

Sylwia Golian

Ocena działalności samorządów gmin na rzecz rozwoju turystyki na obszarach wiejskich Lubelszczyzny

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 37/3, 201-211

2014

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.

Sylwia Golian¹

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

OCENA DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDÓW GMIN NA RZECZ ROZWOJU TURYSTYKI NA OBSZARACH WIEJSKICH LUBELSZCZYZNY

Streszczenie

Samorządy gmin odgrywają dużą rolę w kreowaniu lokalnego rynku turystycznego, jednak w wielu przypadkach ich działalność jest niewystarczająca. Rozwój turystyki na obszarach wiejskich daje szansę na uzyskanie dodatkowego źródła dochodów dla osób odchodzących z rolnictwa, a jednocześnie umożliwia turystom wypoczynek za relatywnie niską cenę.

Przedmiotem przeprowadzonych badań była analiza działalności samorządów gmin na rzecz rozwoju turystyki na obszarach wiejskich województwa lubelskiego. Badaniami objęto 193 gminy, a ocenie poddano działalność finansową, organizacyjną, promocyjną oraz informacyjną gmin.

Słowa kluczowe: turystyka wiejska, agroturystyka, samorząd gminy

Wprowadzenie

Rozwój turystyki na obszarach wiejskich jest jednym ze sposobów na zwiększenie aktywności zawodowej mieszkańców wsi i zdobycie dodatkowego dochodu. Stanowi również szansę dla ludności miejskiej na zdrowy i relatywnie tani wypoczynek.

Turystyka odbywająca się poza granicami miast może przyjmować różne formy. B. Sawicki w jej ramach wydzielił: turystykę wiejską, agroturystykę,

¹ Adres e-mail: sylwia.golian@up.lublin.pl.

sylwanoturystykę i turystykę wyobcowaną². Największą popularnością wśród turystów cieszą się: agroturystyka i turystyka wiejska.

Województwo lubelskie ma doskonale predyspozycje do rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Wynikają one z warunków naturalnych, bogatego dziedzictwa kulturowego wsi, gościnności mieszkańców, a także troski kwaterodawców o jakość świadczonych usług³. Jest to obszar typowo rolniczy o niskim poziomie uprzemysłowienia i urbanizacji (53,5% ludności zamieszkuje obszary wiejskie), dzięki czemu zachował się tu naturalny krajobraz.

Poza uwarunkowaniami przyrodniczymi i kulturowymi w rozwoju turystyki duże znaczenie mają warunki ekonomiczne, a także infrastruktura społeczno-gospodarcza danego miejsca⁴. Istotny wpływ na jej rozwój wywiera także władza lokalna i samorządowa, a przede wszystkim jej sposób postrzegania roli turystyki w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej. Sprzyjające podejście jest ważne w momencie podejmowania działalności turystycznej, a także później w zakresie wspierania i umożliwiania rozwoju w kolejnych latach.

Celem niniejszej pracy jest ocena działalności samorządów gmin na rzecz rozwoju turystyki na obszarach wiejskich województwa lubelskiego.

W badaniach uwzględniono wydatki gmin na rozwój turystyki w latach 2008–2012, a także działalność organizacyjną, promocyjną oraz informacyjną prowadzoną przez urzędy gmin. Badania przeprowadzono w 2014 roku, pod uwagę wzięto łącznie 193 gminy (wiejskie i miejsko-wiejskie) należące do województwa lubelskiego. Dodatkowo wykorzystano dane statystyczne udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny.

Posłużono się metodą sondażu diagnostycznego, techniką ankiety pocztowej. Dokonano także oceny stron internetowych urzędów gmin pod kątem promocji turystyki.

1. Działalność samorządów gmin na rzecz rozwoju turystyki

Transformacja ustrojowa przeprowadzona w Polsce po 1989 roku doprowadziła do wzrostu roli samorządu gminnego w kształtowaniu zjawisk i procesów zwią-

² B. Sawicki, *Agroturystyka w aktywizacji obszarów wiejskich*, InterGraf, Międzyrzec Podlaski 2007, s. 66.

³ J. Zawadka, M. Jabłońska, *Waloryzacja wiejskiej przestrzeni rekreacyjnej wybranych gmin województwa lubelskiego*, w: *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju turystyki wiejskiej*, red. I. Sikorska-Wolak, SGGW, Warszawa 2008, s. 115.

⁴ G. Krzemieniewska, J. Sikora, *Socjoekonomiczne aspekty agroturystyki jako czynnika rozwoju obszarów wiejskich w Wielkopolsce*, w: *Turystyka wiejska i agroturystyka, stan i perspektywy*, red. A. Mironczuk, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2003, s. 89–99.

zanych z lokalną gospodarką. Władze gminne stały się faktycznym gospodarzem, dzięki czemu mogą określać kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, tworzyć i realizować plany rozwoju⁵.

Świadomość władz lokalnych na temat korzyści wynikających z rozwoju turystyki oraz idące za tym przedsięwzięcia mają bezpośrednie przełożenie na poziom ich rozwoju w gminie. Aktywność samorządu powinna być podparta wolą wykorzystania w jak największym stopniu zasobów materialnych i niematerialnych będących w posiadaniu ludności lokalnej.

Władze lokalne mogą stymulować rozwój turystyki poprzez wiele działań na różnych płaszczyznach. Najważniejsze z nich przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Działania władz lokalnych na rzecz rozwoju turystyki

Obszar działań	Działanie
Polityka gminy	<ul style="list-style-type: none"> • zapisy o turystyce w strategii rozwoju gminy lub stworzenie strategii rozwoju turystyki wiejskiej w gminie • przyjęcie polityki proinwestycyjnej i stworzenie systemu lokalnych inicjatyw gospodarczych • kształtowanie wśród mieszkańców świadomości w zakresie istniejących walorów turystycznych • popularyzowanie idei turystyki poprzez ukazywanie jej pozytywnych wartości dla gminy • rozpoznanie rynku na usługi turystyczne i przyciąganie do gminy większej liczby turystów
Działalność promocyjna	<ul style="list-style-type: none"> • powołanie w urzędzie gminy komórek promocji turystyki • uczestnictwo w przedsięwzięciach promujących rozwój turystyki • podejmowanie różnych inicjatyw służących poprawie wizerunku gminy • rozprowadzanie folderów promujących gminę • organizowanie imprez regionalnych z udziałem zespołów ludowych, wystaw, targów, kiermaszów i innych imprez
Doradztwo	<ul style="list-style-type: none"> • doradztwo w podejmowaniu działalności turystycznej • udzielanie informacji z zakresu: prawa, ekonomiki działalności gospodarczej, informatyki i tak dalej • organizacja szkoleń z zakresu turystyki wiejskiej i agroturystyki
Współpraca	<ul style="list-style-type: none"> • współpraca z podmiotami turystycznymi • współpraca z innymi gminami • tworzenie lokalnych grup działania • pomoc w nawiązywaniu kontaktów i współpracy

⁵ A. Tucki, *Aktywność władz lokalnych gmin regionu lubelskiego w dziedzinie turystyki*, w: *Przyroda a turystyka we wschodniej Polsce*, red. M. Żabka, R. Kowalski, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007, s. 345–360.

Obszar działań	Działanie
Infrastruktura techniczna	<ul style="list-style-type: none"> • uzbrajanie terenów • zadbanie o estetykę i czystość miejscowości • udostępnianie lokali i pomieszczeń gminnych na kursy i szkolenia
Infrastruktura turystyczna	<ul style="list-style-type: none"> • wytyczanie i oznakowanie szlaków turystycznych, tras rowerowych i pieszych • organizacja punktu informacji turystycznej • budowa boisk, kortów tenisowych, pól golfowych, basenów kąpielowych • konserwacja zabytków • oznakowanie atrakcji turystycznych
Wsparcie finansowe	<ul style="list-style-type: none"> • stosowanie zwolnień i preferencji podatkowych w podatkach • dotacje i dofinansowania z budżetu gminy do nowych przedsięwzięć turystycznych • ulgi i upusty cenowe, pomoc kredytowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Sikora, A. Wartecka-Ważyńska, *Rola organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego w rozwoju agroturystyki*, w: *Rola organizacji pozarządowych w rozwoju i promocji turystyki*, red. B. Sawicki, A. Nizioł, M. Obodyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 42–55.

W praktyce okazuje się, że działania władz lokalnych w zakresie rozwoju turystyki wiejskiej i agroturystyki w wielu gminach są niewystarczające lub ich brak. Tłumaczy się to najczęściej niedostatkami środków finansowych, a tak naprawdę nie ma wiary w szanse rozkwitu turystyki na danym obszarze. W przypadku gmin o niewielkim potencjale turystycznym podejście to jest uzasadnione. Zdarza się jednak, że gminy atrakcyjne turystycznie marginalizują potencjalne korzyści społeczno-ekonomiczne, które mogłyby osiągnąć dzięki poparciu tej formy przedsięwzięć, a działających przedsiębiorców turystycznych pozostawiają samym sobie⁶.

2. Ocena działań samorządów gmin w województwie lubelskim na rzecz rozwoju turystyki na obszarach wiejskich

Jednym z podstawowych działań na rzecz rozwoju turystyki w gminie jest prowadzenie inwestycji, które mają na celu zwiększenie atrakcyjności turystycznej obszaru. W tym celu przeanalizowano wydatki na turystykę w latach 2008–2012. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że samorządy gminne swoje uprawnienia w zakresie wspierania wszelkich inicjatyw lokalnych mieszkań-

⁶ J. Zawadka, *Ewolucja działalności agroturystycznej w Polsce i typologia wiejskich gospodarstw turystycznych*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia” 2010, nr 4(9), s. 627–638.

ców wykorzystywały w bardzo różnym stopniu. W latach 2008–2012 inwestycje w rozwój turystyki przeprowadzono w 87 spośród 193 analizowanych gmin, przy czym największą grupę (18,7%) stanowiły jednostki, w których inwestycje w turystykę nie przekraczały 50 000 złotych. Wraz ze wzrostem kwoty liczba gmin mieszczących się w danym przedziale malała. Do grupy gmin, w których przeznaczono najwyższe kwoty (> 950 000 złotych) na cele turystyczne zaklasyfikowano jedenaście gmin (tabela 2).

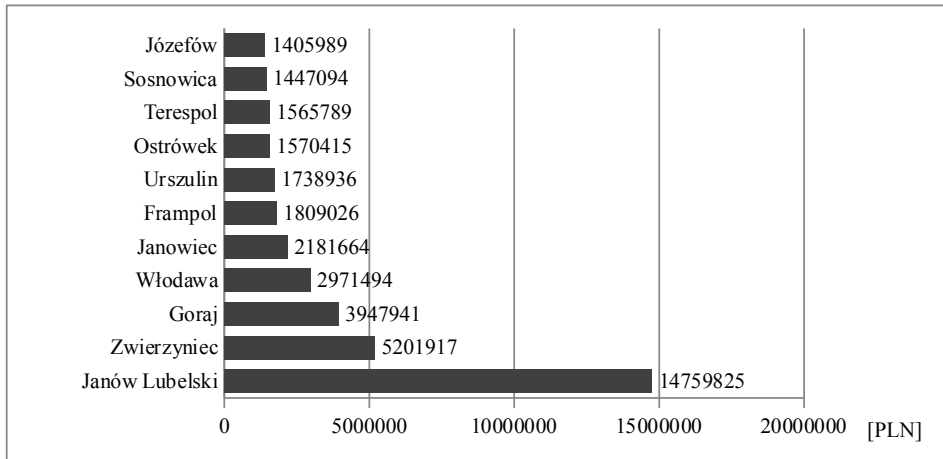
Tabela 2. Wydatki samorządów badanych gmin na turystykę w latach 2008–2012

Kwota (PLN)	Liczba gmin	%
brak	106	54,9
< 50 000	36	18,7
50 000–200 000	22	11,4
200 000–350 000	10	5,2
350 000–500 000	2	1,0
500 000–650 000	1	0,5
650 000–800 000	3	1,6
800 000–950 000	2	1,0
> 950 000	11	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS BDL (n = 193).

Największe środki przeznaczono na ten cel w gminie Janów Lubelski, w sumie 14,8 miliona złotych na przestrzeni pięciu lat. Na drugim miejscu znalazła się gmina Zwierzyniec (5,2 miliona złotych), a za nią gmina Goraj (3,9 miliona złotych). Wśród gmin o najwyższych wydatkach na turystykę znalazły się także: Włodawa, Janowiec, Frampol, Urszulin, Ostrówek, Terespol, Sosnowica i Józefów (rysunek 1).

Rysunek 1. Gminy przeznaczające najwięcej środków finansowych na turystykę w latach 2008–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS BDL.

W analizowanym okresie 54,4% badanych gmin pozyskało fundusze z Unii Europejskiej na inwestycje turystyczne, które miały na celu poprawę ich atrakcyjności turystycznej.

Obecnie samorządy gminne są zobowiązane do opracowania kilku podstawowych materiałów planistycznych, w których turystyka jako działalność planowa znajduje swoje miejsce. Jednym z nich jest studium uwarunkowań i kierunków rozwoju. Prawie wszystkie analizowane gminy (97,6%) posiadały ten dokument, a w 82% przypadków uwzględniono w nich rozwój turystyki. Niepokojący jest jednak fakt, że tylko 13,6% gmin posiadało strategię rozwoju turystyki. Można więc przypuszczać, że często zapiski o aktywizacji turystycznej gminy w dokumentach strategicznych nie mają potwierdzenia w praktyce i nie pociągają za sobą konkretnych działań.

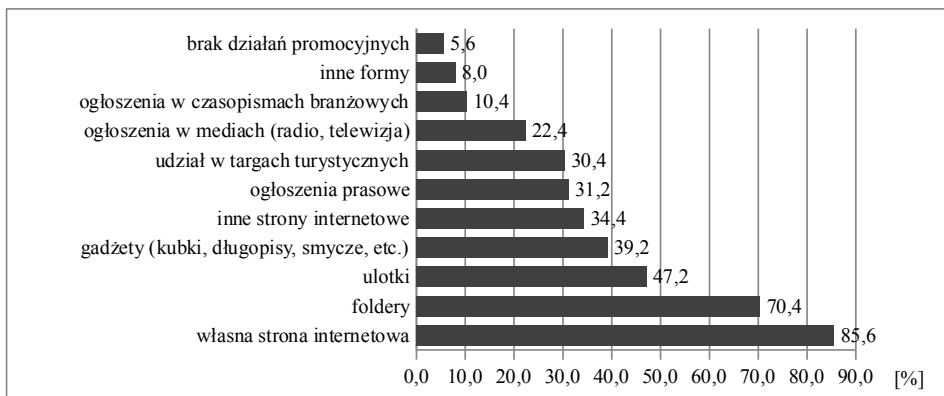
Innym przejawem aktywności w sferze zarządzania rozwojem turystyki jest powołanie w urzędzie gminy odpowiednich struktur kadrowo-organizacyjnych. Osoby na tych stanowiskach powinny prowadzić działania stymulujące rozwój ruchu turystycznego w gminie. Wśród nich należy wymienić: opracowanie koncepcji obsługi ruchu turystycznego, udzielanie pomocy finansowo-prawnej mieszkańcom zainteresowanym podejmowaniem działań proturystycznych, badanie i monitoring lokalnego rynku turystycznego, współpraca z sąsiadują-

cymi gminami, organizacja i prowadzenie rejestru bazy noclegowej i gastronomicznej, a także działania promocyjne⁷.

Przeprowadzone badania wykazały, że tylko w 1,6% gmin objętych badaniami powołano oddzielne komórki organizacyjne zajmujące się turystyką. W 27,2% jednostek funkcjonowały one jako część innego działu, a w pozostałych brak było takiego referatu. Niekorzystny jest też fakt, że w prawie połowie urzędów gmin (48%) nie było pracowników, którzy w zakresie swoich obowiązków mieliby prowadzenie działań na rzecz aktywizacji turystycznej gminy. Zaledwie w 5,6% gmin turystyką zajmowała się osoba posiadająca wykształcenie kierunkowe.

Analizując działania promocyjne prowadzone przez urzędy gmin, można zauważyć, że najczęściej polegały one na zamieszczaniu informacji na własnych stronach internetowych (85,6%) oraz wydawaniu folderów promocyjnych (70,4%). W prawie połowie gmin (47,2%) wydawano ulotki, a w 39,2% rozpowszechniano różnorodne gadżety. Jedna trzecia badanych gmin zamieszczała informacje o regionie na innych stronach internetowych niż własne (34,4%), publikowała ogłoszenia prasowe (31,2%), a także uczestniczyła w targach turystycznych (30,4%). Zaskakujące jest, że część gmin (5,6%) nie prowadziła żadnych działań promocyjnych (rysunek 2).

Rysunek 2. Działania promocyjne prowadzone przez urzędy gmin (n = 151)



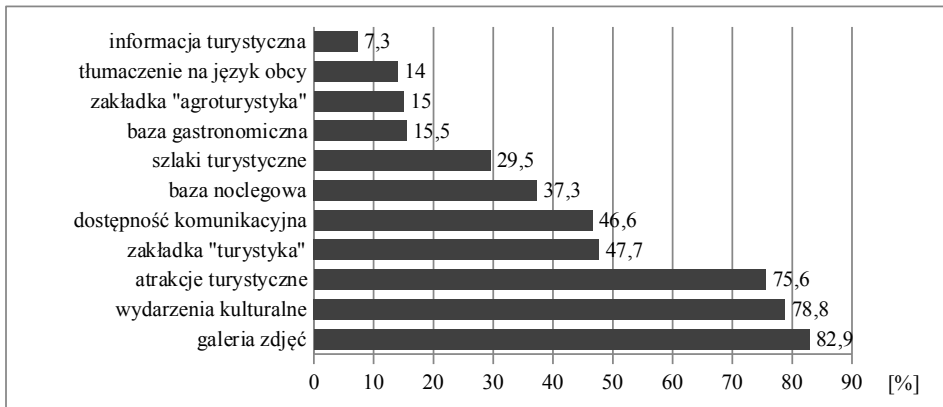
Źródło: opracowanie własne.

Niezwykle ważną rolę gmin jest promocja turystyki i agroturystyki na własnych stronach internetowych, bo to właśnie tam turyści najczęściej szukają

⁷ S. Sacha, *Możliwości aktywizacji gmin wiejskich poprzez turystykę*, w: *Planowanie turystyki na szczeblu lokalnym i regionalnym*, Górniośląska Wyższa Szkoła Handlowa i Instytut Turystyki, Szczyrk 2000, s. 117–135.

informacji o regionie, w którym planują wypoczynek. Jednocześnie jest to najtańsza forma promocji, która umożliwia dotarcie do dużej grupy odbiorców. Przy ocenie poziomu promocji turystyki na stronach internetowych gmin wzięto pod uwagę jedenaste cech (rysunek 3).

Rysunek 3. Promocja turystyki na stronach internetowych gminy (n = 193)



Źródło: opracowanie własne.

Na prawie wszystkich analizowanych witrynach internetowych zamieszczono zdjęcia gminy (82,9%), informacje o wydarzeniach kulturalnych odbywających się na terenie gminy (78,8%) oraz opis atrakcji turystycznych (75,6%). W prawie połowie (47,7%) przypadków utworzono zakładkę „turystyka”, w której zamieszczano informacje przydatne dla turystów. Jedną z podstawowych informacji na temat gminy jest jej położenie i dostępność komunikacyjna, a tylko w niespełna 47% przypadków można było się tego dowiedzieć ze strony internetowej gminy. Jeszcze gorzej wyglądała sytuacja z informacjami na temat zagospodarowania turystycznego. Baza noclegowa została zamieszczona na 37,3% stron internetowych, a baza gastronomiczna zaledwie na 15,5%. Informacje o szlakach turystycznych znaleziono na 1/3 stron. Zaledwie 14% witryn internetowych miało opcję tłumaczenia na język obcy, co w dużej mierze utrudnia korzystanie z niej obcokrajowcom. Punkt informacji turystycznej działał w 23,2% badanych gmin, a informacje o tym zamieszczono zaledwie na 7,3% stron (rysunek 3).

Wśród wszystkich analizowanych tylko na stronie internetowej gminy Józefów zamieszczone były wszystkie analizowane informacje i dzięki temu uzyskała ona maksymalną liczbę punktów. Strony internetowe gmin: Parczew, Włodawa, Rejowiec Fabryczny, Skierbieszów, Zwierzyniec i Opole Lubelskie uzyskały po

9 punktów. Najslabiej wypadła gmina Łaziska, na której nie zamieszczono żadnej z analizowanych informacji.

Ważnym aspektem polityki turystycznej gminy jest szeroko rozumiana współpraca. Dzięki niej efektywność wszelkich przedsięwzięć jest zdecydowanie większa. Gminy podejmują takie działania w celu realizacji przedsięwzięć, które przerastają budżet pojedynczej gminy bądź wychodzą poza jej granice administracyjne.

Przejawem podejmowanej współpracy jest przynależność badanych gmin do lokalnych organizacji turystycznych (LOT). W województwie lubelskim działa obecnie sześć takich organizacji. Spośród badanych gmin dwadzieścia sześć (13,5%) jest członkami LOT.

Realizacja międzygminnej współpracy na rzecz turystyki może się odbywać w postaci nieformalnych porozumień gmin, jak i przybierać zinstytucjonalizowane formy: związków gminnych i stowarzyszeń⁸. Przeprowadzone badania wykazały, że 56% badanych gmin współpracuje z innymi gminami w zakresie turystyki. Kreując rozwój turystyki na obszarze gminy, władze muszą pamiętać także o współpracy z działającymi tam podmiotami turystycznymi. Połowa badanych gmin deklarowała współpracę z podmiotami turystycznymi działającymi na jej obszarze.

Podsumowanie

Uwarunkowania przyrodnicze i kulturowe na obszarach wiejskich województwa lubelskiego stwarzają dobre warunki do rozwoju różnych form turystyki. Jednak większość władz gminnych nie dostrzega tej możliwości i nie prowadzi działań mających na celu rozwój funkcji turystycznej gminy albo działania te są niewystarczające.

W ponad połowie badanych gmin w ciągu pięciu lat nie wydatkowano środków na rozwój turystyki i poprawę infrastruktury turystycznej, a w zaledwie 26,4% jednostek były one wyższe niż 50 000 złotych. Przykładem gminy, która na przestrzeni ostatnich kilku lat położyła duży nacisk na rozwój funkcji turystycznej, jest Janów Lubelski. Efektem poniesionych kosztów i współpracy władz z mieszkańcami oraz przedsiębiorcami jest wzrost atrakcyjności turystycznej obszaru i większa popularność wśród turystów, a co za tym idzie – zwiększony ruch turystyczny.

⁸ A. Tucki, *op.cit.*, s. 345–360.

Wśród pracowników urzędów gmin brakuje stanowisk specjalistów do spraw turystyki, a jeśli już tacy są, to najczęściej bez kierunkowego wykształcenia. W gminach o wysokiej atrakcyjności turystycznej powinny funkcjonować referaty do spraw turystyki, natomiast w jednostkach o mniejszym ukierunkowaniu na rozwój tej gałęzi należy przewidzieć stanowisko specjalisty do spraw turystyki, a w pozostałych jednostkach przynajmniej wyznaczyć osobę, która w ramach innych obowiązków będzie także zajmowała się turystyką i udzielała informacji na temat atrakcji turystycznych w gminie.

Władze samorządowe powinny położyć także większy nacisk na promocję gminy. Nie zawsze muszą być to kosztowne działania, czasami wystarczy rzetelne opracowanie informacji o gminie i zamieszczenie ich na stronie internetowej. Wiadomości te powinny być aktualne i wyczerpujące. Jak wykazały wyniki badań, niewiele gmin wykorzystuje w pełni tę formę promocji.

Działalność samorządów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego na rzecz rozwoju turystyki jest oczywiście zróżnicowana i każdą z gmin należałoby rozpatrywać indywidualnie. Uogólniając, należy jednak stwierdzić, że działania te są niewystarczające i w wielu przypadkach powinny mieć większy wymiar, szczególnie na obszarach dotychczas mniej popularnych i posiadających mniejsze zasoby walorów turystycznych.

Literatura

- Krzemieniewska G., Sikora J., *Socjoekonomiczne aspekty agroturystyki jako czynnika rozwoju obszarów wiejskich w Wielkopolsce*, w: *Turystyka wiejska i agroturystyka, stan i perspektywy*, red. A. Mirończuk, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2003.
- Sacha S., *Możliwości aktywizacji gmin wiejskich poprzez turystykę*, w: *Planowanie turystyki na szczeblu lokalnym i regionalnym*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa i Instytut Turystyki, Szczyrk 2000.
- Sawicki B., *Agroturystyka w aktywizacji obszarów wiejskich*, InterGraf, Międzyrzec Podlaski 2007.
- Sikora J., Wartecka-Ważyńska A., *Rola organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego w rozwoju agroturystyki*, w: *Rola organizacji pozarządowych w rozwoju i promocji turystyki*, red. B. Sawicki, A. Nizioł, M. Obodyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012.
- Tucki A., *Aktywność władz lokalnych gmin regionu lubelskiego w dziedzinie turystyki*, w: *Przyroda a turystyka we wschodniej Polsce*, red. M. Żabka, R. Kowalski, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007.

Zawadka J., *Ewolucja działalności agroturystycznej w Polsce i typologia wiejskich gospodarstw turystycznych*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia” 2010, nr 4(9).

Zawadka J., Jabłońska M., *Waloryzacja wiejskiej przestrzeni rekreacyjnej wybranych gmin województwa lubelskiego*, w: *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju turystyki wiejskiej*, red. I. Sikorska-Wolak, SGGW, Warszawa 2008.

THE EVALUATION OF ACTIVITIES OF LOCAL LOCAL GOVERNMENT FOR THE DEVELOPMENT OF TOURISM IN RURAL AREAS IN THE LUBLIN REGION

Abstract

The local government fulfil a large role in creating the local tourism market, but in many cases their activity is insufficient. The development of tourism in rural areas give a chance to obtain an additional source of income for people, who turn away from agriculture, and allows tourists to go on holiday for a relatively low price.

The object of the study was to analyze the activities of the local government for the development of tourism in rural areas in the Lublin Province. The study included 193 communes, which were evaluated for financial, organizational, promotional and informational activities.

Keywords: rural tourism, rural tourism, local government municipalities

JEL Code: L83

Translated by Anna Mazurek-Kusiak