

Jan Kaźmierski

Wspieranie rozwoju struktur klastrowych przez władze samorządowe miasta i regionu

Problemy Rozwoju Miast 11/1, 41-59

2014

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jan Kaźmierski

WSPIERANIE ROZWOJU STRUKTUR KLASTROWYCH PRZEZ WŁADZE SAMORZĄDOWE MIASTA I REGIONU

Streszczenie. Klastry postrzegane są jako siła napędowa każdej gospodarki. Dlatego też stymulowanie ich rozwoju stało się istotnym elementem polityki w Unii Europejskiej, jak również w Polsce. Głównie z tego względu struktury klastrowe stały się obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla i swoistym paradygmatem współczesnej polityki rozwoju regionalnego. 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 wiele czynników ograniczających.

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 dwojaki 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.

Słowa kluczowe: klastry, polityka regionalna, systemy wspierania rozwoju klastrów, instrumenty wspierania klastrów

Wprowadzenie

Dokonujące się współcześnie procesy globalizacyjne wymuszają coraz wyższą konkurencyjność przedsiębiorstw, jak też poszczególnych miast i regionów. Zauważono, że przedsiębiorstwa skupione w klastrach wykazują znacznie większy poziom innowacyjności niż przedsiębiorstwa niefunkcjonujące w takich strukturach, stąd też tworzenie warunków dla rozwoju klastrów jest narzędziem podnoszenia innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw, co niewątpliwie przekłada się na konkurencyjność miasta i regionu, w którym funkcjonuje klastr. Coraz częściej rozwój miast łączy się również z ich aktywnym działaniem w gospodarce lokalnej. Miasta wspierają np. budowę parków technologicznych, czy też angażują się we wspieranie klastrów.

W tym kontekście klastry postrzegane są jako siła napędowa gospodarki, a stymulowanie ich rozwoju stało się istotnym elementem polityki w krajach Unii Europejskiej. Zainteresowanie klastrami dotyczy zarówno organizacji międzynarodowych, jak i władz poszczególnych państw. Efektem tego zjawiska jest powstanie i wdrażanie koncepcji polityki rozwoju 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. Pozwalają one bowiem tworzyć sieć współpracy i powiązań gospodarczych, których siła oddziaływania wykracza daleko poza ramy lokalne. Innymi słowy, klastry mogą stawać się „motorem” rozwoju regionalnego.

Głównie z tego względu struktury klastrowe 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. Celowość angażowania się władz samorządowych w rozwój inicjatyw klastrowych jest bezsporna. W polityce regionalnej jest to rola stricte jakościowa. Jednakże, mimo nadania temu problemowi wysokiej rangi, pragmatyka działań w tym zakresie w naszym kraju napotyka wiele czynników ograniczających.

Polityki klastrowe mają najczęściej na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego i innowacyjności poprzez adresowanie określonych działań wobec występujących bądź mogących wystąpić niedoskonałości rynku. Konieczność wspierania tworzących się struktur klastrowych została uwzględniona w programach ogólnonarodowych, jak również regionalnych programach operacyjnych poszczególnych województw, co wiąże się ściśle z rolą władz publicznych i stosowanymi przez nie formami interwencji.

W rozumieniu przyjętym w niniejszym artykule, klaster stanowi odmianę sieci występującej w określonej lokalizacji geograficznej, w której bliskie sąsiedztwo firm i instytucji zapewnia istnienie pewnego rodzaju wspólnoty oraz zwiększa częstotliwość i znaczenie interakcji. Posiada zatem szerszy charakter niż sektor i dzięki temu wskazuje powiązania, komplementarność oraz przepływy technologii, umiejętności i informacji, które przekraczają granice firm i sektorów.

Cele postawione w niniejszym artykule mają dwojaki charakter: poznawczy oraz praktyczny – bazujący na przeprowadzonych badaniach empirycznych. Cele poznawcze to: przedstawienie założeń polityki wspierania rozwoju klastrów oraz programów i instrumentów polityki regionalnej, jakie są i mogą być w tym zakresie wykorzystywane przez władze samorządowe miasta czy regionu. W odniesieniu do części teoretycznej artykułu, wykorzystano głównie metodę desk research, bazującą na wtórnych źródłach informacji, tj. badanie dokumentacji źródłowej, informacje zawarte w publikacjach naukowych (zagranicznych i krajowych), czasopismach branżowych, raportach, dostępnych wzmiankach na temat zrealizowanych projektów o tematyce klastrowej, notatkach prasowych, informacjach publikowanych na stronach internetowych.

Cele praktyczne koncentrują się na roli i zadaniach, jakie stoją przed władzami publicznymi w odniesieniu do procesu rozwoju klastrów. W szczególności chodzi tu o system wspierania rozwoju klastrów i instrumenty, jakie leżą w gestii władz publicznych szczebla lokalnego i regionalnego i powinny być przez nie wykorzystywane, jak również na barierach ograniczających system wspierania klastrów, a tym samym ograniczających procesy ich rozwoju. W tym obszarze autor prezentuje – w sposób syntetyczny – wyniki własnych badań empirycznych. Obejmowały one głównie region łódzki, jednakże, dla podniesienia stopnia reprezentatywności otrzymanych wyników, zakres terytorialny badań 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 na materiałach pochodzących ze źródeł pierwotnych, stosując różnorodne techniki badawcze, takie jak: indywidualne wywiady pogłębione ze specjalistami i kadrą zarządzającą instytucji koordynujących i planistycznych) oraz badanie ankietowe wśród: jednostek samorządowych szczebla lokalnego, uczestników klastrów i koordynatorów. Chodziło przy tym o uwzględnienie odmiennych perspektyw i punktów widzenia.

Polityka regionalna i jej instrumenty mogące służyć rozwojowi klastrów

Zdaniem wielu ekspertów, zajmujących się problematyką uwarunkowań regionalnych wiążących się z klastrami, w praktyczno-politycznym podejściu do rozwoju lokalnego nastąpiły zasadnicze przewartościowania, polegające na położeniu innego akcentu, z jednej strony w odniesieniu do czynników, zaś z drugiej – w odniesieniu do instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju. W pierwszym wymiarze za najistotniejsze uważa się obecnie: nowe usługi i nowe miejsca pracy w mieście czy regionie, tzw. miękką infrastrukturę, zasoby ludzkie, jakość życia, kulturowy wizerunek, angażowanie środków prywatnych w inwestycje pożytku publicznego. Natomiast w drugim wymiarze znaczenie zyskują działania, które prowadzą do strategicznego powiązania ekonomicznych i społecznych czynników rozwoju, jak również do partnerstwa dla rozwoju, oraz tworzenia klastrów. Takie podejście „(...) nie oznacza samoizolacji, a lokalne partnerstwo wzmacnia i upodmiotawia społeczność lokalną i otwiera ją na zewnątrz”¹.

Istotne znaczenie ma tutaj właściwie prowadzona polityka regionalna, która staje się koniecznością zarówno na szczeblu państwowym, jak i regionalnym, gdyż bez niej podmioty gospodarcze nie mają szans na realizowanie swoich podstawowych funkcji gospodarczych i społecznych w dłuższym okresie czasu (Prusek 2007). W gospodarce regionalnej należy

¹ Por. Hauser J., 2008, *Ekonomia społeczna i rozwój*, Ekonomia Społeczna Teksty, nr 12, s. 12.

zatem wyodrębnić sektory mające szanse działania w warunkach rynkowych oraz możliwość podnoszenia swej konkurencyjności. Bardziej ambitny program może zakładać wykształcenie sektorów gospodarczych będących nośnikami innowacyjności i postępu naukowo-technicznego, tworzących gospodarkę opartą na wiedzy, czyli sektor tzw. new economy (Założenia Narodowego Planu... 2006). Z tych sektorów mogą być na przykład kreowane regionalne, lokalne, a także krajowe i międzynarodowe klastry przemysłowo-innowacyjne.

Skuteczność realizacji polityki regionalnej zależy bezpośrednio od rodzaju stosowanych instrumentów. Można tu, ogólnie rzecz biorąc, wyróżnić trzy rodzaje instrumentów polityki rozwoju regionalnego (Klamut 2005): administracyjne, promocyjno-informacyjne oraz finansowe. Instrumenty administracyjne to przede wszystkim różnego rodzaju decyzje administracyjne, które mogą być podejmowane przez samorządy wszystkich szczebli, a także przedstawiciele władz państwowych. Instrumenty administracyjne to głównie nakazy i zakazy, plany przestrzenne, plany regionalne. Instrumenty promocyjno-informacyjne to informacje płynące z regionu na zewnątrz, w celu stworzenia wizerunku regionu, a także przepływu informacji o przebiegu procesów realnych w regionie. Jednak największe znaczenie dla rozwoju i polityki regionalnej mają instrumenty finansowe. W literaturze przedmiotu wyróżnia się instrumenty finansowe realizowane ze szczebla centralnego, regionalnego czy lokalnego. Szczebel rządowy (centralny) zasila finanse regionów i gmin.

Generalnie, instrumenty powyższe różnicuje się według ich bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na rozwój regionalny, choć jest to kwestia dyskusyjna, bowiem zastosowanie niektórych instrumentów może przynosić zarówno efekty bezpośrednie, jak i pośrednie. Do instrumentów bezpośredniego oddziaływania zalicza się przede wszystkim inwestycje infrastrukturalne w zakresie transportu i komunikacji, energetyki, gospodarki wodnej, zdrowia, szkolnictwa i badań naukowych, kultury, sportu, wypoczynku, administracji państwowej i inne. Tego rodzaju inwestycje zwiększają atrakcyjność miasta czy regionu dla potencjalnych inwestorów. Przynoszą efekty dochodowe, jak również tworzą warunki wzrostu jakości życia. Infrastruktura tworzy bowiem podstawę rozwoju i funkcjonowania każdej gospodarki, w tym gospodarki regionalnej.

Do instrumentów pośredniego oddziaływania zaliczyć należy głównie środki imperatywne oraz indykatywne. Pośrednie oddziaływanie następuje poprzez wpływanie na zachowanie się ludzi, np. wprowadzenie niskiego podatku w danym regionie stwarza przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym bodźce do osiedlania się na tym obszarze. Instrumenty imperatywne tworzą przede wszystkim nakazy, zakazy, pozwolenia wyłączenia, prawa sprzedaży. Jeszcze inną grupę stanowią instrumenty informacyjne, do których zalicza się reklamę, wystawy, materiały informacyjne, doradztwo indywidualne,

publikacje naukowe i inne. Należy zaznaczyć, że tworzone obecnie instrumentarium polityki regionalnej w Polsce powinno być kompatybilne z zasadami i rozwiązaniami Unii Europejskiej (Miemiec 2005), przy czym szczególne znaczenie od czasu wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej mają instrumenty związane z programowaniem rozwoju regionalnego jako podstawa w uzyskiwaniu środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności.

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; Szlachta 2009). 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. W swojej istocie polityka ta ma, jak dotychczas, przede wszystkim charakter śledzący i polega na przewidywaniu, usuwaniu i wzmacnianiu tych elementów otoczenia i zasobów, które zwiększają konkurencyjność firm zgrupowanych w mieście/regionie, a przez to również samego miasta/regionu.

Panuje słuszny pogląd, że efektywna i konsekwentnie wdrażana CBP może prowadzić do efektywnej absorpcji i tworzenia innowacji procesowych, produktowych i organizacyjnych (Kaźmierski 2010). 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 na klastrach (Stimson, Stough, Roberts 2006). 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* (Stimson, Stough, Roberts 2006). Raport przez niego sporządzony zwraca m.in. uwagę, że strategia oparta na klastrach jest nie tylko przykładem kooperacyjnego podejścia do strategii, ale również lepiej funkcjonuje właśnie na poziomie regionalnym niż krajowym (Stimson, Stough, Roberts 2006). Autorzy raportu mocno akcentują rolę, jaką przywiązuje się obecnie do zagadnienia kreowania i funkcjonowania klastrów jako elementu strategii regionalnej.

Zasadnicza różnica między opisywaną koncepcją a klasycznym modelem rozwoju regionalnego polega na odejściu przez organy władzy samorządowej od tradycyjnego bezpośredniego, czy też mówiąc wprost, ręcznego sterowania lokalną gospodarką, na rzecz działań pośrednich i stymulujących. Klastry stają się więc tutaj narzędziem wsparcia i aktywizacji, służą uwolnieniu naturalnej przedsiębiorczości. Jest to jedna z najważniejszych zalet prowadzenia CBP – korzyści są bowiem odczuwalne dla całego miasta czy regionu, a nie tylko zaangażowanych w projekt podmiotów.

Polityka wspierania rozwoju klastrów w świetle dokumentów rządowych

Wdrażanie polityki rozwoju opartej na klastrach znajduje swój wyraz w szeregu dokumentach rządowych stanowiących podstawę zamierzonych działań w tym zakresie. Założone cele poznawcze opracowania czynią celowym przeprowadzenie krótkiej analizy przedmiotowych dokumentów.

Z uwagi na fakt, że klastry są zjawiskiem regionalnym, głównymi podmiotami zajmującymi się ich wspieraniem powinny być, z samego założenia, władze samorządowe. W Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO) dla poszczególnych województw w Polsce znajdujemy programy i instrumenty wsparcia, z których korzystać mogą klastry regionalne.

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

Drugim istotnym dokumentem zawierającym wskazania dla przyszłej polityki klastrowej jest raport Benchmarking klastrów w Polsce (2010) przygotowany w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Istotny punkt odniesienia dla przyszłej polityki klastrowej stanowią także: raport Polska 2030, który tworzy ramy dla Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (Polska 2030. Wyzwania rozwojowe... 2009) oraz przyjęta w lipcu 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, a także Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020 (2011), jak również projekt Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (2011).

Istotne znaczenie raportu Polska 2030 dla przyszłej polityki klastrowej wynika głównie z faktu, iż dostrzega on potrzebę wspierania tzw. biegunów wzrostu w celu zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz uniknięcia dryfu rozwojowego. Jednocześnie raport podkreśla, że podstawowym zadaniem państwa jest wspieranie procesów dyfuzji

– tworzenie i ciągła aktualizacja skutecznych i efektywnych narzędzi wyrównywania poziomów potencjału rozwojowego i warunków życia w regionach. „Bieguny wzrostu” w raporcie to przede wszystkim metropolie, jakkolwiek definicja ta odnosi się także do klastrów, które mogą występować zarówno na terenach metropolii, jak i poza nimi.

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

Na poziomie krajowym, za kluczowy dokument strategiczny należy uznać Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015, która stanowi podstawą określającą politykę rozwojową Polski. Dokument ten, przyjęty przez Radę Ministrów w listopadzie 2006 roku, zakłada jako cel strategiczny polityki regionalnej państwa: *„tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności wszystkich regionów w taki sposób, aby sprzyjać spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz dążyć do wyrównywania szans rozwojowych województw”*. W dokumencie tym ponadto wskazane jest, że w okresie objętym strategią państwo będzie wspomagało regiony słabiej rozwijające się gospodarczo, między innymi poprzez:

- wspieranie procesów modernizacyjnych na obszarach problemowych i peryferyjnych,
- budowanie ich wewnętrznego potencjału rozwojowego we współpracy z krajowymi i zagranicznymi ośrodkami badań i innowacji,
- wspieranie rozwoju sieci osadniczej i miejskiej, w tym tworzenie warunków dla rozwoju silnych ośrodków miejskich – pozostających w naturalnych związkach funkcjonalnych z otaczającymi obszarami rolniczymi i mniejszymi miastami.

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

i przekształcanie skupisk firm w dynamiczne klastry z wysokim poziomem konkurencji i współpracy (*coopetition*), interakcji i efektów zewnętrznych.

W myśl prezentowanych wyżej założeń, przedmiotem polityki na poziomie miast i regionów będzie ponadto wspieranie organizacji klastrowych bądź innych podmiotów prawnych zajmujących się zarządzaniem w zakresie klastra, w tym opracowywaniem zasad uczestnictwa i dostępu do wspólnej infrastruktury bądź działań. Utworzenie organizacji klastrowej lub sieci współpracy powinno być wspierane przez władze na szczeblu regionalnym przez pogłębianie współpracy między środowiskami gospodarki, administracji i nauki (Polskie klastry i polityka klastrowa... 2011).

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

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

Na podstawie powyższej analizy wyciągnąć można zatem wniosek, że obecnie dla rozwoju regionalnego właściwą ścieżką jest rozwój endogeniczny, a więc taki, który przyczynia się do wzmocnienia potencjału rozwoju bazującego na jego zasobach wewnętrznych. Stwierdzenie to wzmocnia fakt, iż szczegółowe propozycje rozwiązań zawarte w projekcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 dotyczą przede wszystkim odejścia od polityki regionalnej nakierowanej na wyrównywanie dysproporcji pomiędzy regionami na rzecz wykorzystania potencjałów endogenicznych wszystkich regionów (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020... 2009*). Nowe podejście regionalne oparto tutaj na założeniu, że potencjał wzrostu istnieje we wszystkich typach miast i regionów, nawet jeśli wydajność ekonomiczna znacząco rośnie w poszczególnych regionach ze względu na czynniki, takie jak: geografia, specjalizacja, produktywność, kapitał ludzki i rzeczowy, infrastruktura czy zdolność innowacji (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020... 2009*).

Treści Regionalnych Programów Operacyjnych wskazują, że polskie regiony i miasta przyjęły cztery ścieżki w zakresie wsparcia klastrów i inicjatyw klastrowych:

1. Najliczniej reprezentowanym sposobem jest ścieżka, w której region czy miasto bezpośrednio wskazuje na możliwość wspierania klastrów ze środków strukturalnych i dedykuje temu wsparciu osobne działanie.
2. Najbardziej racjonalnym i podyktowanym efektywnością ekonomiczną (oraz koniecznością pogodzenia sprzecznych interesów w walce o ograniczone środki programowe) jest rozwiązanie, w którym regiony i miasta łączą działania wspierające klastry z innymi działaniami mającymi na celu wspieranie przedsiębiorczości, instytucji otoczenia biznesu lub mającymi na celu budowanie relacji pomiędzy przedsiębiorstwami a sferą B+R.
3. Inne rozwiązanie (obecne np. w RPO województwa podlaskiego) polega na braku odrębnego działania poświęconego wsparciu klastrów, przy jednoczesnym nadaniu odpowiedniego priorytetu realizowanym działaniom, sprzyjającym rozwojowi klastrów poprzez umieszczenie odpowiednich zapisów w kryteriach wyboru projektów dofinansowanych w ramach programu.
4. Ostatnie rozwiązanie polega na pominięciu możliwości wsparcia inicjatyw klastrowych, co zmusza potencjalnych beneficjentów do aplikowania o środki krajowe (Pander Stawicki, 2010).

Działaniem, o którym należy wspomnieć w kontekście wspierania struktur klastrowych jest projekt systemowy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) pt. Program szkoleń promujących clustering, którego głównym założeniem było ukazanie przedsiębiorstwom i jednostkom samorządu terytorialnego możliwości współpracy w formie klastrów. Za cele projektu uznano przede wszystkim: budowanie świadomości na temat klasteringu, zdefiniowanie obszarów potencjalnej współpracy między przedsiębiorstwami, pomoc przedsiębiorcom w podejmowaniu decyzji o możliwości współpracy w formie klastra oraz realizację wspólnych przedsięwzięć ważnych dla rozwoju firm i regionów. Wszystkie działania projektu skierowane były do współdziałających ze sobą grup przedsiębiorstw i wspierających je samorządów lokalnych.

Innym przykładem programu ukierunkowanego na rozwój i wzmocnienie konkurencyjności istniejących struktur klastrowych był przeprowadzony program *Wsparcie na rozwój klastra* (Kierunki rozwoju klastrów w Polsce 2010), który stanowił projekt pilotażowy, mający służyć pobudzeniu i uaktywnieniu istniejących klastrów w celu skutecznego i efektywnego wykorzystania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych.

Celem strategicznym nowej polityki regionalnej powinno być efektywne wykorzystanie przez miasta i regiony specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia

celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w horyzoncie długookresowym (Kierunki rozwoju klastrów w Polsce 2010).

Zasadność interwencji władzy samorządowej w kwestii wspierania rozwoju klastrów

W krajach Unii Europejskiej większość menedżerów firm zrzeszonych w klastrach uznaje, że władze samorządowe pełnią ważną, jeśli nie fundamentalną rolę we wspieraniu rozwoju klastrów. Zaledwie 15% z nich jest zdania, że władze publiczne nie spełniają żadnej roli we wspieraniu klastrów (Mikołajczyk, Kurczewska, Fila 2009, 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 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 niepozbawiony 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 wpływom – *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 zakładać, 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 (Witek 2003). Jest to rola wychodząca niejako poza prawne kompetencje samorządów, ale bardzo istotna.

Problem wspierania rozwoju klastrów w świetle badań empirycznych

Nawiązując do celów praktycznych artykułu, autor koncentruje 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. Znaczna część tych barier odnosi się bezpośrednio do relacji między utworzonymi klastrami a władzami publicznymi szczebla lokalnego i regionalnego.

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? Są to pytania badawcze, jakie stawiano respondentom wywiadu (indywidualne wywiady pogłębione ze specjalistami i kadrą zarządzającą instytucji koordynujących i planistycznych) oraz adresatom ankiet. Poniżej autor prezentuje w sposób syntetyczny wyniki tych badań.

Przede wszystkim należy zauważyć, że ocena współpracy klastrów z władzami publicznymi, zarówno samorządowymi jak i rządowymi – wypada zdecydowanie nisko. W badanych regionach tylko wybrane klastry podejmują takie działania w celu zwrócenia uwagi władz na problemy dotyczące ich funkcjonowania. W znacznej mierze wynika to z przeświadczenia o niskiej skuteczności takich działań. Wskazywane były przy tym negatywne doświadczenia współpracy, że klaster nie stanowi równorzędnego partnera dla instytucji publicznych. Dlatego też klastry rzadko śledzą na bieżąco działania władz i podejmują formalne działania, takie jak na przykład konsultowanie treści przygotowywanych dokumentów czy podejmowanych decyzji. Sądzić należy, że niskie zaangażowanie samorządów lokalnych stanowi ważną barierę rozwojową klastrów. Wśród przedstawicieli samorządów funkcjonuje przekonanie o niskiej przydatności klastrów na szczeblu lokalnym (miasto, region), a ich znaczenie dostrzega się jedynie z punktu widzenia kraju czy regionu.

Co jest charakterystyczne, w obowiązujących strategiach jednostek samorządowych nie stwierdzono istnienia jakichkolwiek zapisów dotyczących rozwoju klastrów. 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 prawie 40% badanych osób podawało słabo rozwiniętą sferę przedsiębiorstw. Świadczy to o braku zrozumienia koncepcji klasteringu, który powinien być receptą na słabość sektora biznesu. Pracownicy samorządów lokalnych nie mają sprecyzowanej wiedzy na temat działań, jakie powinny być podejmowane w ramach procesu wspierania klastrów. Większość z nich nie traktuje potrzeby takich działań jako priorytetu. Przeważa pogląd, iż klastry powinny być wspierane tylko wówczas, gdy nie odbywa się to kosztem innych

wydatków publicznych. Powyższe czynniki powodują, że przedstawiciele klastrów nisko oceniają poziom współpracy z władzami publicznymi.

Zdecydowana większość badanych samorządów lokalnych jako przyczyny słabych relacji z klastrami w regionie wskazywała 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 wpływa na pogorszenie relacji klastry – instytucje publiczne. Z jednej strony są to rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami uczestników klastra 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 wzmocnienia klastra, z drugiej strony – rozdzźwięk pomiędzy oczekiwaniami a możliwościami, powodujący często frustrację i pejoratywną ocenę wzajemnej współpracy.

Respondenci, niezależnie od zajmowanego stanowiska w strukturze instytucji którą reprezentowali podkreślali, że we wspieraniu niektórych inicjatyw klastrowych istotne znaczenie ma zaangażowanie personalne osób mających wpływ na procesy decyzyjne. Stosunkowo mocno respondenci wypowiedali się na temat świadomości, która potencjalnie lub realnie może wpływać na pogorszenie relacji partnerskich: klastry – instytucje publiczne. Dlatego ich zdaniem, należy dokładnie określać potencjalne pola działań oraz wzajemne zobowiązania partnerów, by zminimalizować ryzyko rozczarowania efektami kooperacji.

Bardzo istotną kwestią, którą artykułowało ponad 50% respondentów był pogląd, 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 klastra, 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 na pozyskanie korzyści ze współpracy w klastrze. 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.

Osoby ankietowane prezentują pogląd, że dyskutując o roli władz lokalnych i regionalnych w odniesieniu do kwestii wspierania inicjatyw klastrowych, 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 nieznaności koncepcji klastrów i korzyści z nimi związanych, oraz
- 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. Brakuje 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 nieznamomości koncepcji klastrów oraz korzyści z tym związanych

Ten problem, jak się okazuje, oceniany jest przez respondentów w sposób dość jednoznaczny. Zdaniem blisko 80% badanych osób, wiedza lokalnych kadr samorządowych na temat idei klastrów i korzyści z nimi związanych jest bardzo niska, a niekiedy wręcz „zerowa”, oraz że wśród samorządowców panuje dość ogólne przekonanie (niczym nieuzasadnione), o niskiej przydatności klastrów – w odniesieniu do szczebla lokalnego, natomiast znacznej przydatności klastrów – w odniesieniu do regionu czy kraju, natomiast korzyści związanych z klastrami nie odnoszą do konkretnego powiatu czy gminy. Postawa ta wynika zapewne z przeświadczenia, że klastry są zjawiskiem charakterystycznym tylko dla dużych miast z dobrze rozwiniętym przemysłem.

Respondenci oceniają również samych uczestników klastrów jako „słabo zorientowanych w problematyce klastrów”, aczkolwiek panuje przekonanie, że w tej grupie akceptacja idei klastrowych jest wyższa aniżeli wśród samorządowców. Klastry nie funkcjonują zatem w świadomości samorządów lokalnych jako narzędzie wspierania przedsiębiorczości.

Bariera braku współpracy klastrów z administracją publiczną

Zdecydowanie nisko wypada ocena współpracy klastrów z władzami publicznymi – zarówno samorządowymi, jak i rządowymi. Tylko nieliczne klastry podejmują takie działania w celu zwrócenia uwagi władz na problemy związane z ich funkcjonowaniem.

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 klastr nie stanowi równorzędnego partnera dla instytucji publicznej. Dlatego też koordynatorzy klastrów rzadko śledzą na bieżąco działania władz i podejmują formalne działania, takie jak na przykład konsultowanie treści przygotowywanych dokumentów czy podejmowanych decyzji. Sądzić należy, że niskie zaangażowanie samorządów lokalnych stanowi ważną barierę rozwojową klastrów.

Podsumowanie

W kontekście zaprezentowanych wyników badań można pokusić się o sformułowanie kilku refleksji i wniosków reasumujących, dotyczących roli władz samorządowych w analizowanej kwestii. Należy wyraźnie określić, 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.

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 istniejących inicjatyw na różnym poziomie ich organizacji. Istotne jest wspieranie rozwoju inicjatyw, opierających się na już istniejącym potencjale organizujących się środowisk przedsiębiorczości, zamiast inicjowania sieci od podstaw, na tzw. jałowym gruncie.

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 wspieranie klastrów może być realizowane na wszystkich poziomach władzy publicznej – od regionalnego (lokalnego) do międzynarodowego, o tyle najczęściej dominujące znaczenie mają działania podejmowane przez podmioty, działające na poziomie regionalnym czy lokalnym. 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, 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 wspierania 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 badań rozwoju klastrów pod kątem ich potrzeb oraz dokonywanie okresowej ewaluacji programów klastrowych.

Literatura

1. Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania, PARP, Warszawa.
2. Bojar E., 2007, *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.
3. Hauser J., 2008, *Ekonomia społeczna i rozwój*, Ekonomia Społeczna Teksty, nr 12.
4. Kaźmierski J., 2010, *Pro-konkurencyjna polityka regionalna a rozwój klastrów logistycznych*, Logistyka, nr 4.
5. Kaźmierski J., 2011, *Generatory innowacji*, Eurologistics, nr 3.
6. Kaźmierski J., 2012, *Rozwój i zarządzanie strukturami klastrowymi w regionie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
7. Kaźmierski J., 2010, *Clusters as a Symptom of Developing Functions of Logistics in Region*, Scientific Journal – Service Management vol. VI.

8. Kierunki rozwoju klastrów w Polsce, 2010, Materiał informacyjny Ministerstwa Gospodarki.
9. Klamut M., 2005, *Polityka budowy regionu konkurencyjnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
10. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie – Projekt, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
11. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
12. Krajowy Program Reform Europa 2020, 2011, Warszawa.
13. Miemiec W., 2005, *Dochody budżetu JST pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym także z budżetu UE*, [w:] Kosikowski C. (red.), *Finanse Samorządowe 2005*, Dom Wydawniczy ABC.
14. Pander W., Stawicki M., 2010, *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, Prace Naukowe Nr 47, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa.
15. Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, 2009, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
16. Polskie klastry i polityka klastrowa. Raport otwarcia, 2011, PARP, Warszawa.
17. Porter M. E., 2003, *Funkcjonowanie Gospodarki Regionów (The Economic Performance of Regions)*, Badania Regionalne, tom 37, 6&7.
18. Prusek A., 2007, *Klastry jako instrument działania samorządów w zakresie kreowania regionalnych i lokalnych specjalizacji gospodarczych*, Prace naukowe A.E. we Wrocławiu, Wrocław.
19. Raines P., 2006, *The Cluster Approach and the Dynamics of Regional Policy – making, Regional and Industry Policy Research*, nr 47, The University of Strathclyde and Glasgow.
20. Stimson R.J., Stough R.R., Roberts R.H., 2006, *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*, Springer, Berlin.
21. Strategia Innowacyjności i efektywności gospodarki – projekt, 2011, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
22. Szlachta J., 2009, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, [w:] De la Mothe J., Paquet G. (red.), *Local and Regional Systems of Innovation*, London.
23. Witek J., 2003, *Samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] Karwowski J. (red.), *Relacje między samorządem terytorialnym i podmiotami rynku regionalnego (wybrane problemy)*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
24. Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, 2006, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.

SUPPORT FOR CLUSTERS BY MUNICIPAL AND REGIONAL GOVERNMENTS

Abstract. Clusters are perceived as the driving force of every economy, which is why the stimulation of cluster development has become a key element of European Union policy and Polish government policy. For this reason, clusters have become a focal point for officials at all levels of government and a sort of paradigm of modern regional development policy. Poland's transition from socialism to capitalism has created a new role and level of responsibility for local governments – both municipal and regional. Despite this elevation in status, cluster growth policy in Poland still suffers from the presence of multiple limiting factors.

The purpose behind the involvement of local government officials in cluster initiatives is indisputable. Such involvement should include the stimulation of business activity via efforts to work together and via specific support instruments. This represents a qualitative

change in the area of regional policy – with a strong redefinition of the role of local government.

The paper serves a dual purpose: 1) cognitive purpose, 2) practical purpose. The latter is based on empirical research. Most of the research conclusions are applicable not only in the study area, but also in other regions of Poland.

Keywords: clusters, regional policy, cluster development support systems, instruments supporting clusters

Dr hab. Jan Kaźmierski
Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania