

*Łukasz Dwilewicz**

POLITYKA PAŃSTWA POLSKIEGO WOBEC PRZEMYSŁU 1918–2018

Streszczenie

Artykuł zajmuje się polską polityką przemysłową i rozwojem przemysłu w Polsce w trakcie ostatniego stulecia. W okresie międzywojennym zwrot w kierunku aktywnej polityki państwa nastąpił w latach pełnienia funkcji wicepremiera przez Eugeniusza Kwiatkowskiego. Jednak najbardziej intensywna industrializacja finansowana przez państwo miała miejsce w okresie rządów komunistycznych, szczególnie w trzech dekadach między 1948 i 1978 r. Radykalną zmianę przyniosła transformacja systemowa. Porzuceniu starych dogmatów związanych z systemem gospodarki centralnie kierowanej towarzyszyła tendencja do restrukturyzacji przemysłu, powszechna w krajach rozwiniętych już od lat 70. XX w. Pomimo silnego spadku zatrudnienia w przemyśle, restrukturyzację można uznać za udaną, szczególnie jeżeli spojrzeć przez pryzmat konkurencyjności międzynarodowej.

Słowa kluczowe: historia gospodarcza Polski, polityka przemysłowa, przemysł w Polsce, Polska w XX w., interwencjonizm państwowy, centralne planowanie, transformacja systemowa

Pierwsze lata Polski niepodległej upłynęły na integracji ziem wszystkich trzech zaborów oraz na walce o korzystny kształt granic. W warunkach braku stabilizacji w gospodarce i przy dominacji w powojennej Europie poglądów o zasadniczej celowości minimalizacji ingerencji państwa w gospodarkę podczas pokoju dość ciężko było o wypracowanie długofalowej polityki wobec przemysłu. Liczne zmiany gabinetów rządowych także nie pomagały w tym zakresie.

Skala wyzwań stojących wówczas przed Polską była niebagatelna. Fundamentalny był problem strat wojennych w większości branż przemysłu spowodowanych

* Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

ewakuacją ziem zachodnich imperium przez wojska rosyjskie w pierwszych latach wojny światowej, jak też przez rabunkową politykę władz niemieckich na okupowanych terenach. Do tego dochodziła kwestia utraty rynków zbytu, czynnik, który według dawnych przewidywań Róży Luksemburg miał uniemożliwić oparcie państwowości polskiej na trwałych podstawach. W wypadku przemysłu włókienniczego Łodzi i Białegostoku przepadł rynek rosyjski, górnictwo Górnego Śląska na mocy konwencji górnośląskiej utrzymywało bezcłowy dostęp do rynku niemieckiego do 1925 r., by potem ucierpieć podczas wojny celnej polsko-niemieckiej. Pozostawał rynek wewnętrzny i szukanie nowych rynków eksportowych.

Sytuację komplikowała rysująca się coraz wyraźniej nienowoczesność obu branż i wynikające z niej słabe perspektywy wzrostu. Włókiennictwo europejskie borykało się z problemami przez cały okres międzywojenny. Wiele ówczesnych upadłości banków miało w tle straty poniesione na finansowaniu branży tekstylnej, akulminacja tego zjawiska wystąpiła w okresie Wielkiego Kryzysu (Banque d'Adam we Francji, Creditanstalt w Austrii, Danat Bank w Niemczech)¹. W dwudziestoleciu w krajach Europy Zachodniej udział włókiennictwa w produkcji przemysłowej radykalnie się zmniejszył, a wzrósł udział branż nowoczesnych. Inaczej było w przypadku nowych państw środkowoeuropejskich (Czechosłowacji, Austrii, Węgier), gdzie reorganizowane w warunkach powojennego rozbitcia politycznego (austriackie przedsiębiorstwo zostało oderwane od czeskiego tkactwa) i protekcjonizmu celnego włókiennictwo stało się mocno nieefektywne. W krajach mniej zindustrializowanych częste było zjawisko wzrostu znaczenia włókiennictwa w krajowym przemyśle (Jugosławia, Rumunia, Bułgaria). W przypadku Polski ciężar rynku rosyjskiego zadecydował o zmniejszeniu roli przemysłu tekstylnego².

W przypadku węgla kamiennego po 1918 r. Europa miała strukturalne nadwyżki w produkcji górniczej i w ściśle z nią powiązanim przemyśle ciężkim. Dziedzictwo wieku pary wszędzie było w kłopotach, bezrobocie nękało najbardziej rozwinięte gospodarki Niemiec i Wielkiej Brytanii jeszcze w połowie lat 20.³ Przemiany strukturalne stwarzały w miarę biegu lat dodatkowe wyzwanie przed polskimi władzami. W latach 30. polskie górnictwo uległo silnej restrukturyzacji, wzrosła za to pozycja przemysłu spożywczego, korzystającego z tanich, miejscowych surowców, oraz branż nowocześniejszych – przemysłu chemicznego, maszynowego czy elektrycznego.

¹ B. Eichengreen, *Hall of Mirrors*, Oxford University Press, Oxford–New York 2015, s. 110–112, 134–145.

² I. Berend, *Decades of Crisis. Central and Eastern Europe before World War II*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London 1998, wersja na czytnik Kindle, 54–55%.

³ *Ibidem*, 52%; R. Findlay, K.H. O'Rourke, *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2007, s.437.

Czynnikiem, który wpływał na kształt polityki państwa wobec przemysłu był fakt, że głównym resortem gospodarczym był resort skarbu, kontrolujący całość finansów państwa. Ministerstwo przemysłu i handlu miało wobec niego drugorzędną pozycję. Priorytetem bywały kwestie stabilności budżetu, nie zaś pobudzania wzrostu gospodarczego czy kształtowania nowoczesnej struktury przemysłu. Biorąc pod uwagę stan finansów publicznych w pierwszych latach niepodległości, był to raczej naturalny wybór.

W sumie Polska nie dysponowała wówczas ani rozwiniętym rynkiem wewnętrznym, ani nadwyżkami finansowymi na cele inwestycyjne. Utrudniona była współpraca gospodarcza z zagranicą, czy to w formie napływu kapitału do Polski, czy zwiększenia dostępu do obcych rynków. Niespecjalnie korzystne było też nastawienie elit. Silne były wpływy lobby rolniczego, długo zastanawiano się nad wyborem drogi rozwojowej, w polityce gospodarczej starano się albo równoważyć interesy rolnictwa i przemysłu (1918–1926), albo wręcz faworyzowano rolnictwo (1926–1935). Głównym czynnikiem sprzyjającym industrializacji była duża nadwyżka siły roboczej⁴.

Paradoksalnie, pierwsze lata rządów piłsudczykowskiych były pierwszym naprawdę etatystycznym epizodem w polityce gospodarczej. Funkcję ministra przemysłu i handlu pełnił wówczas Eugeniusz Kwiatkowski (czerwiec 1926 r. – sierpień 1930 r.). Sytuacja gospodarcza kraju była najlepsza w całym dwudziestoleciu. Nie wykorzystano jednak do końca sytuacji – pożyczka stabilizacyjna udzielona Polsce przez kapitał amerykański nie została wykorzystana na zwiększenie obiegu pieniężnego, tylko na wzmocnienie pokrycia złotówki. Skoro zrezygnowano z pośredniego pobudzania gospodarki poprzez politykę pieniężną, tym bardziej ograniczone były możliwości inwestycyjne państwa w przemyśle. Główną inwestycją przemysłową stały się zakłady azotowe w Mościcach koło Tarnowa (1927–1930). Rozpoczęto też pierwsze próby lokowania przemysłu zbrojeniowego, w tzw. trójkacie bezpieczeństwa, w widłach Wisły i Sanu. Wraz z nadejściem Wielkiego Kryzysu kariera Kwiatkowskiego uległa załamaniu, a politykę gospodarczą determinowały próby ochrony stabilności złotego i przywrócenia równowagi budżetowej. Efektem było przedłużone trwanie kryzysu (aż do 1935 r.) i jedno z największych na świecie załamania produkcji przemysłowej (o ponad 40%).

Niezależnie od niechęci większości piłsudczyków do bezpośredniego angażowania się państwa w przemyśle starano się ograniczyć skutki załamania produkcji dla całej gospodarki. Dość słusznie jednego z głównych źródeł skali spadku dopatrywano

⁴ J. Luszniewicz, *Druga Rzeczpospolita. Wzrost podporządkowany integracji i modernizacji gospodarczej*, [w:] *Polskie osiągnięcia gospodarcze. Perspektywa historyczna*, red. J. Kaliński, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 148–149.

się w praktykach monopolistycznych. Stąd liczne działania państwa z zakresu polityki konkurencji, przede wszystkim utworzenie w 1933 r. odrębnego sądownictwa dla karteli, którego osiągnięciami było rozbitcie najbardziej uciążliwych dla reszty gospodarki porozumień, m.in. w przemyśle cementowym⁵.

Wielki kryzys zaowocował mimowolną etatyzacją gospodarki. Konieczność ratowania upadających banków przez Bank Gospodarstwa Krajowego skutkowałą przejmowaniem ich aktywów przemysłowych. Wokół instytucji zaprojektowanej jako pożyczkodawca ostatniej instancji dla sektora bankowego wyrósł silnie zdywersyfikowany koncern przemysłowy. Wystąpiła sytuacja analogiczna do włoskiej, gdzie w celu zarządzania aktywami znacjonalizowanych banków powołano IRI (Istituto per Reconstruzione Industriale).

Branżą, w której etatyzacja poczyniła największe postępy, był przemysł zbrojeniowy. Wynikało to z chęci wojskowych do bezpośredniej kontroli produkcji zbrojeniowej i zapewnienia samowystarczalności materiałowej podczas wojny. Przy skąpych środkach na zakupy przez wojsko i rosnących zdolnościach produkcyjnych branży zbrojeniowej konieczny dla podtrzymania produkcji stawał się eksport, rozwijany praktycznie aż do wybuchu wojny. Koncepcja ta była dostosowana do warunków typowych dla pierwszej wojny światowej i została negatywnie zweryfikowana przez *Blitzkrieg*⁶.

W związku z powrotem do wielkiej polityki Kwiatkowskiego, jako ministra skarbu i wicepremiera (październik 1935 r. – wrzesień 1939 r.), dokonało się ostateczne zwycięstwo tendencji proindustrializacyjnych w gospodarce państwa oraz opracowanie i wdrożenie państwowych wieloletnich planów inwestycyjnych. Efektem był plan czteroletni (1936–1940), wykonany jeszcze przed wybuchem wojny, którego najbardziej ambitnym przedsięwzięciem była budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego, z częścią przetwórczą zlokalizowaną w trójkącie bezpieczeństwa.

Ogłoszony na kilka miesięcy przed wybuchem wojny plan piętnastoletni (1939–1954) miał głównie znaczenie propagandowe, w momencie wybuchu wojny znane były jedynie zadania finansowe na pierwszy z pięciu trzyletnich podokresów.

Drugiej Rzeczypospolitej nie udało się osiągnąć przedwojennego poziomu produkcji przemysłowej (w 1938 r. był on o 5,5% mniejszy niż w 1913 r. i o 18% niższy *per capita*). Z drugiej strony, w porównaniu z sytuacją po wojnie, osiągnięto znaczący postęp (wzrost o ponad 50% w latach 1922–1938 i 20% *per capita*). Nie zmniejszono dystansu do krajów najbardziej gospodarczo zaawansowanych, co częściowo udało się różnym krajom naszego regionu. W wymiarze wewnętrznym przetrwały

⁵ A. Podolska-Meducka, *Polskie ustawodawstwo kartelowe w latach 1918–1939*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 173–208.

⁶ M.P. Deszczyński, W. Mazur, *Na krawędzi ryzyka. Eksport polskiego sprzętu wojskowego w okresie międzywojennym*, Neriton, Warszawa 2004, *passim*.

duże różnice międzyregionalne w poziomie produkcji. Wzrosło znaczenie scalanego z trzech różnych części rynku wewnętrznego, kiepskie wyniki produkcyjne charakteryzowały branże powiązane przed wojną z rynkami państw zaborczych⁷.

Ostateczne przejście Polski do interwencjonizmu, wiążące się z planami modernizacyjnymi, było typowe dla państw znajdujących się ówczesnie na zbliżonym do polskiego poziomie rozwoju gospodarczego. Różniło się zasadniczo od interwencjonizmu krajów demokratycznych, chcących przede wszystkim poprawy położenia najbardziej dotkniętych kryzysem warstw ludności, jak też od interwencjonizmu państw faszystowskich, dokonujących rozbudowy potencjału militarnego w celu przyszłej ekspansji terytorialnej. Podobny charakter do polskiej miała polityka dyktatur z naszej części Europy (Węgry, Jugosławia, Bułgaria), Półwyspu Iberyjskiego (Portugalia) czy Ameryki Południowej (Argentyna)⁸.

1. Lata Polski Ludowej (1944–1989)

Polityka przemysłowa okresu Polski Ludowej (1944–1989) wytyczana była przez plany wieloletnie i korygowana pod wpływem niezdolności systemu gospodarki centralnie kierowanej do osiągnięcia założonych proporcji wzrostu. Punktem odniesienia były przede wszystkim doświadczenia radzieckie, nawet jeżeli starano się wypracować w wybranych okresach specyficznie polski wariant „realnego socjalizmu”. Szły z tym w parze problemy wynikłe z przyjęcia „socjalistycznej industrializacji”, dającej priorytet przemysłowi środków produkcji. Były to m.in. wysoka kapitałochłonność i niższe od zakładanych efektywność inwestycji i tempo postępu technicznego. Niezmiernie stawało się też przeorientowanie raz przyznanych preferencji strukturalnych – przemysł środków produkcji i górnictwo stały się silnymi grupami nacisku wewnątrz systemu, zapewniającymi sobie odpowiedni udział w nakładach inwestycyjnych, co upośledzało produkcję sferę konsumpcji i pośrednio prowadziło do napięć i protestów społecznych. Niezależnie od ograniczeń systemowych, trzeba wspomnieć o korzystnym efekcie przesunięcia granic na zachód, skutkującego wzrostem znaczenia przemysłu w gospodarce kraju.

⁷ J. Luszczewicz, *Druga Rzeczpospolita...*, op.cit., s. 168–171, 176–178; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999, s. 290–297, 316–317.

⁸ J. Luszczewicz, *Interwencjonizm państwowy w latach trzydziestych XX wieku: przypadki Wielkiej Brytanii i Francji*, [w:] *Od Wielkiego Kryzysu Gospodarczego do Wielkiego Kryzysu Finansowego*, red. J. Kaliński, M. Zalesko, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009, s. 146–147.

Przejęcie kontroli nad krajem przez komunistów z PPR, najsilniej ze wszystkich stronnictw politycznych akcentujących potrzebę industrializacji, dawało im też władzę w zakresie polityki przemysłowej. Od grudnia 1944 r. sprawy zarządzania przemysłem znalazły się w większości w gestii kierowanego przez Hilarego Minca Ministerstwa Przemysłu⁹. Aparat ministerstwa i podległych mu centralnych zarządów przemysłu (CZP) od początku był kontrolowany przez PPR. W miarę upływu czasu stan ten utrwał się. W 1948 r. w przypadku szczebla CZP 13 na 17 dyrektorów naczelnych należało do PPR, a członkami partii byli wszyscy kierownicy personalni¹⁰. Wpływy PPR były równoważone częściowo przez dominację PPS w kierowanym przez Czesława Bobrowskiego Centralnym Urzędzie Planowania, trwającą do tzw. dyskusji CUP-owskiej z lutego 1948 r. Przejściowy charakter okresu konsolidacji władzy komunistów w latach 1945–1948 i zniszczenia wojenne powodowały, że przyspieszenie industrializacji musiało poczekać.

Przemysł polski jeszcze przed wojną był w znacznym stopniu zetatyzowany, dokonane po wyzwoleniu przejęcie mienia niemieckiego i objętych opuszczonych zakładów prywatnych zarządem państwowym zwiększyły rolę państwa w przemyśle. Ustawa nacjonalizacyjna z 3 stycznia 1946 r. głównie sankcjonowała faktyczne zmiany z lat 1944–1945. Upaństwowiono ostatecznie mienie niemieckie, wszystkie przedsiębiorstwa w 17 gałęziach uznanych za szczególnie ważne oraz przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 50 robotników na zmianę w pozostałych branżach. W efekcie w 1946 r. udział sektora państwowego w zatrudnieniu w przemyśle (bez drobnego rzemiosła) wynosił 81,8%, podczas gdy udział sektora prywatnego osiągnął 10,6%. W 1948 r. przemysł państwowy zatrudniał już 88% pracowników przemysłowych¹¹. Oznaczało to prawie pełną kontrolę PPR nad produkcją przemysłową jeszcze przed przyspieszeniem industrializacji. Kontrola partii komunistycznej nad przemysłem poprzez system tzw. nomenklatury przetrwała właściwie do końca ustroju.

Gros nakładów inwestycyjnych w latach 1945–1947 było kierowanych na odtworzenie zniszczonej infrastruktury komunikacyjnej i komunalnej, w drugiej kolejności nakłady trafiały do przemysłu. W państwowym planie inwestycyjnym na 3 ostatnie kwartały 1946 r. udział przemysłu w ostatecznej realizacji planu wyniósł 29,2%, podczas gdy łączne nakłady na komunikację, łączność, żeglugę i porty skomsumowały 41% rzeczywistych wydatków¹². Większą zmianę widać dopiero w planie

⁹ J.W. Gołębiowski, *Nacjonalizacja przemysłu w Polsce*, Książka i Wiedza, Warszawa 1965, s. 174–177.

¹⁰ J. Chumiński, *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego 1944–1956*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 123.

¹¹ J. Kaliński, *Polityka gospodarcza Polski w latach 1948–1956*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987, s. 22; Rocznik Statystyczny 1948, GUS RP, Warszawa 1949, s. 61 i obliczenia na tej podstawie.

¹² Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 20 września 1946 r. – o planowaniu inwestycji oraz o planie finansowania inwestycji na okres od 1 kwietnia do 31 grudnia 1946 r. (Dz.U.R.P. Nr 56, poz. 318), CUP,

inwestycyjnym na 1948 r. – udział przemysłu w planie miał sięgnąć 36,6%, a w trakcie realizacji wykonanie sięgnęło 44%. Zbliżone proporcje odnotowano w 1949 r. przy dużym wzroście nakładów i zwrocie w stronę typowej dla gospodarki radzieckiej dominacji przemysłu ciężkiego, górnictwa i energetyki¹³. W sumie okres planu trzyletniego (1947–1949) odznaczał się wyraźnym zwrotem proindustrializacyjnym, który umożliwił przejście do industrializacji typu radzieckiego w planie sześciolletnim (1950–1955).

Plan sześciolletni opracowywany był w nowym układzie instytucjonalnym – ustawą z 10 lutego 1949 r. zastąpiono charakteryzujący się ograniczonymi kompetencjami CUP, Państwową Komisją Planowania Gospodarczego, której przewodniczącym został Hilary Minc. Produkcja przemysłowa miała wzrosnąć w 1955 r. w stosunku do 1949 r. o 158% (produkcja przemysłu wielkiego i średniego o 136%). Na początku 1951 r. pojawiły się korekty już ustalonego planu, zwiększające preferencje dla przemysłu ciężkiego i zbrojeniowego, a także dodatkowe nakłady na rozbudowę infrastruktury transportowej na linii wschód–zachód, co wynikało z radzieckich planów na wypadek wojny w Europie. Zdestabilizowało to proces inwestycyjny i upośledziło przemysł środków konsumpcji¹⁴.

W planie rocznym na 1952 r. udział przemysłu w inwestycjach przekroczył 48%, a udział przemysłu środków produkcji w nakładach na przemysł sięgnął prawie 85%. W rzeczywistości udział przemysłu skoczył do 54,2%¹⁵. Oznaczało to wypieranie innych zadań przez inwestycje przemysłowe w trakcie realizacji planu i wyższą od zakładanej ich kapitałochłonność. Jednocześnie dezorganizacja procesu inwestycyjnego przyczyniła się do mniejszej od zakładanej produkcji i szybkiego pogorszenia kooperacji w przemyśle, skutkującego niedoborami w zaopatrzeniu i przestojami zakładów produkcyjnych.

Po śmierci Stalina przyszedł czas na krytyczną analizę realizacji planu i jego niektórych założeń, bez naruszania jego podstawowych kierunków. IX Plenum KC PZPR z października 1953 r. dokonało pewnego zwrotu prokonsumpcyjnego, jednak bez reorientacji procesu inwestycyjnego – zapowiadano jedynie zrównanie temp wzrostu nakładów na grupy dóbr A i B. Pogłębienie zmian przyniósł II Zjazd PZPR z marca 1954 r. oznaczający powrót do pierwotnych proporcji planu sześciolletniego, a także przyjęcie czasowych preferencji dla grupy B. W efekcie przyhamowania

Warszawa 1947, druk powielony ze zbiorów Biblioteki SGH, s. 6–7, aneks statystyczny po s. 142 i obliczenia na tej podstawie.

¹³ J. Kaliński, *Polityka gospodarcza...*, *op.cit.*, s. 52–57; *Plan Inwestycyjny na rok 1949. Wojewódzkie Plany Regionalne*, CUP, Warszawa, b.r.w., zestawienie zbiorcze bez paginacji i obliczenia na jego podstawie.

¹⁴ J. Kaliński, *Polityka gospodarcza...*, *op.cit.*, s. 59–79.

¹⁵ *Ibidem*, s. 80–81.

ekspansji inwestycyjnej stopniowo malał udział przemysłu w nakładach. W 1955 r. wyniósł on 46%¹⁶.

Zwrot zapoczątkowany na IX Plenum był jednak traktowany jako przejściowy manewr i plan na 1956 r. znów zakładał wyższe tempo wzrostu produkcji w grupie A niż B¹⁷. W efekcie doszło do wybuchu społecznego w Poznaniu w czerwcu 1956 r.

Patrząc na plan sześcioletni wypada podkreślić niezrealizowanie założeń dotyczących poziomu życia ludności. Z drugiej strony udało się bardzo rozbudować przemysły chemiczny, maszynowy i metalowy (ten głównie w wyniku koncentracji nakładów na zbrojenia), w mniejszym stopniu hutnictwo. Zbyt wolno rozwijano górnictwo i energetykę, co wywołało napięcia w bilansie energetycznym kraju. Duże rozbieżności w stosunku do założeń planu zanotowano w rozmieszczeniu przestrzennym inwestycji. Dużo więcej niż zakładano trafiło do Warszawy i na Śląsk, a także do województwa rzeszowskiego. Działo się tak kosztem pozostałych części kraju¹⁸.

Do dużych zmian w systemie gospodarczym kraju, oraz w zakresie celów polityki gospodarczej, doszło po dojściu Władysława Gomułki do władzy w październiku 1956 r. Zlikwidowano PKPG, zastępując ją znacznie słabiej umocowaną Komisją Planowania przy Radzie Ministrów i zmniejszając stopień szczegółowości planów. Zlikwidowano w 1958 r. centralne zarządy przemysłu, które w warunkach rozdrabniania struktury resortowej ministerstw przemysłowych po 1950 r. przeszły proces swoistego rozmnażania się przez podział. W miejsce 17 CZP z końca lat 40., w końcu 1956 r. funkcjonowało ich ponad 160. Traktowane jako zbędne ogniwo w dyskusji popaździernikowej, zostały zastąpione teoretycznie dobrowolnymi zjednoczeniami, które potem szybko przekształciły się w struktury kontrolujące całe branże przemysłu.

Pierwsze lata rządów Gomułki przyniosły szybką poprawę warunków życia ludności, pod pewnymi względami największą w całym czasie istnienia PRL. Ceną było spowolnienie wzrostu inwestycji. W planie na lata 1956–1960 kończono głównie inwestycje z planu sześcioletniego (Huta Warszawa, elektrownie, początek wydobywania węgla w Rybnickim Okręgu Węglowym, pierwsza kopalnia odkrywkowa w zagłębiu konińskim). Dużo lepsze były proporcje przestrzenne realizacji planu¹⁹.

Wraz z decentralizacją kompetencji osłabieniu uległa spójność polityki państwa. Między Narodowym Planem Gospodarczym na 1955 r. a NPG na 1957 r. znikły zadania dla szczebla pośredniego między resortami a przedsiębiorstwami. Dezagregacja planu państwowego kończyła się na szczeblu resortów, pojawiło się zjawisko samodzielnej polityki resortowej, nasilił się przetarg planistyczny, będący nieodłączną

¹⁶ *Ibidem*, s. 88–89.

¹⁷ *Ibidem*, s. 96–97.

¹⁸ *Ibidem*, s. 99–109; T. Lijewski, *Uprzemysłowienie Polski 1945–1975*, PWN, Warszawa 1978, s. 10–13.

¹⁹ *Ibidem*, s. 13–15.

cechą gospodarki centralnie kierowanej. Najsilniejszą pozycję miał resort górnictwa i energetyki oraz lobby przemysłu maszynowego²⁰.

Polityka w całej dekadzie lat 60. w dużej mierze została zdeterminowana przez rezygnację w styczniu 1960 r. z założeń wypracowanych w studium planu perspektywicznego powstałym pod kierunkiem prof. Michała Kaleckiego w KPRM, oznaczających lepsze bilansowanie planów przy mniejszym udziale inwestycji i mniejszym tempie wzrostu. Zwyciężyła koncepcja reprezentowana przez tzw. praktyków (zwłaszcza Eugeniusza Szyra). W jej myśl należało maksymalizować za wszelką cenę tempo wzrostu, co było charakterystyczne dla wszystkich krajów o gospodarce centralnie kierowanej. Tendencja do przyspieszania wzrostu przez zwiększanie nakładów inwestycyjnych była widoczna zresztą już wcześniej, kiedy od wiosny 1957 r. KPRM zwiększała w poszczególnych branżach przemysłu poziom inwestycji przewidzianych na lata 1958–1960, by się częściowo wycofać na jesieni, ze względu na braki materiałów budowlanych i ujemny bilans handlu zagranicznego z krajami kapitalistycznymi²¹.

W pierwszej połowie lat 60. władze dokonały kapitałochłonnych inwestycji w eksploatację niewykorzystanych złóż surowców. Nadrobiono zaległości w energetyce, duże inwestycje przyciągnął też przemysł materiałów budowlanych. Największą inwestycją pięciolatki, oznaczającej też wielką zmianę jakościową w strukturze gospodarczej kraju, była budowa rafinerii ropy w Płocku, korzystającej z budowanego równoległe Rurociągu Przyjaźń. W efekcie wzrastała dysproporcja między tempami wzrostu produkcji wyrobów grupy A i B. Zamiast początkowo zakładanego zbliżonego wzrostu produkcji obu grup ustalono 56% zwiększenia produkcji grupy A i tylko 42% grupy B. Jeszcze gorsze były wyniki realizacji planu – wspomniane tempa wyniosły odpowiednio 59,5% i 37,1%²².

W efekcie braku dalej idących zmian systemowych układ i struktura uchwalonego dopiero w 1966 r. planu na lata 1966–1970 były bardzo zbliżone do tych z planu na lata 1961–1965. Jeszcze w lutym 1964 r. przyjęto wariant planu zakładający znacznie większe wartości inwestycji, zatrudnienia i produkcji niż w wariantcie początkowym²³. Znow nacisk na dynamizację rozwoju okazał się silniejszy od dążeń do bilansowania planów.

W latach 1966–1970 zrealizowano pierwsze kopalnie miedzi w KGHM, uruchomiono hutę aluminium w Koninie. Rozbudowano znacząco kombinat siarkowy

²⁰ A. Karpiński, *40 lat planowania w Polsce. Problemy, ludzie, refleksje*, PWE, Warszawa 1986, s. 84–87, 140–142; W. Brus, K. Łaski, *Od Marksa do rynku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 61–63.

²¹ A. Karpiński, *40 lat...*, *op.cit.*, s. 120–124; Protokoły z posiedzeń Prezydium Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, AAN, KPRM, 816/1, *passim*.

²² *Ibidem*, s. 124–126, 129; J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989; Przemiany strukturalne*, PWE, Warszawa 1995, s. 106–107.

²³ A. Karpiński, *40 lat...*, *op.cit.*, s. 136, 142–144.

koło Tarnobrzegu, zagłębia koło Konina i Rybnika, uruchomiono elektrownie Pątnów i Łaziska²⁴.

Druga połowa lat 60. stała się okresem zwiększonych zakupów licencji w krajach kapitalistycznych, co wskazywało na dostrzeżenie przez władze pogłębiania się luki technologicznej między RWPG i Zachodem. Z reguły kupowano rozwiązania technologiczne do produkcji podzespołów, z których konstrukcją nie radziło sobie rodzime zaplecze technologiczne. Po raz pierwszy plan zakupów licencyjnych, opracowany przez Komitet Nauki i Techniki, został umieszczony jako załącznik w planie pięcioletnim. Zawierał 203 tematy zakupów, zakupiono w omawianym okresie 109 licencji (70% z nich trafiło do przemysłu maszynowego, 27% do chemicznego)²⁵.

Już w latach 1966–1967 zauważono, że czynnikiem limitującym wielkość zakupów licencji nie jest wysokość opłat licencyjnych, ale koszt importu niezbędnych maszyn i urządzeń oraz importu kooperacyjnego. Właśnie one, przekraczając pierwotne założenia, stały się przyczyną spadku zakupów licencji w latach 1969–1970²⁶. Widać było kłopoty, jakie miały stać się udziałem polskiej gospodarki w latach 70., ale traktowano je jako przejściowe.

Niemożność zrealizowania założeń planu na lata 1966–1970 w zakresie poprawy efektywności gospodarowania i pogłębiający się dystans wobec krajów zachodnich skłoniły władze do reorientacji polityki. Zmianom tym towarzyszyły liczne zmiany personalne w elicie władzy oraz przesunięcie głównych ośrodków decyzyjnych w sprawach gospodarczych z rządu i KPRM do KC PZPR. Właściwie od V Zjazdu PZPR z listopada 1968 r. można mówić o realizowaniu polityki tzw. selektywnego rozwoju, oznaczającej preferencje rozwojowe dla wybranych gałęzi przemysłu maszynowego i chemicznego, kosztem kapitałochłonnych branż przemysłu ciężkiego i górnictwa. Osobą, z którą wiązano strategię selektywnego rozwoju, był sekretarz KC Bolesław Jaszczuk²⁷.

Preferencje strukturalne, które zaczęto egzekwować po 1968 r., były rozbieżne z preferencjami radzieckimi, zmienionymi tuż po odsunięciu od władzy Nikity Chruszczowa w 1964 r., oznaczającymi ponowną dynamiczną rozbudowę hutnictwa. Dodatkowo strona Polska zaczęła zgłaszać postulaty daleko idącej reformy Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, co dodatkowo antagonizowało ją z władzami radzieckimi²⁸.

²⁴ T. Lijewski, *op.cit.*, s. 17–19.

²⁵ Zamierzenia w zakresie polityki licencyjnej w latach 1971–1975 na tle dotychczasowych wyników wykorzystania licencji zakupionych w krajach kapitalistycznych, Komitet Nauki i Techniki, maj 1971, AAN, KC PZPR, V/93 (mkf 2916), k. 740–741.

²⁶ *Ibidem*, kk. 742–746.

²⁷ Ł. Dwilewicz, *Polityka selektywnego rozwoju w latach 1968–1970*, [w:] *Nauki ekonomiczno-społeczne i rozwój*, red. K. Żukrowska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 331–352.

²⁸ Propozycje reformy RWPG ze spotkania przywódców polskich i radzieckich w Łańsku 14 stycznia 1968 r.: *Tajne dokumenty Biura Politycznego PRL – ZSRR 1956–1970*, Aneks, Londyn 1998, s. 519–522.

Przygotowaniom do wprowadzenia strategii selektywnego rozwoju towarzyszył szereg zmian w zasadach funkcjonowania przedsiębiorstw w ramach tzw. reformy systemu bodźców materialnego zainteresowania oraz polityka restrykcyjnego ograniczenia nadwyżek popytu na rynku wewnętrznym i deficytu w obrotach z krajami kapitalistycznymi, co doprowadziło do wybuchu społecznego w grudniu 1970 r., upadku Władysława Gomułki, objęcia steru rządów w kraju przez Edwarda Gierka i szybkiej reorientacji polityki gospodarczej.

Szybko zerwano z polityką selektywnego rozwoju, rzucając hasło rozwoju „harmonijnego”. Przez pierwszy rok skupiono się na poprawie warunków życia ludności, ale właściwie począwszy od schyłku 1971 r. zaczęła się ponowna ekspansja inwestycyjna. Było to możliwe wyłącznie dzięki szerokiemu napływowi kredytów zagranicznych, finansujących nie tylko przyrost akumulacji, ale też szybki wzrost konsumpcji. W efekcie zadłużenie zagraniczne Polski osiągnęło w 1975 r. poziom 8,4 mld USD.

Dopływ zewnętrznego finansowania połączony był z napływem zachodnich technologii. Do 1976 r. zakupiono łącznie 412 licencji, które miały przynieść m.in. wzrost produkcji eksportowej pozwalający na spłatę zaciągniętych wcześniej kredytów w ramach koncepcji tzw. samospłaty. Działo się tak mimo wielu ostrzegawczych sygnałów związanych z wdrażaniem licencji pod koniec lat 60.²⁹ Konieczność rozwoju produkcji przemysłowych artykułów konsumpcyjnych i wprowadzenie wielu nowych produktów w tym segmencie przy udziale zachodniego finansowania i myśli technicznej stawały pod znakiem zapytania koncepcję samospłaty.

W zakresie zarządzania przemysłem czasy gierkowskie przyniosły zwycięstwo koncepcji menedżerskich, z decydującą pozycją dyrektora przedsiębiorstwa. Jednocześnie rozpoczęto prace nad reformą zarządzania gospodarką, której efektem było wdrożenie w 1973 r. tzw. reformy WOG (od „wielkie organizacje gospodarcze”), nadającej dużą samodzielność największym przedsiębiorstwom i zjednoczeniom. Po 1976 r. z reformy zaczęto się wycofywać w obliczu monopolistycznych zachowań niektórych WOG-ów i stopniowej dezorganizacji życia gospodarczego.

Druga połowa lat 70. przyniosła załamanie inwestycji i generalny kryzys gospodarczy w kraju. Po 1976 r. ustał również napływ zagranicznych licencji do przemysłu. Zarówno proces inwestycyjny, jak i bieżąca działalność produkcyjna przedsiębiorstw były zakłócanie przez liczne przerwy w dostawach energii elektrycznej. Importowane z Zachodu technologie w warunkach gwałtownego wzrostu cen energii po pierwszym szoku naftowym z 1973 r. stały się mocno przestarzałe, a jednocześnie poziom niezbędnych inwestycji w energetyce okazał się niedoszacowany. W tych latach

²⁹ Szerzej na temat doświadczeń lat 60.: Informacja wstępna o wynikach kontroli w sprawie polityki licencyjnej, NIK, maj 1971, AAN, KC PZPR, V/93 (mkf 2916), k. 757–779.

właściwie skończył się okres „wielkich budów socjalizmu” – nie uruchamiano potem zbyt wielu nowych inwestycji i w miarę możliwości kończono tzw. inwestycje kontynuowane z poprzednich planów wieloletnich. Podobna, choć nie tak drastyczna sytuacja wystąpiła także w innych krajach bloku wschodniego. Wzrost podtrzymywany nakładami inwestycyjnymi nie mógł być kontynuowany w nieskończoność. Zmniejszenie rzeczywistego poziomu inwestycji wskutek kupowania spokoju społecznego podtrzymywaniem poziomu konsumpcji (oficjalne wskaźniki inwestycji były najprawdopodobniej mocno przeszacowane) skutkowało szybkim wygaszeniem wzrostu gospodarczego i wzrostu produkcji przemysłowej³⁰.

Lata 80., w warunkach praktycznego załamania się gospodarki PRL w latach 1979–1982, były okresem walki systemu o przetrwanie. Po raz pierwszy zamknięto część zakładów najbardziej obciążających środowisko naturalne. Największym sukcesem było względne zrównoważenie bilansu energetycznego kraju, przy równoczesnym braku znaczącej poprawy w zakresie energochłonności produkcji. Ze względu na potrzeby bilansu płatniczego, jak i rozwijającej się energetyki, znowu wiodącą branżą stało się wydobywanie węgla. Niemniej dokonano częściowej restrukturyzacji przemysłu, czego efektem był spadek zatrudnienia w przemyśle z 5235 tys. osób w 1980 r. do 4773 tys. w 1989 r.

2. Powrót do gospodarki rynkowej (1989–2018)

Upadek PRL w 1989 r. wiązał się z końcem gospodarki centralnie kierowanej. Reformy wicepremiera Leszka Balcerowicza oznaczały radykalną zmianę polityki państwa. Restrukturyzacja przemysłu musiała ustąpić miejsca bardziej palącym kwestiom stabilizacji makroekonomicznej, zwłaszcza powstrzymaniu galopującej inflacji. Dodatkowo liberalizując w tym czasie gospodarke, zakładano, że kwestię przetrwania i adaptacji przedsiębiorstw rozwiążą mechanizmy rynkowe, które wyeliminują najbardziej nieefektywne zakłady i doprowadzą do pojawienia się niewielkiego bezrobocia. Stąd wprowadzanie antyinflacyjnych rozwiązań utrudniających funkcjonowanie dużych zakładów przemysłowych, likwidacja stosowanych dotychczas dotacji i subwencji. Rozbiciu uległy stare struktury branżowe (od 1982 r. istniejące w formie

³⁰ T. Vonyo, A. Klein, *Why Did Socialism Fail? The Role of Factor Inputs Reconsidered*, University of Warwick, Centre for Competitive Advantage in the Global Economy, „Working Paper” No. 276, March 2016 (revised and resubmitted May 2017), s. 2–25. Według Vonyo i Kleina podstawową przyczyną upadku gospodarek centralnie kierowanych była nie tyle ich niska produktywność, co niezdolność do zapewnienia odpowiedniego przyrostu nakładów czynników produkcji. *Ibidem*.

zrzeszeń), co było wynikiem polityki antymonopolowej. Późniejsze postępowania prywatyzacyjne z reguły dotyczyły pojedynczych zakładów i przedsiębiorstw i oprócz zmiany formy własności miały też zapewnić możliwie dużą konkurencję w skali poszczególnych branż.

Wiodąca rola resortu przekształceń własnościowych, po 1990 r. dokonującego prywatyzacji, oznaczała zdaniem krytyków przemian rezygnację z szerszej strategii polityki przemysłowej, podyktowaną założeniami doktryny liberalnej. Zazwyczaj pomija się w takich przypadkach ograniczone możliwości finansowania budżetowego wybranych branż w danym okresie, charakteryzującym się głębokim niedoborem dochodów państwa³¹. W ramach działań osłonowych w 1991 r. powołano Agencję Rozwoju Przemysłu, mającą wspierać przedsiębiorstwa znajdujące się w kłopotach finansowych, m.in. poprzez system poręczeń kredytowych i aktywnie uczestniczyć w ich restrukturyzacji. W 1993 r. utworzono Fundusz Interwencyjny o podobnych funkcjach co ARP³². Inną kwestią było ostateczne porzucenie aktywnej roli państwa w przyspieszaniu industrializacji, co wynikało z doświadczeń państw rozwiniętych, przechodzących od lat 70. często bolesną restrukturyzację przemysłu i generalną deindustrializację. Do tego dochodził wspomniany priorytet makroekonomicznej stabilizacji, skutkujący decydującą rolą Ministerstwa Finansów w polityce gospodarczej i względnie małej roli Ministerstwa Przemysłu (od 1991 r. Ministerstwa Przemysłu i Handlu), które jeszcze pod koniec lat 80. zastąpiło cały szereg istniejących od lat 50. ministerstw branżowych, będących silną grupą nacisku.

Lata 1990–1991 cechował duży spadek produkcji przemysłowej i zatrudnienia. Nie wynikało to tylko ze zmiany systemu gospodarczego wewnątrz kraju i jego bezpośrednich skutków, ale też z równoczesnego rozpadu powiązań z krajami RWPG i ostatecznego rozwiązania tej organizacji w 1991 r. W przypadku przemysłu najmocniej dotknęła ona przedsiębiorstwa posiadające wieloletnie powiązania kooperacyjne z krajami członkowskimi, zwłaszcza z ZSRR. Biorąc pod uwagę skalę załamania w gospodarce Finlandii, kraju nieprzechodzącym transformacji ustrojowej (spadek PKB o 8% w okresie 1989–1992, ok. 20% spadek zatrudnienia w przemyśle), wyniki polskiego przemysłu mogły być wtedy dużo gorsze³³. Dodatkowo, wraz z końcem zimnej wojny, znacznej redukcji we wszystkich krajach bloku wschodniego uległy wydatki zbrojeniowe³⁴.

³¹ A. Karpiński, S. Paradysz, P. Soroka, W. Żółtkowski, *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce. Losy po 1989 roku zakładów zbudowanych w PRL-u*, Muza SA, Warszawa 2013, s. 66–69.

³² J. Kaliński, *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 40.

³³ W. Kuczyński, *Solidarność w opozycji. Dziennik 1993–1997*, Poltext, Warszawa 2012, s. 47–48.

³⁴ A. Åslund, *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, Warszawa 2010, s. 89–91.

Podkreśla się też, że blisko 50% udział przemysłu w wartości dodanej PKB u prognozy transformacji był znacznie wyższy od analogicznego udziału w krajach wysoko rozwiniętych (gdzie wynosił nie więcej niż 35%). Mieliśmy więc do czynienia ze swego rodzaju anomalią strukturalną, która musiała ulec pewnej redukcji³⁵.

Kłopoty przedsiębiorstw wywołane transformacją prowadziły do zagrożenia utratą płynności i wstrzymywania się z płatnościami, zarówno wobec kooperantów, jak i instytucji publicznych. Skala zatorów finansowych była bardzo duża, a przedsiębiorstwa o największym zadłużeniu z reguły były wspierane przez państwo. Sytuacja taka utrzymywała się przez całą dekadę lat 90., a kres jej położyła dopiero akcesja do UE, kiedy reguły pomocy publicznej zostały określone przez unijną politykę konkurencji³⁶. Wielki przemysł znów okazał się silną grupą interesów, z tym że lobbowano nie o nakłady inwestycyjne, ale raczej o umorzenia zaległości wobec fiskusa lub programy wsparcia chroniące przed masowymi upadłościami.

W sferze przekształceń własnościowych gospodarki rozpoczętych w 1990 r. Polska na tle krajów postkomunistycznych wyróżniała się wiodącą rolą wykupu przedsiębiorstwa przez dyrekcję i pracowników (dotyczy to przede wszystkim okresu do 2002 r.), co przeczy tezie o pomijaniu interesu pracowników w procedurach prywatyzacyjnych. Na tle innych krajów znacznie więcej do powiedzenia mieli pracownicy niższych szczebli – w pozostałych państwach widać było zdecydowaną dominację kadr menedżerskich, poza tym w przypadku prywatyzacji kapitałowej gwarantowano 15% akcji dla pracowników³⁷.

Ze względu na postępy prywatyzacji, a także szybsze tempo wzrostu produkcji w rentowniejszym przemyśle prywatnym, w latach 90. bardzo szybko rosła produkcja sektora prywatnego, przy ujemnym lub wolnym wzroście w przemyśle państwowym. W roku 1996 już 53% produkcji pochodziło z przemysłu prywatnego³⁸. Zmiany trwały dalej – na sektor publiczny w ostatnich latach przypadało niewiele ponad 10% produkcji przemysłowej, resztę wytwarzał sektor prywatny, w którego produkcji blisko połowę stanowiła wytwórczość zakładów z udziałem kapitału zagranicznego³⁹.

Wprowadzona w 1997 r. reforma centrum administracyjnego zastępowała resort przemysłu i handlu resortem gospodarki, a w miejsce Ministerstwa Przekształceń Własnościowych tworzyła Ministerstwo Skarbu. Taki układ resortowy przetrwał do zdobycia władzy przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 r. Różnie oceniano sprawowany

³⁵ M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 199–201.

³⁶ *Ibidem*, s. 80; *Płynność finansowa polskich przedsiębiorstw w okresie transformacji gospodarki*, red. U. Wojciechowska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2001, s. 35–49, 76–77, 306–307.

³⁷ A. Åslund, *op.cit.*, s. 195–204.

³⁸ J. Kaliński, *Transformacja gospodarki...*, *op.cit.*, s. 95–99.

³⁹ Rocznik Statystyczny Przemysłu 2015, GUS, Warszawa 2015, s. 41.

przez Ministerstwo Skarbu nadzór nad przemysłem państwowym, ale faktem pozostaje znacząca poprawa jego rentowności pod koniec rządów SLD po 2003 r. i jej utrzymanie przez kolejne ekipy rządowe, mimo pogorszenia koniunktury wywołanej kryzysem 2008 r.

W zakresie przestrzennej polityki przemysłowej najważniejszym wydarzeniem było tworzenie specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Pierwsza była SSE Euro-Park w Mielcu, powołana w 1995 r., do jesieni 1997 r. powołano jeszcze 16 stref. Po akcesji do UE Polska parokrotnie była w stanie wynegocjować przedłużenie okresu przejściowego dla SSE. W sumie udało się stworzyć w paru miejscach klastry wysoce konkurencyjnego przemysłu (np. fabryki sprzętu elektronicznego wokół Wrocławia, zagłębie przemysłu samochodowego i AGD w Katowickiej SSE, klastr AGD w Łodzi), ale lokowanie SSE w regionach zapóźnionych gospodarczo przynosiło dużo gorsze efekty niż w rozwiniętych. Preferencje podatkowe nie były więc w stanie zniwelować różnic wyjściowych, wynikających z dziedzictwa historii.

Władze państwowe opracowały w latach 90. kilkadziesiąt programów restrukturyzacji poszczególnych branż, natomiast nie zawsze ich realizacja przebiegała zgodnie z zamierzeniami. Częste zmiany rządów uniemożliwiały wypracowanie trwałych koncepcji, stąd np. ocena o braku konkluzji w debacie o polityce przemysłowej i braku konsekwentnej polityki sektorowej⁴⁰. Najkosztowniejszy program zrealizowany został w górnictwie węgla kamiennego przez rząd Jerzego Buzka. Stało się ono jednak trwale niekonkurencyjne, zwłaszcza po kryzysie roku 2008. Niemożność prawidłowej restrukturyzacji można tu przypisać zbyt silnym wpływom związków zawodowych, ogólnej hermetyczności branży wobec osób z zewnątrz oraz czynnikiem obiektywnym, do których należy wyeksploatowanie pokładów i często rekordowe głębokości kopalń.

Jeżeli chodzi o długoterminowe zmiany wywołane transformacją, to należy podkreślić znaczne zmniejszenie zatrudnienia w warunkach stosunkowo dużego wzrostu produkcji. Liczba pracujących w przemyśle spadła z 4773 tys. osób w 1989 r. do 2872 tys. w 2003 r., utrzymując dokładnie ten sam poziom 10 lat później. W 2016 r. wzrosła do 3084 tys.⁴¹ Utrzymywanie się trwałego tempa spadkowego w zatrudnieniu po zakończeniu pierwszej fazy transformacji i w warunkach wzrostu gospodarczego wynikało z tempa restrukturyzacji prywatyzowanych przedsiębiorstw, skutkującego

⁴⁰ A.K. Koźmiński, *Umiejdzynarodowienie polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Gospodarka w okresie przemian*, red. E. Adamowicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1999, s. 132.

⁴¹ A. Karpiński, S. Paradysz, *Rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 1989–2009 w świetle statystyki*, [w:] A. Karpiński et al., *Dwudziestolecie polskich przemian. Konserwatywna modernizacja*, INE PAN, Warszawa 2011, s. 200; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*, GUS, Warszawa 2015, s. 242; *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2017*, GUS, Warszawa 2017, s. 124.

wzrostem wydajności, oraz z opóźnienia masowych zwolnień przez okresy przejściowe zawarte w umowach prywatyzacyjnych. Nie oznaczało to równie wielkiego spadku znaczenia przemysłu w gospodarce, o czym świadczy wciąż stosunkowo wysoki udział w strukturze zatrudnienia (spadek z 27,2% do 21,0% w okresie 1989–2009 i do 20,3% w 2016 r.)⁴². Stabilizacji po spadkach lat 90. uległ udział wartości dodanej przemysłu w tworzeniu PKB. W latach 2000 i 2007 wynosił on tyle samo – 21,4%. W 2016 r. wyniósł 23,1%⁴³.

Najsilniej dotknięte deindustrializacją były górnictwo i hutnictwo, ale ucierpiały też przemysł elektroniczny, spożywczy i budowy maszyn. Duże straty poniósł przemysł włókienniczy, cały czas malało znaczenie przemysłu zbrojeniowego. Ze względu na przewrót technologiczny upadł cały przemysł wydobywania siarki. Bez strat przez transformację przeszły energetyka, przetwórstwo ropy naftowej oraz wydobycie ropy i gazu. W sumie można mówić o utrzymaniu się prymatu przemysłów maszynowego, chemicznego i spożywczego oraz spadku znaczenia górnictwa i przemysłu lekkiego.

Niezaprzeczalnym sukcesem było natomiast uzyskanie przez polski przemysł trwałej konkurencyjności międzynarodowej i dynamiczny wzrost eksportu jego wyrobów. Korzystnie zmieniła się struktura produkcji. Jeśli w 2007 r., tuż przed kryzysem finansowym, wielkość produkcji sprzedanej ogółem wynosiła 271,8% poziomu z 1990 r., to w przypadku górnictwa było to zaledwie 70,5%, wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę 123,9%, a w przypadku przemysłu przetwórczego – 324,3%. Oznaczało to średnie tempo wzrostu tego ostatniego na poziomie 7,2%. W okresie spowolnienia wzrostu produkcji przemysłowej w latach 2010–2016 dalej rosło znaczenie przemysłu przetwórczego. Wzrost produkcji sprzedanej wyniósł wówczas łącznie 25,1%, podczas gdy w przemyśle przetwórczym sięgnął 30,8%. Świadczy to o przemianach strukturalnych i relatywnie coraz mniejszym obciążeniu dla środowiska w przeliczeniu na jednostkę produkcji. Zmniejszyła się szkodliwa dla środowiska produkcja górnicza i bardzo nieznacznie wzrosło zapotrzebowanie na energię i wodę⁴⁴.

Od 1991 r. gospodarka polska nie odnotowała spadku PKB, utrzymując względnie dobre średnie tempo wzrostu. Produkcja przemysłowa charakteryzowała się większymi wahaniami wzrostu niż sam PKB, ale też wiązały się z tym okresy jej przyspieszonego wzrostu. Nie można więc mówić o ciągłości tendencji deindustrializacyjnej. Okresami przyspieszonego wzrostu produkcji przemysłowej były lata 1992–1997, kiedy to tempo jej wzrostu wyprzedzało wzrost całego PKB. Podobnie było w roku

⁴² A. Karpiński, S. Paradysz, *op.cit.*, s. 200; Mały Rocznik... 2017, *op.cit.*, s. 124.

⁴³ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008, GUS, Warszawa 2008, s. 687; Mały Rocznik... 2017, *op.cit.*, s. 395.

⁴⁴ Rocznik Statystyczny... 2008, *op.cit.*, s. 498; Mały Rocznik... 2017, *op.cit.*, s. 295.

2000 oraz w latach 2003–2007, 2010–2011 i 2014–2015. Uwagę zwraca jednak spowolnienie tempa wzrostu produkcji przemysłowej po 2007 r. oraz jedyne po 1991 r. załamanie produkcji przemysłowej w ujęciu rocznym w 2009 r. w wyniku globalnego kryzysu finansowego. Przemysł był więc tym sektorem gospodarki, który poniósł dużą część kosztów kryzysu⁴⁵.

Rok 2015 i zmiana ekipy rządzącej przyniosły zapowiedzi daleko idących zmian w polityce gospodarczej, idących w kierunku częściowej etatyzacji gospodarki i aktywnej polityki przemysłowej, zwłaszcza w odniesieniu do szeroko pojętego przemysłu środków transportu. Punktem odniesienia, przynajmniej w sferze deklaracji, są osiągnięcia przedwojenne i polityka Eugeniusza Kwiatkowskiego. Na ile uda się zrealizować ogłoszony program, pokaże czas.

Podsumowując opis trzech okresów w dziejach przemysłu polskiego, wypada stwierdzić, że o ile Polska przedwojenna zwróciła się wreszcie ku industrializacji pod wpływem doświadczeń zachodnich, o tyle zamiarów tych nie zdążyła w pełni zrealizować. Industrializacji, będącej warunkiem modernizacji, dokonano wreszcie w Polsce Ludowej, głównie pod wpływem doświadczeń radzieckich, ale z upływem lat Zachód znów stawał się głównym punktem odniesienia. Efektem takich warunków procesu uprzemysłowienia było zaburzenie proporcji strukturalnych z nadmierną rolą przemysłu środków produkcji, nadreprezentacją branż nienowoczesnych oraz pogłębiającą się luką technologiczną. Zbyt długie utożsamianie uprzemysłowienia z nowoczesnością doprowadziło też do zbyt dużej roli przemysłu w gospodarce. Niemożność kontynuowania wzrostu inwestycji i *de facto* bankructwo kraju doprowadziły ostatecznie do transformacji systemowej, gdzie przemysł poddano prywatyzacji i bolesnej restrukturyzacji, częściowo również odzwierciedlającej procesy zachodzące wcześniej na Zachodzie. Mimo zamknięcia dużej liczby zakładów, sektor przemysłowy dalej odgrywa dużą rolę w życiu gospodarczym kraju, odzyskując przy tym konkurencyjność międzynarodową.

⁴⁵ J. Kaliński, *Transformacja gospodarki...*, *op.cit.*, s. 96; Rocznik Statystyczny... 2008, *op.cit.*, s. 498; Rocznik Statystyczny RP 2015, *op.cit.*, s. 505; Mały Rocznik... 2017, *op.cit.*, s. 295.

Polish state policy on industry between 1918 and 2018

The paper deals with the Polish industrial policies and the development of Polish industry during the last hundred years. In the interwar period, the turn towards the state's active policy in the industry took place under Deputy Prime Minister Eugeniusz Kwiatkowski. The most intensive state-sponsored industrialization took place. However, under the communist rule, especially the three decades between 1948 and 1978 the situation changed radically along with the systemic transformation. The end of communist-era dogmas associated with central planning was accompanied by a universal tendency towards industrial restructuring, lasting in developed countries since the 1970s. Despite heavy losses in industrial employment, the restructuring process can be viewed as successful, especially in terms of international competitiveness.

Keywords: economic history of Poland, industrial policy, industry in Poland, Poland in the 20th century, state interventionism, central planning, systemic transformation

Literatura

1. Åslund A., *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, Warszawa 2010.
2. Bałtowski M., Miszewski M., *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
3. Berend I., *Decades of Crisis. Central and Eastern Europe before World War II*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London 1998, wersja na czytnik Kindle, 54–55%.
4. Brus W., Łaski K., *Od Marksa do rynku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
5. Chumiński J., *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego 1944–1956*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
6. Deszczyński M.P., Mazur W., *Na krawędzi ryzyka. Eksport polskiego sprzętu wojskowego w okresie międzywojennym*, Neriton, Warszawa 2004.
7. Dwilewicz Ł., *Polityka selektywnego rozwoju w latach 1968–1970*, [w:] *Nauki ekonomiczno-społeczne i rozwój*, red. K. Żukrowska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 331–352.
8. Eichengreen B., *Hall of Mirrors*, Oxford University Press, Oxford–New York 2015.
9. Findlay R., O'Rourke K.H., *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2007.

10. Gołębiowski J.W., *Nacjonalizacja przemysłu w Polsce*, Książka i Wiedza, Warszawa 1965.
11. Informacja wstępna o wynikach kontroli w sprawie polityki licencyjnej, NIK, maj 1971, AAN, KC PZPR, V/93 (mkf 2916), k. 757–779.
12. Kaliński J., *Gospodarka Polski w latach 1944–1989; Przemiany strukturalne*, PWE, Warszawa 1995.
13. Kaliński J., *Polityka gospodarcza Polski w latach 1948–1956*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987.
14. Kaliński J., *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
15. Karpiński A., *40 lat planowania w Polsce. Problemy, ludzie, refleksje*, PWE, Warszawa 1986.
16. Karpiński A., Paradysz S., *Rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 1989–2009 w świetle statystyki*, [w:] A. Karpiński et al., *Dwudziestolecie polskich przemian. Konserwatywna modernizacja*, INE PAN, Warszawa 2011.
17. Karpiński A., Paradysz S., Soroka P., Żółtkowski W., *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce. Losy po 1989 roku zakładów zbudowanych w PRL-u*, Muza SA, Warszawa 2013.
18. Koźmiński A.K., *Umiejdzynarodowienie polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Gospodarka w okresie przemian*, red. E. Adamowicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1999.
19. Kuczyński W., *Solidarność w opozycji. Dziennik 1993–1997*, Poltext, Warszawa 2012.
20. Landau Z., Tomaszewski J., *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999.
21. Lijewski T., *Uprzemysłowienie Polski 1945–1975*, PWN, Warszawa 1978.
22. Luszniwicz J., *Druga Rzeczpospolita. Wzrost podporządkowany integracji i modernizacji gospodarczej*, [w:] *Polskie osiągnięcia gospodarcze. Perspektywa historyczna*, red. J. Kaliński, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
23. Luszniwicz J., *Interwencjonizm państwowy w latach trzydziestych XX wieku: przypadki Wielkiej Brytanii i Francji*, [w:] *Od Wielkiego Kryzysu Gospodarczego do Wielkiego Kryzysu Finansowego*, red. J. Kaliński, M. Zalesko, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009.
24. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2017, GUS, Warszawa 2017.
25. *Plan Inwestycyjny na rok 1949. Wojewódzkie Plany Regionalne*, CUP, Warszawa, b.r.w.
26. *Płynność finansowa polskich przedsiębiorstw w okresie transformacji gospodarki*, red. U. Wojciechowska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2001.
27. Podolska-Meducka A., *Polskie ustawodawstwo kartelowe w latach 1918–1939*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
28. Protokoły z posiedzeń Prezydium Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, AAN, KPRM, 816/1.

29. Rocznik Statystyczny 1948, GUS RP, Warszawa 1949.
30. Rocznik Statystyczny Przemysłu 2015, GUS, Warszawa 2015.
31. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008, GUS, Warszawa 2008.
32. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015, GUS, Warszawa 2015.
33. Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 20 września 1946 r. – o planowaniu inwestycji oraz o planie finansowania inwestycji na okres od 1 kwietnia do 31 grudnia 1946 r. (Dz.U.R.P. Nr 56, poz. 318), CUP, Warszawa 1947, druk powielony ze zbiorów Biblioteki SGH, s. 6–7.
34. *Tajne dokumenty Biura Politycznego PRL – ZSRR 1956–1970*, Aneks, Londyn 1998.
35. Kaliński J., *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
36. Vonyo T., Klein A., *Why Did Socialism Fail? The Role of Factor Inputs Reconsidered*, University of Warwick, Centre for Competitive Advantage in the Global Economy, „Working Paper” No. 276, March 2016 (revised and resubmitted May 2017), s. 2–25.
37. Zamierzenia w zakresie polityki licencyjnej w latach 1971–1975 na tle dotychczasowych wyników wykorzystania licencji zakupionych w krajach kapitalistycznych, Komitet Nauki i Techniki, maj 1971, AAN, KC PZPR, V/93 (mkf 2916), k. 740–741.