

Bogusław Bembenek

Politechnika Rzeszowska  
Wydział Zarządzania  
e-mail: bogdanb@prz.edu.pl

## Jakość współpracy polskich klastrów z partnerem publicznym – współczesne wyzwanie w zarządzaniu klastrami

**Kody JEL:** L22, L26, M2, P25, Q58, R11, R58

**Słowa kluczowe:** klastr, współpraca, zarządzanie, jakość, rozwój, konkurencyjność

**Streszczenie.** W artykule zawarto rozważania dotyczące istoty oraz znaczenia jakości współpracy z partnerem publicznym w kontekście zarządzania rozwojem klastra. Wskazano w nim na wybrane działania, formy oraz narzędzia wykorzystywane przez partnera publicznego na rzecz wspierania rozwoju klastrów – głównie na poziomie regionalnym i lokalnym. Podkreślono, że partner publiczny wspierając rozwój klastrów najbardziej perspektywicznych z punktu widzenia tworzenia wartości, przyczynia się do poprawy poziomu konkurencyjności gospodarki. Kierunek, zakres i intensywność oferowanego wsparcia publicznego powinny być jednak adekwatne do indywidualnych potrzeb klastrów. Artykuł opracowano na podstawie analizy literatury ekonomicznej z zakresu klastringu oraz analizy wyników badań benchmarkingowych polskich klastrów.

### Wprowadzenie

Współpraca z partnerem publicznym jest naturalnym atrybutem klastrów, ponieważ członkowie klastra skoncentrowani są na danym terytorium, często w obrębie określonych prawem granic administracyjnych gminy, powiatu czy województwa. Zakorzenie klastrów w danym regionie sprawia, że jednym z zadań władz samorządowych związanych z zapewnieniem sprzyjających warunków dla rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, powinna być dbałość o rozwój

klastrów, w tym ich członków. W praktyce bywa jednak różnie, gdyż zależy to w znacznej mierze od świadomości wartości klasteringu, potencjału strategicznego i aktywności partnera publicznego.

Jakość współpracy w relacjach członków klastra i organizacji klastrowej z partnerem publicznym odnosi się do: zgodności celów i wartości, spełniania lub przekraczania wzajemnych oczekiwań, doskonałości w realizacji wspólnych projektów, wartości dodanej współpracy. O jej poziomie decydują wspólnie podejmowane działania, myślenie strategiczne, sprawna komunikacja, transfer wiedzy, zaangażowanie, a nade wszystko zaufanie, jakim darzą się nawzajem partnerzy. Istotne jest, by czynniki te miały charakter ciągły i ewoluujący, tak by mogły gwarantować wymierne rezultaty satysfakcjonujące partnerów. Ostateczny efekt współpracy jest tym większy, im mniejsze są dostrzegalne różnice w postrzeganiu przez partnerów poziomu jakości współpracy, w tym ich rzeczywistego zaangażowania (Nowicka, 2011, s. 2–8).

Celem artykułu jest charakterystyka jakości współpracy polskich klastrów z ich partnerem publicznym, w tym np. z jednostkami samorządu terytorialnego (JST) lub władzami samorządowymi. Wybór problemu badawczego wynikał z tego, że mimo rosnącego zainteresowania współpracą władz publicznych z biznesem wciąż ograniczona jest wiedza o jakości relacji tych podmiotów w polskich klastrach. Zrozumienie istoty współpracy strategicznej polskich klastrów z ich partnerem publicznym jest szczególnie ważne obecnie, w obliczu zachodzących zmian w obszarze polityki regionalnej Unii Europejskiej i krajów członkowskich. Rozważania naukowe, których efekty przedstawiono w artykule prowadzono na podstawie wybranych wyników badań teoretycznych oraz analiz danych zastanych (*desk research*).

### **Wartość współpracy klastrów z partnerem publicznym**

Współcześnie klastry w Polsce traktowane są jako mniej lub bardziej sformalizowane organizacje współtworzone przez zbiorowość różnorodnych podmiotów z sektora: biznesu, badawczo-rozwojowego, publicznego oraz instytucje wsparcia, które w określonych obszarach ze sobą współpracują, zaś w innych konkurują. Ich funkcjonowanie jest efektem tradycji gospodarczych oraz koncentracji określonego rodzaju działalności gospodarczej w danym regionie.

Zarówno klastry sformalizowane, jak i niesformalizowane mogą być beneficjentem pomocy publicznej, jednak różne jest podejście. Mianowicie klastry niesformalizowane, aby być odbiorcą pomocy publicznej i formalnie współpracować np. z administracją publiczną, muszą korzystać ze wsparcia organizacji klastrowej, którą jest najczęściej podmiot prawny, zajmujący się zarządzaniem

rozwoju klastra, w tym opracowywaniem zasad uczestnictwa i dostępu do wspólnej infrastruktury bądź projektów klastrowych<sup>1</sup>. Pełniąc funkcję koordynatora klastra, podejmuje liczne działania na rzecz animacji relacji między interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi klastra, inicjuje budowę strategii rozwoju klastra, partycypuje w realizacji celów strategicznych, taktycznych i operacyjnych klastra. Aktywność organizacji klastrowej przejawia się w sprawnym zarządzaniu projektami, wiedzą, ewentualnym ryzykiem konfliktów interesów oraz reprezentowaniu klastra, w tym jego członków na arenie krajowej i międzynarodowej.

Rozwój klastrów wymaga wciąż rozbudowanego partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym podmioty prywatne są liderami różnych projektów rozwojowych, natomiast partner publiczny pełni funkcję katalizatora rozwoju (Piątyśzek-Pych, 2013, s. 157). Rola partnera publicznego w kreowaniu inicjatyw klastrowych i rozwoju już istniejących klastrów jest znacząca, gdyż to właśnie administracja publiczna na poziomie krajowym i regionalnym dysponuje właściwymi kompetencjami do tego, by opracowywać oraz wdrażać określone programy i instrumenty (np. finansowe, prawno-podatkowe, promocyjno-organizacyjne, informacyjno-szkoleniowe), które z mniejszym lub większym efektem likwidują pojawiające się niedoskonałości rynku. Partner publiczny dodaje z jednej strony prestiżu klastrowi, co ma istotne znaczenie dla skuteczności podejmowanych działań promocyjnych, z drugiej zaś stymuluje skuteczność klastra, wzmacniając jego pozytywne oddziaływanie na gospodarkę (Kaźmierski, 2012, s. 125; Jastrzębska, Lechwar, 2009, s. 177–182).

Wartość, jaką może wnieść partner publiczny do klastra jest bezcenna, gdyż to w znacznym stopniu przyczynia się do tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości (np. redukcja biurokratycznych ograniczeń przedsiębiorców, rozwój infrastruktury społecznej i technicznej, adaptacja programów kształcenia do potrzeb gospodarki), w tym do kształtowania kapitału społecznego i klimatu inwestycyjnego. Jego działania mogą stymulować powstawanie oddolnych inicjatyw klastrowych na poziomie lokalnym (Adamowicz, 2013, s. 19). Generalnie, współpracę klastra z partnerem publicznym na rzecz rozwoju gospodarczego regionu warunkują następujące przesłanki (Kogut-Jaworska, 2012, s. 139):

- wpływ na rozwój gospodarczy jest ograniczony ze strony samorządu oraz indywidualnych podmiotów gospodarczych, lecz w ramach współpracy klastrowej zwiększa się możliwość tego typu pozytywnego oddziaływania,

---

<sup>1</sup> W pierwszej fazie powstawania klastrów w Polsce tworzenie organizacji klastrowych było często wspierane przez władze regionalne np. przez finansowanie niektórych działań (Koszarek, 2011, s. 153).

- współpraca klastra z partnerem publicznym pozwala lepiej rozpoznać potrzeby wszystkich aktorów sceny gospodarczej, co umożliwi lepsze dostosowanie szerokiego wachlarza instrumentów oddziaływania oraz wyboru stosownego sposobu rozwiązywania problemów,
- współpraca klastra z partnerem publicznym może prowadzić do wykształcenia się wyspecjalizowanych i relatywnie tanich czynników produkcji, a bardzo atrakcyjnych dla inwestorów,
- rola władz publicznych we wspieraniu aktywności klastra powinna zależeć od fazy rozwoju tej struktury, co w praktyce oznacza, że skala i zakres udzielanej pomocy klastrom powinny być dostosowane do aktualnej fazy ich rozwoju.

Oczywiście nie ma jednego, uniwersalnego modelu współpracy partnera publicznego z klastrami, gdyż każdy klastr ma odmienny charakter oraz w innych uwarunkowaniach funkcjonuje. Uznając otwartość, zaufanie, zdolność do podejmowania decyzji, wizję, determinację i konsekwencję za istotne wartości w klastrach, niebezpieczne może okazać się promowanie rozwiązań i modeli tej współpracy na wzór innych krajów, bez uwzględnienia lokalnej specyfiki społeczno-gospodarczej i uwarunkowań prawnych (Palmen, Baron, 2011, s. 31). Tym samym na podstawie rozmów w trakcie paneli dyskusyjnych, zorganizowanych w 2011 i 2012 roku w ramach przedsięwzięcia Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pod nazwą *Polskie klastry i polityka klastrowa*, które dotyczyły praktycznych zagadnień rozwoju polskich klastrów i inicjatyw klastrowych, określono liczne rekomendacje w zakresie podejmowanej współpracy przedstawicieli władzy publicznej z klastrami, np. (Szultka, 2012, s. 31–35):

- a) potencjalny partner publiczny powinien być świadomy korzyści, jakie może przynieść rozwój klasteringu dla gospodarki;
- b) jednostki samorządu terytorialnego powinny dostrzegać we wspieraniu rozwoju klastrów szansę na rozwój lokalnej gospodarki, co może przejawiać się w pozyskiwaniu nowych firm do regionu, powstawaniu nowych miejsc pracy, kształtowaniu i wzmacnianiu marki danego miasta lub regionu jako centrum kompetencji;
- c) władze samorządowe mogą być katalizatorem działań podejmowanych w ramach lokalnych inicjatyw klastrowych;
- d) należy dbać o rozwój płaszczyzny aktywnego dialogu między władzami samorządowymi a klastrami działającymi w regionie;
- e) wsparcie władz publicznych może przybrać postać nie tylko finansową, ale także bardziej bezpośrednią w zakresie promocji oferty klastra czy też sprzyjającą lepszemu wykorzystaniu i rozwojowi zasobów oraz kompetencji;

- f) klastry regionalne można wykorzystać jako element marki miasta lub regionu, tak by bardziej korzystna była wspólna promocja regionu i tych najbardziej aktywnych klastrów.

W ujęciu S. Rosenfelda (2002, s. 14; 2005, s. 4–13) współpraca partnerów publicznych z klastrami wymaga ciągłego tworzenia otoczenia instytucjonalno-organizacyjnego, przygotowania profesjonalnej oraz interdyscyplinarnej oferty usług wspierających aktywność klastrów, wspierania pozyskiwania wyspecjalizowanych kadr, stymulowania i przyciągania nowych inwestycji, pobudzania innowacyjności i przedsiębiorczości. Warunkiem sprawnej współpracy tego typu jest ponadto stworzenie mapy klastrów kluczowych, ustalenie źródeł ich względnie trwałej przewagi konkurencyjnej, wspieranie klastrów na poziomie lokalnym i regionu na zasadzie pośredniego stymulowania ich rozwoju, wykorzystywanie klastrów w tworzeniu wciąż nowych miejsc pracy, rozwijanie partnerstwa publiczno-prywatnego celem identyfikowania bieżących potrzeb w sferze społecznej i biznesowej, opracowanie programu wspierania klastrów oraz systemu ewaluacji w odniesieniu do podejmowanych działań na rzecz klastrów (Pełka, 2013, s. 92). Nie bez znaczenia jest także rozwijanie infrastruktury twardej w regionie, np. przez: budowę oraz rozbudowę parków przemysłowych i naukowo-technologicznych, centrów doskonałości i transferu technologii, kompleksowe uzbrajanie terenów inwestycyjnych, zapewnienie podstawowej infrastruktury technicznej, wspieranie zakupu niezbędnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych związanych z nowymi inwestycjami (Szewczyk, 2009, s. 43).

Z kolei według A. Oleksiuka (2014, s. 101) aktywność władz samorządowych powinna nie tylko koncentrować się na zapewnianiu właściwych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, promocji regionu i lokalnego biznesu, ale także na ciągłym zwiększaniu adaptacyjności lokalnej gospodarki. Powyższe działania, a szczególnie te o znaczeniu strategicznym, powinny być realizowane w długim okresie, tak by sprawnie przyczyniały się do stymulowania rozwoju lokalnego biznesu, wzrostu konkurencyjności klastrów regionalnych i całego regionu oraz zakorzenienia tych klastrów. Z ekonomicznego punktu widzenia działania te powinny być nade wszystko racjonalnie określone w stosunku do realnych możliwości, tak by przy relatywnie niewielkich nakładach za pomocą lepszej koordynacji istniejących zasobów można było osiągnąć założone cele (Brodzicki, Kuczevska, 2012, s. 36–37).

Najczęściej od partnera publicznego członkowie polskich klastrów wraz z ich koordynatorami oczekują finansowania wspólnych projektów, w tym także kosztów utrzymania biur koordynatorów. Oczekiwania w tym zakresie zostały mocno rozbudzone np. w latach 2004–2006, kiedy to głównym instrumentem stymulującym powstawanie inicjatyw klastrowych były konkretne środki finansowe. Współcześnie od koordynatorów klastrów wymaga się zapewnienia sys-

temu samofinansowania, tak by klastry i inicjatywy klastrowe nie były traktowane wyłącznie jako instrument pozyskiwania dofinansowania ze środków publicznych (krajowych i UE). Z tym nie jest zaś najlepiej. Wciąż bowiem brakuje wśród koordynatorów klastrów, członków klastrów, jak i wśród reprezentantów władzy publicznej uaktualnianej wiedzy na temat alternatywnych źródeł pozyskiwania środków finansowych przeznaczonych dla indywidualnych potrzeb klastrów (Kaźmierski, 2014, s. 54).

Przykład województwa pomorskiego pokazuje, że rola partnera publicznego w rozwoju klastrów nie powinna koncentrować się na zapewnianiu im źródeł finansowania, lecz opierać się na aktywnym i transparentnym uczestnictwie w działaniach klastrów na rzecz rozwoju branż czy zmianach systemowych w regionie<sup>2</sup>. Warto podkreślić, że współpraca koordynatora klastra z jednostkami samorządu terytorialnego stanowi obecnie jeden ze standardów zarządzania polskimi klastrami. Standard ten charakteryzuje to, że<sup>3</sup>:

- koordynator ma aktualną umowę, porozumienie, list intencyjny lub też inny dokument, który potwierdza współpracę z dowolną JST,
- koordynator jest partnerem władz samorządowych przy realizacji wspólnych projektów społeczno-gospodarczych,
- koordynator aktywnie uczestniczy w procesach współtworzenia lub też konsultacji dokumentów o charakterze strategicznym dla regionu.

Opracowane przez grupę ekspertów standardy w ramach przedsięwzięcia Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z założenia mają służyć poprawie aktualnego poziomu jakości zarządzania klastrami, profesjonalizacji działań koordynatora oraz wzmocnieniu jego prestiżu i wiarygodności w otoczeniu. Trwała i efektywna współpraca z partnerem publicznym, spójna z powyższym standardem zarządzania klastrem, ma umożliwić współpracującym stronom osiągnięcie wymiernych korzyści.

---

<sup>2</sup> W województwie pomorskim w ramach wspierania klastrów odbywa się cykliczna selekcja klastrów, co prowadzi do koncentracji wsparcia publicznego w tych branżach, w których może ono przynieść największą wartość dodaną. Pierwszy konkurs na przyznanie statusu klastra kluczowego został ogłoszony 24.09.2009 r. i był otwarty dla wszystkich klastrów zainteresowanych tym przedsięwzięciem. Ocena merytoryczna złożonych wniosków obejmowała: potencjał gospodarczy i konkurencyjność klastra, strategię rozwoju klastra, charakterystykę jakości i zasięgu partnerstwa strategicznego w klastrze oraz sposób funkcjonowania klastra i jego koordynatora. W pierwszej edycji tego konkursu status klastra kluczowego województwa pomorskiego uzyskały klastry: Pomorski Klaster ICT oraz Bałtycki Klaster Ekoenergetyczny. Rok później status ten otrzymał Gdański Klaster Budowlany (Koszarek, 2011, s. 151).

<sup>3</sup> W szczególności klastry dojrzałe wchodzą w intensywne relacje z jednostkami samorządu terytorialnego i oddziałują na rozwój regionalny (Piotrowski, 2015, s. 37).

## **Współpraca partnera publicznego z klastrami w świetle wyników badań benchmarkingowych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości**

Analiza współpracy partnera publicznego z klastrami bazuje na uzyskanych wynikach badań realizowanych w Polsce w 2010 (próba 47 klastrów), 2012 i 2014 roku (próba 35 klastrów) w ramach cyklicznego przedsięwzięcia PARP pod nazwą *Benchmarking klastrów*. Badania te miały na celu m.in. pozyskanie wiedzy o rozwoju najbardziej aktywnych klastrów, wskazanie rekomendacji dla kluczowych interesariuszy klastrów, promocję idei klasteringu. Zastosowano w nich klasyczne metody gromadzenia danych, tj. PAPI, CAPI, CATI, CAWI. W każdej edycji badań skala ocen w poszczególnych obszarach/podobszarach była wyraźnie duża (1–10, gdzie 1 – ocena najniższa, a 10 – ocena najwyższa) (Plawgo, 2014, s. 8, 152, 162, 170–173). Ostateczną ocenę na podstawie wywiadu indywidualnego pogłębionego z menedżerem klastra za każdym razem wpisywał w wystandaryzowanym kwestionariuszu ankiety – członek zespołu badawczego (ekspert z zakresu klasteringu). Autor artykułu wraz z innymi ekspertami uczestniczył w drugiej i trzeciej edycji tych badań.

W badaniach benchmarkingowych klastrów w 2010 roku (pierwsza edycja badań) w ramach podobszaru „polityka władz publicznych na rzecz rozwoju klastra” uwzględniono sześć wskaźników, takich jak (Deloitte, 2010, s. 133–141): promocja klastra przez władze publiczne, wspieranie finansowe rozwoju klastra przez władze publiczne, pomoc szkoleniowo-edukacyjna i organizacyjna dla klastra, oddziaływanie regionalnej polityki innowacyjnej (przez RSI – Regionalną Strategię Innowacji) na rozwój klastra, współpraca klastra z władzami publicznymi – samorządowymi, dostosowywanie zmian w systemie edukacji do potrzeb klastra. Z kolei badania realizowane w 2012 i 2014 roku w podobszarze „polityki władz publicznych” koncentrowały się już tylko wokół czterech wskaźników, takich jak: wspieranie finansowe rozwoju klastra, promocja klastra, pomoc szkoleniowo-edukacyjna i organizacyjna dla klastra, dostosowanie zmian w systemie edukacji do potrzeb klastra.

Średnie wartości ocen w poszczególnych sześciu wskaźnikach w 2010 roku były stosunkowo niskie (por. tab. 1–2). Najwyżej menedżerowie badanych klastrów ocenili jakość współpracy z samorządowymi władzami publicznymi (wartość średnia 4,7), zaś najniżej – wspieranie finansowe rozwoju klastra przez władze publiczne (wartość średnia 2,1). Z badań wynikało, że menedżerowie klastrów dostrzegali potrzebę większej aktywności sektora publicznego, głównie w uruchamianiu instrumentów finansowego wsparcia rozwoju klastrów, organizacji pomocy szkoleniowo-edukacyjnej i organizacyjnej dla klastrów zakorzenionych w danym regionie, w tym ich koordynatorów (organizacji klastrów), bardziej aktywnego oddziaływania regionalnej polityki innowacyjnej na rozwój klastrów. Dla 35% respondentów upowszechnianie informacji o działalności ich klastrów przez władze publiczne było niewystarczające. Nieco większa ich grupa

(40% respondentów) była z tej aktywności umiarkowanie zadowolona. Badani stwierdzili, że dotychczasowe działania promocyjne sprowadzały się w zasadzie do następującej aktywności – urzędy marszałkowskie umieszczały na swoich stronach internetowych informacje o działalności klastrów, zapraszały członków klastrów do udziału w regionalnych wydarzeniach (konferencje, targi, spotkania biznesowe) lub organizowały wizyty zagranicznych interesariuszy w wybranych klastrach, w tym ich przedstawicieli. Co ciekawe, szczególnie wysoko oceniły tego typu aktywność władz publicznych klastry skupiające członków z sektorów high-tech, innowacyjnych branż oraz te, które otrzymały publiczne wsparcie.

Ponad połowa badanych (67%) uznała, że wciąż brakuje wystarczającego wsparcia finansowego, oferowanego przez partnera publicznego dla rozwoju klastringu. Najbardziej zadowolonymi z poziomu tej aktywności władz publicznych były klastry skupiające podmioty z branż o wyższym poziomie innowacyjności oraz te, które zrzeszały większą liczbę członków. Wyniki te pozwoliły sformułować liczne rekomendacje dla partnerów publicznych klastrów (tab. 3). Przykładowo wynikało z nich, że podstawą przygotowania odpowiednich instrumentów wsparcia rozwoju klastrów powinna być szczegółowa analiza potrzeb klastrów, gdyż dotychczasowe programy wsparcia często nie uwzględniały tych potrzeb (np. trwałości funkcjonowania organizacji klastrowej). Ponadto odnosiły się one do korzyści, jakie mogłyby wynikać z finansowania kilkuletniego cyklu rozwoju klastrów – począwszy od powstania inicjatywy klastrowej przez wspólne tworzenie struktury klastra, aż do opracowywania i wdrażania wspólnych projektów. Znaczące wsparcie w fazie embrionalnej rozwoju klastrów, a następnie w zakresie konkretnych projektów rozwojowych z założenia mogłoby zapewnić stabilność działania klastrów w pierwszych latach aktywności oraz stopniowo przygotować je do większej samodzielności w zakresie samofinansowania. Tym samym niezbędna jest stymulacja organizacji klastrowych przez partnera publicznego do zwiększania własnego wkładu finansowego w rozwój tych struktur (tab. 3).

W 2010 roku badani nie byli w większości (85%) zadowoleni z poziomu oferowanej im pomocy szkoleniowo-edukacyjnej i organizacyjnej przez partnera publicznego. Uważali, że otrzymywane produkty w formie szkoleń, seminariów dotyczyły głównie idei klastringu, projektów inwestycyjnych, promocji regionu, przez co nie były to specjalistyczne formy doradztwa w zakresie konkretnych problemów, z jakimi w danej chwili spotykali się badani. Niejednokrotnie informowali o tym partnera publicznego, sygnalizując, że z podstawami klastringu zapoznawali ich już instytucje otoczenia biznesu. Najbardziej korzystne dla badanych były organizowane przez partnera publicznego zagraniczne wyjazdy studyjne, w trakcie których członkowie klastrów mieli realną możliwość sieciowania, promowania oferty klastra oraz zdobywania wiedzy o zarządzaniu klastrami.



Od partnera publicznego oczekiwali przede wszystkim (tab. 3): konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących form organizacyjnych klastrów oraz rozliczeń wspólnych projektów i wspólnej produkcji, wsparcia konsultingowego w analizie strategicznej oraz opracowaniu strategii rozwoju klastra (uwzględniającej strategię internacjonalizacji), wsparcia konsultingowego w zarządzaniu relacjami w klastrze, a także w obszarze skutecznej współpracy członków klastra z podmiotami sektora badawczo-rozwojowego, opracowania narzędzi informatycznych umożliwiających poszukiwanie partnerów zagranicznych, w tym klastrów i sieci branżowych.

Ponad 95% menedżerów badanych klastrów w 2010 roku uznało, że ich struktury zostały uwzględnione przez partnera publicznego w regionalnej polityce innowacyjnej. Jednocześnie podkreślali, że nie wiązało się to z podjęciem konkretnych działań publicznych wspierających rozwój lokalnych klastrów. Bliżko co czwarty badany nie był zadowolony z takiego stanu rzeczy. Z kolei 36% badanych uznało, że RSI w małym stopniu były spójne ze strategią rozwoju klastrów, natomiast 22% badanych – że oddziaływanie regionalnej polityki innowacji na rozwój klastrów było zauważalne, co przejawiało się w zapraszaniu przedstawicieli klastrów do konsultacji założeń RSI czy we wspieraniu rozwoju powiązań kooperacyjnych. Badani podkreślali, że celem budowy poprawnych relacji partnera publicznego z klastrami niezbędne jest premiowanie szczególnie tych struktur, które są istotne dla rozwoju danego regionu. Wspieranie przez jednostki samorządu terytorialnego branż istotnych dla rozwoju regionu, co prawda może stwarzać zagrożenie wykluczenia części klastrów ze wsparcia publicznego, jednak z drugiej strony może stwarzać lepsze warunki rozwoju dla najbardziej aktywnych i przyszłościowych struktur.

W 2010 roku respondenci, oceniając kompleksowo wsparcie publiczne, najwyżej ocenili współpracę z samorządem lokalnym (49% badanych przyznało oceny wyższe niż 6). Docenili głównie: przychylność i otwartość w rozwiązywaniu niektórych problemów, lobbing na rzecz klastrów, uczestnictwo JST w realizacji wspólnych projektów. Część z nich doświadczyła jednak także nieprzyjemnych praktyk JST. Przykładowo, członkowie klastrów początkowo zachęceni do sieciowania przy oferowanym wsparciu publicznym, ostatecznie tego wsparcia nie otrzymali. Zdarzały się także przypadki, że w niektórych województwach ogłaszano nabór na konkursy o dofinansowanie projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), z których następnie, bez podania przyczyn, rezygnowano. Interesujące było także to, że tylko przedstawiciele wybranych klastrów podjęli sformalizowane działania, mające na celu uświadomienie władzom publicznym na poziomie krajowym i regionalnym, jakie są konkretne problemy klastrów, w tym ich członków z poszczególnych sektorów gospodarki. Pozostali badani uznali, że tego typu aktywność nie jest skuteczna, przez co nie

interesują się możliwością uczestnictwa w konsultacjach społecznych, np. związanych z przygotowywanymi dokumentami strategicznymi.

Badane klastry w 2010 roku podejmowały niejednokrotnie aktywne działania w stosunku do partnera publicznego, celem dostosowania sposobu kształcenia do potrzeb klastra. Aż 42% respondentów uznało, że ma wymierne sukcesy w tej dziedzinie. Sukcesy te dotyczyły m.in.: wspólnych projektów tworzenia nowych oraz specjalistycznych kierunków studiów, wspólnych projektów specjalistycznych studiów podyplomowych i klas profilowanych w szkołach średnich. Blisko co trzeci badany uznał jednak, że wciąż nie nastąpiło dostosowanie zmian systemu edukacji do potrzeb klastra.

Z badań realizowanych w 2012 roku wynikało, że władze publiczne w poszczególnych województwach w różny sposób wspierały inicjatywy klastrowe oraz klastry (Hołub, 2012, s. 145–152). Przejawiało się to np. w bezpośrednim wspieraniu klastrowych ze środków strukturalnych i wyodrębnieniu na ten cel osobnego działania, łączeniu działań wspierających klastry z innymi działaniami mającymi na celu wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, instytucji otoczenia biznesu oraz sprzyjającymi budowaniu relacji między biznesem a sferą B+R, a nawet braku odrębnego działania poświęconego wsparciu klastrowych, przy jednoczesnym nadaniu odpowiedniego priorytetu realizowanym działaniom, które sprzyjały rozwojowi klastrowych (odpowiedni zapis w szczegółowych kryteriach ostatecznego wyboru projektów, dofinansowywanych w ramach RPO). Ponadto część regionów w różny sposób określała potencjalnych wnioskodawców, oferowała różne kwoty wsparcia, wymagała różnego poziomu wkładu własnego, prezentowała różne podejście do konkurencyjności branż (Koszarek, 2011, s. 124). Taka sytuacja wpływała na późniejszą ocenę polityki władz publicznych na rzecz rozwoju klastrowych. Przedstawiciele klastrowych funkcjonujących według modelu włoskiego ocenili bowiem tę aktywność znacznie wyżej niż przedstawiciele klastrowych rozwijających się według modelu amerykańskiego<sup>4</sup>. Ponad połowa badanych wysoko oceniła promocję klastrowych przez władze publiczne, m.in. przez zapraszanie na konferencje i ważne wydarzenia członków klastrowych w roli prelegentów, organizację wizyt studyjnych w klastrach, promocję klastrowych w materiałach promujących region oraz na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego. W trakcie badań część respondentów informowała o przypadkach intensywnej współpracy w tym obszarze, gdzie przedstawiciele władz samorządowych zawierali konkretne umowy o współpracę z klastrami, dotyczące obustronnej promocji w kraju i za granicą, przez co marka klastra stawała się integralnym

---

<sup>4</sup> W modelu włoskim klastry dominują liczebnie wyspecjalizowane w danej dziedzinie MSP, brakuje w nim sformalizowanej struktury oraz powiązań kapitałowych między członkami klastry, a także wyodrębnionej struktury zarządczej. Z kolei model amerykański klastry odnosi się do ściślejszej współpracy dużych przedsiębiorstw, często o dominującej pozycji, powiązanych hierarchicznie z dużą liczbą MSP (Hołub, 2012, s. 18, 146; Knop, 2013, s. 279).

elementem marki regionu. Uwzględniając wiek klastra, stwierdzono, że uśrednione oceny badanych, dotyczące wsparcia finansowego rozwoju klastrów przez władze publiczne, nieznacznie się różniły. Nieco lepiej tę aktywność ocenili badani z klastrów młodych (staż do 3 lat) oraz klastrów dojrzałych (staż 7–9 lat na rynku). Blisko połowa respondentów uznała, że oferowana pomoc szkoleniowo-edukacyjna i organizacyjna ze strony władz publicznych jest coraz lepsza, coraz bardziej adekwatna do potrzeb klastrów. Znaczna grupa badanych (40%) nadal nie była jednak zadowolona z tego typu aktywności władz publicznych. Co ciekawe najbardziej niezadowoleni byli przedstawiciele klastrów, które funkcjonują już ponad 7 lat na rynku. Z kolei wyższe oceny w tym zakresie przyznali respondenci z klastrów młodych (staż 1–3 lata). Warto podkreślić, że dostosowywanie zmian w systemie edukacji do potrzeb klastrów zostało szczególnie docenione w klastrach zakorzenionych na terytorium czterech województw: mazowieckiego, lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Za ledwie trzech badanych poziom adaptacji systemu edukacji do potrzeb klastra oceniło jako bardzo niski. W trakcie badań stwierdzono, że przedstawiciele JST podejmują różne działania zmierzające do zacieśnienia współpracy z klastrami w obszarze wdrażania zmian w systemie edukacji, m.in. przedstawiciele organizacji klastrowych i klastrów często współtworzą gremia doradcze w zakresie wyboru oraz opiniowania specjalistycznych kierunków kształcenia w danym regionie. Najwyższe oceny tej aktywności przyznali przedstawiciele klastrów najstarszych (staż 7–9 lat).

W trzeciej edycji badań benchmarkingowych klastrów przy ocenie polityki władz publicznych na rzecz rozwoju klastrów kierowano się tymi samymi wskaźnikami co w poprzedniej edycji badań (Pławgo, 2014, s. 136–142). Tym razem respondenci znacznie wyżej ocenili promocję klastrów i dostosowywanie zmian w systemie edukacji do potrzeb klastrów. Może to wynikać z tego, że władze publiczne z większą świadomością korzyści, jakie stwarza koncepcja klasteringu, coraz częściej uznawały klastry za integralny element regionalnego ekosystemu przedsiębiorczości i promowały potencjał regionu opartego na klastrach. W tej edycji badań respondenci również dość negatywnie ocenili wsparcie finansowe rozwoju klastrów przez władze publiczne czy też oferowaną im pomoc szkoleniowo-edukacyjną i organizacyjną. Wskazywali, że nie zawsze dotychczasowe wsparcie finansowe pozwalało na zapewnienie sprawnego funkcjonowania biura koordynatora i elastyczne podejmowanie nowych inicjatyw. Respondenci zwracali ponadto uwagę na to, że wsparcie oferowane było czasami na mało przejrzystych zasadach, przez co preferowane były tylko niektóre klastry. 46% badanych oceniła na minimalnym poziomie aktywność władz publicznych w zakresie oferowanej im pomocy szkoleniowo-edukacyjnej i organizacyjnej. Tym razem badani też stwierdzili, że co prawda dostrzegają drobne przejawy tego typu aktywności, jednak zakres i jej jakość nie są adekwatne do potrzeb. Znacznie wyżej ocenili inną aktywność władz publicznych, tj. dostosowywanie zmian w systemie

edukacji do potrzeb klastra. Tym samym docenili pozytywne zmiany w tym zakresie, potwierdzając realną współpracę np. ze szkołami zawodowymi w regionie.

Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące oceny polityki władz publicznych na rzecz rozwoju klastrów, jakiej dokonali przedstawiciele badanych klastrów w trakcie poszczególnych trzech edycji badań, stwierdzono znaczne różnicowanie tych ocen i brak jednolitości opinii (tab. 1–2).

Tabela 1  
Średnie wartości ocen menedżerów klastrów w podobszarze polityka władz publicznych

Wskaźnik	2010	2012	2014
W1. Wspieranie finansowe rozwoju klastra	2,1	3,8	3,7
W2. Promocja klastra	4,2	5,5	7,1
W3. Pomoc szkoleniowo-edukacyjna i organizacyjna dla klastra	2,6	3,9	3,1
W4. Dostosowywanie zmian w systemie edukacji do potrzeb klastra	4,4	5,4	6,3
Polityka władz publicznych ogółem	3,3	4,7	5,1

Źródło: opracowano na podstawie: Deloitte, 2010, s. 133; Hołub, 2012, s. 147; Plawgo, 2014, s. 136.

Systematyczny wzrost ocen odnotowano w przypadku promocji klastrów oraz dostosowywania zmian w systemie edukacji do indywidualnych potrzeb klastrów. Z kolei wsparcie finansowe rozwoju klastrów oraz oferowaną pomoc szkoleniowo-edukacyjną i organizacyjną dla klastrów w 2014 roku oceniono nieco niżej niż w poprzedniej edycji badań. Może to wynikać m.in. z rosnących potrzeb klastrów, złożoności procesów organizacyjnych w klastrach czy różnych priorytetów JST w zakresie wsparcia klasteringu.

Tabela 2  
Średnie wartości ocen menedżerów klastrów w podobszarze polityka władz publicznych w zależności od wielkości klastra

Wielkość klastra	2010	2012	2014
Do 28 członków	2,3	3,8	3,8
29–60 członków	5,1	4,5	5,2
Powyżej 61 członków	4,1	6,2	5,5

Źródło: opracowano na podstawie: Deloitte, 2010, s. 259; Hołub, 2012, s. 206; Plawgo, 2014, s. 219.

Uwzględniając wielkość klastrów uczestniczących w badaniach (tab. 2), trudno nie zauważyć, że bardziej krytyczni w swoich ocenach polityki władz publicznych na rzecz rozwoju klastrów byli menedżerowie klastrów małych (do 28 członków). Z kolei generalnie bardziej zadowoleni z podejmowanej aktywności w tym zakresie byli przedstawiciele klastrów dużych (powyżej 61 członków). Warto jednak dodać, że to właśnie przedstawiciele dużych klastrów w 2014 roku byli bardziej krytyczni niż pozostali respondenci.

Uzyskane wyniki, w każdej z trzech edycji badań, dotyczące polityki władz publicznych na rzecz rozwoju klastrów, stanowiły wraz z innymi wynikami badań źródeł wtórnych podstawę formułowania rekomendacji dla podmiotów polityki regionalnej. Wybrane rekomendacje, spójne z koncepcją inteligentnej specjalizacji, przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Rekomendacje eksperckie dotyczące współpracy władz samorządowych z klastrami

Edycja badań	Wybrane rekomendacje
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>– formalizacja działań lobbingsowych oraz różnych obszarów współpracy</li> <li>– stworzenie spójnych zasad wspierania działań klastrów w poszczególnych regionach, powiązanych z krajową polityką wspierania klastrów</li> <li>– analiza potencjału konkurencyjności klastrów w regionie</li> <li>– identyfikacja kluczowych klastrów istotnych dla rozwoju regionu oraz priorytetowe traktowanie tych struktur</li> <li>– tworzenie kryteriów wyboru projektów dofinansowywanych ze środków UE, które promowałyby projekty zgłaszane przez same klastry</li> <li>– reprezentowanie interesów klastrów przez JST w otoczeniu</li> <li>– realizacja badań i analiz branżowych w regionach oraz analiz trendów rozwoju regionu typu foresight technologiczny i regionalny</li> <li>– powołanie regionalnych biur ds. kontaktów z klastrami w urzędach marszałkowskich, celem skutecznej koordynacji polityki klastrowej w regionie</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zintegrowanie dostępnego wsparcia publicznego wokół wybranych klastrów o strategicznym znaczeniu dla gospodarki</li> <li>– ukierunkowanie finansowania klastrów na ich projekty i przedsięwzięcia rozwojowe realizowane w partnerstwie w ramach klastra</li> <li>– ograniczanie wsparcia publicznego dla klastrów dojrzałych</li> <li>– współdziałanie JST z danego regionu z innymi JST z innych regionów w kraju i za granicą w celu wspólnego wsparcia klastrów ponadregionalnych</li> <li>– rozwój ekosystemu wspierającego lokalnych przedsiębiorców</li> <li>– monitorowanie rozwoju klastrów w regionie</li> <li>– wspieranie zewnętrznego usieciowienia klastrów</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>– inne traktowanie klastrów o dużej liczbie członków z branż nastawionych na rynki zewnętrzne oraz tych małych, obsługujących rynki lokalne/regionalne</li> <li>– traktowanie klastrów jako kluczowy instrument innowacyjności regionalnej</li> <li>– ustanowienie klastrów podmiotem regionalnej strategii innowacji i regionalnych programów operacyjnych</li> <li>– zapewnienie klastrów możliwości realizowania projektów związanych z tworzeniem wspólnej infrastruktury, zwłaszcza w zakresie B+R</li> <li>– dostosowanie systemu szkolnictwa zawodowego do potrzeb gospodarki, w tym w szczególności do potrzeb klastrów kluczowych</li> <li>– zapewnienie organizacjom klastrowym możliwości partycypacji w określaniu strategicznych kierunków rozwoju regionu oraz jego inteligentnej specjalizacji</li> <li>– opracowanie założeń regionalnej polityki klastrowej</li> </ul>

Źródło: opracowano na podstawie: Deloitte, 2010, s. 205–207; Hołub, 2012, s. 177–182; Plawgo, 2014, s. 188–191.

Jednym z priorytetowych celów trzech edycji badań benchmarkingowych było wypracowanie rekomendacji m.in. dla władz samorządowych dotyczących niezbędnych działań, doskonalących jakość współpracy partnera publicznego z klastrami, a tym samym wspierających rozwój klastringu w regionie. Znaczną część tych rekomendacji uwzględniono w dokumentach operacyjnych i strategicznych dotyczących rozwoju regionalnego, polityce klastrowej czy w zasadach alokacji środków publicznych w gospodarce. Niejednokrotnie były one podstawą dyskusji i rozważań w obszarze rozwoju polskich klastrów oraz inspiracją w opracowaniu standardów zarządzania klastrami. Z pewnością rekomendacje te zapoczątkowały nowe postrzeganie jakości relacji partnerów publicznych z klastrami i uruchomiły wiele zmian, których efekty stanowią dla klastrów zarówno źródło szans, jak i zagrożeń.

### **Podsumowanie**

Współcześnie klastry postrzegane są jako skuteczne narzędzie wzmocnienia konkurencyjności organizacji i regionów, stymulowania przedsiębiorczości, w tym niwelowania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, technologicznego czy też społecznego. Ich funkcjonowanie w danym regionie z reguły prowadzi do kształtowania się rynku wyspecjalizowanych czynników produkcji, rozwoju infrastruktury technicznej i naukowej, swobodnego transferu wiedzy i dyfuzji innowacji, budowy kapitału społecznego. Aby ich siła oddziaływania była jednak znacząca, niezbędna jest wysoka jakość współpracy wewnątrzklastrowej wielu partnerów, skoncentrowanych na danym terytorium, tj. przedstawicieli sektora biznesu, sektora badawczo-rozwojowego, instytucji wsparcia biznesu, a także władzy publicznej z poziomu lokalnego i regionalnego.

Jednym z istotnych wyzwań w zarządzaniu klastrami jest stałe doskonalenie jakości współpracy z lokalnym partnerem publicznym, gdyż pomyślność wielu projektów pro-rozwojowych w klastrach uzależniona jest właśnie od jego decyzji. Tym samym, koordynatorzy klastrów muszą być świadomi, że proces budowy relacji z partnerem publicznym jest czasochłonny i nie zawsze skutkuje doraźnymi, pozytywnymi efektami. Z pewnością większe szanse na budowanie partnerskich relacji z lokalnym partnerem publicznym, mają te klastry, których: wspólna działalność generuje efekt synergii, efekty działalności przyczyniają się do rozwoju gospodarczego, masa krytyczna tworzy efekt aglomeracji, działalność kreuje nowe rynki i sektory gospodarki, marka będąc elementem marki regionu jest rozpoznawalna w kraju oraz za granicą, koordynatorzy prowadzą skuteczny lobbing w regionie, aktywność spójna jest z inteligentną specjalizacją regionalną, członkowie są elementem globalnego łańcucha dostaw, współpracują z lokalnym sektorem B+R i są zakorzenieni w konkretnym regionie (np. w danym województwie).

W najlepszej sytuacji znajdują się klastry o kluczowym znaczeniu dla gospodarki. Z kolei w najtrudniejszej – pozostałe struktury klastrowe, które mają ograniczone możliwości, by tego typu status osiągnąć. W tych warunkach korzystnym dla nich rozwiązaniem może okazać się redefinicja obowiązującej strategii rozwoju w odpowiedzi na zmiany zachodzące w otoczeniu lub budowa jej od nowa przy aktywnym udziale strategicznych interesariuszy.

Z badań benchmarkingowych klastrów w Polsce, realizowanych w latach 2010, 2012 i 2014 wynika, że dotychczas systematycznie, chociaż nieznacznie, wzrastał poziom zadowolenia badanych menedżerów klastrów z aktywności partnera publicznego na rzecz rozwoju klastrów. Potwierdzają to coraz wyższe oceny tego podobszaru badań. Nie dziwi zatem, że generalnie najbardziej zadowolonymi ze współpracy z partnerem publicznym, w szczególności z samorządem lokalnym, były klastry duże, zaangażowane w realizację kilku projektów badawczo-rozwojowych oraz inwestycyjnych. Z kolei najmniej zadowolone były te struktury, które miały negatywne doświadczenia w zakresie inicjowania tego typu współpracy. Tym samym nie były one zainteresowane podejmowaniem sformalizowanych działań w celu informowania lokalnych i regionalnych władz o swoich problemach. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego, szczególnie teraz, na początku nowego okresu finansowania projektów ze środków UE, niezmiernie ważna jest strategiczna współpraca inter-klastrowa, międzysektorowa, także w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, tak by potencjał każdego klastra przy wymiernym i świadomym wsparciu partnera publicznego sprzyjał kreowaniu nowej wartości w poszczególnych regionach kraju.

## Bibliografia

- Adamowicz, D.M. (2013). Grona technologii w regionach Polski Wschodniej – szansa rozwoju. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 1, 12 (261), 5–23.
- Brodzicki, T., Kuczevska, J. (2012). *Klastry i polityka klastrowa w Polsce*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Deloitte. (2010). *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania*. Warszawa: PARP.
- Hołub, J. (2012). *Benchmarking klastrów w Polsce – edycja 2012. Raport z badania*. Warszawa: PARP.
- Jastrzębska, W., Lechwar, M. (2009). Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju lokalnego – wybrane aspekty. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 15, 177–182.
- Kaźmierski, J. (2012). *Rozwój i zarządzanie strukturami klastrowymi w regionie*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kaźmierski, J. (2014). Wspieranie rozwoju struktur klastrowych przez władze samorządowe miasta i regionu. *Problemy Rozwoju Miast*, 1, 41–59.
- Knop, L. (2013). *Zarządzanie klastrem: koncepcje, strategie, modele*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Kogut-Jaworska, M. (2012). Partnerstwo z JST – kreowanie wartości dla klastra. W: M. Frankowska (red.), *Tworzenie wartości w klastrze* (s. 139). Warszawa: PARP.

- Koszarek, M. (2011). *Inicjatywy klastrowe: skuteczne działanie i strategiczny rozwój*. Warszawa: PARP.
- Nowicka, K. (2011). Współpraca partnerska w łańcuchu dostaw. *Gospodarka Materialowa i Logistyka*, 6, 2–8.
- Oleksiuk, A. (2014). Mechanizmy współpracy jednostek samorządu terytorialnego subregionu radomskiego z klastrami i biznesem w świetle własnych badań. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 4 (42), 99–109.
- Palmen, L., Baron, M. (2011). *Przewodnik dla animatorów inicjatyw klastrowych w Polsce*. Warszawa: PARP.
- Pełka, W. (2013). Klastry w polityce rozwoju województwa mazowieckiego. *Mazowsze. Studia Regionalne*, 12, 79–93.
- Piątyszek-Pych, A. (2013). Rola samorządu terytorialnego w realizacji polityki rozwoju opartej na klastrach. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 786, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 64 (2), 151–158.
- Piotrowski, M. (2015). *Standardy zarządzania klastrem*. Warszawa: PARP.
- Plawgo, B. (2014). *Benchmarking klastrów w Polsce – edycja 2014. Raport z badania*. Warszawa: PARP.
- Rosenfeld, S. (2002). *Creating smart systems. A guide to cluster strategies in less favoured regions*. Carrboro: Regional Technology Strategies.
- Rosenfeld, S. (2005). Industry clusters: business choice, policy outcome, or branding strategy? *Journal of New Business Ideas and Trends*, 3 (2), 4–13.
- Szewczyk, M. (2009). *Kierunki wsparcia polskich inicjatyw klastrowych*. Lublin: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Szultka, S. (2012). *Klastry w Polsce – raport z cyklu paneli dyskusyjnych*. Warszawa: PARP.

### **The Quality of Cooperation of Polish Clusters with Public Partners – a Contemporary Challenge for Cluster Management**

**Keywords:** cluster, cooperation, management, quality, development, competitiveness

**Summary.** The article contains a discussion of the nature and the importance of the quality of cooperation with public partners in the context of managing cluster development. It indicates the selected actions, forms and tools used by a public partner to support cluster development – mainly at regional and local levels. It emphasizes that public partners supporting the development of the clusters that from the viewpoint of value creation have the greatest potential and contribute to the improvement of the competitiveness of the economy. However, the direction, scope and intensity of the offered public support should be appropriate for the individual needs of a cluster. The article has been compiled on the basis of the analysis of the economic literature in the field of clustering and the analysis of the results of benchmarking research of polish clusters.

*Translated by Bogusław Bembenek*

#### **Cytowanie**

Bembenek, B. (2016). Jakość współpracy polskich klastrów z partnerem publicznym – współczesne wyzwanie w zarządzaniu klastrami. *Marketing i Zarządzanie*, 4 (45), 23–38.