Maciej Abram

Planowanie strategicznego rozwoju turystyki na poziomie lokalnym

Ekonomiczne Problemy Usług nr 53, 15-28

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 591 EKONOMICZNE PROBLEMY USŁUG NR 53 2010

MACIEJ ABRAM
AWF Kraków

PLANOWANIE STRATEGICZNEGO ROZWOJU TURYSTYKI NA POZIOMIE LOKALNYM

Wprowadzenie

Planowanie strategiczne jest systematyczną metodą radzenia sobie ze zmianami, budowania konsensusu obejmującego całą społeczność oraz tworzenia wspólnej wizji lepszej przyszłości gospodarczej. Jest to twórczy proces, którego celem jest zidentyfikowanie najważniejszych zjawisk oraz uzgodnienie wiarygodnych celów, zadań i strategii, których realizacja będzie dotyczyć tych zagadnień. Planowanie strategiczne jest również ważnym narzędziem służącym zbliżeniu liderów gospodarczych oraz władz miejskich czy gminnych w celu stworzenia partnerskich inicjatyw prywatno-publicznych, służących poprawie klimatu gospodarczego oraz konkurencyjnej pozycji gminy lub miasta[1].

1. Podmioty i zasady planowania strategicznego

Planowanie strategiczne jest pierwszą z trzech współzależnych faz procesu zarządzania strategicznego[2]:

– faza I – obejmuje planowanie strategiczne (formułowanie strategii rozwoju i programów realizacyjnych), jest fazą przygotowania i podejmowania de-

---

[1] N.L. Berman, *Strategia planowania rozwoju gospodarczego*, Program Partnerstwa dla Samorządu Terytorialnego, LGPP, Warszawa 2000, s. 9.

[2] *Leksykon polityki regionalnej i zrównoważonego rozwoju*, red. E. Hibner, Centrum im. Mirosława Dzielskiego, Kraków 1999, s. 26.

cyzji,
- faza II – dotyczy wdrażania strategii rozwoju, jest fazą realizacji podjętych decyzji,
- faza III – obejmuje monitoring realizacji strategii rozwoju, jest fazą kontroli realizacji decyzji.

Zarządzanie strategiczne opiera się generalnie na idei dostosowania gminy do otoczenia, a także tam, gdzie jest to możliwe, zdobywania nad nim kontroli[3]. Otoczenie to stawia coraz większe wymagania, związane nie tylko z tworzeniem nowych wartości i obsługą rynku, lecz również w zakresie ochrony środowiska oraz respektowania celów i potrzeb społecznych. Rozwiązanie tych problemów wymaga podejścia systemowego o charakterze kompleksowym, w którym przedkłada się całość nad części, tzn. poszukuje się rozwiązań optymalnych dla danych warunków lub możliwie najlepszych ze względu na badaną całość ocenianą w aspekcie społecznym. Podejście takie pozwala uchwycić struktury współzależności i wzajemnego oddziaływania rozwiązywanych problemów, a tym samym ułatwia trafne podejmowanie decyzji odnoszących się do przyszłości. Zarządzanie strategiczne stanowi współczesny etap w ewolucji teorii i praktyki zarządzania i jest odpowiedzią na narastające zjawiska nieciągłości rozwoju oraz globalizacji rynków, klientów oraz konkurentów[4].

Planowanie strategiczne jest pierwszym, bardzo ważnym etapem w procesie zarządzania, ponieważ jakość ustalonych planów w zasadniczy sposób determinuje sprawność funkcjonowania całej organizacji. Celem planowania strategicznego jest wewnętrzna koordynacja przedsięwzięć podejmowanych przez poszczególne komórki organizacyjne danej instytucji oraz podejmowanych przez nią działań w relacjach z podmiotami zewnętrznymi[5]. Metoda planowania strategicznego reprezentuje spójny i ciągły sposób rozumowania – od oceny stanu istniejącego poprzez twórcze formułowanie celów do odpowiedniego wskazania kierunków działania włącznie[6].

Gmina, działając przez swój organ, jakim jest rada gminy, posiada kompetencje na zasadzie wyłączności do uchwalania lokalnych programów gospodarczych. Wynika to z przepisu art. 18 ust 2 pkt 6 ustawy o samorządzie terytorialnym[7].

---

[3] J. Penc, *Strategie zarządzania. Strategie dziedzinowe i ich realizacja, zintegrowane zarządzanie strategiczne*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999, s. 224.

[4] *Zarządzanie strategiczne*, red. J. Rokita, K. Jędralska, GWSH w Katowicach, Katowice 2000, s. 15.

[5] T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego w Warszawie, Warszawa 1999, s. 31.

[6] E. Wysocka, *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego*, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, nr 3, Warszawa 2000, s. 25.

[7] *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Gminne programy gospodarcze wchodzą m.in. w skład planu strategicznego. Powyższy przepis stanowi odpowiednią podstawę prawną do rozpoczęcia i zakończenia procesu opracowania strategii.

Podmiotem planowania strategicznego jest lokalna społeczność, która z jednej strony uczestniczy w realizacji zadań strategicznych poprzez swoją aktywność gospodarczą i społeczną, z drugiej zaś – jest odbiorcą powstających w efekcie rozwoju gminy nowych, lepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wyższych walorów użytkowych gminy, decydujących o jakości życia lokalnej społeczności[8].

Przedmiot planowania strategicznego stanowi gminna rzeczywistość, określona w wymiarze przestrzennym, gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Wiele doświadczeń polskich wskazuje na to, iż plany strategiczne, nawet poprawnie przygotowane pod względem merytorycznym, często nie spełniają pokładanych w nich nadziei, nie są narzędziem długofalowego zarządzania rozwojem wspólnoty lokalnej[9]. Dzieje się tak dlatego, że opracowanie planu strategicznego odbywa się niejako z pominięciem społeczności lokalnej. Tworzą go eksperci lub administracyjni decydenci. Tym samym plany te nie stanowią swoistej „własności" społeczności lokalnej. Ludzie nie utożsamiają się z nimi, a w konsekwencji nie udzielają im poparcia i nie włączają się w ich realizację. W ten sposób traci się możliwość zapewnienia strategii rozwoju zrozumienia i akceptacji społecznej oraz zaangażowania różnych aktorów i sił instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych, tak z gminy, jak i spoza niej. Po drugie – brak oparcia strategii w ciałach poza urzędami miast i gmin powoduje, że są one utożsamiane z bieżącymi programami politycznymi danej ekipy albo ludzi aktualnie sprawujących wądzę i „giną" po najbliższych wyborach.

W planowaniu strategicznym szczególnie ważna jest początkowa wspólna inicjatywa, porozumienie głównych „aktorów", instytucji i organizacji. Dokonuje się to w obrębie tzw. „trójkąta współpracy" (partnerstwo), w skład którego wchodzą: władza lokalna, organizacje obywatelskie oraz lokalny biznes. Bardzo często pierwsza faza budowania strategii rozwoju zmierza w kierunku tworzenia środowisk zdolnych artykułować zbiorowe potrzeby i aspiracje. Prawie zawsze w efekcie realizacji procesu strategicznego powstają nowe, samodzielne instytucje prorozwojowe, wypracowywane są formalne, cieszące się autentycznym poparciem mieszkańców, formy współpracy (np. porozumienia władz lokalnych i organizacji obywatelskich). Jednym z głównych zadań w trakcie planowania strategicznego jest przybliżenie istoty tego procesu jak najszerszej liczbie mieszkańców. Planowanie na szczeblu lokalnym ma również funkcje zapobiegania sytuacjom kryzysowym

---

[8] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wyd. AE, Wrocław 2004, s. 197.

[9] Por. *Marketing terytorialny*, red. T. Markowski, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2002, s. 93–98.

i momentom krytycznym w rozwoju gminy. W takim przypadku działalność władzy lokalnej nie może mieć charakteru pasywnego polegającego na likwidacji zaistniałych dotkliwych skutków. Aktywna postawa powinna wyrażać się w umiejętności wczesnej identyfikacji potencjalnych zagrożeń, a także w skuteczności ich zapobiegania, co jest możliwe wówczas, gdy zarządzanie gminą wynika ze strategicznego planu rozwoju lokalnego.

Korzyści płynące z posiadania strategii rozwoju dla samorządu terytorialnego i reprezentującej go władzy lokalnej można najogólniej podzielić na subiektywne i obiektywne[10]. Wśród pierwszej grupy podkreślenia wymaga wywołanie u władzy lokalnej poczucia, że troszczy się o własną gminę. Ważniejsze są jednak korzyści obiektywne, umożliwiające m.in.:

- wyartykułowanie interesów społeczności lokalnej,
- określenie zasad zachowań władzy lokalnej,
- zapewnienie mieszkańcom, także podmiotom gospodarczym, poczucia stabilizacji,
- zmniejszenie niepewności działania firm, co – wydłużając horyzont decyzyjny – zwiększa skłonność do inwestowania,
- eliminację lub złagodzenie konfliktów w rozwoju gminy,
- tworzenie korzystnego wizerunku gminy i jej władzy,
- mobilizację dodatkowych środków na rozwój z zasobów lokalnych,
- ubieganie się o środki na finansowanie rozwoju lokalnego pochodzące z zewnątrz, np. z administracji rządowej, fundacji oraz krajowych i międzynarodowych programów wspierających inicjowanie i stymulowanie rozwoju lokalnego.

Podczas konstruowania planu strategicznego gminy niezbędne jest respektowanie trzech podstawowych zasad postępowania[11]:

- konsensusu społeczności lokalnej co do celów i zadań strategicznych,
- elastyczności w doborze lokalnych metod i instrumentów zarządzania rozwojem gminy,
- otwarcia strategii w wymiarze egzogenicznym.

Zasada pierwsza wymaga włączenia do prac nad strategią przedstawicieli społeczności lokalnej, reprezentującej różne środowiska i grupy interesów (pracodawców i pracowników, młodzież i emerytów, producentów, usługodawców, konsumentów itd.). Konieczność ta wynika z faktu, iż strategia powinna wypracować formy i środki współpracy wszystkich podmiotów rozwoju lokalnego na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej. Sprawdzoną metodą postępowania jest tzw. *collaborative planning*, będąca procedurą grupowego planowania i podejmowania decyzji

---

[10] P. Bury, *Lokalne strategie rozwoju w polityce samorządów*, w: *Aktualne problemy gospodarki regionalnej i lokalnej*, Jelenia Góra, KGR 1994.

[11] *Ekonomika i zarządzanie miastem..., op.cit.,* s. 200.

przez reprezentantów wszystkich zainteresowanych stron[12]. Celem tej metody jest osiągnięcie – w razie rozbieżności stanowisk – lepszych rozwiązań niż mechaniczny kompromis między wstępnymi stanowiskami stron, a końcowy wynik powinien być nowym, twórczym rozwiązaniem.

Zasada elastyczności stanowi konsekwencję długookresowego i wieloskładnikowego wymiaru planowania strategicznego. Porozumienie podmiotów oraz mobilizacja zasobów w celu realizacji planu wymaga czasu. Elastyczność w doborze lokalnych metod i instrumentów zarządzania stanowi warunek wdrożenia założeń strategii. Uwzględnia m.in. zmieniające się zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania osiągnięcia wytyczonych celów oraz zmieniające się okoliczności i możliwości stosowania instrumentów interwencjonizmu samorządowego.

Trzecia z zasad dotyczy otwarcia strategii rozwoju gminy na otoczenie. Działanie to wymaga takiego formułowania celów i zadań strategicznych, aby część efektów ich realizacji przekraczała skalę gminną (sąsiednie gminy, region, cały kraj). Przekroczenie będzie świadczyć o wykształceniu się w lokalnym układzie terytorialnym funkcji egzogenicznych, tj. takich rodzajów działalności realizowanych przez lokalne podmioty, których efekty są przeznaczone na eksport poza granice gminy. Struktura oraz zasięg przestrzenny funkcji egzogenicznych (np. przemysłu, turystyki) określają rolę gminy w układzie terytorialnym, miejsce gospodarki lokalnej w strukturze gospodarki narodowej oraz powiększają skalę efektywnego popytu (ponad popyt lokalny) o efekty działalności lokalnych podmiotów gospodarczych. Decydują również o skali dochodów społeczności lokalnej oraz dochodów własnych gminy.

Obowiązek zarządzania procesem planowania strategicznego powinien zostać powierzony starannie dobranej grupie liderów lokalnej społeczności. Grupa ta często nosi nazwę „Komitet Rozwoju Gospodarczego" lub po prostu „Komitet"[13]. Budowa strategii jest procesem zarówno intelektualnym, jak również politycznym[14]. Rzecz w tym, aby wszystkie ważne lokalne osobistości były od początku włączone w proces budowania i konsultacji strategii rozwoju, co w efekcie spowoduje, iż jako współautorzy będą się z nią utożsamiać i angażować na rzecz jej wdrożenia.

Podstawowa trudność w budowaniu klimatu dla działań strategicznych wynika z mentalności i nawyków reprezentantów władz lokalnych oraz szeregowego personelu instytucji. W społecznym wyobrażeniu wójta pojawiają się wprawdzie echa tradycji, zgodnie z którą wszystkie te osoby winny być „dobrymi gospodarzami" na swoim terenie, jednak wyobrażenia te nie zawsze skupiają się na treściach pełnio-

---

[12] *Ibidem*, s. 201.

[13] N.L. Berman, *Strategia planowania rozwoju gospodarczego..., op.cit.,* s. 22; por. A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym,* Wyd. AE, Katowice 2001, s. 26.

[14] A. Klasik, *Strategia rozwoju regionu*, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, nr 3, Warszawa 2000, s. 12.

nych obowiązków i specyficznych, związanych z tym umiejętnościach zarządzania.

Drugi problem wiąże się z dość powszechnym nawykiem prowadzenia nieustannych gier i przetargów (zarządy, rady) oraz z centralistycznymi praktykami administrowania w urzędach, zgodnie z którymi inicjatywa działania wychodzi z góry – od wójta, starosty itp. Praktyka ta rozmija się z ideą zarządzania w nowoczesnym tego słowa znaczeniu. Rezultatem tego często bywa sytuacja, w której lokalne urzędy zamiast służyć obywatelom, koncentrują się na obsłudze własnej struktury i wykonywaniu (z różną sprawnością) rutynowych zadań administracyjnych.

Kolejny problem związany jest z poziomem aktywności obywateli, ich wiedzy o samorządzie i jego zadaniach oraz z ich oczekiwaniami wobec niego. Posiadając powyższą wiedzę, można przystąpić do szczegółów organizacyjnych procesu planowania strategicznego rozwoju gminy. Na wstępie plan powinien uzyskać akceptację i finansowe poparcie ze strony rady gminy, a wójt wraz z zarządem oraz radą gminy powinien określić skład komitetu, który będzie ponosić odpowiedzialność za zarządzanie całym procesem. W jego skład powinni wejść przedstawiciele wszystkich najważniejszych segmentów społeczności. Na liście powinni się znaleźć[15]:

- przedstawiciele administracji samorządowej i rządowej,
- liderzy lokalnej sfery gospodarczej – najwięksi pracodawcy,
- reprezentanci oświaty i kultury,
- mieszkańcy gminy – radni, lokalni liderzy, lokalne autorytety, przedstawiciele nieformalnych grup społecznych,
- reprezentanci organizacji formalnych, stowarzyszeń i fundacji,
- reprezentanci innych lokalnych instytucji i środowisk społecznych.

Powyższa lista jest przykładowa i nie stanowi pełnego i zamkniętego zestawienia[16]. Duże znaczenie ma udział kadry zarządzającej najważniejszych dla danej społeczności firm, ze względu na bezpośrednią zależność pomiędzy rozwojem tych firm a rozwojem lokalnym. Niezaangażowanie najważniejszych osób spośród społeczności mogłoby znacznie obniżyć wiarygodność komitetu, a co za tym idzie jego praca nie uzyskałaby poparcia społecznego. Nie należy również zapomnieć o pracownikach aparatu administracyjnego gminy. Zapewniają oni komitetowi niezbędne dane techniczne, a ich udział przyczynia się do zwiększenia wiarygodności planu i terminowej realizacji nakreślonych planem działań. Angażowanie przedstawicieli społeczności lokalnej ma przede wszystkim na celu wykorzystanie ich rozległej wiedzy o gminie oraz licznych z nią związków, wynikających z zamieszkania i pracy na jej terenie. W pracach nad strategią może uczestniczyć większa liczba osób, ale ostateczny kształt powinien być nadany przez wąski zespół. Spośród osób

---

[15] E. Liwosz, Z. Mączko, A. Staroń, W. Zaleszczuk, *Tworzymy plan rozwoju gospodarczego gminy*, Demnet, Krosno 1998, s. 18–19.

[16] A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*..., op.cit., s. 25.

wchodzących w skład komitetu należy stworzyć tzw. „zespół roboczy", który nie powinien zmieniać się podczas całego procesu tworzenia strategii. Optymalna liczba to 5-6 osób. Osoby, które zgłoszą swój akces i uzyskają aprobatę pozostałych powinny być świadome ogromu pracy i czasu, w którym muszą być do dyspozycji.

Nie zawsze przygotowanie fachowe pracowników urzędów administracji samorządowej może być wystarczające do uwzględnienia wszystkich aspektów rozwoju lokalnego[17]. Osobom wytypowanym z gminy do pracy nad strategią (uwikłanym w splot lokalnych zależności i relacji) również trudno jest dokonać chłodnej, obiektywnej oceny. Często znacznie łatwiejsze jest skorzystanie z usług zewnętrznych konsultantów, którzy pomogliby im przebrnąć przez ten proces. Potrzeba ich zaangażowania może wyniknąć z kilku powodów[18]:

1. Wśród personelu może nie być specjalisty od zagadnień rozwoju gospodarczego.
2. Nawet jeśli jest, to proces planowania strategicznego wiele zyskuje dzięki udziałowi profesjonalisty, który – nie będąc członkiem danej społeczności – jest zdolny do pełnego obiektywizmu w jej postrzeganiu.
3. Zarządzanie procesem planowania strategicznego wymaga dwóch uzupełniających się, lecz zupełnie różnych umiejętności, a mianowicie znajomości zagadnień rozwoju gospodarczego oraz doświadczenia w zarządzaniu procesami grupowymi, takimi jak uzyskiwanie konsensusu i podejmowanie decyzji.

Wykwalifikowani konsultanci powinni wnieść do procesu planowania rozlegle doświadczenie w dziedzinie rozwoju gospodarczego, połączone z wyczuciem tego, w jaki sposób społeczności mogą wpłynąć na swoją przyszłość gospodarczą. Konsultanci, jako osoby pomagające, muszą posiadać umiejętność ułatwiania procesu budowania konsensusu bez jednoczesnego przejmowania nad nim kontroli. Muszą cieszyć się szacunkiem liderów społeczności oraz być akceptowani jako wartościowi doradcy i przewodnicy.

W procesie planowania strategicznego konsultanci powinni pełnić następujące obowiązki[19]:

1. Uczestniczyć w określeniu odpowiedniego zestawu umiejętności, środowisk oraz osobowości reprezentowanych przez członków Rady Rozwoju Gospodarczego.
2. Przeprowadzić sesję wprowadzającą w momencie rozpoczęcia procesu planowania strategicznego.
3. Podzielić radę na zespoły zadaniowe oraz określić, jakie zasady zewnętrzne

---

[17] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Metodologiczne postawy strategii rozwoju regionu*, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, nr 3, Warszawa 2000, s. 52.

[18] N.L. Berman, *Strategia planowania rozwoju gospodarczego..., op.cit.,* s. 20.

[19] *Ibidem*, s. 21.

mogą im pomóc w pracy. Zasoby te to między innymi środki ministerstw i agend rządowych, środki będące w dyspozycji powiatu, województwa, uczelni oraz Agencji Rozwoju Regionalnego.

4. Pomagać w tworzeniu bazy informacyjnej i analizowaniu danych niezbędnych do określenia najistotniejszych zagadnień, wyznaczeniu celów, zadań i strategii.
5. Organizować i uczestniczyć w posiedzeniach rady, zespołów zadaniowych oraz w zebraniach publicznych.
6. Dokonać przeglądu i korekty raportów rady i jej komisji oraz pomagać w redakcji ostatecznej wersji planu strategicznego.
7. Określić możliwości korzystnego zaprezentowania się w mediach oraz pomóc zaplanować publiczne spotkania w celu przyciągnięcia jak największej uwagi całej społeczności i uświadomienia jej, na czym polega proces planowania strategicznego.
8. Na koniec konsultanci muszą wspierać członków rady przez cały czas trwania trudnego i pełnego wyzwań procesu planowania.

Podejmując współpracę, należy pamiętać, iż przyjęte rozwiązania są wynikiem dążeń i aspiracji wielu osób, wymagają zatem łączenia w całość wielu potrzeb i interesów, integrując w ten sposób działania ludzi wokół wspólnych wartości i celów, czyli strategii rozwoju. Opracowany w ten sposób strategiczny plan rozwoju gminy staje się społeczną współwłasnością, a osoby zaangażowane w proces tworzenia dokumentu są jego współautorami. Horyzont czasowy strategii znacznie przekracza okres kadencji władz samorządowych. Istnieje niebezpieczeństwo, iż ewentualna zmiana układu politycznego może pociągnąć za sobą odrzucenie dotychczasowego dokumentu strategicznego i rozpoczęcie prac nad nową strategią[20]. Efektem takich zmian może być zakłócenie ciągłości działań rozwojowych w regionie, marnotrawstwo dotychczasowego wysiłku, a także odrzucenie wielu niewątpliwie dobrych pomysłów (rozwiązań) i poszukiwania nowości za wszelką cenę.

Walor planowania strategicznego polega po pierwsze na tym, iż redukuje ono w znacznym stopniu niepewność, której źródłem jest otoczenie. Dla władz samorządowych planowanie stanowi unikalną szansę „oswojenia się" z niepewnością poprzez traktowanie ryzyka tej niepewności jako stałego elementu „gry z otoczeniem" o rozwój lub przetrwanie[21]. Drugim walorem planowania strategicznego jest jego skuteczność, ujmowana nie z perspektywy szans realizacji doraźnych celów, lecz wartości, które są realizowane w długim okresie.

---

[20] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Metodologiczne postawy strategii rozwoju regionu..., op.cit.*, s. 54.

[21] *Planowanie strategiczne*, red. A. Klasik, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s. 13.

2. Relacje między strategiami rozwoju regionalnego i lokalnego

Strategia rozwoju stanowi aktywne narzędzie wpływające na przyszłość danej jednostki, będąc wyrazem zintegrowanego planowania społecznego, gospodarczego, ekologicznego i przestrzennego[22]. W najbardziej ogólnym ujęciu strategia rozwoju oznacza sposób osiągania wyznaczonych celów przez sterowanie rozwojem. Cele rozwoju stanowią wyraz dążeń i aspiracji społeczeństwa zmierzających do rozwiązywania zidentyfikowanych problemów, likwidacji barier i zagrożeń oraz wykorzystania wszelkich szans tkwiących w potencjale ludzkim i materialnym dla przyszłego rozwoju. Poprzez zarysowanie możliwości rozwoju strategia tworzyć może atrakcyjny wizerunek przyszłości regionu lub gminy przyciągający kapitał zagraniczny i krajowy. Region jest wyodrębnionym obszarem na zasadzie jednorodności cech środowiska fizyczno-geograficznego oraz wewnętrznych powiązań usługowych[23]. W powyższym zakresie jest on określany zarówno kryteriami regionu powierzchniowego, wydzielonego na podstawie podobieństwa cech, jak i kategorii typu węzłowego o określonej organizacji przestrzennej[24]. Przykład regionów administracyjnych stanowią województwa[25].

Zgodnie z ustawą o samorządzie wojewódzkim strategię rozwoju województwa określa samorząd województwa[26]. Strategia rozwoju województwa określa w szczególności następujące cele:

1. Pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców.
2. Pobudzanie aktywności gospodarczej.
3. Podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa.
4. Zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń.
5. Kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Powyższe cele zakładają rozwój gospodarczy województwa poprzez podno-

---

[22] *Strategia i polityka rozwoju gmin i województw*, red. E. Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji sp. z o.o., Warszawa–Poznań–Zielona Góra 1996, s. 12.

[23] *Regionalne aspekty rozwoju turystyki*, red. G. Gołembski, PWN, Warszawa–Poznań 1999, s. 35.

[24] J. Warszyńska, A. Jackowski, *Podstawy geografii turyzmu*, PWN, Warszawa 1978, s. 72.

[25] Ramy sporządzania strategii województw tworzą dwie ustawy, tj. *ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590) oraz *ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717); por. *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity z dnia 22 stycznia 1999 r., Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139); E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej*, Difin, Warszawa 2000, s. 10.

[26] Strategii poświęcony jest art. 11 rozdziału dotyczącego zakresu działalności samorządu w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

szenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Strategiczne planowanie regionalne spełnia wiele funkcji, wśród których możemy wyróżnić[27]:

- funkcję regulacyjną – polegającą na formułowaniu w dokumentach planistycznych ustaleń wiążących określone podmioty zobowiązane (na podstawie zależności służbowych bądź obowiązku ustawowego) do ich realizacji bądź respektowania;
- funkcję informacyjną – polegającą na przekazywaniu zainteresowanym podmiotom i ogółowi społeczeństwa regionu informacji o uwarunkowaniach, kierunkach i celach polityki rozwoju regionalnego;
- funkcję koordynującą – polegającą na oddziaływaniu podmiotu planującego na podmioty względem niego autonomiczne za pomocą instrumentów niewładczych w celu synchronizowania działań na rzecz rozwoju regionalnego;
- funkcję negocjacyjno-ofertową – polegającą na traktowaniu procesu sporządzania planu strategicznego jako płaszczyzny do uzgadniania ogólnych celów rozwoju regionalnego z partykularnymi interesami innych podmiotów;
- funkcję promocyjną – polegającą na tworzeniu pożądanego wizerunku regionu poprzez eksponowanie jego walorów atrakcyjnych z punktu widzenia kapitału, instytucji i osób, w celu ich przyciągania i włączania w rozwój regionalny.

Powyższe funkcje wskazują na powiązania strategicznego planowania regionalnego z interesami innych podmiotów (np. gminy) znajdujących się na wydzielonym obszarze regionu. Powiązania między strategicznym planowaniem regionalnym a planowaniem lokalnym wynikają również z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Powiązania te polegają na[28]:

- spełnieniu wymogu uwzględniania w studium gminy ustaleń strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- uzgodnieniu projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- uzgodnieniu projektu planu zagospodarowania przestrzennego z wojewodą i zarządem województwa.

---

[27] Por. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym…, op.cit.*; A. Trochimowski, *Zmiany metodologiczne i organizacyjne planowania regionalnego, wnioski do gospodarki turystycznej,* w: *Gospodarka turystyczna po reformie terytorialnej organizacji kraju. Aspekt regionalny*, Instytut Turystyki Oddział w Krakowie, Kraków 1999, s. 98.

[28] A. Trochimowski, *Zmiany metodologiczne i organizacyjne planowania regionalnego, wnioski do gospodarki turystycznej..., op.cit.,* s. 96.

Warunkiem efektywnego wykorzystania planowania strategicznego jest założenie ścisłego związku i spójności opracowań zarówno na poziomie regionalnym (województwo), jak i lokalnym (gmina) w zakresie metody sporządzania oraz struktury problematyki[29].

W przypadku marketingu terytorialnego zachodzi szczególnie silna potrzeba synergii i skutecznego współdziałania na szczeblu lokalnym i regionalnym[30]. Kreowanie produktu gminy czy regionu dla określonej grupy adresatów (przedsiębiorcy, turyści, eksperci itd.) wymaga szerokiego współdziałania między partnerami zaangażowanymi w proces tworzenia wizerunku danej jednostki terytorialnej. Rozwijanie różnych form synergii w przypadku gmin i regionów powinno dotyczyć: dopracowania wspólnej oferty o charakterze komplementarnym, dopracowania wspólnej polityki w stosunku do wybranych grup docelowych, wspólnych badań marketingowych, wspólnych działań promocyjnych oraz podejmowania wspólnych przedsięwzięć na arenie krajowej i międzynarodowej[31].

3. Strategia rozwoju lokalnego (gminy) a strategia rozwoju turystyki

Ogólna strategia rozwoju gminy jest swego rodzaju scenariuszem jej rozwoju, określającym misje gminy, cele rozwoju, programy i zadania strategiczne oraz sposób ich realizacji[32]. Celem opracowania strategii jest przygotowanie dokumentu władzy lokalnej, dzięki któremu będzie ona racjonalnie organizować swoje przyszłe działanie, dlatego dominujące miejsca powinny zająć te przedsięwzięcia, które władza lokalna może sama podjąć i za które może odpowiadać[33]. Charakterystyczną funkcją strategii jest określenie perspektywicznego wymiaru lokalnej polityki gospodarczej, tzn. zasad, metod, instrumentów i priorytetów, których zastosowanie ma zapewnić konkurencyjność gminy poprzez zatrzymanie istniejących i pozyskanie nowych podmiotów gospodarczych. Opracowana strategia powinna być zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz określać zasady zachowań władzy i administracji samorządowej. Sprzyja to obniżeniu niepewności działań lokalnych pod-

---

[29] Por. E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej..., op.cit.,* s. 12.

[30] Marketing terytorialny obejmuje wszystkie podejścia strategiczne i techniczne, które są stosowane przez organizacje (stowarzyszenia, jednostki, instytucje publiczne i przedsiębiorstwa) w celu zdobycia nowych zasobów oraz poprawienie skuteczności i jakości realizacji projektu nastawionego na zaspokojenie określonych potrzeb publicznych (z zachowaniem zasad etyki) prowadzącego do wypełnienia określonej misji. Por. *Marketing terytorialny..., op.cit.,* s. 42.

[31] Por. *Marketing terytorialny..., op.cit.,* s. 149.

[32] *Ekonomika i zarządzanie miastem..., op.cit.,* s. 197.

[33] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Refleksje o strategiach lokalnych*, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, nr 25, Warszawa 1998, s. 195.

miotów gospodarczych, zwiększając tym samym ich skłonność do podejmowania ryzyka opartego na zwrocie nakładów ponoszonych w dłuższym okresie. Koncepcja oddolnego rozwoju, której efektem jest ograniczenie roli instytucji centralnych na rzecz władzy lokalnej, zyskuje na znaczeniu w miarę postępu procesów europejskiej integracji gospodarczej. Posiadanie przez gminę strategii rozwoju lokalnego staje się jednym z wymogów przystosowawczych do Unii Europejskiej.

Strategię rozwoju gminy możemy zdefiniować jako określoną koncepcję systemowego działania, polegającą na[34]:

- po pierwsze – formułowaniu zbioru perspektywicznych celów rozwojowych i ich modyfikacji w zależności od zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych;
- po drugie – określeniu niezbędnych zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych i naturalnych, niezbędnych do realizacji przyjętych celów,
- po trzecie – określeniu sposobów postępowania (reguł działania) zapewniających realizację przyjętych perspektywicznych celów rozwojowych oraz optymalne wykorzystanie i rozmieszczenie przestrzennych zasobów dla zapewnienia danej społeczności lokalnej optymalnych warunków egzystencji i rozwoju.

Strategia rozwoju powinna stworzyć podstawy do sprawnego, skutecznego i efektywnego zarządzania gminą przez jej władze, zarówno w dłuższej, jak i w krótszej perspektywie czasowej (w tym koordynowania działań bieżących z perspektywicznymi oraz optymalnego wykorzystania ograniczonych własnych środków finansowych), a także pozyskiwania nowych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

Ogólna strategia rozwoju gminy musi uwzględnić cele marketingowe, tzn. uwzględniać potrzeby podmiotów otoczenia i uczynić z nich główne przesłanki wyboru. Formułowanie strategii rozwoju powinno obejmować dwa etapy:[35]

1. Analizę obecnego portfela produktów gminy w poszczególnych dziedzinach gospodarki i życia społecznego (np. w dziedzinie turystyki) i na tej podstawie podjęcie decyzji, które z nich mają kluczowe znaczenie dla gminy.
2. Opracowanie strategii rozwoju, w tym rozwoju pola rynkowego, a więc określającej nowe produkty i ewentualnie nowe rynki, na których należy skoncentrować uwagę w przyszłości.

W przypadku gmin, w których turystyka stanowi ważny element rozwoju lokalnego, zachodzi potrzeba opracowania na bazie szczegółowej oceny zasobów

---

[34] A. Zalewski, M. Ziółkowski, *Strategie rozwoju lokalnego w Polsce – teoria i praktyka*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce,* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Materiały konferencyjne, Wrocław 1997, s. 13.

[35] T. Żabińska, L. Żabiński, Gmina *jako obiekt analizy i marketingu strategicznego (refleksje teoretyczno- metodyczne),* w: *Metody badań marketingowych*, AE Kraków 1996, s. 551.

(bazy turystycznej) i rynku strategii rozwoju turystyki. Jej celem jest wyznaczenie priorytetów, koordynacja działań, podniesienie rangi zagadnień związanych z turystyką oraz dostarczenie argumentów przetargowych w procesie poszukiwania zewnętrznego wsparcia i finansowania projektów. Strategia rozwoju turystyki powinna jasno wyrażać rolę i wagę zarządzania jakością, które wpływa na podniesienie stopnia zadowolenia turystów, co z kolei prowadzi do osiągnięcia celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Powinna skupiać się na produktach i działaniach, które równolegle[36]:

- zaspokajają potrzeby turystów,
- przynoszą korzyści środowisku naturalnemu,
- umacniają miejscową gospodarkę i lokalne społeczności.

Realizacja celów jakościowych w strategii rozwoju turystyki powinna prowadzić do[37]:

- wydłużenia pobytów turystów i sumy wydanych przez nich pieniędzy bez konieczności zwiększenia liczby przyjętych gości,
- zwiększenia liczby turystów po sezonie,
- polepszania wizerunku gminy i komunikowania się ze światem zewnętrznym,
- zwiększenia liczby ponownych wizyt oraz przyjazdów z polecenia zadowolonych turystów,
- polepszenia jakości bazy turystycznej i usług,
- zapewnienia dodatkowych atrakcji turystycznych i rekreacyjnych w regionie,
- zmniejszenia negatywnego wpływu turystyki na środowisko oraz podnoszenie świadomości społecznej w tym zakresie,
- wspomagania tradycyjnej gospodarki rolnej poprzez turystykę,
- zapewnienia turystom kontaktu z miejscowym folklorem,
- rozwoju współpracy i partnerstwa w gminie,
- wspomagania rozwoju rzemiosła oraz drobnych usług świadczonych przez ludność miejscową.

Aby gmina mogła właściwie sformułować strategie i osiągnąć dzięki niej w przyszłości sukcesy, powinna posiadać odpowiednio zorganizowany system informacji obejmujący zasoby informacyjne oraz elementy umożliwiające zasilanie, utrzymanie i dostarczanie tych zasobów. System informacyjny powinien być dostosowany do potrzeb i obejmować wszystkie dziedziny działalności, wszystkie szczeble kierowania i poziomy decyzyjne. Gromadzone informacje muszą być przekazywane z pewnym wyprzedzeniem czasowym, pozwalającym na nie odpowiednio

---

[36] *Metody stymulowania rozwoju turystyki w ujęciu przestrzennym*, red. G. Gołembski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002, s. 274.

[37] *Kompendium wiedzy o turystyce*, red. G. Gołembski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 2002, s. 380.

zareagować. Droga ich przepływu powinna być jak najkrótsza, a one same powinny stanowić prosty zbiór, który można sobie szybko przyswoić i wykorzystać w podejmowaniu decyzji.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, w formułowaniu strategii rozwoju turystyki należy wziąć pod uwagę kilka ważnych elementów, od których może zależeć jej powodzenie. W swoich celach strategia rozwoju turystyki powinna uwzględniać założenia: strategii planowania przestrzennego, strategii rozwoju lokalnego oraz zasad zrównoważonego rozwoju. Dokument strategiczny powinien mieć ogólny charakter, wyznaczać cele strategiczne dające podstawę do opracowania szczegółowych planów działań. Nie stanowi zakończenia procesu, gdyż strategia wymaga regularnego uaktualniania. W całym procesie niezbędny jest dobrze zorganizowany system informacji, pozwalający na szybkie podejmowanie trafnych decyzji.

PLANNING OF STRATEGIC TOURISM DEVELOPMENT AT THE LOCAL LEVEL

Summary

Strategic planning is a systematic method of managing the changes, reaching a consensus within the community and creating a common vision of a better economic future. Since it is a creative process that aims at identifying the most important factors as well as agreeing on probable goals, tasks and strategies, it becomes a major measure of setting up private-public partnership initiatives, leading to the betterment of the economic environment. In the case of regions, whose tourism is crucial to local development, it is necessary to come up with a tourism development strategy based on a detailed resource assessment (touristic base) and market analysis. Such strategy should include: spatial planning strategy, local development strategy and the principles of sustainable development.

Translated by Ala Sinkievich