

# Katarzyna Wójtowicz

---

## Reformy fiskalne w państwach nadbałtyckich w reakcji na kryzys finansowy - wnioski dla Polski

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 45/1,  
119-128

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KATARZYNA WÓJTOWICZ

*Reformy fiskalne w państwach nadbałtyckich  
w reakcji na kryzys finansowy – wnioski dla Polski*

---

Fiscal reforms in the Baltic states in the response to financial crisis – conclusions for Poland

**Wstęp**

Trwający na świecie globalny kryzys finansowy spowodował, że w większości państw poszukuje się skutecznych dróg wzmocnienia stabilności finansów publicznych. Na obiektywne bariery towarzyszące na ogół wszelkim reformom fiskalnym (o charakterze prawnoinstytucyjnym, społecznym, czy politycznym) w warunkach kryzysu nakładają się jeszcze dodatkowe trudności wynikające ze szczególnego typu uwarunkowań towarzyszących prowadzeniu polityki budżetowej w okresie dekonjunktury gospodarczej. Z jednej bowiem strony pogłębienie nierównowagi finansów publicznych i w konsekwencji zadłużenia publicznego stanowi nieunikniony skutek recesji ze względu na działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury. Z drugiej zaś jego następstwa w dobie kryzysu są szczególnie niekorzystne, bowiem może ono stanowić istotną barierę dalszego wzrostu gospodarczego, podważając skuteczność podejmowanych działań antykryzysowych. Okoliczności te sprawiają, iż określenie optymalnej strategii fiskalnej jest zadaniem niezwykle trudnym, bowiem w warunkach recesji polityka fiskalna winna być jednocześnie restrykcyjna, by ograniczyć przyrost deficytu i długu publicznego oraz ekspansywna, by wspierać zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Niezwykle istotne w tym okresie jest zatem wykorzystywanie praktycznych doświadczeń państw, które podjęły się tego trudnego zadania.

Analiza wniosków płynących z reform fiskalnych przeprowadzanych w państwach nadbałtyckich może stanowić cenną lekcję dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polski, borykających się z podobnymi problemami nękający-

mi finanse publiczne. Jest to tym istotniejsze, że na Litwie, Łotwie i w Estonii (do końca 2010 r.)<sup>1</sup> ze względu na przyjęty system sztywnych kursów walut narodowych względem euro (tzw. izbę walutową), nie było możliwości (lub była ona bardzo ograniczona) posługiwania się narzędziami polityki monetarnej w celu stabilizowania gospodarek. Charakterystyka podejmowanych przez te kraje działań reformatorskich może być zatem użyteczna także z teoretycznego punktu widzenia, bowiem pozwala na wyodrębnienie „czystych” skutków zmian w polityce fiskalnej (bez uwzględniania wpływu instrumentów o charakterze monetarnym), co w przypadku innych państw (stosujących zarówno narzędzia fiskalne, jak i pieniężne) jest zazwyczaj utrudnione.

### 1. Przesłanki reform fiskalnych w państwach nadbałtyckich

Światowy kryzys finansowy wywarł bardzo istotny wpływ na gospodarkę krajów nadbałtyckich. Po okresie dwucyfrowego wzrostu gospodarczego obserwowanego w tych państwach w trakcie ostatniej dekady w roku 2009 te tzw. „bałtyckie tygrysy” stały się rekordzistami w spadku PKB (por. tab. 1). Jednocześnie kraje te najwcześniej, bo już pod koniec 2007 r., zaczęły odczuwać pierwsze symptomy zjawisk kryzysowych<sup>2</sup>, co może sugerować, iż przyczyny załamania gospodarczego miały w ich przypadku charakter nie tylko zewnętrzny, ale także wewnętrzny, a światowy kryzys stał się jedynie ich akceleratorem.

Tabela 1. Nominalna stopa wzrostu gospodarczego  
w państwach nadbałtyckich w latach 2000-2011 (w %PKB)

Kraj	Nominalna stopa wzrostu PKB (w%)							
	2000	2002	2004	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>o</sup>
Litwa	4,2	7,1	10,1	19,2	13,0	-17,9	1,4	4,6
Łotwa	11,4	10,3	16,3	32,3	9,5	-19,2	-3,4	3,9
Estonia	15,0	11,6	11,1	18,2	1,8	-13,9	2,3	7,1

<sup>o</sup>) prognoza

Źródło: *General Government Data*, European Commission, 2010.

Skutkiem kryzysu stało się pogorszenie kondycji finansów publicznych. Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, iż deficyt sektora finansów publicznych w roku 2009

<sup>1</sup> W Estonii mechanizm ten obowiązywał do końca 2010 r., bowiem od 1 stycznia 2011 jest ona już członkiem strefy euro.

<sup>2</sup> E. Teichmann, *Państwa bałtyckie – reakcja na światowy kryzys gospodarczy 2008-2009*, [w:] *Państwa bałtyckie i Europy Wschodniej, Reakcja na światowy kryzys gospodarczy i regionalny kryzys gazowy*, red. K. Falkowski, E. Teichmann, SGH, Warszawa 2010, s. 38.

na Litwie i Łotwie przekroczył 9% PKB, natomiast w Estonii osiągnął poziom 1,7% PKB (podczas gdy w ostatnim roku przed kryzysem państwo to odnotowało nadwyżkę budżetową na poziomie 2,5% PKB). Miało to swoje odzwierciedlenie w szybkim przyroście długu publicznego, którego udział w PKB zwiększył się w badanym okresie ponaddwukrotnie na Litwie i w Estonii i aż blisko sześciokrotnie na Łotwie.

Tabela 2. Deficyt sektora finansów publicznych i państwowy dług publiczny (w% PKB) w latach 2007-2011 w państwach nadbałtyckich<sup>9)</sup>

Kraj	Deficyt sektora finansów publicznych (w% PKB)					Dług publiczny (w %PKB)				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Litwa	-1,0	-3,3	-9,2	-8,4	-7,0	16,9	15,6	29,5	37,4	42,8
Łotwa	-0,3	-4,2	-10,2	-7,7	-7,9	9,0	19,7	36,7	45,7	51,9
Estonia	2,5	-2,8	-1,7	-1,0	-1,9	3,7	4,6	7,2	8,0	9,5

<sup>9)</sup> Saldo sektora finansów publicznych w Estonii i na Łotwie jest ujmowane na bazie metody kasowej, zaś na Litwie według metody memoriałowej (ESA95<sup>\*</sup>)

Źródło: Jak wyżej

Główną przyczyną powiększenia deficytu i długu publicznego w okresie kryzysu gospodarczego był dynamiczny wzrost wydatków publicznych (które w roku 2009 w stosunku do roku 2007, tj. ostatniego roku przed kryzysem, zwiększyły się o ponad 10% PKB w Estonii, o 8,8% PKB na Litwie i o 7,0% PKB na Łotwie – por. tab. 3). Zauważalne jest to, iż w latach bezpośrednio poprzedzających kryzys, tj. w okresie dobrej koniunktury lat 2007-2008 we wszystkich państwach nadbałtyckich znacznemu wzrostowi uległy wydatki na wynagrodzenia w sektorze publicznym oraz świadczenia społeczne<sup>3</sup>.

Jeśli chodzi o dochody publiczne, to na skutek zjawisk kryzysowych ich udział w PKB zmalał, a prognozy wskazują, iż w roku 2011 spadnie on we wszystkich trzech państwach do poziomu nienotowanego od końca lat dziewięćdziesiątych<sup>4</sup>. Należy przy tym zauważyć, iż spadek wpływów był wynikiem nie tylko pogorszenia się koniunktury gospodarczej (związanego z ograniczeniem poziomu płac i w konsekwencji konsumpcji), ale także wynikał z braku efektywności administracji skarbowej w ściąganiu zaległości podatkowych (co było i widoczne przede wszystkim na Litwie)<sup>5</sup>.

Powyższa skomplikowana sytuacja budżetowa spowodowała, iż państwa nadbałtyckie stanęły przed koniecznością przeprowadzenia głębokich dostosowań fiskal-

<sup>3</sup> C. Purfield, Ch. B. Rosenberg, *Adjustment under a Currency Peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the Global Financial Crisis 2008-2009*, IMF Working Paper nr 10/213

<sup>4</sup> *General Government Data*, European Commission, 2010.

<sup>5</sup> C. Purfield, Ch. B. Rosenberg, *op. cit.*

Tabela 3. Dochody i wydatki publiczne w państwach nadbałtyckich (w % PKB) w roku 1995 i w latach 2007-2011

Wyszczególnienie	Litwa						Lotwa						Estonia					
	1995	2007	2008	2009	2010	2011	1995	2007	2008	2009	2010	2011	1995	2007	2008	2009	2010	2011
<b>DOCHODY PUBLICZNE</b>	<b>32,9</b>	<b>33,8</b>	<b>33,9</b>	<b>34,4</b>	<b>34,3</b>	<b>34,4</b>	<b>37,0</b>	<b>35,4</b>	<b>34,6</b>	<b>33,7</b>	<b>35,0</b>	<b>33,8</b>	<b>42,4</b>	<b>36,9</b>	<b>37,0</b>	<b>43,4</b>	<b>41,5</b>	<b>40,1</b>
podatki obrotowe	12,0	11,5	11,4	11,4	11,9	12,2	14,4	12,2	10,8	10,7	11,4	11,2	13,1	13,3	12,1	14,9	14,1	14,1
podatki dochodowe i majątkowe	8,4	9,2	9,3	6,0	5,2	5,3	7,1	9,2	9,7	7,2	7,3	7,2	10,9	7,6	7,9	7,5	6,9	6,7
składki na ubezpieczenia społeczne	7,2	8,9	9,3	12,1	11,6	11,4	12,0	8,9	8,6	8,9	8,6	8,0	12,3	10,7	11,9	13,3	13,2	12,5
inne dochody o charakterze bieżącym	5,3	2,7	2,8	3,2	3,9	3,9	3,6	4,6	4,6	6,1	6,6	6,1	5,6	4,5	4,7	6,2	5,6	5,2
dochody majątkowe	0,0	1,5	1,1	1,7	1,7	1,6	-0,1	0,5	0,9	0,8	1,1	1,3	0,5	0,8	0,4	1,5	1,7	1,6
<b>WYDATKI PUBLICZNE</b>	<b>34,4</b>	<b>34,8</b>	<b>37,4</b>	<b>43,6</b>	<b>42,7</b>	<b>41,5</b>	<b>38,6</b>	<b>35,7</b>	<b>38,8</b>	<b>43,9</b>	<b>42,7</b>	<b>41,7</b>	<b>41,3</b>	<b>34,4</b>	<b>39,9</b>	<b>45,1</b>	<b>42,5</b>	<b>42,0</b>
koszty związane z zatrudnieniem	9,6	9,9	10,8	12,9	12,6	12,0	11,2	10,6	12,0	12,1	10,8	9,6	11,8	9,6	11,4	12,8	12,2	11,7
zużycie pośrednie	9,0	5,3	5,7	5,8	5,9	6,0	8,4	6,1	6,8	6,9	6,8	6,4	11,5	6,3	7,1	7,7	7,3	7,0
świadczenia społeczne	9,7	10,7	12,7	17,2	15,7	15,5	12,7	7,6	8,6	13,2	13,5	13,1	10,8	10,0	11,2	14,2	15,3	14,6
odsetki	0,3	0,7	0,7	1,2	1,9	2,2	0,9	0,3	0,6	1,5	1,8	2,1	0,5	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
dotacje	1,0	0,9	0,7	0,7	1,1	1,1	1,2	0,6	0,9	0,8	0,7	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,0
pozostałe wydatki bieżące	1,6	1,2	1,4	1,3	1,0	1,1	1,5	3,6	4,3	3,2	2,7	4,4	0,6	1,6	2,5	3,5	1,8	1,7
wydatki majątkowe	3,2	6,1	5,4	4,5	4,5	3,6	2,7	6,9	5,6	6,2	6,4	5,2	5,3	5,8	6,5	5,6	4,4	5,6

Źródło: Jak wyżej

nych. Zostały one oparte na założeniu zachowania niskich obciążeń podatkowych oraz skoncentrowaniu wysiłków reformatorskich przede wszystkim na redukcji oraz racjonalizacji wydatków publicznych. Dane zawarte w tabeli 4 potwierdzają, iż w roku 2009 obniżki wydatków publicznych miały wpływ na ograniczenie deficytu budżetowego w blisko 50% (w Estonii i na Łotwie), zaś na Litwie aż w 75% (por. tabela 4)<sup>6</sup>.

Tabela 4. Skutki finansowe reform fiskalnych przeprowadzonych w państwach nadbałtyckich w roku 2009 (w % PKB)

Wyszczególnienie	Estonia	Łotwa	Litwa
	w %PKB		
<b>Skutki finansowe (netto <sup>1)</sup>)</b> <b>w tym:</b>	<b>7,1</b>	<b>11,2</b>	<b>7,0</b>
<b>– po stronie dochodów publicznych</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>
podwyżki stawek podatkowych i rozszerzenie podstawy opodatkowania	0,8	0,2	0,7
inne	1,9	2,2	1,0
<b>– po stronie wydatków publicznych</b>	<b>4,4</b>	<b>8,8</b>	<b>5,3</b>
reformy strukturalne (ochrona zdrowia, edukacja, zasiłki)	1,4	0,7	0,6
wynagrodzenia w sektorze publicznym	-	1,8	1,4
inne	3,0	6,3	3,4

<sup>1)</sup>Pomniejszone o obniżki dochodów publicznych (na skutek ulg i zaległości podatkowych) oraz wzrost wydatków publicznych (np. w związku ze zwiększeniem kosztów obsługi długu publicznego)

Źródło: C. Purfield, Ch. B. Rosenberg, *Adjustment under a Currency Peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the Global Financial Crisis 2008-2009*, IMF Working Paper nr 10/213

Poniżej dokonano krótkiej charakterystyki reform fiskalnych podejmowanych w państwach nadbałtyckich w reakcji na zjawiska kryzysowe w dziedzinie: wydatków publicznych, dochodów publicznych oraz otoczenia instytucjonalnego sektora finansów publicznych.

## 2. Zarys rozwiązań zmierzających do poszukiwania oszczędności w wydatkach publicznych

Działania reformatorskie dotyczące wydatków publicznych w państwach nadbałtyckich można podzielić na cztery kategorie.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Pierwsza z nich koncentrowała się na redukcjach przede wszystkim wydatków bieżących, ale także majątkowych (za wyjątkiem nakładów na współfinansowanie projektów unijnych) zawartych w budżetach poszczególnych ministerstw. Powyższe cięcia stanowiły zazwyczaj pewien z góry określony odsetek ogółu planowanych wydatków. Przykładowo, na Łotwie sięgały one aż 50% budżetu ministerstwa edukacji i jednej trzeciej budżetu ministerstwa zdrowia<sup>7</sup>.

Druga grupa przedsięwzięć obejmowała zmniejszenie wynagrodzeń pracowników sektora publicznego. Głównym ich uzasadnieniem były nie tylko względy budżetowe, ale także konieczność dostosowania do będącego wynikiem kryzysu ograniczenia w poziomie płac w sektorze prywatnym. We wszystkich trzech państwach polegały one na bezpośrednim zmniejszeniu zarówno kwoty wynagrodzenia zasadniczego, jak też wszelkich dodatków do pensji. Oszczędnościom budżetowym służyły także redukcje w poziomie zatrudnienia w sektorze publicznym. Największe obniżki wynagrodzeń na Litwie (sięgające poziomu 20%) dotknęły najlepiej opłacanych pracowników sfery budżetowej, co zostało uzgodnione w ramach porozumienia ze związkami zawodowymi. Jednocześnie zarówno na Litwie, jak i na Łotwie obniżki wynagrodzeń mają mieć charakter czasowy<sup>8</sup>.

Kolejny pakiet rozwiązań dotyczył reform strukturalnych w systemie ochrony zdrowia, edukacji oraz świadczeń społecznych. Ich zasadniczym celem miała stać się trwała racjonalizacja wydatków publicznych. I tak, w roku 2009 na Łotwie w przypadku ochrony zdrowia podjęto, np. działania na rzecz promowania tańszych form opieki nad pacjentem w domu, a także opieki ambulatoryjnej zamiast leczenia zamkniętego<sup>9</sup>. Zaproponowano także nowy system finansowania oświaty w formie tzw. bonów edukacyjnych. W roku 2009 we wszystkich trzech państwach zapoczątkowano także zmiany w systemie zasiłków chorobowych. W Estonii obniżono wysokości zasiłku chorobowego z 80% do 70% wynagrodzenia, zaś zasiłku pielęgnacyjnego ze 100% do 80%. Z kolei na Łotwie zmodyfikowano zakres niektórych uprawnień do świadczeń społecznych (w tym rent i emerytur), dokonano także obniżenia niektórych świadczeń emerytalnych. Zmiany na Litwie również ukierunkowane zostały na zmniejszenie niektórych transferów socjalnych, przy czym z założenia mają one obowiązywać tylko do momentu poprawy koniunktury gospodarczej. Reformy dotyczą także wydłużenia wieku emerytalnego, który w Estonii ma wzrosnąć do roku 2026 z 63 do 65 roku życia. Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego do 65 roku życia zaplanowano także na Litwie i na Łotwie.

Ostatnia grupa przedsięwzięć koncentrowała się wokół zapewnienia ochrony najmniej zamożnym grupom ludności w największym stopniu dotkniętym skutkami

<sup>7</sup> E. Teichmann, *op. cit.*, s. 53 i n.

<sup>8</sup> Na Łotwie dotyczyły budżetu na rok 2009 i 2010, przy czym po upływie każdego 6 m-cy dokonywany jest przegląd aktualnego poziomu płac, na podstawie którego ma być konstruowana nowa siatka wynagrodzeń, z kolei na Litwie mają obowiązywać do końca roku 2012, P. Correa, M. Iooty, *Will the Crisis Affect the Economic Recovery in Eastern European Countries*, Policy Research Working Paper 5278, World Bank, April 2010.

<sup>9</sup> EU-2010 February 2009. Main Report, World Bank, s. 10.

kryzysu wraz aktywnym wsparciem rynku pracy. We wszystkich trzech państwach wdrożono specjalne programy ochronne finansujące m. in. bezpłatną opiekę zdrowotną, czy też wypłatę zasiłków mieszkaniowych dla osób spełniających odpowiednie kryterium dochodowe. Znaczną część funduszy unijnych przeznaczono ponadto na szkolenia zawodowe zwiększające dostęp do rynku pracy. Podejmowane są także działania na rzecz promowania elastycznych form zatrudnienia (na podstawie umów cywilnoprawnych, praca czasowa, samozatrudnienie).

### 3. Charakterystyka działań na rzecz zwiększenia dochodów publicznych

We wszystkich trzech państwach nadbałtyckich w celu zahamowania spadku wpływów podatkowych zdecydowano się na podwyżkę podatków pośrednich. Stawka podstawowa podatku VAT wzrosła na Łotwie i Litwie o 3% do 21%, natomiast w Estonii o 2% do 20%. Jednocześnie zdecydowano się na ograniczenie zakresu stosowania (na Litwie do końca 2010 r.) lub podwyższenie (z 5% do 9% na Łotwie i w Estonii) poziomu stawek preferencyjnych w podatku VAT<sup>10</sup>. We wszystkich trzech państwach podwyższono stawki podatków akcyzowych. Podwyżki objęły przede wszystkim akcyzę na alkohol, paliwa oraz wyroby tytoniowe.

Jeśli chodzi o podatki dochodowe, to w Estonii pozostawiono stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych na poziomie z roku 2008, tj. 21%, przy jednoczesnej rezygnacji z waloryzacji kwoty wolnej od podatku<sup>11</sup>. Podniesiono także składkę na ubezpieczenie chorobowe z 0,9% do 4,2%. Z kolei na Łotwie po epizodycznej 2% obniżce stawek linowego podatku dochodowego od osób fizycznych (z 25% do 23%) w roku 2009 zdecydowano się na ich ponowną podwyżkę z dniem 1.01.2010 z poziomu 23% do 26%, jednocześnie zrównując poziom opodatkowania dla pracowników i osób samozatrudnionych. Rozszerzono także podstawę opodatkowania, która obejmuje także zyski kapitałowe i dochody z oszczędności. Na Litwie zdecydowano się na obniżenie stawki podatku CIT z 20% do 15%, począwszy od roku 2010. Zwiększeniu o 2% uległ natomiast poziom składek na ubezpieczenia społeczne.

W żadnym z omawianych państw nie zdecydowano się na wprowadzenie nowych podatków, jednakże na Łotwie znacznie rozszerzono zakres podatku od nieruchomości, który obejmuje obecnie również nieruchomości mieszkalne przy zastosowaniu skali progresywnej. Podniesiono również z 1% do 1,5% stawkę stosowaną do gruntów i nieruchomości przedsiębiorstw, a także do 3% stawkę od nieużytków rolnych.

<sup>10</sup> *VAT Rates Applied in the Member States of the EU*, Situation at 1st July 2010, European Commission, Brussels, 2010, s. 23-27.

<sup>11</sup> *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat 2010.



Jednocześnie we wszystkich analizowanych państwach podjęto działania na rzecz zwiększenia skuteczności działania aparatu skarbowego oraz zwalczania „szarej strefy”<sup>12</sup>.

W programach reform istotną rolę odegrały także przedsięwzięcia zmierzające do zwiększenia absorpcji funduszy unijnych. Pozwoliły one na sfinansowanie szeregu inwestycji infrastrukturalnych, a także programów na rzecz promocji zatrudnienia, czy wsparcia na rzecz MŚP. Znaczny wzrost wykorzystania środków europejskich w latach 2009-2010 w stosunku do okresu przed kryzysem zaobserwować można przede wszystkim na Litwie i w Estonii<sup>13</sup>. Zostały one przeznaczone przede wszystkim na wsparcie rozwoju rynku pracy, a także działalność badawczo-rozwojową, itd.

#### 4. Zmiany instytucjonalne w celu zwiększenia dyscypliny finansów publicznych

We wszystkich trzech państwach wprowadzono elementy budżetowania zadaniowego i planowania wieloletniego. I tak, w Estonii i na Litwie ustawa budżetowa na dany rok ma się opierać na założeniach wieloletniego strategicznego planu rozwoju, definiującego kierunki rozwoju, cele i działania oraz środki konieczne do ich realizacji obejmującego cztery lata<sup>14</sup>. Z kolei na Łotwie budżet, począwszy od 2010 r., został podzielony na dwie części: tj. budżet środków europejskich oraz zasadniczy budżet, w którym wydatki zostały sklasyfikowane w ramach poszczególnych funkcji i podfunkcji. Jednocześnie we wszystkich analizowanych krajach budżety na lata 2010 i 2011 zostały skonstruowane z wykorzystaniem zasad memoriałowych, co jest zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej<sup>15</sup>. Zaostrzeniu uległy także stosowane w tych krajach reguły fiskalne, które uzupełnione zostały o nowe ograniczenia budżetowe. Szczególną rolę w monitorowaniu dyscypliny budżetowej powierzono specjalnie do tego powołanym niezależnym instytucjom, tzw. radom polityki fiskalnej (por. Litwa).

#### Zakończenie

Dzięki przeprowadzonym w państwach nadbałtyckich reformom fiskalnym w okresie 2009-2011 w największym stopniu udało się ograniczyć udział deficytu budżetowego w PKB na Łotwie (o 2,3% PKB w badanym okresie) i na Litwie (o 2,2% PKB). Z kolei w Estonii po początkowej znacznej redukcji deficytu, na rok 2011 przewidziano ponowny jego wzrost (por. tab. 2). Jednocześnie tylko Estonii udało

<sup>12</sup> *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010*, “European Economy” 2010 No. 6, European Commission, Brussels 2010

<sup>13</sup> C. Purfield, Ch. B. Rosenberg, *op. cit.*

<sup>14</sup> *STATE BUDGET STRATEGY 2011-2014*, Ministry of Finance, Tallinn, May 20, 2010

<sup>15</sup> *National Fiscal Governance Reforms across EU Member States*, “European Economy” Occasional Papers nr 67/August 2010.

się wypełnić fiskalne kryterium konwergencji (wymagające utrzymania deficytu sektora finansów publicznych poniżej 3%PKB).

Z analizy doświadczeń państw nadbałtyckich w zakresie reform fiskalnych podejmowanych w reakcji na kryzys finansowy płynie co najmniej kilka istotnych wniosków dla pozostałych państw regionu, w tym Polski, których gospodarki zmagają się z podobnymi obciążeniami o charakterze strukturalnym i systemowym.

Po pierwsze, w warunkach kryzysu, dążąc do ograniczania zadłużenia, pierwszoplanowe znaczenie nadać należy cięciom wydatków publicznych. Takie ujęcie reformy jest zgodne z postulatami doktryny i międzynarodowymi doświadczeniami, które wskazują, iż dostosowania fiskalne są trwalsze i bardziej efektywne wówczas, gdy obywają się przede wszystkim w wyniku oszczędności budżetowych, a nie przez podwyżkę podatków.

Po drugie, reformy wydatkowe winny koncentrować się przede wszystkim na ograniczaniu wydatków o charakterze administracyjnym, w tym płac w sektorze publicznym, a także lepszym ukierunkowaniu transferów społecznych. Poszukując oszczędności w wydatkach publicznych, należy zaplanować i wdrażać pakiety długofalowych reform strukturalnych w takich dziedzinach finansowanych ze środków publicznych, jak: ochrona zdrowia, edukacja ubezpieczenia społeczne, czy pomoc socjalna. Ich zakres winien wykraczać poza krótkoterminowe potrzeby związane z redukcją deficytu, a ich celem winno stać się podniesienie jakości i efektywności usług publicznych

Po trzecie, nieuniknione podwyżki obciążeń podatkowych winny odbywać się w sposób, który zapewni jak najmniejsze koszty dla gospodarki. W związku z powyższym należy unikać zwiększania poziomu opodatkowania pracy na rzecz wzrostu podatków konsumpcyjnych i majątkowych.

Po czwarte, działania na rzecz zwiększenia dochodów publicznych winny skupić przede wszystkim na poprawie skuteczności działania aparatu skarbowego oraz likwidacji „szarej strefy”. Należy także pamiętać, że negatywne efekty dla gospodarki będące skutkiem zacieśniania polityki fiskalnej mogą zostać w pewnym stopniu złagodzone poprzez zwiększenie absorpcji funduszy unijnych stymulujących wzrost PKB krajów członkowskich.

Po piąte, istotne znaczenie dla powodzenia reform mają także zmiany instytucjonalne zmierzające do poprawy zarządzania środkami publicznymi, tj. wprowadzenie strategicznego planowania wieloletniego oraz budżetowania zadaniowego, a także reguł fiskalnych oraz niezależnych instytucji fiskalnych monitorujących ich przestrzeganie.

## Bibliografia

1. *Convergence Programme of the Republic of Latvia*, 2009-2012, January 2010.
2. Correa M, Iooty P., *Will the Crisis Affect the Economic Recovery in Eastern European Countries*, Policy Research Working Paper 5278, World Bank, April 2010.
3. *EU-2010 February 2009*. Main Report, World Bank

4. *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010*, "European Economy" 2010 No. 6, European Commission, Brussels 2010.
5. *National Fiscal Governance Reforms across EU Member States*, "European Economy" Occasional Papers nr 67/August 2010.
6. Purfield C., Rosenberg Ch. B., *Adjustment under a Currency Peg: Estonia. Latvia and Lithuania during the Global Financial Crisis 2008-2009*, IMF Working Paper nr 10/213
7. *STATE BUDGET STRATEGY 2011-2014*, Ministry of Finance, Tallinn, May 20, 2010
8. *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat 2010.
9. Teichmann E., *Państwa bałtyckie – reakcja na światowy kryzys gospodarczy 2008-2009* (w:) Państwa bałtyckie i Europy Wschodniej, Reakcja na światowy kryzys gospodarczy i regionalny kryzys gazowy, red. K. Falkowski, E. Teichmann, SGH, Warszawa 2010.
10. *VAT Rates Applied in the Member States of the EU*, Situation at 1st July 2010, European Commission, Brussels, 2010.

### **Fiscal reforms in the Baltic states in the response to financial crisis – conclusions for Poland**

The aim of this article is to describe fiscal reforms conducted in the Baltic states in the context of current financial crisis. The reforms have been classified into three categories: spending cuts, revenue increases and institutional settings contributing to fiscal discipline. Experiences of the Baltic states with fiscal consolidation could be useful for other transition countries, like Poland, wrestling with similar economic problems. The main conclusion of the Baltic states experiences is that fiscal adjustments concentrated on spending cuts rather than revenue increases is more likely to result in durable retrenchment. Tax hikes should concentrate on the tax components that have the least harmful impact on growth, such as tax on property or on consumption.