

*Konsolidacje fiskalne na świecie:
Finlandia i kraje bałtyckie*

Mariusz Michalski

Konsolidacje fiskalne na świecie – Finlandia i kraje bałtyckie

Synteza

- **Wraz z powolnym polepszeniem się sytuacji ekonomicznej część państw (w tym Polska) rozpoczęła, a część planuje działania konsolidujące finanse publiczne.** Skłania to do zbadania dotychczasowych udanych przypadków konsolidacji.
- **Najprościej konsolidację fiskalną można nazwać polityką zmierzającą do zmniejszenia poziomu deficytu i długu sektora publicznego.** Definicje zawarte w literaturze można podzielić na te korzystające z CAPB, bilansu pierwotnego, czy tzw. *Action based approach*. Konsolidacja uważana jest za udaną gdy w danym okresie czasu poprawie ulegnie CAPB bądź relacja długu do PKB.
- **Fińska konsolidacja**, która wymuszona została trudną sytuacją gospodarczą państwa po kryzysie z początku lat dziewięćdziesiątych, trwała przez większość dekady i **oparta była w głównej mierze na redukcji wydatków i reformach strukturalnych.**
- **Skutkiem konsolidacji było zmniejszenie się poziomu długu publicznego, i poprawa bilansów fiskalnych.** Fińską konsolidację mocno wspierał rosnący eksport (będący skutkiem między innymi upłynnienia marki i zmniejszania kosztów pracy) oraz inwestycje, które wzrosły wraz z liberalizacją przepływów kapitałowych i wejściem do UE.
- Małe otwarte gospodarki państw bałtyckich, których wzrost opierał się w dużej mierze na eksporcie i przepływie kapitału, zostały szczególnie mocno dotknięte ostatnim kryzysem.
- W przeciwieństwie do Finlandii, która upłynniła swoją walutę, państwa bałtyckie postanowiły odpowiedzieć na kryzys stosując dewaluację wewnętrzną, czyli przywrócenie konkurencyjności poprzez reformy strukturalne i konsolidację fiskalną. Podjęte w dość krótkim okresie czasu dostosowania spowodowały pozytywną reakcję gospodarek zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej, co daje podstawy do postawienia tezy o wystąpieniu niekeynesowskich skutków zacieśnienia fiskalnego.
- Choć ostatecznie małe i otwarte gospodarki Finlandii oraz państw bałtyckich różnią się od Polski, wnioski z analizy ich dostosowań mogą być przydatne przy ocenie dotychczasowych oraz planowaniu kolejnych działań konsolidacyjnych.

Jednym z najważniejszych skutków ostatniego kryzysu finansowego było znaczne pogorszenie się sytuacji fiskalnej wielu państw. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza oraz zastosowanie w wielu przypadkach pakietów stymulacyjnych i innych instrumentów ekspansywnej polityki fiskalnej spowodowało największe od czasów drugiej wojny światowej deficyty i rekordowe poziomy zadłużenia w wielu krajach (przykładowo średni dług w państwach EMU wzrosł w z 66% w 2007 roku do prognozowanych 96% w 2013, średnia dla OECD – z 73,1% do 97,6% w latach 2007 – 2010).

Wraz z powolnym polepszeniem się sytuacji ekonomicznej część państw rozpoczęła, a część planuje działania konsolidujące finanse publiczne. W pierwszej grupie znajdują się między innymi Polska. Jednakże samo podjęcie się próby zapanowania nad poziomami deficytu i długu nie gwarantuje sukcesu i ich trwałego zmniejszenia. Według analiz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, z 74 zbadanych okresów konsolidacji fiskalnej w latach 1974 – 1995, tylko 14 zakończyło się sukcesem (McDermott i Westcott 1996). Alesina i Perotti (1995) zidentyfikowali w latach 1965 – 1990 52 konsolidacje, z czego również 14 zaliczyli do udanych, natomiast według Barrios et al. (2010) generalnie do udanych można zaliczyć jedną trzecią przypadków konsolidacji w krajach UE w latach 1970 – 2008, jednak w przypadku rozpoczęcia jej w trakcie kryzysu finansowego odsetek ten spada do zaledwie 9%.

Dane te skłaniają do zbadania przypadków państw, którym konsolidacja się powiodła - zarówno samej struktury i wielkości ich konsolidacji, jak i innych czynników oraz reform, które mogły mieć wpływ na sukces. Pozwoli to na wyróżnienie „dobrych praktyk”, możliwych do zaaplikowania bądź przydatnych w ocenie działań w państwach obecnie walczących z nadmiernym długiem i deficytem. Niniejsza analiza poświęcona jest 2 przypadkom udanych konsolidacji fiskalnych, rozpoczętych w trakcie i po kryzysach finansowych, mianowicie Finlandii w latach 1993 – 2000 oraz państwom bałtyckim po 2009 roku.

1.

Konsolidacja fiskalna w literaturze teoretycznej i empirycznej

Państwa o złej kondycji finansów publicznych mają wiele przesłanek ku rozpoczęciu konsolidacji

Zarówno w czasach kryzysu, jak i w normalnych warunkach państwa o złej kondycji finansów publicznych mają wiele przesłanek ku rozpoczęciu konsolidacji. Redukcja długu i deficytu niesie za sobą wiele korzyści. Państwo zwiększa swoją wiarygodność wśród rynków finansowych dzięki czemu doprowadza do spadku premii za ryzyko i zmniejszenia wielkości długoterminowych stóp procentowych (czyli po prostu koszt zadłużania się, zarówno dla sektora publicznego jak i prywatnego). Zwiększa się w ten sposób przestrzeń fiskalna¹, która może być kluczowa w latach ewentualnego

¹ Przestrzeń fiskalna (z ang. *fiscal space*) nie ma jednoznacznej definicji, jednak według najprostszej *fiscal space* to wolna przestrzeń fiskalna w budżecie państwa umożliwiająca mu dostarczenie środków dla pożądaných celów, bez zagrożenia jego wypłacalności i pozycji finansowej oraz stabilności ekonomicznej. Bardziej technicznie - przestrzenią fiskalną można nazwać różnicę pomiędzy obecnym długiem publicznym a limitem długu determinowanym przez historyczne poziomy dostosowań fiskalnych i zachowanie deficytu, który jest

kryzysu i zwiększenia potrzeb pożyczkowych. Sama zapowiedź i start dostosowań fiskalnych może mieć pozytywny wpływ na nastroje konsumentów i przedsiębiorców. Zależy to jednak od sposobu jej przeprowadzenia, począwszy od sposobu zapowiedzenia i wytrwałości oraz transparentności działań rządu w dążeniu do wyznaczonych celów, poprzez jej strukturę i reformy towarzyszące jej, aż po inne, niezależne czynniki, które mogą mieć na nią wpływ. Konsolidacja nie powinna być pojmowana jako „suche” cięcia czy podwyżki podatków w celu mechanicznego wyrównania bilansu budżetu, co raczej szerszy projekt naprawy obejmujący również reformy strukturalne, reformy świadczeń społecznych czy prywatyzację, pozwalający na odniesienie pozytywnych skutków zarówno w krótkim jak i w długim okresie.

Definicja i cechy konsolidacji fiskalnej

Aby móc wyróżnić i ocenić czy dane działania konsolidacyjne okazały się sukcesem należy w pierwszej kolejności wyróżnić samą definicję konsolidacji, czas jej trwania i potencjalną wielkość. Najprościej konsolidację fiskalną można nazwać polityką zmierzającą do zmniejszenia poziomu deficytu i długu sektora publicznego. W literaturze natomiast występuje wiele w dużej mierze pokrywających się ze sobą definicji:

Najprościej konsolidację fiskalną można nazwać polityką zmierzającą do zmniejszenia poziomu deficytu i długu sektora publicznego.

- Według Komisji Europejskiej (2007) konsolidacja fiskalna to polepszenie się cyklicznie dostosowanego bilansu pierwotnego (z ang. CAPB, *Cyclically Adjusted Primary Balance*²) co najmniej o 1,5% PKB przez jeden rok (zwana jest *cold shower*, czyli „zimnym prysznicem”), bądź stopniowe przez trzy lata, w których jednak CAPB nie pogarsza się więcej niż o 0,5 % PKB w porównaniu do roku poprzedniego.
- Według Ahrend et al. (2006) z początkiem konsolidacji mamy do czynienia w momencie gdy CAPB polepsza się w ciągu roku przynajmniej o 1% potencjalnego PKB, bądź o 1% w ciągu dwóch kolejnych lat, z tym że w pierwszym o co najmniej 0,5%. Konsolidacja trwa tak długo dopóki CAPB się poprawia (może w danym się pogorszyć do 0,3% PKB, ale z odbiciem w kolejnym o co najmniej 0,5%), a jej koniec następuje w momencie gdy CAPB przestaje się poprawiać.
- Według Tsibouris et al. (2006) konsolidacja to po prostu polepszenie się bilansu pierwotnego.
- Całkiem inne podejście zaproponowane zostało przez Devrieset al. (2011),

wyznaczany poprzez estymowaną metodami ekonometrycznymi funkcję reakcji bilansu pierwotnego, biorącej pod uwagę rynkową stopę procentową, lub jej endogeniczną reakcją na rosnące ryzyko niewypłacalności. Więcej Ostry et al. *Fiscal Space*, IMF Staff Position Note, 2010.

² CAPB jest używany jako zmienna ukazująca wielkość bądź koszty dyskrecjonalnej polityki fiskalnej rządu, gdyż jest oczyszczony zarówno z działań cyklicznych, jak i kosztów odsetek płaconych od zadłużenia. Sposób otrzymywania CAPB jest dość skomplikowany, więcej:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0905.pdf>

którzy identyfikują konsolidację fiskalną na podstawie działań podejmowanych przez rządzących mających na celu redukcję deficytu. O ile wcześniejsze standardowe podejścia definiują konsolidację wedle sukcesów w ograniczaniu deficytów bądź CAPB, to tak zwane *Action based approach* zwraca uwagę na dyskrecjonalne działania mające ograniczyć deficyt, niezależnie od ich wyników. Dzięki temu podejściu widać dokładniej skutki dyskrecjonalnych działań podejmowanych przez polityków, co nie zawsze było możliwe w przypadku korzystania z CAPB (gdyż CAPB jest wrażliwe na ostre wahania koniunktury czy też na zmiany ceny aktywów, które mogą spowodować wrażenie pogorszenia/polepszenia się CAPB pomimo działań forsowanych przez rząd³). Analizowane są między innymi dokumenty rządowe, serie prac IMF czy też OECD i inne specyficzne dla danego kraju źródła.

Prawdopodobieństwo rozpoczęcia konsolidacji zależne jest między innymi od sytuacji fiskalnej, wielkości luki popytowej, czynników politycznych, reguł fiskalnych, polityki pieniężnej czy nawet konsolidacji w innych państwach

Inne publikacje (Alesina i Perotti, 1997, Alesina i Ardagna, 2009, Guichard et al., 2007, von Hagen i Strauch, 2001) generalnie powielają powyższe definicje, różnicując się co najwyżej stopniem poprawy CAPB bądź długością trwania. Prawdopodobieństwo rozpoczęcia konsolidacji zależne jest od sytuacji fiskalnej danego państwa – im większy dług i deficyt tym większa szansa przeprowadzenia naprawy finansów (ze względu na samą potrzebę konsolidacji, jak i zwiększoną świadomość społeczeństwa dotyczącą problemów fiskalnych, co często ułatwia rządzącym przeprowadzenie odpowiednich działań). Poza tym według literatury (Komisja Europejska 2007, Molnar 2012, Guichard et al. 2007, von Hagen i Strauch, 2001) na prawdopodobieństwo rozpoczęcia reformy finansów państwa mogą wpłynąć również wielkość luki popytowej, czynniki polityczne (posiadanie większości w parlamencie, odległość od wyborów), reguły fiskalne (zbliżanie się do ustawowych bądź konstytucyjnych limitów może zmusić rządzących do redukcji deficytu), polityka pieniężna (jej poluzowanie może zwiększać chęć rządzących do rozpoczęcia działań, gdyż może to złagodzić ewentualne negatywne skutki konsolidacji) czy nawet przeprowadzone konsolidacje w innych państwach. Czas trwania zależy od kilku czynników, z czego najważniejszy to cele do których dąży rząd – duże redukcje długu czy deficytu wymagały zwykle wieloletnich rozłożonych w czasie działań dostosowawczych. Nie bez znaczenia są także warunki w jakich została rozpoczęta oraz sytuacja ekonomiczna (deprecjacja waluty czy spadek inflacji powodują wydłużenie się okresu dostosowań fiskalnych) i polityczna - w przypadku „zmęczenia” się społeczeństwa działaniami dostosowawczymi lub w przypadku wyborów rząd może sam załagodzić swoje działania.

Definicja sukcesu konsolidacji fiskalnej

Podobnie jak w przypadku samej definicji, również warunki sukcesu konsolidacji

³ Przykładem może pogarszanie się CAPB w okresach mocnego kryzysu (spowodowane spadającymi wpływami z podatków) pomimo działań ograniczających wydatki podejmowanych przez rząd. Odwrotnym przykładem może być boom na giełdzie lub rynku nieruchomości, który może spowodować polepszenie się CAPB dzięki zwiększeniu się zysków kapitałowych i cyklicznie dostosowanych dochodów podatkowych.

Definicje sukcesu konsolidacji fiskalnej różnią się przyjętym miernikiem – CAPB bądź relacją długu publicznego do PKB

różnią się w zależności od autorów, jednak można je przedstawić w dwóch grupach:

- Komisja Europejska (2007) uznaje konsolidację za udaną w przypadku gdy w ciągu 3 lat od zakończenia działań dostosowawczych skumulowany CAPB nie pogorszył się w stosunku do ostatniego roku konsolidacji o 0,75% PKB; von Hagen i Strauch (2001) uznają konsolidację za udaną w przypadku gdy w ciągu 2 lat bilans budżetu stanowi co najmniej 75% bilansu z pierwszego roku dostosowań
- Alesina i Perotti (1995) uznają konsolidację za udaną gdy w 3 lata jej trwania udaje się zmniejszyć poziom długu do PKB o 5 punktów procentowych; Alesina i Ardagna (2009) uznają konsolidację za udaną gdy skumulowana poprawa relacji długu do PKB wynosi co najmniej 4,5 punktu procentowego.

Obydwa sposoby mają swoje plusy i minusy. Użycie CAPB pozwala na uniknięcie zaliczenia do grona udanych konsolidacji spadków zadłużenia nie związanych z polityką fiskalną, wynikłych bardziej ze sprzyjających warunków ekonomicznych. Z drugiej strony, korzystając z tej metody konsolidacje, które nie zdołały zahamować wzrostu relacji długu do PKB również będą uznawane za udane. Użycie definicji związanej z poziomem długu ma za to sens w ostatnich latach, w których walka z nim staje się w wielu państwach priorytetem. Poza redukcją poziomów długu jedną z przesłanek do redukcji deficytów jest wpływ jaki może ona mieć na ogólną sytuację gospodarczą oraz wzrost. Według wielu publikacji rozpoczęcie konsolidacji może w długim okresie pozytywnie wpływać na poziom wzrostu gospodarczego, choć kosztem strat w krótkim okresie. Jednak istnieją dowody (Rzońca i Ciżkowicz 2005, Rzońca, Ciżkowicz i Borys 2011), że w przypadku odpowiedniej kompozycji i wielkości dostosowań istnieje również możliwość odniesienia korzyści już w krótkim okresie (tzw. niekeynesowskie skutki polityki fiskalnej⁴). Dlatego oprócz standardowych miar sukcesu konsolidacji należy również zbadać jej potencjalny wpływ na wzrost gospodarczy i inne wielkości makroekonomiczne.

Determinanty sukcesu konsolidacji fiskalnej

Jak już zostało wcześniej wspomniane sukces konsolidacji zależy zarówno od samej jej konstrukcji, działań rządu na innych płaszczyznach (reformy strukturalne, prywatyzacja itp.) jak i warunków makroekonomicznych. Najważniejsze determinanty mogące mieć duży wpływ na sukces (lub porażkę) konsolidacji finansów publicznych według literatury teoretycznej i empirycznej przedstawione są w tabeli 1.

⁴ W teorii keynesowskiej ograniczanie deficytu i zadłużania może powodować negatywne krótkookresowe skutki dla wzrostu gospodarczego z powodu ograniczania zagregowanego popytu i konsumpcji prywatnej. Jednakże pod pewnymi warunkami i założeniami (np. niski udział wydatków publicznych w PKB, wysoki poziom długu, duży i trwały impuls fiskalny) konsolidacja fiskalna może przynieść odwrotne efekty. Więcej: http://www.nbportal.pl/library/pub_auto_B_0003/KAT_B3325.PDF

Tabela 1. Determinanty wpływające na sukces/porażkę konsolidacji fiskalnej

Determinanty	Najważniejsze wnioski z literatury
Warunki wyjściowe	Trudniejsza sytuacja fiskalna i większy poziom długu nie tylko zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia samej konsolidacji, ale też szanse jej sukcesu poprzez zwiększenie determinacji rządzących i większe naświetlenie społeczeństwu problemu i środków potrzebnych do wyjścia ze status quo.
Wielkość dostosowań	Generalnie nie ma jednoznacznych wyników, choć większe konsolidacje są trudniejsze do "zatrzymania" i zwiększają szansę stabilizacji długu, jak również prawdopodobieństwo wystąpienia efektów niekeynesowskich.
Struktura⁵	Cięcia wydatków (w szczególności redukcje transferów oraz zatrudnienia i płac w sektorze publicznym) są bardziej efektywne niż wzrost podatków i zwiększają możliwość wystąpienia niekeynesowskich skutków. Związane jest to również z tym, że wzrost podatków wiąże się często z chęcią uniknięcia trudnych politycznie reform strukturalnych. Konsolidacja podatkowa może odnieść sukces w przypadku stopniowego rozłożenia jej w czasie i startowania z relatywnie niskiego poziomu dochodów z podatków w relacji do PKB.
Polityka pieniężna	Sposób prowadzenia polityki pieniężnej może pośrednio wpływać na skutki konsolidacji fiskalnej, choć w literaturze nie ma co do tego konsensusu, a sam wpływ w zależności może być różny w zależności od struktury konsolidacji (konsolidacja oparta na wzroście podatków pośrednich mocno zniechęca władze monetarne do luzowania polityki, natomiast cięcia wydatków mają raczej skutki deflacyjne i mogą prowadzić do wprost odwrotnych działań, oczywiście w sytuacji gdy obniżki stóp procentowych mogą jeszcze oddziaływać na PKB)
Kurs walutowy	Deprecjacja kursu walutowego może mieć pozytywny wpływ na sukces i długość konsolidacji fiskalnej ze względu na poprawę konkurencyjności i możliwy wzrost eksportu który może zrównoważyć ewentualne negatywne skutki zacieśnienia)
Wzrost PKB	Nie ma jednoznacznych rezultatów. Generalnie wysoki wzrost gospodarczy znacznie ułatwia przeprowadzenie zacieśnienia fiskalnego (jako denominator relacji długu do PKB), choć z drugiej strony dobra sytuacja gospodarcza może doprowadzić do wcześniejszego zakończenia dostosowań bądź odejścia od części założeń.
Czynniki polityczne	Rządy większościowe mają dużo większą szansę przeprowadzenia konsolidacji od rządów koalicyjnych. Partie bardziej oddalone od centrum (w obydwie strony) są mniej skłonne do stabilizowania poziomu długu.
Reguły fiskalne	Reguły fiskalne mają pozytywny wpływ na konsolidację fiskalną, z tym że silniejsze działanie mają reguły długu i deficytu niż reguła wydatkowa (prawdopodobnie ze względu na ograniczenie występowania reguły wydatkowej głównie do centralnego szczebla bądź cięcia w wydatkach inwestycyjnych, które często po jakimś czasie "odbijają")

⁵ Odsyłam do analizy Aleksandra Łaszka, który w analizie FOR „Ograniczanie wydatków czy podnoszenie podatków? Ocena programu redukcji deficytu 2010-2012” na stronach 7- 8 opisał problem wraz z wynikami wybranych badań, więcej <http://www.for.org.pl/pl/a/2050,Analiza-22012-Ograniczanie-wydatkow-czy-podnoszenie-podatkow-Ocena-programu-redukcji-deficytu-2010-2012>

<p>Prywatyzacja i one offs</p>	<p>Korzyści z prywatyzacji mogą być znaczące w państwach z dość dużym odsetkiem SOE w gospodarce, zarówno ze względu na pojedyncze wpływy do budżetu, jak i zwiększenie się produktywności w gospodarce. W bardziej drastycznych przypadkach rząd może zdecydować się sięgnąć po pieniądze obywateli (przykładowo nacjonalizacja kapitałowego filaru emerytalnego na Węgrzech bądź jednorazowe opodatkowanie depozytów na Cyprze) co w krótkim okresie pozwala na poprawę bilansu, ale w długim może mieć katastrofalne skutki ze względu na utratę zaufania obywateli, biznesu i rynków finansowych.</p>
<p>Reformy strukturalne</p>	<p>Odpowiednio dobrane i skonstruowane reformy strukturalne są jednym z najważniejszych warunków udanej konsolidacji fiskalnej. Mają dwojaki wpływ na zacieśnienie. Po pierwsze mogą skutkować trwałą zmianą sposobu wydawania publicznych pieniędzy, znacząco zmniejszając wydatki (zwłaszcza reformy zwiększające elastyczność rynku pracy czy reformy systemu emerytalnego). Po drugie mogą one wspomóc wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i ogólne działanie gospodarki (zwłaszcza reformy rynku pracy oddziałujące na mechanizm ustalania płacy oraz reformy zwiększające poziom czynnika pracy i narodowych oszczędności w gospodarce), co może sprzyjać trwaniu i działaniu konsolidacji.</p>

Źródło: własne na podstawie Komisji Europejskiej (2007), IMF (2010), Strauch (2012), Barrios et. al. (2010)

2.

Case study

Finlandia 1993-1999

Sytuacja Wyjściowa

Finlandia musiała zmierzyć się z pęknięciem bańki spowodowanej przegrzaniem się gospodarki, a także poważnym kryzysem bankowym oraz znacznym spadkiem eksportu

Efektom boomu był wzrost jednostkowych kosztów pracy i w efekcie konkurencyjnością i bilansem płatniczym

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych większość zachodnioeuropejskich gospodarek dopadła recesja, która w niektórych krajach przerodziła się w poważny kryzys. Jednym z takich państw była Finlandia, która musiała zmierzyć się z pęknięciem bańki spowodowanej przegrzaniem się gospodarki w boomie lat 1985 – 1990 i związanym z tym poważnym kryzysem bankowym oraz spadkiem eksportu wynikającego z rozpadu jednego z ważniejszych partnerów eksportowych, czyli ZSRR (w 1991 eksport do ZSRR stanowił około 15% całości eksportu, jednak w ciągu następnego roku wolumen spadł o 70%) oraz recesją na zachodzie. Do pierwszej sytuacji doprowadziły trzy główne przyczyny (Honkapohja i Koskela 2001), mianowicie liberalizacja prawa bankowego pozwalająca na znaczne zwiększenie akcji kredytowej i przepływów kapitału (przy jednoczesnym braku odpowiedniego nadzoru), silna poprawa *terms of trade* spowodowana światowym spadkiem cen energii i wzrostem cen produktów leśnych oraz wreszcie niezbyt restrykcyjna polityka gospodarcza. Efektom boomu był wzrost jednostkowych kosztów pracy prowadzący z kolei do problemów z konkurencyjnością i bilansem płatniczym. Liberalizacja spowodowała również znaczny wzrost zadłużenia zarówno w sektorze gospodarstw domowych (w szczycie boomu zadłużenie gospodarstw domowych wzrosło o 20 punktów procentowych do 80% dochodu do rozporządzenia) jak i przedsiębiorstw (wzrost zadłużenia z 60% PKB do 80% PKB). Szybki, stymulowany kredytem wzrost popytu na nieruchomości doprowadził do znacznego wzrostu cen na

Wysokie stopy procentowe utrzymywane były w celu obrony fińskiej marki przed atakami spekulacyjnymi

rynku nieruchomości. Co istotne duża część tych długów została zaciągnięta w obcej walucie - w roku 1990 kredyty w walutach obcych stanowiły 39% całości zadłużenia przedsiębiorstw przy 23% w 1986. Jednak pod koniec lat osiemdziesiątych bank centralny zaczął mocno podnosić stopy procentowe i utrzymywać je w obronie przed atakami spekulacyjnymi rewaluującymi walutę (kurs był wtedy sztywny). Spowodowało to spadek popytu wewnętrznego i związane z tym bankructwa kilku znaczących przedsiębiorstw, co poskutkowało gwałtownymi spadkami na giełdzie i problemami innych spółek. Wreszcie swoje problemy ujawnia jeden z największych banków inwestycyjnych, Skopbank, który wymagał dokapitalizowania. Wybuchła panika, gwałtownie pogorszyły się wszystkie ważniejsze zmienne makroekonomiczne, wzrost gospodarczy spowolnił, bezrobocie gwałtownie wzrosło z niewielkiego do niemal masowego w zaledwie dwa lata. (przedstawione w tabeli 2).

Tabela 2. Sytuacja gospodarcza i pozycja fiskalna Finlandii przed podjęciem konsolidacji

	1991	1992	1993
Gospodarka			
Dynamika PKB	-6,00	-3,50	-0,80
Inflacja	4,31	2,92	2,19
Stopa zatrudnienia	70,69	65,51	61,42
Stopa bezrobocia	6,60	11,70	16,30
Krótkookresowe stopy procentowe	13,08	13,25	7,77
Długookresowe stopy procentowe	11,23	11,98	8,83
Sektor publiczny (%PKB)			
Dochody	56,19	56,98	56,64
Wydatki	57,14	62,44	64,87
*w tym odsetki	1,90	2,50	4,40
Bilans	-0,95	-5,46	-8,23
Bilans pierwotny	0,92	-2,93	-3,82
CAB	-0,11	-2,34	-4,39
CAPB	1,76	0,19	0,01
Dług publiczny	22,29	40,06	55,30

Źródło: własne na podstawie AMECO i OECD

Wybrany w roku 1991 koalicyjny rząd Partii Centrowej, Socjaldemokratów i Konserwatystów z premierem Esko Aho na czele rozpoczął dokapitalizowanie sektora bankowego (około 2 miliardy dolarów), utworzył instytucję zarządzającą kryzysem, zrestrukturyzował system bankowy i wprowadził tymczasowe (utrzymane do 1998

Dokapitalizowanie sektora bankowego, gwarancje na zobowiązania banków oraz działanie automatycznych stabilizatorów spowodowały znaczny wzrost wydatków, skutkujący pogorszeniem bilansu budżetu

Fińską konsolidację można podzielić na dwa etapy (1993 – 1995 i 1995 – 2000)

roku) gwarancje na wszystkie zobowiązania banków (Szczepańska i Sotomska-Krzysztofik 2007), co w połączeniu z działaniem automatycznych stabilizatorów dało znaczne zwiększenie poziomu wydatków (i tak już należących do grupy najwyższych wśród państw OECD), a za tym pogorszenie się bilansu budżetu i ponad dwukrotne zwiększanie się relacji długu do PKB (tutaj wpływ miał również spadek samego PKB oraz wzrost ceny długu, czyli tzw. *snow ball effect*⁶, który był odpowiedzialny za około jedną trzecią wzrostu długu w latach 1991 – 1993⁷). Jednakże już w 1992 roku widać było znaki, że kraj zaczął wychodzić z recesji (miało to związek z uwolnieniem mocno zawyżonego kursu fińskiej marki i spadkiem inflacji, co skutkowało wzrostem konkurencyjności i eksportu), a rząd widząc rosnące zadłużenie oraz chcący wprowadzić Finlandię do Unii Europejskiej zaczął sygnalizować chęć przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej (planując w 1995 roku powrót do poziomu wydatków z 1991 roku), wraz z programem poprawy efektywności sektora publicznego i reformami strukturalnymi. Pierwsze działania konsolidacyjne rozpoczęły się wraz z uchwaleniem budżetu na 1992 rok (OECD 1993), rząd zaś przyjmuje średniookresową strategię ograniczania deficytu i ustabilizowania długu poniżej 70% PKB do 1997 roku.

Działania konsolidacyjne

Podjęte działania trwały jednak dłużej, bo do końca tysiąclecia i spowodowały zarówno znaczne zmniejszenie się poziomu długu publicznego, jak i poprawę bilansów fiskalnych. Generalnie jednak fińską konsolidację można podzielić na dwa etapy – 1993 – 1995 i 1995 – 2000. Ogólnie w latach 1993 – 2000 dług publiczny zmalał z poziomu 55% PKB do 43% PKB, choć przez pierwsze lata był raczej stabilny, a saldo budżetu rokrocznie się poprawiało, wzrastając ostatecznie z ponad dziesięcioprocentowego deficytu do 7% PKB nadwyżki. Ukazane jest to na rysunku 1.

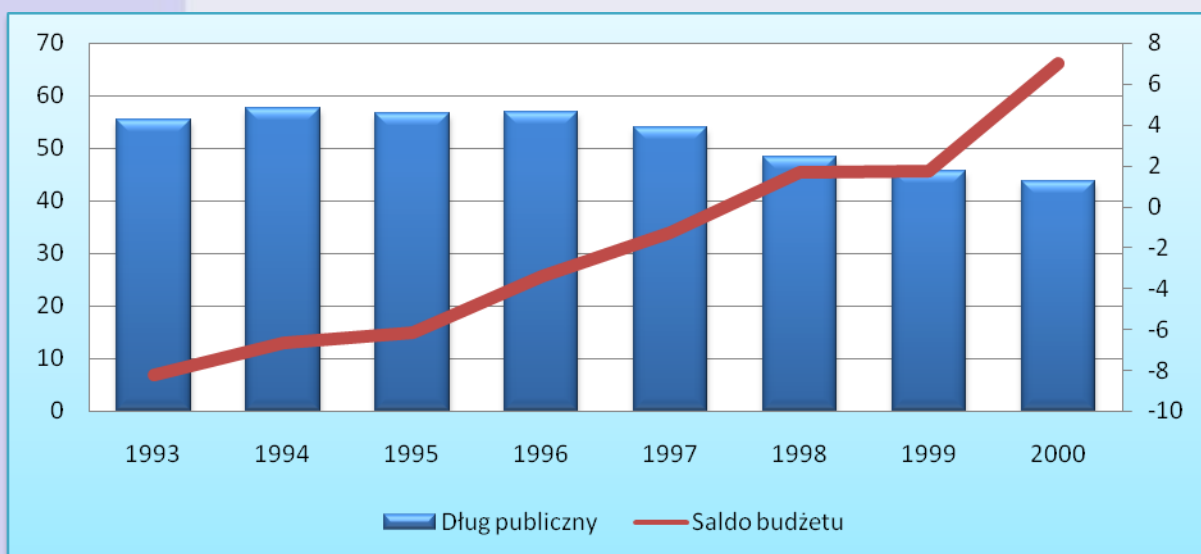
⁶ Zgodnie z matematyką długu, roczny wzrost relacji długu do PKB oblicza się w następujący sposób:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PB_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \frac{i_t - Y_t}{1 + Y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

gdzie t to dany rok, D to poziom długu, Y to nominalne PKB, PB to bilans pierwotny, y to tempo wzrostu nominalnego PKB, i to stopa procentowa papierów dłużnych, a SF to tak zwane *stock-flow adjustment* (zmienna ta zawiera w sobie między innymi zmiany w aktywach finansowych, prywatyzację, gwarancje dla sektora finansowego, zmiany wartości długu zaciągniętego w obcych walutach i inne różnice statystyczne między zmianą zadłużenia a deficytem/nadwyżką, pozytywna oznacza, że przyrost długu jest większy od rocznego deficytu). Wyrażenie w nawiasach to *snowballeffect*. Zatem w warunkach szybkiego wzrostu nominalnego PKB, deficyty nie muszą prowadzić do wzrostu długu.

⁷ Według danych AMECO

Rysunek 1. Dług publiczny i saldo budżetu Finlandii w % PKB w latach 1993 - 2000

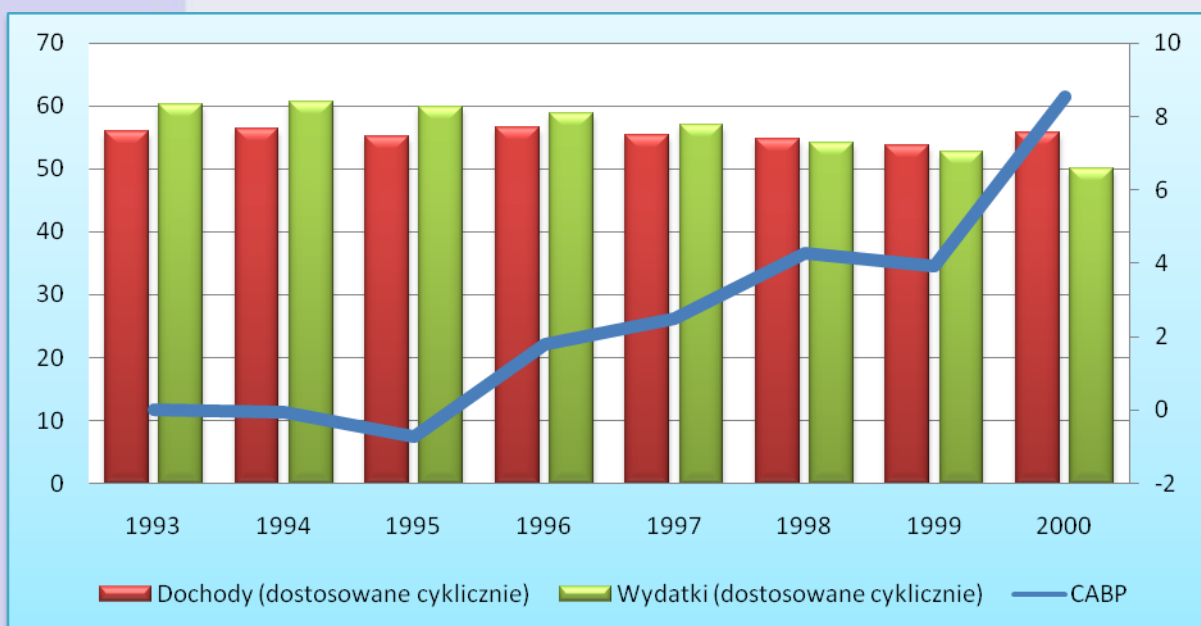


Źródło: własne na podstawie AMECO

Przejsie z deficytu do nadwyżki oparte było głównie na ograniczeniu wydatków publicznych

To stopniowe przechodzenie z deficytu do nadwyżki było głównie oparte na ograniczaniu wydatków publicznych, jednak zwiększoną aktywność działań rządu widać dopiero po roku 1995, od którego można dostrzec wzrost CAPB (co oznacza, że w latach 1993 – 1995 za zmniejszenie deficytu odpowiadały w dużej mierze inne niż polityka rządu czynniki, takie jak wzrost PKB czy spadek odsetek od długu) a także spadek cyklicznie dostosowanych wydatków budżetowych. Stosunek cyklicznie dostosowanych dochodów do PKB przez cały okres zacieśnienia pozostawały na tym samym poziomie, co pokazuje rysunek 2.

Rysunek 2. Cyklicznie dostosowane dochody i wydatki oraz CAPB Finlandii w % PKB w latach 1993 - 2000



Źródło: własne na podstawie AMECO

Redukcja zadłużenia zaczyna być widoczna dopiero od 1997 roku, gdy Finlandia zaczęła wykazywać nadwyżki pierwotne

Również dopiero po kilku latach od ogłoszenia przez rząd konsolidacji spadać zaczęła relacja długu do PKB. Jednak generalnie w latach 1993 - 1996 relacja ta była stabilna, głównie ze względu na wysokie gwarancje dla sektora bankowego, wysoki koszt odsetek i niski wzrost gospodarczy, a poprawa deficytu pierwotnego była zbyt mało znacząca by to zrównoważyć. Dopiero po 1997 roku, gdy zanotowano nadwyżki pierwotne, a sytuacja gospodarcza zaczęła się polepszać, następuje duże zmniejszenie się relacji zadłużenia do PKB. Do redukcji zadłużenia przyczyniała się również w niewielkim stopniu prywatyzacja, z tym że największe dochody z niej przypadły na ostatnie lata konsolidacji. Zmianę długu i jej główne czynniki przedstawia tabela 3. Zauważalna różnica w kształtowaniu się powyższych zmiennych związana jest z wyborami w roku 1995, i wprowadzeniem wielkiego programu reform obejmujących konsolidację, reformę instytucji fiskalnych, reformę systemu bankowego, reformę emerytur i rynku pracy. Zbiega to się również z wejściem Finlandii do Unii Europejskiej.

Tabela 3. Zmiany długu publicznego i jej składowe w latach 1993 - 2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Zmiana długu	15,24	2,33	-1,05	0,37	-3,07	-5,51	-2,68	-1,90
w tym:								
Snowball effect	3,97	1,32	-0,66	2,43	-0,19	-0,75	0,76	-0,62
*w tym wpływ wzrostu PKB	-0,43	-2,81	-4,60	-1,75	-4,38	-4,27	-2,25	-3,41
Stock flow adjustment	7,45	-1,53	-2,58	-1,26	0,02	0,42	1,29	8,54
*w tym prywatyzacja	0,87	0,86	0,95	0,84	0,28	1,18	2,43	2,67
Bilans pierwotny	-3,82	-2,55	-2,19	0,80	2,90	5,19	4,73	9,82

Źródło: własne na podstawie AMECO i www.privatizationbarometer.net

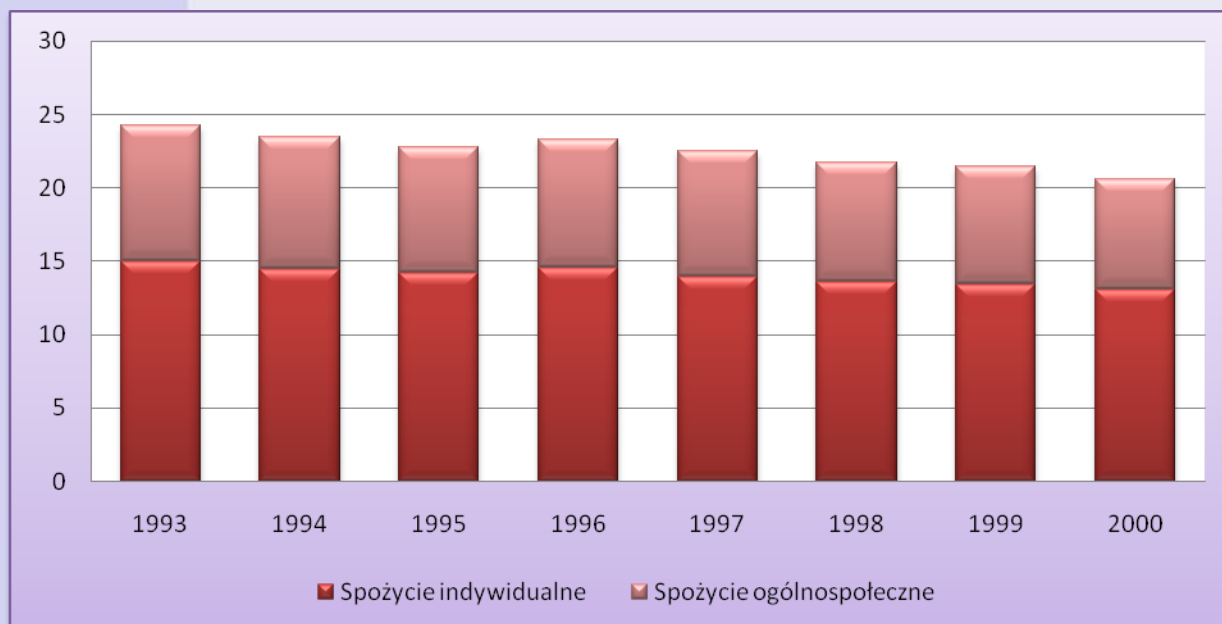
Jak już zostało wspomniane, jeżeli chodzi o strukturę zacieśnienia to głównym motorem konsolidacji były cięcia wydatków, głównie bieżących, wśród których można wyróżnić kilka najważniejszych cięć:

- Spadek zatrudnienia i cięcia płacach. Na początku dekady lat dziewięćdziesiątych zatrudnionych w fińskim sektorze publicznym było 534 tysiące osób. Liczba ta zmalała do 499 tysięcy w roku 1994⁸ (cięcia dotyczyły głównie niższych szczebli rządowych, gdzie zatrudnienie spadło o 8%), by następnie do końca dekady stopniowo wrócić do wyjściowego stanu. Podpisano również porozumienia płacowe zmniejszające ich dynamikę. Pozwoliło to na stopniowe ograniczanie rządowych wydatków na płace z 16,5% PKB do 13%.
- Zmniejszenie wydatków socjalnych. W 1995 roku rozpoczyna się program wsparcia zatrudnienia (o którym szerzej na dalszych stronach), a jedną z jego

⁸ Dane według Statistics Finland

części jest reforma aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy, celująca w zmniejszenie kosztów zasiłków w połączeniu ze zwiększeniem bodźców do podjęcia pracy. Jednocześnie przez całą dekadę trwa stopniowa reforma emerytalna (o której również szerzej na dalszych stronach), wzrasta między innymi wiek emerytalny, zmniejszone zostają przywileje osób zatrudnionych w budżetówce i zmieniony zostaje sposób kalkulacji podstawy świadczenia. Trochę mniej funduszy otrzymuje edukacja (choć wydatki na R&D wzrastają) i służba zdrowia (OECD 1998), choć zwiększona została ich efektywność. Dzięki temu ogólne spożycie sektora rządowego w latach zacieśnienia spada o około 4% PKB, co jest ukazane na rysunku 3., a wydatki na świadczenia społeczne spadają o prawie 7,5% PKB.

Rysunek 3. Spożycie ogólnospołeczne i indywidualne finansowane przez sektor gg. w Finlandii w latach 1993 - 2000



Źródło: własne na podstawie AMECO. Spożycie indywidualne - wartość wyrobów oraz usług przekazanych nieodpłatnie na rzecz sektora gospodarstw domowych. Obejmuje m.in. usługi z dziedziny oświaty i wychowania, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury, sztuki. Spożycie ogólnospołeczne - wartość przeznaczonych na spożycie wyrobów i usług nierynkowych, które nie posiadają indywidualnego odbiorcy.

- Cięcia w subsydiach (w latach 1993 – 2000 spadek o połowę), i transferach kapitałowych do rolnictwa i przedsiębiorstw. Zmniejszone transfery do niższych szczebli rządowych (spadek z 8,5% do niecałych 4% PKB pod koniec zacieśnienia) wymusiły ograniczenie ich wydatków, zwłaszcza w pierwszej fazie (1993 – 1995) konsolidacji. Ogólnie wydatki całkowite samorządów zmalały z 22,2% PKB w 1993 roku do 17,7% PKB w 2000, z tym, że tylko w latach 1993 – 1995 malały w wartościach absolutnych. Główne cięcia

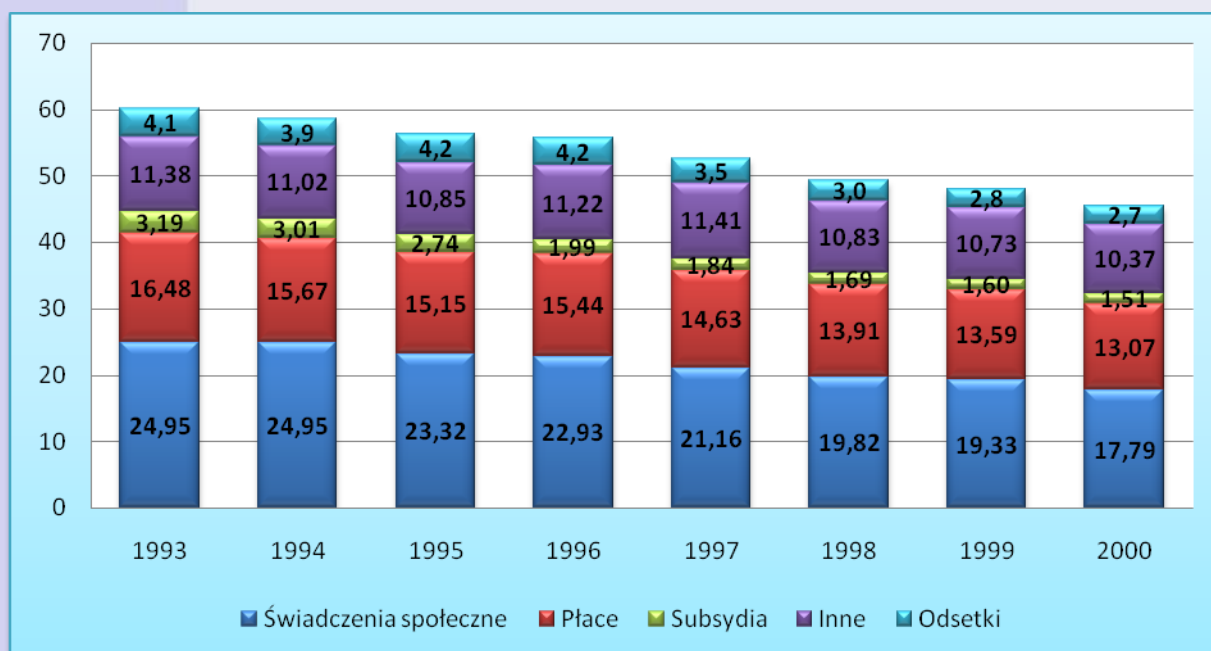
dotyczyły wydatków w ochronie zdrowia i edukacji⁹.

- Wraz z polepszeniem się sytuacji fiskalnej i gospodarczej malał zarówno wolumen jak i oprocentowanie długu, przez co udało się dwukrotnie zmniejszyć koszt odsetek (z 4,2% do 2,1% PKB)

Wydatki bieżące spadły w czasie konsolidacji o około 15% PKB (najbardziej w latach 1997 – 2000)

Dzięki temu ogólne wydatki bieżące spadły w czasie konsolidacji o około 15% PKB (co jest ukazane na rysunku 4). Dynamika tego spadku najwyraźniejsza jest w latach 1997-2000. Co ważne, niskie poziomy inflacji nie wpłynęły mocno na zmianę realnej dynamiki tych zmiennych. Jeżeli chodzi o rok 2000, to cięcia wydatków w nim spowodowane były chęcią uniknięcia przegrzania się gospodarki (od początku roku gwałtownie rósł popyt krajowy i ceny aktywów).

Rysunek 4. Zmiany wydatków bieżących z podziałem na kategorie według ESA95 w % PKB w latach 1993 - 2000



Źródło: własne na podstawie AMECO. Inne – zużycie pośrednie oraz inne wydatki bieżące.

Spadły również wydatki kapitałowe sektora rządowego, głównie dzięki zmniejszeniu się transferów kapitałowych i grantów do objętych kryzysem przedsiębiorstw. Niewielkie wahania następowały w inwestycjach publicznych (od 2,7% do 3% PKB), które jednak generalnie pozostały na niezmiennym poziomie do 1998 roku (na co wpływ mogło mieć wstąpienie do UE i możliwość skorzystania z funduszy) po którym zaczęły maleć.

⁹ Dane według Eurostatu

Dochody podatkowe podczas konsolidacji pozostały na wysokim poziomie, spadły natomiast dochody niepodatkowe

W przypadku dochodów sektora publicznego sprawa wygląda zgoła inaczej – generalnie dochody niepodatkowe w czasie zacieśnienia zmalały, podczas gdy podatkowe utrzymywały się tym samym wysokim poziomie. Wśród dochodów niepodatkowych o połowę wzrosły dochody kapitałowe, które jednak stanowią niewielką część wpływów do budżetu. Zmalała natomiast pozycja innych dochodów niepodatkowych, do których zalicza się między innymi wpływy ze sprzedaży dóbr i usług, co może być skutkiem prywatyzacji i zmniejszenia liczby przedsiębiorstw państwowych. Zmianę tych dochodów w relacji do PKB przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Dochody niepodatkowe w % PKB w latach 1993 - 2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dochody kapitałowe	0,44	0,39	0,36	0,49	0,55	0,57	0,61	0,65
Inne dochody niepodatkowe	11,34	9,28	9,81	9,64	8,89	8,38	7,59	8,31

Źródło: własne na podstawie AMECO

W dekadę lat dziewięćdziesiątych Finlandia wchodziła z bardzo wysokim opodatkowaniem pracy W czasie konsolidacji doszło do kilku znaczących zmian

W dekadę lat dziewięćdziesiątych Finlandia wchodziła z bardzo wysokim opodatkowaniem pracy z sześcioma progami podatkowymi (odpowiednio 7%, 17%, 21%, 27%, 33%, 39%), podatkiem CIT w wysokości 25%, składkach socjalnych na poziomie 27,5% (które w 1995 roku dobiły do 38%, OECD 1997), a po reformie z 1993¹⁰ roku jeszcze z podatkiem od kapitału w wysokości 25%. Poza tym czasie kryzysu lat 1990 – 1993 rozszerzono jeszcze bazę podatkową poprzez zniesienie wielu ulg (głównie mieszkaniowych i rodzinnych), wprowadzenie podatków środowiskowych i wprowadzenie zgodnie z zaleceniami Wspólnoty Europejskiej podatku VAT o głównej stawce 22% (wcześniej stosowano podatek obrotowy), dzięki czemu udało się uniknąć większego spadku dochodów (Saari 2001). Już po roku 1993, w czasie konsolidacji, doszło do kilku zmian:

- Stopa podatku CIT została zwiększona w 1996 roku z 25% do 28%, a następnie w 2000 roku do 29%. Jednocześnie nastąpił boom i dochody z tego podatku wzrosły z 1,8% PKB w 1995 roku (przed recesją w 1990 wynosiły 2% PKB) do 4,2% PKB w 1999 roku i 5,4% PKB w 2000 (Joumard i Suyker, 2002). Spowodowane to było przede wszystkim silnie poprawiającą się sytuacją gospodarczą oraz liberalizacją przepływów kapitału (i zniesieniem praw zabraniających cudzoziemcom nabywania udziałów i nieruchomości) i wstąpieniem do Unii Europejskiej, co wymusiło zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw. Nie bez wpływu na to miał gwałtowny rozwój sektora technologicznego z Nokią na czele. Ponieważ duża część tego podatku po podzieleniu idzie na konta władz lokalnych, duże zwiększenie dochodów pozwoliło na wspomniane wcześniej zmniejszenie transferów od

¹⁰ Reforma wprowadzała tak zwany *Dual income tax*, czyli podział dochodów gospodarstwa domowego na dochody z pracy (wynagrodzenie za pracę, emerytury, zasiłki itp.) i dochody z kapitału (dywidendy, odsetki itp.). W przypadku Finlandii niższe opodatkowanie dochodu z kapitału dało duże bodźce dla osób z najwyższych grup podatkowych do zmiany struktury swoich dochodów, co również było odpowiedzialne za wspomniane wcześniej duże zwiększenie się wpływów z podatków kapitałowych.

władz centralnych.

- Wzrost dochodów z podatku CIT został połączony z jednoczesnym spadkiem wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Nieznacznie zwiększona została kwota wolna od podatku, zmniejszone zostały wszystkie progi podatkowe (tabela 6). Był to jeden ze skutków porozumienia rządu z pracownikami (tzw. *Income policy agreements*, z roku 1995 i 1997). Wpływy z podatku PIT, które spadły w ciągu mocno w ciągu kryzysu, dzięki poprawie warunków ekonomicznych i stopniowemu wzrostowi zatrudnienia ustabilizowały się na poziomie 16% PKB w 1995 roku, jednak po wspomnianych obniżkach stawek podatkowych sięgnęły 14,7% i 15,1% PKB w latach 1999 i 2000 (Joumard i Suyker, 2002). Jednakże razem wpływy z podatków bezpośrednich rosły przez cały okres konsolidacji, dając ponad pięcioprocentowy wzrost do poziomu 21% PKB.

Tabela 5. Zmiany w stawkach podatkowych w okresie lat dziewięćdziesiątych

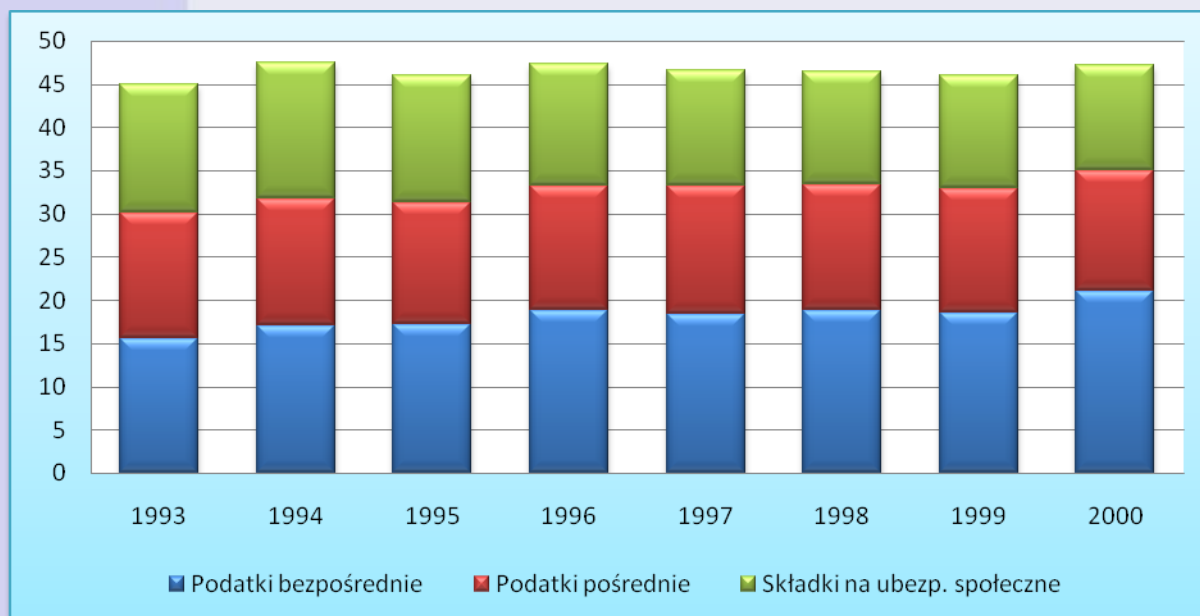
1991		1999	
Grupa podatkowa	Stawka	Grupa podatkowa	Stawka
0 — 6 728	0	0 — 7 905	0
6 728 — 9 419	7	7 905 — 10 596	5,5
9 419 — 11 773	17	10 596 — 13 455	15,5
11 773 — 16 482	21	13 455 — 18 837	19,5
16 482 — 25 901	27	18 837 — 29 601	25,5
25 901 — 46 252	33	29 601 — 52 475	31,5
46 252 — ...	39	52 475 — ...	38

Źródło: Joumard i Suyker 2002, grupy podatkowe w Euro.

- Dzięki reformie emerytalnej zmniejszono wydatki sektora ubezpieczeń społecznych, natomiast jego dochody generalnie się nie zmieniły. Na początku konsolidacji, by wyrównać związany ze spadkiem zatrudnienia spadek dochodów, zwiększono stawki składek. Jednak po 1995 roku, w związku z porozumieniami z pracownikami zmniejszono nieznacznie niektóre stawki, głównie składek chorobowych. Ogólnie w ciągu konsolidacji dochody absolutne, przy niewielkich spadkach stawek i rosnącym zatrudnieniu, pozostały na niezmiennym poziomie, co przy wzroście roli podatków bezpośrednich i wzroście PKB spowodowało spadek udziału składek socjalnych w ogólnym poziomie dochodów podatkowych w relacji do PKB

Ogólnie poziom dochodów podatkowych w latach 1993 – 2000 zmieniał się niewiele i zależał bardziej od sytuacji gospodarczej niż rzeczywistych reform podatkowych. W 1993 roku wynosiły około 45% PKB, natomiast w 2000 doszły do 47% PKB. Ogólne zmiany tych dochodów wraz z podziałem na podatkowe, pośrednie i składki socjalne przedstawia rysunek 5.

Rysunek 5. Zmiany dochodów podatkowych w % PKB w latach 1993 - 2000



Źródło: własne na podstawie AMECO

Fiński program konsolidacji był jednak tylko częścią większego pakietu reform, wśród których wiele przyczyniło się do jej sukcesu. Należy tutaj przede wszystkim wyróżnić:

Fiński program konsolidacji był częścią większego pakietu reform

- Zmiany w instytucjach fiskalnych – w 1992 roku parlament przyjął zmiany prawne pozwalające przegłosować obniżki wydatków zwykłą większością głosów (wcześniej potrzebne były dwie trzecie głosów), przez co trudniej było blokować wszelkie działania konsolidacyjne. Wraz z wejściem do Unii Europejskiej w 1995 roku, by zapewnić spełnienie kryteriów z Maastricht, wprowadzono reguły fiskalne – zbilansowanego budżetu i regułę długu. Jednocześnie w 1997 roku zaczął obowiązywać Pakt Stabilności i Wzrostu.
- Bank Centralny najpierw dewalutował, a potem „uwolnił” fińską markę, co doprowadziło do dużej deprecjacji i wzmocniło wzrost gospodarczy. Jednocześnie wprowadzony został cel inflacyjny na poziomie 2% w ujęciu rocznym.
- Dwukrotnie podpisano porozumienia między rządem, pracodawcami i pracownikami, które objęły większość pracujących obywateli. Pracownicy zgodzili się na ograniczone podwyżki płac w zamian za zmniejszenie stawek podatków i części składek socjalnych. Dzięki temu delikatnie zwiększona została moc nabywcza fińskich gospodarstw domowych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu obniżenia inflacji i stabilności płac.
- Reforma rynku pracy – dzięki programowi wsparcia zatrudnienia zmniejszona zostaje możliwość jednoczesnego otrzymywania emerytury i zasiłku dla

starszych osób długotrwało bezrobotnych (tzw. *Unemployment tunnel*, Räsänenet al. 2012), całkowicie zmieniona zostaje aktywna polityka rynku pracy, reformy dotyczą urzędy pracy, wprowadzone są definicje praw i obowiązków osób szukających pracy i uzależnienie otrzymywania zasiłku od uczestnictwa w ALMP (OECD 1998). Nie udaje się jednak istotnie zmniejszyć samej wysokości świadczeń a także w większym stopniu uelastyczyć rynek pracy – wskaźnik ochrony zatrudnienia OECD niewiele zmalał¹¹.

- Reforma emerytur – reformy systemu emerytalnego trwają stopniowo właściwie przez całą dekadę lat 90, a całkowity koniec reformowania systemu w planach ma przypaść na rok 2032. Zwiększono wiek emerytalny z 63 do 65 lat dla pracowników sektora publicznego, zniesiono również większość ich przywilejów i zmniejszono stopę akumulacji, upodobniając wielkość świadczeń do tych dla zatrudnionych w sektorze prywatnym. Początkowo obowiązywało to tylko nowych pracowników służby cywilnej, ale od 1995 roku nowe zasady obowiązują wszystkich poniżej 55 roku życia. W latach 1994 – 1996 podwyższono minimalny wiek uprawniający do przejścia na wcześniejszą emeryturę z 55 do 58 lat, natomiast zmniejszono ten wiek dla emerytur częściowych z 60 do 58 lat. Zwiększono stopę akumulacji dla pracujących w wieku od 60 do 64 lat z półtora do 2,5% w celu zwiększenia bodźców dla dłuższego pozostania na rynku pracy. Zmieniono sposób kalkulacji świadczenia i zwiększono okres czasu z którego świadczenie ma być kalkulowane (z czterech ostatnich lat pracy do dziesięciu, później stopniowo okres ten miał być jeszcze zwiększany). Poza tym w 1994 roku emerytury nie zostały waloryzowane o stopę inflacji. W 1997 roku zezwolono prywatnym funduszom na inwestowanie w bardziej ryzykowne aktywa (np. akcje). Ogólnie, między innymi dzięki tym działaniom, zatrudnienie w przedziale wiekowym 55-65 lat wzrosło z 35% w 1995 roku do około 42% na koniec konsolidacji (a w dalszym okresie do prawie 59% w 2008)¹².
- Przeprowadzono liberalizację prawa dotyczącego przepływów kapitału, zniesiono prawa zabraniających cudzoziemcom nabywania udziałów i nieruchomości, sprywatyzowano część największych spółek (głównie w telekomunikacji, ogólnie w latach konsolidacji odnotowano 45 transakcji na sumę 15,5 mld. USD), zrestrukturyzowano system bankowy

Na okres konsolidacji przypadły rządy trzech gabinetów. W latach 1991-1995 rządy sprawowała koalicja złożona z przedstawicieli Patrii Centrum (partia ludowa, 55 posłów na 200, 8 ministrów), Koalicji narodowej (konserwatywni liberałowie, 40

¹¹ Z 2,33 do 2,09, gdzie 6 to najwyższy współczynnik ochrony, zaś 0 najniższy. Więcej: <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

¹² Więcej o reformach świadczeń społecznych w Finlandii pisze Katarzyna Michalska w analizie FOR „*Jak zwiększyć aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym? Przykład Finlandii*”, <http://www.for.org.pl/pl/a/2317,Analiza-152012-Jak-zwiekszyz-aktywnosc-zawodowa-osob-w-wieku-przedemerytalnym-Przyklad-Finlandii>

posłów, 6 ministrów), mniejszości szwedzkiej (22 posłów, 2 ministrów) i Chrześcijańskich Demokratów (7 posłów, 1 minister). W wyborach w roku 1995 zwyciężyła dotychczas opozycyjna Socjaldemokracja (63 posłów, 7 ministrów), która weszła w koalicję z Koalicją Narodową (39 posłów, 5 ministrów), mniejszością szwedzką (12 posłów, 2 ministrów), Sojuszem Lewicy (22 posłów, 2 ministrów) Zielonymi (9 posłów, 1 minister). Jeden minister był niezależny (Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa). Premierem został Paavo Lipponen. Gabinet ten rozpoczął w 1995 roku kompleksowe reformy i zwiększył w porównaniu z poprzednikami działania konsolidacyjne, co widać na przedstawionych wcześniej wykresach i tabelach.

Sytuacja gospodarcza w trakcie i po konsolidacji

Sytuacja gospodarcza w jakiej znalazł się kraj w pierwszej połowie dekady lat dziewięćdziesiątych zmotywowała polityków do działań, co wraz z korzystną sytuacją gospodarczą i mocnym eksportem w drugiej połowie lat 90 było głównym czynnikiem sukcesu fińskiego zacieśnienia. Już w 1994 roku nastąpiło odbicie, a po wstąpieniu do UE poziom wzrostu gospodarczego w ujęciu rocznym nie spadł ani razu poniżej 3%, osiągając w czasie konsolidacji średnią 3,86%, co pozwoliło na dłuższe i pełniejsze działania zacieśniające finanse publiczne. Z drugiej strony w czasie kryzysu nastąpił największy w historii kraju skok bezrobocia, które pozostało dwucyfrowe prawie do końca dekady. Zatrudnienie zaczęło rosnąć dopiero w 1995 roku, jednak w okresie konsolidacji nie zdołało wrócić do przedkryzysowych poziomów. Dane te przedstawia tabela 6.

Korzystna sytuacja gospodarcza i mocny wzrost eksportu w drugiej połowie lat 90 były głównymi czynnikami sukcesu fińskiego zacieśnienia

Tabela 6. Sytuacja gospodarcza przed i w trakcie konsolidacji

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dynamika PKB	-6,00	-3,50	-0,80	3,70	4,00	3,60	6,20	5,00	3,90	5,30
Dynamika zatrudnienia	bd	-7,04	-6,00	-0,91	2,26	1,46	1,67	2,37	3,16	1,68
Stopa zatrudnienia	70,69	65,51	61,42	60,68	61,92	62,79	63,54	64,78	66,64	67,53
Bezrobocie	6,60	11,70	16,30	16,60	15,40	14,60	12,70	11,40	10,20	9,80
Średnia miesięczna płaca	1679	1712	1711	1746	1823	1890	1922	2012	2061	2162

Źródło: własne na podstawie AMECO, UNECE i OECD, płaca w walucie krajowej (po 1999 euro)

Patrząc na wkład poszczególnych czynników w wzrost gospodarczy (tabela 7) – konsumpcję, inwestycje, oraz import i eksport widać, że głównym motorem napędowym wzrostu był eksport, a następnie inwestycje i odbicie w konsumpcji prywatnej.

Tabela 7. Wkład poszczególnych zmiennych do wzrostu gospodarczego w latach 1993 - 1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Konsumpcja prywatna	-1,95	1,32	2,43	1,97	1,73	2,36	1,39	1,12
Konsumpcja publiczna	-1,12	0,15	0,53	0,62	0,94	0,41	0,29	0,07
Inwestycje	-2,73	-0,03	2,37	1,59	1,89	2,08	0,64	1,26
Zmiana stanu zapasów	0,52	2,08	0,10	-1,34	0,68	0,55	-0,91	1,05
Eksport netto, w tym:	3,92	0,82	0,59	0,06	1,60	0,86	2,99	1,74
Eksport	4,24	4,36	2,97	2,16	5,19	3,58	4,28	6,70
Import	-0,32	-3,54	-2,38	-2,10	-3,59	-2,71	-1,29	-4,96
Wzrost	-0,80	3,70	4,00	3,60	6,20	5,00	3,90	5,30

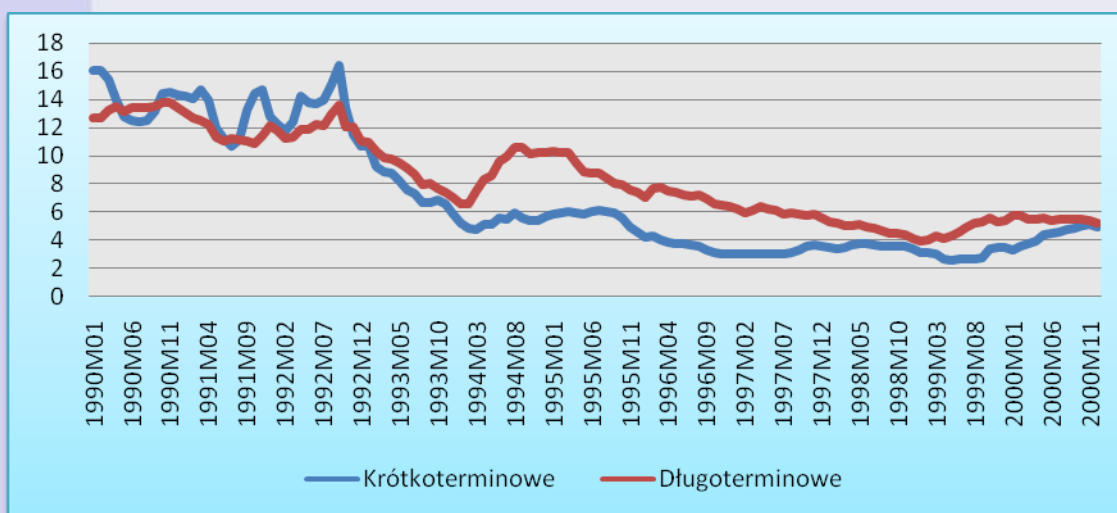
Źródło: własne na podstawie AMECO

Gwałtowny wzrost eksportu był efektem wzrostu konkurencyjności fińskich przedsiębiorstw

Konsumpcja prywatna po kryzysie zaczęła ponownie rosnąć od początku 1994 roku i do końca okresu konsolidacji zwiększała się o średnio 3% rocznie, w połowie 1997 roku przekraczając poziom sprzed kryzysu¹³. Wzrost konsumpcji ograniczany był spadkiem świadczeń socjalnych, ograniczaniem wzrostu płac i przede wszystkim wysokim bezrobociem, które do niemal końca zacieśnienia było dwucyfrowe. Same nastroje konsumentów zaczęły się poprawiać już od końca 1992 roku (ze spadkiem w latach 1994-1995 związanym z negocjacjami płacowymi z rządem). Gwałtowny wzrost eksportu spowodowany był dużym zwiększeniem się konkurencyjności fińskich przedsiębiorstw, na co złożyło się kilka czynników. Po pierwsze, jak już zostało wcześniej wspomniane, bank centralny ustanowił płynny kurs uprzednio przewartościowanej fińskiej marki, co spowodowało jej mocną deprecjację w latach 1991 – 1993 (średni kurs fińskiej marki wobec ECU spadł w ciągu tego okresu o około jedną czwartą). Deprecjacja kursu pozwoliła na czynnik drugi, czyli luzowanie polityki pieniężnej (wcześniejsze wysokie stopy procentowe były próbą obrony sztywnej waluty, rysunek 6). Spadały zarówno stopy krótkookresowe (co było również związane ze spadkiem presji płacowej i stabilizacją sytuacji zewnętrznej), jak i rentowność 10 letnich obligacji rządowych (związane z większym zaufaniem będącym skutkiem polepszania się sytuacji gospodarczej i zapowiedzi reform strukturalnych i fiskalnych).

¹³ Według danych Eurostat

Rysunek 6. Stopy procentowe w latach 1990 - 2000

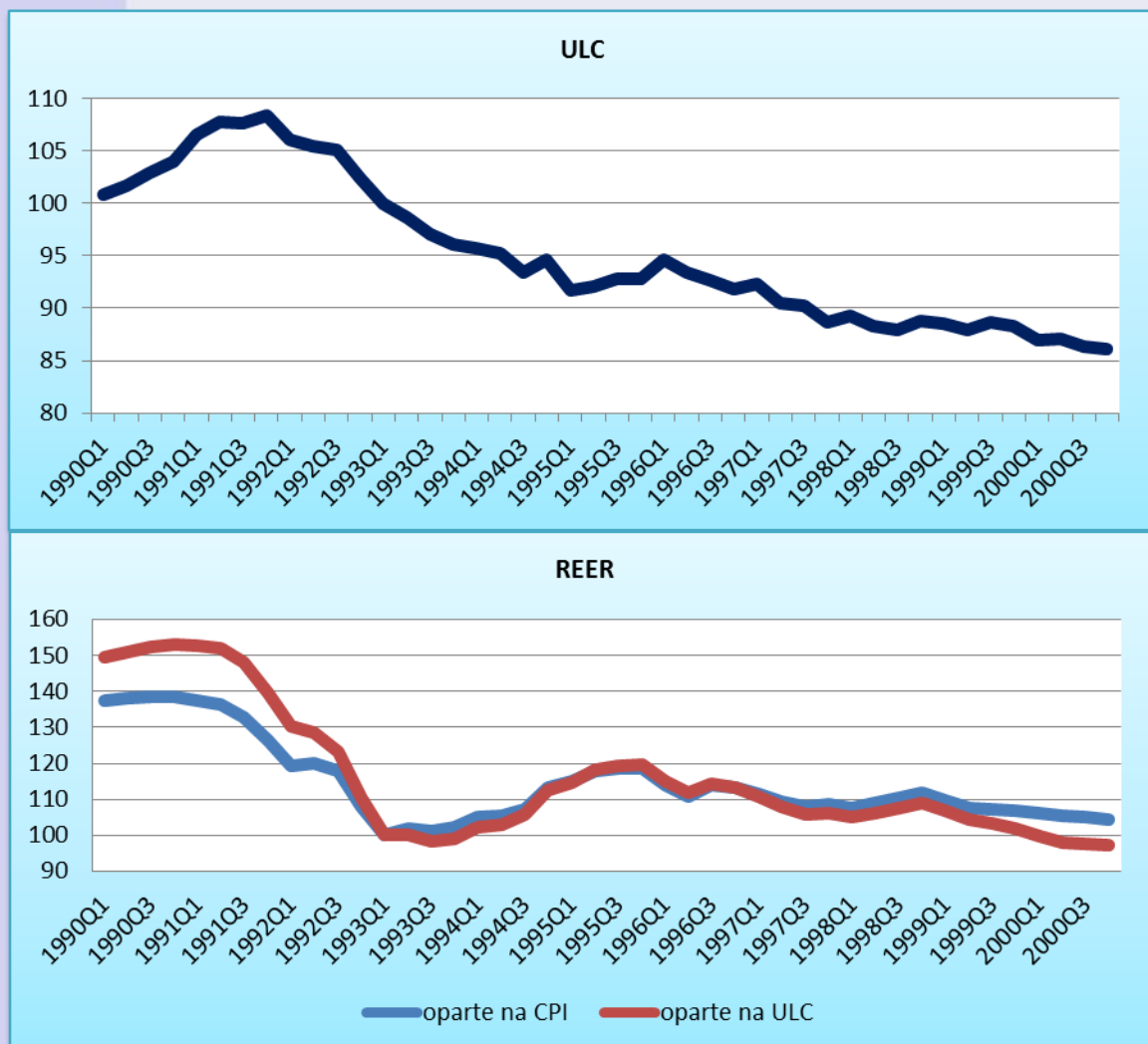


Źródło: własne na podstawie Eurostat, dane miesięczne

Reformy strukturalnie i porozumienia z pracownikami podpisane przez rząd pozwoliły na stopniowy spadek jednostkowych kosztów pracy i w efekcie zwiększenie się konkurencyjności kosztowej fińskiej gospodarki

Jednocześnie przyjęcie strategii celu inflacyjnego na poziomie 2% spowodowało zwiększenie poczucia stabilności pracowników dzięki czemu możliwe było podpisanie z nimi porozumień płacowych i zastosowanie innych działań strukturalnych, przez co udało się utrzymać w ryzach ogólne koszty pracy. Jeszcze przed konsolidacją w 1992 i 1993 roku rząd wynegocjował z pracownikami zamrożenie płac, które w połączeniu z dużym spadkiem zatrudnienia, przy jednoczesnym niższym spadku produktywności, w czasie kryzysu spowodowały gwałtowny spadek ULC (z ang. *Unit Labour Cost*, jednostkowe koszty pracy). W momencie polepszenia się sytuacji w roku 1994 i 1995 nastąpiły podwyżki płac skutkujące wzrostem ULC, jednakże reformy strukturalnie i kolejne porozumienia z pracownikami podpisane przez rząd pozwoliły na stopniowy spadek jednostkowych kosztów pracy w latach 1996 – 2000 (rysunek 7). Ostatecznie dzięki temu udało się w ciągu okresu konsolidacji stopniowo zwiększać konkurencyjność kosztową fińskiej gospodarki wobec najważniejszych partnerów handlowych, mimo, że po gwałtownych kryzysowych dostosowaniach w latach 1991 – 1993 zaczęła ponownie spadać w momencie aprecjacji kursu i wychodzenia z recesji. Stopniowy wzrost konkurencyjności od 1995 roku można dojrzeć po kształtowaniu się realnych efektywnych kursów walutowych na rysunku 7.

Rysunek 7. Realne jednostkowe koszty pracy i REER w latach 1990 - 2000



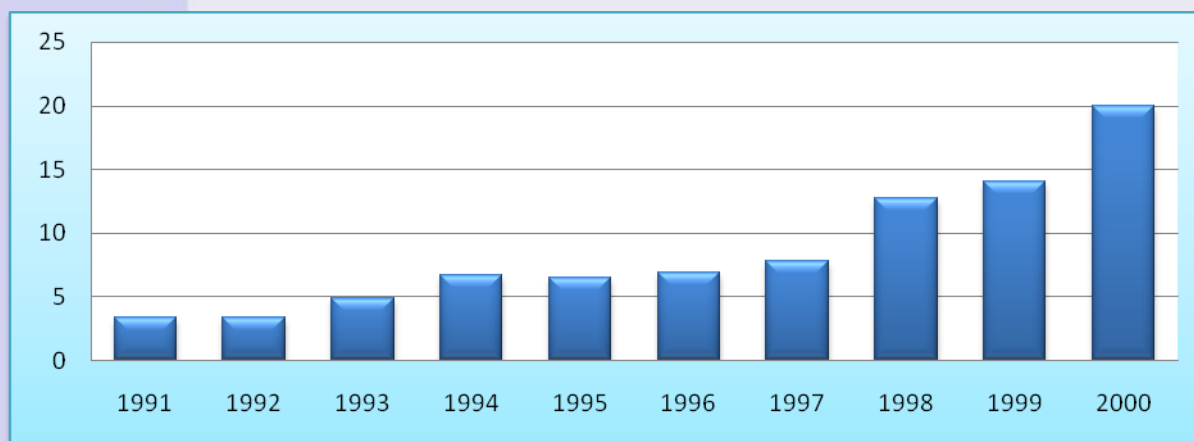
Źródło: własne na podstawie Eurostat, dane kwartalne, 1993Q1 = 100

Zniesienie wielu ograniczeń dotyczących przepływu kapitału wraz z wejściem do UE oraz poluzowaniem polityki pieniężnej dało impuls do wzrostu inwestycji

W przypadku inwestycji, kluczowe było poluzowanie polityki pieniężnej oraz wejście do UE i liberalizacja przepływów kapitału. Przedsiębiorstwa dzięki rządowym porozumieniom z pracownikami miały do dyspozycji dobrze wykwalifikowaną siłę roboczą po konkurencyjnej cenie, a niskie stopy procentowe i odrodzenie sektora bankowego zachęcały do zaciągania kredytów na inwestycje. Liberalizacja prawa dotyczącego przepływów kapitałowych i prawa właścicielskiego oraz podatkowego w połączeniu z wejściem do Unii Europejskiej i prywatyzacją wielu przedsiębiorstw państwowych pozwoliły na łatwiejsze przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, których napływ w okresie konsolidacji wzrósł kilkukrotnie, co pokazuje rysunek 8. Jednocześnie większość inwestycji koncentrowało się na konkurencyjnych i produktywnych sektorach. Fińska gospodarka stała się bardziej kapitałochłonna i innowacyjna. Liczba przedsiębiorstw w sektorze wysokich technologii w latach 2005 wzrosła o 36% (przy jednoczesnym spadku liczby przedsiębiorstw produkcyjnych z sektora „low-tech” o 15%) zatrudnienie w nich wzrosło o około połowę, a obroty

i wartość produkcji wzrosły niemal trzykrotnie¹⁴ (za co jednak w dużej mierze odpowiada sukces fińskiej Nokii). Z drugiej strony trzeba dodać, że szybkie przestawienie się na nowoczesną i zautomatyzowaną produkcję powodowało utrzymywanie się wysokiego bezrobocia wśród starszych pracowników o niskich kwalifikacjach, na których pracę popyt systematycznie malał (Michalska 2012).

Rysunek 8. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w % PKB w Finlandii w latach 1993 - 2000



Źródło: własne na podstawie UNCTAD

Podsumowując należy podkreślić, że kluczem do sukcesu był mocny wzrost eksportu, który pozwolił na solidny wzrost gospodarczy i dzięki któremu cięcia wydatków były mniej odczuwalne. Jednocześnie w czasie konsolidacji nastąpiła zmiana jakościowa w fińskich przedsiębiorstwach, które wraz z otwarciem się na wspólny rynek nastawiły się na konkurencję i *know-how*. W nową dekadę Finlandia weszła z bezrobociem na poziomie 9% i dość wysokim wzrostem PKB, który do 2008 roku wyniósł średnio około 3% (ze spowolnieniem w latach 2001-2003 spowodowanym prawdopodobnie kryzysem tzw. *dotcomów*). W nowym milenium eksport pozostał główną siłą napędzającą wzrost.

Państwa bałtyckie 2008-2012

Sytuacja wyjściowa

Litwa, Łotwa i Estonia są doskonałym przykładem małych otwartych gospodarek zależnych w dużej mierze od eksportu i kapitału zagranicznego, które dużo mocniej odczuwają recesję w przypadku wystąpienia kryzysów finansowych. W okresie po wstąpieniu do Unii Europejskiej trzy kraje bałtyckie weszły na drogę szybkiego rozwoju. Wysoki wzrost gospodarczy w połączeniu z sukcesami w polityce fiskalnej (minimalne w porównaniu do innych członków wspólnoty poziomy zadłużenia) i konwergencji do poziomu najbogatszych państw UE spowodował, że zaczęto mówić o „bałtyckich tygrysach”. Jednakże szybki rozwój wkrótce miał stać się przekleństwem, gdyż boom przerodził się w bańkę, gospodarki się przegrzały, a ich strukturalne

Państwa bałtyckie są doskonałym przykładem małych otwartych gospodarek, które dużo mocniej odczuwają skutki kryzysów finansowych

¹⁴ Dane według Eurostat

Integracja ze wspólnotą spowodowała znaczący wzrost importu i eksportu oraz przepływów kapitału, który za pomocą taniego kredytu zaczął finansować inwestycje i konsumpcję prywatną

Wraz z nastąpieniem kryzysu finansowego kraje bałtyckie zostały uderzone w filary swojego wzrostu

słabości w połączeniu wystąpieniem kryzysu po upadku Lehman Brothers doprowadziły do największej recesji w krótkiej historii ich państwowości i jednej z największych w owym czasie na świecie¹⁵.

Wszystko zaczęło się w okresie poprzedzającym wejście państw bałtyckich do UE, w którym przeprowadzono reformy stymulujące wzrost gospodarczy. Integracja ze wspólnotą spowodowała znaczący wzrost importu i eksportu oraz przepływów kapitału, zwłaszcza skandynawskiego, który za pomocą taniego kredytu zaczął finansować inwestycje i konsumpcję prywatną. Sektor bankowy przeżył ogromny boom, a wskaźnik kredytów do depozytów wzrósł niemal dwukrotnie (zwłaszcza w okresie tuż przed samym kryzysem, ogólnie kredyty dla sektora prywatnego sięgały tuż przed kryzysem około 100% PKB w Łotwie i Estonii oraz około 65% na Litwie¹⁶), pieniądze podobnie jak w innych państwach pompowane były w rynek mieszkaniowy. Wzrost gospodarczy był bardzo wysoki (w latach 2004 - 2007 wynosił średnio 8,2% PKB dla Litwy, 10,4% dla Łotwy i 8,5% dla Estonii), a bezrobocie było niskie i bliskie naturalnemu (m. in. dzięki dużej emigracji), co spowodowało dużą presję płacową (płace rosły dużo szybciej niż produktywność¹⁷, co było związane z powiązaniem większości inwestycji z sektorami mniej produktywnymi, wytwarzającymi dobra niehandlowe, takimi jak np. budownictwo). Wszystkie trzy kraje powiązały swoją walutę z Euro (Litwa i Estonia izbą walutową), dzięki czemu mniejsze było ryzyko kursowe, bank centralny prowadził luźną politykę monetarną (Medaiskytė i Klyvienė 2012). Szybki rozwój wśród partnerów handlowych napędzał eksport. Ostatecznie jednak gospodarka zaczęła wykazywać oznaki przegrzania – wzrosła inflacja, spadła konkurencyjność, a inwestycje rosły szybciej od oszczędności (oprócz Estonii). Problemem było również trzymanie większości kredytów w walutach obcych, co przy ewentualnych problemach z konkurencyjnością wykluczało dewaluację waluty. Wraz z nastąpieniem kryzysu finansowego kraje bałtyckie zostały uderzone w filary swojego wzrostu – drastycznie spadły napływy kapitału, zacieśniona została polityka kredytowa (kryzys ujawnił niską jakość już zaciągniętych kredytów), spółki matki wyciągały kapitał na zewnątrz, spadł popyt wewnętrzny oraz zewnętrzny (przez co mocno zmalał eksport, Mezo i Bagi 2012). W efekcie gospodarki wszystkich trzech krajów zapadły się, pękła bańka mieszkaniowa, a wszelkie dane makroekonomiczne wręcz „zjechały” ostro w dół (tabela 8).

¹⁵ Państwa bałtyckie były wśród pięciu najbardziej dotkniętych kryzysem państw na świecie (mierzone spadkiem poziomu PKB)

¹⁶ Według danych agencji Fitch

¹⁷ Luka między dynamiką wzrostu płac a dynamiką wzrostu produktywności może być również interpretowana jako część popytu krajowego przekraczająca podaż, kreującą dużą presję inflacyjną.

Tabela 8. Sytuacja gospodarcza i pozycja fiskalna państw bałtyckich przed podjęciem konsolidacji

	Litwa			Łotwa			Estonia		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Gospodarka									
Dynamika PKB	9,80	2,90	-14,80	9,60	-3,30	-17,70	7,50	-4,20	-14,10
Inflacja	5,7	10,9	4,5	10,10	15,40	3,50	6,60	10,36	-0,08
Stopa zatrudnienia	64,90	64,30	60,10	68,30	68,60	60,90	69,40	69,80	63,50
Stopa bezrobocia	3,80	5,30	13,60	6,50	8,00	18,20	4,60	5,50	13,80
Krótkookresowe stopy procentowe	5,11	6,04	7,07	8,68	8,00	13,09	4,88	6,67	5,92
Długookresowe stopy procentowe	4,55	5,61	14,00	5,28	6,43	12,36	6,09	8,16	7,78
Sektor publiczny									
Dochody	33,63	33,95	34,28	35,57	34,85	33,99	36,37	36,72	43,46
Wydatki	34,63	37,25	43,71	35,95	39,09	43,71	33,98	39,67	45,48
*w tym odsetki	0,70	0,70	1,30	0,40	0,60	1,50	0,20	0,20	0,20
Bilans	-1,01	-3,29	-9,43	-0,39	-4,23	-9,72	2,39	-2,95	-2,02
Bilans pierwotny	-0,31	-2,62	-8,17	-0,01	-3,65	-8,26	2,55	-2,74	-1,81
CAB	-4,40	-5,74	-6,32	-4,39	-5,99	-6,04	-1,10	-4,26	0,78
CAPB	-3,70	-5,06	-5,05	-4,01	-5,39	-4,53	-0,93	-4,06	0,99
Dług publiczny	16,83	15,52	29,32	9,04	19,78	36,75	3,69	4,54	7,20

Źródło: własne na podstawie AMECO, OECD i LABORSTAT

We wszystkich krajach rządy postawiły na dużą i opartą na wydatkach konsolidację fiskalną oraz reformy strukturalne

Spowodowało to duży wzrost deficytów budżetowych, których sfinansowanie było utrudnione ze względu na zamknięcie się rynków finansowych i gwałtowny wzrost premii za ryzyko. Mimo to relacja długu do PKB w Estonii i Litwie wzrosła prawie dwukrotnie, a na Łotwie czterokrotnie w latach 2007-2009. Jednocześnie wystąpiła silna presja na dewaluację waluty. Ostatecznie aby móc sfinansować deficyty, Litwa, Łotwa i Estonia musiały wybrać albo dewaluację walut (co wiązałoby się ze wspomnianymi wcześniej problemami z dużą ilością kredytów w walutach obcych oraz zwiększoną presją inflacyjną), dewaluację wewnętrzną (reformy strukturalne i konsolidacja fiskalna dążące do przywrócenia konkurencyjności) bądź wreszcie pomoc z zewnątrz. We wszystkich krajach rządy postawiły na dużą i opartą na wydatkach konsolidację fiskalną oraz reformy strukturalne (choć najbardziej dotknięta kryzysem Łotwa¹⁸ musiała skorzystać z pożyczki IMF). Dostosowania rozpoczęły się w 2009 roku.

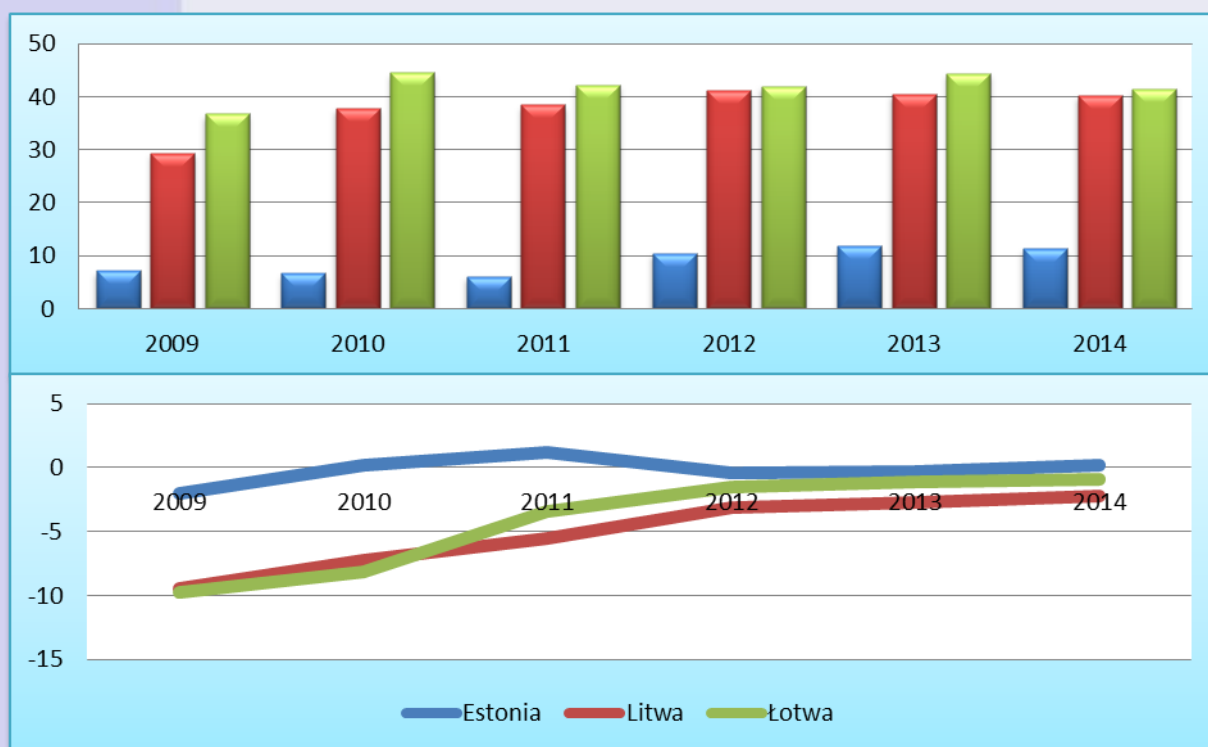
¹⁸ Problemem na Łotwie była struktura własnościowa sektora bankowego – o ile w Estonii i na Litwie banki były zagraniczne i ich problemy wzięły na siebie zagraniczne centrale, tak na Łotwie problemami lokalnego Parexu musiał się zająć rząd łotewski.

Konsolidacja fiskalna państw bałtyckich miała stosunkowo duży rozmiar w krótkim okresie czasu

Działania konsolidacyjne

Konsolidacja fiskalna państw bałtyckich miała stosunkowo duży rozmiar w krótkim okresie czasu. W tym momencie trzeba rozdzielić Estonię, która prowadziła zachowawczą politykę fiskalną jeszcze przed kryzysem i której deficyt gwałtownie się nie pogorszył (w 2011 Estonia zaliczyła nawet nadwyżkę), od Łotwy i Litwy, których pozycja fiskalna pogorszyła się znacznie i które wymagały dużego impulsu. W ciągu dwóch lat kraje te poprawiły swój bilans o odpowiednio 6% PKB dla Łotwy i ponad 8% PKB dla Litwy, a według prognoz KE w następnych trzech latach deficyt będzie dalej spadał. We wszystkich państwach udało się również ustabilizować wzrost długu, co pokazuje rys. 9.

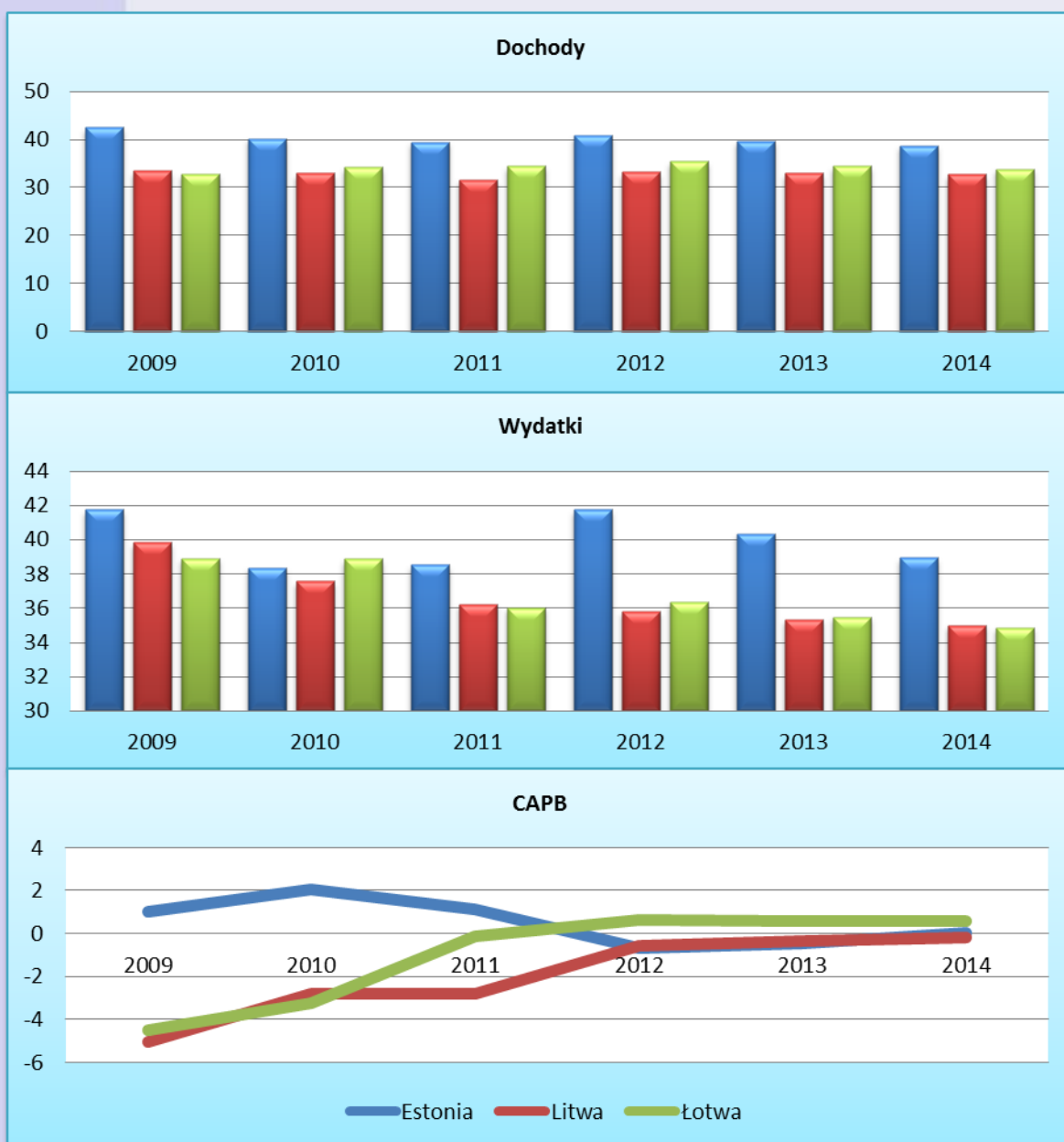
Rysunek 9. Dług publiczny i saldo budżetu państw bałtyckich w % PKB w latach 2009 - 2014



Źródło: własne na podstawie AMECO, po 2012 roku prognozy KE

Ograniczanie deficytu oparte było w większej mierze na cięciu wydatków niż wzroście dochodów. Cyklicznie dostosowane dochody w latach 2009 – 2012 generalnie się nie zmieniły, będąc najwyższymi w Estonii (w okolicach 40%). Silne działania rządzących podczas pierwszych lat konsolidacji wskazują duże spadki cyklicznie dostosowanych wydatków (choć w Estonii w 2012 jednak znów odbiły – o przyczynach dalej). Według prognoz w następnych latach wydatki będą dalej maleć. Dzięki temu w Łotwie i na Litwie nastąpiła duża, ponad 4% PKB poprawa CAPB, który w dalszych latach będzie się stabilizował w okolicy -0,5% – 0% PKB co pokazuje rysunek 10.

Rysunek 10. Cyklicznie dostosowane dochody i wydatki oraz CAPB państw bałtyckich w % PKB



Źródło: własne na podstawie AMECO, po 2012 roku prognozy KE

W przypadku długu publicznego głównymi „winowajcami” szybkiego jego narastania były wysokie stopy procentowe i wysoki spadek PKB (najbardziej dotkliwie w przypadku Łotwy), jednakże już w 2011 roku wzrost został przywrócony, dzięki czemu przyrost długu zaczął się zmniejszać. Najmniej problemów z deficytem i przyrostem zadłużenia miała Estonia, która również w największym stopniu skorzystała z prywatyzacji. Główne czynniki zmiany przyrostu długu przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Zmiany długu publicznego i jej składowe w latach 2009 - 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Estonia	Zmiana długu	2,66	-0,52	-0,57	4,40	1,34	-0,58
		w tym:					
	<i>Snow ball efect</i>	1,03	-0,14	-0,54	-0,18	-0,42	-0,60
	*w tym wpływ wzrostu PKB	0,82	-0,28	-0,68	-0,35	-0,61	-0,80
	<i>Stock flow adjustment</i>	-0,18	-0,09	1,26	4,27	1,59	0,39
	*w tym prywatyzacja	2,42	2,28	0,07	bd	bd	bd
	Bilans pierwotny	-1,81	0,29	1,28	-0,30	-0,17	0,38
Litwa	Zmiana długu	13,79	8,58	0,61	2,64	-0,68	-0,16
		w tym:					
	<i>Snow ball efect</i>	4,62	0,77	-2,17	-0,05	-0,23	-0,54
	*w tym wpływ wzrostu PKB	3,35	-1,01	-3,94	-2,07	-2,30	-2,56
	<i>Stock flow adjustment</i>	1,01	2,39	-0,95	1,63	-1,08	0,23
	*w tym prywatyzacja	0,00	0,00	2,65	bd	bd	bd
	Bilans pierwotny	-8,17	-5,42	-3,74	-1,05	-0,63	-0,16
Łotwa	Zmiana długu	16,96	7,80	-2,32	-0,31	2,52	-2,91
		w tym:					
	<i>Snow ball efect</i>	6,07	2,23	-3,18	-1,53	-0,70	-1,04
	*w tym wpływ wzrostu PKB	4,56	0,82	-4,65	-3,10	-2,25	-2,68
	<i>Stock flow adjustment</i>	2,63	-1,16	-1,09	1,30	3,69	-1,15
	*w tym prywatyzacja	1,80	0,38	0,38	bd	bd	bd
	Bilans pierwotny	-8,26	-6,73	-1,95	0,07	0,46	0,71

Źródło: własne na podstawie AMECO i www.privatisationbarometer.net, po 2012 roku prognozy KE; bd – brak danych

Więcej niż dwie trzecie redukcji deficytu stanowiły cięcia w wydatkach głównie bieżących

Struktura konsolidacji w wymienionych krajach była bardzo podobna – więcej niż dwie trzecie redukcji deficytu stanowiły cięcia w wydatkach głównie bieżących, jednakże cięcia miały różną skalę w zależności od stopnia dotknięcia przez kryzys. Najmniejsze były w przypadku Estonii, której recesja nie przeszkodziła w przyjęciu Euro w 2011 roku i która już w 2012 roku mogła sobie pozwolić na jednorazowy wzrost wydatków. Dużym plusem było niskie zadłużenie, przez co odsetki od długu wynosiły w najgorszym okresie zaledwie 0,2% PKB. Estońskie cięcia wydatków bieżących wyglądały następująco:

- Spadek kosztów operacyjnych poprzez cięcia zatrudnienia publicznego i zamrożenie płac, równy 2% PKB.
- Zmniejszenie wydatków na świadczenia społeczne o niemal 3% PKB, na co złożyły się między innymi: ograniczenie wzrostu emerytur z 14% do 5% w 2009 roku (zaniechano ich podwyższania również w dwóch kolejnych latach) co oznaczało oszczędności rządu 0,6% PKB; zreformowano sposób otrzymywania

świadczeń chorobowych i zmniejszono wydatki na służbę zdrowia o 8% (Sikk 2012), co dało oszczędności równe 0,5% PKB; odłożono w czasie wprowadzenie wyższych zasiłków dla bezrobotnych (0,4% PKB).

- Zmniejszenie wydatków na spożycie ogólnospołeczne o około 2% PKB – cięcia głównie w wydatkach na obronność (10% do 2010 roku), edukację i służbę zdrowia (około 10% do 2010 roku) i utrzymanie infrastruktury drogowej. Razem da to spadek wydatków na konsumpcję publiczną o 3,5% PKB, co pokazuje tabela 10.

Tabela 10. Spożycie ogólnospołeczne i indywidualne w Estonii w latach 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Spożycie indywidualne	12,34	11,64	10,92	11,20	11,23	11,15
Spożycie ogólnospołeczne	9,73	9,22	8,59	8,21	7,83	7,38
Razem	22,07	20,86	19,52	19,41	19,05	18,53

Źródło: własne na podstawie AMECO, po roku 2012 prognozy KE

- Zmniejszenie transferów do samorządu terytorialnego z 4,29% do 3,77% PKB¹⁹. Sektor samorządowy został zmuszony do zmniejszenia wydatków z 11,3% PKB w 2009 roku do 9,5% PKB w 2011.

Nieznacznie wzrosły wydatki na subsydia. W 2012 roku rząd założył jednorazowy wzrost wydatków – zwiększanie płacy w sektorze publicznym o 4,4%, zwiększanie emerytur o 5% oraz zmniejszenie składki na fundusz pracy o 1,2 punktu procentowego. Ogólnie w latach 2009 – 2011 wydatki bieżące zmalały o prawie 5% PKB, a prognozy wspominają jeszcze o półtoraprocentowym spadku w następnych dwóch latach, co jest ukazane na rysunku 11. W przypadku wydatków kapitałowych rząd ograniczył inwestycje (głównie związane z ochroną środowiska) i granty inwestycyjne o prawie 1% do 4,2% PKB w okresie 2009 – 2011. W budżecie na 2012 rok nastąpiło jednorazowe odbicie do 6% PKB, po którym KE prognozuje, że wydatki inwestycyjne wrócą na poziom około 4% PKB do 2014 roku.

W przypadku Litwy podjęte działania dostosowawcze musiały być większe, gdyż kraj ten był w dużo gorszej sytuacji wyjściowej niż Estonia, zarówno pod względem deficytu, jak i długu i płaconych od niego odsetek i wymagał niewielkiej zagranicznej pomocy (w marcu 2009 roku otrzymał pożyczkę od ECB w wysokości 1,132 mld euro, potem dalsze 500 milionów w wyniku emisji Eurobondów, Mezo i Bagi 2012). Postawienie na konsolidację wydatkową miało również przyczyny w regulacjach prawnych - każda zmiana w prawie podatkowym musi być ogłoszona co najmniej sześć miesięcy przed wprowadzeniem (IMF 2013). Przez to ewentualne zmiany w stawkach podatkowych nie mogły mieć wpływu na natychmiastowe konsolidacyjne działania w finansach publicznych, natomiast cięcia wydatków mogły zostać

W przypadku Litwy postawienie na konsolidację wydatkową związane było z regulacjami prawnymi - każda zmiana w prawie podatkowym musi być ogłoszona co najmniej sześć miesięcy przed wprowadzeniem

¹⁹ Według danych OECD

przeprowadzone dużo szybciej. Skupiły się na cięciu wydatków bieżących:

- Spadek zatrudnienia i płac w sektorze publicznym - według AMECO wydatki na płace zmalały z 12,7% w 2009 roku do 10,3% PKB w 2012, a dalsze prognozy mówią o spadku o kolejne 0,5% PKB. Obniżki płac zaczęły się już w grudniu 2008 roku i sięgnęły średnio 5,2% płacy brutto (realnie 10%, EPSU 2010). Miały obowiązywać do końca 2010 roku, sięgając do tego roku około 1,6% PKB, jednak rząd przedłużył ten okres i tak w 2011 roku obniżki płac sięgnęły dalszych 0,5% PKB, natomiast w 2012 płace pozostały zamrożone.
- Zmniejszono wydatki na świadczenia społeczne o około 4,5% PKB, na co złożyły się między innymi: cięcia świadczeń macierzyńskich (0,1% - 0,5% PKB), ograniczenia zasiłków chorobowych (0,1% PKB) i opiekuńczych (0,13% PKB); obniżki emerytur, zwiększenie wieku emerytalnego i progresywna redukcja innych świadczeń społecznych (oszczędności do 2,3% PKB).
- Zmalały wydatki na spożycie ogólnospołeczne, w tym na obronę (do 28% w 2010 roku), i edukację (około 10% w 2010 roku) a ogólna konsumpcja rządowa zmalała o 4%, co pokazuje tabela 11.

Tabela 11. Spożycie ogólnospołeczne i indywidualne na Litwie w latach 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Spożycie indywidualne	12,86	11,74	10,89	10,25	9,86	9,56
Spożycie ogólnospołeczne	9,02	8,69	7,85	7,59	7,38	7,12
Razem	21,87	20,43	18,74	17,84	17,23	16,68

Źródło: własne na podstawie AMECO, po roku 2012 prognozy KE

- O połowę spadły wydatki na subsydia, z tym, że były one niewielką częścią budżetu.

W latach 2009 – 2011 wydatki bieżące zmalały o prawie 7% PKB, a prognozy wspominają jeszcze o spadku do 29,7% PKB w następnych dwóch latach, co jest ukazane na rysunku 11. Inwestycje rządowe poza jednorazowym spadkiem do 3,8% PKB w 2009 utrzymywały się i prawdopodobnie będą się utrzymywać na poziomie 4,5% PKB, nieznacznie wzrosły transfery kapitałowe. Generalnie jednak pod koniec 2011 roku litewski sektor publiczny stał się najmniejszy wśród członków UE.

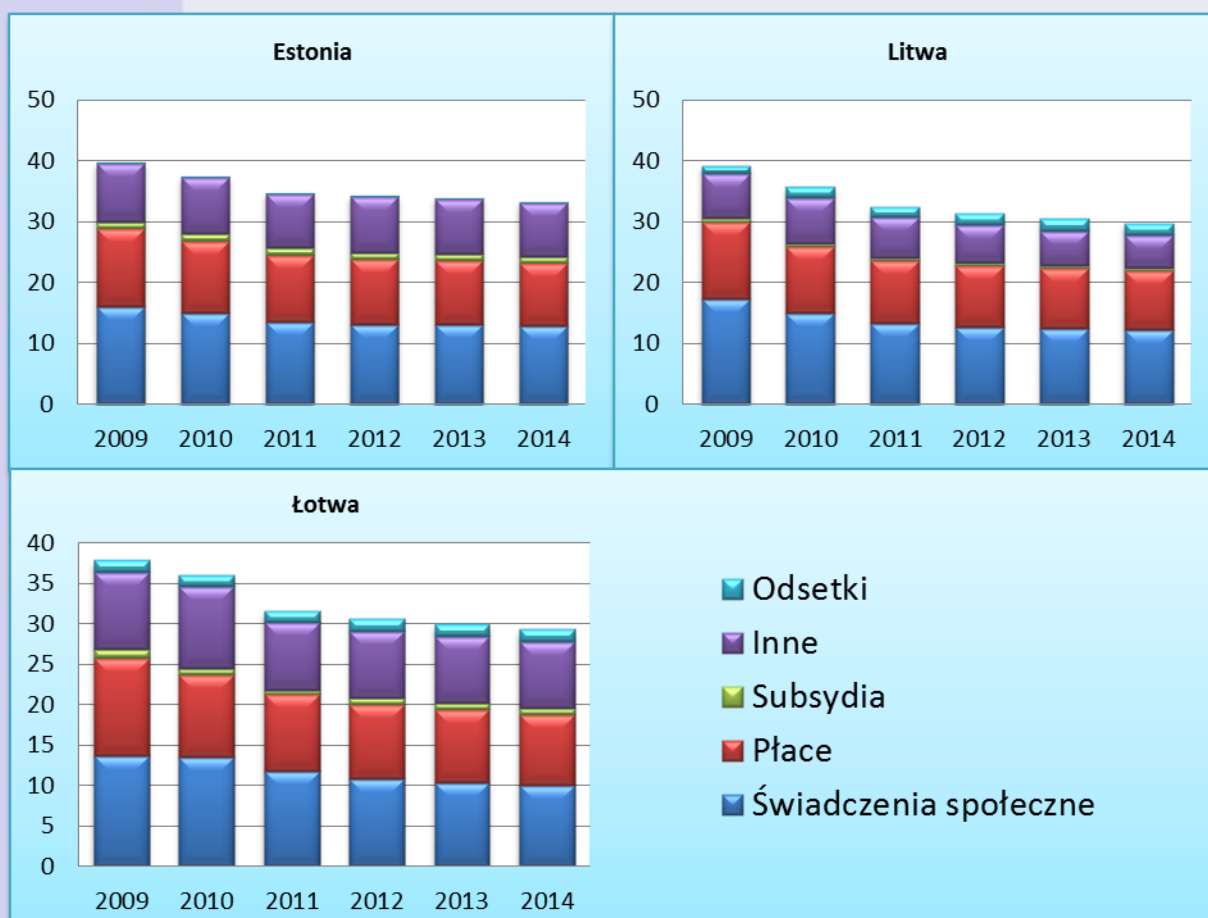
Najtrudniejszą sytuację gospodarczą i fiskalną miała Łotwa, która wymagała największych dostosowań i pomocy zagranicznej - ostatecznie otrzymała 7,5 mld euro z IMF, UE, Banku Światowego i państw skandynawskich (co równało się prawie jednej trzeciej PKB, Mezo i Bagi 2012). W zamian musiała podjąć znaczne kroki dostosowawcze, głównie po wydatkowej stronie (choć w 2011 roku sytuacja się odwróciła i to wzrost dochodów był ważniejszy w konsolidacji). Cięcia wydatków

Łotwa wymagała największych dostosowań i pomocy zagranicznej

bieżących:

- Spadek zatrudnienia i płac w sektorze publicznym. Obniżki płac sięgały średnio 30% płacy brutto. W latach 2009-2010 zatrudnienie zmalało o prawie 15%²⁰, głównie w administracji, edukacji i obronie narodowej. Koszty operacyjne spadły z 12,1% do 9,5% PKB w końcu 2011 roku, a dalsze prognozy mówią o spadku o kolejne 0,7% PKB.

Rysunek 11. Zmiany wydatków bieżących z podziałem na kategorie według ESA95 w latach 2009 - 2014



Źródło: własne na podstawie AMECO, po 2011 roku prognozy KE, zużycie pośrednie oraz inne wydatki bieżące.

- Wydatki na świadczenia spadły z 13,6% PKB do 11,7% PKB w trzy lata, a prognozy mówią o kolejnym dwuprocentowym spadku w ciągu kolejnych dwóch lat. Złożyły się na to między innymi: cięcia i ograniczenie dostępności świadczeń dla osób lepiej zarabiających - zasiłków dla bezrobotnych (redukcja czasu poboru z 9 miesięcy do 6 albo 4, w zależności od czasu pracy, Dovladbekova 2012), co dało oszczędności rządu 0,2% PKB; zamrożono indeksację emerytur, chciano też uciąć samą wysokość emerytur o 10% a dla emerytów pracujących o 70%, nie zgodził się jednak na to Trybunał

²⁰ Według LABORSTAT

Konstytucyjny.

- Wydatki na konsumpcję rządową zmalały o ponad 3% (tabela 13), między innymi poprzez optymalizację wydatków w administracji publicznej (0,7% PKB), redukcję kosztów utrzymania infrastruktury (0,5% PKB), kultury i edukacji (0,4% PKB) oraz wojska (aż o 47% do 2010 roku co dało 0,2% PKB oszczędności)

Tabela 12. Spożycie ogólnospołeczne i indywidualne na Łotwie w latach 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Spożycie indywidualne	8,80	8,11	7,90	7,45	7,26	7,12
Spożycie ogólnospołeczne	10,76	10,26	9,86	9,41	9,26	9,06
Razem	19,56	18,37	17,76	16,86	16,52	16,17

Źródło: własne na podstawie AMECO, po roku 2012 prognozy KE

- Cięcia transferów i subsydiów dla samorządów (co zmusiło samorzady do oszczędności rządu 2% PKB w ciągu lat 2009 – 2011) oraz dotacji dla transportu publicznego (0,3% PKB).

Ogólnie wydatki bieżące zmalały w ciągu trwania zacieśnienia o ponad 6% PKB, a prognozy wskazują na dalszy spadek do poziomu 29% PKB co jest ukazane na rysunku 11. Według danych AMECO niewiele zmieniały się wydatki kapitałowe. O ile w latach 2009 – 2010 inwestycje rządowe spadły o 13% do poziomu 3,7% PKB (nie ruszono jednak inwestycji opartych na pieniądzu z funduszy unijnych), tak w roku następnym wzrosły i ogólnie będą się utrzymywać na poziomie około 4% do 2014 roku. Natomiast transfery kapitałowe w trakcie konsolidacji nieznacznie wzrosły.

Dużo mniejszą częścią konsolidacji państw bałtyckich okazały się wzrosty dochodów. Dochody niepodatkowe w czasie zacieśnienia zauważalnie spadły jedynie w Estonii²¹, wzrosły natomiast na Litwie i Łotwie, choć prognozy mówią o stopniowym spadku tej relacji do po 2012 roku, co ukazuje tabela 13. Na te dodatkowe dochody składały się głównie większe dywidendy państwowych spółek, sprzedaż praw do emisji CO² i sprzedaż ziemi oraz innych nieruchomości.

Dużo mniejszą częścią konsolidacji państw bałtyckich okazały się wzrosty dochodów

²¹ Co istotne Estonia nie posiada wydzielonego podatku od dochodów kapitałowych, które są traktowane tak samo jak dochody z pracy i odprowadzane za pomocą podatku od osób fizycznych.

Tabela 13. Dochody niepodatkowe w % PKB w latach 2009 - 2014

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Estonia	Dochody kapitałowe	1,69	1,37	1,43	1,75	1,43	1,23
	Inne dochody niepodatkowe	6,03	5,48	5,34	5,18	4,88	4,69
Litwa	Dochody kapitałowe	1,66	2,68	2,28	2,47	2,45	2,38
	Inne dochody niepodatkowe	3,21	3,76	3,47	3,72	3,57	3,51
Łotwa	Dochody kapitałowe	1,15	1,55	1,55	1,80	1,68	1,52
	Inne dochody niepodatkowe	6,12	6,56	5,97	5,61	5,55	5,37

Źródło: własne na podstawie AMECO, po 2012 roku prognozy KE

Jeżeli chodzi o dochody podatkowe, to poziom obciążeń na Litwie, Łotwie i Estonii należał przed kryzysem do najniższych wśród członków UE. W czasie konsolidacji istniało więc miejsce na ewentualne podwyżki stawek podatkowych, co w niektórych przypadkach zostało wykorzystane:

- W Estonii zwiększono między innymi: akcyzę na alkohol, tytoń, paliwo i energię elektryczną (około 0,8% PKB) stawkę podatku VAT z 18% do 20% (0,4% PKB), zwiększono składkę na fundusz pracy z 0,9% do 3%, a następnie 4,2%, (0,5% PKB), zniesiono wynagrodzenie chorobowe, zlikwidowano niektóre ulgi podatkowe (w tym od kredytów studenckich) oraz zmniejszono dolną granicę od której należy płacić składki na ubezpieczenia społeczne (0,4% PKB), jednocześnie obniżono stawkę podatku PIT z 26% do 21% (Mezo i Bagi 2012). Zawieszono na lata 2009-2010 rządową część wkładu do II filaru systemu emerytalnego²², co zwiększyło dochody o 0,6% PKB. Jednak całkowite dochody podatkowe spadły w okresie 2009 – 2011 o 3% PKB do poziomu 33% PKB i w najbliższych dwóch latach będą się wahać wokół tej tego punktu (rysunek 12).
- Na Litwie (której dochody opierały się głównie na podatkach pośrednich i od pracy) między innymi: dwukrotnie podwyższono stawkę podatku VAT, najpierw do 19%, a następnie do 21% (co dało co najmniej 0,9% PKB dochodów); zwiększono akcyzę na większość produktów (dochody rządu 0,75% PKB); stawkę podatku od osób prawnych o 5 punktów procentowych (z 15% do 20% co zwiększyło dochody o 0,4% PKB, ale zostało później cofnięte) i składki na opiekę zdrowotną, poszerzono również bazę składek społecznych poprzez dodanie obowiązku płacenia ich przez osoby samozatrudnione (wcześniej nie miały takiego obowiązku, dało to dochody

²² Estoński system emerytalny składa się z trzech filarów: I – państwowy, II – kapitałowy i III – uzupełniający. Pobierana jest składka o wysokości 20% płacy, z czego 16% idzie na I filar, 4% na drugi. Pracownicy dodatkowo wpłacają 2%. Zawieszona składka jest stopniowo przywracana od 2011 roku. Więcej: <http://estonia.eu/about-estonia/society/pension-system-in-estonia.html>

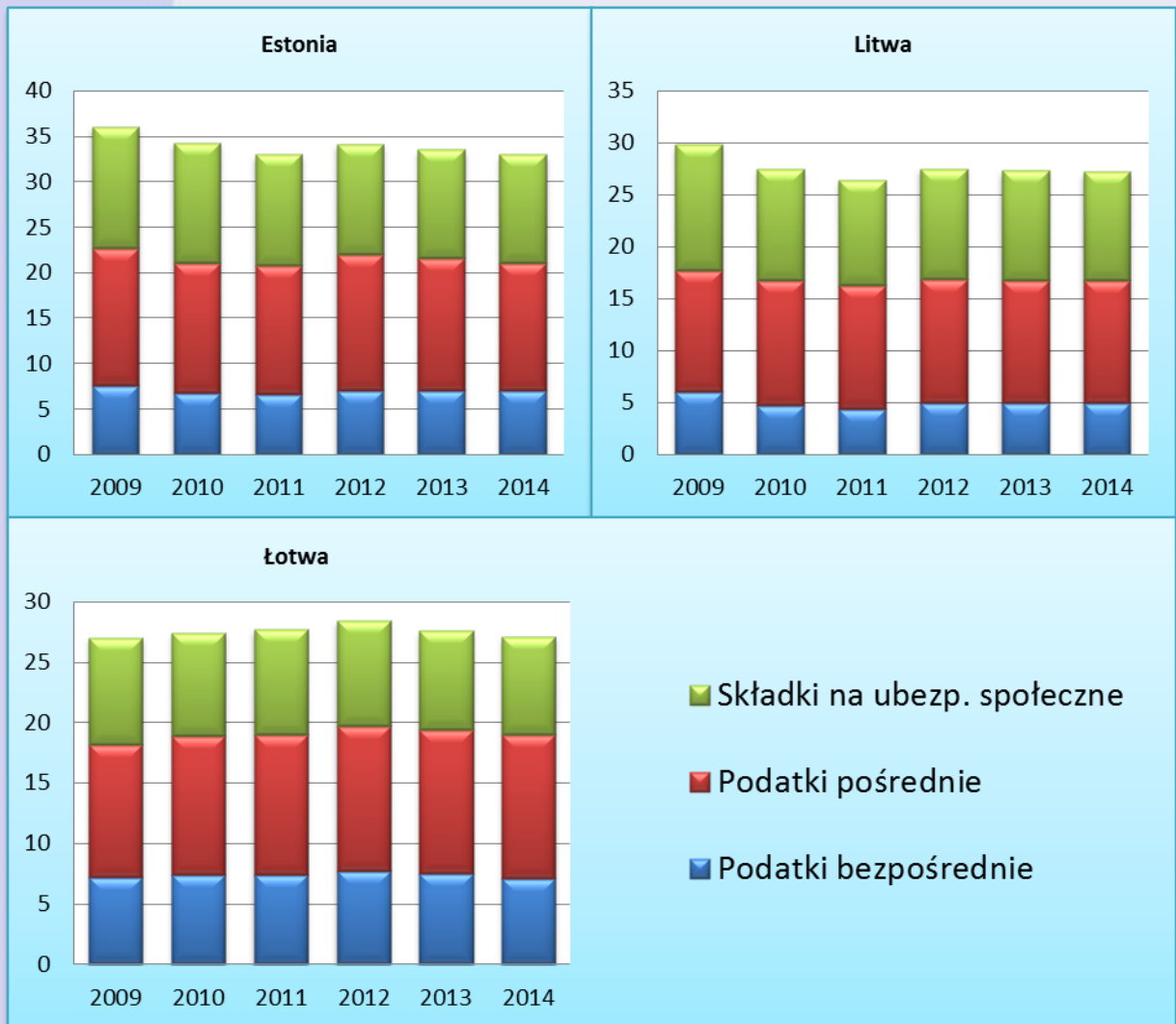
rządu 0,13% PKB). Tymczasowo zredukowano część składki zasilającą drugi filar emerytalny (początkowo miała potem rosnać od kolejnego roku, jednak pozostała na niższym poziomie aż do polepszenia się warunków gospodarczych, co zwiększyło dochody budżetu o 0,55% PKB)²³. Jednocześnie zmniejszono stawkę podatku PIT o 9 punktów procentowych do 15% (obniżając dochody o 0,45% PKB, Mezo i Bagi 2012). Pomimo tego z powodu ciężkich warunków gospodarczych dochody podatkowe w czasie konsolidacji zmalały o prawie 3,5% PKB do poziomu 26,5% PKB, jednak prognozy przewidują ich stopniowy wzrost (rysunek 12).

- Na Łotwie zwiększono między innymi: stawkę podatku PIT z 23% do 26%, poszerzono jego bazę oraz zmniejszono możliwości odliczeń od niego (razem około 1,2% PKB); zwiększono stawkę podatku VAT z 18% do 21%, zlikwidowano część ulg (1,92% PKB); zwiększono stawki składek na ubezpieczenia społeczne (0,4% PKB); wzrosła akcyza na alkohol, tytoń i energię (0,75% PKB) oraz podatki od nieruchomości (progresywny, 0,2% PKB), hazardu i samochodów (0,3% PKB). Podobnie jak w Estonii i na Litwie zmniejszono świadczenia społeczne poprzez tymczasową redukcję składki do drugiego filaru emerytalnego (początkowo miała potem rosnać od kolejnego roku, jednak pozostała na niższym poziomie do 2012 roku)²⁴. Ogólnie dochody z podatków wzrosły w latach konsolidacji o 1% PKB do poziomu 27,7% PKB (rysunek 12).

²³ Litewski system emerytalny składa się z trzech filarów: I – państwowy, II – kapitałowy i III – uzupełniający. Składka na filar kapitałowy wynosiła 5,5% i została zmniejszona najpierw do 3% płacy w 2009, a potem do 2% w 2010 i 1,5% w 2012 roku (IMF 2013). Więcej: <http://www.pensionfundsonline.co.uk/country-profiles/lithuania/87/>

²⁴ Podobnie jak u poprzedników, łotewski system emerytalny składa się z trzech filarów: I – państwowy, II – kapitałowy i III – uzupełniający. Składka na filar kapitałowy wynosiła 8% i została zmniejszona do 2% płacy. Więcej: <https://www.dnb.lv/en/private/pension/latvian-pension-system>

Rysunek 12. Zmiany dochodów podatkowych w % PKB w latach 2009 - 2014



Źródło: własne na podstawie AMECO, po 2012 roku prognozy KE

Podobnie jak w przypadku Finlandii, konsolidacja w państwach bałtyckich była wsparta pakietem reform strukturalnych:

Konsolidacja w państwach bałtyckich była wsparta pakietem reform strukturalnych

- Wszystkie państwa stopniowo będą wydłużać okres pracy poprzez zwiększenie minimalnego wieku emerytalnego. Na Litwie uchwalono w 2011 roku wzrost z 60 lat dla kobiet i 62,5 lat dla mężczyzn obecnie do 65 lat dla obydwu grup od 2016 do 2026 roku. W Estonii rok wcześniej uchwalono podobne prawo zrównując wiek dla mężczyzn i kobiet na poziomie 65 lat w 2026 roku (obecnie 60 lat dla kobiet i 63 dla mężczyzn). Również Łotwa uchwaliła podobnie, z tym że zwiększanie wieku emerytalnego ma trwać w latach 2016 - 2021²⁵.

²⁵ Więcej o reformach systemów emerytalnych w państwach bałtyckich: <http://www.ebrd.com/downloads/news/pension-system.pdf>

- W Estonii parlament przegłosował nowe prawo antykorupcyjne nakazujące większą transparentność w procesie inwestycyjnym, określił dokładnie okres wypowiedzenia umów zbiorowych co ma za zadanie zwiększyć elastyczność rynku pracy, umożliwił restrukturyzację długu dla zbyt zadłużonych gospodarstw domowych z pominięciem procedury ogłoszenia bankructwa, zainwestowano w efektywność sieci energetycznej przy jednoczesnym ogłoszeniu stopniowego zmniejszania wsparcia dla inwestycji w energię odnawialną. W 2011 roku kraj przyjął euro.
- Na Litwie zwiększono transparentność i polepszo proces planowania strategicznego w części państwowych spółek (głównie w sektorze energetycznym, pocztowym i transportowym). Jednocześnie rząd przyjął strategię niezależności energetycznej celującą w zwiększenie efektywności tego sektora i dywersyfikację źródeł energii (obecnie większość surowców energetycznych kupowana jest od Rosji). Wprowadzono regulacje uniemożliwiające powtórzenie się boomu kredytowego sprzed kryzysu, a także usprawniono instytucję bankructwa osób prywatnych.
- Na Łotwie postawiono na reformy edukacji i systemu opieki zdrowotnej celujące we wzrost efektywności, restrukturyzację systemu bankowego wraz ze wzmocnieniem regulacji i gwarancji depozytów, ustanowiono prawa ułatwiające restrukturyzację zadłużenia, rozwój systemu informacji kredytowej, który zwiększył swe pokrycie z 3,5% do 63,8% dorosłych obywateli. Nowe regulacje dotyczące zarządzania wymagają od spółek zwiększenia transparentności i harmonizacji w obszarze *corporate governance*²⁶.

Kryzys i postępująca po nim konsolidacja miały duże skutki polityczne, jednakże pomimo, że we wszystkich tych państwach istniały w owym okresie rządy koalicyjne i nie wszystkie kraje były w sprzyjającym momencie swoich cykli wyborczych, udało się przeprowadzić trudne politycznie cięcia. Estonia wybory przeprowadzała przed kryzysem w 2007 roku a następne w 2011 roku, dzięki czemu koalicyjny rząd (złożony z liberałów, socjaldemokratów i konserwatywnych liberałów) mógł skupić się na walce z kryzysem. Co ważne, gdy socjaldemokraci sprzeciwiali się dużym cięciom wydatków i proponowali w zamian wzrost podatków, zostali wyrzuceni z koalicji. W kraju nie doszło do żadnych poważniejszych protestów społecznych powodowanych sytuacją gospodarczą czy polityką rządu. Inaczej było na Litwie i Łotwie, gdzie na początku 2009 roku odbyły się największe protesty od czasów wywalczenia niepodległości. Na Łotwie pomimo dwóch rekonstrukcji rządu (do koalicji wchodziły m.in. Partia ludowa, centroprawicowe Nowa Era i Związek Obywatelski, eurosceptyczny Związek Rolników

²⁶ Więcej: <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/flagships/transition.shtml>

i Zielonych, narodowo – konserwatywny Łotewski Ruch Narodowy) i wyborów w 2010 roku w których partia rządząca poniosła porażkę tracąc większość miejsc w parlamencie, udało się przeprowadzić niezbędne dostosowania (jednak w sondażach z kwietnia 2012 roku aż 76% mieszkańców krytykowało działania rządu, a 56% uznało podjęte środki za złe i dewastujące). Na Litwie natomiast wybory odbyły się w 2008 roku, zwyciężył w nich konserwatywny Związek Ojczysty tworząc koalicję z liberałami który rządził przez całą kadencję. W kolejnych w 2012 roku zwyciężyli socjaldemokraci i Partia Pracy, które zapowiadają złagodzenie działań oszczędnościowych²⁷.

Sytuacja gospodarcza w trakcie i po konsolidacji

W przeciwieństwie do Finlandii, w której mogło dojść do udanej konsolidacji dzięki deprecjacji waluty i spowodowanemu tym wzrostowi gospodarczemu, kraje bałtyckie postawiły na dewaluację wewnętrzną i odwrócenie tej relacji – tutaj konsolidacja i reformy podjęte i kontynuowane w niezbyt sprzyjających warunkach (jak pokazuje tabela 15) były środkiem do osiągnięcia zwiększania efektywności, produktywności i co za tym idzie konkurencyjności gospodarki, a przez to do powrotu na drogę wzrostu gospodarczego. Jednocześnie dzięki pozostawieniu usztywnionej waluty Litwa i Łotwa nie „wyleciały” z pasma ERM, a Estonia mogła już przyjąć euro, co jest o tyle istotne, że większość depozytów i kredytów była już tam trzymana/pobrana właśnie w tej walucie – gwałtowna zmiana kursu mogłaby mocno osłabić sektor bankowy. Ostatecznie dzięki działaniom konsolidacyjnym i reformom udało się dokonać zmiany strukturalnej w bałtyckich gospodarkach, która była głównym powodem szybkiego wyjścia z kryzysu i objęcia czołowych miejsc na liście najszybciej rozwijających się gospodarek europejskich. Zredukowano również deficyt na rachunku obrotów bieżących.

Państwa bałtyckie postawiły na dewaluację wewnętrzną, która miała spowodować powrót bałtyckich gospodarek na drogę wzrostu gospodarczego bez wypadania z pasma ERM

²⁷<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19940043>

Tabela 14. Sytuacja gospodarcza przed i w trakcie konsolidacji

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estonia						
Dynamika PKB	7,5	-4,2	-14,1	3,3	8,3	3,2
Dynamika zatrudnienia	1,40%	0,29%	-9,20%	-4,18%	6,70%	3,07%
Stopa zatrudnienia	69,4	69,8	63,5	61,0	65,1	67,1
Bezrobocie	13,8	16,9	12,5	10	9,8	9
Średnia miesięczna płaca	724	825	837	840	882	bd
Litwa						
Dynamika PKB	9,8	2,9	-14,8	1,5	5,9	3,6
Dynamika zatrudnienia	2,78%	-0,66%	-6,83%	-5,12%	2,01%	1,92%
Stopa zatrudnienia	64,9	64,3	60,1	57,8	60,3	62,2
Bezrobocie	3,8	5,3	13,6	18,0	15,3	13,0
Średnia miesięczna płaca	1 902,4	2 128,7	1 983,8	1 937,9	bd	bd
Łotwa						
Dynamika PKB	9,6	-3,3	-17,7	-0,9	5,5	5,6
Dynamika zatrudnienia	3,58%	0,92%	-13,16%	-4,79%	-8,14%	2,81%
Stopa zatrudnienia	68,3	68,6	60,9	59,3	60,8	63,1
Bezrobocie	6,5	8	18,2	19,8	16,2	14,9
Średnia miesięczna płaca	398,8	462,8	460,6	453,7	bd	bd

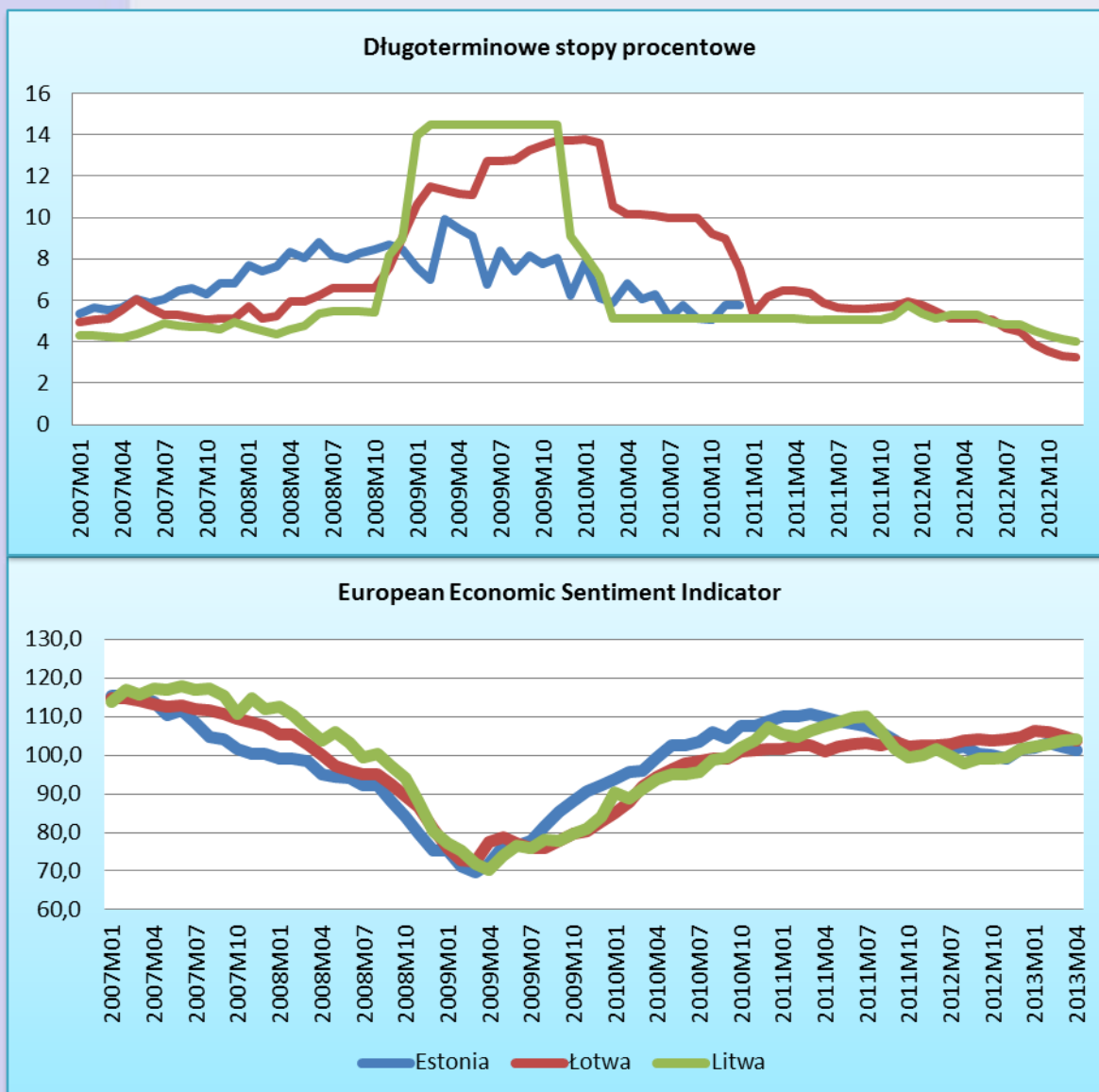
Źródło: własne na podstawie AMECO, OECD, UNECE i LABORSTAT, płaca w walucie krajowej

Reakcje gospodarki dają podstawy do postawienia tezy o wystąpieniu niekeynesowskich skutków zacieśnienia fiskalnego

Podjęte przez rządy państw bałtyckich działania spowodowały reakcję gospodarki zarówno po stronie popytowej, jak i podaźowej, co daje podstawy do postawienia tezy o wystąpieniu niekeynesowskich skutków zacieśnienia fiskalnego. W przypadku strony popytowej, ogłoszenie decyzji o konsolidacji i jej szybkie wprowadzenie w życie niewątpliwie spowodowało wzrost zaufania konsumentów i biznesu do działań rządu oraz zmniejszenie niepewności co do przyszłości, a *European Economic Sentiment Indicator*, będący wyprzedzającym wskaźnikiem koniunktury²⁸ zaczął rosnąć w połowie 2009 roku, zbiegając się z rozpoczęciem działań dostosowawczych. W ciągu kilku następnych miesięcy zaczęły również stopniowo spadać długoterminowe stopy procentowe, co było oznaką odzyskiwania zaufania rynków finansowych. Oba te zjawiska ukazują rysunek 13.

²⁸ ESI to wskaźnik złożony z pięciu sektorowych wskaźników nastrojów (w przemyśle, usługach, budownictwie, handlu detalicznym i wśród konsumentów) o różnej wadze, będący barometrem koniunktury – wzrost ESI oznacza zwiększenie się pewności gospodarstw domowych i biznesu w okresie teraźniejszym i pozwala oczekiwać w niedalekiej przyszłości wzrostu konsumpcji i inwestycji.

Rysunek 13. Długoterminowe stopy procentowe w latach 2007 –2012 oraz European Economic Sentiment Indicator w latach 2007 – 2013 w państwach bałtyckich



Źródło: własne na podstawie Eurostatu i ECB, dane miesięczne. Długoterminowe stopy procentowe – w przypadku Litwy i Łotwy 10 letnie obligacje skarbowe. Estonia nie posiada zharmonizowanej referencyjnej długoterminowej obligacji rządowej (ani żadnego podobnego instrumentu), ze względu m.in. na niewielkie zadłużenie publiczne. Wskaźnik stóp procentowych określany jest w oparciu o stopy procentowe kredytów bankowych. Dane dla Estonii do grudnia 2010.

Już w rok po konsolidacji pojawia się wzrost gospodarczy i spadać zaczyna bezrobocie

We wszystkich państwach dynamika konsumpcji i inwestycji zaczyna odbijać i już w ostatnich kwartałach 2010 roku przestaje mieć ujemne wartości, natomiast rentowności dziesięcioletnich obligacji rządowych od tego momentu zaczynają spadać. Już w rok po konsolidacji pojawia się wzrost gospodarczy i spadać zaczyna bezrobocie. Zatem wzrost wiarygodności i zaufania w bałtyckie gospodarki doprowadza do szybkiego wzrostu popytu globalnego. Jednocześnie spadek publicznych inwestycji i konsumpcji, dzięki ich niskiemu dotychczasowemu poziomowi w Estonii, na Litwie i Łotwie, nie wpływa mocno negatywnie na wzrost,

podobnie jak spadek płac realnych i zatrudnienia jest szybko wyrównywany przez pozytywny efekt konsolidacji. Również w przypadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych, po zauważalnym w czasie kryzysu spadku dynamiki, w 2010 roku następuje odbicie i powrót na przedkryzysowe poziomy. Jak przedstawia tabela 15, już w 2011 roku we wszystkich krajach bałtyckich zarówno konsumpcja jak i inwestycje miały pozytywny wkład do wzrostu gospodarczego (a na Łotwie nawet w 2010 roku).

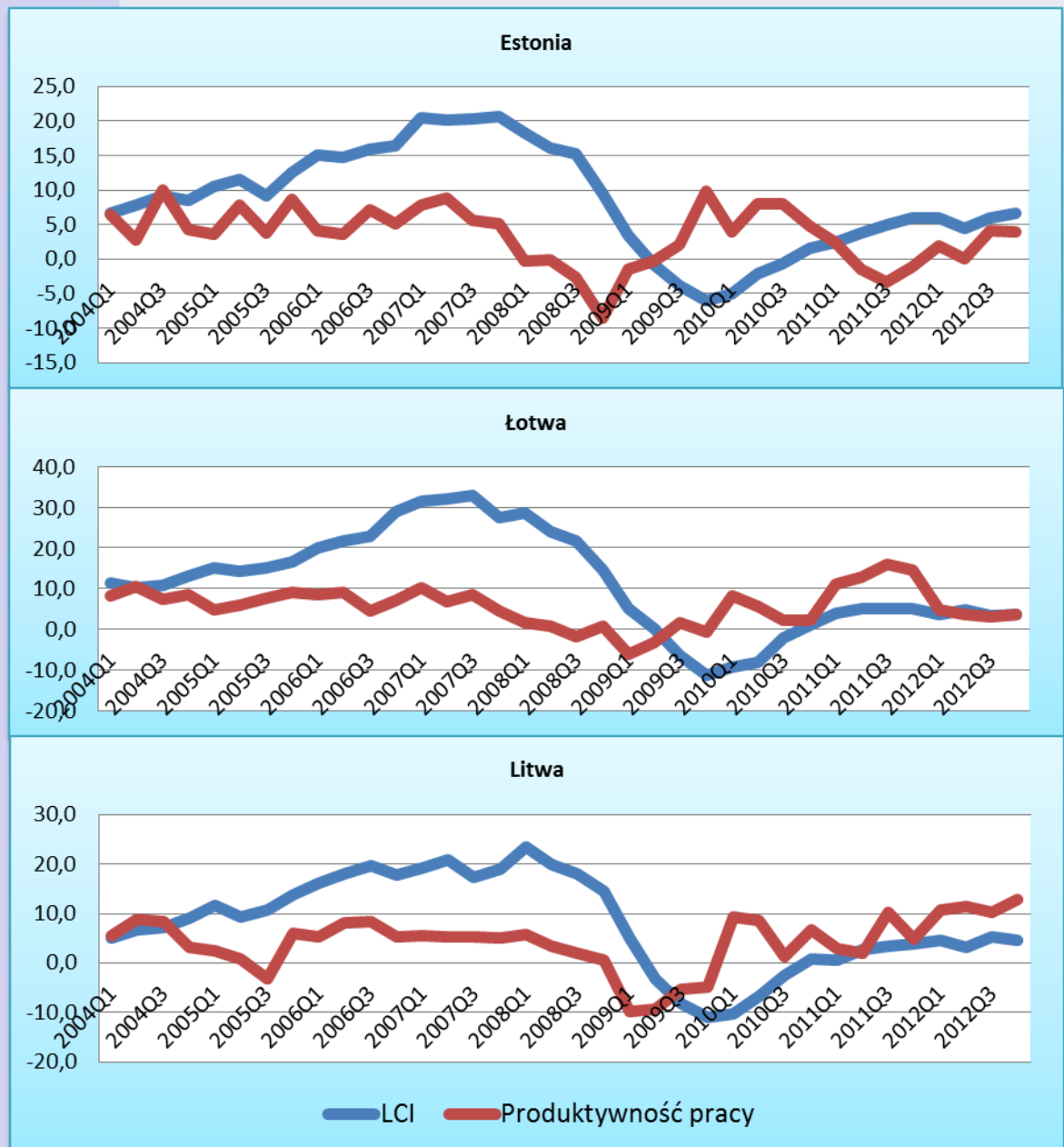
Tabela 15. Wkład poszczególnych zmiennych do wzrostu gospodarczego w latach 2009 - 2014

Kraj	Rok	Konsumpcja prywatna	Konsumpcja publiczna	Inwestycje	Zmiana stanu zapasów	Eksport netto, w tym:	Eksport	Import	Wzrost
Estonia	2009	-8,11	-0,37	-11,61	-2,15	9,36	-14,67	24,03	-14,10
	2010	-1,28	-0,17	-1,58	4,12	2,46	14,90	-12,44	3,30
	2011	1,83	0,30	4,91	2,14	0,39	18,57	-18,19	8,30
	2012	2,17	0,55	5,06	-1,47	-3,06	5,33	-8,39	3,20
	2013	1,56	0,19	0,67	0,00	0,55	3,82	-3,27	3,00
	2014	1,82	0,05	1,75	0,00	0,37	5,15	-4,77	4,00
Litwa	2009	-11,69	-0,28	-10,02	-5,43	12,57	-7,53	20,10	-14,80
	2010	-3,25	-0,74	0,33	5,83	-0,64	9,43	-10,07	1,50
	2011	4,06	0,11	3,00	-1,29	-0,02	9,59	-9,61	5,90
	2012	2,85	0,06	-0,07	-2,38	3,14	7,95	-4,81	3,60
	2013	1,87	0,11	1,01	0,34	-0,24	4,50	-4,74	3,10
	2014	2,50	0,24	1,34	0,00	-0,46	5,84	-6,30	3,60
Łotwa	2009	-16,17	-1,43	-12,25	-2,47	14,59	-6,33	20,92	-17,70
	2010	1,60	-1,32	-4,51	3,67	-0,39	5,42	-5,81	-0,90
	2011	3,31	0,17	5,75	2,56	-6,31	6,70	-13,01	5,50
	2012	3,24	0,10	2,45	-1,18	0,71	3,91	-3,20	5,60
	2013	2,60	0,21	1,85	0,00	-0,88	2,74	-3,61	3,80
	2014	2,81	0,28	2,21	0,00	-1,15	3,84	-4,99	4,10

Źródło: własne na podstawie AMECO, po 2012 roku prognozy KE

Do przywrócenia wzrostu przyczynia się również eksport (na Estonii w latach 2010-2011 szczególnie mocno, co jest istotne o tyle, że na eksport szło około 70% krajowej produkcji przemysłowej, a jego wartość przekraczała w ostatnich latach 90% PKB, Mertsina i Reivik2013), co również związane jest z tezą o wystąpieniu niekeynesowskich skutków po stronie podażowej. Jak już zostało wspomniane, od wejścia do UE w krajach bałtyckich pogłębiała się luka między dynamiką wzrostu produktywności a dynamiką szybciej rosnących kosztów pracy, co jest ukazane na rysunku 14.

Rysunek 14. Luka produktywności jako różnica między dynamiką produktywności pracy a LCI

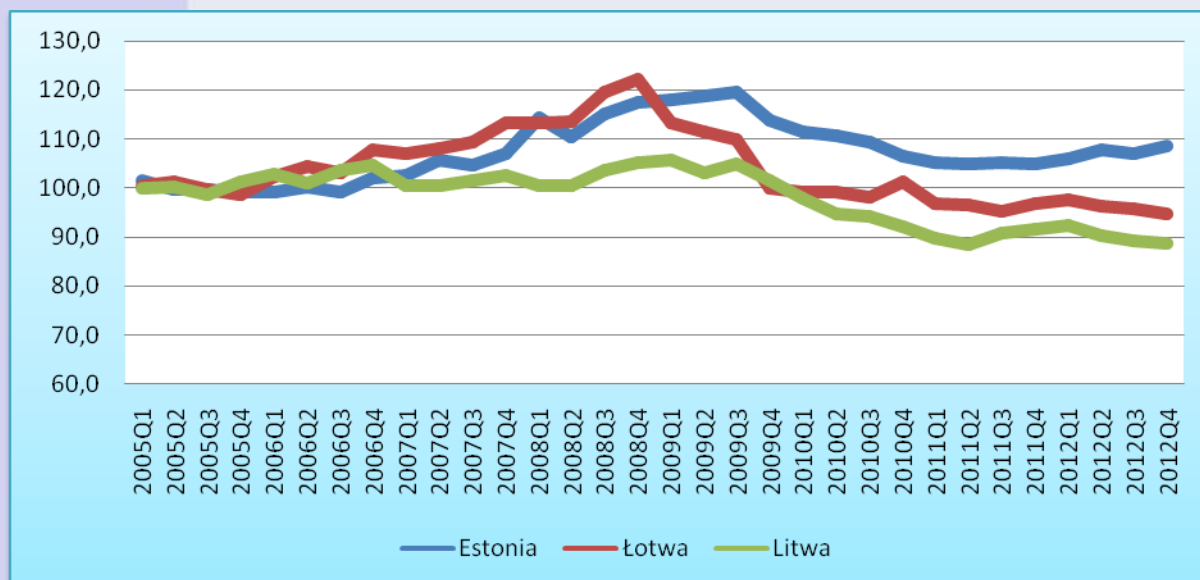


Źródło: własne na podstawie Eurostat, dane kwartalne. LCI – z ang. *Labour Costs Index*, czyli całkowite koszty pracy ponoszone przez pracodawców dzielone na przepracowane godziny, Produktywność – wydajność na godzinę pracy.

W momencie kryzysu dynamika wzrostu płac zaczyna spadać, a od początku 2010 roku dzięki podjętym działaniom konsolidacyjnym przez następne trzy kwartały koszty pracy malały, a następnie dostosowały się do dynamiki wzrostu produktywności. Najmocniejsze dostosowania nastąpiły na Łotwie, gdzie jednostkowe koszty pracy były najwyższe i gdzie w przeciągu dwóch lat wróciły do poziomu z 2005 roku, co widać na rysunku 15. Od trochę późniejszego momentu spadać zaczęły koszty na Litwie, w której jednak wzrost płac nie był tak gwałtowny i nastąpił głównie w sektorach produkujących na rynek krajowy, dzięki czemu konkurencyjność Litwy nie spadła tak

drastycznie jak w pozostałych państwach bałtyckich. Jednostkowe koszty pracy dalej stopniowo zmniejszają, natomiast w Estonii ULC zaczęły ponownie rosnąć już na początku 2012 roku.

Rysunek 15. Realne jednostkowe koszty pracy (ULC) w latach 2005 - 2012

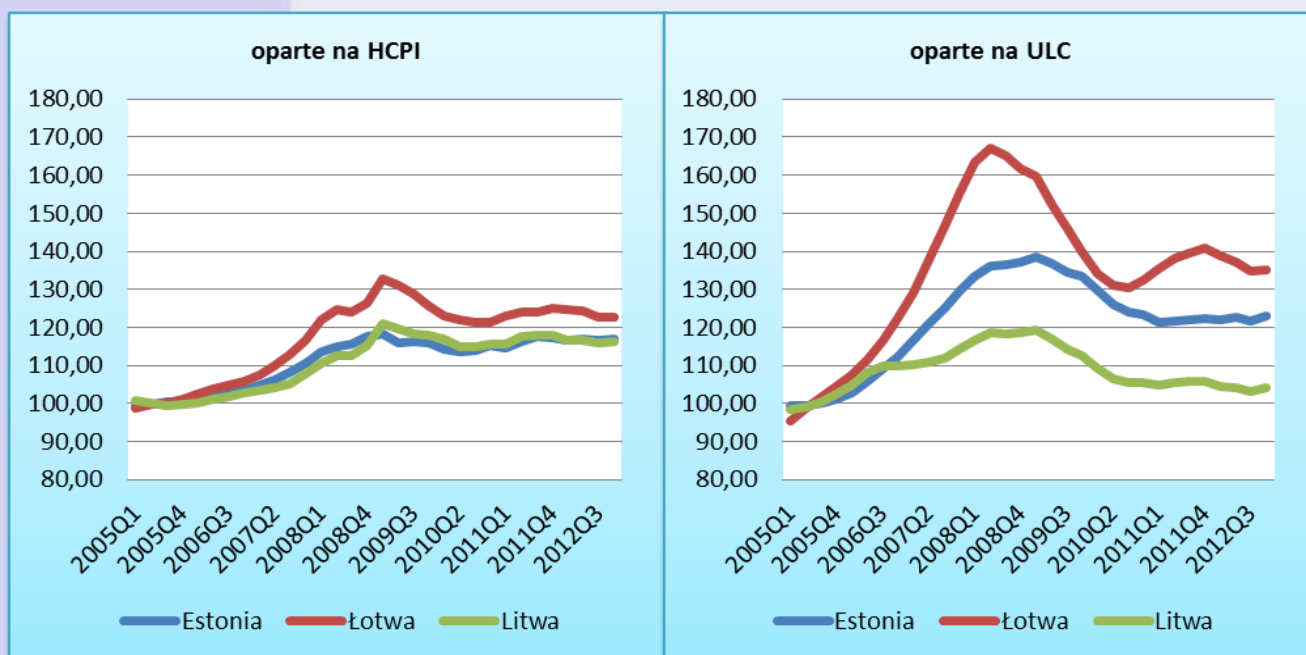


Źródło: własne na podstawie Eurostat, dane kwartalne, 2005 = 100, deflator PKB

Pomimo rezygnacji z deprecjacji waluty państwa bałtyckie zaczęły stopniowo odzyskiwać konkurencyjność i polepszać swoją pozycję wobec partnerów handlowych

Ostatecznie, państwa bałtyckie zaczęły stopniowo odzyskiwać konkurencyjność i polepszać swoją pozycję wobec partnerów handlowych nawet pomimo sztywności waluty wobec tych najważniejszych (bądź braku różnic kursowych w przypadku Estonii po 2011 roku) i niemożliwości jej deprecjacji, co widać na rysunku 15 przedstawiającym REER państw bałtyckich wobec 36 najważniejszych partnerów handlowych. Jednakże po początkowych sukcesach sytuacja się ustabilizowała, a w najbliższych latach państwa bałtyckie będą musiały się zmagać z kolejnymi problemami i reformami w celu zwiększenia konkurencyjności. W przypadku Estonii związane jest to w dużej mierze ze spadkiem popytu zagranicznego oraz dalszym wzrostem jednostkowych kosztów pracy (szybszym niż u najważniejszych partnerów handlowych, czyli Finlandii, Szwecji i reszcie państw bałtyckich) i potrzebą dalszego zwiększania produktywności, która jest na poziomie 30% strefy euro, choć może to być wyrównywane spadkiem kursu euro wobec walut ważnych partnerów handlowych (Rosji, Szwecji i USA) oraz stopniowym wzrostem popytu krajowego (Mertsina i Reivik2013).

Rysunek 16. REER w latach 2005 - 2012



Źródło własne na podstawie danych KE, dane kwartalne, 2005 = 100

Na Łotwie przyszłe problemy mogą być związane z wyhamowaniem dynamiki inwestycji w trzecim kwartale 2012 roku, co może oznaczać zwiększanie się ostrożności przedsiębiorców, dużą przeszkodą jest również stosunkowo mały poziom oszczędności krajowych. W sytuacji malejącej dynamiki inwestycji prywatnych oraz ograniczeniach w inwestycjach publicznych spowodowanym dążeniem do zbilansowania budżetu istotne będzie przyciąganie inwestycji zagranicznych oraz zwiększanie efektywności absorpcji z funduszy unijnych (Strašuna 2013). Na Litwie zaś problemem będzie stopniowa utrata konkurencyjności i zwiększanie się presji płacowej przez podwyższenie płacy minimalnej i spadek bezrobocia, co może zagrozić eksportowi (dla którego rok 2012 był bardzo dobry, Mačiulis et al. 2013). We wszystkich państwach bałtyckich kończą się możliwości zwiększania konkurencyjności za pomocą obniżania płac, jednocześnie coraz więcej krajów zaczyna stopniowo podejmować reformy strukturalne, co może oznaczać zwiększenie się konkurencji na rynkach światowych. Generalnie głównym celem Litwy, Łotwy i Estonii będzie promowanie inwestycji prywatnych lub przyciągnięcie BIZ w sektorach najbardziej efektywnych by stopniowo redukować lukę produktywności w stosunku do państw bardziej rozwiniętych. Kolejną kwestią są wysokie w porównaniu do innych członków UE szacunki dotyczące szarej strefy, która niezmiennie od akcesji do Unii Europejskiej w państwach bałtyckich wynosiła około jednej trzeciej PKB (choć w ostatnich latach relacja ta spadała, Schneider 2013²⁹). Poza tym Litwa i Łotwa będą nadal starać się w najbliższym czasie o przyjęcie euro.

²⁹ Poza rokiem 2009 i 2010, w których relacja ta ponownie rosła.

Tabela 16. Wypełnianie kryteriów konwergencji przez Litwę i Łotwę

Kryterium	Wartość referencyjna	Łotwa	Litwa
Deficyt	-3% PKB	-1,49	-3,10
Dług	60% PKB	41,92	41,15
Inflacja	2,50%	1,60	2,80
Długookresowe stopy procentowe	4,80%	4,00	4,53
ERM II	2 lata	od maja 2005	od czerwca 2004
Planowana data przyjęcia Euro		01.01.2014	01.01.2015

Źródło: własne na podstawie AMECO, Eurostat i KE, stan na 31.03.2013

Podsumowując należy powiedzieć, że gospodarki państw bałtyckich pozytywnie zareagowały na zacieśnienie fiskalne

Podsumowując należy powiedzieć, że gospodarki państw bałtyckich pozytywnie zareagowały na zacieśnienie fiskalne. Spadki kosztów pracy i płac realnych wzmocniły odrodzenie gospodarki zwiększając jej konkurencyjność i atrakcyjność dla inwestycji zagranicznych, a dzięki elastyczności gospodarek oraz polityce cięcia zatrudnienia publicznego i zmniejszania opodatkowania dochodów z pracy udało się dokonać szybkiej realokacji zasobów do bardziej produktywnych sektorów. Stopniowe zwiększanie konkurencyjności spowodowało wzrost wolumenu (kraje bałtyckie są na pierwszym miejscu w UE pod względem wzrostu eksportu w latach 2009 -2012) i dochodów z eksportu, czyli kluczowej dla państw bałtyckich zmiennej, natomiast obniżenie presji płacowej pozwoliło na trzymanie niskich stóp procentowych bez większego ryzyka wzrostu inflacji (która jednak wzrosła w okresie 2010-2011, co było jednak spowodowane czynnikami zewnętrznymi i wzrostem podatków pośrednich, po tym okresie inflacja w krajach bałtyckich utrzymuje się poniżej kryterium konwergencji). Jednocześnie zdecydowane działania rządu spowodowały efekt behawioralny i szybkie odbicie konsumpcji i inwestycji krajowych i zagranicznych, a także spadek długookresowych stóp procentowych. Podjęte działania najprawdopodobniej spowodowały wystąpienie efektów niekeynesowskich, które wyparty standardowe negatywne efekty zacieśnienia fiskalnego dla gospodarki. Ostatecznie dzięki temu już po siedmiu kwartałach spadku, opierający się na eksporcie dóbr wzrost gospodarczy zaczął rosnąć i w ciągu lat 2010 – 2012 wyniósł średnio dla wszystkich 4% (a według prognoz KE wzrośnie o 3,6% w ciągu dwóch kolejnych lat). Jednakże zastosowanie dewaluacji wewnętrznej będzie miało tylko tymczasowe i odwracalne skutki jeżeli państwa bałtyckie nie zwiększą tempa wzrostu produktywności i nie poprawią alokacji na rynku pracy, a także w przypadku Litwy i Łotwy nie będą dalej bilansować finansów publicznych i redukować długu.

3.

Wnioski

Z obydwu przykładów konsolidacji można wyciągnąć wiele wniosków i lekcji, jakie brać pod uwagę powinny inne państwa, w tym Polska. Konsolidacja fiskalna może pomóc zarówno w długotrwałej, stopniowej zmianie struktury całej gospodarki tak jak w przypadku Finlandii, jak i w krótkim okresie w celu przezwyciężenia kryzysu, tak jak to miało miejsce w państwach bałtyckich. Wszystko zależy od sytuacji w jakiej się znajduje i celu do jakiego dąży dane państwo. Obydwa przykłady miały kilka cech

Konsolidacja fiskalna może pomóc zarówno w długotrwałej, stopniowej zmianie struktury całej gospodarki tak jak w przypadku Finlandii, jak i w krótkim okresie w celu przewyciężenia kryzysu, tak jak to miało miejsce w państwach bałtyckich

wspólnych, mianowicie zarówno fińska, jak i bałtycka konsolidacja opierała na redukcji wydatków, w głównej mierze bieżących, a skala zacieśnienia była duża i pozwoliła po kilku latach na odzyskanie stabilności fiskalnej i spadek zadłużenia. W obydwu przypadkach przeprowadzono reformy strukturalne skutkujące zwiększeniem się konkurencyjności kosztowej przedsiębiorstw i powodujące wzrost inwestycji prywatnych i zagranicznych. Różniły się warunki w jakich zostały podjęte. W przypadku Finlandii główne wysiłki konsolidacyjne przypadły na lata w których gospodarka zaczęła się już odradzać, a mocna deprecjacja waluty umożliwiła wzrost eksportu i złagodzenie skutków zacieśnienia, co ułatwiło zadanie powołanemu w 1995 roku rządowi. W przypadku państw bałtyckich o uwolnieniu sztywnych walut i ich deprecjacji nie było mowy i to samo zacieśnienie miało być siłą sprawczą wzrostu eksportu i PKB. Decyzje o konsolidacji zostały podjęte jeszcze podczas trwania największego w historii tych państw kryzysu, co politycznie ułatwiło przeprowadzenie niezbędnych reform i przekonało co do ich niezbędności zarówno polityków, jak i wielu wyborców. Samo szybkie ogłoszenie zacieśnienia wspartego szerokimi planami reform strukturalnych spowodowało wzrost zaufania do rządzących zarówno pośród konsumentów, jak i biznesu oraz rynków finansowych, co okazało się jednym z głównych czynników powodzenia konsolidacji. Choć ostatecznie małe i otwarte gospodarki Finlandii oraz państw bałtyckich różnią się od Polski, można dla niej wysnuć kilka wniosków i porównać z zacieśnieniem przeprowadzanym przez polski rząd:

- Zmniejszanie wydatków na administrację i inne elementy konsumpcji publicznej powinno iść w parze z zwiększaniem ich efektywności, zwłaszcza w przypadku edukacji, która jak pokazuje przykład Finlandii może być kluczowa w zwiększaniu możliwości relokacji czynnika pracy z sektorów mniej do sektorów bardziej produktywnych.
- W przeciwieństwie do Finlandii i krajów bałtyckich Polska nie wykorzystuje możliwości zmniejszenia zatrudnienia w sektorze publicznym, a podwyższanie płacy minimalnej może skutkować z jednej strony zwiększaniem presji płacowej, a z drugiej wypychaniem najmniej wykwalifikowanych pracowników na bezrobocie, co może skutkować zwiększeniem się obciążeń socjalnych.
- Dlatego pozytywnie należy podjąć do decyzji rządu zwieszającej i zrównującej wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn, gdyż z jednej strony pozwala na oszczędności fiskalne, z drugiej pozytywnie wpłynie zatrudnienie. Należałoby jeszcze przyrzeć się fińskim doświadczeniom w zwiększaniu odsetka osób aktywnych zawodowo w wieku przedemerytalnym.
- Negatywnie z kolei ocenić trzeba zmniejszenie w 2011 roku poziomu składki do II filaru (z 7,3% do 2,3%) oraz ostatnie zmiany w systemie

emerytalnym³⁰ marginalizujące OFE, które (jeśli wejdą w życie) z jednej strony jako *one off* chwilowo polepszą saldo budżetu państwa, z drugiej strony spowodują spadek zaufania rynków finansowych i obywateli do państwa (co może utrudnić konsolidację w krótkim okresie) oraz mogą w przyszłości negatywnie odbić się na wzroście gospodarczym poprzez zmniejszenie stopy oszczędności i inwestycji prywatnych.

- Zmarnowano najlepsze pod względem politycznym czasy na podjęcie dużych dostosowań – zarówno atak kryzysu, który mógł się stać pretekstem do reform, jak i boom lat poprzednich, w czasie których reformy strukturalne byłyby mniej odczuwalne przez społeczeństwo. Jednocześnie do przeprowadzenia udanego zacieśnienia fiskalnego potrzebna jest silna wola elit politycznych, niezmiennających podstawowych założeń planu pod presją wyborców.

/Recenzent: Aleksander Łaszek

³⁰ Ustawa zakłada między innymi przeniesienie 51,5% aktywów OFE do ZUS i następnie umorzenie skarbowych papierów wartościowych, stopniowe przenoszenie środków z OFE na subkonto w ZUS (tak zwany „suwak bezpieczeństwa”) na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, ustalenie poziomu składki do OFE na poziomie 2,92% i ustanowienie możliwości wyboru między OFE a ZUS oraz zakazanie OFE inwestowania w SPW i obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa.

Bibliografia

Ahrend R., Catte P., Price R. (2006), "*Interactions between Monetary and fiscal policy: how monetary conditions affect fiscal consolidations*", OECD Economics Department Working Papersnr 521.

Alesina A., Ardagna S. (2009) "*Large changes in fiscal policy: taxes vs. spending*", NBER Working Paper 15438.

Alesina A., Perotti R, (1997), "*Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*" IMF Staff Papers 44: 297-329,

Alesina A., Perotti R. (1995), "*Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Economies*," Economic Policy, October 1995 n. 21: 207-48.

Barrios S., Langedijk S., Pench L. (2010), "*EU fiscal consolidation after the financial crisis. Lessons from past experiences*", European Commission Economic Papers 418

Devries P., Guajardo J., Leigh D., Pescatori A. (2011), "*A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation*", IMF Working Paper WP/11/128

Dovlabekova I. (2012), "*Austerity Policy in Latvia and Its Consequences*", Friedrich-Ebert-Stiftung International Policy Analysis

European Commission (2007), "*Public finances in EMU — 2007*", European Economy No 3/2007

European Federation of Public Service Unions (2010), "*The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis*", Labour Research Department

Guichard, S., Kennedy M., Wurzel E., André C. (2007), "*What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*", OECD Economics Department Working Paper, No. 553.

Honkapohja S., Koskela E., (2001), "*The Economic Crisis of the 1990s in Finland*", w: "*1990s the economic crisis in Finland. The Research Programme of the Academy of Finland: Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research*", red. Kalela J., VATT Publications 27:6

IMF (2010), "*Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World*", Fiscal Affairs Department

IMF (2013), *“Republic of Lithuania: Selected Issues”*, IMF Country Report No. 13/82

Joumard, I., W. Suyker (2002), *“Options for Reforming the Finnish Tax System”*, OECD Economics Department Working Papers, No. 319, OECD Publishing.

Mačiulis N., Šečkutė V., Galdikienė L. (2013), *“The Lithuanian Economy”*, Swedbank’s Economic Research Department, Swedbank AB

McDermott J., Wescott R. (1996), *“An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments”*, IMF Staff Papers, Vol. 43, No. 4,

Medaiskytė R., Klyvienė V. (2012), *„ The Effectiveness of Internal Devaluation in Lithuania and Latvia”*, Ekonomika 2012 Vol. 91(1)

Mertsina T., Reivik T. (2013), *“The Estonian Economy”*, Swedbank’s Economic Research Department, Swedbank AB

Mezo J., Bagi A. (2012), *“Crisis management in the Baltic States”* MPRA Paper No. 40366

Michalska K. (2012), *“Jak zwiększyć aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym? Przykład Finlandii”*, Analiza FOR 16/2012

Molnar, M. (2012), *“Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?”*, OECD Economics Department Working Papers, No. 936, OECD Publishing

OECD Economic Surveys: Finland 1993

OECD Economic Surveys: Finland 1998

Räisänen H, Latalo J., Krüger Henriksen K, Israelsson T., Klinger S. (2012), *“Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland”*, Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Employment and entrepreneurship 19/2012

Rzońca A., Ciżkowicz P., (2005) *“Non-Keynesian effects of fiscal contraction in new member states”*, Working Paper Series 519, European Central Bank

Rzońca A., Ciżkowicz P., Borys P., (2011), *“Panel data evidence on non-Keynesian effects of fiscal policy in the EU New Member States”*, MPRA Paper No. 32696

Saari J., (2001), *“Bridging the Gap: Financing of Social Policy in Finland, 1990 - 1998”*, w: *“1990s the economic crisis in Finland. The Research Programme of the*

Academy of Finland: Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research", red. Kalela J., VATT Publications 27:6

Schneider F. (2013), *"Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline"*, dostępne na http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf

Sikk, I. (2012), *"Fiscal consolidation in Estonia"*, GREAT Insights, Volume 1, Issue 3. May 2012

Strašuna L. (2013), *"The Latvian Economy"*, Swedbank's Economic Research Department, Swedbank AB

Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P. (2007), *"Kryzysy finansowe w krajach skandynawskich"*, Materiały I Studia NBP, Zeszyt nr 216

Tsibouris, G., Horton M., Flanagan M., Maliszewski W. (2006), *"Experience with large fiscal adjustments"*, IMF Occasional Paper 246

Von Hagen, J. Strauch R. (2001), *"Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success"* Public Choice 109(3-4): 327-46.

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

Mariusz Michalski
e-mail: mariusz.michalski88@gmail.com

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