



Przegląd Gospodarczy Polski, 2002

Podsumowanie

W ciągu ostatniej dekady Polska podjęła szereg reform strukturalnych. Niemniej jednak będzie musiała poczynić dalsze znaczące wysiłki zmierzające do osiągnięcia szybkiego wzrostu dochodów i zatrudnienia. Umiarkowane tempo prognozowanego ożywienia odzwierciedla niskie tempo restrukturyzacji i prywatyzacji, wysoki poziom bezrobocia strukturalnego oraz potrzebę kontynuacji reform. Stworzenie najlepszych warunków dla zrównoważonego wzrostu wymaga spójności reform strukturalnych i polityki makroekonomicznej. W tym kontekście niezbędne jest dostosowanie kombinacji *policy-mix* poprzez obniżenie stóp procentowych i zaostrzenie polityki fiskalnej. Ponadto bardziej przejrzyste definiowanie celów średniookresowych zarówno przez władze monetarne, jak i rząd powinno przyczynić się do zwiększenia wiarygodności oraz efektywności polityki makroekonomicznej. Po stronie strukturalnej rządowa strategia *Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca* słusznie kładzie nacisk na zmianę priorytetów wydatków budżetowych z transferów na politykę pro-rozwojową ukierunkowaną na wspieranie ekspansji przedsiębiorstw, rozwój infrastruktury oraz walkę z wyjątkowo wysokim poziomem bezrobocia. Ułatwienie takiej reorientacji wydatków oraz zwiększenie zdolności rządu do zarządzania gospodarką w skali makro, wymaga zwiększenia spójności budżetu państwa, którą może zapewnić włączenie do niego funduszy pozabudżetowych. Zmiany takie w połączeniu ze zorientowaniem budżetu na horyzont średniookresowy oraz z bardziej wszechstronną oceną wydatków budżetowych na różne programy, zapewniłyby wzrost efektywności wydatków publicznych oraz poprawiłyby ich demokratyczną kontrolę. Sukces strategii rządu oraz jej wpływ na wzrost zatrudnienia mógłby być nawet większy, jeśli ograniczone zostałyby indywidualne transfery dla osób pełnosprawnych, przyczyniające się do powiększania pułapki dochodowej. Oszczędności z tego tytułu mogłyby zostać przeznaczone na sfinansowanie redukcji składek na ubezpieczenia społeczne. Działania te oraz rozwiązania zmierzające do zwiększenia wydajności procesów upadłościowych, a także ograniczenia obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw i rynku pracy, pomogą przyspieszyć restrukturyzację sektora prywatnego i zwiększyć wzrost wydajności. Osiągnięcie podobnych korzyści w ponad 3000 przedsiębiorstwach, w których Skarb Państwa posiada wciąż pakiety kontrolne, a także lepsza mobilizacja oszczędności sektora prywatnego oraz wiedzy, wymaga przyspieszenia procesu prywatyzacji. Z myślą o tym rząd powinien powtórnie rozważyć swoje obecne podejście do procesu prywatyzacji, zakładające poprzedzenie jej restrukturyzacją przedsiębiorstw. Powinien również unikać wykorzystywania swoich uprawnień właścicielskich dla realizacji celów polityki przemysłowej i społecznej. Postęp we wszystkich tych dziedzinach jest niezbędny dla dalszej poprawy wydajności oraz zagwarantowania zrównoważonego wzrostu poziomu życia. ■

Jakie są perspektywy ożywienia gospodarczego?

Jak udoskonalić politykę monetarną?

Czy polityka fiskalna wymaga zacieśnienia?

Jak zreformować finanse publiczne?

Czy wieloletnie planowanie budżetowe pomoże?

Co z reformami strukturalnymi?

Jak zredukować poziom bezrobocia?

Co zrobić z przedsiębiorstwami państwowymi?

Infomacje dodatkowe

Zalecana dalsza lektura

Jak się z nami skontaktować?

Uzupełnienie na dzień 28 czerwca 2002

25 czerwca 2002 roku, sześć dni po zatwierdzeniu Przeglądu Gospodarczego Polski przez Komitet Przeglądów Gospodarczych i Rozwoju do publikacji, Narodowy Bank Polski obniżył stopy procentowe o kolejne 50 p.p., do 8.5%. W tym samym czasie zweryfikował swój cel inflacyjny na 2002 rok, obniżając go z 5% do „pomiędzy 2 a 4%” oraz cel na 2003 rok, przeformułując go z „poniżej 4%” na „pomiędzy 2 a 4%”. Akapit 1 i 4 niniejszego opracowania nie odzwierciedla obecnego stanu rzeczy.

Synteza Raportu zawiera Ocenę oraz zalecenia z Przeglądu Gospodarczego Polski za rok 2002. Komitet Przeglądów Gospodarczych i Rozwoju (EDRC), który składa się z 30 krajów członkowskich OECD oraz Komisji Europejskiej poddał ten Raport dyskusji. Podstawą dla Raportu jest projekt przygotowany przez Dyрекcję Ekonomiczną Sekretariatu OECD, następnie ulegający zmianom w wyniku dyskusji w ramach Komitetu oraz jest opublikowany w imieniu tegoż.

Observer oecd

© OECD 2002

Jakie są perspektywy ożywienia gospodarczego?

Oslabienie aktywności gospodarczej odnotowane już w ostatnim *Przeglądzie Gospodarczym Polski*, uległo dalszemu pogłębieniu. W 2001 roku PKB wzrósł tylko o 1%, natomiast bezrobocie osiągnęło prawie 19% siły roboczej. Od tego momentu popyt utrzymywał się na niskim poziomie, przy wzroście produkcji o 0,5% w pierwszym kwartale 2002 roku. W takiej sytuacji inflacja spadła poniżej 4% w 2001 roku, osiągając w maju 2002 roku poziom 2%. Główną przyczyną osłabienia tempa wzrostu gospodarczego był drastyczny spadek wielkości inwestycji, spowodowany wprowadzeniem bardzo wysokich stóp procentowych w wyniku osłabienia popytu w Europie oraz wysokiego poziomu inflacji w 2000 roku. Pomimo 3,5% spadku zatrudnienia, znaczny wzrost płac realnych oraz duże transfery związane z II wojną światową pozwoliły na wzrost konsumpcji prywatnej. Ogólnie rzecz ujmując, osłabienie popytu doprowadziło do zamknięcia znacznej pozytywnej luki podażowej, która pojawiła się w wyniku wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w latach 90-tych i zaowocowała znacznym jego spadkiem do połowy 2002 roku. Przyczyniło się to do stłumienia presji inflacyjnej, która pojawiła się w roku 2000 oraz zmniejszenia deficytu obrotów bieżących, do wciąż jednak wysokiego poziomu 4% PKB.

Zgodnie z prognozami w roku bieżącym nastąpi tylko nieznaczne ożywienie tempa wzrostu gospodarczego, podczas gdy w 2003 roku PKB wzrośnie do poziomu ok. 2,5%. W rezultacie inflacja powinna utrzymać się poniżej 4%. Zwiększenie tempa wzrostu eksportu pod wpływem wzrostu popytu globalnego powinno natomiast przyczynić się do ożywienia popytu wewnętrznego, co z kolei – w połączeniu z dalszym spadkiem stóp procentowych prognozowanym przez OECD - powinno pozytywnie wpłynąć na oczekiwania przedsiębiorców oraz pobudzić wzrost inwestycji w drugiej połowie tego roku. Biorąc jednak pod uwagę powolny wzrost płac oraz brak innych czynników zwiększających dochody rozporządzalne, wzrost popytu krajowego będzie korygowany przez tempo wzrostu konsumpcji. Pomimo silnego wzrostu eksportu, ożywienie popytu krajowego powinno przyczynić się do jeszcze szybszego wzrostu importu. W konsekwencji nastąpić może ponowne pogorszenie bilansu obrotów bieżących, nawet do ok. 5% w 2003 roku. Brak wzrostu zatrudnienia w okresie wysokiego tempa rozwoju gospodarczego, koncentracja bezrobocia w pewnych grupach społecznych oraz trwałe wysoki poziom bezrobocia

świadczą o coraz bardziej strukturalnym charakterze tego problemu. Jeśli nie zostaną podjęte zdecydowane, dodatkowe działania zmierzające do usunięcia barier wzrostu zatrudnienia, można spodziewać się tylko nieznacznego spadku stopy bezrobocia. ■

Jak udoskonalić politykę monetarną?

Restrykcyjna polityka monetarna prowadzona w latach 2000 i 2001 przyczyniła się do znacznego spadku wielkości inwestycji oraz oczekiwanej redukcji inflacji. Wyzwaniem przed jakim obecnie stoi polityka monetarna jest umocnienie oczekiwań na tym niskim poziomie, tak by gospodarka mogła zebrać wszystkie korzyści płynące z niskiego poziomu inflacji. W chwili obecnej, pomimo kilku obniżek stóp procentowych (w sumie o 1000 p.p.) jakie miały miejsce od lutego 2001 roku, polityka monetarna pozostaje wciąż restrykcyjna -- zarówno ze względu na wysokie realne stopy procentowe, kształtujące się na poziomie 6 p.p., jak i z powodu aprecjacji kursu złotego. Jednocześnie wydaje się ona bardziej zbieżna z średniookresowym celem inflacyjnym w wysokości 2%, a więc znacznie niższym niż nieprecyzyjnie zdefiniowany jego poziom "poniżej 4%", zakładany przez Narodowy Bank Polski na koniec 2003 roku.

W celu zwiększenia przejrzystości oraz poprawy możliwości wpływu na oczekiwania rynku, NBP powinien dążyć do bardziej precyzyjnego określania swojego średnio-okresowego celu inflacyjnego oraz poddawać go częstszej weryfikacji. Obecny cel wyznaczony został w 1999 roku i coraz bardziej przypomina cel krótkoterminowy. Podczas jego weryfikacji władze monetarne odpowiedzialne, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zarówno za cel inflacyjny, jak i za realizację polityki zmierzającej do jego osiągnięcia, powinny być zainteresowane takim sposobem definiowania celu, który byłby wspierany przez rząd. Taki "wkład" strony rządowej pomógłby zapobiec wznowieniu konfliktu pomiędzy NBP a rządem, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia efektywności polityki monetarnej oraz wzmocnienia niezależności operacyjnej NBP. Podobne efekty, a także wzrost konsekwencji w realizacji polityki NBP można by osiągnąć w wyniku wprowadzenia rozłożonej w czasie rotacji poszczególnych członków Rady Polityki Pieniężnej, w przeciwieństwie do sytuacji obecnej, gdzie kadencja wszystkich członków wpływa w tym samym terminie.

Choć działania takie mogłyby zwiększyć przejrzystość oraz niezależność polityki monetarnej,

biorąc pod uwagę dotychczasowe niepowodzenia w osiągnięciu celu inflacyjnego, byłyby one niewystarczające dla poprawy efektywności i wiarygodności stosowanego przez NBP reżimu celu inflacyjnego. Na szczególną uwagę zasługuje tu kwestia wzmocnienia strategii informacyjnej NBP poprzez bardziej przejrzyste wyrażanie stanowiska NBP na temat obecnego oraz przyszłego kształtowania się poziomu cen, a także publikowanie w odpowiednim czasie *Raportu Inflacyjnego*. Raport ten powinien zawierać prognozy inflacji, np. w formie oszacowania punktowego i przedziału wokół prognozowanej wartości. Ponadto powinien wyjaśniać jaki wpływ na te prognozy, a także na politykę oraz cele operacyjne NBP, mają wydarzenia bieżące. Informacje takie nie tylko pomogłyby kształtować oczekiwania rynku, lecz wyjaśniałyby także przesłanki realizowanej polityki stóp procentowych. ■

Czy polityka fiskalna wymaga zacieśnienia?

W przeciwieństwie do polityki monetarnej, polityka fiskalna została znacznie rozluźniona w 2001 roku. Deficyt sektora finansów publicznych wzrósł z 2,1% do szacowanego poziomu 5% PKB. W dużej mierze wzrost ten spowodowany został zastosowaniem ekspansyjnych środków polityki fiskalnej. Wraz ze znaczną niepewnością dotyczącą ogólnego stanu polityki budżetowej na przestrzeni roku, wywołało to niechęć władz monetarnych do szybszej obniżki stóp procentowych. W przeciwieństwie do 2001 roku tegoroczny budżet został skonstruowany w oparciu o realistyczne założenia dotyczące inflacji, produkcji oraz dochodów. Ponadto, w odróżnieniu od praktyki lat poprzednich, rząd zaproponował wprowadzenie zasady ograniczającej do 1% realny wzrost wydatków budżetu państwa. Jeśli ograniczenie to dotyczyłoby wszystkich wydatków szczebla centralnego, w tym również funduszy pozabudżetowych, zastosowanie wspomnianej zasady mogłoby przyczynić się do eliminacji procyklicznych ograniczeń narzuconych przez aktualny cel deficytowy. Zaproponowana reguła nie została zastosowana podczas tworzenia budżetu na rok 2002. Przewiduje on 2% realny wzrost wydatków budżetu państwa. oraz zawiera warunkowe przyzwolenie dalszego zwiększenia wydatków, w przypadku zrealizowania większych dochodów niż przewidywane. Takie nieznaczne dalsze rozluźnienie polityki budżetowej może wskazywać, iż dostosowany cyklicznie deficyt finansów publicznych przewyższy nieco 4% PKB.

Wzrost deficytu oraz znaczny spadek dochodów z prywatyzacji spowodowały wzrost państwowego długu publicznego w roku ubiegłym, po jego spadku do 41% w relacji do PKB w 2000 roku. Zgodnie z założeniami do tegorocznego budżetu relacja kwoty tego długu do PKB wzrośnie w 2002 roku do poziomu 47%, w konsekwencji czego niezbędne będzie zaostrzenie polityki budżetowej w 2003 roku. Można to osiągnąć przez objęcie zasadą ograniczającą wzrost wydatków wszystkich form działalności sektora rządowego. Wprowadzenie takiej zasady wydaje się być nieodzowne również w kontekście prognozowanego wzrostu presji na budżet w przyszłości. Jeśli tempo wzrostu dochodów z prywatyzacji nie zwiększy się oraz jeśli dochody te nie zostaną przeznaczone na spłatę zadłużenia, *upływ terminu wymagalności* oraz konieczność rolowania niskooprocentowanych pożyczek tzw. Klubu Londyńskiego oraz Paryskiego, spowodują wzrost całkowitego kosztu obsługi długu o około 1% PKB. Ponadto, problem starzejącego się społeczeństwa oraz koszty związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, pomimo oczekiwanych transferów z tej organizacji, wywołają kolejne naciski na finanse państwowe. Jeśli nie zostaną podjęte zdecydowane działania zmierzające do ograniczenia wydatków budżetu państwa oraz zwiększenia produkcji potencjalnej, deficyt pozostanie wysoki przez znaczną część tego dziesięciolecia, a dług będzie wzrastał zbliżając się do konstytucyjnie określonego limitu 60% PKB. ■

Jak zreformować finanse publiczne?

Rządowa strategia *Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca* (patrz poniżej) mogłaby stanowić wsparcie dla zmniejszenia stopy długu. Zawiera ona liczne propozycje działań zmierzających do przyspieszenia wzrostu i zwiększenia zatrudnienia, a także ograniczających wydatki i zmieniających ich priorytety z transferów indywidualnych na programy prorozwojowe. W wyniku realizacji tych celów ograniczenia budżetowe staną się mniej wiążące. Wymaga to jednak podjęcia kroków zmierzających do poprawy kontroli oraz zmiany przeznaczenia wydatków publicznych. Zwiększenie efektywności zarządzania środkami publicznymi (temat rozdziału specjalnego tego raportu) stanowi element determinujący osiągnięcie zakładanej przez rząd stopy wzrostu gospodarczego. Kolejne akapity przedstawiają szeroki wachlarz reform, jakie powinny wesprzeć ów proces. Jednocześnie przyspieszenie wzrostu oraz zwiększenie zatrudnienia wymaga dalszych działań związanych z reformą rynku produktów oraz rynku pracy. Te

kwestie zostały również poruszone w dalszej części raportu.

Podstawowym celem reformy wydatków publicznych powinno być zwiększenie spójności budżetu państwa poprzez likwidację licznych funduszy pozabudżetowych, eliminację ich zależności od podatków celowych oraz włączenie do budżetu państwa ich zadań, dochodów i wydatków. Podczas gdy rozwiązanie takie nie zmieniłoby obligatoryjnego charakteru wydatków dokonywanych przez te podmioty, zwiększyłoby porównywalność realizowanych przez nie zadań z innymi zadaniami rządu, a tym samym przyczyniłoby się do zwiększenia politycznej kontroli działalności tych jednostek oraz ułatwiłoby porównanie i wybór priorytetów wydatków publicznych. Obecnie jedynie sprawozdania z działalności tych funduszy załączane są do ustawy budżetowej, a parlament dysponuje tylko ograniczonym wpływem na ich zmianę w procesie uchwalania budżetu. Ostatnie działania podjęte w celu likwidacji licznych funduszy pozabudżetowych oraz agencji rządowych, choć powinny zostać znacznie poszerzone, zmierzają w tym właśnie kierunku. Włączenie rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych do ogólnego systemu zabezpieczeń społecznych przyniosłoby korzyści w postaci uzależnienia systemu emerytalno-rentowego rolników od ich dochodów i składek. Jednocześnie pomoc dla gospodarstw rolnych o najniższych dochodach w okresie przejściowym powinna być utrzymana i przyznawana w ramach programów oferowanych przez system opieki społecznej. Ponadto reforma taka usunęłaby zachęty dla utrzymywania małych i nieefektywnych gospodarstw rolnych, które hamują restrukturyzację rolnictwa. W tym duchu włączenie informacji o składkach na ubezpieczenia społeczne do systemu podatków dochodowych od osób fizycznych pomogłoby wyeliminować możliwość unikania opodatkowania. ■

Czy wieloletnie planowanie budżetowe pomoże?

Wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego ułatwiłoby integrację funduszy pozabudżetowych z budżetem państwa poprzez wydłużenie horyzontu planowania realizowanych przez te jednostki programów. Jednoczesne zmiany w systemie zarządzania inwestycjami publicznymi pomogłyby zapobiec opóźnieniom oraz przekraczaniu kosztów, jak to miało miejsce dotychczas w wyniku braku pewności co do ich finansowania. Z czasem system wieloletni mógłby przekształcić się w dojrzały, zorientowany na

produkcje, średniookresowy plan wydatków. Istniejący w chwili obecnej wymóg dołączania do projektów nowych programów oraz inicjatyw oceny ich wpływu na budżet w okresie 3 lat, zmierza w dobrym kierunku. Mimo to wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, szczególnie w kontekście poprawy oceny efektywności wydatków publicznych. Pomocne byłoby tu wprowadzenie z góry określonego terminu ich wygasania. Przede wszystkim jednak przy formułowaniu programów należy zwrócić uwagę na ich przejrzystość, tak by możliwe było precyzyjne oszacowanie ich wpływu na budżet. Płynące z takiej oceny informacje o kosztach i korzyściach związanych z poszczególnymi projektami, umożliwiłyby decydom dokonanie optymalnego wyboru najlepszego spośród konkurujących ze sobą programów. Ponadto byłyby bodźcem dla poprawy jakości projektów przygotowywanych przez administrację.

Brak systematycznej oceny realizacji programów powoduje, iż te których wpływ na budżet jest największy nie są powtórnie oceniane oraz należycie weryfikowane. Przykładowo opodatkowanie szerokiej gamy towarów i usług zerową lub zredukowaną stawką podatku VAT, powoduje znaczne zaburzenia cen oraz zmniejsza dochody budżetowe o 6,5% PKB, przynosząc jedynie nikły efekt redystrybucyjny. W takiej sytuacji bardziej skutecznym sposobem walki z ubóstwem byłoby raczej szersze zastosowanie standardowej stawki VAT. Uzyskane w ten sposób dochody mogłyby zostać przeznaczone na redukcję wielkości składek na ubezpieczenia społeczne, co stymulowałoby wzrost zatrudnienia oraz dochodów w sektorze prywatnym. W kierunku bardziej równomiernego rozłożenia ciężaru opodatkowania, poprzez rozszerzenie podstawy opodatkowania, zmierza również podjęta ostatnio decyzja o opodatkowaniu dochodu z lokat bankowych. Jak pokazuje praktyka, również z podatkowych ulg mieszkaniowych skorzystały w zasadzie osoby lepiej sytuowane, podczas gdy wysokie świadczenia społeczne oraz brak regionalnego zróżnicowania płacy minimalnej przyczyniają się do wzrostu bezrobocia wśród osób z najniższym wykształceniem. Podobnie, ze względu na brak wpływu na budżet rozwiązania dotyczące możliwości odliczenia całkowitej wartości zapłaconej składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku dochodowego, zarówno odliczenie to, jak i składka powinny zostać zlikwidowane.

W celu wzmocnienia wysiłków zmierzających do usprawnienia zarządzania wydatkami publicznymi władze powinny unikać udzielania gwarancji kredytów na finansowanie projektów, z wyjątkiem przypadków w których oczywista jest zawodność

rynku. Ponadto należałoby wprowadzić sankcjonowane prawnie limity wielkości przyznawania nowych gwarancji, określone w stosunku do PKB lub dochodów budżetu państwa, przy jednoczesnym określeniu maksymalnego pułapu ważonych ryzykiem zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji. Istniejące przepisy ostrożnościowe powinny być stosowane w odniesieniu do wszystkich gwarancji państwowych. Coraz częstsze są natomiast przypadki wyłączenia gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa spod tych regulacji, co może sztucznie zmniejszać wydatki budżetowe poprzez pozabilansowe rejestrowanie różnych ich form. Takie mechanizmy finansowania pozostawione bez kontroli w połączeniu z optymistycznym szacunkiem związanego z nimi ryzyka, mogą przyczynić się do powstawania znacznych ukrytych zobowiązań.

Przekazanie władzom lokalnym dodatkowych zadań oraz związanych z nimi wydatków w wyniku wprowadzonej w 1999 roku reformy administracyjnej, ograniczyło wpływ władz centralnych na całkowite wydatki budżetu państwa. Mimo iż zasady określające politykę budżetową jednostek samorządu terytorialnego zawierają normy ostrożnościowe ograniczające dopuszczalną wielkość deficytu oraz zadłużenia tych jednostek, niewspółmiernie mniej uwagi poświęcają kwestii ograniczenia ich wydatków. W konsekwencji, jeśli samorządy wykorzystywałyby możliwości stworzone przez obowiązujące przepisy, mogłyby przyczynić się do znacznego rozluźnienia polityki fiskalnej państwa. Działania takie nie musiałyby zagrażać zrównoważeniu ich własnych finansów, a tym samym mogłyby przyczynić się do destabilizacji całej gospodarki. By zapobiec takiej sytuacji oraz zagwarantować odpowiednią jakość informacji w procesie opracowywania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego, należałoby zmienić kalendarz przygotowywania tych budżetów, a cały proces lepiej skoordynować z procesem opracowywania budżetu centralnego. Jednocześnie, poprzez usprawnienie współpracy oraz rozpowszechnienie wspólnego świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego, należałoby zwiększyć efektywność usług świadczonych na szczeblu lokalnym. Obecnie, pomimo istniejących ram prawnych dla rozwoju takiej współpracy, tylko niewielka część gmin wykorzystuje stworzone możliwości. ■

Co z reformami strukturalnymi?

Choć reforma systemu zarządzania finansami publicznymi mogłaby usprawnić kontrolę wydatków oraz wspomóc alokację środków zgodną z

priorytetami polityki rządu, zwiększenie produkcji potencjalnej, zatrudnienia oraz dochodów wymagałoby realizacji szerokiego wachlarza reform strukturalnych. Potrzeba ta została wyraźnie zidentyfikowana w rządowej strategii *Przedsiębiorczość - Praca - Rozwój*. Stąd też projektowane zmiany w prawie upadłościowym zmierzają do wzmocnienia praw wierzycieli i przyspieszenia transferu majątku z nieefektywnych podmiotów gospodarczych do tych o zdrowym potencjale rozwojowym. Zmiany te powinny przyspieszyć proces restrukturyzacji oraz zwiększyć efektywność produkcji. Skuteczność ich byłaby jednak większa, gdyby wierzyciele mogli odgrywać bardziej aktywną rolę w procesie restrukturyzacji firm dłużników, a sędziowie pełniliby w nim raczej funkcje nadzorcze niż zarządzające. Podjęte w ostatnim czasie przez rząd działania mające na celu obniżenie kosztów rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych małych i średnich przedsiębiorstw (MiŚP), powinny zaowocować zarówno wzrostem ich liczby, jak i skuteczności działania większości z nich. Dalszą poprawę perspektyw rozwoju takich firm oraz uzyskania przez nie kredytu można by osiągnąć przez usprawnienie systemu wpisów do ksiąg wieczystych oraz poszerzenie zakresu działania rejestru przedsiębiorstw w taki sposób, by wszystkie formalności związane z rozpoczęciem działalności gospodarczej mogły być ograniczone do dokonania odpowiednich wpisów w tym rejestrze. Na uwagę i pełne uznanie zasługuje rządowy plan zwiększenia wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę. Biorąc jednak pod uwagę niewielki wpływ budownictwa mieszkaniowego na wzrost produkcji potencjalnej, ilość środków przeznaczonych na jego wsparcie jest nieproporcjonalna. Dla uniknięcia ewentualnych negatywnych skutków tzw. hazardu moralnego, czyli rosnącej skłonności do podejmowania nadmiernego ryzyka przez podmioty będące beneficjentami pomocy państwa rząd powinien zadbać, by ewentualne ryzyko niewywiązania się ze zobowiązań ponoszone było nie przez państwo, jak zakładają to dotychczasowe propozycje, lecz przez pożyczkodawców prywatnych. Ponadto, więcej środków finansowych powinno zostać przeznaczonych na poprawę jakości istniejących dróg, zamiast na budowę nowych autostrad. ■

Jak zredukować poziom bezrobocia?

Część strategii rządowej określa również działania niezbędne do realizacji priorytetów związanych z problemem masowego bezrobocia. Władze planują: zmniejszenie administracyjnych obciążeń hamujących rozwój małych przedsiębiorstw oraz

związane z tym tworzenie nowych miejsc pracy, uelastycznienie usztywniających zapisów kodeksu pracy, także zróżnicowanie płacy. Realizacja tych działań być może w pewien sposób przyczyni się do ożywienia rynku pracy, jednakże zahamowanie szybkiego wzrostu bezrobocia strukturalnego wymagać będzie zastosowania dodatkowych rozwiązań. W szczególności w celu zwiększenia opłacalności pracy osób z niskim wykształceniem należałoby wprowadzić zasiłki wypłacane przez pracodawców, przy jednoczesnym zmniejszeniu zarówno poziomu jak i wysokiej liczby zasiłków socjalnych przyznawanych osobom bezrobotnym. By ograniczyć tendencję do wycofywania się z rynku pracy na koszt państwa, zarówno dostępność, jak i kryteria przyznawania wsparcia z programów dla osób niepełnosprawnych oraz wcześniejszych emerytur, powinny zostać znacznie zaostrzone. Wynikające stąd oszczędności budżetowe mogłyby zostać wykorzystane na sfinansowanie obniżenia wysokich składek na ubezpieczenia społeczne, które przyczyniają się do wzrostu bezrobocia wśród osób o niskich kwalifikacjach. Rozwiązaniom tym powinny towarzyszyć działania zmierzające do podnoszenia kwalifikacji pracowników oraz aktywna strategia zatrudnienia, wspierana przez urzędy pracy, których działalność koncentrowałaby się przede wszystkim poszukiwaniu miejsc pracy, zamiast na administrowaniu systemem zasiłków.

Wprawdzie ostatnie działania ukierunkowane na uelastycznienie polskiego prawa antymonopolowego nie były podyktowane tak pilną potrzebą, mogą przyczynić się do wsparcia innowacji oraz wzrostu gospodarczego poprzez ograniczenie barier dla rozwoju różnych form współpracy pozwalających na rozszerzenie produkcji. Jednocześnie mogą one zwolnić Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z obowiązku wykonywania pewnych zadań administracyjnych, co pozwoli mu skoncentrować się przede wszystkim na wypełnianiu funkcji regulatora rynku. W tym kontekście Urząd będzie miał możliwość bardziej otwartego wyrażania krytycznego stanowiska na temat działań rządu, z którymi się nie zgadza. W niektórych sektorach rząd postanowił połączyć regulatorów sektorowych, co może zaowocować wzrostem ich efektywności zarówno poprzez redukcję kosztów, jak i usprawnienie przepływu informacji. Niemniej jednak, wymiana szefów instytucji regulujących rynek usług telekomunikacyjnych, ubezpieczeń oraz funduszy emerytalnych przed upływem ich kadencji była niezgodna z praktyką międzynarodową i może poddawać pod wątpliwość chęć utrzymania ich niezależności. W przyszłości rząd powinien unikać podejmowania działań, które mogłyby być

postrzegane jako szkodliwe dla pełnej niezależności regulatorów. ■

Co zrobić z przedsiębiorstwami państwowymi?

Pomimo znacznego zmniejszenia udziału własności Skarbu Państwa w gospodarce, jego rola jako właściciela pakietów kontrolnych lub udziałów większościowych w ponad 3000 przedsiębiorstwach, pozostaje wciąż znacząca. Pełne wykorzystanie przez przedsiębiorstwa państwowe posiadanego potencjału wzrostu zatrudnienia i produkcji, wymaga jednak jak najszybszej ich prywatyzacji. W tym celu rząd powinien wyeliminować niektóre uciążliwe wymogi związane z prywatyzacją, przykładając np. mniejsze znaczenie do pakietów socjalnych oraz zobowiązań inwestycyjnych, które mogą obciążać przedsiębiorstwo znacznymi kosztami, obniżając jednocześnie cenę jego sprzedaży, a nawet zniechęcać potencjalnych inwestorów. W zakresie w jakim takie zobowiązania są wiążące zmniejszają one długookresowe możliwości rozwoju przedsiębiorstwa oraz utrzymywania zrównoważonego poziomu zatrudnienia. W przypadku wystąpienia poważnych zakłóceń rynku pracy, problem ten powinien zostać rozwiązany przy użyciu standardowych instrumentów polityki społecznej. Ostatnio też rząd przejawia wolę bardziej racjonalnego podejścia do kwestii pakietów socjalnych i inwestycyjnych załączanych do umów prywatyzacyjnych. W przypadku prywatyzacji bezpośredniej państwo powinno odgrywać bardziej aktywną rolę w poszukiwaniu potencjalnych nabywców. Wprawdzie państwo nie wspiera bezpośrednio większości przedsiębiorstw państwowych, jednak niewielka ich liczba nie pozwala rządowi na prowadzenie efektywnego nadzoru korporacyjnego, a ich zarządy i pracownicy starają się unikać bolesnej restrukturyzacji, niejednokrotnie kojarzonej z prywatyzacją. W konsekwencji przedsiębiorstwa te niechętnie podejmują kroki zmierzające do zwiększenia efektywności działania, wypłacając jednocześnie znacznie wyższe pensje oraz osiągając gorsze wyniki w porównaniu z firmami działającymi w sektorze prywatnym. Ponadto przedsiębiorstwa przynoszące zyski, ze względu na ograniczony dostęp do oszczędności prywatnych, nie rozwijają się tak szybko jak przedsiębiorstwa prywatne. Efektem netto dla gospodarki jest wolniejszy wzrost, niższe zatrudnienie oraz niższa wydajność.

Problemy związane z nadzorem korporacyjnym dotyczą również spółek akcyjnych, w których Skarb Państwa posiada udziały większościowe lub pakiety kontrolne. Ostatnia wyraźnie widoczna wymiana

przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych najważniejszych przedsiębiorstw z jego udziałem sugeruje, iż władze dążą do utrzymania wpływu na ich działalność w kierunku innym niż maksymalizacja wartości akcyjnej. Choć w umowach prywatyzacyjnych zazwyczaj zawarty jest wymóg zwiększenia przez inwestorów prywatnych ich udziałów w częściowo sprywatyzowanych przedsiębiorstwach, doświadczenie pokazuje również drugą stronę medalu. W wielu przypadkach Skarb Państwa wykorzystywał swoją pozycję w przedsiębiorstwach do blokowania inwestycji prywatnych udziałowców zmierzających do zwiększenia ich udziałów w tychże firmach, kwestionując nawet podpisaną wcześniej umowę, na mocy której zobowiązany był do dokonania cesji swoich udziałów w firmie na rzecz inwestora prywatnego. Działania tego rodzaju mogą doprowadzić do pogorszenia się klimatu dla przyszłych prywatyzacji i są wyrazem przekonania, że państwo może kierować przedsiębiorstwem w sposób bardziej efektywny niż właściciel prywatny. Zamiast wykorzystywać swoje udziały do forsowania własnych celów polityki przemysłowej, państwo powinno z zadowoleniem przyjmować inicjatywy partnerów z sektora prywatnego, zmierzające do zwiększenia ich udziałów w przedsiębiorstwie, a także w miarę możliwości jak najszybciej wyzbyć się udziałów pozostających w jego rękach. Chcąc prowadzić politykę przemysłową Skarb Państwa powinien wykorzystywać instrumenty bardziej przejrzyste i mniej zniekształcające rynek, takie jak subsydia lub zachęty podatkowe. Niemniej jednak nawet one powinny być stosowane z umiarem. Jak wskazuje doświadczenie innych krajów członkowskich OECD, państwo zwykle nie potrafi właściwie zarządzać przedsiębiorstwem. Ograniczone zasoby gospodarcze Polski mogłyby więc zostać lepiej wykorzystane poprzez tworzenie ogólnych warunków, w których firmy prywatne mogłyby lepiej prosperować.

Powolny przebieg procesu prywatyzacji wynika częściowo z przyjętego przez rząd kierunku działania, uzależniającego prywatyzację przedsiębiorstw państwowych od przeprowadzonej uprzednio restrukturyzacji. W chwili obecnej najważniejsze plany restrukturyzacyjne wdrażane są w górnictwie, hutnictwie oraz sektorze obronnym. Głównym ich celem, jak dotychczas realizowanym z powodzeniem, była redukcja wielkości produkcji oraz zatrudnienia w tych sektorach. Niestety firmy działające w tych sektorach wciąż generują straty, a perspektywy ich sprzedaży są ograniczone. Ostatnio rząd podjął decyzję o połączeniu tychże przedsiębiorstw w przekonaniu, że dodatkowe korzyści skali lub pozycja monopolisty pomogą

uczynić z nich podmioty przynoszące zyski. Choć rozwiązanie takie zmierza do przywrócenia rentowności tych branż powstaje jednak ryzyko, iż cel ten zostanie osiągnięty raczej poprzez wzrost cen niż obniżkę kosztów, przyczyniając się do zubożenia konsumentów oraz zmniejszenia konkurencyjności ich partnerów handlowych na rynku międzynarodowym. Nadrzędną alternatywą byłoby przyspieszenie ich sprzedaży i pozostawienie decyzji o sposobie kontynuacji procesu restrukturyzacji ewentualnemu nabywcy. Jak wskazuje doświadczenie krajów OECD w tej materii, przy zminimalizowanych czynnikach pozaekonomicznych, na oddłużone przedsiębiorstwa zazwyczaj znajdują się nabywcy dysponujący wiedzą niezbędną do „postawienia firmy na nogi”. ■

Infomacje dodatkowe

Informacje dodatkowe mogą być uzyskane od Panów:

Andrew Burns'a

Tel.: (33-1) 01 45 24 79 88

(email: Andrew.Burns@oecd.org), oraz

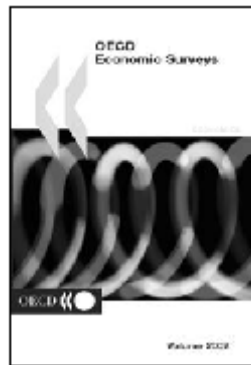
Alessandro Goglio

Tel.: (33-1) 01 45 24 19 25

(email: Alessandro.Goglio@oecd.org). ■

For further reading

- ❑ **OECD Economic Surveys:** *Economic Surveys* review the economies of Member countries and, from time to time, selected non-members. Approximately 18 Surveys are published each year. They are available individually or by subscription. For more information, consult the Periodicals section of the OECD online Bookshop at www.oecd.org/bookshop.



- ❑ **Additional Information:** More information about the work of the OECD Economics Department, including information about other publications, data products and Working Papers available for downloading, can be found on the Department's Web site at www.oecd.org/eco/.
- ❑ **Economic Outlook No. 71**, June 2002. A preliminary edition is published on the OECD Web site approximately one month prior to the publication of the book: www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division,
Public Affairs and Communications Directorate.
They are published under the responsibility of the Secretary-General.**

**OECD publications can be securely purchased
from the OECD Online Bookshop**
www.oecd.org/bookshop

Where to contact us?

FRANCE

OECD Headquarters
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax: 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD BERLIN Centre
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 2888353
Fax: (49-30) 28883545
E-mail: berlin.contact@oecd.org
Internet: www.oecd.org/deutschland
center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

JAPAN

OECD TOKYO Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0036/0035
E-mail:

MEXICO

OECD MEXICO Centre
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560
MEXICO, D.F.
Tel.: (00.52.55) 5281 3810
Fax: (00.52.55) 5280 0480E-
mail: mexico.contact@oecd.org
Internet: www.rtn.net.mx/ocde

UNITED STATES

OECD WASHINGTON
Center
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C.
20036-4922
Tel.: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail: washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323