

Marzena FRANKOWSKA¹
Justyna Maria MYSZAK²

KIERUNKI ROZWOJU POLITYKI KLASTROWEJ W POLSCE W PIERWSZEJ DEKADZIE FUNKCJONOWANIA KLASTRÓW (2003–2013)

Stymulowanie i wsparcie rozwoju klastrów przez instytucje państwowe jest szeroko opisywane w dokumentach strategicznych zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym. Z tego względu zaskakujące okazują się wyniki badań literatury przedmiotu, które ukazują stosunkowo powierzchowne i ograniczone podejście do tej tematyki. Być może powodem zaistniałej sytuacji jest rozproszenie danych na temat klastrów i polityki klastrowej, czy też stosunkowo nowa problematyka związana z przynależnością do struktur UE. W Polsce klastry nie są nowym zjawiskiem, a działania realizowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości szczególnie w latach 2011–2013 przyczyniły się do rozkwitu klasteringu, stąd znaczenia nabiera pytanie o zakres i kształt realizowanej polityki klastrowej. W pierwszej części artykułu zidentyfikowano i przeanalizowano wszystkie dokumenty strategiczne o charakterze średnioterminowym, kształtujące bezpośrednio lub pośrednio politykę klastrową w Polsce w perspektywie dwóch (z trzech) okresów badawczych, to jest w okresie przedakcesyjnym do 2006 roku oraz w latach 2007–2013. W opracowaniu wykorzystano metodę faktograficzną, która bazując na wtórnych źródłach informacji umożliwiła w sposób chronologiczny i syntetyczny przedstawienie problematyki zarządzania rozwojem klastrów w Polsce od momentu jej zainicjowania. W drugiej części artykułu analizę dokumentów strategicznych uzupełniono o wskazanie podmiotów publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie polityki klastrowej oraz przedstawiono przykłady działań z zakresu wsparcia pośredniego realizowanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na rzecz rozwoju klastrów w Polsce w badanym okresie.

Słowa kluczowe: klastry, polityka klastrowa, dokumenty strategiczne, władze publiczne.

1. WPROWADZENIE

Pierwsza dekada funkcjonowania klastrów w Polsce odegrała kluczową rolę. Po pierwsze – w 2003 roku zostały utworzone dwa pierwsze (obecnie najstarsze) klastry: Dolina

¹ Dr Marzena Frankowska, Katedra Logistyki, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński, autor korespondencyjny; e-mail: marzena.frankowska@wzieu.pl.

Marzena Frankowska, PhD, Department of Logistics, Faculty of Management and Economics of Services, University of Szczecin, corresponding author; e-mail: marzena.frankowska@wzieu.pl.

² Mgr inż. Justyna Maria Myszak, Katedra Logistyki, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński; e-mail: justyna.myszak@wzieu.pl.

Justyna Maria Myszak, MSc, Eng., Department of Logistics, Faculty of Management and Economics of Services, University of Szczecin; e-mail: justyna.myszak@wzieu.pl.

Lotnicza (woj. podkarpackie) oraz Klaster Kotelarski (woj. wielkopolskie)³. Po drugie – był to czas rozpoznawania idei klasteringu, określania jej wizji i celów. I wreszcie po trzecie – pierwsza dekada to także okres precyzowania podstawowych działań mających na celu wsparcie rozwoju klastrów, których rozkwit bezpośrednio związany był i nadal jest nie tylko ze wzrostem gospodarczym określonych regionów, ale również branż, w których klustry działają.

Analiza doświadczeń światowych w tworzeniu i rozwoju klastrów, a także popularyzacja klasteringu, spowodowały konieczność formowania polityki klastrowej również w Polsce. Należy przy tym zaznaczyć, że pomimo rozpropagowania idei klastrów, wciąż nie wypracowano dokumentu ściśle dedykowanego polityce klastrowej. Co więcej, zapisy kształtujące politykę klastrową w Polsce są rozproszone w wielu dokumentach, co zdecydowanie utrudnia jej realizację poprzez przygotowanie spójnych dokumentów wykonawczych, a następnie instrumentów wsparcia. Dotyczy to również utrudnień w możliwościach jej oceny. Ponadto badania literaturowe dowodzą na brak opracowania dotyczącego zintegrowanego podejścia w przedmiotowej tematyce. Stąd pierwszym celem przeprowadzonych badań jest identyfikacja wszystkich dokumentów strategicznych o charakterze średnioterminowym, regulujących bezpośrednio lub pośrednio politykę klastrową w Polsce, określenie przewidzianych wyżej wymienionymi dokumentami działań w odniesieniu do klastrów oraz ich uporządkowanie w układzie chronologicznym od momentu jej zainicjowania. Ponadto, opracowanie zostanie uzupełnione o wskazanie podmiotów publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie polityki klastrowej, jak również zaprezentowane zostaną działania wsparcia pośredniego realizowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w badanym okresie.

Realizacja wyznaczonego celu i zakresu tematycznego jest istotna, gdyż do tej pory nie dokonano podobnego zestawienia, a obecna wiedza na temat polityki klastrowej prezentowana w opracowaniach badawczych, ma charakter powierzchowny i rozproszony. Zostanie zatem wypełniona luka badawcza w odniesieniu do identyfikacji kierunków rozwoju polityki klastrowej w pierwszej dekadzie jej kształtowania.

2. ISTOTA KLASTRÓW I POLITYKI KLASTROWEJ

W latach 90. ubiegłego wieku pojęcie klastra zostało spopularyzowane przez M.E. Portera, który na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych zdefiniował klaster jako „lokalne skupisko aktorów reprezentujących sektor naukowy, sektor przedsiębiorstw oraz władze publiczne, które dzięki ścisłej współpracy, skoncentrowanej na wspólnym celu, mogą szybciej i efektywniej tworzyć obdarzone ogromnym potencjałem innowacje w ramach łańcucha wartości, co przekładała się na wzrost ich konkurencyjności”⁴. Warto w tym miejscu poczynić pewną dygresję, iż zaprezentowana definicja stanowi niezwykle szerokie ujęcie, w której nie uwzględniono „wspólnego mianownika” tj. chociażby rodzaju wspól-

³ G. Buczyńska, D. Frączek, P. Kryjom, *Raport z inwentaryzacji klastrów w Polsce 2015*, Warszawa 2016, s. 15.

⁴ G.M. zu Kocker, L. Garnatz, *Klustry jako instrumenty inicjujące prace badawczo-rozwojowe między Niemcami a Koreą*, wyd. I, Warszawa 2012, s. 18.

pracujących podmiotów, które wchodzą w skład klastra⁵. Przykładowo mogą to być podmioty, których działalność gospodarcza oparta jest na pokrewnej specjalizacji (układ konkurencyjny) bądź też firmy reprezentujące zupełnie różne sektory, których kooperacja oparta jest na wzajemnych wartościach, korelacji i zaufaniu, tj. działających w ramach łańcucha wartości (układ funkcjonalny). Należy również pamiętać, że organizacje działające w klastrze na co dzień są niezależne, co oznacza, że konkurują między sobą, współpracując jednocześnie w niektórych obszarach. Tego typu zachowania wbrew pozorom prowadzą do zwiększenia potencjału poszczególnych firm działających w ramach danego skupiska, gdyż sprzyjają transferowi heterogenicznej wiedzy, innowacji, a także optymalizacji wykorzystania dostępnych zasobów wewnętrznych⁶. Zgodnie z Raportem PARP z Inwentaryzacji klastrów, w Polsce funkcjonują 134 klastry⁷. Struktury klastrowe występują praktycznie we wszystkich sektorach gospodarki, zarówno w usługach i w przemyśle, w tym w sektorach wysokich technologii, jak i w tradycyjnych.



Rys. 1 Polityka klastrowa w ujęciu szerokim i wąskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje Grupy roboczej ds. polityki klastrowej*, red. M. Dzierżanowski, wyd. I, Warszawa 2012, s. 16.

⁵ Szerzej na temat klasyfikacji klastrów w: M. Baran, *Klasyfikacje klastrów i inicjatyw klastrowych. Wnioski dla systemu wspierania struktur klastrowych w Polsce* [w:] *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, red. M. Stawicki, W. Pander, SGGW, Prace Naukowe nr 47, Warszawa 2008, s. 41–51.

⁶ *Kierunki i założenia polityki klastrowej...*, s. 15.

⁷ Stan na początek października 2015 roku – G. Buczyńska, D. Frączek, P. Kryjom, *Raport z inwentaryzacji...*, s. 16.

O rozwoju klastra w dużej mierze decyduje jakość otoczenia oraz możliwość skorzystania z wyspecjalizowanych zasobów zewnętrznych takich jak inkubatory, parki naukowo-technologiczne, specjalne strefy ekonomiczne czy chociażby działania podejmowane (bądź też nie) przez władze centralne, które powinny uwzględniać horyzontalne potrzeby organizacji działających w klastrze⁸. Z tego też względu wspieranie klastrów stało się ważnym elementem polityki innowacyjnej, której celem jest między innymi podnoszenie konkurencyjności gospodarki przez stymulowanie rozwoju istniejących klastrów oraz powstawanie nowych⁹.

Analiza rozwiązań stosowanych w wielu państwach w zakresie polityki klastrowej pozwoliła na zdefiniowanie jej w sposób ramowy w ujęciu szerokim i wąskim, co prezentuje rys. 1. Polityka klastrowa traktowana w sposób ogólny rozumiana jest jako „szczególne działanie administracji na rzecz wspierania klastrów, która może przybierać różne formy i dążyć do różnych celów”¹⁰. Z drugiej strony polityka klastrowa może być określana jako działanie rządowe mające na celu wsparcie klastrów, poprzez wyrażenie skoncentrowanej strategii, określenie priorytetów politycznych oraz przyznanie finansowania, aby promować innowacje, rozwój regionalny oraz inne cele polityczne¹¹. Należy jednak przy tym pamiętać, jak podkreśla B. Bembenek¹², że założenia polityki klastrowej „musi stawiać sobie cele realistyczne, zarówno pod względem merytorycznym, jak i czasowym, przy czym cele te powinny uwzględniać rzeczywiste potrzeby interesariuszy zaangażowanych w rozwój klastrów, być jasno określone w drodze konsultacji społecznych i być oparte na konstruktywnym konsensusie”. Ponadto „polityka ta powinna cechować się z jednej strony horyzontalnością, kompleksowością rozwiązań na wysokich szczeblach: agregacji (subnarodowym, narodowym), a z drugiej strony decentralizacją szczegółowych rozwiązań dostosowanych do specyfiki danego klastra”¹³. Taki szeroki zakres oddziaływania wiąże się z koniecznością opracowania modeli polityki klastrowej, które uwzględniają jej złożoność oraz zdolność oddziaływania na konkurencyjność gospodarki¹⁴.

3. POLITYKA KLASTROWA W POLSCE W LATACH 2003–2013

Pierwszą wzmiankę na temat klastrów można odnaleźć w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006, Priorytet 2. „Wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na Jednolitym Rynku

⁸ *Kierunki i założenia polityki klastrowej...*, s. 15.

⁹ *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce*, Departament Rozwoju Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 15.

¹⁰ *Inicjatywy klastrowe: skuteczne działanie i strategiczny rozwój*, red. M. Koszarek, Warszawa 2011, s. 153.

¹¹ *The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: main statistical results and lessons learned*, Commission Staff Working Document SEC (2008) 2637, Brussels, Belgium: EC, s. 10.

¹² B. Bembenek, *Antecedencje i implikacje polskiej polityki klastrowej w kontekście wyzwań rozwoju klastrów*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2016, nr 2(18), s. 92.

¹³ T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4 (110), s. 6.

¹⁴ M. Frankowska, J.M. Myszak, M. Jedliński, *Cluster policy report. V4 cluster policies and their influence on the viability of cluster organisations. Cluster policy in Poland*, Visegrad Fund, December 2016, s. 6-9.

Europejskim”. W ramach priorytetu realizowane było Działanie 1. „Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej MŚP”¹⁵. Celem działania była poprawa oferty produktowej i technologicznej małych i średnich przedsiębiorstw. Wsparcie objęło granty na projekty inwestycyjne przedsiębiorstw działających lub podejmujących działalność, między innymi, w sieciach kooperacyjnych i klastrach. Granty miały finansować wdrożenie i komercjalizację technologii i produktów innowacyjnych, unowocześnienia i rozbudowy istniejących przedsiębiorstw, zakupu wyników prac badawczo-rozwojowych i/lub praw własności przemysłowej, zastosowania i wykorzystania rozwiązań e-biznesu, dostosowań do prowadzenia produkcji wyrobów spełniających wymagania dyrektyw Unii Europejskiej (UE), zwłaszcza norm zharmonizowanych oraz do uzyskania certyfikatów. Konkludując, w okresie przedakcesyjnym polityka klastrowa obejmowała wyłącznie powiązania kooperacyjne sektora MŚP w klastrach, w zakresie zwiększania ich konkurencyjności produktowej i technologicznej.

W pierwszej perspektywie programowania finansowego UE, to jest w latach 2007–2013, zostały opracowane dwa dokumenty strategiczne określające politykę klastrową: Narodowy Plan Rozwoju oraz Narodowa Strategia Spójności, a także dokument określający kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki w badanym okresie.

3.1. Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013 (NPR)

NPR został opracowany na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁶. W dokumencie tym, odniesienia do klastrów występują w dwóch niezależnych miejscach. Po pierwsze – w ramach priorytetu: „Przedsiębiorczość i innowacyjność”, określono Kierunek działań 1. „Tworzenie przyjaznego otoczenia działania przedsiębiorstw”, który był realizowany poprzez¹⁷: wspieranie współpracy przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu w zakresie tworzenia grup producenckich, kooperacyjnych, dystrybucyjnych, kapitałowych, związków przedsiębiorstw i podmiotów samorządowych, m.in. poprzez tworzenie struktur sieciowych – klastrów. Zaplanowano udzielanie pomocy we wdrażaniu wspólnych przedsięwzięć z jednostkami naukowo-badawczymi i instytucjami odpowiedzialnymi za rozwój regionalny. Po drugie – w zakresie Programu operacyjnego „Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne”, a w tym Priorytetu operacyjnego 1. „Wzmocnienie potencjału nauki dla budowy GOW”¹⁸ określono działania, których celem była poprawa efektywności wykorzystania środków finansowych i poziomu jakościowego kadry naukowej oraz zapewnienie wyposażenia laboratoryjnego jednostek naukowych dla realizacji priorytetowych zadań wynikających z polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, wspierających budowę gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Realizacja tych działań została oparta na integracji i konsolidacji zespołów badawczych w kierunku wspierania rozwoju klastrów badawczo-technologicznych wokół silnych centrów naukowych, technologicznych i edukacyjnych. Działania realizowane w ramach tego priorytetu służyć miały wzmocnieniu potencjału badawczego oraz zwiększeniu konkurencyjności polskich badań naukowych i prac rozwojowych.

¹⁵ Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004–2006, Warszawa 2003, s. 95.

¹⁶ Dz.U. nr 116, poz. 1206 oraz Dz.U. z 2005 r., nr 90, poz. 759 (dalej jako: ustawa o Narodowym Planie Rozwoju).

¹⁷ Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2007–2013, Warszawa 2005, s. 44.

¹⁸ *Ibidem*, s. 136; GOW – gospodarka oparta na wiedzy.

3.2. „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”

W celu wsparcia realizacji ambitnych celów NPR Departament Rozwoju Gospodarki w Ministerstwie Gospodarki w dniu 27 kwietnia 2006 roku opublikował dokument „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”. W dokumencie tym zawarto ocenę stanu innowacyjności polskiej gospodarki oraz rekomendację kierunków działań, których wdrożenie umożliwi stworzenie w polskich realiach gospodarki opartej na wiedzy, w której siłą przedsiębiorców na konkurencyjnych rynkach będzie ich wysoka innowacyjność. „Kierunki” stanowią jednocześnie kontynuację szeregu podjętych wcześniej działań i inicjatyw rządu, ale przede wszystkim odpowiadają na potrzebę włączenia Polski w budowanie globalnej gospodarki opartej na wiedzy (GOW)¹⁹.

W dokumencie określono pięć strategicznych kierunków działań na lata 2007–2013 w podziale na poszczególne obszary²⁰. W odniesieniu do klastrów istotne zapisy znalazły się w Strategicznym kierunku 5. „Infrastruktura dla innowacji”, którego celem była poprawa warunków funkcjonowania innowacyjnych przedsiębiorstw²¹. Zauważono tu, że polskie przedsiębiorstwa, w szczególności MSP, mają trudności we wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych. Bariera ta nie tylko jest związana z wysokimi kosztami wprowadzenia wdrożenia innowacji. Zidentyfikowano duże zapotrzebowanie przedsiębiorców na specjalistyczne usługi doradcze i szkoleniowe z zakresu transferu technologii oraz procesu wdrażania innowacji. Ponadto stwierdzono, że przedsiębiorcy nie wykorzystują przewagi konkurencyjnej wynikającej ze współpracy z innymi przedsiębiorstwami lub jednostkami naukowymi. Stąd, w Obszarze 2. „Wspieranie wspólnych działań przedsiębiorców o charakterze sieciowym, ukierunkowanych na realizację przedsięwzięć innowacyjnych” wskazano, że działania powinny koncentrować się m.in. na następujących obszarach²²:

- zwiększenie świadomości przedsiębiorców dotyczących korzyści płynących ze współpracy z jednostkami naukowymi oraz innymi przedsiębiorstwami;
- zapewnianie warunków do współpracy sieciowej;
- wsparcie rozwoju klastrów przemysłowych.

Inicjowanie opracowanych zaleceń nastąpiło w zakresie wdrażania programów operacyjnych realizowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013, a szczególnie w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki oraz w szesnastu Regionalnych Programach Operacyjnych.

3.3. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (NSRO) – Narodowa Strategia Spójności

Kolejnym dokumentem strategicznym przygotowanym na podstawie wytycznych UE tj. określających główne cele polityki spójności oraz uwzględniających uwarunkowania społeczno-gospodarcze Polski, są Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 (NSRO), wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. NSRO opracowane zostały w maju 2007 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i zwyczajowo są zwane Narodową Strategią Spójności. Dokument określa kierunki wsparcia ze środków finansowych

¹⁹ *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, Departament Rozwoju Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006, s. 6–7.

²⁰ *Ibidem*, s. 36.

²¹ *Ibidem*, s. 49–50.

²² *Ibidem*, s. 50.

dostępnych z budżetu UE w okresie 7 najbliższych lat w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności. NSRO jest instrumentem odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych, uwzględniając jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 (SRK) oraz Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 (KPR), odpowiadającego na wyzwania zawarte w strategii lizbońskiej.

Wśród celów polityki spójności w Polsce wspierającej wzrost gospodarczy i zatrudnienie, na uwagę zasługuje Cel 4. NSRO „Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług”, Działanie 5.4.4. „Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług”²³.

Realizowane na poziomie regionalnym działania służące wsparciu przedsięwzięć nastawionych na rozwój innowacyjności skoncentrowane miały być na wzmocnieniu potencjału inwestycyjnego małych i średnich przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw. Poza pomocą inwestycyjną, doradczą i szkoleniową dla przedsiębiorstw, zaplanowano promowanie współpracy między firmami na szczeblu regionalnym (wsparcie tworzenia i rozwoju powiązań kooperacyjnych przedsiębiorców, w tym klastrów o zasięgu regionalnym)²⁴. Ponadto, określono konieczność wzmocnienia instytucji prowadzących działania na rzecz powstawania nowych innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych, w tym wysoko innowacyjnych przez rozwijanie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami, budowę klastrów wokół dużych przedsiębiorstw, sieci technologicznych z instytucjami naukowymi oraz łańcuchów produkcyjnych MŚP i dużych przedsiębiorstw²⁵.

4. PODMIOTY WSPIERAJĄCE POLITYKĘ KLASTROWĄ W POLSCE

W pierwszej dekadzie rozwoju klastrów w Polsce głównymi podmiotami kształtującymi politykę klastrową były Ministerstwo Gospodarki oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Warto wskazać również Parlamentarny Zespół ds. Polityki Klastrowej.

Ministerstwo Rozwoju (wcześniej Ministerstwo Gospodarki) wyznaczało główne kierunki polityki klastrowej w Polsce. Podejmowane działania miały na celu m.in. realizację strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, zarządzanie systemem wdrażania Funduszy Europejskich²⁶ oraz przyspieszenie wzrostu i zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki, w tym poprzez wspieranie rozwoju gospodarczego opartego na specjalizacjach regionalnych i lokalnych, w szczególności w ramach inicjatyw klastrowych. W tamtym okresie działania realizowane przez ministerstwo przede wszystkim skupiały się na: ułatwieniu przedsiębiorstwom dostępu do kapitału, zachęceniu do tworzenia sieci i przedsiębiorczości, organizacyjnym i finansowym wzmocnieniu środowiska biznesowego, a także wypełnieniu luki informacyjnej poprzez upowszechnienie analiz konkurencyjności sektora prywatnego.

²³ *Ibidem*, s. 61.

²⁴ *Ibidem*, s. 63.

²⁵ *Ibidem*, s. 64.

²⁶ <https://mr.bip.gov.pl/podstawowe-dane-o-resorcie/o-ministerstwie-rozwoju.html> (dostęp 19.02. 2018 r.).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, jako agencja rządowa podporządkowana ministrowi rozwoju, została powołana do życia na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości²⁷. PARP należy do pionierów zarówno w obszarze transferu wiedzy i upowszechniania idei klasteringu w Polsce, jak i udzielania bezpośredniego wsparcia na rzecz rozwoju klastrów już od 2005 roku²⁸. Ponadto, aby wesprzeć przedsiębiorców, PARP wykorzystuje środki z budżetu państwa i funduszy europejskich oraz aktywnie uczestniczy w tworzeniu i wdrażaniu polityki klastrowej w Polsce. Do istotnych działań realizowanych w ramach PARP w badanym okresie zaliczyć należy m.in.²⁹:

- propagowanie idei klasteringu i jego profesjonalizacja;
- współudział w powołaniu i koordynowaniu prac Grupy roboczej ds. polityki klastrowej (2011–2012);
- współtworzenie dokumentu „Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku”, który stał się podstawą do projektowania polityki klastrowej (Program Rozwoju Przedsiębiorstw) w kolejnych okresach programowania UE;
- utrzymanie i rozwój Portalu Innowacji, który stał się platformą wymiany wiedzy dla klastrów (m.in. Mapa Klastra, biuletyny informacyjne itp.);
- dystrybucja wsparcia bezpośredniego na rzecz inicjatyw klastrowych (m.in. Działanie 5.1. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka).

Z kolei, Parlamentarny Zespół ds. Polityki Klastrowej utworzony i działający w pierwszej dekadzie funkcjonowania klastrów, skupiał łącznie 10 posłów i senatorów, którzy stanowili niepolityczną grupę, zainteresowaną problematyką tworzenia i funkcjonowania klastrów. Nadrzędnym celem grupy (podkreślonym także w jej regulaminie) było zatem „wspieranie i propagowanie działalności klastrów jako elastycznej formy współpracy między trzema kategoriami podmiotów: jednostkami naukowo-badawczymi, przedsiębiorstwami oraz władzami publicznymi”³⁰. Zespół był odpowiedzialny m.in. za organizowanie Kongresu Polskich Klastrów w Parlamencie oraz współpracę z ekspertami, organizacjami, mediami i środowiskami opiniotwórczymi³¹.

5. PRZYKŁAD WSPARCIA POŚREDNIEGO REALIZOWANEGO PRZEZ PARP NA RZECZ ROZWOJU KLASTRÓW W POLSCE

Dokonując charakterystyki zarządzania rozwojem klastrów w Polsce w pierwszej dekadzie ich funkcjonowania warto zwrócić uwagę na narzędzia wsparcia pośredniego stosowane przez ówczesne podmioty odpowiedzialne za kształtowanie polityki klastrowej. Przykładem takiego wsparcia są projekty systemowe w ramach Działania 2.1. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki, Priorytet II Programu Kapitał Ludzki, który był realizowany przez PARP w okresie od 2009 roku do 2013 roku.

²⁷ Dz.U. z 2000 r., nr 109, poz. 1158.

²⁸ http://www.pi.gov.pl/klastry/chapter_95880.asp (dostęp 19.02.2018 r.).

²⁹ http://www.pi.gov.pl/klastry/chapter_95880.asp (dostęp 19.02.2018 r.); http://www.pi.gov.pl/eng/chapter_86522.asp, (dostęp 19.02.2018 r.).

³⁰ Parlamentarny Zespół ds. Polityki Klastrowej, Regulamin Zespołu, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=Zespol&Zesp=213> (dostęp 23.02.2018 r.).

³¹ *Ibidem*.

Znaczenie wsparcia pośredniego w rozwój klastrów wpisuje się indywidualne sytuacje rozwoju klasteringu w poszczególnych państwach. Niektóre wyniki badań sugerują, iż uczestnicy klastrów, którzy korzystają z programów wsparcia (zwłaszcza pośredniego) znacznie rozszerzają sieć współpracy w ramach potrójnej helisy, tj. przemysł – nauka – władze publiczne³². Należy zaznaczyć, że Polska w pierwszej dekadzie XXI wieku znajdowała się w złożonej sytuacji. Z jednej strony była szóstą pod względem wielkości gospodarką w Europie i dwudziestą na świecie (2011 r.). Co więcej, w latach 2007–2010 średnie tempo wzrostu PKB wyniosło 4,3%, podczas gdy w innych krajach UE było bliskie zeru. Równocześnie, przeprowadzone w tamtym okresie czasu wyniki badań wskazały, że tendencja do współpracy polskich przedsiębiorstw jest niewielka. W tamtych specyficznych dla Polski warunkach, szczególną rolę odgrywały szeroko zdefiniowane miękkie bariery współpracy, zarówno między firmami, jak i we współdziałaniu między podmiotami gospodarczymi i przedstawicielami instytucji badawczo-rozwojowych. Wynikało to ze stosunkowo krótkiego okresu rozwoju sektora prywatnego i silnej konkurencji na rynku lokalnym. Taka sytuacja miała także wyraźne podłoże psychologiczne. Jako przyczynę wymieniało się również brak zaufania między partnerami biznesowymi, a także dominację kultury drapieżnej konkurencji, która nie dostrzegała możliwości współpracy w zakresie wspólnego rozwoju i poprawy pozycji konkurencyjnej jednostek. W 2007 r. relacja wzajemnego zaufania uczestników rynku w Polsce kształtowała się na poziomie 11,5%, co było jednym z najniższych wyników w Europie. Świadectwem tego stanu rzeczy było bardzo ograniczone zaangażowanie biznesu w stowarzyszenia, społeczności lub organizacje pracodawców, zarówno na poziomie sektorowym, jak i regionalnym³³.

A zatem wyeliminowanie lub przynajmniej częściowe zmniejszenie negatywnego wpływu miękkich barier na proces współpracy w gospodarce i nauce, uznano za jeden z kluczowych obszarów działań podejmowanych w ramach inicjatyw klastrowych. Władze publiczne i podmioty instytucjonalne, takie jak PARP, które rozumiały znaczenie klastrów dla konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, dostrzegły potrzebę zwiększenia świadomości przedsiębiorców na temat korzyści płynących ze współpracy z instytucjami badawczymi i innymi przedsiębiorstwami. W związku z tym podjęto szeroko zakrojone działania w celu zwiększenia świadomości na temat klastrów, ich identyfikacji i oferowania ukierunkowanego wsparcia.

I tak, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 2.1.3 „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”, PARP realizowała projekty dotyczące podnoszenia kwalifikacji pracodawców i pracowników w celu dostosowania funkcjonowania przedsiębiorstw do nowoczesnej gospodarki. Niektóre z nich poświęcono rozwojowi klastrów. Tak więc istniały projekty systemowe realizowane w ramach wyżej wymienionego działania, w których PARP była bezpośrednim beneficjentem, a członkowie klastra i koordynatorzy byli beneficjentami końcowymi. Podstawowe informacje na temat realizowanych projektów zamieszczono w tabeli 1.

³² J. Nishimura, H. Okamuro, *Subsidy and networking: The effects of direct and indirect support programs of the cluster policy*, „Research Policy”, Vol. 40, Issue 5, June 2011, s. 714.

³³ *Kierunki i polityka rozwoju klastrów...*, s. 10–11.

Tabela 1. Wybrane projekty systemowe wspierające rozwój klasteringu przyjęte w ramach Poddziałania 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”

Lp.	Tytuł projektu	Cel projektu	Numer projektu przeznaczone środki
1	Rozwój zasobów ludzkich poprzez promowanie wiedzy, transfer i upowszechnianie innowacji	Projekt promocyjny i informacyjny. Jego celem było wzmocnienie polskich klastrów, poprawa ich konkurencyjności i innowacyjności przez rozwój kapitału ludzkiego i zwiększenie efektywności tworzenia polityki klastrowej.	Nr projektu: POKL.02.01.03-00-016/09 wartość projektu: 38 685 000,00 zł, w tym działania związane z klastrami ok. 5 158 000 zł data podpisania umowy: 23.06.2009 r.
2	Powiązania kooperacyjne polskich przedsiębiorstw	Projekt szkoleniowy. Jego celem było dostarczenie wiedzy i poszerzenie doświadczeń w zakresie tworzenia klastrów i inicjatyw klastrowych, a także opracowanie wizji współpracy.	Nr projektu: POKL.02.01.03-00-018/09 wartość projektu: 12 191 198,29 zł, data podpisania umowy: 07.07.2009 r.
3	Upowszechnianie i promowanie innowacyjności	Jego celem była współpraca z instytucjami i organizacjami działającymi w obszarze innowacyjności (działalność proinnowacyjna) w Polsce, w tym z parkami technologicznymi i inkubatorami, centrami transferu technologii i klastrami.	Nr projektu: POKL.02.01.03-00-010/08 wartość projektu: 2 261 397,62 zł, w tym działania związane z klastrami 134 000 zł, data podpisania umowy: 01.08.2008 r.
4	Portal Innowacji jako platforma informacyjna na rzecz rozwoju innowacji	Realizacja projektu poprzez udostępnienie platformy informacyjnej na temat innowacji przysłużyła się do podniesienia świadomości i wiedzy w zakresie przedsiębiorczości i innowacyjności, wykreowania postaw przedsiębiorczych i proinnowacyjnych oraz wypromowaniu polskich nowatorskich rozwiązań w kraju i poza jego granicami.	Nr projektu: POKL.02.01.03-00-011/08 wartość projektu: 242 820,72 zł, data podpisania umowy: 01.08.2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.kapitalludzki.gov.pl/podpisane-umowy/priorytet-ii/dzialanie-21/poddzialanie-213/>, (dostęp 25.02.2018 r.) oraz <http://www.kapitalludzki.gov.pl/aktualnosci/art171.html?sbl=highcontrast>, (dostęp 25.02.2018 r.).

W ramach wymienionych projektów podjęto liczne działania pod wspólną nazwą „Polskie klastry i polityka klastrowa”, do których zaliczyć należy:

- warsztaty i konferencje klastrowe w 16 regionach Polski, które realizowane były w latach 2011–2012. PARP zaprosiła szeroką grupę uczestników, takich jak przedstawiciele władz regionalnych i lokalnych, uczelni wyższych i instytucji badawczo-rozwojowych, klastrów, firm, instytucji wspierających rozwój gospodarczy i przedsiębiorczość, gości zagranicznych (prelegenci, klastry) itp.;

- krajowe i regionalne katalogi klastrów – zawierały prezentację każdego klastra biorącego udział w jednej z 16 konferencji regionalnej. Katalog zawierał ich pochodzenie, profil działalności w kategoriach łańcucha wartości, bazę danych członków klastra oraz zdjęcia podstawowych przedsiębiorstw lub najbardziej innowacyjnych i charakterystycznych produktów;
- doradztwo w zakresie tworzenia klastrów, animowania i zarządzania inicjatywami klastrowymi;
- publikacje książkowe z serii „Polskie klastry i polityka klastrowa”, które obejmowały ponad 15 opracowań, w tym przewodników, raportów, wyników badań itp.;
- wizyty studyjne w krajach UE;
- badanie Benchmarking Klastrów w Polsce, obejmujące analizę porównawczą klastrów w 2010 r. i 2012 r. Głównym celem było zebranie wiedzy na temat aktualnego etapu rozwoju klastrów w Polsce i ich wewnętrznych procesów, w tym m.in. zaprezentowanie najlepszych rozwiązań, przedstawienie zaleceń dla polityki wspierania klastrów, zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym, a także dla innych podmiotów, które wspierają i współpracują z klastrami. W szczególności dotyczyło to instytucji naukowych, ośrodków badawczych, ośrodków innowacji i wspierania przedsiębiorczości;
- utworzenie Portalu Innowacji, który stał się źródłem wiedzy na temat wspierania innowacyjności i transferu technologii. Jedną z jego części zawierała informacje o klastrach, w ramach następujących kategorii: nowości, PARP dla klastrów, benchmarking klastrów, dobre praktyki, klastry i stowarzyszenia klastrów w Polsce i za granicą, polityka klastrowa, biblioteka klastrów (w ostatnim okresie rozszerzono o nowe sekcje: Kluczowe Klastry Krajowe i Standardy Zarządzania Klastrem);
- opracowanie Mapy Klastrów, na podstawie utworzonej bazy danych w postaci platformy informatycznej. Była ona publikowana na Portalu Innowacji (PARP) i umożliwiała prezentację klastrów według podanych kryteriów (mapa została zweryfikowana i zaktualizowana w 2015 roku);
- utworzenie Grupy Roboczej ds. Polityki Klastrowej i opublikowanie jej raportu zatytułowanego „Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje Grupy Roboczej ds. Polityki Klastrowej”³⁴.

Działania wsparcia pośredniego PARP odegrały istotną rolę w zarządzaniu rozwojem klastrów w Polsce, ze względu na ich oddziaływanie na tworzenie oddolnych inicjatyw klastrowych, a także „podstaw” wspomagających rozwój profesjonalnych klastrów. Zrealizowane działania stały się jednym z ważnych narzędzi definiujących i realizujących politykę klastrową.

6. ZAKOŃCZENIE

Działania, jakie zostały zrealizowane w pierwszej dekadzie funkcjonowania klastrów bezdyskusyjnie miały duży wpływ na rozwój klasteringu w Polsce. Dowodem był cho-

³⁴ Szerzej na ten temat: *Kierunki i założenia polityki klastrowej...*, s. 16–49; http://www.klastry.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Polskie_klastry/spotkania/Kierunki_i_zalozenia_polityki_klastrowej_w_Polsce_do_2020_roku.pdf, (dostęp 27.02.2018 r.).

ciażby dynamiczny rozwój uruchamianych inicjatyw klastrowych w badanym okresie. Na przykład w 2009 r. w Polsce założono 45 klastrów, dwa lata później ich liczba wzrosła do 80, natomiast do marca 2012 r. zidentyfikowano aż 212 inicjatyw klastrowych. Warto podkreślić, że nawet w okresie tak dynamicznego wzrostu liczby klastrów, wdrożone działania umożliwiły mapowanie klastrów we wszystkich regionach poprzez szerokie działania pośrednie (PARP) sprzyjające samoistnemu ujawnianiu ich aktywności.

Pierwsza dekada rozwoju klastrów w Polsce to złożony okres obejmujący zarówno czas funkcjonowania przedakcesyjnego, jak również pierwszy okres perspektywy finansowej Unii Europejskiej. Przytoczona charakterystyka tego okresu wskazuje na burzliwy rozwój klasteringu, który wspierany był w ramach dokumentów strategicznych oraz działań wykonawczych bezpośrednich i pośrednich. W artykule pominięto prezentację wsparcia bezpośredniego, które jest stosunkowo dobrze udokumentowane w literaturze przedmiotu i pracach badawczych³⁵. Podjęto natomiast tematykę kształtowania polityki klastrowej identyfikując dokumenty strategiczne, odpowiedzialne podmioty oraz zakres wsparcia pośredniego.

Analiza danych zastanych prowadzi do wniosku, że dokonanie pełnej oceny tego okresu nie jest możliwe. Przyczyną jest brak skoncentrowanego działania w ramach zdefiniowanej polityki klastrowej. Opisywane rozproszenie dotyczy zarówno dokumentów strategicznych, jak i wsparcia bezpośredniego, które rzadko było dedykowane wyłącznie klastrów. A zatem trudno jest ocenić efektywność podejmowanych działań zarówno w aspekcie wydatkowanych środków publicznych, jak i uruchomionego kapitału społecznego. Wnioski stąd płynące powinny przyczyniać się do podjęcia wysiłku w celu opracowania zintegrowanej i spójnej polityki klastrowej, która zapewniłaby nie tylko większą efektywność prowadzonych działań, ale również większą przewidywalność dla organizacji klastrowych.

LITERATURA

1. Baran M., *Klasyfikacje klastrów i inicjatyw klastrowych. Wnioski dla systemu wspierania struktur klastrowych w Polsce* [w:] *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, red. M. Stawicki, W. Pander, SGGW, Prace Naukowe nr 47, Warszawa 2008.
2. Bembenek B., *Antecedencje i implikacje polskiej polityki klastrowej w kontekście wyzwań rozwoju klastrów*, Rynek – Społeczeństwo – Kultura, nr 2(18)/2016.
3. Bembenek B., Frankowska M., Havernikova K., *Cluster policy as a determining factor for development of World Class-Clusters*, Humanities and Social Sciences, Vol. XXI, 23 (4/2016), October–December 2016.
4. Brodzicki, T., Szultka, S., *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4 (110).
5. Buczyńska G., Frączek D., Kryjom P., *Raport z inwentaryzacji klastrów w Polsce 2015*, PARP, Warszawa 2016.
6. GM zu Köcker, Garnatz, L., *Klastry jako instrumenty inicjujące prace badawczo-rozwojowe między Niemcami a Koreą*, PARP, wyd. I, Warszawa 2012.
7. *Inicjatywy klastrowe: skuteczne działanie i strategiczny rozwój*, red. M. Koszarek, PARP, Warszawa 2011.

³⁵ M. Frankowska, J.M. Myszak, M. Jedliński, *Cluster policy report...*, s. 23.

8. *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje Grupy roboczej ds. polityki klastrowej*, red. Dzierżanowski M., PARP, wyd. I, Warszawa 2012.
9. *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce*, Departament Rozwoju Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.
10. *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Departament Rozwoju Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.
11. Frankowska M., Myszak J.M., Jedliński M., *Cluster policy report. V4 cluster policies and their influence on the viability of cluster organisations. Cluster policy in Poland*, Visegrad Fund, December 2016.
12. Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004–2006, Warszawa 2003.
13. Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2007–2013, Warszawa 2005.
14. Nishimura J., Okamuro H., *Subsidy and networking: The effects of direct and indirect support programs of the cluster policy*, "Research Policy", Vol. 40, Issue 5, June 2011.
15. *The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: main statistical results and lessons learned*, Commission Staff Working Document SEC (2008) 2637, Brussels, Belgium: EC.

NETOGRAFIA

1. <https://mr.bip.gov.pl/podstawowe-dane-o-resorcie/o-ministerstwie-rozwoju.html> (dostęp 19.02.2018 r.).
2. http://www.pi.gov.pl/klastry/chapter_95880.asp (dostęp 19.02.2018 r.).
3. http://www.pi.gov.pl/klastry/chapter_95880.asp (dostęp 19.02.2018 r.).
4. http://www.pi.gov.pl/eng/chapter_86522.asp (dostęp 19.02.2018 r.).
5. Parlamentarny Zespół ds. Polityki Klastrowe, Regulamin Zespołu, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=Zespol&Zesp=213> (dostęp 23.02.2018 r.).
6. <http://www.kapitalludzki.gov.pl/podpisane-umowy/priorytet-ii/dzialanie-21/poddzialanie-213/> (dostęp 25.02.2018 r.).
7. <http://www.kapitalludzki.gov.pl/aktualnosci/art171.html?sbl=highcontrast> (dostęp 25.02.2018 r.).

CLUSTER DEVELOPMENT MANAGEMENT IN POLAND IN THE FIRST DECADE OF THEIR FUNCTIONING (2003-2013)

Cluster policy plays an important role in the European Union's economic policy. Many European countries perceive cluster policy as a significant tool to influence on the growth of entrepreneurship, innovation and competitiveness of regional and national economies³⁶. In Poland, clusters are not a new phenomenon, and the activities implemented by The Polish Agency for Enterprise Development (PARP) in 2011–2013 contributed to the development of clustering. Despite the popularizations of the idea of clusters, a document strictly dedicated to cluster policy has still not been developed. What is more, records shaping the cluster policy in Poland are dispersed in many strategic documents, which hinders its implementation by

³⁶ B. Bembenek, M. Frankowska, K. Havernikova, *Cluster policy as a determining factor for development of World Class-Clusters*, "Humanities and Social Sciences", Vol. XXI, 23 (4/2016), October-December 2016, s. 37–41.

preparing coherent executive documents, and then support instruments. The goal of the article is identification and analysis of all strategic documents that shape policy cluster in two (from three) perspectives i.e. during the pre-accession period to 2006 and from 2007–2013, which relate to EU financial programming periods. The presented article uses a factual and desk research method, which based on secondary sources of information, provided chronological and synthetic presentation of the theoretical considerations. Moreover, the analysis of strategic documents was supplemented with the indication of the entities responsible for shaping the cluster policy and examples of indirect support of clusters implemented by PARP in Poland in the analyzed period.

Keywords: clusters, cluster policy, public support, strategic documents, public authorities.

DOI: 10.7862/rz.2018.mmr.24

Tekst złożono do redakcji: marzec 2018 r.

Tekst przyjęto do druku: wrzesień 2018 r.