

Jan Kaźmierski

Administracja publiczna jako katalizator rozwoju klastrów w gospodarce regionalnej

Zarządzanie Publiczne nr 22 (4), 30-41

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jan Kazmierski

Administracja publiczna jako katalizator rozwoju klastrów w gospodarce regionalnej

Klasy postrzegane są jako siła napędowa każdej gospodarki. Dlatego też stymulowanie ich rozwoju stało się istotnym elementem polityki w krajach Unii Europejskiej. Problemem szczególnie istotnym jest wybór właściwego modelu polityki ich wspierania oraz dobór odpowiednich instrumentów. Również w Polsce, od kilku lat, klasy stały się obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla.

Celowość angażowania się administracji publicznej w rozwój inicjatyw klastrowych jest bezsporna. Powinna ona polegać głównie na stymulowaniu środowisk biznesowych do podejmowania różnorodnych form współpracy i kreowaniu odpowiednich instrumentów wsparcia. W polityce regionalnej jest to rola *stricte* jakościowa. Jednakże, mimo nadania temu problemowi wysokiej rangi, polska polityka napotyka w tym zakresie na wiele czynników ograniczających.

Cele niniejszego artykułu mają dwojaki charakter: poznawczy oraz praktyczny – bazujący na przeprowadzonych badaniach empirycznych. Cele poznawcze to przedstawienie założeń polityki wspierania rozwoju klastrów oraz jej modeli, uwarunkowań, a także programów i instrumentów polityki regionalnej. Cele praktyczne koncentrują się na roli i zadaniach, jakie stoją przed władzami publicznymi w odniesieniu do procesu rozwoju klastrów. W badaniach empirycznych autor wykorzystał materiały pochodzące ze źródeł pierwotnych, stosując różnorodne techniki badawcze. Większość kluczowych wniosków może zostać odniesiona nie tylko do badanego regionu, lecz także do innych regionów kraju.

Słowa kluczowe: klasy, władze publiczne, polityka wspierania klastrów, instrumenty wsparcia.

1. Wprowadzenie

W ramach różnorodnych form współpracy i partnerstwa przedsiębiorstw szczególne znaczenie mają organizacje (struktury) sieciowe. Samo pojęcie sieci wywodzi się często ze sfery relacji międzyludzkich; najogólniej biorąc, rozumiana jest ona jako system połączeń pomiędzy ludźmi lub jednostkami organizacyjnymi, tworzony w celu wymiany informacji, pomysłów (idei) oraz zasobów (Lachiewicz 2008, s. 7). Istotą organizacji sieciowej, do której bez wątpienia należy zaliczyć klaster, jest uzyskiwanie efektów synergii poprzez współpracę wielu partnerów gospodarczych, przy czym efekty te osiągnąć można poprzez dostosowanie swojej działalności operacyjnej do strategii całej sieci.

Koncepcja klastrów pojawiła się jako kluczowa idea poprawy konkurencyjności i rozwoju gospodarczego. Obszerny i wciąż powiększający się zbiór studiów przypadków obejmuje dokumentację klastrów, ich charakterystykę i ewolucję w czasie (Porter 2003, s. 478 i nast.). Wraz ze wzrostem wiedzy na ich temat stały się one dominującym elementem krajowych i regionalnych planów rozwoju gospodarczego. Na świecie uruchomiono dotąd wiele inicjatyw klastrowych, angażujących w sposób wirtualny wszystkie regiony globu, a liczba ich stale rośnie. Inicjatywy te, występujące w wielu formach, stanowią obecnie ogólnie zaakceptowany element rozwoju gospodarczego. Jednakże nasza wiedza systematyczna o tych inicjatywach, ich strukturze oraz sposobach zarządzania ich rozwojem jest zaskakująco mała.

Zainteresowanie klastrami dotyczy zarówno organizacji międzynarodowych, jak i władz poszczególnych państw. Efektem tego jest powstanie koncepcji tzw. polityki rozwoju bazu-

Jan Kazmierski – doktor nauk ekonomicznych; Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Logistyki; e-mail: kazjan@tlen.pl.

jącej na klastrach (*Cluster-based Policy* – CBP). Wspieranie rozwoju klastrów jest również ważnym elementem polityki unijnej. W kontekście jej celów klastry należy traktować nie tyle jako sposób rozwoju pojedynczych przedsiębiorstw, ile mechanizm aktywizacji całych regionów. Pozwalają one bowiem tworzyć sieci współpracy i powiązania gospodarcze, których siła oddziaływania wykracza daleko poza ramy lokalne. Innymi słowy, klastry mogą stawać się motorem rozwoju regionalnego. Głównie z tego względu **stały się one obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla i swoistym paradygmatem współczesnej polityki rozwoju regionalnego.**

Polityki klastrowe mają najczęściej na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego i innowacyjności poprzez adresowanie określonych działań w sytuacji, gdy występują bądź mogą wystąpić niedoskonałości rynku. Bardzo istotną kwestią staje się tutaj wybór odpowiedniego modelu polityki klastrowej, która może być realizowana w danym kraju, jak również wybór określonych instrumentów wsparcia. Wiąże się to ściśle z **rolą władz publicznych i ze 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. Ma zatem szerszy charakter niż sektor i dzięki temu obejmuje powiązania, komplementarność oraz przepływy technologii, umiejętności i informacji, które przekraczają granice firm i sektorów.

Cele zaprezentowane w niniejszym artykule mają dwójaki charakter: poznawczy oraz praktyczny – bazujący na przeprowadzonych przez autora badaniach empirycznych.

Cele poznawcze to przedstawienie założeń polityki wspierania rozwoju klastrów oraz jej modeli, uwarunkowań związanych z zasadnością interwencji publicznej w ramach tej polityki oraz programów i instrumentów w polityce regionalnej – ukierunkowanych na klastry. Rozważania w tych obszarach wpisane zostały w szeroki kontekst problemów rozwoju regionalnego oraz polityki realizowanej przez administrację publiczną.

Cele praktyczne koncentrują się na roli i zadaniach, jakie stoją przed władzami publicznymi w odniesieniu do rozwoju klastrów. W szczególności chodzi tu o wskazanie 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. W tym obszarze autor prezentuje wyniki własnych badań empirycznych, które obejmowały region łódzki. Jednakże dla podniesienia stopnia reprezentatywności otrzymanych wyników zakres ten został poszerzony o losowo dobrane jednostki samorządowe trzech ościennych województw Polski centralnej. W ten sposób większość wniosków wynikających z badań można odnieść – na zasadzie podobieństw rozwojowych – także do innych regionów kraju i sformułować konkluzje o charakterze całościowym (strategicznym).

W części teoretycznej artykułu wykorzystano głównie metodę *desk research*, bazującą na wtórnych źródłach informacji: 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, wywiadach prasowych.

Część praktyczna artykułu zawiera prezentację wyników przeprowadzonych przez autora badań empirycznych. Oparto się tu na materiałach pochodzących ze źródeł pierwotnych, stosując różnorodne techniki badawcze, przy jednoczesnym uwzględnieniu odmiennych perspektyw i punktów widzenia¹.

2. Założenia i znaczenie polityki wspierania rozwoju klastrów

Za jedną z najlepszych form wspierania rozwoju regionalnego uważa się obecnie, wspomnianą już wyżej, politykę promującą powstawanie

¹ Charakterystykę podejścia metodycznego i zastosowanych technik badawczych zawarto w podrozdziale „Władze publiczne a rozwój klastrów – w świetle badań empirycznych”.

klastrów (Szlachta 2005). Tym samym rozwój regionalny uzależnia się od wykształcenia lokalnych systemów innowacyjnych opartych na systemach produkcyjnych. Koncepcja pobudzania rozwoju gospodarczego poprzez rozwój klastrów i regionalnych systemów innowacyjnych wychodzi z istotnego założenia, że lokalna polityka ekonomiczna ma charakter wtórny w stosunku do rynkowo zainicjowanych procesów rozwoju. W swojej istocie polityka ta, jak dotychczas, ma przede wszystkim charakter śledzący i polega na przewidywaniu i próbie wzmacniania tych elementów otoczenia i zasobów, które zwiększają konkurencyjność zgrupowanych w regionie firm, a przez to również samego regionu.

Panuje pogląd, że skuteczna i konsekwentnie wdrażana CBP może prowadzić do efektywnej absorpcji i tworzenia innowacji procesowych, produktowych i organizacyjnych (Kaźmierski 2010a). Determinantą konkurencyjności jest oczywiście współpraca z Unią Europejską, ale chociaż wszystkie polskie regiony mają teoretycznie równy dostęp do środków unijnych, to często ich decydenci nie dysponują odpowiednią wiedzą lub umiejętnościami, by pomoc tę uzyskać.

W chwili obecnej można już mówić o powszechnie realizowanej strategii regionalnej opartej na klastrach (Stimson, Stough, Roberts 2006, s. 235 i nast.). Podejście to upatruje właśnie w strukturach klastrowych motor napędowy rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji – i społecznego regionu. Badania tego typu są coraz częściej prowadzone przez agendy rządowe. Przykładowo, jeden z takich projektów urzeczywistnił amerykański Departament Handlu wspólnie z Information Design Associates i ICF/Kaiser International (ibidem, s. 270 i nast.) Raport przez nie sporządzony zwraca m.in. uwagę na to, że strategia oparta na klastrach nie tylko jest przykładem podejścia kooperacyjnego, lecz również lepiej funkcjonuje właśnie na poziomie regionalnym niż krajowym. Autorzy raportu mocno akcentują fakt przywiązywania obecnie dużej wagi do zagadnienia kreowania i funkcjonowania klastrów jako elementów strategii regionalnej.

Polityka rozwoju regionalnego bazująca na klastrach polega na skoordynowaniu działań w różnych dziedzinach życia gospodarczego, ekonomicznego, politycznego, naukowego.

Dzięki temu tworzy się spójny system i swoisty mechanizm naczyń połączonych – nauka wspiera technologię produkcyjną, edukacja odpowiada na rzeczywiste zapotrzebowanie rynku pracy, wspieranie konkurencyjności lokalnych firm pomaga przyciągnąć inwestycje zagraniczne etc.

Zasadnicza różnica między opisywaną koncepcją a klasycznym modelem rozwoju regionalnego polega na odejściu organów władzy regionalnej 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.

Należy zauważyć, że **nie istnieje jednolity, uniwersalny model CBP**. Poszczególne państwa i regiony muszą dokonywać wyboru najlepszej dla siebie strategii, narzędzi i rozwiązań uwzględniających lokalną specyfikę, uwarunkowania, szczególne okoliczności. Dlatego też Unia Europejska, promując ideę klasteringu i rozwoju w oparciu o sieci współpracy, nie narzuca żadnego modelu realizacji tej koncepcji. Przeciwnie, zachęca do poszukiwania własnych oryginalnych rozwiązań, które byłyby odpowiedzią na problemy lokalnych gospodarek. Niemniej jednak, abstrahując od tego rodzaju odmienności, ostatecznym celem CBP zawsze powinno być podniesienie poziomu konkurencyjności systemu gospodarczego, choć ową konkurencyjność należy rozumieć stosunkowo szeroko (Raines 2006, s. 9–10).

CBP może być realizowana na dwóch szczeblach – **centralnym** (polityka narodowa) i **samorządowym** (polityka regionalna). Możliwy i często najbardziej efektywny jest jednak **model mieszany**. Polega on na tworzeniu narodowych ram dla realizacji polityki szczebla regionalnego. Rolą władz publicznych w strukturze klastrowej jest wytyczanie ram działania, tworzenie ogólnych regulacji. Tam, gdzie zaangażowanie organów władzy jest duże, często przejmują one nawet funkcje lidera powiązania klastrowego. Wydaje się jednak, że bliższe istocie idei klasteringu jest pozostawienie roli głównego animatora samym przedsiębiorcom i stworzenie jak najlepszych warunków do powstawania inicjatyw typu oddolnego.

W Unii Europejskiej możemy znaleźć przykłady realizacji koncepcji CBP w każdym z powyższych modeli. I tak na przykład, Francja i Luksemburg preferują model centralny z dominującą rolą organów państwa jako inicjatorów życia klastrowego, liderów, animatorów innowacji i nowych rozwiązań. Belgia i Hiszpania realizują model regionalny z silną rolą lokalnych samorządów i przedsiębiorstw. Model mieszany, zwany także pośrednim, przyjęły takie państwa, jak Austria, Niemcy, Włochy, Szwecja, Wielka Brytania. Wiele krajów unijnych, w tym Polska, ciągle szuka własnej drogi i jest w fazie wypracowywania najbardziej adekwatnego do swoich uwarunkowań modelu klasteringu (Menzel, Fornahl 2009, s. 11–34).

W każdym państwie inaczej również rozkłada się akcenty, przypisując klastrów różnym funkcjom, zadaniom, celom strategicznym. W Niemczech i Finlandii główny wysiłek związany jest ze stymulowaniem systemowych interakcji w ramach potrójnej helisy (przedsiębiorstwa – władza publiczna – ośrodki naukowo-badawcze). Inne kraje, np. Francja, Belgia i Holandia, koncentrują się na wsparciu sektora B+R i powiązaniu go z biznesem. Efektem ma być lepsze wykorzystanie osiągnięć naukowych w praktyce gospodarczej (*vide* komercjalizacja innowacji). Są też kraje, w których priorytety w zakresie CBP postrzega się stosunkowo szeroko, zakładając, że polityka rozwoju na bazie klastrów ma służyć przede wszystkim budowaniu ogólnych powiązań przedsiębiorstw z różnymi uczestnikami systemu gospodarczego: instytucjami publicznymi, otoczeniem biznesu, jednostkami badawczymi, konkurencją etc. (np. Włochy, Wielka Brytania).

Ponadto, w różnych państwach i lokalizacjach niezbędne jest stosowanie różnych, odpowiednio dostosowanych instrumentów. Wiąże się to z faktem, że mamy do czynienia z różnymi typami klastrów – znajdującymi się na odmiennych etapach rozwoju (embrionalny, wzrostowy, dojrzałości, schyłkowy). Jest to istotna obserwacja dla kształtowania polityki wspierania klastrów, gdyż wymusza podejście procesowe, zmierzające do określenia optymalnego modelu i instrumentów wsparcia. Poszukując najlepszego modelu polityki rozwoju opartego na klastrach, należy rozstrzygnąć kwestie dotyczące charakteru i intensywności relacji między poszcze-

gólnymi aktorami powiązania gospodarczego. W szczególności między sektorem prywatnym reprezentowanym przez przedsiębiorców a sektorem publicznym, który reprezentują urzędnicy i politycy szczebla samorządowego.

W modelu narodowym udział organów władzy w inicjatywach klastrowych jest widoczny i niejako naturalny. Niemniej jednak, także w innych modelach CBP – regionalnym i mieszanym – obecność, choćby symboliczna, sektora publicznego wydaje się wskazana. Angażowanie się bowiem administracji lokalnej i regionalnej w tego typu inicjatywy dodaje im z jednej strony prestiżu – co ma spore znaczenie zwłaszcza w momencie podejmowania działań promocyjnych i marketingowych – z drugiej jednak może się również przełożyć na większą skuteczność samego klastra.

3. Czy zasadna jest interwencja publiczna w polityce wspierania rozwoju klastrów

W krajach Unii Europejskiej większość menedżerów firm zrzeszonych w klastrach przyznaje, że władze publiczne pełnią ważną, jeśli nie fundamentalną, funkcję we wspieraniu rozwoju klastrów. Zaledwie 15% z nich jest zdania, że władze nie odgrywają żadnej roli w tym zakresie (Mikołajczyk, Kurczewska, Fila 2009, s. 40). Jakość ich oddziaływania w ramach przyjętej polityki wiąże się ściśle z **zakresem i formami udzielanej pomocy publicznej**. W sposób naturalny będzie to przede wszystkim oddziaływanie na ramowe warunki funkcjonowania klastra (edukacja, infrastruktura, B+R czy inne działania władz lokalnych i regionalnych). Znajduje tu też uzasadnienie publiczne wspieranie wspólnych projektów kooperacyjnych kilku podmiotów, a także wspomaganie działań mających na celu szerokie stymulowanie interakcji i koordynowanie współpracy.

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 są dostatecznym uzasadnieniem dla podej-

mowania interwencji publicznej na rzecz ich tworzenia. Tym bardziej, że powstawanie klastrów postrzega się głównie jako proces oddolny, jakkolwiek nie pozbawiony związków (czasami niezamierzonych) z polityką publiczną. Uzasadnienie dla polityki publicznej w zakresie wspierania klastrów sięga jednak głębiej i znajduje konkretne argumenty w trzech podstawowych obszarach:

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

Problem **niedoskonałości rynku** dotyczy sytuacji, w której rynek i działające na nim podmioty nie są w stanie zapewnić optymalnych czy też efektywnych rozwiązań. Wynika to często ze zjawiska asymetrii informacji (tj. nierównego lub ograniczonego dostępu do niej), występowania efektów zewnętrznych (*externalities*) czy korzyści skali oraz tzw. problemu „pasażera 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 ma 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 mieć 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 bywa 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 oddziaływanie 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 we wspieraniu klastrów, jest brak lub ograniczona świadomość korzyści, jakie region może 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.

4. Programy i instrumenty w polityce regionalnej służące wspieraniu klastrów

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.

W latach 2004–2006 wspieranie rozwoju klastrów obejmowało przede wszystkim Działanie 2.6. w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego „Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy”, którego głównym celem było podniesienie potencjału regionalnego w zakresie innowacji poprzez wzmocnienie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym a gospodarką, co miało prowadzić do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw działających na rynku regionalnym i lokalnym. Projekty te obejmowały między innymi: tworzenie Regionalnych Strategii Informacyjnych, tworzenie sieci transferu innowacji pomiędzy sektorem badawczo-rozwo-

jomym, przedsiębiorstwami i innymi podmiotami na poziomie regionalnym i lokalnym, rozwój systemu komunikowania się i wymiany informacji, transfer wiedzy z sektora badawczo-rozwojowego do przedsiębiorstw, stypendia dla najlepszych absolwentów szkół wyższych. W ramach projektów z działania 2.6. bardzo często realizowane były pilotażowe inicjatywy klastrowe (uruchamiane niejako odgórnie w ramach tych projektów). Polityka wspierania klastrów w Polsce była realizowana pośrednio poprzez Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw” (*Kierunki rozwoju klastrów w Polsce 2010*).

Analizując treść RPO na lata 2007–2013, należy zauważyć, że największe możliwości wsparcia uzyskały projekty związane z inicjowaniem powiązań kooperacyjnych, koncentrujące się na: wyznaczaniu klastrów, tworzeniu struktury organizacyjnej oraz zarządzaniu nią, działaniach marketingowych mających na celu pozyskanie nowych uczestników, wspieraniu najlepszych praktyk oraz tworzeniu kooperacji pomiędzy członkami w celu transferu technologii.

W myśl tych założeń, wsparcie mogą uzyskać projekty inwestycyjne służące zapewnieniu niezbędnego zaplecza technicznego dla powiązania kooperacyjnego, w tym: zakup wyposażenia, zakup sprzętu dla działalności badawczo-rozwojowej, wspieranie działalności promotorów kooperacji, doradztwo z zakresu opracowywania planów rozwoju. Katalog wydatków kwalifikowanych, które mogą podlegać refundacji, w każdym z programów regionalnych jest nieco inny. Jednak zawsze są one zgodne z krajowymi wytycznymi dotyczącymi kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie 2007–2013.

Analiza Regionalnych Programów Operacyjnych wskazuje, że różne regiony przyjęły **cztery ścieżki w zakresie wsparcia klastrów i inicjatyw klastrowych**:

1. Najliczniej reprezentowanym sposobem jest ścieżka, w której region bezpośrednio wskazuje na możliwość wspierania klastrów ze środków strukturalnych i dedykuje temu wsparciu osobne działania.
2. Najbardziej racjonalnym i podyktowanym efektywnością ekonomiczną (oraz koniecznością pogodzenia sprzecznych interesów

w walce o ograniczone środki programowe) jest rozwiązanie, w którym regiony 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 dla 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 powiedzieć w kontekście wspierania struktur klastrowych, był projekt systemowy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) pt. „Program szkoleń promujących *clustering*”. Jego 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 założenia projektu skierowane były do współdziałających ze sobą grup przedsiębiorstw i wspierających je samorządów.

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

Istotnym dokumentem zawierającym wskazania dla przyszłej polityki klastrowej jest ra-

port *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010* (2010), przygotowany w ramach projektu systemowego PARP. Istotny punkt odniesienia dla przyszłej polityki klastrowej stanowią także: *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, który tworzy ramy dla długookresowej strategii rozwoju kraju, oraz przyjęta w lipcu 2010 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (2010), a także *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020* (2011), jak również projekt *Strategia innowacyjności i Efektywności Gospodarki* (2011).

Dla przyszłej polityki klastrowej w Polsce istotne są ponadto zapisy *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSR)* (2010), będące dokumentem określającym cele i sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw – dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Zakłada on wspomaganie rozwoju gospodarczego oparte na specjalizacjach regionalnych i lokalnych, przede wszystkim w ramach inicjatyw klastrowych. Zgodnie z założeniami KSR, wsparcie zostanie skierowane szczególnie do klastrów o największym potencjale konkurencyjnym – wykazujących się obecnie konkurencyjnością międzynarodową bądź stwarzających realną szansę na zbudowanie takiej konkurencyjności w niedalekiej przyszłości.

Wśród najważniejszych działań w zakresie wsparcia rozwoju klastrów w Polsce w ostatnich latach warto wymienić jeszcze projekt systemowy „Rozwój zasobów ludzkich poprzez promowanie wiedzy, transfer i upowszechnianie innowacji” realizowany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na rzecz promocji klastrów i klasteringu pod nazwą „Polskie klastry i polityka klastrowa” współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1.3.

Istotne znaczenie dla myślenia o przyszłej polityce klastrowej w Polsce ma również 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 przedsię-

biorstw 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.

5. Władze publiczne a rozwój klastrów – w świetle badań empirycznych

Zagadnienie podjęte w niniejszym opracowaniu było jednym z ważniejszych problemów podjętych w przeprowadzonych przez autora badaniach empirycznych, mających *de facto* znacznie szerszy zasięg tematyczny. W badaniach tych zastosowano dwa podejścia metodyczne. **Podejście pierwsze** to badanie ankietowe ukierunkowane na trzy grupy respondentów:

- uczestników klastrów i inicjatyw klastrowych regionu łódzkiego;
- przedstawicieli samorządów lokalnych szczebla powiatowego w regionie łódzkim i w wybranych województwach Polski centralnej;
- firmy będące uczestnikami klastrów, zlokalizowane w obszarze Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Podejście drugie zakładało odwołanie się do opinii i stanowisk uczestników klastrów oraz ekspertów i kadry zarządzającej, reprezentujących różne typy instytucji koordynujących i planistycznych zlokalizowanych w regionie łódzkim i częściowo poza nim. Zastosowano tu narzędzie badawcze w postaci indywidualnego wywiadu pogłębionego bazującego na opracowanych wcześniej „dyspozycjach do wywiadu”. Jego technika nie narzuca kolejności wypowiedzi rozmówcy na zamieszczone na liście pytania (problemy), co pozwala na poznanie opinii respondentów na temat rzeczywistych przyczyn i rozmiarów badanych zjawisk oraz możliwości odpowiedniego ich kształtowania.

Dobór instytucji do badań ankietowych został dokonany za pomocą metody doboru celowego o charakterze nielosowym. Zasadnicze badania ankietowe przeprowadzono w okresie: od października 2011 do stycznia 2012 r., natomiast wcześniej, w miesiącach: sierpień–wrzesień 2011 r. odbyły się rozmowy pilotażowe, które pomogły w doborze próby badawczej oraz w skory-

gowaniu treści kwestionariuszy ankietowych. Indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone zostały w miesiącach luty–marzec 2012 r.

A oto założenia dotyczące wielkości populacji zbiorowości zastosowane do badań. W odniesieniu do **badania ankietowych skierowanych do uczestników klastrów** przyjęto populację liczącą łącznie 50 organizacji, z czego 34 stanowiły przedsiębiorstwa, 7 – przedstawiciele środowisk naukowych i instytucje badawczo-rozwojowe oraz 9 – różne instytucje otoczenia biznesu. **Badanie ankietowe dotyczące władz samorządowych** obejmowało jednostki samorządu terytorialnego stopnia powiatowego i gminnego, zlokalizowane na obszarze województwa łódzkiego – populacja licząca 40 respondentów (po jednej osobie z każdej wytypowanej jednostki samorządowej). W celu podniesienia stopnia reprezentatywności badań ankietę tę skierowano również (w formie mailowej) do losowo wybranych samorządów powiatowych trzech sąsiednich województw Polski centralnej (wielkopolskiego, kieleckiego i opolskiego) – populacja licząca łącznie 12 respondentów (po czterech z każdego z trzech wyżej wymienionych województw). Łącznie, w województwie łódzkim oraz w województwach sąsiadujących wytypowano zatem 52 respondentów – jednostek samorządowych. **Badanie ankietowe w obszarze Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej** objęło 24 podmioty, w tym: 16 przedsiębiorstw, 3 instytucje otoczenia biznesu, 2 jednostki badawczo-rozwojowe oraz 3 inne podmioty. Kwestionariusz ankietowy, zawierający łącznie siedem pytań, był dostarczony osobiście lub wysyłany za pośrednictwem poczty e-mail. Należy nadmienić, że treść i struktura ankiet została dostosowana do poszczególnych grup respondentów.

Badanie na podstawie **indywidualnego wywiadu pogłębionego** przeprowadzono wśród kadry menedżerskiej i specjalistów wybranych instytucji koordynujących i planistycznych, którzy mają potencjalną wiedzę na temat funkcjonowania i rozwoju klastrów. W sumie wywiad przeprowadzono z 12 respondentami, po jednym z każdej wytypowanej instytucji.

Uzyskane wyniki pozwoliły na określenie uwarunkowań rozwojowych oraz zidentyfikowanie **barier, które osłabiają system wspierania klastrów, a tym samym ograniczają procesy ich**

rozwoju. Znaczna część z tychże barier odnosi się bezpośrednio do relacji między utworzonymi klastrami a władzami publicznymi.

Wśród najistotniejszych należy wymienić:

- barierę związaną z finansowaniem klastrów;
- barierę mentalną;
- barierę nieznamomości koncepcji klastrów i korzyści z nimi związanych;
- barierę braku współpracy klastrów z administracją publiczną.

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

Stwierdzone w badaniach **bariery typu mentalnego** utożsamiać należy z czynnikami społeczno-kulturowymi, z deficytem zaufania społecznego, z zakorzenionymi zasadami współpracy. W barierach tego typu wymienić trzeba 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 klastro–władze publiczne.

Wśród barier mentalnych najpoważniejszym problemem okazuje się dominująca u nas dość powszechnie „kultura nieufności”, będąca efektem niskiej kultury politycznej i występowania korupcji. Częsta i w wielu przypadkach uzasadniona nieufność tworzy niekorzystną atmosferę do budowy struktur klastrowych, które oparte są właśnie na zaufaniu. Nierzadko dominuje 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, dopiero buduje swoją pozycję, zdoby-

wa rynek. W tej sytuacji pewna niechęć do udostępniania swojego *know-how* innym partnerom w jakiejś mierze nie dziwi. 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 klastrów. Można nawet postawić tezę, że sukcesy klastrów pozostają wprost proporcjonalne do zaufania, jakim są w stanie darzyć się współpracujące podmioty. W przeciwnym razie trudno praktykować wymianę informacji, doświadczeń, transfer wiedzy czy dyfuzję innowacji.

Wyniki badań pod kątem **znajomości istoty klastrów i korzyści, które wiążą się z ich tworzeniem**, są jednoznaczne. Zakres wiedzy w tym obszarze, zarówno wśród członków klastrów, jak i samorządowców, jest bardzo niewielki. Analiza wyników badań ankietowych wyraźnie wskazuje, że uczestnicy klastrów w większości przypadków nie mają prawie żadnej wiedzy o klastrach. Prawie 64% z nich nigdy nie słyszało pojęcia „klastery przemysłowy”, jedynie 18,9% wiedziało, co to pojęcie oznacza, 17,2% zaś, choć słyszało kiedyś ten termin, nie wiedziało, co się w istocie pod nim kryje. Respondenci nie umieją również w większości przypadków wymienić czy ocenić korzyści płynących z udziału w inicjatywie klastrowej.

Również wyniki wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych z ekspertami i kadrą menedżerską wskazują na to, że **wiedza lokalnych kadr samorządowych na temat idei klastrów i korzyści z nimi związanych jest bardzo niska, a niekiedy wręcz zerowa**. Wśród samorządowców panuje dość ogólne przekonanie (niczym nieuzasadnione) o niskiej przydatności klastrów w odniesieniu do szczebla lokalnego, natomiast o ich istotności w odniesieniu do regionu czy kraju. Jest charakterystyczne, że nawet przy tak niewielkiej znajomości tematyki klastrowej, dość pozytywnie odnoszą się oni do klastrów w kontekście interesów całego regionu i kraju, natomiast korzyści związanych z nimi nie wiążą z konkretnym powiatem czy gminą. Postawa ta wynika zapewne z przeświadczenia, że klastry są zjawiskiem charakterystycznym tylko dla dużych miast z dobrze rozwiniętym przemysłem.

Zasadny jest zatem wniosek dotyczący **konieczności zmian mentalnościowych w tym zakresie wśród kadr samorządowych**.

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

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

Większość badanych przedstawicieli samorządów lokalnych jako przyczyny słabych relacji z klastrami wskazuje na problemy finansowe hamujące możliwości rozwoju inicjatyw lokalnych. Natomiast do potencjalnie konfliktogennych obszarów, mogących generować antagonizmy we wzajemnych relacjach, zaliczyć należy kwestie strukturalne i świadomościowe. **Czynnik świadomości** jest tym, który potencjalnie lub realnie może wpływać na pogorszenie relacji klastery–instytucje publiczne. Z jednej strony – są to rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami uczestników klastra a możliwościami samorządu terytorialnego, wynikające z braku wiedzy i niedostatecznie precyzyjnego określenia, jakie działania gmina jest w stanie podejmować i co ewentual-

nie powinna robić na rzecz wzmocnienia klastra, z drugiej strony – rozdźwięk pomiędzy oczekiwaniami a możliwościami, często powodujący frustrację i pejoratywną ocenę wzajemnej współpracy.

W kontekście zaprezentowanych wyżej wyników badań można pokusić się o sformułowanie kilku refleksji i wniosków reasumujących, dotyczących **roli władz lokalnych i regionalnych w omawianym obszarze tematycznym**. Należy wyraźnie określić, że rola ta powinna polegać przede wszystkim na stymulowaniu środowisk biznesowych do podejmowania różnorodnych form współpracy między przedsiębiorstwami. Nie mogą to być jednak plany tworzone „zza biurka” – wdrażane w oderwaniu od realiów ekonomicznych. Kluczową rolę muszą odgrywać tutaj sami uczestnicy klastra, przede wszystkim przedsiębiorcy. Odpowiednio prowadzona polityka gospodarcza, innowacyjna, naukowo-technologiczna oraz edukacyjna są w stanie przyspieszyć procesy formowania się i rozwoju klastrów.

Właściwie prowadzona polityka wspierania klastrów może znacznie niwelować istniejące bariery rozwoju, wykorzystując jednocześnie atuty danego województwa. Zwłaszcza w pewnych obszarach rola władz publicznych miewa znaczenie kluczowe: są to głównie działania związane z dostarczaniem dóbr publicznych lub występowaniem ułomności rynku (np. rozwój tzw. miękkiej i twardej infrastruktury w otoczeniu klastra). Władze publiczne powinny także prowadzić promocję koncepcji rozwoju klastrów na swoim terytorium i przekonywać (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców) do zaangażowania poprzez pokazywanie realnych korzyści z uczestnictwa.

W zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych, polityka władz publicznych powinna koncentrować się na przyciąganiu takich inwestorów, którzy w jak najlepszym stopniu wykorzystywaliby lokalny potencjał gospodarczy oraz naukowy (zasoby naturalne, kapitał ludzki w postaci wykwalifikowanej siły roboczej, istniejącą infrastrukturę oraz zaplecze naukowo-badawcze).

Rozwój inicjatyw klastrowych, co podkreślają niemal wszyscy respondenci, jest silnie skorelowany z jakością otoczenia lokalnego. Z tego wypływa ważny wniosek, że władze publiczne nie powinny organizować takich inicjatyw na tery-

toriach, gdzie lokalne środowiska przedsiębiorczości nie są do tego przygotowane. Podstawową zasadą polityki w tym zakresie musi być wspieranie istniejących inicjatyw na różnym poziomie ich rozwoju. Istotne jest wspieranie tych, które opierają się na już istniejącym potencjale organizujących się środowisk przedsiębiorczości, zamiast tworzenie sieci od podstaw, na tzw. jałowym gruncie. Argumentem w tym zakresie jest efektywność i skuteczność podejmowanych działań, choć można oczywiście mówić o wyjątkach. Jest to wynikiem tego, iż strona publiczna, która może być wstępnie koordynatorem lub inicjatorem klastra, w miarę jego rozwoju powinna wycofywać się z aktywnego uczestnictwa w sieci na rzecz sektora prywatnego. Interes publiczny nie zawsze jest bowiem zgodny z interesem podmiotów prywatnych. Chodzi m.in. o to, aby minimalizować ryzyko powstawania konfliktów, nadużyć oraz nieefektywnego działania.

6. Zakończenie

Polityka regionalna niewątpliwie powinna wpisywać się w założenia ogólnej polityki wspierania rozwoju struktur klastrowych w Polsce, dążąc do przekształcania skupisk firm w dynamiczne klastry, charakteryzujące się wysokim poziomem konkurencji, współpracy, interakcji i efektów zewnętrznych.

W większości przypadków instrumenty stosowane w ramach polityki wspierania struktur klastrowych ukierunkowane są na stworzenie warunków sprzyjających współpracy i oferują różnego rodzaju zachęty skierowane do poszczególnych uczestników klastra. To właśnie administracja, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, dysponuje kompetencjami niezbędnymi do tego, by opracowywać i wdrażać programy oraz instrumenty, które zniwelują niedoskonałości rynku.

Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat wskazują na konieczność redefiniowania roli administracji publicznej. Mogą się one stawać katalizatorem działań podejmowanych z inicjatywy środowisk gospodarczych.

Obecnie jesteśmy świadkami procesu odchodzenia od interwencji bezpośrednich na rzecz wsparcia pośredniego. O ile wsparcie bezpośred-

nie (w formach bezzwrotnych, takich jak: sub-sydia, 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 takich struktur, jak sieci współpracy czy platformy wymiany wiedzy.

Działania władz publicznych w zakresie wspierania klastrów powinny być odpowiednio wyważone i skoordynowane z uwagi na rodzaj wspieranej działalności. 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 aktorów klastra. Z tego wynika, że powiązania wewnętrznie nie mogą być przedmiotem zbyt głębokiej interwencji władz. Wskazana byłaby zatem jak najmniejsza ingerencja władzy regionalnej, a jednocześnie skuteczna w poszukiwaniu rozwiązań zaistniałych problemów. Dodatkowo, jak pokazują badania, rola władz we wspieraniu klastrów winna maleć wraz z upływem czasu i rozwojem struktury klastrowej. Co więcej, władze nie powinny same tworzyć klastrów, a jedynie stymulować ich rozwój, tworzenie bowiem od podstaw jest wysoce ryzykowne ze względu na brak podatnego gruntu pod rozwój klastra.

Klasy pełnią przy tym często funkcję „inicjatora dialogu”, stanowiąc pomost między poszczególnymi aktorami procesów innowacyjnych i promując transfer wiedzy. Dzieje się tak w przypadku klastrów będących w fazie wzrostowej oraz w fazie dojrzałości. Biorąc pod uwagę fakt, że w Polsce mamy jeszcze do czynienia z wczesnym etapem ich rozwoju, należałoby zwrócić szczególną uwagę na stworzenie im takich warunków, aby mogły tę funkcję spełniać w przyszłości jak najlepiej. Nie należy przy tym zapominać, że klasy oraz inicjatywy klastrowe mogą korzystać z jednej strony ze wsparcia przeznaczonego tylko i wyłącznie dla nich, a z drugiej – także z innych programów i instrumentów wspierających innowacyjność, konkurencyjność i przedsiębiorczość, skierowanych do wszystkich przedsiębiorców. Ze

względu na specyfikę klastrów, największe znaczenie będą tu miały oczywiście te instrumenty, które mają na celu konsolidowanie partnerów, wspieranie transferu i dyfuzji wiedzy i realizowanie wspólnych przedsięwzięć.

Głównym zadaniem władz regionalnych powinna być przede wszystkim likwidacja barier rozwojowych klastrów, nie zaś działania je wspierające na każdym etapie ich rozwoju. Jednak w przypadku braku odpowiedniego koordynatora czy lidera klastra, władze regionalne mogą (ale tylko czasowo) obejmować funkcję koordynatora. Długotrwałe utrzymanie takiej sytuacji należałoby jednak traktować jako naruszenie zasad swobodnej współpracy podmiotów gospodarczych i zachwianie równowagi w klastrze.

Rolę władz publicznych w rozwoju klastrów określa scharakteryzowana wcześniej polityka bazująca na nich (CBP), będącą *de facto* formą polityki przemysłowej, która poprzez system działań i instrumentów może znacząco wpływać na wzrost efektywności regionalnej polityki gospodarczej w zakresie obszarów najbardziej wydajnych ekonomicznie, a także na poprawę pozycji konkurencyjnej zidentyfikowanych struktur klastrowych. Celem powinno być przede wszystkim podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności ekonomicznej regionu poprzez wspieranie wzrostu konkurencyjności pojedynczych przedsiębiorstw i ich sieci współpracy. Strategia wspierania rozwoju klastrów 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 ewaluacji programów klastrowych.

Bibliografia

- Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania* (2010). Warszawa: PARP.
- Boekholt P., Thuriaux B. (2009). *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective*, OECD.
- Bojar E. (2007). „Clusters – the concept and types. Examples of clusters in Poland”, w: E. Bojar,

- Z. Olesiński (red.), *The Emergence and Development of Clusters in Poland*. Warszawa: Difin.
- Cygler J. (2009). *Kooperencja przedsiębiorstw; czynniki sektorowe i korporacyjne*. Warszawa: Oficyna SGH.
- Każmierski J. (2009). *Logistyka a rozwój regionu*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Każmierski J. (2010a). „Clusters as a symptom of developing functions of logistics in region”, *Scientific Journal – Service Management*, t. VI.
- Każmierski J. (2010b). „Prokonkurencyjna polityka regionalna a rozwój klastrów logistycznych”. *Logistyka*, nr 4.
- Każmierski J. (2011). „Generatory innowacji”, *Eurologistics*, nr 3.
- Kierunki rozwoju klastrów w Polsce* (2010). Materiały informacyjne Ministerstwa Gospodarki. Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)* (2010). Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Krajowy Program Reform Europa 2020* (2011). Warszawa, kwiecień.
- Lachiewicz S. (2008). „Organizacje sieciowe we współczesnej gospodarce”, w: S. Lachiewicz (red. naukowa), *Komunikacja sieciowa w organizacjach sieciowych*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Menzel M.P., Fornahl D. (2009). „Cluster life cycles-dimensions and rationales of cluster evolution”, *Industrial and Corporate Change*, t. 19, nr 1.
- Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J. (2009). *Klasy na świecie. Studia przypadków*. Warszawa: „Difin”.
- Pander W., Stawicki M. (2010). *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, Prace Naukowe, nr 47, Warszawa: SGGW, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu.
- Porter M.E. (2003). „Funkcjonowanie gospodarki regionów (The Economic Performance of Regions)”, *Badania Regionalne*, t. 37, nr 6–7.
- Raines P. (2006). „The cluster approach and the dynamics of regional policy – making”, *Regional and Industry Policy Research*, nr 47.
- Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (2009). Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Stimson R.J., Stough R.R., Roberts R.H. (2006). *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*. Berlin: Springer.
- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki* (projekt) (2011). Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.

Public administration as a catalyst for cluster development

Clusters are perceived as accelerator of progress and competitiveness. Thus, the stimulation of their development has become a significant element of EU countries' policy. The selection of proper instruments that support cluster development poses a peculiarly significant problem. In Poland for a couple of years clusters have become the object of special interest of public authorities of different levels as well.

Validity of public administration getting engaged in cluster initiatives' development is undisputed. Principally it should consist in the stimulation of business environment to take up various forms of cooperation and creation of proper support instruments. In regional policy it plays a strictly qualitative role. However, although this problem has been given a high rank, Polish policy faces numerous restrictions here.

The goals set in the article are of both cognitive and practical – based on empirical studies – nature. Illustrating assumptions, models and prerequisites of the policy of cluster development support as well as depicting programs and instruments of regional policy represent the cognitive goals. Practical purposes focus on roles and tasks of public authorities in relation to the process of cluster development. To conduct empirical studies, the author used primary sources employing diverse investigational techniques. The majority of crucial findings can be applied to the examined region as well as to the other regions of the country.

Keywords: clusters, public authorities, Cluster-based Policy, instruments of support.