

Czesława Pilarska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

INSTRUMENTY WSPIERANIA ROZWOJU KLASTRÓW W POLSCE

Streszczenie: Klastry są zjawiskiem napędzanym w głównej mierze przez rynek, jednak doświadczenia wielu krajów pokazują, że zastosowanie odpowiedniej polityki władz publicznych ukierunkowanej na klastry (*cluster-based policy*) działa jak katalizator, przyspieszający i uwalniający potencjał gospodarczy i naukowy poszczególnych regionów, co w konsekwencji przyczynia się do poprawy innowacyjności i konkurencyjności krajów, na których terenie struktury te są zlokalizowane. W artykule poruszono zagadnienia związane z kształtowaniem się polityki klastrowej w Polsce oraz z zastosowaniem w ramach tej polityki określonych instrumentów mających na celu wspieranie rozwoju struktur klastrowych. Szczególną uwagę poświęcono formom wspierania klastrów w ramach funduszy strukturalnych UE, gdyż stanowią one główne źródło zewnętrznego finansowania struktur klastrowych w Polsce.

Słowa kluczowe: klastry, inicjatywy klastrowe, polityka oparta na klastrach, fundusze strukturalne, programy operacyjne.

1. Wstęp

Rozwój klastrów i wspieranie ich działania jest ważnym elementem polityki gospodarczej realizowanej w Unii Europejskiej. W dokumentach z 9 i 17 października 2008 r. Komisja Europejska podkreśliła znaczenie budowy i rozwoju sieci klastrów dla wzmocnienia zdolności innowacyjnej krajów stowarzyszonych w UE¹. Poszukiwanie nowych rozwiązań mających na celu poprawę innowacyjności całego ugrupowania stało się konieczne, ponieważ samo inwestowanie w badania i rozwój (B+R) w UE okazało się jak dotychczas niewystarczające². Jak zauważają autorzy

¹ Zob. *Opinia Komitetu Regionów – Klastry i polityka dotycząca klastrów* (2008/C 257/12), DzUrzUE z 9.10.2008, oraz *W kierunku światowej klasy klastrów w Unii Europejskiej – Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 17 października 2008*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM/2008/652, Bruksela 2008.

² Wydatki na badania i rozwój kształtują się w Unii Europejskiej na poziomie niższym niż 2% PKB. Według danych Eurostatu (urzędu statystycznego UE) zawartych w ostatniej edycji raportu

„The Economist”, problemem Unii Europejskiej w zakresie innowacji jest to, że zarówno wydatki ponoszone na badania i rozwój, jak i ilość opatentowanych wynalazków czy też liczba naukowców, precyzyjnie dokumentowana w kolejnych raportach Eurostatu zatytułowanych „Nauka, Technologia i Innowacje w Europie” (*Science, Technology & Innovation in Europe*), a także szereg innych istotnych wskaźników świadczących o rozwoju nauki na obszarze UE, odzwierciedlających poziom nakładów (*inputs*) związanych z procesami innowacyjnymi, nie przekłada się na osiągnięcie zadowalających w tej dziedzinie wyników (*outputs*)³. Europa wciąż przegrywa rywalizację ze Stanami Zjednoczonymi w innowacyjnym wyścigu. A dodatkowo musi mieć na uwadze siłę azjatyckich rywali, takich jak Indie czy Chiny, czyli państwa, które według C. Carlsona z kalifornijskiego Instytutu Badawczego Stanforda (*Stanford Research Institute*) stanowią „innowacyjne tsunami” mogące zmiotąć (*overwhelm*) pozostałe kraje⁴. Zdaniem Komisji Unia Europejska wykazuje szczególną słabość w zakresie przekształcania pomysłów w nowe produkty i usługi, dlatego też w celu ułatwienia wspólnych działań z udziałem różnych podmiotów gospodarczych zaangażowanych w tworzenie, przekazywanie oraz stosowanie wiedzy zaproponowano przyjęcie nowej polityki publicznej, określanej mianem polityki opartej na klastrach (*cluster-based policy* – CBP). Polityka ta, obejmująca zespół instrumentów wykorzystywanych przez władze różnych szczebli (przede wszystkim zaś regionalnego), zakłada nie tylko wzmocnienie płaszczyzny współpracy, ale również stworzenie jakościowo nowych powiązań między organami administracji publicznej, uczelniami, ośrodkami badawczymi oraz przedsiębiorstwami⁵. Zastosowane w ramach tej polityki specjalne instrumen-

Science, Technology & Innovation in Europe z 2009 r. 27 krajów należących do Unii na finansowanie sfery B+R przeznaczyło 1,84% PKB. Celem ugrupowania jest zwiększenie wydatków na badania do 3% PKB. Obecny poziom wydatków pozostawia kraje UE w tyle zarówno za Japonią, która na ten cel wydaje 3,32% PKB, jak i za Stanami Zjednoczonymi, w których zakres finansowania sfery B+R stanowi 2,61% PKB; *Science, Technology & Innovation in Europe, 2009 edition*, Eurostat Statistical Books, European Communities, Luksemburg 2009, s. 20.

³ *The fading lustre of clusters. A special report on innovation*, „The Economist” 2007, October 13th, s. 22.

⁴ *The age of mass innovation*, tamże, s. 23.

⁵ Polityka oparta na klastrach polega na aktywnym i celowym włączeniu się władz publicznych w proces tworzenia i rozwoju klastrów, z zamiarem uzyskania określonych społeczno-ekonomicznych korzyści, C. Pilarska, *Polityka państwa oparta na klastrach w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe nr 8, PTE, Kraków 2010, s. 93-94. Należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu nie ma jednej obowiązującej definicji polityki klastrowej. Przykładowo Ch. Ketels pod tym pojęciem rozumie wszelkie wysiłki i starania rządu podejmowane zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z firmami, wyższymi uczelniami oraz innymi jednostkami, które są bezpośrednio ukierunkowane na klastry oraz rozwój ich konkurencyjności, Ch. Ketels, *Clusters, Cluster Policy, and Swedish Competitiveness in the Global Economy*, Expert Report no. 30 to Sweden’s Globalisation Council, Stockholm 2009, s. 19–20. Z kolei według OECD na politykę opartą na klastrach składa się zespół zadań realizowanych przez władze publiczne, które obejmują stymulowanie i wspieranie

ty mają stymulować rozwój istniejących klastrów bądź też doprowadzić do stworzenia nowych systemów klastrowych⁶. Według Komisji Europejskiej klastry należy wspierać, ponieważ stanowią one siłę napędową innowacji oraz przyczyniają się do poprawy konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju przemysłu i usług. Dojrzałe klastry oferują unikalne połączenie dynamiki i kreatywności przedsiębiorców z osiągnięciami ośrodków badawczych i naukowych; tworząc synergiczne powiązania pomiędzy tymi podmiotami, umożliwiają one wdrażanie nowych lub istotnie udoskonalonych produktów, stosowanie nowych metod w zakresie organizacji pracy i działalności biznesowej oraz marketingu, a także nowych rozwiązań w relacjach zewnętrznych. Ponadto struktury typu klastrowego stymulują rozwój gospodarczy regionów poprzez tworzenie nowych podmiotów i miejsc pracy, przyczyniając się w ten sposób do spójności terytorialnej, która jest jednym z celów UE zawartych w Traktacie Lizbońskim. Budowa gospodarki opartej na klastrach wpisuje się także w założenia nowej strategii Wspólnoty Europejskiej „Europa 2020”⁷.

Zgodnie z zaleceniami i wytycznymi Komisji Europejskiej również Polska, jako pełnoprawny członek UE, stosuje określone instrumenty wspierające działalność klastrów. Przystąpienie Polski do UE sprawiło, że nasz kraj stał się beneficjentem unijnej polityki i programów pomocowych. Możliwość wykorzystania funduszy europejskich stworzyła szansę sfinansowania projektów ukierunkowanych na budowę powiązań między podmiotami wchodzącymi w skład potrójnej helisy (*triple helix*)⁸, a więc sferą nauki, przedsiębiorstwami oraz przedstawicielami władz publicznych, czyli uczestnikami klastrów. Ponadto Ministerstwo Gospodarki wykazuje obecnie duże zainteresowanie rozwojem struktur klastrowych, gdyż w tych nowoczesnych systemach organizacji przedsiębiorstw widzi ono alternatywę dla funkcjonujących w naszym kraju 14 specjalnych stref ekonomicznych, które

powiązań występujących pomiędzy firmami w produkcyjnym łańcuchu wartości (*value chain*) oraz wzmacnianie wzajemnych powiązań pomiędzy różnymi elementami istniejących sieci, w celu uzyskania zwiększonej wartości dodanej, P. Boekholt, B. Thuriaux, *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective*, [w:] *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, OECD, 1999, s. 381.

⁶ T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, E. Wojnicka, *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, Niebieskie Księgi, Rekomendacje, nr 11, IBnGR, 2004, s. 16.

⁷ *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM (2010) 2020, Komisja Europejska, Bruksela 2010, s. 19.

⁸ Koncepcja potrójnej helisy, stanowiąca spiralny (w przeciwieństwie do liniowego) model innowacji, została zaproponowana w 1995 r. przez H. Etkowitza i L. Leydesdorffa dla uchwycenia dynamiki wzajemnych powiązań (*relationships*) pomiędzy uczelniami, przedsiębiorstwami i administracją publiczną – podmiotami znajdującymi się na różnych poziomach kapitalizacji wiedzy (*capitalisation of knowledge*), H. Etkowitz, L. Leydesdorff, *The Triple Helix of University–Industry–Government Relations*, A Laboratory for Knowledge Based Economic Development, EASST Review 1995, vol. 14 (1), s. 11-19.

zgodnie z dostosowaniem przepisów prawa do uregulowań obowiązujących w UE muszą zakończyć swoją działalność do końca 2020 r.⁹

Zamierzeniem niniejszego opracowania jest przegląd instrumentów wspierania rozwoju klastrów stosowanych w polskiej gospodarce oraz uzasadnienie celowości wsparcia tego typu struktur przez państwo, nie tylko z uwagi na szereg korzyści wynikających z ich funkcjonowania zarówno dla przedsiębiorstw, regionów, jak i gospodarki jako całości, ale również ze względu na przewyciężenie słabości funkcjonujących w Polsce systemów klastrowych (większość zidentyfikowanych w naszym kraju klastrów znajduje się dopiero w początkowym, czyli embrionalnym stadium rozwoju)¹⁰ oraz likwidację istniejących barier, które utrudniają szybki rozwój klastrów w naszym kraju.

2. Atrybuty realizowanej w Polsce polityki opartej na klastrach

Polityka wspierania klastrów jest prowadzona w Polsce od niedawna. Mimo że nie jest ona wyraźnie zarysowana, gdyż nie ma żadnego dokumentu rządowego, który mówiłby o tej polityce wprost, to jednak rząd prowadzi określone działania na rzecz tworzenia i wspierania rozwoju tych struktur na terenie naszego kraju¹¹. Działania te oraz wykorzystywane przez rząd instrumenty pomocowe stanowią istotny element polityki innowacyjnej. Są one usytuowane w jej obrębie, ponieważ

⁹ Zdaniem R. Baniaka, wiceministra gospodarki, istnieje możliwość przedłużenia terminu funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (SSE) z 2020 do 2025 r. Warunkiem jest jednak zmiana ich obecnego charakteru w kierunku przekształcenia stref w sprawnie działające klastry, skupiające inwestorów w tych samych branżach, A. Woźniak, *Strefy ekonomiczne będą działać jeszcze do 2025 r.?*, „Rzeczpospolita” z 13.11.2010. Zob. także: M. Gregorczyk, *Rząd bierze się do klastrów*, „Puls Biznesu” z 9.10.2010, oraz *MG chce rozwijać klastry w Polsce*, „Puls Biznesu” z 13.10.2010.

¹⁰ Klastry są strukturami o charakterze dynamicznym i cechują się możliwym do rozpoznania cyklem życia (*Cluster Lifecycle*). Cykl życia klastra składa się z czterech stadiów (etapów). Pierwszy z nich to etap embrionalny (*embryonic stage*), obejmujący wczesną fazę rozwoju klastra. Drugi to faza wzrostowa (*established stage*), stanowiąca przestrzeń dla dalszego rozwoju klastrów. Cechą charakterystyczną tej fazy jest systematyczne zwiększanie się liczby firm przystępujących do klastra oraz liczby zatrudnionych w nim pracowników. Trzecim z kolei etapem jest faza dojrzałości (*mature stage*). W tej fazie klastry osiągają stabilną pozycję. Liczba firm funkcjonujących w klastrze oraz zatrudnionych pracowników utrzymuje się na stałym poziomie. Czwartą – ostatnią fazę w cyklu życia klastra stanowi etap schyłkowy (*declining stage*). W tej fazie klastry odnotowuje zmniejszenie zarówno liczby firm, jak i zatrudnionych pracowników. Klastry po osiągnięciu stadium schyłkowego z czasem zanikają (kończą swoją działalność), ale niekiedy zdarza się, że są one zdolne do ponownego „odrodzenia” (*reinvent*) i włączenia się w cykl rozwoju; A *Practical Guide to Cluster Development*, A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs by Ecotec Research & Consulting, London 2004, s. 11. Zob. także M.P. Menzel, D. Fornahl, *Cluster Life Cycles – Dimension and Rationale of Cluster Evolution*, „Industrial and Corporate Change” 2009, vol. 19 (1), s. 224-228.

¹¹ K. Gdula, *Klastry jako szansa dla przedsiębiorczości*, [w:] *Wspieranie rozwoju klastrów w Polsce i za granicą – doświadczenia i wyzwania*, red. M. Dzierzanowski, S. Szultka, IBnGR, Gdańsk 2008, s. 8.

obecne wysiłki władz publicznych w zakresie wspierania rozwoju klastrów skupiają się głównie na stymulowaniu współpracy pomiędzy gospodarką a sferą nauki. Podejmowanych przez rząd inicjatyw, mimo że mają one na celu rozwój systemów klastrowych w Polsce, nie można na razie określić mianem polityki klastrowej *sensu stricto*, ponieważ polityka klastrowa w dosłownym jej rozumieniu oznacza skoordynowane wsparcie dla określonych i wyselekcjonowanych struktur klastrowych. Polityka ściśle zorientowana na klastry (*cluster-specific*) dąży do pobudzenia ich naturalnych możliwości (*capabilities*) rozwoju i zachęca je do osiągania coraz wyższego stadium dojrzałości¹². W Polsce, jak wynika z badań przeprowadzonych w 2010 r. w ramach projektu systemowego PARP zatytułowanego „Rozwój zasobów ludzkich poprzez promowanie wiedzy, transfer i upowszechnianie innowacji”, funkcjonuje obecnie 47 struktur klastrowych¹³. Jednak żadna z nich nie została jeszcze wytypowana do pełnienia wiodącej roli, czyli takiego ośrodka gospodarczego, który mógłby stanowić biegun wzrostu nie tylko dla regionu, ale również dla całego kraju. Ministerstwo Gospodarki, w celu realizacji postulatu Komisji Europejskiej dotyczącego wspierania klastrów o dużym potencjale oraz skoncentrowania i koordynacji wsparcia dla najbardziej konkurencyjnych klastrów, opracowuje rozwiązania, które umożliwią dokonanie takiej selekcji w naszym kraju. Klastry konkurujące w procesie selekcji będą musiały zaprezentować nie tylko swój potencjał ekonomiczny, ale również perspektywę dalszego rozwoju. Ponadto opracowaną strategię oraz plan działania wskazujący na konkretne przedsięwzięcia i projekty rozwojowe, które będą mogły być realizowane przez różne podmioty funkcjonujące w ich obrębie¹⁴.

Doświadczenia krajów UE, zarówno tych rozwiniętych, jak i rozwijających się, które stosują politykę klastrową, pokazują, że zaangażowanie władz publicznych w proces klastrowy jest bardzo szerokie i można je rozpatrywać z różnych punktów widzenia. Pierwszym z nich jest poziom agregacji. Polityka oparta na klastrach może być prowadzona na trzech szczeblach: krajowym (*mega-level cluster policy*), regionalnym (*meso-level cluster policy*), a także na poziomie przedsiębiorstw (*micro-level cluster policy*). W krajach takich jak Francja, Luksemburg, Litwa, Łotwa i Słowenia polityki klastrowe realizowane są na szczeblu krajowym, jednak większość inicjatyw klastrowych w krajach UE przeprowadzana jest w obrębie polityki rozwoju regionalnego¹⁵. W tym kierunku zmierza również polityka klastrowa kształtowana obecnie w naszym kraju.

¹² *Innovation clusters in Europe, A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support*, DG Enterprise and Industry Report, European Communities, 2007, s. 17.

¹³ *Benmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania*, PARP, Warszawa 2010, s. 24.

¹⁴ *Polityka rozwoju klastrów – kształtowanie polityki klastrowej w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Rozwoju Gospodarki, s. 1, <http://www.mg.gov.pl>, data dostępu 4.03.2011.

¹⁵ *Cluster Policies Thematic Report, European Trend Chart on Innovation*, European Commission, 2003, s. 11.

Następna różnica uwidacznia się w branżach pod uwagę ramach stosowanej polityki państwa wobec klastrów. Niektóre polityki, mimo że nie są bezpośrednio i ściśle ukierunkowane na klastry, to jednak mają duży wpływ na ich funkcjonowanie. Polityka przemysłowa (w tym małych i średnich przedsiębiorstw), polityka z zakresu badań i rozwoju, edukacyjna, promocji eksportu oraz przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a także wspomniane wcześniej polityki regionalna i innowacyjna, stanowią przykłady polityk oddziałujących ogólnie na jakość środowiska biznesowego w danej gospodarce, bez której sprawne funkcjonowanie klastrów byłoby niemożliwe.

Kolejna różnica koncentruje się na roli rządu we wspieraniu klastrów. Wybór klastrów przeznaczonych do objęcia polityką wsparcia może być albo procesem oddolnym (*bottom-up process*), jako efekt pobudzania i mobilizacji środowisk biznesowych, albo też decyzje te są podejmowane bezpośrednio przez rząd, mając odgórny charakter (*top-down decision*). Często się zdarza, że wsparcie dla pojawiających się nowych klastrów w obszarze zaawansowanych technologii jest w większym stopniu wynikiem strategicznych decyzji odgórnych, natomiast te, które powstają w rezultacie naturalnego procesu rozwoju, bazują na wsparciu oddolnym. W Polsce, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, polityka klastrowa budowana jest przede wszystkim w oparciu o podejście oddolne (*bottom-up approach*), które zakłada, że najbardziej aktywnymi podmiotami w procesie powstania i rozwoju klastra powinni być jego uczestnicy, czyli lokalne przedsiębiorstwa. Podejście to jest jak najbardziej zasadne, bo jak wynika z badań przeprowadzonych przez UNIDO, sprzyja ono w znacznym stopniu rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości¹⁶. Budowanie polityki klastrowej na podejściu oddolnym sprawia, że władze publiczne pełnią w tym procesie jedynie rolę pomocniczą, polegającą na realizacji określonych programów wsparcia oraz na tworzeniu odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej w otoczeniu klastra¹⁷. Rząd w procesie klastrowym powinien wy-

¹⁶ *SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of UNIDO*, PDS Technical Working Papers Series, Vienna 1999, s. 23. To, że silne środowisko klastrowe dostarcza bodźców i potencjału dla rozwoju przedsiębiorczości na regionalnym poziomie, wynika także z ekonometrycznej analizy przeprowadzonej przez M. Delgado, M.E. Portera i S. Sterna. Zdaniem autorów środowisko klastrowe zwiększa ilość konkurencyjnych zasobów i likwiduje bariery wejścia dla nowych firm. Ponadto silne regionalne klastry zwiększają zakres i zróżnicowanie pojawiających się okazji (*opportunities*) dla uruchomienia nowych firm, ponieważ umożliwiają one redukcję kosztów już we wczesnej fazie (na starcie) rozpoczętej działalności biznesowej, M. Delgado, M.E. Porter, S. Stern, *Cluster and Entrepreneurship*, "Journal of Economic Geography" 2010, 28 May, s. 496, <http://joeg.oxfordjournals.org/content/10/4/495>, data dostępu 8.03.2011.

¹⁷ Jak wynika z badań klastra lotniczego przeprowadzonych w województwie podkarpackim, przedsiębiorcy od władz publicznych oczekują przede wszystkim wsparcia w zakresie rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, w tym teleinformatycznej, zaangażowania się w aktywizację rynku pracy przez wspieranie programów szkoleniowych, kursów ponoszących kwalifikacje, dostosowania oferty szkół i uczelni do potrzeb pracodawców, a także pomocy w kreowaniu tzw. otoczenia biznesu przez tworzenie i wspieranie ośrodków wspomaganie przedsiębiorczości, w tym inkubatorów, parków tech-

stępować bardziej w roli uczestnika klastra oraz podmiotu ułatwiającego mu funkcjonowanie (*facilitator*) niż w roli lidera¹⁸. Według Ch. Ketelsa, zajmującego się badaniem europejskich klastrów, aby działania władz publicznych w zakresie wspierania struktur klastrowych były efektywne, muszą mieć one jedynie wspomagający charakter. Administracyjne tworzenie struktur klastrowych nie przynosi bowiem oczekiwanych rezultatów. Rolą administracji powinno być identyfikowanie potencjalnych struktur klastrowych, a następnie projektowanie i wdrażanie narzędzi wsparcia dla już istniejących i pozytywnie zweryfikowanych przez rynek struktur klastrowych. Władze publiczne powinny całkowicie powstrzymać się od tworzenia struktur klastrowych od podstaw. Zadaniem Ch. Ketelsa zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest aktywizowanie już funkcjonujących w klastrze firm i instytucji niż wydatkowanie dużych kwot na ryzykowne przedsięwzięcia związane z tworzeniem nowych struktur klastrowych¹⁹.

Polityki oparte na klastrach stosowane w krajach UE różnią się od siebie także pod względem użytych metod. Władze publiczne mogą wspierać klastry przy zastosowaniu metod bezpośrednich (*hands-on methods*) w postaci bezpośredniej ingerencji (np. znacznego wpływu na zarządzanie klastrem lub wsparcia finansowego) albo też metod pośredniego oddziaływania (*hands-off methods*) w postaci działań związanych z promocją, monitoringiem czy raportowaniem²⁰. Bez względu na rodzaj użytych metod zawsze włączanie się rządu w proces klastrowy powinien być podyktowany reakcją na błędy (niedoskonałości) rynku (*market failures*). Wielu autorów zwraca uwagę na fakt, że polityki klastrowej nie można utożsamiać z protekcjonistyczną, opartą na subsydiach i stosowaną w wielu krajach tradycyjną polityką przemysłową²¹. Celem polityki przemysłowej jest na ogół faworyzowanie krajowych przedsiębiorstw, umożliwiające im zdobycie lepszej pozycji konkurencyjnej na globalnym rynku. Polityka klastrowa różni się zasadniczo od polityki przemysłowej tym, że jest ona neutralna pod względem kryterium własności i dąży do zapewnienia (podtrzymania) konkurencji na rynku. Uczestnikami klastra, czyli podmiotami, na które bezpośrednio skierowana jest ta polityka, są na ogół różne firmy, zarówno te należące do rodzimego, jak i zagranicznego właściciela, istotą zaś klastra oprócz wzajemnej współpracy jest również konkurencja, a każda forma

nologicznych, agencji rozwoju regionalnego, ośrodków doradczo-szkoleniowych, funduszy poręczeniowo-pożyczkowych, stref przemysłowych, regionalnych centrów obsługi inwestora oraz lokalnych centrów wspierania biznesu, P. Klimczak, *Grono lotnicze w województwie podkarpackim*, [w:] *Analitycy – wspieranie gron przedsiębiorczości na Podkarpaciu*, red. E. Wojnicka, Instytut WSliZ w Rzeszowie, Warszawa–Rzeszów 2006, s. 100.

¹⁸ Ch. Ketels, O. Memedovic, *From Clusters to Cluster – Based Economic Development*, “Int. J. Technological Learning, Innovation and Development” 2008, vol. 1, no. 3, s. 383.

¹⁹ Ch. Ketels, *European Cluster*, [w:] *Innovative City and Business Regions*, vol. 3: *Structural Change in Europe*, Bollschweil, Germany: Hagbarth Publications, 2004, s. 4.

²⁰ *Innovation clusters in Europe...*, s. 17.

²¹ Ch. Ketels, O. Memedovic, wyd. cyt., s. 383.

ograniczenia istniejącej na rynku konkurencji jest z punktu widzenia rozwoju tych struktur szkodliwa. Ponadto cechą charakterystyczną polityki opartej na klastrach jest to, że wykorzystuje ona unikalną kombinację lokalnych (miejscowych) zasobów, możliwości (zdolności) ich produkcyjnego zastosowania, położenia geograficznego i historii właściwej wyłącznie danej lokalizacji i jest przy tym jednakowo otwarta na wszystkie usytuowane w danym miejscu klastry. Głównym celem prowadzenia polityki opartej na klastrach jest osiągnięcie przez działające w tych strukturach firmy coraz wyższej produktywności i zaawansowania (*sophisticate*). Powodzenie tej polityki zależy od trwałego (ciągłego) i aktywnego uczestnictwa wszystkich udziałowców klastra, nie tylko władz publicznych, oraz od umiejętności wykorzystania mocnych stron poszczególnych struktur klastrowych zlokalizowanych na terenie danego kraju²².

Doświadczenia w zakresie wspierania klastrów ze środków publicznych wskazują również, że nie istnieje jedna zdefiniowana ścieżka (*no single and pre-defined path*), którą można byłoby zastosować do wszystkich krajów, zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się, i która każdorazowo zapewniałaby sukces. Inicjatywy podejmowane przez rząd w zakresie wspierania klastrów muszą być elastyczne i muszą brać pod uwagę cechy charakterystyczne środowiska, w którym mają być one zastosowane²³. Rodzaj użytych przez rząd instrumentów zależy w dużej mierze od natury i głębokości (*depth*) powiązań klastrowych i powinien być dostosowany do fazy jego rozwoju zgodnie z koncepcją cyklu życia klastra. W krajach rozwijających się klastry są często mniej rozwinięte, a firmy w nich zlokalizowane cechują się mniejszym zaawansowaniem technologicznym. Obserwowana jest także tendencja do koncentrowania się przedsiębiorstw w ramach łańcucha wartości głównie na działalności podstawowej. Firmy te funkcjonują najczęściej w oparciu o niskie koszty pracy, bazują na lokalnych zasobach naturalnych i są zależne w dużej mierze od importowanych czynników produkcji w postaci maszyn czy technologii. Słabością tych krajów z punktu widzenia rozwoju klastrów jest też niska jakość lokalnej infrastruktury technicznej i instytucjonalnej. Funkcjonujące programy edukacyjne nie są na ogół dostosowane do potrzeb przemysłu. Kraje te charakteryzują się również niskim poziomem zaufania społecznego, a ponadto brakiem wyspecjalizowanej kadry menedżerskiej, stowarzyszeń i instytucji okołobiznesowych oraz tym, że wiele powiązań ma bardziej polityczny niż biznesowy charakter i odgrywają one istotną rolę w walce konkurencyjnej²⁴. Rządy krajów rozwijających się stoją zatem w obliczu wyboru takich narzędzi wspierania klastrów i opracowania takich programów, które będą najbardziej adekwatne do panujących w tych krajach warunków i będą uwzględniały występujące w tych krajach ograniczenia.

²² Tamże.

²³ SME Cluster and Network..., s. 23.

²⁴ M.E. Porter, Ch. Ketels, M. Delgado, R. Bryden, *Competitiveness at the Crossroads: Choosing the Future Direction of the Russian Economy*, Center for Strategic Research, Moscow 2008, s. 17.

3. Programy wsparcia finansowego w zakresie tworzenia i rozwoju klastrów w Polsce

W Polsce działania rządu ukierunkowane na wsparcie klastrów można podzielić na dwa etapy, które da się bezpośrednio powiązać z okresami napływu środków finansowych z UE przeznaczonych na rozwój tych struktur w naszym kraju. Pierwszy z nich odnosi się do finansowania działalności klastrów ze środków funduszy strukturalnych poprzedniego programowania, tj. przypadający na lata 2004-2006, drugi zaś dotyczy programowania bieżącego i przewidziany jest do realizacji w latach 2007-2013.

Podstawowym instrumentem polityki wspierania klastrów realizowanej w pierwszym etapie był sektorowy program operacyjny „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006”. Wspieranie klastrów zostało uwypuklone szczególnie w częściach dotyczących rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu (Priorytet 1), wzmocnienia instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw (Działanie 1.1) oraz wzmocnienia współpracy pomiędzy sferą badawczo-rozwojową a gospodarką (Działanie 1.4). Oprócz wymienionego programu istotne znaczenie w kontekście wspierania struktur klastrowych w Polsce miał także inny program operacyjny, a mianowicie „Rozwój Zasobów Ludzkich na lata 2004-2006” (SPO RZL). W ramach tego programu (Działania 2.3 zatytułowanego „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki” w części dotyczącej „Promocji rozwiązań systemowych w zakresie potencjału adaptacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy”) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości zrealizowała projekt pod nazwą „Program szkoleń promujących clustering”. Głównym zamierzeniem tego projektu było ukazanie różnym podmiotom gospodarczym (przedsiębiorstwom, jednostkom samorządu terytorialnego) możliwości i korzyści wynikających z nawiązania wzajemnej współpracy w klastrze. Przeprowadzone w jego ramach szkolenia i konsultacje miały na celu nie tylko upowszechnienie wiedzy związanej z klasteringiem, ale także zdefiniowanie obszarów potencjalnej współpracy między przedsiębiorstwami oraz udzielenie pomocy w budowaniu klastrów m.in. poprzez przekazywanie przedsiębiorcom przykładów dobrych praktyk.

W ramach realizacji tego projektu przeprowadzono łącznie 506 szkoleń, które doprowadziły do sformalizowania 15 inicjatyw klastrowych²⁵.

W latach 2004-2006 klastry mogły również uzyskać wsparcie publiczne na poziomie regionalnym. Taką możliwość stworzyło klastrów Działanie 2.6 w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Celem tego działania było podniesienie potencjału regionów w zakresie innowacji poprzez wzmocnienie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym a go-

²⁵ Program szkoleń promujących clustering, <http://www.parp.gov.pl/index/more/32>, data dostępu 15.03.2011.

spodarką, co miało prowadzić do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw działających na regionalnym i lokalnym rynku. Wśród projektów, które mogły być zrealizowane w ramach tego działania, znalazły się m.in. projekty z zakresu tworzenia i rozwoju sieci współpracy na rzecz innowacji pomiędzy sektorem badawczo-rozwojowym, przedsiębiorstwami i innymi podmiotami na poziomie regionalnym i lokalnym²⁶.

Działania dotyczące wspierania klastrów przez rząd przewidziane do realizacji w drugim etapie, tj. od początku 2007 r., zostały zawarte w dokumencie strategicznym zatytułowanym „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013”. Podkreślono w nim (w kierunku „Infrastruktura dla innowacji”) znaczenie wspierania wspólnych działań przedsiębiorców o charakterze sieciowym, ukierunkowanych na realizację przedsięwzięć innowacyjnych. Działania te mają być realizowane m.in. poprzez:

- zwiększenie świadomości przedsiębiorców dotyczącej korzyści płynących ze współpracy z jednostkami naukowymi oraz innymi przedsiębiorstwami,
- ustanowienie efektywnego partnerstwa publiczno-prywatnego,
- zapewnienie warunków do współpracy sieciowej,
- wsparcie rozwoju klastrów,
- wsparcie rozwoju platform technologicznych w zaawansowanych technologicznie sektorach²⁷.

Praktycznej realizacji wymienionych działań służy opracowany w ramach funduszy strukturalnych „Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013” (PO IG). Interwencje w ramach PO IG obejmują bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych świadczących przedsiębiorstwom usługi o wysokiej jakości, a także wsparcie systemowe zapewniające rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw²⁸.

Z punktu widzenia rozwoju klastrów największe znaczenie w PO IG ma Działanie 5.1 określone jako „Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym”, zawarte w osi priorytetowej 5 o nazwie „Dyfuzja innowacji”. Celem Działania 5.1 jest wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw poprzez wsparcie rozwoju powiązań zarówno między przedsiębiorstwami, jak i między przedsiębiorstwami a jednostkami naukowo-badawczymi. Zgodnie z przyjętą strategią w ramach Priorytetu 5 wsparcie przeznaczone jest na rozwój powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym, zwłaszcza zaś na wspólne przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym i doradczym, przyczyniające się do łą-

²⁶ Polska. *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 116.

²⁷ *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006, s. 80.

²⁸ *Instrumenty wspierania klastrów*, Departament Rozwoju Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, s. 4, <http://www.mg.gov.pl>, data dostępu 15.03.2011.

twiejszego transferu i dyfuzji wiedzy pomiędzy kooperującymi podmiotami. Wsparcie to adresowane jest przede wszystkim do firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, ze względu na to, że klastry w Polsce (w tym klastry innowacyjne) tworzone są przy dużym udziale MSP²⁹.

W ramach Działania 5.1 mogą być finansowane następujące rodzaje projektów dotyczące rozwoju powiązań kooperacyjnych:

- zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych związanych z nową inwestycją,
- doradztwo z zakresu opracowania planów rozwoju i ekspansji powiązania (tj. klastra),
- zakup ogólnodostępnej infrastruktury badawczej (laboratorium, miejsce do przeprowadzania testów),
- działania promocyjne powiązania w celu pozyskania nowych przedsiębiorstw do udziału w powiązaniu,
- zarządzanie ogólnodostępnym zapleczem technicznym powiązania,
- organizacja programów szkoleniowych celem wspierania procesu dzielenia się wiedzą oraz tworzenia sieci powiązań między członkami powiązania, pod warunkiem że nie stanowią odrębnego projektu i mają charakter specjalistyczny,
- organizacja i udział w krajowych i międzynarodowych warsztatach i konferencjach z zakresu działalności powiązania kooperacyjnego z udziałem ekspertów,
- programy praktyk i staży pracowników naukowych oraz studentów odbywanych u przedsiębiorców działających w ramach powiązania kooperacyjnego³⁰.

Na realizację działań w ramach 5 osi priorytetowej zaplanowano kwotę 399 mln euro, a na wspieranie inicjatyw klastrowych przewidziano ponad 100 mln euro³¹. Struktury klastrowe znajdują się także w grupie beneficjentów, którym udzielane jest bezzwrotne wsparcie w ramach dotacji.

Kolejnym sposobem zewnętrznego finansowania działalności klastrów w Polsce jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki, zwłaszcza dwa działania z tego programu: Działanie 2.1 (zatytułowane „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”) oraz Działanie 8.2 (pt. „Transfer wiedzy”). Celem nadrzędnym pierwszego z wymienionych jest podniesienie i dostosowanie kwalifikacji pracowników oraz przedsiębiorców do wymagań gospodarki opartej na wiedzy. W ramach tego działania mogą być realizowane następujące projekty ważne z punktu widzenia rozwoju klastrów: ogólnopolskie projekty o charakterze badawczym, informacyjnym, promocyjnym i upowszechniającym B+R oraz postawy innowacyjne i przedsiębiorcze, a także projekty promocyjne i informacyjne służące rozwojowi współpracy pomiędzy instytu-

²⁹ *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 112.

³⁰ Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 81.

³¹ *Miliony na klastry*, <http://www.egospodarka.pl>, data dostępu 17.03.2011.

cjami, instytucjami i przedsiębiorcami oraz samymi przedsiębiorcami działającymi na rzecz innowacyjności. Grupami docelowymi bezpośrednio korzystającymi ze wsparcia w ramach tego działania są: przedsiębiorcy i pracownicy przedsiębiorstw, ponadregionalne sieci kooperacyjne przedsiębiorstw, partnerzy społeczni i gospodarcy, agencje rozwoju regionalnego, jednostki naukowe, parki technologiczne, centra transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości, uczelnie, podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie szkoleń³². Głównym celem drugiego z wymienionych działań (8.2) jest zwiększenie transferu wiedzy i wzmocnienie powiązań sfery B+R z przedsiębiorstwami, służące rozwojowi gospodarczemu regionów. W ramach działania „Transfer wiedzy” realizowane projekty, oprócz tych mających na celu wspieranie wdrażania Regionalnych Systemów Innowacji, mogą dotyczyć również: tworzenia i rozwoju sieci współpracy i wymiany informacji między naukowcami a przedsiębiorcami w zakresie innowacji oraz transferu technologii na poziomie regionalnym i lokalnym (zwłaszcza poprzez realizowanie kampanii informacyjnych służących kojarzeniu partnerów, promocji transferu wiedzy i innowacji), rozwoju systemu komunikowania się i wymiany informacji, a także szkoleń z zakresu komercjalizacji wiedzy³³. Działanie 8.2 jest szczególnie ważne w kontekście rozwoju klastrów, ponieważ umożliwia ono podejmowanie inicjatyw sprzyjających budowaniu relacji między różnymi podmiotami gospodarczymi. Krąg beneficjentów tego działania jest równie szeroki jak w przypadku działania 2.1 i obejmuje przedsiębiorców, uczelnie, jednostki naukowe, a także instytucje otoczenia biznesu odpowiedzialne za wdrażanie Regionalnych Systemów Innowacyjnych.

Wsparcie klastrów przewidziane jest również w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej³⁴. Objęto nim pięć województw: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie. Wsparcie finansowe na rozwój klastrów zostało uwzględnione w Działaniu 1.4 o nazwie „Promocja i współpraca” (w komponencie „Współpraca”), znajdującym się w osi priorytetowej 1 zatytułowanej „Nowoczesna gospodarka”. W ramach tej osi przewiduje się do realizacji przedsięwzięcia o zasięgu ponadregionalnym, oparte na wykorzystaniu najlepszych praktyk do budowania stałych platform współpracy, w tym tworzenie i rozwój klastrów. W obszarze Działania 1.4 można pozyskać środki finansowe m.in. na:

- opracowywanie strategii oraz dokumentów operacyjnych dla rozwoju klastra, w tym np. strategii współpracy czy też strategii marketingowej klastra,
- promocję i pozyskiwanie nowych członków klastra, identyfikowanie nowych inicjatyw klastrowych,

³² *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 61.

³³ Tamże, s. 253.

³⁴ Zob. *Firmom, które współpracują ze sobą, łatwiej sięgać po środki unijne*, „Rzeczpospolita” z 3.02.2009.

- organizację spotkań tematycznych członków klastra, seminariów, konferencji promujących potencjał klastra, powiązań pomiędzy klastrami, popularyzujących ideę klasteringu w Polsce Wschodniej,
- organizację zagranicznych misji branżowych,
- podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności klastra poprzez zakup licencji, wyników badań, analiz, ekspertyz, technologii, *know-how*, patentów i nieopatentowanej wiedzy technicznej,
- organizację biura klastra,
- projektowanie, tworzenie oraz obsługę baz danych, portali, wortali, serwisów i stron internetowych na potrzeby rozwoju klastra,
- opracowanie, wykonanie i dystrybucję materiałów promocyjnych i informacyjnych dotyczących klastra,
- prowadzenie badań oraz tworzenie polityki rozwoju województw Polski Wschodniej opartej na klasteringu³⁵.

Wsparcie w zakresie tworzenia i rozwoju klastra może być udzielone, jeżeli projekt obejmie łącznie co najmniej pięciu przedsiębiorców, co najmniej jedną jednostkę naukową, jeden podmiot działający na rzecz rozwoju gospodarczego lub podmiot działający na rzecz innowacyjności, mających siedzibę na terenie co najmniej dwóch województw Polski Wschodniej. Wielkość wsparcia na rozwój klastra wynosi 90% wydatków kwalifikowanych, a minimalna wartość tych wydatków to 2 mln zł. W programie operacyjnym dotyczącym Polski Wschodniej na rozwój nowoczesnej gospodarki w osi priorytetowej 1 przewidziano środki w łącznej wysokości 929,36 mln euro.

Zarówno w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, jak i przedstawionego wcześniej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka przedmiotem wsparcia mogą wyłącznie projekty o charakterze ponadregionalnym, tj. realizowane przez uczestników tych klastrów, które działają na terenie co najmniej dwóch województw. Klastry umiejscowione na terenie jednego województwa otrzymują wsparcie (w okresie programowania 2007-2013) w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO), wdrażanych i zarządzanych przez władze poszczególnych województw. Cechą wspólną RPO, które różnią się pomiędzy województwami, jest dofinansowywanie przedsięwzięć innowacyjnych, rozwijanie powiązań kooperacyjnych oraz promowanie inicjatyw lokalnych³⁶.

Do programów wspierających działalność klastrów w naszym kraju, przewidzianych do realizacji w latach 2007-2013, można zaliczyć również takie, jak Leonardo da Vinci (program edukacyjny finansowany bezpośrednio z budżetu Unii

³⁵ <http://www.polskawschodnia.gov.pl>, data dostępu 18.03.2011. Zob. także Z. Kornat, *Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej. Dofinansowanie centrów obsługi i polityki rozwoju*, „Gazeta Prawna” z 10.06.2009.

³⁶ *Polska. Raport o konkurencyjności 2010. Klastry przemysłowe a przewagi konkurencyjne*, red. M.A. Weresa, Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2010, s. 269.

Europejskiej) oraz 7 Program Ramowy, będący instrumentem finansowym UE wspierającym z kolei prace badawczo-rozwojowe.

Coraz większą rolę we wspieraniu klastrów zaczynają odgrywać programy mające na celu internacjonalizację struktur i inicjatyw klastrowych³⁷. Na szczególną uwagę zasługują dwa z nich, w których uczestniczyła również Polska, realizowane w ramach Europejskiego Aliansu Klastrów: program BSR InnoNet (*Baltic Sea Region Innovation Network* – Sieć Innowacji Regionu Morza Bałtyckiego) oraz program INNET. Koordynatorem projektów realizowanych w ramach BSR InnoNet było Nordyckie Centrum Innowacyjności (*Nordic Innovation Centre*). Polskę reprezentowała Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Szczecinie, przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki oraz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. W ramach BSR InnoNet zrealizowano 4 Programy Pilotażowe w zakresie Systemów Innowacyjnych i Klastrów (*Pilot Programmes on Innovation Systems and Clusters* – PIC) ukierunkowane na następujące sektory: żywnościowy (*Food*), meblarski (*Furniture*), ICT (*Valuechain Clusters*) oraz bioenergetyczny (*Bioenergy*). Do współpracy w ramach tych projektów zostali włączeni także polscy naukowcy i polskie klastry. W pierwszym z wymienionych programów uczestniczyła grupa pracowników naukowych ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (SGGW), w drugim, dotyczącym tworzenia nowych szans biznesowych w sektorze meblarskim, brał udział Zachodniopomorski Klaster Drzewno-Meblarski, w trzecim – Klaster ICT Pomorze Zachodnie, w czwartym zaś – Bałtycki Klaster Ekoenergetyczny³⁸. Program BSR służył przede wszystkim wypracowaniu instrumentów polityki wspierania międzynarodowych klastrów funkcjonujących w regionie Morza Bałtyckiego oraz ewaluacji prowadzonej przez nie działalności. Do celów strategicznych przyjętych do realizacji w tym programie zaliczono również opracowanie jednego lub kilku wspólnych programów proinnowacyjnych, skupionych na rozwoju klastrów wśród państw regionu BSR, a także uczynienie z Sieci Innowacji Regionu Morza Bałtyckiego wiodącego, nadającego się do naśladowania przykładu transnarodowego rozwoju innowacyjności³⁹.

Drugim programem w ramach Europejskiego Aliansu Klastrów, w którym uczestniczyła Polska za pośrednictwem PARP oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, był INNET (*Networking of National/Regional Founding and Innovation Organisations for the Involvement of SMEs in Technology-Based Innovation Clusters in Europe*). Koordynatorem programu było OSEO In-

³⁷ Zob. B. Jankowska, *Internacjonalizacja klastrów*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 5-6, s. 19-39.

³⁸ *Creating Links in the Baltic Sea Region by Cluster Cooperation BSR INNONET. Follow-up Report on Cluster Pilot*, VINNOVA Report 2010, VINNOVA – Swedish Government Agency for Innovation Systems, s. 18-31.

³⁹ *Polityka klastrowa i udział Polski w Europejskim Aliansie Klastrów PRO INNO EUROPE*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006, <http://www.mg.gov.pl>, data dostępu 20.03.2011.

novation z Francji. Projekty realizowane w ramach INNET miały na celu zbudowanie transeuropejskiej współpracy na szczeblu instytucji krajowych i agencji regionalnych, odpowiedzialnych za wspieranie innowacji.

Internacjonalizacja klastrów wskazuje, że struktury te stopniowo wkraczają w nową fazę rozwoju. Wspieranie międzynarodowej działalności klastrów jest ważną częścią polityki klastrowej, gdyż pozwala ono tym strukturom osiągnąć dodatkowe korzyści w postaci wymiany doświadczeń, zwiększenia efektów przenikania wiedzy, intensyfikacji transferu technologii i informacji między klastrami zlokalizowanymi w różnych krajach i regionach. Umieźdzyarodowienie klastrów umożliwia ponadto tworzenie globalnych łańcuchów wartości (*global value chains – GVC*), a coraz większy udział danego państwa lub regionu w procesach umieźdzyarodowienia produkcji stanowi z kolei skuteczny środek przyciągania inwestycji zagranicznych do kraju, gdyż obecność klastrów o międzynarodowym zasięgu zwiększa atrakcyjność lokalizacji, w której są one usytuowane.

4. Podsumowanie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło szansę zbudowania w naszym kraju gospodarki opartej na klastrach. Możliwość pozyskania środków finansowych z funduszy strukturalnych zachęciła przedsiębiorców do podjęcia współpracy i tworzenia klastrów. Jak wynika z badań z dotyczących funkcjonowania struktur klastrowych w Polsce, przedstawione powyżej programy dofinansowywane ze środków UE stanowiły główne źródło zewnętrznego finansowania tych struktur. W ramach programów pomocowych z UE funkcjonujące w Polsce klastry pozyskały łącznie ponad 65,5 mln zł i zrealizowały 62 projekty. Najwięcej środków (32,2 mln zł) klastry pozyskały z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Z kolei najwięcej projektów (13) zostało zrealizowanych przez nie w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (lata 2004-2006). Wartość dofinansowania tych projektów ze ZPORR wyniosła 6,2 mln zł⁴⁰. Programy pomocowe stały się niewątpliwie motorem rozwoju klastrów w naszym kraju. Szczególny rozkwit inicjatyw klastrowych zaobserwowano w latach 2007-2008. Ten szybki proces tworzenia klastrów w Polsce należałoby ocenić jak najbardziej pozytywnie ze względu na szereg korzyści, jakie mogą one generować zarówno dla regionu, jak i gospodarki⁴¹, nie-

⁴⁰ *Benmarching klastrów...*, s. 51–52.

⁴¹ Wśród korzyści dla regionu wynikających z funkcjonowania klastrów wymienia się najczęściej: kształtowanie rynku wyspecjalizowanych czynników produkcji (w tym wiedzy i wysokiej jakości kapitału ludzkiego), tworzenie kultury innowacyjności i przedsiębiorczości w regionie, powstawanie nowych podmiotów (w tym firm odpryskowych *spin-off*) tworzących nowe miejsca pracy, rozwój infrastruktury naukowej i połączeń pomiędzy sferą nauki i biznesu, rozwój rozbudowanych sieci produkcji składających się z wyspecjalizowanych poddostawców i kooperantów, wzrost efektywności funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw, zwiększenie atrakcyjności lokalizacyjnej dla bez-

mniej jednak pojawiają się pewne wątpliwości. Otóż, jeśli znaczna część zidentyfikowanych w naszym kraju klastrów powstała w oparciu środki publiczne, a ich brak związany z okresem przejściowym skutkowało zawieszeniem ich funkcjonowania (uśpieniem)⁴², to czy na pewno zasadne jest wspieranie tego typu inicjatyw? Ponadto powstaje pytanie, czy klastry utworzone wyłącznie w celu pozyskania środków pomocowych zbudowane są na wystarczająco trwałych fundamentach, tj. bliskich relacjach i powiązaniach pomiędzy ich uczestnikami? Zbudowanie w Polsce gospodarki opartej na klastrach wymaga przede wszystkim większego zaangażowania się w ten proces przedsiębiorstw; to one same muszą dostrzec – poza dołączoną korzyścią w postaci pozyskanych z zewnątrz środków – sens nawiązywania ścisłej współpracy z konkurentami, a także z jednostkami badawczymi i instytucjami otoczenia biznesu. Badania pokazują, że na obecnym etapie rozwoju klastrów w Polsce występuje nadmierne uzależnienie klastrów od środków publicznych⁴³. Oczywiście wsparcie w postaci środków finansowych jest potrzebne, bez nich część klastrów z pewnością w ogóle nie miałyby szansy powstać, jednakże polityka wspierania klastrów nie może się ograniczać wyłącznie do tego rodzaju instrumentów wsparcia. W budowaniu gospodarki opartej na klastrach, jak zauważa M.E. Porter, potrzebna jest zmiana filozofii myślenia⁴⁴. Poza wsparciem finansowym i działaniami związanymi z zapewnieniem konkurencji na rynku, dostarczeniem odpowiedniej infrastruktury zarówno technicznej, jak i instytucjonalnej, a także zapewnieniem wysokiego poziomu edukacji niezbędne jest również budowanie świadomości w zakresie klasteringu i korzyści płynących z członkostwa w klastrze, budowanie kapitału społecznego oraz zmiana relacji między sektorem przedsiębiorstw i sektorem B+R. Dopóki współpraca firm zlokalizowanych na danym terenie nie będzie opierała się na wzajemnym zaufaniu, dopóki firmy nie będą przeko-

pośrednich inwestorów zagranicznych; sukces klastrów zwiększa także wzajemne zaufanie partnerów biznesowych do siebie i przyczynia się do wzrostu kapitału społecznego w regionie. Z kolei do korzyści na szczeblu krajowym zalicza się m.in.: stymulowanie procesów innowacyjnych w gospodarce, zmniejszenie stopy bezrobocia w skali kraju, pobudzenie eksportu, przyspieszenie procesu internacjonalizacji gospodarki, wzrost poziomu inwestycji i PKB w kraju. Klastry postrzegane są również jako źródło pozytywnych efektów zewnętrznych (*externalities*) w gospodarce. Zob. *Kierunki rozwoju klastrów w Polsce. Koncepcja klastra*, <http://www.mg.gov.pl>, data dostępu 20.03.2011, oraz A.M. Kowalski, *Kooperacja w ramach klastrów jako czynnik zwiększania innowacyjności i konkurencyjności regionów*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 5-6, s. 7-8. Szczegółowe omówienie teoretycznych korzyści związanych z funkcjonowaniem klastrów w gospodarce można znaleźć też w publikacji OECD zatytułowanej: *Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches*, OECD Reviews of Regional Innovation, Paris 2007, s. 30–33.

⁴² Zob. W. Pander, M. Stawicki, *Wytyczne i kierunki wspierania klastrów i inicjatyw klastrowych w Polsce w nowej perspektywie finansowej (2007-2013)*, [w:] *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, Prace Naukowe SGGW, nr 47, Warszawa 2009, s. 49.

⁴³ *Polska. Raport o konkurencyjności 2010...*, s. 343.

⁴⁴ M.E. Porter, *Grona a konkurencja. Nowe programy działania dla firm, państw i instytucji*, [w:] *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 246.

nane o tym, że prowadzenie działalności w klastrze im się opłaca, a sieć powiązań sfery biznesu ze sferą nauki będzie charakteryzowała się niską jakością, dopóty w Polsce nie uda się zbudować gospodarki, w której klastry będą stanowiły istotny czynnik jej rozwoju. Rolą władz publicznych jest wspieranie, a nie zastępowanie mechanizmów prowadzących do tworzenia struktur klastrowych w danej gospodarce. Najważniejszymi uczestnikami tych struktur są, jak pokazują doświadczenia światowe⁴⁵, przedsiębiorstwa, nie zaś władze publiczne, dlatego też stosowane przez rząd instrumenty wspierania klastrów powinny zmierzać w kierunku coraz większej aktywizacji i zaangażowania tych podmiotów gospodarczych w proces klastrowy w naszym kraju.

Literatura

- A Practical Guide to Cluster Development*, A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs by Ecotec Research & Consulting, London 2004.
- Benmarching klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania*, PARP, Warszawa 2010.
- Boekholt P., Thuriaux B., *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective*, [w:] *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, OECD, 1999.
- Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., Wojnicka E., *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, Niebieskie Księgi, Rekomendacje, nr 11, IBnGR, 2004.
- Cluster Policies Thematic Report, European Trend Chart on Innovation*, European Commission, 2003.
- Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches*, OECD Reviews of Regional Innovation, Paris 2007.
- Creating Links in the Baltic Sea Region by Cluster Cooperation BSR INNONET. Follow-up Report on Cluster Pilot*, VINNOVA Report 2010, VINNOVA – Swedish Government Agency for Innovation Systems.
- Delgado M., Porter M.E., Stern S., *Cluster and Entrepreneurship*, "Journal of Economic Geography" 2010, 28 May, <http://joeg.oxfordjournals.org/content/10/4/495>.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L., *The Triple Helix of University–Industry–Government Relations*, A Laboratory for Knowledge Based Economic Development, EASST Review 1995, vol. 14 (1).
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM (2010) 2020, Komisja Europejska, Bruksela 2010.
- Firmom, które współpracują ze sobą, łatwiej sięgać po środki unijne*, „Rzeczpospolita” z 3.02.2009.
- Gdula K., *Klastry jako szansa dla przedsiębiorczości*, [w:] *Wspieranie rozwoju klastrów w Polsce i za granicą – doświadczenia i wyzwania*, red. M. Dzierżanowski i S. Szultka, IBnGR, Gdańsk 2008.
- Gregorczyk M., *Rząd bierze się do klastrów*, „Puls Biznesu” z 9.10.2010.
<http://www.polskawschodnia.gov.pl>
- Innovation clusters in Europe, A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support*, DG Enterprise and Industry Report, European Communities, 2007.

⁴⁵ Zob. B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, *Klastry na świecie. Studia przypadków*, Difin, Warszawa 2009.

- Instrumenty wspierania klastrów*, Departament Rozwoju Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl>.
- Jankowska B., *Internacjonalizacja klastrów*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 5-6.
- Ketels Ch., *Clusters, Cluster Policy, and Swedish Competitiveness in the Global Economy*, Expert Report no. 30 to Sweden’s Globalisation Council, Stockholm 2009.
- Ketels Ch., *European Cluster*, [w:] *Innovative City and Business Regions*, vol. 3: *Structural Change in Europe*, Bollschweil, Germany: Hagbarth Publications, 2004.
- Ketels Ch., Memedovic O., *From Clusters to Cluster-Based Economic Development*, “Int. J. Technological Learning, Innovation and Development” 2008, vol. 1, no. 3.
- Kierunki rozwoju klastrów w Polsce. Koncepcja klastra*, <http://www.mg.gov.pl>.
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.
- Klimczak P., *Grono lotnicze w województwie podkarpackim*, [w:] *Analizy – wspieranie gron przedsiębiorczości na Podkarpaciu*, red. E. Wojnicka, Instytut WSliZ w Rzeszowie, Warszawa–Rzeszów 2006.
- Kornat Z., *Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej. Dofinansowanie centrów obsługi i polityki rozwoju*, „Gazeta Prawna” z 10.06.2009.
- Kowalski A.M., *Kooperacja w ramach klastrów jako czynnik zwiększania innowacyjności i konkurencyjności regionów*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 5-6.
- Menzel M.P., Fornahl D., *Cluster Life Cycles – Dimension and Rationale of Cluster Evolution*, “Industrial and Corporate Change” 2009, vol. 19 (1).
- MG chce rozwijać klastry w Polsce, „Puls Biznesu” z 13.10.2010.
- Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J., *Klastry na świecie. Studia przypadków*, Difin SA, Warszawa 2009.
- Miliony na klastry*, <http://www.egospodarka.pl>.
- Opinia Komitetu Regionów – Klastry i polityka dotycząca klastrów (2008/C 257/12), Dz.Urz. UE z 9.10.2008.
- Pander W., Stawicki M., *Wytyczne i kierunki wspierania klastrów i inicjatyw klastrowych w Polsce w nowej perspektywie finansowej (2007-2013)*, [w:] *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, Prace Naukowe nr 47, SGGW, Warszawa 2009.
- Pilarska C., *Polityka państwa oparta na klastrach w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe, nr 8, PTE, Kraków 2010.
- Polityka klastrowa i udział Polski w Europejskim Aliansie Klastrów PRO INNO EUROPE*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.
- Polityka rozwoju klastrów – kształtowanie polityki klastrowej w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Rozwoju Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl>.
- Polska. Raport o konkurencyjności 2010. Klastry przemysłowe a przewagi konkurencyjne*, red. M.A. Weresa, Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010.
- Polska. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Podstawy Wspierania Wspólnoty na lata 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.
- Porter M.E., *Grona a konkurencja. Nowe programy działania dla firm, państw i instytucji*, [w:] *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Porter M.E., Ketels Ch., Delgado M., Bryden R., *Competitiveness at the Crossroads: Choosing the Future Direction of the Russian Economy*, Center for Strategic Research, Moscow 2008.
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Program szkoleń promujących clustering*, <http://www.parp.gov.pl/index/more/32>.
- Science, Technology & Innovation in Europe, 2009 edition*, Eurostat Statistical Books, European Communities, Luksemburg 2009.

SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of UNIDO, PDS Technical Working Papers Series, Vienna 1999.

Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

The age of mass innovation, "The Economist" 2007, October 13th.

The fading lustre of clusters. A special report on innovation, "The Economist" 2007, October 13th.

W kierunku światowej klasy klastrów w Unii Europejskiej – Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 17 października 2008, Komisja Wspólnot Europejskich, COM/2008/ 652, Bruksela 2008.

Woźniak A., *Strefy ekonomiczne będą działać jeszcze do 2025 r.?*, „Rzeczpospolita” z 13.11.2010.

INSTRUMENTS OF CLUSTER DEVELOPMENT SUPPORT IN POLAND

Summary: The main driver of cluster expansion is current market, however, the experience of many countries clearly shows that one of the most important factors that speed up and release scientist and economic potential of individual regions is appropriate cluster oriented policy provided by the government. This approach is leading to the increase of the level of innovations and competitiveness on those areas. Taking all of this into consideration the European Commission recommends EU member states the implementation of policy based on clusters. The paper shows the problems connected with shaping cluster based policy in Poland as well as implementing those instruments so as to promote the development of cluster structures in the country. Special attention has been paid to different forms of cluster promotion within EU structural funds, because they are the main source of external founding of clusters in Poland.