

# Dominika Walec

---

## Rola ewaluacji polityki klastrowej dla skutecznego zarządzania regionem

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 94, 343-364

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*DOMINIKA WALEC*

Uniwersytet Jagielloński

## **ROLA EWALUACJI POLITYKI KLASTROWEJ DLA SKUTECZNEGO ZARZĄDZANIA REGIONEM**

Słowa kluczowe: polityka klastrowa, zarządzanie regionem, ewaluacja.

### **Wprowadzenie**

W dzisiejszej gospodarce zdolność firm do konkurowania i utrzymywania długookresowej przewagi konkurencyjnej zależy w znaczącym stopniu od umiejętności skutecznego kreowania wiedzy i innowacji. W sytuacji rosnącej konkurencyjności innych regionów świata skuteczne zarządzanie regionem ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wysokiej produktywności i innowacyjności podmiotów w nim zlokalizowanych. Koncepcja klastrów stanowi nowy sposób myślenia o kreowaniu konkurencyjności przedsiębiorstw, a zarazem instrument utrzymywania długookresowego wzrostu gospodarczego regionu. Jej zasadniczym elementem jest stymulowanie współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami życia gospodarczego oraz przyspieszanie procesów innowacyjnych poprzez jednoczesną konkurencję i kooperację podmiotów zlokalizowanych w obrębie klastra.

Rosnąca w Polsce i na świecie popularność klastrów i inicjatyw klastrowych, jako narzędzi stymulowania rozwoju, jak też znaczący wymiar interwencji publicznych skierowanych na ich wsparcie, stawia zagadnienie ewaluacji w linii kluczowych obszarów zainteresowania nie tylko naukowców, ale również pań-

stwa. Skuteczna ewaluacja polityki klastrowej dostarcza bowiem odpowiedzi na pytania o zasadność inwestowania w rozwój inicjatyw klastrowych lub organizacji klastrowych zarówno z funduszy publicznych, jak i prywatnych, a także stwarza możliwość zidentyfikowania inicjatyw o największym potencjalnym rozwoju. Zastosowanie prawidłowej metodologii ewaluacji ma również kluczowe znaczenie dla zarządzania strategicznego państwa i regionu, w szczególności dla projektowania *ex ante* polityki klastrowej i oceny jej skuteczności.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie założeń polityki rozwoju opartej na klastrach, a w szczególności roli ewaluacji oddziaływania tej polityki dla skutecznego zarządzania regionem.

## 1. Pojęcie klastra i inicjatywy klastrowej oraz wpływ klastrów na rozwój regionu

Termin klastery zgodnie z definicją twórcy koncepcji M.E. Portera oznacza „geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących”<sup>1</sup>.

Przyjmując za punkt odniesienia klasyczną definicję M.E. Portera, warto wyróżnić kilka charakterystyk klastra występujących w większości definicji: przestrzenną koncentrację przedsiębiorstw, wspólną trajektorię rozwoju oraz równoległą konkurencję i kooperację firm wchodzących w skład klastra<sup>2</sup>.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się szereg klasyfikacji klastrów biorących pod uwagę różne kryteria<sup>3</sup>. Zdaniem R. Johnstona różnorodność klasyfikacji wynika z faktu, iż nie ma jednego, uniwersalnego modelu klastra, który byłby idealnie dostosowany do wszystkich gospodarek. Każdy kraj czy

<sup>1</sup> M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, za: *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, T. Brodzicki, S. Szultka, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4 (110), s. 2.

<sup>2</sup> T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tomanowicz, *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki i rekomendacje dla Polski*, Niebieskie Księgi 2004. Rekomendacje nr 11, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 7.

<sup>3</sup> Szerzej w: T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów...*, s. 5–6.

region stworzył swoje własne typy klastrów wynikające m.in. ze specyficznych uwarunkowań historycznych czy kulturowych<sup>4</sup>. Zróżnicowanie klastrów może być również wynikiem ich wieku i poziomu rozwoju, wówczas możemy mówić o klastrach embrionalnych, ustabilizowanych, dojrzałych i upadających<sup>5</sup>.

Literatura prezentuje szereg opracowań związanych z oddziaływaniem klastrów na rozwój regionu, zanim jednak przejdziemy do ich omówienia, warto rozróżnić pojęcie klastra od inicjatywy klastrowej. Inicjatywy klastrowe (*cluster initiatives*) to zorganizowane wysiłki skierowane na rozwój klastra oraz zwiększenie jego znaczenia i konkurencyjności w regionie, podejmowane przez firmy wchodzące w skład klastra, władze regionalne, społeczność badawczo-naukową, a także organizacje publiczno-prywatne<sup>6</sup>. Ponadto w ramach inicjatywy często wyraźnie rysuje się istnienie organizacji klastrowej koordynującej działania podejmowane w jej obrębie.

Do głównych celów inicjatyw klastrowych można zaliczyć: ekspansję klastra, rozwój biznesowy, współpracę handlową, innowacje i rozwój technologiczny, poprawę środowiska biznesowego oraz rozwój zasobów ludzkich. Cele te są zatem zbieżne z ogólnymi celami polityki regionalnej, o których będzie mowa w dalszej części niniejszego opracowania, tworząc naturalny związek pomiędzy tymi dwoma procesami. Tak więc cała działalność inicjatyw klastrowych powinna być skierowana na maksymalizację korzyści płynących z funkcjonowania klastrów dla zlokalizowanych w nim podmiotów, jak i całego regionu<sup>7</sup>.

Jedną z najistotniejszych korzyści z funkcjonowania klastrów jest ich rola w generowaniu i dyfuzji wiedzy, a w następstwie kreowaniu innowacyjności przedsiębiorstw. Bliskość przestrzenna podmiotów umożliwia częstsze i bardziej bezpośrednie interakcje pomiędzy nimi, przyczyniając się do wzrostu wzajemnego zaufania, a tym samym do powstania atmosfery współdziałania i partnerstwa oraz przyspieszenia procesu wymiany wiedzy i dyfuzji innowacji, na skutek m.in. występowania efektu rozprzestrzeniania (*spill-over*). Również zintensyfikowana konkurencja pomiędzy firmami w klastrze może

<sup>4</sup> R. Johnstone, *Clusters: A Review*. Department of Education, Science and Technology (DEST), Canberra, March 2003, s. 9.

<sup>5</sup> DTI, *A Practical Guide to Cluster Development: A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDA*, DTI, London 2004, s. 64.

<sup>6</sup> Ch. Ketels, G. Lindqvist, Ö. Sölvell, *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003, s. 9.

<sup>7</sup> Ch. Ketels, G. Lindqvist, Ö. Sölvell, *Cluster and Cluster Initiatives*, Center for Strategy and Competitiveness Stockholm School of Economics, 2008, s. 6.

być źródłem rozwoju lub też innowacji. Koncentracja przestrzenna podmiotów wpływa ponadto korzystnie na intensywność inwestycji publicznych w regionie, zwiększając jego atrakcyjność. Lokalizacja w sąsiedztwie dużej liczby przedsiębiorstw sprzyja redukcji kosztów transakcyjnych, obniżce cen w wyniku oddziaływania efektu skali, powstawaniu nowych firm na skutek ograniczania barier wejścia oraz usprawiedliwia wszelakie działania wspierające ze strony instytucji akademickich i rządowych, pobudzające rozwój. Korzystny wpływ klastra na otoczenie przejawia się również powstaniem innych efektów zewnętrznych, takich jak: wzrost dostępności usług okołobiznesowych, łatwość dostępu do wyspecjalizowanych zasobów ludzkich i dostawców, większe inwestycje w infrastrukturę oraz wzrost dochodów ludności<sup>8</sup>.

Liczni badacze w swoich rozważaniach teoretycznych i badaniach empirycznych potwierdzają występowanie tych korzystnych skutków<sup>9</sup>. Z kolei sceptycznie do roli klastrów w kreowaniu przewagi konkurencyjnej i stymulowaniu rozwoju odnoszą się między innymi R. Martin i P. Sunley (2003)<sup>10</sup>, wskazując na znaczący wpływ innych czynników niezwiązanych z klastrem, a mających wpływ na konkurencyjność, to jest między innymi dominacja sieci i łańcuchów dostaw o charakterze globalnym nad powiązaniem o charakterze regionalnym. Podobne rozbieżności dotyczą opinii na temat zasadności wsparcia inicjatyw klastrowych i podejmowanych interwencji publicznych<sup>11</sup>.

Sprzeczności te mają zasadnicze źródło w niedostatecznym zapleczu metodologicznym oraz braku odpowiednich narzędzi i technik ewaluacyjnych pozwalających na jednoznaczną ocenę skuteczności tego typu oddziaływania i stanowią uzasadnienie do podjęcia rozważań będących przedmiotem niniejszego opracowania.

---

<sup>8</sup> A. Malmberg, D. Power, *(How) do (firms in) clusters create knowledge*, the DRUID Summer Conference 2003 on Creating, sharing and transferring knowledge. The role of Geography, Institutions and Organizations, Copenhagen 2003, June 12–14, s. 2–6.

<sup>9</sup> M.in. European Commission, *Innobarometer on cluster's role in facilitating innovation in Europe. Analytical Report*, Eurobarometer 2006; European Commission, *Innovation Clusters in Europe, A statistical analysis and overview of current policy support*, DG Enterprise and Industry Report 2007.

<sup>10</sup> R. Martin, P. Sunley, *Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?*, „Journal of Economic Geography” 2003, No. 3(1), s. 5–35.

<sup>11</sup> IBnGR, *Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce*, Obszar Badawczy Przedsiębiorstwa i Innowacje, IBnGR, Gdańsk 2009, s. 12.

## 2. Zarządzanie rozwojem regionalnym i cele strategiczne polityki regionalnej

Zarządzanie rozwojem regionalnym jest procesem analogicznym do zarządzania przedsiębiorstwem i dokonuje się poprzez realizację czterech podstawowych funkcji, takich jak: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie<sup>12</sup>. Skuteczne spełnianie tych funkcji ma na celu identyfikację słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń dla rozwoju regionu, a następnie maksymalizację silnych stron i możliwości w odniesieniu do wszystkich jego dostępnych zasobów: ludzkich, rzeczowych, finansowych i informacyjnych. Zgodnie z założeniami Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie<sup>13</sup>, przyjętej 13 lipca 2010 roku, celem strategicznym polityki regionalnej jest długookresowy wzrost i konkurencyjność, spójność oraz sprawność, a w szczególności: wspomaganie konkurencyjności regionu; budowanie spójności terytorialnej państwa i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych oraz tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych regionalnie<sup>14</sup>.

Biorąc pod uwagę założenie o autonomiczności i otwartości regionu na warunki zewnętrzne, można wyróżnić dwie zasadnicze orientacje w stymulowaniu rozwoju regionu<sup>15</sup>:

- zewnętrzną (egzogeniczną), stymulowanie wzrostu w oparciu o zewnętrzne źródła finansowania, dotacje inwestycyjne, wdrażanie nowoczesnych technologii i rozwiązań pochodzących spoza regionu;
- wewnętrzną (endogeniczną), stymulowanie oddolne regionu i budowanie jego potencjału w oparciu o wykorzystywanie jego zasobów wewnętrznych.

<sup>12</sup> M Kordiasz, *Zarządzanie lokalnym rozwojem społeczno-gospodarczym*, w: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, red. E. Bojar, B. Plago, Nauka–Edukacja, Warszawa 2000, s. 101.

<sup>13</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Warszawa 13.07.2010 r., [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Documents/KSRR\\_13\\_07\\_2010.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf), (30.07.2012).

<sup>14</sup> Tamże, s. 5.

<sup>15</sup> M. Skarzyński, *Wpływ zarządzania rozwojem regionalnym na system poradnictwa zawodowego w województwie podlaskim*, <http://www.bfkk.pl/libs/ckfinder/userfiles/files/> (30.07.2012), s. 3.

W ostatnich latach w procesie zarządzania regionem można zaobserwować szereg przemian zarówno w jego ujęciu praktycznym i teoretycznym, wskazujących na przewartościowanie metod, jak też paradygmatu odnoszącego się do stymulowania rozwoju regionu. Model rozwojowy przyjęty w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego kieruje wysiłki na rzecz wzmacniania i wykorzystania wewnętrznego, specyficznego dla danych regionów potencjału oraz rozwijania mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu (głównie dużych ośrodków miejskich) na całe obszary województw. Strategia wprowadza zasadnicze zmiany mające na celu jakościowe przeformułowanie dotychczasowego modelu prowadzenia polityki regionalnej. Pierwszą z nich jest „nowy paradygmat polityki regionalnej”, oznaczający m.in.: odejście od tradycyjnej redystrybucji środków w kierunku wzmacniania i wykorzystania potencjałów regionalnych; przyjęcie wspólnej polityki w odniesieniu do całości terytorium i wyznaczenie wspólnych celów dla wszystkich podmiotów publicznych; przyjęcie wielosektorowego podejścia do działań rozwojowych, skierowanych na integrację i koordynację polityk publicznych, zbieżnych z celami polityki regionalnej<sup>16</sup>. Strategia przewiduje, iż wspomaganie rozwoju gospodarczego zostanie oparte na specjalizacjach regionalnych i lokalnych. Wsparcie obejmie w szczególności klastry i inicjatywy klastrowe o największym potencjale konkurencyjnym w regionie, w szczególności działania B+R, internacjonalizację przedsiębiorstw, rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach, stymulowanie powstawania nowych przedsiębiorstw. Działania w ramach prowadzonej polityki regionalnej będą skierowane na wzmacnianie potencjału konkurencyjnego i przekształcanie skupisk firm w dynamiczne klastry charakteryzujące się wysokim poziomem konkurencji i współpracy oraz generujące pożądane z punktu widzenia regionu efekty zewnętrzne<sup>17</sup>.

Proponowana polityka uwzględnia ponadto założenia unijnej strategii *Europa 2020*, w szczególności postulat Komisji Europejskiej, koncepcję *smart specialisation*, zakładającą specjalizację gospodarczą krajów i regionów w dziedzinach o istotnym potencjale innowacyjnym, w których region posiada rzeczywiste kompetencje i zasoby, które mogą generować doskonałość i konkurencyjność w skali globalnej<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> *Krajowa Strategia...*, s. 8.

<sup>17</sup> Tamże, s. 110–111.

<sup>18</sup> D. Foray, *Understanding „Smart Specialisation”*, w: *The Question of R&D Specialisation: Perspectives and policy implications*, red. D. Pontikakis, D. Kyriakou, R. van Bavel, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009, s. 22.

Strategia uwzględni również strategiczne wyzwania dla rozwoju całego kraju sformułowane w dokumencie *Polska 2030*<sup>19</sup>, na które to polityka regionalna również musi odpowiadać, a które obejmują m.in. lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów; zapewnienie spójności wewnętrznej regionu; zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji; pełniejsze wykorzystanie zasobów ludzkich i poprawa jakości kapitału ludzkiego, zwiększenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem regionalnym<sup>20</sup>. Środkiem do osiągnięcia pożądanych rezultatów realizacji strategii powinny być działania skierowane na wzmocnienie powiązań gospodarczych, społecznych i przestrzennych (tak zwane sieciowanie) oraz samorządności (decentralizacja, silniejsze partnerstwo i właściwa subsydiarność). Ponadto rola władz regionalnych musi ewoluować z pełnienia funkcji dystrybutora środków unijnych do świadomego i aktywnego zarządcy procesów rozwoju regionalnego. Dla zapewnienia skutecznych warunków do spełniania tej funkcji niezbędne jest stworzenie adekwatnego mechanizmu monitorowania i ewaluacji prowadzonych polityk.

### 3. Polityka rozwoju oparta na klastrach

W ostatnich latach obserwujemy znaczny wzrost zainteresowania tworzeniem i rozwojem klastrów wśród organizacji międzynarodowych (UE, OECD), władz poszczególnych państw, czy też samych regionów<sup>21</sup>. Efektem tego jest powstanie koncepcji tak zwanej polityki opartej na klastrach (*cluster-based policy*), definiowanej jako zespół działań i instrumentów wykorzystywanych przez władze różnych szczebli dla podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki poprzez stymulowanie rozwoju istniejących lub tworzenie nowych systemów klastrowych, przede wszystkim na szczeblu regionalnym<sup>22</sup>. Stanowi

<sup>19</sup> Polska 2030, [www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf) (30.07.2012).

<sup>20</sup> *Krajowa Strategia...*, s. 24.

<sup>21</sup> C.H.M. Ketels wspomina o 250 tego rodzaju inicjatywach na świecie, w: tenże, *The Development of the cluster concept – present experiences and further developments*, NRW conference on clusters, Duisburg, Germany, 5 Dec 2003, s. 17.

<sup>22</sup> T. Brodzicki, *Polityka wspierania...*, s. 16.



to nowy element polityki gospodarczej, która odchodzi od tradycyjnego sterowania gospodarką na rzecz pośredniego wpływu na jej rozwój. Duża liczba krajów i samorządów regionalnych sformułowała i wdrożyła ten nowy typ polityki gospodarczej opartej na rozwoju klastrów, widząc w niej instrument do trwałego podniesienia poziomu konkurencyjności lokalnej, regionalnej i narodowej gospodarki.

Wsparcie rozwoju klastrów jest również ważnym elementem polityki unijnej, mającej na celu realizację podstawowego założenia, jakim jest podniesienie konkurencyjności gospodarki UE. Za zastosowaniem tej polityki przemawia wiele korzyści, które nie odnoszą się wyłącznie do podmiotów funkcjonujących w klastrze, lecz obejmują cały region, a nawet kraj. Zaanżowanie władz może przybierać postać bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, określając tym samym sposób i zakres prowadzonej polityki, i być wynikiem inicjatywy odgórnej – władz samorządowych, lub oddolnej – środowisk biznesowych<sup>23</sup>.

Istnieje kilka sposobów klasyfikacji modeli polityki klastrowej, z których dwa są najbardziej popularne. Uwzględniając swoje specyficzne uwarunkowania, poszczególne kraje dokonują najbardziej optymalnego dla siebie modelu polityki. Pierwszy z proponowanych modeli został przedstawiony w raporcie dla holenderskiego Ministerstwa Gospodarki i wyróżnia cztery rodzaje polityki opartej na klastrach<sup>24</sup>:

- politykę kreowania przewagi konkurencyjnej w zakresie kluczowych sektorów gospodarki,
- politykę podnoszenia konkurencyjności sektora MŚP,
- politykę rozwoju regionalnego, której celem jest stymulowanie poszczególnych regionów, zwiększanie ich konkurencyjności i atrakcyjności,
- politykę intensyfikacji współpracy przemysłu ze sferą badań i stymulowania innowacji.

Drugi sposób klasyfikacji modeli polityki klastrowej, z punktu widzenia jej kierunku i złożoności interakcji w systemie innowacyjnym, przedstawio-

<sup>23</sup> K. Przybylska, *Polityka rozwoju klastrów*, Zeszyty Naukowe nr 6 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2007, s. 84.

<sup>24</sup> Tamże, s. 84.

ny został w raporcie Komisji Europejskiej – *Trend Chart Report*<sup>25</sup>. Raport ten wyróżnia trzy rodzaje polityki rozwoju opartej na klastrach, a mianowicie:

- politykę skierowaną na wzmacnianie interakcji pomiędzy podmiotami potrójnej helisy,
- politykę skoncentrowaną na zależnościach pomiędzy przedsiębiorstwami oraz przedsiębiorstwami a instytucjami B+R,
- politykę nastawioną na stymulowanie wszystkich typów interakcji pomiędzy przedsiębiorstwami zarówno wewnątrz klastra, jak i w jego otoczeniu.

Wybór modelu polityki opartej na klastrach w znacznym stopniu wpływa na podział ról pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym. Jednakże zebrane doświadczenia wskazują, iż sektor prywatny zdecydowanie powinien odgrywać funkcje lidera sterującego funkcjonowaniem klastra. Rola władz publicznych jako inicjatora działań we wstępnym etapie jego powstawania z czasem powinna słabnąć, ustępując miejsca sektorowi prywatnemu. Działania władz mają z kolei zasadnicze znaczenie przy dostarczaniu dóbr publicznych i w niwelowaniu skutków niedoskonałości mechanizmu rynkowego. M.E. Porter wskazuje cztery podstawowe obszary tak zwanego diamentu przewagi konkurencyjnej<sup>26</sup>, w których zalecane jest działanie władz publicznych skierowane na podniesienie konkurencyjności klastra: obszar kształtowania czynników produkcji, obszar sektorów pokrewnych i wspomagających, obszar warunków popytu, obszar strategii i rywalizacji przedsiębiorstw. W zakresie kształtowania pierwszego z tych czynników działania władz powinny zostać skierowane na rozwój ogólnej i wyspecjalizowanej infrastruktury, organizowanie programów szkoleniowych, wspieranie prac B+R w dziedzinach związanych z obszarem funkcjonowania klastra w jednostkach naukowych. W obszarze sektorów pokrewnych i wspomagających rola władz publicznych powinna obejmować organizowanie i współfinansowanie spotkań uczestników klastra, tworzenie instytucji proinnowacyjnych. W obszarze warunków popytu zaleca się, aby władza publiczna wywierała nacisk na tworzenie skutecznych przepisów stymulujących innowacyjność firm, a ponadto poprzez zamówienia publiczne stawała się istotnym nabywcą

<sup>25</sup> *European Trend Chart on innovation, Thematic Report-Cluster Policies*, European Commission 2003, s. 33.

<sup>26</sup> C.H.M. Ketels, *The Development...*, s. 7.

produktów klastra. W obszarze strategii i rywalizacji przedsiębiorstw działania władzy publicznej powinny zmierzać do eliminacji barier konkurencji w środowisku lokalnym oraz eksponowania zdolności eksportowych poszczególnych klastrów<sup>27</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy stwierdzić, że rola władz publicznych powinna przejawiać się w stymulowaniu przepływu informacji pomiędzy aktorami klastra, poprzez gromadzenie informacji o potrzebach biznesu i podmiotów sektora nauki oraz działalność promocyjną i uświadamiającą znaczenie innowacji i postępu technologicznego. Kolejnym obszarem zainteresowań władz publicznych powinna być działalność edukacyjna, skupiająca się na lepszym dostosowaniu kierunków kształcenia do potrzeb gospodarki. W zakresie inwestycji zagranicznych zdaniem władz powinno być przyciąganie inwestorów, mających znaczenie dla maksymalizacji lokalnego potencjału naukowo-gospodarczego klastra. Władze publiczne mogą również wspierać potencjał rozwojowy i zdolności eksportowe klastra, poprzez wsparcie organizacyjne lub finansowe promocji lokalnych firm na rynkach zagranicznych oraz kreowanie pozycji regionu jako producenta wysokiej jakości produktów, zwiększając tym samym popyt na produkty regionalne i atrakcyjność regionu dla nowych inwestorów. Rola władz publicznych powinna być także znacząca w tworzeniu dogodnych warunków rozwoju przedsiębiorstw, w szczególności chodzi o: przygotowanie terenów dla rozwoju przedsiębiorstw, rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej i teleinformatycznej, usprawnienie procedur administracyjnych oraz zmniejszenie barier biurokratycznych. Wsparcie publiczne może przybrać również formę pomocy finansowej, poprzez zwolnienia podatkowe lub bezpośrednio wsparcie finansowe podejmowanych działań<sup>28</sup>.

W Polsce polityka rozwoju oparta na klastrach nie została dotychczas formalnie określona. Działania skierowane na wsparcie struktur klastrowych i klastrów stanowią obecnie element polityki innowacyjnej, zawartej między innymi w dokumencie „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”, zaś same klastry postrzegane są jako narzędzie kreowania innowacyjności i przedsiębiorczości. Brak samodzielnej polityki oznacza, że na poziomie krajowym możemy mówić jedynie o instrumentach polityki

<sup>27</sup> T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Polityka Wspierania...*, s. 26.

<sup>28</sup> Tamże, s. 24.

klastrowej, ukierunkowanych na stymulowanie rozwoju klastrów, obejmujących między innymi działanie 5.1. Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka „Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym”, działanie 1.4. „Promocja i współpraca” (wsparcie tworzenia i rozwoju klastrów) Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz działania podejmowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) (m.in. badania i analizy, szkolenia, doradztwo, promocja, intensyfikacja współpracy międzynarodowej). Ponadto możemy również wskazać pośrednie instrumenty wsparcia odwołujące się do istotnych elementów rozwoju klastrów, na przykład budowanie partnerstw, współpraca badawcza między gospodarką a jednostkami badawczymi<sup>29</sup>.

Na poziomie regionalnym polityka klastrowa również nie została wyraźnie wyodrębniona. Wyjątek w tym względzie stanowi „Regionalny program wspierania klastrów na lata 2009-2015”<sup>30</sup>, przyjęty przez województwo pomorskie, stanowiący pierwszy tego typu program w Polsce. Zgodnie z założeniami programu wsparcie obejmuje klastry kluczowe, subregionalne/lokalne i embrionalne/sieci technologiczne. Klastry kluczowe, cechujące się istotnym udziałem w gospodarce regionu, wysoką dynamiką lub potencjałem wzrostu i międzynarodową konkurencyjnością, wybrane w drodze konkursu mają możliwość uzyskiwania dodatkowych punktów w ramach procedur konkursowych na poziomie regionalnym. Ponadto strategię rozwoju regionalnego, regionalne strategię innowacji i/lub regionalne programy operacyjne trzech województw (podlaskiego, podkarpackiego, opolskiego) definiują priorytetowe branże lub klastry, alokując na ich wsparcie środki w ramach funduszy strukturalnych<sup>31</sup>.

Analiza oferowanego wsparcia w ramach regionalnych programów operacyjnych wskazuje na różnorodność podejść poszczególnych regionów do wspar-

<sup>29</sup> M. Dzierżanowski, *Raport otwarcia nt. polityki klastrowej opracowany na potrzeby prac Grupy roboczej ds. polityki klastrowej w ramach przedsięwzięcia Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Polskie klastry i polityka klastrowa”*, [http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Tresci\\_stale/Raport\\_otwarcia\\_nt\\_polskiej\\_polityki\\_klastrowej.pdf](http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Tresci_stale/Raport_otwarcia_nt_polskiej_polityki_klastrowej.pdf) (23.08.2012), s. 17–18.

<sup>30</sup> *Regionalny Program Wspierania Klastrów dla Województwa Pomorskiego na lata 2009–2015*, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 742/223/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 18 czerwca 2009 roku, Gdańsk, czerwiec 2009.

<sup>31</sup> M. Dzierżanowski, *Raport otwarcia...*, s. 22

cia klastrów. W przypadku czterech regionów (świętokrzyskie, wielkopolskie, mazowieckie, warmińsko-mazurskie) środki skierowane na wsparcie klastrów z funduszy strukturalnych zostały bezpośrednio wyodrębnione poprzez stworzenie osobnych działań. Z kolei w jedenastu innych województwach (podkarpackim, podlaskim, lubelskim, małopolskim, łódzkim, dolnośląskim, śląskim, opolskim, lubuskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim) działania wspierające klastry zostały włączone w działania wspierające przedsiębiorczość, badania, rozwój instytucji otoczenia biznesu lub budowę współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami naukowymi. W przypadku województwa zachodniopomorskiego możemy mówić o braku bezpośrednich możliwości wspierania inicjatyw klastrowych i klastrów<sup>32</sup>.

Obecnie w Polsce trwają prace nad przygotowaniem dziewięciu strategii stanowiących podstawę nowego układu strategicznego zarządzania polityką rozwoju kraju, wśród których koncepcja polityki rozwoju gospodarczego opartego na klastrach ma stanowić istotny element. Zakończono prace grupy roboczej ds. polityki klastrowej, powołanej przez PARP, skierowane na sformułowanie rekomendacji na temat kształtu polityki klastrowej. Jednym z postulatów przejawiających się w tych pracach jest zapewnienie wsparcia klastrów charakteryzujących się dużym potencjałem rozwoju w ramach wydzielonej linii finansowania. Elementem umożliwiającym dokonanie selekcji najbardziej konkurencyjnych klastrów w skali krajowej i międzynarodowej oraz skoncentrowanie wsparcia publicznego, w szczególności pochodzącego z funduszy strukturalnych na wsparciu klastrów kluczowych, będzie system akredytacji określony odrębnie dla poziomu kraju i regionu<sup>33</sup>. O zasadności wprowadzenia takiego podejścia z pewnością zadecydują dalsze kroki związane z ustaleniem szczegółowych kryteriów wyboru klastrów kluczowych, w szczególności na poziomie regionów, oraz działania systemowe skierowane na gromadzenie danych niezbędnych do procesu oceny klastrów i inicjatyw.

---

<sup>32</sup> Tamże, s. 21.

<sup>33</sup> Szerzej w: *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje Grupy roboczej ds. polityki klastrowej*, red. M. Dzierżanowski, Warszawa 2012.

#### 4. Ewaluacja polityk klastrowych

Ewaluacja to systematyczne badanie, prowadzone z wykorzystaniem zróżnicowanych metod badawczych, obejmujące proces gromadzenia danych, analizę, ocenę zbierania oraz informowanie o wynikach. Celem ewaluacji jest określenie jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych w odniesieniu do uprzednio określonych kryteriów<sup>34</sup>. Dla celów niniejszego artykułu przez pojęcie ewaluacji polityki klastrowej rozumiane będą ewaluacje efektów interwencji programów bezpośrednio wspierających powstawanie i rozwój klastrów oraz inicjatyw klastrowych, podejmowane z wykorzystaniem publicznych środków finansowych<sup>35</sup>.

Diamond i Spence, rozważając zagadnienie ewaluacji polityki regionalnej w zależności od zastosowanego podejścia do badań ewaluacyjnych, wyróżniają pojęcia: efektów (rezultatów); skuteczności (porównanie rezultatów z celami), efektywności (kosztowej) oraz działań jednocześnie efektywnych i skutecznych (*efficacy*), które stanowią formę porozumienia pomiędzy sprzecznymi celami lub naciskami politycznymi i administracyjnymi<sup>36</sup>. W każdym z wymienionych przypadków ewaluacji poddawane jest inne zagadnienie.

W zależności od etapu procesu decyzyjnego, na którym podejmowana jest ewaluacja, możemy wyróżnić trzy jej rodzaje<sup>37</sup>:

- ewaluacja *ex ante* – przeprowadzona przed wdrażaniem programu, jej zadaniem jest racjonalizacja planów podejmowanych interwencji w fazie ich projektowania;
- ewaluacja *mid-term* – przeprowadzana w trakcie wdrażania interwencji (mniej więcej w połowie realizacji programu), obejmuje weryfikację osiągniętych na tym etapie efektów i ocenę dotychczasowej realizacji programu w celu usprawnienia dalszego wdrażania programu;

<sup>34</sup> K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, *Ewaluacja interwencji publicznych – podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 22.

<sup>35</sup> *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, red. M. Stawicki, W. Pander, Prace Naukowe – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, nr 47, s. 87–88.

<sup>36</sup> J. Bachtler, *Quot erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4 (7), s. 44.

<sup>37</sup> *Metody ewaluacji...*, s. 97–98.

- ewaluacja *ex post* – przeprowadzana po zakończeniu realizacji programu, jej zadaniem jest ocena rzeczywistych efektów zakończonych interwencji oraz wspieranie decydentów w podejmowaniu decyzji na temat kolejnych działań.

Z kolei w zależności od celu podejmowanej ewaluacji polityk publicznych możemy wyróżnić następujące typy ewaluacji<sup>38</sup>:

- pomiar efektywności poniesionych nakładów – weryfikacja zasadności i prawidłowości wykorzystania środków publicznych;
- pomiar skuteczności w osiąganiu celów – ocena stopnia osiągnięcia zakładanych celów polityki w odniesieniu do przyjętych uprzednio założeń;
- ocena procesu, wprowadzanie ulepszeń i zmian – weryfikacja sposobu wdrażania i wykonania polityki, a także pomiar efektywności metod działania w celu doskonalenia procesu;
- generowanie wiedzy – ocena skuteczności ewaluowanych programów pozwala sformułować rekomendacje na temat przyszłych działań;
- wzmocnienie instytucjonalne systemu – stymulowanie rozwoju klastra poprzez rozwój sieci, gron i regionów przy zastosowaniu podejścia: od dołu do góry. Gromadzone w trakcie ewaluacji dane umożliwiają realizację podejścia partycypacyjnego i dostosowanie podejmowanych działań do potrzeby beneficjentów.

J. Bachtler, wskazując przesłanki podejmowania ewaluacji polityk publicznych, wymienia dodatkowo następujące przyczyny<sup>39</sup>:

- zachowanie transparentności wydatków publicznych, kluczowe z punktu widzenia rozliczeń ponoszonych wydatków, ich kontroli, jak też dostarczania argumentów na rzecz alokacji środków publicznych;
- weryfikacja założeń polityki, obowiązujących paradygmatów, założeń teoretycznych. Prowadzenie badań ewaluacyjnych pomaga w dostosowaniu teorii i praktyki rozwoju regionalnego do zmieniających się warunków gospodarczych i politycznych.

Zagadnienie ewaluacji w obszarze tematyki klastrów nie zostało dotychczas wystarczająco rozwinięte w literaturze przedmiotu. Dokonany przegląd

<sup>38</sup> C. Aragón, M.J. Aranguren, C. Iturrioz, *Ewaluacja polityk klastrowych Kraju Basków*, PARP, Warszawa 2011, s. 23–24.

<sup>39</sup> J. Bachtler, *Quot erat...*, s. 44–48.

wskazuje nieliczne publikacje naukowe podejmujące tę problematykę, wśród których dominują raporty z badań zleconych przez instytucje rządowe, Komisję Europejską, OECD itp. Ponadto istniejące opracowania odnoszące się do tematyki ewaluacyjnej wprowadzają swoisty zamęt pojęciowy, utożsamiając ewaluację klastrów z ewaluacją programów klastrowych, polityk klastrowych, inicjatyw klastrowych, organizacji klastrowych, jak też programów i polityk jedynie pośrednio zorientowanych na wsparcie inicjatyw klastrowych. Za działania ewaluacyjne często mylnie uznaje się również mapowanie klastrów tzw. *mapping exercises*, skierowane na identyfikację potencjału do powstania i/lub rozwoju klastra, najczęściej w ujęciu regionalnym<sup>40</sup>.

Ewaluacja polityk klastrowych rodzi szereg trudności wynikających z charakteru podejmowanych interwencji publicznych, jak też specyfiki działania struktur klastrowych. Zasadnicze problemy wynikają między innymi z następujących kwestii<sup>41</sup>:

1. Brak jednolitej, powszechnie uznanej metodologii badania wyżej wymienionych obszarów, opartej na jednoznacznym i ogólnie przyjętym podejściu do problemu oraz wspólnych założeniach. Wypracowanie porozumienia w tej kwestii zapewniłoby międzyregionalną porównywalność przeprowadzanych ewaluacji.

2. Zróżnicowanie czynników determinujących sukces klastra, inicjatywy klastrowej i miękkiego charakteru części tych czynników (jednym z podstawowych zasobów i elementem napędowym klastrów jest transfer wiedzy niekodyfikowanej, dokonujący się między zaangażowanymi aktorami). Skuteczne funkcjonowanie tego typu zasobów niematerialnych jest trudne do oszacowania, a ponadto zależy od wielu wzajemnie powiązanych czynników, często determinowanych przez szereg różnych procesów, np. stopień otwartości danej społeczności, jej duch przedsiębiorczości lub skłonność do podejmowania ryzyka.

3. Problemy z doбором odpowiednich wskaźników pozwalających na skuteczny pomiar efektów interwencji. Obecnie zdecydowana większość stosowanych przy ewaluacji wskaźników dotyczy wyłącznie ekonomicznych efektów klastra, często z wykorzystaniem danych wtórnych, nie dostarczając informacji o mechanizmach leżących u podstaw sukcesu/porażki klastra czy podejmowanej interwencji. Prawidłowy pomiar efektów interwencji

<sup>40</sup> *Metody ewaluacji...*, s. 87.

<sup>41</sup> Por. tamże, s. 98–102. C. Aragón, M.J. Aranguren, C. Iturrioz, *Ewaluacja polityk...*, s. 24.



wymaga zastosowania szerokiego zestawu wskaźników, obejmującego również wskaźniki miękkie (*soft indicators*), pozwalającego na pomiar specyficznych aspektów działalności klastra, jak na przykład rozwój sieci czy kapitału ludzkiego, które dotychczas nie zostały odpowiednio określone lub mierzone w sposób właściwy i regularny.

4. Trudności w zebraniu danych odnoszących się do poszczególnych wskaźników, dotyczy to między innymi ewaluacji inicjatyw powstałych na poziomie tak zwanych NUTS 3 – podregionów, powiatów, dostępność tych danych jest znacząco ograniczona.

5. Braki istniejące w metodyce badania samego zjawiska klastra. Takiego stanu rzeczy należy upatrywać w nadal niepełnej wiedzy o złożonej, społeczno-ekonomicznej naturze zjawiska klastra oraz o tych mechanizmach jego rozwoju, które *explicite* objaśniałyby przebieg rozwoju klastra będący wynikiem kombinacji czynników ekonomicznych i społecznych.

6. Złożoność struktury instytucjonalnej inicjatywy klastrowej (wielość podmiotów o różnych celach, zadaniach i profilach działalności – to jest przemysł prywatny, organy publiczne, uniwersytety i organizacje publiczne i publiczno-prywatne, organizacje klastrowe) oraz relacji i powiązań pomiędzy poszczególnymi podmiotami klastra – od relacji pionowych w strukturze łańcucha wartości (na przykład dostawca – odbiorca) do relacji poziomych (na przykład współrealizator projektu).

7. Różnice w poziomie rozwoju, osiągniętej fazie cyklu życia poszczególnych inicjatyw klastrowych oraz klastrów.

8. Trudności w oddzieleniu wpływu wywieranego na klastry przez powszechne efekty rynkowe od skutków określonych działań podejmowanych w ramach programów wsparcia klastrów czy inicjatyw klastrowych; trudności w doborze grupy kontrolnej. Problem pomiaru efektów interwencji, uchwycenia specyficznych związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy na przykład interwencją programu klastrowego, interwencją organów publicznych, działaniami podejmowanymi przez inicjatywę a obserwowalnymi efektami. Wynika to w szczególności z faktu występowania wielości czynników, które mogą wpływać na dany efekt oraz trudności w uchwyceniu ich wzajemnych powiązań, jak też złożoności samych interwencji.

9. Brak precyzyjnego określenia sukcesu inicjatywy klastrowej i polityki klastrowej.

10. Niska użyteczność prowadzonych ewaluacji dla poszczególnych interesariuszy klastra. Obecnie większość analiz nie znajduje bezpośredniej aplikacji w formie rekomendacji dotyczących usprawnień dla koordynatora klastra, władz publicznych, pozwala ponadto decydentom na dokonanie porównań pomiędzy efektami działania poszczególnych inicjatyw, umożliwiając wyłonienie tak zwanych *excellent clusters* (doskonałych) czy też dokonanie oceny finansowej zasadności interwencji.

11. Trudności w określeniu pośredniego wpływu interwencji na podmioty klastra wynikające z braku odpowiedniej metodologii, jak też dostępności danych.

W ostatnich latach podjęto szereg inicjatyw zorientowanych na doskonalenie metodologii prowadzenia badań klastrów, wypracowanie wspólnych sposobów postępowania i podejść do ich badania, często wykraczających poza badania *stricte* ewaluacyjne. Za takie inicjatywy można z pewnością uznać działania Europejskiego Obserwatorium Klastrów, dostarczającego

decydentom, koordynatorom i aktorom klastrów informacji na temat europejskich klastrów i polityk klastrowych, ogólnoswiatowe badanie inicjatyw klastrowych (Global Cluster Initiative Survey) przeprowadzone w 2003 roku oraz projekt MERIPA (Methodology for European Regional Innovation Policy Assessment), którego celem jest stworzenie metodologii i narzędzi szacowania wpływu i przeprowadzania *benchmarkingu*. Istotną rolę przy ewaluacji programów klastrowych odgrywa również OECD, o czym świadczy między innymi publikacja *Boosting innovation – the cluster approach*, zawierająca część poświęconą zagadnieniom ewaluacji klastrów oraz roli polityk klastrowych<sup>42</sup>. Pomimo tych działań wymienione powyżej trudności w przeprowadzaniu ewaluacji w opiniach części autorów podważają zasadność i rzetelność prowadzonych badań<sup>43</sup>.

W Polsce dotychczasowe doświadczenia związane z ewaluacją polityk klastrowych są stosunkowo niewielkie, wynika to głównie z braku wyraźnej polityki państwa i regionów w tym zakresie. Jako nieliczny przykład można wymienić ewaluację *ex ante* Regionalnego Programu Wspierania Klastrów dla Województwa Pomorskiego na lata 2009–2015, przygotowaną przez ekspertów CASE-Doradcy na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Wojewódz-

<sup>42</sup> Tamże, s. 103–104.

<sup>43</sup> J. Bachtler, *Quot erat...*, s. 45.

stwa Pomorskiego. Ocena dokumentu przeprowadzona przez doradców i sformułowane rekomendacje miały służyć do ulepszenia programu, a w konsekwencji do poprawy skuteczności jego realizacji<sup>44</sup>. Za przykład badań ewaluacyjnych można również uznać raport *Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WŁ*. Przeprowadzona analiza objęła inwentaryzację działalności klastrów w województwie oraz ich wpływ na rozwój konkurencyjności i innowacyjności regionu w celu opracowania założeń polityki klastrowej w regionie oraz zwiększenia trafności i skuteczności interwencji w ramach działania 3.4. „Rozwój otoczenia biznesu” RPO WŁ<sup>45</sup>.

Znacząca intensyfikacja działań ewaluacyjnych typu *ex post* powinna nastąpić po roku 2015, kończącym obecny okres programowania. Wymaga to podjęcia szeregu działań przygotowawczych ze strony władz regionu. Pomysłem do rozważania jest włączenie działań ewaluacyjnych do zakresu badań realizowanych przez obserwatoria gospodarcze<sup>46</sup>, powstające w części województw w naszym kraju. Biorąc pod uwagę powszechnie występujące deficyty, w tym instytucjonalne w zakresie badań i oceny jakości interwencji i polityk publicznych, wykorzystanie tych tworzących się instrumentów byłoby niezwykle pożądane. Włączenie w działalność obserwatoriów zadań związanych z monitoringiem i ewaluacją stanowiłoby ponadto uzupełnienie rekomendacji sformułowanych przez grupę roboczą do spraw polityki klastrowej PARP o zalecenia dotyczące sposobów gromadzenia danych niezbędnych z punktu widzenia wyboru klastrów kluczowych w regionach. Braki w tym zakresie mogą podważyć koncepcję wparcia klastrów kluczowych i zwiększać ryzyko nadużyć.

Organizacja sieci obserwatoriów w regionach mogłaby ponadto sprzyjać pewnej koordynacji istotnej w uzgadnianiu kryteriów wyboru klastrów kluczowych na poziomie regionalnym.

<sup>44</sup> <http://www.case-doradcy.com.pl/zrealizowane-projekty/klastry-w-województwie-pomorskim> (23.08.2012)

<sup>45</sup> Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., *Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WŁ. Raport końcowy*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź, listopad 2009.

<sup>46</sup> J. Woźniak, *Obserwatoria Polityki Rozwoju jako element systemu strategicznego zarządzania regionem*, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_regionalny/ekspertyzy/Documents/Obserwatoria\\_polityki\\_rozwoju\\_9.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/ekspertyzy/Documents/Obserwatoria_polityki_rozwoju_9.pdf) (30.07.2012).

## Wnioski

Artykuł stanowił próbę podjęcia tematyki znaczenia ewaluacji polityk klastrowych i samych klastrów dla skuteczności zarządzania regionem. Kompleksowość i wielopłaszczyznowość zagadnienia klastrów i towarzyszącej im polityki wsparcia stanowi o złożoności problemu skonstruowania adekwatnej metodologii badania rozwoju klastrów i ewaluowania skuteczności działań skierowanych na ich wsparcie. Potrzeba opracowania tego typu narzędzi badawczych i mechanizmów wynika z silnego oddziaływania klastrów na poziom rozwoju danego regionu, jak też ze znaczącego udziału działań skierowanych na wsparcie klastrów i inicjatyw klastrowych oferowanych w ramach funduszy unijnych. Przeznaczanie znaczących środków na rzecz wsparcia tych inicjatyw wymusza monitorowanie postępów i ocenę ich efektów, będącą elementem właściwego zarządzania tymi funduszami. Tego typu mechanizm ewaluacyjny – jak też szerzej: narzędzie do stałego monitorowania rozwoju klastrów w regionie – mógłby istotnie wspierać decydentów w podejmowanych przez nich decyzjach, a także znacząco usprawnić proces zarządzania regionem.

Przełomowym okresem dla zastosowania ewaluacji klastrów w Polsce powinien być rok 2015, stanowiący moment ewaluacji *ex post* programów operacyjnych, w ramach których wsparcie inicjatyw klastrowych było finansowane, oznacza to konieczność intensyfikacji działań skierowanych na opracowanie mechanizmów przeprowadzania tego typu badań. Jednym z możliwych wariantów postępowania jest włączenie działań ewaluacyjnych do zakresu badań obserwatoriów gospodarczych. Badania podejmowane przez obserwatoria mogłyby zostać ponadto skierowane na monitoring klastrów i inicjatyw klastrowych w celu zachowania przejrzystości wyboru klastrów kluczowych w regionach czy identyfikacji załączków klastra w kolejnym okresie programowania.

**Literatura**

- Aragón C., Aranguren M. J., Iturrioz C., *Ewaluacja polityk klastrowych Kraju Basków*, PARP, Warszawa 2011.
- Bachtler J., *Quot erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4 (7).
- Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania*, Zespół Sektora Publicznego Deloitte Business Consulting S.A., PARP, Warszawa 2010.
- Brodzicki T., Szultka S., *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4 (110).
- Brodzicki T., Szultka S., Tomanowicz P., *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki i rekomendacje dla Polski*, Niebieskie Księgi 2004. Rekomendacje nr 11, IBnGR, Gdańsk 2004.
- Ketels Ch., Lindqvist G., Sölvell Ö., *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003.
- Ketels Ch., Lindqvist G., Sölvell Ö., *Cluster and Cluster Initiatives*, Center for Strategy and Competitiveness Stockholm School of Economics 2008.
- DTI, *A Practical Guide to Cluster Development: A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDA*, DTI, London 2004.
- Dzierżanowski M., *Raport otwarcia nt. polityki klastrowej opracowany na potrzeby prac Grupy roboczej ds. polityki klastrowej w ramach przedsięwzięcia Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Polskie klastry i polityka klastrowa”*, [http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Tresci\\_stale/Raport\\_otwarcia\\_nt\\_polskiej\\_polityki\\_klastrowej.pdf](http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Tresci_stale/Raport_otwarcia_nt_polskiej_polityki_klastrowej.pdf) (23.08.2012).
- European Commission, *Innobarometer on cluster's role in facilitating innovation in Europe. Analytical Report*, Eurobarometer 2006; *European Commission, Innovation Clusters in Europe, A statistical analysis and overview of current policy support*, DG Enterprise and Industry Report 2007.
- Foray D., *Understanding „Smart Specialisation”*, w: *The Question of R&D Specialisation: Perspectives and policy implications*, red. D. Pontikakis, D. Kyriakou, R. van Bavel, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.
- European Trend Chart on innovation, Thematic Report-Cluster Policies*, European Commission 2003.
- IBnGR, *Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce*, Obszar Badawczy Przedsiębiorstwa i Innowacje, IBnGR, Gdańsk 2009.
- Johnstone R., *Clusters: A Review*, Department of Education, Science and Technology (DEST), Canberra, March 2003.

- Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje Grupy roboczej ds. polityki klastrowej*, red. M. Dzierżanowski, Warszawa 2012.
- Kordiasz M., *Zarządzanie lokalnym rozwojem społeczno-gospodarczym*, w: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, red. E. Bojar, B. Plawgo, Nauka–Edukacja, Warszawa 2000.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Warszawa 13.07.2010 r., [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Documents/KSRR\\_13\\_07\\_2010.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf) (30.07.2012).
- Malmberg A., Power D., *(How) do (firms in) clusters create knowledge*, the DRUID Summer Conference 2003 on Creating, sharing and transferring knowledge, The role of Geography, Institutions and Organizations, Copenhagen, June 12–14, 2003.
- Martin R., Sunley P., *Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?*, „Journal of Economic Geography” 2003, nr 3 (1).
- Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, red. Stawicki M., Pander W., Prace Naukowe – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, nr 47.
- Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B., *Ewaluacja interwencji publicznych – podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., *Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WŁ. Raport końcowy*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź, listopad 2009.
- Polska 2030, [www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf) (30.07.2012).
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Przybylska K., *Polityka rozwoju klastrów*, Zeszyty Naukowe nr 6 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2007.
- Regionalny Program Wspierania Klastrów dla Województwa Pomorskiego na lata 2009–2015*, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 742/223/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 18 czerwca 2009 roku, Gdańsk czerwiec 2009.
- Skarzyński M., *Wpływ zarządzania rozwojem regionalnym na system poradnictwa zawodowego w województwie podlaskim*, <http://www.bfkk.pl/libs/ckfinder/userfiles/files/> (30.07.2012).
- Woźniak J., *Obserwatoria Polityki Rozwoju jako element systemu strategicznego zarządzania regionem*, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_regionalny/ekspertyzy/Documents/Obserwatoria\\_polityki\\_rozwoju\\_9.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/ekspertyzy/Documents/Obserwatoria_polityki_rozwoju_9.pdf) (30.07.2012).
- <http://www.case-doradcy.com.pl/zrealizowane-projekty/klastry-w-wojewodztwie-pomorskim> (23.08.2012).

**THE IMPORTANCE OF CLUSTER POLICY EVALUATION  
FOR THE EFFECTIVE STRATEGIC MANAGEMENT OF THE REGION**

**Summary**

Growth of popularity of clusters and cluster initiatives as tools for shaping the competitiveness of enterprises, innovation and development of the region and economic policy instruments, as well as a significant dimension of public intervention aimed at supporting them, places the reliability of the cluster policy evaluation in a centre of key areas of researchers and the public authorities interest. The effective evaluation of cluster policies is crucial for the strategic management of the region, in particular for designing of the ex-ante cluster policy and probability of its effectiveness. The results of the evaluation, allow not only to gain the knowledge required to facilitate operations in the future but also provide the legitimacy of investing in the development of cluster initiatives and cluster organizations from both public and private funds. The appropriate methodology of evaluation may also create opportunities for identifying initiatives with the greatest potential to develop in the region – the excellent clusters, in reference to the recent recommendations for cluster policy in Poland. The paper aims to present the main assumptions of the cluster based policy and examine the role of the reliability and accuracy of the conducted policy evaluations for decision-making process and the effective strategic management of the region.

*Translated by Dominika Walec*