

Robert Łukasz Wolski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: robert.wolski@ue.wroc.pl

**RELACJE UCZESTNIKÓW
KLASTRA TURYSTYCZNEGO Z JEDNOSTKAMI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ISTOTA,
OCENA I PROPOZYCJE USPRAWNIEŃ**

**RELATIONS OF THE PARTICIPANTS
OF THE TOURIST CLUSTER WITH LOCAL
GOVERNMENT UNITS – ESSENCE, EVALUATION
AND PROPOSALS OF IMPROVEMENTS**

DOI: 10.15611/pn.2019.544.12

JEL Classification: Z3, R5, L300, L140

Streszczenie: Rozważania zawarte w artykule dotyczą głównie współpracy i relacji nawiązywanych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami gospodarczymi, których przedstawicielami są członkowie klastra. Celem pracy jest identyfikacja oraz ocena owych relacji, a także propozycja ich usprawnień. Zaprezentowane zostały wyniki badań przeprowadzonych wśród wybranych podmiotów sektora publicznego oraz prywatnego, ukazujące, że większość badanych obiektów nawiązała tylko podstawowe, ale trwałe i satysfakcjonujące relacje z JST. Badania dotyczyły relacji z uwzględnieniem między innymi zadowolenia z ich nawiązywania i pielęgnowania, występujących barier czy obszarów do poprawy.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, klastr turystyczny, relacje.

Summary: This article is mainly about cooperation and relations between local government units and economic entities, which in this case are members of the tourist cluster. Presented results of the research done in selected entities from the public and private sectors show that mostly examined objects established only basic, but lasting and satisfying relations with LGUs. Research contains the benefits of the beginning and continuing of these relations and describes the barriers and areas to improve.

Keywords: local government units, tourist cluster, relations.

1. Wstęp

Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) a sektorem podmiotów prywatnych, organizacji pozarządowych czy między samymi jednostkami samorządu terytorialnego, jakimi są województwa, powiaty, gminy oraz reprezentujące je instytucje, coraz bardziej nabiera na znaczeniu. Aby współpraca mogła być jak najbardziej efektywna i pożyteczna dla wszystkich stron, niezbędne wydaje się nawiązanie trwałych i wartościowych relacji. Problem współpracy samorządów lokalnych z podmiotami społecznymi i prywatnymi poruszany był wielokrotnie przez naukowców, jednakże w dostępnych publikacjach często marginalizowano istotność relacji, skupiając się na formalnych uwarunkowaniach. Można przypuszczać, że brak należytego zidentyfikowania owych relacji przyczynia się do mniej efektywnej współpracy danych podmiotów. W pracy zostaną zidentyfikowane i ocenione relacje współpracy JST z podmiotami rynku prywatnego, zostanie także przedstawiona propozycja ich usprawnień.

2. Współpraca międzysektorowa

Współpraca w sektorze publicznym w ostatnim czasie przechodzi głębokie zmiany i coraz częściej widoczny jest wzrost profesjonalizacji zarządzania taką współpracą między JST a rynkiem prywatnym czy organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta charakteryzuje się coraz większym zróżnicowaniem, co stanowi szansę na zastosowanie nowych rozwiązań. Jedną z popularnych koncepcji przewidzianych dla sektora publicznego jest koncepcja *New Public Management*. Idea *New Public Management* polega na przedkładaniu nowej sztuki zarządzania ponad sztukę administrowania [Hausner 2008, s. 39]. W ramach tej koncepcji uznaje się, że administrowanie jest wypełnianiem instrukcji, natomiast zarządzanie jest osiąganiem rezultatów w sektorze publicznym [Huges 1994, s. 39]. Jednak można spotkać się ze stwierdzeniem, że powoli jest ona zastępowana przez zarządzanie wielopłaszczyznowe, wielopoziomowe, czyli *multi-level governance*. Podstawą tej koncepcji jest partnerstwo różnych podmiotów, w tym nie tylko publicznych. Wpływ na rozwój współpracy w sektorze publicznym mają liczne programy rozwojowe wspierane przez Ministerstwo Rozwoju oraz programy operacyjne Unii Europejskiej. Wywarły one wpływ na inicjatywy partnerskie i współpracę podejmowaną przez JST wraz z udziałem innych podmiotów na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego [Porawski (red.) 2013].

W Polsce po zmianie ustrojowej weszły w życie rozwiązania określane jako partnerski model samorządu terytorialnego, wraz z partnerstwem z sektorem pozarządowym i sektorem prywatnym (PPP). Budowanie profesjonalnej administracji wymaga coraz częściej współpracy z różnymi partnerami. Współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym przyjmować może formy o charakterze finansowym i niefinansowym, takie jak: zlecenia realizacji przewidzianych zadań

publicznych, wzajemne przekazywanie sobie informacji o planowanych kierunkach dalszej działalności i podejmowanych działaniach, tworzenie wspólnych zespołów zadaniowych o charakterze doradczym lub inicjatywnym.

Następną ważną kwestią jest współpraca JST z sektorem organizacji pozarządowych oraz sektorem prywatnym. Współpraca międzysektorowa charakteryzuje się zasadami, które powinny zostać zachowane między partnerami publicznymi i prywatnymi, a do których można zaliczyć m.in.: zasadę subsydiarności – oznaczającą, że lokalnie występujące problemy powinny być rozwiązywane przy udziale lokalnej społeczności; zasadę suwerenności – mającą na celu wyeliminowanie podległości któregoś z partnerów w relacjach pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym; zasadę partnerstwa – mówiącą o współpracy zgodnie z wartościami współdziałania, współodpowiedzialności i współdecydowania. Kolejnymi zasadami są: zasada efektywności – rozumiana jako skuteczność w dążeniu do ciągłego rozwoju relacji z partnerem; zasada standaryzacji – dotycząca zasad określających poziom współpracy i współdecydowania podczas realizacji wspólnego projektu; zasada uczciwej konkurencji – rozumiana jako dostęp wszystkich zainteresowanych podmiotów do współpracy z podmiotami publicznymi; zasada solidarności – mówiąca o uwzględnianiu dobra wszystkich podmiotów współpracujących z JST; zasada jawności, która ma gwarantować transparentność partnerów; zasada równości szans – mówiąca o respektowaniu przez partnerów wszelkich odmienności pod względem etnicznym czy religijnym [Rogojsza 2016, s. 302].

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z innymi podmiotami z sektora organizacji pozarządowych oraz prywatnymi nabrała szczególnego znaczenia po okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Postęp w decentralizacji odpowiedzialności i środków na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a także zmiany związane z członkowstwem Polski w UE przyczyniły się do obecnego kształtu i funkcjonowania jednostek samorządowych, ich współpracy z innymi podmiotami, a także odbiły swój kształt w planowanych przekształceniach w przyszłości [Imiołczyk, Reguński 2007, s. 45].

3. Relacje we współpracy międzysektorowej

Budowanie trwałych i wartościowych relacji podczas współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami rynku prywatnego jest bardzo istotną częścią całego procesu. Współpraca między podmiotami publicznymi a prywatnymi często jest mało efektywna, nieskuteczna, a przy tym istnieje szereg przeszkód, które uniemożliwiają zmianę tego stanu. Do najczęstszych barier zaliczane są: odmienne realia funkcjonowania podmiotów prywatnych i publicznych, problem w komunikacji w wyniku posługiwania się przez pracowników administracji samorządowej i przedsiębiorców niezrozumiałym dla siebie nawzajem językiem czy brak częstszych kontaktów poza wymaganymi, ograniczonymi procedurami spotkaniami służbowymi.

Na podstawie raportu pt. *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, sporządzonego przez Instytut Spraw Publicznych, można stwierdzić, że jednym z największych problemów we współpracy między sektorem publicznym a prywatnym jest ogromny niedobór w sferze obyczajów, codziennej praktyki czy nawet – można zaryzykować stwierdzenie – kultury współpracy. Z raportu wynika, że nie brakuje rozwiązań prawnych, a te istniejące często są wykorzystywane nieskutecznie albo w ogóle nie są stosowane w praktyce. Problemem jest wciąż atmosfera nieufności we wzajemnych stosunkach między podmiotami publicznymi i prywatnymi oraz brak wspólnego zrozumienia w zakresie podstawowych wartości, niestosowanie zasad, np. partnerstwa, które mają na celu łączyć obie strony, czy niezachowywanie wymogów, które gwarantują tworzenie odpowiedniej atmosfery do współpracy i budowania poprawnych relacji [Dudkiewicz, Makowski 2011, s.7-8].

Relacje właśnie, według autora, są bardzo ważnym aspektem, wpływającym na jakość i skuteczność współpracy pomiędzy JST a przedsiębiorstwami prywatnymi. Na początku zostanie przedstawiona definicja relacji, która według autora najbardziej odpowiada stosunkom łączącym oba sektory i poszczególne podmioty. Według M. Rajznera relacja to „wszystkie więzi powstające pomiędzy współpracującymi podmiotami” [Rajzner 2009, s. 69]. Należy zaznaczyć, że relacja nie jest nieformalnym kontaktem, znajomością czy przyjaźnią. Relacja ma właściwą jej strukturę relacyjną, która składa się z następującym elementom:

- odnawialność – wiążąca się z gotowością na przyszłe powtórzenie stosunków gospodarczych,
- nieustanne budowanie dialogu pomiędzy podmiotami – ma to na celu doprowadzenie do autentycznych spotkań między podmiotami nawiązującymi z sobą partnerskie relacje, jednocześnie stając się kooperantami,
- tworzenie historii poprzez wchodzenie w głębokie relacje, które można opisać za pomocą studium przypadków, a nie na bazie suchych danych statystycznych [Wolski 2018, s.132].

W przypadku współpracy między podmiotami o charakterze publicznym i prywatnym występują pewnego rodzaju relacje. Klasyfikacja zaprezentowana w tabeli 1 przedstawia różne typy relacji między współpracującymi z sobą podmiotami. Przedsiębiorstwo może przyjąć jedną z postaw w oparciu o rodzaj budowanej więzi oraz rodzaj partnera biznesowego.

Relacja typu „wyzwanie” charakteryzuje się dużym zaangażowaniem podmiotów w nawiązane relacje czy szybką reakcją na zachowanie partnera biznesowego, najczęściej w formie kampanii medialnych czy demonstracji. Kolejnym typem jest sparing partner. Relacja ta oparta jest zarówno na reaktywnej, jak i proaktywnej odpowiedzi w formie formalnej bądź nieformalnej. Relacja typu „wsparcie” ma na celu wsparcie projektów dla społeczeństwa czy partnerów w postaci pomocy, dotacji czy sponsoringu. Z kolei relacja uwiarygodniająca usługi przedsiębiorstwa, skierowana do klientów czy partnerów firmy, ma na celu wsparcie np. poprzez ekoznakowa-

nie swoich produktów, prowadzenie audytów czy dobrych praktyk. Relacja o nazwie „uwiarygodnienie organizacji” ma za zadanie uwiarygodnić przedsiębiorstwo w oczach swoich partnerów biznesowych poprzez raportowanie, różnego rodzaju systemy certyfikowania.

Tabela 1. Typy relacji między podmiotami

Typ relacji	Rodzaj działań	Poziom zaangażowania w relację	Beneficjenci działań
Wyzwanie	demonstracje, bojkoty, media	odpowiedź reaktywna	klienci, akcjonariusze
Sparing partner	konstruktywny konflikt	reaktywna bądź proaktywna odpowiedź w postaci formalnej lub nieformalnej	rząd, organizacje pozarządowe, <i>non profit</i>
Wsparcie	pomoc, dotacje, sponsoring	wsparcie projektów, głównie w postaci finansowej	społeczeństwo, klienci, partnerzy
Uwiarygodnienie produktu/usługi	wsparcie przez NGO, <i>eco-label</i>	stała wymiana informacji, audyty dobrych praktyk i działań	klienci, organizacje pozarządowe,
Uwiarygodnienie organizacji	certyfikacja, różnego rodzaju ratingi	wstępny audyt praktyk i działań, raportowanie, ciągła wymiana informacji	organizacje pozarządowe, akcjonariusze
Doradztwo	głównie mediacja	wspólny plan działania, komunikacja formalna	organizacje pozarządowe, rząd
Dialog	dyskusja na temat spraw biznesowych	wspólny plan działania; badania, formalna komunikacja, rozpowszechnianie rezultatów	organizacje pozarządowe, rząd
<i>Joint venture</i>	nawiązanie formalnego partnerstwa	wspólne planowanie i rozwój projektów, wsparcie finansowe	społeczeństwo, organizacje pozarządowe
Współpraca strategiczna	zawiązanie partnerstwa lub sojuszu	wspólne ustalanie zasad współpracy i strategii, pełne zaangażowanie podmiotów	organizacje pozarządowe, społeczeństwo

Źródło: [Elkington, Fennell 2000, s. 154].

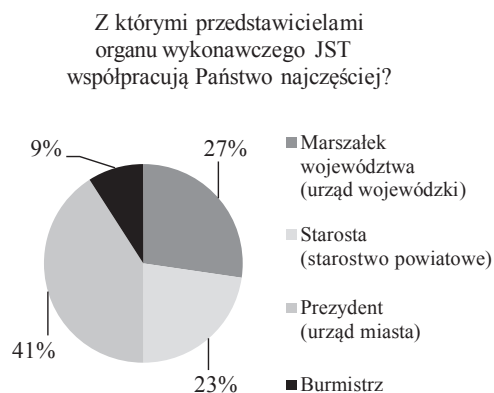
Relacja oparta na doradztwie jest nawiązywana przez przedsiębiorstwa współpracujące z NGO czy samorządem, tworzona jest poprzez mediacje czy wspólny plan działania i komunikację. Podobną relacją jest relacja oparta na dialogu, głównymi działaniami w ramach tej relacji są wspólne przedsięwzięcia czy prowadzenie dialogu.

Relacja typu „*joint venture*” – przewidziana dla społeczeństwa lokalnego czy organizacji pozarządowych – polega na wspólnym prowadzeniu projektów czy wsparciu finansowym. Relacja współpracy strategicznej opiera się na nawiązaniu formalnego partnerstwa czy publicznego sojuszu przewidzianego dla społeczeństwa oraz NGO; polega na wspólnym ustaleniu strategii i pełnym zaangażowaniu podmiotów.

Jak widać, istnieją różnego rodzaju relacje, z czego z punktu widzenia autora najbardziej optymalną relacją dla współpracy między sektorem prywatnym a JST jest relacja typu „współpraca strategiczna”. W dalszej części zaprezentowane zostaną wnioski z analizy oraz przeprowadzonych badań dotyczących zawierania i pielęgnowania relacji pomiędzy przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego a członkami klastra turystycznego.

4. Ocena relacji pomiędzy członkami klastra a jednostkami samorządu terytorialnego

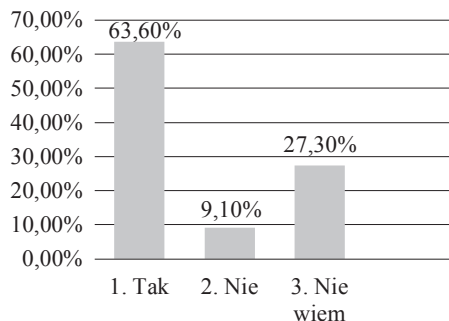
Podczas współpracy między członkami klastra a JST w naturalny sposób zastają nawiązane relacje. Jednak aby mówić o trwałych i stabilnych relacjach, konieczne jest ich zidentyfikowanie, ocena oraz ciągłe doskonalenie. W celu identyfikacji i oceny owych relacji badaniu zostały poddane jednostki prywatne funkcjonujące w ramach danego klastra oraz podmioty reprezentujące JST, a proces badawczy został powiększony o wywiad z przewodniczącym rady klastra oraz prezesem związku lokalnych gmin. W badaniu ankietowym respondenci odpowiadali na pytania zamknięte z jednokrotną możliwością wyboru odpowiedzi.



Rys. 1. Współpraca członków klastra z JST

Źródło: opracowanie własne.

Czy nawiązali Państwo z danymi instytucjami trwałe, stabilne i satysfakcjonujące relacje?

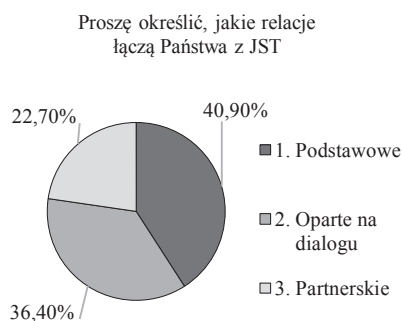


Rys. 2. Relacje pomiędzy członkami klastra a JST

Źródło: opracowanie własne.

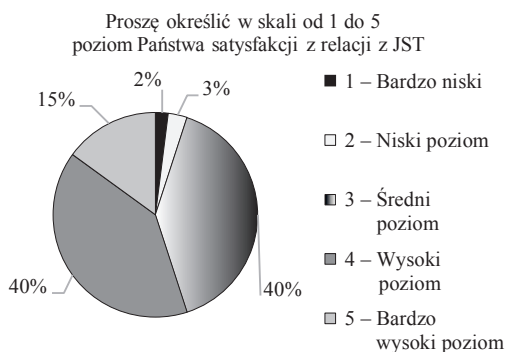
Badania ankietowe wykazały, że większość członków klastra (ponad 40%) współpracuje najczęściej z urzędem miasta, następną grupę stanowią podmioty, które współpracowały z urzędem marszałkowskim (ponad 27%) oraz członkowie klastra (ponad 22%), którzy współpracowali ze starostwem powiatowym (rys. 1). W kolejnym pytaniu zbadany został odsetek podmiotów, które były w stanie nawiązać relacje z organami JST. Większość badanych podmiotów (ponad 63%) twierdzi,

że nawiązała trwałe i stabilne relacje, duża grupa respondentów nie potrafiła stwierdzić, czy nawiązała trwałe relacje z JST (27%), natomiast część badanych (9%) uważa, że nie udało się takich relacji nawiązać (rys. 2). Jeżeli chodzi o rodzaj relacji, to duża grupa badanych (ponad 40%) uważa, że nawiązała podstawowe relacje wynikające z aspektów czysto formalnych, kolejną grupą (ponad 36%) stanowiły podmioty twierdzące, że nawiązały relacje oparte na dialogu, co skutkowało częstymi spotkaniami i rozmowami w sprawie rozszerzenia współpracy, a najmniejszą grupę stanowiły przedsiębiorstwa, które uznały, że ich relacje z JST są na partnerskim poziomie (ponad 22%) i są równorzędnym partnerem we współpracy (rys. 3). W pytaniu dotyczącym satysfakcji z relacji pomiędzy członkami klastra a JST (rys. 4) największą grupę stanowiły podmioty, które oceniły swoje relacje z JST na wysokim (40%) oraz średnim poziomie (40%), kolejną grupą były podmioty, które oceniły swoją relację na bardzo wysokim poziomie (15%) oraz na poziomie niskim (3%).



Rys. 3. Relacje między członkami klastra a JST

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 4. Poziom satysfakcji z relacji

Źródło: opracowanie własne.

W dalszej części przedstawione zostaną wnioski z wywiadów przeprowadzonych z przewodniczącym rady badanego klastra turystycznego oraz prezesem związku gmin współpracujących z klastrem. Według oceny badanych współpraca między klastrem a JST zyskuje coraz bardziej na znaczeniu i powoli, systematycznie się rozwija. Jednakże należy podjąć jeszcze wiele działań w celu zbudowania trwałych i stabilnych relacji. W opinii badanych organy administracji samorządowej nie wypracowały wspólnej strategii współdziałania na rzecz rozwoju regionu, dużym problemem jest brak wspólnej platformy, która umożliwiłaby wspólną komunikację. Według badanych instytucje JST, odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń etc., nie uwzględniają opinii m.in. najważniejszych przedsiębiorców turystycznych, chociażby w kwestii zagospodarowania przestrzennego czy efektywnego wykorzystania opłaty klimatycznej. Z gromadzonych w ten sposób środków nie są finansowane ważne według respondentów działania, związane chociażby z promocją regionu.

Problemem wydaje się małe zaangażowanie JST we wspieranie projektów na rzecz rozwoju regionu oraz mała ilość ulg podatkowych. Według badanych poprawa relacji mogłaby nastąpić poprzez większy dialog z organami JST, powołanie lidera do współpracy JST z podmiotami rynku turystycznego. Dużą barierą w opinii badanych był aspekt mentalny, objawiający się niechęcią do otwartej współpracy pomiędzy pracownikami JST a klastrem. Do rozwiązań zaproponowanych przez badanych należały działania związane ze wzrostem świadomości pracowników urzędu co do istotności tej współpracy, a także większe otwarcie urzędów na dialog z lokalnymi przedsiębiorcami tworzącymi klastry turystyczny.

5. Zakończenie

Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami działającymi na rynku zyskuje coraz większe znaczenie dla harmonijnego rozwoju gospodarki. Tym istotniejsze wydaje się zadbanie o relacje nawiązane między obiema stronami. Warto zwrócić uwagę na trwałość oraz stabilność tych relacji, które warunkują efektywną współpracę. Relacje nawiązane w sposób naturalny, poprzez współpracę wynikającą z przepisów prawa, warto rozszerzyć o zbudowanie partnerskich stosunków, aby zarówno podmioty prywatne, jak i JST czerpały jak najwięcej korzyści. Na podstawie obserwacji można uznać, że najczęściej występującym typem relacji w badanej grupie są relacje typu „wsparcie” z uwagi na wsparcie JST, głównie finansowe, w postaci np. dotacji projektów i inwestycji skierowanych do partnerów biznesowych oraz społeczeństwa, a także „doradztwo” rozwijane poprzez formalną komunikację z organizacjami pozarządowymi. Natomiast pożądaną relacją byłaby relacja typu „współpraca strategiczna”, polegająca na wspólnej realizacji projektów pomiędzy JST a innymi podmiotami na rynku z pełnym zaangażowaniem obu stron. Przeprowadzone badania pokazały (pomimo deklaracji większości badanych o nawiązaniu stałej relacji z JST), że duża część badanych zatrzymała się na tylko podstawowym poziomie budowania relacji. Znaczna część respondentów oceniła relacje łączące ich z JST na poziomie 2, 3 punktów w skali od 1 do 5 (gdzie 1 jest oceną najmniej pożądaną, natomiast 5 najbardziej). Podczas rozmów z wybranymi przedstawicielami, jak rada klastra czy przedstawiciele związku gminnego, przedstawili oni bariery, które taką współpracę ograniczają i są przeszkodą w pogłębieniu nawiązanych relacji. Do największych barier zaliczyć można przeszkody związane z mentalnością pracowników JST, którzy w opinii członków klastra nie zawsze byli skłonni do nawiązania szerszej współpracy, brak wspólnej platformy ułatwiającej komunikację pomiędzy JST a klastrem czy wspólnej strategii współdziałania.

Podsumowując można uznać, że współpraca pomiędzy członkami klastra turystycznego a JST, pomimo nawiązania relacji i organizacji wielu wspólnych projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, wciąż ma wiele obszarów do poprawy. Aby relacje między tymi stronami życia gospodarczego mogły uzyskać wyższy poziom i z relacji podstawowych ulec przekształceniu w relacje w pełni

partnerskie, należałoby usunąć wyżej wymienione bariery. Zwiększenie satysfakcji z nawiązanych relacji z obu stron z dużym prawdopodobieństwem przyczyniłoby się do większej efektywności i lepszej współpracy pomiędzy tymi podmiotami. Jeżeli chodzi o kierunki przyszłych badań, to warto zastanowić się nad analizą i badaniem tendencji we współpracy pomiędzy JST a klastrem w regionie, a także przeprowadzić ponowne badanie, mające na celu ocenę relacji pomiędzy tymi podmiotami w przyszłości.

Literatura

- Dudkiewicz M., Makowski G., 2011, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Elkington J., Fennell S., 2000, *Partners for Sustainability*, [w:] Bendell J. (ed.), *Terms for Endearment: Business, NGO's and Sustainable Development*, Greenleaf Publishing, Sheffield.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Huges O.E., 1994, *Public Management and Administration. An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London.
- Imiołczyk B., Regulski J., 2007, *Samorządność i demokracja lokalna*, Raport Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Warszawa.
- Irons K., 1997, *The Word of Superservice. Creating Profit through a Passion for Customer Service*, Addison Wesley, Cambridge.
- Porawski A. (red.), 2013, *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego*, ZMP, Poznań.
- Rajzner M., 2009, *Istota relacji rynkowych*, [w:] Bilińska-Reformat K. (red.), *Relacje podmiotów rynkowych w warunkach zmian*, Placet, Warszawa.
- Rogojsza B., 2016, *Współpraca pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Prezentacja dobrych praktyk*, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 125.
- Wolski R., 2018, *Relations in economic cooperation*, [w:] Gryszel P. (red.), *Innowacyjność gospodarki Dolnego Śląska i pogranicza*, AD REM, Jelenia Góra.