

## **WPŁYW POLITYKI PRZEMYSŁOWEJ NA KONKURENCYJNOŚĆ PRZEMYSŁU WYSOKIEJ TECHNIKI W POLSCE W ŚWIETLE DANYCH O POMOCY PUBLICZNEJ**

**Streszczenie:** Polityka przemysłowa stanowi jeden z kluczowych obszarów polityki gospodarczej. Jest to jednocześnie polityka, do której podejście istotnie ewaluowało w ostatnich latach zarówno w Polsce, w Unii Europejskiej, jak i na całym świecie. Jej głównym celem jest wspieranie międzynarodowej konkurencyjności przemysłu oraz rozwoju branż innowacyjnych, wykorzystujących nowoczesne technologie. W badaniu zaprezentowano skalę i strukturę wydatków na wsparcie rozwoju branż przemysłowych w Polsce, a także zbadano zmiany przewag względnych przemysłu wysokiej techniki w strukturze polskiego eksportu w latach 2007-2015. Przeprowadzona ocena konkurencyjności przemysłu wysokiej techniki wykazała brak przewagi komparatywnej tej gałęzi gospodarki w analizowanym okresie.

**Słowa kluczowe:** polityka przemysłowa, instrumenty wsparcia, przemysł wysokiej techniki

## **THE IMPACT OF INDUSTRIAL POLICY ON THE COMPETITIVENESS OF HIGH-TECH INDUSTRY IN POLAND IN THE LIGHT OF STATE AID DATA**

**Summary:** Industrial policy is one of the key economic policies. Its main objective is to support the international competitiveness of the industry and the development of innovative industries using modern technologies. Authors of the study examined in particular the scale and structure of expenditure on supporting the development of industry sectors in Poland and changes of technological level of the Polish economy and its competitiveness in the years 2007-2015. The assessment of the competitiveness of the high-tech industry showed that there was no comparative advantage of this industry in the analyzed period.

**Key words:** industrial policy, support instruments, high-tech industry

## Wprowadzenie

W ostatnim czasie zarówno w Polsce, jak i na świecie można zaobserwować zmianę w prowadzeniu polityki przemysłowej, stanowiącej istotny element polityki gospodarczej. Jej głównym celem jest wspieranie międzynarodowej konkurencyjności przemysłu oraz rozwoju branż innowacyjnych, wykorzystujących nowoczesne technologie. Problemem badawczym, poruszonym w niniejszym artykule, są często występujące różnice pomiędzy deklarowaną a realizowaną polityką przemysłową, a w konsekwencji wpływ tego zjawiska na międzynarodową konkurencyjność przemysłu. W pracy skupiono się na porównaniu deklarowanych kierunków polityki przemysłowej w Polsce w latach 2007-2015 z rzeczywistymi kierunkami tej polityki. Stanowi ona również poszerzenie i uzupełnienie poprzednich analiz przeprowadzonych przez autorkę niniejszego artykułu<sup>1</sup>. W badaniu zaprezentowano skalę i strukturę wydatków na wsparcie rozwoju poszczególnych branż przemysłowych w Polsce na podstawie danych o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom w tym okresie. Ponadto, poddano analizie, w jakim stopniu deklarowane wsparcie dotyczyło przemysłu wysokiej techniki, a także zbadano zmiany przewag względnych przemysłu wysokiej techniki w strukturze polskiego eksportu w latach 2007-2015.

## Zmiany w podejściu do prowadzenia polityki przemysłowej

W literaturze wyróżnia się kilka etapów rozwoju polityki przemysłowej, w zależności od tego kiedy, gdzie i w jakim celu polityka ta była wykorzystywana. Duży wpływ na sposób jej prowadzenia miał stan sektora przemysłu oraz doktryna ekonomiczna obowiązująca w danym okresie<sup>2</sup>. Ze względu na różne podejścia do prowadzenia polityki przemysłowej należy wyróżnić kilka jej definicji. Według definicji UNCTAD (1998), polityka przemysłowa polega na zgodnych, ukierunkowanych, świadomych wysiłkach ze strony rządu, zmierzających do zachęcania i promowania pewnych branż lub sektorów przemysłowych za pomocą różnych narzędzi. Do najczęstszych kryteriów wyboru sektorowej polityki przemysłowej zalicza się: kryteria ekonomiczne, tj.: walkę z bezrobociem, potrzebę wspierania sektorów stanowiących źródło postępu technologicznego; kryteria społeczne i regionalne, w tym m.in.: ochronę określonych grup zawodowych czy regionów gospodarczych; kryteria związane z ochroną środowiska. Takie podejście określa selektywny charakter polityki przemysłowej i jej tradycyjną rolę w gospodarce, która polega na bezpośredniej interwencji państwa w rynek za sprawą wybierania tzw. zwycięzców (*pick winners*) czy wspieraniu rozwoju po-

---

<sup>1</sup> M. J. Radło, P. Spałek, *Deklarowana i rzeczywista polityka przemysłowa Polski w świetle danych o pomocy publicznej w latach 2007-2014*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 2017, nr 31(1), s. 7-22.

<sup>2</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, *Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, „Gospodarka Narodowa”, 2014, nr 5 (273), s. 55.

szczególnych sektorów, w tym branż raczkujących (*infant industries*). Wspieranie nowo powstałych gałęzi przemysłu przede wszystkim ma na celu ich ochronę przed konkurencją z zagranicy. Dzięki takiemu działaniu wybrane sektory mogą swobodnie przejść przez okres uczenia się, zbierania doświadczenia oraz wzrostu efektywności. Do krajów, które w wyniku stosowania tego rodzaju polityki przemysłowej osiągnęły status gospodarek rozwiniętych, zalicza się m.in.: USA, Anglię, Niemcy, Francję, a także kraje azjatyckie, tj.: Koreę Południową, Singapur, Tajwan<sup>3</sup>.

Wraz z postępującym procesem liberalizacji handlu, deregulacji oraz prywatyzacji doszło do zmiany w prowadzeniu polityki przemysłowej. W efekcie nastąpiło odejście od polityki protekcyjnej, a krajom rozwijającym się załecano otwarcie gospodarek. Ponownie dostrzeżono zalety wolnego rynku i ograniczonej roli państwa w gospodarce. Takie działania znalazły swoje potwierdzenie również w polityce gospodarczej rekomendowanej przez instytucje międzynarodowe, która została zaprezentowana w tzw. *Konsensusie Waszyngtońskim*<sup>4</sup>. Ingerencja rządu w gospodarkę miała zostać ograniczona do minimum i koncentrować się m.in. na takich działaniach, jak zapewnienie przedsiębiorstwom konkurencyjnego otoczenia czy liberalizacja handlu. Polityka przemysłowa przybrała więc charakter horyzontalny, to znaczy jej celem jest oddziaływanie na przemysł poprzez stałe podnoszenie jakości otoczenia prowadzenia działalności przemysłowej, a podejmowane w jej ramach inicjatywy są wspólne dla wszystkich sektorów.

Obecnie niektórzy ekonomiści wskazują, że odejście od stosowania polityki ochrony branż raczkujących w krajach rozwijających się i liberalizacja handlu spowodowały spowolnienie wzrostu gospodarczego tych krajów. Otwartość gospodarek doprowadziła do wzrostu zagranicznej konkurencji, zbyt silnej dla krajów rozwijających się, będących w początkowym stadium rozwoju przemysłów. W konsekwencji kraje te mają trudności z osiągnięciem wysokiego poziomu gospodarczo-ekonomicznego, gdyż ich rola w globalnym postępie technologicznym głównie ogranicza się do bycia konsumentem, a nie producentem zaawansowanych technologicznie dóbr i usług. H. J. Chang<sup>5</sup> sformułował zarzut wobec gospodarek rozwiniętych, które narzucając krajom doganiającym politykę wolnego handlu, pominęły swoją drogę dochodzenia do bogactwa, opartą w dużej mierze na ochronie i wsparciu rodzimych przemysłów raczkujących (m.in.: USA, Niemcy, Anglia).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że od około 2000 roku zaczęto częściej wskazywać zarówno na niedoskonałość rządu, jak i rynku. Coraz więcej wątpliwości

---

<sup>3</sup> A. Harrison, A. Rodriguez-Clare, *Trade Foreign Investment and Industrial Policy*, "Handbook of Development Economics", 2010, vol. 5, s. 40-98.

<sup>4</sup> J. Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, Paper for a conference, "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Barcelona 2004, s. 2-13.

<sup>5</sup> H. J. Chang, *Bad Samaritans. The Myth of free trade and the secret history of capitalism*, Bloomsbury Press, New York 2008, s. 23-45.

sprawiło znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaka polityka przemysłowa jest niezbędna do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, opartego przede wszystkim na ciągłych innowacjach technologicznych i industrializacji. Ostatni światowy kryzys finansowy ujawnił to, że rozwój gospodarki, zwłaszcza na branżach usługowych oraz finansowych, nie jest korzystny dla rozwoju gospodarczego w długim okresie<sup>6</sup>. Bez pomocy państwa dla poszczególnych przedsiębiorstw i sektorów, gospodarka podobnie europejska, jak i amerykańska weszłaby w stan długotrwałej i głębokiej recesji<sup>7</sup>. Zaangażowanie wielu państw i instytucji międzynarodowych w pomoc dla sektora finansowego rozpoczęło dyskusję, dlaczego w celu uniknięcia podobnych problemów nie ingerować szerzej w sferę gospodarki realnej. Spowodowało to również zwrot w kierunku reindustrializacji gospodarek krajów rozwiniętych, co szczególnie jest widoczne w krajach Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

Kluczowym celem polityki przemysłowej stał się rozwój technologii i promocja narodowego systemu innowacji, ponieważ, jak pokazują badania, żaden kraj nie może osiągnąć poziomu średnich i wyższych dochodów bez dokonania uprzemysłowienia. Przykładem takich działań jest np. reshoring, który w ostatnim czasie zyskuje na znaczeniu w USA. Wiąże się on z oferowaniem przedsiębiorstw specjalnych ulg podatkowych w zamian za ponowne przeniesienie produkcji na rynek amerykański. Polityka przemysłowa realizowana przez państwa przede wszystkim polega na: czynnym zaangażowaniu się w sferę badań i rozwoju, wspieraniu współpracy przemysłowej, aby przyspieszyć transfer wiedzy oraz wyników projektów do praktyki życia gospodarczego i społecznego, zapewnieniu uczciwej konkurencji, jak również poprawie działania władz publicznych<sup>9</sup>. Zasadność interwencji państwa odnajduje potwierdzenie w wynikach badań, które wskazują na to, że źródłem największego przyrostu dochodu są nowoczesne technologie<sup>10</sup>.

Wspomniane powyżej argumenty doprowadziły do odwrócenia się od skrajnie liberalnego podejścia do polityki przemysłowej i włączenia do niego elementów polityki sektorowej. Jednocześnie taką zmianę można zaobserwować w Polsce. Istotnymi dokumentami strategicznymi, które dotyczyły polityki przemysłowej w latach 2007-2015, były m.in. *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, *Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce* oraz *Narodowe Strategiczne Ramy*

---

<sup>6</sup> B. Ślusarczyk, *The Requirement of New Industrial Policy to Support Polish Economy*, "Procedia Economics and Finance", 2015, no. 27, s. 93-101.

<sup>7</sup> J. E. Stiglitz, J. Y. Lin, C. Monga, *The Rejuvenation of Industrial Policy*, World Bank Policy Research, Working Paper, 2013, no. 6628, September, s. 2-18.

<sup>8</sup> A. A. Ambroziak, *Europeanization of Industrial Policy: Towards Re-Industrialization?*, [in:] *Europeanization Processes from the Meso-economic Perspective: Industries and Policies*, P. Stanek, K. Wach (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 61-97.

<sup>9</sup> A. Zielińska-Głębocka, *Koncepcja polityki przemysłowej Unii Europejskiej i OECD*, „Gospodarka Narodowa”, 1998, nr 8–9, s. 2-18.

<sup>10</sup> J. Lerner, *The Boulevard of Broken Dreams: Innovation Policy and Entrepreneurship. Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed and What to Do About It*, Princeton University Press, Princeton 2009, s. 3-21.

*Odniesienia 2007–2013* wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Z ich analizy wynika, że w latach 2007-2015 w Polsce dominowało podejście horyzontalne z elementami polityki selektywnej, zwłaszcza w odniesieniu do dwóch branż o kluczowym znaczeniu dla rozwoju kraju – energetycznej i obronnej. Wśród głównych celów polityki przemysłowej realizowanej w tamtym okresie należy wyróżnić: podniesienie poziomu technologicznego gospodarki poprzez przeprowadzenie głębokich zmian w strukturze produkcji przemysłowej, wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw przemysłowych, rozwój sektora usług i społeczeństwa informacyjnego. Osiągnięciu tych celów miały służyć m.in.: wspieranie działalności wytwórczej przynoszącej wysoką wartość dodaną, poprawa otoczenia funkcjonowania przedsiębiorstw i ich dostępu do zewnętrznego finansowania oraz zwiększenie inwestycji w badania i rozwój. Realizację tych celów miały wspierać środki finansowe pochodzące m.in.: z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PORPW), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIŚ), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz regionalnych programów operacyjnych. Oznacza to, że w Polsce w analizowanym okresie wsparcie w postaci pomocy publicznej powinno przede wszystkim koncentrować się na przesuwanie aktywności gospodarczej w kierunku branż bardziej innowacyjnych i cechujących się wyższą wartością dodaną. Warto więc na tym etapie przyrzeć się głównym kierunkom pomocy publicznej udzielanej w badanym okresie.

### **Polska polityka przemysłowa w świetle danych o pomocy publicznej za lata 2007-2015**

W latach 2007-2015 można zauważyć znaczący wzrost ogólnej wartości pomocy publicznej od 2009 roku. Najwyższa wartość pomocy publicznej została udzielona w 2014 roku i wyniosła 25 262,8 mln PLN. Powodem tej sytuacji było m.in. rozpoczęcie udzielania przez ministra środowiska pomocy spółkom energetycznym w formie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (3,9 mld PLN) oraz z tytułu dużego wzrostu wartości pomocy udzielonej dla sektora transportu o 1,9 mln PLN. Najniższa ogólna wartość udzielonej pomocy w analizowanym okresie została odnotowana w 2007 roku. Przy czym uwzględniono w niej jedynie środki krajowe. Środki pochodzące z funduszy unijnych wliczono do ogólnej wartości pomocy publicznej od 2008 roku. W zakresie udziału ogólnej wartości pomocy w PKB należy podkreślić, że w latach 2010-2013 była zauważalna tendencja spadkowa z poziomu 1,7% w 2010 roku do poziomu 1,35% w 2013 roku. W 2014 roku odnotowano zaś wzrost udziału wartości pomocy w PKB do poziomu zbliżonego w 2011 roku – 1,46%. Natomiast w 2015 roku udział ten znowu uległ obniżeniu do poziomu 1,08% (tabela 1.).

Tabela 1.  
Wartość pomocy publicznej w Polsce, w latach 2007-2015, w mln PLN

Wyszczególnienie	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogólna wartość udzielonej pomocy	6549,5	14383,1	19173,4	24087,3	21462,5	21795,6	22116,9	25262,8	19357,6
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu	4847,2	11521,9	16087,2	21235,5	17955,1	18054,9	18154,6	19354,5	15094,0
Udział ogólnej wartości pomocy w PKB (w %)	0,6	1,13	1,43	1,7	1,4	1,37	1,35	1,46	1,08
Udział wartości pomocy z wyłączeniem transportu w PKB (w %)	0,41	0,91	1,2	1,5	1,17	1,13	1,11	1,12	0,84

Uwagi: \*Kwoty za rok 2007 uwzględniają wyłącznie środki krajowe. Natomiast kwoty za lata 2008-2014 obejmują środki finansowe pochodzące z funduszy unijnych, finansujące lub współfinansujące pomoc.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

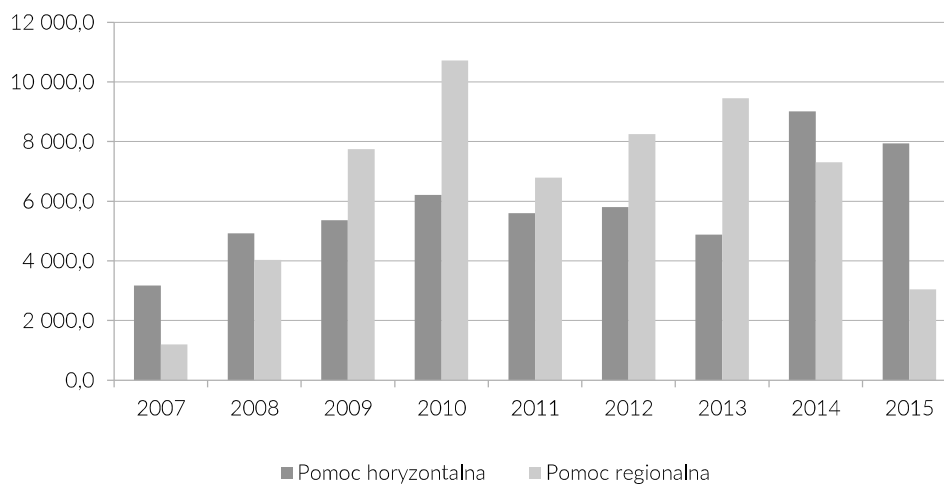
W analizowanym okresie zdecydowanie więcej pomocy zostało udzielonej w formie bezpośrednich wydatków – głównie dotacji (średnio 78,6%) niż w formie uszczupień wpływów do budżetu (średnio 21,4%). Najwyższy udział tego pierwszego sposobu finansowania pomocy państwa odnotowano w 2011 roku (86,9%), a najniższy w 2008 roku (64%). Dane przedstawione w tabeli 2. wskazują, że częściowo pomocy publicznej udzielano w tzw. aktywnych formach (np. w postaci dotacji) niż w tzw. formach pasywnych, takich jak np. ulgi podatkowe.

Tabela 2.  
Sposób finansowania pomocy państwa w Polsce w latach 2007-2015 (w %)

Rok	Bezpośrednie wydatki (głównie dotacje)	Pozostałe formy (głównie uszczuplenia wpływów do budżetu)
2007	75,4	24,6
2008	64,0	36,0
2009	70,5	29,5
2010	78,4	21,6
2011	86,9	13,1
2012	85,7	14,3
2013	86,6	13,4
2014	82,5	17,5
2015	77,4	22,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

Wykres 1.  
Wartość pomocy horyzontalnej i sektorowej w Polsce w latach 2007-2015 w mln PLN



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie 1. w latach 2009-2013 wartość pomocy regionalnej była wyższa niż wartość pomocy horyzontalnej. Źródłem takiej sytuacji była głównie wysoka wartość pomocy udzielonej ze środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, a także możliwość korzystania ze zwolnień z podatku dochodowego przez przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych. Natomiast na pomoc horyzontalną w analizowanym okresie najwięcej wydano w 2014 roku – 9 014,5 mln PLN. W latach poprzednich wartość tego rodzaju wsparcia wahała się od 3 175,7 mln PLN do 6 215,1 mln PLN. Wzrost wartości pomocy horyzontalnej w 2014 roku był spowodowany przede wszystkim wzrostem wartości pomocy przeznaczonej na ochronę środowiska i restrukturyzację. W 2015 roku doszło zaś do spadku wartości pomocy horyzontalnej do poziomu 7 942,4 mln PLN oraz pomocy regionalnej do poziomu 3 047,4 mln PLN. Przyczyną było m.in. wygaśnięcie programów pomocowych współfinansowanych ze środków unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

W ramach pomocy horyzontalnej w badanym okresie największe wsparcie otrzymały takie obszary, jak: zatrudnienie, ochrona środowiska, prace badawczo-rozwojowe oraz szkolenia (tabela 3.). Wsparcie w obszarze zatrudnienia w latach 2007-2015 utrzymywało się na zbliżonym poziomie, a w zakresie ochrony środowiska znaczący wzrost udzielonej pomocy zaobserwowano w okresie 2014-2015. Stało się tak z racji udzielenia przez ministra środowiska spółkom energetycznym pomocy w formie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. W przypadku prac badawczo-rozwojowych największe wsparcie zostało

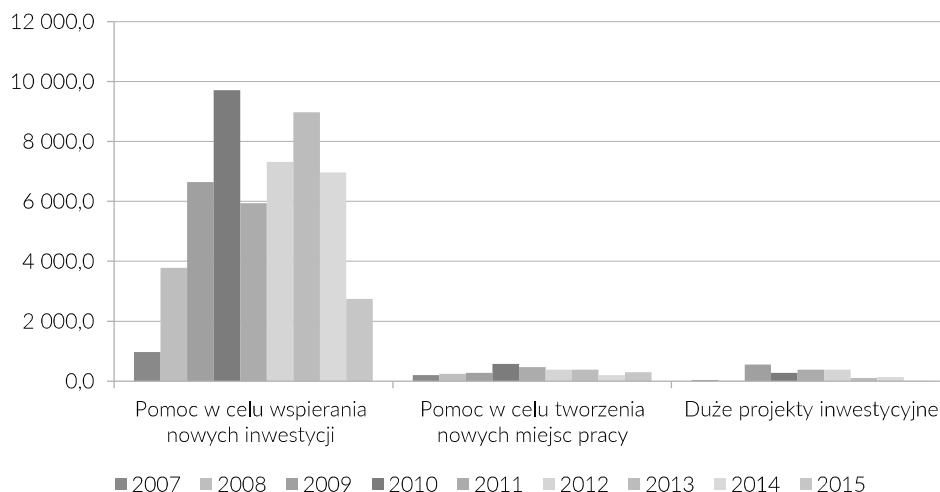
udzielone w latach 2012-2014, a najwięcej pomocy z przeznaczeniem na szkolenia udzielono w 2009 i 2011 roku, natomiast najmniej w roku 2015 – 0,1 mln PLN.

Tabela 3.  
Wartość pomocy horyzontalnej w Polsce w podziale na wybrane obszary w latach 2007-2015 (w mln PLN)

Rok	Zatrudnienie	Ochrona środowiska	Prace B+R	Szkolenia
2007	2 061,4	8,1	168,1	227,8
2008	2 957,5	896,6	173,6	369,8
2009	2 789,1	1 373,3	671,6	671,6
2010	2 975,2	1 475,8	517,7	446,7
2011	2 800,1	1 070,1	524,1	703,9
2012	3 069,1	280,9	1 298,8	428,4
2013	3 372,6	43,3	927,8	396,9
2014	3 063,70	3 952,70	1 000,00	79,80
2015	2 944,10	3 246,1	796,10	0,1
Razem	26 032,8	12 346,9	6 077,8	3 325,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

Wykres 2.  
Wartość pomocy regionalnej ogółem w Polsce w podziale na wybrane obszary w 2007-2015 roku (w mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).



W latach 2007-2015 dominujący udział w wartości pomocy regionalnej w Polsce w latach 2007-2015 miały wydatki na pomoc w celu wspierania nowych inwestycji (53 043,1 mln PLN). Na kolejnych miejscach ze zdecydowanie mniejszą wartością znalazły się takie obszary, jak pomoc przeznaczona na tworzenie nowych miejsc pracy oraz pomoc ukierunkowana w stronę realizacji dużych projektów inwestycyjnych. W obu tych obszarach największej pomocy w analizowanym okresie udzielono w latach 2010-2013 (rysunek 2.).

Tabela 4.  
Wartość pomocy w Polsce w podziale na obszar działalności beneficjenta w latach 2011-2015 (w mln PLN)

Dział	Obszar działalności beneficjenta	Wartość pomocy
35.	Wytwarzanie i zaopatrywanie w: energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych	16 244,6
80.	Działalność detektywistyczna i ochroniarska	4 702,1
60.	Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych	2 829,9
29.	Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli	2 739,9
25.	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	2 515
22.	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	2 444,6
38.	Działalność związana ze zbieraniem, z przetwarzaniem i z unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców	2 387,5
23.	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	1 795,1
72.	Badania naukowe i prace rozwojowe	1 154,3
64.	Finansowa działalność usługowa, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych	840,2
49.	Transport lądowy oraz transport rurociągowy	789,6
61.	Telekomunikacja	754
05.	Wydobywanie węgla kamiennego i węgla brunatnego (lignitu)	715,4
20.	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	680,4
51.	Transport lotniczy	600,5
19.	Wytwarzanie oraz przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej	571,4
28.	Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana	513
52.	Magazynowanie i działalność usługowa wspomagająca transport	502,1
	Pozostałe	42 680,8
	Ogółem	85 460,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016).

W tabeli 4. zaprezentowano wartość pomocy z wyłączeniem transportu, udzielonej w latach 2011-2015, w podziale na sektor działalności beneficjenta zgodny z nomenklaturą PKD 2007. Zestawienie zawiera osiemnaście sektorów, na których wsparcie w poszczególnych latach wydano powyżej 500 mln PLN. Ograniczenie okresu badania na tym etapie analizy wynika z faktu, że we wcześniejszych raportach dotyczących pomocy publicznej, tj. za lata 2007-2010, nie podawano wartości pomocy publicznej w takim zestawieniu.

Do podmiotów zajmujących się wytwarzaniem i zaopatrywaniem: w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych w latach 2011-2015 trafiła pomoc w wysokości 16 244,6 mln PLN. Była ona finansowana przede wszystkim w ramach pięciu programów pomocowych, m.in. *Programu pomocowego w zakresie regionalnej pomocy publicznej na niektóre inwestycje w ochronie środowiska czy Wsparcia na modernizację systemów przesyłania lub dystrybucji ciepła*. Na drugim miejscu pod względem wielkości otrzymanej pomocy znaleźli się przedsiębiorcy prowadzący działalność detektywistyczną i ochroniarską. Łączna wartość wsparcia udzielonego w latach 2011-2015 wyniosła 4 702,1 mln PLN. Pomoc ta pochodziła głównie z programu numer X306/2009 *Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych*. Znaczącą wartość wsparcia w wysokości 2 829,9 mln PLN otrzymali także przedsiębiorcy zajmujący się nadawaniem programów ogólnodostępnych i abonamentowych, które stanowiło przede wszystkim rekompensatę z tytułu realizacji zadań publicznych na podstawie *Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1531 z późn. zm.). Wsparcie przekraczające wartość 2 000 mln PLN otrzymali również producenci pojazdów samochodowych, metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń, producenci wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych oraz podmioty zajmujące się działalnością związaną ze zbieraniem, z przetwarzaniem i z unieszkodliwianiem odpadów.

Kolejno, pomoc przekraczającą wartość 1 000 mln PLN w analizowanym okresie otrzymali producenci wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (wsparcie pochodziło przede wszystkim z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz z *Programu pomocy dla przedsiębiorców prowadzących działalność w specjalnych strefach ekonomicznych*), a zarazem podmioty zajmujące się prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka z przeznaczeniem na realizację nowych inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki oraz na: badania, usługi doradcze i szkolenia, a jednocześnie w ramach programu *Warunki i tryb udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis* realizowanego za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Wsparcie w wysokości poniżej 1 000 mln PLN do 500 mln PLN otrzymały kolejno podmioty zajmujące się: finansową działalnością usługową z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, transportem lądowym i rurociągowym, telekomunikacją, wydobywaniem węgla kamiennego i węgla brunatnego,

produkcją chemikaliów i wyrobów chemicznych, transportem lotniczym, wytwarzaniem i przetwarzaniem koksu oraz produktów rafinacji ropy naftowej, produkcją maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowaną oraz magazynowaniem i działalnością usługową wspomagającą transport. Przy czym, należy zaznaczyć, że w analizowanym okresie przedsiębiorstwa, działające w czterech pierwszych obszarach, otrzymały znaczącą pomoc wyłącznie w 2015 roku. W poprzednich latach jej wartość nie przekraczała bowiem 500 mln PLN.

W tabeli 5. przedstawiono zestawienie powyższych danych z klasyfikacją przetwórstwa przemysłowego i usług według intensywności B+R, zgodną z klasyfikacją PKD 2007 oraz podejściem dziedzinowym Eurostatu (tabela 5.). Wyniki badania wskazują, że istotna część pomocy nie została skierowana do żadnego z przedsiębiorstw zajmujących się wytwarzaniem produktów wysokiej techniki, tj.: podmiotów zajmujących się produkcją podstawowych substancji farmaceutycznych oraz leków i pozostałych wyrobów farmaceutycznych; produkcją komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych; produkcją statków powietrznych, statków kosmicznych i podobnych maszyn.

Tabela 5.  
Zestawienia wartości udzielonego wsparcia z klasyfikacją przetwórstwa przemysłowego i usług według intensywności B+R w Polsce, w latach 2007-2015 (w mln PLN)

Przemysł				
Sektor	PKD	Sektor działalności beneficjenta	Kwota	
Średnio-wysoka technika	29	Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli	2 739,9	
	20	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	680,4	
	28	Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana	513,0	
	Ogółem		3 933,3	
Średnio-niska technika	25	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	2 515,0	
	22	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	2 444,6	
	23	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	1 795,1	
	19	Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji	571,4	
	Ogółem		7 326,1	
Usługi				
Usługi oparte na wiedzy	Usługi wysokiej techniki	60	Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych	2 829,9
		72	Badania naukowe i prace rozwojowe	1 154,3
		61	Telekomunikacja	754,0
		Ogółem		4 738,2

Przemysł				
Sektor		PKD	Sektor działalności beneficjenta	Kwota
	Usługi rynkowe	80	Działalność detektywistyczna i ochroniarska	4 702,1
		51	Transport lotniczy	600,5
		Ogółem		5 302,6
	Usługi finansowe	64	Finansowa działalność usługowa z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych	840,2
		Ogółem		840,2
	Usługi mniej-wiedzo- chłonne	Usługi rynkowe	49	Transport lądowy oraz transport rurociągowy
52			Magazynowanie i działalność usługowa wspierająca transport	502,1
Ogółem			1 291,7	

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UOKiK dotyczących pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom (UOKiK, 2008-2016), *Nauka i technika w 2010 roku, w 2015*, GUS, Warszawa 2011, 2016.

W przypadku przemysłu średnio-wysokiej techniki, do której zgodnie z klasyfikacją przetwórstwa przemysłowego i usług zalicza się dziewięć obszarów, największe wsparcie otrzymali: producenci pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli (2 739,9 mln PLN), producenci chemikaliów i wyrobów chemicznych (680,4 mln PLN) oraz producenci maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowanych (513,0 mln PLN). Ponadto, należy zaznaczyć, że dla dwóch ostatnich obszarów pomoc o znaczącej wartości została udzielona przedsiębiorcom jedynie w 2012 roku i stanowiła jedną z najniższych wartości w porównaniu z pozostałymi sektorami. Zdecydowanie więcej pomocy skierowano w latach 2011-2015 do sektora średnio-niskiej techniki – 7 326,1 mln PLN. Przy czym, najwyższe wsparcie zostało udzielone producentom metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń (2 515,0 mln PLN) oraz producentom wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (2 444,6 mln PLN).

W zakresie usług opartych na wiedzy największa część pomocy została przekazana podmiotom świadczącym usługi detektywistyczne i ochroniarskie (4 702,1 mln PLN). Podmioty te uzyskały najwyższe wsparcie wśród wszystkich sektorów zaliczanych do przetwórstwa przemysłowego i usług według intensywności B+R. Duża część pomocy wsparła rozwój usług wysokiej techniki, w szczególności przedsiębiorstwa zajmujące się: nadawaniem programów ogólnodostępnych i abonamentowych, badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi i telekomunikacją (łącznie 4 738,2 mln PLN). Przy czym, sektor telekomunikacji otrzymał znaczące wsparcie (przekraczające 500 mln PLN) tylko w 2015 roku. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku przedsiębiorstw zajmujących się finansową działalnością usługową z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych, które tylko w 2015 roku otrzymały pomoc w wysokości 840,2 mln PLN. W odniesieniu do usług rynkowych głównymi odbiorcami wsparcia były podmioty świadczące

usługi transportu lądowego i rurociągowego (789,6 mln PLN) oraz świadczące usługi magazynowania i prowadzące działalność wspierającą transport (502,1 mln PLN).

### Handel produktami wysokiej techniki

Analiza zmian bilansu handlowego produktami wysokiej techniki wskazuje, że w latach 2007-2015 Polska odnotowywała deficyt w handlu tego rodzaju dobrami. Największy deficyt w wysokości 34,5 mld PLN zaobserwowano w 2011 roku. W kolejnych latach nastąpiła jednak poprawa wymiany handlowej, co doprowadziło do stopniowego obniżania się deficytu, który w 2014 roku osiągnął wartość 24,8 mld PLN (tabela 6.). Natomiast w 2015 roku miała miejsce tendencja odwrotna i ujemny bilans osiągnął wartość 30 mld PLN. Należy przy tym zauważyć, że zarówno eksport, jak i import produktów wysokiej techniki wyróżniał się trendem rosnącym w analizowanym okresie. Jednakże udział eksportu produktów wysokiej techniki w eksporcie ogółem w analizowanym okresie, mimo że wykazywał trend rosnący, pozostawał na niskim poziomie. W 2015 roku wyniósł on 8,5% w porównaniu do 3,0% w 2007 roku (tabela 7.).

Tabela 6.  
Zmiany wartości polskiego eksportu i importu produktów wysokiej techniki (ceny bieżące)  
w latach 2007–2015 (w mld PLN)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eksport	11,5	17,4	24,2	29,1	28,8	35,9	43,2	54,9	63,5
Import	42,3	49,4	54,5	62,3	63,3	68,1	71,0	79,7	93,5
Bilans	-30,8	-32	-30,3	-33,2	-34,5	-32,2	-27,8	-24,8	-30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Nauka i technika w 2010 roku*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2011, *Nauka i technika w 2015 roku*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2016.

Tabela 7.  
Udział importu i eksportu produktów wysokiej techniki w imporcie i eksporcie Polski  
ogółem w latach 2007–2015 (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eksport	3,0	4,3	5,7	6,0	5,2	6,0	6,7	7,9	8,5
Import	9,3	9,9	11,8	11,6	10,3	10,5	10,8	11,3	12,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Nauka i technika w 2010 roku*, op. cit., *Nauka i technika w 2015 roku*, op. cit.

Tabela 8.  
Wskaźniki RCA i CRCA w polskim handlu produktami wysokiej techniki w latach 2007-2015

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RCA	0,272	0,352	0,444	0,467	0,455	0,527	0,608	0,689	0,679
CRCA	-0,067	-0,059	-0,064	-0,059	-0,053	-0,048	-0,044	-0,035	-0,042

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Nauka i technika w 2010 roku*, op. cit., *Nauka i technika w 2015 roku*, op. cit.

Należy również odnotować, że w handlu produktami wysokiej techniki w latach 2007-2015 wartości wskaźników RCA i CRCA – ujawnionej przewagi komparatywnej oraz skorygowanej przewagi komparatywnej – wskazywały na brak konkurencyjności polskiego przemysłu wysokiej techniki (tabela 8.). Jednak na uwagę zasługuje fakt, że pozycja Polski w tym sektorze w analizowanym okresie z roku na rok ulegała poprawie. Oznacza to, że kraj powoli wzmacnia swoją pozycję w zakresie wytwarzania produktów zaawansowanych technologicznie.

## Podsumowanie

Podjęcie do polityki przemysłowej zmieniało się wraz z upływem czasu. Przeprowadzona analiza wskazuje, że w latach 2007-2015 w polskiej polityce przemysłowej dominowało horyzontalne podejście do polityki przemysłowej, z elementami polityki selektywnej. Jednym z jej kluczowych celów było zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki na skutek wsparcia produkcji przemysłu wysokiej techniki, opartej na innowacyjnych rozwiązaniach technologicznych. Jednak wyniki badania dowodzą, że w latach 2011-2015 znacząca wartość pomocy publicznej została przekazana na wsparcie przemysłu średnio-niskiej techniki (7 326,1 mln PLN) oraz podmiotów świadczących usługi rynkowe oparte na wiedzy (5 302,6 mln PLN), przy czym w przypadku tych ostatnich prawie całość wsparcia została przekazana w ramach dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, zatrudnionych w firmach detektywistycznych i ochroniarskich (4 702,1 mln PLN). Podmioty te uzyskały najwyższe wsparcie wśród wszystkich sektorów zaliczanych do przetwórstwa przemysłowego i usług według intensywności B+R. Natomiast dużo mniejsza część pomocy trafiła do podmiotów działających w przemyśle średnio-wysokiej techniki (3 933,3 mln PLN) oraz do przedsiębiorstw świadczących usługi wysokiej techniki (4 738,2 mln PLN). Prowadzenie polityki wsparcia, której głównymi beneficjentami nie są podmioty zajmujące się produkcją dóbr i usług zaawansowanych technologicznie nie przyczyniła się – o czym świadczy wartość przedstawionych powyżej wskaźników RCA i CRCA – do podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz jej poziomu technologicznego. Oznacza to, że kierunki zmian strukturalnych w pełni nie odpowiadały deklarowanym celom polskiej polityki przemysłowej,

które zostały określone w latach 2007-2015 w dokumentach strategicznych państwa. Konieczne jest więc zrewidowanie sposobu prowadzenia tej polityki i zbudowanie takiego systemu instrumentów wsparcia, który służyłby założonym celom i w bardziej efektywny sposób pomógł rozwijać się przedsiębiorstwom działającym w przemyśle wysokiej i średnio-wysokiej techniki.

## Literatura

1. Ambroziak A. A., *Europeanization of Industrial Policy: Towards Re-Industrialization?*, [in:] *Europeanization Processes from the Meso-economic Perspective: Industries and Policies*, P. Stanek, K. Wach (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
2. Chang H. J., *Bad Samaritans. The Myth of free trade and the secret history of capitalism*, Bloomsbury Press, New York 2007.
3. Gawlikowska-Hueckel K., *Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, „Gospodarka Narodowa”, 2014, nr 5 (273).
4. *Nauka i technika w 2010 roku*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2011.
5. *Nauka i technika w 2015 roku*, Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2016.
6. Harrison A., Rodriguez-Clare A., *Trade Foreign Investment and Industrial Policy*, “Handbook of Development Economics”, 2010, vol. 5.
7. Lerner J., *The Boulevard of Broken Dreams: Innovation Policy and Entrepreneurship. Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed and What to Do About It*, Princeton University Press, Princeton 2009.
8. Ministerstwo Gospodarki, *Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce*, Warszawa 2007.
9. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Warszawa 2007.
10. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia rozwoju kraju 2007-2015*, Warszawa 2006.
11. Radło M. J., Spałek P., *Deklarowana i rzeczywista polityka przemysłowa Polski w świetle danych o pomocy publicznej w latach 2007-2014*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 2017, nr 31(1).
12. Stiglitz J. E., Lin J. Y., Monga C., *The Rejuvenation of Industrial Policy*, World Bank Policy Research, Working Paper, 2013, no 6628.
13. Ślusarczyk B., *The Requirement of New Industrial Policy to Support Polish Economy*, “Procedia Economics and Finance”, 2015, no. 27.
14. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2015 roku*, Warszawa 2016.
15. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 roku*, Warszawa 2015.
16. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2013 roku*, Warszawa 2014.
17. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku*, Warszawa 2013.
18. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku*, Warszawa 2012.

19. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*, Warszawa 2011.
20. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku*, Warszawa 2010.
21. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, Warszawa 2009.
22. UOKiK, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku*, Warszawa 2008.
23. Ulbrych M., *Priorytety polityki przemysłowej w Unii Europejskiej wobec wyzwań kryzysu globalnego*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 2013, nr 21.
24. UNCTAD, *Empirical Evidence of the Benefits from Applying Competition Law and Policy Principles to Economic Development in Order to Attain Greater Efficiency in International Trade and Development*, Geneva 1998.
25. Williamson J., *A Short History of the Washington Consensus*, Paper for a conference, “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona 2004.
26. Zielińska-Głębocka A., *Koncepcja polityki przemysłowej Unii Europejskiej i OECD*, „Gospodarka Narodowa”, 1998, nr 8-9.