

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 369

Przemiany strukturalne i koniunkturalne na światowych rynkach

Tom 2

Redaktorzy naukowci

Jan Rymarczyk

Małgorzata Domiter

Wawrzyniec Michalczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska, Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-478-3 (całość)
ISBN 978-83-7695-455-4 (tom 2)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Michał Nowicki: Global governance w obszarze handlu międzynarodowego – rola WTO	9
Marcin Nowik: Strukturalne przemiany w obszarze indyjskiej pomocy gospodarczej na rzecz Nepalu	21
Witold Nowiński: Analiza przejęć ponadgranicznych realizowanych przez polskie przedsiębiorstwa.....	33
Alina Nychyk: The necessity of global governance in the contemporary rapidly changing world	43
Anna Odrobina: Strukturalne problemy działalności badawczo-rozwojowej w Polsce	52
Sławomir Pastuszka: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce Wschodniej w latach 2005–2012	63
Bożena Pera: Międzynarodowy handel towarami zaawansowanymi technologicznie krajów „wschodniego rozszerzenia” Unii Europejskiej w latach 2007–2012	73
Agnieszka Piasecka-Głuszak: Lean management w polskich przedsiębiorstwach przy wykorzystaniu wybranych narzędzi rozwiązywania problemów – wyniki badań.....	88
Tadeusz Pindór: Przekształcenia międzynarodowych rynków miedzi w latach 1980–2012.....	104
Eugeniusz M. Pluciński: Integracyjny megaprojekt UE – USA (...NAFTA?) z perspektywy polskiego eksportu i importu oraz modelu międzynarodowego podziału pracy	114
Łukasz Puślecki, Michał Staszaków: Alianse otwartych innowacji jako nowa forma współpracy firm biofarmaceutycznych	130
Zdzisław W. Puślecki: Innowacje produktowe i procesowe we wzroście konkurencyjności globalnej Unii Europejskiej.....	140
Jan Rymarczyk: Globalizacja KGHM Polska Miedź SA.....	150
Jerzy Rymarczyk: Antykryzysowe działania w strefie euro – kierunki reform systemu instytucjonalnego.....	165
Anna Skoczyła: Polskie i brytyjskie innowacyjne klastry na drodze kreowania konkurencyjności regionu.....	176
Joanna Skrzydłowska: Wkład przemysłu kreatywnego i kultury w przemiany strukturalne w gospodarce Unii Europejskiej.....	184
Joanna Skrzypczyńska: „Pakiet z Bali” a perspektywa zakończenia Rundy z Doha WTO	195

Justyna Szymańska: Regulacje prawne w Europie i w Stanach Zjednoczonych po globalnym kryzysie finansowym 2007–2009	203
Barbara Szymoniuk: Polityka klastrowa – dobrodziejstwo czy przekleństwo dla polskich klastrów?	212
Jowita Świerczyńska: Bezpieczeństwo i ochrona rynku jako priorytetowy obszar działania europejskiej służby celnej	222
Maciej Walkowski: Czy optymalizacja podatkowa może być szkodliwa? Rozważania na temat skutków funkcjonowania centrów usług finansowych typu offshore (OFC), czyli tzw. rajów podatkowych	233
Marta Wincewicz-Bosy: Międzynarodowy obrót kołmi w latach 1961–2011	249
Katarzyna Witczyńska: Znaczenie centrów logistycznych w rozwoju regionalnym	262
Marek Wróblewski: Regionalne centra obsługi eksporterów – nowy wymiar wsparcia polskiego eksportu?	276
Waldemar Zadworny: Ocena efektywności technicznej przedsiębiorstw województwa podkarpackiego metodą granicznej analizy danych	287
Wojciech Zysk: Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2012	295
Katarzyna Żukrowska: Zmiany we współczesnej gospodarce: przejawy, kierunek i przyczyny	305
Anna Żyła: Współpraca regionalna w ramach ASEAN przed i po 2015 r. – cele, strategie i wyzwania	321

Summaries

Michał Nowicki: Global governance in the area of international trade – role of the WTO	20
Marcin Nowik: Structural changes in the field of India's economic aid for Nepal	32
Witold Nowiński: Cross-border acquisitions carried out by Polish companies	42
Alina Nychyk: Konieczność globalnego zarządzania we współczesnym szybko zmieniającym się świecie	51
Anna Odrobina: The structural problems of the research and development activity in Poland	62
Sławomir Pastuszka: Foreign direct investment in Eastern Poland in the period of 2005–2012	72
Bożena Pera: International trade of high-tech products of European Union Eastern Enlargement countries in 2007–2012	87
Agnieszka Piasecka-Głuszak: Lean management in Polish companies using selected tools of problem solving – research results	103

Tadeusz Pindór: Changes of international copper markets over the period 1980–2012	113
Eugeniusz M. Pluciński: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between EU and US from a view of Polish exports and imports as well as pattern of international division of labour	129
Łukasz Puślecki, Michał Staszków: Open innovation alliances as a new form of cooperation of biopharmaceutical companies	139
Zdzisław W. Puślecki: Product and process innovation in the global competitiveness increase of the European Union	149
Jan Rymarczyk: Globalization of KGHM Polska Miedź S.A.	164
Jerzy Rymarczyk: Anti-crisis actions in the euro zone – directions of institutional system reforms	175
Anna Skoczyła: The role of Polish and British innovation clusters in creating competitiveness of the region	183
Joanna Skrzydłowska: The contribution of the cultural and creative industries in structural changes in the economy of the European Union	194
Joanna Skrzypczyńska: The WTO “Bali Package” vs. a perspective of the conclusion of the Doha Round	202
Justyna Szymańska: Legal regulations in Europe and in the United States after the global financial crisis of 2007–2009	211
Barbara Szymoniuk: Cluster policy – benefit or a curse for Polish clusters?	221
Jowita Świerczyńska: The security and protection of the market as a priority action area of the European customs service	231
Maciej Walkowski: Can tax optimization be harmful? Deliberations on the effects of Offshore Financial Centers (OFC), or so-called tax heavens	248
Marta Wincewicz-Bosy: International trade in horses in the years 1961–2011	260
Katarzyna Witczyńska: Importance of logistics centers in regional development	275
Marek Wróblewski: Regional Export Promotion Agencies – a new dimension of Polish export support?	286
Waldemar Zadworny: Assessment of technical effectiveness of companies in Podkarpackie Voivodeship with borderline data analysis method	294
Wojciech Zysk: The export activity of entities with foreign capital in Poland in the years 2004–2012	304
Katarzyna Żukrowska: Changes in contemporary world economy: occurrences, directions and causes	319
Anna Żyła: Regional cooperation in the ASEAN before and after 2015 – goals, strategies and challenges	332

Barbara Szymoniuk

Politechnika Lubelska

e-mail: b.szymoniuk@pollub.pl

POLITYKA KLASTROWA – DOBRODZIEJSTWO CZY PRZEKLEŃSTWO DLA POLSKICH KLASTRÓW?

Streszczenie: Kilkunastoletnie doświadczenia polskich klastrów, wynikające z realizacji unijnej i krajowej polityki klastrowej, skłaniają do głębokiej refleksji nad jej sensem i dotychczasową skutecznością. Rozterki budzi podstawowy fakt: Komisja Europejska deklaruje od lat, że celem wsparcia klastrów jest pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom, aby poprzez budowanie ich innowacyjności i konkurencyjności w regionach Europa mogła sprostać warunkom globalnej konkurencji. Tymczasem rzeczywistość, zmienna i niespójna polityka klastrowa gmatwa i wydłuża proces dofinansowania projektów klastrowych. Tworzy nieuzasadnione bariery biurokratyczne, co nie tylko utrudnia małym i średnim przedsiębiorstwom korzystanie ze wsparcia, ale także zmusza do naruszania zasad uczciwej konkurencji i w konsekwencji doprowadza do rozpadu większości powstałych inicjatyw klastrowych. Celem niniejszego artykułu jest krytyczna ocena dotychczasowej unijnej i krajowej polityki klastrowej realizowanej w Polsce, a także tej proponowanej w przyszłej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Przeprowadzone badania potwierdzają tezę, że mimo popełnianych dotychczas błędów, wsparcie struktur klastrowych przez Unię Europejską nadal stanowi ważną wskazówkę dla państw członkowskich: klastering może być dobrą, sprawdzoną praktyką tworzenia wartości dodanej i osiągnięcia efektu synergii w regionach dzięki współpracy przedsiębiorstw. Warunkiem sukcesu jest upraszczanie i podnoszenie sprawności procedur projektowych, czyli prowadzenie zdroworozsądkowej polityki wsparcia klastrów, tak aby nie tracić z pola widzenia nadrzędnego celu europejskiej polityki klastrowej: odważnego stawienia czoła ekspansywnej, globalnej konkurencji.

Słowa kluczowe: klastry, polityka klastrowa, zarządzanie klastrami.

DOI: 10.15611/pn.2014.369.2.19

1. Wstęp

Dotychczasowe doświadczenia polskich klastrów, odnoszące się do realizowanej przez Unię Europejską i Polskę polityki klastrowej, budzą mieszane, a nawet krańcowo różne odczucia. Część praktyków i ekspertów klasteringu twierdzi, że polityka wsparcia klastrów zadecydowała o przełomie i ogromnym kroku naprzód europej-

skiej gospodarki; inni sceptycznie twierdzą, że klastry to tylko przemijająca moda, pozostali zaś narzekają na niedostępność bądź uciążliwość wsparcia. Pojawia się pytanie: Czy na poziomie Unii Europejskiej, a następnie na poziomie krajowym, istnieje jakaś spójna, przemyślana strategia wsparcia klastrow i przedsiębiorstw w nich współpracujących? Czy może jest to zlepek programów służących wpompowaniu publicznych pieniędzy w te lub inne branże, konsorcja lub firmy otoczenia biznesu, w zależności od układów politycznych sił, chwilowej mody itp.?

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna, ale i konstruktywna ocena dotychczasowej unijnej i krajowej polityki klastrowej realizowanej w Polsce, a także tej proponowanej w przyszłej perspektywie finansowej na lata 2014–2020.

Jak powszechnie wiadomo, deklarowane przez Unię wsparcie klastrow ma służyć pomocą małym i średnim przedsiębiorstwom, aby poprzez budowanie ich innowacyjności i atrakcyjności oferty Europa mogła sprostać globalnej konkurencji. Jest to ogromne wyzwanie, wymagające sprawności działania, kreatywności i zdroworozsądkowego gospodarowania ograniczonymi zasobami. Tymczasem rzeczywista polityka klastrowa, zamiast być dobrodziejstwem, okazała się wręcz przekleństwem dla części polskich klastrow. Czyniła bowiem wiele, aby jak najbardziej zbiurokratyzować, zagmatwać i wydłużyć proces dofinansowania projektów, a w konsekwencji utrudnić małym i średnim przedsiębiorstwom korzystanie ze wsparcia. Między innymi z tego powodu większość klastrow powstałych w wyniku projektów rozpadła się lub pozostała w stanie uśpionia, oczekując na „lepsze czasy”.

Mimo niedoskonałości dotychczasowej polityki klastrowej Komisja Europejska w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 ponownie zapowiada wsparcie klastrow. Podpowiada w ten sposób państwom członkowskim, że klastering może być dobrą, sprawdzoną praktyką tworzenia wartości dodanej i osiągnięcia efektu synergii dzięki współpracy przedsiębiorstw. Poruszona w artykule problematyka oparta jest na pozytywnych i negatywnych doświadczeniach polskich klastrow. Źródłami wiedzy na ten temat jest cykl publikacji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz jej Grupy roboczej ds. polityki klastrowej z lat 2010–2014, raporty ewaluacyjne zrealizowanych projektów klastrowych, osobiste i telefoniczne wywiady przeprowadzone z ekspertami klasteringu i uczestnikami polskich klastrow, a także doświadczenia własne autorki związane z wieloletnią pracą w klastrze Dolina Ekologicznej Żywności. Teza przeprowadzonych badań brzmi: mimo popełnianych dotychczas błędów, wsparcie struktur klastrowych przez Unię Europejską nadal stanowi ważną wskazówkę dla państw członkowskich: klastering może być dobrą, sprawdzoną praktyką tworzenia wartości dodanej i osiągnięcia efektu synergii w regionach dzięki współpracy przedsiębiorstw.

2. Polskie klastry a polityka klastrowa do roku 2013

Dla polityki klastrowej realizowanej w Polsce do roku 2013 znamienne jest nie tylko to, że brakowało jej spójnej logiki i konsekwencji, ale też że brakowało instrumentu

gromadzenia miarodajnych informacji na temat jej efektów. Przez to obecnie nie wiemy nawet, ile klastrów funkcjonuje w Polsce. Dostępne dane są bardzo zróżnicowane: niektórzy twierdzą, że udane klastry można policzyć na palcach jednej ręki, inni podają liczby trzycyfrowe, a katalog „Kastry polskie” opisuje 55 „wyróżniających się” klastrów [PARP 2012].

Niezależnie od realnej liczby tych organizacji możemy przynajmniej, na podstawie przeprowadzanych corocznie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości badań benchmarkingowych, sformułować listę cech charakteryzujących klastry w naszym państwie¹:

- największa liczba klastrów powstała w latach 2006–2009,
- branże, w których funkcjonują, to głównie: informatyka i ICT, lotnictwo, eko-energetyka, budownictwo, branża medyczna, spożywcza i turystyka,
- polskie klastry powstają zwykle w wyniku inicjatywy oddolnej, ewentualnie inicjatywy mieszanej,
- inicjatorami powołania klastra jest zazwyczaj sektor prywatny (w większości mikro- i małe przedsiębiorstwa), ale coraz częściej również sektor nauki, badawczo-rozwojowy oraz sektor publiczny,
- klastry funkcjonują głównie w formie stowarzyszeń, choć ostatnio zauważa się tendencję do zmiany tej formy prawnej na spółki z o.o.

2.1. Pozytywne efekty polityki wsparcia klastrów z perspektywy ich uczestników

Entuzjaści klastrów z przekonaniem wskazują na dobrodziejstwa dotychczasowej, polskiej i unijnej, polityki klastrowej. Pewien ich obraz, który nie wydaje się pustosłowiem, ale rzeczywistością gospodarczą, dają wypowiedzi przedstawicieli klastrów podczas konferencji „Polska polityka klastrowa – szanse i zagrożenia”².

Według nich najważniejsze pozytywne efekty polskiej polityki klastrowej z punktu widzenia uczestników klastrów są następujące:

- podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów, w których działają, a w konsekwencji gospodarki polskiej i unijnej;
- optymalizacja kosztów działania, korzyści zaopatrzeniowe, możliwość negocjowania obniżek cen towarów i usług w zakupach grupowych;
- łatwiejszy dostęp do zewnętrznego finansowania ze środków Unii Europejskiej na inwestycje i badania, możliwość pozyskiwania dużych zamówień;
- skuteczniejsza promocja i wzrost przychodów, a przez to „reaktywacja” wielu małych i średnich przedsiębiorstw;
- możliwość lobbingu na rzecz uczestników klastrów wobec władz samorządowych i państwowych (poprzez np. Związek Pracodawców Klastry Polskie); po-

¹ Źródło: http://www.pi.gov.pl/Klastry/chapter_95882.asp (19.03.2014).

² Źródło: http://www.wiadomosci24.pl/artykul/8222polska_polityka_klastrowa_8211_szanse_i_zagrozenia8221_267593.html (19.03.2014).

jedynczy mały lub średni przedsiębiorca nie jest w stanie zmieniać rzeczywistości gospodarczej w swoim państwie, ale działając w grupie klastrowej lub w organizacji klastrow – tak;

- budowanie „wiary w siebie i własny produkt”; współpraca w grupie wspomaga doskonalenie oferty i pozwala uwierzyć, że jest bardzo dobra. Ta wiara pomaga zdobywać rynki zagraniczne.

2.2. Efekty negatywne

Analizując sytuację klastrow w Polsce, można odnieść wrażenie, że dotychczasowe instrumenty ich wsparcia były stosowane bez gruntownego przemyślenia oraz prowadzone przez instytucje, które nie do końca wiedziały, jaki końcowy efekt pragną osiągnąć. Tak było w przypadku niektórych Regionalnych Programów Operacyjnych, kiedy to koszty kwalifikowane i kryteria wyboru projektów klastrowych do dofinansowania były kompletnie niedostosowane do regionalnych potrzeb. Z kolei w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej usilnie dążono do sfinansowania czegokolwiek, co miałoby zasięg ponadregionalny. Dopiero później starano się znaleźć jakąś wartość dodaną (możliwą do wykazania konstruowanymi na bieżąco wskaźnikami) wynikającą z współpracy ponadregionalnej.

Efekty tej niespójności polityki klastrowej, umownie nazwane w artykule „przekleństwem”, to sytuacje, w których programy wsparcia, w sposób zazwyczaj niezamierzony, obracają się przeciw klastrom, czyli szkodzą im lub dają znikome skutki w porównaniu z nakładami pracy, środków finansowych i ponoszonym ryzykiem. Poniżej zostały przytoczone przykłady takich właśnie efektów polityki klastrowej w perspektywie finansowej do roku 2013.

1. **Naruszanie zasad uczciwej konkurencji** poprzez wspieranie wybranych klastrow i wybranych firm skupionych w tych klastrach. Firmy, które nie kwalifikują się do uczestnictwa w klastrze albo z różnych względów nie są w stanie w nich uczestniczyć, mogą się czuć *de facto* dyskryminowane.

2. **Uzależnianie od dofinansowania**, przyzwyczajanie uczestników klastrow do korzystania z „łatwych” i dużych pieniędzy – na przykład na inwestycje lub promocję. Wówczas występują duże trudności z obowiązkowym utrzymaniem efektów projektowych, brakuje chęci do bezinteresownego działania dla wspólnego dobra, a w konsekwencji – dochodzi do rozpadu klastrow po zakończeniu projektów.

3. **Mody na „jedynie słuszne” klastry** – co do wielkości, liczby, struktury uczestników, preferowanej branży, zasięgu działania itp. Mody tego rodzaju doprowadzają do pogwałcenia fundamentalnych idei klasteringu, czyli skupienia uczestników na niewielkim terytorium i współpracy głównie małych i średnich firm, które razem są w stanie stawić czoła potężnym konkurentom. Wbrew tym ideom lansuje się przykładowo klastry międzynarodowe lub ponadregionalne. Niestety, w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 gigantomania będzie trwać nadal, gdyż zapanaowały mody na „klastry klasy światowej” oraz „klastry o inteligentnych specjalizacjach, szczególnie te konkurencyjne w skali światowej”.

4. **Dotkliwe i bezzasadne merytorycznie wykluczenia**, na przykład wykluczenie rolników z udziału w projektach: Strategia Doliny Ekologicznej Żywności czy Rozwój klastra Dolina Ekologicznej Żywności. Na krytykę zasłużyła także koncentracja wsparcia klastrów na terenach miejskich, z niedocenieniem polskiej wsi, która przecież w szczególny sposób mogłaby na takich inicjatywach skorzystać.

5. **Projektowe „góry rodzące myszy”**. Zbyt duże środki pomocowe przeznaczone na pojedyncze projekty sprawiały, że były one trudne do pozyskania, trudne do rozliczenia i niestety wcale nie gwarantowały osiągnięcia spodziewanych, trwałych efektów. Przykład: w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (Działanie 5.1.) obarczono liderów klastrów tak dużą odpowiedzialnością za ich rozwój i utrzymanie rezultatów projektów przez 10 lat od zakończenia projektu, że brakowało chętnych do skorzystania z tego Działania. W innych programach wsparcia konieczny wkład własny eliminował słabszych uczestników, skutkiem czego „bogaci się bogacili, a biedni biednieli”. Tymczasem dla większości lokalnych klastrów wystarczającą zewnętrzną pomocą finansową byłyby środki na utrzymanie biura i choćby jeden etat. Ponadto – przyznawane nadmiernie wysokie kwoty wsparcia praktycznie ograniczały możliwości uczestnictwa przedsiębiorstw w kolejnych projektach ze względu na reguły pomocy de minimis.

Bezsens wydawania publicznych środków widać też w przypadku wymuszania ponadregionalności klastrów. W trakcie realizacji ponadregionalnych projektów okazuje się, że same koszty łączności pomiędzy uczestnikami klastra i koordynatorem (dojazdów na spotkania, konferencje, dokumentacji itp.) są zaskakująco wysokie.

6. **Oderwane od rzeczywistości zasady kwalifikacji kosztów** w projektach klastrowych powodujące, że środki trafiały w bardzo znaczącej części wcale nie do organizacji klastrowych (i ich koordynatorów) ani do uczestników klastrów, ale do firm otoczenia biznesu: agencji reklamowych, badania rynku, firm konsultingowych itp. Tymczasem sama promocja klastrów lub projektów, bez możliwości jawnej promocji oferty przedsiębiorstw, czy też „międlenie danych” w postaci serii poradników czy setek konferencji nie dawały sferze biznesu adekwatnych korzyści, obiecywanych na etapie wnioskowania.

7. **Wybujałość biurokracji na wszystkich szczeblach decyzyjnych i kontrolnych**, od unijnych po krajowe i regionalne. Każdy ze szczebli miał w tejże biurokracji swój własny „kreatywny” wkład. Przykłady nadgorliwości urzędniczej można by mnożyć, ale nie jest to przedmiotem rozważań niniejszego artykułu.

3. Unijna polityka klastrowa w perspektywie finansowej 2014–2020

Badania wykazują, że około 38% zatrudnionych Europejczyków pracuje w różnych gałęziach przemysłu, które są skoncentrowane w klastrach. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w klastrach osiągają wyższą produktywność oraz innowacyjność przy wyższym poziomie przeżywalności nowych firm i szybszym ich wzroście [Euro-

pejska Grupa ds. Polityki Klastrowej 2011]. Komisja Europejska zdecydowała w związku z tym o kontynuacji polityki wsparcia klastrów, określając jej zasady w kilku dokumentach strategicznych i operacyjnych. Oto najważniejsze z nich [Frączek 2014]:

Strategia Europa 2020

Jest to kluczowy dokument Komisji Europejskiej, składający się z tzw. inicjatyw flagowych, zakładających wielowymiarowe wsparcie klastrów. W ramach inicjatywy flagowej Unia Innowacji KE będzie wspierać tworzenie klastrów klasy światowej. Szczególnie uprzywilejowane będą tu tzw. klastry innowacji i wiedzy. Celem drugiej inicjatywy flagowej, zatytułowanej Polityka Przemysłowa w Erze Globalizacji, jest budowanie porozumienia i współpracy pomiędzy przemysłem a instytucjami naukowo-badawczymi. Uprzywilejowane w pozyskiwaniu wsparcia będą klastry o inteligentnych specjalizacjach, szczególnie te konkurencyjne w skali światowej.

Europejska Strategia Wspierania Klastrów

Strategia wspierania klastrów na lata 2014–2020, opracowana przez DG Enterprise and Industry, ma na celu doskonalenie zarządzania klastrem (tzw. cluster management excellence), zachęcanie do współpracy pomiędzy klastrami z różnych państw świata oraz do współpracy międzybranżowej. Wsparcie dla klastrów ma mieć formę szkoleń oraz certyfikacji jakości zarządzania nimi. Szkolenia będą realizowane przez European Foundation for Cluster Excellence na podstawie metodologii opracowanej w ramach European Cluster Excellence Initiative. Będą to szkolenia przeznaczone dla trenerów (tzw. train-the-trainers) oraz menedżerów klastrów. Klastry mogą ubiegać się o brązowe albo złote odznaki (Bronze Label, Gold Label), przyznawane przez European Secretariat for Cluster Analysis na podstawie badań benchmarkingowych oraz oceny osiągnięć klastra w zakresie zarządzania w porównaniu z osiągnięciami podobnych klastrów europejskich i pozaeuropejskich.

Wsparcie współpracy międzynarodowej będzie realizowane poprzez porozumienia (tzw. Memoranda of Understanding) oraz misje gospodarcze. Porozumienia podpisywane są pomiędzy European Cluster Collaboration Platform (ECCP) a partnerami spoza Europy, którymi są obecnie: Brazylia, Chile, Indie, Japonia, Korea Południowa, Maroko, Meksyk i Tunezja.

Narzędziem wspierania szeroko zakrojonej współpracy będą też strategiczne partnerstwa klastrów (European Strategic Cluster Partnerships – ESCP). Partnerstwo klastrów musi mieć wymiar europejski, tzn. muszą w nim brać udział co najmniej cztery organizacje klastrowe lub sieci reprezentujące minimum trzy państwa uczestniczące w Programie Ramowym na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (*Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP*). Każde partnerstwo (w postaci konsorcjum klastrów) ma opracować i wdrożyć wspólną strategię długoterminowej współpracy pomiędzy różnymi sektorami działalności gospodarczej. Status „European Strategic Cluster Partnership” będzie nadawany przez European Cluster Collaboration Platform, przy czym preferowane do wsparcia będą klastry, których koordynatorzy posiadają Gold Label w zakresie jakości zarządzania kla-

strem. Wymogiem minimum jest, aby większość uczestników konsorcjum posiadała co najmniej Bronze Label.

Strategia ta, mimo deklarowanych szczytnych celów, wydaje się enigmatyczna i zagmatwana, stworzona raczej dla dobra swoich autorów, a nie samych klastrów. Czyż nie kojarzy się z praktyką „płacenia do własnej kieszeni”?

Programy Ramowe Unii Europejskiej

Opisana wyżej europejska polityka wspierania klastrów będzie realizowana przy wykorzystaniu środków z programów ramowych COSME oraz HORIZON 2020. Celem pierwszego z programów grupy COSME, tzw. Cluster Excellence Programme, jest zwiększenie liczby klastrów posiadających certyfikaty w zakresie zarządzania dzięki projektom benchmarkingowym.

Kolejnym programem tej grupy będzie Cluster Internationalisation Programme for SMEs, finansujący Europejskie Strategiczne Partnerstwa Klastrów (European Strategic Cluster Partnerships), rozwój European Cluster Collaboration Platform oraz organizację międzynarodowych misji gospodarczych. Ponadto w ramach COSME finansowana będzie działalność European Cluster Observatory, prowadzącego badania i analizy związane z tematyką klastrową.

W programie HORIZON 2020 klastry mogą być wspierane w ramach filaru Excellent Science, w części Research Infrastructures. Są także uwzględnione w działaniach mających na celu przekształcenie Europy w światowego lidera przemysłu (Industrial Leadership). Z kolei działanie „Innowacje w małych i średnich przedsiębiorstwach” (Innovation in SMEs) ma wspierać krajową i międzynarodową współpracę pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami oraz innymi podmiotami generującymi i wdrażającymi innowacje w Europie.

4. Polska polityka wsparcia klastrów w nowej perspektywie finansowej

W latach 2014–2020 zafunkcjonuje wiele możliwości wsparcia klastrów na poziomie krajowym. Ze względu na swoistą nomenklaturę (żargon projektowy), a także zawilść priorytetów, reguł i ograniczeń oraz brak pełnych informacji finansowych³, dość trudno się zorientować co do konkretnych możliwości uzyskania wsparcia dla organizacji klastrowych oraz ich uczestników. To także jedno z „przekleństw” polityki klastrowej, podobnie jak wcześniej opisany gąszcz instytucji unijnych, pracujących teoretycznie „na rzecz” klastrów, a praktycznie – dzięki nim. Mimo to spróbujemy przyjrzeć się najważniejszemu nowemu źródłom finansowania rozwoju klastrów w Polsce, przy okazji zapoznając się z próbką owej zawilej nomenklatury:

1. **Program Operacyjny *Wiedza Edukacja Rozwój***, oś priorytetowa II: **Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji**; priorytet inwestycyjny 9.8: Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej

³ Ta uwaga dotyczy marca 2014 r., kiedy były prowadzone badania dla potrzeb niniejszego artykułu.

w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia.

2. Program Operacyjny *Inteligentny Rozwój*

a) Oś priorytetowa II: **Wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach**, priorytet inwestycyjny 1.2: Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje oraz rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i instytucjami szkolnictwa wyższego. b) Oś priorytetowa III: **Wsparcie otoczenia i potencjału innowacyjnych przedsiębiorstw**, priorytet inwestycyjny 1.2: Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje oraz rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i instytucjami szkolnictwa wyższego.

3. Program Operacyjny *Polska Wschodnia*

Program ten będzie wspierać współpracę podmiotów wywodzących się z różnych regionów, w formie inicjatyw klastrowych lub projektów badawczo-rozwojowych.

a) Oś priorytetowa I: Innowacyjna Polska Wschodnia, priorytet inwestycyjny 1.2: Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, [...] tworzenie sieci i klastrów, pobudzanie popytu i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację.

b) Oś priorytetowa II: Przedsiębiorcza Polska Wschodnia.

Priorytet inwestycyjny 3.2: Opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności w celu ich internacjonalizacji. Priorytet inwestycyjny 3.3: Wspieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług. Wsparcie z tego priorytetu zostanie skierowane na wzmocnienie ponadregionalnych powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw (inicjatyw klastrowych) z pięciu województw zaliczanych do Polski Wschodniej. Wspierane będą głównie klastry już istniejące, których działalność wpisuje się w ponadregionalne specjalizacje gospodarcze.

4. Regionalne Programy Operacyjne

Poszczególne województwa mają własne Regionalne Programy Operacyjne. Finansowanie klastrów jest możliwe w następujących osiach i priorytetach RPO:

a) Oś priorytetowa I: **Badania i innowacje**, priorytet inwestycyjny 1.2: Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje. b) Oś priorytetowa III: **Konkurencyjność przedsiębiorstw**, priorytet inwestycyjny 3.3: Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług. c) Oś priorytetowa XI: **Włączenie społeczne**, priorytet inwestycyjny 9.8: Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia.

5. Zakończenie

Organizacje klastrowe, wsparte przez efekt synergii wynikający ze współpracy pomiędzy uczestnikami, stwarzają warunki do kształtowania dla Europy nowych, strategicznych specjalizacji zarówno po stronie podażowej rynków (kreowania innowacji, łączenia komplementarnych umiejętności i kompetencji), jak i po stronie popytowej – poprzez angażowanie nabywców i konsumentów do współtworzenia innowacyjnych rozwiązań. W tym kontekście stanowi niewątpliwie „dobrodziejstwo” dla klastrów, ich uczestników i interesariuszy. Niestety, dotychczasowe doświadczenia klastrów w Polsce nie są równie satysfakcjonujące. Zmienna i niespójna polityka klastrowa, połączona z przerostem administracji, komplikowała i wydłużała proces dofinansowania projektów. Tworzyła także nieuzasadnione bariery rozwoju, doprowadzające w konsekwencji do rozpadu większości powstałych inicjatyw klastrowych. Tytułowe „przekleństwo” to właśnie polityka klastrowa „zabijająca” klastry.

Trzeba jednak być dobrej myśli, że popełnione w przeszłości błędy pozwolą na poprawę polityki w nowej perspektywie. Nadzieją jest to, że polityka ta będzie pozwalała na różne instrumenty wsparcia klastrów w zależności od stadium ich rozwoju i – co najważniejsze – ma być dozwolone tzw. podejście konsorcjalne do zarządzania projektem. Oznacza ono, że każdy z uczestników będzie miał swój wkład finansowy w realizację projektu i będzie odpowiadał za określone zadania. Do tej pory to lider klastra (lub koordynator projektu) był obciążony ogromną odpowiedzialnością finansową, organizacyjną i merytoryczną za całość projektu.

Niezbędne dla powodzenia tej polityki będzie, z jednej strony, upraszczanie dostępu do funduszy UE za pomocą jednolitego zestawu procedur administracyjnych i usprawnianie procedur projektowych, a z drugiej – zdroworoządkowe zarządzanie projektami, tak aby nie tracić z pola widzenia nadrzędnego celu europejskiej polityki klastrowej: odważnego stawienia czoła ekspansywnej, globalnej konkurencji.

Autorka składa podziękowania ekspertom klasteringu:

*Panu Ryszardowi Boguszewskiemu, prezesowi firmy EuroCompass, oraz
Panu dr. inż. Korneliuszowi Pylakowi z Wydziału Zarządzania Politechniki Lubelskiej,
za wszystkie cenne uwagi pomocne w przygotowaniu niniejszego artykułu.*

Literatura

- Borras S., Tsagdis D., 2011, *Polityki klastrowe w Europie. Przedsiębiorstwa, instytucje i zarządzanie*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Europejska Grupa ds. Polityki Klastrowej, *Zalecenia na przyszłość*, 2011, http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=1208AA7E77BE40EFA614DC1F4C6E20AD (19.03.2014).
- Frączek D., *Klastry w UE w nowej perspektywie finansowej 2014–2020*, http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86197.asp?soid=13B041DE9F5045EC9EBA708D4D698A76 (19.03.2014).
- Hołub J. (red.), 2012, *Benchmarking klastrów w Polsce – edycja 2012. Raport z badania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2012, *Klasy w Polsce. Katalog*, http://www.pi.gov.pl/klasy/chapter_95798.asp (19.03.2014).
- Pylak K., 2013, *Zarządzanie polityką innowacyjną w regionach słabo rozwiniętych. Wpływ obszaru metropolitalnego na innowacyjność gospodarki województwa lubelskiego*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin.
- Szultka S. (red.), 2012, *Klasy w Polsce – raport z cyklu paneli dyskusyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Szymoniuk B., 2011, *Klasy jako stimulatory międzynarodowych przepływów gospodarczych*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Problemy regionalizmu i globalizacji*, red. J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk, UE, Wrocław.

CLUSTER POLICY – BENEFIT OR A CURSE FOR POLISH CLUSTERS?

Summary: Over ten years of experience of Polish clusters resulting from the realization of national and European Union cluster policy stimulate deep reflection about its sense and effectiveness to date. One basic fact raises dilemmas: the European Commission has been claiming for years that the clusters' assistance is aimed at helping small and medium-sized enterprises, so that through developing their innovatory character and competitiveness in regions Europe can cope with the conditions of global competition. However, the actual cluster policy, changeable and inconsistent, complicates and prolongs the process of funding cluster projects. It creates unjustifiable bureaucratic barriers, which not only hinder small and medium-sized enterprises from benefiting from the support, but also force them to violate the principles of fair competition and, consequently, leads to the collapse of most of cluster initiatives. The present article provides a critical assessment of the European Union and national cluster policy realized in Poland to date, as well as of the policy suggested for future financial perspective in the years 2014–2020. The article demonstrates that in spite of the errors committed so far, the support of cluster structures offered by the European Union still provides important guidelines for member states: clustering can be a good, tested practice of creating added value and achieving synergies in regions thanks to the cooperation between enterprises. A prerequisite for success is simplifying project procedures, as well as improving their effectiveness, that is implementing a sensible policy of cluster support, so that the primary aim of the European cluster policy is always kept in sight: to bravely face aggressive global competition.

Keywords: clusters, cluster policy, cluster management.