

ANDRZEJ SIKORSKI

**Wydział Zarządzania
Uniwersytetu Łódzkiego**

ELEMENTY POLITYKI KLASTROWEJ OPARTEJ NA PRZEKAZANIU KOMPETENCJI BROKERA KLASTRA SPECJALNYM STREFOM EKONOMICZNYM

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

W październiku 2010 roku Ministerstwo Gospodarki ogłosiło zmianę polityki klastrowej w Polsce i wprowadzenie brokera klastra w postaci Specjalnych Stref Ekonomicznych jako instytucji wspierającej rozwój klastringu w Polsce. Ministerstwo Gospodarki nie wskazało szczegółowych zadań poszczególnych agencji i roli samorządu oraz planu wdrożenia nowej polityki przedstawiając luźną koncepcję opartą o specjalne strefy ekonomiczne.

Pierwszym celem niniejszej pracy jest przeanalizowanie obecnego stanu polityki klastrowej w Polsce i przedstawienie bieżących kompetencji agencji rządowych oraz samorządu regionalnego w kontekście wspierania klastringu. Natomiast drugim celem jest postawienie pytań o rolę brokera klastra i warunki ukonstytuowania jego działalności w ramach Specjalnych Stref Ekonomicznych na gruncie prawa polskiego oraz powiązania go z innymi aktorami klastra w ramach potrójnej heliksy.

Dobry przywódca musi być najpierw dobrym sługą
Robert K. Greenleaf (1904-1990)

Dziękuję Panu Marcinowi Jabłońskiemu, koordynatorowi inicjatyw klastrowych i entuzjaście klastringu za pomoc merytoryczną przy przygotowaniu niniejszej publikacji.

1. Wstęp

Idea przekazania kompetencji brokera klastra Specjalnym Strefom Ekonomicznym została wypracowana w kwietniu 2010 roku w ramach pracy doktorskiej autora niniejszej publikacji pod roboczym tytułem *Specjalne Strefy*

Ekonomiczne jako broker klastra na podstawie ŁSSE pod kierownictwem prof. zw. dr. hab. inż. Jerzego Lewandowskiego kierującego Katedrą Zarządzania Produkcją na Wydziale Organizacji i Zarządzania Politechniki Łódzkiej.

W ramach prac badawczych, koncepcja brokera klastra została przedstawiona w czerwcu 2010 roku Zarządowi Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej jako możliwe rozwiązanie łagodzące efekty skutków kryzysu ekonomicznego oraz jako alternatywa wobec zakończenia działalności Stref w Polsce po 2020 roku oraz wzmocnienie kapitału ludzkiego i powiązań pomiędzy przedsiębiorcami, uniwersytetami, instytucjami B+R oraz przedstawicielami instytucji samorządowych. Współpraca autora oraz przedstawicieli ŁSSE zaowocowała stworzeniem zarysów elementów kompetencyjnych brokera klastra przy założeniu przekazania tej roli SSE oraz wskazała potrzeby przeprowadzenia badań w tym temacie na podmiotach znajdujących się na terenie ŁSSE.

W październiku 2010 roku Ministerstwo Gospodarki ogłosiło zmianę polityki klastrowej w Polsce i wprowadzenie brokera klastra w postaci Specjalnych Stref Ekonomicznych jako instytucji wspierającej rozwój klasteringu w Polsce. Ministerstwo Gospodarki nie wskazało szczegółowych zadań poszczególnych agencji i roli samorządu oraz planu wdrożenia nowej polityki przedstawiając luźną koncepcję opartą o specjalne strefy ekonomiczne.

Pierwszym celem niniejszej pracy jest przeanalizowanie obecnego stanu polityki klastrowej w Polsce i przedstawienie bieżących kompetencji agencji rządowych oraz samorządu regionalnego w kontekście wspierania klasteringu. Natomiast drugim celem jest postawienie pytań o rolę brokera klastra i warunki ukonstytuowania jego działalności w ramach SSE na gruncie prawa polskiego oraz powiązania go z innymi aktorami klastra w ramach potrójnej heliksy.

2. Teoretyczne aspekty brokeringu

W literaturze dotyczącej tematyki klastrów często pojawia się pojęcie brokera w kontekście modelu wsparcia MSP w Danii poprzez wprowadzenie brokera sieci.

Pojęcie brokera nie jest tożsame z pojęciem koordynatora, bądź menedżera klastra. Ich zadania pomimo wspólnej płaszczyzny mają inne cele oraz specyfikę działalności. Aby wskazać na poprawne znaczenia pojęcia brokera klastra wraz z uwzględnieniem specyfiki jego działalności, jedna z dalszych części tej pracy zostanie poświęcona teoretycznym aspektom brokeringu i jego powiązaniu z klasteringiem.

2.1. Definicja brokera

Pojęcie brokera jest wieloznacznym pojęciem i jest używane na rynku transportowym, finansowym i kapitałowym oraz w koncepcji klastrów w kilku kontekstach znaczeniowych.

W najbardziej szerokim ujęciu brokerem jest podmiot o dowolnej osobowości prawnej (osoba prawna, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej) świadczący określone usługi działając na cudzy rachunek.

Istnieje wiele różnych działalności brokera. I tak, w zależności od sposobu działania można wyróżnić:

1. agencyjny (*agency broker*), który dokonuje transakcji w imieniu i na rzecz klientów agencji;
2. broker-dealer, który pracuje zarówno dla swych klientów, jak i na własny rachunek;
3. dyskontujący (*discount broker*), który nie udziela porad ani nie prowadzi własnego rozpoznania (ryzyko transakcji przeniesione na klienta);
4. broker informacji, który zajmuje się wyszukiwaniem i opracowywaniem informacji dla swych klientów.

Jest przyjęte, że za swoje usługi brokerzy pobierają prowizję, której wysokość zależy od wartości przeprowadzanej transakcji.

Zawężając pojęcie brokera do brokera klastra, można przyjąć definicję opracowaną przez Ros Tenneson opisującą brokera partnerstwa, który działa jako aktywny podmiot wchodzący-pomiędzy albo pośredniczący pomiędzy różnymi organizacjami i sektorami (publicznymi, prywatnymi i społecznymi), który nakierowuje się na współpracę z partnerami w inicjatywie zrównoważonego rozwoju¹.

Podczas gdy brokerzy partnerstwa w gruncie rzeczy działają jako managerowie procesu, także mają funkcję lidera działającego zakulisowo. W rzeczy samej, brokerzy mogą być postrzegani jako symbol nowego stylu przywództwa, czasem nazywanego przywództwem służących².

Pojęcie przywództwa służących jest filozofią i praktyką przywództwa. Termin ten został ukuty przez Roberta Greenleafa. W przeciwieństwie do innych podjęć do przywództwa z odgórną hierarchią, służący powinien podążać za następującymi wartościami: słuchanie, empatia, świadomość, perswazja, konceptualizacja, przewidywanie, służenie, wzrost i budowanie partnerstwa. Poprzez hołdowanie tym zasadom buduje się autorytet, a nie siłę. W głębi serca,

¹ Tennyson R., *The Brokering Guidebook, Navigating executive sustainable development partnerships*, 2005, s. 8.

² *Ibidem*, s. 9.

jednostka w pierwszej kolejności jest służącym, podejmującym świadomą decyzję, aby przewodzić, mając na celu lepsze służeńie innym, a nie zwiększanie swojej siły. Celem jest zwiększenie siły jednostek w organizacji i polepszać pracę zespołową i zaangażowanie osobiste.

W stosunku do brokera klastra, chodzi o służebność wobec aktorów klastra, którym broker przewodzi, ale jednocześnie służy. Służebność tego typu wyrasta ze zrozumienia przez brokera wpływu, jaki ma na innych: nieudolna działalność brokera powoduje, że aktorzy klastra mogą cierpieć ekonomicznie i emocjonalnie nie mogąc osiągać swoich celów. Po drugie, chodzi o służebność wobec celu czy misji organizacji klastrowej. Źródłem tego typu służebności jest osobiste przekonanie brokera o słuszności celu i potrzebie zaangażowania się w jego realizację. Oznacza to, że cel organizacji klastrowej powinien być tego rodzaju, aby ułatwiał identyfikację z nim i wyzwalał w pełni chęć jego osiągnięcia. Celem takim nie musi być zatem zysk, mogą to być niematerialne elementy, takie jak np. rozwój kapitału ludzkiego, czy transfer *know-how*.

Tabela 1. definicja wewnętrznych i zewnętrznych brokerów

Wewnętrzni brokerzy Managerowie z wewnątrz organizacji, którzy: • przygotowują ich organizację do współpracy w partnerstwie wielosektorowym • negocjują i reprezentują ich zaangażowanie organizacyjne w partnerstwie • grają kluczową rolę w inicjowaniu / zarządzaniu / rozwijaniu założeń partnerstwa
Zewnętrzni brokerzy Niezależni profesjonaliści zakontraktowani przez jednego z partnerów albo przez partnerstwo do: • eksplorowania wykonalności lub adoptowania podejścia partnerskiego • facylitacji negocjacji, aby rozwijać partnerstwo i / oraz partnerskiego porozumienia • utrzymywanie oraz nadzorowanie efektywności partnerstwa przez cały czas • budowania instytucjonalnej zdolności do efektywnego przekazywania partnerstwa i utrzymywania rezultatów

Źródło: Tennyson R., *The Brokering Guidebook, Navigating executive sustainable development partnerships*, 2005.

W przypadku SSE jako brokera klastra, SSE jest zewnętrznym brokerem, lecz nie do końca wypełnia znamiona definicji przedstawionej przez Tennyson, bowiem, funkcja brokera zostaje odgórnie narzucona przez państwo. Zatem nie ma wyrażonej *explicite* zgody wszystkich partnerów na reprezentowanie ich interesów. W przyszłych działaniach, wobec braku możliwości decydowania o wyborze brokera, aktorzy klastrów mogą negatywnie odnosić się do jego działalności i wskazywać brak bezstronności w jego działaniach. Innym

zagrożeniem jest postrzeganie zewnętrznego brokera jako zbyt oddalonego od codziennych problemów i zainteresowanego realizacją swoich celów ponad celami partnerstwa.

2.2. Rodzaje brokerów

Broker może być osobą fizyczną, ale także i organizacją. W zależności od zakresu działania i stopnia skomplikowania procesów partnerzy wybierają najodpowiedniejszą dla siebie formę. W przypadku organizacji, oprócz standardowych działań brokera, mogą być oferowane usługi poszerzające znacznie zakres funkcjonowania brokera. Oprócz facylitacji i nadzorowania efektywności procesu, broker może działać w kierunku budowania świadomości lokalnej, budowania kapitału ludzkiego, szkolenia zasobów ludzkich, marketingu, negocjacji na rzecz i dla partnerów. Taka organizacja zyskuje możliwość współpracy na poziomie operacyjnym, ale także i strategicznym. Jednakże większość podstawowych działań jednostek oraz organizacji opiera się na podobnych działaniach i formalnych zasadach współpracy.

Tabela 2. Rodzaje brokera

	Jednostka	Organizacja
Wewnętrzny	Wewnętrzny broker Jednostka wywodząca się z jednej z partnerskich organizacji z określoną rolą do budowania i / lub rozwijania partnerstwa	Jednostka partnerska Zespół lub departament zlokalizowany w ramach organizacji partnerskiej z określonymi zadaniami odnoszącymi się do budowania i / lub rozwijania relacji partnerskich na jej zlecenie
Zewnętrzny	Zewnętrzny broker Jednostka pracująca na zewnątrz dla organizacji partnerskiej, wyznaczona albo przez jednego (lub wielu, albo wszystkich) z partnerów, aby zbudować lub rozwijać niektóre aspekty partnerstwa	Organizacja pośrednicząca Niezależna organizacja albo mechanizm stworzony specjalnie, aby promować partnerstwo i / lub podejmować się funkcji brokera na zlecenie różnych partnerstw

Źródło: Tennyson R., *The Brokering Guidebook, Navigating executive sustainable development partnerships*, 2005.

2.3. Rola zewnętrznego brokera

Rola zewnętrznego brokera może opierać się na czterech podstawowych założeniach. W zależności od roli jaką mu się przypisze, można rozszerzać albo ograniczać jego kompetencje.

Pierwszą możliwością jest sytuacja, gdy broker jest powoływany, aby być pionierem, który ma za zadanie zasianie idei, albo utworzenie zasad partnerstwa. Założeniem tego sposobu działania jest przekazanie niezależności i wolności w działaniu, bowiem w gestii brokera będzie kreatywne działanie i wprowadzanie innowacji. Niestety ten sposób działania jest trudny do kontrolowania przez partnerów i może prowadzić do sytuacji, gdy broker przestaje działać na rzecz partnerstwa, a próbuje zmienić je poprzez wytyczanie nowych kierunków.

Po drugie broker, działając na rzecz partnerstwa, zajmuje się animowaniem partnerstwa bazując na działalności konsultanta lub zewnętrznej organizacji wyznaczonej przez partnerów, którzy zlecają brokerowi wdrożenie decyzji podjętych w ramach partnerstwa. Animator ma swobodę niezależnego działania i jeśli zostanie zaakceptowany przez wszystkich partnerów może wnieść nową perspektywę do działalności partnerstwa. Jednakże, jeśli nie posiada odpowiedniej wiedzy, może nie rozumieć potrzeb poszczególnych partnerów i wycofywać się, gdy działania będą dla niego zbyt skomplikowane. Animator może być wykorzystywany przez partnerów jako osoba, na którą zrzuca się rzeczy, których partnerzy nie chcą sami wykonywać.

Następną możliwością jest przekazanie brokerowi roli koordynatora, którego zadaniem jest organizowanie działań na rzecz partnerstwa. Najczęściej koordynator jest powiązany z jednym z głównych partnerów i posiada odpowiednie kontakty wewnątrz partnerstwa i zna procedury oraz systemy. Posiada także dostęp do zasobów organizacji. Koordynator ma tendencje do działania na rzecz jego własnej organizacji. Widoczne jest to zwłaszcza, gdy musi działać przeciwko własnej organizacji.

I ostatecznie, broker może być innowatorem, którego zadaniem jest przejęcie inicjatywy i aktywne kreowanie partnerstwa. Od innowatora oczekuje się biznesowego podejścia i wprowadzania nowych idei. Jest to zarówno pozytywną cechą, jak i cechą negatywną, gdyż dość duża swoboda w kształtowaniu polityki organizacji może być przeszkodą w zrównoważonym działaniu. Poprzez partnerów, broker, który ma rolę innowatora, może być postrzegany jako posiadający zbyt dużą władzę. Pomimo tego wyróżnienia, funkcja jaką spełnia broker może się zmieniać wraz z rozwojem partnerstwa (cykl życia) i być kształtowana w zależności od czynników wewnętrznych (cele partnerstwa) i zewnętrznych (sytuacja ekonomiczno-polityczno-społeczna).

Pionier jest pozycją proaktywną i ten typ brokera najlepiej sprawdza się w partnerstwie, gdzie broker wkłada dużo energii w działalność partnerstwa,

a partnerzy są chętni, aby broker działał w ich imieniu. Kolejna forma brokera jaką jest animator jest odpowiednia, gdy partnerstwo jest już ustanowione i broker działa, realizując ustalone wcześniej założenia. Jest to reaktywna forma działania. W przypadku koordynatora, ten typ działania sprawdza się, gdy partnerstwo posiada silną osobowość i należy spiąć działania silnej grupy liderów. Innowator przyjmuje w powstającym partnerstwie rolę lidera, przynajmniej na wczesnym etapie jego działalności.

2.4. Formalizacja działalności klastra a broker klastra

Wraz ze zwiększaniem poziomu nieformalnej współpracy aktorów klastra może dojść do sytuacji, gdy jeden z podmiotów (lub więcej niż jeden) przyjmie rolę koordynatora inicjatywy klastrowej i w ramach działania oddolnego będzie chciał ustanowić organizację klastrową. Czy wobec braku koordynatora, broker klastra powinien dążyć do formalizowania działań w klastrze i poszukiwać potencjalnych klastrow, czy tylko wpierać działania inicjatyw i organizacji klastrowych nie włączając się w działania nieformalne? Jedną z ról brokera powinno być instytucjonalizowanie relacji w klastrze. Zatem na pewnym etapie, broker będzie pomagał we „wzroście” partnerstwa do pełnej dojrzałości poprzez jego instytucjonalizację. Pojęcie „instytucjonalizacja” ma znaczenie formalizowania działających relacji³. Broker, działając w ramach partnerstwa, ma za zadanie stworzyć możliwość:

- zaangażowania instytucjonalnego, aby zapewnić zrównoważone zaangażowanie poprzez budowanie aktywnego zaangażowania kluczowych organizacji w partnerstwo,
- budowanie instytucji, aby zapewnić zrównoważoną działalność poprzez tworzenie nowych mechanizmów lub struktur organizacyjnych,
- reformę instytucji, aby zapewnić zrównoważone wyniki zmieniając zasady i zachowanie organizacji.

Wspólne działania mogą być realizowane w sposób nieformalny, jednakże wraz z rozwojem klastra często zachodzi potrzeba prawnego uregulowania współpracy⁴. Formalizacja ma też znaczenie przy ubieganiu się o dofinansowanie niektórych wspólnych działań ze środków publicznych. W tabeli 3 zostały przedstawione argumenty za i przeciw współpracy opartej na umowie o współpracę bez powołania struktur organizacyjnych (współpraca nieformalna) oraz współpracy opartej na strukturze organizacyjnej.

³ *Ibidem*, s. 83.

⁴ Koszarek M., Szultka S., *Strategia Rozwoju Zachodniopomorskiego Klastra Chemicznego* Gdańsk 2006.

Tabela 3. Formy współpracy w ramach inicjatywy klastrowej

Forma współpracy	Zalety	Wady	Wymaga	Kiedy stosować
Współpraca oparta na umowie o współpracę bez powołania struktur organizacyjnych	- Pozwala być kreatywnym i eksperymentować - Tania - Mniej biurokracji, większa elastyczność, co umożliwia lepsze dostosowanie do szybko zmieniających się warunków	- Nie traktowana poważnie przez zewnętrznych graczy (trudno przekonać ich do włączenia się w inicjatywę) - Liderzy mogą szybko zmienić nastawienie, bo nie czują zobowiązania wobec konkretnej jednostki - Nieefektywna, jeśli współpraca zaczyna się odbywać na różnych płaszczyznach - Silnego przywództwa osobowego - Wyrażnego komunikowania na zewnątrz - Wsparcia liderów - Dużego zaufania między liderami oraz konsekwencji w postępowaniu	- Silnego przywództwa osobowego - Wyrażnego komunikowania na zewnątrz - Wsparcia liderów - Dużego zaufania między liderami oraz konsekwencji w postępowaniu	- W pierwszej fazie inicjowania inicjatywy klastrowej (ze względu na elastyczność) - W przypadku kiedy mała grupa podmiotów chce się angażować (ze względu na oszczędności i opłacalność) - Kiedy sam klastrowy lider jest w fazie embrionalnej (liderem jest na przykład uczelnia wyższa, instytut badawczy czy park technologiczny)

Źródło: Tennyson R., *The Brokering Guidebook. Navigating executive sustainable development partnerships*, 2005 za: Palmen L., Baron M., *Przewodnik dla animatorów inicjatyw klastrowych w Polsce*, Warszawa 2008.

Współpraca oparta na strukturze organizacyjnej	- Większy autorytet i możliwość instytucjonalnego oddziaływania - Sprawne zarządzanie procesami - w przypadku dużej liczby uczestników i angażowanych zasobów - Lepiej pozycjonowana, aby przekładać pomysły na działania	- Ograniczona przez statuty, prawa i inne uregulowania administracyjne - Wysokie koszty administracyjne - Ryzyko stania się biurokratycznym tworem, który administruje i stara się utrzymać status quo	- Zgody co do sposobu zapłaty za utrzymanie struktury organizacyjnej - Biznes planu, który przedstawi opłacalność finansową - Jasnych procedur postępowania, monitoringu i oceny	- W przypadku dużej liczby uczestników - W przypadku gdy inicjatorzy od początku chcą wydzielić środki na wspólne działania koordynowane przez nową strukturę organizacyjną - Kiedy w grę wchodzi szeroki pakiet inicjatyw do obsługiwanie
---	--	--	--	--

Wśród animatorów klastrów przeważa opinia, iż działania w ramach klastra powinny być sformalizowane i aktorzy klastra powinni działać w jawny sposób. Aby pojawiła się inicjatywa klastrowa muszą pojawić się następujące okoliczności:

- wśród aktorów klastra pojawią się wspólne komplementarne cele, które będą konstytuować permanentną współpracę,
- zostanie wyłoniony potencjalny koordynator inicjatywy,
- zostanie stworzony system finansowania organizacji.

Zakres działalności i zakres współpracy w sposób sformalizowany, czy w ramach nieformalnej struktury zależy w głównej mierze od aktorów klastra. Aktorzy klastra muszą znaleźć płaszczyznę współpracy i wartość dodaną adekwatną do pracy, jaką w to włożą. I nie oznacza to, że nie można im w tym pomóc.

3. Specjalne Strefy Ekonomiczne jako broker klastra

Koncepcja klastrów powstała dokładnie 20 lat temu. Od 10 lat klastering na świecie jest podstawowym narzędziem interwencji państwowej w procesy aglomeracji, innowacji i rozwoju kapitału społecznego. Jednakże, pomimo wielu prób, dotychczas nie została wypracowana polska polityka klastrowa. W *Niebieskich Księgach, Polityka Wspierania Klastrow* w 2004 roku 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)⁵. Niestety, sześć lat od powstania tej publikacji, w dalszym ciągu polityka klastrowa w Polsce na poziomie narodowym nie istnieje, a prezentowane w literaturze tematu założenia polskiej polityki klastrowej są założeniami ogólnymi i definiują w jaki sposób powinna wyglądać polska polityka klastrowa, jednakże nie definiując dokładnej roli poszczególnych aktorów klastra i rządu, odwołują się tylko do teoretycznego modelu potrójnej heliksy.

W Polsce jest promowany model polityki klastrowej wypracowany przez agencje UE i jest oparty na koncepcji, w której inicjatywy klastrowe powstają samoistnie zgodnie z modelem oddolnym (*bottom-up*). Jeśli nie przejdą rynkowej próby, tzn. samodzielnie nie rozwiną działalności, w zgodzie z mechanizmami rynku, słabe jednostki zostaną wyeliminowane.

Podstawą tego błędnego założenia jest pominięcie faktu, iż w Polsce gospodarka wolnorynkowa powstawała dopiero po roku 1990, a dodatkowo w czasie transformacji gospodarczej istotnie przeobraził się krajobraz społeczno-polityczny. Transformacja przeniosła ludzi z przyzwyczajeniami starego okresu w nowy system społeczno-gospodarczy. Brak zrozumienia nowych mecha-

⁵ Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., *Niebieskie Księgi. Polityka Wspierania Klastrow. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*. IBnGR, Gdańsk 2004, s. 10.

nizmów oraz swoiste przyzwyczajenie przeniesione z poprzednich dekad, a także nieufność wobec wszystkich podmiotów (partnerów, konkurentów, instytucji i społeczeństwa) powoduje, że idea inicjatyw oddolnych upada. Inicjatywy klastrowe, które powstały w ostatnich latach nie wytrzymują próby czasu i po pierwszym euforycznym okresie, tuż po powstaniu organizacji i szerokiej promocji w mediach, inicjatywa zamiera m.in.: wobec braku chęci współpracy aktorów, braku wsparcia ze strony samorządu, braku zainteresowania ze strony uniwersytetów, braku finansowania i jasno określonych celów działania. Pomimo że na stronie Portalu Innowacji wskazano na interaktywnej mapie⁶ ponad setkę organizacji klastrowych, wiele z nich nie wyszło z fazy zawiązywania organizacji, wiele z nich nie działa (choć organizacje istnieją), a niektóre zostały zawiązane tylko w celu promocji inicjatorów i nigdy nie będą faktycznie działały. W opinii specjalistów działających na rzecz klastrów, w Polsce istnieje jeden średnio dojrzały cluster, który w stopniu podstawowym spełnia wymogi stawiane *World Class Cluster*. Jest to cluster Dolina Lotnicza.

3.1. Podstawowe założenia nowej polityki klastrowej

We wrześniu 2010 r. Ministerstwo Gospodarki opublikowało materiał informacyjny mający być podstawą do dalszych prac międzyresortowych dotyczących kształtowania polityki rozwoju klastrów pt. *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce* oparty na rekomendacjach Komisji Europejskiej. W dokumencie przedstawiono stan rozwoju klastrów w Polsce oraz podstawowe założenia polityki wspierania inicjatyw klastrowych tworzonych oddolnie. W dokumencie tym, Ministerstwo Gospodarki nie zawarło propozycji, która została ogłoszona miesiąc później. W świetle nowych okoliczności, dotychczasowe założenia i ponad roczna praca nad koncepcją polityki klastrowej jest nieaktualna.

Minister Gospodarki Waldemar Pawlak podczas inauguracji nowego roku akademickiego w Polsko-Japońskiej Wyższej Szkole Technik Komputerowych w Warszawie 6 października 2010 przedstawił plan przekształcenia Specjalnych Stref Ekonomicznych w klastry. Dla jednoznacznego doprecyzowania pojęć, 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.

⁶ Patrz: <http://www.pi.gov.pl/PARP/data/klastry/index.html> Aktualizacja 2010-11-02.

Ministerstwo Gospodarki zamierza wraz z władzami SSE wspierać inicjatywę budowania klastrów na terenach stref poprzez:

- 1 – promocję klasteringu wśród przedsiębiorstw w SSE,
- 2 – zachęty dla spółek zarządzających strefami do podejmowania działań na rzecz sieciowania przedsiębiorstw, w tym inicjowania oraz koordynowania klastrów,
- 3 – stworzenie systemu preferencji (dodatkowe punkty) w systemie ewaluacji kluczowych klastrów w Polsce dla inicjatyw klastrowych funkcjonujących w ramach SSE,
- 4 – stworzenie systemu preferencji (dodatkowe punkty) w ocenie merytorycznej dla podmiotów działających w klastrach zlokalizowanych w SSE w przypadku ubiegania się przez nie o dofinansowanie z różnych działań z programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych⁷.

Ministerstwo Gospodarki, podając informację prasową o brokerze klastra, powołuje się w niej na dokument stworzony w 2009 roku, odnoszący się do rozwoju specjalnych stref ekonomicznych. Niestety w tym dokumencie koncepcja klastrów nie jest do końca zrozumiana przez autorów, bowiem klaster przedstawiany jest *sensu stricto* jako podmiot równorzędny np. z parkiem przemysłowym: za inwestycje kwalifikujące się do wsparcia instrumentem specjalnych stref ekonomicznych uznaje się inwestycje:

- 1 – innowacyjne,
- 2 – realizowane w sektorach priorytetowych,
- 3 – wspierające rozwój klastrów, parków przemysłowych i technologicznych zwiększające stopień uprzemysłowienia regionów słabo uprzemysłowionych,
- 4 – tworzące określoną liczbę nowych miejsc pracy lub o określonych minimalnych,
- 5 – kosztach kwalifikowanych inwestycji – w zależności od stopy bezrobocia w powiecie⁸.

Błędem jest traktowanie klastra na równi z parkiem przemysłowym, czy też technologicznym. Klaster jest formacją, która może zawierać w sobie każdy typ organizacji przestrzennej. W dalszej części koncepcji została przedstawiona poprawna konotacja klastra wskazująca na zakres występowania klastra: z doświadczeń krajów wysokorozwiniętych wynika, że korzystnym miejscem do powstawania klastra mogą być parki przemysłowe i technologiczne, a więc tym bardziej Specjalne Strefy Ekonomiczne, dające firmom możliwość uzyskania pomocy publicznej⁹.

⁷ Ministerstwo Gospodarki, Informacja Prasowa, *Klastry przyszłości Specjalnych Stref Ekonomicznych*, Warszawa 2010-10-01.

⁸ Ministerstwo Gospodarki, *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* Warszawa 2009, s. 3-4.

⁹ *Ibidem*, s. 18.

8 października 2010 r. Minister Gospodarki Waldemar Pawlak we Wrocławiu na spotkaniu m.in. z przedstawicielami firm IBM i LG, które ulokowały swoje inwestycje w SSE na Dolnym Śląsku, przedstawił propozycję przeobrażenia

w najbliższych latach Specjalnych Stref Ekonomicznych w klastry, mając na uwadze, iż na gruncie dotychczasowego prawa funkcjonowanie stref kończy się w 2020 r.

Przedstawienie propozycji przekształcenia stref w klastry dużym przedsiębiorstwom kłóci się z ideą klastrów, dla której grupą docelową nie są duzi przedsiębiorcy, którzy nie korzystają z efektów synergii, kooperacji i są tylko zainteresowani komercyjną współpracą z uniwersytetami lecz MSP. Grupą, która skorzysta najwięcej z efektów klasteringu to MSP, uniwersytety i samorządy oraz instytucje badawczo-rozwojowe.

Przykładem braku współpracy w ramach aglomeracji może być właśnie LG, czy sieci podmiotów skupione wokół Elektroluksa, dla których koncentracja przestrzenna stała się pretekstem do zbudowania zamkniętej koncentrycznej sieci, a nie klastra. Z punktu widzenia doświadczeń światowych spółki córki zagranicznych koncernów lub firmy końcówki nie są zainteresowane uczestnictwem w inicjatywach klastrowych, w których nie widzą wartości dodanej. Nierzadko jest to spowodowane także brakiem decyzyjności lokalnego zarządu i brakiem chęci dzielenia się *know-how* oraz inwestowania w aktywizacji kapitału ludzkiego.

Minister Pawlak powiedział, że klastry na Dolnym Śląsku mogą być związane m.in. z przemysłem miedziowym. Jest to także błędne założenie, bowiem doświadczenia z przemysłem górniczym na Śląsku wskazują, że największe przedsiębiorstwa budują sieci powiązane z własną firmą i nie kooperują na płaszczyźnie otwartości, której wymaga idea klastrów. Budowanie klastrów w Polsce w oparciu o sieci typu oś i szprycha (*hub and spoke*) jest nieuzasadnione. Istnieje wyraźna potrzeba nie tylko określenia zasad operacyjnych działania brokera klastra, ale przede wszystkim określenia wizji i strategii związanej z polityką klastrową realizowaną odgórnie. Jednakże, bardzo ważny jest fakt, iż nad tematem budowania polskiej polityki klastrowej pochyłili się politycy, którzy posiadają odpowiednie kompetencje i znajomość mechanizmów wspierania gospodarki. Bez woli politycznej nie powstanie polityka klastrowa.

3.2. Definicja występująca w polskim prawodawstwie

Na gruncie prawa polskiego funkcjonuje tylko jedno odwołanie do definicji klastra. Zostało ono użyte w rozporządzeniu w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej związanej z programami operacyjnymi.

Przez klastery rozumie się przestrzenną i sektorową koncentrację podmiotów działających na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności z udziałem co najmniej dziesięciu przedsiębiorców, w tym mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców, wykonujących działalność gospodarczą na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw, konkurujących i współpracujących w tych samych lub pokrewnych branżach oraz powiązanych rozbudowaną siecią relacji o formalnym i nieformalnym charakterze, przy czym co najmniej połowę podmiotów funkcjonujących w ramach klastra stanowią przedsiębiorcy¹⁰.

Niestety, definicja ta jak każda definicja klastra obecna w literaturze przedmiotu, zaczynając od definicji Portera, jest definicją otwartą, która została zbudowana na potrzeby konkretnego programu. Początek definicji wychodzi z klasycznej definicji Portera i zawęża ją poprzez dodanie warunków minimalnych określających ilość podmiotów oraz wyłączających duże przedsiębiorstwa. Zostało także określone, że co najmniej połowę podmiotów funkcjonujących w ramach klastra stanowią przedsiębiorcy. Ustalenie progu minimalnego miało za zadanie określenie podmiotów pomocy finansowej, bowiem definicja została stworzona na potrzeby udzielania finansowania mikroprzedsiębiorców i MSP. Jednakże, definicja ta jest bardzo arbitralna i opiera się na ambiwalentnych wartościach. Bowiem dlaczego 9 podmiotów i połowa musi być przedsiębiorcami, a nie na przykład proporcja 20 i 1/3 oraz włączenie dużych przedsiębiorców? Definicja ta wymaga dostosowania do nowej koncepcji polityki klastrowej.

Wykluczenie dużych przedsiębiorców z możliwości udziału w inicjatywach klastrowych, pomimo ich niechęci do tego typu przedsięwzięć, doprowadzi do nierównego traktowania podmiotów i może faworyzować jedne inicjatywy ponad inne.

Także kryterium przestrzenne wskazujące podmioty wykonujące działalność gospodarczą na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw może być co najmniej kuriozalne. W Polsce można wszakże znaleźć podmioty, które są klasyfikowane jako przedsiębiorstwa wliczane do MSP, lecz operujące w skali globalnej.

Kontrowersje wokół zakresu obowiązywania definicji są o tyle istotne, iż może stać się ona podstawą sporów prawnych, zwłaszcza wtedy, gdy pewne podmioty poczują się dyskryminowane. Na potrzeby zdefiniowania przyszłej polityki klastrowej, należy się zastanowić, czy nie zmienić powyższej, restrykcyjnej definicji i wprowadzić do prawa polskiego definicję dostosowaną do nowych realiów. Na potrzeby polskiej polityki klastrowej, definicja klastra

¹⁰ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi (Dz. U. Nr 226, poz. 1651 z późn. zm.).*

może zostać zawężona tak, aby odpowiadała polskiej sytuacji gospodarczo-społecznej, obejmowała wszystkich aktorów klastrów i odzwierciedlała cele postawione organizacjom klastrowym oraz brokerowi klastra.

3.3. Kierunki rozwoju polityki klastrowej

Na stronach Ministerstwa Gospodarki można znaleźć dokument wskazujący na kierunki polityki klastrowej i możliwe działania wzmacniające wspieranie klastrów na bazie funkcji brokera przejętej przez SSE.

Kompleksowy mechanizm wsparcia rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w kierunku klastrów wypracowany zostanie w oparciu o następujące działania:

1. Promocja oraz szkolenia w zakresie klasteringu organizowane dla spółek zarządzających strefami, przedsiębiorstw, koordynatorów oraz innych podmiotów w Specjalnych Strefach Ekonomicznych.
2. Przeprowadzenie przez poszczególne Specjalne Strefy Ekonomiczne audytu branżowego, mającego na celu wyłonienie potencjalnych klastrów, tj. skupisk funkcjonujących na terenie stref przedsiębiorstw specjalizujących się w poszczególnych sektorach (załączków klastrów).
3. Zebranie i analiza zgłoszonych przez specjalne strefy ekonomiczne potrzeb w zakresie instrumentów wspierających klastering oraz systemowe określenie roli stref w regionalnych systemach innowacji ze szczególnym uwzględnieniem możliwości inicjowania i rozwoju powiązań między przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, jednostkami naukowymi, parkami technologicznymi, inkubatorami przedsiębiorczości, centrami transferu technologii, Centrami Obsługi Inwestorów i Eksporterów (COIE) etc.
4. W oparciu o wyniki ww. audytu i analizy wyłonienie kilku stref, w których uruchomiony zostanie program pilotażowy ukierunkowany na powstanie i rozwój sformalizowanych inicjatyw klastrowych w wybranych strefach. Program ten pozwoli przetestować i udoskonalić mechanizmy wspierania rozwoju klastrów na terenie stref. Wnioski z ww. programu wykorzystane zostaną przy formułowaniu rekomendacji dotyczących wspierania klastrów, które zostaną wykorzystane m.in. w Nowej Perspektywie Finansowej. Wstępna analiza wskazuje na wysoki potencjał i sprzyjające warunki do inicjowania takich przedsięwzięć w różnych strefach, w tym np.:
 - klastrów AGD w Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej oraz w Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej,
 - klastra budowlanego w Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej,
 - klastra ICT w Krakowskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej,

- klastra motoryzacyjnego w Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej.
5. Poszerzenie możliwości prawnych i zachęt dla spółek zarządzających Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi do podejmowania działań na rzecz sieciowania przedsiębiorstw, w tym inicjowania klastrów oraz pełnienia roli ich koordynatorów/animatorów. W szczególności należy dokonać przeglądu odpowiednich działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (więcej o PO IG w rozdziale 6.2) oraz regionalnych programów operacyjnych pod kątem usunięcia ewentualnych barier w stosunku do spółek zarządzających strefami.
 6. Wydawanie na obszarach pilotażowych nowych zezwoleń dla przedsiębiorców działających w sektorze charakterystycznym dla danego klastra.
 7. Wypracowanie wizji rozwoju klastrów przez spółki zarządzające strefami we współpracy z władzami samorządowymi, w szczególności marszałkami województw, którzy mają największy wpływ na rozwój infrastruktury na terenie województwa. Uzgodnione plany rozwoju klastrów w Specjalnych Strefach Ekonomicznych powinny zostać uwzględnione w wieloletnich planach finansowo-inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie rozwoju infrastruktury na danym terenie. Wizja rozwoju klastrów powinna także znaleźć odzwierciedlenie w wydawanych przez ministra gospodarki planach rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych oraz w działaniach na rzecz przyciągania inwestycji zagranicznych prowadzonych przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. (PAIIZ S.A.).
 8. Stworzenie systemu preferencji (dodatkowe punkty) dla inicjatyw klastrowych funkcjonujących w Specjalnych Strefach Ekonomicznych w ramach:
 - a) planowanego systemu akredytacji inicjatyw klastrowych oraz systemu ewaluacji kluczowych klastrów w Polsce,
 - b) oceny merytorycznej w przypadku ubiegania się o dofinansowanie z różnych działań z programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych.

W celu umiędzynarodowienia działalności gospodarczej w inicjatywach klastrowych i specjalnych strefach ekonomicznych, należy ponadto wspierać rozwój transgranicznych sieci klastrów oraz przyciąganie do stref bezpośrednich inwestycji zagranicznych kluczowych z punktu widzenia specjalizacji branżowej¹¹.

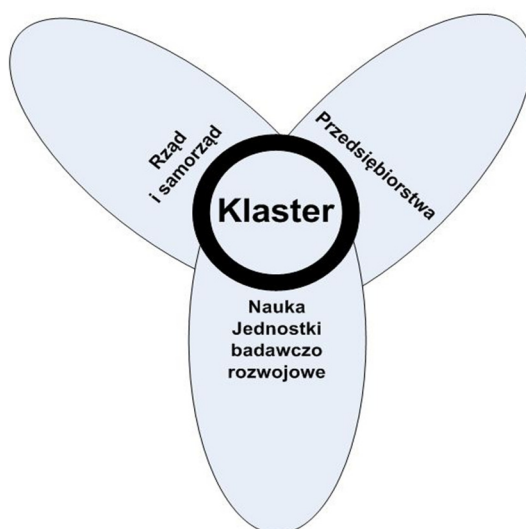
¹¹ <http://www.mg.gov.pl/files/upload/11714/Polityka%20rozwoju%20klastrow%20a%20sse.pdf> Aktualizacja 2010-11-06.

Niestety Ministerstwo Gospodarki, publikując ten dokument, musi narazić się na krytykę, bowiem ukazuje on nieznajomość tematu klastrów i zasad klasteringu. Przede wszystkim zostaje naruszona równość podmiotów, które będą aktorami klastra dzieląc podmioty na powiązane z SSE i nieprowadzące interesów na terenie SSE. Wyklucza to nie tylko ogromną rzeszę firm, ale przede wszystkim instytucje, ośrodki naukowe i badawczo-rozwojowe. Tworzenie klastra (zwłaszcza jednego klastra) tylko na terenie SSE i tylko wraz z firmami z SESE nie przyniesie nic. Nie będzie możliwości tworzenia powiązań, transferu wiedzy, wzmocnienia kapitału ludzkiego. Idea klastra sprowadzi się do wdrożenia zamkniętej, hermetycznej sieci branżowej.

Analizując ogólne założenia nowej polityki klastrowej, można mieć wrażenie, że klaster lub klastry będą zlokalizowane tylko na terenie strefy, a wszystkie przedsiębiorstwa będą prowadziły przedsięwzięcia jako spółki prawa handlowego.

1. Dobrym pomysłem jest wprowadzenie szkoleń w zakresie klasteringu, które mogą podnieść świadomość aktorów. Jednakże należy stworzyć system szkoleń: w pierwszej kolejności dla brokerów i animatorów, natomiast później dla aktorów klastra.
2. Wielce arbitralnym jest przekazywanie kompetencji powoływania nowych inicjatyw klastrowych brokerowi. Tym bardziej, że ma być to zrobione ogólnie poprzez przeprowadzenie audytu branżowego i wyłonienie tylko na terenie stref załączków klastrów. Jak pokazuje szereg badań i raportów w Polsce zostało zlokalizowanych ponad sto klastrów i utworzono wiele inicjatyw klastrowych, które przekształciły się w organizacje klastrowe. Jednakże, wiele z klastrów jest klastrami życzeniowymi, a większość organizacji nie funkcjonuje. Ideą brokera klastra jest przejęcie za nie odpowiedzialności i próba animowania ich działalności i wspierania. Nie należy tworzyć bytów ponad miarę. Tym bardziej, że jeśli zostanie rozszerzony zakres terytorialny klastra do SSE, to powstanie kuriozalny twór.
3. Zebranie i analiza zgłoszonych przez SSE potrzeb w zakresie instrumentów wspierających klastering oraz systemowe określenie roli stref w regionalnych systemach innowacji jest bardzo istotnym punktem w debacie o brokerze klastra. Zanim zostaną podjęte decyzje o przekazaniu kompetencji brokera klastra w ręce SSE należy dokładnie określić, jakie instrumenty prawne oraz finansowe będą wspierały rozwój klasteringu.
4. Jak to zostało wskazane w poprzednich punktach, punktem wyjścia do działalności brokera klastra powinno być skupienie się na istniejących inicjatywach klastrowych. W założeniach widać tendencję do megalomanii i powielania błędów, który robią najczęściej politycy: duże firmy

i duże klastry. W pierwszej fazie działalności brokera należy skupić się na inicjatywach MSP i mikroprzedsiębiorcach, którzy chcieliby uczestniczyć w inicjatywach klastrowych, ale nie mają pomysłu, w jaki sposób prowadzić tę działalność. Drugą częścią śmigła heliksy są uniwersytety, które na dzień dzisiejszy nie korzystają z dobrodziejstw klasteringu. Trzecią częścią heliksy są samorządy i instytucje państwowe. Rolą brokera jest połączyć wszystkie części heliksy we wspólnym działaniu. Dopiero następnym etapem powinno być włączanie do istniejących struktur dużych firm. Można się spodziewać, że koncepcja klastrów oparta o duże przedsiębiorstwa wywodzi się z koncepcji węgierskiej, która jest nastawiona na BIZ. Na Węgrzech duże firmy stanowią większość przedsięwzięć, a MSP jest stosunkowo mało aktywne¹². Duże firmy nie zawsze są zbawieniem dla gospodarki.



Ostatnie spowolnienie gospodarcze ujawniło nadmierną zależność Węgier od bezpośrednich inwestycji zagranicznych, podkreślając jednocześnie potrzebę alternatywnych strategii rozwoju gospodarczego i regionalnego¹³.

Rys. 4. Potrójna heliksa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission, *Cluster Policies, Thematic report, European Trend Chart on Innovation*, EC, Enterprise Directorate General 2003

¹² Patrz: <http://polusprogram.eu/hu/> Aktualizacja 2010-11-07.

¹³ OECD, *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, 2005.

5. Należy się zastanowić, czy istotnie SSE powinno otrzymać kompetencje tworzenia inicjatyw klastrowych. Broker nie powinien być inicjatorem, lecz animatorem i koordynatorem pomagającym aktorom klastra w sformalizowaniu działalności.
6. Klastery z założenia powinny być strukturą, w której przedsiębiorcy będą chętnie inwestować, wiedząc, że oprócz *know-how* i zasobów, które oni posiadają, istnieje pewna wartość dodana, którą uzyskają tylko w tym klastrze. Jest to przewaga konkurencyjna regionu. Jakie kryteria powinna przyjąć SSE, aby nowe zezwolenia dla przedsiębiorców działającym w sektorze charakterystycznym dla danego klastra? Na obszarze SSE mogą znajdować się skupiska przedsiębiorstw o podobnym profilu działalności i kilkudziesięciu branżach. Czy SSE utworzy jeden klastery, czy kilkadziesiąt? W jaki sposób skwantyfikuje powiązania pomiędzy aktorami? Czy branże pomocnicze, takie jak: firmy marketingowe, księgowe, IT i inne działające w sferze usług na całym obszarze SSE będą wyłączone z klastra, klastrow? Według Ministerstwa Gospodarki pozytywnym efektem działalności SSE jest tworzenie się specjalizacji branżowej, która może być załącznikiem klastrow sektorowych¹⁴. Czy specjalizacja branżowa przynosi tylko pozytywne efekty, czy może doprowadzić do negatywnych skutków takich jak „przespecjalizowanie”?
7. Wizja rozwoju klastrow powinna być wypracowana nie z marszałkami województw, a w szerszym gronie. Przykłady pokazują, że twory klastrowe, które pojawiły się w ostatnich czasach przy udziale UM nie przetrwały próby czasu. Odnośnie wizji rozwoju klastrow powinni wypowiedzieć się wszyscy aktorzy klastra, nawet ci niepowiązani z SSE.
8. Dodatkowe uprzywilejowanie przedsiębiorców, którzy oprócz tego, że otrzymują wsparcie z faktu dokonania inwestycji w SSE, będą włączeni do dodatkowego systemu preferencji jest bardzo kontrowersyjne. Należy sobie postawić pytanie, co w takim razie z klastrami, w których działania będą prowadzone w nieformalny sposób? Dobrym kierunkiem jest stworzenie systemu akredytacji inicjatyw klastrowych oraz ewaluacji i certyfikacji organizacji klastrowych. Jednakże, kto będzie odpowiedzialny za stworzenie tego systemu, nadzorowanie, ewaluowanie i certyfikowanie? Odnośnie ubiegania się o dofinansowanie broker nie może mieć roli decydenta, gdyż jego rolą jest wyjście w imieniu inicjatywy lub organizacji klastrowej, a także nieformalnego partnerstwa do organizacji finansującej o dofinansowanie działań. Ewaluacji powinna dokonywać instytucja udzielająca dofinansowania, tj. UM i PARP.

¹⁴ Ministerstwo Gospodarki, *op. cit.*, s. 6.

Tworząc zręby nowej polityki klastrowej w oparciu o SSE, należy zmienić sposób myślenia. Inwestycje nie będą przyciągane do stref¹⁵, lecz do klastrów, które wspiera broker klastra. Rola SSE będzie podwójna: po pierwsze będzie zarządcą strefy, a po drugie będzie brokerem klastra. W obu przypadkach SSE będzie tak jak do tej pory występować w podwójnej roli, reprezentując interesy przedsiębiorców i państwa polskiego.

Na podstawie powyższych założeń, w dalszej części zostanie przedstawiona analiza podmiotów powiązanych z koncepcją brokera klastra oraz zostanie podjęta próba przedstawienia czynników konstytuujących rolę brokera klastra i zakresu jego odpowiedzialności oraz zakresu działalności.

4. Chaos kompetencyjny instytucji wspierających klastry

Obecnie obok instytucji naukowych oraz firm konsultingowych w proces tworzenia i wspomagania klasteringu są włączone:

- Urzędy Marszałkowskie (UM),
- Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP),
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP),
- Krajowa Informacja Gospodarcza (KIG),
- Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE).

Zarówno Urzędy Marszałkowskie jak i PARP od wielu lat, rozdzielając środki pomocowe, aktywnie uczestniczą w działaniach mających na celu utworzenie jak największej ilości inicjatyw klastrowych w Polsce (w przypadku tych instytucji nie liczy się jakość tylko ilość).

Każda z powyższych instytucji ma mniejsze lub większe doświadczenie w klasteringu, będąc inicjatorem, zapewniając środki, szkolenia, bądź wpierając inicjatywy klastrowe. PARP finansuje, UM finansuje i „tworzy” klastry, KIG szkoli, ARP udziela wsparcia MSP, a SSE współpracuje w ramach strefy z przedsiębiorcami, uniwersytetami i samorządem.

Każdy z tych podmiotów mógłby być namaszczone do przejęcia centralnej roli w polityce klastrowej jaką miałby broker klastra. Dlaczego więc, Minister Gospodarki zaproponował, aby rola brokera klastra została przejęta przez SSE?

¹⁵ W przypadku zmiany działalności SSE w kierunku klasteringu, przedsiębiorstwa, które zechcą zainwestować na terenie SSE i spełnią wymogi do uzyskania pomocy publicznej, dalej będą otrzymywać dodatkowe wsparcie zgodnie z dotychczasową polityką wspierania rozwoju regionalnego. Wartością dodaną będzie obecność klastra, marki regionalnej i marki klastra oraz szerszej współpracy aktorów w ramach kooperacji.

4.1. Rola ministerstw

Ministerstwo Gospodarki zainicjowało stworzenie krajowej polityki klastrowej opartej na idei brokera klastra. Jednakże, ze względu na specyficzny zakres działalności brokera klastra, który będzie pracował na rzecz i w imieniu, nie tylko przedsiębiorców, ale także uniwersytetów, instytucji B+R oraz lokalnego i regionalnego samorządu, do procesu tworzenia polityki klastrowej powinni zostać zaproszeni przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Wszystkie te ministerstwa w pewnym zakresie swojej działalności są odpowiedzialne za aktorów klastrów. Gdyby pominąć jedno z nich w procesie kształtowania polityki klastrowej, utraciłoby się siłę jaka wynika z synergii, która byłaby siłą napędową śmigła potrójnej heliksy. Klastr jest zjawiskiem regionalnym, dotyczącym zarówno polityków, świata nauki, jak i przedsiębiorców. Każde z tych ministerstw, poprzez działanie odgórne na podmioty, których działalność nadzoruje, mógłby przyczynić się do poprawy nastawienia aktorów do współdziałania w ramach inicjatyw klastrowych oraz umocować i wzmocnić swoim autorytetem działalność brokera klastra. Zatem wskazane byłoby, aby oprócz przedstawicieli MG, w tworzenie polityki brokera klastra byli także zaangażowani przedstawiciele MRR i MNiSW.

4.2. Urząd Marszałkowski

Urzędy Marszałkowskie wpierają inicjatywy klastrowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego. Pomimo środków finansowych i zasobów ludzkich jakimi dysponują Urzędy Marszałkowskie, paradoksalnie nie są one organizacjami, które istotnie przyczyniły się do rozwoju klasteringu w Polsce. Brak skoordynowanego działania i nastawienie tylko na tworzenie jak największej ilości inicjatyw klastrowych spowodowało, że w inicjatywy klastrowe powoływane przy wsparciu UM po zaabsorbowaniu środków pomocowych zamierały i nie przekształcały się w trwałe organizacje klastrowe¹⁶. Przykładowo, pomimo ogromnego szumu medialnego i szeroko publikowanych informacji o ilości powołanych inicjatyw klastrowych w województwie łódzkim nie istnieje żadna w pełni wykształcona organizacja klastrowa. Klastry cechuje niski poziom współpracy, zarówno ze strefą nauki czy administracji, jak i pomiędzy sobą. Przekłada to się na niską konkurencyjność firm regionu oraz niski poziom ich innowacyjności, co jest szczególnie niepokojące w branżach

¹⁶ Patrz: PAG Uniconsult, *Raport końcowy – Badanie Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WŁ*, Warszawa 2009.

uznanych za strategiczne. Istniejące inicjatywy klastrowe nie są z kolei w pełni efektywne, zwłaszcza, że ich formowanie często odbywa się odgórnie¹⁷. Powstaje tutaj widoczny paradoks. Z jednej strony promuje się inicjatywy oddolne, a z drugiej strony politycy, działając na rzecz swoich doraźnych interesów, dążą do inicjowania klastrów, aby uzyskać trochę szumu medialnego, tak jak to było w przypadku Klastra Medialnego i nie są zainteresowani współpracą z powstałymi organizacjami po zakończeniu okresu finansowania. Wśród wielu inicjatyw były inicjatywy, które rzeczywiście powstały, mając wyraźne cele i pomysł na ich realizację, lecz problemem stawało się finansowanie i brak zainteresowania ze strony samorządowej oraz uczelni. Wobec czego inicjatywy wchodziły w stan uśpienia.

4.2.1. Realizacja projektu systemowego na rzecz klasteringu

Przykładem próby zmiany regionalnej polityki klastrowej oraz uzdrowienia sytuacji może być zorganizowanie biura wspierającego działania klastrowe. Według Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego kluczowym punktem wspierania klastrów ma stać się realizacja projektu systemowego „Regionalne Biuro Klastra” przewidzianego na 2011 r.¹⁸

Powołanie biura ma na celu stworzenie zaplecza administracyjnego dla inicjatyw klastrowych oraz skupienie się na pozyskaniu odpowiedniego *know-how*, przygotowaniu szkoleń i wykształcenie w ramach zespołu projektowego grupy regionalnych specjalistów w tematyce klasteringu. Jednakże wsparcie, które oferuje UM jest tylko ersatzem i w dłuższej perspektywie nie spowoduje wykształcenia relacji pomiędzy aktorami klastra. Klastr to nie podmioty znajdujące się w nim, a powiązania formalne i nieformalne, które powodują, że w klastrze następuje transfer wiedzy, innowacji i wzmocnienie kapitału ludzkiego. Urzędy Marszałkowskie nie są ciałem nadrzędnym wobec klastrów. UM, będąc aktorem klastra, jest zarazem jedną z trzech sił tworzących przewagę konkurencyjną regionu.

Inną kwestią jest to, że projekt biura czeka na realizację, a jego wykonanie jest zależne od tego jakie podejście do przygotowanej strategii będzie miała nowa ekipa polityczna. Zakładając, że broker klastra działając na rzecz klastrów w szerokim sensie, będzie potrzebował wsparcia ze strony samorządu regionalnego przy drobnej modyfikacji tego pomysłu, można założyć, że owo biuro będzie albo współdziałało z brokerem klastra, albo stanie się swoistą instytucją wspierającą działalność brokera pod względem pozyskiwania i finansowania działalności bieżącej i rozliczania projektów. Zważywszy na skalę projektu, takie wsparcie może okazać się nieodzowne.

¹⁷ Siekiera Ł., *Klasy, w: Innowacje 2010*, red. Nowak P., Łódź 2010, s. 38.

¹⁸ *Ibidem*, s. 38.

Urzędy Marszałkowskie w ramach RPO dysponują ogromnymi środkami pomocowymi, które mogą trafić do inicjatyw klastrowych, ale także do istniejących organizacji klastrowych nie na bieżącą działalność organizacji, lecz na realizację miękkich i twardych projektów. Wprowadzenie do systemu dystrybucji pomocy brokera, który będzie gwarantem prawidłowego i celowego wykorzystania środków pieniężnych, a także przyjęcie przez UM i PARP roli gwaranta prawidłowego rozliczenia pomocy, może przyczynić się do wzmocnienia absorpcji środków z RPO.

4.2.2. Działania na rzecz managera organizacji klastrowych

Ciekawą inicjatywą jest inicjatywa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego oraz Wydziału Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej powołująca do istnienia *Podyplomowe studia brokera sieci*. Podstawowym celem studiów jest zbudowanie interdyscyplinarnych kompetencji uczestników procesów innowacyjnych w środowisku biznesowym, samorządowym i naukowym¹⁹. Studia podyplomowe zostały skierowane do pracowników instytucji otoczenia biznesu, pracowników przedsiębiorstw odpowiedzialnych za rozwój innowacji, poszukiwanie partnerów biznesowych, pracowników naukowych, jednostek badawczo-rozwojowych odpowiedzialnych za współpracę z przemysłem, pracowników jednostek samorządowych, pracowników ośrodków innowacyjnych (parków technologicznych, inkubatorów). Jest to jedna z dobrych inicjatyw, która dopasowuje profil szkolnictwa do potrzeb rynkowych.

Wobec powyższego w niedługim czasie pojawią się dyplomowani specjaliści, którzy będą mieli odpowiednie kompetencje do zarządzania inicjatywami klastrowymi, a następnie organizacjami działającymi w klastrach lub będą działali z ramienia brokera klastra jako managerowie klastra (klastrów).

4.2.3. Podatność UM na sytuację polityczną

W przypadku powierzenia UM roli brokera klastra, problemem byłaby także podwójna rola jaką UM miałby sprawować. Z jednej strony działałby na rzecz przedsiębiorców, które jak wcześniej zostało to wskazane, nie mają zbyt dużego zaufania do władzy, a z drugiej strony byłby przedstawicielem samorządu podatnego na zmianę układów politycznych. Broker klastra musi być odizolowany od bieżącej polityki i nie powinien być sterowany przez polityków. Zważywszy na ten fakt, Urząd Marszałkowski nie jest instytucją, która zapewni taką stabilność procesów i niezależność od systemu politycznego.

Urzędy Marszałkowskie mają ograniczony zakres działania tylko do województwa które reprezentują. Immanentną cechą klastrów jest nie poddawanie się

¹⁹ Patrz: http://www.citt.polsl.pl/SPD_Broker_sieci Aktualizacja 2010-11-11.

klasyfikacji geograficznej. Klastry są koncentracją przestrzenną, która nie jest ograniczona granicami terytorialnymi. Klaster jest zjawiskiem regionalnym. A region wymyka się wszystkim podziałom administracyjnym. Klastry mogą być zlokalizowane w obrębie jednego województwa, ale także koncentracja aktorów klastra może być na poziomie wielu jednostek terytorialnych. W UE istnieje teraz tendencja do formowania ponadregionalnych multiklastrów, w skład których wchodzi mniejsze organizacje klastrowe. Działanie to ma na celu transfer wiedzy, innowacji i kapitału ludzkiego pomiędzy regionami.

4.3. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agencją rządową podlegającą ministrowi gospodarki. Zadaniem PARP jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich. Celem działania PARP jest realizacja programów rozwoju gospodarki wspierających działalność innowacyjną i badawczą małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii. Zgodnie z zasadą *Think Small First* pod hasłem „MSP przede wszystkim” wszystkie działania PARP są realizowane z ukierunkowaniem na potrzeby sektora MSP.

PARP jest agencją powołaną do celów wspierania przedsiębiorczości MSP. Zasięg działalności tej agencji to obszar całej Polski. Pomimo realizowania ogromnej ilości na rzecz MSP, PARP nie jest organizacją zdolną do działania na płaszczyźnie operacyjnej w regionie ponieważ po pierwsze nie posiada odpowiednich struktur terenowych, a po drugie nie ma doświadczenia w zakresie rozwijania powiązań sieciowych.

Pomimo że PARP poprzez finansowanie uczestniczyła w wielu projektach związanych ze wspieraniem procesu klasteringu w Polsce, to nigdy nie uczestniczyła w budowaniu powiązań sieciowych pomiędzy instytucjami B+R, uczelniami, MSP i dużymi firmami oraz samorządem. Finansowanie jest rodzajem wsparcia strategicznego, przyznawanego na podstawie założeń przygotowanych przez polityków i *de facto* po fazie realizacji projektu PARP nie otrzymuje zwrotnej informacji o rzeczywistych efektach udzielonego wsparcia w dłuższym horyzoncie czasu. Aby osiąść wiedzę o realnej sytuacji klastrów, podobnie jak UM, zleca firmom konsultingowym tworzenie raportów o aktualnym stanie organizacji klastrowych. Raport powstaje, lecz instytucja zamawiająca ten raport nie ma wpływu na zmianę polityki klastrowej, w celu uniknięcia popełniania tych samych błędów w przyszłości.

PARP nie może przejąć funkcji brokera klastra, ponieważ ta agencja rządowa jest powołana do wspierania przedsiębiorczości w zakresie MSP.

Natomiast klaster jest formacją, w której procesy nie tylko wykraczają poza sferę MSP (duże przedsiębiorstwa), ale przede wszystkim poza sferę przedsiębiorczości (nie wszyscy aktorzy klastra są przedsiębiorcami).

Brak znajomości uwarunkowań lokalnych i powiązań regionalnych, a także brak struktury terenowej wyklucza tę agencję jako podmiot, który może pełnić funkcję brokera klastra, o ile broker ma oprzeć się na istniejącej strukturze organizacyjnej, ukształtowanych kompetencjach i istniejących relacjach pomiędzy aktorami klastrów.

4.4. Istniejące organizacje klastrowe

Wobec powyższego, pytanie jakie się nasuwa, to czy projekt nowej polityki klastrowej powinien być przekazany do konsultacji społecznych, bądź współtworzony z organizacjami klastrowymi? Wprawdzie według różnych źródeł w Polsce jest ponad sto klastrów, inicjatyw i organizacji klastrowych, to na dzień dzisiejszy, jest niewielu partnerów do merytorycznej rozmowy. Wobec faktu, iż w Polsce obecnie działa jeden średnio wykształcony klaster, a reszta inicjatyw klastrowych boryka się z problemami związanymi z finansowaniem bieżącej działalności, można mieć wrażenie, że trudno będzie znaleźć szerokie grono partnerów do rozmowy. Jednakże w proces klasteringu w Polsce jest zaangażowanych wiele osób, które chcą mieć możliwość współtworzenia polityki klastrowej i mieć realny wpływ na usuwanie barier, które się pojawiają.

Z jednej strony zainicjowanie działalności brokera klastra może przełamać ten impas i przenieść postulaty aktorów klastrów dotyczące zmiany zasad wsparcia klastrów do decydentów kształtujących cele polityki klastrowej. Natomiast z drugiej strony broker klastra może w opinii organizacji klastrowych przyczynić się do zahamowania i tak powolnego procesu tworzenia polskich klastrów.

W społeczeństwie obywatelskim, każdy podmiot musi mieć możliwość wygłoszenia swojej opinii, a państwo jej uwzględnienia. Zatem przy tworzeniu polityki klastrowej warto przysłuchać się temu, co mówią podmioty, które ta polityka ma wspomagać.

4.5. Agencja Rozwoju Przemysłu

Agencja Rozwoju Przemysłu²⁰ jest specyficzną organizacją z jednej strony wykonującą zadania wynikające z funkcji agendy rządowej, z drugiej zaś prowadzącą czysto komercyjną działalność jako spółka prawa handlowego. Nadzrędnym celem ARP jest stymulowanie wzrostu konkurencyjności przed-

²⁰ Patrz: <http://www.parp.gov.pl> Aktualizacja 2010-11-11.

siębiorców oraz wzrost wartości poprzez optymalne wykorzystanie posiadanego potencjału poprzez:

- Planowe pozyskiwanie i zarządzanie aktywami rzeczowymi w celu poprawy efektywności i jakości gospodarowania.
- Udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom w celu restrukturyzacji przywracającej w średniookresowej perspektywie czasowej, w sposób trwały, zdolność do konkutowania na rynku.
- Aktywną restrukturyzację spółek z wykorzystaniem środków własnych oraz udziału w procesach prywatyzacyjnych na zlecenie Skarbu Państwa.
- Świadczenie komercyjnych usług finansowych na rzecz przedsiębiorców realizujących proinnowacyjne przedsięwzięcia w sposób zapewniający zwrot z inwestycji.
- Rozszerzenie i zagospodarowanie obszarów inwestycyjnych, w tym specjalnych stref ekonomicznych oraz wsparcie instytucjonalne w celu stymulowania rozwoju regionów.

W odniesieniu do trzech SSE rolę zarządzającego pełnią agencje: oddziały regionalne Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w przypadku SSE Euro-Park Mielec i Tarnobrzskiej SSE oraz Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. – w przypadku Słupskiej SSE.

Agencja Rozwoju Przemysłu występuje w potrójnej roli:

- 1 – agencji rządowej udzielającej wsparcia MSP,
- 2 – zarządzającej strefą oraz
- 3 – członka organizacji klastrowej działającej na obszarze strefy (np. Tarnowski Klaster Przemysłowy S.A.),

tak więc posiada odpowiednie doświadczenie oraz zrozumienie procesu klastringu i jego problemów. Jednakże, tak jak i w przypadku pozostałych agencji, aktorzy klastra mogą nie chcieć współpracować z agencją rządową, która została powołana do wspierania przedsiębiorców i jest nastawiona także na prowadzenie działalności gospodarczej zorientowanej na zysk, co przeszkadza, jeśli ARP chciałaby wystąpić samodzielnie o dofinansowanie np. w ramach działania 5.2. O ile można wskazać na neutralność ARP jako podmiotu zarządzającego SSE w trzech SSE, to w skali kraju, ARP realizuje działania nastawione na przedsiębiorców. Podstawowym pytaniem rodzącym się w kontekście brokera klastra i SSE jest powiązanie działalności tych dwóch agencji w roli brokera klastra?

4.6. Krajowa Izba Gospodarcza

Krajowa Izba Gospodarcza realizuje projekt *KIGNET Innowacje – izbowy system wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw*, współfinansowany przez

Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Działanie 5.2: Wspieranie instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi proinnowacyjne oraz ich sieci o znaczeniu ponadregionalnym²¹. W ramach projektu KIGNET Innowacje przedsiębiorstwa mogą pozyskać bezpłatnie usługi doradztwa o charakterze proinnowacyjnym, związane z wdrażaniem innowacji w firmie, w zakresie objętym celami projektu. Usługi te świadczone są przez doradców i konsultantów zatrudnionych w organizacjach tworzących sieć KIGNET Innowacje, w ramach pomocy publicznej *de minimis* (do 200 tys. euro przez 3 lata dla firmy). Wśród tych usług jest doradztwo związane z inicjowaniem i zarządzaniem klastrami realizowane przez Wielkopolską Izbę Przemysłowo-Handlową. Oprócz tych działań planowane jest ogłoszenie przetargu na:

- opracowanie przewodnika dobrych praktyk i wzorców klasteringu,
- opracowanie narzędzi dla benchmarkingu inicjatyw klastrowych,
- podejmowanie inicjatyw tworzących możliwości biznesowe dla firm działających w klastrach we współpracy z innymi klastrami,
- świadczenie usług doradczych dla firm w obszarze inicjatyw klastrowych np. w zakresie inicjowania klastra, organizacji, finansowania itp.

Niestety sytuacją zmienną dla systemów wsparcia klastrów jest nastawienie się na wpieranie tylko przedsiębiorców i nie włączanie w klastering pozostałych aktorów.

KIG planuje także utworzenie na bazie sieci KIGNET izbowej sieci wsparcia współpracy, zarządzania i promocji klastrów: Izbową Sieć Klastrów. W tym roku planowane jest ogłoszenie przetargu na wykonanie projektu. Jednakże nie jest dostępna informacja na jakich zasadach ma działać Izbową Sieć Klastrów.

Działalność KIG wobec nowej koncepcji klastra dubluje zadania brokera i nie ma potrzeby, aby agencja ta prowadziła działalność operacyjną na rzecz klastrów.

4.7. Opracowanie polityki przez jedną instytucję

Istotnym zagrożeniem dla tworzenia przyszłej polityki klastrowej może być powierzenie PARP jako instytucji żywotnie zainteresowanej w utrzymaniu *status quo*, roli przygotowania przetargu na politykę klastrową²². Chociażby ze względu na wymagane wadium, zabezpieczenia i wcześniejsze doświadczenia w podobnych projektach warunki przetargu wykluczają wiele podmiotów, które mogłyby wnieść wiele nowego do polskiej polityki klastrowej. W konsekwencji opracowywaniem polityki zajmą się ponownie konsultanci.

²¹ Patrz: <http://www.kig.pl> Aktualizacja 2010-11-11.

²² Patrz: <http://bip.parp.gov.pl/index/more/16040> Aktualizacja 2010-11-11.

Niestety głównym grzechem zlecających opracowania firmom konsultingowym jest przekazywanie wykonującym opracowania przesłanek co do konkluzji zawartych w raporcie. Przeciwno powierzeniu tworzenia zarysów polityki klastrowej firmom konsultingowym przemawia także fakt, iż w dotychczasowej historii prób usystematyzowania zrębów polityki klastrowej, firmy konsultingowe próbowały przenosić jeden do jednego elementy polityk klastrowych wypracowanych przez kraje, które posiadają całkowicie różne podstawy społeczne (np. brak zaszłości ustroju i mentalności socjalistycznej) oraz gospodarcze (stabilne dystrykty przemysłowe i wieloletnie powiązania sieciowe i kooperacyjne). Ogromna ilość takich publikacji została wydana przy wsparciu PARP. Jednakże w tym miejscu należy wskazać na fakt, iż wiele z tych publikacji opisywało, albo obecny stan polskiego klasteringu bez wskazywania na możliwe przyszłe działania, albo było kompilacją zagranicznych publikacji bez uwzględniania polskiej uwarunkowań klasteringu.

Tworząc założenia polityki klastrowej dla Polski, Ministerstwo Gospodarki wskazało, że jednym z najważniejszych jest postulat utworzenia grupy ekspertów pracujących nad rozwiązaniami systemowymi i instrumentami w tej dziedzinie²³. W przypadku tak istotnego projektu, którego rezultaty będą miały realny wpływ na rozwój klastrów w Polsce, wskazane byłoby, aby opracowanie założeń polityki klastrowej, aktów prawnych (bowiem istnieje realna potrzeba, aby klaster zafunkcjonował w przestrzeni prawnej dostosowanej do nowych standardów) oraz sposobu mierzenia rezultatów klasteringu, powierzyć zespołowi ekspertów, złożonego z: animatorów klastrów znających od podszewki problemy polskich klastrów, naukowców specjalizujących się w tematyce sieci oraz specjalistów działających w ramach UM, PARP, ARP i SSE.

4.8. Aktywni uczestnicy polityki klastrowej

Jak to zostało ukazane powyżej proces klasteringu w Polsce pada ofiarą rozproszenia kompetencyjnego. Należałoby, zanim zostanie przypisana rola brokera SSE, przygotować przejrzysty zakres kompetencji poszczególnych organizacji. Propozycja została przedstawiona w tabeli 4. Każda z organizacji, która posiada już przypisane kompetencje w procesie klasteringu nie będzie chciała się zrzec tych zadań na rzecz nowej organizacji brokera klastra. Wiadomo, że w procesie kształtowania polityki klastrowej zwłaszcza agencje rządowe będą chciały utrzymać *status quo*, aby nie utracić realnej strefy wpływu na procesy aglomeracji w regionie, a zwłaszcza środków finansowych jakimi dysponują. Zatem bardzo istotne jest, aby określając kompetencje, nie tylko

²³ Ministerstwo Gospodarki, *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce – materiał informacyjny Ministerstwa Gospodarki*, Warszawa 2010, s. 7.

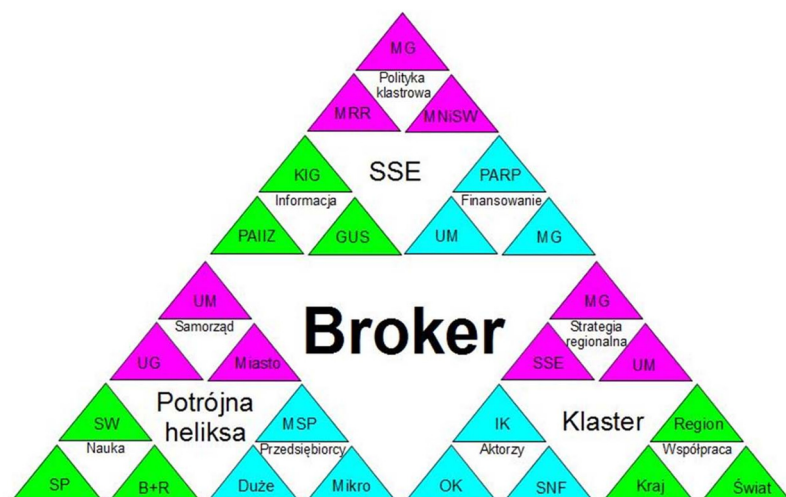
wsluchiwać się w argumenty urzędników, ale pozwolić dojść do głosu pozostałym uczestnikom procesu klasteringu, a zwłaszcza aktorom klastrów, których ta sprawa najbardziej dotyczy. Aby wzmocnić ten głos, powołanie brokera klastra wydaje się być niezbędnym narzędziem wspierania polityki klastrowej.

Tabela 4. Kompetencje podmiotów w polityce klastrowej

Polityka klastrowa	Poziom	Instytucja / organizacja / aktor	Rola
	Krajowy	Ministerstwo Gospodarki	Konstytuowanie polityki klastrowej
		Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Konstytuowanie polityki klastrowej
		Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Konstytuowanie polityki klastrowej
		PARP	Finansowanie
		GUS	Analiza i opracowywanie statystyki
		PAIiIZ KIG	Przygotowanie informacji dla inwestorów krajowych i zagranicznych
	Regionalny	Urząd Marszałkowski	Finansowanie
		Organizacje klastrowe (aktorzy klastra)	Inicjatorzy inicjatyw klastrowych, działalność operacyjna
		Nieformalne inicjatywy	Inicjatorzy inicjatyw klastrowych
		Broker klastra (SSE, ARP)	Inicjator, koordynator, facylitator, sprawozdawca

Źródło: opracowanie własne.

Zakres kompetencji przedstawiony w tabeli 4 stanowi dobrą podstawę do przygotowania mapy kompetencji poszczególnych organizacji, przedsiębiorstw, instytucji i uczelni w ramach potrójnej heliksy. Interakcje pomiędzy brokerem a poszczególnymi organizacjami można przedstawić w formie diamentu, ukazującego powiązania pomiędzy rządem, samorządem, uczelniami i ośrodkami badawczymi oraz przedsiębiorstwami. Broker, poruszając się po wewnętrznej strukturze diamentu, jest w stanie doprowadzić do powstania sieci współpracy pomiędzy aktorami klastra, a także organizacjami, instytucjami naukowymi i przedsiębiorstwami, przenosząc swoje działania na wyższe poziomy geograficzne w ramach współpracy z innymi brokerami oraz organizacjami zrzeszającymi organizacje na platformie międzynarodowej.



Rys. 2. Diament brokera klastra

MG	Ministerstwo Gospodarki	MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
GUS	Główny Urząd Statystyczny	PAIIZ	Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych	KIG	Krajowa Izba Gospodarcza
SSE	Specjalna Strefa Ekonomiczna	MSP	Małe i średnie Przedsiębiorstwa	Mikro	Mikroprzedsiębiorstwa
UG	Urząd Gminy	Miasto	Urząd Miasta	UM	Urząd Marszałkowski
SW	Szkoły wyższe	SP	Szkoły profilowane (zawodowe)	B+R	Badania i rozwój

Źródło: opracowanie własne.

Broker klastra powinien być centralnym aktorem polityki klastrowej, który poprzez uzyskanie kompetencji na poziomie regionalnym oraz posiadanie niezależnych źródeł finansowania będzie miał możliwość wspomagać efekty klastringu i budowania sieci partnerskich bez politycznego wpływu na decyzje operacyjne. Wszelkie działania operacyjne brokera klastra powinny się opierać na doświadczeniu i znajomości regionalnych sieci współpracy i powiązań koopertycyjnych. Broker poprzez swoją niezależność od instytucji finansujących, inicjatyw i organizacji klastrowych może być dla obu stron gwarantem rzetelności przygotowania wniosków od dofinansowania, prawidłowej realizacji działania oraz właściwego rozliczenia kosztów i przedstawienia osiągniętych wyników. Warto zwrócić uwagę na właściwe umiejscowienie niezależnego brokera w ramach oddziaływania potrójnej heliksy i rolę jaką będzie miał w facylitacji pomiędzy tak różnymi podmiotami, których cele nie tyle są sprzeczne, co nieprzystające do siebie.

Powyższy rysunek może stać się podstawą do zbudowania mapy powiązań i zadań klastra. Jednakże zanim zostanie to dokonane, należy dopracować zagadnienia związane z przekazaniem odpowiednich kompetencji brokerowi klastra i jego osadzenia w polityce klastrowej w powiązaniu z instytucjami.

4.9. Pytania konstytuujące powstanie brokera

Zanim politycy podejmą się próby utworzenia polityki klastrowej opartej o brokera klastra powinni zamknąć otwarte pytania konstytuujące umocowanie SSE i instytucji powiązanych z klasteringiem w Polsce. Pytania poniższej tabeli zostały pogrupowane w zależności od podległości przyszłej organizacji, kompetencji brokera klastra, jego finansowania, zakresu sprawozdawczości oraz zależności wobec instytucji wspierających.

Tabela 5. Pytania konstytuujące działalność brokera klastra

Zakres	Pytanie
Podległość	Któremu ministerstwu będzie podlegać Gospodarki czy Rozwoju Regionalnego i jaki udział w polityce klastrowej będzie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego?
	Kto będzie ciałem nadzorującym działalność brokera?
	Czy brokerzy klastra będą mieli reprezentację centralną np. Krajowe Biuro Brokera Klastra (instytucja nadzorująca, organizacja multiklastra, kontakty z organizacjami światowymi, kształtowanie założeń polityki regionalnej)?
	Która z instytucji SSE czy ARP będzie tworzyła instytucję brokera klastra opartą o SSE? Czy broker będzie działał w dwóch reżimach prawnych, czy też należy powołać osobną agencję na bazie istniejących struktur?
Kompetencje	Jakie umocowanie prawne będzie posiadał broker klastra? Czy będzie to umocowanie ustawowe, czy poprzez rozszerzenie dotychczasowych kompetencji SSE? Czy może forma spółki prawa handlowego, fundacji czy też stowarzyszenia?
	Jaki będzie zakres działalności brokera? Tworzenie inicjatyw i organizacji, czy wspieranie istniejących inicjatyw klastrowych? Wspieranie inicjatyw odgórnych czy oddolnych?
	Jakie powiązanie aglomeracyjne powinien wspierać broker klastra (region, branża, sieci koncentryczne, multiklaster)?

	Czy broker będzie facylitatorem ²⁴ , koordynatorem czy organizacją nadrzędną wobec organizacji klastrowych dążącą do powstania multiklastra w regionie?
	Czy broker będzie dążył do formalizowania działalności klastra, czy będzie także wspierał działania nieformalne?
	Jakie zadania powinny być przeprowadzone w pierwszej kolejności? Mapowanie klastrów, wspieranie istniejących organizacji, utworzenie nowych inicjatyw klastrowych, stworzenie <i>World Class Clusters</i> , szkolenia uświadamiające aktorów klastrów?
	Jak przeprowadzić zmianę wizerunkową SSE w kierunku brokera klastra?
Finansowanie	Czy powstanie centralna agencja dysponująca finansowaniem, czy finansowanie pozostanie w kompetencji MRR, PARP, ARP i UM?
	Jakie będą źródła finansowania działalności operacyjnej i strategicznej brokera klastra?
	Jakie mechanizmy zastosować, aby zapobiegać miękkiej korupcji ²⁵ ?
Sprawozdawczość	Jakie należy przygotowywać raporty i statystyki (rozliczanie efektów na bazie identycznych wskaźników w skali całego kraju, benchmarking)?
	Jaka instytucja będzie odpowiedzialna za opracowywanie i publikowanie sprawozdawczości?
Instytucje wspierające	Jaka będzie rola Urzędu Marszałkowskiego, PARP oraz innych agencji w polityce klastrowej?

Źródło: opracowanie własne.

Powyższy katalog pytań nie jest jeszcze zamknięty i cały czas jest uzupełniany.

Aby odpowiedzieć na te pytania, wymagane jest skoordynowanie prac Ministerstwa Gospodarki wraz z innymi podmiotami, które współuczestniczą w tworzeniu, koordynowaniu i nadzorowaniu klasteringu w Polsce i dopuszczenie do głosu aktorów klastrów.

²⁴ Facylitacją określana jest jedna z metod rozwiązywania konfliktów. Stosuje się ją w przypadku, gdy w konflikcie bierze udział wiele stron lub dotyczy on złożonych problemów oraz jeśli uczestnicy mają problemy z przestrzeganiem zasad. Cechą facylitacji jest obecność facylitatora, czyli osoby pomagającej w rozwiązaniu konfliktów, która jest z zasady bezstronna, a jej zadaniem jest wyłącznie pilnowanie, aby nie doszło do konfliktu i zerwania rozmów.

²⁵ Miękką korupcją jest określeniem pozwalającym opisać sytuację, w której, w zamian za spodziewane efekty, przekazuje się osobom trzecim gratyfikacje w sposób pośredni (zlecenia na wykonanie prac, oferta pracy dla krewnych etc.), w celu uzyskania określonych korzyści materialnych lub niematerialnych.

Literatura

- [1] **Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P.:** *Niebieskie Księgi. Polityka Wspierania Klastrow. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*. IBnGR, Gdańsk 2004.
- [2] European Commision, *Cluster Policies*, Thematic report, European Trend Chart on Innovation, EC, Enterprise Directorate General 2003.
- [3] <http://bip.parp.gov.pl/index/more/16040> Aktualizacja 2010-11-11.
- [4] <http://polusprogram.eu/hu/> Aktualizacja 2010-11-07.
- [5] http://www.citt.polsl.pl/SPD_Broker_sieci Aktualizacja 2010-11-11.
- [6] <http://www.kig.pl> Aktualizacja 2010-11-11.
- [7] <http://www.mg.gov.pl/files/upload/11714/Polityka%20rozwoju%20klastrow%20a%20sse.pdf> Aktualizacja 2010-11-06.
- [8] <http://www.parp.gov.pl> Aktualizacja 2010-11-11.
- [9] <http://www.pi.gov.pl/PARP/data/klastry/index.html> Aktualizacja 2010-11-02.
- [10] **Koszarek M., Szultka S.:** *Strategia Rozwoju Zachodniopomorskiego Klastra Chemicznego* Gdańsk 2006.
- [11] Ministerstwo Gospodarki, *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* Warszawa 2009.
- [12] Ministerstwo Gospodarki, *Kierunki i polityka rozwoju klastrow w Polsce – materiał informacyjny Ministerstwa Gospodarki*, Warszawa 2010.
- [13] **Palmen L., Baron M.:** *Przewodnik dla animatorów inicjatyw klastrowych w Polsce*, Warszawa 2008.
- [14] OECD, *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, 2005.
- [15] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi (Dz. U. Nr 226, poz. 1651z późn. zm.).
- [16] **Siekiera Ł.:** *Klastry*, [w:] *Innowacje 2010*, red. Nowak P., Łódź 2010.
- [17] **Tennyson R.:** *The Brokering Guidebook, Navigating executive sustainable development partnerships*, 2005.

THE ELEMENTS OF CLUSTER POLICY BASED ON COMPETENCIES OF CLUSTER BROKER PERFORMED BY SPECIAL ECONOMIC ZONES

Summary

In October 2010 The Ministry of Economy announced new concept of cluster based policy in Poland by introducing Special Economic Zones as a cluster broker as the institution supporting growth of clustering process in Poland. The Ministry of Economy did not specified goals of each agencies and self-government institutions as well as the plan of implementation of the new policy. There was only provided a concept based by Special Economic Zones.

The first goal of this paper work is to analyze current cluster based policy in Poland, and to show competencies of government agencies and regional self-governments in the context of supporting clustering process. The second goal is to evaluate the role of a cluster broker, Polish law regulations concerning broker performed by Special Economic Zones, and its interactions with other cluster actors in the frames of triple helix.