

Czesława Pilarska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Polityka oparta na klastrach w wybranych krajach Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

W większości krajów Unii Europejskiej obserwuje się w ostatnich latach wzrost zainteresowania nowym rodzajem polityki gospodarczej opartej na koncepcji tworzenia i rozwoju klastrów. W dużej mierze jest to efektem realizowanej od 2000 r. strategii lizbońskiej, której zasadniczym celem było uczynienie z Europy najbardziej konkurencyjnego i dynamicznie rozwijającego się, opartego na wiedzy obszaru świata, a za jedno z narzędzi służących do jego realizacji uznano innowacje, wraz z nimi zaś pobudzenie (*mobilizing*) potencjalnych klastrów¹. W 2006 r. Unia Europejska przyjęła ponadto „Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji na lata 2007–2013”, w którym wzmacnianie klastrów w Europie zostało wskazane jako jeden z dziewięciu strategicznych priorytetów skutecznego promowania innowacji².

Klasy, które najczęściej definiuje się jako grupy powiązanych ze sobą przedsiębiorstw i instytucji³, znajdujących się w bliskim geograficznym sąsiedz-

¹ Ch. Ketels, *European Cluster* [w:] *Innovative City and Business Regions*, vol. 3, *Structural Change in Europe*, Bollscheil, Hagbarth Publications, Germany, 2004, s. 1.

² Zob. Decyzja Nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. UE z dnia 9 listopada 2006 r.

³ Do uczestników (*actors*) klastrów można zaliczyć 6 grup podmiotów. Są to: 1) znajdujące się na różnych poziomach łańcucha wartości powiązane ze sobą prywatne firmy zarówno wydobywcze, jak i przetwórcze (*upstream* i *downstream firms*). Mogą to być firmy duże i z sektora

twie, zajmujących się określoną dziedziną, połączonych podobieństwami oraz wzajemnie się uzupełniających⁴, postrzegane są jako źródło wielu korzyści dla współpracujących i jednocześnie rywalizujących (*co-opetition*) wewnątrz klastra przedsiębiorstw, jak też dla krajów, na terenie których są one zlokalizowane. Wśród korzyści dla firm wymienia się na ogół: produkcję bardziej zaawansowanych technologicznie dóbr, dzięki nowym możliwościom, jakie daje firmom wzajemna współpraca, ale też współzawodnictwo, pokonywanie ograniczeń związanych z infrastrukturą czy też sieciami dostaw, niższe koszty transakcyjne (transportu, realizowania zamówień na czas), oszczędności wynikające z prowadzenia działalności w środowisku wzajemnego zaufania, większy dostęp do wyspecjalizowanych zasobów zlokalizowanych w bliskiej odległości (części, maszyn, usług, zatrudnienia), łatwy i szybki dostęp do informacji, większą efektywność dzięki uzupełnianiu się (komplementarności) w czynnościach wykonywanych wewnątrz klastra⁵, niższe koszty marketingowe (wspólna promocja, organizowanie

smallbusinessu. Do grupy tej zalicza się ponadto dotychczasowych konkurentów (*competitors*), dostawców dóbr (np. producentów maszyn oraz ich części), firmy świadczące różnego rodzaju usługi (prawne, konsultingowe, biznesowe), firmy powiązane ze sobą technologicznie. Grupa ta obejmuje także kupujących; 2) instytucje finansowe, łącznie z bankowością tradycyjną, jak również banki komercyjne, *venture capital*, *private equity* oraz „sieć aniołów biznesu”; 3) instytucje sektora publicznego: w tym krajowe ministerstwa przemysłu, gospodarki, rozwoju regionalnego, stosowaną w kraju politykę rozwoju dotyczącą małych i średnich przedsiębiorstw, przedsiębiorczości, klastrów i atrakcyjności inwestycyjnej, politykę państwa w zakresie rozwoju nauki i technologii (innowacje, inkubatory przedsiębiorczości, współpracę pomiędzy środowiskiem naukowym i przemysłem, transfery technologii), agencje rozwoju regionalnego, samorządy, społeczności lokalne; 4) środowisko naukowe (wyższe uczelnie, instytuty badawcze, parki technologiczne); 5) prywatne i publiczno-prywatne organizacje dla współpracy (kancelarie adwokackie, formalne sieci, organizacje działające na rzecz klastrów); 6) różnego rodzaju media zajmujące się problematyką klastrów, kształtujące ich wizerunek oraz pomagające w tworzeniu regionalnej marki – O. Solvell, *Clusters – Balancing Evolutionary and Constructive Forces*, Ivory Tower Publishers, Stockholm 2009, s. 17.

⁴ M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 248. Definicję klastra w ujęciu Portera zaadaptowała do swoich potrzeb Komisja Europejska, która dokonując przeglądu dostępnych definicji, stwierdziła, że większość z nich opiera się na idei bliskiego sąsiedztwa (*proximity*), funkcjonowania sieci (*networking*) oraz specjalizacji (*specialisation*). Według Komisji Europejskiej klastrami są geograficznie zamknięte grupy powiązanych sieciowo niezależnych przedsiębiorstw i kooperujących z nimi instytucji działających w konkretnej dziedzinie, połączonych wspólnymi technologiami i umiejętnościami. Klastry funkcjonują zwykle na określonym geograficznie obszarze, ponieważ ułatwia to znacznie proces komunikowania się pomiędzy uczestnikami klastra, a także stwarza możliwości w zakresie logistycznych i personalnych interakcji; *Final Report of the Expert Group on Enterprise Clusters and Networks*, European Commission Enterprise Directorate-General, Brussels 2003, s. 15. Bogaty przegląd definicji klastrów znajduje się w publikacji M. Goryni i B. Jankowskiej zatytułowanej: *Koncepcja klastrów jako sposób regulacji zachowań podmiotów gospodarczych*, „Ekonomista” 2007, nr 3, s. 319–335.

⁵ Np. w branży meblarskiej zadowolenie klienta zależy nie tylko od jakości mebli, ale również od ich stylizacji, gamy kolorystycznej, wzornictwa tkanin obiciowych, a także dodatków stanowiących wyposażenie wnętrza (lamp, dywanów itp.). Z kolei w branży turystycznej istotne zna-

wystaw, wydawanie czasopism branżowych)⁶. Natomiast z punktu widzenia kraju są to korzyści wynikające przede wszystkim z rozwoju innowacji i unowocześnienia technologicznego gospodarki, przekładające się na wzrost gospodarczy i większą konkurencyjność⁷. Ponadto prężnie działające w danym kraju klastry wzmacniają jego przewagę lokalizacyjną, sprawiając, że staje się on bardziej atrakcyjny dla bezpośrednich inwestorów zagranicznych⁸. Badania przeprowadzone w krajach rozwiniętych pokazują także pozytywne oddziaływanie klastrów na rynek pracy⁹. Struktury te są również jednym ze sposobów wzmacniania kapitału społecznego¹⁰, stanowiącego fundament demokratycznego państwa.

czenie poza walorami krajobrazowymi ma jakość usług hotelarskich, gastronomicznych, połączeń komunikacyjnych oraz liczba i rodzaj imprez kulturalnych organizowanych na danym terenie.

⁶ Więcej na temat korzyści dla firm wynikających z obecności w strukturze typu klastrowego pisze J. Staszewska w: *Klaster szansą rozwoju przedsiębiorstw*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2008, nr 7, s. 49. Zob. także M. Gorynia, *Klastry – panaceum na konkurencyjność*, „*Rzeczpospolita*” z dnia 31 marca 2008 r.

⁷ W. Hegedus, *Theoretical Approach to Clusters and Applied Cluster Policy*, „*Development & Finance: Quarterly Hungarian Economic Review*” 2008, nr 2, June, s. 81.

⁸ Zob. P. Gugler, S. Brunner, *FDI Effects on National Competitiveness: A Cluster Approach*, „*International Advances in Economic Research*” 2007, vol. 13, nr 3, s. 276; oraz E. Bojar, M. Bojar, T. Žminda, *Klastry a bezpośrednie inwestycje zagraniczne*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2007, nr 10, s. 3.

⁹ Badania przeprowadzone przez Europejskie Obserwatorium Klastrów (European Cluster Observatory) w 27 krajach Unii Europejskiej, w krajach Ameryki Północnej oraz w Islandii, Izraelu, Norwegii, Szwajcarii i Turcji pokazały, że pracownicy zatrudnieni w przemysłach o wysokim stopniu koncentracji lub klastrach regionalnych stanowią pomiędzy 30% a 40% ogółu zatrudnionych; *Innovation Clusters in Europe. A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support*, Europe INNOVA/PRO INNO Europe, Paper No 5, European Communities 2007, s. 10.

¹⁰ Przez kapitał społeczny rozumie się konfigurację takich „miękkich” czynników kulturowych, jak: utrwalone tradycje, indywidualne i grupowe interesy, religijne i moralne normy postępowania, stosunek do prawa, psychospołeczne cechy ludzi, gotowość do podejmowania ryzyka oraz inwestowanie w przyszłość. Na kapitał społeczny składają się także nieformalne normy współpracy i zaufania oraz sieć istniejących stowarzyszeń. Kapitał społeczny kreują instytucje tworzące podstawy społeczeństwa obywatelskiego; zob. K. Bondyra, *Kapitał społeczny regionu [w:] Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 115–118. Źródło kapitału społecznego stanowi przede wszystkim: rodzina, szkoła, lokalna społeczność, firmy, instytucje sektora publicznego, organizacje uczestniczące w budowie społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*), tj. organizacje pozarządowe, o charakterze społecznym, charytatywnym oraz różnego rodzaju stowarzyszenia, tożsamość społeczno-kulturowa płci (*gender*), a także tożsamość narodowa; A.A. Kamarulzaman, N. Mariati, *Cluster-Based Policy Making: Assessing Performance and Sustaining Competitiveness*, „*Review of Policy Research*” 2008, vol. 25, nr 4, s. 357. Odpowiedni poziom kapitału społecznego jest warunkiem niezbędnym funkcjonowania klastrów, ponieważ przyczynia się on do tworzenia i akumulacji ukrytej wiedzy (*tacit knowledge*). Bezpośrednie kontakty są bardzo ważnym czynnikiem nieformalnej wymiany ukrytych informacji. Często proces tworzenia i rozprzestrzeniania się wiedzy wymaga specjalnego środowiska, miejsca spotkań (*meeting place*). Tymi miejscami mogą być np. biblioteki, uniwersyteckie kampusy, obiekty sportowe, bary, restauracje, kawiarnie, festiwale, kościoły, plaże, tj. wszystkie miejsca, w których ludzie mogą wchodzić z sobą we wzajemne interakcje, w wyniku których tworzą się nieformalne więzi;

Z uwagi na wymienione powyżej pozytywne efekty wynikające z funkcjonowania klastrów, władze publiczne coraz aktywniej włączają się w przedsięwzięcia (inicjatywy) klastrowe, opracowują określone strategie mające na celu zainicjowanie powstania tych najbardziej dojrzałych form organizacji przedsiębiorstw, tworzą sprzyjający klimat dla ich funkcjonowania oraz uczestniczą w ich promocji.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie przeglądu polityki opartej na klastrach oraz jej implementacji w wybranych krajach Unii Europejskiej.

2. Polityka oparta na klastrach w ujęciu definicyjnym

W literaturze przedmiotu nie ma jednej powszechnej definicji polityki opartej na klastrach (*cluster-based policy*). Ch. Ketels pod tym pojęciem rozumie wszelkie wysiłki, starania rządu, zarówno te, które są ponoszone samodzielnie, jak i we współpracy z firmami, wyższymi uczelniami i innymi jednostkami, bezpośrednio ukierunkowane na klastry i rozwój ich konkurencyjności. Tak przyjęta przez autora definicja wyklucza działania pojedynczych firm, np. zupełnie prywatnych inicjatyw klastrowych czy też polityki rządu, które nie są bezpośrednio skierowane na klastry (choć mogą wywierać na nie duży wpływ) lub nie koncentrują się na podwyższeniu konkurencyjności (choć w dużym stopniu wykorzystują je do tworzenia instytucji, które przynoszą korzyści ogólnie dla całego regionu). Politykę opartą na klastrach zdaniem Ch. Ketelsa należy rozpatrywać w nieco szerszym ujęciu, a mianowicie włączając do niej podstawowe warunki oddziaływania polityki międzyklastrowej (*cross-cluster*) na powstawanie i wykorzystywanie struktur klastrowych jako procesu skierowanego na wzrost międzyklastrowej konkurencyjności¹¹.

Według OECD na politykę opartą na klastrach składa się z kolei zespół działań podejmowanych przez władze publiczne, które skierowane są na stymulowanie i wspieranie powiązań występujących pomiędzy firmami w produkcyjnym łańcuchu wartości (*value chain*), wzmacnianie wzajemnych powiązań pomiędzy różnymi elementami istniejących sieci i zwiększanie wartości dodanej w wyniku podjętych działań¹².

T. Andersson, S.S. Serger, J. Sorvik, E.W. Hansson, *The Cluster Policies Whitebook*, IKED, Sweden, 2004, s. 20. Z drugiej strony utrzymywanie wzajemnych kontaktów wewnątrz klastra wzmacnia istniejące relacje międzyludzkie, przyczyniając się z kolei do rozwoju kapitału społecznego.

¹¹ Ch. Ketels, *Clusters, Cluster Policy, and Swedish Competitiveness in the Global Economy*, Expert Report no. 30 to Sweden's Globalisation Council, Stockholm 2009, s. 19–20.

¹² P. Boekholt, B. Thuriaux, *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective* [w:] *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, OECD, 1999, s. 381.

Polityka oparta na klastrach w Unii Europejskiej polega zaś na aktywnym zaangażowaniu władz publicznych w działania stymulujące proces tworzenia klastrów oraz pomagające im w zdobyciu i utrzymaniu czołowej pozycji w sektorach. Działania te, mające na celu stworzenie niezbędnych warunków zewnętrznych do rozwoju klastrów, mogą odbywać się poprzez:

- zapewnienie wysoko kwalifikowanego kapitału ludzkiego,
- uproszczenie procedur administracyjnych związanych z tworzeniem i rozwojem klastrów,
- zachęcanie do tworzenia ośrodków informacji i zintegrowanych centrów usługowych,
- wspieranie współpracy pomiędzy instytucjami oświatowymi i klastrami, szczególnie przez tworzenie wspólnych ośrodków specjalistycznego szkolenia,
- zagwarantowanie dostępności odpowiednich instrumentów finansowych spełniających potrzeby klastrów i zapewnienie dobrych stosunków pomiędzy przedsiębiorcami, centrami innowacji, inwestorami i źródłami finansowania,
- usprawnienie kanałów koordynacji zarówno w obrębie jednego klastra, jak i z innymi klastrami oraz poprawę stosunków pomiędzy klastrami a organami administracji publicznej,
- propagowanie zewnętrznych możliwości rozwoju klastrów, promowanie ich działalności w skali międzynarodowej i zachęcanie do tworzenia sieci transgranicznych, a także pomoc w stworzeniu określonej marki regionu oraz marki klastra,
- promowanie badań i rozwoju oraz innowacji,
- wspieranie i przyspieszanie rozwoju inicjatyw prywatnych, z uwzględnieniem trzech szczebli administracji, a mianowicie wspólnotowego, krajowego i regionalnego, które muszą być ze sobą powiązane, przy czym formułując i realizując politykę wspierania klastrów, kluczową rolę wyznaczono regionom¹³.

Definicję polityki opartej na klastrach można znaleźć także w polskiej literaturze przedmiotu. Jako pierwszy zaprezentował ją Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Według IBnGR pojęcie to obejmuje zespół działań i instrumentów wykorzystywanych przez władze różnych szczebli do podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki poprzez stymulowanie rozwoju istniejących bądź tworzenie nowych systemów klastrowych przede wszystkim na poziomie regionalnym¹⁴.

Na podstawie przytoczonych definicji można stwierdzić, że polityka oparta na klastrach polega przede wszystkim na aktywnym i celowym włączeniu się

¹³ *Opinia Komitetu Regionów – Klastry i polityka dotycząca klastrów* (2008/C 257/12), Dz.Urz. UE z dnia 9 października 2008 r.

¹⁴ T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, E. Wojnicka, *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, Niebieskie Księgi, Rekomendacje, nr 11, IBnGR 2004, s. 16.

władz publicznych w proces tworzenia i rozwoju klastrów, z zamiarem uzyskania określonych społeczno-ekonomicznych korzyści.

To aktywne zaangażowanie władz publicznych w proces klastrowy pod postacią polityki klastrowej można rozpatrywać pod różnymi względami. Pierwszym z nich jest poziom agregacji. Polityka oparta na klastrach może być prowadzona na trzech szczeblach: krajowym (*mega-level cluster policy*), regionalnym (*meso-level cluster policy*), a także na poziomie przedsiębiorstw (*micro-level cluster policy*). Oprócz tych trzech poziomów, kształtując politykę klastrową, należy uwzględnić również międzynarodowy wymiar klastrów. Dokładne rozróżnienie obszarów stosowania polityki jest trudne do wykonania, gdyż granice pomiędzy nimi są często nieostre i się zacierają. Wynika to z faktu, że z jednej strony polityka klastrowa skierowana jest na uczynienie klastrów bardziej konkurencyjnymi przez poprawę warunków ich funkcjonowania, z drugiej zaś, jako polityka bazująca na sieciach wzajemnych powiązań, ma na celu pobudzenie współpracy pomiędzy firmami. Realizacja tej polityki odbywa się zatem w jakimś stopniu w obrębie każdego z wyróżnionych obszarów¹⁵.

Następna różnica dotyczy zakresu stosowanej polityki państwa wobec klastrów. Niekiedy oddziałuje się ogólnie na warunki kształtujące środowisko biznesowe, podczas gdy w innych wypadkach polityka jest ściśle ukierunkowana na klastry (*cluster-specific*). Polityka ściśle zorientowana na klastry dąży do pobudzenia ich naturalnych możliwości (*capabilities*) rozwoju i zachęca je do osiągnięcia coraz wyższego stadium dojrzałości. Ponadto w wielu krajach UE (w tym także w Polsce)¹⁶ polityka klastrowa nie jest jasno i precyzyjnie nazywana, ale mieści się ona w takich kategoriach, jak polityka przemysłowa (w tym małych i średnich przedsiębiorstw), polityka regionalna, polityka innowacyjna oraz polityka z zakresu badań i rozwoju¹⁷. Ich wpływ na powstawanie klastrów oraz ich

¹⁵ *Cluster Policies Thematic Report, European Trend Chart on Innovation*, European Commission, 2003, s. 10.

¹⁶ W Polsce jak na razie nie jest prowadzona żadna odrębna polityka w zakresie rozwoju klastrów, nie ma też osobnego dokumentu rządowego, który mówiłby o polityce klastrowej wprost. Traktuje się ją jako część polityki innowacyjnej; zob. *Polska polityka klastrowa i udział Polski w Europejskim Aliansie Klastrów PRO INNO EUROPE*, Ministerstwo Gospodarki, 2006, <http://www.mg.gov.pl>; oraz C. Pilarska, *Rola państwa w procesie tworzenia i rozwoju struktur klastrowych w Polsce* [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, nr 39, s. 809 i 812.

¹⁷ W ramach tej polityki realizowane są tzw. inicjatywy klastrowe (*cluster initiatives*), które definiuje się jako zorganizowane działania mające na celu przyspieszenie rozwoju oraz wzrost konkurencyjności klastrów w regionie. Inicjatywy te obejmują funkcjonujące wewnątrz klastra firmy, rząd oraz (lub) środowisko naukowe (badawcze). Najczęściej koncentrują się one na obszarach charakteryzujących się intensywnym rozwojem technologicznym, takich jak: informatyka, produkcja urządzeń medycznych, biofarmacja, technologia produkcji czy też przemysł motoryzacyjny. Badania pokazują, że inicjatywy klastrowe są finansowane głównie przez rząd (54%). Przemysł zapewnia ich finansowanie w 18%, natomiast obie te grupy – w 25%. Rząd przyczynia

funkcjonowanie stanowi ważną część ogólnej polityki klastrowej, którą można byłoby określić jako mieszaną politykę klastrową (*cluster policy mix*)¹⁸. Badania przeprowadzone w krajach UE wskazują, że gdy polityka państwa skierowana jest na wzmocnienie funkcjonowania tradycyjnych klastrów, to wówczas usytuowana jest blisko polityki przemysłowej lub rozwoju regionalnego, natomiast jeśli ma ona za zadanie pobudzać powstawanie klastrów w przemyśle zaawansowanych technologii, wtedy bardziej związana jest z polityką obejmującą sferę nauki i techniki¹⁹.

Kolejna różnica dotyczy roli rządu we wspieraniu klastrów. Wybór klastrów, które mają być objęte polityką wsparcia, może być albo procesem oddolnym (*bottom-up process*), jako efekt pobudzania i mobilizacji środowisk biznesowych, albo też decyzje te są podejmowane bezpośrednio przez rząd i mają odgórny charakter (*top-down decisions*). Często zdarza się, że wsparcie dla pojawiających się nowych klastrów w obszarze zaawansowanych technologii jest w większym stopniu wynikiem strategicznych decyzji odgórnych, natomiast te, które powstają w rezultacie naturalnego procesu rozwoju, bazują na wsparciu oddolnym.

Polityka oparta na klastrach może się także różnić, jeśli chodzi o stosowane w jej obrębie metody. Władze publiczne mogą wspierać klastry, stosując metody bezpośrednie (*hands-on methods*) w postaci bezpośredniej ingerencji (np. znaczny wpływ na zarządzanie klastrem lub wsparcie finansowe), albo też metody pośredniego oddziaływania (*hands-off methods*) w postaci działań związanych z promocją, monitoringiem czy raportowaniem²⁰.

Ukazane powyżej różnice świadczą o tym, że w rzeczywistości gospodarczej nie istnieje jeden powszechnie stosowany model polityki klastrowej. To sprawia, że niewskazane jest definiowanie tej polityki *sensu stricto* i rozpatrywanie jej w kategoriach jednolitego rozwiązania. Należy ją raczej traktować jako zestaw różnych rodzajów polityki wspierania rozwoju tych regionalnych systemów organizacji przedsiębiorstw.

3. Przesłanki prowadzenia polityki opartej na klastrach

Polityka oparta na klastrach motywowana jest najczęściej tradycyjnymi ekonomicznymi argumentami związanymi z występowaniem niesprawności (błę-

się także w znacznym stopniu (32%) do powstania tych inicjatyw; O. Solvell, G. Lindqvist, Ch. Ketels, *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003, s. 9, 10 oraz 15.

¹⁸ *Innovation Clusters in Europe. A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support*, DG Enterprise and Industry Report, European Communities, 2007, s. 17.

¹⁹ *Cluster Policies Thematic Report, European Trend...*, s. 3.

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

dów) rynku (*market failures*). Ekonomiści uważają, że prowadzenie interwencyjnej polityki przez państwo ma swoje uzasadnienie tylko wówczas, gdy określone warunki zmniejszają zdolność funkcjonowania procesu rynkowego i uzyskania optymalnych wyników z perspektywy ogólnego dobrobytu. Zawodność mechanizmu rynkowego jest zatem tradycyjną przesłanką prowadzenia polityki ekonomicznej. Do błędów rynku utrudniających powstawanie i rozwój klastrów można zaliczyć:

– błędy koordynacji (*coordination failures*) – polegające na tym, że indywidualne firmy, podejmując decyzje dotyczące umiejscowienia w klastrze, a w nim decyzje inwestycyjne, są zorientowane wyłącznie na siebie, nie zwracając uwagi na inne uczestniczące w nim podmioty. W tym przypadku mogą występować także sytuacje związane z „dylematem więźnia”, w których to indywidualne firmy są niechętne do podejmowania współpracy z innymi podmiotami, pomimo istnienia potencjalnych korzyści, ponieważ narażone są na pokusę przechwytywania nadwyżki z chwilą jej powstania, co sprawia, że stawianie kooperacji na pierwszym miejscu staje się zawodne. Może również wystąpić taka sytuacja, że firmy podejmujące decyzje o kooperacji nie są w stanie przejąć określonych zysków z powodu pojawiających się efektów zewnętrznych w postaci *spillover* skierowanych na innych uczestników gry rynkowej. W konsekwencji występuje pewnego rodzaju niedoinwestowanie, powodujące zbyt małe zdolności do budowania kooperacji, łącznie z możliwością tworzenia sieci czy też budowania wspólnych platform dla wzajemnych powiązań z zewnętrznymi podmiotami, działającymi zarówno na wewnętrznym, jak i na światowym rynku;

– występowanie asymetrii informacji (*information asymmetries*) – nawet jeśli przyjmiemy, że dałoby się zarządzać wpływem własnych działań na inne podmioty, to i tak konieczność tworzenia wiedzy wymaga podjęcia prawidłowych wspólnych decyzji, a te są rozproszone z uwagi na wielu uczestników klastra. Ponadto indywidualne firmy często cierpią z powodu braku informacji dotyczących potencjalnych korzyści wynikających ze wzajemnej współpracy lub też mają zbyt małe umiejętności, niezbędne do przechwytywania tych informacji;

– występowanie ścieżki zależności (*path dependency*) – podejmowane decyzje mają wpływ nie tylko na sytuację bieżącą, ale również na ścieżkę rozwoju klastra w przyszłości²¹.

Zdaniem W. Normana i A. Venablesa, w sytuacji gdy polityka oparta na klastrach prowadzona jest jako reakcja na błędy rynku, nie zmniejsza ona globalnego dobrobytu²². Zgodnie z niektórymi hipotezami wolna konkurencja uwzględniająca rozsądną politykę rządu w zakresie wzmocnienia klastrów prowadzi nawet do

²¹ Ch. Ketels, *Clusters, Cluster Policy...*, s. 21.

²² W. Norman, A. Venables, *Industrial Clusters: Equilibrium, Welfare and Policy*, „Economi-
ca” 2004, vol. 71, s. 555.

lepszych wyników, nie powodując tym samym ich obniżenia. Dotychczasowych argumentów nie należy jednak rozpatrywać w postaci kategorycznego nakazu prowadzenia konkretnej polityki interwencyjnej państwa, występują one raczej w charakterze zaleceń w odniesieniu do prowadzenia bezpośredniej polityki klastrowej. Jednakże w przypadku zastosowania takiej polityki najlepszym rozwiązaniem jest zawsze upatrywanie jej źródła w niesprawnościach rynku. Polityka państwa w zakresie klastrów może polegać na dotowaniu tych rodzajów działalności, które są niewystarczające ze względu na występowanie niedoskonałości rynku. Taka polityka może np. ułatwiać porozumiewanie się uczestników klastra i stać się platformą dla wspólnych działań, co pozwoli przezwyciężyć błędy koordynacji i asymetrii informacji²³.

Zakłada się, że polityka oparta na klastrach może zapewnić lepszą równowagę pomiędzy osiąganymi efektami a niesprawnościami rynku, ale ostateczne wyniki zależą w dużej mierze od specyfiki i charakteru użytych narzędzi. Praktyka pokazuje, że pomimo podjętych starań, działania ukierunkowane na błędy rynku nigdy nie są idealne. Wynika to z faktu, że na osiągnięte rezultaty mają wpływ także błędy popełniane przez rząd przy stosowaniu określonej polityki (wynikające np. z braku dostatecznej wiedzy z zakresu podejmowanej interwencji, nieumiejętności prowadzenia bodźcowo-neutralnego finansowania lub podatności na polityczne naciski), które mogą przynosić niepożądane efekty i tworzyć uboczne koszty przewyższające uzyskane korzyści²⁴.

Ponadto gospodarka może działać niesprawnie, ponieważ rząd nie jest w stanie dostarczać wystarczającej ilości dóbr publicznych w kluczowych dziedzinach, takich jak nauka, podstawowa edukacja, odpowiednie regulacje lub też system prawny. Należy także wziąć pod uwagę fakt, że zarówno rząd, jak i inne instytucje publiczne nie zawsze działają efektywnie i bezstronnie. Uzasadnienie dla interwencji państwa ma sens tylko wówczas, gdy przyjmiemy, że w niektórych obszarach władze publiczne będą działały lepiej i skuteczniej niż rynek. Przy takim porównaniu należy jednak uwzględnić nie tylko koszty administracyjne, ale także ryzyko, że publiczne zaangażowanie może pozostawać pod wpływem określonych interesów, które mogą prowadzić do zniekształcenia i wypaczenia zachowań podmiotów prywatnych i utrwalac je w długim okresie. W sytuacji gdy korzyści wynikające z realizacji polityki państwa skoncentrowane są na ograniczonej grupie podmiotów, to relatywnie prosto jest organizować działania i wywierać naciski na rządzie w celu uzyskania dla siebie korzystnych rozwiązań.

Błędy polityki rządu mogą być także popełniane na etapie stosowania tradycyjnych subsydiów wspierających indywidualne firmy działające wewnątrz kla-

²³ Ch. Ketels, *Clusters, Cluster Policy...*, s. 21.

²⁴ *Ibidem*, s. 22.

stra. Wspieranie działalności firm za pomocą różnego rodzaju subsydiów było znane od dawna, gdyż stosowano je w ramach polityki przemysłowej. Z czasem jednak działania te zostały w znaczny sposób ograniczone do tymczasowego wsparcia nowo rozwijających się gałęzi przemysłu lub tych, które stwarzały możliwości przeprowadzenia restrukturyzacji. Takie wsparcie pomimo wyznaczenia określonych ram czasowych było jednak w wielu krajach przedłużane i często występowało pod inną nazwą, np. w postaci wsparcia regionalnego. Dodatkowo zaobserwowano, że polityka wspierania badań i rozwoju przez bezpośrednie subsydia, jak również bodźce w postaci podatków pośrednich, jest w dużym stopniu obciążona możliwością popełnienia błędów i często jest nieefektywna, szczególnie gdy działania te ukierunkowane są na małe i średnie przedsiębiorstwa. Zagrożenia występowania nieefektywności po stronie polityki państwa pojawiają się także w obszarze zawierania kontraktów i problemów agencji, które są ściśle powiązane z asymetrią informacji. W tych przypadkach działania mogą być ukierunkowane na niewłaściwe podmioty lub mogą wpływać negatywnie na ich zachowania. Następnie agenci korygują te zachowania w taki sposób, aby mogły uzyskać wsparcie²⁵.

Pomimo że polityka klastrowa nie jest odporna na takie ryzyko, to jednak postrzegana jest przez wielu jako remedium na występowanie błędów w tzw. starej polityce przemysłowej, jeśli tylko koncentruje się ona na budowaniu powiązań i odpowiedniego wsparcia szerszych grup podmiotów. Za zastosowaniem polityki klastrowej przemawia także chęć przezwyciężenia sztywności instytucjonalnej, np. uniwersytetów czy instytutów badawczych – udzielona pomoc może w tym przypadku doprowadzić m.in. do zwiększenia mobilności pracowników.

Z drugiej strony istnieje ryzyko, że polityka klastrowa jest podatna na wpływy różnych grup interesów, występujących w określonych regionach lub sektorach. W rzeczywistości gospodarczej są przykłady świadczące o tym, że zastosowane wsparcie wpływało bardziej na spotęgowanie popełnianych błędów, niż prowadziło do rzeczywistej ich eliminacji. Jest też wiele przykładów na to, że próby tworzenia nowych klastrów od podstaw przez władze publiczne są źródłem wypaczeń i w konsekwencji prowadzą do wyższych kosztów. Przykładowo S.A. Rosenfeld zauważa, że polityka klastrowa ma naturalną tendencję do pobudzania zbytnej i nadmiernie wrażliwej specjalizacji w regionach²⁶. Powszechnie popełniane przez władze publiczne błędy polegają także na promowaniu klastrów wysokich technologii, podczas gdy w danym regionie nie ma wystarczających wstępnych warunków do odniesienia sukcesu. Wydaje się, że twórcy

²⁵ *Ibidem*, s. 50.

²⁶ S.A. Rosenfeld, *Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development*, „European Planning Studies” 1997, vol. 5, nr 1, s. 21.

polityki są często nadmiernie skoncentrowani na wspieraniu sektorów zaawansowanych technologii, wybierając głównie klastry informatyczne, technologii medycznych lub biotechnologiczne. Jest to pozytywne zjawisko, jednakże większą uwagę należałoby zwrócić na działalność usługową. Klastry zajmujące się takimi usługami, jak: budowlane, transportowe, logistyczne, finansowe, turystyczne czy też rozrywkowe, znajdują się wśród dużych struktur klastrowych w Europie, ale jak pokazuje praktyka, są one, niestety, zazwyczaj w znacznie mniejszym stopniu wspierane w ramach specjalnej polityki klastrowej, a to właśnie one mogą mieć podstawowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju europejskich regionów²⁷.

Błędy popełniane przez rząd w trakcie stosowania polityki klastrowej mogą polegać również na świadczeniu pomocy w realizowaniu idei klastrów bazujących na nauce i innowacjach, podczas gdy głównym problemem w danym regionie jest występowanie słabości powiązań pomiędzy podmiotami działającymi na rynku. Dlatego też warto podkreślić wagę działań mających na celu zmniejszenie ryzyka towarzyszącego prowadzeniu polityki przez władze publiczne, aby nie zostały one ukierunkowane na tzw. złe klastry²⁸.

Podsumowując, można stwierdzić, że władze publiczne, angażując się w rozwój klastrów za pomocą odpowiedniej polityki i wyboru właściwych narzędzi do jej realizacji, muszą wystrzegać się popełniania wyżej wymienionych błędów, gdyż w przeciwnym razie koszty publicznych zachęt mogą przeważać osiągnięte korzyści, w wyniku drenowania zasobów z innych obszarów polityki.

Oprócz ogólnych przesłanek prowadzenia polityki klastrowej, wynikających z niesprawności rynku oraz błędów popełnianych przez rząd na etapie jej realizacji, można wyróżnić także motywy bardziej szczegółowe, tj. związane z konkretnymi barierami rozwoju klastrów występującymi w gospodarce. Do barier tych należy zaliczyć:

- niektóre regulacje rządowe, utrudniające lub ograniczające konkurencyjność klastrów,
- zbyt mały stopień dostrzegania i wykorzystywania przez małe i średnie przedsiębiorstwa okazji do współpracy z innymi firmami, które dzięki kooperacji mogłyby zwiększyć proces interaktywnego uczenia się,
- trudności w uzyskaniu dostępu do strategicznej wiedzy przez firmy, szczególnie z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż na ogół działają one w izolacji,

²⁷ *Innovation Clusters in Europe...*, s. 21.

²⁸ P. Boekholt, B. Thuriaux, *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective* [w:] *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, OECD, Paris 1999, s. 389.

- brak wykorzystania przez firmy doświadczeń i umiejętności dostawców, pomimo że nie są one wystarczająco wyposażone w wiedzę z zakresu funkcjonowania rynku,
- brak zidentyfikowanej tożsamości istniejących klastrów oraz dobrego rozpoznania potencjału, jakim dysponują,
- brak kluczowych elementów w funkcjonujących klastrach, które zwiększyłyby efekty synergiczne²⁹.

Każdy z wymienionych obszarów stanowi pewien system wymagający podjęcia różnych inicjatyw przez władze publiczne, służących rozwiązaniu istniejących problemów. W ramach polityki klastrowej można rozpoznawać występujące błędy rynkowe oraz bariery rozwoju klastrów i przeciwstawiać się im poprzez konkretne działania za pomocą określonych środków.

W tabeli 1 ukazano przesłanki uzasadniające podjęcie odpowiednich działań przez władze publiczne w zakresie polityki klastrowej oraz stosowane w jej ramach narzędzia.

Tabela 1. Przesłanki, obszary działania oraz instrumenty stosowane w polityce opartej na klastrach

Przesłanki stosowania polityki opartej na klastrach	Obszary działania władz publicznych w ramach polityki państwa zorientowanej na rozwój klastrów	Instrumenty służące do realizacji polityki opartej na klastrach
Brak odpowiedniej identyfikacji i rozpoznania klastrów	– identyfikacja klastrów	– rejestrowanie (mapowanie) i monitorowanie działalności istniejących klastrów, – promowanie klastrów w regionie, – ukazywanie kompetencji członków klastra zarówno wewnątrz, jak i w środowisku zewnętrznym
Przepisy wprowadzone przez rząd hamujące procesy innowacyjne i ograniczające wzrost konkurencyjności	– organizowanie specjalnych forów mających na celu identyfikację wąskich gardeł występujących w zakresie regulacji oraz podjęcie działań mających na celu ich likwidację	– platformy (fora) wymiany informacji, wiedzy wewnątrz klastra oraz pomiędzy klastrami, – reforma systemu podatkowego, – reformy w zakresie regulacji dotyczących rynku pracy, funkcjonowania przedsiębiorstw oraz rynków finansowych

²⁹ *Ibidem*, s. 385. Bariery rozwoju klastrów omawia także S.A. Rosenfeld w: *Creating Smart Systems – A Guide to Cluster Strategies in Less Favoured Regions*, Regional Technology Strategies Carrabo, North Carolina 2002, s. 9–10, <http://www.rtsinc.org>.

cd. tabeli 1

Przesłanki stosowania polityki opartej na klastrach	Obszary działania władz publicznych w ramach polityki państwa zorientowanej na rozwój klastrów	Instrumenty służące do realizacji polityki opartej na klastrach
Firmy nie wykorzystują w odpowiednim stopniu pojawiających się okazji współpracy z innymi firmami	<ul style="list-style-type: none"> – zachęcanie i ułatwianie powiązań sieciowych pomiędzy firmami, – nabywanie innowacyjnych produktów poprzez współpracę w zakresie składania wspólnych ofert producentom 	<ul style="list-style-type: none"> – programy sieciowe, – programy szkoleniowe
Firmy, szczególnie z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, nie mogą uzyskać dostępu do wiedzy o strategicznym znaczeniu	<ul style="list-style-type: none"> – udzielanie pomocy klastrów w dostępie do informacji, – organizowanie debat poruszających strategiczne kwestie dotyczące klastrów 	<ul style="list-style-type: none"> – tworzenie specjalistycznych centrów technologicznych i informacyjnych, – tworzenie instytucji zajmujących się badaniem okazji rynkowych oraz prognozowaniem zmian zachodzących na rynku
Firmy nie wykorzystują doświadczeń, umiejętności i zdobytej wiedzy dostawców	<ul style="list-style-type: none"> – podejmowanie działań w zakresie zwiększania współpracy z jednostkami B+R i ułatwianie klastrów dostępu do tych jednostek 	<ul style="list-style-type: none"> – zakładanie specjalistycznych centrów badawczych i technologicznych, – subsydiowanie sfery B+R i stosowanie ułatwień w zakresie przepływu technologii
Brak kluczowych elementów (ogniwi) w klastrze	<ul style="list-style-type: none"> – przyciąganie nowych firm do klastrów oraz wspieranie ich rozwoju, – zachęcanie do współpracy w klastrach znaczących jednostek naukowo-badawczych 	<ul style="list-style-type: none"> – ukierunkowanie na napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, – wspieranie rozpoczęcia działalności gospodarczej przez nowe firmy w klastrach

Źródło: P. Boekholt, B. Thuriaux, *op. cit.*, s. 387.

W oparciu o przedstawione powyżej przesłanki oraz wykorzystując wskazane instrumenty, władze publiczne mają możliwość aktywnego oddziaływania na proces tworzenia i rozwoju klastrów. Większość krajów Unii Europejskiej prowadzi obecnie aktywne działania w zakresie rozwoju i wdrażania polityki opartej na klastrach. Różni się ona jednak pod względem przyjętych celów oraz stosowanych metod.

4. Rodzaje polityki opartej na klastrach

Na obszarze Unii Europejskiej występuje wiele modeli polityki klastrowej, podlegających różnym klasyfikacjom. Szczególną uwagę warto jednak zwrócić na dwa z nich, a mianowicie te, które obejmują stosunkowo szeroki zakres stosowanej polityki. Pierwszy – opracowany na zamówienie holenderskiego Ministerstwa Gospodarki – zawiera cztery rodzaje polityki, z których każdy ma na celu wspieranie rozwoju klastrów³⁰. W klasyfikacji tej wyróżniono:

– politykę nastawioną na tworzenie przewagi konkurencyjnej w zakresie pewnych sektorów lub łańcucha wartości. Ten model polityki ma na celu przede wszystkim rozpoznanie tych klastrów, które są ważne i kluczowe (pod względem liczby firm, wielkości zatrudnienia, uwarunkowań historycznych) dla rozwoju danego kraju. Jego realizacja, polegająca na zapewnieniu korzystnych warunków w konkretnym miejscu, ma doprowadzić do utrzymania lub rozwoju pozycji konkurencyjnej. Przykładem krajów europejskich prowadzących tego typu politykę są przede wszystkim Dania i Finlandia. Podejście oparte na uzyskiwaniu przewagi konkurencyjnej widoczne jest także w przemysłowo-innowacyjnej polityce Holandii;

– politykę ukierunkowaną na podnoszenie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Brak zdolności małych firm do innowacji i uczenia się wraz z innymi podmiotami wymaga podjęcia działań ze strony władz publicznych, które doprowadzą do wzrostu interakcji tego sektora z zewnętrznymi ośrodkami wiedzy, a także z innymi firmami. Programy sieciowe zaprojektowane w celu realizacji tych zamierzeń niekoniecznie są osadzone w polityce klastrowej, jeśli sieci nie dotyczą konkretnych elementów łańcucha wartości;

– politykę rozwoju regionalnego, której celem jest podniesienie atrakcyjności poszczególnych regionów oraz zwiększenie osiąganych przez nie wyników ekonomicznych. Wiele agencji rozwoju, pośredników i urzędników państwowych działających na szczeblu regionalnym realizuje takie właśnie podejście. Niektóre regiony, prowadząc aktywną politykę klastrową, wykorzystują szeroki zestaw instrumentów polityki państwa, takich jak: stymulowanie napływu inwestycji, rozwój łańcucha dostaw, rozwój sieci małych i średnich przedsiębiorstw oraz wspieranie nowych technologii;

– politykę polegającą na skoncentrowaniu działań mających na celu zintensyfikowanie współpracy pomiędzy przemysłem a środowiskiem naukowo-badawczym, szczególnie w zakresie aktywizacji firm działających w sektorach za-

³⁰ *Overview of Cluster Policies in International Perspective. A Report for the Dutch Ministry of Economic Affairs, Final Report, 1999*; cyt. za K. Przybylska, *Polityka ekonomiczna w zakresie rozwoju klastrów* [w:] *Państwo a rynek we współczesnej gospodarce. Wybrane problemy*, PTE, Kraków 2008, s. 137; oraz P. Boekholt, B. Thuriaux, *op. cit.*, s. 386–388.

awansowanych technologii. Pomimo iż większość krajów podejmuje wysiłki zmierzające do wzrostu powiązań pomiędzy sektorem przemysłu a środowiskami badawczymi, to jednak bazują one często na nieklastrowych powiązaniach, chociaż istnieje potencjał do stymulowania rozwoju powiązań sieciowych na linii badania–przemysł. Aby zwiększyć stopień interakcji pomiędzy przemysłem i instytucjami badawczymi, niezbędna jest jednak zmiana orientacji w kierunku większego praktycznego zastosowania osiągniętych rezultatów badań. Podejście to stosuje się w skoncentrowanych geograficznie regionach (np. aglomeracjach miejskich), by uruchomić potencjał ekonomiczny, dzięki któremu pojawią się nowe technologie. Przyjmuje się, że firmy specjalizujące się w tworzeniu nowych technologii będą rozwijać się szybciej, jeśli tylko będą dzieliły się komplementarnymi zasobami z innymi firmami i ośrodkami badawczymi. Działania władz publicznych powinny być zatem ukierunkowane na tworzenie masy krytycznej (odpowiedniej liczby firm) w nowo powstających obszarach technologicznych poprzez przyciąganie jednostek badawczych i znajdowanie dużych inwestorów ze sfery B+R, a także firm bazujących na nowych technologiach. Ostatnie inicjatywy podjęte w Niemczech zachęcają centra kompetencyjne do skierowania pomocy do niewielkich regionów, które zyskały miano światowej klasy technopolii. Austria i Holandia mogą być również usytuowane w tej kategorii, chociaż pewna liczba regionalnych inicjatyw klastrowych w przypadku tych krajów umiejscawia je także w drugim opisywanym modelu. Również w Szwecji podejmowane są działania mające na celu zwiększenie powiązań pomiędzy badaniami a przemysłem³¹.

Druga z klasyfikacji, przyjęta z kolei przez IKED (International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development) – międzynarodową organizację mającą na celu budowanie gospodarki opartej na wiedzy oraz rozwoju przedsiębiorstw, obejmuje 5 różnych modeli mieszczących się w kategorii polityki klastrowej. Każdy z nich, odpowiednio użyty, może przyspieszyć rozwój procesu klastrowego. Do modeli tych zalicza się: 1) politykę brokerską, 2) popytowy wymiar polityki, 3) szkolenia, 4) politykę opartą na promocji międzynarodowych powiązań oraz 5) model zarysowujący ramy polityki³².

W wypadku pierwszego modelu – polityki brokerskiej (*broker policies*) – zakłada się, że odniesienie sukcesu w procesie klastrowym w znacznym stopniu zależy od charakteru i rodzaju zaangażowania wszystkich bezpośrednich udziałowców. Działania władz publicznych w ramach tego modelu polityki skoncentrowane są przede wszystkim na budowaniu ram dialogu i współpracy pomiędzy firmami, jak również między firmami i odpowiednimi instytucjami sektora pu-

³¹ *Ibidem*, s. 388.

³² T. Andersson, S.S. Serger, J. Sorvik, E.W. Hansson, *op. cit.*, s. 53.

blicznego (na poziomie lokalnym i regionalnym), a także organizacjami pozarządowymi.

Polityka brokerska może być prowadzona za pośrednictwem różnych instrumentów. Na przykład jednym z nich jest systematyczne rejestrowanie umiejętności w celu stworzenia systemu kompetencji (*competence system*), który może służyć jako narzędzie dla twórców polityki lub animatorów (doradców) klastrów, co może przyczynić się do przyspieszenia rozwoju poszczególnych regionów. System kompetencji może także pomóc w tworzeniu i rozprzestrzenianiu się udoskonalonej wiedzy, kluczowych kompetencji za pośrednictwem uczestników klastrów na poziomie regionalnym i tym samym sprzyjać rozwojowi sieci.

Lokalne i regionalne władze zazwyczaj dostrzegają potrzebę zwiększenia roli polityki brokerskiej. Dużo ułatwień w funkcjonowaniu klastrów jest wprowadzanych za pomocą odpowiednich zapisów prawnych dotyczących np. nieruchomości, podniesienia atrakcyjności gospodarki mieszkaniowej lub też w zakresie innych lokalnych usprawnień. Przykładowo w Wielkiej Brytanii rząd stworzył specjalny fundusz służący wspieraniu klastrów zarządzany przez regionalne agencje rozwoju. We Francji rząd promuje i finansuje tworzenie lokalnych systemów mających na celu wzrost wydajności (*local productive systems*). Z kolei w Szwecji uruchomiono program VINNOVA, jako inicjatywę klastrów mającą na celu wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie szerszego podejścia do polityki regionalnej. W ramach tego programu podejmowane są wysiłki na rzecz zwiększenia konkurencji, poprzez rywalizację ponadregionalną. Podobne programy funkcjonują także w Niemczech (BioRegio, EXIST, InnoRegio). Wspierają one tylko te regiony, które charakteryzują się rzeczywistym wzrostem, innowacyjnością i potencjałem z zakresu *know-how*, chociaż jedną z istotnych przesłanek do ich wprowadzenia była chęć uniknięcia sytuacji, w której regiony będą sztucznie tworzyć klastry jedynie w tych w dziedzinach, które są w danym momencie modne³³.

Drugi wymieniony model, tj. popytowy wymiar (strona) polityki (*demand side policies*), opiera się z kolei na założeniu, że siła klastrów wynika z ich zdolności do zgrupowania zasobów i wysiłków podejmowanych w kierunku osiągnięcia coraz to większej efektywności rynkowej. Podczas gdy przedsiębiorcy często koncentrują swoje działania na identyfikacji popytu, który jest bardzo ważnym elementem rozwoju firm, twórcy polityki uznają, że w tym obszarze mogą niewiele uczynić i ograniczają się jedynie do opracowywania dostępnych informacji i danych o rynku, ewentualnie o istniejących technologiach. Jednakże na popytowy wymiar polityki można spojrzeć z innego punktu widzenia, a mianowicie uwzględniając dostępne narzędzie polityki publicznej w postaci zamówień

³³ *Ibidem*, s. 55.

publicznych. Właściwie użyte zamówienia publiczne mają silny potencjał do rozwoju i wzmocnienia klastrów, szczególnie gdy są realizowane w dłuższym okresie. Chociaż strategie zamówień publicznych są obecnie regulowane przez międzynarodowe umowy handlowe i przez inne krajowe lub ponadnarodowe przepisy, jak ma to miejsce np. w Unii Europejskiej, to jednak ich potencjalny wpływ na przyspieszenie rozwoju klastrów wciąż pozostaje bardzo duży³⁴.

Istnieje wiele przykładów wskazujących na to, że zamówienia publiczne odgrywają ważną rolę w zachęcaniu do podejmowania nowych form współpracy i przyczyniają się do tworzenia innowacyjnych produktów i usług. Na przykład w krajach skandynawskich strategie zamówień publicznych występują w takich obszarach, jak zdrowie, transport czy telekomunikacja. Strategie te przyczyniły się m.in. do rozwoju takich firm, jak Nokia i Ericsson, stymulując wczesny rozwój technologii w zakresie telefonii komórkowej przez te firmy³⁵.

Innym przykładem stosowania strategii o charakterze popytowym jest „Europejski program ramowy” w obszarze wspólnych europejskich badań. Służy on kształtowaniu nowych wzajemnych powiązań pomiędzy różnymi dyscyplinami i sektorami i wyraźnie przekracza narodowe granice krajów Unii Europejskiej.

Polityka państwa zorientowana na realizację trzeciego z wymienionych modeli, nazywanego szkoleniowym (*training*), ma z kolei na celu zwiększenie umiejętności i kompetencji, które są najbardziej istotne z punktu widzenia efektywności klasteringu, szczególnie wśród małych i średnich przedsiębiorstw. Oprócz pełnienia roli katalizatora, przyspieszającego rozwój powiązań sieciowych pomiędzy firmami, procesy klastrowe mogą również wzmocniać zachęty dla małych i średnich firm poprzez podwyższanie wewnętrznych kompetencji. Występowanie asymetrii informacji oraz ograniczeń w dostępności do kredytów dla małych i średnich firm, połączonych ze wzrostem niepodzielności kompetencji, a także brak wystarczającej liczby szkół wyższych oraz innych publicznych lub prywatnych instytucji szkoleniowych świadczących usługi edukacyjne dopasowane do potrzeb małych i średnich firm, sprawia, że przynależność do klastra może stać się sposobem na przewyciężenie tych ograniczeń.

Ważnym obszarem polityki klastrowej jest także promocja międzynarodowych powiązań (*promotion of international linkages*), stanowiąca czwarty z kolei model polityki klastrowej. W istocie nie jest to nowy model polityki, gdyż w pewnym sensie można go uznać za rozszerzenie tradycyjnych instrumentów stosowanych w polityce przemysłowej. Wyeliminowanie barier handlowych połączone z szybkim rozwojem systemu transportu i komunikacji oraz z harmoni-

³⁴ C. Edquist, L. Hommen, L. Tshipouri, *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2000, s. 284 i 309.

³⁵ M. Rolfstam, *Public Technology Procurement as a Demand-side Innovation. Policy Instrument – An Overview Recent Literature and Events*, Division of Innovation, Department of Design Sciences, Lund Institute of Technology, Sweden 2005, s. 2.

zacja regulacji rynkowych w znacznym stopniu udoskonaliło warunki przepływu czynników produkcji, wzbogaciło też specjalizację w ramach łańcucha wartości ponad narodowymi granicami.

Ten obserwowany w gospodarce światowej postęp był jednak nierównomierny i w niektórych obszarach uzyskano mniejsze od spodziewanych korzyści. Jednym z wyraźnych przykładów są błędy popełnione na płaszczyźnie tworzenia konsekwentnych zasad dotyczących ochrony intelektualnej własności. Mimo że zasięg międzynarodowych przepływów wiedzy został ogromnie rozszerzony, to jednak nie wypracowano dotychczas dostatecznie dobrych zasad handlu aktywami niematerialnymi i w tym względzie istnieje bardzo ostra konkurencja w budowaniu warunków niezbędnych do osiągnięcia korzyści, połączonych z pojawieniem się nowych okazji (szans).

Szczególnie ważne dla transferu umiejętności i technologii są długoterminowe inwestycje podejmowane przez małe i średnie przedsiębiorstwa, jak też zakładanie nowych firm za granicą lub sprawowanie kontroli nad już istniejącymi zagranicznymi firmami, w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Napływające do danego kraju BIZ umożliwiają pobudzenie wzrostu gospodarczego dzięki relatywnie większej efektywności firm z kapitałem zagranicznym. Inwestycje te wzmacniają także pozycję konkurencyjną firm krajowych poprzez włączenie ich w proces międzynarodowej specjalizacji, w wyniku uzyskania lepszego dostępu do zagranicznych rynków i tanich zasobów, przystosowania produktów do wymagań szerokiego grona klientów oraz standaryzacji produkcji. Ponadto napływ BIZ wzmacnia także krajową konkurencję, podnosi wyrafinowanie kupujących i obejmuje efekty przenikania transferowanych technologii, działań operacyjnych oraz umiejętności innych niż dostępne lokalnie³⁶.

Korzyści towarzyszące napływowi BIZ sprawiają, że występuje także tendencja w kierunku intensyfikacji konkurencji pomiędzy krajami i regionami w celu przyciągnięcia BIZ. Inicjatywy klastrowe podejmowane przez władze publiczne stanowią coraz częściej sposób na przyciągnięcie do kraju BIZ, które traktują jako priorytetowy instrument wzmacniania rodzimych zasobów, gdyż ich podstawę stanowią będą nowoczesne technologie i umiejętności. Działania w zakresie wzmacniania przewagi lokalizacyjnej obejmują rozprzestrzenianie technologii i współpracę, którą mogą oferować istniejące klastry, często z zamiarem podążania za inwestorem zagranicznym, wierząc, że dysponuje on aktywami komplementarnymi w stosunku do lokalnych możliwości.

Poza polityką przyciągnięcia BIZ, istotne znaczenie ma również promocja międzynarodowych powiązań, szczególnie przez wsparcie firm, które dopiero rozpoczynają działalność i które nie mają jeszcze zdolności, aby samodzielnie

³⁶ Szczegółowe omówienie wpływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na kształtowanie przewagi konkurencyjnej kraju goszczącego (*host country*) znajduje się w *World Investment Report*, UNCTAD, 1999, s. 235.

bez takiej pomocy wejść na szersze rynki. Przykładem takich działań może być promocja eksportu, rozwój sieci, wspieranie prac związanych z organizowaniem międzynarodowych wystaw handlowych, sponsorowanie ze środków publicznych wspólnych marek i kampanii reklamowych.

Ostatnim modelem zawartym w prezentowanej klasyfikacji są rozszerzone warunki ramowe (*broader framework conditions*). Jednym z czynników decydujących o sukcesie klastrów jest zapewnienie odpowiednich warunków ramowych. Istotne znaczenie w tym względzie mają przede wszystkim takie kryteria, jak: stabilizacja makroekonomiczna, sprawnie funkcjonujące rynki dóbr i usług, rynek pracy oraz rynek finansowy, system edukacji, odpowiednia infrastruktura fizyczna, instytucjonalna i prawna, łącznie z systemem rządowym, który jest zdolny do stworzenia skutecznych i konsekwentnych zasad sprzyjających rozwojowi innowacji. Ważny jest także występujący w danym kraju poziom kapitału społecznego oraz zachowania uczestników gry rynkowej, gdyż czynniki te mają istotny wpływ na stopień wzajemnego zaufania partnerów zawierających transakcje. Można przyjąć, że kształtowanie powyższych czynników odbywa się poza zasięgiem procesu klastrowego i polityki klastrowej.

Zdaniem niektórych ekonomistów polityka klastrowa może być rozpatrywana łącznie jako zasady (ramy) tych dziedzin polityki, których celem jest np. infrastruktura i warunki instytucjonalne, czyli zasadniczych z punktu widzenia funkcjonowania klastrów. Według nich polityka klastrowa powinna być definiowana w bardzo szerokim sensie i powinny być do niej włączone wszystkie dziedziny polityki, które mają jakikolwiek wpływ na klastry. Nie wszyscy jednak zgadzają się z takim podejściem, uważając, że w przestrzeni gospodarczej większość elementów jest powiązanych ze sobą w taki czy inny sposób, a więc tak zdefiniowany model polityki staje się całkowicie niepraktyczny. Przykładowo C. Nauwelaers uważa, że jedynym instrumentem, który można całkowicie zakwalifikować jako element konkretnej polityki klastrowej, jest udzielanie wsparcia dla rozwoju platform klastrowych oraz animatorów (doradców), którzy zwykle są motywowani czasowo i w określonym zakresie³⁷.

Ponadto politykę klastrową ogranicza w pewnym sensie to, że pomimo iż obejmuje ona niektóre ogólne warunki funkcjonowania gospodarki, to włącza się w jej zakres także te działania, które są podejmowane z zamiarem wyłączonego oddziaływania na proces klastrowy. Brak odpowiedniej infrastruktury fizycznej lub prawnej, słabość szkolnictwa lub warunków sprzyjających długotrwałemu procesowi uczenia się, odosobnienie niektórych regionów – to przykłady obszarów, które mają duży wpływ na warunki klasteringu.

³⁷ C. Nauwelaers, *Innovative Hot Spots in Europe: Policies to Promote Trans-Border Clusters of Creative Activity*, Background Paper on Cluster Policies, European Commission, European Trend Chart on Innovation, Luxembourg 2003, http://www.trendchart.cordis.lu/Reports/Documents/TCW14_policy_background_paper.pdf.

W wypadku zatem modelu określającego rozszerzone warunki ramowe dla stosowanej polityki niezmiernie ważna jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób powinno się rozszerzyć system sprawowania władzy, aby była ona zdolna koordynować środki w ramach szerokiego spektrum przyległych do polityki klastrowej obszarów, w celu kształtowania bardziej konsekwentnych i kompleksowych warunków do dynamicznego rozwoju klastrów.

5. Polityka oparta na klastrach w wybranych krajach Unii Europejskiej

Zaprezentowane modele polityki klastrowej wdrażane są w Unii Europejskiej bądź to na szczeblu krajowym, bądź też regionalnym, jako część narodowej polityki będącej odpowiedzią na założenia strategii lizbońskiej. Pomimo że zgodnie z realizowanymi w państwach Unii Europejskiej krajowymi programami reform (*national reform programmes*) kraje takie, jak: Belgia, Czechy, Finlandia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Litwa, Polska, Portugalia i Hiszpania przewidują w przyszłości wzmocnienie klastrów zarówno przez prowadzenie ściśle określonej polityki klastrowej, jak i przez kombinację działań rozwojowych zgodnie z innymi rodzajami polityki, jak na razie niewiele z tych państw ma wyraźnie zadeklarowaną politykę klastrową realizowaną na szczeblu krajowym. Do krajów tych spośród członków „piętnastki” Unii Europejskiej należą jedynie Francja i Luksemburg, natomiast spośród nowo przyjętych do Unii państw – Litwa, Łotwa oraz Słowenia (tabela 2).

Tabela 2. Polityka oparta na klastrach w krajach Unii Europejskiej z uwzględnieniem szczebla agregacji

Polityka klastrowa realizowana na szczeblu krajowym (<i>national cluster policies</i>)	Polityka klastrowa realizowana na szczeblu regionalnym (<i>regional cluster policies</i>)	Ramy polityki klastrowej skonstruowane na szczeblu krajowym dla polityki regionalnej (<i>national frameworks for regional cluster policies</i>)	Brak ściśle określonej polityki klastrowej
Francja, Luksemburg	Belgia, Hiszpania	Austria, Finlandia, Niemcy, Włochy, Szwecja, Wielka Brytania	Dania, Grecja, Irlandia, Holandia, Portugalia
Litwa, Łotwa, Słowenia	–	Węgry	Bułgaria, Czechy, Estonia, Polska, Rumunia, Słowacja

Źródło: *Cluster Policies Thematic Report...*, s. 11.

Badania pokazują, że inicjatywy klastrowe w krajach Unii Europejskiej przeprowadzane są przeważnie w ramach polityki rozwoju regionalnego. Przykładem może być Hiszpania, w której polityka klastrowa nie jest realizowana na poziomie krajowym, niemniej bardzo aktywnie w tym zakresie działają poszczególne regiony. Podobna sytuacja ma miejsce w Belgii, gdzie odpowiedzialność za politykę innowacyjną spoczywa głównie na regionalnym poziomie i na tym również poziomie wdrażana jest polityka klastrowa. W innych krajach rozwój klastrów stanowi ważny element takich dziedzin polityki, jak promocja współpracy w zakresie B+R i rozwoju regionalnego, lub też koncentruje się na małej liczbie klastrów, jak ma to miejsce np. w Wielkiej Brytanii w przypadku klastrów biotechnologicznych lub w Luksemburgu w zakresie klastrów z branży IT.

Do krajów Unii Europejskiej, które nie mają wyraźnie zarysowanej polityki klastrowej, należą m.in.: Dania, Grecja, Irlandia, Holandia, Portugalia oraz nowi członkowie Wspólnoty – Bułgaria, Czechy, Estonia, Polska, Rumunia i Słowacja. Dokładne rozróżnienie polityki klastrowej stosowanej w wybranych krajach Unii Europejskiej przedstawia tabela 3. Szczegółowe informacje na temat konkretnej polityki klastrowej w krajach Unii są systematycznie zbierane i publikowane przez INNO-Policy Trend Chart we współpracy z ERAWatch³⁸. Obecnie na obszarze Unii Europejskiej odnotowano ponad 130 inicjatyw wspierania klastrów na poziomie krajowym.

Badania przeprowadzone w 2006 r. wśród krajów Unii Europejskiej³⁹ pokazały, że najbardziej preferowane przez firmy prowadzące działalność w klastrach są te obszary wsparcia ze strony władz publicznych, które dotyczą ułatwień w zakresie administracyjnych procedur (74% odpowiedzi), przepływu informacji, otrzymywania większej finansowej pomocy niezbędnej do zrealizowania określonych projektów oraz poprawy marki ich regionu (po 69% odpowiedzi). Ponadto firmy widzą przestrzeń dla swojego rozwoju związaną ze zmniejszeniem obciążeń podatkowych (68% odpowiedzi). Badania te przeprowadzono wśród 3528 firm działających w środowisku, w którym występują zidentyfikowane powiązania klastrowe. Z badań wynika także, że firmy są bardzo zainteresowane wsparciem ze strony państwa dotyczącym prowadzonej przez nie działalności międzynarodowej. Aż 65% ankietowanych firm uważa, że władze publiczne powinny dalej wspierać wzrost ich współpracy z innymi klastrami lub obszarami geograficznymi. Tylko jedna trzecia badanych jest zdania, że obecne działania w tym zakresie są wystarczające⁴⁰. Analizy te pokazują jednoznacznie, że istnieje potrzeba aktywnego włączania się władz publicznych w proces tworzenia klastrów.

³⁸ Zob. <http://www.proinno-europe.eu/trendchart>; oraz <http://www.cordis.europa.eu/erawatch>.

³⁹ *InnoBarometer on Cluster's Role in Facilitating in Europe, Analytical Report 2006*, European Commission, 2006, s. 7.

⁴⁰ *Ibidem*.

6. Podsumowanie

Z dokonanego przeglądu stosowanej w poszczególnych krajach Unii Europejskiej polityki klastrowej wynika, że na obszarze Wspólnoty funkcjonuje wiele różnych rozwiązań dotyczących wspierania rozwoju klastrów i jak dotychczas nie wypracowano jednego uniwersalnego modelu w tym zakresie. Poszczególne kraje najczęściej samodzielnie poszukują optymalnych rozwiązań, dostrzegając w strukturach klastrowych wiele korzyści. Włączając się w proces klastrowy, władze publiczne muszą jednak pamiętać, że polityka klastrowa nie ma zastępować mechanizmów rynkowych, a jedynie działać w kierunku ich wsparcia. Tak więc za zastosowaniem interwencji państwa w postaci polityki klastrowej powinny przemawiać przede wszystkim przesłanki związane z występowaniem niesprawności rynku oraz istniejące bariery utrudniające rozwój klastrów. Ponadto trzeba mieć na uwadze fakt, że to nie władze publiczne, a indywidualne firmy i organizacje są głównymi uczestnikami procesu klastrowego, a polityka klastrowa powinna być jedynie płaszczyzną służącą stworzeniu określonych warunków, które doprowadzą do zaangażowania ludzi we wspólne działania i realizację wzajemnych korzyści. Zrozumienie i pozytywne nastawienie twórców polityki rządu ma zatem ogromne znaczenie w kontekście korzyści, jakie mogą być osiągnięte dzięki podjętym inicjatywom klastrowym.

Na obecnym etapie stosowania polityki klastrowej w krajach Unii Europejskiej trudno jest jednak ocenić rzeczywisty jej wpływ na rozwój klastrów. Inicjatywy klastrowe podjęte przez władze publiczne w ramach tej polityki są jeszcze bardzo młode, a więc na ich rezultaty trzeba będzie poczekać. Jak na razie nie przeprowadzono kompleksowych analiz w tym zakresie. Dostępne są jedynie wstępne wyniki badań⁴¹ oraz pojedyncze studia przypadków. Dodatkowo pomiar osiągniętych efektów utrudnia fakt, że w wielu krajach działania władz publicznych w kierunku wspierania rozwoju klastrów nie są określane *stricto* mianem polityki klastrowej. Praktyka pokazuje, że działania te występują często na obszarze innych dziedzin polityki. Dlatego też rządy krajów Unii Europejskiej stoją przed kolejnym wyzwaniem, tym razem w postaci opracowania jak najbardziej skutecznych metod monitorowania i oceny wyników podjętych działań. Dobre rozpoznanie skutków realizowanej polityki umożliwi w przyszłości bardziej efektywne włączenie się władz publicznych w proces tworzenia klastrów.

⁴¹ Zob. *Innovation Clusters in Europe...*, s. 21–22.

Literatura

- Andersson T., Serger S.S., Sorvik J., Hansson E.W., *The Cluster Policies Whitebook*, IKED, Sweden, 2004.
- Boekholt P., Thuriaux B., *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective* [w:] *Boosting Innovation: The Cluster Approach*, OECD, 1999.
- Bojar E., Bojar M., Żminda T., *Klastry a bezpośrednie inwestycje zagraniczne*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2007, nr 10.
- Bondyra K., *Kapitał społeczny regionu* [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., Wojnicka E., *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, Niebieskie Księgi, Rekomendacje, nr 11, IBnGR, 2004.
- Cluster Policies Thematic Report, European Trend Chart on Innovation*, European Commission, 2003.
- Decyzja Nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. UE z dnia 9 listopada 2006 r.
- Edquist C., Hommen L., Tspouri L., *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Boston 2000.
- Final Report of the Expert Group on Enterprise Clusters and Networks*, European Commission Enterprise Directorate-General, Brussels 2003.
- Gorynia M., *Klastry – panaceum na konkurencyjność*, „*Rzeczpospolita*” z 31 marca 2008 r.
- Gorynia M., Jankowska B., *Koncepcja klastrów jako sposób regulacji zachowań podmiotów gospodarczych*, „*Ekonomista*” 2007, nr 3.
- Gugler P., Brunner S., *FDI Effects on National Competitiveness: A Cluster Approach*, „*International Advances in Economic Research*” 2007, vol. 13, nr 3.
- Hegedus W., *Theoretical Approach to Clusters and Applied Cluster Policy*, „*Development & Finance: Quarterly Hungarian Economic Review*” 2008, nr 2, June.
- Innobarometer on Cluster's Role in Facilitating in Europe, Analytical Report 2006*, European Commission, 2006.
- Innovating Regions in Europe. An Overview of Cluster Policies and Clusters in the New Member States of the European Union*, IRE Network, 2005, <http://www.innovating-regions.org>.
- Innovation Clusters in Europe, A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support*, DG Enterprise and Industry Report, European Communities, 2007.
- Kamarulzaman A.A., Mariati N., *Cluster-Based Policy Making: Assessing Performance and Sustaining Competitiveness*, „*Review of Policy Research*” 2008, vol. 25, nr 4.
- Ketels Ch., *Clusters, Cluster Policy, and Swedish Competitiveness in the Global Economy*, Expert Report no. 30 to Sweden's Globalisation Council, Stockholm 2009.
- Ketels Ch., *European Cluster* [w:] *Innovative City and Business Regions*, vol. 3, *Structural Change in Europe*, Bollscheivel, Hagbarth Publications, Germany, 2004.
- Nauwelaers C., *Innovative Hot Spots in Europe: Policies to Promote Trans-Border Clusters of Creative Activity*, Background Paper on Cluster Policies, European Commission, European Trend Chart on Innovation, Luxembourg 2003.
- Norman W., Venables A., *Industrial Clusters: Equilibrium, Welfare and Policy*, „*Economica*” 2004, vol. 71.
- Opinia Komitetu Regionów – Klastry i polityka dotycząca klastrów* (2008/C 257/12), Dz.Urz. UE z dnia 9 października 2008 r.
- Overview of Cluster Policies in International Perspective. A Report for the Dutch Ministry of Economic Affairs*, Final Report, 1999.

- Pilarska C., *Rola państwa w procesie tworzenia i rozwoju struktur klastrów w Polsce* [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, nr 39.
- Polska polityka klastrowa i udział Polski w Europejskim Aliansie Klastrow PRO INNO EUROPE*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Przybylska K., *Polityka ekonomiczna w zakresie rozwoju klastrów* [w:] *Państwo a rynek we współczesnej gospodarce. Wybrane problemy*, PTE, Kraków 2008.
- Roelandt T.J.A., Hertog P., *Cluster Analysis and Cluster-Based Policy Making: The State of the Art* [w:] *Boosting Innovation: The Cluster Approach, Regional Clusters in Europe*, OECD, 1999, „Observatory of European SMEs” 2002, nr 3.
- Rolfstam M., *Public Technology Procurement as a Demand-side Innovation. Policy instrument – an Overview of Recent Literature and Events*, Division of Innovation, Department of Design Sciences, Lund Institute of Technology, Sweden, 2005.
- Rosenfeld S.A., *Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development*, „European Planning Studies” 1997, vol. 5, nr 1.
- Rosenfeld S.A., *Creating Smart Systems – A Guide to Cluster Strategies in Less Favoured Regions*, Regional Technology Strategies Carrabo, North Carolina 2002.
- Solvell O., *Clusters – Balancing Evolutionary and Constructive Forces*, Ivory Tower Publishers, Stockholm 2009.
- Solvell O., Lindqvist G., Ketels Ch., *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003.
- Staszewska J., *Klaster szansą rozwoju przedsiębiorstw*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 7.
- World Investment Report*, UNCTAD, 1999.

The Cluster-Based Policy in Selected EU Member States

The paper discusses the issue of clusters and the cluster-based policy. Literatures in this area and business practice do not offer any commonly accepted definition of the cluster-based policy. EU member states considerably vary in terms of the scope, the adopted objectives and tools applied within the framework of their implemented policies. The introduction of the cluster-based policy is usually referred to the traditional economic arguments related to the occurrence of market failures. The more specific reasons for such policies are directly related to the particular barriers to the development of clusters. In the EU territory there are a number of cluster-based policy models, being subject to different classifications. Such models are implemented at national or regional levels in response to the recommendations of the Lisbon Strategy. An analysis of the solutions adopted by EU member states may be useful in developing specific cluster-based policies in Poland. Our country, as yet, has not adopted any specific policy in this area. Such a situation may change, however, as a result of developing clusters in Poland and the use of EU funds earmarked for such programmes.

Czesława Pilarska – doktor, adiunkt w Katedrze Mikroekonomii na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Zainteresowania naukowo-badawcze: bezpośrednie inwestycje zagraniczne, proces internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw, specjalne strefy ekonomiczne, klastry, międzynarodowa konkurencyjność gospodarki.

e-mail: czeslawa.pilarska@uek.krakow.pl