

Jan KAŻMIERSKI \*

## MECHANIZMY STYMULOWANIA ROZWOJU KLASTRÓW W POLSCE NA TLE DOŚWIADCZEŃ ZAGRANICZNYCH

### Streszczenie

Klasytry postrzegane są jako „motory” rozwoju i konkurencyjności każdej gospodarki. Dlatego też **stymulowanie ich rozwoju** stało się istotnym elementem polityki w krajach Unii Europejskiej. Również w Polsce, od kilku lat, klasytry stały się obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla. Jednakże, mimo nadania temu problemowi wysokiej rangi, polska polityka w zakresie wspierania klasytrów – jest mało efektywna i nieprzemysłana.

Problemem szczególnie istotnym jest **dobór odpowiednich instrumentów wspierania rozwoju klasytrów**. Muszą one odpowiadać realiom, w jakich funkcjonuje gospodarka i region.

Sygnalizowane problemy są przedmiotem tego opracowania, które powstało na bazie dogłębnych studiów tematycznych oraz empirycznych badań własnych autora.

**Słowa kluczowe:** klasytry, inicjatywy klasytrowe, konkurencyjność regionalna, finansowanie klasytrów, instrumenty wsparcia, władze lokalne i regionalne.

### 1. WPROWADZENIE

Klasytry, rozumiane jako geograficzne koncentracje przedsiębiorstw o określonym profilu działalności gospodarczej, są konsekwencją naturalnej skłonności do koncentracji w określonej lokalizacji przedsiębiorstw o podobnym profilu działalności.

Klasytry są zjawiskiem globalnym, tzn. nie ograniczają się wyłącznie do grupy krajów wysokorozwiniętych. Funkcjonowanie struktur klasytrowych zostało zaobserwowane w wielu krajach świata. Mają często charakter ponadsektorowy, co oznacza, że w ich skład wchodzi zarówno przedsiębiorstwa kluczowych branż wytwórczych i powiązanych przemysłów, jak i cały szereg wyspecjalizowanych instytucji świadczących usługi dla podmiotów klasytra typu: instytucje badawczo-rozwojowe, fundusze kapitałowe, firmy szkoleniowe, firmy marketingowe, analityczne etc.

Powszechnie klasytry są postrzegane jako **motory rozwoju i konkurencyjności**. Dlatego też stymulowanie rozwoju klasytrów stało się istotnym elementem polityki rozwojowej w szeregu krajach; także w Unii Europejskiej. Ponadto w krajach takich jak Francja, Niemcy, czy Szwecja koncepcja klasytrów została wykorzystana jako mechanizm alokacji i koncentracji środków. Fenomen klasytrów znalazł również silny odzew wśród polityków gospodarczych prowadząc do sformułowania różnych koncepcji polityki publicznej służącej stymulowaniu rozwoju klasytrów, czy też stymulowaniu rozwoju gospodarczego poprzez klasytry (*tzw. cluster based policy*).

Z powyższych względów klasytry stały się obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla, Porter, uznawany powszechnie za prekursora idei klasteringu, uznał nawet klasytry za źródło budujące przewagę konkurencyjną poszczególnych narodów. Stwierdzenie to jest podzielane obecnie przez rosnące grono ekspertów.

Także w Polsce od kilku lat przywiązuje się coraz większą wagę do stymulowania rozwoju klasytrów, jakkolwiek polityka realizowana w tym zakresie wydaje się zbyt wąska i nieprzemysłana. Często wspieranie rozwoju klasytra sprowadza się bowiem jedynie do

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania

finansowania jakiegoś określonego podmiotu (koordynatora klastra) lub realizowanych przez niego inwestycji o wspólnym przeznaczeniu.

Polityka wspierania klastrów może być stosowana zarówno na poziomie narodowym, regionalnym i lokalnym, jak również na poziomie międzynarodowym. Jej celem jest najczęściej podnoszenie konkurencyjności gospodarki poprzez **stymulowanie rozwoju istniejących klastrów oraz powstawania nowych**. Problemem szczególnie istotnym jest tutaj **dobór odpowiednich instrumentów (mechanizmów) stymulowania rozwoju klastrów**.

Sygnalizowane wyżej problemy są przedmiotem niniejszego opracowania, które powstało na bazie dogłębnych studiów literaturowych, statystycznych oraz empirycznych badań własnych autora, realizowanych w latach 2007-2011. Badania dotyczyły uwarunkowań rozwoju klastrów – głównie w odniesieniu do regionu łódzkiego, potraktowanego jako studium przypadku. Większość wniosków i konkluzji z tych badań można jednak odnieść również do innych regionów kraju. Autor prezentuje poczynione refleksje i wnioski w sposób uogólniony.

## 2. UWARUNKOWANIA ROZWOJU KLASTERINGU W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Bazując na definicji inicjatywy klastrowej zaproponowanej przez Sölvella i Lingvista już w 2003 roku, formalizującej klastery, można przyjąć, że jest to „zorganizowany wysiłek, mający na celu wzrost i konkurencyjność klastrów w regionach, poprzez firmy znajdujące się w klastrze, rząd i/lub społeczność naukowców (...)” [1]. Należy przy tym odróżnić inicjatywę klastrową od organizacji klastrowej. Inicjatywa klastrowa zmierza do sformalizowania struktur działalności wewnątrz i na zewnątrz klastra, poprzez powołanie organizacji klastrowej – ze statutem, biurem, budżetem, koordynatorem itd. Rozróżnianie tych pojęć jest istotne w rozważaniach o polityce klastrowej.

Unia Europejska, w której od kilku lat prowadzi się intensywne działania na rzecz polityki klastrowej określającej mechanizmy wspierania inicjatyw klastrowych, nie precyzuje sposobu ich powoływania. Mogą to być inicjatywy **oddolne** (ang. bottom-up), organizowane przez uczelnie, przedsiębiorców, instytucje B+R lub **odgórne** (ang. top-down) organizowane przez władze publiczne. Możliwe jest też połączenie obu tych sposobów jednocześnie.

Niewątpliwie zgodzić się należy z tezą, że **organizacje klastrowe powinny powstawać w sposób spontaniczny, nie uwarunkowany polityczną interwencją**, ale można również dostrzegać słabe strony inicjatyw oddolnych. Bez wsparcia ze strony władzy publicznej, zwłaszcza w fazie działalności początkowej, wiele organizacji klastrowych zamiera. W sumie każde przedsięwzięcie, zarówno realizowane odgórnie, jak i oddolnie obarczone jest ryzykiem niepowodzenia.

Dotychczasowe badania nad rozwojem klastrów nie doprowadziły do wypracowania uniwersalnej recepty co do sposobu tworzenia inicjatyw klastrowych, jak również odpowiedzi na pytanie: kto wśród aktorów klastra lub po stronie władzy publicznej powinien być inicjatorem takich przedsięwzięć. Ma na to wpływ wiele czynników, takich jak: cele i założenia polityki klastrowej (danego państwa czy instytucji regionalnych), otwartość przedsiębiorców i urzędów na współpracę, dostępność środków finansowych, etc.

W praktyce, to co udaje się w jednym kraju, w innym nie może nawet zaistnieć – chociażby ze względu na inną mentalność społeczeństwa. Co warte uwagi, znani badacze tej problematyki (np. Rosenfeld i Stuart) wykazują, że większość światowych sukcesów w budowie klastrów było zbiegami okoliczności, przypadkowymi zbieżnościami wydarzeń [2].

Okazuje się, że rozwój największych klastrów w krajach Unii Europejskiej powodowany był jednak przede wszystkim **zapotrzebowaniem rynku i duchem przedsiębiorczości**. W krajach tych, w przeciwieństwie do liberalnej polityki USA, dąży się obecnie do zinstytucjonalizowania form polityki klastrowej i sformowania organizacji klastrowych tak, aby w wyniku uzyskiwania przez nie pomocy państwowej (środki pomocowe) mieć realny wpływ na politykę regionalną [3]. W krajach UE klastry są bowiem **ważnym instrumentem polityki regionalnej**, realizowanej pod hasłem zwiększania innowacyjności i konkurencyjności regionów. W tym też celu powołuje się instytucje, promujące ideę klasteringu i przygotowujące mechanizmy i instrumenty wspierania i kontroli rozwoju klastrów – na poziomie europejskim [4].

W krajach nowych członków Unii Europejskiej zdecydowanym liderem są Węgry, których polityka zarówno centralna jak i regionalna jest mocno skorelowana ze sobą, a proces finansowania klastrów łączy ze sobą elementy modelu bottom-up i top-down. Pozwala to klastrom węgierskim na dynamiczny, profesjonalny rozwój. Oczywiście, jak w każdym procesie biznesowym, także i tu pieniądze nie gwarantują sukcesu, ale stanowią istotny element ułatwiający rozwój inicjatyw klastrowych. Na drugim biegunie znajduje się Słowacja, która nie posiada żadnej centralnej polityki klastrowej, ale nieliczne klastry, które zostały powołane, funkcjonują dzięki partnerstwu publiczno-prawnemu (PPP). Można powiedzieć, że tamtejsze procesy są znacznie bardziej powiązane z czynnikami biznesowymi.

### 3. ROZWÓJ KLASTERINGU W REALIACH POLSKICH W OSTATNICH LATACH

Wzrost zainteresowania koncepcją klastrów, wykazywanego nie tylko przez przedstawicieli sektora biznesu i nauki, ale również ze strony władz (regionalnych i krajowych), stał się „motorem” rozwoju zjawiska klasteringu również w Polsce. W ciągu pięciu ostatnich lat powstała większość funkcjonujących obecnie inicjatyw klastrowych. Znaczna część z nich w wyniku uruchamianych na poziomie regionu / kraju programów pomocowych.

Branże, w których powstawały inicjatywy klastrowe, w przypadku większości regionów odpowiadają „specjalizacjom” województw, co szczególnie widoczne jest wśród inicjatyw powstałych w projektach realizowanych przez jednostki samorządowe / jednostki otoczenia biznesu. W strukturze branżowej inicjatyw klastrowych dominowały dotąd takie branże, jak: technologie informacyjne, logistyka, biofarmacja. Można je uznać za sektory o wysokim potencjale innowacyjnym, które chce rozwijać większość województw Polski.

Trudno jest jednak mówić, iż zjawisko klasteringu w Polsce jest dojrzałe. Z przeprowadzonych badań wynika, że większość z działających obecnie klastrów ma raczej charakter „zależków”, aniżeli dojrzałych struktur. Może to wynikać z niewłaściwego ukierunkowania polityk regionalnych, które często odgórnie typują branże otrzymujące wsparcie.

Jakkolwiek przesłanki takiej polityki można uznać za słuszne, nie są one w stanie zastąpić naturalnych mechanizmów rynkowych. Inną przyczyną mogą być stosunkowo niskie kryteria dla uzyskania – relatywnie niewielkiego wsparcia – dla rozwoju inicjatyw klastrowych. W efekcie, w wielu regionach Polski formalnie powstają inicjatywy klastrowe, niestety wiele z nich zamiera wraz z wygaśnięciem pomocy udzielanej przez regionalne jednostki samorządowe lub wraz z zakończeniem projektu realizowanego przez instytucje otoczenia biznesu.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dane do analizy zostały zebrane w wyniku przeprowadzenia całościowego przeglądu dostępnych publicznie danych (tj. polskich opracowań tematycznych i stron internetowych polskich inicjatyw klastrowych).

Wypracowana przez instytucje Unii Europejskiej polityka klastrowa, wdrażana jest u nas od szeregu lat bezkrytycznie przez instytucje państwowe. Jest ona niedopasowana do realiów polskiej gospodarki, do naszych warunków społeczno-gospodarczych, a przez to nieefektywna. Ostatnio przeprowadzone badania przez Deloitte Business Consulting S.A.[5] wskazują, że zgrupowania klastrowe w Polsce nie są rozwinięte, borykają się z problemami finansowymi oraz cechuje je nieufność przedsiębiorców wobec ich otoczenia i w stosunku do instytucji publicznych.

Przeprowadzone przez autora badania pozwoliły stwierdzić, że inicjatywy klastrowe najczęściej powstawały w formie organizacyjno-prawnej stowarzyszeń, choć znacząca część z nich funkcjonowała jako swobodne porozumienia o współpracy lub projekty zarządzane przez koordynatora, którym najczęściej jest jednostka otoczenia biznesu. Dużą aktywność w tym zakresie wykazywały organizacje typu *non-profit* (m.in. stowarzyszenia, fundacje, centra innowacji), co wynika głównie z szerokiej możliwości wykorzystywania przez nie środków finansowych z Unii Europejskiej.

Na pierwszy plan w kwestii celów stawianych przed inicjatywami klastrowymi w Polsce wchodzi budowanie relacji pomiędzy uczestnikami klastra, rozwijanie swojej działalności poprzez działania promocyjne i zwiększanie swojej innowacyjności. Wraz z upływem kolejnych lat zauważalne stają się różnice w strukturze celów stawianych przed powstającymi inicjatywami. W ostatnich dwóch latach znacznie zwiększyła się w tej sferze presja na: internacjonalizację działalności członków klastra, edukację i szkolenia, oraz wprowadzanie innowacji i nowych technologii.

Rokiem „boomu” w zakresie rozwoju klasteringu w Polsce był rok 2007. To wówczas powołano do życia około 30 proc. zidentyfikowanych w toku badania inicjatyw. Wydaje się, że przyczyną rozkwitu klasteringu w tym okresie należy upatrywać przede wszystkim we wzrastającym w kraju zainteresowaniu koncepcją klastrów. Nie tyle wśród przedstawicieli przedsiębiorstw i nauki, ale przede wszystkim wśród władz (na poziomie regionalnym i krajowym).

Skutkiem tego były uruchamianie krajowe programy stymulujące rozwój klastrowej współpracy<sup>2</sup>. Wiele inicjatyw zostało wdrożonych na poziomie województw. W efekcie **klastry zostały uznane za jeden z kluczowych czynników wpływających na zwiększenie konkurencyjności regionów**, stając się komponentem regionalnych polityk gospodarczych.

Wzrost aktywności w zakresie klasteringu w minionych latach wynikał w dużej mierze ze wzrostu dostępności środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój klastrowej współpracy<sup>3</sup>.

Wyciągnięte wnioski korespondują z wynikami badań empirycznych przeprowadzonych przez autora w regionie łódzkim, w latach: 2007-2011.

<sup>2</sup> Programy ukierunkowane stricte na rozwój struktur klastrowych w Polsce to m.in. „Program szkoleń promujących klastering” realizowany na zlecenie PARP oraz program pilotażowy „Wsparcie na rozwój klastra” realizowany przez PARP w roku 2007.

<sup>3</sup> W tym: środki dostępne w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w działaniu 2.6. Waga tego czynnika jest szczególnie istotna wśród inicjatyw odgórnych, wśród których wszystkie zostały zapoczątkowane w projektach finansowanych w ramach ZPORR. Wśród inicjatyw oddolnych znacznie rzadziej wykorzystywano środki strukturalne w finansowaniu swojej działalności. Inicjatywy te, najczęściej funkcjonujące w formie stowarzyszeń, częściej finansowały swoją działalność ze składek opłacanych przez członków inicjatywy. W ogólnodostępnych danych w przypadku większości inicjatyw klastrowych brakuje informacji dotyczących sposobu finansowania działalności inicjatyw. Dane te dostępne są w przypadku większości struktur odgórnych, wśród których wszystkie finansowane są przez środki publiczne. Większość z nich w ogóle nie angażuje środków członków klastra.

Patrząc retrospektywnie, o ile przed rokiem 2005 powstawały u nas prawie wyłącznie inicjatywy klastrowe oddolne (*bottom-up*), mające charakter grup zainteresowanych kooperacją przedsiębiorców, to od roku 2007 coraz bardziej popularne jest powstawanie inicjatyw odgórnych (*top-down*), będących efektem działań podejmowanych przez władze regionalne czy instytucje otoczenia biznesu promujących powstawanie klastrów. W strukturze obecnie funkcjonujących inicjatyw, udział struktur oddolnych i odgórnych w zasadzie równoważy się, choć niewątpliwie, wraz z upływem czasu, „szala” przechyla się na korzyść inicjatyw odgórnych [6].

W Polsce nie ma obecnie jednego kompleksowego badania, które przedstawiałoby istniejące klastry w rozumieniu statystycznie istotnych skupisk przedsiębiorstw. Prace w tym zakresie są dopiero realizowane przez GUS. Pewnego obrazu dostarcza jednak opracowanie European Cluster Observatory, które wskazuje na istnienie w Polsce ok. 246 klastrów (skupisk) o zróżnicowanym potencjale [7], jak również raport Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) – „Benchmarking klastrów w Polsce -2010” [5].

#### 4. PROBLEM FINANSOWANIA ROZWOJU KLASTRÓW W POLSCE

Interesującą i ważną kwestią, z punktu widzenia mechanizmów stymulowania rozwoju klastrów w Polsce jest sposób ich finansowania.

W ostatnich 5-ciu latach głównym źródłem finansowania działalności inicjatyw klastrowych (a w zasadzie ich koordynatorów) w Polsce były programy dofinansowywane ze środków Unii Europejskiej<sup>4</sup>. W okresie swojej działalności inicjatywy klastrowe pozyskały w sumie ponad 65,5 mln zł (w tym 32,2 mln zł z Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”- PO IG) i zrealizowały 62 projekty finansowane ze źródeł zewnętrznych (79% tych projektów otrzymało dofinansowanie w wysokości niższej niż 1 mln zł).

Obecnie, głównie w ramach PO IG realizowane są większe projekty (10 projektów dofinansowanych w kwocie powyżej 2 mln zł) ukierunkowane na inwestycje infrastrukturalne (nowoczesne linie technologiczne i produkcyjne).

Wyrazem wsparcia rządowego dla działań klastrowych są różnego rodzaju **instrumenty wsparcia**:

- po pierwsze, na poziomie regionalnym. Szczególnie dla nowotworzonych klastrów, w fazie zarodkowej, ogromną rolę do odegrania mają inicjatorzy i animatorzy klastrów. Czasami są to pojedyncze osoby, czasami instytucje, które mogą budzić zaufanie w lokalnych społecznościach i są w stanie przekonać innych do podjęcia współpracy.

- po drugie, na poziomie centralnym; m.in. poprzez wspomniany wyżej Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka”, który kieruje określone działania i wsparcie finansowe do różnego rodzaju form współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami. W ramach PO IG wspierane są **klastry ponadregionalne**, co oznacza współfinansowanie wyłącznie projektów realizowanych przez beneficjentów ostatecznych – działających na terenie dwu lub więcej województw.

Potencjalne wsparcie mogą więc uzyskać tylko silne i rozległe przestrzennie klastry. Wsparciu **klastrów regionalnych**, tzn. zlokalizowanych na obszarze jednego województwa, służą Regionalne Programy Operacyjne (RPO), o których była mowa wcześniej.

<sup>4</sup> W tym: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) 2004-2006, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) 2007-2013 (działania 5.1. Wspierania powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym i 3.1. Inicjowanie działalności innowacyjnej), Program (PO RPW) 2007-2013, Regionalne Programy Operacyjne (RPO) na lata 2007-2013, program Leonardo da Vinci 2000-2006, 2007-2013, Siódmy Program Ramowy 2007-2013, Program Interreg III 2004-2006 oraz Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007-2013, a także Program Innovation Express finansowany z budżetu krajowego.

Wsparcie klasteringu przewiduje także **Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”**; w szczególności w ramach „Działania 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”. Celem nadrzędnym tego programu jest podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki przedsiębiorstw. W szczególności chodzi tu o poprawę jakości i dostępności usług szkoleniowo-doradczych, wspierających przedsiębiorczość.

Z kolei w ramach programu **„Rozwój Polski Wschodniej”**, pomocą finansową objęto pięć województw: podlaskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, lubelskie i podkarpackie.

Z uwagi na fakt, że klastry są zjawiskiem regionalnym, głównymi podmiotami zajmującymi się ich wspieraniem powinny być **władze samorządowe**. Analizując treść RPO na lata 2007 – 13 można stwierdzić, że największe możliwości wsparcia mają projekty koncentrujące się na:

- wyznaczaniu klastrów,
- tworzeniu struktury organizacyjnej oraz zarządzania nią,
- pozyskiwaniu nowych uczestników,
- działaniach marketingowych,
- inicjowaniu procesów kooperacji pomiędzy członkami klastra w celu transferu technologii.

Należy jednocześnie zauważyć, że problem wspierania struktur klastrowych jest w Polsce stosunkowo nowym obszarem interwencji publicznej [9].

## 5. ISTOTNA ROLA SEKTORA PUBLICZNEGO

Dyskutując o roli władz lokalnych i regionalnych w polityce wspierania rozwoju klastrów, należy wyraźnie określić, że powinna ona polegać na **stymulowaniu środowisk biznesowych do podejmowania różnorodnych form współpracy**. Kluczową rolę muszą jednak odgrywać tutaj sami uczestnicy klastra, przede wszystkim przedsiębiorcy.

Podstawową zasadą polityki w tym zakresie powinno być wspieranie istniejących inicjatyw, na różnym poziomie ich organizacji. Istotne jest wspieranie rozwoju inicjatyw, opierających się na już istniejącym potencjale organizujących się środowisk przedsiębiorczości, zamiast inicjowania sieci od podstaw, na tzw. jałowym gruncie. Argumentem w tym zakresie jest efektywność i skuteczność podejmowanych działań, choć można oczywiście mówić o wyjątkach.

Podział ról pomiędzy sektor prywatny a publiczny zależy w dużym stopniu od wyboru modelu polityki. Rekomendować tu należy z reguły podejście neutralne, względnie katalityczne władz. Niekwestionowanym liderem, przynajmniej w dłuższej perspektywie czasowej, powinien być sektor prywatny, co nie wyklucza roli władz publicznych jako pierwotnego inicjatora działań. Co więcej, zaangażowanie się władz publicznych we wczesnej fazie tworzenia inicjatywy klastrowej, jest bardzo wskazane. Z czasem powinno ono jednak maleć.

Strona publiczna, która może być wstępnie koordynatorem lub inicjatorem klastra, w miarę jego rozwoju powinna raczej wycofywać się z aktywnego uczestnictwa w sieci na rzecz sektora prywatnego. Interes publiczny nie zawsze jest bowiem zgodny z interesem podmiotów prywatnych. Chodzi między innymi o to, aby minimalizować ryzyko powstawania konfliktów, nadużyć oraz nieefektywnego działania. Przedsiębiorcy muszą być przygotowani do samodzielnego organizowania klastra.

Zwłaszcza w pewnych obszarach rola władz publicznych może mieć znaczenie kluczowe. Są to głównie obszary działań związanych z dostarczaniem dóbr publicznych lub występowaniem ułomności rynku (np. rozwój tzw. miękkiej i twardej infrastruktury w otoczeniu klastra). Władze publiczne powinny także prowadzić promocję koncepcji

rozwoju klastrów na swoim terytorium i przekonywać (zwłaszcza przedsiębiorców małych i średnich) do zaangażowania poprzez pokazywanie realnych korzyści z uczestnictwa.

Odpowiednio prowadzona polityka gospodarcza, innowacyjna, naukowo-technologiczna oraz edukacyjna mogą przyspieszyć procesy formowania się i rozwoju klastrów. W zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych, polityka władz publicznych powinna koncentrować się na przyciąganiu takich inwestorów, którzy w jak najlepszym stopniu wykorzystywaliby lokalny potencjał gospodarczy oraz naukowy (zasoby naturalne, kapitał ludzki w postaci wykwalifikowanej siły roboczej, istniejącą infrastrukturę oraz zaplecze naukowo-badawcze).

Reasumując ten aspekt rozważań, należy wskazać, że stosunek władz lokalnych do rozwoju klastrów koncentrować się powinien na czterech podstawowych elementach.

**Po pierwsze** na wspieraniu sieci, a nie pojedynczych przedsiębiorstw. **Po drugie** wspierane powinny być jedynie wybrane sieci przedsiębiorstw. **Po trzecie** powinny to być działania kładące nacisk na wzmacnianie procesów innowacyjnych i procesów uczenia się między podmiotami działającymi w klastrze. **Po czwarte**, o ile wspieranie klastrów może być realizowane na wszystkich poziomach władzy publicznej - od regionalnego (lokalnego) do międzynarodowego, o tyle najczęściej dominujące znaczenie mają działania podejmowane przez podmioty, działające na poziomie regionalnym czy lokalnym [10].

Przykłady dowodzą, że na koncepcji klastrowej mogą opierać się strategie rozwoju regionalnego czy lokalnego (jak np. strategie realizowane w ostatnich latach w Wielkiej Brytanii czy również w Polsce – ostatnio w regionie łódzkim).

Rozwój inicjatyw klastrowych, co podkreślają niemal wszyscy badacze i praktycy zajmujący się klastrami, jest silnie skorelowany z jakością otoczenia lokalnego. Z tego wypływa ważny wniosek, iż władze publiczne nie powinny organizować takich inicjatyw na terytoriach, gdzie lokalne środowiska przedsiębiorczości nie są do tego przygotowane [11].

## 6. PRZYSZŁA POLITYKA WSPIERANIA KLASTRÓW W ŚWIETLE DOKUMENTÓW RZĄDOWYCH I BADAŃ

Za punkt wyjścia do dyskusji nt. przyszłej polityki klastrowej w Polsce należy uznać m.in. materiały informacyjne Ministerstwa Gospodarki pt. „*Kierunki rozwoju klastrów w Polsce*”, w których stwierdza się, że wskazane w nim propozycje rozwiązań instytucjonalnych i instrumentów będą stanowiły podstawę dalszych prac międzyresortowych związanych z kształtowaniem polityki rozwoju klastrów w Polsce.

Drugim istotnym dokumentem zawierającym wskazania dla przyszłej polityki klastrowej jest wskazywany wcześniej raport „*Benchmarking klastrów w Polsce – 2010*” przygotowany w ramach projektu systemowego PARP.

Istotny punkt odniesienia dla przyszłej polityki klastrowej stanowią także: raport „*Polska 2030*”, który tworzy ramy dla Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju [12], oraz przyjęta w lipcu 2010 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* [13], a także Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „*Europa 2020*” [14], jak również projekt *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* [15].

Duże znaczenie raportu „*Polska 2030*” dla przyszłej polityki klastrowej wynika głównie z faktu, iż dostrzega on potrzebę wspierania tzw. biegunów wzrostu, w celu zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki oraz uniknięcia dryfu rozwojowego. Jednocześnie raport podkreśla, że podstawowym zadaniem państwa jest wspieranie procesów dyfuzji – tworzenie i ciągła aktualizacja skutecznych i efektywnych narzędzi wyrównywania poziomów potencjału rozwojowego i warunków życia w regionach. „Biegundy

wzrostu” w raporcie to przede wszystkim metropolie, jakkolwiek definicja ta odnosi się także do klastrów, które mogą występować zarówno na terenach metropolii, jak i poza nimi.

Bardziej bezpośrednio odwołanie do klastrów w raporcie „*Polska 2030*” zawiera się we wstępnej rekomendacji odnośnie potrzeby wypracowania nowych form wspierania integracji środowisk naukowych, biznesowych i kulturalnych na poziomie regionalnym i lokalnym. W tym zakresie wskazuje się na **potrzebę zapewnienia wsparcia dla klastrów** (a także „tworzenia się sieci społecznych i wspólnych przedsięwzięć”). Raport podkreśla także **znaczenie klastrów kreatywnych** dla rozwoju regionów i metropolii.

Dla przyszłej polityki klastrowej w Polsce istotne są także zapisy Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: *Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR)*, która jest dokumentem określającym cele i sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw - w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Zakłada ona wspomaganie rozwoju gospodarczego opartego na specjalizacjach regionalnych i lokalnych, **szczególnie w ramach inicjatyw klastrowych**. Zgodnie z KSRR wsparcie będzie skierowane szczególnie do klastrów o największym potencjale konkurencyjnym – wykazujących się obecnie konkurencyjnością międzynarodową, bądź dających realną szansę na zbudowanie takiej konkurencyjności w niedalekiej przyszłości.

Polityka regionalna w ramach polityki klastrowej będzie niewątpliwie oddziaływać na wzmacnianie potencjału konkurencyjnego i **przekształcanie skupisk firm w dynamiczne klastry** z wysokim poziomem konkurencji i współpracy (*coopetition*), interakcji i efektów zewnętrznych.

W myśl prezentowanych wyżej założeń, przedmiotem polityki regionalnej będzie ponadto wspieranie organizacji klastrowych bądź innych podmiotów prawnych zajmujących się zarządzaniem w zakresie klastra, w tym opracowywaniem zasad uczestnictwa i dostępu do wspólnej infrastruktury bądź działań. Utworzenie organizacji klastrowej lub sieci współpracy powinno być wspierane przez władze na szczeblu regionalnym przez pogłębianie współpracy między środowiskami gospodarki, administracji i nauki [16].

Istotne znaczenie dla myślenia o przyszłej polityce klastrowej w Polsce ma także Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „*Europa 2020*” przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 r. W założeniach do projektu tego dokumentu wskazuje się m.in. na potrzebę poprawy zdolności innowacyjnych przedsiębiorstw związanych z realizacją innowacyjnych inwestycji, dywersyfikacji gospodarki i reorientacji w kierunku opartej na wiedzy produkcji i usług, poprzez wzmocnienie powiązań między szkolnictwem wyższym, sektorem badań i sferą gospodarki. Służyć temu mają m.in.:

- wspieranie współpracy i powiązań kooperacyjnych w gospodarce,
- rozwój klastrów, w tym stworzenie systemu ewaluacji inicjatyw klastrowych (selekcja klastrów i wspieranie najlepszych klastrów, mogących pełnić funkcje biegunów wzrostu),
- wspieranie internacjonalizacji inicjatyw klastrowych, w tym budowa sieci długoterminowych projektów partnerskich dla koordynatorów klastrów z „bliźniaczymi” koordynatorami klastrów zagranicznych.



## 7. PODSUMOWANIE

Reasumując, podstawową zasadą polityki w zakresie stymulowania rozwoju klastrów powinno być **wspieranie istniejących inicjatyw, na różnym poziomie ich organizacji**. Istotne jest wspieranie rozwoju inicjatyw, opierających się na już istniejącym potencjale organizujących się środowisk przedsiębiorczości, zamiast inicjowania sieci od podstaw, na tzw. jałowym gruncie.

Na zakończenie należy wskazać, że kluczowe znaczenie ma **określenie właściwego modelu polityki wspierania klastrów**, ponieważ może okazać się, iż kopiowanie czy imitacja rozwiązań zagranicznych bez uwzględnienia polskich specyficznych realiów, doprowadzi do poniesienia niepotrzebnych kosztów w dłuższym okresie. Jednocześnie, w celu uniknięcia ewidentnie błędnych rozwiązań, należy brać pod uwagę pozytywne i sprawdzone doświadczenia zebrane w innych państwach.

Poszukując optymalnego modelu polityki rozwoju opartego o klastry, warto rozstrzygnąć charakter i intensywności relacji między poszczególnymi aktorami powiązania gospodarczego, a w szczególności między sektorem prywatnym reprezentowanym przez przedsiębiorców a sektorem publicznym, który uosabiają urzędnicy i politycy szczebla samorządowego. Rozwój klastrów wymaga rozbudowania formy finansowania opartej o zasady partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym liderem powinien być podmiot prywatny, natomiast strona publiczna powinna pełnić rolę „katalizatora rozwoju”. Rola partnera publicznego w kreowaniu i stymulowaniu rozwoju klastra może być przy tym znacząca.

W Polsce istnieje w tym zakresie potrzeba rozwinięcia odgórnej polityki horyzontalnej, jak również polityki wspierania inicjatyw klastrowych mającej bardziej oddolny charakter. Polityki te powinny być realizowane zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym czyli dwupoziomowo. Model ten jednak wymaga stworzenia odpowiednich ram regulacyjnych i instrumentów wsparcia na szczeblu narodowym, jednocześnie delegując kompetencje, jak i odpowiedzialność za konkretne działania, na szczebel regionalny. Uwaga powinna być skupiona przede wszystkim na wykreowaniu efektywnych programów wspierania inicjatyw klastrowych.

## LITERATURA

- [1] Sölvell Ö., Lingvist G., Ketels Ch., *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003, s. 9.
- [2] Stuart Z., Rosenfeld A., *Creating Smart Systems. A Guide to Cluster Strategies in Less Favored Regions*, Regional Technology Strategies, Carrboro 2002, s. 11.
- [3] Bojar E., Bis J., *Major Threats to Economic Clusters In Poland*, [w:] *The Emergence and Development of Clusters in Poland*, Warszawa 2007, s. 28
- [4] Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., *Niebieskie Księgi. Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 34.
- [5] *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania*, PARP, Warszawa 2010.
- [6] *Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce*, IBnGR, Gdańsk, 2009, s.27
- [7] Materiały źródłowe European Cluster Observatory: [www.clusterobservatory.eu](http://www.clusterobservatory.eu).
- [8] Pander W., M. Stawicki, *Wytyczne i kierunki wspierania klastrów i inicjatyw klastrowych w Polsce w nowej perspektywie finansowej (2007-2013)*, [w:] M.

- Stawicki, W Pander [red. nauk.] *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych.*, SGGW., Warszawa 2008.
- [9] Kaźmierski J., *Logistyka a rozwój regionu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s.328.
- [10] Raines P., *The Cluster Approach and the Dynamics of Regional Policy – making*, “Regional and Industry Policy Research”, The University of Strathclyde and Glasgow, 2006, nr 47, ss. 9-10.
- [11] Kaźmierski J., *Clusters as a symptom of developing functions of logistics in region*, “Scientific Journal”, vol. 6, nr 633, Uniwersytet Szczeciński, 2010.
- [12] *Polska 2030 Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- [13] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 13 lipca 2010.
- [14] *Krajowy Program Reform Europa 2020*, Warszawa, kwiecień 2011 r.
- [15] *Strategia Innowacyjności i efektywności gospodarki (projekt)*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, luty 2011.
- [16] *Raport otwarcia, Polskie klastry i polityka klastrowa*, PARP, Warszawa 2011.
- [17] Kaźmierski J., *Prokonkurencyjna polityka regionalna a rozwój klastrów logistycznych*, „Logistyka” nr 4/2010.

## THE MECHANISMS OF CLUSTER DEVELOPMENT STIMULATION IN POLAND IN RELATION TO FOREIGN EXPERIENCES

### Abstract

Clusters, are perceived as “catalysts” of progress and competitiveness of every economy. Thus, **the stimulation of their development** has become a significant element of EU countries’ policy. In Poland for a couple of years clusters have become the object of special interest of public authorities of different levels as well. However, despite the high rank attributed to that problem, the Polish policy in terms of cluster support – is ill-considered and of little effectiveness.

**The selection of proper instruments that support cluster development** poses a peculiarly significant problem. They have to match the realities of the economy and region.

The indicated issues are the subject-matter of this case study which is based on a series of profound studies on that matter and empirical author’s own research.

**Keywords:** clusters, cluster initiatives, region competitiveness, cluster financing, support instruments, local and regional authorities