

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 418

## Gospodarka przestrzenna

Aktualne aspekty polityki

społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Contemporary Problems of Socio-economic  
and Spatial Policy



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-563-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Krzysztof Balcerek, Robert Masztalski:</b> Ocena ruchu inwestycyjnego na obszarach oddziaływania dużego miasta na przykładzie wydanych w gminie Długołęka pozwoleń na budowę i decyzji o warunkach zabudowy / Assessment of investment dynamics on the city's impact area on the example of building permits in gmina Długołęka and conditions of building development .....	11
<b>Bartosz Bartosiewicz:</b> Polityka rozwoju lokalnego w kurczących się małych miastach / Local development policy in shrinking small towns.....	22
<b>Magdalena Belof:</b> Wrocławski obszar metropolitalny jako laboratorium planowania w obszarach funkcjonalnych / Wrocław metropolitan area as a laboratory of planning for functional areas .....	32
<b>Henryk Brandenburg, Katarzyna Ficek-Wojciuch, Marek Magdoń, Przemysław Sekuła:</b> Interesariusze projektów publicznych – sukces projektu publicznego w ujęciu specjalistów od zarządzania projektami / Public projects' stakeholders – success of public project according to the project management specialists .....	41
<b>Marcin Feltynowski:</b> Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region / Niezrównoważone planowanie przestrzenne – przykład gmin regionu centralnego .....	52
<b>Zbigniew Forycki:</b> Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych / Methods in assessment of the efficiency of innovative projects.....	61
<b>Anna Golejewska, Dorota Czyżewska:</b> Smart specialisation in the regions of eastern Poland – case study / Inteligentne specjalizacje w województwach Polski Wschodniej – studium przypadku .....	69
<b>Eleonora Gonda-Soroczyńska:</b> Klaster Polski Radon elementem innowacyjnej współpracy na rzecz rozwoju turystyki uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim / Polish Cluster Radon as the element of innovative cooperation for the development of SPA tourism in Lower Silesia region .....	78
<b>Ewa Gralik-Żmudzińska:</b> Przekształcenie samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej jako proces decyzyjny organów powiatu jeleniogórskiego / Conversion of a public, independent health care complex as a decision-making process of Jelenia Góra district's authorities.....	88
<b>Arkadiusz Halama:</b> Ocena wartości rekreacyjnej zbiornika „Wilkówka” / Assessment of the recreational value of water reservoir „Wilkówka” .....	99

<b>Maria Heldak:</b> Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce / The principles of land acquisition for public roads in Poland.....	107
<b>Marian Kachniarz, Kacper Siwek:</b> Wydajność pracy w samorządzie terytorialnym / Labour productivity in local government.....	117
<b>Wojciech Kisiała:</b> Zmiany nierówności poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w Polsce – konwergencja czy dywergencja? / Changes in the level of economic inequalities across poviats in Poland – convergence or divergence?.....	127
<b>Dariusz Klimek:</b> Wpływ imigracji zarobkowej na rozwój gospodarczy kraju i regionów / Effect of labor migration on economic development of the country and the regions.....	136
<b>Lidia Kłos:</b> Rzeczowo-ekologiczne efekty realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych / Material and ecological aspects of the implementation of the National Program of the Municipal Wastewater Treatment.....	145
<b>Janusz Kot, Ewa Kraska:</b> Władze lokalne i regionalne jako animator tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) / Local and regional authorities as facilitators for the formation, operation and development of clusters (with examples from the Świętokrzyskie Province).....	156
<b>Krzysztof Krzyżak:</b> Dysfunkcje w wykonywaniu usług publicznych – przykład budowy i eksploatacji oświetlenia miejsc publicznych / Dysfunctions in the performance of public services – example of building and exploitation of the lighting of public areas.....	167
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Kampinoskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Kampinos National Park.....	179
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Wolińskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Wolin National Park.....	188
<b>Zbigniew Kuriata:</b> Zarządzanie krajobrazem kulturowym Polanowic, gmina Byczyna – wizja mieszkańców wsi / Cultural landscape management in Polanowice, Byczyna municipality – vision of village residents.....	198
<b>Tadeusz Lasota, Leszek Stanek:</b> Analiza rynku nieruchomości powiatu wrocławskiego na tle studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin / Analysis of the real estate market of the poviats Wrocław on the background of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities.....	209
<b>Grażyna Leśniewska:</b> Przemoc ekonomiczna wobec kobiet – przezroczysty problem / Economic violence against women – the transparent problem..	219

<b>Jerzy Ładysz, Magdalena Mayer:</b> Czynniki i przejawy suburbanizacji post-industrialnej w miastach średnich województwa dolnośląskiego na przykładzie Bolesławca i Jeleniej Góry / Factors and consequences of post-industrial suburbanization in towns of Lower Silesia on the example of Bolesławiec and Jelenia Góra.....	226
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych / Determinants of social capital in the context of the ability to influence by the public authorities.....	240
<b>Piotr Paczowski:</b> Dialog obywatelski kreatorem rozwoju lokalnego / Civil dialogue as a creator of local development .....	252
<b>Sławomir Palicki, Paulina Stachowska:</b> Estetyzacja artystyczna w procesach rewitalizacji miast / Artistic aesthetization in urban revitalization processes .....	264
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Przeciwdziałanie skutkom powodzi i susz w województwie lubelskim / The counteraction of floods' and droughts' effects in Lublin voivodeship.....	274
<b>Katarzyna Przybyła:</b> Wpływ Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości na rozwój Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego / The impact of the Kamienna Góra Small Enterprise Special Economic Zone on the development of Jelenia Góra and the Jelenia Góra powiat .....	285
<b>Beata Rosicka:</b> Funkcja turystyczna sudeckich obiektów podziemnych z czasów II wojny światowej / Tourist function of the underground facilities from the word war II in the Sudetes .....	294
<b>Kacper Siwek:</b> Aglomeracja wałbrzyska w świetle teorii sieci – wybrane zagadnienia / The Wałbrzych agglomeration in the light of network theory – selected issues.....	302
<b>Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Poziom rozwoju gospodarki odpadami na obszarach atrakcyjnych turystycznie / The level of waste management development in the touristic areas.....	311
<b>Beata Skubiak, Barbara Kryk:</b> Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego / Creation of the development potential of problem areas on the example of West Pomeranian voivodeship.....	318
<b>Olimpia Stanaszek:</b> Zagospodarowanie przestrzenne terenów o wysokiej wartości kulturowej – na przykładzie translokacji zabudowy łużyckiej Zagrody Kołodzieja / Land management on the areas of high cultural value – on the example of translocation of Lausitz building “Kołodziej Hut” ....	329
<b>Marta Szaja:</b> Wpływ wybranych aspektów przestrzennych na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów gminnych – na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego / The influence of chosen spa-	

---

tial aspects on socio-economic development of local self-governments – the example of maritime communes of the West Pomeranian voivodeship) .....	340
<b>Beata Warczewska:</b> Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej miejscowości zlokalizowanych w granicach parku krajobrazowego / Transformation of the functional and spatial structure of villages located in the borders of landscape park .....	350
<b>Beata Wieteska-Rosiak:</b> Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu / Directions of sustainable transportation development in the context of climate change .....	362

## **Wprowadzenie**

Artykuły zamieszczone w niniejszym, piętnastym zeszycie „Gospodarki Przestrzennej”, przygotowanym w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, poświęcone są wybranym problemom planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie publikowane teksty odzwierciedlają aktualne problemy badawcze Autorów z rozmaitych dziedzin gospodarki przestrzennej. W zeszycie zaprezentowano wyniki badań naukowych dotyczących takich obszarów gospodarki przestrzennej, jak: kurczące się małe miasta, obszary metropolitalne, efektywność projektów innowacyjnych, turystyka uzdrowskowa, wartość rekreacyjna zbiorników wodnych, wydajność pracy w samorządzie terytorialnym, klastry, potencjał rozwojowy obszarów problemowych, zarządzanie krajobrazem kulturowym na obszarach wiejskich, czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej, inwestycje na obszarach oddziaływania dużych miast, funkcja turystyczna obiektów podziemnych, transport zrównoważony w miastach i inne. Treści zawarte w artykułach stanowią osobiste poglądy Autorów na przedstawione w nich problemy. Każdy artykuł podlegał recenzowaniu przez dwóch recenzentów z wiodących ośrodków naukowych w kraju.

Wyrażamy przekonanie, że publikacja ta będzie stanowiła istotny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej jako interdyscyplinarnej dziedziny wiedzy, będzie także inspiracją do dalszych badań i analiz porównawczych. Większość artykułów, oprócz wartości czysto naukowej, ma także walor aplikacyjny. Pozwala to z optymizmem spoglądać w przyszłość tej szybko rozwijającej się dziedziny naukowej, jaką jest gospodarka przestrzenna.

W imieniu Komitetu Redakcyjnego

*Jacek Potocki, Jerzy Ładysz*

### **Janusz Kot**

Politechnika Świętokrzyska w Kielcach  
e-mail: jkot@tu.kielce.pl

### **Ewa Kraska**

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach  
e-mail: ekraska@ujk.edu.pl

---

## **WŁADZE LOKALNE I REGIONALNE JAKO ANIMATOR TWORZENIA, FUNKCJONOWANIA I ROZWOJU KLASTRÓW (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO)**

---

## **LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES AS FACILITATORS FOR THE FORMATION, OPERATION AND DEVELOPMENT OF CLUSTERS (WITH EXAMPLES FROM THE ŚWIĘTOKRZYSKIE PROVINCE)**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.418.16

**Streszczenie:** Współcześnie tematyka związana z klastrami jest szczególnie istotna ze względu na przypisywanie im pozytywnego wpływu na rozwój regionów, w których funkcjonują. Jednak aby mówić o klastrach jako lokomotywach rozwoju, muszą one funkcjonować w odpowiednim środowisku: społeczno-gospodarczym, instytucjonalnym oraz politycznym. Podejmowanie działań na rzecz kreowania i wspierania rozwoju gospodarczego, w tym tworzenia odpowiedniego środowiska dla rozwoju wszelkiej działalności gospodarczej, zostało przypisane ustawami jednostkom samorządu terytorialnego. Rozważania w artykule dotyczą polityki regionalnej i lokalnej w aspekcie tworzenia odpowiednich uwarunkowań dla powstawania i rozwoju klastrów. W pierwszej części artykułu zobrazowano rolę jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarczym. Na podstawie przeglądu literatury wykazano pozytywne oddziaływanie klastrów na gospodarkę lokalną i regionalną. Badania te skonfrontowano z wynikami badań przeprowadzonymi wśród przedsiębiorstw zlokalizowanych w świętokrzyskich klastrach.

**Słowa kluczowe:** klastry, władze samorządowe, polityka lokalna, polityka regionalna.

**Summary:** In modern day, the topic of clusters is particularly significant due to the attribution of their positive impact upon the development of regions in which they operate. Yet to consider clusters as a stimulators of development, they ought to operate within their appropriate environments: socio-economic, institutional and political. The mandate for taking action to



form and support economic development, including the formation of suitable environments for various economic activities, has been assigned to local governments. Therefore, this article considers aspects pertaining to regional and local politics when it comes to the forming of suitable environments. The first part of this article illustrates the role of local government in economic development. Based on the literature reviewed, the positive impact of clusters upon the local and regional economy has been demonstrated. These studies were compared with the results of studies conducted by enterprises located in the clusters of the Świętokrzyskie Province.

**Keywords:** cluster, regional local government, local policy, regional policy.

## 1. Wstęp

Klasy jako termin pojawiły się dopiero w latach 90. XX w. w pracach M.E. Portera [2001], który uznał, że jest to najlepsza forma funkcjonowania podmiotów gospodarczych we współczesnej gospodarce (głównie przedsiębiorstw). Jej nieodłączną cechą jest jednoczesne występowanie dwóch przeciwstawnych relacji: współpracy i konkurencji przy zachowaniu odrębności organizacyjno-prawnej. Podwaliny tej koncepcji stanowi teoria dystryktów przemysłowych A. Marshalla<sup>1</sup> oraz teorie lokalizacji wyjaśniające, jakie czynniki odpowiadały za koncentrację podmiotów gospodarczych w określonych przestrzeniach [szerzej: Kot, Kraska 2014]. „Klaster to celowo utworzona sieć podmiotów gospodarczych działających w terytorialnej bliskości. Istotną relacją między podmiotami w klastrze jest kooperencja – sytuacja, która pojawia się, gdy celowo powstaje sieć współpracy złożona z dotychczasowych konkurentów, w której: zjawiska konkurowania występują jednocześnie, uczestnicy współpracują ze sobą w celu osiągnięcia wspólnych korzyści, nie przestając być konkurentami, wspólnota interesów i chęć konfrontacji powodują potrzebę zawierania formalnych porozumień, konkurencyjna część relacji kooperacyjnej pozostaje niesformalizowana” [Cygler 2007]. Zatem należy stwierdzić, iż klaster działa dla uzyskania korzyści dla swoich członków, jest on zakotwiczony w określonej przestrzeni społeczno-gospodarczej, na którą oddziałuje, jednocześnie będąc przedmiotem jej oddziaływań. Z tego też względu celem artykułu jest analiza i ocena działań podejmowanych przez władze lokalne i regionalne na rzecz rozwoju tej formy działalności gospodarczej. W artykule zostaną przedstawione wyniki badań przeprowadzonych wśród przedsiębiorstw zlokalizowanych w klastrach w województwie świętokrzyskim.

---

<sup>1</sup> W pierwotnej postaci została zaprezentowana w *Księdze IV Zasad ekonomiki* (1890), którą zaczął pisać w latach 80. XIX w., a ukończył w 1920 r.; pojawia się ona również w pracach: *Ekonomika przemysłu* (1879), *Przemysł i handel* (1919).

## 2. Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarczym

Poziom rozwoju gospodarczego w przestrzeni jest zróżnicowany. Przyczyny zróżnicowań rozwoju poszczególnych regionów, powiatów i gmin nie wynikają wyłącznie z zasobów, jakimi dysponują, potencjałów endogenicznych czy szans tkwiących w otoczeniu. Coraz większego znaczenia nabiera jakość układu instytucjonalnego oraz jakość aparatu rządzącego/zarządzania [Wojciechowski 2013]. P. Drucker jest także zwolennikiem tego poglądu. Twierdzi, że rozwój społeczny i ekonomiczny jest wynikiem jakości zarządzania, i tym samym głosi tezę, iż nie ma krajów słabo rozwiniętych, są tylko słabo zarządzane [Mroziewski 2002]. To stwierdzenie dotyczące skali makro można przetransponować na poziom miast, gmin, powiatów i regionów. Zatem czynnikiem o ogromnej wadze jest jakość zarządzania obszarem przez samorządy terytorialne, które prowadzą politykę gospodarczą, a także polityki szczegółowe w określonym ustawą zakresie. Wpływają tym samym na proces stymulowania i kontrolowania zmian znajdujących odzwierciedlenie w poziomie rozwoju gospodarczego i zaspokajania potrzeb społecznych w odniesieniu do warunków bytowych mieszkańców. Działania samorządu terytorialnego muszą jednocześnie być zgodne z zasadą rozwoju zrównoważonego.

Rozwój zrównoważony to taki, który zapewnia zaspokajanie istniejących potrzeb bez ograniczania przyszłym generacjom zaspokojenia ich własnych potrzeb [Blowers 1993]. Oznacza to takie gospodarowanie ograniczonymi i wyczerpywanymi zasobami, które prowadzić będzie do wzrostu gospodarczego i tym samym wzrostu dobrobytu społeczeństwa, ale jednocześnie nie spowoduje ograniczeń zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Zatem działalność władz lokalnych w zakresie oddziaływania na procesy gospodarcze musi być rozpatrywana w kategoriach długookresowych. Obowiązująca współcześnie zasada rozwoju zrównoważonego, mająca odzwierciedlenie w opracowywaniu i wdrażaniu na poziomie lokalnym i regionalnym strategii rozwoju zrównoważonego, jest więc wyzwaniem dla samorządu terytorialnego wymagającym kompetencji z zakresu planowania i zarządzania. Samorząd terytorialny w procesach wpływania na rozwój gospodarczy musi uwzględniać specyfikę działania wynikającą z wielości użytkowników jednostek terytorialnych i związaną z tym wielość oraz różnorodność niejednokrotnie sprzecznych interesów i celów.

Dwie największe grupy użytkowników jednostek terytorialnych to ludność i jednostki gospodarcze. Ich interesy znajdują się w obszarze polityki gospodarczej samorządu terytorialnego, choć nie zawsze są zbieżne. Władze lokalne muszą być świadome zarówno oczekiwań użytkowników, jak i konsekwencji ich niespełnienia. Znajomość nowoczesnych metod zarządzania i funkcjonowania systemów społecznych jest niezbędna, aby samorządy terytorialne mogły stać się rzeczywistym animatorem wzrostu gospodarczego. Władze lokalne w relacjach z jednostkami gospodarczymi muszą z jednej strony dążyć do stworzenia im najkorzystniejszych warunków działania, a z drugiej kontrolować i niekiedy ograniczać ich działalność,

tak aby ich funkcjonowanie wynikające z partykularnych interesów nie powodowało nadmiernych kosztów społecznych.

W procesach rozwoju gospodarczego ważnym zagadnieniem jest zdefiniowanie czynników rozwoju regionalnego i lokalnego. Poznanie ich przez władze lokalne znacznie ułatwia działania na rzecz rozwoju gospodarczego. Należy zwrócić uwagę, iż obok takich czynników, jak surowce mineralne, rolnicze, leśne, woda, zasoby pracy, w tym kwalifikowanej, kapitał inwestycyjny, zagospodarowanie transportowe i komunikacyjne, potencjał produkcyjny i usługowy, nowoczesne technologie, wymienia się także umiejętności i chęci samorządu terytorialnego [Kot 2003]. Czynniki te ma współcześnie bardzo duże znaczenie. Jednostki terytorialne, podobnie jak jednostki gospodarcze, konkurują między sobą. O powodzeniu działań w tym zakresie decyduje także wiedza i umiejętności wpływające na jakość zarządzania przez samorząd terytorialny. Powtórzyć zatem można przytaczane wcześniej stwierdzenie, że nie ma jednostek terytorialnych słabo rozwiniętych, lecz są tylko słabo zarządzane.

**Tabela 1.** Instrumenty wsparcia przedsiębiorczości

Instrumenty dochodowe	Instrumenty wydatkowe
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ulgi i preferencje dotyczące podatków lokalnych: preferencyjne określenie stawek podatkowych, całkowite lub częściowe zwolnienia przedmiotowe; podmiotowe – indywidualne ulgi uznaniowe, odroczenie lub rozłożenie na raty, podmiotowe przeniesienie własności na rzecz gminy w zamian za należności podatkowe</li> <li>• preferencje przy określaniu opłat odprowadzanych przez przedsiębiorców do budżetu gminnego: adiacenckich, za użytkowanie wieczyste, czynszowych z tytułu najmu i dzierżawy, pobieranych na mocy przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, z tytułu rejestracji działalności gospodarczej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inwestycje infrastrukturalne podnoszące atrakcyjność gminy</li> <li>• wsparcie działalności funkcjonujących na terenie gminy instytucji wspierania biznesu, np. agencji rozwoju inkubatora przedsiębiorczości, wsparcie funduszy poręczeniowo-kredytowych</li> <li>• instrumenty informacyjno-promocyjne zachęcające do lokowania inwestycji w gminie (broszury, foldery, centra obsługi inwestora)</li> </ul>

Źródło: [Dziemianowicz i in. 2001].

Koncepcja klastrów wpisuje się w nowoczesne myślenie o procesach gospodarczych, zarówno ich organizacji, przebiegu, jak i efektywności. Procesy te determinuje rozwój globalizacji przejawiającej się w postaci sieci wiedzy i produkcji działających na coraz większą skalę oraz regionalizacji polegającej na wykorzystaniu własnych zasobów naturalnych, materialnych i ludzkich [Walczyk 2012]. Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu tworzenia i rozwoju klastrów jest równie ważna, jak one same dla rozwoju gospodarczego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą oddziaływać na uwarunkowania funkcjonowania podmiotów gospodar-

czych w granicach i zakresie określonym w następujących aktach prawnych: Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.; ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; ustawie z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu na rynku pracy. Zatem zakres podejmowanych przez nich działań jest uzależniony nie tylko od prawnych kompetencji określonych w powyższych aktach, ale również od możliwości finansowych. Władze samorządowe mają do dyspozycji dwie główne kategorie instrumentów oddziaływania na uwarunkowania gospodarowania podmiotów gospodarczych: dochodowe oraz wydatkowe (tabela 1).

### **3. Klastry w rozwoju gospodarki na poziomie lokalnym i regionalnym**

Rozwój zarówno lokalny, jak i regionalny jest rezultatem kompleksowej działalności na danym terytorium następujących podmiotów: władzy publicznej, przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, organizacji pozarządowych, a także społeczeństwa. Wśród wymienionych podmiotów należy wskazać przede wszystkim na klastry jako przestrzenną formę działalności gospodarczej nie tylko przedsiębiorstw działających w tych samych lub powiązanych branżach, lecz również innych instytucji i organizacji [Porter 2001] powiązanych partnerskimi relacjami wymiany: dóbr i usług, informacji oraz transferu technologii. Wielopodmiotowość klastra sprawia, że należy go traktować jako istotny element systemu gospodarczego. Jego zdolność do dynamicznych przekształceń w społeczno-gospodarczej strukturze regionu wynika z wewnętrznych uwarunkowań regionu oraz warunków zewnętrznych kształtujących ogólne ramy funkcjonowania gospodarki narodowej.

Powstawanie i rozwój klastrów są uwarunkowane wieloma czynnikami znajdującymi się w regionie, a mianowicie:

- tradycjami produkcyjnymi czy występowaniem określonego rodzaju działalności gospodarczej powodującej koncentrację przedsiębiorstw świadczących wzajemnie komplementarne lub substytucyjne usługi,
- występowaniem dogodnych warunków naturalnych lub pokładów zasobów surowców sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstw o określonym profilu,
- istnieniem dobrze rozwiniętej infrastruktury technicznej oraz instytucji otoczenia biznesu (np. wspomagającej procesy innowacyjne, dyfuzję wiedzy i innowacji pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami naukowymi),

- funkcjonowaniem szkół wyższych, ośrodków naukowo-badawczych dostarczających nie tylko wykwalifikowanej kadry pracowniczej, lecz również innowacyjnych rozwiązań gospodarce.

Nie każdy działający klaster będzie odgrywał rolę czynnika rozwoju gospodarczego i społecznego w danej przestrzeni, aby jednak mówić o pozytywnej jego roli, powinien on:

- posiadać odpowiednią masę krytyczną, która jest w stanie bezpośrednio lub pośrednio wpływać na rozwój gospodarki,
- reprezentować specjalizację, która dynamicznie się rozwija,
- posiadać powiązania sieciowe z innymi dziedzinami działalności gospodarczej i społecznej.

Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu i raportów dotyczących badań klastrów w Europie można wskazać następujące korzyści dla gospodarki regionu, w którym działają klastry będące w fazie wzrostu lub dojrzałości [Porter 2001; Kowalski 2010; OECD 2007]: rozwój infrastruktury komunalnej; wyspecjalizowanie gospodarki w określonych branżach; tworzenie lokalnej kultury przedsiębiorczości i innowacyjności; aktywizacja podmiotów gospodarczych; zagęszczenie podmiotów gospodarczych powodujące wzrost konkurencyjności na lokalnym rynku; kreacja nowych miejsc pracy i atrakcyjnego rynku pracy; koncentracja zasobów materialnych i niematerialnych; poprawa wizerunku i kreowanie jego marki; rozwój funkcji zarówno przemysłowych, jak i transportowej, handlowej, usługowej oraz kulturowej; rozwój instytucji otoczenia biznesu oraz instytucji naukowych; zwiększenie eksportu lokalnych przedsiębiorstw; łatwiejszy dostęp do wyspecjalizowanych usług; zwiększenie jakości życia mieszkańców; zwiększenie finansowania inwestycji pożytku publicznego przez środki prywatne.

Zatem klastry przyczyniają się do rozwoju danego regionu [Pichierri 2002]: endogenicznego (poprzez optymalne wykorzystanie lokalnych zasobów przez podmioty gospodarcze ściśle z nim związane) oraz przyciągającego zewnętrzne zasoby do regionu. Zwłaszcza klastry w fazie wzrostu mogą być atrakcyjnym sposobem lokowania kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Budowanie zewnętrznych relacji klastra nie tylko zależy od poziomu zaufania jego członków wobec nowych podmiotów, lecz także będzie możliwe dzięki właściwej polityce regionalnej nakierowanej na kształtowanie odpowiednich warunków rozwoju wszelkiego rodzaju przedsiębiorczości. Klastry mogą być skutecznym narzędziem regulacji lokalnej gospodarki, jednak zależy to od świadomości ekonomicznej władz lokalnych i regionalnych.

#### 4. Znaczenie i aktywność władz lokalnych i regionalnych we wspieraniu i rozwoju klastrów – opinie badanych przedsiębiorstw

W myśl współczesnej koncepcji zarządzania rozwojem regionalnym *new public governance*<sup>2</sup>, uwzględniającej podejście zarówno menedżerskiego, jak i partycypacyjnego zarządzania publicznego, tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju wszelkiej działalności gospodarczej powinno odbywać się na poziomie regionu, gdzie władze jednostek samorządu terytorialnego mają bezpośredni kontakt ze społecznością lokalną. Koncepcja ta jednocześnie zapewnia dużą elastyczność i efektywność wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego.

W 2014 r. zostały przeprowadzone badania wśród przedsiębiorstw działających w świętokrzyskich klastrach. Były to klastery usługowy Grono Targowe Kielce, Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster Budowlany, Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster Energetyczny, Wschodni Klaster Odlewniczy KOM-CAST, Klaster Zdrowie i Turystyka „Uzdrowiska Perły Polski Wschodniej”. Klaster usługowy Grono Targowe Kielce działa od 2006 r. jako izba gospodarcza. Celem jego działalności jest współpraca i wzrost konkurencyjności podmiotów, które świadczą usługi okołotargowe. Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster Budowlany funkcjonuje od 2009 r., tworzą go przedsiębiorstwa z branży budowlanej z regionu świętokrzyskiego i podkarpackiego. Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster Energetyczny nieformalnie funkcjonował od 2003 r. jako klastery producentów biomasy, tworzyło go wtedy 27 podmiotów, które umownie nazwało inicjatywę Konsorcjum „Biomasa Świętokrzyska”. Jako klastery energetyczny działa od 2009 r. Swoje działania skupia na budowie platformy współpracy pomiędzy podmiotami zajmującymi się efektywnym wykorzystaniem energii. Z kolei Wschodni Klaster Odlewniczy KOM-CAST działa w formie stowarzyszenia od 2006 r., jego członkami są przedsiębiorstwa z branży odlewniczej i metalowej z województw: świętokrzyskiego, podkarpackiego i lubelskiego. W formie stowarzyszenia działa również Klaster Zdrowie i Turystyka „Uzdrowiska Perły Polski Wschodniej”, który świadczy usługi z zakresu turystyki zdrowotnej i uzdrowiskowej w powiązaniu z ekoturystyką oraz turystyką kulturową.

Badania przeprowadzono z wykorzystaniem kwestionariusza badawczego. Przedstawiciele przedsiębiorstw udzielili odpowiedzi na temat zakresu wsparcia oferowanego przez władze lokalne. W ten sposób otrzymano 50 ankiet, które przyjęto do dalszej analizy. W większości badane przedsiębiorstwa wskazały, iż jednostki samorządu terytorialnego nie wspierają działalności klastrów lub w bardzo ograniczonym zakresie (tabela 2). Najwyżej zostały ocenione działania z zakresu promocji branż, w których działają klastry, oraz opracowywanie raportów i analiz dotyczących klastrów. Większość zadań władz samorządowych została oceniona na

<sup>2</sup> Oznaczająca „zarządzanie współuczestniczące”, „nowe zarządzanie publiczne” [Hausner, Kukielka (red.) 2002; Hausner 2008].



niskim poziomie realizacji. Warto również zauważyć, iż tylko 4,1% badanych oceniło działalność jednostek samorządu terytorialnego na poziomie bardzo dobrym w zakresie: tworzenia preferencji w dostępie do środków finansowych oraz promocji branż, w których działają klastry.

**Tabela 2.** Opinie przedsiębiorstw dotyczące wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego wobec klastrów

Zakres wsparcia	Odsetek wskazań					Średnia ocen
	1	2	3	4	5	
Szkolenia z zakresu idei klasteringu	44,9	32,7	20,4	0	2,0	1,82
Promocja idei współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, samorządami, instytucjami otoczenia rynkowego, nauką	28,6	30,6	28,6	12,2	0,0	2,24
Kształtowanie infrastruktury technicznej na rzecz klastra	32,7	36,7	26,5	4,1	0,0	2,02
Tworzenie preferencji w dostępie do środków finansowych	28,6	36,7	26,5	4,1	4,1	2,18
Identyfikacja podmiotów oraz pomoc w formalizacji współpracy	28,6	30,6	34,7	4,1	2,0	2,20
Stosowanie preferencji podatkowych na rzecz klastra	46,9	30,6	14,3	6,1	2,0	1,86
Pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych	26,5	38,8	22,4	10,2	2,0	2,22
Tworzenie w urzędzie gminy komórek ds. klastrów	58,3	18,8	16,3	16,7	0,0	1,81
Promocja branż, w których działają klastry	16,3	26,5	34,7	18,4	4,1	2,67
Organizacja wizyt studyjnych w innych klastrach	40,8	24,5	18,4	14,3	2,0	2,12
Opracowywanie raportów, analiz dotyczących klastrów	28,6	14,3	38,8	18,4	0,0	2,47

\* Skala ocen: 1 – brak działań, 2 – bardzo mały zakres podejmowanych działań, 3 – średni, 4 – duży, 5 – bardzo duży.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Przedsiębiorstwa w zależności od wielkości (tj. mikro, małe, średnie, duże) różnią się w opiniach na temat zakresu wsparcia udzielanego przez władze regionalne i lokalne. Zróżnicowanie opinii można zauważyć w następujących obszarach: promocja idei współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, samorządami, instytucjami otoczenia rynkowego i nauką, szkolenia z zakresu idei klasteringu, kształtowanie infrastruktury technicznej na rzecz klastra, pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych oraz tworzenie preferencji w dostępie do nich, stosowanie preferencji podatkowych czy opracowywanie raportów i analiz dotyczących klastrów. Najlepiej działania jednostek samorządu terytorialnego postrzegają przedsiębiorstwa średnie, których ocena we wszystkich kategoriach wsparcia jest na poziomie 3 lub zbliżona. Uważają one, że władze samorządowe prowadzą działania wspierające powstawanie

i rozwój klastrów na poziomie wystarczającym. Pozostałe grupy przedsiębiorstw oceniły je o jeden stopień niżej, tj. uważają, że są one podejmowane w bardzo małym zakresie.

Dojrzałe klastry, jak wskazano w trzeciej części artykułu, mogą być motorem rozwoju każdego regionu. Jednak przedsiębiorstwa w nich funkcjonujące wymagają różnego zakresu wsparcia uzależnionego od fazy rozwoju klastra. Klastry zlokalizowane w województwie świętokrzyskim są w początkowych fazach rozwoju [Kot, Kraska 2014], co jednocześnie wymaga prowadzenia odpowiedniej polityki ich wspierania, która umożliwi im dalszy rozwój, co w przyszłości może znaleźć odzwierciedlenie w poziomie rozwoju gospodarczego. Z badań przeprowadzonych w 2011 r. wśród jednostek samorządu terytorialnego w województwie świętokrzyskim wynika, iż w regionie tym klastry uwzględniane są w dokumentach strategicznych na poziomie województwa, natomiast na niższych poziomach nie są brane pod uwagę, brak jest również systematycznych działań nakierowanych na ich rozwój.

W strategiach rozwoju gmin można odnaleźć zapisy dotyczące wspierania rozwoju podmiotów gospodarczych, jednak nie są one odpowiednio realizowane, co może być wynikiem braku środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Najczęściej władze samorządowe [Kraska 2012, 2013]: promowały idee współpracy i klasteringu, organizowały wyjazdy studyjne do innych klastrów, opracowywały raporty, analizy dotyczące klastrów, promowały branże, w których działają klastry. Zakres wsparcia, jakiego udzielają władze samorządowe, jest zgodny z opiniami przedsiębiorstw. Brak prowadzenia odpowiedniej polityki wobec klastrów może być w przyszłości przyczyną ich stagnacji gospodarczej. M.E. Porter wskazywał na istotną wagę czynnika publicznego w ich rozwoju, która powinna swoje działania skupić na tworzeniu ogólnych uwarunkowań sprzyjających ich rozwojowi, np. tworzeniu odpowiedniej infrastruktury technicznej czy podnoszeniu świadomości ekonomicznej. Z drugiej strony władze samorządowe nie powinny „sztucznie kreować powstawania klastrów” [Brodzicki, Szultka 2002], gdyż taka sytuacja będzie prowadzić do istnienia tworów, których działalność po okresie wspomagania przez sektor publiczny nie będzie miała racji bytu ze względu na przykład na brak trwałych powiązań sieciowych pomiędzy przedsiębiorstwami go tworzącymi.

## 5. Zakończenie

Rola władz lokalnych i regionalnych w procesach tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów jest formą interwencjonizmu samorządowego. Jego celem jest wspieranie rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw, a poprzez to poziomu rozwoju jednostek terytorialnych i tym samym dobrobytu społecznego. Dzięki współpracy podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w klastrach z samorządem lokalnym i regionalnym mogą powstawać różnorodne korzyści w sferze gospodarczej i społecznej. Poziom i jakość tej współpracy jest wynikiem zarówno świadomości ekonomicznej obu stron, lokalnych i regionalnych warunków działania, woli politycznej, jak i jakości zarządzania reprezentowanej przez władze samorządowe.



Jak wykazały badania, większość przedsiębiorców działających w klastrach województwa świętokrzyskiego uważa, iż jednostki samorządu terytorialnego nie wspierają działań klastrów w znaczącym zakresie. Może to być wynikiem jakości zarządzania rozwojem gospodarczym bądź wygórowanych oczekiwań przedsiębiorców w stosunku do władz regionalnych i lokalnych. Charakterystyczne jest, iż najlepiej działalność jednostek samorządu terytorialnego oceniły przedsiębiorstwa średnie. Niskie oceny wystawione przez przedsiębiorców mogą wynikać z nieznamomości realnych możliwości oddziaływania władz samorządowych zarówno w zakresie instrumentarium, jakim dysponują, jak i finansowych uwarunkowań. Dalszy wysiłek badawczo-naukowy powinien koncentrować się na interpretacji wyników badań uwzględniających znajomość wśród przedsiębiorców realiów prawno-finansowych działania samorządu terytorialnego. Na tym etapie prace oceny nie są możliwe, a formułowanie ostatecznych sądów mogłoby nie odzwierciedlać prawdy o wypełnianej przez władze funkcji animatora procesów gospodarczych w odniesieniu do klastrów województwa świętokrzyskiego.

## Literatura

- Blowers A., 1993, *Planning for a sustainable development*, Raport by the Town and Country Planning Association, Publication Ltd., London.
- Brodzicki T., Szultka S., 2002, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, Organizacja i Kierowanie, nr 4 (110), s. 1-14.
- Cygler J., 2007, *Kooperacja – nowy typ relacji między konkurentami*, Organizacja i Kierowanie, nr 2, s. 61-77.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., 2001, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd lokalny*, PARP, Warszawa.
- Hausner J.K., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Hausner J.K., Kukielka M. (red.), 2002, *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. II, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, art. 65, ust. 5.
- Kot J., 2003, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kot J., Kraska E., 2014, *Klasy jako nowa przestrzenna forma organizacji działalności gospodarczej w aspekcie motywacji i korzyści dla przedsiębiorstw*, Studia i Materiały, Miscellanea Oeconomicae, nr 4, s. 127-140.
- Kowalski M.A., 2010, *Kooperacja w ramach klastrów jako czynnik zwiększania innowacyjności i konkurencyjności regionów*, Gospodarka Narodowa, nr 5-6, s. 7-8.
- Kraska E., 2012, *Wpływ władz samorządowych na tworzenie i funkcjonowanie klastrów na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego*, Zarządzanie i Finanse, Journal of Management and Finance, vol. 10, nr 1/2, s. 91-98.
- Kraska E., 2013, *Klasy w polityce regionalnej województwa świętokrzyskiego*, Studia i Materiały, Miscellanea Oeconomicae, nr 1, s. 39-47.
- Mroziewski M., 2002, *Narodowe style zarządzania*, Przegląd Organizacji, nr 9, s. 21-27.
- OECD, 2007, *Reviews of Regional Innovation, Competitive Regional Clusters. National policy approaches*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

- Pichierri A., 2002, *Concertation and Local Development*, International Journal of Regional Research, vol. 26, no. 4, s. 689-706.
- Porter M.E., 2001, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., 2011, *Rozwój lokalny i regionalny: teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu na rynku pracy, Dz.U. z 2002 r., nr 213, poz. 800 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807 z późn. zm.
- Walczyk A., 2012, *Wpływ struktury klastrowej Stowarzyszenia Producentów Komponentów Odlewniczych COM-Kast na rozwój branży odlewniczej w regionie Polski Wschodniej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 94, s. 547-558.
- Wojciechowski E., 2013, *Refleksje na temat samorządu terytorialnego*, [w:] Nowakowska A. (red.), *Zrozumieć terytorium*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 275-284.