

ANDRZEJ SIKORSKI, MARCIN WŁODARCZYK
Uniwersytet Łódzki

BROKER KLASTRA A SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA

Opiniodawca: **prof. dr hab. Ewa Bojar**

1. Wstęp

Polityka klastrowa, która została wypracowana przez instytucje Unii Europejskiej, a która jest wdrażana od wielu lat bezkrytycznie przez instytucje państwowe, jest niedopasowana do realiów polskiej gospodarki oraz relacji społeczno-gospodarczych, a przez to nieefektywna. Ostatnie badanie wykonane przez Deloitte Business Consulting S.A. *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010 Raport z badania*¹ wskazuje, że organizacje klastrowe w Polsce nie są rozwinięte i borykają się z problemami finansowymi oraz problemem nieufności przedsiębiorców wobec swojego otoczenia biznesowego i instytucji państwowych. Raport ten potwierdził stwierdzenia zawarte w raporcie PAG, który zostanie omówiony w dalszej części tej publikacji.

Polityka klastrowa jest realizowana przez Urzędy Marszałkowskie, co nie przynosi zakładanych rezultatów, bowiem politycy są bardziej zainteresowani tworzeniem nowych inicjatyw klastrowych niż wspomaganie i rozwijaniem tych, które sami pomagali powoływać do życia.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie koncepcji rozszerzenia kompetencji oraz zakresu działalności Specjalnych Stref Ekonomicznych o działalność brokera klastra. W opinii autorów ustawowe przydzielenie SSE roli brokera klastra, bazując na modelu działań odgórnych (*top-down*), może przynieść pozytywne rozwiązania i zapewnić budowanie klastrów przez profesjonalne organizacje, posiadające zarówno *know-how*, odpowiednie zasoby ludzkie oraz istniejące struktury organizacyjne.

¹ Deloitte Business Consulting S.A., *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010*. Raport z badania, Warszawa 2010.

Wraz z rozwojem idei klastrów zostały podjęte próby doprecyzowania pojęcia klastra oraz stworzenia spójnej typologii oraz metodologii. W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele odmiennych definicji klastra oraz metod badawczych, które były tworzone w zależności od postawionych celów badawczych. Pomimo braku spójnej teorii klastra i zarzutów wobec propagatorów tej koncepcji² idea klastra stała się podstawowym narzędziem polityki interwencyjnej państwa i dominującą koncepcją współczesnej ekonomii politycznej.

Pojęcie klastra, wprowadzone przez Michaela Portera, rozważane jako pojęcie z zakresu nowej ekonomii geograficznej, nie zawiera w sobie wskazania, w jaki sposób podmioty skupione w nim mają współpracować ze sobą, ani jaki powinny przyjąć model działalności operacyjnej.

W swojej strukturze klaster to heterogeniczna mieszanka różnych organizacji, instytucji i przedsiębiorców o ukierunkowanych zadaniach i różnej strukturze zatrudnienia nastawionych na osiąganie odmiennych celów. W klastrze pojawia się nieskończona ilość interakcji i działań mających na celu zdobycie przewagi konkurencyjnej. W ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej każdy z podmiotów znajdujących się w klastrze może podejmować formalne i nieformalne działania, które mają na celu podjęcie współpracy zarówno z partnerami, jak i konkurentami. W przypadku aktorów klastra, pomiędzy którymi zachodzą relacje, nie każde nieformalne działanie znajduje zrozumienie wśród konkurencji. W ramach prowadzonych działań przedsiębiorca lub instytucja, która działa w sposób nieformalny, może narazić się na zarzut np. nieuczciwej konkurencji. Wraz ze zwiększeniem interakcji pomiędzy aktorami zwiększa się także zakres możliwych rodzajów działalności, które wymagają, aby klaster posiadał sformalizowaną formę organizacyjną. Mimo założeń, że powiązania sieciowe nie wymagają formalnych rozwiązań, okazuje się, że zdecydowana większość istniejących sieci współpracy i struktur klastrowych poszukuje formalnych form koordynacji, które ułatwiają współdziałanie.³ Organizacje klastrowe stają się partnerem do rozmowy dla podmiotów zewnętrznych prowadząc skuteczny lobbing na rzecz aktorów klastra. Mogą także prowadzić projekty na rzecz klastra, na które, jako podmiot prawny, mogą zdobywać zewnętrzne finansowanie. Poprzez efekt synergii i połączenie działań wielu aktorów klastra organizacja klastrowa jest w stanie podjąć się zadań, które przekraczałyby możliwości działania indywidualnych aktorów i wzmocnić przepływ wiedzy oraz rozwój kapitału społecznego wewnątrz klastra.

² Patrz: Martin R., Sunley P., *Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea*, London 2001.

³ Knop L., Olko S., *Ewolucja form organizacyjnych sieci współpracy*. Organizacja i Zarządzanie nr 1, 2008, s. 103.

2. Cele zawiązania inicjatyw klastrowych

Definicja inicjatywy klastrowej zaproponowana w 2003 roku przez Sölvella i Lindqvista określa zjawisko formalizacji klastra. Inicjatywy klastrowe są zorganizowanymi wysiłkami mającymi na celu wzrost i konkurencyjność klastrów w regionach, poprzez firmy znajdujące się w klastrze, rząd i/lub społeczność naukowców.⁴ Aktorami inicjatyw klastrowych są: przedsiębiorstwa prywatne, samorządy, instytucje rządowe, instytucje badawczo-rozwojowe, organizacje pożytku publicznego, organizacje publiczno-prywatne oraz NGO. Jednakże ta definicja wydaje się być niepełna. Należy odróżnić inicjatywę klastrową od organizacji klastrowej. Inicjatywa klastrowa ma na celu sformalizowanie struktur działalności wewnątrz i na zewnątrz klastra poprzez powołanie organizacji klastrowej w sposób sformalizowany: ze statutem, biurem, koordynatorem, budżetem etc., bądź stworzenie warunków do aglomeracji. Czym innym jest powołanie inicjatywy klastrowej, a czym innym wtórnej wobec tej inicjatywy organizacji klastrowej.

Intencje zawiązania inicjatywy klastrowej mogą być rozpatrywane na trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, inicjatywa klastrowa może poprzez sformalizowaną strukturę (agencję, przedsiębiorstwo, czy też stowarzyszenie) dążyć do utworzenia klastra *sensu largo* od podstaw. Powstała z inicjatywy władz państwowych organizacja klastrowa ma za zadanie przygotować warunki gospodarcze, infrastrukturę oraz wytyczne polityczno-ekonomiczne do utworzenia na danym terenie sprzyjających warunków do aglomeracji przedsięwzięć w danym regionie. Inicjatywa może być stymulowana za pomocą wymienionych poniżej bodźców.

1. Teren inwestycyjny i infrastruktura. Państwo poprzez swoje organy samorządowe przygotowuje teren inwestycyjny i uzbraja go, a następnie oferuje go w atrakcyjnych cenach potencjalnym inwestorom.
2. Ulgi i zwolnienia z obciążeń podatkowych. W przypadku chęci pobudzenia inwestycji w danym regionie państwo może także zaoferować dodatkową pomoc publiczną w postaci ulg fiskalnych, preferencyjnych kredytów czy zakupów interwencyjnych, pod warunkiem utrzymania inwestycji (mocy produkcyjnych), czy też utrzymania zatrudnienia przez okres wynikających z umowy zawartej pomiędzy inwestorem a stroną rządową.
3. Inwestycje celowe. Wybudowanie ze środków państwowych instytucji badawczo-rozwojowych, mających na celu przyciąganie inwestycji tzw. wysokich technologii i pobudzenie innowacyjności.

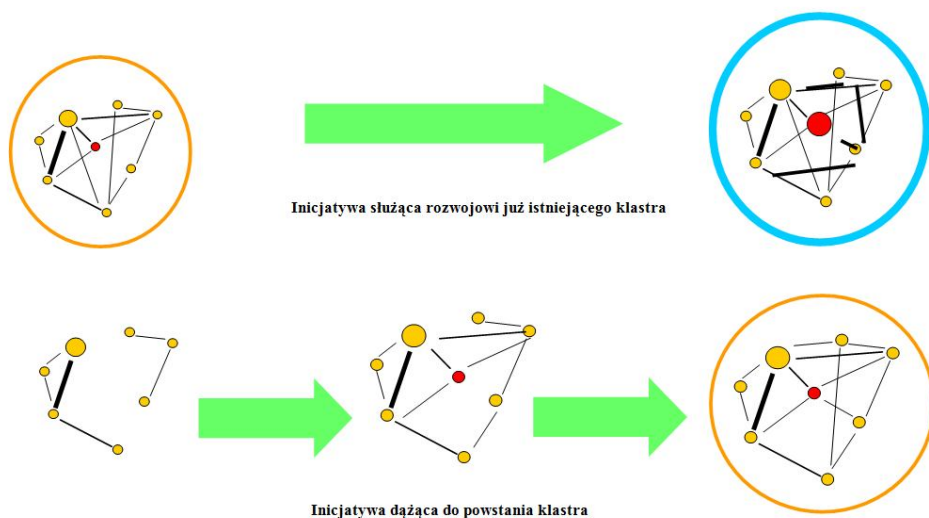
Nie zawsze inicjatywa klastrowa będzie powstawała w ramach zdefiniowanej polityki klastrowej. Może działać w ramach szeroko pojętego interwencjonizmu państwowego, dążąc do wzmocnienia lub pobudzenia danego regionu poprzez

⁴ Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels Ch., *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003, s. 9.

agencje państwowe, organizacje NGO oraz samorządy realizujące politykę regionalną.

Po drugie, inicjatywa klastrowa może mieć na celu powołanie formalnej organizacji klastrowej, opierając się na aktorach klastra powstałego w wyniku aglomeracji przedsięwzięć. Inicjatywa klastrowa ma na celu sformalizowanie struktur istniejącego klastra i rozwój relacji zachodzących pomiędzy aktorami, zwiększanie konkurencyjności i innowacyjności klastra poprzez włączenie do współpracy przedsiębiorców, uczelni, instytucji badawczych i państwowych, a także przyciąganie nowych inwestycji dzięki wypracowanej marce „klastrowej”.

Po trzecie, w przypadku istniejących organizacji klastrowych, inicjatywa klastrowa może mieć na celu ożywienie niedziałających struktur organizacji klastrowych i zwiększenie aktywności współpracy aktorów klastra oraz przyciąganie nowych inwestycji poprzez stworzenie nowej formuły działania w przypadku niepowodzenia działalności wcześniejszej struktury organizacyjnej.



Rysunek: Inicjatywa klastrowa a klastr

Źródło: Szykulska-Paprocka D. *Etapy rozwoju klastra, otoczenie: wyzwania i bariery rozwojowe oraz cele zawiązania klastrów/inicjatyw klastrowych*, Warszawa 2008 – prezentacja.

Unia Europejska, która od wielu lat prowadzi działania na rzecz polityki klastrowej, nie precyzuje, w jaki sposób mają być powoływane inicjatywy klastrowe. Może to być inicjatywa oddolna (*bottom-up*) organizowana przez przedsiębiorców, uczelnie i instytucje B+R, odgórną (*top-down*) organizowana przez władze publiczne bądź w wyniku zaangażowania wszystkich stron.

2.1. Uwarunkowania polityki klastrowej

Można poddawać krytyce przesłanki polityki klastrowej jako takiej, przytaczając fakt, że organizacje klastrowe powinny powstawać spontanicznie i dlatego nie można ich tak po prostu utworzyć poprzez polityczną interwencję, ale także można ukazywać słabe strony inicjatywy oddolnej, wskazując, że bez wsparcia ze strony państwa, zwłaszcza w fazie inicjatywy klastrowej oraz w początkowej fazie działalności, wiele organizacji klastrowych zamiera. Każde przedsięwzięcie, czy jest realizowane ogólnie, czy oddolnie, jest obciążone ryzykiem niepowodzenia. Gospodarka światowa nie jest homogeniczna, a regionalne rynki mają swoją specyfikę działalności.

Od początku badań nad klastrami spisano tomy „dobrych praktyk”, lecz nie opracowano uniwersalnej recepty, w jaki sposób powinny być tworzone inicjatywy klastrowe i kto wśród aktorów klastra lub po stronie rządowej powinien być inicjatorem przedsięwzięć. Na to skąd wychodzi inicjatywa, ma wpływ wiele czynników, takich jak: założenia polityki klastrowej (państwa i instytucji regionalnych), otwartość przedsiębiorców i instytucji na współpracę, dostępność środków na finansowanie organizacji, warunki lokalne i regionalne, etc.

To co może się udać w jednym kraju, w innym chociażby ze względu na mentalność społeczeństwa nie ma nawet możliwości zaistnieć. Rosenfeld i Stuart wskazują, że większość światowych sukcesów klastrów było zbiegami okoliczności, przypadkowymi połączeniami wydarzeń. Polityka publiczna mogła być katalizatorem, ale rzadko miała intencję inicjowania klastra. Rozwój największych klastrów był powodowany zapotrzebowaniem rynku i duchem przedsiębiorczości. Niektóre z nich rozpoczęły swoje istnienie jako duże firmy, które pierwotnie ulokowały się w mniej zaludnionych rejonach, mając na uwadze niskie pensje i nadwyżkę na rynku pracy, a później rozbiły się na mniejsze firmy.⁵ O ile stworzenie klastra od podstaw wymaga interwencji państwa⁶, o tyle inicjowanie

⁵ Stuart Z., Rosenfeld A., *Creating Smart Systems A guide to cluster strategies in less favoured Regions*, Regional Technology Strategies Carrboro, 2002, s. 11.

⁶ Ograniczenia udzielania pomocy państwowej przedsiębiorcom w krajach Unii Europejskiej powodują, że jest mało prawdopodobnym przygotowanie celowego działania polegającego na utworzeniu klastra od podstaw przy bezpośredniej interwencji państwa. Próba taka okrzyknięta by była zamachem na wolność prowadzenia działalności gospodarczej i nieuczciwą konkurencją. Wprawdzie w Polsce powstają klastry od podstaw, ale nie za sprawą państwa, lecz przedsiębiorców. To przedsiębiorcy szukają terenu inwestycyjnego, na którym mogliby ulokować swoje inwestycje wraz z kooperantami. Aglomeracja jest celem działaniem przedsiębiorcy, który, aby ograniczyć koszty transportu i magazynowania, koncentruje swoją działalność wraz z poddostawcami i klientami w jednym skupisku geograficznym. Przykładem takiego przedsięwzięcia może być klastr przedsiębiorstw skupionych wokół LG w Biskupicach Podgórnym. W tym przypadku państwo wskazało możliwe lokalizacje i wsparło samorządy w negocjacjach z przedsiębiorcami i ulepszyło infrastrukturę. Klastr ten nie posiada organizacji klastrowej.

W Chinach, ze względu na swoiste powiązania gospodarki z państwem, projekty utworzenia klastra od podstaw i nakazania aglomeracji miały miejsce. Z powodu uwarunkowań politycznych UE dalsze rozważania na temat inicjatywy klastrowej w Polsce muszą opierać się na definicji

zawiązania się struktury organizacyjnej w klastrze i nadzór nad działaniami tej organizacji jest zależne od kultury polityczno-gospodarczej danego państwa.

W krajach Unii Europejskiej, w przeciwieństwie do liberalnej polityki Stanów Zjednoczonych, dąży się do zinstytucjonalizowania klastrów i sformowania organizacji klastrowych, tak, aby poprzez możliwość uzyskiwania przez organizacje klastrowe pomocy państwowej w formie środków pomocowych mieć realny wpływ na politykę regionalną.⁷ Dla Unii Europejskiej klastry są ważnym narzędziem polityki regionalnej i narzędziem aplikowania pomocy państwowej pod sztandarami zwiększania innowacyjności i konkurencyjności regionów oraz kapitału ludzkiego. Dlatego też powołane zostały organizacje, które mają za zadanie przygotowywanie polityki klastrowej i narzędzi wspierania i kontroli klastrów na poziomie europejskim. Należy pamiętać, że Unia Europejska, choć politycy bardzo by sobie tego życzyli, nie jest homogenicznym organizmem, dlatego też polityka na poziomie państwa powinna być dopasowywana do narodowych potrzeb. Regionalne uwarunkowania wymagają dostosowania proponowanych rozwiązań do polskiej specyfiki, a tym samym wypracowania polskiego modelu polityki rozwoju opartej o klastry.⁸

Problemem podejścia odgórnego jest zawsze ambiwalentność wyborów inicjatyw, którym należy się pomoc, a które powinny rozwijać się same. Politycy decydują się na klastery, w którym chcą powołać inicjatywę klastrową, ze względu na interesy polityczne są narażeni na bycie nieobiektywnym i wybierają chwytliwe inicjatywy, takie jak np.: multimedia czy zaawansowane technologie, pozostawiając na uboczu te, które nie przykuwają uwagi opinii publicznej, dla przykładu klastry owocowe. Kryterium polityczne nie zawsze jest najlepszym sposobem wyboru. Dlatego też wybór inicjatyw klastrowych, które powinny być wspierane, musi należeć do specjalistów, którzy codziennie mają do czynienia z regionalnymi problemami i posiadają odpowiednią wiedzę na temat, która branża może być rozwojowa dla ich regionu z punktu widzenia regionu, a nie z perspektywy rządu. Bezpośrednia interwencja publiczna – tj. podejmowane odgórnie działania na rzecz stworzenia klastra – mogą być przyczyną jego wykształcenia się, aczkolwiek nie ma w tym zakresie zgodności. Pośrednia bądź bezpośrednia interwencja władz publicznych może natomiast, a według niektórych nawet powinna, wspierać rozwój już istniejącego klastra.⁹

Podejście oddolne jest idealnym w gospodarkach rozwiniętych, gdy klastry są ukształtowane, a aktorzy klastra odnoszą korzyści z aglomeracji i są chętni do współpracy. Wielu badaczy klastrów odrzuca możliwość pomocy przy powstawaniu klastrów ze strony rządu, twierdząc, że w tym procesie państwo nie powinno brać

przedstawionej przez Sölvella i Lindqvista ograniczającej inicjatywę klastrową do zorganizowanych działań na rzecz klastra.

⁷ Bojar E., Bis J., *Major Threats to Economic Clusters in Poland w: The emergence and development of clusters in Poland*, Warszawa 2007, s. 28.

⁸ Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., *Niebieskie Księgi. Polityka Wspierania Klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*. IBnGR, Gdańsk 2004, s. 34.

⁹ *Ibidem*, s. 34.

udziału, a inicjatywa klastrowa powinna być oddolna, przez silnych liderów sektora prywatnego. Jest to możliwe w silnych gospodarkach. W państwach rozwijających się to państwo powinno wspomagać rozwój przedsiębiorczości i stawiać sobie za cel wsparcie nie tylko rozwoju technologicznego czy innowacyjność przedsiębiorców, ale przede wszystkim podnoszenie wykształcenia oraz kwalifikacji osób funkcjonujących na rynku pracy. Oprócz *know-how* przedsiębiorców i jednostek naukowych to właśnie kapitał społeczny jest wartością, która decyduje o zwiększeniu konkurencyjności regionu, czego klastry ma być emanacją.

2.2. Wpływ zaszłości społecznych na klastering

W 1989 roku Polska w wyniku przemian ustrojowych weszła na ścieżkę kapitalizmu. Obywatele polscy, którzy weszli w dorosłość przed tą datą, zostali ukształtowani przez realny socjalizm i wynieśli z niego brak zaufania zarówno do instytucji państwowych, jak i do przedsiębiorców, którzy w tamtym okresie byli dezawuowani przez aparat państwowy. Transformacje rynkowe przeniosły tych ludzi w świat wolnego rynku, gdzie pod wpływem mechanizmów wolnorynkowych kształtowały się nowe zasady działania. Przedsiębiorca nie ufa zarówno aparatowi państwa, jak i podmiotom swojego otoczenia biznesowego. Wydaje się, że postsocjalistyczne ekonomiczne systemy ciągle kultywują negatywny klimat przedsiębiorczości, czasem mając po jednej stronie obstrukcyjnych przedstawicieli władz, a z drugiej strony pełnych nieufności przedsiębiorców.¹⁰ W konsekwencji może to prowadzić do sytuacji, gdy przedsiębiorcy, mając po jednej stronie bariery stwarzane przez państwo, a z drugiej strony „wilczą politykę” kooperantów, wolą prowadzić swoje przedsięwzięcia samotnie i na własną rękę. Kolektywizm nie kojarzy się zbyt pozytywnie ludziom wyrosłym z systemu socjalistycznej ekonomii.

Podstawową ideą klastrów w sensie ekonomiczno-społecznym jest współpraca pomiędzy wszystkimi aktorami klastra, otwartość na nowe idee i chęć dzielenia się swoim doświadczeniem, mając na celu uzyskanie przewagi konkurencyjnej poprzez kooperację. Bez współdziałania i konkurencji jednocześnie idea klastra jest martwa. Szereg przeprowadzonych badań wskazuje, że skłonność do współpracy polskich przedsiębiorstw między sobą, jak i ze sferą nauki oraz otoczeniem biznesu jest niska. Kształtowanie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami naukowymi zostało zapoczątkowane dopiero w 2004 r.¹¹

¹⁰ Möhring J., *Clusters: Definition and Methodology*, w: *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, OECD 2005, s. 28.

¹¹ Hołub-Iwan J., Małachowska M., *Rozwój klastrów w Polsce, Raport z badań*. Szczecin 2008, s. 7.

Zmiany mentalności, które zachodzą w naszym społeczeństwie, wymagają czasu i powiązane są z wymianą pokoleń i wejściem na rynek pracy ludzi bez obciążeń minionego ustroju, otwartych na nowe idee i chętnych do współpracy.¹² Aby klastr mógł zaistnieć, musi zostać pokonana bariera organizacyjna, która często jest wynikiem niskiej świadomości znacznej części środowiska biznesu na temat idei klastra, jak również brak możliwości wymiany doświadczeń oraz słabe powiązania świata nauki z przedsiębiorcami i niechęć do współpracy małych firm pomiędzy sobą. Na polskiego przedsiębiorcę czekają również bariery ekonomiczno-finansowe czy bariery historyczno- kulturowe.¹³

Ze względu na brak skłonności do współpracy firm sektora MSP, dużą rolę w kwestii sieciowania powinno odgrywać państwo. Jego zadaniem jest tworzenie warunków stymulujących firmy do podejmowania wspólnych przedsięwzięć kooperacyjnych, przez co ich pozycja konkurencyjna (a tym samym całej gospodarki) mogłaby ulec znacznej poprawie.¹⁴

Jednakże można przyspieszyć ten proces poprzez stworzenie instytucji, która zajęłaby się facylitacją pomiędzy przedsiębiorcami, uczelniami i instytucjami, przelamując wszechobecną nieufność. Sensownym wydaje się być wprowadzenie trzeciego, niezależnego ciała, które będzie w stanie prowadzić w imieniu i na rzecz aktorów klastra działania wzmacniające ich konkurencyjność na wolnym rynku.

2.3. Polityka klastrowa w Polsce

W 2004 roku w *Niebieskich Księgach, Polityka Wspierania Klastrow*, autorzy wskazywali na potrzebę stworzenia polskiej polityki klastrowej. Jesteśmy w tym zakresie zapóźnieni nawet w stosunku do niektórych krajów z regionu Europy Środkowej i Wschodniej (np. Węgier czy Słowenii). Dystans ten można jednak relatywnie szybko nadrobić, unikając jednocześnie kosztownych błędów popełnionych przez innych.¹⁵ Niestety, sześć lat od powstania tej publikacji, polityka klastrowa w Polsce nie została wypracowana, a prezentowane w literaturze tematu założenia polskiej polityki klastrowej są założeniami ogólnymi i definiują, w jaki sposób powinna wyglądać polska polityka klastrowa, nie definiując dokładnej roli poszczególnych aktorów klastra, organizacji klastrowej oraz rządu, odwołując się tylko do teoretycznego modelu potrójnej heliksy.

¹² Należy pamiętać, że w przedsiębiorstwach zagranicznych, które ulokowały swoje inwestycje w klastrach, pracują Polacy, a zarządy, nawet jeśli składają się wyłącznie z obcokrajowców, polegają na ich informacjach i opiniach.

¹³ Pawłowski G., *Klustry jako determinanty przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw na rynku*, w: *Zeszyty Naukowe*, Ostrołęka 2008, s. 164.

¹⁴ Mazurek B., *Klastr. Gdzie, jak i po co?* w: *Mechatronika. Przewodnik przedsiębiorcy*, Łódź 2008, s. 53.

¹⁵ Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., *Op. cit.*, s. 10.

Również w 2004 roku została przedstawiona jedyna jak do tej pory inicjatywa ustawodawcza odnosząca się do klastrów. Celem tej inicjatywy było wprowadzenie pojęcia klastra do polskiego prawa poprzez przedstawienie w Sejmie projektu ustawy o klastrach, skupiając się na ich specyficznym ujęciu, tj. przedsiębiorstw rodzinnych z naciskiem na gospodarstwa rolne, które wraz z innymi aktorami klastra mogłyby podejmować przedsięwzięcia gospodarcze. Koncepcja „*Klustry przedsiębiorstw rodzinnych*” została opracowana przez Podkarpacki Klaster Informatyczny¹⁶. Projekt ustaw był adresowany do sektora MSP na terenach wiejskich, lecz nie stawiał ograniczeń w tworzeniu klastrów przez przedsiębiorstwa spoza rolnictwa.¹⁷ Jednakże ten projekt nie znalazł uznania wśród polityków, a polityka klastrowa jest nadal prowadzona *ad hoc* na poziomie województw przez instytucje samorządowe przy braku odpowiednich kompetencji.

3. Problemy działalności organizacji klastrowych na przykładzie działań regionu łódzkiego

Na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi w okresie lipiec-październik 2009 r. zostało dokonane przez PAG badanie *Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WL*. Celem badania było zidentyfikowanie i zbadanie inicjatyw i organizacji klastrowych rozwijanych na obszarze województwa łódzkiego. Na przykładzie tego raportu można wskazać podstawowe problemy organizacji klastrowych.

3.1. Finansowanie organizacji klastrowych

Podstawowym problemem związanym z funkcjonowaniem organizacji klastrowych w Polsce jest brak stałego źródła finansowania, nie tylko na wspólne projekty, ale przede wszystkim na bieżącą działalność. Każda z organizacji klastrowych, która była opisana w badaniu *Ocena...*, wskazała na problemy zarówno z bieżącym finansowaniem kosztów organizacji, jak i na finansowanie działań statutowych. W Polsce nie było przypadku, aby organizacja klastrowa uzyskała kredyt na finansowanie działalności.

Wnioski na dofinansowanie z programów operacyjnych są odrzucane, gdyż celem programów jest wspieranie powstania i rozwoju organizacji klastrowych. Bowiernie zgodnie z założeniami pomocy publicznej celem nie może być pokrywanie bieżących kosztów operacyjnych, gdyż organizacje klastrowe muszą utrzymywać się z innych źródeł finansowania. Brak stałego finansowania demotywuje nie tylko członków organizacji klastrowej, którzy w większości przypadków pozostają pasywni, ale przede wszystkim koordynatorów, którzy powinni aktywnie i w

¹⁶ Patrz: <http://www.klustry.org/dokumenty?func=select&id=1>. Aktualizacja 2010-09-02.

¹⁷ Staszewska J., *Klaster perspektywą dla przedsiębiorców na polskim rynku turystycznym*, Warszawa 2009, s. 45.

pełnym wymiarze czasu działać na rzecz organizacji klastrowej. Brak niezależnego finansowania powoduje, że koordynator w pierwszej kolejności będzie skupiał się na uzyskaniu finansowania, które pokryje koszty jego działalności, a dopiero w następnej kolejności będzie szukał środków na działalność statutową. Zgodnie z informacjami zawartymi w benchmarkingu klastrow, aż 56 wniosków złożonych do lipca 2009 r. przez klastry nie uzyskało dofinansowania, co statystycznie daje ponad 1 wniosek odrzucony na każdy klastrow. W większości powodem braku przyznania dotacji było niespełnienie wymogów formalnych. Przedstawiciele klastrow zwracali także uwagę na trudności w przejściu drugiego etapu – oceny merytorycznej wniosku aplikacyjnego.¹⁸

Możliwe są trzy powody odrzucenia wniosków. Może to być brak przygotowania organizacji klastrowych do pozyskiwania środków, zbyt skomplikowany proces przyznawania dotacji i zbyt obszerna wymagana dokumentacja albo cele aplikacyjne nie pokrywały się z założeniami przyznawania pomocy.

3.2. Znajomość koncepcji klastrow

Istotnym problemem jest dość słaba znajomość problematyki klastrow wśród urzędników i brak wsparcia z ich strony wobec działających organizacji. Niezrozumienie istoty inicjatyw klastrowych oraz celów organizacji klastrowych przez inicjatorów tych działań przekłada się na brak zainteresowania ze strony aktorów klastra. Tworząc organizację klastrową, niezbędnym wydaje się być rozdzielenie ról aktorów i uświadomienie im ich obowiązków oraz korzyści płynących z faktu powstania i działalności organizacji klastrowej. Istnieje potrzeba, aby reprezentanci władz samorządowych szczebla regionalnego stali się adresatem ewentualnych działań informacyjnych, wspierających koncepcję klastrową.

Problem niskiej znajomości koncepcji klastrow jest także zauważalny wśród aktorów klastrow. Po zawiązaniu organizacji klastrowych wielu aktorów pozostaje pasywnymi lub wręcz przeciwnie aktorzy klastra prowadzą różne działania we własnym zakresie, ale klastrow nie ma możliwości koordynacji tych działań. Członkowie organizacji klastrowej samodzielnie podejmują inwestycje, uczestniczą w targach oraz organizują szkolenia. Jest to spowodowane brakiem zaufania do koordynatora i niechęcią do kolektywnego działania, a paradoksalnie brak koordynacji powoduje w konsekwencji konflikty interesów wśród poszczególnych aktorów. Przy braku jasnej wizji i strategii działania organizacja klastrowa nie może się rozwijać. Aby uniknąć powyższych problemów, celowym jest na początku zawiązywania inicjatywy klastrowej przygotowanie strategii działalności organizacji klastrowej i wyznaczenie niezależnego koordynatora, który rozpoczynając swoją działalność, w pierwszej kolejności przygotowywał będzie szkolenia dla wszystkich aktorów klastra, wskazując na różnorodne cele aktorów (firmy, uczelnie, instytucje

¹⁸ Deloitte Business Consulting S.A., *op. cit.*, s. 52.

publiczne) oraz wspólne płaszczyzny działań i nadrzędne cele, które w konsekwencji doprowadzą do realizacji partykularnych celów.

Zgodnie z kryteriami określonymi dla Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (kryterium „powiązania operacyjne”), w województwie łódzkim nie działa ani jeden klastr, bowiem ani jeden z klastrów nie prowadzi jeszcze regularnych działań merytorycznych na rzecz swoich członków. Nawet w grupie uznanej za „kasty działające” działania koncentrują się na razie na podstawowych czynnościach organizacyjnych.¹⁹ Na przykładzie klastrów województwa łódzkiego widać, że dotychczasowa polityka klastrowa, przeniesiona na poziom samorządu, jest nieudolna. Żaden z klastrów nie przyczynia się do podniesienia konkurencyjności regionu. Znamiennym jest, że sytuacja tego rodzaju pozostaje w znacznej mierze charakterystyczna dla większości pojawiających się i istniejących w Polsce inicjatyw klastrowych.²⁰

3.3. Strategia rozwoju klastra dla Miasta Łodzi

Przykładem niewłaściwie realizowanej polityki klastrowej na poziomie samorządu jest strategia rozwoju klastra przygotowana dla Miasta Łodzi.²¹ Przy tworzeniu popełniono błędy, które spowodowały, że strategia nie pokrywała się z ideą klastrów i nie przełożyła się na rzeczywiste działania, doprowadzając do zamierania utworzonych inicjatyw klastrowych. Twórcy strategii klastra oparli swoją strategię na trzech filarach:

1. Duży inwestorzy: proaktywnie pozyskiwani w branżach priorytetowych BPA, AGD i Logistyka, a także w innych. Profesjonalna obsługa dużych inwestorów napływających do Łodzi.
2. Rozwój przedsiębiorczości: poprawa ogólnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Stymulacja powstawania i rozwoju przedsiębiorstw (w dłuższym okresie).
3. Poprawa atrakcyjności miasta. Poprawa wizerunku miasta. Skoncentrowanie działań promocyjnych na unikalnych walorach Łodzi. Działania wspierające (głównie poprawa infrastruktury komunikacyjnej i noclegowej).

W swojej strategii Miasto Łódź wskazało na kluczową rolę największych firm w Łodzi. Duży inwestorzy nie są głównymi aktorami w klastrach. Wskazuje się, że klastry są głównie platformą współdziałania MSP. Duże firmy nie potrzebują wsparcia, gdyż posiadają odpowiednie środki finansowe, ośrodki badawcze oraz zasoby ludzkie do prowadzenia swoich przedsięwzięć. UMŁ za właściwe działanie przedstawia: segmentację inwestorów i priorytet dla tych o największym potencjale miejsc pracy. Faktem jest, że efekt mnożnikowy dużych inwestycji jest

¹⁹ PAG Uniconsult, *Raport końcowy – Badanie Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WL*, Warszawa 2009, s. 11.

²⁰ *Ibidem* s. 3.

²¹ Patrz: *Strategia Rozwoju Klastra dla Miasta Łodzi* www.klasterlodzki.pl/pliki/Strategia_i_plan_wdrozenia.pdf. Aktualizacja 2010-09-08

znaczący, ale poprzez zwolnienia i ulgi w podatkach (w tym lokalnych oraz transferach podatkowych) to nie duże firmy ponoszą największe obciążenia, tylko firmy z grupy MSP.²²

Pytaniem jest, w jaki sposób miasto może wspomagać rozwój przedsiębiorstw na wolnym rynku? Jeśli poprzez poprawę efektywności swoich organów i realizowanie obowiązków władza wobec przedsiębiorców, to jest to ustawowy obowiązek aparatu administracji samorządowej. Nastawienie się tylko na przyciąganie i ponadstandardową obsługę dużych inwestorów stanowi istotne naruszenie zasad konkurencji i praw przedsiębiorców działających w ramach MSP, czy też mikroprzedsiębiorców. W konsekwencji jest to działanie przeciwko powstawaniu relacji klastrowych, gdyż faworyzuje pewnych aktorów w klastrze.

Miasto Łódź założyło, że sukces wdrożenia strategii klastra będzie w dużej mierze zależał od głównych decydentów w Łodzi. Nic bardziej mylnego, bowiem przy inicjatywie klastrowej owszem ważne jest wsparcie osób, które podejmują decyzję o powołaniu organizacji klastrowych, lecz pozwalają prowadzić dalej działania zgodnie z naszkicowaną polityką koordynatorowi bądź managerowi klastra. Decydenci wskazują kierunek, pracując na płaszczyźnie strategicznej. Natomiast na płaszczyźnie operacyjnej muszą pracować ludzie, którzy będą wdrażać strategię w życie. Nie wyznaczając niezależnego koordynatora, który zająłby się operacyjną działalnością na rzecz aktorów klastra, inicjatorzy inicjatywy klastrowej z góry skazali ją na śmierć.

Dotychczasowa polityka władz miasta wyrządziła więcej złego niż przyniosła pozytywnych skutków, gdyż doprowadziła do sytuacji, w której obecni aktorzy klastrowych należących do zawiązanych na terenie regionu łódzkiego inicjatyw oraz organizacji, będą sceptycznie nastawieni do przyszłych inicjatyw formalizujących i instytucjonalizujących działalność klastrowych. Klastry wymagają znacznych nakładów finansowych, ale także dużego nakładu czasu, aby wykształcić odpowiednie zachowania aktorów klastra. Wymierne efekty procesu klastrowania są widoczne po wielu latach. W przypadku inicjatyw w regionie łódzkim zabrakło zarówno funduszy, jak i cierpliwości w oczekiwaniu na długoterminowe rezultaty, bowiem skupiono się tylko na tych krótkoterminowych. Przykłady rozwiązań europejskich wskazują na potrzebę tworzenia polityki klastrowej o długoterminowym horyzoncie działania. Sukces powyższych działań zależy jednak od tego czy instytucje oferujące wsparcie będą działały tylko jako ewaluator, czy też jako partner wspierający inicjatywy w realizacji ich celów.²³

²² Efektem mnożnikowym nazywamy zjawisko o charakterze sprzężenia zwrotnego, polegające na rozwoju wielu różnych przedsiębiorstw (działalności gospodarczych) pod wpływem powstania dodatkowego popytu konsumpcyjnego i zaopatrzeniowego pojawiającego się w wyniku uruchomienia lub rozbudowy jakiegoś przedsiębiorstwa (działalności gospodarczej). Uważa się, że efekty mnożnikowe są korzystne dla rozwoju gospodarki regionalnej.

²³ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Wykorzystanie koncepcji klastrowych dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrowych w Polsce*, Gdańsk 2009, s. 15.

Dla wielu polityków ważne są hasła, takie jak: tworzenie nowych miejsc pracy, zrównoważony rozwój, kapitał społeczny oraz innowacje, ponieważ mogą być używane w bieżącej działalności politycznej, jako że są to chwytliwe hasła przyciągające uwagę wyborców.

Aktorzy kooperują i konkurują w klastrze w przestrzeni ekonomiczno-gospodarczej. Klastr musi być dla aktorów wartością dodaną, która poprzez zwiększenie zasobów informacyjnych, cichej wiedzy, *know-how* i bardziej wykształconych zasobów ludzkich pozwoli osiągać maksymalizację zysków lub osiągnięcie założonych celów.

4. Specjalne Strefy Ekonomiczne jako broker klastra

W Polsce istnieje polityka pomocy regionalnej *de facto* oparta *implicite* na polityce klastrowej. Państwo Polskie, aby sterować rozwojem i aglomeracją inwestycji w regionach, wprowadziło politykę Specjalnych Stref Ekonomicznych, których zadaniem jest przyciąganie inwestycji do wybranych regionów, pomoc w rozpoczęciu działalności, a następnie utrzymywanie pozytywnych relacji z inwestorami i instytucjami państwowymi. SSE prowadzą działania na rzecz podmiotów zlokalizowanych w danej strefie, jednakże przy współpracy z uczelniami, przedsiębiorcami, organizacjami oraz instytucjami i przy wsparciu samorządu oraz rządu. Rozszerzenie działalności Stref o działalność brokera klastra nie zaburzyłoby swobody procesów gospodarczych, a wzmocniłoby wewnętrzny transfer wiedzy i rozwój kapitału ludzkiego. Klastr może być także postrzegany jako zjawisko, w którym ogniskują się problemy gospodarcze na poziomie regionalnym. Zróżnicowanie problemów występujących w regionach powoduje, że nie można wdrożyć jednolitej polityki dla wszystkich regionów i kontrolować jej centralnie. Z tego powodu należy przyjąć taki sposób, aby poprzez regiony można było sterować regionalnymi procesami gospodarczymi, usuwając niedoskonałości rynku i systemu. Tylko one mogą zdeterminować, jakie interwencje będą miały największy wpływ.²⁴ Przeniesienie środka ciężkości polityki klastrowej na instytucje powołaną przez organy centralne, jednakże niezależną od władz samorządowych, ułatwiłoby nadzór nad poprawnością i celowością działań wspierających inicjatywy i organizacje klastrowe. Ustawowe uregulowanie zasad polityki klastrowej mogłoby zniwelować problemy, które występują przy zawiązywaniu inicjatyw klastrowych w Polsce.

4.1. Koordynator polityki klastrowej

Bardzo istotnym z punktu polityki widzenia poprawności działalności organizacji klastrowej jest wybór odpowiedniego koordynatora, który za cel miałby koordynację

²⁴ Stuart Z., Rosenfeld A., *op. cit.* s. 16.

wszystkich działań toczących się w ramach organizacji klastrowej. Wszystkie działania podejmowane w klastrze przez przedsiębiorców w ramach szeroko rozumianej współpracy mogą odbywać się bezpośrednio, tj. przedsiębiorca z innym przedsiębiorcą na płaszczyźnie nieformalnej, poprzez organizację klastrową, ale także poprzez stronę trzecią świadczącą usługi na rzecz podmiotów znajdujących się w klastrze, jak i przedsiębiorstw trzecich. Rozsądnym wydaje się wyodrębnienie struktury organizacyjnej, która zajęłaby się koordynacją działań pomiędzy przedsiębiorcami zgodnie z zasadą pełnej niezależności. Rolę mechanizmu koordynującego funkcje realizowane przez poszczególne podmioty może odgrywać wyspecjalizowana firma jako broker lub oddział dominującej firmy przedsiębiorczej, która pozyskała BIZ (bezpośrednie inwestycje zagraniczne).²⁵

W perspektywie rozwoju polityki klastrowej dotyczącej Polski, można by rozważyć model, w którym kompetencje Specjalnych Stref Ekonomicznych zostaną rozszerzone o wspieranie regionalnych inicjatyw i organizacji klastrowych, a także nieformalnych działań aktorów klastrów. W Polsce SSE są emanacją narodowej polityki wspierania rozwoju regionalnego, gdzie SSE jest w podwójnej roli organizatora oraz egzekutora wizji polityki interwencji na poziomie regionalnym. Pośrednie oddziaływania Specjalnych Stref Ekonomicznych na przestrzeń społeczno-ekonomiczną regionu przyjmują postać zatrudnienia u kooperantów (echo mnożnikowe), wzrostu produkcji u kooperantów, a nawet przyrostu kapitału społecznego czy efektu konkurencji²⁶.

Nowelizacja ustawy o SEE przesunęła okres działalności stref do 2020 roku. Efektywnie Strefy, o ile ustawodawca nie przesunie ponownie terminu, będą pracować przez najbliższe 5-7 lat. Po tym czasie może nastąpić odpływ inwestorów oraz brak możliwości wykorzystywania zachęt finansowych do przyciągania nowych inwestycji. Dźwignią może być stworzenie warunków przedsiębiorstwom MSP do rozwijania się w ramach klastra i tworzenie relacji, które realnie mogą wpływać na decyzje związane z relokacją przedsięwzięć do innych regionów.

Za rozszerzeniem dotychczasowych kompetencji SSE przemawia zakres prowadzonej działalności pokrywającej się z działalnością organizacji klastrowej oraz kilkunastoletnie doświadczenie organizacyjne:

- istniejąca struktura organizacyjna,
- współpraca z trzema szczeblami samorządu, tj. gminy, powiatu, województwa oraz instytucjami rządowymi,
- współpraca z przedsiębiorstwami i instytucjami publicznymi oraz jednostkami naukowymi,

²⁵ Skawińska E., Zalewski R., *Klustry biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów Świat – Europa – Polska*, Warszawa 2009, s. 183.

²⁶ Domański B., Gwosdz K. (red.), *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.

- znajomość problemów polityki regionalnej oraz problemów przedsiębiorców,
- wieloletnia facylitacja na rzecz inwestorów – zbudowane relacje i zaufanie,
- znajomość prawa samorządowego, handlowego, cywilnego i praw powiązanych,
- organizacja szkoleń, spotkań oraz inicjatyw kulturalnych,
- promowanie przedsiębiorców wewnątrz i na zewnątrz Strefy.

4.2. Znaczenie Specjalnych Stref Ekonomicznych dla inwestycji regionalnych

Aktualnie w Polsce działa 14 Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE). W latach 1995-1997 utworzono 17 Stref, jednakże dwie z nich – Mazurska SSE i Częstochowska SSE, które faktycznie nigdy nie podjęły działalności – zostały zlikwidowane, zaś Strefy Tczewska i Żarnowiecka zostały połączone w jedną – Pomorską SSE. Pierwszą polską SSE powołano we wrześniu 1995 r. (Mielecka SSE), następne Strefy powstały w latach 1996-1997. Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna powstała na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 15 kwietnia 1997 r. Strefy powołano początkowo na okres 20 lat lub okres krótszy 12 lat (Krakowski Park Technologiczny), jednak zgodnie z obecnymi uregulowaniami prawnymi wszystkie będą funkcjonować do końca 2020 r. Łączny obszar Stref, który początkowo wynosił około 2 tysięcy hektarów, aktualnie wynosi prawie 13 tysięcy hektarów. Limit łącznej powierzchni Stref został określony w ustawie z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych²⁷ (dalej: ustawa o SSE) na 20 tysięcy hektarów.

W celu jednoznacznego doprecyzowania pojęć oraz ujednoczenia zasad pisowni należy wyjaśnić, że mówiąc o Specjalnych Strefach Ekonomicznych, możemy mieć na myśli z jednej strony „strefy” jako obszary o określonych granicach, w obrębie których przedsiębiorcy prowadzić mogą działalność gospodarczą na specjalnych, preferencyjnych zasadach określonych w obowiązujących przepisach, z drugiej zaś – „Strefy” jako organizacje zarządzające wyżej wymienionymi obszarami. Te drugie występują bądź jako spółki akcyjne (w większości przypadków), bądź jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W odniesieniu do trzech SSE rolę zarządzającego pełnią agencje: oddziały regionalne Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w przypadku SSE Euro-Park Mielec i Tarnobrzeskiej SSE oraz Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. – w przypadku Słupskiej SSE. Zgodnie z art. 6 ustawy o SSE Zarządzającym może być wyłącznie spółka, w stosunku do której Skarb Państwa albo samorząd województwa posiada większość głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników.

²⁷ Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych - tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., nr 42, poz. 274 z późn. zm.

Specjalny status obszarów SSE polega na tym, że dochody przedsiębiorców prowadzących w nich działalność gospodarczą, po otrzymaniu stosownego zezwolenia wydawanego w imieniu Ministra Gospodarki przez zarządzającego, są zwolnione z podatku dochodowego. Strefy oferują zatem inwestorom pomoc publiczną, która jest formą pomocy regionalnej. Aktualnie wysokość tego wsparcia limitowana jest pułapem wynoszącym dla dużych firm równowartość 50% poniesionych wydatków inwestycyjnych, czyli tzw. nakładów kwalifikowanych, którymi są bądź wydatki na środki trwałe i wartości niematerialne i prawne, bądź wydatki z tytułu dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) są w lepszej sytuacji, mogą liczyć na zwolnienie z podatku dochodowego w skumulowanej wysokości odpowiadającej 60% (średnie firmy) lub 70% (małe firmy) poniesionych nakładów kwalifikowanych. W praktyce realna wielkość pomocy publicznej, z jakiej korzysta dany przedsiębiorca, zależy od kilku czynników, w tym od wielkości i tempa generowania dochodu, czasu otrzymania zezwolenia (a co za tym idzie okresu korzystania ze zwolnienia podatkowego), a także formy inwestycji (*green-field* czy *brown-field*).

Według stanu na koniec 2009 r. łącznie we wszystkich SSE w Polsce zezwolenia na działalność posiadało 1253 firm polskich i zagranicznych. Zainwestowały one narastająco 66.589 mln zł i dały zatrudnienie 208.000 osób. Kapitał inwestowany w Strefach to głównie kapitał pochodzący z Niemiec (prawie 12 mld zł – 17,9 % wszystkich inwestycji), Polski (11,5 mld zł – 17,2 %), USA (8,9 mld zł – 13,3 %), Japonii (8,1 mld zł – 12,2%), Włoch (5,3 mld zł – 8%), Holandii (4,1 mld zł – 6%) oraz Francji (4 mld zł – 6%).²⁸

4.3. Reżimy prawne funkcjonowania firm w SSE

Podstawą prawną funkcjonowania SSE w Polsce oraz przedsiębiorców na ich terenach jest wspomniana wyżej ustawa o SSE z 1994 r. Reguluje ona między innymi: sposób powoływania Stref, zasady zarządzania strefą, istotę zwolnienia podatkowego, wymogi administracyjne i ekonomiczne związane z udzieleniem zezwolenia na działalność w Strefie, a także kwestie związane z kontrolowaniem przedsiębiorców w zakresie wypełniania przez nich warunków zezwoleń.

Granice konkretnej SSE, jej obszar oraz zarządzającego określają rozporządzenia w sprawie ustanowienia danej Strefy. Początkowo w rozporządzeniach tych zawarte były także przepisy związane z udzielaniem pomocy publicznej przedsiębiorcom, natomiast obecnie kwestie te reguluje jedno, wspólne dla wszystkich SSE, rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej (dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej).²⁹

²⁸ Ministerstwo Gospodarki, *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 8-13.

²⁹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. z sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (Dz. U. z 2008 r., nr 232, poz. 1548 z późn. zm.)*.

Podkreślić należy, iż w praktyce przedsiębiorcy działający w polskich Specjalnych Strefach Ekonomicznych nie działają na takich samych zasadach. Można wręcz mówić o wielu reżimach prawnych, w których funkcjonują inwestorzy, a które różnicują ich w najważniejszych kwestiach, dotyczących wielkości i zakresu pomocy publicznej oraz zasad korzystania ze zwolnień podatkowych. Wyżej wskazany fakt wynika z bardzo częstych w Polsce zmian przepisów prawnych. Najbardziej istotną zmianę dla przedsiębiorców przyniosły nowelizacje dokonane w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Przedsiębiorcy, którzy przystąpili do Stref przed 2000 r., otrzymywali bardzo atrakcyjne warunki dla prowadzenia działalności. Uzyskanie zezwolenia pozwalało im cieszyć się całkowitym zwolnieniem od podatku dochodowego od osób prawnych lub od osób fizycznych przez okres 10 pierwszych lat działalności pod warunkiem, że zainwestują minimalną kwotę wymaganą dla danej Strefy (np. w Strefie łódzkiej była to równowartość 2 mln euro) oraz zatrudnią minimalną liczbę pracowników (w Łódzkiej SSE – 100 osób). Po 10 latach przedsiębiorcy płacić mieli jedynie 50% należnego podatku dochodowego. Dodatkowo ustawa o SSE dawała firmom całkowite zwolnienie z podatku od nieruchomości. Po spełnieniu warunków progowych inwestorzy mogli korzystać z praktycznie Nielimitowanej pomocy publicznej, bowiem wielkość zwolnienia od podatku, czy też okres korzystania z niego, nie były uzależnione od ponoszonych przez inwestorów wydatków inwestycyjnych. W tej sytuacji wsparcie niejednokrotnie mogło przekraczać wielkość zainwestowanego kapitału.

Począwszy od 2001 r., w związku z trwającymi negocjacjami akcesyjnymi z UE, przepisy strefowe zasadniczo zmieniono, dostosowując je do zasad pomocy publicznej obowiązujących w Unii. Przede wszystkim wprowadzono limit pomocy poprzez jej ograniczenie do wyżej opisanego pułapu intensywności, określanego dla poszczególnych regionów na podstawie stosunku regionalnego PKB do średniego PKB w UE. Do roku 2006, dla wszystkich województw w Polsce, z wyjątkiem miasta stołecznego Warszawy, pułap intensywności wynosił 50% kosztów inwestycji dla dużych firm, a 75% dla MSP. Od 2001 r. zniesiono także szczególnie atrakcyjne dla inwestorów zwolnienie od podatku od nieruchomości.

Wreszcie, na mocy specjalnej ustawy przyjętej tuż przed wejściem Polski do UE³⁰ ostatecznie ustalono zróżnicowane zasady korzystania z pomocy dla różnych grup przedsiębiorców, którzy w różnym czasie otrzymali zezwolenia. W ten sposób dziś wyróżnić można kilka grup przedsiębiorców, których różnią zasady korzystania z pomocy publicznej w Strefach.

1. Duży przedsiębiorcy, którzy otrzymali zezwolenia przed końcem 1999 r. Poziom wsparcia ograniczono do 75% kosztów kwalifikowanych.
2. Małe i średnie przedsiębiorstwa posiadające zezwolenia otrzymane przed końcem 2000 r. Poziom pomocy publicznej nie jest limitowany kwotowo

30 Ustawa z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o SSE i niektórych ustaw (Dz.U. z 2003, nr 188, poz. 1840).

i nie zależy od wysokości inwestycji, jest jednak ograniczony czasowo tj. do końca 2010 lub 2011 r.

3. Duży przedsiębiorcy, którzy otrzymali zezwolenia w 2000 r. Poziom pomocy jest określony do wysokości 50% kosztów inwestycji, czyli zgodnie z zasadami obowiązujących od 1 stycznia 2001 r.
4. „Nowi przedsiębiorcy” posiadający zezwolenia wydane po 1 stycznia 2001 r. korzystający ze zwolnień zharmonizowanych z przepisami unijnymi.

Dodać należy, że wskutek kilku znaczących zmian przepisów po roku 2001 także „nowi inwestorzy” z ostatniej grupy działają według czasami istotnie różniących się od siebie zasad prawnych. W tym przypadku różne zasady korzystania z pomocy wynikają nie z odmiennej intensywności pomocy, lecz ze szczególnych uwarunkowań związanych na przykład z brzmieniem zezwolenia i możliwością jego zmiany lub z trybu objęcia terenu inwestycji statusem SSE. Najbardziej istotne zmiany, na przykład dotyczące limitu pomocy publicznej w przypadku przekroczenia kwoty nakładów określonych w zezwoleniu, a także możliwości obniżenia zatrudnienia, wprowadzono mocą nowelizacji ustawy o SSE z 30 maja 2008 r.³¹, natomiast nowe uregulowania dla inwestycji realizowanych na gruntach prywatnych, włączanych do strefy pod kątem konkretnych inwestycji, wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r.³²

4.4. Zmiana strategii pozyskiwania inwestorów w Łódzkiej SSE

Specjalne Strefy Ekonomiczne jako obszary, jak to wykazano wyżej, działają na podstawie wspólnych przepisów prawnych. Wiele je jednak różni. Są położone w różnych regionach o większej lub mniejszej atrakcyjności dla kapitału, dysponują zasobami nieruchomości o różnych powierzchniach, stopniu uzbrojenia, dostępności drogowej itp. Spółki zarządzające mają swobodę przyjmowania strategii promocji i przyciągania inwestorów, reprezentują różne formy organizacji wewnętrznej i modele obsługi klientów. Nierzadko też próbują specjalizować się w pewnego rodzaju „grupach docelowych” odbiorców ich oferty inwestycyjnej, czy to pod względem branżowym, czy to narodowościowym (np. strefy przygraniczne, jak Kostrzyńsko-Słubicka SSE w szczególności ukierunkowują się na rynek niemiecki), czy też wielkości lub rodzaju przedsiębiorstw (np. Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości czy Krakowski Park Technologiczny).

Jak wspomniano wyżej, w pierwszej fazie istnienia SSE do 2001 r. przepisy obowiązujące w Strefach faworyzowały dużych inwestorów. Aby wejść do Łódzkiej SSE, firma musiała zainwestować co najmniej 2 mln euro i zatrudnić 100 osób.

³¹ Ustawa z 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o SSE (Dz. U. z 2008 r., Nr 118, poz. 746) weszła w życie 4 sierpnia 2008 r., na jej podstawie wydano w grudniu 2008 r. nowe akty wykonawcze – rozporządzenia w sprawie poszczególnych SSE, w sprawie pomocy publicznej oraz kryteriów włączania tzw. „gruntów prywatnych”.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną (Dz. U. z 2008 r., Nr 224, poz. 1477 z późn. zm).

Generalnie panował pogląd, który często pokutuje do dziś, że Strefy stworzone zostały głównie po to, aby przyciągać międzynarodowych gigantów, multinarodowe koncerny, producentów znanych marek. Oczywiście, pozyskanie dużego, międzynarodowego koncernu przynosi nie tylko Strefie, ale w ogóle regionowi i jego gospodarce znaczące korzyści wynikające ze skali inwestycji. Wraz z powstaniem inwestycji zostaje utworzonych zazwyczaj kilkaset nowych bezpośrednich miejsc pracy oraz co najmniej drugie tyle u kooperantów. Ponadto wiąże się z instalacją w regionie kosztownych i często nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Przede wszystkim duży, rozpoznawalni inwestorzy mogą stać się „okrętami flagowymi”, samonośnymi instrumentami marketingowymi dla zarządzającego strefą, który jest przecież odpowiedzialny za promowanie Strefy i regionu. Bowiern najlepszym argumentem na potwierdzenie wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej obszaru Strefy jest obecność rozpoznawalnych międzynarodowych firm.

W obliczu światowego kryzysu gospodarczego, który w latach 2008-2009 w znacznym stopniu dotknął wielkie, multinarodowe koncerny, niektóre z nich wycofały się z inwestowania w ŁSSE, a te które zainwestowały, pograżyły w kłopotach finansowych, oraz wobec świadomości faktu, iż to małe i średnie przedsiębiorstwa decydują o sile gospodarki danego kraju czy regionu, Zarząd ŁSSE S.A. w 2008 r. podjął decyzję o korekcie strategii pozyskiwania inwestorów. Położono nacisk na dostosowanie i dopasowanie oferty Strefy do potrzeb i wymagań firm z grupy MSP. Przejawiało się to między innymi w dokonywaniu podziałów nieruchomości na małe działki inwestycyjne, o powierzchni od 0,5 do 1,5 hektara, przygotowywanych pod kątem mniejszych projektów przemysłowych. Przygotowano także kampanię promocyjną ukierunkowaną na MSP, którą przeprowadzono w mediach i Internecie. Umożliwiono także działającym już inwestorom dokonywanie niewielkich kapitałowo reinwestycji, często na terenach należących do inwestorów w Strefie. Działania te przyniosły zamierzone efekty. W latach 2009-2010 przybyło inwestycji niewielkich kapitałowo, często pochodzenia polskiego, wiążących się jednak ze znaczącą dla regionu liczbą nowych miejsc pracy na poziomie około 2500.

4.5. Działalność Łódzkiej SSE na tle Stref w Polsce i na świecie

Między innymi w efekcie opisanych wyżej działań uatrakcyjnających ofertę Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej pod kątem specyficznych potrzeb MSP, Łódzka SSE nie tylko nie odnotowała spadku liczby nowych inwestorów, zmniejszenia się wartości nakładów inwestycyjnych i nowych miejsc pracy, jak ogromna większość Stref w Polsce w latach 2008-2009, lecz utrzymała bądź poprawiła swoje wyniki. Tylko w samym kryzysowym roku 2009, kiedy zatrudnienie w wiodących dotąd strefach znacząco zmniejszyło się na skutek wycofywania się inwestorów bądź masowych zwolnień pracowników (np. w Katowickiej SSE – o 1800 osób, w Kostrzyńsko-Słubickiej SSE – o 1200 osób, w Legnickiej SSE – o 600 osób, w Mieleckiej SSE – o 300 osób, a nawet

w bardzo dobrze radzącej sobie w ostatnich latach Wałbrzyskiej SSE – o 2500 osób), w Łódzkiej SSE przybyło 1800 nowych miejsc pracy. O ile w 9 z 14 SSE zatrudnienie spadło, o tyle Łódzka SSE odnotowała dynamikę wzrostu zatrudnienia na poziomie 109% w stosunku do 2008 r. Dodać należy, że rok 2008 był dla Łódzkiej Strefy rekordowym pod względem wzrostu zatrudnienia. 4200 nowych miejsc pracy zapewniło wtedy dynamikę na poziomie 129% w stosunku do roku 2007 r.

Pozyskanie do końca 2009 r. nowych inwestycji o łącznej skumulowanej wartości 7163,8 mln zł pozwoliło ŁSSE przesunąć się w rankingu polskich stref z 4. na 3 miejsca pod względem wielkości pozyskanych nakładów inwestycyjnych (w latach 2000-2005 ŁSSE plasowała się na 6-7 miejscu). ŁSSE ustąpiła pod tym względem tylko strefom Katowickiej i Wałbrzyskiej.

Konsekwentnie realizowana przez Zarząd ŁSSE SA od 2006 r. polityka marketingowa, ale także wchodzenie w nowe obszary współpracy z różnymi instytucjami otoczenia biznesu, poszerzanie działalności między innymi na polu edukacji, szkoleń, mecenatu artystyczno-kulturalnego, rozwijania sieci firm partnerskich, stałe dążenie do podwyższania satysfakcji inwestorów z jakości obsługi spowodowały, że w rankingu znanej firmy doradczo-audytorskiej KPMG za rok 2008 Łódzka SSE uplasowała się na 1 pozycji pod względem liczby pozytywnych opinii przedsiębiorstw ulokowanych w danej strefie na temat zarządzającego strefą. Łódzka SSE jako jedyna została oceniona przez ponad 90% działających na jej obszarze przedsiębiorstw pozytywnie (oceny dobre i bardzo dobre).

Niezwykle ważnym wyróżnieniem dla Łódzkiej SSE w 2010 r., w skali międzynarodowej, było przyznanie jej przez miesięcznik *Financial Times*, w maju 2010, 11 miejsca wśród najlepszych specjalnych obszarów ekonomicznych na świecie.³³ Kryteriami porównywania stref były: potencjał ekonomiczny, efektywność kosztowa inwestycji, oferowane ułatwienia, uwarunkowania logistyczno-transportowe, oferowane zachęty inwestycyjne, promocja, obecność lotniska, portu. Jedenasta pozycja Łódzkiej SSE wśród 200 zbadanych obszarów gospodarczych o specjalnym statusie zasługuje na szczególną uwagę, zwłaszcza dlatego, że znalazła się w ścisłej czołówce Stref, tuż za dysponującymi miliardowymi budżetami „wolnymi strefami”, takimi jak chińskie specjalne strefy czy strefy w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Dodatkowo ŁSSE była najlepszą z trzech polskich stref obecnych w rankingu (Wałbrzyska SSE – 14 pozycja i Starachowicka SSE – poza 25 pozycją) oraz najlepszą ze wszystkich stref z Europy Środkowo-Wschodniej.³⁴

³³ *Financial Times Business, FDI Global Free Zones of the Future, 2010 Rankings Results – Overall Free Zones of the Future*, 2010.

³⁴ Pełne zestawienie pierwszych jedenastu pozycji przedstawia się następująco: [1] Wolna Strefa Ekonomiczna Shanghai Waigaoqiao (Chiny), [2] Wolna Strefa Dubai Airport (Zjednoczone Emiraty Arabskie), [3] San Luis Potosi (Meksyk), [4] SSE Aqaba (Jordan), [5] Wolny Port Ventspils (Łotwa), [6] Miasteczko Wiedzy w Dubaju (Zjednoczone Emiraty Arabskie), [7] Park Biotechnologii I Badań w Dubaju – DuBiotech (ZEA), [8] Wolna Strefa w Tanger (Maroko), [9] Strefa Logistyczna Bahrajn (Bahrain), [10] Dubai Media City (ZEA), [11] Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna (Polska).

4.6. Zwiększanie trwałości inwestycji

Obecny kryzys gospodarczy ukazał, że problemem nie jest przyciąganie nowych inwestycji, ile utrzymanie obecnych inwestorów. Pojawi się konieczność zrewidowania oceny skuteczności dotychczasowych instrumentów, które do tej pory wspomagały napływ inwestorów, np. w postaci zachęt finansowych. Zapobieżenie odpływowi kapitału będzie wymagało innych środków i pracy od podstaw. Można przypuszczać, że silne rozwinięte połączenia i więzi z regionalnym podmiotami oraz zdobyte doświadczenia będą jednym z czynników decydujących o atrakcyjności lokalizacji dla inwestorów już działających w regionie.³⁵ Opieka ze strony państwa wpływa pozytywnie na relacje z inwestorem. SSE jest facylitorem, który oprócz zadań kontrolnych realizowanych na rzecz państwa przede wszystkim dba o dobro i zadowolenie inwestora, pomagając w rozpoczynaniu działalności oraz pośredniczeniu w kontaktach z instytucjami publicznymi, w całym okresie jego działalności. To działanie zwiększa trwałość inwestycji w regionie oraz zwiększa konkurencyjność regionu.

4.7. Obszar działalności brokera

Klasy ze względu na procesy aglomeracji i lokowania inwestycji na poziomie regionalnym przekraczają granice jednostek terytorialnych, takich jak gminy, miasta czy województwa. Analogicznie działalność organizacji klastrowej przekracza granice podziałów administracyjnych, co powoduje, że w klastrze może działać wiele odrębnych jednostek samorządowych.

Należy zwrócić uwagę na to, że w Polsce Specjalne Strefy Ekonomiczne nie tworzą jednolitych enklaw terytorialnych, pokrywających się na przykład z granicami województw. SSE składają się z podstref i obszarów zlokalizowanych na terenie każdego z 16 województw, w obrębie ponad 100 miast i 100 gmin. Nierównomierny rozkład stref jest spowodowany postanowieniami Traktatu Akcesyjnego, w którym została ustalona liczba Stref na 14. Zmiana zakresu terytorialnego strefy następuje w ramach już istniejących Stref bądź na skutek rozszerzenia całkowitego obszaru strefy, lub też na skutek wymiany obszarów w Strefie.

Zważywszy także na fakt, iż polityka regionalna i polityka klastrowa odwołuje się do pojęcia „regionu”, które jest (tak jak i pojęcie klastrów) nie do końca sprecyzowanym, aczkolwiek definiowalnym, można przyjąć, że 14 stref pokrywających całą Polskę, jest doskonałym kryterium podziału zasięgu brokera.

³⁵ Götz M., *Atrakcyjność klastra dla lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, Poznań 2009, s. 26.

4.8. Założenia udzielania pomocy publicznej

Pytanie o trwałość inwestycji w Specjalnych Strefach Ekonomicznych w Polsce po wykorzystaniu przez przedsiębiorców pełnej pomocy oferowanej ze środków publicznych jest szczególnie zasadne w świetle ostatnich wydarzeń związanych z kryzysem światowym. Niepewność, czy firmy pozostaną w regionach po wyczerpaniu uzyskanej pomocy publicznej, spędza sen z powiek przedstawicielom Ministerstwa Gospodarki. Stąd też m.in. przedłużenie funkcjonowania Stref do roku 2020.

W Polsce najważniejszym elementem pomocy regionalnej w ramach regionalnej pomocy publicznej są SSE działające w oparciu o ustawę o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców³⁶, w której ustawodawca kompleksowo uregulował kryteria, które musi spełnić przedsiębiorca, aby państwo mogło udzielić mu pomocy. Zasadniczym kryterium, na którym oparty jest ogólny zakaz udzielania pomocy, jest jej negatywny wpływ na warunki konkurencji. To, w jakim zakresie pomoc publiczna znieszczała konkurencję, jest przede wszystkim uzależnione od wielkości pomocy.³⁷

W przypadku klastra pomoc publiczna nie będzie miała charakteru selektywnego, tj. dokonywana na rzecz konkretnego przedsiębiorcy. Kryterium, które przesądza o selektywnym charakterze oddziaływania państwa, to zasięg oddziaływania, ograniczony przez kryteria: sektorowe, terytorialne lub produktowe.

Aby pomoc publiczna nie była w sprzeczności z ustawą, polityka klastrowa powinna opierać się na pomocy horyzontalnej. Warunki udzielania pomocy horyzontalnej nie są związane z prowadzeniem działalności ani na oznaczonym obszarze, ani w oznaczonym sektorze. Jej dopuszczalność jest charakteryzowana przez inne kryteria, które nie mają charakteru terytorialnego, jak również nie odnoszą się do rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. Są to uniwersalne kryteria gospodarczo-społeczne, które wyznaczają kierunek gospodarczego interwencjonizmu państwa.³⁸ Organem udzielającym i nadzorującym pomoc są organy i instytucje, w tym przedsiębiorcy publiczni, którzy mają uprawnienia w zakresie dysponowania lub administrowania środkami publicznymi.

Zgodnie z ustawą o pomocy publicznej dopuszczalna jest pomoc horyzontalna wspierająca m.in.:

- prace badawczo-rozwojowe,
- restrukturyzację przedsiębiorstw,
- utrzymanie poziomu zatrudnienia lub tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach,
- rozwój małych i średnich przedsiębiorców,

³⁶ Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej.

³⁷ Modzelewska-Wąchal E., Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisy i komentarze*. Warszawa 2001, s. 15.

³⁸ *Ibidem* s. 45.

- działania przedsiębiorcy w zakresie ochrony środowiska,
- inwestycje energooszczędne w przedsiębiorstwach,
- rozwój infrastruktury technicznej przeznaczonej dla określonych przedsiębiorców,
- szkolenia dla potrzeb określonych przedsiębiorców bezpośrednio związane z rozwojem ich przedsiębiorstw,
- rehabilitację i zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

W większości zakres tej pomocy pokrywa się z celami organizacji klastrowych mających na celu wsparcie firm znajdujących się w klastrze i zwiększenie ich konkurencyjności oraz wspierania wprowadzania innowacji. Ustawa o pomocy publicznej wprowadziła dopuszczalność pomocy regionalnej koniecznej dla długookresowego rozwoju obszarów³⁹ charakteryzujących się poziomem PKB na jednego mieszkańca niższym niż 75% średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca we Wspólnotach Europejskich jako całość. Pomoc regionalna służy zmniejszaniu dysproporcji społeczno-gospodarczych i jest kierowana do przedsiębiorców działających na danym obszarze.

Dopuszczalność pomocy horyzontalnej jest uzasadniona tym, że pomoc ta wywołuje pozytywne skutki społeczno-gospodarcze, które rekompensują naruszenie konkurencji. Należą do nich: przyspieszanie i ułatwianie procesów restrukturyzacyjnych, hamowanie lub zmniejszanie bezrobocia, rozwój przedsiębiorczości, zmniejszanie degradacji środowiska naturalnego, intensyfikacja działań mających na celu unowocześnienie procesów technologicznych i produkowanych towarów, a także rozszerzanie wiedzy pracowników w zakresie wykonywanej przez nich pracy.⁴⁰ SSE realizujące politykę klastrową będą tworzyły wartość dodaną, tak istotną przy rozpatrywaniu przez inwestorów za i przeciw utrzymaniu przedsięwzięcia w danym regionie.

4.9. Platforma współpracy organizacji klastrowych

Idea SSE jako brokera klastra nie musi doprowadzić do upadku, bądź ograniczenia roli istniejących organizacji klastrowych oraz ograniczania swobody powstawania nowych inicjatyw. W warunkach polskich wiele inicjatyw noszących nazwę „klastrów” w istocie nie jest klastrami. Często są to bowiem albo jedynie załączki faktycznych gron przedsiębiorczości, albo są to sieci współpracy stworzone odgórnie celem pozyskania środków zewnętrznych na rozwój danej inicjatywy.⁴¹ Poprzez przekazanie kompetencji brokera klastra dla SSE istnieje możliwość aktywizacji organizacji i istniejących inicjatyw, a w konsekwencji pobudzenie współpracy wśród aktorów. Jednakże istniejące rozwinięte organizacje klastrowe

³⁹ W ustawie jest brak jasno zdefiniowanego pojęcia obszaru.

⁴⁰ Modzelewska-Wąchal E., Pełka P., Stasiak M., *op. cit.*, s. 118.

⁴¹ Stawicki M., *Klustry i inicjatywy klastrowe – podstawowe definicje w: Metody ewaluacji polityki wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, Red. Stawicki M., Pander W., Warszawa 2008, s. 13.

nie muszą stracić na znaczeniu i realizować swoje zadania statutowe. W przypadku istnienia wielu organizacji klastrowych na terenie działania SSE, broker klastra, mógłby pełnić rolę organizacji nadrzędnej zrzeszającej pozostałe organizacje i przenosić dobre praktyki pomiędzy klastrami, bez ingerencji w ich działalność statutową.

Nową ideą promowaną przez agencje wpierające klastering w UE jest stworzenie ponadregionalnych klastrów oraz panauropejskiej platformy współpracy klastrów. SSE posiadając odpowiednią strukturę organizacyjną mogłoby być partnerem dla dużych europejskich organizacji klastrowych i reprezentować polskie organizacje klastrowe. Reprezentując polski interes publiczny SSE mogłaby mieć realny wpływ na kształtowanie polityki klastrowej UE.

4.10. Mierzenie efektów klasteringu poprzez benchmarking Stref

Institucje i przedsiębiorstwa zlokalizowane w klastrze najczęściej nie są jednorodnymi podmiotami skupionymi w jednej branży. Chociaż zgodnie z Europejską Klasyfikacją Działalności podmioty mogą zajmować się (statystycznie) tą samą działalnością, to jednak poznając specyfikę działalności można wyróżnić odrębność procesu technologicznego, stopień komplikacji tego procesu oraz jego innowacyjność wobec podobnych firm w klastrze.

Jednym z najtrudniejszych wyzwań związanych z polityką i programami klastrowymi jest mierzenie ich efektów, które są w większości pośrednie i oddziałują obok szeregu innych czynników np. rynkowych. Zwykle wskaźniki pomiaru efektów polityki klastrowej obejmują: liczbę utworzonych nowych przedsiębiorstw, dynamikę wzrostu produkcji, przychodów lub eksportu, liczbę innowacji wyprodukowanych we współpracy różnych podmiotów itp. Jednak takie szczegółowe dane są bardzo trudne do zgromadzenia. To sprawia, że bardzo ciężko jest określić jasne powiązania przyczynowo-skutkowe pomiędzy programami i politykami klastrowymi a ich potencjalnym wpływem na gospodarkę. Ponadto trudności sprawia przyjęcie odpowiedniego horyzontu czasowego, ponieważ niektóre korzyści gospodarcze i społeczne uwidaczniają się dopiero w perspektywie długoterminowej. Wobec powyższych problemów polityki i programy klastrowe powinny być także oceniane w odniesieniu do oczekiwań zainteresowanych stron (aktorów klastra). Często występują rozbieżności między oczekiwaniami beneficjentów a mechanizmami wsparcia oferowanymi przez polityki klastrowe i programy na nich oparte.⁴²

Umocowanie SSE jako brokera klastra umożliwiłoby lepszą weryfikowalność udzielanej przez państwo pomocy ze środków publicznych, poprzez możliwość porównania organizacji działających według tych samych kryteriów narzuconych przez ustawę. Dane statystyczne, które są zbierane przez SSE, mogłyby być analizowane na płaszczyźnie klastra, czyli dokładnie tam, gdzie pomoc publiczna dociera i porównywane z innymi Strefami. Większość regionów organizuje

⁴² Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *op. cit.*, s. 12.

i publikuje dane ekonomiczne dla sektora lub ekonomicznego regionu lub rynku pracy, ale nie w kontekście klastra. Byłoby pomocne dla agencji rozwoju regionalnego, organizacji klastrowych, oraz dostawców usług, aby mieć zagregowane dane i publikowane dla klastrów, które państwo albo przemysł zidentyfikował.⁴³ Benchmarking pomiędzy SSE jako brokerów klastra przyczyniłby się do wzmocnienia konkurencji pomiędzy Strefami, a w konsekwencji do efektywniejszego wykorzystywania potencjału tych organizacji i uzyskaniem przewagi konkurencyjnej Polski jako regionu Europy.

Zakończenie

Można zgodzić się z krytykami koncepcji Portera, którzy twierdzą, że klastry utworzą się same bez pomocy polityków (co *notabene* Porter sam potwierdzał), ale należy wskazać na potrzebę wzmocnienia rozwoju organizacji klastrowych poprzez działania, które mogą być dokonane tylko na płaszczyźnie interwencji publicznej. Pomijając problem tworzenia klastrów a skupiając się na powstawaniu inicjatyw klastrowych mających na celu tworzenia organizacji klastrowych, pomoc państwa wydaje się być nieodzowna. Zarówno nieufność przedsiębiorców jak i brak stałego finansowania stają się barierą, którą może tylko zniwelować bezpośrednie wsparcie udzielane przez państwo. Rolą brokera nie byłoby dystrybuowanie pomocy finansowej, lecz konkretne działanie w ramach pozyskanych środków i facylitacja działań wewnątrz i na zewnątrz klastra lub klastrów, bowiem niewidzialna ręka rynku czasem potrzebuje pomocnej dłoni polityków.

Koncepcja rozszerzenia przez ustawodawcę kompetencji SSE o działalność brokera klastra jest ideą nową. Dotychczas nie przeprowadzono empirycznych badań, które potwierdziłyby zainteresowania podmiotów gospodarczych i instytucji taką formą prowadzenia polityki klastrowej.

Literatura

- [1] **Bojar E., Bis J.:** *Major Threats to Economic Clusters in Poland*, w: *The emergence and development of clusters in Poland*, Warszawa 2007.
- [2] **Brodzicki T., Szultka S. Tamowicz P.:** *Niebieskie Księgi. Polityka Wspierania Klastrow. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*. IBnGR, Gdańsk 2004.
- [3] Delloite Business Consulting S.A., *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010*. Raport z badania, Warszawa 2010.
- [4] **Domański B., Gwosdz K.** (red.): *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- [5] *Financial Times Business, FDI Global Free Zones of the Future, 2010 Rankings Results – Overall Free Zones of the Future, 2010*.

⁴³ Stuart Z., Rosenfeld A., *op. cit.*, s. 23.

- [6] **Götz M.:** *Atrakcyjność klastra dla lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, Poznań 2009.
- [7] **Holub-Iwan J., Małachowska M.:** *Rozwój klastrów w Polsce, Raport z badań*, Szczecin 2008.
- [8] Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową *Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce*, Gdańsk 2009.
- [9] **Knop L., Olko S.:** *Ewolucja form organizacyjnych sieci współpracy* Organizacja i Zarządzanie nr 1, 2008.
- [10] **Martin R., Sunley P.:** *Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea*, London 2001.
- [11] **Mazurek B.:** *Klaster: Gdzie, jak i po co?* W: *Mechatronika. Przewodnik przedsiębiorcy*, Łódź 2008.
- [12] Ministerstwo Gospodarki, *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 8-13.
- [13] **Modzelewska-Wąchal E., Pelka P., Stasiak M.:** *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisy i komentarze*, Warszawa 2001.
- [14] **Möhring J.:** *Clusters: Definition and Methodology*, w: *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, OECD 2005.
- [15] PAG Uniconsult *Raport końcowy – Badanie Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WŁ*, Warszawa 2009.
- [16] **Pawłowski G.:** *Klasy jako determinanty przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw na rynku*, w: *Zeszyty Naukowe*, Ostrołęka 2008.
- [17] *Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwi objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną (Dz.U. z 2008 r., Nr 224, poz. 1477 z późn. zm).*
- [18] *Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. z sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (Dz. U. z 2008 r., nr 232, poz. 1548 z późn. zm.).*
- [19] **Skawińska E., Zalewski R.:** *Klasy biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów Świat – Europa – Polska*, Warszawa 2009.
- [20] **Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels Ch.:** *The Cluster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003.
- [21] **Staszewska J.:** *Klaster perspektywą dla przedsiębiorców na polskim rynku turystycznym*, Warszawa 2009.
- [22] **Stawicki M.:** *Klasy i inicjatywy klastrowe – podstawowe definicje*. w: *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, Red. Stawicki M., Pander W, Warszawa 2008.
- [23] **Stuart Z., Rosenfeld A.:** *Creating Smart Systems. A guide to cluster strategies in less favoured regions*, Carborro 2002.
- [24] **Szykułska-Paprocka D.:** *Etapy rozwoju klastra, otoczenie: wyzwania i bariery rozwojowe oraz cele zawiązania klastrów/inicjatyw klastrowych*, Warszawa 2008 – prezentacja.
- [25] *Ustawa z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o sse i niektórych ustaw (Dz.U. z 2003, nr 188, poz. 1840).*
- [26] *Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych - tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., nr 42, poz. 274 z późn. zm.*

- [27] *Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej*
- [28] *Ustawa z 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o sse (Dz. U. z 2008 r., Nr 118, poz. 746) weszła w życie 4 sierpnia 2008 r., na jej podstawie wydano w grudniu 2008 r. nowe akty wykonawcze – rozporządzenia w sprawie poszczególnych SSE, w sprawie pomocy publicznej oraz kryteriów włączania tzw. „gruntów prywatnych”.*

CLUSTER BROKER AND SPECIAL ECONOMIC ZONES

Summary

Since last two decades, the cluster concept developed by Porter has been widely used as the tool for policy makers to intervene in regional agglomeration and industrialization process.

The European Union introduced Cluster Based Policy to its members, aiming on spreading idea of cluster among them, and providing best practices by basing on researches done on existing clusters in Western Europe. The basic assumption of the EU bottom-up CBP is to support recognized cluster initiatives and provide financial means for start up. In this model, the market should prove whenever the cluster initiatives were strong enough to grow up or decrease.

Poland does not have national CBP and the national policy is based on European recommendations. These recommendations do not fit to Polish social and economic reality. Poland is considered as the one of post-communism countries with all the social and economical limitations appearing from that fact. The citizens and entrepreneurs still do not trust each other as well as they do not trust in government and its institutions. The mentality of people has not caught up the wave of economical changes yet.

During last decade in Poland there were established many cluster initiatives. After initial euphoria, especially among politicians, within a period of 2-3 years almost all cluster initiatives and cluster organization in Poland have gotten into financial and organizational troubles. They exist; however, either do not act or act in order to find financial sources to cover basic operational costs, such as the costs of an office, stuff or current payments, thus they are not focused on cluster projects at all. The cluster policy in Poland seems to be ineffective and inappropriate tailored to our social and economical conditions.

The authors would like to propose to change bottom-up policy and let government take a part in establishing and supporting cluster organizations in Poland.

The Polish government has a tool to intervene on the regional market to create agglomeration processes leading to establishing clusters. The Polish Government legislated the act on Special Economic Zones and thus prepared a useful tool to support regional development. SEZ territorially cover all regions of Poland. So far SEZ have been responsible over attracting investors to the zones by providing them with: fiscal support, help in start-ups, facilitating with governmental institutions and education. The last world crisis showed, it is not so hard to attract a new investor, but it is very hard to keep the investment in region. Due to its long experience and already existing organizational structures SEZ are perfect to undertake the role in cluster policy as the cluster brokers and facilitate all cluster projects. SEZ as the broker of cluster could bring a benefit to the actors of the clusters and increase regional development and competitiveness.