

JERZY DĄBROWSKI

### IRLANDZKA LEKCJA<sup>1</sup>

Świat ostatniej dekady dwudziestego stulecia był świadkiem trzech cudów gospodarczych i trzech koncepcji reform. Lata dziewięćdziesiąte, a przynajmniej ich pierwsza połowa, to okres niebywałego wręcz zachwyty nad przeobrażeniami, jakie dokonały się w wielu gospodarkach Azji Południowo-Wschodniej. Kraje, które do tej pory żyły z eksportu kawy czy juty, zaczęły produkować i sprzedawać koszule, trampki, a wreszcie elektronikę, chemię i samochody. Azja rozwinęła te gałęzie przemysłu, które od lat były „zarezerwowane” dla gospodarek uprzemysłowionych. Kombinacja niezwykle taniej siły roboczej i wysokiej wydajności dawała rokrocznie wzrost gospodarczy na poziomie 5-10%.

Ostatnie dziesięć lat XX wieku to także okres transformacji gospodarek postkomunistycznych. Spektakularne sukcesy niektórych krajów Europy Środkowo-Wschodniej spowodowały, że roczna dynamika PKB rzędu 5-7% przestała kogokolwiek dziwić, a wręcz podsyciała oczekiwania na coraz lepsze wyniki tychże gospodarek. Pojawiły się nawet przypuszczenia, że w krótkim okresie może nastąpić znaczne zmniejszenie różnic w dochodach między krajami transformującymi się a dojrzałymi gospodarkami. Nieliczni mówili wręcz o możliwości konwergencji.

W tle tych jakże imponujących sukcesów krajów Azji i Europy Wschodniej rozpoczęto także reformy gospodarcze w Irlandii, w kraju, który jeszcze

---

Mgr JERZY DĄBROWSKI – asystent Katedry Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych w Instytucie Ekonomii na Wydziale Nauk Społecznych KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

<sup>1</sup> Referat wygłoszony na seminarium doktorskim z międzynarodowych stosunków gospodarczych, prowadzonym w Instytucie Ekonomii KUL przez prof. dr hab. Kazimierza Kłosińskiego.

w latach osiemdziesiątych był pogrążony w głębokim kryzysie ekonomicznym. Wysoki deficyt budżetowy i handlowy, potężny dług publiczny, wysokie bezrobocie oraz niski wzrost gospodarczy to przyczyny, dla których w roku 1986 Irlandia została nazwana przez tygodnik „The Economist” krajem „najbiedniejszym wśród bogatych” gospodarek EWG (do której należy od 1973 r.). Jednak pakiet reform, który sukcesywnie wprowadzały irlandzkie władze, uczynił ten kraj jedną z najbardziej dynamicznych gospodarek świata. W ciągu jednej dekady parias Wspólnoty stał się „gwiazdą Europy”.

#### I. RECEPТА NA SUKCES

Irlandzka gospodarka weszła w lata osiemdziesiąte z katastrofalnym stanem finansów publicznych. Deficyt całego sektora rządowego (*general government deficit*) przekraczał 12% PKB. Dług publiczny stanowił niemal 3/4 PKB, a koszty jego obsługi miały coraz większy udział w łącznych wydatkach budżetu państwa. Kłopoty fiskalne, jak zawsze, miały swoje destabilizujące przełożenie na równowagę wewnętrzną (efekt wypychania, podbijanie ceny pieniądza, wzrost bezrobocia) oraz równowagę zewnętrzną (efekt bliźniaczych deficytów). Stopa bezrobocia przekraczała 10%, a deficyt na rachunku obrotów bieżących stanowił dziesiątą część irlandzkiego PKB. Irlandia, jak żaden inny kraj należący do EWG, wymagała wówczas gruntownej reformy, która likwidowałaby źródło wszystkich problemów gospodarczych – reformy finansów publicznych państwa.

Władze gospodarcze Irlandii podjęły taką próbę. Od 1982 r. kolejne ekipy rządowe przeprowadzały konsolidację finansów. Początkowo polegało to na dwutorowym zwiększeniu restrykcji fiskalnej. Redukując wydatki, rząd jednocześnie podwyższył podatki. W wyniku tego tylko do 1984 r. deficyt budżetowy obniżył się o kwotę równą 6% PKB.

Gwałtowny przyrost eksportu, będący skutkiem prowadzonej polityki, nie zniwelował jednak sporej obniżki popytu wewnętrznego, do której doszło pomimo znaczącego spadku nominalnych i realnych stóp procentowych. We wspomnianym okresie nastąpiło obniżenie dynamiki PKB, ponad 6-procentowy wzrost stopy bezrobocia oraz zwiększenie długu publicznego do poziomu 116% PKB na koniec 1987 r.

Ta tylko częściowo udana konsolidacja finansów państwa nie zniechęciła jednak nowego rządu (utworzonego po wyborach w kwietniu 1987 r.) do dalszych reform. Rok wyborów stał się początkiem kolejnych prób zacieś-

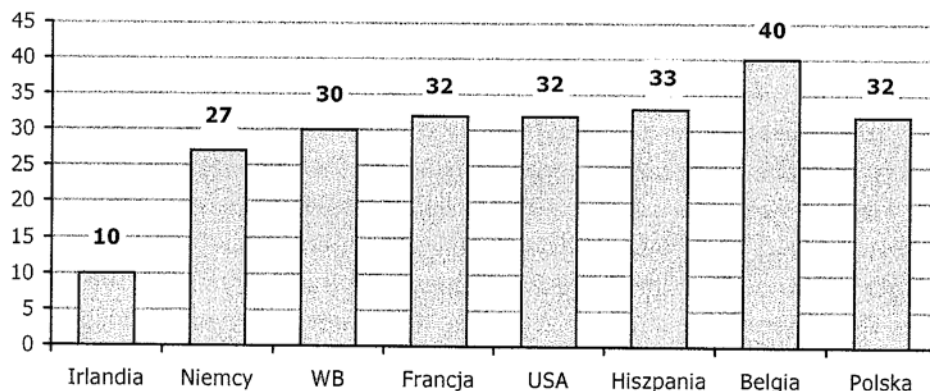
niania polityki fiskalnej. Nowym elementem stała się reforma systemu podatkowego. Rząd zdecydował się na to, aby gwałtownemu zmniejszeniu wydatków budżetowych towarzyszyło pewne cięcie stóp podatkowych oraz poszerzenie bazy podatkowej. Decyzje te przyniosły szybko efekty. Tempo wzrostu gospodarczego zwiększyło się z 3,7% w 1986 r. do 6,1% w 1989 r., a stopa bezrobocia spadła z ponad 17,6% w 1987 r. do 15,6% w 1989 r. Pojawiło się dodatnie saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego.

Lata dziewięćdziesiąte to (poza problemami walutowymi lat 1992-1993) okres kontynuacji prowadzonej polityki oraz poprawy sytuacji w obszarze finansów publicznych. Nastąpił znaczny spadek wielkości zadłużenia sektora (poniżej 40% PKB) oraz stopniowa poprawa równowagi fiskalnej. W roku 1997, pierwszy raz w najnowszej historii Irlandii, budżet państwa (pomimo planowanego deficytu w wysokości 1,5% PKB) uzyskał nadwyżkę rzędu 1% PKB. Wysoka dynamika wzrostu gospodarczego przyniosła bowiem ponadplanowe dochody podatkowe, które znacznie przewyższyły (także większe od zaplanowanych na tamten rok) wydatki. Od tego czasu rokrocznie irlandzki budżet notuje dodatnie saldo.

Należy podkreślić, że zacieśnianie polityki fiskalnej nie byłoby możliwe bez przyzwolenia społecznego. Od 1987 r. zostały zawarte cztery porozumienia dotyczące ograniczenia wzrostu płac, osłon socjalnych i wydatków rządowych oraz zmian w systemie podatkowym. Ostatni dokument – PARTNERSTWO 2000 – na ponad 60 stronach określał szczegółowe zmiany i ograniczenia zaplanowane na lata 1997-1999. Pakt ten m.in. likwidował wiele pomocowych programów społecznych, ograniczał wzrost płac do 9,3% oraz redukował podatki (głównie obciążające działalność gospodarczą). Podatek dla przedsiębiorstw został ostatecznie ustanowiony na poziomie 12,5% w sektorze handlowym oraz 10% w sektorze produkcyjnym i usługowym<sup>2</sup> (m.in. usługi finansowe, spedycyjne, konsultingowe, komputerowe, ubezpieczeniowe, pocztowe, działalność wydawnicza). Ponadto zwolniono z podatku tantiemy i dywidendy uzyskiwane z posiadanych patentów, dochody z niektórych papierów rządowych oraz z jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych, a także profity uzyskiwane z zarządzania terenami leśnymi.

---

<sup>2</sup> Podatek dochodowy w sektorze produkującym dobra niehandlowe pozostał niezmienny i wynosi 25%.



Wykres 1. Wielkość stawki podatku CIT w wybranych gospodarkach – dane za 2000 r.

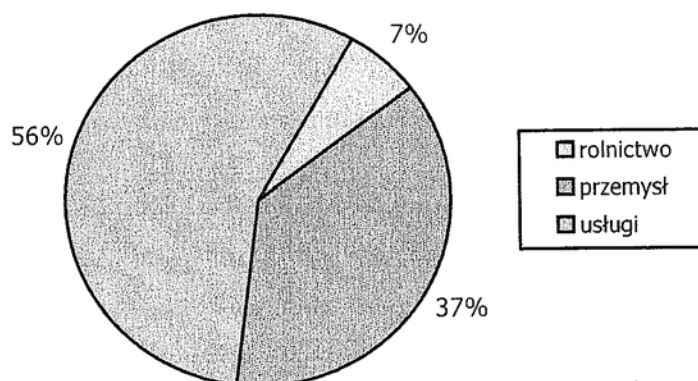
Źródło: International Monetary Toond (IMF)

Przeprowadzona w Irlandii reforma podatkowa spowodowała, że w tym kraju jest najniższy w Europie podatek od przedsiębiorstw (CIT).

Istotną kwestią dla konkurencyjności gospodarki jest także długość tygodnia pracy. Oczywiście jest, że każdy wolny dzień przekłada się na zmniejszenie wielkości krajowej produkcji. Irlandia nie poszła za przykładem wielu swoich europejskich partnerów. Podczas gdy bardzo często w większości krajów normą był około 40-godzinny tydzień pracy, w Irlandii czas pracy w ujęciu tygodniowym wciąż wynosi 48 godzin. Ponadto, poza USA i Japonią, to właśnie w Irlandii przeciętny urlop trwa najkrócej.

Nieocenione zasługi w sukcesie Irlandii miała także (utworzona w 1969 roku) Agencja Rozwoju Przemysłu (IDA), instytucja, której zadaniem było przyciągnięcie do Irlandii (bezpośrednich) inwestycji zagranicznych, głównie tych o charakterze proeksportowym. Przyjęta przez IDA strategia faworyzowała przedsięwzięcia oparte na zaawansowanych technologiach teleinformatycznych, biotechnologicznych i farmaceutycznych oraz mające w planach wykorzystanie lokalnej siły roboczej oraz irlandzkich surowców. Swoimi dotacjami i subsydiami Agencja wspierała usługi o zasięgu międzynarodowym, wszelką produkcję przeznaczoną na rynek światowy, produkcję opartą na wysokich technologiach, a także produkcję dóbr kluczowych dla sektorów wytwarzających na eksport oraz projekty mające na celu obsługę i wsparcie irlandzkiego przemysłu.

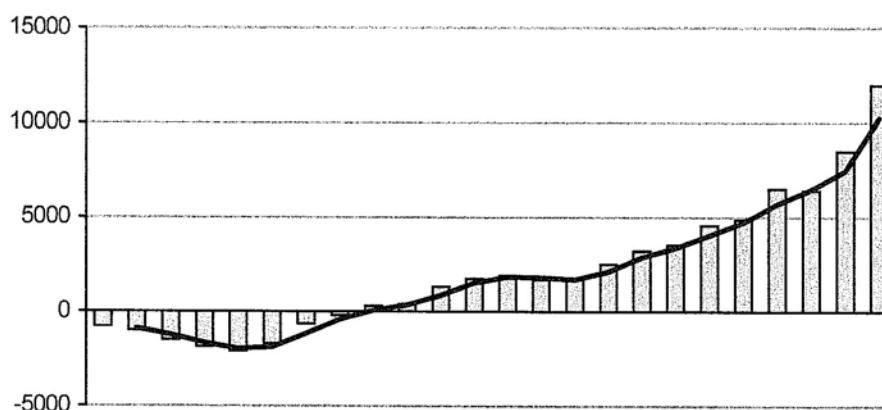
## II. CIERPLIWOŚĆ MUSI ZOSTAĆ WYNAGRODZONA



Wykres 2. PKB Irlandii w podziale trójsektorowym – dane za 2000 r.

Źródło: IMF

Z zacofanego, typowo rolniczego kraju narodziła się gospodarka wysokich technologii – druga (po Stanach Zjednoczonych) ojczyzna światowych potęg teleinformatycznych. To tu swoje fabryki mają takie koncerny, jak IBM, Microsoft i Intel. To właśnie w Irlandii aż trzecia część PKB jest obecnie wytwarzana przez sektor *high-tech*, a sam kraj jest drugim na świecie eksporterem oprogramowania. Pomimo że ludność Irlandii stanowi niecały procent populacji Starego Kontynentu, ponad 40% amerykańskich inwestycji bezpośrednich w europejskim sektorze teleinformatycznym lokowanych jest właśnie na tej niedużej wyspie. W ciągu kilku lat „Celtycki Tygrys” przyciągnął do siebie aż dziewięć z dziesięciu największych firm farmaceutycznych na świecie. Wszystkie one zatrudniają prawie 17 tysięcy pracowników. Także w dziedzinie eksportu farmaceutyków Irlandia zajmuje drugą pozycję na liście światowych eksporterów.

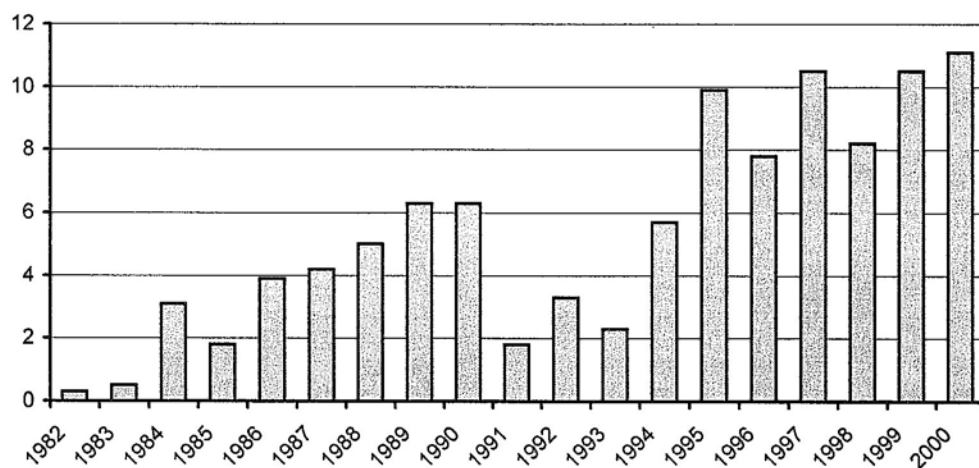


Wykres 3. Wielkość eksportu netto Irlandii w latach 1977-2000 (mln funtów irlandzkich)

Źródło: Central Bank of Ireland – [www.centralbank.ie](http://www.centralbank.ie)

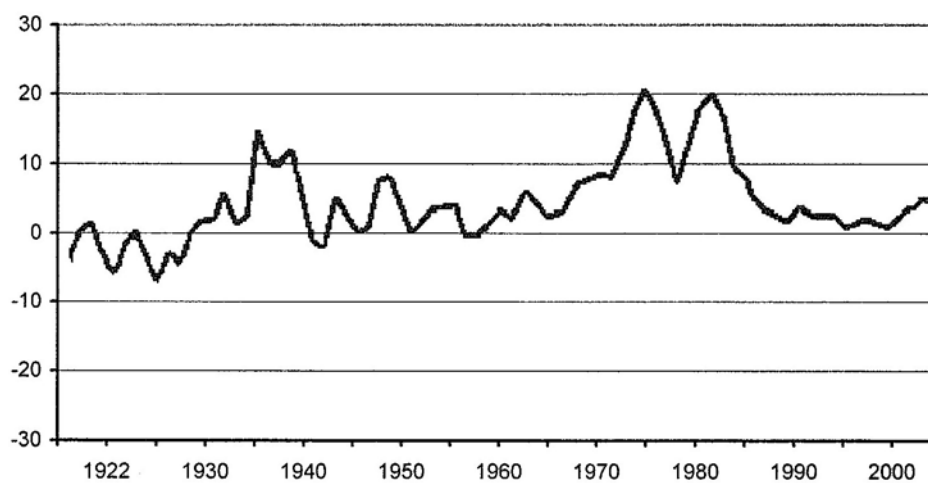
W ciągu ostatnich lat odnotowano poprawę niemal we wszystkich obszarach gospodarki – zwiększyła się dynamika PKB (rekord padł w 2000 r., kiedy to irlandzki produkt krajowy wzrósł w stosunku do roku poprzedniego aż o 11,5%), znacząco spadło bezrobocie (z ponad 17% w latach osiemdziesiątych do około 4% w 2000 i 2001 r.), ujemne saldo handlowe zmieniło się na dodatnie i (pod koniec lat dziewięćdziesiątych) podwoiło się w relacji do PNB. W miejsce deficytu budżetowego pojawiła się nadwyżka (wynosząca 4,5% PKB w 2000 r. i 1,7% rok później), a dług publiczny drastycznie spadł (obniżył się z bardzo niebezpiecznego poziomu wynoszącego ponad 100% PKB do 36,5% PKB w 2001 r.).

Zwiększający się popyt wewnętrzny (prywatna konsumpcja rosła w tempie 8-10% rocznie), który jest naturalnym następstwem szybkiego wzrostu gospodarczego oraz ekspansji fiskalnej (w przypadku Irlandii rozumianej jako redukcja obciążeń podatkowych oraz inwestycje rządowe w infrastrukturę i edukację), miał pewne przełożenie na wzrost cen w Irlandii (rekord padł w grudniu 2000 r., kiedy to ceny zwiększyły się aż o 7%). Jednak już wtedy można było przypuszczać, że nie będzie to zjawisko trwałe oraz że skala zanotowanej inflacji w żaden sposób nie zagrozi poziomowi cen w strefie euro i konkurencyjności samej irlandzkiej gospodarki. Osiągnięte bogactwo jest bowiem reinwestowane i służy dalszemu przyciąganiu (bezpośrednich) inwestycji zagranicznych (w 2000 r. stanowiły one aż 21,1% irlandzkiego PKB). I faktycznie, w niedługim czasie nastąpił spadek tempa wzrostu cen i jego stabilizacja na umiarkowanym poziomie, wynoszącym około 4% rocznie.



Wykres 4. Dynamika irlandzkiego PKB w latach 1982-2000

Źródło: Datastream, za: Monthly Market Focus, Alb Corporated Commercial Treasury, December 2001

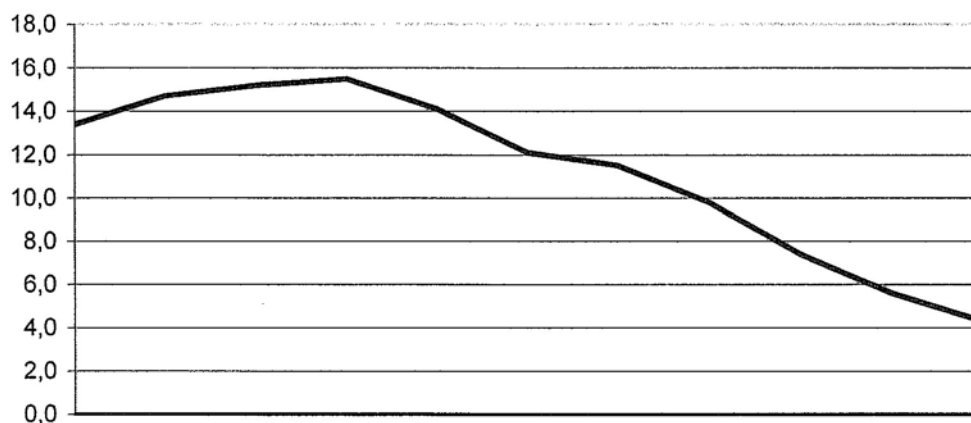


Wykres 5. Średnioroczna dynamika cen w Irlandii w latach 1922-2000

Źródło: Dane ekonomiczne Banku Irlandii – Central Bank of Ireland – [www.centralbank.ie](http://www.centralbank.ie)

Wkrótce okazało się, że popyt gospodarki irlandzkiej na siłę roboczą stał się tak wielki, że jej zasobów zaczęło brakować. Prasa oraz witryny sklepów i zakładów usługowych były pełne ogłoszeń z ofertami pracy. Pomimo że

rząd zdecydował się w końcu na liberalizację polityki imigracyjnej, co pozwoliło „zaimportować” pewną ilość kadry pracowniczej, deficyt wykwalifikowanego czynnika pracy jest nadal zagrożeniem dla dynamiki wzrostu irlandzkiej gospodarki i inwestycji zagranicznych.



Wykres 6. Stopa bezrobocia w latach 1990-2000

Źródło: IMF

Bardzo dobrym potwierdzeniem zmian jakościowych, jakie dokonały się w Irlandii, jest coroczny ranking stopnia wolności światowych gospodarek (Index of Economic Freedom), przygotowywany przez The Heritage Foundation we współpracy z amerykańskim dziennikiem „The Wall Street Journal”. Od kilku lat rocznie Irlandia oceniana jest jako gospodarka wolna i przyjazna inwestycjom. Według przyznawanej punktacji, plasuje się w czołówce zestawienia. W komentarzach do przyznanych ocen dodatkowo podkreślane jest to, że Irlandii udało się to, co często wydaje się niemożliwe do uzyskania w dość krótkim czasie, a mianowicie zmieniono strukturę produktu krajowego i przebudowano finanse publiczne, co zaowocowało poprawą wskaźników niemal we wszystkich obszarach gospodarczych.

W 2002 r. standardowo badane obszary, w przypadku irlandzkiej gospodarki, zostały ocenione przez tę fundację w następujący sposób:



Tab. 1. Ocena obszarów składających się na indeks wolności gospodarczej Irlandii (na podstawie Heritage Foundation).

Polityka handlowa	Niski poziom protekcjonizmu
Polityka fiskalna	nieduże obciążenia podatkowe umiarkowany poziom wydatków rządowych umiarkowane koszty funkcjonowania sektora publicznego niski poziom interwencjonizmu w gospodarkę
Polityka monetarna	niski poziom inflacji
Napływ kapitału i inwestycje zagraniczne	bardzo małe bariery
Sektor bankowy i finansowy	niskie restrykcje
Płace i ceny	niski poziom interwencjonizmu państwa
Prawa własności	wysoki poziom ochrony
Regulacje	niski poziom
Czarny rynek	niski udział w tworzeniu PKB

### III. ZAGROŻENIA

Ekonomiści dostrzegają pewne zagrożenia dla irlandzkiej gospodarki, a główne wskaźniki makroekonomiczne zdają się potwierdzać niektóre ich obawy. W latach 2001-2002 tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się do poziomu 4,5%, wskaźnik inflacji zbliżał się do 5%, a stopa bezrobocia wzrosła do ponad 5%. W 2001 r. saldo rachunku obrotów bieżących i saldo budżetu państwa zmieniły swój znak na ujemny, a w 2002 r. nastąpiło ich dalsze pogorszenie (deficyt oscyluje wokół 1% PKB).

Na taką sytuację złożyło się wiele czynników. Po pierwsze, mocne euro, które znacznie osłabiło i wciąż osłabia konkurencyjność irlandzkiego eksportu, a także spadająca chłonność światowej gospodarki. Po drugie, przeinwestowanie branży IT, co już skutkuje upadkami przedsiębiorstw z tego sektora. Po trzecie, zwiększające się oczekiwania inflacyjne społeczeństwa, związane głównie z planowanymi w budżecie 2003 r. podwyżkami niektórych podatków pośrednich (m.in. akcyzy na alkohol i papierosy). Po czwarte wreszcie, rosnące płace w sektorze usług publicznych (a więc sektorze dóbr

niehandlowych), co stopniowo przekłada się na wzrost wynagrodzeń w innych sektorach gospodarki (zgodnie z założeniami efektu Balassa-Samuelsona).

Nie małym zagrożeniem jest też sama Komisja Europejska, a w szczególności Wielka Brytania, która nie może być i nie jest zadowolona z tak znaczącej różnicy pomiędzy opodatkowaniem działalności gospodarczej (w Irlandii jest to obecnie 12,5%, a w Wielkiej Brytanii aż 30%). Coraz częściej słychać o naciskach, jakie pojawiają się w stosunku do rządu w Dublinie, aby ten zdecydował się na pewne zmiany w systemie podatkowym. Miałyby się one w głównej mierze sprowadzać do podniesienia obciążeń fiskalnych wobec sektora produkującego dobra handlowe (*tradeable*)<sup>3</sup>.

Wśród niebezpieczeństw wymienia się także archaiczny (bo repartycyjny) system emerytalny. Jak powszechnie wiadomo, system taki, oparty na tzw. pożyczce międzypokoleniowej, nie sprawdza się w starzejących społeczeństwach. Jego wieloletnie istnienie doprowadziło w Irlandii (i wielu innych krajach) do tego, że budżet państwa ma aktualnie potężne (i rosnące z roku na roku) zobowiązania przyszłych okresów, które nie są w nim ewidencjonowane (gdyby je dołączyć do rachunku długu publicznego, w przypadku wielu krajów wyniosłby on ponad 100% PKB). Jedynym racjonalnym rozwiązaniem jest więc przekazanie tych zobowiązań (lub jakiejś ich części) w zarząd komercyjnym funduszom emerytalnym, jak stało się to na przykład w Polsce.

#### IV. PRZYSZŁOŚĆ IRLANDZKIEJ GOSPODARKI

Według wielu komentatorów i analityków ekonomicznych (m.in. ekonomistów OECD), 2003 r. może być dla niedużej Irlandii okresem kluczowym. Po krótkim okresie załamania dynamiki wzrostu gospodarczego, prognozowane tempo zmian irlandzkiego PKB wynosić będzie w najbliższych latach średnio 5-6% rocznie. Agencja Rozwoju Przemysłu (IDA) planuje na ten rok pozyskać i wesprzeć finansowo znaczące projekty inwestycyjne w sektorze farmaceutycznym i usług międzynarodowych. Ponadto, po dwóch latach

---

<sup>3</sup> Między innymi brytyjski rząd podjął decyzję o wykluczeniu/wyłączeniu Irlandii z tzw. Excluded Countries Regulations. Obowiązanie tego porozumienia, przy dość znacznej różnicy w obciążeniach fiskalnych pomiędzy tymi krajami, powodowało, że brytyjskie firmy, spełniając pewne ściśle określone w porozumieniu warunki, mogły w sposób automatyczny unikać opodatkowania według stawki 30% i płacić podatki według irlandzkich regul.

obowiązania nieco wyższej stopy opodatkowania przedsiębiorstw, rząd zdecydował się ponownie na jej redukcję. Od początku tego roku stawka opodatkowania dochodu uzyskiwanego z działalności produkcyjnej w sektorze dóbr wymiennych wynosić będzie jedynie 12,5%. Jest to poziom zupełnie bezkonkurencyjny na arenie europejskiej i globalnej (abstrahując oczywiście od rajów podatkowych). Poza tym podkreśla się coraz częściej, że presja inflacyjna będzie powoli ustępować wraz z planowanym ograniczeniem gwałtownego wzrostu płac w sektorze dóbr niehandlowych i prognozowanym osłabieniem i stabilizacją na umiarkowanym poziomie kursu europejskiej waluty.

Wydaje się zatem, że pomimo istniejących niebezpieczeństw, w miarę *zdrowa* gospodarka, jaką jest niewątpliwie gospodarka Irlandii, potrafi przetrwać recesję na rynku światowym i nie podzieli losu „chwilowych tygrysów” Azji i Europy Środkowo-Wschodniej.

#### BIBLIOGRAFIA

- Allied Irish Bank (2002), The Irish Economy Review and Outlook.
- Cerra V., Soikkeli J. (2002), How Competitive is Irish Manufacturing? IMF WP/02/160.
- Feldstein M. (2001), Economic Problems of Ireland in Europe, NBER WP nr 8264. IMF Staff Country Report No. 98/126.
- IMF Staff Country Report No. 99/108.
- Kirby P. (2001), Ireland's Paper Tiger, Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/globaliz/special/2001/56celtic.htm>
- KPMG (2002), Tax Facts Ireland.
- McCabe P. (1999), Irlandzki tygrys, Tygodnik „Wprost”, nr 878.
- National Treasury Management Agency (2002), Ireland – Information Memorandum. PARTNERSHIP 2000 – jednolity tekst porozumienia.
- RTE Interactive News (2002), OECD report says Irish economy to recover in 2003.
- Short J., Craig A. (2002), Ireland under Attack?, International Tax Review Article.
- Sinn H.-W., Reutter M. (2001), The Minimum Inflation Rate for Euroland, NBER WP nr 8085.
- Szoszkiewicz A. (2000), Celtycki tygrys, Tygodnik „Wprost”, nr 911.
- The Heritage Foundation (2003), Index of Economic Freedom, <http://cf.heritage.org/index/>

## IRISH LESSON

## S u m m a r y

The success of Irish economy inspires respect. In relatively short time, the authority of that such a small country, has changed radically the structure of domestic product. The agricultural Ireland became the homeland of world teleinformation and pharmaceutical powers, one of the most competitive economy in the world. The history of Irish reforms is an example and a hope for other countries, because shows that temporary renunciations and thorough rebuilding of macrofundation, bring positive effects.

**Słowa kluczowe:** Irlandia, IDA, Partnerstwo 2000.

**Key words:** Ireland, IDA, Partnership 2000.