

***Economic Policy Reforms***  
**Going for Growth – 2007 Edition**

*Summary in Polish*

***Reformy polityki gospodarczej***  
**Dążenie do rozwoju — wydanie 2007**

*Podsumowanie w języku polskim*

**Streszczenie**

Wielu krajom OECD nie udało się w ostatniej dekadzie zmniejszyć różnicy w PKB na mieszkańca między nimi a krajami wiodącymi, co daje asumpt do weryfikacji głównych założeń politycznych mających wpływ na kluczowe czynniki wzrostu. Dokument *Dążenie do rozwoju* opublikowano po raz pierwszy dwa lata temu w celu ułatwienia poprawy jakości życia w krajach OECD przez systematyczne porównywanie założeń polityk krajowych z ich rezultatami. Choć nie powinno się to przeradzać w ślepe naśladownictwo, wyciąganie wniosków z cudzych sukcesów i porażek może bardzo skutecznie przyspieszać postęp. Należy oczywiście wziąć pod uwagę rzeczywiste zróżnicowanie preferencji społecznych w krajach OECD, jednakże niepowtarzalność uwarunkowań danego kraju nie powinna stanowić łatwej wymówki usprawiedliwiającej stały brak efektywności dotychczasowej polityki.

Pierwsze wydanie dokumentu *Dążenie do rozwoju* zainaugurowało nową formę analizy porównawczej, bazującej na wskaźnikach polityki strukturalnej o ściśle określonych powiązaniach z wynikami gospodarczymi. Używając tych wskaźników i mierników wydajności w wielu dziedzinach gospodarki, a także korzystając z dogłębnej wiedzy specjalistycznej komitetów i personelu OECD, określono zbiór pięciu priorytetów polityki dla każdego z członków OECD. Drugie wydanie *Dążenia do rozwoju*, opublikowane w 2006 roku, było poświęcone postępom poczynionym w dziedzinach polityki wskazanych jako priorytetowe oraz poszerzyło zestaw wskaźników, na których bazują porównania strukturalne, uwzględniając politykę stymulowania innowacji.

Podobnie jak jego pierwsza edycja, dokument *Dążenie do rozwoju 2007* określa, dla każdego kraju osobno oraz dla całej Unii Europejskiej, pięć priorytetów politycznych zapewniających najwyższe prawdopodobieństwo przyspieszenia wzrostu PKB na mieszkańca w przyszłości. Co najmniej trzy z tych priorytetów politycznych bazują

na porównywalnych międzynarodowo wskaźnikach wyników i sytuacji politycznej. Pozostałe dwa priorytety niekoniecznie są poparte wskaźnikami, natomiast wykorzystują dotyczącą poszczególnych krajów wiedzę specjalistyczną do analizy ważnych dziedzin polityki, których ocena na podstawie wskaźników ilościowych nie zawsze jest możliwa.

*Rozdział 1* zawiera przegląd ogólnych tendencji rozwojowych w krajach OECD w ostatnim okresie oraz priorytety polityki ustalone w celu eliminacji określonych słabych stron działalności rozwojowej. Konkretnie zalecenia przedstawione w kontekście takich priorytetowych obszarów omówiono bardziej szczegółowo w notatkach dotyczących poszczególnych krajów w *rozdziale 2*, a zbiór wskaźników politycznych zastosowanych przy wyborze priorytetów przedstawiono w *rozdziale 3*. Notatki o poszczególnych krajach dokumentują także ewentualne wcześniejsze środki podejmowane w celu rozwiązania określonego problemu i zawierają nowe zalecenia.

Ze względu na fakt, że wysokie bezrobocie oraz niska aktywność na rynku pracy pozostają istotnymi problemami w wielu europejskich krajach kontynentalnych, większość priorytetów politycznych w tych gospodarkach to środki mające na celu poprawę wyników rynku pracy. W przypadku krajów o niskim dochodzie, a także Japonii i Szwajcarii, głównym wyzwaniem jest zwiększenie produktywności, z związku z czym priorytety dotyczą raczej liberalizacji rynków produktów, zwłaszcza w branżach sieciowych i w zakresie usług. Kraje anglojęzyczne charakteryzują się ogólnie lepszymi wynikami rynku pracy, ale łączy je także potrzeba podniesienia poziomu umiejętności osób zatrudnionych, w szczególności poprzez udoskonalenie kształcenia na poziomie średnim. Ponadto w dużej liczbie krajów UE zachodzi potrzeba wzmocnienia systemów edukacji wyższej, mającego na celu zwiększenie odsetka absolwentów i poprawę jakości nauczania oraz prowadzonych badań.

W *rozdziale 4* na podstawie ostatnich badań OECD przeprowadzonych w kontekście ponownej oceny *Strategii zatrudnienia*, a także szerokiego zakresu dostępnych badań poświęconych rynkom pracy, wskazano niektóre założenia polityczne i instytucje kształtujące sytuację pod względem zatrudnienia. Po krótkim przeglądzie zmian w wynikach rynków pracy w ciągu ostatniej dekady, przedstawiono w nim ocenę głównych wpływów politycznych na zatrudnienie przez kształtowanie podaży i popytu, na pracę w ogóle oraz w odniesieniu do konkretnych grup; przeanalizowano rolę polityki makroekonomicznej oraz jej interakcje z istniejącymi ramami politycznymi, a także omówiono korzyści z hipotetycznych reform w krajach OECD.

Okazuje się, że zmiany w polityce i instytucjach wyjaśniają średnio około połowy różnic między krajami pod względem tendencji w zakresie bezrobocia w ostatnich dwóch dekadach. Ogólnie rzecz biorąc, wysokie i długotrwałe zasiłki dla bezrobotnych, wysokie pozapłacowe koszty pracy oraz ścisłe uregulowania antykonkurencyjne rynku produktów zwiększają bezrobocie i zmniejszają aktywność na rynku pracy. Odwrotnie zaś, wysocę scentralizowane lub koordynowane systemy negocjacji płacowych, a także niektóre kategorie wydatków publicznych na programy aktywizacji rynku pracy (ALMP) wydają się zmniejszać bezrobocie. Różne programy polityczne mogą dawać podobne wyniki pod względem zatrudnienia, aczkolwiek niekoniecznie mieć taki sam wpływ na ogólne wyniki gospodarcze i finanse publiczne.

Oprócz takiej polityki ogólnej, w niektórych grupach ludności, takich jak starsi pracownicy, kobiety i młodzież, na perspektywy zatrudnienia mają wpływ także inne, konkretniejsze środki polityczne. Przykładowo, środki zachęcające do przechodzenia

na wcześniejsze emerytury, stanowiące część publicznych programów emerytalnych oraz innych programów transferów socjalnych, obniżają poziom zatrudnienia osób starszych. Subsidia z tytułu opieki nad dziećmi zwiększają aktywność kobiet, natomiast świadczenia z tego tytułu — zmniejszają ją. Ponadto minimalne wynagrodzenie ustalone na zbyt wysokim poziomie może niekorzystnie wpłynąć na szanse znalezienia pracy przez młodych ludzi.

*Rozdział 5* jest poświęcony temu, jak ograniczające konkurencję uregulowania rynku produktów odbiły się na międzynarodowym upowszechnianiu najlepszych praktyk w zakresie techniki produkcji. W rozdziale tym omówiono ewolucję takich uregulowań do 2003 r., ich wpływ na podnoszenie produktywności w obliczu szybkiego rozwoju technologii teleinformatycznej w ostatniej dekadzie oraz możliwość przyspieszania wzrostu i przyczyniania się do konwergencji produktywności krajów OECD poprzez reformy mające na celu wzmocnienie konkurencji. Pomimo ogólnej tendencji do liberalizacji rynku produktów uregulowania takie nadal ograniczają konkurencję w sektorach nieprodukcyjnych. Ograniczające konkurencję uregulowania rynku produktów mają niekorzystny wpływ na produktywność, ponieważ spowalniają tempo wdrażania najlepszych praktyk w zakresie techniki produkcji. Jest to szczególnie szkodliwe dla krajów, które w niektórych branżach pozostają daleko w tyle za aktualnym stanem zaawansowania technologii.

Restrykcyjne uregulowania spowalniają upowszechnianie się nowych technologii przez co najmniej dwa kanały: zniechęcają do inwestycji w zaawansowane wyposażenie teleinformatyczne oraz ograniczają upowszechnianie się technologii z zagranicy na drodze bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Szacuje się, że np. w okresie 1995–2003 roczny wzrost produktywności mógł być o  $\frac{3}{4}$  punktu procentowego wyższy w połowie uwzględnionych krajów, gdyby przepisy utrudniające konkurencję były na poziomie najniższego uregulowania w OECD dla każdego sektora.

Wykorzystując dogłębne analizy dotyczące poszczególnych krajów OECD zawarte w ostatnich przeglądach gospodarczych poszczególnych krajów OECD, w *rozdziale 6* omówiono politykę mającą wpływ na konkurencję, skupiając się raczej na utrzymujących się barierach dla konkurencji niż na poczynionych dotychczas postępach. Okazuje się, że w większości krajów prawo konkurencji zakazuje karteli horyzontalnych, ale w niektórych przypadkach sankcje są poniżej poziomu, który faktycznie miałby działanie odstraszające. Możliwości wnoszenia pozwów prywatnych są ograniczone, a mechanizmy prawne nie są wystarczające, aby skłonić członków kartelu do współpracy z organami prawa. W kilku krajach prawa konkurencji nie stosuje się do podmiotów i spółek powiązanych z rządem, co zakłóca konkurencję z prywatnymi firmami.

Ponadto w niektórych krajach przepisy nadal ograniczają konkurencję w szeregu sektorów. W szczególności dotyczy to dystrybucji detalicznej oraz usług specjalistycznych, co uniemożliwia potencjalne wzrosty efektywności, m.in. związane z korzyściami skali, obrotem usługami oraz mobilnością siły roboczej. W branżach sieciowych głównymi wyzwaniami pozostają zagwarantowanie wyrównanych warunków konkurencji firmom o różnej strukturze własnościowej (np. krajowym i zagranicznym, państwowym i prywatnym), w szczególności pod względem dostępu do sieci, oraz zapewnienie zachęt inwestycyjnych dla właścicieli nowo sprywatyzowanych monopolii publicznych.

Rządy w całej OECD stawiają sobie za cel realizację reform strukturalnych wzmacniających wzrost, zatrudnienie i finanse publiczne. Powszechnie dostrzega się, że osiągnięcie tych celów wymaga w wielu krajach rozległej reformy strukturalnej. Jednakże zarówno w poszczególnych krajach, jak i w dziedzinach polityki poczynione postępy są nierówne. Jednym z możliwych powodów tej sytuacji jest postawienie na pierwszym miejscu innych istotnych celów niegospodarczych. Jednakże różnice pod względem głębokości, zakresu i czasu wprowadzenia reform odzwierciedlają także ograniczenia polityczne. U podstaw tak zwanej „ekonomii politycznej reform strukturalnych” leży lepsze zrozumienie czynników oporu wobec reform oraz znalezienie sposobów ich przezwyciężenia.

Takie kwestie ekonomii politycznej są tematem *rozdziału 7*, w którym przedstawiono krótki przegląd podejść reformatorskich w krajach OECD, a następnie przeanalizowano ostatnie badania OECD dotyczące możliwości wpływu czynników gospodarczych i politycznych na przebieg reform na rynkach produktów i pracy. Z analizy danych dotyczących czynników wpływających na wdrożenie reform strukturalnych wyciągnięto kilka ostrożnych wniosków, pozytywnych i negatywnych, wynikających z dotychczasowych doświadczeń w zakresie reform gospodarczych, na które zwrócono uwagę w trakcie procesu monitorowania OECD.

Po pierwsze, analiza ekonomiczna sugeruje, że reformy ukierunkowane rynkowo pomagają wprowadzić zwiększyć dochody w ujęciu globalnym, ale jednocześnie mogą spowodować poniesienie strat przez niektóre grupy osób, zwłaszcza przy braku odpowiedniej kompensacji. Fakt, że sprzeciw wobec reform często wynika z komplikacji wiążących się z kosztami i korzyściami związanymi ze zmianami polityki oraz z zaniechania realizacji innych celów, aby możliwa była realizacja celów gospodarczych, sugeruje, że kompleksowe i jasne wyjaśnienia stanowią podstawowy element udanych reform strukturalnych.

Po drugie, korzyści z reform są często postrzegane jako niepewne, gdyż ich realizacja trwa pewien czas, a ponadto często nie są wyraźnie odczuwalne. I na odwrót: ci, którzy na skutek zmian mogą ponieść straty, są w stanie z łatwością to stwierdzić i zjednoczyć się w celu blokowania reform, co prowadzi do „tyranii status quo”. Problemy utrudniające wspólne działanie w dziedzinie reform prowadzą do sytuacji, w której głównym czynnikiem zmiany instytucjonalnej staje się kryzys. Potrzebna jest w związku z tym przeprowadzona w porę reforma, pozwalająca uniknąć sytuacji, w której koszt bezczynności staje się w sposób oczywisty tak wielki, że błędą przy nim krótkoterminowe koszty reformy.

Co jest bardziej optymistyczne, z badań empirycznych przedstawionych w tym rozdziale wynika, że małe kraje mogą być bardziej czujne i lepiej radzić sobie z wprowadzaniem reform w odpowiednim czasie. To samo wydaje się dotyczyć sytuacji, w których systemy polityczne sprzyjają stabilności rządu lub pozycja fiskalna jest mocna na tyle, aby pozwolić na odpowiednią kompensatę dla tych, którzy na skutek reform poniosą straty. Niektóre reformy mogą być łatwiejsze do realizacji niż inne: liberalizacja rynków finansowych, handlu międzynarodowego oraz, w pewnym stopniu, rynków produktów wydaje się być politycznie mniej drażliwa niż reformy rynku pracy.

© OECD 2007

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/)

