



dr Krzysztof REJMAN

PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA
W JAROSŁAWIU

UWARUNKOWANIA I STRATEGIA ROZWOJU TURYSTYKI W DZIAŁANIACH SAMORZĄDÓW LOKALNYCH. PROBLEMY WYBRANE

1. Wprowadzenie

Turystyka stanowi ważny element wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich naszego kraju. Dziedziny te możemy rozwijać drogą promocji, marketingu oraz innych form popularyzacji. Do głównych form rozpowszechniania tych działań możemy zaliczyć: wystawy, prezentacje, warsztaty, zachęty, ulgi czy też oferty zniżkowe. W niedalekiej perspektywie, przy odpowiednim marketingu i promocji, turystyka oraz agroturystyka mają szansę stać się ważnymi dziedzinami działalności gospodarczej znacznych obszarów kraju, posiadających niewątpliwe walory turystyczne. Główne zadania popularyzacji obszarów Polski południowo-wschodniej spoczywają na barkach władzy administracyjnej województwa podkarpackiego. Należy jednak pamiętać, że to gmina jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, wykonuje szereg zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gminy zobowiązane są do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej między innymi poprzez realizację zadań w zakresie rozwoju kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Można jedynie zastanowić się nad faktem, dlaczego zadania z zakresu turystyki zostały przypisane do zadań własnych gminy dopiero po dziesięciu latach funkcjonowania ustawy o samorządzie gminnym (2001 r.).

Samorządy gminne podobnie jak powiatowe są odpowiedzialne za trwałość,

zrównoważony rozwój gospodarczy swojej jednostki administracyjnej oraz zapewnienie wysokiej jakości życia jej mieszkańcom. Obszary Związku Gmin Turystycznych Pogórza Dynowskiego są wręcz idealnym miejscem dla rozwoju różnych form turystyki. Rozwój ten powinien iść w parze z ochroną najcenniejszych zasobów i walorów przyrodniczych, gdyż te dobra stanowią podstawową bazę dla rozwoju turystyki. Idąc dalej można stwierdzić, że właściwie zorganizowana turystyka może stanowić aktywną formę ochrony przyrody¹.

2. Uwarunkowania prawne rozwoju turystyki

Kompetencje gmin bezpośrednio lub pośrednio związane z rozwojem turystyki nie tylko wynikają z ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym, lecz również z szeregu innych uregulowań prawnych. Należy do nich przede wszystkim zaliczyć ustawy dotyczące usług turystycznych, planowania i gospodarki przestrzennej, ochrony przyrody, ochrony dziedzictwa kulturowego a także organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej. Najważniejsze akty prawne, o których była mowa, zamieszczone zostały w poniższej tabeli (tab.1).

Tabela 1. Najważniejsze akty prawne przyznające samorządom gminnym i powiatowym uprawnienia bezpośrednio lub pośrednio związane z rozwojem turystyki.

Akt prawny	Główny zakres uprawnień gmin i powiatów bezpośrednio lub pośrednio związanych z rozwojem turystyki
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. Nr 133, poz. 884)	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie przez gminę ewidencji pól biwakowych oraz obiektów hotelarskich nie będących hotelami, motelami, pensjonatami, kempingami, domami wycieczkowymi, schroniskami młodzieżowymi i schroniskami; • Kontrola znajdujących się na terenie gminy obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie między innymi w zakresie wielkości wyposażenia i zakresu świadczonych usług oraz wymagań sanitarnych i przeciwpożarowych.

¹ Por. G. Gołemski, *Regionalne aspekty rozwoju turystyki*, Warszawa – Poznań 1999.

<p>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kształtowanie i prowadzenie przez gminę polityki przestrzennej, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które określają przeznaczenie terenów na określone cele (w tym turystyczno-rekreacyjne) oraz ustalają zasady ich zagospodarowania i zabudowy; • Prowadzenie przez powiat analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego.
<p>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sporządzanie i realizacja gminnych i powiatowych programów ochrony środowiska (działania te powinny zapewnić między innymi ochronę przyrodniczych walorów turystycznych oraz warunki niezbędne do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju); • Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie; • Sprawowanie przez gminę i powiat kontroli nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów ochrony środowiska.
<p>Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uprawnienia gminy do tworzenia obszarów chronionego krajobrazu oraz wprowadzania ochrony w formie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, co wpływa na podniesienie atrakcyjności turystycznej gmin; • Uzgodnianie przez gminy tworzenia (zmiany granic lub likwidacji) parków narodowych, krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000; • Opiniowanie przez gminę planów ochrony parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000 oraz uzgodnienia zawartych w planach ustaleń dotyczących zagospodarowania turystycznego; • Tworzenie i utrzymywanie przez gminy terenów zieleni i zadrzewień oraz wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych za ich niszczenie.
<p>Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opracowanie przez gminy i powiaty programów opieki nad zabytkami (zadania ochrony zabytków winny zostać uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i przepisach gminy); • Sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych; • Prowadzenie gminnej ewidencji zabytków; • Uprawnienia do utworzenia przez gminę (po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków) parków kulturowych w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej i sporządzanie dla nich planów ochrony.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. Nr 114, poz. 493)	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie i organizacja działalności kulturalnej (tworzenie samorządowych instytucji kultury, które prowadzić będą między innymi kluby, świetlice, domy kultury i biblioteki); • Wspieranie i promocja twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz ochrona dziedzictwa kultury.
Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. Nr 25, poz. 113)	<ul style="list-style-type: none"> • Organizowanie przez gminy i powiaty działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej² oraz tworzenie odpowiednich warunków materialno-technicznych dla jej rozwoju, między innymi przez popularyzację walorów rekreacji ruchowej, organizowanie zajęć i imprez sportowo-rekreacyjnych, szkolenie kadry i kierowanie jej do prowadzenia zajęć rekreacyjnych, tworzenie, utrzymanie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej (np. boisk, bieżni, basenów); • Zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach (gminy i powiaty) oraz osób pływających, kąpiących się w miejscach wyznaczonych i uprawiających sporty wodne (gminy); • Nadzór powiatów nad działalnością stowarzyszeń i związków sportowych.
Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 106, poz. 680)	<ul style="list-style-type: none"> • Wydawanie przez gminy zezwoleń lub zakazów na organizowanie imprez masowych; • Wprowadzanie przez powiat dla określonego organizatora zakazu organizowania imprezy masowej na terenie powiatu lub jego części.

Źródło: *Zarządzanie turystyką na obszarach przyrodniczo cennych*, red. B. Poskrobko, Białystok 2005, s. 215 – 216.

3. Tworzenie strategii rozwoju turystycznego

Na podstawie ustawowych kompetencji oraz przy uwzględnieniu innych uwarunkowań prawnych funkcjonuje planowanie strategiczne. Celem działań ujętych w ramach planów i programów rozwojowych powinna być likwidacja

² Rekreacja ruchowa jest formą aktywności fizycznej podejmowana dla odpoczynku i odnowy sił psychofizycznych, jest pojęciem szerszym od turystyki. Działalność w dziedzinie rekreacji ruchowej (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej (Dz. U. Nr 101, poz. 1095)) obejmuje między innymi różne formy aktywnego wypoczynku rekreacyjno – sportowego, a w szczególności: biwaków, obozów, rajdów, zlotów, spływów, turniejów, festynów i zawodów amatorskich. Zajęcia te stanowią często główne atrakcje turystyczne danego regionu stanowiące cel podróży turystycznych.

napięć i wzajemnych konfliktów oraz harmonizowanie oddziaływań pomiędzy sferami: gospodarczą, społeczną i środowiskową. Rozwój tych sfer powinien mieć charakter zrównoważony. Władze samorządowe określając cel strategiczny oraz ogólny program strategiczny nie powinny pominąć sektora turystycznego.

Przystępując do budowy strategii rozwoju turystycznego jednostki terytorialnej należy pamiętać o następujących założeniach:

- ma ona służyć polepszeniu warunków i jakości życia mieszkańców, a jednocześnie ochronie walorów przyrodniczych,
- cele strategiczne rozwoju regionu powinny współgrać z ogólnymi celami rozwojowymi województwa, kraju i zaleceniami Unii Europejskiej,
- dokument powinien być narzędziem umożliwiającym podejmowanie działań rozwojowych przez władze powiatu, gminy czy podmioty gospodarcze; działania powinny służyć stymulowaniu i tworzeniu warunków aktywności i prorozwojowych zachowań podmiotów gospodarczych i społeczeństwa w ogóle, otwartości na współpracę z podmiotami zewnętrznymi, nie pogarszaniu stanu środowiska przyrodniczego, utrzymaniu i wzbogacaniu istniejących walorów przyrodniczych³.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić kilka metod tworzenia strategii, jednakże czynnikiem decydującym o identyfikacji metody są twórcy programu rozwoju. Do najczęściej spotykanych metod tworzenia strategii należy zaliczyć metodę społeczną i ekspercką. Wady jak i zalety tych metod przedstawia tabela 2.

³ Zob. J. Oleńska, G. Dobrzański, A. Demianowicz, *Metodyka opracowania powiatowego programu zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska*, Białystok 2001.

Tabela 2. Wybrane metody planowania strategicznego rozwoju regionów.

Metoda ekspercka	Uczestnicy	Ekspertci; grupy ekspertów; wyspecjalizowany personel urzędów, starostw, samorządów
	Wady	<ul style="list-style-type: none"> • Wysokie koszty wykonania projektu; • Ścisłe naukowe podejście do strategii i niedostateczna znajomość sytuacji regionu, nieznanostwo problemów; • Brak uwag społeczeństwa (którego ta strategia dotyczy) dotyczących efektów pracy; • Niezrozumiały język opracowania; • Trudności w porozumieniu się ze społecznością lokalną; • Nieutożsamianie się mieszkańców regionu ze strategią; • Nieuwzględnianie planów i oczekiwań mieszkańców.
	Zalety	<ul style="list-style-type: none"> • Wysokie kwalifikacje merytoryczne i wyspecjalizowanie ekspertów; • Możliwość skorzystania z rozwiązań innych samorządów i uniknięcia błędów (ekspertci posiadają wiedzę na ten temat); • Zachowanie dystansu do problemów; • Stosunkowo krótki termin realizacji.
Metoda społeczna	Uczestnicy	<ul style="list-style-type: none"> • Społeczność lokalna
	Wady	<ul style="list-style-type: none"> • Nadmierne przywiązanie wagi do spraw bieżących i problemów; • Brak znajomości zjawisk, procesów i trendów dotyczących gospodarki, polityki w skali świata, kraju, województwa; • Brak obiektywizmu; • Niska jakość dokumentów pod względem merytorycznym, redakcyjnym (nieznajomość profesjonalnych narzędzi prawnych, finansowych, technicznych, opisujących rzeczywistość i wizje przyszłości); • Brak wiedzy na temat stworzonych już programów (możliwość skorzystania z przyjętych rozwiązań, unikanie błędów).
	Zalety	<ul style="list-style-type: none"> • Zaangażowanie społeczności lokalnej i jej utożsamianie się z stworzoną strategią; • Dobre rozeznanie w problemach nurtujących mieszkańców; • W perspektywie czasowej lepsze zaangażowanie w działaniach zmierzających do osiągnięcia celów określonych w strategii; • Uwzględnianie planów i oczekiwań mieszkańców.

Źródło: *Zarządzanie turystyką...*, wyd. cyt., s. 215 – 216.

Sposobem, dzięki któremu możemy uniknąć niedoskonałości metod przedstawionych w powyższej tabeli, jest metoda społeczno-eksperska. Udział społeczeństwa gwarantuje rozpoznanie nurtujących je problemów, natomiast eksperci mogą należycie prowadzić badania, obliczenia i symulacje uwzględniające uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Udział społeczeństwa w budowie strategii może być zapewniony poprzez powołanie społecznego organu

konsultacyjno-doradcze. Przykładem może tu być powołanie np. *Konwentu rozwoju turystycznego regionu*.

Pierwszym etapem budowy strategii rozwoju turystyki jest szczegółowa analiza sytuacji regionu. Na tym etapie należy zwrócić uwagę na następujące elementy: walory turystyczne obszaru, produkt turystyczny istniejący lub możliwy do wykreowania, bazę turystyczną, dostępność komunikacji, chłonność i pojemność turystyczną obszaru, rozwój rynku turystycznego, jakość świadczonych usług, kwalifikacje kadry obsługującej ruch turystyczny, ocenę systemu promocji obszaru, kanały dystrybucji, określenie możliwości inwestycyjnych regionu, rentowność działalności turystycznej oraz określenie pozycji konkurencyjnej danego obszaru. Duże znaczenie na tym etapie ma także wyznaczanie grup konsumentów zainteresowanych oferowanym przez region produktem turystycznym, w tym rozpoznanie ich cech, zwyczajów, zachowań, potrzeb i zainteresowań, według których będzie kształtowany produkt turystyczny.

Etap drugi powinien zawierać założenia strategii tworzące ogólny zarys i jednocześnie będące ogólnymi wytycznymi planu strategicznego.

Trzecim etapem jest identyfikacja problemów. Na tym etapie ważny jest zarówno udział ekspertów jak i społeczności lokalnej. Mieszkańcy najlepiej identyfikują problemy, natomiast eksperci potrafią ocenić ich wagę.

Kolejny etap dotyczy analizy uwarunkowań rozwojowych, który bardzo często opiera się na analizie SWOT. Każdy region posiada słabe i mocne strony, które powinno się należycie ocenić. Określenie mocnych i słabych stron jest ważnym elementem prognozy. Każdy region staje co jakiś czas w obliczu wydarzeń, które można wykorzystać oraz w obliczu zjawisk o niekorzystnym wpływie na jego funkcjonowanie. Zjawiska te trzeba umieć przewidzieć.

Informacje zebrane przy wykorzystaniu analizy SWOT są pomocne na czwartym etapie, a mianowicie określeniu wizji i misji. Misja przeważnie pełni rolę celu nadrzędnego rozwoju turystyki i dokonuje wyboru nadrzędnej wartości, której osiągnięciu będą służyć realizowane przedsięwzięcia. Natomiast wizja turystyki to wyobrażenie przyszłego kształtu turystyki w okresie docelowym przyjętym dla strategii, ale z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości i warunków.

Piąty etap to dobór strategicznych celów rozwojowych. Przy określaniu celów należy mieć na uwadze: ożywienie gospodarcze regionu, nowe miejsca pracy,

zwiększenie dochodów z turystyki, rozwój infrastruktury, ochronę przyrody i dziedzictwa kulturowego itp. Dla poszczególnych celów należy opracować strategiczne programy rozwojowe uwzględniające m.in.:

- uzasadnienie działania oraz jego związku z innymi działaniami podejmowanymi na innych szczeblach i w innych sferach zarządzania,
- cele ogólne programu,
- beneficjentów programu,
- zadania priorytetowe.

Cel określa kierunek działania zapewniający osiągnięcie stanu docelowego lub rozwiązanie określonego problemu. Cel ogólny należy konkretyzować przy pomocy celów szczegółowych. To na ich podstawie określa się zadania i okres ich realizacji. Zadania w sposób jednoznaczny określają działania niezbędne do osiągnięcia celu w określonym czasie, z jednoczesnym wskazaniem niezbędnych środków oraz osób lub jednostek odpowiedzialnych za ich realizację.

Ważnym problemem jest priorytetyzowanie zadań polegające na takim ustaleniu ich kolejności, aby najlepiej można było wykorzystać walory regionu. Pozwoli to na rozwój i jednocześnie wyeliminuje do minimum potencjalne zagrożenia.

Program rozwoju strategii powinien również zawierać koncepcję systemu zarządzania turystyką np. na terenie danej gminy czy związku gmin. Taka koncepcja swoim zakresem powinna obejmować:

- system zintegrowanej informacji turystycznej ze szczególnym uwzględnieniem jego organizacji i sposobu finansowania,
- sposób organizacji i realizacji zagospodarowania turystycznego,
- zadania samorządu i organizacji turystycznych w procesie realizacji strategii,
- harmonogram realizacji inwestycji turystycznych wynikających ze strategicznych programów rozwojowych,
- monitoring realizacji programu, analizowanie skuteczności i efektywności podejmowanych działań oraz sposób wprowadzania pożądanych poprawek w strategii i programach realizacyjnych⁴.

⁴ M. Borowska-Niszczota, B. Powichrowska, *Zintegrowane planowanie turystyki w regionach*, [w:] *Zarządzanie turystyką na obszarach przyrodniczo cennych*, red. B. Poskrobko, Białystok 2005, s. 195 – 211.

4. Wnioski końcowe

Ostatecznie sformułowany dokument strategii rozwoju turystyki powinien:

- przedstawiać cele i konkretne kierunki działania na rzecz rozwoju turystyki akceptowane przez mieszkańców, umożliwiać podporządkowanie działań doraźnych działaniom długofalowym,
- zapewniać zrównoważony rozwój gospodarki turystycznej,
- być ukierunkowany na maksymalne wykorzystanie zasobów lokalnych,
- przyczynić się do zmniejszenia niepewności i ryzyka działania przedsiębiorców turystycznych,
- umożliwiać zwiększenie oddolnej inicjatywy i wpływu społeczności na realizację zadań rozwojowych,
- wpływać na umocnienie pozycji podmiotu Strategii przez poszerzenie sfer przyciągania i oddziaływania na inne zewnętrzne układy,
- wpływać na bardziej efektywne gospodarowanie środkami budżetowymi i stymulowanie przez władze zmian zgodnych z programem rozwoju,
- umożliwiać pozyskiwanie środków finansowania działań rozwojowych ze źródeł wewnętrznych (budżetowych i miejscowego kapitału) oraz zewnętrznych, a szczególnie spełniać wymogi programów pomocowych i restrukturyzacyjnych⁵.

Proces wprowadzania w życie zapisów strategii rozwoju turystyki zakończy się sukcesem, jeśli będą spełnione następujące warunki:

- zaangażowanie władz samorządów w proces realizacji strategii, a także w inicjowanie szerokiego udziału społecznego,
- powołanie koordynatora realizacji strategii,
- szerokie włączenie do realizacji społeczności regionu i podmiotów instytucjonalnych, sukcesywne opracowywanie i wdrażanie planów, programów i projektów realizacyjnych,
- monitorowanie procesu realizacji strategii,
- promocja regionu, w tym podmiotów gospodarczych i inwestorów,
- aktywne poszukiwanie zewnętrznych środków finansowych i *know-how*⁶.

⁵ Por. B. Poskrobko, H. Kiryłuk, *Metodologia budowy strategii rozwoju turystyki na obszarach przyrodniczo cennych*, [w:] *Agroturystyka a obszary chronione – szanse i zagrożenia*, Zeszyty Naukowe nr 1 (23), Warszawa 2001.

⁶ J. Oleńska, G. Dobrzański, A. Demianowicz, *Metodyka opracowania powiatowego*

Strategia rozwoju turystyki powinna także uwzględniać cele i założenia dokumentów krajowych i międzynarodowych takich jak np. Deklaracja Berlińska Ministrów Środowiska na temat Bioróżnorodności i Zrównoważonej Turystyki (1997) czy Program Działania POT na lata 2007 – 2013.

Na zakończenie należy podkreślić, iż wskazanym jest, aby wersja robocza dokumentu została poddana społecznej konsultacji. Aby tego dokonać należy zorganizować spotkania we wszystkich zainteresowanych środowiskach, na których dyskutuje się nad proponowanymi celami i zadaniami.

Literatura

1. Borkowska-Niszczoła M., Powichrowska B., *Zintegrowane planowanie turystyki w regionach*, [w:] *Zarządzanie turystyką na obszarach przyrodniczo cennych*, red. B. Poskrobko, Białystok 2005.
2. Gołemski G., *Regionalne aspekty rozwoju turystyki*, Warszawa – Poznań 1999.
3. Oleńska J., Dobrzański G., Demianowicz A., *Metodyka opracowania powiatowego programu zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska*, Białystok 2001.
4. Poskrobko B. (red.), *Zarządzanie turystyką na obszarach przyrodniczo cennych*, Białystok 2005.
5. Poskrobko B., Kiryluk H., *Metodologia budowy strategii rozwoju turystyki na obszarach przyrodniczo cennych*, [w:] *Agroturystyka a obszary chronione – szanse i zagrożenia*, Zeszyty Naukowe nr 1 (23), Warszawa 2001.
6. Szwichtenberg A., *Podstawy turystyki*, Koszalin 2000.