



Read the full book on:  
[10.1787/growth-2012-en](https://doi.org/10.1787/growth-2012-en)

---

## **Reformy polityki gospodarczej z 2012 r. Dążenie do rozwoju**

*Streszczenie w języku polskim*

- *Dążenie do rozwoju* to coroczny raport OECD omawiający zmiany polityk strukturalnych w krajach OECD. Zidentyfikowano w nim priorytetowe reformy strukturalne zmierzające do zwiększenia realnych dochodów poszczególnych krajów OECD i najważniejszych gospodarek wschodzących (Brazylia, Chin, Indii, Indonezji, Rosji i RPA). Analiza *Dążenie do rozwoju* regularnie dostarcza również informacji o realizacji reform we wszystkich objętych nią krajach.
- Prezentuje ona porównywalne na skalę międzynarodową wskaźniki pozwalające poszczególnym krajom na ocenę osiągniętych przez nie wyników gospodarczych i realizowanych polityk strukturalnych w wielu obszarach. Każde wydanie obejmuje też kilka studiów tematycznych.

Począwszy od 2005 r., OECD rozpoznaje w analizie Dążenie do rozwoju priorytetowe reformy strukturalne stymulujące dochody realne dla poszczególnych krajów OECD, a od 2011 r. dla krajów grupy BRIICS — Brazylii, Chin, Indii, Indonezji, Rosji i RPA. Są to najważniejsze państwa spoza grona członków, z którymi OECD ściśle współpracuje. Proces ten daje władzom państw narzędzie umożliwiające refleksję nad reformami politycznymi wpływającymi na poziom życia ich mieszkańców w długim terminie. Począwszy od szczytu w Pittsburghu w 2009 r., analiza *Dążenie do rozwoju* jest wykorzystywana przez grupę G20 w procesie wzajemnej oceny.

Niniejsze nowe wydanie raportu *Dążenie do rozwoju* zawiera ocenę postępów objętych nim krajów w zakresie reform strukturalnych dokonanych od początku kryzysu. Dotyczy ono całego okresu od roku 2007 do 2011. Kryzys przyniósł ze sobą nowe wyzwania polityczne i nowe wnioski, a także sprawił, że bardziej oczywista stała się konieczność realizacji wielu priorytetów określonych w raporcie *Dążenie do rozwoju*. Poniżej przedstawiamy główne wzorce reform zaobserwowane przez lata od początku kryzysu. Ich przeglądu dokonano w rozdziale 1, a bardziej szczegółowy opis przedstawiono w uwagach dotyczących poszczególnych państw w rozdziale 2:

- Tempo wprowadzania reform mierzone szybkością reakcji krajów na priorytety określone w poprzednich wydaniach raportu *Dążenie do rozwoju* było ogólnie szybsze po kryzysie niż przed nim.
- Tempo i charakter reform były jednak bardzo różne w poszczególnych fazach kryzysu. Recesja w 2008 r. początkowo spowolniła reformy strukturalne w krajach OECD, których głównym problemem była paląca potrzeba stabilizacji zagregowanego popytu i wsparcia dochodów osób bezrobotnych. W miarę jak konieczność średnioterminowej konsolidacji fiskalnej stawała się coraz pilniejsza, wdrażano reformy w tych obszarach polityki, które mogły pomóc we wsparciu procesu adaptacji fiskalnej obejmującej na przykład systemy emerytalne, systemy opieki społecznej i reformy sektora publicznego.
- Kryzys i następujące po nim powolne ożywienie zadziałały jak katalizator reform strukturalnych — zwłaszcza w tych krajach OECD, które tych reform najbardziej potrzebowały. Więcej w zakresie swoich priorytetów wynikających z raportu *Dążenie do rozwoju* zrobiły kraje OECD osiągające niższe dochody i — generalnie — bardziej potrzebujące reform oraz kraje, w których podczas kryzysu najbardziej wzrosło bezrobocie.
- Konieczność konsolidacji finansów publicznych i presja finansowa wynikająca z szybko rosnącego zadłużenia państw od 2009 r. dały reformom nowy impuls zaprzeczający zgromadzonym wcześniej dowodom, że zaostrenie polityki fiskalnej wstrzymuje reformy. Zwłaszcza najnowsza faza kryzysu przyniosła przyspieszenie trudnych politycznie reform zmierzających do podwyższenia potencjalnego wzrostu, odzyskania konkurencyjności cenowej i przywrócenia trwałości fiskalnej w krajach dotkniętych europejskim kryzysem zadłużenia.
- Skutki kryzysu były łagodniejsze i krócej trwały w krajach BRIICS. Jednocześnie wyraźniej wskazały na konieczność zastosowania środków prowadzących do rozwoju obejmującego większą grupę ludzi. Wszystkie objęte opracowaniem gospodarki wschodzące wdrożyły polityki zmierzające do podniesienia jakości ich systemów edukacyjnych i objęcia nimi szerszej grupy, ale mniej zrobiły w celu realizacji innych istotnych priorytetów, takich jak redukcja barier dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz zwiększenie praworządności.
- Biorąc pod uwagę to, co zrobiono w ostatnich latach, priorytet należy nadać politykom mogącym zwiększyć liczbę miejsc pracy w kontekście trwającej konsolidacji fiskalnej:

\* Liczbę osób trwale bezrobotnych mogą zmniejszyć skuteczne, aktywne polityki rynku pracy zmierzające do przekwalifikowania zwolnionych pracowników oraz zachęcające ich do powrotu do pracy. Istnieją argumenty za ochroną takich polityk przed konsolidacją fiskalną i za uzupełnieniem jej reformą zasiłków dla bezrobotnych, gdy na rynku pracy nastąpi silne ożywienie. W szczególności stopniowo redukować można związane z kryzysem podwyżki zasiłków oraz/lub wydłużenie okresu ich poboru, natomiast niektórym niedawnym zmianom rozszerzającym zasięg zasiłków dla bezrobotnych można nadać trwały charakter.

\* Sprzyjające rozwojowi reformy podatkowe mogą zwiększyć liczbę miejsc pracy powstających w związku z ożywieniem, a także wspomóc konsolidację fiskalną, gdyż sposób ich wdrażania zwiększa przychody podatkowe. Obejmują one likwidację wydatków podatkowych i przesunięcie obciążeń podatkowych do obszarów, w których są one mniej szkodliwe dla zatrudnienia i rozwoju, takich jak nieruchomości, konsumpcja i podatki ekologiczne.

\* Dla wielu krajów OECD — zwłaszcza w Europie — priorytetem są reformy rynku produktów, które mogą szybko wpłynąć na rozwój, przede wszystkim w przypadku ich realizacji w pewnych sektorach chronionych, takich jak handel detaliczny i usługi specjalistyczne, w których potencjał szybkiego tworzenia nowych miejsc pracy jest raczej duży.

\* W gospodarkach przeżywających ponowne spowolnienie gospodarcze ważne będzie wyciągnięcie wniosków z kryzysu w zakresie łagodzenia wpływu małej aktywności na rynek pracy, na przykład poprzez wykorzystanie programów pracy krótkoterminowej.

Kryzys spowodował, że konieczność realizacji reform strukturalnych stała się bardziej widoczna, a podejmowane działania były bardziej energiczne, ale spowodował obawy przed ich możliwą krótkoterminową szkodliwością, na przykład w przypadku dalszego osłabienia przez nie zagregowanego popytu. Bazując na 30 latach doświadczeń w zakresie reform realizowanych w krajach OECD, rozdział 4 rzuca światło na krótkoterminowe skutki reform strukturalnych. Zawiera on wnioski dotyczące sposobu opracowywania bieżącego harmonogramu reform tak, aby wspomogły ożywienie:

- obawy przed możliwymi negatywnymi skutkami krótkoterminowymi reform strukturalnych wydają się przesadzone; niektóre reformy strukturalne dość szybko pobudzają rozwój, a krótkoterminowe koszty zazwyczaj pociągają za sobą nieliczne z nich lub wręcz żadne;
- na korzyści płynące z reform często trzeba jednak poczekać. Zazwyczaj trwa to kilka lat.
- Na krótkoterminowe skutki reform wpływ mają również warunki cykliczne. Są dowody, że w „trudnych czasach” niektóre reformy rynku pracy (a zwłaszcza systemów zasiłków dla bezrobotnych i ochrony miejsc pracy) mogą chwilowo pogorszyć sytuację gospodarczą. W gospodarkach wciąż przeżywających trudności, o ile bieżąca polityka nie jest jednoznacznie postrzegana jako błędna, lepsze może być przeprowadzenie tych reform dopiero po wykazaniu przez rynek pracy wyraźnych oznak ożywienia.
- Dobrze zaprojektowany pakiet reform rynku pracy i rynku produktów przynosi największe korzyści oraz zmniejsza koszty przejściowe niektórych reform. Na przykład liberalizacja rynków produktów wraz z ochroną miejsc pracy czy reformami zasiłków dla bezrobotnych może złagodzić możliwy spadek rzeczywistej płacy związany z ostatnim z wymienionych działań.
- Krótkoterminowe skutki reform strukturalnych będą większe, jeżeli efektywna strategia komunikacji oraz silny, dobrze regulowany sektor bankowy zwiększą zaufanie i zachęcą gospodarstwa domowe oraz firmy do ponoszenia wydatków na rachunek przyszłego wzrostu dochodów wynikającego z reform.

Stwierdzenie w ubiegłych dekadach powiększających się różnic między wieloma krajami OECD wzbudziło obawy, że reformy strukturalne — i, co za tym idzie, niektóre priorytety raportu Dążenia do rozwoju — mogą zwiększyć nierówność dochodów. Obawy te nasiliły się w kontekście kryzysu, zwłaszcza w krajach, w których bieżące reformy wynikają głównie z celów związanych z konsolidacją fiskalną. Rozdział 5 mówi o komplementarności i wyborach między zmniejszaniem nierówności a promocją rozwoju gospodarczego:

- Wiele reform gospodarczych przynosi podwójne korzyści, ponieważ zmniejszają one nierówność dochodów, a jednocześnie stymulują PKB per capita w długim terminie. Przykłady takich efektów to ułatwiona akumulacja kapitału ludzkiego, zwłaszcza na drugim poziomie, poprawa efektywności i równości edukacji, zmniejszenie dualizmu rynku pracy, promocja integracji imigrantów oraz wsparcie udziału kobiet w rynku pracy. Do realizacji obu celów przyczyniają się też zwykle zmniejszenie wydatków podatkowych wraz z obniżeniem krańcowych stóp podatkowych.
- Inne reformy z kolei mogą zmuszać do wyboru między rozwojem a dystrybucją dochodów. Na przykład przesunięcie opodatkowania z dochodów z pracy i dochodów osób prawnych na konsumpcję motywuje do pracy, oszczędzania i inwestowania, ale może zagrozić równości. Przepływy pieniężne na rzecz osób osiągających niższe dochody mogą jednak złagodzić ten efekt.

Dystrybucję dochodów kształtują nie tylko długoterminowe tendencje w rodzaju zmian politycznych i instytucjonalnych, lecz także — niekiedy trwale — wstrząsy makroekonomiczne, takie jak niedawny kryzys finansowy. Na podstawie analizy empirycznej obejmującej 40 krajów OECD i BRIICS na przestrzeni ponad 30 lat w rozdziale 6 omówiono dystrybucyjne efekty wstrząsów makroekonomicznych dla dochodów i zatrudnienia, a także rolę polityk i instytucji w ich kształtowaniu. Rozdział ten wskazuje, kto korzysta i traci, a także rzuca światło na powiązania między dystrybucją ryzyka oraz celami w zakresie rozwoju:

- Trudna sytuacja gospodarcza najsilniej odbija się na dochodach osób ubogich i zatrudnieniu młodzieży, choć jedno i drugie intensywniej rośnie w „dobrych czasach”. W przeszłości kryzysy finansowe silniej niż klasa średnia odczuwały gospodarstwa domowe o wysokich dochodach oraz środowiska ubogie.
- Reformy mogące poprawić dystrybucję ryzyka, a zarazem wesprzeć rozwój i tworzenie miejsc pracy, na przykład poprzez ułatwienie relokacji siły roboczej w gospodarce, obejmują liberalizację rynków produktów,

usunięcie przeszkód dla handlu i zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz obniżenie wysokiego opodatkowania pracy.

- Podczas wstrząsów zachodzących w przeszłości wiele programów opieki społecznej złagodziło skutki utraty zatrudnienia lub dochodu przez grupy najsłabsze, ale programy takie mogą powodować koszty związane z miejscami pracy i dochodami, dlatego podczas ich opracowywania konieczna jest szczególna ostrożność. Dotyczy to zwłaszcza hojnych zasiłków dla bezrobotnych, wysokich płac minimalnych i ścisłej ochrony zatrudnienia.
- Biorąc pod uwagę zakres opieki społecznej i ułatwiania relokacji siły roboczej wynikającego z ich polityki, kraje można podzielić na cztery grupy. Większość krajów kontynentu europejskiego zapewnia dystrybucję ryzyka dochodów głównie poprzez programy opieki społecznej, natomiast anglojęzyczne i azjatyckie kraje OECD korzystają głównie z instytucji ułatwiających relokację. Kraje skandynawskie korzystają z obu rozwiązań, natomiast w krajach wschodzących nie jest rozwinięta żadna z tych grup instytucji. Efektywna polityka zapewniająca zarówno dystrybucję ryzyka, jak i realizację celów w zakresie wzrostu, łączy instytucje ułatwiające relokację — które zawsze sprzyjają osiągnięciu obu celów — z dobrze zaprojektowanym, czyli realizującym postawiony przed nim cel przy minimalnych kosztach, systemem opieki społecznej.

© OECD

**Niniejsze podsumowanie nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.**

Kopiowanie niniejszego podsumowania jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.

**Wielojęzyczne podsumowania są tłumaczeniami fragmentów dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych w językach angielskim i francuskim.**

Są one dostępne bezpłatnie w internetowej księgarni OECD: [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoracie do Spraw Publicznych i Komunikacji: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org), faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: [www.oecd.org/rights](http://www.oecd.org/rights)



**Read the complete English version on OECD iLibrary !**

OECD (2012), *Economic Policy Reforms 2012. Going for Growth*, OECD Publishing.

doi: 10.1787/growth-2012-en