

# Krajewski, Stefan

---

## Polityka strukturalna w Polsce w okresie transformacji

---

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 12, 297-304

---

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych [mazowsze.hist.pl](http://mazowsze.hist.pl).

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**PROF. DR HAB. STEFAN KRAJEWSKI**

## **Polityka strukturalna w Polsce w okresie transformacji**

Każda gospodarka charakteryzuje się właściwą dla niej strukturą. Wyraża się to w:

- 1) Udziale różnych sekcji i działów w tworzeniu produktu krajowego,
- 2) Wykorzystaniu czynników produkcji w poszczególnych sekcjach i działach,
- 3) Udziale wyrobów o wysokim poziomie technicznym i dużej wartości dodanej w produkcie krajowym,
- 4) Udziale podmiotów o różnej wielkości (małe, średnie, duże) w tworzeniu produktu krajowego,
- 5) Udziale różnych form własności w tworzeniu produktu krajowego.

W każdym kraju następują zmiany struktury gospodarczej i jej ewolucja. Zmiany te mogą się dokonywać albo pod dominującym wpływem mechanizmów rynkowych albo też mogą być poddane świadomemu oddziaływaniu państwa. Gdy występuje podejście drugie to mówimy, że państwo prowadzi określoną politykę strukturalną. Polityka strukturalna polega na pobudzaniu przez organa władzy publicznej zmian strukturalnych w gospodarce w celu zapewnienia wysokiego tempa jej wzrostu i podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności, poprzez umacnianie mechanizmów rynkowych.

Władza publiczna może wpływać na zmiany strukturalne podejmując różne działania:

- Defensywne, polegające na ograniczaniu wpływu mechanizmów rynkowych oraz na osłabieniu następstw rynku. Przejawia się to w osłabieniu i bronienu niektórych sektorów lub poszczególnych przedsiębiorstw. Stosowane wówczas instrumenty to m.in. dotacje i subwencje, wysokie cła, ograniczenia pozataryfowe (np. limitowanie importu), umarzanie lub odraczanie zobowiązań przedsiębiorstw wobec państwa, zamiana wierzytelności na udziały.
- Ofensywne, mające na celu osiągnięcie zamierzonych zmian poprzez korygowanie zjawisk i tendencji wywołanych przez mechanizmy rynkowe. Najbardziej wyraziście przejawia się to w dążeniu do wspierania sektorów wysokiej szansy (przyszłościowych). Instrumenty polityki ofensywnej to: ulgi podatkowe

z tytułu działalności inwestycyjnej, przyśpieszona amortyzacja, subsydiowanie eksportu, stosowanie preferencyjnych stawek celnych dla dóbr inwestycyjnych, wspieranie z środków budżetowych wybranych kierunków działalności badawczo-rozwojowej.

- Dostosowawcze, nastawione na umacnianie pozytywnie ocenianych mechanizmów rynkowych i likwidowanie przeszkód utrudniających działanie takich mechanizmów. Jest to potrzebne wtedy, gdy rynek sam nie potrafi wyzwolić się z krępujących go więzów lub zapobiec narastającym zniekształceniom. Podejmuje się wówczas takie przedsięwzięcia, jak np. prywatyzacja majątku państwowego, deregulacja zmniejszająca skrępowanie gospodarki więzami administracyjnymi, zapobieganie monopolizacji, subwencjonowanie procesów dostosowawczych zachodzących na rynku pracy.

Zależnie od tego, które z tych podejść przeważa (dominuje), można mówić o polityce aktywnej (przewaga podejścia defensywnego lub ofensywnego) albo pasywnej (podejście dostosowawcze).

W latach 90-tych konieczne stało się dokonanie bardzo poważnych zmian strukturalnych w polskiej gospodarce. Wpłynęły na to m.in. :

a) Przyczyny zewnętrzne, związane z rozwojem gospodarki globalnej (w skali światowej), co rodzi wyzwania wobec każdej gospodarki, która ma ambicje aby uczestniczyć, jako poważny partner w rynku światowym. Tendencje globalne, zmuszające każdy kraj do podejmowania działań dostosowawczych, to m.in. :

- wysokie tempo wzrostu gospodarczego,
- szybkie zmiany techniki (obniżanie kosztów, wprowadzanie nowych wyrobów) prowadzące do podnoszenia poziomu techniki światowej,
- istotne przesunięcia w strukturze popytu,
- wzrost konkurencyjności związany z liberalizacją wymiany międzynarodowej i nasilania powiązań integracyjnych,
- informatyzacja działalności gospodarczej,
- narastająca presja społeczeństw zmierzająca do zapobiegania degradacji środowiska naturalnego, co wiąże się z przeznaczaniem ogromnych nakładów na ochronę środowiska.

b) Przyczyny wewnętrzne, związane z tym, że Polska weszła w lata 90-te mając strukturę gospodarczą charakterystyczną dla systemu nakazowo-rozdzielczego.

Główne cechy tej struktury to:

- niski poziom techniczny majątku produkcyjnego i wytwarzanych wyrobów,
- duże zużycie majątku produkcyjnego, wysoka materiałochłonność i energochłonność produkcji prowadząca do dużego udziału produkcji surowcowo-energetycznej w dochodzie narodowym,

- niski udział dóbr konsumpcyjnych w dochodzie narodowym,
  - dominujący udział dużych przedsiębiorstw państwowych w produkcji krajowej.
- c) Przyczyny związane z recesją występującą w Polsce na początku lat 90-tych (spadek produkcji o ok. 30%, wzrost bezrobocia do ponad 16 %, inflacja wynosząca kilkaset procent rocznie).

W pierwszej fazie transformacji (lata 1990-1993) poglądy teoretyczne i działania władz publicznych zdominowane były przez koncepcje liberalno-rynkowe. Realizowano wtedy politykę pasywną (dostosowawczą). Uważano, że recesja oczyści gospodarkę z przestarzałego majątku i przestarzałych wyrobów. Główną rolę odgrywała polityka makroekonomiczna: regulowanie stóp procentowych i kursu walutowego, stóp opodatkowania, liberalizacja handlu zagranicznego, ograniczenie dotacji i subsydiów.

Polityka ta nie dała takich rezultatów jakie oczekiwano. Spadek produkcji objął wiele dziedzin, które w polskich realiach uchodziły za względnie nowoczesne (np. przemysł elektroniczny). Nie wzrosła znacząco produkcja wyrobów, które cechował wysoki poziom techniczny. Niedostateczna zdolność adaptacyjna spowodowała, że nad większością przedsiębiorstw państwowych zawisła groźba bankructwa. Rynek był jeszcze zbyt słaby (zwłaszcza rynek kapitałowy i rynek pracy) aby sprostać wyzwaniom. Głównym osiągnięciem w zakresie zmian strukturalnych był rozwój eksportu (w odpowiedzi na spadek popytu w kraju) i jego reorientacja za zachód.

W 1993 r. nastąpił zwrot w kierunku aktywnej polityki strukturalnej. Przeważało wyraźnie podejście defensywne, próby działań ofensywnych nie dostały poważnego wsparcia finansowego i nie osiągnęły zadawalającej skuteczności.

Brak konsekwencji w prowadzeniu polityki ofensywnej nie może być oceniony jednoznacznie negatywnie. Zasadność prowadzenia takiej polityki dyskutowana jest i często podważana przez ekonomistów w wielu krajach krytycy wskazują, że dotychczasowe doświadczenia potwierdzają, iż próby zastąpienia rynku decyzjami administracyjnymi wyznaczającymi kierunki zmian struktury gospodarczej z reguły kończą się niepowodzeniem i marnowaniem publicznych środków finansowych.

Specyficzną cechą prowadzonej w Polsce polityki strukturalnej jest wyraźnie jednostronne nakierowanie na rozwiązywanie trudności na jakie napotkały w latach 90-tych tzw. sektory problemowe. Do problemowych zalicza się te sektory w których: występują dysproporcje pomiędzy popytem i podażą, majątek produkcyjny jest przestarzały i wymaga dużych nakładów na modernizację, pozycja konkurencyjna na rynku jest słaba i pogarsza się, występują i nasilają się trudności finansowe, angażowane są poważne zasoby pracy a w związku z tym

zmiany tych zasobów wpływają na stan krajowego lub regionalnego rynku pracy.

W Polsce do sektorów problemowych zaliczyć można m.in. górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo żelaza, przemysł: stoczniowy, tekstylny, obronny, paliwowy, energetyczny, rolnictwo. Dla wszystkich tych sektorów opracowane zostały programy restrukturyzacji (niekiedy kilka wersji). W programach tych na ogół prawidłowo formułowane są cele i główne zadania (dostosowanie podaży do popytu zmniejszenie kosztów i wzrost wydajności, poprawa pozycji konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych). Podstawowe słabości tych programów sektorowych to: roszczeniowy charakter, brak finansowego zabezpieczenia zadań, przeznaczanie części środków na podtrzymywanie egzystencji deficytowych przedsiębiorstw (zamiast na ich restrukturyzację), brak konsekwencji w realizacji opracowanych i zatwierdzonych programów.

Jedną z głównych przyczyn utrudniających skuteczne przeprowadzenie takich zmian strukturalnych, które są niezbędne, aby gospodarka polska była bardziej konkurencyjna, jest zbyt powolne tempo prywatyzacji. Dotyczy to zwłaszcza przemysłu ciężkiego, części górnictwa oraz infrastruktury technicznej. A z tych obszarów pochodzi większość sektorów, które stwarzają najpoważniejsze problemy strukturalne. Należy zdawać sobie sprawę, że chociaż procesami prywatyzacji objęto w Polsce około 2/3 przedsiębiorstw państwowych, to ich majątek stanowi zaledwie około 1/3 wartości całego majątku przedsiębiorstw, które do czasu transformacji były własnością państwa. Powstaje pytanie dlaczego prywatyzacja jest tak ważna dla skutecznego przeprowadzenia restrukturyzacji? Składa się na to kilka przyczyn. Po pierwsze prywatyzacja stwarza silną motywację do przeprowadzenia restrukturyzacji przedsiębiorstw, dostrzeganej jako niezbędny warunek uzyskania satysfakcjonującej efektywności. Po drugie zapewnia odpowiedzialność materialną za decyzje podejmowane w procesie zmian strukturalnych. Po trzecie i zapewne najważniejsze, prywatyzacja (zwłaszcza kapitałowa) umożliwi zgromadzenie odpowiednich środków finansowych na restrukturyzację.

Niekiedy, zwłaszcza wśród przedstawicieli władzy publicznej, prezentowane było (i jest) stanowisko, że trzeba najpierw zrestrukturyzować przedsiębiorstwa i sektory problemowe a dopiero później je sprywatyzować. Z tezą tą trudno się zgodzić, co najmniej z dwóch powodów: ani wymagające restrukturyzacji przedsiębiorstwa i sektory ani państwo nie ma na to środków finansowych, nie ma też wówczas skutecznych mechanizmów uniemożliwiających nieefektywne wydawanie publicznych pieniędzy.

Ze względu na szczupłość kapitału krajowego, przeprowadzenie poważnych zmian strukturalnych (zwłaszcza majątkowych i produktowych) możliwe będzie tylko wtedy, gdy napłyną do Polski kapitały zagraniczne w formie inwestycji bezpośrednich. Do 1998 r. łącznie zagraniczne inwestycje bezpośrednie

w Polsce wyniosły ok. 30 mld USD. Potrzeby związane z restrukturyzacją są przynajmniej kilka razy większe.

Mały dopływ środków zagranicznych zmusza do szczególnej rozwagi w wydatkowaniu środków publicznych (budżetowych) na wspieranie zmian strukturalnych w sektorach problemowych. Jest to przede wszystkim kwestia wyboru sektorów, które powinny uzyskać największe wsparcie. Choć kryteria ekonomiczne odgrywają tu dużą rolę, to uwarunkowania społeczne i polityczne mają w praktyce również poważny wpływ. Nie uwzględniając tego trudno byłoby wytłumaczyć wyraźnie różne podejście władz państwowych do rozwiązywania problemów strukturalnych np. w górnictwie węgla kamiennego, przemyśle tekstylnym, w PGR.

Dwa ostatnie sektory w praktyce pozbawione były osłony państwa i wystawione na działanie wolnej gry sił rynkowych, do czego nie były przygotowane (zwłaszcza PGR). Doprowadziło to w ciągu kilku lat do upadłości bądź likwidacji prawie wszystkich PGR i przesunięcia większości zatrudnionych w nich pracowników do zasobu bezrobotnych, utrzymujących się z zasiłku lub z świadczeń uzyskiwanych w ramach opieki społecznej. Niski poziom wykształcenia, niezaradność, brak ofert pracy poza rolnictwem - to wszystko spowodowało, że w województwach o dużym udziale PGR stopa bezrobocia rejestrowanego osiągnęła najwyższe w Polsce wskaźniki. W 1993 r. stopa bezrobocia osiągnęła w kraju najwyższy poziom 16,4%. W województwach: koszalińskim, słupskim, olsztyńskim, suwalskim było wtedy około 30%. W tym czasie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto kształtowało się w tych województwach ok. 15% poniżej średniej krajowej.

Najbardziej zdominowane przez przemysł tekstylny jest woj. łódzkie. I chociaż państwo przeznaczało przez kilka lat pewne środki finansowe na pomoc dla tego przemysłu, to jednak nie były to kwoty, które mogłyby wywierać istotny wpływ na losy przedsiębiorstw wytwarzających tekstylia. Jeszcze niedawno o obliczu Łodzi stanowiły wielkie przedsiębiorstwa tekstylne zatrudniające po kilka tysięcy osób, a wśród nich symbolami były „Poltex” i „Uniontex”. Obecnie duże fabryki tekstylne zatrudniają nie więcej niż około tysiąca osób. Całkowicie zaprzestano produkcji w „Poltexie”, a „Uniontex” kilkakrotnie zmniejszył zatrudnienie i przeżywa tak duże trudności finansowe, że zapewne wkrótce przestanie istnieć. Czymś normalnym stały się w Łodzi zwolnienia grupowe, bezrobocie wynosiło w 1993 r. prawie 20%, a wynagrodzenia były o prawie 10% niższe od przeciętnego poziomu w kraju.

Mieszkańcy woj. łódzkiego pokazali, że własna inicjatywa, aktywność i determinacja to niezastąpione i skuteczne metody w walce o przetrwanie i umocnienie swej pozycji, chociaż niekiedy oznaczało to w praktyce działanie na pograniczu szarej strefy. Symbolem przemian strukturalnych zachodzących

w woj. łódzkim stały się największe w Polsce (a być może i w Europie) bazyry skupione w Tuszynie, Rzgowie i Głuchowie, dające zatrudnienie około 100 tys. osób. Te sukcesy były możliwe m.in. dlatego, że technika stosowana w przemyśle tekstylnym umożliwia produkcję w małych (kilkuosobowych) przedsiębiorstwach. Pozytywny wpływ wywarł też względnie wysoki poziom wykształcenia w woj. łódzkim.

Wyraźnie największe wsparcie państwa uzyskało górnictwo węgla kamiennego. Zostało ono kilkakrotnie oddłużone, nie reguluje swoich zobowiązań a mimo tego nie jest uruchamiana procedura upadłościowa, wypłaca wysokie wynagrodzenia chociaż jest deficytowe (płace około 1,9 - 2 razy wyższe niż średnia krajowa, tylko w latach 1992- 1993 ta relacja była gorsza dla górnictwa). Nie stosuje się wobec górników zwolnień grupowych. Rezygnujący z pracy górnicy mogą otrzymywać przez 5 lat wypłaty w wysokości 75% swojego wynagrodzenia, plus świadczenia socjalne, deputat węglowy i wysokie nagrody z okazji „Dnia Górnika” i „Karty Górnika”. Mogą też skorzystać z rozwiązania alternatywnego w postaci jednorazowej odprawy pieniężnej w wysokości 20- krotności otrzymywanego dotychczas wynagrodzenia. Mają też do dyspozycji tanie kredyty z możliwością ich umorzenia. Środki niezbędne do dalszego funkcjonowania deficytowych kopalń (spółek węglowych) oraz na wypłaty osłon socjalnych pochodzą z budżetu, a więc pośrednio od podatników. A tymczasem w najgorszym okresie, czyli w 1993 r., stopa bezrobocia w woj. katowickim wynosiła 10,1% a przeciętne wynagrodzenia były wyższe od średniej krajowej o ponad 20% (była to druga pozycja w kraju, po Warszawie). Pomimo tak dużego wysiłku nie osiągnięto zadawalających sukcesów w restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Główne problemy tego sektora ciągle czekają na rozwiązanie.

Jak już wspomniano, w prowadzonej w naszym kraju polityce strukturalnej zaniedbane zostały aspekty horyzontalne do których zalicza się przede wszystkim politykę regionalną i innowacyjną. Te właśnie aspekty traktowane są w Unii Europejskiej jako szczególnie ważne. Tak więc polskie podejście odbiega znacznie od unijnego. Częściowo można to tłumaczyć innym etapem (i poziomem) rozwoju Polski. Kraje UE uporały się już z restrukturyzacją sektorów problemowych wiele lat temu. Polska przystąpiła do tego dopiero w latach 90-tych. Istnieją oczekiwania, że nasz kraj rozwiąże podstawowe sprawy związane z restrukturyzacją sektorów problemowych przed wejściem do zintegrowanych struktur.

Podstawową przyczyną słabości polityki innowacyjnej są zbyt niskie nakłady na naukę i badania, wynoszące około 0,5% PKB, podczas gdy w UE jest to kilkakrotnie więcej. Spowodowało to upadek i likwidację poważnej części placówek zajmujących się działalnością innowacyjną. Część tych placówek, które pozostały, przestała zajmować się ambitnymi tematami badawczymi,

skupiając uwagę na drobnych, krótkookresowych tematach oraz świadczeniu usług i prowadzeniu działalności produkcyjnej. Placówki badawcze są niedoinwestowane a pracownicy źle wynagradzani.

Ciągle niedostateczne są powiązania B+R z gospodarką, która nie ma środków na zlecenie poważnych programów badawczych i nie traktuje polskich placówek jako poważnych partnerów mogących coś atrakcyjnego zaoferować.

Gospodarka korzysta coraz częściej z zagranicznych rozwiązań adoptując je do polskich warunków.

Widocznym wyrazem elementarnej słabości polityki regionalnej jest to, że nie zdołano jeszcze ustanowić podmiotów tej polityki tzn. regionów i ich władz. A powołanie takich podmiotów jest niezbędnym warunkiem, aby uruchomić znaczną pomoc Unii Europejskiej (można spodziewać się środków finansowych sięgających setek milionów ECU rocznie. Nie ma też jeszcze warunków umożliwiających wykorzystanie środków pomocowych. Chodzi tutaj o kadry dysponujące wiedzą i doświadczeniem umożliwiającym przygotowanie odpowiednich ofert i projektów oraz o sprawne i efektywne zarządzanie tymi środkami. Ważnym sprawdzianem dojrzałości polityki regionalnej stanie się wkrótce zdolność do zabezpieczenia środków finansowych pochodzących ze źródeł krajowych. Musi bowiem być zapewniony pewien wkład własnych środków, aby uzyskać pieniądze pomocowe.

W ramach polityki regionalnej finansowania wymagają zwłaszcza wydatki na:

- rozwój infrastruktury technicznej (drogi, telekomunikacja itp.) oraz infrastruktury społecznej (szkolnictwo, służba zdrowia),
- rozwój instytucji wspierających biznes (głównie finansowych oraz wspomagających małe i średnie przedsiębiorstwa),
- rozwój rynku pracy (pomoc w przekwalifikowaniu, informacje o miejscach pracy i podaży pracy. tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych.

Rezultaty dotychczas prowadzonej polityki strukturalnej nie są jeszcze wystarczające, aby w przełomowy sposób poprawić pozycję konkurencyjną polskiej gospodarki. Znaczna część wyrobów jest ciągle przestarzała i ma niską jakość wykonania. Powoduje to, że trudno je sprzedać nie tylko za granicą ale także w kraju. Będące do dyspozycji zasoby są nadmiernie angażowane w sektorach, które nie mają możliwości aby bez drastycznego obniżania mocy produkcyjnych stać się konkurencyjne, zwłaszcza w skali międzynarodowej (np. przemysł włókienniczy, obronny, górnictwo węgla kamiennego).

Oceniając przebieg i postępy restrukturyzacji trzeba pamiętać, że mamy tutaj do czynienia z procesami długookresowymi, a pozytywne skutki wielu podejmowanych obecnie działań ujawnią się dopiero w przyszłości. Te ważne dla



tworzenia pożądanej struktury gospodarczej działania to: przyspieszanie prywatyzacji, reforma administracyjna kraju, reforma systemu zabezpieczeń społecznych, reforma zdrowia oraz reforma edukacji. Następuje harmonizacja prawa polskiego z prawem LTE, wyznaczająca reguły jakie będzie można stosować w przyszłości prowadząc politykę strukturalną. Wreszcie przygotowana została ustawa o pomocy społecznej.

A ogólnie korzystne warunki dla prowadzenia skutecznej polityki strukturalnej są związane z dobrą sytuacją makroekonomiczną Polski, na co składa się wysokie tempo wzrostu gospodarki, zwiększanie nakładów inwestycyjnych, malejące wskaźniki inflacji i bezrobocia, stabilna polityka pieniężna i sukcesy w równoważeniu budżetu.