

Katarzyna Gralak

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

INICJATYWY PARTNERSKIE I ICH ZNACZENIE DLA ROZWOJU TURYSTYKI

PARTNERSHIPS AND ITS ROLE IN TOURISM DEVELOPMENT

Słowa kluczowe: partnerstwo lokalne, turystyka, rozwój lokalny

Key words: local partnership, tourism, local development

Synopsis. Przedstawiono ideę partnerstw lokalnych oraz ich znaczenie dla zrównoważonego rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Na przykładzie Mazowsza zaprezentowano poziom zainteresowania władz samorządowych, społeczności lokalnych, podmiotów prywatnych i organizacji lokalnych tworzeniem lokalnych i ponadlokalnych inicjatyw partnerskich związanych z rozwojem turystyki.

Wstęp

Doświadczenia krajów UE pokazują, że warunkiem zrównoważonego rozwoju jednostek terytorialnych są wspólne i skoordynowane działania, angażujące władze samorządowe, instytucje publiczne, organizacje społeczne oraz sektor prywatny. Szczególnym przykładem takiego podejścia są partnerstwa lokalne, popularyzowane w Polsce od połowy lat 90., podejmujące wspólne działania na rzecz rozwoju lokalnego. Po wejściu Polski do UE partnerstwa lokalne stały się atrakcyjnym narzędziem łączącym zasoby publiczne, prywatne i społeczne, dającym możliwość aktywizacji lokalnych społeczności, ułatwiającym społeczności pozyskiwanie środków strukturalnych. W opracowaniu przedstawiono podstawy funkcjonowania partnerstw lokalnych i ich znaczenie w procesie zarządzania rozwojem turystyki w skali lokalnej i ponadlokalnej.

Partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego

W literaturze przedmiotu pojęcie partnerstwa ma wiele definicji i wiele zastosowań. Wg słownika języka polskiego PWN partnerstwo to model interakcji między partnerami obejmujący: współpracę, współdziałanie, równość praw i obowiązków, szanowanie autonomii i odmienności. W praktyce partnerstwa są długotrwałymi związkami pomiędzy grupami i jednostkami, które łączą wspólne cele. Na ogół pojęcie „partnerstwa” utożsamiane jest z długotrwałą relacją między interesami reprezentowanymi przez różne podmioty prowadzące działalność we wspólnych dla nich lub wzajemnie uzupełniających się sferach gospodarki.

Partnerstwa działające na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego mają odmienny charakter. Ich uczestnikami są podmioty funkcjonujące na określonym obszarze, reprezentujące różne grupy interesów i różne oczekiwania, które podejmują współpracę w celu rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych. Istotą współpracy zawsze jest wspólny obszar, na którym działają partnerzy oraz wspólne cele. Charakterystyczną cechą partnerstw lokalnych jest udział przedstawicieli sektora publicznego, prywatnego i organizacji pozarządowych.

Idea tworzenia partnerstw na rzecz rozwoju dotarła do Polski z krajów Europy Zachodniej już na początku lat 90. wraz z koncepcją zrównoważonego rozwoju oraz potrzebą budowy społeczeństwa obywatelskiego, zdolnego do aktywnego zaangażowania w problemy rozwoju na każdym poziomie. Rozwój różnych form partnerstw jest także akcentowany w polityce UE, która promuje partnerstwa w przekonaniu, że ani rynek, ani państwo, ani społeczeństwo obywatelskie nie są w stanie samodzielnie radzić sobie ze złożonymi problemami rozwoju gospodarczego i towarzyszącymi im zmianami społecznymi. Partnerstwom lokalnym przypisuje się [McAlinden 2004]:

- większą skuteczność interwencji wynikającą z lepszego określenia celów i większego poczucia współdecydowania o podejmowanych działaniach oraz przejrzystości na szczeblu regionalnym i lokalnym,

- bardziej efektywne wykorzystanie środków dzięki lepszej koordynacji i unikaniu powielania działań,
- nowe umiejętności i możliwości na szczeblu lokalnym,
- większą zdolność innowacyjną,
- wzbogacony kapitał społeczny, tworzący rodzime zasoby rozwojowe.

Partnerstwa lokalne umożliwiają w większym stopniu reagowanie w sposób bardziej całościowy i zintegrowany na złożone i głęboko zakorzenione problemy występujące w społecznościach i gospodarkach lokalnych.

Role partnerstw lokalnych w polityce UE podkreśla zasada partnerstwa, która obok subsydiarności, kohezji i rozwoju zrównoważonego stała się jedną z głównych zasad polityki strukturalnej. Oznacza ona szeroką współpracę i dialog pomiędzy wszystkimi podmiotami polityki strukturalnej, zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, jak i krajowym. Zasada partnerstwa stosowana w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego przejawia się w aktywnym udziale przedstawicieli wszystkich sektorów życia społeczno-gospodarczego w wyznaczaniu kierunków rozwoju danego obszaru oraz ich zaangażowania w realizację wspólnych działań na rzecz rozwoju. Takie podejście zwiększa szanse stworzenia strategii, programów i działań odzwierciedlających realne potrzeby społeczności zamieszkującej dany obszar. Ideę tworzenia partnerstw podkreśla również Agenda 21, która formułuje potrzebę udziału społeczeństwa w procesie budowania lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju i zwraca uwagę na społeczny monitoring realizacji zadań.

Partnerstwa powstające w Polsce mają charakter otwarty dla różnych uczestników i realizują projekty służące:

- rozwojowi lokalnych miejsc pracy (partnerstwa na rzecz rynku pracy),
- integracji i spójności społecznej (przeciwdziałanie marginalizacji niektórych grup),
- rozwojowi lokalnemu (strategie, konkurencyjność).

W ostatnią kategorię partnerstw wpisują się struktury, realizujące konkretne przedsięwzięcia związane z turystyką i przyczyniające się do promowania jej harmonijnego i zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

Partnerstwa lokalne w zarządzaniu rozwojem turystyki

Lokalne partnerstwo na rzecz turystyki to forum współpracy różnych partnerów, którzy wspólnie realizują ściśle uzgodnione działania na rzecz rozwoju turystycznego obszaru. Obejmują one wszystkie lokalne podmioty, w tym także – obok władz lokalnych – podmioty prywatne i organizacje pozarządowe, które mimo zróżnicowanych celów oraz punktów widzenia nawiązują trwałą współpracę, która w perspektywie ma służyć rozwiązywaniu kluczowych problemów na poziomie lokalnym, związanych z rozwojem turystyki. Ścisła współpraca hotelarzy, instytucji kultury, przewodników turystycznych, wytwórców pamiątek, muzeów w regionie może mieć kluczowe znaczenie dla kreacji markowego, sieciowego i kompleksowego produktu turystycznego. Kompleksowe produkty powstają i funkcjonują dzięki integrowaniu na poziomie lokalnym aktywności przedsiębiorców działających w sferze turystyki i rekreacji, organizacji społecznych oraz władz samorządowych w kierunku realizacji wspólnie przyjętej praktyki, czy też polityki rozwoju. Sieć współpracy, dzięki koncentracji potencjałów może też skutecznie rozwiązywać problemy skupionych w nim podmiotów. Misją partnerstwa jest zintegrowanie rozproszonych działań podmiotów działających w sferze turystyki, organizacji pozarządowych i samorządu. Partnerstwa funkcjonujące w Polsce przyjmują różne formy organizacyjno-prawne i pełnią różne funkcje w procesie zarządzania rozwojem lokalnym. Najczęściej są to: izby turystyczne, fundacje, stowarzyszenia, lokalne rady, porozumienia formalne i nieformalne oraz lokalne organizacje turystyczne. Atutem partnerstwa jest znajomość specyfiki lokalnej, ponieważ każdy z partnerów funkcjonuje w tym środowisku. Każde partnerstwo w istocie tworzy dla siebie obszar wspólnego działania (promocja, atrakcyjność turystyczna, produkt turystyczny), samodzielnie określa warunki funkcjonowania, wspólnie wypracowuje procedury współpracy wszystkich uczestników, prowadzące do wymiany doświadczeń i punktów widzenia, określa propozycje rozwiązania problemów i przygotowuje plany działania. Formy, funkcje podstawowych organizacji zarządzania obszarem turystycznym w Polsce przedstawia tabela 1.

Inicjatywy partnerskie wpisują się doskonale we współczesne koncepcje polityki lokalnej, które głoszą, że jeśli lokalna władza chce być skuteczna, musi umieć zarządzać przez partnerstwa, tworzone najczęściej z przedstawicielami społeczności lokalnej oraz podmiotami zewnętrznymi.

Tabela 1. Formy organizacyjno-prawne partnerstw w turystyce

Rodzaj partnerstwa	Członkowie	Funkcje	Forma prawna
Lokalna grupy partnerskie	przedsiębiorstwa turystyczne, sektor publiczny, organizacje pozarządowe	promocja turystyczna obszaru, promocja oferty przedsiębiorstw turystycznych, szkolenia z zakresu jakości obsługi i prowadzenia działalności gospodarczej, prowadzenie systemu informacji turystycznej	organizacja nieformalna stowarzyszenie fundacja
Izba gospodarcza	przedsiębiorstwa turystyczne	udzielanie pomocy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, rozstrzyganie sporów pomiędzy podmiotami działającymi na danym terenie, reprezentowanie interesów podmiotów gospodarczych w kontaktach z organizacjami rządowymi	izba gospodarcza
Lokalna Organizacja Turystyczna (LOT)	władze samorządowe, organizacje pozarządowe, organizacje lokalne, przedsiębiorstwa turystyczne i paraturystyczne inne instytucje	forum współpracy różnych środowisk, definiowanie produktów turystycznych, przygotowywanie niezbędnych strategii i programów rozwoju, promocja turystyczna i informacja turystyczna, współpraca z POT i ROT	stowarzyszenie, spełniające warunki ustawy o POT oraz wpisane do KRS.

Źródło: opracowanie na podstawie: Zdrojewski 2007.

W tym kontekście rozwiązywanie lokalnych problemów, a w przypadku gmin atrakcyjnych turystycznie – problemów związanych z turystyką, nie może być pozostawione wyłącznie władzom publicznym. W procesie tym muszą brać udział przedstawiciele społeczności lokalnej, reprezentujący sektor prywatny i społeczny (grupy sąsiedzkie, organizacje pozarządowe, podmioty prywatne), co musi odbywać się w oparciu o dobrowolne i zazwyczaj nieformalne porozumienia (partnerstwa) władz lokalnych, instytucji publicznych, przedsiębiorców. Oznacza to odejście od tradycyjnego modelu zarządzania rozwojem na rzecz modelu partycypacyjnego, który zakłada uczestnictwo sektora prywatnego albo organizacji pozarządowych w ważnych decyzjach publicznych. Partnerstwa lokalne powinny zatem wspierać działalność samorządu terytorialnego, a nie – jak jest to błędnie postrzegane – wyręczać go w jakiś sposób w realizacji zadań ustawowych.

Partnerstwo międzysektorowe na rzecz rozwoju turystyki w ramach programu LEADER +

Zastosowanie zasady partnerstwa w rozwoju lokalnym i ponadlokalnym uwidacznia się w sukcesie programu LEADER, wdrażanego w Polsce na obszarach wiejskich w latach 2004-2006. Realizacja programu w latach 2007-2013 jest kontynuowana w ramach Osi 4. „LEADER” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, obejmującej trzy działania:

- działanie 4.1. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju,
- działanie 4.2. Wdrażanie projektów współpracy,
- działanie 4.3. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

Beneficjentem środków są lokalne partnerstwa trójsektorowe (Lokalne Grupy Działania), osoby fizyczne i prawne działające na obszarze LGD oraz organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz pozostałe osoby prawne posiadające siedzibę lub działające na obszarze LGD. Warunkiem otrzymania dofinansowania jest zbudowanie partnerstwa lokalnego, opracowanie Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) oraz realizacja wynikających z niej projektów łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe, historyczne, wiedzę i umiejętności partnerów. W latach 2004-2006 dokument ten nosił nazwę Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSROW). Lokalna Strategia Rozwoju powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r.¹. Opracowana strategia stanowi element łączący

¹ Rozporządzenie MRiRW z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach PROW na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 103, poz 659).

partnerstwa w działaniu na rzecz rozwoju lokalnego lub regionalnego. Lokalna strategia rozwoju musi być zgodna ze strategią rozwoju województwa i strategiami rozwoju gmin związanych z obszarem funkcjonowania LGD.

W województwie mazowieckim w 2006 r. funkcjonowało 13 Lokalnych Grup Działania [Kwaterna 2006], obecnie ich liczba zwiększyła się do 21 [www.agro-info.org.pl 2009]. W sferze turystyki działania podejmują następując grupy partnerskie:

- Związek Stowarzyszeń „Partnerstwo Zalewu Zegrzyńskiego” LGD,
- Związek Stowarzyszeń „Kurpsie Razem”,
- Stowarzyszenie Gmin Turystycznych Pojezierza Gostynińskiego,
- Lokalna Grupa Działania „Razem dla Rozwoju” (ziemia płocka),
- Stowarzyszenie „Kapitał - Praca – Rozwój” (Siedlce),
- Stowarzyszenie Rozwoju Gmin i Miast Powiatu Garwolińskiego „Wspólnota Powiatowa”,
- Stowarzyszenie „Dziedzictwo i Rozwój” (Zwolen),
- Fundacja Partnerska Grupa Lokalnego Działania „Ciuchcia Krasieńskich” (Krasne),
- Stowarzyszenie Rozwoju Ziemi Płockiej,
- Fundacja „Partnerstwo Krzemieny Krąg” (Lipsko, Ćmielów, Ostrowiec Św.),
- Partnerstwo w Widłach Trzech Rzek (Nowy Dwór).

Na obszarze Północnego Mazowsza działania na rzecz rozwoju turystyki realizuje m.in. LGD pn. *Lokalna Organizacja Turystyczna Północnego Mazowsza* (LOT PM). Jest najstarszą w województwie mazowieckim i jedyną lokalną organizacją turystyczną dysponującą własnym przedstawicielstwem w Warszawie. Funkcjonuje od 2004 r. jako stowarzyszenie. Działa na dużym obszarze, obejmującym powiaty: ciechanowski, makowski, mławski i przasnyski. Tworzy ją obecnie 24 członków, w tym 14 samorządów, 12 przedsiębiorstw, 15 osób fizycznych, Aeroklub Północnego Mazowsza oraz Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Przasnyskiej.

Partnerstwo w 2004 r. rozpoczęło przygotowania do uruchomienia dużego projektu służącego rozwojowi turystyki na obszarze Północnego Mazowsza i pozyskiwania środków finansowych na jego realizację. Efektem wspólnych działań samorządów, przedsiębiorców i lokalnych działaczy jest zintegrowany produkt turystyczny pn. Trasa Turystyczna „Panorama Północnego Mazowsza” rozwijany od czerwca 2006 r. Główną oś szlaku stanowi pętla samochodowa łącząca Warszawę z Mławą, Przasnyszem, Makowem Mazowieckim, a także okolicznymi atrakcjami turystycznymi Ciechanowa, Opinogóry, Rostkowa i Krasnego. Trasa umożliwi sprawny tranzyt przez wybrane, odpowiednio opisywane miejscowości, oraz wskazuje miejsca postoju i propozycje aktywności. Elementami oferty turystycznej obszaru są liczne lokalne produkty turystyczne, w tym m.in.: Noc Świętojańska w Karniewie, Festyn Rodzinny w Parku Krasieńskich w Krasnem, Odpust Świętojański w Czernicach Borowych, Dni Strzegowa, Piknik Opinogórski.

W przyszłości kolejne produkty lokalne powstaną wokół muzeów: Szlachty Mazowieckiej (zamek w Ciechanowie), Romantyzmu (Opinogóra), Pozytywizmu (Gołotczyzna) i zabytkowych parków, w tym w Krasnem. Istotne miejsce zajmuje Rostkowo – ośrodek pielgrzymkowy związany ze św. Stanisławem Kostką, liczne zabytki sakralne i dworki. Na promocję oczekują miejsca związane ze sławnymi ludźmi, m.in. Zygmuntem Krasieńskim, Aleksandrem Świętochowskim, Marią Konopnicką, Marią Skłodowską-Curie. Projekt połączy w efekcie liczne działania w regionie w jednolity program imprez stacjonarnych i objazdowych, eksponując trasy i szlaki tematyczne, które można przemierzać samochodem, pieszo, konno, rowerem, czy jak w unikalnym przypadku tego regionu – zabytkową kolejką wąskotorową Mława-Przasnysz-Krasne-Maków Mazowiecki. Rolę koordynatora integrującego lokalne inicjatywy mieszkańców i podmiotów turystycznych oraz promującego poszczególne oferty turystyczne pełni Lokalna Organizacja Turystyczna PM. Trasa turystyczna jest elementem „Zintegrowanego Programu Rozwoju Turystyki i Infrastruktury Północnego Mazowsza”.

Działalność pozostałych grup partnerskich na rzecz rozwoju turystyki obejmuje kreowanie lokalnych i ponadlokalnych produktów turystycznych, wykorzystujących lokalne zasoby i walory, podejmowanie działań w zakresie promocji turystycznej oraz kształtowania lokalnego systemu informacji turystycznej.

Podsumowanie

Przedstawione działania jednej z aktywnych grup partnerskich wskazują, że bez aktywizacji mieszkańców nie ma szans na przyciągnięcie dużej liczby turystów i dynamiczny rozwój turystyki. Wielu problemów dotyczących rozwoju turystyki nie można rozwiązać w skuteczny sposób na poziomie jednej gminy. Dotyczy to m.in. tworzenia terytorialnych produktów turystycznych, obejmujących kompleksową ofertę turystyczną obszaru, często większego niż gmina lub wybranego obszaru funkcjonalnego (doliny rzecznej, parku krajobrazowego itp.). Praktyka pokazuje, że wówczas niezbędne jest współdziałanie władz samorządowych, organizacji społecznych i branży turystycznej, oparte na zasadach partnerstwa, które daje wymierne rezultaty w postaci wzrostu gospodarczego oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Literatura

- Kwaterna K.** 2006: LGD w Polsce i w poszczególnych województwach [www.lmconsulting.com.pl].
- McAlinden G.** 2004: Partnerstwo na rzecz rozwoju regionalnego – w kontekście funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. [W:] Praca, kształcenie, partnerstwo, Kubisz M. (red.). PARP, 134.
- Zdrojewski J.** 2007: Wybrane narzędzia wspierania partnerstwa w rozwoju produktów turystycznych na przykładzie województwa pomorskiego. [W:] W. Toczyski, J. Lendzion, J. Zaucha, Turystyka zrównowazona w Europie Bałtyckiej. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego. 116.
- Rozporządzenie MRiRW z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach PROW na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 103, poz 659).
- [www.agro-info.org.pl] z dnia 20.06.2009.

Summary

The article draws attention to the role of participation in local tourism development, especially in rural areas. It also emphasizes the role of local community in tourism development on local level. Moreover, there were described partnerships in Poland and its role in tourism projects realization at local and regional level.

Adres do korespondencji:

dr Katarzyna Gralak
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (0 22) 593 40 63
e-mail: katarzyna_gralak@sggw.pl