), *Pension Reform in the Baltic States*, ILO, Budapest.
- [5] Guzikowski M. (2012), *Dlaczego musimy podwyższyć ustawowy wiek emerytalny?*, Analiza FOR 6/2012.
- [6] International Social Security Association (2010), *ISSA Crisis Country Study: Latvia*, Geneva.
- [7] Ministry of Economics of Republic of Latvia, *Economic Development of Latvia - Report*, raporty z lat 2004-2010.
- [8] Rajevska F. (2005), *Social policy in Latvia. Welfare state under double pressure*, Fafo Report 498, Oslo.
- [9] Rajevska F. i L. Romanovska (2011), *Crisis Impact on Social Policy in Latvia*, Paper presented at the 17th Annual Conference of the Hungarian Political Science Association "Structures and Futures of Europe" workshop "National Responses to Financial Crisis".
- [10] Soto M., B. Clemens i F.Eich (2011), *A Fiscal Indicator for Assessing First and Second Pillar Pension Reforms*, IMF Staff Discussion Note, SDN/11/09.
- [11] Vanags A. (2007), *Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace. National overview report: Latvia*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- [12] Vanovska I. (2006), *Pension Reform in Latvia*, [w:] E.Fultz [ed.] (2006), *Pension Reform in the Baltic States*, ILO, Budapest.
- [13] Zasova A. i A. Melihovs (2005), *Assessment of Labour Market Elasticity in Latvia*, Latvijas Banka Working Paper 3/2005, Ryga.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Celem FOR jest zmieniać świadomość Polaków oraz obowiązujące i planowane prawo 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 Twoją 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 Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia 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 Twoją 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, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Mateusz Guzikowski
e-mail: mateusz.guzikowski@for.org.pl

