

Polityka wspierania struktur klastrowych na poziomie Unii Europejskiej i Polski

Brygida Klemens

Politechnika Opolska

Streszczenie

Polityka klastrowa, bądź inaczej polityka oparta o klastry (cluster-based policy, CBP), w Unii Europejskiej znajduje się wciąż we wczesnej fazie rozwoju. Sposobów na jej realizację jest wiele, gdyż zarówno klastry, jak i uwarunkowania państwowe, a nawet regionalne są niezwykle zróżnicowane. Polityka może przybierać różne formy i kłaść nacisk na rozmaite kwestie, np. na: wsparcie sektora MSP, poprawę warunków inwestowania w regionie, badania i innowacje, itp. Zazwyczaj wdrażana jest poprzez specyficzne programy bądź inicjatywy pobudzające rozwój klastrów. W artykule przedstawiono podstawowe założenia wspierania klastrów na poziomie Unii Europejskiej i kraju oraz główne instrumenty polityki wspierania klastrów.

Wstęp

Klastry są zjawiskiem kreowanym głównie przez rynek. Zazwyczaj tworzą się spontanicznie w wyniku naturalnej przewagi konkurencyjnej lub po prostu przypadkiem.¹ Jednak dzięki ukierunkowanej na rozwój klastrów polityce w państwach członkowskich Unii Europejskiej, szczególnie od końca lat 90. XX w., wskazać można na przykłady powstania silnych klastrów, dla których bodźcem była wybiegająca w przyszłość polityka publiczna, inicjatywy przedsiębiorców oraz działalność uniwersytetów i instytutów badawczych (*Putting Knowledge...* 2006). Warto wspierać takie struktury, gdyż jak podkreśla M.E. Porter to „grona (...) wychwytyują ważne powiązania, komplementarność oraz przepływy technologii, umiejętności, informacji, marketingu i potrzeby klientów, przekraczające granice firm i sektorów”, dlatego też „gospodarka powinna być rozpatrywana z punktu widzenia gron, a nie pojedynczych firm czy sektorów gospodarczych, bowiem grona bardziej odpowiadają istocie konkurencji” (Porter 2001, s. 255).

Polityka klastrowa, bądź inaczej polityka oparta o klastry (*cluster-based policy, CBP*), w UE znajduje się wciąż we wczesnej fazie rozwoju. Sposobów na jej realizację jest bardzo wiele, gdyż zarówno klastry, jak i uwarunkowania państwowe, a nawet regionalne są niezwykle zróżnicowane.² Polityka może przybierać różne formy i kłaść nacisk na rozmaite kwestie, np. na: wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), poprawę warunków inwestowania w regionie, badania i innowacje, tworzenie powiązań kooperacyjnych, itp. Polityka oparta o klastry, to „zespół działań i instrumentów wykorzystywanych przez władze różnych szczebli dla podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki poprzez stymulowanie rozwoju istniejących, bądź tworzenie nowych systemów klastrowych, przede wszystkim na szczeblu regionalnym” (Brodzicki i inni 2004, s. 16). Rozumiana jest jako specyficzne wysiłki rządu (również władz regionalnych i lokalnych) we wspieraniu klastrów. Celem głównym jest podnoszenie poziomu konkurencyjności gospodarki,

1. Więcej na temat. teorii klastrów i inicjatyw klastrowych m.in. w: (Heffner i Klemens 2008a, s 147–156; 2008b, s. 5–17; Klemens 2009, s. 287–297; 2010, s. 107–126).

2. Przykładowo: Raport przygotowany na zlecenie holenderskiego Ministerstwa Gospodarki (Boekholt i Thuriaux 2000) wyróżnia cztery modele CBP: 1) kreowanie przewagi konkurencyjnej dla kluczowych sektorów gospodarki, 2) podnoszenie konkurencyjności sektora MSP, 3) stymulowanie rozwoju poszczególnych regionów w zakresie atrakcyjności inwestycyjnej, 4) intensyfikacja współpracy przemysłu ze sferą badań — por. (Brodzicki i inni 2004, s. 17).

czy to lokalnej, regionalnej, czy też narodowej, głównie poprzez wzrost poziomu produktywności i innowacyjności w przedsiębiorstwach wchodzących w skład struktur klastrowych. Uznawana jest za nowy typ polityki gospodarczej i zazwyczaj wdrażana jest poprzez specyficzne programy bądź inicjatywy pobudzające rozwój klastrów.

W proces kształtowania polityki klastrowej zaangażowane są różne instytucje. Poziom reprezentowany przez ministerstwa jest odpowiedzialny za formułowanie strategii oraz wyznaczanie generalnych kierunków rozwoju obszarów priorytetowych, jak również za wsparcie finansowe. Zadaniem agencji szczebla narodowego oraz samorządów regionalnych jest aktywne uczestnictwo w formułowaniu strategii w regionach oraz wdrażanie polityki klastrowej i zarządzanie programami realizującymi wyznaczone kierunki tego obszaru. Pozostali aktorzy powinni zaangażować się w formułowanie strategii oraz programów realizujących jej cele, a także aktywnie uczestniczyć w inicjatywach klastrowych i podejmować współpracę w tym zakresie (Warzybok 2008, s. 24).

1. Podstawowe założenia polityki wspierania klastrów na poziomie UE

Zagadnienie klasteringu jest traktowane niezwykle poważnie przez instytucje UE. Zgodnie z zapisami Strategii Lizbońskiej, gospodarka UE miała stać się „najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, zdolną do trwałego rozwoju, tworzącą większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującą się większą spójnością społeczną”.³ Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że cele te nie są łatwe do osiągnięcia.

Tempo realizacji założonych priorytetów i wdrażanych zmian nie zagwarantowało zrealizowania celów w wyznaczonym terminie. W roku 2004 dokonano okresowej oceny realizacji celów Strategii Lizbońskiej, która wskazała, że konieczna stała się ich reorientacja. Komisja Europejska (KE) opublikowała dokument, w którym wyznaczono nowe trzy główne cele (*Working Together...* 2005):

- wiedza i innowacje siłą napędową zrównoważonego wzrostu gospodarczego,
- uczynienie Europy bardziej atrakcyjnym miejscem do inwestowania i pracy,
- tworzenie nowych, lepszych miejsc pracy.

Jednocześnie KE zobowiązała kraje członkowskie do opracowania krajowych planów osiągnięcia wyznaczonych celów, tzw. narodowych programów reform. Przyjęcie Strategii Lizbońskiej miało ukierunkować systemy produkcji na rodzaje aktywności o większej wartości dodanej — takie, które wymagają badań i rozwoju oraz innowacji, aby powstrzymać delokalizację firm (*Opinia Komitetu...* 2008).

Biorąc pod uwagę osiągnięte korzyści wynikające z funkcjonowania klastrów i inicjatyw klastrowych dla gospodarki regionów i krajów,⁴ nie dziwi udzielane na poziomie unijnym wsparcie. W roku 2006 KE wskazała wzmocnienie klastrów w Europie za jeden z dziewięciu strategicznych priorytetów skutecznego promowania innowacji (*Putting Knowledge...* 2006). Uznano, że klastry są narzędziem, które ma przyczynić się do osiągnięcia ambitnych celów Strategii Lizbońskiej. Działania KE wspierające klastering będą wielotorowe: prowadzone są analizy przypadków (case study) i analizy porównawcze polityk wspierania klastrów, opracowywane są również rekomendacje dla polityki wspierania klastrów na poziomie unijnym, narodowym, regionalnym i lokalnym.

W roku 2002 KE wystosowała komunikat (*Industrial Policy...* 2002), który w sposób bezpośredni opisuje „fenomen” klastrów (zwłaszcza stworzonych przez przedsiębiorstwa z sektora MSP) jako jedną z kluczowych determinant potencjału gospodarczego we współczesnej gospodarce. Wskazuje on, że kreowanie innowacyjnych klastrów staje się jednym z priorytetów nowej polityki przemysłowej. W roku 2003 KE podkreśliła (*Some Key...* 2003), że wzrost liczby europejskich klastrów i poprawa ich efektywności staje się jednym z celów realizacji koncepcji Europejskiego

3. Dystans dzielący gospodarkę unijną względem gospodarki Stanów Zjednoczonych nie uległ istotnemu zmniejszeniu, a wręcz, w odniesieniu do wielu wskaźników, dysproporcje pogłębiły się; np. nakłady na B+R, wielkość funduszy venture capital. Podkreśla się, że poza rozwiniętymi gospodarkami Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Japonii, wyrastają nowi konkurenci, a mianowicie: Chiny, Indie, czy Brazylia.

4. Między innymi poprawa konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju przemysłu i usług, nacisk na wiedzę i innowacje oraz tworzenie dobrobytu i miejsc pracy, przyczyniając się do spójności terytorialnej, co wpisuje się w cele ustalone Strategią Lizbońską.

Obszaru Badań i Innowacji. Wśród proponowanych działań znalazł się wspólnotowy projekt identyfikacji najlepszych praktyk (*best practice*) w tym zakresie.

Opracowania KE wskazują, że w Europie brak jest jednego modelu polityki wspierającej klastry. Istnieją znaczące różnice, co do szczegółowych rozwiązań w ramach danych państw członkowskich. Dlatego też KE przyjęła trzy modele realizacji cluster-based policy (*European Trend... 2003*). W pierwszym z nich szczególnie nacisk położono na wsparcie interakcji w ramach potrójnej helisy. W modelu drugim skoncentrowano się na powiązaniach między przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a instytucjami B+R. Trzeci model skupia się na stymulowaniu wszelkich typów interakcji pomiędzy przedsiębiorstwami w ramach klastra oraz jego otoczenia.

W roku 2004 Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie szeregu działań, których celem stało się przewyższenie procesu dezindustrializacji Europy (*Fostering Industrial... 2004*). Kluczowe znaczenie przypisuje się polityce innowacyjnej. W opinii KE zarówno państwa członkowskie, jak i władze lokalne powinny włączyć się w jej realizację m.in. poprzez stymulowanie inicjatyw opartych o klastry. W ramach perspektywy finansowej 2007–2013 przewidziano wsparcie działań typowych dla polityki rozwoju opartej o klastry (wspólnotowa polityka strukturalna), m.in.: wspomaganie przedsiębiorstw odpryskowych, wywodzących się z uniwersytetów, wspieranie wspólnych działań przedsiębiorstw i instytucji badawczych, promowanie rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości (Brodzicki i inni 2004, s. 12).

Oporając się na zaktualizowanych zapisach Strategii Lizbońskiej z 2005 r., KE opublikowała dokument (*More Research... 2005*), w którym podkreśliła znaczenie innowacji, wiedzy i klastrów przemysłowych jako źródła rozwoju UE w przyszłości. Zwróciła również uwagę na znaczenie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, poziomem unijnym i regionalnym, a także wagę tego wsparcia dla wysiłków podejmowanych przez władze krajowe i sektor prywatny. Aby Europa mogła utrzymać swój model społeczny, potrzebuje szybszego wzrostu gospodarczego, wzrostu liczby nowych firm, aktywnych i otwartych na innowacyjne przedsięwzięcia przedsiębiorców oraz bardziej rozwijających się MSP (*Implementing... 2006*). Ponieważ zakłada się, że struktury klastrowe mogą w znaczący sposób wspierać rozwój innowacji i innowacyjności oraz gospodarek krajowych, co prowadzić może do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej całej UE, w swoich dokumentach KE podkreśla wagę wsparcia dużych, trans-narodowych klastrów i inicjatyw klastrowych, marginalizując znaczenie klastrów regionalnych. Współpracę pomiędzy klastrami uważa się za obiecujący sposób wzmocnienia zdolności innowacyjnej Europy i przyciągnięcie uwagi inwestorów oraz innowatorów z całego świata (*Opinia Komitetu... 2008*).

Rolą Wspólnoty jest ułatwianie i wspieranie wysiłków na rzecz struktur klastrowych, głównie poprzez poprawę warunków ramowych, promowanie doskonałości i przedsiębiorczości w zakresie badań i edukacji, budowanie lepszych połączeń pomiędzy przemysłem (w szczególności MSP) a podmiotami prowadzącymi badania, a także zachęcanie do transferu wiedzy i współpracy klastrów w UE. Obserwowany jest postęp w zakresie promocji bliższej współpracy pomiędzy programami klastrowymi różnych państw członkowskich i regionów (*Putting Knowledge... 2006*).⁵

Podkreśla się, że strefa publiczna nie może kreować klastrów, ale publiczne wsparcie finansowe może je wzmocnić (*More Research... 2005*). Komisja Europejska zdecydowanie przestrzega przed tworzeniem klastrów od zera tam, gdzie one nie istnieją, gdyż klastry mają skłonność do rozwijania się w naturalny sposób, a doświadczenie uczy, że tworzenie ich w sposób sztuczny kończy się niepowodzeniem. Z drugiej strony uznano, że nie należy sztucznie przedłużać ich życia, gdyż rynek powinien weryfikować te kwestie sam (*Opinia Komitetu... 2008*). Istnieje obawa, że „umierające” klastry mogłyby stać się kanałem dla dotacji, które zagrażały konkurencji lub wręcz uniemożliwiałyby powstawanie nowych, mających perspektywę rozwoju struktur. Wskazano również, że współpraca w zakresie transferu wiedzy i technologii pomiędzy sferą prywatną a publiczną (głównie uniwersytetami) jest słabym punktem europejskiego systemu badań i innowacji, należy więc nad nimi pracować (*More Research... 2005*).

5. Przejawia się to w postaci protokołów ustaleń i wspólnych projektów pilotażowych wspierających działania związane z klastrami. Niezwykle ważna w zakresie praktycznej współpracy w obszarze polityki klastrowej państw członkowskich UE była inicjatywa PRO INNO.

W roku 2008 Komitet Regionów przedstawił Komisji Europejskiej opinię (*Opinia Komitetu... 2008*), w której wskazał, że Unia słabo radzi sobie z przekształcaniem pomysłów w nowe produkty i usługi oraz podkreślił konieczność przyjęcia nowej polityki publicznej, która ułatwiałaby wspólne działania różnych podmiotów społecznych tworzących, przekazujących i stosujących wiedzę. Uwypuklono więc konieczność wykreowania nowych powiązań pomiędzy administracją publiczną, uczelniami, instytucjami B+R oraz przedsiębiorstwami. Komitet Regionów skrytykował prowadzoną do tej pory politykę rozwoju klastrów, podkreślając, że „samo inwestowanie w badania i rozwój jest niezbędne, lecz jak dotąd, niewystarczające”. W opinii tej znalazła się także uwaga, że sama koncentracja przestrzenna przedsiębiorstw nie gwarantuje rozwoju klastrów, czy też poprawy konkurencyjności regionów. Podkreślono znaczenie masy krytycznej przedsiębiorców (uwypuklono rolę dużych klastrów) oraz wzajemnego zaufania i zdrowych stosunków pomiędzy firmami.

Komisja Europejska opracowuje specyficzne działania ukierunkowane na rozwój klastrów. Obecnie część działalności przez nią podejmowanej zawiera w sobie elementy polityki rozwoju klastrów, są to: Program na rzecz Konkurencyjności i Innowacji, polityka kohezji oraz 7 Program Ramowy (Laffitte i The High Level Advisory Group on Clusters 2008). Programy UE dotyczące polityki kohezji i innowacyjności są również źródłem wsparcia dla polityki klastrów. Co więcej, polityka kohezji alokuje 25% środków na B+R oraz innowacje, jak również 19% środków na krajowe programy wspierania klastrów w Europie.

Podstawową rolę KE w ramach wspierania doskonałości klastrów jest podejmowanie działań zmierzających do uzupełniania regionalnej i krajowej polityki klastrowej poprzez likwidowanie barier dla handlu i mobilności w UE. Jedynie dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny może oferować warunki dla bardziej transnarodowej współpracy i mobilności inwestycji, naukowców i wysoko wykwalifikowanych osób, a więc czynników niezbędnych do rozwoju silniejszych klastrów w UE (*W kierunku... 2008*).

W 2009 r. KE zaangażowała się w połączenie najbardziej doświadczonych osób i organizacji w Europie w celu promocji doskonałości w zarządzaniu klastrami.⁶ Natomiast w 2010 r. powstała grupa doradcza wysokiego szczebla, której celem jest doradzanie KE dotyczące tworzenia i wspierania większej liczby klastrów o zasięgu światowym w UE (*The Concept... 2008*, s. 76).⁷

Kryzys finansowy oraz takie problemy takie jak: globalizacja, ograniczone zasoby i rosnące na nie zapotrzebowanie oraz starzenie się społeczeństw, wymusiły nowe spojrzenie na kwestię pobudzania i kreowania rozwoju gospodarki. Obowiązująca w perspektywie 2014–2020 Strategia *Europa 2020* obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety (*Europa 2020. Strategia... 2010*):

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W ramach projektu przewodniego „Unia Innowacji” w priorytecie I, KE podejmuje się „wspierać partnerstwa w obszarze wiedzy i umacniać powiązania między światem nauki, biznesu, badań i innowacji...” (*Europa 2020. Strategia... 2010*, s. 14–15). Natomiast w projekcie przewodnim „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” w ramach priorytetu II KE podejmuje się: „poprawić otoczenie biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, między innymi poprzez (...) wspieranie klastrów i ułatwienie niedrogiego dostępu do finansowania” (*Europa 2020. Strategia... 2010*, s. 19).

Koncepcja klastrów staje się aktualnie istotnym elementem polityki gospodarczej Unii Europejskiej, wpisując się w priorytety Strategii *Europa 2020*.⁸

6. Więcej na stronie: <http://www.proinno-europe.eu/project/cluster-excellenceeu>.

7. Grupa składa się z 20 wybitnych, niezależnych ekspertów, będącymi autorytetami w dziedzinie polityki, biznesu, nauki. Ze strony polskiej, ekspertem jest Maciej Dzierżanowski, kierownik działu Przedsiębiorstwa i Innowacje w IBnGR w Gdańsku. Od grupy tej oczekuje się prowadzenia dyskusji na poziomie UE oraz nakreślenia rekomendacji uwzględnianych w przyszłych dokumentach dotyczących polityki klastrów.

8. <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Wsparcie+finansowe+i+inwestycje/Klustry> [dostęp: 2012.06.17].

2. Podstawowe założenia polityki wspierania klastrów na poziomie kraju i regionów

Ze względu na swój horyzontalny charakter, polityka wspierania klastrów stanowi istotny element składowy kilku dziedzin polityki gospodarczej, przede wszystkim innowacyjnej, przemysłowej, a zwłaszcza regionalnej.⁹ Koncepcja polityki wspierania klastrów w Polsce aktualnie znajduje się w fazie kreowania (Dzierżanowski 2012). Może być ona opracowywana i wdrażana na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, w zależności od jej zakresu i ambicji przedstawicieli władz (*W kierunku...* 2008). Ich zaangażowanie może przyjmować formy bezpośrednie lub pośrednie, np. tworzenie ram regulacyjnych. Polityka ta może być bardziej nastawiona na wspieranie inicjatyw oddolnych lub na wdrażanie inicjatyw odgórnych (Brodzicki i inni 2004, s. 17; Heffner i Klemens 2008b).

Kształtowanie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami naukowymi zapoczątkowane zostało w 2004 r. Jednym z pierwszych instrumentów wspierających rozwój klastrów w Polsce był *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004–2006* oraz *Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich na lata 2004–2006*. Potrzeba wspierania i rozwoju powiązań kooperacyjnych w Polsce została podkreślona w dokumencie strategicznym *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*. W części „Infrastruktura dla innowacji” podkreśla się, że działania powinny koncentrować się m.in. w zakresie zapewnienia warunków do współpracy sieciowej oraz wsparcia rozwoju klastrów przemysłowych (*Kierunki zwiększania...* 2006, s. 50).

Sukces polityki wspierania klastrów zależy od integracji szerokiego zakresu polityki rządu, począwszy od takich działań, jak finansowanie innowacji do kreowania efektywnego systemu edukacji i stymulowania aktywności prywatnego sektora. Może stać się ona mechanizmem wdrażania istniejącej polityki w bardziej efektywny sposób. Zgodnie z zapisami Memorandum, dodatkowe narzędzia polityki nie są potrzebne. Na poziomie krajowym i regionalnym podstawowym zadaniem jest podkreślanie potencjału klastrów poprzez zamianę konkurujących ze sobą firm o niskim poziomie kooperacji w dynamiczny klaster z wysokim poziomem kooperacji i zachodzącymi interakcjami. Klastry uwypuklają rolę silnej polityki terytorialnej, w której dla sukcesu bardzo ważne są zarówno lokalne, jak i globalne sieci. Rząd nie może działać sam, gdyż to firmy są krytycznymi partnerami rozwoju inicjatywy klastrowej (Laffitte i The High Level Advisory Group on Clusters 2008). Natomiast Komitet Regionów podkreśla, że kluczowe w realizacji polityki klastrów są regiony i wyznacza m.in. takie zadania sektora publicznego wspierające inicjatywy klastrowe (*Opinia Komitetu...* 2008): włączanie zagadnień dotyczących klastrów do szerszego programu politycznego; ułatwianie procesu tworzenia, rozwoju i dojrzewania klastrów głównie poprzez stworzenie niezbędnych warunków zewnętrznych¹⁰; poprawa stosunków między klastrem a organami administracji publicznej; przygotowanie pakietu odpowiednich instrumentów finansowych spełniających potrzeby klastrów.

Polityka rozwoju oparta o klastry, tak jak każda polityka powinna mieć określone cele. A ponieważ zmiany, które mogą wynikać z tytułu funkcjonowania inicjatyw klastrowych w regionie, czy też kraju, mogą wzmacniać konkurencyjność i rozwijać gospodarkę więc powinny mieć charak-

W ramach prac nad doskonaleniem polityki klastrowej realizowanych jest wiele projektów. Jednym z większych, które niedawno zostały zakończone był projekt „NGP Excellence — Cluster Excellence in the Nordic Countries, Germany and Poland” prowadzony od października 2010 do lipca 2011 w 7 państwach europejskich, obejmujący benchmarking 143 klastrów, którego celem był udział w tworzeniu wyjątkowych klastrów poprzez doskonałe zarządzanie i doskonałe programy klastrowe. Więcej: Klastry i ich indywidualizm. Tworzenie wzrostu gospodarczego poprzez polityki klastrowe ukierunkowane na kreowanie doskonałości w zarządzaniu klastrami. Streszczenie raportu i rekomendacje w zakresie polityki, 11 lipca 2011, opublikowane pod adresem: <http://www.pi.gov.pl/PARPFfiles/file/klastry/NGPE/Podsumowanie.pdf> [dostęp: 2012.06.19].

9. <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Wsparcie+finansowe+i+inwestycje/Klastry> [dostęp: 2012.06.17].

10. W szczególności chodzi o: zapewnienie wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego, uproszczenie procedur administracyjnych związanych z tworzeniem i rozwojem klastrów, zaangażowanie w tworzenie inicjatywy przedsiębiorstw będących „lokomotywami rozwoju”, promowanie działalności klastrów w skali międzynarodowej, chodzi głównie o utworzenie „wizerunku marki” regionu, a także klastra.

ter długookresowy. Brak stabilności politycznej i woli współpracy oraz zmieniające się przepisy prawa mogą negatywnie wpływać na rozwój inicjatyw. Ważne jest również określenie celów pośrednich, które umożliwią realizację zadań w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Formułując cele w polityce opartej o klastry należy pamiętać o tym, aby były one realistyczne w kontekście merytorycznym i czasowym, oraz by były sformułowane w sposób jasny i odzwierciedlały rzeczywiste potrzeby wszystkich członków struktury.

Komisja Europejska dla poziomu państw określiła poszczególne priorytety. W ramach projektu przewodniego *Unia Innowacji* w priorytecie I, na poziomie krajowym państwa członkowskie będą musiały m.in. zacieśnić współpracę między uczelniami, społecznością badawczą i biznesem oraz realizować wspólne planowanie (*Europa 2020. Strategia...* 2010, s. 15). Natomiast w ramach priorytetu II (projekt przewodni *Polityka przemysłowa w erze globalizacji*) na poziomie krajowym państwa członkowskie będą musiały ściśle współpracować z zainteresowanymi podmiotami z różnych sektorów (środowiskiem biznesu, związkami zawodowymi, środowiskiem akademickim, organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami konsumenckimi), aby rozpoznać problemy i wspólnie zastanowić się, jak utrzymać silną bazę przemysłową i bazę wiedzy oraz uczynić UE światowym liderem zrównoważonego rozwoju (*Europa 2020. Strategia...* 2010, s. 20).

Szczupłość dostępnych środków finansowych wymusza priorytetyzację działań, co przejawia się ukierunkowaniem wsparcia publicznego na klastry regionalne, funkcjonujące bądź potencjalne, które rokują największe szanse na poprawę pozycji konkurencyjnej regionu.

Polska Agencja Przedsiębiorczości pod patronatem Ministra Gospodarki realizuje projekt pt. *Polskie klastry i polityka klastrowa*. Celem głównym realizowanego w latach 2011–2012 projektu jest wzmocnienie polskich klastrów, podniesienie ich konkurencyjności i zdolności innowacyjnej poprzez rozwój kapitału ludzkiego oraz poprzez podniesienie efektywności kształtowania polityki klastrowej.¹¹ Drugim działaniem priorytetowym projektu jest wsparcie instytucji kształtujących politykę klastrową. Wstępne rekomendacje obejmują m.in.: wspieranie klastrów w obszarach: działalności badawczo-rozwojowej (B+R), wsparcia międzynarodowej ekspansji przedsiębiorstw, rozwoju jakości kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach, stymulowania współpracy branżowej, powstawania nowych przedsiębiorstw. Podobnie jak zakłada polityka unijna, w raporcie wskazano, że wsparcie powinno być skierowane szczególnie do klastrów o największym potencjale konkurencyjnym. Ich selekcja powinna więc skutkować koncentracją środków publicznych (w tym funduszy z Unii Europejskiej) (Dzierżanowski 2012).

Wspieranie generujących mniejsze korzyści inicjatyw lokalnych jest często trudne do zaakceptowania dla szczebla centralnego — zasada subsydiarności wskazuje, że takie podejście nie jest jedynym słusznym (Brodzicki i inni 2004, s. 22). Nie wszyscy eksperci rekomendują typowanie zwycięzców już w fazie wstępnej.¹²

Podstawowe działania powinny skupiać się na likwidacji zidentyfikowanych barier rozwoju klastra. Formułując takie zalecenia należy pamiętać o specyfice regionu i sektora oraz fazie rozwoju klastra. Dopuszczalne jest wspieranie inicjatyw oddolnych oraz odgórnych, ważne jest więc aby CBP była na tyle elastyczna, by sprostać temu wyzwaniu.

Wnioski

Pojęcie „klastr” na trwałe zapisało się w słowniku gospodarczym i naukowym. Jest ono bardzo chętnie wykorzystywane, niejednokrotnie w bardzo dalekim od przedsiębiorczości kontekście. Działania podejmowane na rzecz pobudzania i rozwoju struktur klastrowych przynoszą więc pozytywne efekty, gdyż samo zjawisko jest rozpoznawalne i przekładane na inne dziedziny życia.

11. http://www.pi.gov.pl/klastry/chapter_95353.asp [dostęp: 2012.06.19].

12. W zakresie działań podejmowanych przez administrację publiczną, brytyjskie Ministerstwo Handlu i Przemysłu postuluje, aby w pierwszej kolejności skupić uwagę na funkcjonowaniu sieci powiązań oraz tworzeniu prężnej bazy innowacyjnej i umiejętności, a następnie na rozwoju twardej infrastruktury, kreowaniu kultury przedsiębiorczości oraz zapewnieniu dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania. Zob. (ECOTEC Research and Consulting Limited, Great Britain. Dept. of Trade and Industry 2004).

Opracowania KE wskazują, że w Europie brak jest jednego modelu polityki wspierającej klastry. Istnieją znaczące różnice, co do szczegółowych rozwiązań w ramach danych państw członkowskich wynikające z różnorodnych uwarunkowań (prawnych, terytorialnych, społecznych, itp.). Podkreśla się, że strefa publiczna nie może kreować klastrów, ale publiczne wsparcie finansowe może je wzmocnić.

Obserwuje się przełożenie założeń unijnych na poziom kraju. Ograniczone środki finansowe wymusiły politykę wspierania dużych transnarodowych klastrów na poziomie UE, co przekłada się na wsparcie udzielane dla znaczących i silnych klastrów na arenie krajowej. Zakłada się, że regiony będą uczestniczyć w procesie typowania znaczących struktur sieciowych na swoim obszarze. Pomija się wsparcie dla struktur o mniejszym zasięgu i znaczeniu, co powodować będzie pogłębianie się zróżnicowania w poziomie rozwoju tego typu sieci. Małe klastry pozostaną małymi lub samoistnie rozpadną się, natomiast duże będą wzmacniać swój zasięg i potencjał.

Formułując założenia polityki rozwoju klastrów należy pamiętać, aby była ona na tyle elastyczna, by uwzględniała skomplikowany charakter i różnorodność klastrów, biorąc pod uwagę ich zasięg, wielkość struktury, sposób powstania (oddolnie, odgórnie), typ, poziom kapitału społecznego, itp. Należy również stworzyć mechanizmy dzięki którym wsparcie otrzymają struktury funkcjonujące faktycznie, a nie tylko formalnie (np. w celu konsumpcji środków unijnych).

Literatura

- BOEKHOLT P., THURIAUX B. (2000): *Overview of Cluster Policies in International Perspective. A Report for the Dutch Ministry of Economic Affairs. Final Report.* Ministry of Economic Affairs.
- BRODZICKI T., SZULTKA S., TAMOWICZ P. (2004): *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski.* Niebieskie Księgi 2004. Rekomendacje, t. 11, Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- The Concept of Clusters and Cluster Policies and Their Role for Competitiveness and Innovation: Main Statistical Results and Lessons Learned.* (2008), Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- DZIERŻANOWSKI M. (red.) (2012): *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje Grupy roboczej ds. polityki klastrowej (projekt, wersja I).* Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- ECOTEC RESEARCH AND CONSULTING LIMITED, GREAT BRITAIN. DEPT. OF TRADE AND INDUSTRY (2004): *A Practical Guide to Cluster Development. A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs.* London, Department of Trade and Industry.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.* (2010), nr KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, Komisja Europejska.
- European Trend Chart on Innovation. Thematic Report. Cluster Policies. Covering period up to March 2003.* (2003), European Commission, Enterprise Directorate-General.
- Fostering Industrial Change: Industrial Policy in an Enlarged Europe.* (2004), Brussels, Commission of the European Communities.
- HEFFNER K., KLEMENS B. (2008a): *Funkcjonowanie inicjatyw klastrowych jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości w regionie.* [w:] S. Korenik i Z. Przybyła (red.): *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Jelenia Góra, Uniwersytet Ekonomiczny. Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki.
- HEFFNER K., KLEMENS B. (2008b): *Powstawanie klastrów — szanse i zagrożenia. Inicjatywy oddolne a inicjatywy odgórne.* [w:] E. Bojar i J.K. Stachowicz (red.): *Sieci proinnowacyjne w zarządzaniu regionem wiedzy*, t. 7, Lublin, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej.
- Implementing the Community Lisbon Programme: Fostering Entrepreneurial Mindsets Through Education and Learning.* (2006), Brussels, Commission of the European Communities.
- Industrial Policy in an Enlarged Europe.* (2002), Brussels, Commission of the European Communities.
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki.* (2006): Departament Rozwoju Gospodarki, Warszawa, Ministerstwo Gospodarki.

- KLEMENS B. (2009): *Współpraca władz samorządowych i przedsiębiorców a tworzenie podstaw inicjatyw klastrowych*. [w:] M. Lisiecki, K. Machowicz i A. Sokół (red.): *Nowoczesna administracja publiczna*, t. 573, Szczecin, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- KLEMENS B. (2010): *Tradycja wytwarzania jako determinanta rozwoju klastrów i inicjatyw klastrowych*. [w:] K. Malik (red.): *Wdrażanie polityki rozwoju regionu. Wybrane programy i projekty*, Opole-Kraków, Wydawnictwo Naukowe „Akapit”.
- LAFFITTE P., THE HIGH LEVEL ADVISORY GROUP ON CLUSTERS (2008): *The European Cluster Memorandum. Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action*. Stockholm.
- LÄMMER-GAMP T., MEIER ZU KÖCKER G., ALSLEV CHRISTENSEN T. (2011): *Klastry i ich indywidualizm Tworzenie wzrostu gospodarczego poprzez polityki klastrowe ukierunkowane na kreowanie doskonałości w zarządzaniu klastrami. Streszczenie raportu i rekomendacje w zakresie polityki*. Tłumaczenie — Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- More Research and Innovation — Investing for Growth and Employment: A Common Approach*. (2005), Brussels, Commission of the European Communities.
- Opinia Komitetu Regionów — Klastry i polityka dotycząca klastrów*. (2008): „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 257/12, s. 76–82.
- PORTER M.E. (2001): *Porter o konkurencji*. A. Ehrlich (tłum.), Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Putting Knowledge into Practice: A Broad-based Innovation Strategy for the EU*. (2006), Brussels, Commission of the European Communities.
- Some Key Issues in Europe's Competitiveness — Towards an Integrated Approach*. (2003), Brussels, Commission of the European Communities.
- W kierunku światowej klasy klastrów w Unii Europejskiej: Wdrażanie szeroko zakrojonej strategii innowacyjnej*. (2008), Bruksela, Komisja Wspólnot Europejskich.
- WARZYBOK B. (2008): *Przykłady zagranicznych instrumentów i kierunków wspierania gron przedsiębiorczości oraz identyfikacja dotychczasowych kierunków wspierania inicjatyw klastrowych*. [w:] M. Stawicki i W. Pander (red.): *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, t. 47, Kraków, Wydawnictwo AT Group.
- Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy*. (2005), Brussels, Commission of the European Communities.