

Brygida Klemens

Politechnika Opolska

**WSPÓLPRACA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH
Z PRZEDSIĘBIORCAMI – NA PRZYKŁADZIE
WYBRANYCH INICJATYW KLASTROWYCH**

Streszczenie: W artykule ukazano rolę współpracy władz samorządowych z przedsiębiorcami w procesie tworzenia i funkcjonowania inicjatyw klastrowych (na przykładzie województwa opolskiego). Interesującymi pytaniami były: Czy występuje taka współpraca, a jeśli tak, to w jakim zakresie? Jakie są bariery współpracy między sektorem publicznym a prywatnym? Czego od władz oczekują przedsiębiorcy i animatorzy inicjatyw klastrowych, a co od nich otrzymują? Ważną kwestią było też zbadanie, czy przedsiębiorcy dążą do współpracy i na jakiej płaszczyźnie jest ona możliwa. W niniejszym artykule podjęto próbę odpowiedzi na te pytania.

Słowa kluczowe: władza samorządowa, klastry, inicjatywy klastrowe, współpraca, przedsiębiorcy.

1. Wstęp

Koncepcja klastrów jest bardzo szerokim pojęciem. Budowana jest na tradycyjnych teoriach lokalizacji i integruje inne koncepcje, takie jak np. dystrykty przemysłowe, centra wzrostu, systemy produkcyjne, regionalne systemy innowacyjne czy też uczące się i kreatywne regiony¹. Definicji klastrów jest wiele² i podkreślają one przestrzenny charakter sieci. Według OECD klastery to „geograficzne skoncentrowanie podobnych lub komplementarnych przedsiębiorstw, które mają aktywne kanały do realizacji transakcji i komunikacji oraz korzystają z wyspecjalizowanej infrastruktury”.

¹ European Commission, *The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: Main statistical results and lessons learned*, Brussels 17.10.2008, s. 8.

² Zob. więcej: K. Heffner, B. Klemens, *Koncepcja klastrów wśród czynników zwiększających atrakcyjność inwestycyjną regionu (na przykładzie województwa opolskiego)*, [w:] E. Bojar (red.), *Klastry jako narzędzia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, 2006, s. 237-252; K. Heffner, B. Klemens, *Klastry jako czynnik zwiększający szanse rozwoju regionów (na przykładzie województwa opolskiego)*, [w:] *Szanse rozwoju regionów – uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i środowiskowe*, Politechnika Opolska, Opole 2007, s. 351-374.

tury, rynków i służb”³. Natomiast S.A. Rosenfeld podkreśla, iż dzięki koncentracji, „bliskości geograficznej oraz ścisłej współpracy [niezależne firmy] osiągają efekty, których nie mogłyby zrealizować, działając w pojedynkę”⁴.

Granice przestrzenne klastrów są płynne i nie muszą się pokrywać z granicami politycznymi czy też administracyjnymi. W warunkach polskich bardzo często firmy działające w ramach klastra czy też inicjatywy klastrowej zlokalizowane są na obszarze konkretnego powiatu, województwa bądź grupy województw⁵. Sytuacja taka może wynikać np. z członkostwa w stowarzyszeniu bądź tej samej izbie rzemieślniczej czy też gospodarczej⁶. Natomiast współpraca w sieci ma charakter bezgraniczny, co oznacza, iż może dotyczyć przekraczania granic branż, sektorów, krajów. Dzieje się tak dzięki elastyczności, specjalizacji firm oraz szybkości działania. Przekraczanie granic dotyczy również problemów, doświadczeń, wartości kulturowych⁷. Oznacza to, że struktury klastrowe mogą znacząco wpływać na zmianę postrzegania rzeczywistości. Geograficznie klastr może być definiowany poprzez dystans i czas, jaki ludzie są skłonni pokonać w drodze do pracy, a zatrudniający i właściciele firm rozpatrują jako sensowny dla spotkań i łączenia się w sieci⁸. Nie da się jednoznacznie i dla każdego przypadku określić, jaka to jest odległość, gdyż w dużej mierze zależy ona od takich warunków, jak: infrastruktura transportowa, tożsamość kulturowa i osobiste preferencje. Należy również pamiętać, iż nowe formy transportu i komunikacji, np. Internet, zmieniają wymiar przestrzenny klastrów⁹.

Ważne jest rozgraniczenie definicji klastra od definicji inicjatywy klastrowej, która jest zamierzonym, zorganizowanym wysiłkiem mającym na celu poprawę konkurencyjności klastra i opiera się na świadomym uczestnictwie kluczowych gra-

³ OECD, *Innovative Clusters, Drivers of National Innovation System*, OECD Proceeding, Paris 2001.

⁴ S.A. Rosenfeld, *Backing into Clusters: Retrofitting Public Policies*, JFK School Symposium, Harvard University, 29-30 March 2001.

⁵ Śląski Klastr Drzewny – firmy z województwa opolskiego (głównie powiat opolski, m.in. gmina Łubniany, i powiat oleski, m.in. gmina Dobrodzień), śląskiego oraz po jednej firmie z woj. łódzkiego i dolnośląskiego. Klastr turystyczny Kraina Miodu i Mleka – są to powiaty kluczborski i oleski w woj. opolskim.

⁶ Był to czynnik kluczowy w przypadku Śląskiego Klastra Drzewnego. Dzięki członkostwu w Izbie Gospodarczej „Śląsk” przedsiębiorcy znali się, w znacznej mierze sobie ufali i współpracowali nad realizacją zleceń bądź też pozyskiwaniem surowców. Dzięki znajomości z Izby Gospodarczej przedsiębiorcy utworzyli grupę nieformalną Klub Śląskiego Stolarza i od początku lat 90. XX wieku spotykali się w swoim gronie.

⁷ R. Barcik R., *Teoretyczne podstawy tworzenia klastrów gospodarczych*, [w:] E. Bojar (red.), *Klustry jako narzędzia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, Politechnika Lubelska, Lublin 2006, s. 9.

⁸ W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż odległości pomiędzy firmami nie powinny przekraczać 300 km (por. M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 289), jednak wydaje się, iż w polskich warunkach jest to zbyt duży dystans.

⁹ European Commission, *The concept of clusters...*, s. 7.

czy sieci: prywatnych przedsiębiorców, aktorów publicznych, autorytetów i/lub jednostek akademickich¹⁰.

Rozwój systemu produkcji w oparciu o struktury klastrów wymaga rozbudowanego partnerstwa, w którym to czynnik prywatny staje się liderem, a czynnik publiczny odgrywa rolę katalizatora rozwoju¹¹. Wymiana między przedsiębiorcami, społeczeństwem i władzami publicznymi może pomóc zdynamizować gospodarkę lokalną¹².

Amerykański uczony M.E. Porter, uważany za twórcę teorii klastrów, utrzymywał, iż nie ma przeciwwskazań, aby sektor publiczny oddziaływał w sposób pośredni bądź bezpośredni na ich rozwój, a wręcz uważał ich działania za konieczne. Pytaniem otwartym pozostaje kwestia, w jakiej formie, zakresie i skali powinna mieć miejsce optymalna interwencja publiczna¹³. Zakłada się, iż władze państwowe powinny prowadzić politykę regionalną wspierającą rozwój gron przemysłowych, ale nie jest wskazane, aby faworyzowały konkretne regiony. Nie powinny również dążyć do tworzenia zupełnie nowych struktur, gdyż wymagałoby to olbrzymich inwestycji publicznych i nie dawało pewności co do samodzielnego i długofalowego rozwoju¹⁴. W początkowym okresie funkcjonowania klastra oddziaływanie władzy może dotyczyć kwestii legislacyjnych lub związanych np. z popieraniem klasteringu przez polityków i urzędników.

Władze lokalne i regionalne, które z mocy ustaw są odpowiedzialne za rozwój obszaru, nad którym pełnią pieczę¹⁵, powinny w sposób szczególny wspierać instytucje naukowe, badawcze i szkoleniowe. Ważne są również działania na rzecz tworzenia sieci współpracy między różnego typu instytucjami i stowarzyszeniami, począwszy od gromadzenia wyspecjalizowanych kooperantów i usługodawców, przez włączanie do polityki regionalnej stowarzyszeń przedsiębiorców, związków zawodowych i innych organizacji społecznych. Administracja powinna także rozbudowywać infrastrukturę techniczną regionu¹⁶. Niezwykle istotne są działania władz

¹⁰ O. Sölvell, G. Lindqvist & C. Ketels, *The Cluster Initiative Greenbook*, Ivory Tower, Stockholm 2003.

¹¹ T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki dla Polski*, Niebieskie Księgi 2004, Rekomendacje Nr 11, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 25.

¹² *Business clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe* – OECD 2005, Podsumowanie w języku polskim opublikowane na stronie: www.oecd.org (*Rozwój gospodarki i zatrudnienia na szczeblu lokalnym. Klastry gospodarcze: promocja przedsiębiorczości w Europie Środkowej i Wschodniej*), s. 8.

¹³ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of the Nations*, Free Press, New York 1990.

¹⁴ T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1(8).

¹⁵ Artykuł 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj., DzU 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) oraz art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminny (tj., DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

¹⁶ T.G. Grosse, wyd. cyt., s. 25-48.

w zakresie aktywizacji społecznej i pobudzania przedsiębiorczości oraz wsparcie finansowe, administracyjne i prawne dla przedsiębiorców (głównie z sektora MSP), które to mogą prowokować powstawanie inicjatyw oddolnych. Nie do przecenienia jest praca nad podnoszeniem jakości kapitału społecznego, a szczególnie wzrostu zaufania między przedsiębiorcami oraz przedsiębiorcami a władzami publicznymi¹⁷.

2. Współpraca z przedsiębiorcami w opinii władz samorządowych

Ponieważ z funkcjonowania klastrów i inicjatyw klastrowych mogą wynikać znaczne korzyści dla regionu i mieszkańców, władze samorządowe powinny być żywo zainteresowane tworzeniem warunków do powstania takich struktur i ich wspieraniem. Badaniem dotyczącym oceny warunków do funkcjonowania inicjatyw klastrowych oraz rozwoju przedsiębiorczości objęto wszystkie gminy województwa opolskiego¹⁸. Ponadto posiłkowano się zagranicznymi przykładami współpracy między samorządem a przedsiębiorcami działającymi w ramach inicjatyw klastrowych¹⁹.

Chcąc zbadać zainteresowanie władz lokalnych ideą klasteringu, zadano im pytanie, czy uczestniczyli w szkoleniach, seminariach, konferencjach poświęconych tej tematyce. Połowa przedstawicieli władz odpowiedziała twierdząco (36 gmin, 51%). Najwięcej z nich uczestniczyło w spotkaniach zorganizowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego (instytucję tą wskazało 18 przedstawicieli urzędów gmin), co podkreśla jego rangę. Następnie wskazano na starostwa powiatowe (6 przedstawicieli), Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości przy Politechnice Opolskiej (4), Izbę Gospodarczą „Śląsk”²⁰ (4), Kluczborsko-Oleską Lokalną Organizację Turystyczną²¹ (3), urząd miasta (1). Rolę szkoleniowo-promocyjną przejęły

¹⁷ P. Bourdieu uważał, iż kapitał społeczny może być rozumiany jako zasób kojarzony z uczestnictwem w grupie, która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez zbiorowość, wiarygodności, która daje im dostęp do kredytu w najszerszym sensie tego słowa. Zob. P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, [w:] J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood 1985, [za:] M. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2008, s. 166.

¹⁸ Badanie przeprowadzono w 2009 r. we wszystkich urzędach gmin woj. opolskiego. Skupiono się na działaniach władz samorządowych wspierających aktywność i przedsiębiorczość lokalnej społeczności oraz przedsiębiorców; pytano o obawy władz oraz korzyści z funkcjonowania klastrów i inicjatyw klastrowych dla rozwoju obszarów; analizowano kwestie współpracy pomiędzy przedsiębiorcami i władzami samorządowymi oraz wiedzę samorządowców nt. inicjatyw klastrowych. Jednym z założeń badania było, aby osobą ankietowaną byli wóldarze gmin, ewentualnie kierownicy odpowiednich departamentów/referatów (np. promocji, przedsiębiorczości, inwestycji). Badanie jest częścią grantu promotorskiego pt. *Klastry jako czynnik zwiększający atrakcyjność inwestycyjną regionu* (Nr NN114 301935, sfinansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego).

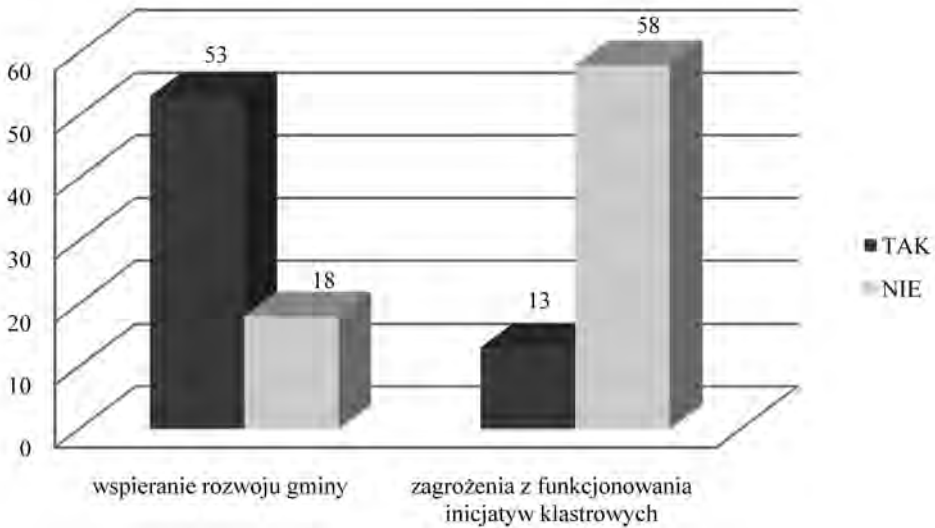
¹⁹ Zebrane doświadczenia są efektem uczestnictwa w wyjeździe studyjnym do Niemiec (8. Seminarium Europejskiej Akademii Regionów, *Klastry regionalne – rozwój i organizacja*, Fundacja Hertie, Kraj Związkowy Nadrenia-Palatynat, Hohn-Grenzhausen, Niemcy, 2-5.06.2008).

²⁰ Animator i koordynator inicjatywy klastrowej w branży drzewnej: Śląski Klaster Drzewny.

²¹ Animator i koordynator inicjatywy klastrowej w branży turystycznej: Kraina Miodu i Mleka.

instytucje administracji publicznej, uczelnia oraz instytucje wspierające przedsiębiorczość, co jest zgodne z założeniami dotyczącymi idei klastrów.

Znaczna liczba przedstawicieli samorządów lokalnych uważa, iż inicjatywy klastrów mogą pozytywnie wpłynąć na rozwój gminy. Część z nich uważa, że z ich działania mogą wynikać jakieś zagrożenia (rys. 1).



Rys. 1. Opinia władz samorządowych nt. roli inicjatyw klastrowych we wspieraniu rozwoju gminy oraz wynikających z ich funkcjonowania zagrożeń

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Władze samorządowe dostrzegają korzyści z funkcjonowania inicjatyw klastrowych zarówno dla przedsiębiorców: „klastery to większe rynki zbytu, większy kapitał, więc większe możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych i większa sprzedaż”, rozwoju gospodarczego gminy: „wspólne działania firm podniosłyby konkurencyjność na rynku – promocja gminy”, jak i dla mieszkańców: „wpływnie na aktywizację społeczeństwa i wzrost zatrudnienia”. W zdecydowanie mniejszym stopniu dostrzegane są zagrożenia. Samorządowcy wskazywali na obawy, które mogą dotyczyć również niekooperacyjnego charakteru funkcjonowania firm, np.: „Jeśli coś pójdzie nie tak, to nastąpi utrata zleceń, pracowników, a to pociąga za sobą mniejsze podatki, wracać musi opieka społeczna itp.”. W nielicznych przypadkach wskazywano na obawy ściśle wiążące się z sieciami: „wykluczanie innych przedsiębiorców spoza klastra”, „ograniczenie wejścia innych podmiotów”, „firmy, które nie przystąpiły do klastra, nie byłyby w stanie konkurować promocyjnie i cenowo z firmami należącymi do klastra – co w konsekwencji mogłoby spowodować ich upadek”. Inne wypowiedzi władz mogą świadczyć o niezrozumieniu idei klaste-

ringu: „zostaną wprowadzone monopolistyczne ceny”, „zwiększy się konkurencja między firmami”, „wysokie stawki związane z umowami pomiędzy przedsiębiorcami dotyczące obsługi i usług dla mieszkańców”.

Na pytanie „Jakie zdanie na temat inwestorów rodzimych mają władze lokalne?”, w 70 gminach odpowiedź brzmiała „pozytywne”, a zaledwie 1 gmina odpowiedziała „neutralne”, uzasadniając wypowiedź zachowawczym działaniem firm: „Większości przedsiębiorców brak rozmachu i wizji na przyszłość. Nie inwestują w rozwój. Nie zabiegają o środki finansowe z zewnątrz”. Na brak aktywności wskazywali również władarze, których ocena była pozytywna: „Chcemy pomagać, ale jest mała aktywność ze strony przedsiębiorców”. Może to świadczyć o ostrożności władz w formułowaniu negatywnej opinii o przedsiębiorcach i mieszkańcach. Kwestia inwestorów rodzimych jest istotna z punktu widzenia pobudzania inicjatyw oddolnych, które opierają się na tradycjach wytwarzania w danej branży oraz specjalistycznej wiedzy przedsiębiorców. W wielu gminach podkreśla się zmianę mentalności lokalnej społeczności z typowo śląskiej, rozumianej jako pracowitość, ale brak inicjatywności, na mentalność kultywującą pracowitość, ale zarazem i przedsiębiorczość. Dominuje pogląd, iż rodzimy przedsiębiorca jest lepszy od zewnętrznego, gdyż „jest cały czas w gminie – czuje presję otoczenia. Dbą o ludzi, zatrudnia zazwyczaj osoby z terenu gminy – krewnych, znajomych. Rozwijają się i chcą być pozytywnie postrzegani przez społeczność. Gmina wie, że jeśli coś będzie nie tak, to zawsze można zainterweniować”. Podkreśla się dobrą współpracę z lokalnymi firmami: „łatwiej jest z nimi negocjować, co świadczy o tym, że dobrze im się współpracuje z władzami lokalnymi”, a „kontakt z inwestorem lokalnym jest oparty na zaufaniu i znajomości (większość osób w gminie po prostu się zna)”. Władze jawnie przyznają, iż jeśli przepisy zezwalają im na takie działania, to do prac inwestycyjnych wybierają firmy lokalne.

Z drugiej strony, samorządowcy podkreślają, iż bardzo często stają się celem bezpodstawnych ataków ze strony mieszkańców i przedsiębiorców. Wynika to z niezajomości kompetencji poszczególnych szczebli administracji i różnych instytucji lub uwarunkowań zwyczajowych: „Przedsiębiorcy uważają, że wszystko, co się źle dzieje, wynika z winy urzędu i nawet jeśli zakład energetyczny wyłączy prąd, to dzwonią w tej sprawie do urzędu”. Kolejna kwestia związana jest z brakiem zaufania i kooperacji – nawet jeśli władze samorządowe zorganizują spotkania szkoleniowe z zakresu klasteringu, to oddźwięk przedsiębiorców jest znikomy. Są oni bardzo skupieni na funkcjonowaniu własnej firmy, co wynika niejednokrotnie z ich walki o byt. Często przedsiębiorca nie widzi potrzeby rozwijania firmy ponad pułap zaspokajania swoich potrzeb. W sytuacji, gdy przepisy prawa są niestabilne, a przedsiębiorcy muszą sprostać dużym obciążeniom finansowym, nie dziwi ich ukierunkowanie na konkurencję, a nie kooperację: „Trudno zachęcić przedsiębiorców do zrzeszania się. Proponowano nawet obiekt, organizowano spotkania dla przedsiębiorców, ale nie odniosło to skutku i nie było chętnych”.

Na pytanie dotyczące czynników prorozwojowych i ich oceny przez władze lokalne, w kontekście efektywnego wspierania tworzenia się i funkcjonowania inicjatyw klastrowych, najliczniej wskazywane były²²: promocja klastra na stronach WWW urzędu gminy (65 urzędów), klimat dla rozwoju przedsiębiorczości stworzony przez władze samorządowe (64), współpraca władz samorządowych z przedsiębiorcami (62), ulgi w podatkach i opłatach lokalnych oraz wysoka jakość obsługi w urzędach (po 61), jak również prowadzenie aktywnej promocji zasobów i walorów gminy (60). Są to więc działania, na które władze samorządowe mogą wpływać bezpośrednio i nie wymagają one dużych nakładów finansowych. Warta podkreślenia jest wysoka nota współpracy sektora publicznego z prywatnym, jednakże w rozmowach z wójtami wypowiedzi na ten temat były bardzo ostrożne. Podkreślali oni, iż oficjalnie nie ma współpracy na styku samorząd – przedsiębiorcy, gdyż od razu pojawiają się podejrzenia o korupcję.

Spośród 71 gmin w województwie opolskim jedynie 2 gminy wskazały, że na ich terenie działa inicjatywa klastrowa: Dobrodzień i Kluczbork, z czego tylko gmina Kluczbork wspiera działania struktury, np. promując klaster na oficjalnym portalu internetowym. Jednakże w żadnym przypadku uczestnicy inicjatyw klastrowych nie zwrócili się z prośbą o wsparcie. Na pytanie, czy władze lokalne wspierałyby inicjatywy klastrowe, gdyby takie powstały na ich terenie, aż 69 gmin odpowiedziało twierdząco²³.

W regionie Nadrenia-Palatynat w Niemczech inicjatywy klastrowe funkcjonują od początku lat 90. XX wieku, co skutkuje wypracowaniem przez władze samorządowe polityki wspierania tego typu struktur. Główny nacisk położony jest na przygotowanie odpowiedniego klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości, na który składają się m.in.: liczne spotkania z przedsiębiorcami i autentyczny dialog (wielopoziomowy i z wszystkimi uczestnikami)²⁴; opracowywanie specjalnych programów pomocowych; opracowywanie aktualnych strategii rozwoju; stworzenie kluczowych projektów, które gwarantują sukces; finansowanie struktur klastrowych (głównie w fazie embrionalnej)²⁵; opracowanie wytycznych dla polityki wspierania klastrów (z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej). Innym działaniem jest przygotowanie odpowiedniej infrastruktury transportowej, komunalnej i społecznej. Gmina bądź też miasto mogą częściowo ponosić duże koszty finansowe w zamian za ko-

²² Można było wskazać więcej niż 1 z 22 odpowiedzi. Łączna liczba gmin wynosi 71.

²³ Głównie wspieraliby, promując klaster na stronie internetowej (69 gmin) oraz promując w innej formie i stosując ulgi i zwolnienia w podatkach lokalnych (po 64 gminy).

²⁴ Negocjacje burmistrza Ludwigshafen z przedsiębiorcami, aby nie redukowali miejsc pracy w zamian za np. dogodną infrastrukturę lub obniżone podatki.

²⁵ Miasto Koblenca jest menedżerem i współudziałowcem inicjatywy klastrowej w branży IT: IT Stadt Koblenz. W zakresie finansowania udzieliło wsparcia w wysokości 100 000 euro na etapie rozwoju, a obecnie podzleca m.in. działania marketingowe: inicjatywa klastrowa opracowuje strategię marketingową miasta Koblenca, a miasto finansuje te działania.

rzyści społeczne²⁶. Podkreśla się, iż administracja ustala ramy i inicjuje działania, ale główna część pracy spoczywa na barkach przedsiębiorców i wspierających ich instytucji. Chodzi więc o to, aby dać szansę rozwoju i zaszczyścić w przedsiębiorcy świadomość, że musi aktywnie pracować nad rozwojem swojej firmy.

Formułując cele w polityce opartej na klastrach, należy pamiętać o tym, aby były one realistyczne, w kontekście merytorycznym i czasowym oraz aby były sformułowane w sposób jasny i odzwierciedlały rzeczywiste potrzeby wszystkich członków struktury. Dobrą praktyką jest określanie celów w drodze konsultacji zainteresowanych partnerów. Aby inicjatywa klastrowa mogła dobrze funkcjonować, władze gmin, na terenie których działają firmy-członkowie struktury, powinny stosować podobną politykę rozwoju. Trudno jednak wypracować wspólne wytyczne w sytuacji, gdy przedstawiciele sąsiadujących ze sobą gmin nie potrafią się porozumieć nawet w przypadku inwestycji komunalnych. Dobrym rozwiązaniem wydaje się tu mediacyjna rola starostwa powiatowego.

3. Współpraca z władzami samorządowymi w opinii animatora Śląskiego Klastra Drzewnego

W ramach badań przeprowadzono wywiady pogłębione z animatorami/menedżerami inicjatyw klastrowych w regionie opolskim²⁷. W niniejszym artykule skupiono się na Śląskim Klastrze Drzewnym²⁸, gdyż jest to najwcześniej sformalizowana inicjatywa.

Przedsiębiorcy bardzo często podnoszą kwestię nierównego traktowania inwestorów rodzimych i zewnętrznych. Uważają siebie za tych, którzy budują lokalną gospodarkę i dbają o region (już w którymś pokoleniu), dlatego sądzą, że powinni być traktowani nie gorzej, a przynajmniej w równym stopniu co nowi inwestorzy. Obserwują, iż inwestorom zewnętrznym już na wstępie proponuje się ulgi podatko-

²⁶ W mieście Ludwigshafen działa inicjatywa w branży chemicznej, jednakże wielu pracowników mieszka w innych lokalizacjach. Miasto zapewnia im dogodną komunikację oraz infrastrukturę społeczną (przedszkola, szkoły), mimo że podatki dochodowe odpływają do gmin ich zamieszkania. Jednak dzięki licznie umiejscowionym firmom lokalna gospodarka się rozwija i tworzone są nowe przedsiębiorstwa, głównie usługowe, co zmniejsza bezrobocie.

²⁷ Przeprowadzono 5 wywiadów pogłębionych w woj. opolskim: Śląski Klastr Drzewny, Kraina Miodu i Mleka, Ekoenergia Opolszczyzny, Innowacyjna Chemia, Klastr Termomax oraz 5 wywiadów poza województwem opolskim: Grupa Zdrowe Życie, Wielkopolski Klastr Energii Odnawialnej, Śląski Klastr Wodny, Klastr Poligraficzno-Reklamowy z Leszna oraz Pleszewski Klastr Kotlarski. Badanie zostało przeprowadzone w okresie od czerwca 2008 r. do grudnia 2009 r. Podstawowym narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu obejmujący 75 pytań otwartych. Z uwagi na charakter badania jakościowego narzędzie badawcze w trakcie przeprowadzania wywiadu było częściowo modyfikowane. Badanie jest częścią grantu promotorskiego pt. *Klasy jako czynnik zwiększający atrakcyjność inwestycyjną regionu* (Nr NN114 301935, sfinansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego).

²⁸ Animatorem inicjatywy klastrowej był pan Roland Kulig.

we, uzbrojone tereny inwestycyjne, pomoc prawną, natomiast dla przedsiębiorców lokalnych nie ma takiego pakietu preferencji. Budzi to żal i rozgoryczenie. Uważają, iż brak rozróżnienia w podatku od zajmowanej działalności gospodarczej jest dla nich krzywdzący²⁹ i chętnie skorzystaliby z ulg w podatku od nieruchomości. Jednakże możliwości JST są w tym względzie ograniczone, o czym przedsiębiorcy nie do końca wiedzą. Uważają jednak, że tu działają i tu powinni być lepiej docenieni i dowartościowani.

Przedsiębiorcy są mało zorganizowani pod względem artykułowania swoich oczekiwań w stosunku do władz i mają słabe reprezentacje w lokalnych samorządach (niski poziom lobbingu). Wykazują się raczej postawą pasywną i oczekują, że to samorząd dostrzeże ich problemy i ich wesprze, np. lobując na poziomie administracji centralnej. Często sami podkreślają, że brak im przełożenia ich głosu na arenę wielkiej polityki. Gdyby jednak władze samorządowe zwróciły się do nich z ofertą, to aby zechcieli z niej skorzystać, musieliby najpierw uznać, że spełnia ich oczekiwania. Często samorządowcom wydaje się, że ich oferta jest bardzo dobra, a w zderzeniu z realnymi potrzebami przedsiębiorców okazuje się zaledwie namiastką.

Efektom spotkań członków inicjatywy z władzami samorządowymi był fakt wzajemnego poznania się, utraty anonimowości. Przedsiębiorcy usłyszeli, że jeśli mają problemy, to mogą się z nimi zwrócić do władz lokalnych. To ważny gest, gdyż sektor prywatny obserwuje, że radni angażują się w niektóre działania, pilotują je i dopytują się o efekty. Jednocześnie podkreślają, że zainteresowanie tematem klasteringu wśród władz samorządowych jest większe raczej na poziomie lokalnym, poszczególnych gmin. Odczuwalne są bezpośrednie relacje, związki, dbałość o podatnika. Obecni samorządowi są na szczeblu lokalnym partnerem dla przedsiębiorców, a przynajmniej starają się nim być. Animator inicjatywy w szczególności sposób akcentuje działania gmin Zdieszowice, Prószków, Krapkowice, Skarbimierz, Ujazd, Strzelce Opolskie, gdzie wyczuwalny jest dobry klimat dla rozwoju przedsiębiorczości. Podkreśla również, że gminy Olesno i Chrzastowice już od początku zaangażowane były w rozwój struktury, co przejawia się głównie udziałem w spotkaniach, warsztatach i tworzy więź, zaufanie.

Do czynników lokalizacyjnych, za które odpowiedzialne są władze samorządowe i które mogłyby wspierać tworzenie i rozwój inicjatyw klastrowych, można zaliczyć wykształcenie lokalnych pełnomocników do spraw klasteringu, być może przyszlých liderów i menedżerów klastrow. Aby do tego doszło, samorząd – pełniący funkcję parasola ochronnego klastra – musi dokładnie poznać, czym on jest i jakie niesie ze sobą korzyści. Działanie takie ma na celu skuteczność w przekonywaniu przedsiębiorców, że jest to dla nich korzystne. Ważni są więc dobrze wykształceni przyszli liderzy klastra oraz uświadomieni urzędnicy i władza na poziomie samo-

²⁹ Przedsiębiorca, który zajmuje dużą przestrzeń, duży teren pod działalność, płaci wielokrotnie więcej niż ten, który ma firmę w samochodzie albo w teczce, a często obrotami równa się z tą firmą, która ma produkcję i powierzchnie magazynowe.

rzędu. Lider klastra nie rodzi się z dnia na dzień. Inną kwestią jest tworzenie stref aktywności gospodarczej, którymi dysponują powiaty i gminy. Formami wsparcia mogłyby być zwykła oferta stref aktywizacji, a więc infrastruktura: uzbrojone terytory; niższe stawki podatków lub wręcz zwolnienia podatkowe; poradnictwo prawne; stworzenie wspólnego sekretariatu np. w inkubatorze przedsiębiorczości. Klastr może funkcjonować wokół inkubatora, a ponieważ inkubator sam w sobie niesie wiele korzyści dla przedsiębiorców, to może być np. atrakcyjną lokalizacją biura klastra.

4. Wnioski

Obecnie panuje pogląd, iż projekty miękkie, typu szkolenia, warsztaty, wyjazdy studyjne, mają znikome znaczenie. Okazuje się jednak, iż wiedza przedstawicieli samorządu na temat klastrów jest niepełna. Nie można dobrze promować idei, której się nie zna i nie rozumie. Z drugiej strony, również przedsiębiorcy mogliby uczestniczyć w szkoleniach z zakresu kompetencji poszczególnych poziomów administracji. Działanie takie pozwoliłoby im artykułować swoje oczekiwania względem kompetentnego adresata. Zadaniem administracji szczebla regionalnego i lokalnego powinno się stać tworzenie środowiska, w którym przedsiębiorstwa będą mogły osiągać przewagi konkurencyjne, np. poprzez przygotowanie odpowiedniej infrastruktury technicznej, komunalnej czy społecznej.

Oczekiwania przedsiębiorców często rozmiągają się z propozycjami władz samorządowych. Powodem tej sytuacji mogą być po części ograniczenia prawne (np. obowiązek przeprowadzenia przetargu), brak zrozumienia potrzeb jednej ze stron, brak środków finansowych. Z innej strony, wszelkie formy współpracy są interpretowane przez obywateli jako forma korupcji, nierzadko nepotyzmu. Bardzo istotna wydaje się praca nad pogłębianiem kapitału społecznego. Przedsiębiorcy mają świadomość, że władze samorządowe wybierane są na okres kadencji. Częste zmiany na najwyższych szczeblach mogą rodzić obawy co do ciągłości zawartych wcześniej ustaleń. Nie sprzyja to budowaniu więzi, podobnie jak apatia przedsiębiorców i ich brak zaangażowania w rozwój gminy. Sektor prywatny i organizacje pozarządowe nie wykazują chęci większego zaangażowania w strategię rozwoju lokalnego, co może świadczyć o braku zaufania do działań samorządu. Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego jest bardzo sformalizowane. Część gmin organizuje konsultacje i dyskusje społeczne, jednakże udział w nich jest traktowany w sposób dobrowolny³⁰, co skutkuje absencją przedsiębiorców. Powinni oni zrozumieć, że jeśli chcą, aby ich głos się liczył, muszą aktywnie uczestniczyć w procesach formułowania dokumentów strategicznych na poziomie lokalnym i regionalnym.

³⁰ OECD, *Przegląd Terytorialny Polska*, OECD 2008, s. 213-214.

Ważnym problemem jest brak zaangażowania jednej z istotnych stron. W przypadku gdy inicjatywa wyłoniła się z oddolnych działań sektora prywatnego, barierą może być brak zaangażowania aktorów publicznych, np. w sferze finansowania, promocji inicjatywy, gotowości i otwartości na dialog, przygotowania odpowiedniej infrastruktury. Jeśli natomiast inicjatorem projektu jest czynnik publiczny, przedsiębiorcy mogą ograniczać swoje zaangażowanie np. z powodu braku zaufania dla działań urzędowych, poczucia przymuszenia, braku rzeczywistego zrozumienia potrzeb lub zwykłej ostrożności³¹. Dlatego niezwykle ważny jest dialog między sferą biznesu a sferą publiczną. Częste spotkania władz z przedsiębiorcami, ich dostępność (nie tylko w godzinach urzędowania) oraz dotrzymywanie ustaleń są działaniami, które budują zaufanie i markę gminy.

Literatura

- Barcik R., *Teoretyczne podstawy tworzenia klastrów gospodarczych*, [w:] E. Bojar (red.), *Klasy jako narzędzia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, Politechnika Lubelska, Lublin 2006.
- Brodzicki T., Szultka S., Tamowicz P., *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki dla Polski*, Niebieskie Księgi 2004, Rekomendacje Nr 11, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.
- European Commission, *The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: Main statistical results and lessons learned*, Brussels 17.10.2008.
- Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1(8).
- Heffner K., Klemens B., *Klasy jako czynnik zwiększający szanse rozwoju regionów (na przykładzie województwa opolskiego)*, [w:] *Szanse rozwoju regionów – uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i środowiskowe*, Politechnika Opolska, Opole 2007.
- Heffner K., Klemens B., *Koncepcja klastrów wśród czynników zwiększających atrakcyjność inwestycyjną regionu (na przykładzie województwa opolskiego)*, [w:] E. Bojar (red.), *Klasy jako narzędzia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, Politechnika Lubelska, Lublin 2006.
- Matusiak K.B. (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2008.
- OECD, *Business clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, 2005.
- OECD, *Innovative Clusters, Drivers of National Innovation System*, OECD Proceeding, Paris 2001.
- OECD, *Przegląd Terytorialny Polska*, OECD 2008.
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Porter M.E., *The Competitive Advantage of the Nations*, Free Press, New York 1990.
- Rosenfeld S.A., *Backing into Clusters: Retrofitting Public Policies*, JFK School Symposium, Harvard University, 29-30 March 2001.
- Sölvell O., Lindqvist G., Ketels C., *The Cluster Initiative Greenbook*, Ivory Tower, Stockholm 2003.

³¹ Por. Niebieska Księga Inicjatyw Klastrowych.

COOPERATION BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS AND ENTREPRENEURS ON THE EXAMPLE OF CHOSEN CLUSTER INITIATIVES

Summary: The paper shows the role of cooperation between local governments and entrepreneurs in the process of creation and functioning of cluster initiatives (on the example of Opole Voivodeship). A particular role in this process is played by public administration. It has a task to support initiatives creating the “climate” for the development of entrepreneurship and initiating the creation of clusters. Attention is paid to a few questions: Does the cooperation between local governments and entrepreneurs exist? What kind of barriers are there in this subject?