

Tomasz Holecki, Piotr Romaniuk

Uniwersytet Medyczny w Katowicach

ADMINISTRACJA PUBLICZNA WOBEC REGIONALNYCH INICJATYW KLASTROWYCH¹

Wprowadzenie

Wpieranie klastrów stanowi narzędzie pobudzania rozwoju gospodarczego regionów oraz stymulowania konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Jest to niewątpliwie obszar stanowiący dużą rezerwę dla wzrostu gospodarczego również w Polsce². Inicjatywy klastrowe stają się istotnym elementem polityki gospodarczej, łączącym w sobie różnego rodzaju polityki szczegółowe, głównie dlatego, że będąc źródłem innowacji, stanowią zaplecze budowania trwałej przewagi konkurencyjnej. Wpływają także na poprawę efektywności nie tylko podmiotów wchodzących w skład formalnej struktury klastra, ale również zewnętrznego otoczenia organizacji.

Polityka rozwoju oparta na klastrach, stając się elementem polityki gospodarczej, służy również pozytywnemu stymulowaniu współpracy nauki i biznesu. Inicjatywy rozwoju klastrów są najczęściej wdrażane na poziomie regionalnym i stanowią element polityki rozwoju regionalnego. Polityka klastrowa w Polsce, podobnie jak na poziomie Unii Europejskiej, budowana jest na podstawie tzw. podejścia oddolnego (*bottom-up approach*), według którego działania państwa powinny pełnić rolę pomocniczą i koncentrować się na programach wsparcia oraz tworzeniu odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej³. Nie oznacza to podejmowania działań o charakterze subsydiarnym, lecz proaktywnym, angażującym potencjał administracji publicznej nie tylko w pomoc na rzecz rozwoju, ale również bezpośredni udział w przedsięwzięciach jako partner inicjatywy wchodzący we współpracę z nauką i biznesem.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/B/HS4/04181.

² Grycuk A., Klastry jako instrument polityki regionalnej, BAS nr 13/83/2010, s. 4.

³ Maskell P., *The theory of the geographical agglomeration – Minimum requirements and a knowledge-based suggestion*, Dordrecht 2003, s. 3.

Artykuł koncentruje się na interakcji klastrów z administracją publiczną. Prezentuje materiał badawczy w kontekście poszukiwania źródeł wsparcia rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym przy założeniu, że władze publiczne zarówno centralne, jak i samorządowe są jednym z partnerów współpracy, a poziom ich zaangażowania w rozwój inicjatyw klastrowych wpływa na liczbę i siłę nawiązywanych kooperacji.

Dane będące podstawą prezentowanego artykułu pozyskane zostały z ogólnopolskiego badania kwestionariuszowego, z wykorzystaniem techniki ankiety internetowej – CAWI (*Computer-Assisted Web Interview*) wspomaganą telefonicznie poprzez metodę CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*). Próba badawcza mająca charakter celowy obejmowała wszystkie urzędy wojewódzkie i marszałkowskie w kraju.

1. Pojęcie klastrów i ich gospodarcze znaczenie

Najczęściej klastr definiuje się za M.E. Porterem jako „geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących ze sobą, ale również współpracujących”⁴. Struktury klastrowe i klastry są definiowane jako element infrastruktury dla innowacji, który powinien być wspierany przez parki technologiczne i przemysłowe oraz specjalne strefy ekonomiczne.

W polskim ustawodawstwie najwyższego szczebla trudno znaleźć jednoznaczne określenie inicjatyw klastrowych, mimo iż klastr występuje w dokumentach strategicznych jako preferowana forma kooperacji gospodarczej. Pojęcie klastra w dokumentach rządowych traktowane jest najczęściej instrumentalnie, jako jedno z narzędzi osiągnięcia określonych celów polityki innowacyjnej obok parków naukowych, inkubatorów przedsiębiorczości i centrów transferu technologii⁵.

Definicja klastra według Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 roku⁶ określa go jako „przestrzenną i sektorową koncentrację podmiotów działających na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności, oraz co najmniej dziesięciu przedsiębiorców wykonujących działalność gospo-

⁴ M.E. Porter, Porter o konkurencji, PWE, Warszawa 2001, s. 246

⁵ M. Dzierżanowski, Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje grupy roboczej ds. polityki klastrowej, PARP, Warszawa 2012, s. 48.

⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi, Dz.U. z 2006 r., nr 226, poz. 1651.

darczą na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw, konkurujących i współpracujących w tych samych lub pokrewnych branżach oraz powiązanych rozbudowaną siecią relacji o formalnym i nieformalnym charakterze, przy czym co najmniej połowę podmiotów funkcjonujących w ramach klastra stanowią przedsiębiorcy⁷. Kolejnym aktem odnoszącym się do pojęcia inicjatywy klastrowej jest Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 kwietnia 2008 roku w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013⁸, w którym zapisano, że „przez powiązanie kooperacyjne rozumie się zgrupowanie działających w określonym sektorze niezależnych przedsiębiorców, w tym nowo powstałych przedsiębiorców, prowadzących działalność innowacyjną oraz organizacji badawczych i instytucji otoczenia biznesu, które ma na celu stymulowanie działalności innowacyjnej przez promowanie intensywnych kontaktów, korzystanie ze wspólnego zaplecza technologicznego, wymianę wiedzy i doświadczeń, przyczynianie się do transferu technologii, tworzenia sieci powiązań oraz rozpowszechniania informacji wśród przedsiębiorców wchodzących w skład tego zgrupowania”. Podobnie konieczność wspierania i rozwoju klastrów została uwypuklona w rządowym dokumencie strategicznym pod nazwą *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, przyjętym w dniu 4 września 2006 roku, a w którym podkreślono m.in. znaczenie wspierania wspólnych działań przedsiębiorców o charakterze sieciowym, ukierunkowanych na realizację przedsięwzięć innowacyjnych⁹.

W oficjalnych dokumentach Komisji Europejskiej, zamiast pojęcia klastra, stosuje się kategorię o szerszym znaczeniu pod nazwą innowacyjna sieć współpracy, która definiowana jest jako „zorganizowana forma kooperacji, sformalizowane porozumienie pomiędzy firmami, wzmacniana zaufaniem, normami i zasadami współpracy, która stymuluje aktywność innowacyjną firm¹⁰ lub „grupa przedsiębiorstw, powiązanych podmiotów gospodarczych i instytucji, które zlokalizowane są blisko siebie i osiągnęły wielkość wystarczającą do rozwinięcia specjalistycznego doświadczenia, usług, zasobów, dostawców i umiejętności¹¹”, a także definiującą klastry jako skupiska niezależnych przedsię-

⁷ S. Olko, L. Hawrysz, K. Polek-Duraj, Analiza możliwości rozwoju klastrów w województwie opolskim. Wyniki badań panelowych wśród ekspertów, w: *Klastry i inicjatywy klastrowe w województwie opolskim*, red. W. Duczmal, W. Potwora, tom 4, Opole 2011, s. 19-23

⁸ Dz.U. z 2008 r., nr 68, poz. 414.

⁹ www.mg.gov.pl.

¹⁰ *Regional Clusters in Europe*, Observatory of European SMEs 2002, Raport Komisji Europejskiej, Bruksela 2002, No. 3, s. 14.

¹¹ *W kierunku światowej klasy klastrów w Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, COM(2008) 652, Bruksela 2008, s. 37.

biorstw, nowo powstałych firm innowacyjnych, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw oraz organizacji badawczych, które działają w określonym sektorze oraz w określonej przestrzeni terytorialnej. Struktury te mają na celu stymulowanie działalności innowacyjnej przez promowanie intensywnych kontaktów, współdzielenie zaplecza technicznego oraz wymianę wiedzy i doświadczeń w celu przyczyniania się do transferu technologii, tworzenia sieci powiązań oraz rozpowszechniania informacji wewnątrz organizacji¹².

2. Regionalna polityka gospodarcza oparta na inicjatywach klastrowych

Zdaniem T. Brodzickiego, S. Szultki i P. Tarnowicza polityka oparta na klastrach to zespół działań i instrumentów wykorzystywanych przez władze do podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki poprzez stymulowanie rozwoju istniejących bądź tworzenie nowych systemów klastrowych przede wszystkim na szczeblu regionalnym¹³. Politykę klastrową można zdefiniować więc jako szczególne działanie administracji na rzecz wspierania inicjatyw klastrowych, realizowane najczęściej na poziomie krajowym lub regionalnym¹⁴. W tym sensie jest ona elementem budowy systemów innowacyjnych, rozumianych jako fundament zrównoważonego rozwoju. Ma to ścisły związek ze stanowiskiem i praktyką działania zalecaną przez Komisję Europejską, dla której klastry stanowią ośrodki wzrostu unijnej gospodarki oparte na działalności badawczo-rozwojowej¹⁵.

W Polskich regionach wsparciu klastrów służą skorelowane z polityką Wspólnoty regionalne programy operacyjne, realizowane przez poszczególne województwa¹⁶. Ich analiza wskazuje, że na części obszarów realizowane są działania zbieżne z wąsko rozumianą polityką klastrową nakierowaną na wspieranie sformalizowanych klastrów. Część regionów bezpośrednio wskazuje na możliwość wspierania klastrów ze środków strukturalnych i przypisuje tym celom wyodrębnione zadania. Część łączy natomiast działania wspierające klastry z innymi procedurami mającymi na celu rozwijanie przedsiębiorczości, instytu-

¹² S. Olko, L. Hawrysz, K. Polek-Duraj, op. cit., s. 19-23.

¹³ T. Brodzicki et al., Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski, Niebieskie Księgi 2004, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 16.

¹⁴ A. Borowicz et al., Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009, s. 6.

¹⁵ A. Grycuk, op. cit., s. 3

¹⁶ 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, red. W. Pander, M. Stawicki, Warszawa 2008, s. 60.

cji otoczenia biznesu lub sfery nauki. W wypadku jednego województwa nie wspomina się wprost o możliwości wspierania inicjatyw klastrowych i klastrów¹⁷. Szczegóły prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Sposób zdefiniowania wsparcia dla klastrów na poziomie regionalnym

Podejście do inicjatyw klastrowych na poziomie regionalnym		
Osobne działanie na wsparcie klastrów	Działanie uwzględniające wsparcie dla klastrów	Brak działań dedykowanych klastrów
świętokrzyskie wielkopolskie mazowieckie warmińsko-mazurskie	podkarpackie podlaskie lubelskie małopolskie łódzkie dolnośląskie śląskie opolskie lubuskie kujawsko-pomorskie pomorskie	zachodniopomorskie

Źródło: M. Dzierżanowski, Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje grupy roboczej ds. polityki klastrowej, PARP, Warszawa 2012, s. 48

W strategiach krajowych do 2020 roku zakłada się rolę ponadnarodową dla klastrów krajowych, przedsiębiorczą dla klastrów lokalnych, a dla regionalnych badawczo-rozwojową we współpracy firm z uczelniami i instytutami naukowymi w celu przepływu pracowników i wiedzy, wspólnych projektów B+R, współpracy i komunikacji, innowacyjności, transferu technologii oraz komercjalizacji wiedzy¹⁸.

Z punktu widzenia polityki regionu istotne znaczenie mają klastry o dużym wpływie gospodarczym, tzn. generujące znaczący odsetek produkcji sprzedanej, znaczące zatrudnienie i wielkość eksportu województwa¹⁹. Za główny cel polityki opartej na klastrach uznaje się bowiem wzrost konkurencyjności gospodarki regionalnej i narodowej poprzez stymulowanie współpracy między przedsiębiorstwami w kierunku tworzenia innowacyjnych rozwiązań oraz wzmacnianie pozycji już istniejących, a także przekształcenie klastrów w regionalne systemy innowacyjne o efektywnej absorpcji, innowacjach procesowych, produktowych i organizacyjnych²⁰.

¹⁷ M. Dzierżanowski, op. cit., s. 48.

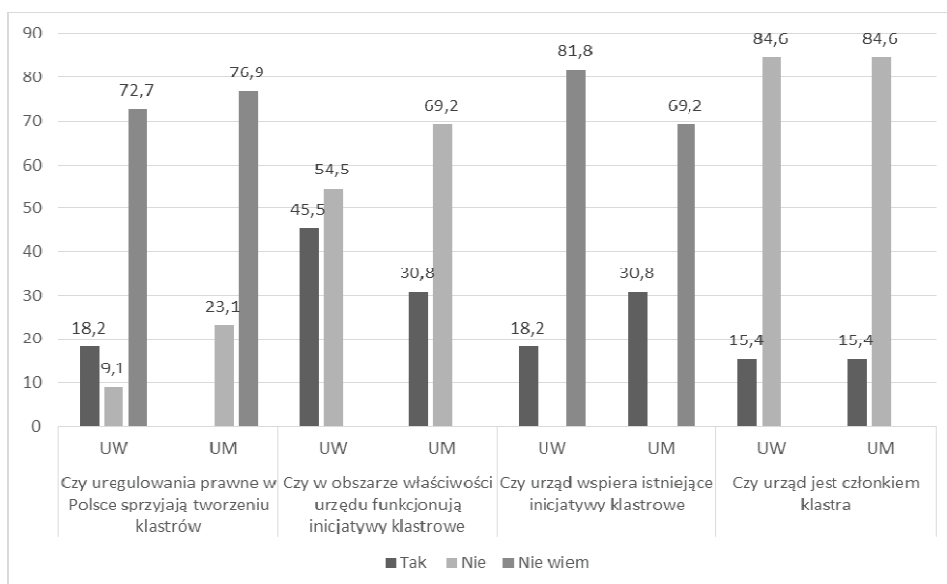
¹⁸ Ibid., s. 21.

¹⁹ M. Koszarek, Inicjatywy klastrowe: skuteczne działanie i strategiczny rozwój, PARP, Warszawa 2011, s. 17.

²⁰ T. Brodzicki, S. Szultka, Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4(110), s. 51.

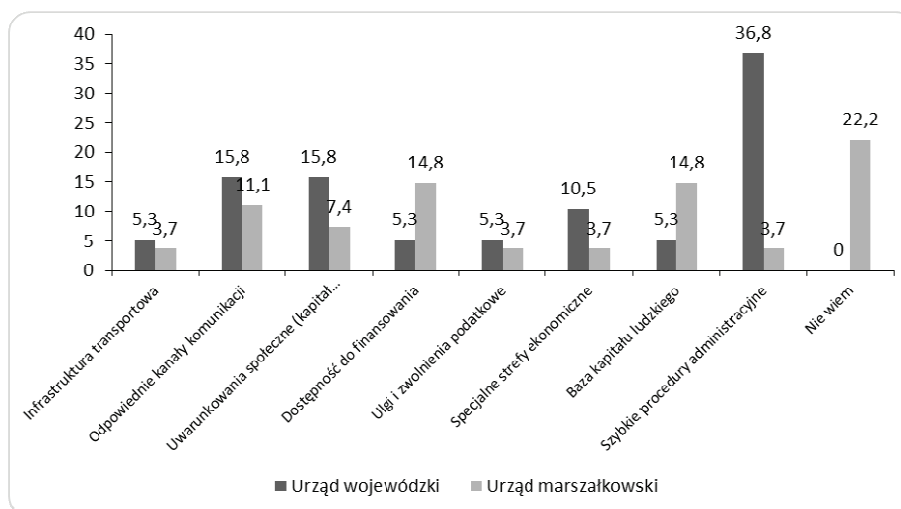
3. Wyniki badań

Zarówno pracownicy urzędów wojewódzkich, jak i marszałkowskich deklarują brak wiedzy na temat przepisów prawa, które należy stosować wobec podmiotów realizujących działania w formie klastra. Luka informacyjna sięga 72,7% dla urzędów wojewódzkich i 76,9% dla urzędów marszałkowskich. Jest to diagnoza fatalnie rokująca dla inicjatyw klastrowych w regionie, które zechcą skorzystać ze wsparcia administracji publicznej w tym zakresie. Fakt istnienia inicjatyw klastrowych na obszarze właściwości urzędu zauważa proporcjonalnie 45,5% i 30,8% pracowników administracji regionalnej, a wsparcie dla konkretnych klastrów zadeklarowano w 18,2% i 30,8% przypadków. Odpowiedzi typu „nie wiem” w wymiarze 81,8% oraz 69,2% należy interpretować jako domniemany brak aktywności. Regionalna administracja publiczna jest członkiem klastra w ok. 15,4% przypadków. Szczegóły prezentuje rys. 1.



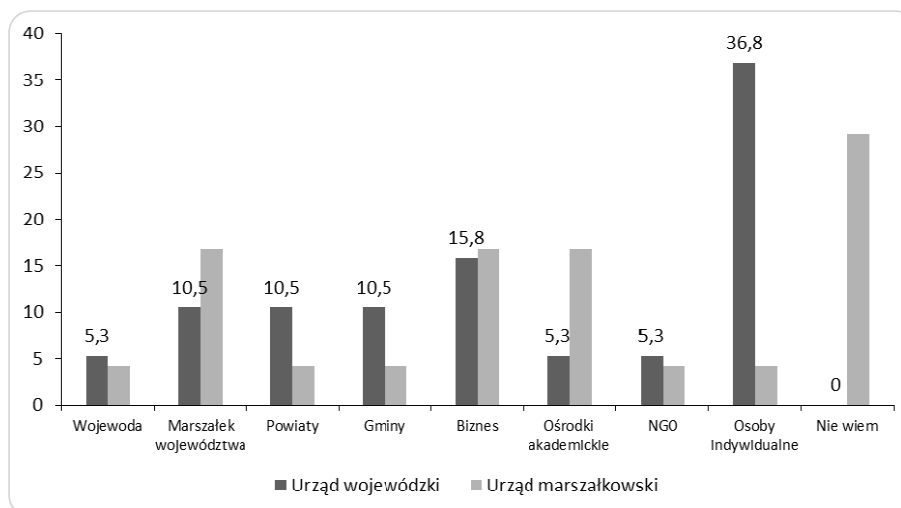
Rys. 1. Wiedza na temat inicjatyw klastrowych w opinii regionalnej administracji publicznej

Zdaniem urzędników regionalnych warunkami sprzyjającymi rozwijaniu na danym obszarze aktywności w formie klastrów są: łatwość dostępu do źródeł finansowania 15,8% i 14,8%, potencjał kapitału ludzkiego 10,5% oraz 14,8%, a także uwarunkowania społeczne 15,8% i 7,4%. Niestety, brak zdania w tej kwestii wyrażono w 36,8% przypadków w urzędach administracji wojewody i 22,2% w urzędach marszałkowskich. Brak znajomości przyczyn wzrostu, rozwoju i upadku inicjatyw klastrowych jest kolejną niekorzystną informacją płynącą z administracji publicznej szczebla regionalnego. Szczegóły prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Czynniki sprzyjające tworzeniu klastrow w opinii regionalnej administracji publicznej

Odpowiedzialność za podjęcie działań sprzyjających powstaniu klastrow na podległym obszarze lokuje się zdaniem urzędników w triadzie współpracy biznesu (15,8% i 16,7%), ośrodków akademickich (5,3% i 16,7%) i regionalnej administracji samorządowej (10,5% i 16,7%). Ze względu na zakres odpowiedzialności administracja marszałka nie uchyla się od nałożonych na nią zadań strategicznych i wyraźnie akcentuje swój zakres obowiązków. Niestety, wysoko plasują się również wskazania defensywne, gdyż wyrobionego zdania w tej kwestii nie miało 36,8% oraz 29,2% urzędników. Szczegóły zawarto na rys. 3.



Rys. 3. Odpowiedzialność za działania inicjacyjne w zakresie powstawania inicjatyw klastrowych w opinii regionalnej administracji publicznej

Podsumowanie

Prowadzenie skutecznej polityki gospodarczej realizowanej z wykorzystaniem inicjatyw klastrowych wymaga, aby administracja publiczna posiadała szeroką wiedzę na temat klastrow jako narzędzi stymulowania wzrostu gospodarczego. W praktyce poziom wiedzy urzędników regionalnych uznać należy za dalece niewystarczający, co stanowi wyraźną negatywną przesłankę dla realizacji działań opartych na inicjatywach klastrowych.

Brak wiedzy przejawia się nie tylko w zakresie specyfiki klastrow i zasad ich funkcjonowania, ale również w zakresie formalnoprawnych możliwości udzielenia im wsparcia. Stwierdzić zatem można, że regionalne programy strategiczne w zakresie dotyczącym klastrow są pozbawione kompetencyjnego wsparcia kadr urzędniczych odpowiadających za ich wdrożenie. W obliczu możliwości wykorzystania, na rozwój inicjatyw klastrowych środków finansowych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej w okresie planowania do 2020 roku uznać należy ten fakt za niepokojący.

Tym samym konieczne wydaje się poszerzenie wiedzy zawodowej kadry urzędniczej wobec inicjatyw klastrowych, jeśli zamierza się skutecznie przeprowadzić stymulację gospodarczą z ich wykorzystaniem.

Literatura

- Borowicz A., Dzierżanowski M., Koszarek M., Rybacka M., Szultka S., Wykorzystanie koncepcji klastrow dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrow w Polsce, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009.
- Brodzicki T., Szultka S., Koncepcja klastrow a konkurencyjność przedsiębiorstw, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4(110).
- Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., Wojnicka E., Polityka wspierania klastrow, Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski, Niebieskie Księgi 2004, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.
- Dz.U. z 2008 r., nr 68, poz. 414.
- Dzierżanowski M., Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje grupy roboczej ds. polityki klastrowej, PARP, Warszawa 2012
- Grycuk A., Klastry jako instrument polityki regionalnej, BAS nr 13/83/2010.
- Koszarek M., Inicjatywy klastrowe: skuteczne działanie i strategiczny rozwój, PARP, Warszawa 2011.
- Maskell P., The theory of the geographical agglomeration – Minimum requirements and a knowledge-based suggestion, Dordrecht 2003.
- Olko S., Hawrysz L., Polek-Duraj K., Analiza możliwości rozwoju klastrow w województwie opolskim. Wyniki badań panelowych wśród ekspertów, w: Klastry i inicjatywy klastrowe w województwie opolskim, red. W. Duczmał, W. Potwora, tom 4, Opole 2011.

- 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, red. W. Pander, M. Stawicki, Warszawa 2008.
- Porter M.E., Porter o konkurencji, PWE, Warszawa 2001.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi, Dz.U. z 2006 r., nr 226, poz. 1651.
- Sölvell O., Lindqvist G., Ketels Ch., Zielona Księga Inicjatyw Klastrowych. Inicjatywy klastrowe w gospodarkach rozwijających się i w fazie transformacji, PARP, Warszawa 2003.
- The Technological Evolution of Industrial Districts, eds. F. Belussi, G. Gottardi, E. Rullani, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 2003.
- W kierunku światowej klasy klastrów w Unii Europejskiej, Komisja Europejska, COM(2008) 652, Bruksela 2008.
- www.mg.gov.pl.
- www.parp.gov.pl.

PUBLIC ADMINISTRATION ON REGIONAL CLUSTER INITIATIVES

Summary

Clusters are a powerful tool to promote regional economic development and stimulate competitiveness and innovation. This is undoubtedly the area constituting a large reserve for economic growth in Poland. The study focuses on the interaction between clusters and the public administration. It presents the way clusters are being perceived by the regional public administration, particularly in terms of the conditions determining the way clusters operate, as well as their knowledge about initiatives existing in particular regions. Data were obtained based on the nationwide survey, using Computer-Assisted Web Interview and Computer Assisted Telephone Interview. The study sample were all regional government administration offices and regional self-governments in Poland.