

UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA STRATEGII ROZWOJU TURYSTYKI NA POZIOMIE REGIONALNYM I LOKALNYM - WYBRANE ZAGADNIENIA

ZBIGNIEW GŁĄBIŃSKI¹, DANIEL SZOSTAK²

Uniwersytet Szczeciński

¹ e-mail: zbigniew.glabinski@usz.edu.pl

² e-mail: daniel.szostak@usz.edu.pl

KODY JEL

R58, O21, R11

SŁOWA KLUCZOWE

turystyka, strategia rozwoju turystyki

STRESZCZENIE

Praktyka pokazuje, że jednym z podstawowych narzędzi realizacji polityki turystycznej jest strategia rozwoju turystyki. Wynika to głównie z faktu, że turystyka jest współcześnie postrzegana jako sektor gospodarki, który kreuje na lokalnym rynku miejsca pracy oraz konkretne przychody budżetowe. Dlatego też lokalni władarze na różne sposoby szukają możliwości rozwoju turystyki, m.in. poprzez wykorzystanie posiadanych walorów naturalnych i antropogenicznych do tworzenia produktów turystycznych i różnych atrakcyjnych ofert usługowych i sposobów spędzenia czasu wolnego na danym obszarze. Artykuł koncentruje się na problematyce uwarunkowań wdrażania strategii rozwoju turystyki, ze szczególnym uwzględnieniem lokalnego i regionalnego poziomu zarządzania przestrzenią turystyczną oraz czynników, które powodują, że tego typu dokumenty są niekiedy nieskuteczne i nie mają waloru wykonalności.

Wprowadzenie

Turystyka jako ważna gałąź wielu współczesnych gospodarek narodowych, w tym polskiej, jest coraz częściej uważana przez władze różnego szczebla za istotne narzędzie rozwoju gospodarczego, w szczególności na poziomach lokalnych i regionalnych, tj. w gminach, miastach, powiatach czy też województwach. W związku z tym sektor ten jest traktowany jako jeden z ważniejszych

obszarów oddziaływania polityki społeczno-ekonomicznej (w tym polityki turystycznej), któremu zwłaszcza władze lokalne i regionalne poświęcają coraz więcej uwagi, czego przykładem może być nadawanie mu znaczenia strategicznego (Szostak, 2016b).

Rozwój lokalny oparty na turystyce niesie ze sobą zarówno korzyści (m.in. napływ inwestycji, tworzenie miejsc pracy, ochrona lokalnych walorów naturalnych, rewitalizacja infrastruktury i wzrost aktywności społecznej), jak i pojawianie się zjawisk niekorzystnych (m.in. sezonowość sprzedaży i funkcjonowania rynku, kreowanie sezonowych miejsc pracy, duże koszty wejścia na rynek i wyjścia z rynku, duża konkurencyjność podobnych produktów, problemy aktywizacji mieszkańców do działań proturystycznych, niski poziom asymilacji mieszkańców z lokalną kulturą i tradycją w trakcie jej komercjalizacji).

Dla lepszego zobrazowania problematyki wdrażania strategii rozwoju turystyki na poziomie lokalnym i regionalnym należałoby się przede wszystkim skupić na dwóch ważnych zagadnieniach.

- 1) Jakie są uwarunkowania rozwoju turystyki jako sektora lokalnej i regionalnej gospodarki, co w szczególności determinuje wdrażanie tychże strategii?
- 2) Jakie problemy powodują, że tego typu dokumenty są nieskuteczne i nie mają waloru wykonalności, a wielu bezpośrednich beneficjentów się z nimi nie identyfikuje w trakcie ich wdrażania?

Celem niniejszego artykułu jest próba zdefiniowania czynników i uwarunkowań, które wpływają na skuteczne opracowywanie, a następnie wdrażanie strategii rozwoju turystyki jako dokumentu posiadającego istotny wpływ na rozwój gospodarczy wielu atrakcyjnych turystycznie gmin i powiatów.

Uwarunkowania funkcjonowania turystyki na poziomie lokalnym i regionalnym

Turystyka jest współcześnie w teorii i praktyce traktowana nie tylko jako element składowy lokalnych i regionalnych gospodarek, gdzie tworzy się i sprzedaje produkty turystyczne, ale przede wszystkim stanowi ważne i strategiczne narzędzie rozwoju społeczno-gospodarczego na każdym poziomie zarządzania przestrzenią, zarówno gminy, powiatu, jak i województwa (Rapacz, Jaremen, 2009, s. 211). Sektor turystyczny traktowany jako strategiczne aktywa rozwojowe coraz częściej brany jest pod uwagę przy opracowywaniu i realizacji lokalnych strategii rozwoju. Jednym z przykładów takiego podejścia jest opracowana w 2015 roku *Strategia rozwoju turystyki w powiecie gryfińskim do 2020 roku*, która powstała z inicjatywy i na potrzeby Starostwa Powiatowego w Gryfinie (Głabiński, Szostak, Zalewski, 2016).

Zależność lokalnych i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów) od turystyki i od rozwoju gospodarki turystycznej jest tym większa, im wyższy jest mierzalny poziom ich atrakcyjności turystycznej. Na atrakcyjność turystyczną składają się przede wszystkim: liczba i ranga występujących na danym terenie walorów naturalnych i antropogenicznych oraz jakość i pojemność funkcjonującej infrastruktury turystycznej i paraturystycznej (głównie baza noclegowa, sportowa, rekreacyjna, gastronomiczna, transportowa i parkingowa). W przypadku wielu

gmin i powiatów turystyka staje się coraz częściej istotną dziedziną rozwoju lokalnej gospodarki, a poprzez to – akceleratorem rozwoju lokalnego życia społeczno-gospodarczego opartym na posiadanych zasobach turystycznych, które mogą kreować miejsca pracy i przyciągać inwestycje, a poprzez to rozwijać potencjał ekonomiczny lokalnych społeczności. Praktycznym obrazem takiego stanu jest to, że obok infrastruktury typowo turystycznej (np. baza noclegowa) dzięki turystyce rozwijają się inne dziedziny lokalnej gospodarki, takie jak handel, usługi towarzyszące i uzupełniające (gastronomia, transport, rekreacja, rozrywka itp.) (Głębiński, Szostak, Zalewski, 2016).

Turystyka może pełnić również funkcję czynnika pobudzającego lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, zwłaszcza w aspekcie dywersyfikacyjnym, rewitalizacyjnym lub też pozwalającym ewoluować lokalnej przestrzeni w kierunku turystycznym (np. z dotychczasowego rolniczego czy przemysłowego w kierunku typowo turystycznym lub pośrednim, np. rolniczo-turystycznym, turystyczno-rolniczym, czy też w skrajnych przypadkach np. przemysłowo-turystycznym). Zdarza się, że obszary te nie były wcześniej traktowane jako destynacje turystyczne, ale dzięki pojawieniu się nowych funkcji stymulujących lokalną gospodarkę stają się stopniowo atrakcyjne dla ruchu turystycznego, a niekiedy mogą odgrywać rolę alternatywnej i substytucyjnej destynacji dla obszarów masowej turystyki (Grabowska, 2016).

Władze samorządowe regionalnego (wojewódzkiego) i lokalnego (gminnego i powiatowego) szczebla są głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za rozwój lokalny, a w przypadku, gdy turystyka odgrywa stymulacyjną rolę rozwojową (zwłaszcza gdy na danym obszarze występują walory turystyczne o znaczeniu strategicznym), za kreowanie lokalnej polityki turystycznej. Takie podejście wynika przede wszystkim z faktu, że turystyka staje się w wielu lokalnych obszarach sposobem na kreowanie nowych miejsc pracy, a usługi turystyczne stają się produktami „eksportowymi” lokalnych gospodarek. Dlatego też w gminach i powiatach turystycznych szczególnie miejsce w zaspokajaniu potrzeb turystów zajmują podmioty prowadzące działalność gospodarczą w turystyce. Odpowiednie oddziaływanie ze strony władz lokalnych na postępowanie tychże podmiotów pozwala na realizację poszczególnych celów zawartych w lokalnych strategiach rozwoju. Oddziaływanie to może polegać na zachęcaniu do podejmowania aktywności gospodarczej w obszarze turystyki, w tym na wyborze określonego rodzaju działalności gospodarczej, podejmowaniu i realizowaniu konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę turystyczną, tworzeniu kolejnych miejsc pracy w branży turystycznej, współdziałaniu w tworzeniu i promocji lokalnego produktu turystycznego, aktywizacji lokalnej społeczności, inicjowaniu lokalnej i ponadlokalnej współpracy (Rapacz, Jaremen, 2009, s. 211).

Turystyka zarówno w aspekcie społecznym, jak i ekonomicznym, w wielu gminach i powiatach, a także województwach, staje się istotnym segmentem, za pomocą którego realizowane są główne cele rozwoju społeczno-gospodarczego. Efektem tego jest zarówno przyrost ilościowy, jak i jakościowy rozwijanej infrastruktury turystycznej i paraturystycznej, która następnie wykorzystywana jest nie tylko do celów turystycznych, ale także jest użytkowana przez lokalne społeczności w ich codziennym życiu. Infrastruktura ta w istotny sposób podnosi poziom i jakość życia lokalnych społeczności, gdyż przyczynia się pośrednio, a czasami bezpośrednio m.in. do zwiększenia dostępności infrastruktury komunalnej (gazowej, elektrycznej, telefonicznej, kana-

lizacyjnej, drogowej itp.) (Szostak, 2011, s. 248–249). Rozwój turystyki przyczynia się także do lepszego i bardziej racjonalnego zagospodarowania posiadanych zasobów naturalnych i kulturowych. Społeczności lokalne uzyskują również większy dostęp do usług handlowych, medycznych, rozrywkowych itp. Bardzo często podjęcie ze strony władz samorządowych działań ukierunkowanych na opracowanie strategii rozwoju turystyki oraz na aktywizację turystyczną danego obszaru (np. poprzez kreowanie nowych miejsc pracy, punktów obsługi turystycznej) może być przejawem wzrostu znaczenia turystyki dla lokalnej gospodarki (np. dana gmina ewoluuje z gminy rolniczej, poprzez bycie gminą rolniczo-turystyczną, w konsekwencji do gminy wyłącznie turystycznej). Jest to przykład zjawiska autonomizacji celów, tj. zmiany jednych celów rozwojowych na inne, równie ważne cele, bazujące na zmianie znaczenia i sposobie wykorzystania już posiadanych zasobów. Niekiedy władze samorządowe potrzebują bodźca zewnętrznego do podjęcia tego typu działań. Bodźcem takim może być aktywność partnera lub sąsiada zagranicznego (niekiedy wynikająca z transgranicznego położenia), który stara się o dofinansowanie swoich przedsięwzięć turystycznych, np. ze środków funduszy strukturalnych lub transgranicznych Unii Europejskiej. Inicjatorem lokalnych działań proturystycznych mogą być również organizacje turystyczne różnego szczebla. Dla wielu lokalnych decydentów turystyka staje się również ważna wtedy, gdy coraz bardziej zauważalne stają się sukcesy odnoszone w tej dziedzinie przez inne samorządy, nie tylko te konkurencyjne, ale przede wszystkim te, które mogą stać się wzorcem rozwojowym. Bodziec konkurencyjności regionalnej i niechęć pozostawania w tyle przyczyniają się często do przyspieszenia działań aktywizujących władze samorządowe w zakresie rozwoju turystycznego (Szostak, 2004).

Dla gminnych, powiatowych i wojewódzkich władz samorządowych rozwój turystyki i realizacja inwestycji turystycznych sprzyjają również działaniom dywersyfikującym lokalną gospodarkę. Działania takie powinny być poprzedzone wnikliwą inwentaryzacją posiadanych zasobów naturalnych, kulturowych, turystycznych oraz społecznych. Inwentaryzacja taka pozwoli przeprowadzić następnie analizę SWOT takiego obszaru pod kątem turystycznym i pomoże wskazać kierunki dalszego rozwoju turystycznego danego regionu. Niewłaściwe byłoby inicjowanie działań proturystycznych, a w dalszej kolejności kreowanie na bazie posiadanych zasobów lokalnych produktów turystycznych, które nie wyjdą naprzeciw potrzebom turystów. Ze strony władz samorządowych pożądanym działaniem jest zachęcanie lokalnych przedsiębiorców, a także społeczności do aktywnego angażowania się w działania prorozwojowe i proturystyczne. Brak wyraźnych chęci lub niezrozumienie problemu ze strony lokalnej przedsiębiorczości może przyczynić się ponieśienia fiaska w obszarze podejmowanych działań proturystycznych w danym regionie. Działania proturystyczne w wielu jednostkach samorządu terytorialnego powinny stanowić element długofalowej strategii regionalnego i lokalnego rozwoju (Szostak, 2016a).

Podsumowując, można stwierdzić, że turystyka w coraz większej liczbie samorządów postrzegana jest jako sektor regionalnej i lokalnej gospodarki, który przyczynia się do:

- powstania nowych miejsc pracy, przyczyniając się jednocześnie do dywersyfikacji gospodarczej danego obszaru, zmniejszenia poziomu bezrobocia itp.;
- powstania nowej i modernizacji dotychczasowej infrastruktury turystycznej, zarówno tej o charakterze usługowym i komercyjnym, jak i ogólnodostępnej;

- zagospodarowania i udostępnienia mieszkańcom i turystom lokalnych walorów turystycznych;
- wzrostu popytu w obszarach o najsłabszym rozwoju gospodarczym, co pozwala na wyrównywanie dysproporcji między najbogatszymi i najbiedniejszymi obszarami geograficznymi w różnych regionach i państwach na świecie;
- wzrostu świadomości społeczno-gospodarczej lokalnych społeczności poprzez aktywizację zawodową ludności (najczęściej w postaci samozatrudnienia);
- podjęcia działań w zakresie restrukturyzacji i rewitalizacji obszarów przemysłowych i rolniczych cechujących się dużymi walorami środowiskowymi i kulturowymi (Szostak, 2006a, s. 161).

Wybrane czynniki determinujące wdrażanie lokalnych i regionalnych strategii rozwoju turystyki

Strategia rozwoju jest współcześnie jednym z podstawowych instrumentów współczesnego zarządzania daną przestrzenią gospodarczą. Może się odnosić do całości funkcjonalnej danej gospodarki lub do jej jakiejś części składowej (subgospodarki, np. turystyki) (Szostak, 2006b, s. 181).

Przyjmuje się, że termin ten jest spójnym i jasnym zestawem:

- celów, czyli przyszłych pożądaných stanów rzeczy;
- obiektywnych warunków, które ujawnią się w czasie zmierzania do tych celów;
- środków (czynników), których uruchomienie lub odpowiednie ukształtowanie pozwoli w owych warunkach osiągnąć założone cele (Balcerowicz, 1999, s. 9).

O nieskuteczności realizowanej strategii rozwoju, a co za tym idzie przyjętych celów i wyborze narzędzi, mogą decydować następujące przyczyny (Sztando, 2009, s. 205–207):

- źle przeprowadzona diagnoza (niepełny zakres danych, pominięcie wystąpienia pewnych zjawisk itp.);
- brak prognoz i brak badań rynku;
- nieprawidłowe przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz niedocenywanie lub przeceńnianie ich wyników;
- niewielka partycypacja społeczna przy opracowywaniu, a później wdrażaniu dokumentu strategicznego lub jej brak;
- niewłaściwy system wdrażania, w tym wadliwy system monitoringu, lub jego brak.

Jednym z podstawowych narzędzi realizacji polityki turystycznej jest strategia rozwoju turystyki, chociaż w obecnej rzeczywistości coraz częściej można mieć do czynienia z opracowaniami dla gmin czy powiatów o charakterze strategii rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, w których turystyka zajmuje mniej lub bardziej istotne miejsce. W przypadku działalności wielu gmin, powiatów czy województw turystyka jest postrzegana jako subsektor gospodarki, który pozwala kreować nowe miejsca pracy oraz zwiększać przychody lokalnych budżetów. Dlatego też lokalni władarze szukają możliwości rozwoju turystyki na podległym im obszarze m.in. poprzez wykorzystanie posiadanych walorów do tworzenia produktów turystycznych. Szczególna rola w rozwoju turystyki na szczeblu regionalnym i lokalnym przypada władzom samorządowym,

które kreując swoją politykę turystyczną na obszarze swojego działania, powinny posługiwać się odpowiednim dokumentem, jakim jest strategia rozwoju turystyki. Taka strategia, niezależnie od tego, jakiego obszaru dotyczy, powinna być skuteczna, a przede wszystkim musi mieć walor wykonalności i nie może być zbiorem „pobożnych życzeń”, nierealnych celów opracowywanych wyłącznie na poziomie decyzyjnym czy też publikacją stojącą na półce urzędników, czy zamieszczoną na stronie internetowej jako ozdoba lub jedyny przejaw działań strategicznych. Co najważniejsze, nie może być dokumentem nieskonsultowanym ze społecznością lokalną i nieskonfrontowanym z jej potrzebami. Praktyka pokazuje, że dobra strategia to przede wszystkim taka, która opiera się na założeniu i przeświadczeniu, że najważniejsze jest późniejsze wykonywanie w praktyce jej zapisów. Jest to możliwe pod następującymi warunkami:

- priorytetowe staje się pozyskiwanie środków finansowych niezbędnych do realizacji celów strategii; bez odpowiednich funduszy nie da się opracować funkcjonalnych programów działania jako narzędzi implementacji założeń w praktyce; w latach 2007–2020 wiele strategii było i jest nadal skorelowanych z dostępnością środków unijnych, których część bezpośrednio i pośrednio odnosiła się i odnosi do rozwoju turystyki poprzez finansowanie inwestycji proturystycznych;
- niezbędne jest zwiększanie świadomości mieszkańców poprzez edukację i rzetelną informację oraz angażowanie ich do wspólnych działań, zwłaszcza w obszarze partycypacji społecznej, a także ich zaangażowanie w rozwiązywanie lokalnych problemów społeczno-gospodarczych za pomocą strategii;
- ukierunkowanie aktywności gospodarczej i zawodowej mieszkańców na turystykę harmonijnie współistniejącą ze środowiskiem przyrodniczym i społeczno-kulturowym;
- zachęcanie do kooperacji wszystkich podmiotów współtworzących lokalną gospodarkę turystyczną, w tym mieszkańców i przedsiębiorców;
- bieżące i cykliczne badanie potrzeb lokalnego rynku turystycznego w celu dostosowania ofert i infrastruktury oraz zmieniających się potrzeb turystów;
- traktowanie turystyki jako dziedziny zintegrowanej z pozostałymi sektorami gospodarki, gdyż bardzo często jedno miejsce pracy w turystyce generuje od dwóch do czterech miejsc pracy w sektorach okołoturystycznych i pokrewnych (Nawrocka, 2004).

Kreowanie i realizacja strategii rozwoju turystyki wynika najczęściej z potrzeb skutecznego zarządzania daną przestrzenią przez lokalne władze, co oznacza, że kształtując własną strategię rozwoju, należy określić wizję rozwoju turystyki, misję, a także cele. Strategia taka staje się również źródłem informacji o funkcjonowaniu lokalnego rynku turystycznego dla przedsiębiorców i społeczności lokalnej. Zespół decyzji podejmowanych w jej zakresie obejmuje:

- określenie kierunku działania danej gminy/powiatu w aspekcie kształtowania lokalnego produktu turystycznego;
- określenie ilościowych i jakościowych celów ekonomicznych (także społecznych) do zrealizowania i osiągnięcia (priorytety działania);
- dobór i właściwe zagospodarowanie zasobów niezbędnych do realizacji założonych celów, w tym misji regionu.

Strategia rozwoju turystyki jest również identyfikowana jako ważny i niezbędny instrument podnoszenia konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych (Rochmińska, Stasiak, 2004, s. 15). Według ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategia rozwoju to dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych (Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658). Jak wskazuje powyższa ustawa oraz praktyka, strategie rozwoju najczęściej są przygotowywane dla poprawy jakości funkcjonowania i podniesienia konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, a w szczególności mogą mieć następujący charakter:

- strategia rozwoju gminy, powiatu, województwa lub jednostki innego typu;
- strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, powiatu, województwa lub jednostki innego typu;
- strategia rozwoju turystyki gminy, powiatu, województwa lub jednostki innego typu jako strategia funkcjonalna lub sektorowa odnosząca się do kluczowej dziedziny gospodarowania.

Do opracowywania i wdrażania strategii rozwoju turystyki w szczególności predestynowane są jednostki samorządu terytorialnego (gminy/powiaty), które charakteryzują się następującymi cechami:

- turystyka jest dla nich główną szansą lokalnego rozwoju gospodarczego (gospodarka turystyczna, np. z racji posiadanych walorów naturalnych, jest głównym sektorem gospodarczym kreującym m.in. miejsca pracy oraz jest głównym eksporterem) lub też następuje na danym obszarze reaktywacja funkcji turystycznej;
- posiadają markowy produkt turystyczny lub też jego elementy, np. unikatowy walor turystyczny, kulturowy lub inny, np. gmina leży na terenach chronionych lub w ich pobliżu;
- analizowany obszar jest traktowany przez turystów jako rodzaj obszarowego produktu turystycznego;
- mają z punktu widzenia rozwoju turystyki atrakcyjną lokalizację, np. w pobliżu jakiegoś waloru turystycznego, w strefie transgranicznej.

Przygotowanie i później wdrożenie skutecznej i opartej na racjonalnych założeniach strategii rozwoju turystyki dla określonej jednostki samorządu terytorialnego nie jest zadaniem łatwym, nie można w sposób prosty przyłożyć szablonu i ogólnego przyjętego wzorca strategii. Jest to spowodowane tym, że samorządowe jednostki lokalne czy szczebla regionalnego, poddane zarządzaniu strategicznemu, mają niejednokrotnie odmienne zasoby rozwojowe, warunki fizjograficzne i możliwości społeczne. Szczególnie jest to widoczne, gdy opracowuje się strategię rozwoju turystyki dla powiatu lub województwa, gdyż im wyższy szczebel zarządzania, tym złożoność opracowania takiego dokumentu jest większa, a w związku z tym trudniej określić wspólne cele i kierunki rozwoju. Przykładowo, każde województwo składa się z dziesiątek gmin i powiatów, które mają inną wcześniejszą historię administracyjną, odmienne walory naturalne, ale i też inną strukturę społeczną. To, co może wydawać się wspólne na poziomie centralnym, wcale nie jest

tak samo rozumiane na poziomie lokalnym, przez co później powoduje zmniejszoną akceptowalność przygotowanego dokumentu i kwestię identyfikowania się z nim. Jako przykład może posłużyć sytuacja opracowywania strategii rozwoju turystyki dla powiatu gryfińskiego (Głabiński, Szostak, Zalewski, 2016). Okazało się wówczas, że niełatwo jest wymyślić wspólny cel rozwojowy dla wszystkich gmin powiatu, gdyż w poszczególnych gminach widoczna była kulturowa, turystyczna, historyczna i administracyjna odmienność.

Praktyka zatem wskazuje, że najłatwiej przygotować strategię rozwoju turystyki dla gminy lub miasta, a więc politycznie i społecznie struktury najbardziej jednorodnej. Przykład powiatu gryfińskiego pokazuje, że przygotowując nową strategię rozwoju turystyki dla tegoż powiatu, należało uwzględnić m.in. różnorodność i zróżnicowanie przestrzenne walorów naturalnych i antropogenicznych na badanym obszarze lub też odmienność zapisów w stosunku do turystyki w poszczególnych strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, składających się na całość funkcjonalną powiatu. Okazało się również, że inna była historia rozwoju poszczególnych gmin, odmienna miniona przynależność administracyjna, inne są też związki przestrzenne i ciężenia społeczno-gospodarcze itp. W związku z powyższym nasuwa się wniosek, że nie istnieje jedna wzorcowa, szczegółowa procedura planowania rozwoju strategicznego.

Podsumowanie

O skuteczności wdrażania strategii rozwoju turystyki na różnych poziomach zarządzania przestrzenią turystyczną decyduje wiele czynników. Strategia jest przygotowywana przez ludzi i dla ludzi, choć nie zawsze dla tych, których ona dotyczy. Częstym problemem, z którym można się spotkać przy opracowywaniu kolejnej strategii na następny okres, jest próba odpowiedzi sobie na pytanie, dlaczego poprzednia strategia nie została zrealizowana w takim zakresie, w jakim chcieli decydenci zlecający opracowanie takiego dokumentu. Specjaliści podkreślają, że jest wiele powodów nieskuteczności wdrażania strategii, mimo że pojęcie to jest różnie rozumiane. Często dla zlecających jej opracowanie nie zawsze najważniejszym elementem jest jej praktyczna implementacja, ale przede wszystkim istotne staje się to, że JST taki dokument posiada i dzięki niemu może pozyskiwać środki zewnętrzne (np. unijne) na rozwój. Na etapie jej opracowania występuje niewielka partycypacja społeczna, a zleceniodawcom i opracowującym strategię nie zależy na tym, aby w jej przygotowaniu uczestniczyli np. mieszkańcy czy przedsiębiorcy. Przyczyną jest świadomość, że udział przedstawicieli lokalnej społeczności mógłby ograniczać swobodę działań administracji i wymuszać działania zgodne z oczekiwaniami społecznymi, a te zdecydowanie są trudniejsze w realizacji. Najczęściej jest jednak tak, że w danej społeczności lokalnej niewiele jest osób, które uczestniczyły w przygotowaniu strategii (nawet poprzez jakąkolwiek formę partycypacji społecznej), czytały ją czy też znają jej ogólne założenia. Cele strategii rozwoju turystyki dla beneficjentów lokalnych mają często charakter zbyt abstrakcyjny i ogólny, przez co nie budzą zainteresowania mieszkańców i przedsiębiorców ani też działaczy organizacji pozarządowych. Ponadto treść zapisów strategii napisana jest językiem specjalistycznym, a nawet żargonem, zazwyczaj trudno zrozumiałym dla osób spoza ścisłego grona przygotowujących te dokumenty.

Widoczny jest również brak właściwego przepływu informacji (w tym zwrotnej) między decydentami i podmiotami opracowującymi strategię a podmiotami lokalnej gospodarki turystycznej, których ta strategia powinna dotyczyć. Autorzy przygotowujący strategię najczęściej korzystają ze źródeł informacji innych niż lokalne i nie znają miejscowych uwarunkowań przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych. Stąd pojawiają się błędy, które wychwytyują czytający i analizujący dokument odbiorcy lokalni. Dla nich ważne są szczegóły, które nie mają może istotnego znaczenia w dokumencie strategicznym charakteryzującym się dużym poziomem ogólności. Te zauważone nieścisłości podważają wartość dokumentu w oczach przedstawicieli lokalnej społeczności.

Większość strategii rozwoju turystyki opracowywanych na poziomie województwa czy powiatu nie ma lokalnych „kotwic”. Strategie te nie uwzględniają lokalnych strategii i ich aktualnej zawartości, m.in. danych dotyczących walorów lub innych zasobów, które są ważne z lokalnego punktu widzenia. Na wyższym poziomie planowania mogą one mieć mniejsze znaczenie lub inne zastosowanie. Ta niekompatybilność dokumentów strategicznych występuje nie tylko w układzie pionowym, ale również poziomym, zwłaszcza w przypadku, gdy np. w dwóch gminach występują te same walory o charakterze naturalnym. Można wtedy zauważyć odmienne pomysły na sposób ich zagospodarowania. To z kolei powoduje duże utrudnienia we współpracy, pozyskaniu środków zewnętrznych na zagospodarowanie oraz opracowaniu wspólnych projektów turystycznych, które przyniosłyby korzyści rozwojowe dla obu wspólnot mieszkańców. Zdarzają się przypadki, że dwie gminy z tego samego powiatu miały te same strategie co do treści, ale dotyczyły innych lat i zmienne były odpowiednie nazwy własne (Głębiński, Szostak, Zalewski, 2016). Ogólnie rzecz biorąc, takie podejście powoduje, że działania proturystyczne najczęściej są ograniczone do obszaru danej gminy i swoim oddziaływaniem nie wychodzą poza nią. Wynika to ze źle pojmowanej konkurencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i prowadzi do sytuacji mało efektywnego wykorzystania istniejących zasobów przyrodniczych, dla których granice administracyjne nie istnieją. Tak też te walory postrzegają turyści, dla których przynależność terytorialna nie ma większego znaczenia.

Przy opracowywaniu celów nadrzędnych i operacyjnych odnoszących się do całego regionu nie uwzględnia się często celów lokalnych i odwrotnie. Władze lokalne i regionalne niestety nie zawsze uwzględniają to, że cele nadrzędne powinny uwzględniać cele lokalne, a dzięki właściwie opracowanej i wdrożonej strategii lokalni odbiorcy powinni mieć świadomość, że lokalne cele mają szansę na wdrożenie jedynie dzięki strategii regionalnej bądź dotyczącej zagadnień ogólnych. Niestety w takich sytuacjach często pojawia się wyraźny dysonans: cele lokalne sobie i cele ogólne sobie. Widoczny jest brak wspólnego ukierunkowania różnych celów. Decydenci na szczeblu regionalnym nie widzą potrzeby uwzględniania celów lokalnych przy opracowywaniu celów ogólnych, co prowadzi do braku weryfikacji założeń, czy ogólne kierunki rozwoju da się zrealizować na poziomie lokalnym. Niektóre lokalne działania, które mogłyby być wspólne, są postrzegane jako rozbieżne. Wspólny walor i płynące z jego eksploatacji korzyści zazwyczaj są widziane i interpretowane inaczej przez różnych potencjalnych beneficjentów funkcjonujących (np. konsumujących, produkujących, świadczących usługi turystyczne lub żyjących obok) na poziomie lokalnym. Tego z kolei nie uwzględnia się na poziomie ogólnym i konkluduje się stwierdzeniem: „strategia ma

służyć nam jako przedstawicielom organu odpowiedzialnego za jej wdrożenie, a nie lokalnym odbiorcom”.

Strategia jako narzędzie zarządzania turystyką na różnych poziomach pełni rozbieżne funkcje – inne dla tych, którzy ją tworzą i wdrażają, a inne dla tych, którzy powinni ją wdrażać na poziomie lokalnym i korzystać z jej efektów. Opracowujący koncepcję jej funkcjonowania, a później zlecający jej opracowanie sami starają się ją wdrażać. Stoją oni na stanowisku, że wdrażanie to sposób na pozyskanie środków zewnętrznych, którymi można finansować rozwój infrastruktury turystycznej i paraturystycznej. Odbiorcy strategii na poziomie lokalnym widzą w strategii rodzaj narzędzia, które pozwoliłoby skutecznie i efektywnie implementować przede wszystkim środki własne. Traktują strategię jako narzędzie inwestowania własnych środków finansowych, a jeśli nadarzy się okazja pozyskania funduszy zewnętrznych, to strategia powinna ułatwić ich absorpcję. Stąd można wyciągnąć wniosek, że im więcej lokalnych postulatów w strategii ogólnej, tym lepiej. Gdy tych postulatów jest mało lub wcale nie zostały uwzględnione, tym bardziej strategia na poziomie lokalnym jest ogólnikowa i postrzegana jest jako coś, co nie dotyczy lokalnego rozwoju i nie pozwala skutecznie rozwiązać lokalnych problemów.

Na koniec można stwierdzić, że jednym z najważniejszych problemów we wdrażaniu dokumentów strategicznych jest brak konsultacji ich założeń oraz końcowego dokumentu z lokalnymi odbiorcami na wszystkich etapach jego opracowywania. Jeśli strategia wskazuje określone kierunki rozwoju ogólnego i nie mają one przełożenia na poziom lokalny, a ponadto nie mają waloru wykonalności, to taki dokument nie jest nikomu potrzebny, oczywiście oprócz tych, którzy zlecili jego przygotowanie. W skrajnej sytuacji jest postrzegany wyłącznie jako dokument zalegający na półce w danym urzędzie, który oceniany jest w następujący sposób: „Ja go nie przygotowywałem, nie miałem udziału w jego opracowywaniu i nie uwzględni on moich lokalnych potrzeb”.

Literatura

- Balcerowicz, L. (1999). *Państwo w przebudowie*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Głabiński, Z., Szostak, D., Zalewski, T. (red.). (2016). *Strategia rozwoju turystyki na poziomie lokalnym. Przykład powiatu gryfińskiego*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Grabowska, A. (2013). Lokalna gospodarka turystyczna a rozwój regionów. Pobrane z: www.ue.katowice.pl (s. 75–76), (15.03.2016).
- Nawrocka, E. (2004). Rola władz lokalnych w zrównoważonym rozwoju turystyki na przykładzie powiatu jeleniogórskiego. W: G. Gołembski (red.), *Kształtowanie jakości produktu turystycznego regionu z zachowaniem rozwoju zrównoważonego* (s. 17–25). Warszawa: Instytut Turystyki.
- Nawrocka, E. (2015). Współpraca podmiotów na rzecz kreowania i wzmocnienia wizerunku regionu turystycznego – perspektywa teorii sieci. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 8, 118–130.
- Nowak, S., Franczak, A. (2013). Regionalne strategie rozwoju a realizacja koncepcji zrównoważonej turystyki. W: S. Nowak (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne problemy działalności turystycznej w regionach* (s. 63–77). Katowice: Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach.
- Rapacz, A., Jaremen, D.E. (2009). Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój turystyki i branży turystycznej w wybranych gminach powiatu jeleniogórskiego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 46.
- Rochmińska, A., Stasiak, A. (2004). Strategie rozwoju turystyki. *Turystyka i Hotelarstwo*, 6.

- Szostak, D. (2004). Rola lokalnej polityki turystycznej w tworzeniu i promocji markowych produktów turystycznych. W: A. Panasiuk (red.), *Markowe produkty turystyczne* (s. 67–72). Szczecin–Niechorze: Katedra Zarządzania Turystyką US.
- Szostak, D. (2006a). Polityka turystyczna. W: A. Panasiuk (red.), *Ekonomika turystyki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szostak, D. (2006b). Strategie rynkowe w turystyce. W: A. Panasiuk (red.), *Marketing usług turystycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szostak, D. (2011). Finansowanie inwestycji turystycznych – wybrane zagadnienia. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 666, *Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*, 19.
- Szostak, D. (2016a). Specyfika przestrzenna i infrastrukturalna funkcjonowania rynku usług turystycznych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Zarządzanie i Marketing*, 42, 189–199.
- Szostak, D. (2016b). Strategia rozwoju turystyki jako narzędzie kreowania lokalnej marki turystycznej na przykładzie powiatu gryfińskiego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Zarządzanie i Marketing*, 45.
- Sztando, A. (2009). Problemy podmiotu i przedmiotów strategii rozwoju lokalnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 46.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658).

PATTERNING OF THE TOURISM DEVELOPMENT STRATEGY APPLICATIONS ON REGIONAL AND LOCAL LEVEL OF MANAGEMENT – CHOSEN ISSUES

KEYWORDS | tourism, tourism development strategy

ABSTRACT | The practice shows that tourism sector is important element of many local and regional economies and the tourism development strategy is very important tool of realization the local and regional tourism policy. The article is connecting with problems: how to create good and efficient strategy for local communities. But the main problems is: why this type of strategic documents are ineffective for many local beneficiaries.

Translated by Daniel Szostak