

Ksymena Rosiek

Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej

Zmiany w polityce przemysłowej w Polsce w rezultacie transformacji niszowej

1. Wprowadzenie

Na początku lat 90., gdy rozpoczęto przemiany polityczne i gospodarcze w Polsce, sytuacja w przemyśle była niezwykle niekorzystna. Prowadzona przez lata intensywna industrializacja przyczyniła się bowiem do znacznego rozwoju przemysłu ciężkiego, to jest górnictwa, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego i ciężkiej syntezy chemicznej, przy jednoczesnym zaniedbywaniu standardów jakościowych oraz ekologicznych. Transformacja systemowa musiała zatem oznaczać radykalne zmiany gospodarcze. Początkowo pojawiło się przekonanie, że problemy branżowe zostaną rozwiązane przez rynek, a ingerencja państwa jest zbędna. Jednak struktura własnościowa w tym sektorze, jak również niestabilna sytuacja na rynku i wysokie koszty społeczne doprowadziły do zainteresowania polityką przemysłową i wdrażania kolejnych programów umożliwiających poprawę sytuacji w przemyśle polskim, co miało doprowadzić do dopasowania produkcji do popytu na rynku i wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłowych. Istotne znaczenie dla polskiego przemysłu miały przygotowania i przystąpienie do Unii Europejskiej.

Celem opracowania jest rozeznanie i ocena zmian w przemyśle polskim w ciągu ostatnich 10 lat, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w górnictwie węgla kamiennego. W artykule omówiono również zagadnienia dotyczące zakresu pomocy udzielanej przez państwo w celu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Polska w dużym stopniu sprostала wyzwaniom związanym z transformacją systemową i gospodarczą. Teraz stoi przed wyzwaniami związanymi z realizacją zmodyfikowanej strategii lizbońskiej. Należy odpowiedzieć na pytanie, czy dotychczasowe zmiany stanowią dobry grunt do jej wdrażania.

Dodatkowe utrudnienie w ocenie skutków realizacji polityki przemysłowej stanowi konieczność przyjęcia odpowiedniej perspektywy, a tym samym właściwych narzędzi oceny. Sektorowe podejście do oceny skutków przemian przynosić będzie odmienne wyniki niż podejście zintegrowane, z uwzględnieniem skutków społecznych i ekologicznych.

2. Nowa polityka przemysłowa w Polsce

Polityka przemysłowa jest elementem strategii społeczno-gospodarczej kraju, koncentrującym się na problemach związanych z restrukturyzacją przemysłu. Jest oddziaływaniem rządu za pomocą instrumentów ekonomicznych, prawnych i innych na wybrane sektory przemysłu w celu kształtowania racjonalnej struktury produkcji w warunkach gospodarki rynkowej¹. Celem strategicznym polityki przemysłowej jest podnoszenie efektywności, konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw przemysłowych. Pojęcie polityki przemysłowej w Polsce jest szersze rozumiane niż w Unii Europejskiej.

Po okresie silnej industrializacji i gospodarki planowanej, w społeczeństwie i wśród rządzących dominowała początkowo niechęć wobec realizowania planów przemysłowych. Niektórzy specjaliści uważali, że stosowanie polityki przemysłowej jest zbędne wobec realizowania zasad np. polityki ochrony środowiska, konkurencyjności, działań antymonopolowych. Krytyczny stan niektórych branż przemysłu oraz rosnący opór społeczny spowodowały, że powrócono do formułowania i realizowania polityki przemysłowej.

W pierwszej fazie transformacji ustrojowej polityka gospodarcza w Polsce zmierzała przede wszystkim do ustabilizowania sytuacji kraju (1990–1992). Gwałtowny spadek produkcji przemysłowej, niedobory towarów, rosnąca inflacja, upadki przedsiębiorstw i zły stan pewnych branż oraz bezrobocie stanowiły zagrożenia, z którymi przede wszystkim musiał się uporać rząd. Aby osiągnąć stabilizację, zastosowano instrumenty polityki pieniężnej połączone z oddziaływaniem w sferze cenowo-dochodowej i popytu. Ten sposób działania otrzymał miano „terapii szokowej”. Zakładano w nim bowiem przestawienie gospodarki na rynkową w krótkim okresie². Uzyskano pożądane rezultaty, ale nie uwzględniono kosztów przekształceń o charakterze społecznym. Obniżono inflację i zaczęto ją kontrolować, wprowadzono wymienialność wewnętrzną waluty, zrównoważono rynek. Skut-

¹ *Polityka przemysłowa – program realizacji w latach 1993–1995*, MPiH, Warszawa 1993, s. 1 oraz P. Ikanowicz, *Polityka przemysłowa kraju wysoko rozwiniętego*, „*Ekonomista*” 1994, nr 2–3, s. 255.

² B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 200–205.

kiem tych zmian było zwłaszcza obniżenie produkcji przemysłowej. Dodatkowe znaczenie miał napływ konkurencyjnych towarów z zagranicy.

Z obecnej perspektywy należy zaznaczyć, że tak głęboka recesja gospodarki spowodowana była m.in. brakiem polityki przemysłowej. Po około dwóch latach podjęto w Polsce próbę sformułowania polityki przemysłowej, uznając ją za podstawę działań rządu. We wrześniu 1993 r. Rada Ministrów przyjęła założenia i program polityki przemysłowej na lata 1993–1995, systematyzujące zasady i kierunki strategii wobec przedsiębiorstw przemysłowych, niezależnie od form ich własności. Program ten obejmował problemy dotyczące restrukturyzacji własnościowej przemysłu, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, ochrony środowiska, oszczędności paliw i energii, rynków pracy, a także postępu technicznego. W ujęciu sektorowym skoncentrowano się na przemyśle paliwowo-energetycznym, górnictwym oraz obronnym. Kładziono również nacisk na restrukturyzację regionów z przewagą przemysłu sektorów schyłkowych (górnictwo, hutnictwo) i rozwój infrastruktury technicznej.

Od 1994 r. polska gospodarka zaczęła się szybciej rozwijać. Spowodowane to było konsekwentnym wprowadzaniem zmian w sferze instytucjonalnej. W czerwcu 1994 r. Grzegorz Kołodko, ówczesny Minister Finansów, przedstawił pierwszą zintegrowaną koncepcję rozwojowej polityki gospodarczej pn. „Strategia dla Polski”, obejmującą lata 1994–1997. Wskazywał on trzy priorytetowe kierunki rozwoju: szybki wzrost gospodarczy, stabilizację systemową i poprawę warunków życia. Częścią składową projektu było 10 następujących programów: wprowadzanie partnerskich stosunków pracy i negocjacyjnego mechanizmu regulacji płac, reformy systemu zabezpieczenia społecznego, przeciwdziałanie bezrobociu, rozwój obszarów wiejskich, inwestowanie w kapitał ludzki, zarządzanie majątkiem państwowym oraz procesami przekształceń własnościowych, strategia finansowa, reformy sektora finansowego, zmniejszenie gospodarki nieformalnej („szarej strefy”), a także zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki³.

W kolejnym dokumencie rządowym pt. „Kierunki polityki przemysłowej na lata 1999–2002” za cel strategiczny przyjęto wzrost międzynarodowej konkurencyjności, wyrażający się w zdolności polskich przedsiębiorstw do konkurowania ceną, jakością, parametrami techniczno-użytkowymi. Wyznaczono również czynniki wpływające na możliwość realizacji tego celu, jak również cele pośrednie:

- zmiany w strukturze czynników pośrednich – wzrost inwestycji i nowoczesnej techniki wraz z inwestowaniem w kapitał ludzki,
- zmiany w strukturze produkcji – wzrost udziału wyrobów o wysokim stopniu przetworzenia i o dużej wartości dodanej,

³ *Ibidem*, s. 262–316.

- zmiany w strukturze własnościowej – wzrost udziału sektora prywatnego,
- zmiany w strukturze podmiotowej – rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Cele te miały być realizowane poprzez tworzenie warunków działania sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i prowadzeniu działalności gospodarczej przez wszystkie podmioty, z jednoczesnym uwzględnieniem wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim takich, jak: zasady przyznawania i monitorowania pomocy publicznej, zasady prowadzenia działalności gospodarczej, ochrona wolnej konkurencji, ochrona własności intelektualnej i przemysłowej. Dopuszczano jednak ingerencję państwa na rynkach schyłkowych lub wrażliwych oraz promowanie kierunków rozwoju, które nie wymagają ingerencji państwa⁴. Ponadto od 1996 r. były przyjmowane i realizowane kolejne programy restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa, przemysłu obronnego oraz wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw i innowacyjności gospodarki. Przyznać należy, że nie zawsze udawało się realizować założone w nich cele. Często musiały być one dostosowywane do zmieniających się warunków, zwłaszcza pod wpływem nacisków społecznych, jak również w wyniku przygotowań do przystąpienia do UE.

Podobnie zostały zdefiniowane najważniejsze cele w dokumencie strategicznym „Polska 2025, długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”⁵. Najważniejszym bowiem celem jest podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Powinna ona zmierzać w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, z zachowaniem zasad trwałego rozwoju. Zrównoważony wzrost ma zapewnić modernizacja gospodarki oraz kształtowanie pożądaných wzorców konsumpcyjnych w społeczeństwie. Szczególny nacisk w strategii w zakresie polityki przemysłowej został położony na restrukturyzację tradycyjnych dziedzin przemysłu, co ma doprowadzić do zmniejszenia udziału przemysłu ciężkiego w tworzeniu PKB, jego unowocześnienia oraz zmniejszenia presji na środowisko.

W 2005 r. obowiązującym dokumentem określającym kierunki i cele rozwoju gospodarki polskiej był „Narodowy plan rozwoju 2004–2006”. Celem strategicznym tego planu jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej

⁴ *Kierunki polityki przemysłowej na lata 1999–2002*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1998, www.mg.gov.pl.

⁵ *Polska 2025, długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2000, s. 16.

i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym⁶. Przygotowywany jest kolejny dokument obejmujący lata 2007–2013.

Znaczący wpływ na proces restrukturyzacji polskiego przemysłu ciężkiego miał proces integracji z UE, a zwłaszcza wymagania związane ze sposobem i zakresem udzielania pomocy publicznej oraz w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

3. Rodzaje efektywności w ocenie skutków przemian w sektorach

Jak już zaznaczono, celem strategicznym polityki przemysłowej jest podniesienie efektywności, innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłowych. Należy zastanowić się, czy wskazywana tu kategoria jest rozumiana wąsko, czy też szeroko.

Wąsko rozumiana kategoria efektywności jako stosunek efektu do nakładu, gdzie obie wielkości są mierzalne, definiuje efektywność ekonomiczną rozpatrywaną w kategoriach finansowych. Istnienie tej relacji jest warunkiem koniecznym, a warunkiem dostatecznym jest odniesienie relacji efekt – nakład do określonego kryterium, takiego jak: stopa procentowa na rynku pieniężnym, średnia stopa zysku oraz szeroko rozumiane normy prawne definiujące inne kryteria (np. finansowe, podatkowe)⁷. Drugim rodzajem efektywności, na który w kontekście omawianych przemian należy zwrócić szczególną uwagę, jest efektywność społeczna, wyrażana jako relacja efektu społecznego do nakładu. Istotą tak rozumianej efektywności jest przyjęcie, że efekt społeczny zapisany w liczniku ułamka nie posiada ceny rynkowej. Ten rodzaj efektywności ma charakter absolutny i w związku z tym może być utożsamiany ze skutecznością działania. Priorytety umieszczone w liczniku ułamka są bardzo ważne, a więc kryterium minimalizacji nakładu ma znaczenie drugorzędne w efektywności społecznej, czego nie należy mylić z marnotrawstwem środków przyjętych do ich realizacji. Efektywność społeczna powinna być stosowana do oceny przedsięwzięć związanych z ratowaniem ojczyzny, życia ludzkiego, kształceniem, ratowaniem zagrożonego środowiska, wdrażaniem rozwoju zrównoważonego i trwałego itp.⁸ Próby oceny przedsięwzięć umożliwiających realizację takich priorytetów przy użyciu efektywności ekonomicznej prowadzą do nad-

⁶ *Narodowy plan rozwoju 2004–2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14.01.2003 r., Warszawa 2003, s. 63.

⁷ F. Piontek, B. Piontek, *Podstawy ekonomii menadżerskiej, globalizacja a rozwój zrównoważony i trwały*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu, Bytom 2003, s. 39.

⁸ F. Piontek, *Kategoria efektywności w procesie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego i trwałego*, „*Ekonomia Środowisko*” 2001, nr 2, s. 32–33.

użyć bądź deprecjacji pewnych wartości przyjętych w społeczeństwie (wykształcenie, zdrowie, spokojna starość) oraz nadużyć związanych z przerzucaniem niekorzystnych efektów na społeczeństwo lub środowisko.

Składową efektywności społecznej jest efektywność ekologiczna rozumiana jako relacja nadrzędnego priorytetu ekologicznego do nakładu⁹. Należy zwrócić uwagę na fakt, że efektywność społeczna, w tym także ekologiczna, jest powiązana z efektywnością ekonomiczną. Stosowanie nadrzędnych priorytetów nie oznacza bowiem marnowania środków przy realizacji konkretnych przedsięwzięć, które wpisują się w realizowanie założonego nadrzędnego celu. W ten sposób ocena w ramach efektywności społecznej, która ma charakter jakościowy, łączy się z efektywnością ekonomiczną.

Obu rodzajom efektywności (ekonomicznej i społecznej) odpowiadają więc określone rodzaje rachunku opłacalności – odpowiednio rachunek ekonomiczny oraz rachunek sozoeconomiczny. Pierwszy z nich umożliwia porównywanie nakładów i wyników działalności ekonomicznej, a więc odnosi się wyłącznie do powiększania kapitału ekonomicznego, drugi zaś powinien odnosić się do opłacalności gospodarowania trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym¹⁰. Jest zatem stosowany przy ocenianiu odmiennych efektów.

Przyjmowanym powszechnie rodzajem efektywności w ocenie postępów przemian w przemyśle polskim jest efektywność wąsko rozumiana, a więc efektywność ekonomiczna. Prowadzić to może do pomijania efektów społecznych i ekologicznych, które towarzyszą przemianom sektorowym. Wynika z tego, że programy restrukturyzacji sektorów powinny być oceniane przy użyciu efektywności społecznej.

4. Istotne zmiany w przemyśle Polski w latach 1990–2004

W okresie od 1989 r. dokonały się istotne zmiany w przemyśle polskim. Widoczne są one także w podstawowych danych statystycznych. W latach 1989–1991 odnotowano spadek PKB. Było to powiązane z recesją w przemyśle i spadkiem produkcji przemysłowej. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że produkcja przemysłowa w 1990 r. zmniejszyła się w stosunku do 1989 r. aż o 25%, następnie w 1991 r. o ponad 10% w stosunku do 1990 r. i dopiero w 1992 r. odnotowano wzrost produkcji sprzedanej przemysłu o ok. 3%. Spowodowało to, że mimo iż w latach 1992 i 1993 wzrost produkcji sprzedanej przemysłu osiągnął w sumie poziom ok. 10%, to wielkość produkcji była nadal niższa o 26,3% niż w 1989 r. (tabela 1, rys. 1).

⁹ F. Piontek, *op. cit.*, s. 34.

¹⁰ F. Piontek, B. Piontek, *op. cit.*, s. 43.

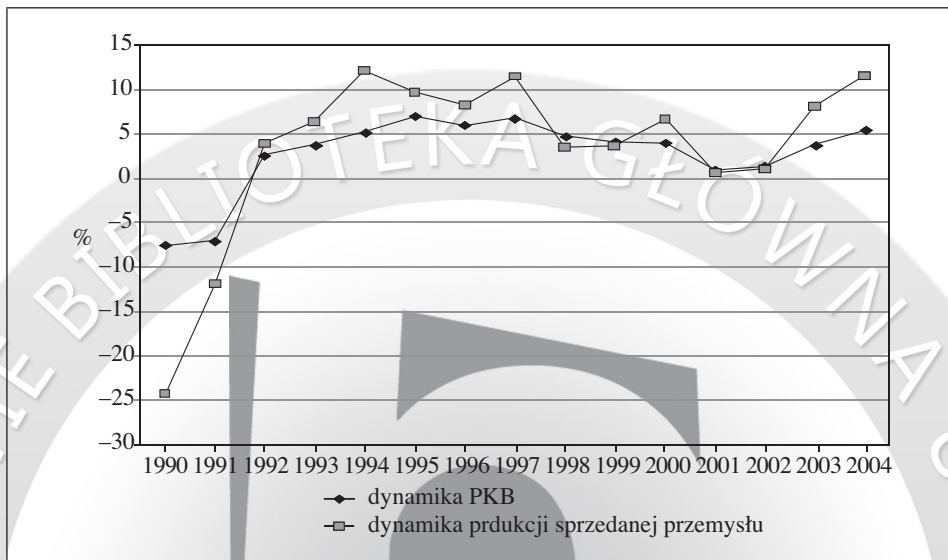
Porównując przyrost produkcji sprzedanej w poszczególnych latach, widać, że dopiero od 1992 r. odnotowano wzrost, którego kulminacja przypada na lata 1993–1997, kiedy dynamika przyrostu produkcji sprzedanej przemysłu była wyższa od przyrostu PKB. Spowolnienie tempa produkcji sprzedanej nastąpiło w 1998 r., a wyższą wartość tego wskaźnika zanotowano dopiero w 2003 i 2004 r., ale trudno stwierdzić, czy jest to tylko efekt sytuacji na rynkach międzynarodowych, czy początek nowego okresu wzrostu gospodarczego, chociaż przeważają oceny optymistyczne.

Omawianym procesom towarzyszy zmniejszenie zatrudnienia w przemyśle oraz wzrost wydajności pracy (tabela 1, rys. 2). Rocznie zatrudnienie w przemyśle malało od 1% do 6–7% (w latach 1999, 2000, 2002). W 1990 r. prawie 37% zatrudnionych w Polsce pracowało w przemyśle, w 2003 r. było to ok. 23%. W 1990 r. w przemyśle pracowało 4620 tys. osób, a w 2004 r. ok. 2890 tys. osób. Zatrudnienie w przemyśle zmniejszyło się o 38%. Wydajność pracy wzrastała rocznie od kilku do kilkunastu procent. Zasadniczym zmianom uległa w związku z tym struktura zatrudnienia. W 1990 r. ok. 70% zatrudnionych pracowało w sektorze publicznym, podczas gdy już w 2000 r. relacja ta uległa odwróceniu. W 2003 r. 80% zatrudnionych w przemyśle stanowił sektor prywatny (tabela 2).

Tabela 1. Rola przemysłu w gospodarce narodowej Polski

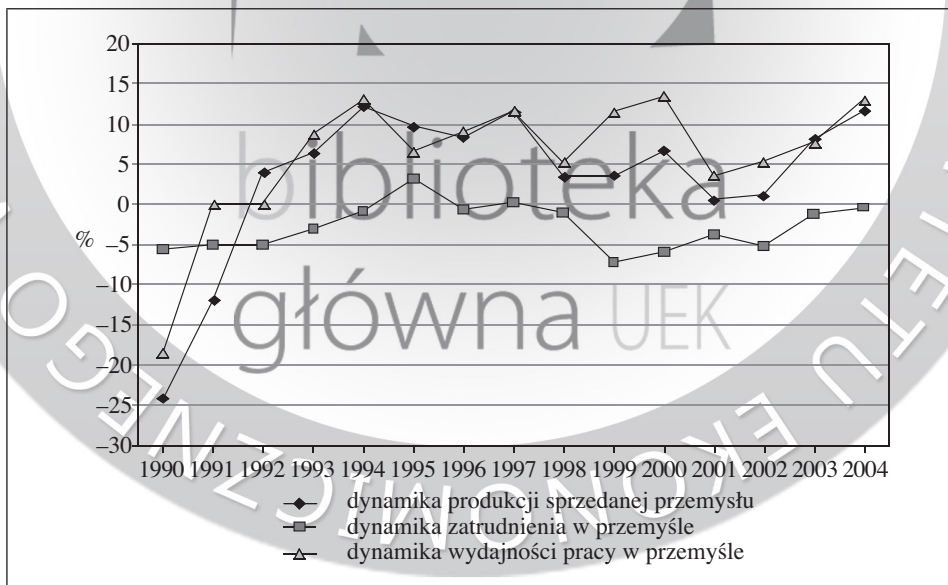
Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Produkcja globalna (ceny stałe, 1990 = 100)	100,0	113,8	153,4	154,9	156,6	162,4	173,3
Produkt krajowy brutto (ceny stałe, 1990 = 100)	100,0	111,4	143,1	144,5	146,5	152,1	162,2
Roczne tempo wzrostu PKB	-7,5	7,0	4,0	1,0	1,4	3,8	5,4
Udział przemysłu w tworzeniu PKB (w %)	44,9	29,7	25,3	23,7	23,7	24,5	23,7
Produkcja sprzedana przemysłu (ceny stałe, 1990 = 100)	100,0	123,7	171,0	172,0	173,9	188,0	210,3
Roczne tempo produkcji sprzedanej przemysłu (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	-24,2	9,7	6,7	0,6	1,1	8,1	11,6
Nakłady inwestycyjne w przemyśle (ceny stałe, 1990 = 100)	100,0	133,4	170,1	163,0	150,0	159,5	174,7
Zatrudnienie w przemyśle (w % zatrudnionych)	36,8	25,5	21,5	20,8	23,1	22,9	23,04
Dynamika wydajności pracy w przemyśle mierzona produkcją sprzedaną na 1 pracującego (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	81,6	106,6	113,4	103,6	105,3	107,7	111,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2004, s. 38–65; *Raport o stanie polskiego przemysłu w 2003 r.*, Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004, s. 5; Mały Rocznik Statystyczny 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 445, 325; Rocznik Statystyczny Przemysłu 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 355, 252, 204; Rocznik Statystyczny RP 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 55, 490.



Rys. 1. Roczne tempo PKB i produkcji sprzedanej przemysłu w latach 1990–2004 (w cenach stałych)

Źródło: jak do tabeli 1.



Rys. 2. Roczne tempo produkcji sprzedanej, dynamika zatrudnienia w przemyśle oraz dynamika wydajności pracy w Polsce w latach 1990–2004 (w cenach stałych)

Źródło: jak do rys. 1.

Tabela 2. Struktura zatrudnienia w przemyśle w Polsce według form własności (w %)

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2003
Sektor publiczny	68,8	49,5	26,0	20,4
Sektor prywatny	31,2	50,5 ^a	74,0	79,6
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

^a w tym sektor prywatny w przemyśle przetwórczym

Źródło: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2000; Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2004.

Przeanalizować trzeba również przyczyny tych zmian. Wynikają one nie tyle z pozytywnych zmian spowodowanych wzrostem zatrudnienia w przemyśle przetwórczym, ile z radykalnego zmniejszenia zatrudnienia w górnictwie i hutnictwie oraz, przede wszystkim, szybkiej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W 1990 r. sektor publiczny wytwarzał prawie 86% produkcji sprzedanej przemysłu, podczas gdy w 2003 r. 78%. Największe zmiany zanotowano w przetwórstwie przemysłowym, gdzie relacja produkcji sprzedanej wytworzonej w tych sektorach uległa odwróceniu.

Tabela 3. Produkcja sprzedana przemysłu według sekcji i sektorów własności (w %)

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2003
Sektor publiczny	82,6	51,3	28,0	21,9
Sektor prywatny	17,4	48,7	72,0	78,1
Ogółem; w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
Górnictwo i kopalnictwo:				
– sektor publiczny	6,13	7,6	3,8	3,4
– sektor prywatny	0,01	0,2	1,5	1,3
Przetwórstwo przemysłowe:				
– sektor publiczny	76,50	34,1	15,0	8,2
– sektor prywatny	17,36	48,3	70,0	75,3
Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę:				
– sektor publiczny	.	9,6	9,2	10,3
– sektor prywatny	.	0,2	0,5	1,5

Źródło: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 1991 s. 114; 2001, s. 194, 368; 2004, s. 36, 114, 238; Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1994, s. 310; 2004, s. 490, 671; *Analiza sytuacji gospodarczej Polski w 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.

5. Polska na tle krajów Unii Europejskiej

Interesujące jest, jak dynamika produkcji przemysłowej w Polsce kształtuje się na tle krajów Unii Europejskiej (tabela 4). Załamanie wzrostu gospodarczego w krajach UE-15 i krajach wówczas kandydujących nastąpiło w 2001 r., co odbiło się na produkcji przemysłowej, w tym również w Polsce. Choć wskaźnik tempa wzrostu produkcji w Polsce osiągnął wartość tylko między 0,5–1,5% w latach 2001–2002, to już w 2003 r. wzrósł do poziomu 8,7% oraz 9% w 2004 r., podczas gdy w kilku krajach UE-15 pozostaje nadal ujemny (Belgia, Francja, Holandia, Wielka Brytania, Włochy).

W rankingu 10 nowo przyjętych krajów Polska sytuuje się pośrodku. Niewątpliwym liderem jest Estonia, która w latach 2000–2003, po przeżytym kryzysie, osiągnęła przyrost produkcji przemysłu zbliżony do tempa notowanego w Irlandii w latach 1999–2002. Węgry po okresie szybkiego wzrostu gospodarczego w latach 1996–2002 osiągają obecnie wolniejsze tempo. Mimo że okres kryzysu na Węgrzech w latach 2001–2002 wpłynął na drastyczne obniżenie przyrostu produkcji, jednak i tak kraj ten osiągnął wyższy poziom wskaźnika niż Polska. Przyjmując za rok bazowy 1996, niewątpliwymi liderami w przyroście produkcji przemysłu są Irlandia, Estonia i Węgry. Przyrost na poziomie 40–50% w omawianym okresie odnotowały Litwa, Finlandia, Łotwa, Polska, Austria. Najgorzej wypadają Wielka Brytania, Holandia i Włochy (0,5–6%).

Wzrost produkcji przemysłowej w Polsce dokonuje się głównie w wyniku wzrostu wydajności pracy i poprawy organizacji pracy poprzez wykorzystanie tzw. płytkich rezerw, natomiast w krajach UE-15 poprzez wzrost innowacyjności przemysłu. Nakłady na badania i rozwój w Polsce maleją. W 2003 r. osiągnęły one poziom 4558 mln zł¹¹, z czego 93% nakładów zostało poniesionych w przetwórstwie przemysłowym. Nieco lepiej kształtują się wydatki na działalność innowacyjną w przemyśle, które obejmują wdrażanie produkcji nowych lub zmodernizowanych wyrobów oraz nowych procesów technologicznych. Kategoria ta obejmuje wiele przedsięwzięć o charakterze zarówno działalności naukowej, technicznej, jak i organizacyjnej, finansowej i handlowej. W okresie ostatnich 3 lat wydatki te wzrastają o 15–20% w skali roku, ale kierunki ich wydatkowania nie są zadowalające. W ponad 60% kierowane są na zakup nowoczesnych maszyn i urządzeń technicznych oraz środków transportu, a tylko w niewiele ponad 10% na działalność badawczo-rozwojową i zaledwie kilka procent na zakup gotowej technologii¹².

¹¹ Mały Rocznik Statystyczny 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 277.

¹² Rocznik Statystyczny Przemysłu 2004, GUS, Warszawa 2004.

Tabela 4. Wzrost produkcji przemysłowej w krajach UE-15 w latach 1996–2003
(w cenach stałych, w %)

Wyszczególnienie	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003, gdy 1996 = 100
UE-15	3,8	3,7	1,8	4,6	0,0	-1,0	0,2	13,4
Austria	6,3	8,2	6,0	8,8	0,8	0,1	2,1	40,8
Belgia	4,7	3,4	0,8	5,4	-3,3	1,3	-1,5	12,6
Dania ^a	5,0	2,8	0,9	5,5	1,7	0,8	0,5	18,0
Finlandia	8,6	9,2	5,7	11,9	-0,8	1,7	0,7	43,7
Francja	3,9	5,2	1,9	3,6	1,1	-1,0	-0,5	13,9
Grecja	1,3	7,1	3,9	0,5	1,4	0,4	1,5	17,1
Hiszpania	7,1	5,4	2,7	4,4	-1,3	0,1	1,5	21,1
Holandia	0,2	2,2	1,3	4,0	1,4	-2,1	-1,2	5,5
Irlandia	17,5	19,8	14,8	15,4	10,2	7,8	5,6	133,9
Luksemburg	5,8	-0,1	11,5	4,2	1,8	1,0	3,0	30,3
Niemcy	3,7	4,2	1,5	6,2	0,5	-1,1	0,7	16,6
Portugalia	2,6	5,6	3,1	-2,0	3,0	-0,3	0,2	12,9
Szwecja	5,5	4,0	3,0	6,8	-1,1	-0,7	2	20,2
Wielka Brytania	1,1	1,0	0,8	1,7	-2,3	-3,5	-0,7	0,5
Włochy	3,8	1,3	-0,1	4,1	-1,2	-1,3	-0,5	6,2
Estonia	15,2	3,2	-3,4	14,5	8,9	5,9	10,2	67,7
Litwa	4,5	8,3	-9,9	2,2	16,0	3,1	16,1	48,4
Łotwa	13,7	3,2	-5,4	4,7	9,2	5,8	6,4	42,9
Polska	11,5	3,5	3,6	6,7	0,6	1,1	8,7	41,1
Republika Czeska	4,5	1,6	-3,4	5,4	6,5	4,8	5,6	27,9
Słowacja	1,3	7,2	-2,6	8,4	7,2	6,5	5	34,9
Słowenia	1,0	3,7	-0,5	6,2	2,9	2,4	1,3	18,2
Węgry	11,1	12,5	10,4	18,1	3,6	2,6	5,5	82,8
Bułgaria	-9,9	-7,9	-7,9	8,2	1,6	1,0	14	-13,2
Rumunia	-7,2	-13,8	-2,4	7,1	8,4	6,0	2,9	-11,4
Turcja	11,5	1,3	-3,7	6,1	-8,7	9,4	8,1	24,5

Źródło: Polska 2003. *Raport o stanie przemysłu*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 101; Polska 2004. *Raport o stanie przemysłu*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 28–31.

Analizując zmiany udziału produktów zakwalifikowanych według OECD do wysokiej techniki w produkcji sprzedanej przemysłu w sekcji przetwórstwo (w której są najwyższe wydatki na B+R), widać, że w Polsce ich udział w latach 1995–2003 rośnie bardzo powoli, osiągając poziom zaledwie 4,5% (tabela 5). Równie niska jest dynamika udziału technologii uznanych za najmniej nowoczesne.

Tabela 5. Struktura produkcji sprzedanej w sekcji przetwórstwo przemysłowe w Polsce według poziomów techniki w latach 1995–2003 (w %)

Wyszczególnienie	1995	2000	2001	2002	2003
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wysoka technika	3,3	5,6	4,3	4,8	4,5
Średniowysoka technika	24,4	34	22,6	21,4	23,6
Średnioniska technika	13,8	21,3	15,8	17,3	17,7
Niska technika	58,5	39,1	57,3	56,5	54,2

Źródło: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2004, s. 393.

Warto dodać, że w sektorze publicznym udział wysokiej techniki kształtował się w 2002 r. na poziomie 3,1%, w sektorze prywatnym na poziomie 4,3% (w tym z własnością zagraniczną 6,3%). O ile udział niskiej techniki w sektorze publicznym zmniejszył się w latach 1995–2002 z 57,8% do 47,8%, to w sektorze prywatnym z 59,4% do 40,1% (w tym z własnością zagraniczną z 67,9% do 25,9%).

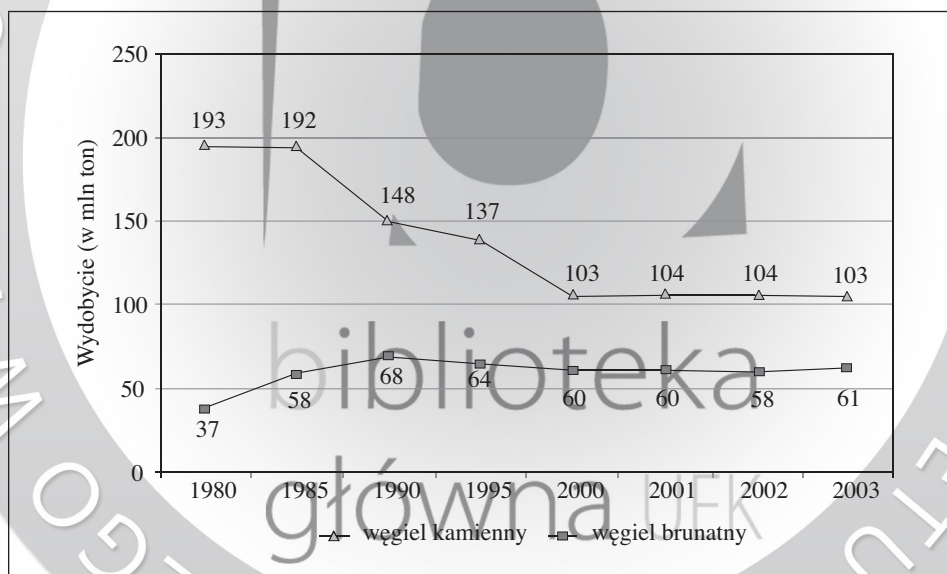
Udział wyrobów wysokiej techniki w polskim eksporcie jest niski (w 2001 r. 2,2%), natomiast import kształtuje się na poziomie ok. 10%. Dla porównania eksport produktów wysokiej techniki w Niemczech stanowił w 2001 r. 15,8% eksportu ogółem, a import 18,2%. Nominalnie (w mld euro) wartość eksportu była 100 razy większa niż w Polsce. Większość nowo przyjętych do Unii krajów miała w 2001 r. ujemne saldo w międzynarodowym handlu produktami wysokiej techniki (z wyjątkiem Estonii), wśród nich Polska miała saldo najwyższe. Należy jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że ponad 70% eksportu z krajów nowo przyjętych pochodzi z Węgry i Czech.

6. Restrukturyzacja przemysłu węgla kamiennego

Restrukturyzacja gałęzi przemysłu ciężkiego w Polsce stanowiła i nadal stanowi jedno z największych wyzwań politycznych i gospodarczych. Górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo, przemysł zbrojeniowy i chemiczny wymagały najbardziej kosztownych reform. Sytuację utrudnia fakt, że dostosowanie produkcji w tych gałęziach przemysłu do popytu związane było przede wszystkim ze zmniejszaniem mocy produkcyjnych, a więc zwalnianiem nisko wykwalifikowanych pracowników. Choć dłużej reformy zaczynają przynosić efekty, to jednak koszty społeczne, ponoszone zwłaszcza przez regiony silnie uprzemysłowione, są olbrzymie. To zwłaszcza czynniki społeczne, ale również brak determinacji politycznej spowodował, że dotychczasowe plany restrukturyzacji nie przyniosły zakładanych rezultatów. Duże znaczenie miało również przystąpienie do Unii Europejskiej i poddanie polskich podmiotów jednolitym przepisom dotyczącym pomocy publicznej.

O specyfice sytuacji w Polsce świadczy fakt, że węgiel kamienny stanowi 50% nośników energii pierwotnej, a węgiel brunatny dodatkowo 13%. Średnia światowa udziału węgla to ok. 22%, a w UE-15 dla węgla kamiennego 12% i dla węgla brunatnego 3,4% (według danych za 2001 r.).

Sektor górnictwa kamiennego tworzyło w 1988 r. 70 kopalń, wydobyte wynosiło 193 mln ton, a w 1990 r. 148 mln ton. W sektorze zatrudnionych było ok. 400 tys. osób. Na początku lat 90. nadmierne wydobyte szacowano na 80 mln ton, a nadmierne zatrudnienie na 250 tys. osób. W 2003 r. wydobywano w Polsce niewiele ponad 100 mln ton węgla w 40 kopalniach, a zatrudnienie zmniejszyło się do 141 tys. osób, czyli przy spadku zatrudnienia o 65% osiągnięto zmniejszenie produkcji węgla o 47%. Polska pozostaje nadal największym producentem węgla kamiennego w Europie, nadal wydobywa się więcej niż wynosi wydobyte wszystkich krajów UE-15 (Wielka Brytania 32 mln ton, Niemcy 29 mln ton, Hiszpania 14 mln ton).

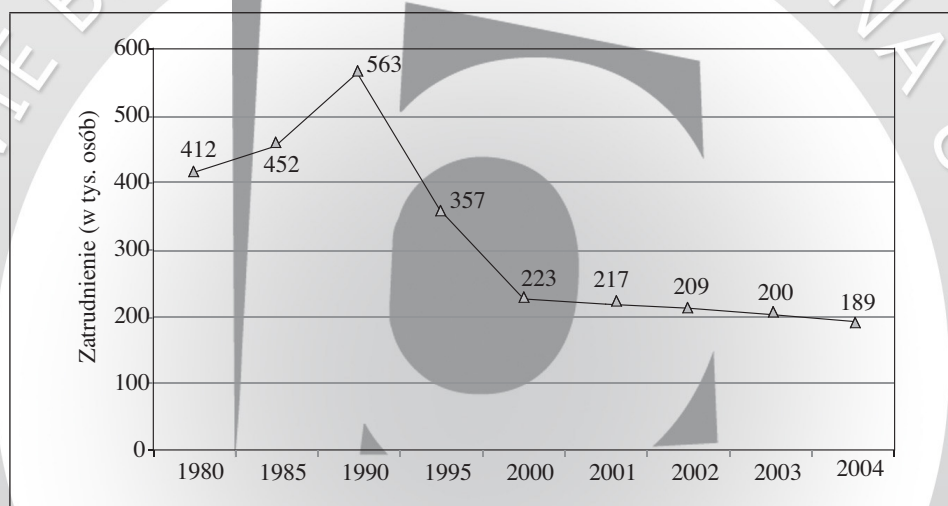


Rys. 3. Wydobyte węgla kamiennego i brunatnego w Polsce w latach 1980–2003 (w mln t)

Źródło: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2004, s. 30.

Pierwszy program restrukturyzacji górnictwa węglowego powstał w Polsce na lata 1990–1992 w ramach dokumentu: „Propozycje w sprawie programów restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i brunatnego, gazownictwa, elektroenergetyki, ciepłownictwa i przemysłu paliw ciekłych”. Zakładano w nim w zakresie

restrukturyzacji górnictwa m.in.: rozpoczęcie zamykania kopalń nieekonomicznych, dla których analizy techniczno-ekonomiczne wykazują brak możliwości uzyskania rentowności, oraz zgrupowanie kopalń nie objętych programem zamykania w 10–15 niezależnych przedsiębiorstwach górniczych. Na lata 1993–1995 przygotowano kolejny program pt. „Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w Polsce”, podzielony na dwa etapy: realizacja pierwszego etapu w 1993 r. w ramach możliwości finansowych państwa oraz program służący realizacji drugiego etapu w okresie 1994 i 1995.



Rys. 4. Zatrudnienie w górnictwie i kopalnictwie w Polsce w latach 1980–2004

Źródło: Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1994, s. 120; Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2004, s. 198.

W tych dwóch programach zakładano zamykanie nierentownych kopalń, zmniejszanie poprzez to zatrudnienia i wydobycia oraz przekształcenia własnościowe (na spółki Skarbu Państwa lub grupowanie kopalń w kilkanaście dużych podmiotów). Jednak nie udało się zrealizować postawionych w programach celów. Od 1996 r. realizowany był program reformy górnictwa węglowego: „Górnictwo węgla kamiennego – polityka państwa i sektora na lata 1996–2000. Program dostosowania górnictwa węgla kamiennego do warunków gospodarki rynkowej i międzynarodowej konkurencyjności”. Program był modyfikowany pod wpływem nacisków społecznych. Jego realizację przerwano po 2,5 latach w związku z nikłymi efektami i przyjęciem przez rząd 30 czerwca 1998 r. nowego programu reformy górnictwa węgla kamiennego na lata 1998–2002. Zasadnicza zmiana polegała nie tyle na zmianie celu, ile na zmianie sposobu jego realizacji. Program

został przyjęty w formie ustawy. Miało to zapewnić ograniczenie możliwości jego modyfikacji w trakcie realizacji. Ponadto dodatkową, niezwykle ważną różnicą w tym rozwiązaniu w stosunku do poprzednich było przyjęcie długookresowego celu strategicznego. Program jako pierwszy z dotychczas wdrażanych stanowił nie tylko odpowiedź na bieżące problemy górnictwa węgla kamiennego, ale przyjęto w nim również założenia dotyczące długookresowych zmian systemowych¹³.

Kierunek zmian uległ modyfikacjom w związku z wypełnianiem wymagań unijnych co do wielkości i charakteru pomocy publicznej. W związku z tym został przygotowany „Plan dostępu do zasobów węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz Plan zamknięcia kopalń w latach 2004–2007”, w którym wskazane zostały kopalnie przeznaczone do likwidacji, oraz plany finansowego wsparcia podmiotów gospodarczych w tym sektorze¹⁴.

Realizacja programów restrukturyzacyjnych jest niezwykle kosztowna. W sumie na wsparcie restrukturyzacji przedsiębiorstw górniczych w latach 1999–2003 wydano 24 mld zł (tabela 6). Szczególnie w 2003 r. poziom pomocy publicznej był bardzo wysoki. Związane to było z umorzeniami zobowiązań publicznoprawnych spółek górniczych przed wejściem do Unii Europejskiej. W kolejnych latach pomoc publiczna powinna być, zgodnie z planem, stopniowo ograniczana.

Tabela 6. Pomoc w sektorze górnictwa uzyskana w latach 1999–2004 i planowana w sektorze górnictwa w latach 2005–2010

Pomoc uzyskana	1999	2000	2001	2002	2003	2004
w mln zł	1701,0	1390,8	2644,6	1712,9	17488,5	5836,7
1999 = 100	100,0	81,8	155,5	100,7	1028,1	343,1
Pomoc planowana	2005	2006	2007	2008	2009	2010
w mln zł	1591,5	1167,9	268,2	254,2	240,2	223,1
2004 = 100	27,2	20,0	4,6	4,4	4,1	3,8

Źródło: *Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005–2010*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, marzec 2005, s. 9.

Ze środków finansowych przekazywanych w formie dotacji największa część kierowana była i jest w sektorze górnictwa na restrukturyzację zatrudnienia i fizyczną likwidację kopalń. W 2004 r. spółki sektora węglowego pierwszy raz od wielu lat osiągnęły dodatni wynik finansowy, ale spowodowane to było przede

¹³ *Raport Górnictwo*, „Nowy Przemysł” 2002, nr 12, s. 25–26.

¹⁴ *Plan dostępu do zasobów węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz Plan zamknięcia kopalń w latach 2004–2007*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 7 września 2004 r.

wszystkim wzrostem popytu na rynkach międzynarodowych, głównie za sprawą Chin, i wyraźnym podniesieniem cen węgla.

Jak widać z przedstawionych skrótowo programów restrukturyzacji sektora, jednym z ich celów jest uzyskanie przez przedsiębiorstwa górnicze stabilnej rentowności, ekonomicznej efektywności oraz konkurencyjności. Tak więc to efektywność ekonomiczna jest głównym kryterium oceny skutków transformacji sektora. Pozwala to na dokonanie pozytywnej oceny z punktu widzenia tej wąsko rozumianej kategorii. Jednak jeżeli analizy dokona się z użyciem efektywności społecznej (metodologicznie właściwej dla oceny takich przemian), to ocena nie może być już jednoznaczna ze względu na ogromne i trudne do oszacowania koszty, jakie zostały przerzucone na społeczeństwo.

7. Podsumowanie

Sytuacja polskiego przemysłu uległa radykalnym zmianom po 1990 r., zwłaszcza jeśli chodzi o strukturę własnościową i kierunki produkcji. Niestety, procesy prywatyzacji nie zostały zakończone, a w przypadku wielu dużych podmiotów gospodarczych wpływ państwa na ich działalność jest nadal duży. Niewątpliwym osiągnięciem jest opanowanie chaosu transformacji i rozpoczęcie systematycznych reform. Są one jednak przyczyną wysokich kosztów, zwłaszcza społecznych, wyrażonych zarówno w postaci pomocy publicznej państwa, jak i wysokiego bezrobocia oraz związanych z tym problemów społecznych.

Skupianie środków finansowych na wspomaganiu schyłkowych branż przemysłu (górnictwa, hutnictwa) przyczynia się do niskich nakładów na badania oraz do ograniczania rozwoju i wdrażania rozwiązań innowacyjnych w przemyśle, a także do zmniejszenia środków na ochronę środowiska. Duży potencjał badawczy pozostaje niewykorzystany, a powiązanie tych instytucji z sektorem przemysłowym jest niewielkie. Analizując jednak dokonane zmiany, należy stwierdzić, że stanowią one podstawę wdrażania strategii lizbońskiej. Zmiany najbardziej kosztowne społecznie już się dokonały, teraz należy uporać się z ich skutkami. Prawdłowo wykorzystane środki finansowe z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności mogą wesprzeć przemiany regionalne i ułatwić asymilację zwalnianych górników w innych obszarach działalności gospodarczej.

Literatura

- Analiza sytuacji gospodarczej Polski w 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
- Ikanowicz P., *Polityka przemysłowa kraju wysoko rozwiniętego*, „*Ekonomista*” 1994, nr 2–3.

- Kierunki polityki przemysłowej na lata 1999–2002*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1998, www.mg.gov.pl
- Mały Rocznik Statystyczny 2005, GUS, Warszawa 2005.
- Narodowy plan rozwoju 2004–2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14.01.2003 r., Warszawa 2003.
- Piontek F., *Kategoria efektywności w procesie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego i trwałego*, „Ekonomia i Środowisko” 2001, nr 2.
- Piontek F., Piontek B., *Podstawy ekonomii menadżerskiej, globalizacja a rozwój zrównoważony i trwały*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu, Bytom 2003.
- Plan dostępu do zasobów węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz Plan zamknięcia kopalń w latach 2004–2007*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 7 września 2004.
- Polityka przemysłowa – program realizacji w latach 1993–1995*, MPiH, Warszawa 1993.
- Polska 2025, długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2000.
- Polska 2003. Raport o stanie przemysłu*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- Polska 2004. Raport o stanie przemysłu*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.
- Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005–2010*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, marzec 2005.
- Raport Górnictwo, „Nowy Przemysł” 2002*, nr 12.
- Raport o stanie polskiego przemysłu w 2003 r.*, Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004.
- Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2001–2005.
- Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 1994–2005.
- Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Changes in Poland's Industrial Policy Due to the Systemic Transformation

Industry in Poland was characterized by relative large and diverse production in the 1960s and 1970s. Nevertheless, it had an adverse structure. At that time, state-owned heavy industry such as coalmining and coal-based energy industry was preferred. Machine, electrical engineering and chemical industries accounted for 40% of sold production, but those branches were obsolete. Production was planned by the government, and did not respond to market requirements. The economy suffered from high energy and raw materials consumption.

The changes in the economy and political system occurred in 1990 against this backdrop. The first plan to reform the Polish economy was abandoned, since it was impossible to liberalize the market at once. It turned out that the changes (reforms) in the Polish economy were so immense that they still required state intervention and industrial policy.

Changes in the production structure and property structure became the main challenges. But this led to unemployment and social unrest. The situation was particularly bad in the coal industry, iron and steel industry, and armaments industry.

Industrial restructuring has been carried out in Poland over the last 15 years, and it has brought measurable and long-lasting effects. The new challenges facing Poland are to develop high tech industry and stimulate competitiveness. One of the biggest problems now is to define of role of the state. Since Poland joined the European Union, new challenges, such as the scale of public subsidies and the competitive capacity of enterprises, have arisen.

