

Jan Kaźmierski
Uniwersytet Łódzki

REDEFINICJA ROLI ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W POLITYCE WSPIERANIA ROZWOJU KLASTRÓW

Abstract

Redefinition of the role of central administration in the policy of support 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.

Key words: clusters, public authorities, cluster-based Policy, instruments of support

Streszczenie

Klasy postrzegane są jako siła napędowa każdej gospodarki. Dlatego też stymulowanie ich rozwoju stało się ważnym 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 są obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla.

Celowość angażowania się administracji publicznej w rozwój inicjatyw klastrowych jest bezsporna. Powinno ono 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 w tym zakresie napotyka wiele czynników ograniczających.

Słowa kluczowe: klasy, władze publiczne, polityka wspierania klastrow, instrumenty wsparcia

Wprowadzenie

Budowanie sieci i klastrów nie jest w zasadzie działaniem nowym. Różnego typu konsorcja czy stowarzyszenia, których celem było rozwijanie współpracy, znane są od dawna. Miały one swoje specyficzne struktury. Dzisiejsze klastry i sieci różnią się znacznie od swoich protoplastów. Powstają jako wyzwanie chwili, są odpowiedzią na niezwykle złożoność zjawisk gospodarczo-społecznych i na szybkość, z jaką te zjawiska następują. Szczególnie ważny dla dokonujących się zmian był okres ostatnich kilkunastu lat, w którym nastąpiły transformacje systemów politycznych, powstały ponadnarodowe sieci gospodarcze, wzrosła konkurencyjność rynkowa prowadząca do fali wielkich połączeń firm, pojawiły się jakościowo nowe oczekiwania konsumentów i gwałtownie rozwinął się sektor usługowy. Nie bez znaczenia jest także obecny kryzys finansowo-gospodarczy.

Zainteresowanie klastrami dotyczy zarówno organizacji międzynarodowych, jak i władz poszczególnych państw. Rezultatem tego jest powstanie koncepcji tzw. polityki rozwoju opartej na klastrach (*cluster-based policy* – CBP). W kontekście celów tej polityki klastry należy traktować nie tyle jako sposób rozwoju pojedynczych przedsiębiorstw, ile raczej jako 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 motorami rozwoju regionalnego. Głównie z tego względu stały się obiektem szczególnego zainteresowania władz publicznych różnego szczebla i swoistym paradygmatem współczesnej polityki rozwoju regionalnego.

Zasygnalizowane zagadnienie jest przedmiotem niniejszego artykułu, który powstał na bazie dogłębnych studiów literaturowych przeprowadzanych głównie metodą *desk research* oraz na podstawie własnych badań empirycznych autora, przeprowadzonych w odniesieniu do regionu łódzkiego w latach 2009–2012. Podobieństwa rozwojowe badanego regionu do innych regionów kraju pozwoliły następnie autorowi na dokonanie uogólnień. Zaprezentowane wnioski praktyczne stanowią w większości wynik tych badań.

Polityka wspierania rozwoju klastrów

Mówiąc o formach wspierania rozwoju regionalnego, należy zauważyć, że wspomniana wyżej polityka promująca powstawanie klastrów obecnie jest uznawana za jedną z najlepszych form wsparcia. 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 dotych-

czas, przede wszystkim charakter śledzący. Polega na przewidywaniu, usuwaniu i wzmacnianiu tych elementów otoczenia i zasobów, które zwiększają konkurencyjność zgrupowanych w regionie firm, a przez to również samego regionu.

Zasadnicza różnica między opisywaną koncepcją a klasycznym modelem rozwoju regionalnego polega na odejściu przez organy władzy regionalnej czy lokalnej od tradycyjnego bezpośredniego, czy też – mówiąc wprost – ręcznego sterowania lokalną gospodarką na rzecz działań pośrednich i stymulujących [Kaźmierski, 2010]. Klastry stają się tutaj narzędziem wsparcia i aktywizacji, służą uwolnieniu naturalnej przedsiębiorczości. Jest to zarazem jedna z najważniejszych zalet prowadzenia CBP – korzyści są odczuwalne dla całego regionu, a nie tylko zaangażowanych w projekt podmiotów. Chcąc zdefiniować CBP poprzez odwołanie się do jej cech konstytutywnych, można powiedzieć, że:

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

Właściwie rozumiana i realizowana polityka rozwoju na podstawie klastrów powinna wykazywać powyższe cechy. Warto jednak pamiętać, że nie istnieje jednolity, uniwersalny model CBP [Boekholt, Thuriaux, 2009]. Poszczególne państwa i regiony muszą dokonywać wyboru najlepszych dla siebie strategii, narzędzi i rozwiązań, uwzględniających swoją lokalną specyfikę, uwarunkowania, szczególne okoliczności. Dlatego też Unia Europejska, promując ideę klasteringu i rozwoju na podstawie sieci współpracy, nie narzuca żadnego modelu realizacji tej koncepcji. Przeciwnie – zachęca się do poszukiwania własnych oryginalnych rozwiązań, które byłyby odpowiedzią na problemy lokalnych gospodarek. Niemniej, 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: 9–10].

Polityka oparta na klastrach może być realizowana na dwóch szczeblach – centralnym (polityka narodowa) i samorządowym (polityka regionalna). Możliwy i często najbardziej efektywny jest jednak model mieszany, który polega na tworzeniu narodowych ram dla realizacji polityki szczebla regionalnego. Rolą władz publicznych w odniesieniu do struktur klastrowych jest wówczas wytyczanie ram działania, tworzenie ogólnych regulacji. W Unii Europejskiej możemy znaleźć przykłady realizacji koncepcji CBP w każdym z wymienionych wyżej modeli [Menzel, Fornahl, 2009: 31–34]. W każdym kraju inaczej również rozkłada się akcenty, przypisując klastrów różnym funkcjom, zadaniom, celom strategicznym. Obecnie możemy już mówić o powszechnie realizowanej strategii regionalnej opartej na klastrach [Stimson, Stough, Roberts, 2006: 235 i nast.]. Podejście to upatruje właśnie w strukturach klastrowych motoru napędowego rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji i społecznego regionu.

Zasadność interwencji publicznej w polityce wspierania rozwoju klastrów

Niezwykle istotną rolę w kształtowaniu warunków dla rozwoju klastrów odgrywają władze samorządowe, które decydują o skali i zakresie wsparcia ukierunkowanego na rozwój współpracy w regionie. Według Michaela Portera, powszechnie uważanego za prekursora klastrów, jest możliwe i wręcz zalecane działanie czynnika publicznego (władz samorządowych) w kreowaniu i stymulowaniu rozwoju klastrów [Porter, 2003: 478–549]. Angażowanie się bowiem administracji regionalnej czy lokalnej w tego typu inicjatywy z jednej strony dodaje im prestiżu – co ma spore znaczenie zwłaszcza w momencie podejmowania działań promocyjnych i marketingowych – z drugiej strony może się również przełożyć na większą skuteczność samego klastra, wzmacnia jego oddziaływanie, czyni go istotnym elementem gospodarczego krajobrazu regionu, kraju, a w najbardziej optymistycznej wersji – nawet makroregionu i/lub całego kontynentu [Kaźmierski, 2011].

Badania przeprowadzone w krajach Unii Europejskiej wskazują, że większość menedżerów firm zrzeszonych w klastrach przyznaje, iż władze publiczne pełnią ważną, a nawet fundamentalną rolę we wspieraniu klastrów. Zaledwie 15% z nich jest zdania, że nie spełniają one żadnej funkcji w tym zakresie [Mikołajczyk, Kurczewska, Fila, 2009: 40].

Jakość oddziaływania władz publicznych w ramach przyjętej polityki wiąże się ściśle z zakresem i formami udzielanej pomocy publicznej. 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 podejmowania interwencji publicznej na rzecz ich tworzenia. Tym bardziej że powstawanie klastrów postrzega się głównie jako proces oddolny. Należy sądzić, że uzasadnienie dla polityki publicznej w zakresie wspierania klastrów sięga jednak głębiej i znajduje konkretne argumenty w trzech podstawowych obszarach, którymi są:

- niedoskonałości rynku (*market failure*);
- niedoskonałości polityki publicznej (*government failure*);
- niedoskonałości systemowe (*systemic failure*) [Dzierżanowski, 2004].

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 tzw. efektów zewnętrznych (*externalities*) czy korzyści skali prowadzących do występowania konkurencji niedoskonałej oraz tzw. problemu jazdy na gapę (*free rider problem*). W przypadku procesów tworzenia się klastrów pojedyncze podmioty mogą nie mieć dostatecznych impulsów do podejmowania współpracy z uwagi na brak odpowiedniej informacji oraz świadomość, że indywidualne koszty takich działań (w tym zdobycia odpowiednich informacji) będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, które wystąpią, rozkładając się na większą liczbę podmiotów.

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 się pojawiać, bowiem władza publiczna ma określone własne interesy i priorytety: z jednej strony jest poddawana cyklowi politycznemu, z drugiej zaś biurokratycznym procedurom kontrolnym. Może też działać pod wpływem silnych interesów grupowych (tzw. zjawisko ulegania wpływom – *government capture*). Polityka wspierania klastrów, z uwagi na swój horyzontalny i przekrojowy charakter, może w tym kontekście posiadać funkcje korygujące.

Niedoskonałości systemowe również 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 podejmowania działań także w innych obszarach.

Zdaniem ekspertów i praktyków zajmujących się problematyką klastrową istotnym problemem, z jakim wiąże się zwiększenie aktywności samorządów we wspieraniu rozwoju 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, tworzenie nowych miejsc pracy, a także dobry sposób na kształtowanie i wzmacnianie marki danego miasta lub regionu jako centrum kompetencji w danej specjalizacji. Celowość angażowania się administracji lokalnej i regionalnej w rozwój inicjatyw klastrowych jest więc bezsporna. Jednocześnie należy zauważyć, że problem wspierania struktur klastrowych jest w Polsce stosunkowo nowym obszarem interwencji publicznej.

Programy i instrumenty w polityce regionalnej ukierunkowane na klastry

Za punkt wyjścia do dyskusji na temat przyszłej polityki klastrowej w Polsce należy uznać materiały informacyjne Ministerstwa Gospodarki pt. *Kierunki rozwoju klastrów w Polsce*, w których stwierdza się, że wskazane propozycje rozwiązań instytucjonalnych i instrumentów będą stanowiły podstawę dalszych prac międzyresortowych związanych z kształtowaniem polityki rozwoju klastrów w Polsce [*Kierunki rozwoju klastrów w Polsce*, 2010]. 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 mogą korzystać klastry regionalne.

W latach 2004–2006 działania wspierające rozwój klastrów obejmowały głównie działanie 2.6. w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego pt. *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. Analizując treść RPO na lata 2007–2013, należy zauważyć, że największe możliwości wsparcia uzyskały projekty związane z inicjowaniem powiązań kooperacyjnych, koncentrujące się na: wyznaczeniu 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.

Duże znaczenie dla przyszłej polityki klastrowej ma raport *Polska 2030*, z którego wynika dostrzeżenie potrzeby wspierania tzw. biegunów wzrostu w celu zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki oraz uniknięcia dryfu rozwojowego. Raport ten podkreśla, że podstawowym zadaniem państwa jest wspieranie procesów dyfuzji, tworzenie i ciągła aktualizacja 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 [*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009].

Działaniem, o którym warto wspomnieć w kontekście wspierania struktur klastrowych, był 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 klastrów oraz realizację wspólnych przedsięwzięć ważnych dla rozwoju firm i regionów. Wszystkie działania projektu były skierowane do współdziałających z sobą grup przedsiębiorstw i wspierających je samorządów.

Istotnym dokumentem zawierającym wskazania dla przyszłej polityki klastrowej jest raport *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010* [2010], przygotowany w ramach projektu systemowego PARP. Istotny punkt odniesienia dla przyszłej polityki klastrowej stanowią także: przyjęta w lipcu 2010 roku *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 *Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki* [2011].

Zgodnie z założeniami Krajowej strategii rozwoju regionalnego (KSRR) wsparcie kierowane jest (i będzie) szczególnie do klastrów o największym potencjale konkurencyjnym – wykazujących się obecnie konkurencyjnością międzynarodową bądź dających realną szansę na zbudowanie takiej konkurencyjności

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

Władze publiczne a procesy rozwoju klastrów w świetle badań empirycznych

Zagadnienie omawiane w niniejszym artykule było jednym z ważniejszych problemów podjętych przez autora w badaniach empirycznych. Jak zaznaczono, badania obejmowały region łódzki. W celu 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 było odnieść, na zasadzie podobieństw rozwojowych, także do innych regionów kraju i sformułować konkluzje całościowe (w wymiarze strategicznym).

W ramach badania ewaluacyjnego autor zastosował podejście opierające się na zastosowaniu różnych technik badawczych przy jednoczesnym uwzględnieniu odmiennych perspektyw i punktów widzenia. Badanie objęło swym zasięgiem zarówno struktury klastrowe funkcjonujące, jak i znajdujące się w fazie początkowej organizacji lub też wciąż pozostające w stadium inicjalnym (konceptyjnym).

W celu uzyskania pełnego i wszechstronnego oglądu sytuacji odwołano się do opinii i stanowisk uczestników klastrów reprezentujących różne typy instytucji, a także, jako swego rodzaju przeciwwagę, uwzględniono opinie środowisk branżowych niepartycypujących w inicjatywach klastrowych. Ponadto zgromadzono opinie przedstawicieli samorządów lokalnych z województwa łódzkiego i trzech województw Polski centralnej. Zebrano także opinie kadry menedżerskiej i specjalistów wybranych instytucji koordynujących i planistycznych, posiadających potencjalną wiedzę na temat funkcjonowania i rozwoju klastrów (wywiady indywidualne pogłębione).

Uzyskane wyniki pozwoliły na określenie uwarunkowań rozwojowych oraz zidentyfikowanie szeregu ograniczeń i barier, które osłabiają system wspierania klastrów, a tym samym ograniczają procesy ich rozwoju. Znaczna ich część odnosi się bezpośrednio do relacji między utworzonymi klastrami a władzami publicznymi. Wśród najistotniejszych należy wymienić:

- barierę związaną z finansowaniem klastrów;
- barierę mentalną;
- barierę niezajomości 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 skupia-

ją się przede wszystkim na poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania wspólnych projektów. Brak natomiast (zarówno wśród uczestników klastrów, jak i wśród kadr samorządowych) dostatecznej wiedzy na temat alternatywnych źródeł pozyskiwania środków finansowych na realizację takich działań. Dlatego też aktywność klastrów w zdecydowanej mierze jest obecnie uzależniona od dostępności dotacji publicznych, co należy uznać za zjawisko niepokojące w perspektywie długookresowej.

Barierą typu mentalnego należy utożsamiać z czynnikami społeczno-kulturowymi, z deficytem zaufania społecznego, z zakorzenionymi zasadami współpracy. Wśród barier mentalnych najpoważniejszym problemem okazuje się dominująca w Polsce dość powszechnie „kultura nieufności”, będąca rezultatem 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 ideologia źle rozumianej rywalizacji, a nawet wrogości między firmami tworzącymi klastry. 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.

Wyniki badań przeprowadzonych 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 wśród samorządowców, jest bardzo niewielki. Analiza wypowiedzi respondentów wskazuje wyraźnie, że uczestnicy klastrów w większości przypadków nie posiadają prawie żadnej wiedzy o klastrach. Nie umieją również wymienić czy ocenić korzyści płynących z udziału w inicjatywie klastrowej. Eksperti i kadra menedżerska wskazywali w wywiadach na to, iż wiedza lokalnych kadr samorządowych na temat korzyści związanych z rozwojem klasteringu jest bardzo mała, a niekiedy wręcz zerowa. W tym zakresie konieczne są zmiany mentalnościowe wśród kadr samorządowych. Klastry nie funkcjonują bowiem w świadomości samorządowców jako narzędzie wspierania przedsiębiorczości.

Zdecydowanie nisko w badaniach wypadła również ocena poziomu współpracy klastrów z władzami publicznymi – zarówno samorządowymi, jak i rządowymi. Tylko nieliczne klastry podejmowały takie działania w celu zwrócenia uwagi władz na problemy związane z ich funkcjonowaniem. Okazuje się, że w znacznej mierze wynika to z subiektywnego przeświadczenia o niskiej skuteczności takich działań. Respondenci wskazywali przy tym na negatywne doświadczenia współpracy oraz poczucie (ze strony uczestników), że klastry nie stanowią równorzędnego partnera dla instytucji publicznej. Sądzić należy, że niewielkie zaangażowanie samorządów lokalnych stanowi ważną barierę rozwojową klastrów.

W kontekście zaprezentowanych wyników badań można pokusić się o sformułowanie kilku refleksji i wniosków reasumujących dotyczących roli władz lokalnych i regionalnych w omawianej 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. Ważną rolę muszą odgrywać tutaj sami uczestnicy klastra, przede wszystkim przedsiębiorcy.

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

Rozwój inicjatyw 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 powinien się koncentrować 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.

Zakończenie

Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat wskazują dość jednoznacznie na konieczność redefiniowania roli administracji publicznej jako katalizatora współpracy w ramach sieci współpracy oraz w budowania przewag konkurencyjnych. To właśnie administracja, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, dysponuje kompetencjami niezbędnymi do tego, by opracowywać i wdrażać programy i instrumenty, które zniwelują niedoskonałości rynku.

Głównym zadaniem władz regionalnych powinno być przede wszystkim ograniczanie barier rozwojowych klastrów, nie zaś działania bezpośrednio wspierające klastry na każdym etapie ich rozwoju. Obecnie jesteśmy świadkami procesu odchodzenia od interwencji bezpośrednich na rzecz wsparcia pośredniego. O ile wsparcie bezpośrednie (w formach bezzwrotnych, takich jak subsydia, ulgi podatkowe, granty na inwestycje, czy zwrotnych, takich jak pożyczki i kredyty) ma na celu przede wszystkim obniżenie kosztów użytkowania kapitału, o tyle wsparcie pośrednie polega w dużej mierze na poprawie warunków funkcjonowania. Zazwyczaj obejmuje ono zmianę przepisów związanych z ochroną własności intelektualnej, usługi dla przedsiębiorców, tworzenie struktur, takich jak sieci współpracy czy platformy wymiany wiedzy.

W pewnych obszarach rola władz publicznych może mieć znaczenie kluczowe. Są to głównie obszary działań związanych z dostarczaniem dóbr publicznych lub występowaniem ułomności rynku (np. rozwój tzw. miękkiej i twardej infrastruktury w otoczeniu klastra). Władze publiczne powinny prowadzić promocję koncepcji rozwoju klastrów na swoim terytorium i przekonywać (zwłaszcza przedsiębiorców małych i średnich) do zaangażowania poprzez pokazywanie realnych korzyści z uczestnictwa.

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 wewnątrz klastra nie powinny być przedmiotem zbyt głębokiej interwencji władz. Wskazane byłoby zatem, aby ta ingerencja była jak najmniejsza, ale jednocześnie skuteczna w poszukiwaniu rozwiązań zaistniałych problemów. Dodatkowo, jak wynika z badań, rola władz we wspieraniu klastrów powinna maleć z upływem czasu i w miarę rozwoju struktury klastrowej. Co więcej, władze nie powinny same tworzyć klastrów, a jedynie stymulować ich rozwój.

Należy mieć również na uwadze, że strategia wspierania rozwoju klastrów powinna mieć wymiar długofalowy i konsekwentny, a jednocześnie elastyczny, dostosowujący się do zmian rynku oraz – co jest bardzo istotne – szybko reagujący na oznaki błędnego wyboru ścieżki rozwojowej. Istotne jest więc prowadzenie bieżących badań rozwoju klastrów pod kątem ich potrzeb oraz dokonywanie ewaluacji programów klastrowych.

Ta ostatnia kwestia, nieporuszona w niniejszym artykule, związana z ewaluacją klastrów, wydaje się szczególnie ważna. Polskie doświadczenia w zakresie ewaluacji polityk klastrowych są stosunkowo nowe i dotąd mało zbadane. Istniejące co prawda, niedawno opublikowane raporty badawcze rzucają na ten temat nieco światła, lecz na ogół nie odnoszą problemu metodologii badania klastrów do układów regionalnych. Wynika to z faktu, że inicjatywy klastrowe w Polsce znajdują się dopiero w początkowej fazie rozwoju.

Literatura

- Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania*, PARP, Warszawa 2010.
- Boekholt P., Thuriaux B. (2009), *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective*, OECD, Paris.
- Bojar E. (2007), *Clusters – the Concept and Types. Examples of Clusters in Poland* [w:] *The Emergence and Development of Clusters in Poland*, eds. E. Bojar, Z. Olesiński, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Cyglar J. (2009), *Kooperencja przedsiębiorstw; czynniki sektorowe i kooperacyjne*, Oficyna SGH, Warszawa.
- Dzierżanowski M. (2004), *The Cluster Policies Whitebook*, raport otwarcia na temat polskiej polityki klastrowej, IBnGR, Gdańsk.
- Kaźmierski J. (2010), *Clusters as a Symptom of Developing Functions of Logistics in Region*, „Scientific Journal – Service Management”, vol. VI.
- Kaźmierski J. (2011), *Generatory innowacji*, „Eurologistics”, nr 3.
- Kierunki rozwoju klastrów w Polsce* (2010), materiał informacyjny Ministerstwa Gospodarki, Warszawa.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (2010), dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Krajowy program reform Europa 2020* (2011), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Markowski T. (2001), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Warszawa.
- Menzel M., Fornahl D. (2009), *Cluster Life Cycles-dimensions and Rationales of Cluster Evolution. Industrial and Corporate Change*, vol. 19, no. 1.
- Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J. (2009), *Klastry na świecie. Studia przypadków*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (2009), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Porter M.E. (2003), *Funkcjonowanie Gospodarki Regionów (The Economic Performance of Regions)*, „Badania Regionalne”, t. 37.
- 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.
- Stimson R.J., Stough R.R., Roberts R.H. (2006), *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*, Springer, Berlin.
- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki* (2011), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.