

*Jerzy Bieliński*

# Polityka przemysłowa a rozwój sektora okrętowego

Jednym z podstawowych elementów zarządzania strategicznego jest analiza otoczenia. W ramach otoczenia przedsiębiorstwa lub sektora przedmiotem oceny jest wpływ polityki państwa na funkcjonowanie przedsiębiorstwa lub sektora. Są sektory, w których wpływ tej polityki jest niewielki, są jednak sektory, gdzie oddziaływanie państwa jest niezwykle istotne i w znacznej mierze kształtuje sytuację w sektorze. Dzieje się tak w skali globalnej, jak i w skali pojedynczego państwa.

Do sektorów, w których polityka państwa istotnie wpływa na jego funkcjonowanie, należy m.in. sektor okrętowy. Przedmiotem artykułu jest ocena, jaką rolę w rozwoju sektora okrętowego odgrywała i odgrywa polityka przemysłowa – zarówno na świecie, jak i w Polsce.

## Polityka przemysłowa a rozwój sektora na świecie

### Diagnoza sytuacji światowego przemysłu okrętowego

**P**rzemysł okrętowy jest przemysłem wrażliwym na zmiany koniunktury na świecie, a zmiany wielkości zapotrzebowania na statki i produkcji okrętowej mają charakter cykliczny o dość dużej amplitudzie zmian. Koniec lat dziewięćdziesiątych jest okresem istotnego wzrostu produkcji okrętowej. Portfel zamówień na statki ma od kilku lat tendencję rosnącą i wynosił (stan na koniec roku): 1997 – 56,6 mln GT, a 1998 – 57,4 mln GT i był największy od dwudziestu lat. Po pewnym obniżeniu się wielkości nowych zamówień w końcu 1998 roku i na początku 1999, w trzecim kwartale 1999 roku ponownie ich wielkość dynamicznie wzrosła.

Wielkość światowej produkcji okrętowej utrzymuje się w latach 1996–1998 na wysokim poziomie ok. 25 mln GT rocznie.

Te korzystne procesy aktualnego rozwoju produkcji okrętowej wiążą się także ze zjawiskami negatywnymi. Do tego typu zjawisk należy zaliczyć fakt występowania niezwykle **niskich cen na statki**. W 1998 roku w stosunku do 1997 indeks cen dla wszystkich typów statków wykazał 17-proc. spadek (dotychczas najniższy – 9-proc. był w 1992 roku). Choć w ostatnim okresie, w trzecim kwartale 1999 roku po długim okresie tendencji spadkowej ceny

na statki zaczęły rosnać. Jest to tendencja oczekiwana od kilku lat i należy mieć nadzieję, że utrzyma się ona w dłuższym okresie.

Do zdecydowanie negatywnych cech obecnego stanu w światowym przemyśle okrętowym należy także nadwyżka podaży nad popytem. Nadwyżka zdolności produkcyjnej sięga nawet 40%. Mimo świadomości istnienia nadwyżki, zdolność produkcyjna stoczni świata zwiększa się.

Negatywne procesy, zwłaszcza związane z **nadwyżką podaży nad popytem**, a co za tym idzie z nieuczciwą konkurencją w skali świata, powodują, że zarówno organizacje międzynarodowe, jak i poszczególne państwa podejmują działania w celu wyeliminowania tego zjawiska.

### Pomoc państwowa dla stoczni w świecie

**I**nterwencjonizm państwowy w przemyśle okrętowym jest niemal immanentną cechą funkcjonowania tego sektora gospodarczego. Jest on powszechnie stosowany w różnorodnych formach.

Wysiłki krajów zrzeszonych w OECD i Unii Europejskiej zmierzają od wielu lat do ograniczenia różnych form interwencjonizmu państwowego w przemyśle stoczniowym. Jednocześnie kraje należące do tych organizacji podejmują decyzje o pomocy dla swych przemysłów krajowych.

**Kraje OECD** podjęły już dziewięć lat temu działania ograniczające interwencjonizm państwowy przez negocjacje „Porozumienia respektującego normalne warunki konkurencji w komercyjnym przemyśle budowy i remontu statku”. Porozumienie to podpisane zostało w grudniu 1994 r. przez Japonię, Koreę Płd., Stany Zjednoczone, kraje Unii Europejskiej oraz Norwegię. Porozumienie zakładało zniesienie subwencjonowania przemysłu okrętowego oraz zakazywało udzielania na preferencyjnych warunkach kredytów na budowę statków. Porozumienie miało zacząć obowiązywać od 1 stycznia 1996 roku, ale nie zostało ratyfikowane przez Stany Zjednoczone. Okazało się, że dla wielu krajów takie stanowisko Stanów Zjednoczonych było na „rękę” i nie były one zainteresowane wejściem w życie tego porozumienia<sup>1)</sup>. Wobec fiaska wdrożenia porozumienia OECD poszczególne kraje stosują własne formy pomocy dla krajowych stoczni.



**Światowy rynek okrętowy** w latach dziewięćdziesiątych uległ podziałowi na cztery podstawowe grupy producentów. Są nimi: Japonia, Korea, kraje Europy Zachodniej i Północnej oraz pozostałe kraje. Japonia i Korea zdominowały światowy przemysł okrętowy stanowiąc ok. 70% jego potencjału<sup>2)</sup>. Przejęcie przez Japonię, Koreę, a także Chiny i Tajwan podstawowej części produkcji okrętowej – przy istnieniu znacznych przewag konkurencyjnych tych krajów – stwarza niekorzystną sytuację dla świata. Kraje te decydują o rozwoju sektora, stosując własne instrumenty polityki przemysłowej i nie zawsze liczą się z powstającymi z reguły w Europie rozwiązaniami globalnymi.

### Polityka przemysłowa a rozwój sektora w Azji

**J**aponia od wielu lat utrzymuje czołową pozycję w światowym budownictwie okrętowym. Jej udział w światowej produkcji okrętowej w 1998 roku wynosił aż 42% łącznie zbudowanych statków w tonach brutto, zwanych w skrócie – GT. Japonia utraciła jednak pierwsze miejsce w rankingu krajów wiodących w przemyśle okrętowym pod względem posiadanego portfela zamówień (na rzecz Korei). Zdecydowanie zmniejszyła się rentowność stoczni japońskich. Według danych za 1998 rok obrachunkowy, tylko dwie spośród sześciu największych stoczni uzyskało wzrost zysków, pozostałe miały rezultaty gorsze niż w 1997 roku. Jednym z kluczowych czynników, który zadecydował o zmianach w przemyśle okrętowym Japonii, był kurs jena w stosunku do dolara.

Drugim światowym potentatem przemysłu okrętowego była **Korea** (udział w światowej produkcji okrętowej w 1998 wg GT – 29%). Portfel zamówień stoczni koreańskich (wobec poprzedniej intensywnej kontrakcji) przekroczył 20 mln. Zmiany kursu wona do dolara na przełomie 1997 i 1998 roku istotnie wpłynęły na poziom oferowanych przez te stocznie cen statków. Według ocen ekspertów europejskich, Koreańczycy stosują dumpingowe ceny na statki sprzedając je tylko po kosztach włożonych materiałów. Przykład: w marcu 1999 r. Koreańczycy oferowali możliwość zakontraktowania kontenerowca 5500 TEU za 55 mln USD, podczas gdy w 1998 roku proponowali mniejszy kontenerowiec 4800 TEU za 80 mln USD.

Możliwość tak drastycznego obniżenia cen spowodowana jest między innymi uzyskaną przez Koreę pomocą w wysokości 58 miliardów dolarów od Międzynarodowego Funduszu Walutowego w celu zapobieżenia kryzysowi gospodarczemu.

Pożyczka ta przeznaczona była na reformy makroekonomiczne oraz reformy strukturalne, w tym między innymi na ratowanie sytuacji w największych koreańskich konglomeratach zwanych czebolami. W czebolach skoncentrowany jest niemal cały

przemysł okrętowy. Trudności gospodarcze czeboli decydują o sytuacji w przemyśle okrętowym.

**Pomoc dla przemysłu okrętowego w Japonii i Korei** realizowana jest w ramach kompleksowej polityki wobec gospodarki morskiej. Główne elementy tej polityki związane są z zaangażowaniem banków w gwarantowanie finansowania produkcji okrętowej. Stocznie, wchodzące najczęściej w skład dużych grup kapitałowych, otrzymują również pomoc ze źródeł niepaństwowych (subwencje wewnętrzne).

Korea, według opinii ekspertów europejskich, stosuje szeroki zakres pomocy polegający między innymi na tym, że stocznie koreańskie, mimo że są nadmiernie zadłużone i według prawa europejskiego powinny już zostać rozpoczęte procedury upadłościowe, zaciągają olbrzymie kredyty i zdobywają nowe zamówienia po cenach dumpingowych (*według 'Proposal for EMF, Shipbuilding Memorandum, marzec 1999*).

Koreański Państwowy Eximbank pełnił funkcje funduszu gwarancyjnego przy kredytowaniu stoczni. W okresie od stycznia do listopada 1998 roku dostarczono 2,2 mld USD dla produkcji okrętowej, co stanowi 92% wszystkich gwarancji. Bez tych gwarancji żaden z kontraktów eksportowych nie byłby możliwy (*informacja CESA na posiedzenie 18 stycznia 1999 roku*).

### Polityka państw a rozwój sektora w Unii Europejskiej

**O**cena zmian w zachodnioeuropejskim przemyśle okrętowym wskazuje na radykalne zmniejszenie roli Europy Zachodniej i Północnej w światowym przemyśle okrętowym. Udział stoczni zachodnioeuropejskich w zamówieniach na statki zmniejszył się z 28% w 1985 roku do 19% w 1997 roku. Daleko idące zmiany (i jednocześnie dość odmienne) występują w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Zdecydowanie dominującym krajem okrętowym w Europie są Niemcy. Aktualnie drugim krajem pod względem wielkości produkcji okrętowej są Włochy (głównie dzięki budowie statków pasażerskich).

Stocznie europejskie utrzymują swoją pozycję konkurencyjną głównie przez budowę złożonych konstrukcyjnie statków, praktycznie wykorzystując nisze rynkowe światowego rynku statków skomplikowanych.

Sektor okrętowy, w krajach Unii Europejskiej, jest przedmiotem szczególnej uwagi i podlega jej specjalnym regulacjom. W Unii Europejskiej obowiązuje ciągle uchwalona w 1990 r. „Siódma dyrektywa”, która od 1992 roku przewiduje możliwość stosowania bezpośrednich subwencji do budowy dużych statków w wysokości 9% odniesionych do ceny kontraktowej statku (dla mniejszych statków możliwa była najczęściej niższa pomoc, np. do 4,5% dla statków o wartości poniżej 10 mln ecu).

Stałe przedłużanie obowiązywania tej dyrektywy wynikało z tego, że próby całkowitego wyeliminowania subwencji nie były przez poszczególne państwa respektowane i uzyskiwały one od władz EWG, a później Unii Europejskiej odpowiednie zwolnienia. Dowodem słabości tych ustaleń był fakt, że rok 1992 miał być ostatnim rokiem stosowania dopłat, ale ponownie zrezygnowano z tego warunku i przedłużono dotowanie statków. Termin zakończenia funkcjonowania tej regulacji był wielokrotnie przesuwany, a w 1998 roku przeprowadzona została weryfikacja ustaleń „Siódmej Dyrektywy”. W wyniku tej weryfikacji, 29 czerwca 1998 roku Rada Unii Europejskiej uchwaliła zawarte w dokumencie nr EC Nr 1540/98 nowe zasady pomocy dla budownictwa okrętowego, które weszły w życie 1 stycznia 1999 i będą obowiązywać do 31 grudnia 2003 roku. W dokumencie tym uznaje się, że konieczne jest kontynuowanie realizowanej od 1987 roku polityki w zakresie pomocy dla stoczni, której celem jest wspieranie koniecznych zmian zwiększających konkurencyjność stoczni.

W nowej regulacji Unii Europejskiej określono, że pomoc dla stoczni jest możliwa przez:

- pomoc eksploatacyjną, czyli przez subwencjonowanie działalności operacyjnej do wysokości 9% wartości kontraktu, (ten punkt ma obowiązywać do końca 2000 roku),
- pomoc na restrukturyzację i zamknięcie stoczni,
- pomoc inwestycyjną na innowację,
- regionalną pomoc inwestycyjną,
- wspieranie badań i rozwoju,
- pokrycie wydatków stoczni na ochronę środowiska.

Przyjęcie tak szerokiego zakresu pomocy związane jest z syntetyczną diagnozą europejskiego przemysłu okrętowego dokonaną przez ekspertów UE, która jest następująca:

- europejski przemysł budowy statków usilnie stara się osiągnąć poziom konkurencyjności międzynarodowej;
- sektor okrętowy w Europie zmuszony był dokonać redukcji swojej mocy produkcyjnej i poziomu zatrudnienia;
- niektóre segmenty tego sektora zajmują czołowe miejsce na poziomie międzynarodowym;
- mimo „przodownictwa” w niektórych dziedzinach, bardzo wiele stoczni ma ogromne trudności w osiągnięciu odpowiedniej wielkości produkcji i jej efektywności w stopniu pozwalającym na prowadzenie dalszej działalności.

### Polityka państwa a rozwój sektora w Polsce

**R**ezultaty działalności polskich stoczni w latach 1997–1999 w zakresie wielkości sprzedaży i wyników finansowych wskazują, że można uznać, iż zakończony został okres dostosowawczy do pełnego działania w ramach gospodarki rynkowej i nastąpiło przejście do fazy **intensyw-**

### nego rozwoju polskiego przemysłu budowy statków.

W stoczniach zrealizowane zostały podstawowe procesy restrukturyzacji produkcyjnej, finansowej i własnościowej. Przemysł stał się rentowny, stanowi atrakcyjny sektor dla banków, które mogą zarobić na finansowaniu statków. Jest źródłem znacznej wartości dodanej. Eksportując niemal całą swoją produkcję ma istotne znaczenie dla bilansu handlowego. Tworzy wewnętrzny rynek współpracując z ok. 1000 dostawców. Daje szansę szerokiego wdrożenia procesów innowacyjnych. Jest konkurencyjny na światowym rynku statków.

### Polityka przemysłowa Polski wobec przemysłu stoczniowego



Polsce, w okresie od 1992 roku, można mówić o pewnych elementach polityki przemysłowej wobec przemysłu okrętowego. W czerwcu 1992 roku w Ministerstwie Przemysłu i Handlu opracowano założenia polityki przemysłowej wobec tego sektora. Nie została podjęta jednak decyzja o nadaniu temu dokumentowi rangi wiążącej. W 1994 roku opracowany został kolejny dokument programowy pt. „Mechanizmy polityki państwa wobec przemysłu okrętowego dla poprawy jego konkurencyjności”. Dokumenty te, stały się później podstawą do przyjęcia przez rząd RP w październiku 1995 roku „Stanowiska rządu RP w sprawie polityki państwa dla wzrostu konkurencyjności polskiego przemysłu okrętowego” oraz stanowiska rządu RP wobec wspomnianego wyżej porozumienia OECD. Przyjęte w dokumencie rządowym rozwiązania miały stosunkowo niewielki zakres przewidzianych przedsięwzięć. Do najważniejszych można zaliczyć: przyjęcie ustawy „Kodeks Morski”, zmianę sposobu poboru cła, przyspieszony zwrot VAT.

Niejako obok tego stanowiska realizowane były niektóre formy pomocy dla stoczni. Dotyczyły one:

- umorzenia zobowiązań podatkowych, zobowiązań wobec ZUS, zobowiązań podatków lokalnych, najczęściej w ramach ugody bankowej;
- zamiany długów na akcje, także w ramach ugody bankowej;
- stosowania ulg inwestycyjnych;
- odroczenia płatności zobowiązań;
- gwarancji kredytowych.

W większości pomoc ta nie miała charakteru specyficznego, dotyczącego przemysłu stoczniowego lub konkretnej stoczni, ale związana była z regulacjami ogólnopolskimi, z których mogły korzystać wszystkie polskie przedsiębiorstwa (do znaczących kwotowo form pomocy dla konkretnej stoczni, pomocy o charakterze specyficznym można zaliczyć jedynie gwarancje rządowe na kredyt dla Stoczni Gdańskiej SA).

Uwzględniając wszystkie formy pomocy dla stoczni (o charakterze ogólnopolskim i specyficznym)



i sumując wartość pomocy, zgodnie z metodologią stosowaną w Unii Europejskiej, ustalano wskaźniki intensywności pomocy publicznej (ustalone jako relacja kwoty dotacji i umorzeń do obrotów). Według obliczeń BMF, wskaźniki te łącznie dla stoczni budujących i remontujących statki miały wartość w: 1994 roku – 11,4%, 1995 roku – 10,6%, 1996 roku – 6,1%, 1997 roku – 1,8%. Na podstawie podanych wielkości można stwierdzić tendencję gwałtownie malejącej wartości tego wskaźnika.

Wysokie wartości wskaźnika w 1994 i 1995 roku były związane z realizowanymi postępowaniami ugody bankowej w Stoczni Gdynia i Stoczni Północnej. W 1996 roku poziom wskaźnika kształtowały głównie gwarancje skarbu państwa za nie zapłacony przez Stocznię Gdańską kredyt, a w 1997 roku odprawy dla zwalnianych pracowników tej stoczni.

Pomoc dla innych stoczni to przede wszystkim ulgi inwestycyjne. Niewielki zakres pomocy na finansowanie prac badawczych otrzymała Stocznia Szczecińska SA.

Reasumując, można stwierdzić, że w Polsce zakres pomocy dla stoczni był zdecydowanie niewielki. Stocznie skorzystały z realnej pomocy na podstawie ustawy o restrukturyzacji banków i przedsiębiorstw umarzając swoje zadłużenie wobec wierzycieli. Do specyficznej adresowanej pomocy można właściwie zaliczyć tylko zaangażowanie państwa wobec Stoczni Gdańskiej w sytuacji zagrożenia jej istnienia.

### *Przyszłość polskiego przemysłu okrętowego w aspekcie aktywnej polityki przemysłowej*

**R**ozwój przemysłu okrętowego będzie zależny przede wszystkim od czynników zewnętrznych. O rozwoju zadecydują także wewnętrzne czynniki makroekonomiczne, takie jak: ogólna sytuacja gospodarcza kraju, kurs wymiany złotego, poziom inflacji i stopy procentowej kredytu, system podatkowy. Podstawowe znaczenie dla sytuacji stoczni będą miały jednak przyjęte strategie i decyzje operatywne poszczególnych stoczni.

**W długim horyzoncie czasowym Polska może być liderem przemysłu okrętowego w Europie** (już tak się stało w końcu 1999 r. pod względem wielkości zamówień na statki handlowe). Będzie to dla Polski sektor opłacalny tak długo, jak długo istnieje przewaga konkurencyjna polskiego przemysłu okrętowego w zakresie niektórych kluczowych zasobów stoczni (wykwalifikowane kadry, niskie koszty robocizny, rosnąca wydajność pracy, rozwinięta grupa firm produkująca wyposażenie okrętowe). Dowodem na konkurencyjność polskich stoczni wobec stoczni świata jest przedstawione wyżej porównanie polityki przemysłowej w Polsce na tle rozwiązań światowych. Można stwierdzić, że polskie stocznie funkcjonują obecnie bez żadnej pomo-

cy państwa, co jest sytuacją dość wyjątkową w światowym przemyśle okrętowym.

Wykorzystanie obecnych przewag konkurencyjnych w długim horyzoncie czasu zależy jednak od działań podejmowanych zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i państwa. Powinny one być powiązane z dostosowaniem się do działania w ramach Unii Europejskiej.

Integracja Polski z Unią Europejską tworzy konieczność działań przede wszystkim na **poziomie przedsiębiorstw**, jest on najważniejszy i nie zastąpią go żadne inne działania, które mogą mieć jedynie charakter wspierający. W tym kontekście muszą być budowane strategie polskich stoczni. Zdając jednak sobie sprawę, że działania samych stoczni nie wystarczą do ich utrzymania się na światowym rynku okrętowym, potrzebne są działania skoncentrowane na:

■ **polityce przemysłowej**, a w tym:

● uruchamianiu programów badawczych i wspieraniu programów stoczniowych w zakresie wzrostu innowacyjności stoczni,

● wspieraniu programów współpracy między polskimi stoczniami oraz ich współpracy z przedsiębiorstwami produkującymi wyposażenie okrętowe,

■ **polityce handlowej**, a w tym głównie:

● zmianie przepisów dotyczących kredytów eksportowych umożliwiających wykorzystanie tego mechanizmu przez stocznie,

● dokonaniu przeglądu postanowienia Rady Ministrów z 10 października 1995 w sprawie polityki państwa w celu wzrostu konkurencyjności polskiego przemysłu okrętowego,

● działaniach stwarzających warunki rozwoju polskim armatorom, między innymi przez budowę dla nich statków w polskich stoczniach,

■ **aktywnej działalności międzynarodowej dotyczącej zwłaszcza:**

● wdrożenia porozumień międzynarodowych dotyczących ograniczenia subwencjonowania, w tym zwłaszcza subwencjonowania operacyjnego,

● promocji polskich stoczni i przedsiębiorstw produkujących wyposażenie okrętowe w świecie,

● aktywnego włączenia się do prac założonego w 1994 roku przez kraje Unii Europejskiej Forum Morskiego, którego głównym zadaniem jest wspieranie rozwoju gospodarki morskiej w krajach europejskich.

*Jerzy Bieliński*

### PRZYPISY

<sup>1)</sup> Obecnie panuje opinia, że porozumienie to, nawet gdyby weszło w życie, nie zmieniłoby warunków funkcjonowania światowego przemysłu okrętowego.

<sup>2)</sup> Udział wymienionych krajów lub grup krajów w światowym budownictwie okrętowym może być określony dość zróżnicowanymi wielkościami w zależności od tego, jaką miarą będzie wyrażany. Nie zmienia to jednak podstawowych proporcji.