

Jan KAŻMIERSKI¹
Sylwana KAŻMIERSKA²
Uniwersytet Łódzki

Wspomaganie rozwoju klastrów logistycznych przez władze samorządowe miasta i regionu

WSTĘP

Wśród różnorodnych czynników wpływających na rozwój i konkurencyjność regionalną, ogromnego znaczenia nabiera stosowanie w praktyce nowoczesnych koncepcji zarządzania oraz jakość zagospodarowania przestrzennego i adekwatność rozmieszczenia różnorodnych funkcji gospodarowania w przestrzeni. Na czołowe miejsce wśród tych koncepcji wysuwa się zarządzanie logistyczne, którego cechą jest uniwersalizm, pozwalający na odnoszenie jego zasad również do układów typu: miasto, aglomeracja czy region. Rozwiązania stosowane dotąd z powodzeniem w logistyce biznesowej można w ten sposób przełożyć na grunt zarządzania regionem i miastem. Metody i techniki wypracowane przez logistykę w sektorze biznesu coraz częściej znajdują zastosowanie w profesjonalnym zarządzaniu w układach przestrzennych [8].

Mówiąc o wykorzystaniu zarządzania logistycznego w gospodarce miasta czy regionu, stosujemy podejście systemowe. W tym znaczeniu region traktowany może być jako system logistyczny. Najnowsze doświadczenia wykazują, że tak potraktowany system logistyczny może zostać oparty o koncepcję klastrów. **System logistyczny regionu oparty o koncepcję klastrów** może zostać zbudowany poprzez rozwój świadczeń logistyki na rzecz przedsiębiorstw tworzących klastry w regionie. Polityka wspierania rozwoju klastrów stanowi bowiem narzędzie poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw lokalnych. Stymuluje przedsiębiorczość, czyli aktywność na rzecz coraz lepszego poznania możliwości i szans płynących z otoczenia. Ułatwia także usuwanie zagrożeń i pokonywanie trudności dzięki kooperacji podmiotów wewnątrz klastra.

Okazuje się, że przedsiębiorstwa skupione w klastrach wykazują znacznie większy poziom innowacyjności, stąd też tworzenie warunków dla rozwoju klastrów stało się narzędziem podnoszenia innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw, co w konsekwencji przekłada się na konkurencyjność miasta i regionu, w którym funkcjonuje dany klaster.

W ramach koncepcji klastra na podkreślenie zasługuje ważny czynnik. Jest nim osadzenie działań gospodarczych w trwających stosunkach społecznych mających charakter sieci. Przeprowadzone przez M. E. Portera badania potwierdzają, że wyniki gospodarcze regionu zależą od siły zlokalizowanych w nich klastrów i ich zdolności do innowacji. Cechą charakterystyczną klastrów jest bowiem to, że przedsiębiorstwa w nich skupione konkurują ze sobą, ale jednocześnie współpracują w tych obszarach, gdzie możliwe jest wyzwolenie efektów synergicznych wspólnych działań. Może się wydawać, że jednoczesne występowanie konkurencji i współdziałania między tymi samymi podmiotami jest logicznie niemożliwe. Tymczasem konkurencja nie wyklucza występowania współdziałania sprzedawców tych samych produktów na tych samych rynkach. W pewnych zakresach określone podmioty mogą ze sobą konkurować, a w innych pozostawać neutralne, lub nawet wzajemnie się wspierać. Tworzą wtedy wspólny blok względem innych niż one podmiotów, z którymi konkurują. Dlatego też nie należy postrzegać współpracy jako przeciwieństwa konkurencji.

W tym kontekście klastry postrzegane są jako siła napędowa gospodarki, a wspomaganie ich rozwoju stało się istotnym elementem polityki w krajach Unii Europejskiej. Zainteresowanie klastrami dotyczy zarówno organizacji międzynarodowych, jak i władz poszczególnych państw.

¹ Dr hab. Jan Kaźmierski - Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Logistyki, e-mail: kazjan@o2.pl

² Sylwana Kaźmierska - licencjat kierunku Logistyka Uniwersytetu Łódzkiego, e-mail: sylwana.ka@gmail.com
Artykuł recenzowany.

Efektom tego zjawiska jest powstanie i wdrażanie koncepcji tzw. *polityki rozwoju regionalnego opartej o klastry* (*Cluster-based Policy – CBP*). W kontekście celów tej polityki, klastry należy traktować nie tyle jako sposób rozwoju pojedynczych przedsiębiorstw, ale raczej jako **mechanizm aktywizacji całych miast i regionów**.

Dokonanie klasyfikacji klastrów jest niezwykle trudne ze względu na ich różnorodność i indywidualny charakter. Każdy z nich jest powołany dla specyficznych celów i korzysta z wyjątkowych, regionalnych zasobów. Dlatego w literaturze przedmiotu istnieje wiele różnych podziałów, które starają się pogrupować je według pewnych cech wspólnych. W niektórych ujęciach spotykamy np. rozróżnianie pojęcia „klastr przemysłowy” i pojęcia „klastr logistyczny”. Zauważa się, że klastry logistyczne skupiają przedsiębiorstwa funkcjonujące w ramach łańcuchów dostaw. Forsowanie różnic między tymi terminami – z punktu widzenia badania tych struktur - nie ma jednak, zdaniem autorów, istotnego znaczenia.

W terminologii prezentowanej przez różnych analityków, **klastr w istocie rzeczy jest przejawem rozwoju funkcji logistyki**. Dowodzi tego choćby charakter powiązań, które wskazują na celową kooperację na różnych płaszczyznach pomiędzy podmiotami, które znajdują się w najbliższym regionalnym otoczeniu. Mogą one przyjmować bardzo różnorodną postać. W istocie są to **powiązania logistyczne**. Obecność koordynatora (lidera), polegająca na organizowaniu i koordynowaniu wszystkich prac, kierunków rozwoju klastra, kształtowaniu form partnerstwa między uczestnikami – powinna być postrzegana jako **funkcja związana ściśle z działaniami logistycznymi** w klastrze. Również szereg działań koordynacyjnych w ramach klastra (takich jak kształtowanie sieci przedsiębiorstw, promowanie innowacji i nowych technologii, tworzenie marki regionu czy inicjowanie tworzenia tzw. „firm odpryskowych”) to działania szczególnie ważne z punktu widzenia logistyki.

Od niedawna klastry logistyczne stały się **obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla** i swoistym paradygmatem współczesnej polityki rozwoju regionalnego. Dokonująca się transformacja systemu gospodarczego wyznaczyła jednocześnie **nową rolę i kompetencje sfery publicznej** w zakresie angażowania się w procesy rozwoju przedsiębiorczości i kreowania innowacji, co ma ścisły związek z polityką rozwoju klastrów. W polityce regionalnej jest to rola stricte jakościowa. Jednakże, mimo nadania temu problemowi wysokiej rangi, pragmatyka działań w tym zakresie w naszym kraju napotyka na wiele barier i czynników ograniczających.

Cele postawione w niniejszym artykule mają dwojaki charakter: poznawczy oraz praktyczny – bazujący na przeprowadzonych badaniach empirycznych. **Cele poznawcze** to: przedstawienie założeń polityki rozwoju w oparciu o klastry i modeli, jakie mogą być w tym zakresie stosowane oraz roli władz publicznych w tym zakresie. W odniesieniu do części teoretycznej artykułu, autorzy wykorzystali głównie metodę *desk research*, bazującą na wtórnych źródłach informacji, tj. badaniu dokumentacji źródłowej, informacjach zawartych w publikacjach naukowych (zagranicznych i krajowych), czasopismach branżowych czy raportach.

Cele praktyczne artykułu koncentrują się na problemie wspierania rozwoju klastrów i barierach, które ograniczają system wspierania. W tym obszarze autorzy prezentują – w sposób syntetyczny – wybrane wyniki własnych badań empirycznych. Badania obejmowały głównie region łódzki, jednakże, dla podniesienia stopnia reprezentatywności otrzymanych wyników, ich zakres został poszerzony o losowo dobrane jednostki samorządowe trzech ościennych województw Polski centralnej. W ten sposób możliwe stało się - na zasadzie podobieństw rozwojowych - sformułowanie wniosków ogólnych, odnoszących się także do innych regionów kraju oraz konkluzji o charakterze całościowym (strategicznym). W tej części opracowania oparto się w całości o materiały pochodzące ze źródeł pierwotnych, stosując różnorodne techniki badawcze, takie jak: indywidualne wywiady pogłębione ze specjalistami i kadrą zarządzającą instytucji koordynujących i planistycznych oraz badania ankietowe przeprowadzone w jednostkach samorządowych szczebla lokalnego, wśród uczestników klastrów i koordynatorów.

1. ZAŁOŻENIA POLITYKI WSPIERANIA ROZWOJU KLASTRÓW ORAZ JEJ MODELE

Mówiąc o formach wspierania rozwoju regionalnego należy zauważyć, że za jedną z najlepszych form uważa się obecnie **politykę promującą powstawanie klastrów** (ang. *Cluster-based Policy* – CBP) [21]. Tym samym rozwój regionalny uzależnia się od wykształcenia lokalnych systemów innowacyjnych bazujących na systemach produkcyjnych. Koncepcja pobudzania rozwoju gospodarczego poprzez rozwój klastrów i regionalnych systemów innowacyjnych wychodzi z istotnego założenia, iż lokalna polityka ekonomiczna ma charakter wtórny do rynkowo zainicjowanych procesów rozwoju.

Panuje słuszny pogląd, że efektywna i konsekwentnie wdrażana CBP, może prowadzić do efektywnej absorpcji i tworzenia innowacji procesowych, produktowych i organizacyjnych [6]. Determinantą konkurencyjności jest oczywiście współpraca z Unią Europejską, ale chociaż wszystkie polskie miasta i regiony mają teoretycznie równy dostęp do środków unijnych, to często ich decydenci nie posiadają odpowiedniej wiedzy lub umiejętności, by pomoc tę uzyskać.

W chwili obecnej można już nawet mówić o powszechnie realizowanej strategii regionalnej opartej o klastry [19, s. 235 i nast.]. Podejście to upatruje właśnie w strukturach klastrowych motoru napędowego rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji i społecznego danego miasta czy regionu. Proponuje wykorzystanie metod oceny klastrów dla oceny poziomu rozwoju regionalnego. Badania tego typu są coraz częściej prowadzone przez agendy rządowe. Przykładowo, jeden z takich projektów przeprowadził amerykański Departament Handlu z *Information Design Associates* i *ICF/Kaiser International* [19, s. 270 i nast.]. Raport przez niego sporządzony zwraca m.in. uwagę, że strategia oparta o klastry jest nie tylko przykładem kooperacyjnego podejścia do strategii, ale również lepiej funkcjonuje właśnie na poziomie regionalnym niż krajowym [19]. Autorzy raportu mocno akcentują rolę, jaką przywiązuje się obecnie do zagadnienia kreowania i funkcjonowania klastrów, jako elementu strategii regionalnej.

Chcąc zdefiniować „Cluster-based Policy” poprzez odwołanie się do jej cech konstytutywnych, można powiedzieć, że polityka ta:

- opiera się na kooperacji i wspólnych działaniach,
- jej siłą napędową jest rynek,
- łączy różnych aktorów w układzie tzw. triple helix (zwykle jest to biznes, nauka i lokalna administracja),
- ma charakter strategiczny, a tym samym pomaga w stworzeniu ogólnej strategii/wizji rozwoju danego regionu,
- kreuje nowe wartości.

Właściwie rozumiana i realizowana polityka rozwoju w oparciu o klastry powinna wykazywać powyższe cechy, warto jednak pamiętać, że nie istnieje jednolity, uniwersalny model CBP. Poszczególne państwa i regiony muszą dokonywać wyboru najlepszych dla siebie strategii, narzędzi i rozwiązań, uwzględniając swoją lokalną specyfikę, uwarunkowania, szczególne okoliczności.

CBP może przybierać różne modele. Może być realizowana na dwóch szczeblach: **centralnym** (polityka narodowa) i **samorządowym** (polityka regionalna). Może wyłonić się z inicjatywy odgórnej, tzn. być skutkiem działań podejmowanych przez władze publiczne czy samorządowe, względnie może być efektem inicjatyw oddolnych, tzn. wynikać z oddolnej mobilizacji środowisk branżowych. W praktyce za najbardziej efektywny uważa się jednak na ogół **model mieszany**, polegający na tworzeniu narodowych ram dla realizacji polityki szczebla regionalnego.

W krajach Unii Europejskiej możemy znaleźć przykłady realizacji koncepcji CBP w każdym z tych modeli. Większość krajów członkowskich ma wdrożone programy wspierania klastrów na szczeblu krajowym lub regionalnym. Nie istnieje jednak jeden uniwersalny model takiej polityki. Przy dokonywaniu wyboru danej koncepcji i narzędzi realizacji, należy uwzględnić bieżącą sytuację kraju, regionu, specyficzne uwarunkowania administracyjne i gospodarcze danej lokalizacji.³ I tak na przykład Francja i Luksemburg preferują model centralny z dominującą rolą organów państwa jako

³ Wspieranie inicjatyw klastrowych realizują m.in. następujące miasta (obszary metropolitalne): Berlin, Boston, Bogota, Cambridge, Karlskrona, Helsinki, Londyn, Leuven, „Dolina Krzemowa”, Lyon, Long Island, Minneapolis, Rotterdam, Toronto, Tampere, Turku, Wellington.

inicjatorów życia klastrowego, liderów, animatorów innowacji i nowych rozwiązań. Belgia i Hiszpania realizują model regionalny z silną rolą lokalnych samorządów i przedsiębiorstw. Model mieszany, zwany także pośrednim, przyjęły: Austria, Niemcy, Włochy, Szwecja, Wielka Brytania.

Dlatego też Unia Europejska, promując ideę klasteringu i rozwoju w oparciu o sieci współpracy, nie narzuca jednocześnie żadnego modelu realizacji tej koncepcji. Przeciwnie zachęca się do poszukiwania własnych oryginalnych rozwiązań, które byłyby odpowiedzią na problemy lokalnych gospodarek. Niemniej jednak, abstrahując od tego rodzaju odmienności, ostatecznym celem CBP powinno być zawsze podniesienie poziomu konkurencyjności systemu gospodarczego, choć ową konkurencyjność należy rozumieć stosunkowo szeroko. Wiele krajów unijnych, w tym Polska, ciągle szuka własnej drogi i jest w fazie wypracowywania najbardziej adekwatnego do swoich uwarunkowań modelu klasteringu [12, s. 31–34].

Polityka CBP w ujęciu najbardziej horyzontalnym polega na tworzeniu korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości w danym regionie. Upraszczenie procedur administracyjnych, stymulowanie transferu wiedzy i technologii, wspieranie innowacyjności i współdziałania biznesu z sektorem badawczo-rozwojowym, czy tworzenie korzystniejszych warunków finansowych do zakładania i rozwoju firm. Wszystko to może poprawić sytuację przedsiębiorców na rynku oraz sprzyjać powstawaniu struktur klastrowych [23, s. 12]. Poszukując modelu optymalnego, należy rozstrzygnąć charakter i intensywność relacji między poszczególnymi aktorami powiązania gospodarczego; w szczególności między sektorem prywatnym reprezentowanym przez przedsiębiorców a sektorem publicznym, który reprezentują urzędnicy i politycy szczebla samorządowego.

Celem strategicznym nowej polityki regionalnej powinno być efektywne wykorzystanie przez miasta i regiony specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w horyzoncie długookresowym [23].

2. KWESTIA WSPIERANIA ROZWOJU KLASTRÓW PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE

W krajach Unii Europejskiej większość menedżerów firm zrzeszonych w klastrach uznaje, że władze samorządowe pełnią ważną, jeśli nie fundamentalną rolę we wspomaganiu rozwoju klastrów. Zaledwie 15% z nich jest zdania, że władze publiczne nie spełniają żadnej roli we wspieraniu klastrów [13, s. 40]. Jakość oddziaływania władz publicznych w ramach przyjętej polityki wiąże się ściśle z **zakresem i formami udzielanej pomocy publicznej**. W sposób naturalny jest to przede wszystkim oddziaływanie na ramowe warunki funkcjonowania klastra (edukacja, infrastruktura, oraz inne działania władz lokalnych i regionalnych). Znajduje tu też uzasadnienie publiczne wspieranie wspólnych projektów kooperacyjnych kilku podmiotów, a także wspieranie działań mających na celu szerokie stymulowanie interakcji i koordynowanie współpracy między nimi.

Bardzo istotnym problemem w tym kontekście jest kwestia podejmowania przez władze publiczne różnych form interwencji; w szczególności zaś samej **zasadności interwencji publicznej**. Wielu komentatorów podkreśla bowiem, że potencjalne korzyści z funkcjonowania klastrów nie stanowią jeszcze dostatecznego uzasadnienia dla podejmowania interwencji publicznej na rzecz ich tworzenia. Tym bardziej, że powstawanie klastrów postrzega się głównie jako proces oddolny, jakkolwiek nie pozbawiony związków (czasami niezamierzonych) z polityką publiczną. Uzasadnienie dla polityki publicznej w zakresie wspierania klastrów sięga jednak głębiej i znajduje konkretne argumenty w trzech podstawowych obszarach:

- niedoskonałości rynku (*market failure*);
- niedoskonałości polityki publicznej (*government failure*);
- niedoskonałości systemowej (*systemic failure*).

Problem **niedoskonałości rynku** dotyczy sytuacji, w której rynek i działające na nim podmioty nie są w stanie zapewnić optymalnych czy też efektywnych rozwiązań. Wynika to często ze zjawiska asymetrii informacji (tj. nierównego lub ograniczonego dostępu do informacji), występowania efektów zewnętrznych (*externalities*), czy korzyści skali prowadzących do występowania konkurencji niedoskonałej oraz tzw. problemu „jazdy na gapę” (*free rider problem*).

Innym argumentem na rzecz polityki wspierania klastrów mogą być **niedoskonałości polityki publicznej**, przy założeniu, że jest ona w stanie korygować wcześniej stosowane, nieefektywne działania. Nieefektywność polityki publicznej może pojawiać się, gdyż władza publiczna ma określone własne interesy i priorytety: z jednej strony poddana jest cyklowi politycznemu, z drugiej zaś biurokratycznym procedurom kontrolnym lub może działać pod wpływem silnych interesów grupowych (tzw. zjawisko ulegania wpływowi – *government capture*). Polityka wspierania klastrów, z uwagi na swój horyzontalny i przekrojowy charakter, może posiadać funkcje korygujące.

Niedoskonałości systemowe mogą być jednym z ważniejszych argumentów na rzecz polityki wspierania klastrów. Niedoskonałości te pojawiają się w przypadku niedopasowania lub niespójności pomiędzy powiązаныmi instytucjami, organizacjami, czy zasadami gry. Z uwagi na systemowy charakter zjawisk ekonomiczno-społecznych (dobrze obrazowany przez koncepcję klastrów), polityka próbująca oddziaływać na słabości w jednym obszarze może być nieskuteczna bez podjęcia działań także w innych obszarach. Należy tu podkreślić, że aktywne polityki publiczne w zakresie wspierania klastrów powinny uwzględniać ryzyko związane z *government failure* (vide finansowanie „modnych” sektorów w celu pozyskania poklasku, czy też oddziaływania silnie osadzonych grup interesów na alokację środków publicznych – np. na badania naukowe). Powinny także uwzględniać różne rodzaje ryzyka wpisane w pewnym sensie w fenomen klastra, w tym: zbytnią specjalizację, zamknięcie się i usztywnienie klastra, zmniejszenie się presji konkurencyjnej.

Zdaniem ekspertów i praktyków zajmujących się problematyką klastrową, istotnym problemem, z jakim wiąże się zwiększenie aktywności samorządów lokalnych i regionalnych we wspieraniu klastrów, jest brak lub ograniczona świadomość korzyści, jakie miasto czy region mogą czerpać z ich rozwoju. Władze samorządowe powinny dostrzegać we wspieraniu klastrów szansę na rozwój lokalnej gospodarki, np. poprzez przyciągnięcie nowych firm do regionu, powstanie nowych miejsc pracy itp., a także dobry sposób na kształtowanie i wzmacnianie marki danego miasta lub regionu jako centrum kompetencji w danej specjalizacji.

Należy założyć, że w procesach rozwoju struktur klastrowych władze regionalne i lokalne mają do spełnienia zadanie absolutnie fundamentalne. **Będąc gospodarzem danego terenu, powinny – z samego założenia – stwarzać jak najlepsze warunki do współpracy zrzeszających się podmiotów, stymulując kontakty między nimi** [22]. Jest to rola wychodząca niejako poza prawne kompetencje samorządów, ale bardzo istotna.

3. ROZWÓJ KLASTRÓW A WŁADZE PUBLICZNE – UWARUNKOWANIA I BARIERY W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Nawiązując do celów praktycznych artykułu, autorzy skoncentrowali się tu przede wszystkim na roli i zadaniach, jakie stoją przed władzami publicznymi w odniesieniu do procesu rozwoju klastrów. W szczególności, na systemie wspierania rozwoju klastrów, instrumentach jakie są i powinny być wykorzystywane w tym zakresie oraz na identyfikacji barier, które osłabiają system wspierania klastrów, a tym samym ograniczają procesy ich rozwoju.

W tym obszarze zaprezentowano wyniki własnych badań empirycznych, które obejmowały, jak wcześniej zaznaczono, region łódzki. Jednakże dla podniesienia stopnia reprezentatywności otrzymanych wyników, zakres ten został poszerzony o losowo dobrane jednostki samorządowe miast i powiatów trzech ościennych województw Polski centralnej. Czy i w jakim zakresie samorządy terytorialne spełniają w praktyce przypisaną im rolę, jak układa się ich współpraca z uczestnikami klastrów, jakie instrumenty wsparcia są stosowane oraz jakiego typu bariery ograniczają tę współpracę? Były to pytania badawcze, jakie stawiano respondentom wywiadu (indywidualne wywiady pogłębione ze specjalistami i kadrami zarządzającą instytucji koordynujących i planistycznych oraz przedstawicielom władz publicznych szczebla lokalnego), jak również adresatom ankiet. Poniżej autorzy prezentują w sposób syntetyczny wyniki tych badań.

Osoby ankietowane w większości prezentowały pogląd, iż dyskutując o roli władz lokalnych i regionalnych w odniesieniu do kwestii wspierania klastrów, należy wyraźnie określić, że rola ta powinna polegać przede wszystkim na **stymulowaniu środowisk biznesowych do**

podejmowania różnorodnych form współpracy. Nie powinny to być jednak plany tworzone „zza biurka” – wdrażane w oderwaniu od realiów ekonomicznych. Kluczową rolę muszą odgrywać tutaj sami uczestnicy klastrów, przede wszystkim sami przedsiębiorcy. Działania władz w zakresie wspierania klastrów muszą być odpowiednio wyważone i skoordynowane z uwagi na rodzaj wspieranej działalności. Bowiem, jak wiadomo, dobrowolna współpraca pomiędzy firmami, jednostkami badawczo-rozwojowymi i samorządem terytorialnym, która przynosi odpowiednie korzyści ekonomiczne członkom klastra i regionowi jako całości, zależy przede wszystkim od samych uczestników klastra.

Reasumując, uzyskane wyniki badań pozwoliły na określenie uwarunkowań rozwojowych oraz zidentyfikowanie **szeregu barier, które osłabiają system wspierania klastrów, a tym samym ograniczają procesy ich rozwoju.** Znaczna część z tych barier odnosi się bezpośrednio do relacji między utworzonymi klastrami a władzami publicznymi.

Wśród najistotniejszych należy wymienić:

- barierę związaną z finansowaniem klastrów,
- barierę mentalnościową,
- barierę nieznamośności koncepcji klastrów i korzyści z nimi związanych,
- barierę braku współpracy klastrów z administracją publiczną.

Bariera finansowania działalności klastrów.

Jest obecnie jednym z najbardziej wrażliwych obszarów w systemie zarządzania tymi strukturami. Wyniki badań dowodzą, że działania podejmowane w obszarze finansowania skupiają się przede wszystkim na poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania wspólnych projektów. Brak jest natomiast (zarówno wśród uczestników klastrów, jak i wśród kadr samorządowych) wiedzy na temat alternatywnych źródeł pozyskiwania środków finansowych na realizację działań. Dlatego też aktywność klastrów w zdecydowanej mierze jest obecnie uzależniona od dostępności dotacji publicznych, co należy uznać jako zjawisko niepokojące w perspektywie długookresowej.

Bariera mentalnościowa.

Stwierdzone w badaniach bariery typu mentalnościowego utożsamiać należy z czynnikami społeczno-kulturowymi, z deficytem zaufania społecznego, z zakorzenionymi zasadami współpracy. W barierach tego typu wymienić należy przede wszystkim:

- niezrozumienie idei klasteringu, zarówno przez znaczną część uczestników klastrów, jak też samorządowców,
- słabość inicjatyw publicznych (oddolnych),
- deficyt zaufania w ramach klastrów, jak również w relacji klastry – władze publiczne.

Wśród barier mentalnych, najpoważniejszym problemem okazuje się być dominująca u nas dość powszechnie „kultura nieufności”, będąca efektem niskiej kultury politycznej i korupcji. Często i w wielu przypadkach uzasadniona nieufność, tworzy niekorzystną atmosferę do budowy struktur klastrowych, które oparte są właśnie na zaufaniu. Dominuje często ideologia źle rozumianej rywalizacji, a nawet wrogości. W znacznej mierze wynika to z lęku przed bankructwem, gdyż wiele (zwłaszcza małych i średnich) firm ma wciąż stosunkowo płytkie korzenie. Buduje dopiero swoją pozycję, zdobywa rynek. W tej sytuacji, pewna niechęć do udostępniania swojego know-how innym partnerom, jest w jakiejś mierze zrozumiała. W naszych warunkach, zbyt często jednak rywalizacja i konkurencja są źle rozumiane. Konieczna jest zatem większa otwartość podmiotów gospodarczych wobec siebie. Niechęć do współpracy i nieumiejętność kooperowania ze sobą niewątpliwie utrudniają procesy tworzenia i rozwoju struktur klastrowych. Można nawet postawić tezę, że sukcesy klastrów są wprost proporcjonalne do zaufania, jakim są w stanie darzyć się współpracujące podmioty. W przeciwnym razie trudno jest realizować wymianę informacji, doświadczeń, transfer wiedzy, czy dyfuzję innowacji.

Bariera nieznamośności koncepcji klastrów i korzyści z nimi związanych.

Wyniki badań ankietowych pod kątem znajomości istoty klastrów i korzyści, które wiążą się z ich tworzeniem, są jednoznaczne. Zakres wiedzy w tym obszarze, zarówno wśród członków klastrów, jak również wśród samorządowców, jest bardzo niewielki. Analiza wyników badań ankietowych wyraźnie wskazuje, że uczestnicy klastrów w większości przypadków nie posiadają prawie żadnej

wiedzy o klastrach. Prawie 64% z nich nigdy nie słyssało pojęcia „klastery logistyczny”, jedynie 18,9% wiedziało, co to pojęcie oznacza, a 17,2% choć słyssało kiedyś ten termin, nie wiedziało, co on oznacza. Nie umieją również w większości wymienić czy ocenić korzyści płynących z udziału w inicjatywie klastrowej.

Również wyniki wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych z ekspertami i kadrą menedżerską wskazują na to, że wiedza lokalnych kadr samorządowych na temat idei klastrowej i korzyści z nimi związanych jest bardzo niska, a niekiedy wręcz zerowa. Wśród samorządowców panuje dość ogólne przekonanie (niczym nieuzasadnione), o niskiej przydatności klastrowej - w odniesieniu do szczebla lokalnego, natomiast o ich istotności – w odniesieniu do regionu czy miasta. Jest charakterystyczne, że nawet przy tak niewielkiej znajomości tematyki klastrowej, dość pozytywnie odnoszą się oni do klastrowej w kontekście interesów całego kraju, natomiast korzyści związanych z klastrami nie odnoszą do konkretnego powiatu czy gminy. Postawa ta wynika zapewne z przeświadczenia, że klastery są zjawiskiem charakterystycznym tylko dla dużych miast z dobrze rozwiniętym przemysłem. Zasadny jest zatem wniosek, o konieczności zmian mentalnościowych w tym zakresie wśród kadr samorządowych.

Samorządy nie orientują się dobrze, jakie działania były czy powinny być podejmowane w ramach wspierania klastrowej oraz nie traktują priorytetowo potrzeby takich działań. Przeważa wśród nich pogląd, że klastery powinny być wspierane tylko wówczas, gdy nie odbywa się to kosztem innych wydatków publicznych. Klastery nie funkcjonują zatem w świadomości samorządów jako narzędzie wspierania przedsiębiorczości. W tej grupie akceptacja idei klastrowej jest niższa aniżeli wśród uczestników klastrowej.

Bariera braku współpracy klastrowej z administracją publiczną.

Ocena współpracy klastrowej z władzami publicznymi, zarówno samorządowymi, jak i rządowymi wypada w badaniach dość nisko. Tylko wybrane klastery podejmują takie działania w celu zwrócenia uwagi władz na problemy dotyczące funkcjonowania klastrowej. W znacznej mierze wynika to z przeświadczenia o niskiej skuteczności takich działań. Wskazywane są przy tym negatywne doświadczenia współpracy oraz widoczne jest poczucie (ze strony uczestników), że klastery nie stanowią równorzędnego partnera dla instytucji publicznej. Dlatego też klastery rzadko śledzą na bieżąco działania władz publicznych i podejmują formalne działania, takie jak na przykład konsultowanie treści przygotowywanych dokumentów czy podejmowanych decyzji. Sądzić więc należy, że niskie zaangażowanie samorządów lokalnych stanowi ważną barierę rozwojową klastrowej.

Co charakterystyczne, w obowiązujących strategiach jednostek samorządowych nie stwierdzono istnienia jakichkolwiek zapisów dotyczących rozwoju klastrowej. Aż 87% respondentów stwierdziło, iż nie są podejmowane żadne działania zmierzające do budowy odpowiedniego środowiska gospodarczego w tym zakresie. Za główną przyczynę takiego stanu rzeczy, blisko 40% badanych podaje słabo rozwiniętą sferę przedsiębiorstw. Świadczy to o braku zrozumienia koncepcji klastrowej, który powinien być receptą na słabość sektora biznesu. Samorządowcy nie mają sprecyzowanej wiedzy na temat działań, jakie powinny być podejmowane w ramach wspierania klastrowej. Większość z nich nie traktuje potrzeby takich działań jako priorytetu. Przeważa pogląd, iż klastery powinny być wspierane, tylko wówczas gdy nie odbywa się to kosztem innych wydatków publicznych. Powyższe czynniki powodują, że przedstawiciele klastrowej nisko oceniają poziom współpracy z władzami publicznymi.

Z drugiej strony, zdecydowana większość samorządów, jako przyczyny słabych relacji z klastrami w regionie wskazuje poważne problemy finansowe hamujące możliwości rozwoju inicjatyw lokalnych. Natomiast do potencjalnie konfliktogennych obszarów, mogących generować antagonizmy we wzajemnych relacjach, zaliczyć należy kwestie: finansowe, strukturalne i świadomościowe.

Czynnik świadomości jest tym, który potencjalnie lub realnie może wpływać na pogorszenie relacji klastery – instytucje publiczne. Z jednej strony – są to rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami uczestników klastera a możliwościami samorządu terytorialnego, wynikające z braku wiedzy i niedostatecznie precyzyjnego określenia, jakie działania gmina jest w stanie podejmować i co ewentualnie powinna robić na rzecz wzmacniania klastera, z drugiej strony – rozdzźwięk pomiędzy

oczekiwaniami a możliwościami, powodujący często frustrację i pejoratywną ocenę wzajemnej współpracy.

Scharakteryzowane wyżej bariery nie wyczerpują listy, przeciwnie ma ona charakter otwarty. Niektóre z nich są szczególnie groźne, mają bardzo silny negatywny wpływ na procesy rozwoju klastrów. Wymagają zatem szczególnej uwagi.

WNIOSKI

W kontekście zaprezentowanych wyników badań, można pokusić się o sformułowanie kilku refleksji i wniosków reasumujących, dotyczących roli władz samorządowych w analizowanej kwestii. Należy podkreślić, że rola ta powinna polegać przede wszystkim na stymulowaniu środowisk biznesowych do podejmowania różnorodnych form współpracy między przedsiębiorstwami. Nie powinny to być jednak plany tworzone „zza biurka” – wdrażane w oderwaniu od realiów ekonomicznych. Kluczową rolę muszą odgrywać tutaj sami uczestnicy klastra, przede wszystkim przedsiębiorcy.

Należy sadzić, że władze publiczne mają duże pole do popisu, poprzez eliminację różnego typu barier (w tym zwłaszcza barier mentalnościowych członków klastrów) utrudniających współpracę, poprzez wskazywanie korzyści i szans z uczestnictwa w klastrze. Ważne jest pokazanie przedsiębiorcom – członkom klastrów, a także kandydatom, że klastr opiera się na powiązaniach biznesowych i ekonomicznych, a nie społecznych. Dlatego należy propagować korzyści oraz umożliwiać firmom odpowiedni dostęp do informacji o rynku, dzięki czemu przedsiębiorstwa mogłyby dobrze skalkulować swoje szanse. Istotne jest także przełamywanie nieufności do projektów rządowych i samorządowych w zakresie wspierania klastrów oraz współpracy z konkurencją, co na ogół wynika z nieświadomości korzyści płynących z efektów synergicznych działalności klastra.

Właściwie prowadzona polityka wspierania klastrów może w znaczącym zakresie niwelować istniejące bariery rozwoju, wykorzystując jednocześnie atuty danego terenu. 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). Lokalne władze publiczne powinny prowadzić promocję koncepcji rozwoju klastrów na swoim terytorium i przekonywać (zwłaszcza przedsiębiorców małych i średnich) do zaangażowania poprzez pokazywanie realnych korzyści z uczestnictwa.

Rozwój struktur klastrowych, co podkreślają niemal wszyscy badacze i praktycy tej problematyki, 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. Podstawową zasadą polityki w tym zakresie powinno być wspieranie już istniejących inicjatyw klastrowych znajdujących się na różnym poziomie ich organizacji, na już istniejącym potencjale, zamiast inicjowania sieci od podstaw, na tzw. jałowym gruncie.

Można 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 wspomaganie rozwoju klastrów może być realizowane na wszystkich poziomach władzy publicznej (od regionalnego/lokalnego do międzynarodowego), o tyle w praktyce dominujące znaczenie mają działania podejmowane przez podmioty, działające na poziomie regionalnym czy lokalnym. Przykłady dowodzą, że na koncepcji klastrowej mogą opierać się strategie rozwoju regionalnego czy lokalnego.

Powyższe wnioski wskazują dość jednoznacznie na **konieczność redefiniowania dotychczasowej roli administracji publicznej w ramach sieci**. To właśnie administracja, tak na poziomie regionalnym, jak i lokalnym dysponuje kompetencjami niezbędnymi do tego, by opracowywać

i wdrażać programy i instrumenty, które zniwelują niedoskonałości rynku. Obecnie jesteśmy świadkami procesu odchodzenia od interwencji typu bezpośredniego na rzecz wsparcia typu pośredniego. O ile wsparcie bezpośrednie (w formach bezzwrotnych takich jak: subsydia, ulgi podatkowe, granty na inwestycje, czy zwrotnych, takich jak pożyczki i kredyty) ma na celu przede wszystkim obniżenie kosztów użytkowania kapitału, o tyle wsparcie pośrednie polega w dużej mierze na poprawie warunków funkcjonowania. Zazwyczaj obejmuje ono zmianę przepisów związanych z ochroną własności intelektualnej, usługi dla przedsiębiorców, tworzenie struktur takich jak sieci współpracy, czy platformy wymiany wiedzy.

Działania władz publicznych w zakresie wspomagania rozwoju klastrów powinny być więc odpowiednio wyważone i skoordynowane, z uwagi na rodzaj wspieranej działalności. Należy mieć również na uwadze, że strategia wspierania rozwoju klastrów przez władze samorządowe miasta czy regionu powinna mieć wymiar długofalowy i konsekwentny, a jednocześnie elastyczny, dostosowujący się do zmian rynku oraz – co jest bardzo istotne – reagujący szybko na oznaki błędnego wyboru ścieżki rozwojowej. Istotne jest więc prowadzenie bieżących pogłębionych badań rozwoju klastrów pod kątem ich potrzeb oraz dokonywanie okresowej ewaluacji programów klastrowych.

Streszczenie

Klustry postrzegane są jako siła napędowa każdej gospodarki. Dlatego też stymulowanie ich rozwoju stało się istotnym elementem polityki w Unii Europejskiej. Również w Polsce. Głównie z tego względu struktury klastrów stały się obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla i swoistym paradygmatem współczesnej polityki rozwoju regionalnego. Stanowią one również przejaw rozwoju funkcji logistyki.

Dokonująca się transformacja systemu gospodarczego wyznacza jednocześnie nową rolę i kompetencje jednostek samorządowych miasta czy regionu. Pomimo nadania temu problemowi wysokiej rangi, polska polityka w tym zakresie napotyka na wiele czynników ograniczających oraz barier.

Celowość angażowania się administracji publicznej w rozwój inicjatyw klastrowych jest bezsporna. Powinna ona polegać głównie na stymulowaniu środowisk biznesowych do podejmowania różnorodnych form współpracy, kreowaniu odpowiednich instrumentów wsparcia. W polityce regionalnej jest to rola stricte jakościowa, wiążąca się z koniecznością redefiniowania roli samorządów terytorialnych.

Cele postawione w niniejszym artykule mają dwójaki charakter: poznawczy oraz praktyczny, bazujący na przeprowadzonych badaniach empirycznych. Większość kluczowych wniosków może zostać odniesiona nie tylko do badanego regionu, ale także do innych regionów kraju.

The support of logistic cluster development provided by municipality

Abstract

Clusters are perceived as a driver for every economy. That is why the stimulation of their development has become an important element of European Union's politics and Poland's politics as well. For that reason, cluster structures have become the object of special interest for local authorities of different levels and a peculiar paradigm of modern regional development policy.

The transformation of economic system which occurs sets simultaneously a new role and new competences of local authorities of both city and region level. Despite the high rank which has been given to this problem, Polish politics encounters a number of obstacles and barriers in this field.

Purposefulness of public administration being involved in cluster initiatives development is indisputable. It should consist mainly in the stimulation of business environment to take a variety of forms of cooperation and create appropriate support instruments. In regional policy that role is strictly qualitative and is linked with the necessity of redefining the role of local government.

The objectives set in this article serve a twofold purpose: cognitive and practical, which is based on empirical studies. The majority of the key conclusions can be referred not only to the studied region, but also to other regions of the country.

BIBLIOGRAFIA

1. Bojar E., Clusters – the Concept and Types. Examples of Clusters in Poland [w:] Bojar E., Olesiński Z. (red.), The emergence and development of clusters in Poland, Difin, Warszawa 2007.
2. Kaźmierski J., Pro-konkurencyjna polityka regionalna a rozwój klastrów logistycznych, „Logistyka” nr 4/2010.
3. Kaźmierski J., Generatory innowacji, “Eurologistics” nr 3/2011.
4. Kaźmierski J., Clusters as a Symptom of Developing Functions of Logistics in Region, “Scientific Journal – Service Management” vol. VI. 2010.
5. Kaźmierski J., Pro-konkurencyjna polityka regionalna a rozwój klastrów logistycznych, „Logistyka” nr 4/2010.
6. Kaźmierski J., Rozwój i zarządzanie strukturami klastrowymi w regionie, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
7. Kaźmierski J., Władze samorządowe a zarządzanie logistyczne w mieście i regionie, „Współczesne Zarządzanie” nr 3/2010.
8. 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.
9. Krajowy Program Reform Europa 2020, Warszawa, kwiecień 2011.
10. Menzel M.-P. & Fornahl D., Cluster Life Cycles-dimensions and Rationales of Cluster Evolution. Industrial and Corporate Change, 2009.
11. Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J., Klastry na świecie. Studia przypadków, Difin, Warszawa 2009.
12. Pander W., Stawicki M., Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Prace Naukowe Nr 47, Warszawa 2010.
13. Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
14. Porter M. E., Funkcjonowanie Gospodarki Regionów (The Economic Performance of Regions), Badania Regionalne, , tom 37, 6&7, 2003.
15. Prusek A., Klastry jako instrument działania samorządów w zakresie kreowania regionalnych i lokalnych specjalizacji gospodarczych [w:] „Prace naukowe A.E. we Wrocławiu”, Wrocław 2007.
16. Raines P., The Cluster Approach and the Dynamics of Regional Policy – making, “Regional and Industry Policy Research”, nr 47, The University of Strathclyde and Glasgow, 2006.
17. Stimson R. J., Stough R. R., Roberts R. H., Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy, Springer, Berlin 2006.
18. Strategia Innowacyjności i efektywności gospodarki (projekt), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, luty 2011.
19. Szlachta J., Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej [w:] De la Mothe J., Paquet G., (red), “Local and Regional Systems of Innovation”, Londyn 2009.
20. Szołtysek J., *Miasto jako nowy obszar stosowania logistyki*, [w:] Z teorii logistyki, (red.) Sołtysik M., AE w Katowicach, Katowice 2006.
21. Witek J., Samorząd terytorialny w Polsce [w:] Relacje między samorządem terytorialnym i podmiotami rynku regionalnego (wybrane problemy), red. J. Karwowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003.
22. Witkowski J., *Zarządzanie łańcuchem dostaw: koncepcje, procedury, doświadczenia*;: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
23. Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej technologicznej państwa, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009.