W nadchodzącym spowolnieniu gospodarczym trudno spodziewać się, że podobnie jak w 2009 Polska będzie „zieloną wyspą" na tle pogrążonych w recesji państw Unii Europejskiej. Nasza gospodarka spowalnia – po drugim kwartale zanotowany wzrost PKB liczony rok do roku wyniósł zaledwie 2,4%.

Dziś nie dysponujemy pełnym arsenałem środków, jakie wówczas prowadziły Polskę do wzrostu gospodarczego: obniżonych danin, dzięki czemu społeczeństwo miało więcej środków na wspomagającą gospodarkę konsumpcję, bardzo dużych środków unijnych, czy możliwości stymulowania wydatkami powodującymi w konsekwencji wysoki deficyt oraz dynamiczny wzrost zadłużenia publicznego. Rząd nie podjął wówczas zdecydowanych działań, które uzdrowiłyby finanse, wzmacniając odporność na kryzys. Wręcz przeciwnie – zadłużenie publiczne od roku 2009 systematycznie wzrastało. W tym czasie część państw europejskich nie zasypywała gruszek w popiele i podejmowała działania na rzecz polepszenia swojej sytuacji gospodarczej, a ich pozycja w obliczu kryzysu, jest bardziej komfortowa niż Polski. Do takich państw należy Szwecja, która od lat systematycznie obniża wydatki publiczne i dziś posiada stabilne finanse publiczne.

Od stanu zapaści…

Należy pamiętać, że reformy szwedzkie to nie tylko działania podjęte w ostatnich latach, ale naprawę państwa rozpoczęto na początku lat 90-tych XX wieku. Wówczas Szwecja cierpiała głęboki kryzys gospodarczy, a jej sytuacja przypominała to, co obecnie dzieje się w zadłużonych państwach strefy euro, tj. spadek produkcji i zatrudnienia, rosnący deficyt budżetowy i zadłużenie publiczne. Wśród grzechów głównych, które wywołały ówczesny kryzys w Szwecji znajduje się m.in. osłabienie przedsiębiorczości na skutek rozrostu instytucji państwa socjalnego. Ponadto deregulacja na rynku kredytowym w połowie lat 80-tych doprowadziła do szybkiej ekspansji akcji kredytowej, która spowodowała powstanie bańki cenowej na rynku nieruchomości. Bańka pękła w początku 90-tych, co wywołało poważny kryzys bankowy, powodujący zmniejszenie dostępności kredytów dla przedsiębiorstw. Oprócz tego, podczas boomu nastąpiła duża realna aprecjacja szwedzkiej korony, a płace i ceny w Szwecji rosły szybciej niż za granicą, przyczyniając się do obniżenia konkurencyjności i spadku eksportu. Rezultatem była głęboka recesja, a PKB spadł w ciągu trzech kolejnych lat 1991-1993, w sumie około pięć procent. Bezrobocie wzrosło wówczas z dwóch procent w roku 1990 do w 10-11 procent w latach 1993-1997. Sytuacja gospodarcza przełożyła się na stan finansów publicznych – deficyt budżetu wyniósł w 1993 roku 11,2 procent PKB. Wzrosło zadłużenie publiczne (z 41% PKB w 1990 r. do 73% w 1996 r.), a różnice rentowności obligacji

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

w stosunku do niemieckich, osiągnęły bardzo wysokie poziomy (podobne do obecnie notowanych przez zadłużone państwa strefy euro).

[mc4wp_form id=”84″]

Do podniesienia się gospodarki i finansów Szwecji z kolan, doprowadziło wdrożenie bardzo poważnych reform, które obejmowały: kompleksowe zmiany w podatkach, deregulację, reformę negocjacji płacowych, nowe ramy fiskalne oraz reformy rynku pracy. W efekcie średni roczny wzrost PKB w Szwecji osiągnął w latach 1995-2011 poziom wyższy średnio o 0,8 punktu procentowego niż w latach 1970-1994 i wyniósł 2,7 proc. w porównaniu z 1,9 proc. Średni wzrost PKB w 1995-2011 w Szwecji był ponadto wyższy o jeden punkt procentowy niż w strefie euro. Dobre wyniki gospodarki przyczyniły się, obok polityki budżetowej, do spadku zadłużenia publicznego Szwecji w stosunku do PKB do poziomu jednego z niższych w UE. Na koniec 2011 r., zadłużenie publiczne Szwecji wynosiło 37% PKB. Od roku 1998 budżet Szwecji notował głównie nadwyżki (w roku 2000 nadwyżka wynosiła 3,6% PKB), a nawet w roku 2009, czyli w czasie recesji w gospodarce, zanotowano niewielki deficyt w wysokości 0,7 procent PKB.

Recepta na wzrost

Co pomogło gospodarce oraz finansom publicznym Szwecji „wyjść na prostą”? Szwecja stanowi przykład wychodzenia z kłopotów państwa o dużym deficycie fiskalnym i słabych wskaźnikach produkcji, dzięki pozytywnemu wpływowi deprecjacji kursu walutowego. Bez realnej deprecjacji kursu walutowego, konsolidacja fiskalna w postaci podwyżki podatków oraz cięć wydatków publicznych oznacza w konsekwencji zmniejszenie zagregowanego popytu i produkcji. W rezultacie spadają zatem wpływy podatkowe i konsolidacja fiskalna nie może przynieść pożądanych skutków w krótkim terminie. Widzimy to na przykładzie kłopotów najbardziej nękanych kryzysem państw strefy euro. Co więcej, państwa te, w przeciwieństwie do Szwecji z lat 90-tych XX wieku, nie są w stanie osiągnąć wzrostu w krótkim okresie dzięki eksportowi, z uwagi na ograniczone możliwości poprawy jego konkurencyjności w krótkim terminie, poprzez spadek wartości waluty. W przypadku państw będących członkami strefy walutowej, zwiększenie konkurencyjności eksportu możliwe jest w wyniku obniżenia kosztów pracy, do którego może prowadzić utrzymujące się przez długi okres wysokie bezrobocie.

Duże znaczenie dla szybkiego ożywienia w Szwecji posiadała zatem duża realna deprecjacja kursu walutowego. W latach 1991-1993, jednostkowe koszty pracy

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

spadły o 20 procent. Nastąpiła deprecjacja nominalnego kursu korony o około 17 procent. Kluczowe znaczenie dla długoterminowej poprawy Szwecji miała jednak rozpoczęta w pierwszej połowie lat 90-tych konsolidacja fiskalna, obejmująca zarówno redukcje wydatków, jak też podwyżki podatków. Realna deprecjacja kursu walutowego dała impuls do wzrostu eksportu netto, ale i pozwoliła na wzrost gospodarczy, pomimo zaciśnięcia pasa. Długoterminowy pozytywny efekt zapewniły jednak wspomniane wcześniej reformy, czyli kompleksowa reforma podatkowa, deregulacja, nowe ramy fiskalne oraz zmiany dotyczące rynku pracy, w tym negocjacji płacowych.

Reformy podatkowe i rynku pracy

System podatkowy przybrał bardzo nieefektywne cechy w latach 70-tych i 80-tych. Krańcowe stopy podatkowe (czyli część dodatkowej jednostki dochodu, jaką trzeba zapłacić w postaci podatku) były wysokie, zakłócając relację wyboru pomiędzy pracą, a wolnym czasem oraz zachęcając do ucieczki w szarą strefę. Na koniec lat 80-tych najwyższa stawka podatkowa od dochodu wynosiła 73 procent. Średni całkowity marginalny klin podatkowy na pracę (z uwzględnieniem wszystkich podatków i świadczeń) znajdował się na podobnym poziomie. Jednocześnie istniało wiele możliwości odliczeń od dochodu oraz podatku. Kolejnym czynnikiem wpływającym na wysokość dochodów publicznych były całkowite lub częściowe zwolnienia z podatku VAT, obejmujące ponad 40 procent konsumpcji prywatnej.

W latach 1990–1991, przeprowadzono kompleksową reformę podatkową, która została określona w Szwecji jako „reforma podatkowa stulecia”. Zabrano się również za zmiany dotyczące rynku pracy, aby stworzyć bodźce zachęcające do podejmowania zatrudnienia, jednak w tym zakresie, główne zmiany przypadły na ostatnie lata.

Jako zasady przewodnie reformy podatkowej uznano jednolitość i neutralność. Wprowadzenie tych zasad doprowadziło do znacznego poszerzenia bazy podatkowej, co pozwoliło w konsekwencji na zmniejszenie stawek podatkowych, bez wpływu na wysokość dochodów budżetowych.

Główne elementy reformy podatkowej obejmowały:

- obniżenie marginalnych stawek podatkowych od dochodów z pracy. Najwyższa krańcowa stopa podatku od osiągniętego dochodu została zmniejszona z 73 do 51 procent. Według obliczeń, średnia marginalnego klina podatkowego dla

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

pracowników spadła o 10 punktów procentowych: od 73 do 63;
- zakres podatku VAT został rozszerzony, a stawka podatku VAT ujednolicona;
- wprowadzenie podwójnego systemu podatku dochodowego, z rozróżnieniem dochodu z kapitału i z pracy. Opodatkowanie dochodów pracy pozostało progresywne (choć w mniejszym stopniu niż przed reformą), natomiast niższa proporcjonalna stawka (30 procent) została zastosowana do dochodów z kapitału;
- opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw zostało obniżone (do 30 procent), a jednocześnie zniesiono liczne ulgi.

Do innych zmian oznaczających zwiększenie dochodów należało podniesienie podatku akcyzowego na paliwa i wyroby tytoniowe czy też wprowadzenie składek ubezpieczenia społecznego dla samozatrudnionych, ograniczenie odliczeń od podatku dochodowego. W ramach konsolidacji wprowadzono także duże cięcia wydatków w zakresie świadczeń dla bezrobotnych (systematycznie i stopniowo są one zmniejszane wraz z czasem pozostawania bez zatrudnienia), wypadkowych, chorobowych, zaostrzono zasady waloryzacji emerytur, ograniczono prawo do wcześniejszych emerytur, zmniejszono dotacje na spłatę odsetek od kredytu mieszkaniowego i innych subsydiów mieszkaniowych czy też zmniejszono centralne transfery rządowe (subsydia) dla jednostek samorządu terytorialnego.

W kolejnych latach rząd szwedzki, w którym większość stanowili socjaldemokraci, doprowadził do cofnięcia części zmian w systemie podatkowym wprowadzonych reformą z początku lat 90-tych. Rząd socjaldemokratyczny odszedł od jednolitej stawki VAT, został również podniesiony podatek dochodowy dla osób o najwyższych dochodach. Z kolei rząd centroprawicowy sprawujący władzę od 2006 r., zlikwidował stawkę podatkową na dochody powyżej 1,5 mln koron. Rząd ten obniżył także podstawowe stawki podatku od dochodów, dzięki czemu nie dochodzi w Szwecji do wzrostu rozwarstwienia dochodów najbogatszych i najbiedniejszych. Co ciekawe, obniżono podstawy opodatkowania dochodów z pracy, natomiast nie zastosowano obniżenia stawek podatkowych do transferów i świadczeń. Ponadto wprowadzono instytucję kredytu podatkowego od dochodów oraz odliczenia od podatku kosztów usług dla gospodarstw domowych (np. remontów, ale również pomocy domowej), które prowadzą do zwiększenia dobrobytu społeczeństwa i zmniejszenia szarej strefy. W efekcie, połączenie instytucji kredytu podatkowego i obniżonych zasiłków dla bezrobotnych spowodowało zwiększenie motywacji uczestnictwa w rynku pracy. Pozytywnie oddziaływa także obniżka podatku od wynagrodzeń młodych ludzi, jak również rynkowi pracy sprzyja otwarcie służb zatrudnienia na konkurencję od

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

prywatnych dostawców. Przykład odchodzenia przez Szwecję od socjalnego modelu państwa może stanowić także likwidacja ulgi podatkowych z tytułu opłat i członkostwa w związkach, jak i dotacji rządowych dla związków.

Liberalizacja rynku

Elementem prowadzącym do pobudzenia gospodarki stała się także deregulacja. Objęła ona kilka branż, które zostały wcześniej chronione przed konkurencją: ruch lotniczy, telekomunikację, wytwarzanie i dystrybucję energii elektrycznej, usługi pocztowe, transport kolejowy czy też usługi taksówkowe. Zmiany wyeliminowały lub znacznie obniżyły bariery prawne wejścia na rynek. Ponadto Szwedzi przeprowadzili duże procesy prywatyzacyjne w takich branżach jak produkcja stali, telekomunikacja, bankowość, leśnictwo, medycyna, produkcja alkoholu. Znacjonalizowane podczas kryzysu banki również zostały sprywatyzowane. Ponadto, jako odpowiedź na kryzys wprowadzono zmiany prawne w zakresie zagospodarowania przestrzennego obejmujące samorządy lokalne, których celem była wzmocnienie konkurencji w handlu detalicznym. Przed zmianami samorządy często utrudniały działalność nowopowstających firm, aby chronić przed konkurencją istniejące przedsiębiorstwa handlu detalicznego. W wyniku dokonanych zmian, ułatwiono np. działalność nowych supermarketów poza centrami miast. Już na początku lat 90-tych wprowadzono również większą swobodę dla samorządów na *outsourcing* części zadań, np. z zakresu opieki społecznej w tym: opieki nad osobami niepełnosprawnymi, starszymi, ochrony zdrowia, opieki społecznej, szkół, do prywatnych dostawców. Tym samym udział prywatnych dostawców w całkowitym wolumenie usług przypisanych samorządom mógł wzrosnąć z około 11 procent w 2002 r. do około 17 procent w 2010 r.

Reformy systemu fiskalnego, budżetowego i emerytalnego

Wraz z konsolidacją rozpoczętą w pierwszej połowie lat 90-tych XX wieku, w Szwecji rozpoczęto wdrażanie bardziej rygorystycznego systemu fiskalnego opierającego się na kilku założeniach. Kluczowym jest osiąganie nadwyżki budżetowej, przy czym nowe zadłużenie netto nie powinno przekraczać jednego procenta PKB rocznie. Cel taki ma być realizowany w ciągu cyklu koniunkturalnego, a w przepisach został zapisany dopiero w roku 2010, choć i bez normy prawnej realizowany był od kilkunastu lat. Monitorowanie sytuacji finansowej państwa, w tym wykonanie wspomnianego celu, dokonywane jest przez niezależne agencje, m.in. powołaną w roku 2007 Radę Polityki Fiskalnej. Pułap wydatków budżetu państwa ustala się na co najmniej trzy lata z góry. Limit dotyczy wszystkich wydatków rządu centralnego z

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

wyjątkiem płatności odsetek od zaciągniętego zadłużenia. Przepisy wymagają podjęcia działań przez rząd, jeśli wysokość limitu jest w niebezpieczeństwie naruszenia. Natomiast procedura uchwalania budżetu składa się z dwóch etapów. W pierwszym, parlament decyduje o łącznych wydatkach i ich podziale pomiędzy 27 obszarów. W drugim, decyzje podejmowane są w zakresie poszczególnych pozycji wydatków w ramach wcześniej określonego limitu. Celem zapewnienia stabilizacji finansów publicznych został ponadto wprowadzony wymóg zrównoważonego budżetu samorządów terytorialnych. W przypadku wystąpienia deficytu musi on zostać skompensowany przez nadwyżki w ciągu trzech lat.

Istotnym elementem stabilności finansowej w państwach europejskich są systemy emerytalne. Podobnie jest w Szwecji, a system emerytalny, tak jak i wiele innych instytucji, został zreformowany w okresie po kryzysie z początku lat 90-tych. Efektem reformy jest obecna opinia o tym systemie, który uznawany jest za jeden z najlepszych w świecie. Podobnie jak w Polsce, w Szwecji obowiązuje podział składki na odpowiednik polskiego FUS, do którego trafia ok. 87 proc. składki emerytalnej, oraz prywatne fundusze, gdzie wędruje pozostałe 13 proc. oszczędności emerytalnych. Różnice między szwedzką i polską częścią kapitałową są jednak bardzo istotne. Szwedzi dali obywatelom możliwość praktycznie nieograniczonego wyboru w zakresie inwestycji w część kapitałową. Mogą oni odkładać na emeryturę w każdym z ponad 600 funduszy inwestycyjnych, które otrzymały pozwolenie na działanie w Szwecji. Obywatele zatem sami faktycznie stworzą swój portfel inwestycyjny odpowiedni dla ich preferencji, skłonności do ryzyka czy wieku, czyli okresu do zakończenia aktywności zawodowej. Co ciekawe, z badań wynika, że osoby słabiej zarabiające decydują się na bardziej ryzykowne portfele, niż średnio zarabiający. Jest to konsekwencją stosunkowo wysokiej emerytury minimalnej – w sytuacji, gdy inwestycje przyniosą straty i tak można liczyć na państwową emeryturę minimalną. Cechą systemu jest ponadto możliwość dokonania podziału składki pomiędzy różne fundusze, a także zmiany alokacji oszczędności i składki. Dla osób, które nie chciały lub nie były w stanie wybrać indywidualnego modelu inwestycji, powołano jeden państwowy fundusz, do którego można także w każdej chwili przenieść pieniądze z innych kont inwestycyjnych.

Należy również dodać, że szwedzki system emerytalny jest systemem niedrogim, a jego średni koszt nie przekracza 0,75 proc. aktywów rocznie. Opłaty od przymusowych oszczędności emerytalnych nie mogą być wyższe od dobrowolnych wpłat dokonywanych do prywatnych funduszy, którym również nie wolno pobierać opłaty administracyjnej.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Na stabilność szwedzkiego systemu emerytalnego wpływają ponadto instrumenty, z jednej strony zachęcające do jak najpóźniejszego rozpoczęcia pobierania świadczenia, a z drugiej wpływające negatywnie na skłonność do korzystania z wcześniejszych emerytur. Od decyzji zależy wysokość świadczenia emerytalnego. Stabilności szwedzkiego systemu sprzyja także lepsza niż w większości państw europejskich sytuacja demograficzna. Wskaźnik dzietności wynosi około 1,8 i jest wynikiem skutecznej polityki prorodzinnej, w efekcie której Szwedzi chętnie korzystają z form instytucjonalnej opieki nad dziećmi. W takiej opiece bierze udział ponad 30% dzieci poniżej lat 3 oraz ponad 90% dzieci powyżej lat 3, które jeszcze nie osiągnęły wieku oznaczającego obowiązek szkolny.

Stabilne finanse

Opisane reformy jakie wprowadzono w Szwecji jeszcze w latach 90-tych XX wieku, przyniosły długoterminowy pozytywny wpływ na gospodarkę i finanse publiczne. Co więcej, w ostatnich latach, przeprowadzono kolejne zmiany, które jeszcze umocniły pozytywne efekty. Dziś Szwecja jest jednym z 12 krajów na świecie, który ma najwyższy możliwy *rating* AAA w trzech najważniejszych agencjach: Moody’s, Standard & Poor’s oraz Fitch, a rentowności dziesięcioletnich szwedzkich obligacji pozostają na poziomie zbliżonym do papierów skarbowych Niemiec i nie przekraczają na ogół 1,5 proc. Stabilna pozostaje też gospodarka – PKB Szwecji w drugim kwartale 2012 roku wzrósł o 1,4 proc, gdy w pierwszym odnotowano wzrost o 0,9 proc. Są to wielkości dużo lepsze niż średnia dla strefy euro. Ponadto prognozuje się, że pomimo spowolniania gospodarczego u partnerów handlowych, szwedzka gospodarka wzrośnie w roku 2013 nawet o 3,5 procent. Szwedzi zatem mogą oczekiwać kryzysu z większym spokojem niż Polacy.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].