

Magdalena Maćkowiak, Anna Jęczmyk

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

TURYSTYKA W STRATEGIACH ROZWOJU LOKALNEGO POWIATÓW WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

TOURISM IN THE LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIES OF DISTRICTS FROM WIELKOPOLSKIE PROVINCE

Słowa kluczowe: turystyka, strategia rozwoju powiatu

Key words: tourism, district development strategy

Synopsis. Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny, a jego celem było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy turystyka jest uwzględniana w strategiach rozwoju lokalnego powiatów. W niniejszym opracowaniu zawarto wyniki analizy strategii powiatów województwa wielkopolskiego pod kątem uwzględnienia w tych dokumentach aspektu turystycznego.

Wstęp

Potrzeba planowania strategicznego w działalności jednostek samorządu terytorialnego zrodziła się z konieczności sprostania współczesnym wyzwaniom cywilizacyjnym, gdy głównymi cechami postrzeżonej rzeczywistości są wzrastająca złożoność, niestabilność i poszerzający się zakres zaangażowania społeczeństwa w proces rozwoju. Sens funkcji tego rodzaju działania tkwi w identyfikacji problemów rozwojowych, które w przyszłości wymagać będą rozwiązania, a także takich, których rozwiązanie mogłoby zapobiec powstawaniu dysproporcji, barier rozwoju i wszelkich sytuacji wymuszonych.

Rozstrzygnięcia o charakterze strategicznym są niezbędne zarówno gospodarce jako całości, jak i mniejszym jednostkom administracyjnym podziału terytorialnego kraju. Tworzenie programowych dokumentów rozwoju wydaje się więc zasadne także na poziomie powiatu, mimo iż nie jest ustawowo narzucone [Nowak 2001]. Powiat, jak każda autonomiczna jednostka działająca, musi formułować dążenia (wyznaczać cele, które chce osiągnąć), wybierać sposoby realizacji dążeń, określać środki niezbędne w tych procesach i wskazywać ich źródła. Wszystko to może się uzewnętrznić w postaci dokumentu pod nazwą „strategia rozwoju powiatu” lub może się wyrażać nieformalnym zbiorem przesłanek, założeń, priorytetów tkwiących w świadomości przedstawicieli samorządu powiatowego i ukierunkowujących ich bieżącą działalność.

Znaczenie istnienia strategii rozwoju lokalnego wynika z faktu, że spełnia ona wiele funkcji, wśród których można wymienić m.in. funkcję ewidencyjną, integracyjną, socjalizacyjną, aktywizującą, instrumentalną i funkcję promocji [Psyk-Piotrowska 2003].

Strategia powiatu nie może być jednak mechanicznym fragmentem ani pomniejszeniem strategii rozwoju województwa. Oczywiście nie może także stanowić sumy koncepcji rozwoju gmin, które tworzą dany powiat. Równocześnie postanowienia zawarte w tych dokumentach nie mogą być rozbieżne, a tym bardziej sprzeczne, muszą być w określony sposób spójne. Najwłaściwszą wydaje się więc relacja pomocniczości pomiędzy strategiami rozwoju poszczególnych jednostek. Szczegółowy wyższy pełni w takiej sytuacji zadania przekraczające kompetencje szczebla niższego, a także zadania uzupełniające i wyrównawcze. W ten sposób – przy autonomii samorządów terytorialnych wszystkich szczebli – można dążyć do pełni programu rozwoju i kompleksowego jego ujęcia w dokumentach strategicznych [Wojtasiewicz 2003]. Aby tak się stało w każdym wypadku strategii powiatowe tworzone w powiązaniu ze strategiami gmin powinny dawać wyraz funkcjonalno-przestrzennym sieciom współpracy samorządów lokalnych [Furmankiewicz 2002]. Koncepcja taka może stanowić podstawę do współpracy materialnej jednostek samorządowych w postaci wspólnych inwestycji infrastrukturalnych i skoordynowanego zarządzania gruntami. Jest to również sposób rozwiązywania konfliktów jednostek terytorialnych, przeciwdziałania niewłaściwej konkurencji między nimi i zapewnienia współdziałania. Możliwa jest też w takim przypadku współpraca o charakterze niematerialnym, jak np. działania promocyjne.

Cel i metodyka badań

Zgodnie z Ustawą z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie państwowym (Dz.U. Nr 142, poz. 1592) zadaniem publicznym ustawowo przypisanym powiatom, którego realizacja może być uwzględniona w strategii jest turystyka. Dla wielu obszarów w Polsce stanowi ona jeden z ważnych czynników rozwoju gospodarczego. Funkcja turystyczna rozwijana przez społeczność lokalną przy współudziale samorządów lokalnych i innych podmiotów może przynosić dochody i prowadzić do poprawy warunków życia mieszkańców. Oprócz korzyści ekonomicznych i społecznych, dynamiczny rozwój turystyki przynosić może także pewne niedogodności, a nawet zagrożenia [Gralak, Długokęcka 2004]. Stąd tak ważne staje się jej umiejscowienie w kompleksowych planach rozwoju obszarów.

Głównym celem artykułu było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy turystyka jest uwzględniana w strategiach rozwoju lokalnego powiatów województwa wielkopolskiego i określenie miejsca turystyki w tych opracowaniach. W przypadku braku strategii brano pod uwagę plany rozwoju lokalnego.

Dla realizacji celu dokonano analiz dokumentów, jakimi były strategie i plany rozwoju powiatów dostępne na stronach internetowych badanych jednostek samorządu terytorialnego lub stronach BIP. Badania zostały przeprowadzone w marcu 2011 roku.

Wyniki

Strategie rozwoju są dokumentami obrazującymi scenariusz, docelową wizję rozwoju, zawierającą cele i zadania strategiczne oraz sposób (ścieżkę) ich realizacji [Wojciechowski 2003]. Kluczowymi elementami strategii rozwoju są hierarchizacja i priorytety celów oraz programy, służące realizacji najważniejszych celów. Stąd też można zakładać, że rozwój turystyki w znacznej mierze zależy od przypisania jej określonego miejsca w sporządzanych przez samorządy planach strategicznych rozwoju powiatu.

Zamieszczone zestawienie w tabeli 1 pozwala stwierdzić, że turystyka była bardzo często uwzględniana w strategiach rozwoju badanych powiatów. Prawie zawsze (wyjątek stanowią powiat kępiński i wolsztyński) była elementem pojawiającym się w ogólnej charakterystyce obszaru, w której podkreślano występujące na danym terenie walory i atrakcje turystyczne, elementy zagospodarowania turystycznego (szlaki, ścieżki, baza noclegowa) jak również liczbę przyjeżdżających turystów.

W analizowanych strategiach turystyka znajdowała swoje miejsce także w analizie SWOT. Atrakcyjność turystyczna środowiska przyrodniczego (powiat pleszewski) lub rozwinięta sieć szlaków turystycznych (powiat śremski) wskazywana była jako silna strona. Rozwój konkretnych form turystyki np. pieszej lub rowerowej, w niektórych przypadkach uznawano za szansę (powiat poznański, pilski) działań promujących walory turystyczne. Główną słabością związaną z turystyką, zdaniem twórców analizowanych strategii, był niedostateczny poziom rozwoju infrastruktury turystycznej (powiat turecki).

W zdecydowanej większości powiatów rozwój turystyki był traktowany jako jeden z uniwersalnych celów, odnoszących się do poprawy życia mieszkańców w sferze gospodarczej, społecznej i ekologicznej (np. wrzesiński, pleszewski). Turystyka uznawana była za działanie służące realizacji jakiegoś celu strategicznego lub operacyjnego. Rzadziej była celem samym w sobie, co może zwiększałoby szanse na faktyczne zainteresowanie władz samorządowych podejmowaniem działań sprzyjających jej rozwojowi (np. powiat wolsztyński).

Warto jednak podkreślić, że niemała część strategii ograniczała się do wskazania dość ogólnych wizji przyszłości, celów i kierunków rozwoju, w tym również rozwoju turystyki. Na ogół brakowało też sprecyzowania sposobów ich osiągnięcia, harmonogramów zadań, zasad ich finansowania i monitorowania, organizacji wdrażania, programów i projektów. Nie było zatem również odpowiedzi na pytanie: jak wspólnota lokalna zamierza dojść do wyznaczonego celu, zrealizować przedstawione w dokumentach zmiany, przezwyciężyć bariery, ograniczyć ryzyko związane z planowanymi zamierzeniami. Wiadomo przecież, że pożądana realizacja działań jest możliwa tylko wówczas, gdy strategie rozwoju mają odpowiednią programową strukturą przekładalną na konkretne działania i mechanizmy finansowania [Słodowa-Helpa 2003]. Cała ta lista uchybień wpływa więc również na możliwość realizacji koncepcji rozwoju turystyki w badanych powiatach.

Wydaje się, że nie bez znaczenia dla faktu uwzględnienia turystyki w strategiach powiatów mogą być dane dotyczące atrakcyjności turystycznej badanych jednostek samorządu terytorialnego, która powinna stanowić uzasadnienie postrzegania turystyki jako elementu rozwoju obszaru.

Dane w tabeli 2 wskazują, że nie we wszystkich analizowanych powiatach występujące walory turystyczne, poziom zagospodarowania turystycznego i dostępność komunikacyjna uzasadniają zainteresowanie władz powiatowych rozwojem turystyki. Turystyka wbrew obiegowym opiniom nie może być rozwijana wszędzie i przez wszystkich, a uwzględnienie jej w dokumentach strategicznych rozwoju obszaru na wyrost, tego nie zmieni.

Tabela 1. Miejsce turystyki w strategiach rozwoju powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego
Table 1. The place of tourism in Wielkopolskie voivodships districts development strategies

Powiat/District	Analizowany dokument programowy rozwoju polityki powiatu/ <i>The analyzed program document of district politics development</i>	Lata/Years	Poziom uwzględnienia turystyki/ <i>Take into account the level of tourism</i>
Chodzieski	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>	2008-2013	R
Czarnkowsko-trzcianecki	Strategia Rozwoju */ <i>Development strategy</i>	2011-2020	R, SWOT, CO
Gnieźniński	Strategia Rozwoju	2006-2013	R, SWOT, CS, CO
Gostyński	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>	2007-2015	R, SWOT, CO
Grodziski	Strategia Rozwoju	2002-2012	R, SWOT, CO
Jarociński	Strategia Rozwoju	2008-2013	R, M, SWOT, CO
Kaliski	Strategia Rozwoju	2004-2013	R, SWOT, CO
Kepiński	Strategia Rozwoju*	2003-2010	SWOT, CS, CO
Kolski	Strategia Rozwoju	2001-2015	R, SWOT, CO
Koniński	Strategia Rozwoju*	2008-2013	R, SWOT, CS, CO
Kościański	Strategia Rozwoju *	2002-2015	R, SWOT, CO
Krotoszyński	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>	2007-2013	SWOT, CO
Leszczyński	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>	2007-2013	R, M, SWOT, CO
Miedzychodzki	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>	2007-2013	R, SWOT
Nowotomyski	Strategia Rozwoju*	2002-2012	R, SWOT, CO
Obornicki	Strategia Rozwoju*	2001-2006 przedłużony do 2013	R, M, SWOT, CS, CO
Ostrowski	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>	2007-2013	R,
Ostrzeszowski	Strategia Rozwoju		R, M, SWOT, CS, CO
Pilski	Strategia Rozwoju*	2007-2015	R, M, SWOT, CS, CO
Pleszewski	Strategia Rozwoju*	2007-2015	R, M, SWOT, CS, CO
Poznański	Strategia Rozwoju*	2006-2013	R, SWOT, CS, CO
Rawicki	bd.	bd.	bd.
Słupecki	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>		R
Szamotulski	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>	2004-2014	R, SWOT, CS, CO
Średzki	Strategia Rozwoju		R, M, SWOT, CS, CO
Śremski	Strategia Rozwoju	2004-2014	R, M, SWOT, CS, CO
Turecki	Strategia Rozwoju	2001-2015	R, SWOT, CS, CO
Wągrowiecki	Strategia Rozwoju*		R, SWOT, CS, CO
Wolsztyński	Strategia Rozwoju*	2004-2014	A, CS, CO, CS
Wrzesiński	Plan Rozwoju Lokalnego/ <i>Local Development Plan</i>	2007-2013	R, SWOT, CS, CO
Złotowski	Strategia Rozwoju	2007-2013	R, M, SWOT, CS, CO

R – raport o stanie powiatu, charakterystyka powiatu, M – misja, SWOT – analiza słabych i mocnych stron, szans i zagrożeń, CS – cele strategiczne, CO – cele operacyjne, R – report on the state of the district, district characteristics, M – mission, SWOT, CS – strategic objectives, CO – operational objectives

* powiat ma także Plan Rozwoju Lokalnego/*district also has a Local Development Plan*

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Rozwiązaniem, które powinny wziąć pod uwagę władze powiatowe traktujące poważnie rozwój turystyki na swoim terenie i mające ku temu uzasadnione przesłanki, jest opracowanie samodzielnej strategii rozwoju turystyki. Działanie takie może przynieść wiele korzyści zarówno na płaszczyźnie kulturowej, gospodarczej, społecznej, przestrzennej, przyrodniczej i informacyjno-promocyjnej [Rochmańska, Stasiak 2011].

Podsumowanie i wnioski

Turystyka, jak wykazały badania, może być uwzględniana w dokumentach zarządzania strategicznego w powiatach w bardzo różny sposób i na różnych poziomach. Jednak, aby mogła przyczynić się do zrównoważonego rozwoju obszaru konieczna jest m. in. koordynacja działań wszystkich podmiotów zainteresowanych rozwojem turystyki w regionie, inwentaryzacja obszarowego produktu turystycznego, ocena stanu działań marketingowych, wypracowanie spójnego wizerunku regionu a także budowa instrumentów ewaluacji postępów realizacji przyjętych założeń [Meyer, Milewski 2009].

Tylko takie działania pozwolą uniknąć sytuacji, w której turystyka w strategii rozwoju pozostaje listą samorealizujących się życzeń, bo tak naprawdę nie wiadomo, kto i w jakim zakresie za jej rozwój jest odpowiedzialny i może mieć na niego wpływ.

Przeprowadzone badania pozwalają wysunąć następujące wnioski:

- turystyka była uwzględniana w strategiach rozwoju badanych powiatów lub w sytuacji braku takiego dokumentu uwzględniano ten aspekt w planach rozwoju lokalnego,
- rozwój turystyki był traktowany zazwyczaj jako jeden z uniwersalnych celów, który odnosił się do poprawy życia mieszkańców na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej jak również ekologicznej,
- strategie ograniczały się do wskazania ogólnych wizji przyszłości, celów i kierunków rozwoju, w tym również turystyki, jednak często nie precyzowały sposobów ich osiągnięcia, harmonogramów zadań, zasad ich finansowania i monitorowania, organizacji wdrażania, programów i projektów,
- nie zaobserwowano związku między poziomem atrakcyjności turystycznej obszaru a zainteresowaniem władz powiatowych rozwojem turystyki.

Tabela 2. Powiaty ziemskie województwa wielkopolskiego według syntetycznego miernika atrakcyjności turystycznej
Table. 2. Wielkopolskie voivodship counties according to the synthetic meter of the attractiveness

Lp.	Powiat/District	Z _t	Lp.	Powiat/District	Z _t
1	międzychodzki	0,5607	16	śremski	0,3921
			17	chodzieski	0,3873
2	leszczyński	0,5533	18	kolski	0,3852
3	gostyński	0,5393	19	kaliski	0,3830
4	koniński	0,5178	20	wągrowiecki	0,3790
5	ostrowski	0,5167	21	wrzesiński	0,3753
6	krotoszyński	0,4929	22	szamotulski	0,3653
7	jarociński	0,4906	23	kościański	0,3624
8	gnieźniński	0,4801	24	nowotomyski	0,3436
9	wolsztyński	0,4705	25	średzki	0,3360
10	poznański	0,4656	26	czarnkowsko-trzcianecki	0,3355
11	śłupecki	0,4527	27	złotowski	0,3284
12	pleszewski	0,4296	28	grodziski	0,3205
13	piłski	0,4196	29	kępiński	0,3088
14	rawicki	0,4057	30	obornicki	0,3039
15	ostrzeszowski	0,4038	31	turecki	0,2404

Zródło/Source: Jęczmyk, Uglis 2011

Literatura

- Furmankiewicz M.** 2002: Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych. Studia Regionalne i Lokalne. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, 1(8)/2002, Warszawa.
- Gralak K., Długocka M.** 2004: Miejsce i rola turystyki w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin (red I. Sikorska-Wolak). Turystyka w rozwoju lokalnym. SGGW, Warszawa.
- Jęczmyk A., Uglis J.** 2011: Atrakcyjność turystyczna powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego a aktywność turystyczna turystów zagranicznych. Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu (w druku).
- Meyer B., Milewski D.** 2009: Strategie rozwoju turystyki w regionie. PWN, Warszawa.
- Nowak J.** 2001: Czy powiaty powinny opracowywać strategię? *Wspólnota*, 3, 29-31.
- Psyk-Piotrowska E.** 2003: Teoretyczne i praktyczne aspekty uczestnictwa społecznego w budowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. [W:] Strategie rozwoju lokalnego (red. M. Adamowicz), t. I. Aspekty instytucjonalne. Wyd. SGGW, Warszawa, 85-100.
- Rochmańska A., Stasiak A.** 2001: Strategie rozwoju turystyki w Polsce. Województwa i miasta do 200 tys. mieszkańców. *Wiadomości turystyczne*, Warszawa.
- Słodowa-Helpa M.** 2003: Strategie rozwoju i zdolności absorpcyjne wspólnot lokalnych do korzystania z funduszy Unii Europejskiej. [W:] Strategie rozwoju lokalnego (red. M. Adamowicz), t. II. Aspekty instrumentalne. SGGW, Warszawa, 85-119.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, z późn. zm. (tekst jednolity z 2001 r.). Dz.U. Nr 142, poz. 1592).
- Wojciechowski E.** 2003: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Difin, Warszawa.
- Wojtasiewicz L.** 2003: Powiat w strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego (red. M. Adamowicz). Strategie rozwoju lokalnego, t. I. Aspekty instytucjonalne, SGGW, Warszawa, 53-63.

Summary

The paper has theoretical and empirical nature, and its aim was to answer the questions, if tourism is included in the local development strategies of districts. The study includes the results of Wielkopolskie voivodship district's strategy analysis taking tourism aspect into consideration.

Adres do korespondencji:

dr Magdalena Maćkowiak
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Zakład Agroturystyki
ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań
tel. (61) 846 62 20
e-mail: mackowiak_magda@wp.pl