



Reformy polityki gospodarczej: Dążenie do rozwoju – wydanie 2011

Streszczenie w języku polskim

- Coraz bliższe jest ożywienie światowej gospodarki w następstwie największej recesji od czasów wielkiego kryzysu, jednak w znaczącym stopniu zależy ono od bodźców w polityce makroekonomicznej i nie udało mu się jak dotąd w znaczący sposób ograniczyć wysokiego, utrzymującego się w wielu krajach bezrobocia. Raport z 2011 roku zatytułowany „Dążenie do rozwoju” opisuje reformy strukturalne konieczne do osiągnięcia długoterminowego rozwoju po okresie kryzysu gospodarczego. Dla każdego z państw OECD, a także, po raz pierwszy w historii, dla sześciu głównych gospodarek wschodzących (Brazylia, Chin, Indii, Indonezji, Rosji i RPA), określono pięć priorytetowych reform, odnośnie do których uznano, że będą najbardziej skuteczne we wspieraniu zrównoważonego wzrostu w kolejnej dekadzie. W analizie wykazano, że wiele z tych reform może ponadto sprzyjać niezwykle potrzebnej konsolidacji fiskalnej i przyczynić się do zmniejszenia nierównowagi w rozliczeniach bieżących.
- Przedstawione tu wskaźniki, porównywalne w skali międzynarodowej, umożliwiają krajom ocenę swoich wyników gospodarczych i polityki strukturalnej w wielu obszarach.
- Wydanie to zawiera ponadto trzy rozdziały analityczne na temat polityk mieszkaniowych, wydajności systemów ochrony zdrowia oraz powiązań pomiędzy politykami strukturalnymi i brakiem równowagi rachunków bieżących.

Zbliżanie się ożywienia światowej gospodarki w następstwie największej recesji od czasów wielkiego kryzysu obserwuje się już od pewnego czasu, jednak w znaczącym stopniu zależy ono od bodźców w polityce makroekonomicznej. Nie okazało się ono jak dotąd dostatecznie wyraźne, aby poradzić sobie z wysokim, utrzymującym się w wielu krajach bezrobociem. Głównym zadaniem rządów państw OECD w obliczu stopniowego zanikania bodźców podatkowych w reakcji na trudną do zrównoważenia dynamikę zadłużenia publicznego i minimalnego, czy wręcz nieistniejącego prognozowanego wsparcia ze strony polityki monetarnej, jest przekształcenie stymulowanego zmianami polityki ożywienia w samonapędzający się, zrównoważony rozwój. Decydujący wkład w tym zakresie może wnieść przyspieszenie procesu reform strukturalnych, który też proces, za wyjątkiem obszaru regulacji finansowych, zwolnił w wyniku globalnej recesji. W kontekście wychodzenia z kryzysu priorytetowe mogą się okazać reformy, które w największym stopniu sprzyjają krótkoterminowemu rozwojowi i pomagają osobom bezrobotnym oraz pozostającym poza rynkiem pracy nie stracić z tym rynkiem kontaktu.

W nowym wydaniu raportu zatytułowanego „Dążenie do rozwoju” dla każdego z państw OECD, a także, po raz pierwszy w historii, dla głównych gospodarek wschodzących (krajów BRIICS: Brazylii, Chin, Indii, Indonezji, Rosji i RPA), określono pięć priorytetowych reform, odnośnie do których uznano, że będą najbardziej skuteczne we wspieraniu zrównoważonego wzrostu w kolejnej dekadzie. Zalecenia te wynikły z nałożenia niedoborów w zakresie wydajności – określonych na podstawie porównania najlepszych oraz najgorszych wyników wydajności i wykorzystania siły roboczej – na słabe strony polityk stosowanych przez poszczególne kraje. Z analizy wyników tego porównania wyłaniają się następujące wnioski, których przeglądu dokonano w Rozdziale 1, a szczegółowy ich opis przedstawiono w uwagach dotyczących poszczególnych państw w Rozdziale 2:

- Przed bogatszymi krajami OECD, które można z grubsza podzielić na dwie grupy, stają liczne wyzwania w zakresie polityki. Do pierwszej z grup należą przede wszystkim kontynentalne kraje Europy, w których wzrosnąć musi wykorzystanie siły roboczej. Wspólnymi zaleceniami są w efekcie: usprawnienie systemów świadczeń socjalnych, zwalczanie dualizmu rynku pracy poprzez reformę systemu ochrony miejsc pracy, a także przeniesienie obciążenia podatkowego z czynnika „praca”. Wyróżniają się również znacząco reformy rynku produktów. Pozostałe, stosunkowo bogate kraje OECD stoją przed bardziej zrównoważonymi wyzwaniami, skupionymi wokół konieczności zwiększenia wydajności siły roboczej (zwłaszcza w przypadku państw azjatyckich), a także przed często zalecaną potrzebą zreformowania regulacji sektora sieciowego, ograniczeń bezpośrednich inwestycji zagranicznych, struktury podatków i sektorów publicznych.
- Przed krajami OECD o niższym przychodzie, w tym przed Chile, Estonią, Izraelem i Słowenią, które dołączyły do OECD w 2010 r., a także przed krajami grupy BRIICS stoi znacznie więcej zadań związanych z ich systemami szkolnictwa i regulacją rynku produktów. Przewidziane w tych obszarach reformy koncentrują się na zwiększaniu produktywności. Szczególne wyzwanie stanowi tu ponadto kwestia nieformalnego zatrudniania. W wielu przypadkach priorytety polityczne dla krajów grupy BRIICS przypominają charakterem zalecenia dla krajów OECD o niskim przychodzie, jednak w krajach BRIICS zakres wymaganych reform jest zwykle większy. Zalecenia dla krajów BRIICS i niektórych mniej zamożnych państw OECD obejmują również w niektórych przypadkach reformy systemów prawnych i egzekwowanie realizacji umów, a także usprawnienia w sferze zarządzania, mające na celu ograniczenie korupcji.
- Wprowadzanie po kryzysie reform, które przynoszą szybki dochód i większą liczbę miejsc pracy, są niezwykle pożądane. Wśród wskazanych priorytetów politycznych znajdują się reformy zmniejszające ograniczenia konkurencyjności (np. w przypadku handlu detalicznego i wolnych zawodów), ograniczające obciążenia administracyjne wobec przedsiębiorców i usuwające przeszkody dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Niektóre ze wskazanych priorytetów mogłyby również przyczynić się w pełni do zapobieżenia utrwalaniu się wysokiego bezrobocia, co w świetle obecnych okoliczności stanowi kolejny przedmiot troski. Wiele z działań podejmowanych w kwestii rynku pracy w reakcji na kryzys (takich, jak na przykład wdrażanie programów skracania czasu pracy lub rozszerzanie zakresu i czasu trwania świadczeń dla bezrobotnych) pomogło ograniczyć skutki recesji na rynek zatrudnienia i złagodzić jej negatywne skutki dla pracowników. Nowe inicjatywy polityczne mogłyby, w miarę ewoluowania warunków gospodarczych, pomóc we wzmocnieniu skutków ożywienia w kwestii zatrudnienia. Reformy te to m.in. wzrost wydatków na politykę zatrudnienia i jej aktywizacja, ograniczanie dualizmu rynku pracy poprzez reformę systemu ochrony miejsc pracy i poprawa działania programów emerytalnych.
- Wpływ obecnej sytuacji gospodarczej na zdolność rządów do podejmowania reform nie jest jednoznaczny, gdyż choć kontekst post-kryzysowy powoduje, że ich potrzeba jest wyraźniejsza, to przeszkodą w ich realizacji może być słabsza pozycja finansowa poszczególnych krajów. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma zapewnienie, że reformy uwzględniają palącą potrzebę konsolidacji fiskalnej.
- Reformy strukturalne nastawione są przede wszystkim na zwiększenie poziomu dochodów w perspektywie długoterminowej, mogą jednak przynieść ważne dodatkowe korzyści dla równowagi fiskalnej. Reformy zwiększające wskaźnik zatrudnienia mogą być na przykład pomocne w konsolidacji fiskalnej. Zakłócenie

równowagi finansów publicznych spowodowało, że pilne stały się również inne rodzaje reform strukturalnych. Złagodzenie deficytów fiskalnych mogłoby przynieść zwłaszcza usprawnienie systemów podatkowych i zwiększenie wydajności sektorów służby zdrowia i szkolnictwa.

Sprzyjające wzrostowi reformy strukturalne mogą również wyrzucić korzystny efekt uboczny na równowagę rozliczeń bieżących, co też zostało szczegółowo omówione w Rozdziale 5. Mimo że w okresie kryzysu miało miejsce pewne zanikanie globalnej nierównowagi, to zarówno w krajach OECD, jak i innych, nadal jest ona silna i wobec braku działań politycznych nie ulegnie to zmianie. Choć celem reform strukturalnych nie jest zasadniczo likwidacja globalnej nierównowagi, mogą one wpłynąć na rozliczenia bieżące, ponieważ warunkują decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, a także zmieniają rozkład oszczędności i inwestycji publicznych. Przedstawione w tym rozdziale nowe analizy naukowe wskazują, że pewna liczba pożądanych z natury rzeczy reform strukturalnych mogłaby również ograniczyć globalną nierównowagę pomiędzy oszczędnościami i inwestycjami krajowymi w kilku podstawowych obszarach gospodarki:

- Rozwój systemów opieki społecznej w Chinach i innych krajach Azji pozwoliłby zrealizować ważny cel społeczny, czego efektem ubocznym byłoby ograniczenie potrzeby tworzenia oszczędności zapobiegawczych, a co za tym idzie uwolnienie znacznej nadwyżki rozliczeń bieżących w niektórych z tych krajów.
- Reformy emerytalne wydłużające czas aktywności zawodowej zwiększyłyby poziom dochodów, pomagając równocześnie ograniczyć nadwyżki oszczędności i rozliczeń bieżących (oraz zwiększając deficyt w krajach o deficycie zewnętrznym).
- Reformy rynku produktów w branżach sieciowych, handlu detalicznego i usług specjalistycznych mogłyby stanowić zachętę do zwiększenia wydatków kapitałowych, co prowadziło do ograniczenia nadwyżek rozliczeń bieżących w takich krajach, jak Japonia i Niemcy.
- Usunięcie zakłóceń politycznych promujących konsumpcję, takich jak odliczenia podatkowe z tytułu spłat kredytów mieszkaniowych przy braku opodatkowania czynszu przypisanego, mogłoby pomóc zwiększyć oszczędności gospodarstw domowych i ograniczyć deficyty zewnętrzne wielu krajów, zwłaszcza USA, choć ich wdrożenie musiałyby poczekać na dalszą stabilizację gospodarki.
- Reformy rynków finansowych zwiększające ich głębię i wyrafinowanie mogłyby zmniejszyć ograniczenia dla pożyczkobiorców w gospodarkach wschodzących, co przyczyniałoby się do wzrostu konsumpcji i inwestycji, a co za tym idzie, pomagałoby w ograniczaniu zaobserwowanych w niektórych z nich nadwyżek rozliczeń bieżących. Reformom takim towarzyszyć muszą odpowiednie mechanizmy kontroli ostrożnościowej.
- W ramach podsumowania można stwierdzić, że zaostrzenie polityki fiskalnej w krajach OECD, w połączeniu z reformami rynku produktów w Niemczech i Japonii, zwiększeniem wydatków na ochronę zdrowia (o 2 punkty procentowe PKB) oraz liberalizacją rynku finansowego w Chinach, mogłoby ograniczyć wielkość globalnej nierównowagi w przybliżeniu o jedną trzecią.

To wydanie raportu zatytułowane „Dążenie do rozwoju” zawiera osobny rozdział poświęcony mieszkalnictwu (Rozdział 4). Błędna polityka w tym obszarze przyczyniła się do wyzwolenia niedawnego kryzysu i mogłaby teraz ograniczyć mobilność siły roboczej i zdolność pracowników do odzyskiwania pracy. Rozdział ten zawiera wskaźniki nowej polityki dla rynku mieszkaniowego i analizę naukową OECD. Najważniejsze wnioski z tej analizy są następujące:

- Innowacjom na rynkach kredytów hipotecznych powinien towarzyszyć odpowiedni nadzór ze strony czynników regulacyjnych i rozsądne ustalenia w dziedzinie przepisów bankowych. Liberalizacja rynku finansowego i innowacje na rynku kredytów hipotecznych doprowadziły do zwiększenia dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych powstrzymywanych uprzednio przez ograniczenia kredytowe. Reformy przepisów dotyczących rynku kredytów hipotecznych mogą być również przyczyną zauważalnego wzrostu cen nieruchomości (przeciętnie o 30% w krajach OECD w okresie od wczesnych lat 80. do połowy pierwszej dekady naszego wieku), a także ich zmienności.
- Podaż nieruchomości mogłaby lepiej reagować na popyt w wielu krajach OECD, na przykład poprzez usprawnienie skomplikowanych procedur przyznawania pozwoleń na budowę. Pomogłoby to uniknąć nadmiernej zmienności cen. Jednocześnie, gdyby nie udało się zmniejszyć zmienności popytu, skrócenie czasu reakcji podaży mogłoby się przełożyć na większą zmienność inwestycji mieszkaniowych.
- Polityki mieszkaniowe mogą sprzyjać mobilności mieszkaniowej, umożliwiając lepsze dopasowanie pracowników do miejsc pracy i wspierając tym samym rynek pracy w wychodzeniu z niedawnego kryzysu. Ograniczenie wysokich kosztów związanych z zakupem mieszkania spowodowałoby poprawę dostępu do kredytów i skrócenie czasu reakcji podaży mieszkań. Mogłoby także zwiększyć mobilność mieszkaniową, podobnie jak pewne złagodzenie stosunkowo ścisłej kontroli czynszów i przepisów regulujących stosunki między lokatorami a właścicielami.

- Polityki mieszkaniowe powinny być tak skonstruowane, aby były skuteczne i sprawiedliwe. Zakłócenia podatkowe powinny być usunięte poprzez takie samo opodatkowanie inwestycji mieszkaniowych i alternatywnych. Celowe programy społecznego budownictwa mieszkaniowego, o ile zostaną starannie zaprojektowane, mogą osiągnąć swoje cele jak najmniejszym kosztem, natomiast przemyślane systemy dotacji na mieszkaniowe budownictwo przenośne mogą być bardziej atrakcyjne od bezpośredniego zapewniania mieszkań społecznym, ponieważ zdają się nie ograniczać bezpośrednio mobilności mieszkaniowej.

Tegoroczne wydanie raportu zatytułowanego „Dążenie do rozwoju” zawiera rozdział na temat służby zdrowia (Rozdział 6), która ma główny wpływ na dobre samopoczucie osób fizycznych i jest istotnym czynnikiem podtrzymywania długotrwałego wzrostu gospodarczego. Organizacja OECD zebrała dane pozwalające na dokonanie porównań pomiędzy krajami, dotyczące polityk zdrowotnych i wydajności systemów ochrony zdrowia. Dane te wskazują, że we wszystkich badanych krajach możliwa jest poprawa skuteczności publicznych wydatków na opiekę zdrowotną:

- Gdyby każde z państw zwiększyło swoją skuteczność do poziomu reprezentowanego przez najlepsze pod tym względem kraje OECD, przewidywana w chwili urodzenia średnia długość życia w całej organizacji mogłaby wzrosnąć o co najmniej dwa lata, przez co wydatki na opiekę zdrowotną zostałyby utrzymane na stałym poziomie.
- W przypadku ponad jednej trzeciej państw lepsza skuteczność mogłaby spowodować wzrost średniej długości życia w ciągu dziesięciu lat do 2017 r. o taką wartość, jak w minionych dziesięciu latach, przy jednoczesnym utrzymaniu wydatków na opiekę zdrowotną na stałym poziomie.
- Z innego punktu widzenia, poprawa wydajności systemów opieki zdrowotnej mogłaby spowodować duże ograniczenie wydatków publicznych, przeciętnie wynoszące w państwach OECD blisko 2% PKB.
- Nie istnieje jeden system opieki zdrowotnej, który konsekwentnie lepiej sprawdza się w dziedzinie świadczenia opieki zdrowotnej z zachowaniem opłacalności. Może więc w większym stopniu chodzi o sposób zarządzania systemem, a nie o jego rodzaj? Decydenci powinni dążyć do spójności polityk, przyjmując zarazem najlepsze rozwiązania z różnych systemów opieki zdrowotnej i dostosowując je do swoich warunków. Porównanie sytuacji w poszczególnych krajach pozwoliło jednak zwrócić uwagę na kilka potencjalnych źródeł wzrostu wydajności, takich jak poprawa koordynacji organów zaangażowanych w zarządzanie opieką zdrowotną, usprawnione racjonowanie świadczeń, zwiększenie udziału świadczeń nierfundowanych, lepsza informacja na temat jakości i cen, reforma systemów rozliczania świadczeniodawców i dostosowanie przepisów dotyczących wyposażenia i pracowników szpitali.

© 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

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoracie do Spraw Publicznych i Komunikacji: 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/

