

METODYKA PROGRAMOWANIA ROZWOJU TURYSTYKI NA SZCZEBLU REGIONALNYM I LOKALNYM

Możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego różnych regionów Polski są zróżnicowane. Zależą tak od wewnętrznych możliwości i ograniczeń rozwojowych, jak i zewnętrznych szans oraz zagrożeń generowanych przez otoczenie rynkowe. Rynek i jego mechanizmy nie gwarantują bowiem automatycznie rozwoju, a zazwyczaj stwarzają różne problemy gospodarcze i społeczne w układach regionalnych i lokalnych. Na rozwój ten wpływa wiele różnego rodzaju czynników, jednak główne kierunki i tempo rozwoju gmin oraz całych regionów zdeterminowane są przede wszystkim polityką regionalną władz samorządowych¹.

Zmienione uwarunkowania systemowe, związane z transformacją ustrojową spowodowały konieczność nowego podejścia do problematyki rozwoju regionalnego i lokalnego². Analiza doświadczeń wielu krajów wskazuje, że sposoby i mechanizmy kształtowania rozwoju w układach regionalnych i lokalnych mogą być bardzo różne. Wydaje się jednak, że najskuteczniejsze są rozwiązania wynikające ze sformułowanej w latach siedemdziesiątych teorii rozwoju oddolnego, zgodnie z którą rozwój lokalny dokonuje się poprzez wykorzystanie lokalnych czynników rozwoju z równoczesnym wspomaganiami kapitałowym pochodzącym z zewnątrz układu lokalnego. Koncepcja ta stanowi próbę połączenia założeń endogenicznego i egzogenicznego modelu rozwoju i stwarza warunki do:

- efektywniejszego wykorzystania miejscowych warunków rozwoju i przekształcenia ich w czynniki rozwoju danego obszaru,
- autentycznego udziału społeczności lokalnych w kreowaniu procesów rozwoju i kontroli przebiegu ich realizacji,
- wykorzystania aktywności społeczności lokalnych,
- pobudzenia przedsiębiorczości i tworzenia klimatu dla rozwoju społeczno-gospodarczego,
- przeprowadzenia restrukturyzacji gospodarki danego obszaru
- przyspieszenia procesu przeobrażeń społeczno-gospodarczych na danym obszarze³.

Jak wiadomo, ważnym czynnikiem aktywizacji gospodarczej regionów (w tym zwłaszcza słabiej rozwiniętych gospodarczo) jest turystyka. Jej szczególne znaczenie wynika z faktu, że - oprócz dochodów jakie może przynosić podmiotom zajmującym się bezpośrednią obsługą ruchu turystycznego oraz tego, że być wydajnym źródłem dochodów budżetowych dla gmin - jest także źródłem koniunktury w wielu innych sektorach lokalnej gospodarki. Jednak turystyka, a zwłaszcza działania mające na celu jej rozwijanie w układach lokalnych i regionalnych, jest dosyć skomplikowanym rodzajem działalności, wymaga bowiem współdziałania i koordynacji wielu sektorów gospodarki. Przed lokalną i regionalną polityką turystyczną oraz realizującymi je władzami samorządowymi, stawia się wiele celów. Najważniejsze z nich to:

¹Prusek A., Strategia rozwoju regionów w warunkach gospodarki rynkowej, AE Kraków, 1995, s. 9.

²Ciekawą analizę reorientacji teoretycznych ujęć dotyczących czynników i mechanizmów kształtowania rozwoju w układach regionalnych przeprowadził W.Maik. w pracy "Problematyka lokalna w okresie przełomu postmodernistycznego i transformacji społeczno-ekonomicznej. Przegląd nowych ujęć kwestii lokalnej w teorii i praktyce społeczno-gospodarczej państw zachodnich, w: Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej, Toruń 1995.

³Trojanek M., Instrumenty stymulowania inwestycji prywatnych na przykładzie gmin wielkopolskich, w: Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych [Red. H. Henzel], AE Katowice 1999, s. 119.

- zwiększanie dochodów, gminy (regionu), lokalnych podmiotów gospodarczych oraz miejscowej ludności;
- nakręcanie koniunktury gospodarczej w całej gospodarce;
- kreowanie zatrudnienia i aktywną walkę z bezrobociem;
- stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego wymogi środowiska naturalnego oraz interesy ludności miejscowej.

Doświadczenia wielu regionów turystycznych na świecie wskazują, że właściwy i bezkolizyjny (ze środowiskiem przyrodniczym, społecznym i ekonomicznym) rozwój turystyki jest możliwy jedynie wtedy, gdy odbywa się w sposób planowy. Brak dobrej diagnozy oraz opracowanego planu, wcześniej lub później, doprowadzi do wystąpienia różnych problemów, a korzyści płynące z rozwoju turystyki, mogą się okazać mniejsze od strat, jakie może wywołać jej niekontrolowany rozwój. Obecnie trudno sobie wyobrazić region turystyczny rozwijający się w sposób żywiołowy, który mógłby skutecznie konkurować na coraz trudniejszym rynku. Dlatego też, wiele gmin i regionów turystycznych w Polsce jest na etapie tworzenia programów rozwoju turystyki (niektóre z nich - nie zawsze słusznie - nazywają je strategiami rozwoju). Problematyka stymulowania lokalnej i regionalnej gospodarki turystycznej, związana jest głównie z możliwościami, jakie stworzyła reforma samorządowa⁴. Dlatego też, przedmiotem rozważań zawartych w dalszej części opracowania są: istota, cechy oraz zasady sporządzania strategii i programów rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym i regionalnym, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki turystycznej.

Zmiany systemowe jakie dokonały się w Polsce po roku 1989⁵, a także uwarunkowania związane z nowym podziałem administracyjnym kraju powodują, że kwestie programowania rozwoju w przekroju terytorialnym zyskują nowy wymiar. W Polsce obowiązuje wielostopniowy model struktury podziału władz publicznych. Jego aktualny kształt jest wynikiem zmian zapoczątkowanych w 1990 roku, kiedy to podjęto decyzję o restytucji samorządu terytorialnego (wówczas tylko na poziomie gminy)⁶. W wyniku reformy przywrócono dualistyczny model ustroju terenowej administracji publicznej, który składa się z dwóch pionów: rządowego i samorządowego. Pierwszy z nich działa na zasadzie centralizmu i oparty jest na zawodowym aparacie urzędniczym, drugi zaś ukształtowany jest na zasadzie decentralizacji i pomocniczości. Zasady te utrwały zapisy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, w której zapisano, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁷. Dalsze zmiany w zasadach funkcjonowania samorządu terytorialnego wynikają z uchwalenia kilku ustaw, które mają fundamentalne znaczenie dla ustroju oraz podziału terytorialnego Polski: o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku

⁴Raciborski J., Prawno-finansowe możliwości stymulowania lokalnej gospodarki turystycznej, w: Lokalna polityka turystyczna i marketing, CKKT, Instytut Turystyki, Kraków 1995.

⁵W tym zwłaszcza:

- pluralizm własnościowy,
- samodzielność podmiotów gospodarczych,
- dominacja rynkowych regulatorów rozwoju gospodarczego,
- powstanie nowego ognia terenowych władz publicznych tj. samorządu terytorialnego,
- zlikwidowanie ustawowego obowiązku planowania społeczno-gospodarczego,
- nowa struktura administracyjna kraju i nowy podział zadań i kompetencji pomiędzy województwa, powiaty i gminy.

⁶Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8.03. 1990 r. (Dz.U. Nr 16). Od dnia 1.01.1999 roku – „Ustawa o samorządzie gminnym” (zmiany tej dokonano poprzez zapis art. 10 pkt. 1 ustawy z 29 XII 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1126.

⁷Ustawa z 2 IV.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483, art. 16.)

z reformą ustrojową państwa województwie⁸. Wprowadzenie w życie rozwiązań zapisanych w tych ustawach oznacza, że obecnie na samorząd terytorialny składają się regionalne, powiatowe i gminne wspólnoty samorządowe. Zostały one usytuowane na trzech różnych stopniach zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Na szczeblu wojewódzkim – obok organów samorządu terytorialnego, tj. sejmiku oraz zarządu województwa – funkcjonują wojewodowie, jako terenowe organy administracji rządowej. Na szczeblu powiatowym zadania publiczne wykonują rady oraz zarządy powiatów (oraz miast na prawach powiatów). Na szczeblu podstawowym wykonywanie zadań o charakterze publicznym powierzono radom i zarządom gmin (miast). Jak widać, na dwóch ostatnich szczeblach nie powołano terenowych organów administracji rządowej.

Podstawową zasadą obecnego systemu jest funkcjonalna samodzielność i niezależność poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Są one w stosunku do siebie równorzędne (nie ma między nimi stosunków zależności organizacyjnej), a różnice między nimi wynikają z postawionych przed nimi zadań. W nowym systemie samorządu terytorialnego podstawowym, elementem nadal pozostaje gmina. To właśnie w jej kompetencji pozostały najważniejsze zadania związane z funkcjonowaniem społeczności lokalnych. Powiat zaś ma pełnić w stosunku do gminy rolę uzupełniającą i realizować te zadania, które przekraczają swym zasięgiem obszar gminy. Natomiast głównym celem działania województwa samorządowego jest przygotowanie strategii rozwoju regionów oraz tworzenie warunków do ich realizacji.

Jak już wspomniano, jednostki szczebla podstawowego (gminy) podejmują wszystkie zadania o istotnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb zbiorowości lokalnych, z wyjątkiem tych które zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z prawnego-finansowego punktu widzenia, występuje ustawowy podział kompetencji gmin, który wyznacza im dwa rodzaje zadań. Pierwszą grupę stanowią zadania własne, które charakteryzują się tym, że w ramach przekazanych gminom uprawnień oraz funduszy, o sposobie ich rozdysponowania decydują wyłącznie władze gminy. Drugą grupę stanowią zadania zlecone, które władze publiczne wyższych szczebli mogą zlecić gminom. W tym przypadku kompetencje organów gminnych są już znacznie ograniczone. Problematyka rozwoju turystyki w gminach łączy się głównie z pierwszą grupą zadań gmin.

Pomimo tego, że ustawa o samorządzie terytorialnym⁹ w zasadzie nie określa zadań gmin w zakresie rozwoju turystyki¹⁰, to jednak są one istotnym elementem polityki turystycznej państwa. Najważniejsze obowiązki i kompetencje władz gminnych dotyczą bowiem m.in.: ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, lokalnego transportu zbiorowego, organizacji ruchu drogowego, wodociągów i kanalizacji, kultury, sportu i rekreacji, zieleni komunalnej, bezpieczeństwa publicznego oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ustawie nic nie mówi się o turystyce. Jednak nie trudno zauważyć, że obowiązki i kompetencje gmin, w dużej części dotyczą podstawowych elementów infrastruktury, która jest niezbędna do rozwoju turystyki. Tak więc zadania własne, służąc zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, należą również do działań stwarzających warunki do rozwoju turystyki. J. Raciborski zwraca uwagę na fakt, że znacznie większe możliwości

⁸Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577 z późniejszymi zmianami), ustawa z 5 VI. 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późniejszymi zmianami), ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późniejszymi zmianami) oraz ustawa z dnia 24 VII 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (. Dz.U. Nr 106, poz. 668 z późniejszymi zmianami).

⁹Ustawa z 8.III. 1990 r.o samorządzie terytorialnym - Dz.U. Nr 16. Od 1.01.1999 roku tytuł ustawy brzmi „ Ustawa o samorządzie gminnym. Zmiany tej dokonano poprzez zapis art. 10 pkt. 1 ustawy z 29 12. 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1126).

¹⁰Szczególna sytuacja dotyczy gmin władających terenami turystycznymi, które na mocy innych aktów prawnych zobowiązane są do zapewnienia turystom bezpieczeństwa w miejscach publicznych tj. na ulicach, szlakach turystycznych, parkach miejskich, plażach, kąpieliskach itp.). Por. Ustawa z dn. 18.I 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. Nr 25 poz. 95 z późniejszymi zmianami), lub rozporządzenie Rady Ministrów z dn.6.V.1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających się i uprawiających sporty wodne (Dz.U. Nr 57, poz. 358).

prowadzenia aktywnej polityki w zakresie rozwoju turystyki mają te gminy, które zdecydują się na powołanie związku gmin lub zawiązanie porozumień komunalnych. Instytucje te, stanowiąc odrębny podmiot prawa, mogą w swoim statucie wyposażyć organa związku w zadania i kompetencje związane z rozwojem turystyki na obszarze objętym porozumieniem¹¹.

Podstawę gospodarki finansowej gmin stanowią budżety gmin, uzupełniane czasami o układ satelitarny w postaci funduszy celowych, zwanych pozabudżetowymi funduszami publicznymi. Duże znaczenie mają jednak budżety gmin zasilane są dochodami własnymi, które w znacznym stopniu determinują stopień ich samodzielności. Analiza danych na temat budżetów gmin, publikowanych co roku przez GUS i Ministerstwo Finansów, dostarcza wielu informacji na temat roli turystyki w lokalnej gospodarce. Od wielu lat w rankingach, sporządzanych według wielkości dochodów własnych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca, na czołowych miejscach - oprócz tych gmin, które czerpią dochody z tytułu podatków płaconych przez duże zakłady pracy, zlokalizowane na ich terenie (np. Polkowice, Rudna, Lubin) - znajdują się gminy turystyczne. O ile w 1995 roku średnia wielkość dochodów własnych gmin wynosiła w Polsce 221 złotych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w tym dla gmin wiejskich 151 zł) o tyle w gminach turystycznych była znacznie wyższa. Dotyczy to zarówno gmin wiejskich (Rewal - 1989 zł, Mielno - 1147), jak i gmin wiejsko-miejskich (Krynica Morska - 1136, Karpacz - 1017)¹².

Wiele ciekawych wniosków dostarczają wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego¹³, które objęły 1034 gminy (na 2160 jednostek samorządowych). Wykazały one , że 12% z nich identyfikuje się jako turystyczne, lub rolniczo-turystyczne. Większość posiada plany zagospodarowania przestrzennego, ale tylko 29% miało opracowaną i przyjętą strategię rozwoju. Badania te potwierdzają dobrą kondycję finansową gmin turystycznych, które cechuje znacznie wyższy (o 38%) poziom dochodów całkowitych, niż ma to miejsce w gminach nieturystycznych. W przypadku dochodów własnych różnica jest jeszcze większa i wynosi 60%. Badania wykazały ponadto, że gminy turystyczne znacznie więcej inwestują. W przypadku miast o 20%, a w przypadku wsi aż o 70%. Gminy turystyczne są także bardziej aktywne w działalności promocyjnej.

Liczne badania wskazują na to, że turystyka postrzegana jest jako ważny element rozwoju lokalnego i regionalnego oraz ten sektor gospodarki, w którym spodziewać się można najwięcej inwestycji. Nie powinno to dziwić, skoro około 55% ogółu polskich gmin posiada na swoim terenie wartości, które można zaliczyć do walorów turystycznych, rekreacyjnych lub uzdrowiskowych¹⁴. Są wśród nich zarówno gminy i miejscowości, które posiadają unikalne walory turystyczne i od lat stanowią ośrodki recepcji ruchu turystycznego, jak i takie, które dopiero podejmują działania mające na celu zamierzają zaistnienie na rynku turystycznym¹⁵. Nowe inwestycje oraz problematyka pozyskania inwestorów stanowią jeden z najważniejszych zadań władz lokalnych. Wiele gmin zdaje sobie sprawę, że inwestycje turystyczne stanowią bardzo skuteczny sposób

¹¹Raciborski J., Prawne aspekty aktywizacji turystycznej gmin, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, (maszynopis powielony - AWF Kraków), s. 6-7.

¹²Por. Zbieć E., Kondycja finansowa gmin turystycznych, w Rynek Turystyczny Nr 7 (72), MART, 1. kwietnia, 1997, s. 18-19.

¹³Zbieć E., Turystyczne aspekty decentralizacji ustrojowej, w: Rynek Turystyczny nr 17 (58), 1 września, 1996, s. 18.

¹⁴Debniewska M., Tkaczuk H., Agroturystyka, Poltext, Warszawa 1997 oraz Kaliszczak L., Działalność inwestycyjna w gminach o walorach turystycznych na przykładzie Jaworza, w: Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych [Red. H. Henzel], AE Katowice 1999.

¹⁵ Jako przykład takich miejscowości może posłużyć Osiek Jasielski, który pragnąc pozyskać dla rozwoju turystyki inwestorów, określił swoją misję w następujący sposób: „Jesteśmy gminą ekologicznie czystą, korzystnie położoną pod względem geograficznym, o dużych walorach przyrodniczo-turystycznych z dobrze rozwiniętym rolnictwem produkującym zdrową żywność, bazą handlowo-usługową, posiadającą dobrze rozwiniętą infrastrukturę gospodarczą i ochronę środowiska. Chcemy być atrakcyjni dla ludzi, którzy na terenie naszej gminy zainwestują swój kapitał w rozbudowę obiektów uzdrowiskowo-turystycznych”. Cyt.za: Pawłowska J., Ślusarz G., Ekologiczne aspekty planów strategicznych gmin województwa krośnieńskiego, w: Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych [Red. H. Henzel], AE Katowice 1999, s. 379.

zaktywizowania gospodarczego regionu, ze względu na stymulujący wpływ turystyki na działalność inwestycyjną w innych sektorach.

Podstawowymi działaniami władz gminnych, które mogą zachęcić potencjalnych inwestorów do podjęcia działalności gospodarczej na danym terenie są ułatwienia lokalizacyjne oraz ulgi podatkowe. W pierwszym przypadku ułatwienia ze strony gmin mogą dotyczyć przygotowania ofert zagospodarowania działek przeznaczonych pod działalność turystyczną (lub związaną z turystyką) oraz przyspieszenia procedury lokalizacyjnej, która w dużym stopniu zależy właśnie od władz lokalnych. W drugim zaś, chodzi o możliwości gminy w zakresie kształtowania niektórych zobowiązań podatkowych. Dotyczą one ustalania wysokości obciążeń do granic maksymalnych stawek określonych w przepisach oraz określania grup podmiotów podlegających opodatkowaniu i podmiotowych zwolnień i obniżek podatkowych. Możliwości w tym względzie jest dosyć dużo. Jednak ze względu na zły stan finansów gminnych, duża część władz samorządowych nie widzi sensu uszczuplania i tak wątych budżetów gminnych zwolnieniami i ulgami podatkowymi. Jest to jednak dosyć krótkowzroczna polityka, bowiem - jak wykazują doświadczenia wielu gmin, które stosowały takie instrumenty - w perspektywie kilku lat, wpływy podatkowe ulegają wyraźnemu zwiększeniu. Ważniejsze jest jednak to, że gmina osiąga znacznie większe korzyści związane z ogólnym rozwojem, wzrostem zatrudnienia, polepszeniem pozycji konkurencyjnej w walce o nowe inwestycje itd.

Tym gminom, które obawiają się stosować zwolnienia i ulgi podatkowe można zaproponować instytucję **refundacji podatkowej**¹⁶. Polega ona na tym, że każdy podmiot opłaca podatek w pełnej wysokości, a dopiero po wykonaniu określonego zadania i po udowodnieniu, że spełnia warunki uprawniające go do ulg i zniżek, organ podatkowy dokonuje zwrotu części lub całości wpłaconych kwot. Chociaż technika refundacji jest uciążliwa z rachunkowego punktu widzenia, to jednak jest bardzo dobrym instrumentem stymulowania rozwoju lokalnej gospodarki przez gminy, albowiem silniej i bardziej bezpośrednio niż inne rozwiązania, uwidacznia korzyści związane z wypełnieniem zadania związanego z otrzymaniem ulg.

Duże zainteresowanie inwestycjami turystycznymi wykazują nie tylko władze lokalne, ale także prywatni przedsiębiorcy. Badania przeprowadzone w 1997 roku, w ponad 200 gminach Wielkopolski, wykazały, że w perspektywie do roku 2000 najwięcej inwestycji prywatnych można się spodziewać w następujących sektorach gospodarki : turystyka – 27%, budownictwo – 22%, przemysł – 16% oraz handel – 15%¹⁷.

Każda gmina posiada specyficzne warunki do rozwoju turystyki. Dlatego też władze lokalne powinny poszukiwać właściwego dla gminy i regionu kierunku rozwoju. Wybór tych kierunków musi być poprzedzony licznymi analizami dotyczącymi uwarunkowań, potencjału oraz możliwości, jakimi lokalna społeczność dysponuje. Bardzo ważne jest także uspołecznienie tego procesu. Włączenie przedstawicieli lokalnych społeczności w cały proces budowy strategii w dużym stopniu warunkuje ciągłość polityki i konsekwencję w realizacji wyznaczonych celów. Zwraca na to uwagę E. Wysocka, która pisze bowiem, "...płynność sytuacji rynkowej i finansowej, wielopodmiotowość życia społecznego i gospodarczego, wybieralność władz na krótki, ściśle określony okres czasu powodują, że w większości przypadków administracja rządowa i samorządowa skupia się na realizacji zadań doraźnych, które bez odniesienia do celów długotrwałych nie zawsze przynoszą spodziewane efekty. Chcąc temu zapobiec niezbędne jest opracowanie zarówno dla województw, jak i gmin [oraz powiatów - przyp. A.W.] strategii rozwoju"¹⁸.

¹⁶Brol R., Maciejuk M., Rola i zadania organów samorządu i administracji w procesie realizacji strategii rozwoju turystyki, w: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu Nr 755, Wrocław 1997, s. 158-159

¹⁷Trojanek M., Instrumenty stymulowania inwestycji prywatnych na przykładzie gmin wielkopolskich, w: Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych [Red. H. Henzel], AE Katowice 1999.

¹⁸Strategia i polityka rozwoju gmin i województw - podstawy metodyczne. Praca zbiorowa - Red. E. Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa, Poznań, Zielona Góra, 1996, s. 12.

Strategie rozwoju są wyrazem zintegrowanego planowania społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Wobec rezygnacji z obligatoryjnego planowania społeczno-gospodarczego, stanowią one obecnie podstawowe narzędzie polityki regionalnej państwa. Punktem wyjścia do formułowania każdej strategii jest diagnoza prospektywna, obejmująca kompleksową ocenę stanu istniejącego oraz wskazująca na główne trendy i kluczowe problemy rozwoju. Jedną z podstawowych cech strategii jest wariantowość ustaleń, które uzależnione są od hierarchii celów rozwoju. Strategie są instrumentem pozwalającym na kształtowanie rozwoju zarówno w dłuższej, jak i bliższej perspektywie. W tym drugim przypadku zwykle przyjmują postać wspomnianych programów, które mogą dotyczyć zagospodarowania terenu, inwestycji, ochrony środowiska, rozwoju sieci transportowej, kształcenia i doskonalenia zawodowego, a także rozwoju turystyki.

Dynamiczny rozwój turystyki oraz wzrost jej znaczenia w gospodarce wielu gmin i całych regionów powodują, że staje się ona ważnym elementem w coraz większej liczbie strategii programów rozwoju społeczno-gospodarczego, także w tych gminach, które jeszcze nie zaistniały na turystycznej mapie Polski. Władze lokalne zdają sobie sprawę z korzyści, jakie może przynieść im rozwój turystyki. Stwarza ona bowiem wszechstronne możliwości rozwoju gmin i regionów, a najważniejsze korzyści, jakie może przynosić społecznościom lokalnym to:

- nowe miejsca pracy i dodatkowe dochody mieszkańców,
- poważne zasilanie lokalnego budżetu,
- rozwój infrastruktury, z której może korzystać także lokalna społeczność, co wpływa bardzo korzystnie na poprawę jakości jej codziennego życia,
- wzrost zainteresowania lokalnymi atrakcjami turystycznymi (kultura ludowa, przyroda, sztuka, rzemiosło) wśród społeczności i władzy lokalnej, a w konsekwencji troska o ich ochronę oraz efektywne wykorzystanie,
- nowe przedsięwzięcia i nowe możliwości inwestowania,
- napływ nowych technologii,
- nowe rynki zbytu dla lokalnych produktów itd.

Bez wątplenia, turystyka może być aktywnym czynnikiem rozwoju gospodarczego i społecznego. Obserwuje się jednak dziwną tendencję do przypisywania turystyce wiodącej roli również w programach rozwoju tych gmin i regionów, które - jak się wydaje - nie mają szans osiągnięcia sukcesu, na coraz bardziej konkurencyjnym rynku. Turystyka nie może się bowiem rozwijać w każdym miejscu. Co więcej, nie zawsze stanowi ona najlepszy i pożądaný kierunek rozwoju. Wydaje się, że niektóre gminy czasem zdają się o tym zapominać, widząc w turystyce najłatwiejszy, a przy tym stosunkowo tani sposób szybkiego rozwoju. Zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ każda gmina do 2000 roku miała posiadać studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Okazało się, że wyznaczony termin był zbyt krótki i wiele gmin nie ma jeszcze takich opracowań. Jednak analiza tych, które powstały, a także analiza coraz liczniej opracowywanych strategii rozwoju gmin wskazuje, że w wielu z nich turystyka bardzo często występuje jako podstawowy element oraz główny kierunek rozwoju. Warto zatem podkreślić, że każda gmina, jej władze oraz społeczność, zanim zdecydują się na przypisanie turystyce znaczącej roli w programach rozwoju społeczno-gospodarczego, powinny rozważyć kilka podstawowych kwestii:

- czy turystyka jest potrzebna do tego, aby gmina mogła osiągnąć rozwój ekonomiczny ?
- czy gmina posiada odpowiednie zasoby (walory turystyczne, infrastrukturę, kadry) ?
- czy istnieją potencjalne rynki, które mogłyby zostać przez nią przyciągnięte?
- czy jest w stanie konkurować z podobnymi ośrodkami - zarówno tymi, które już istnieją, jak tymi, które dopiero są projektowane?

¹⁹Ustawa z dn. 7.VII 1994 r. O zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, rozdz. 2, art. 6).

Dopiero, gdy odpowiedzi na te pytania są pozytywne, można przystąpić do prac związanych z przygotowaniem programu rozwoju turystyki. W innym przypadku należy szukać innych dróg rozwoju, albo też traktować turystykę jedynie jako komplementarny (alternatywny) kierunek rozwoju.

Postępująca złożoność współczesnych procesów rozwojowych w połączeniu z dynamiką zmian zachodzących na rynku powoduje, że działalność turystyczna jednostek terytorialnych wymaga odpowiedniej organizacji działań. Kierowanie skomplikowanymi procesami - a do takich z pewnością należy rozwój turystyki - nie jest obecnie możliwe bez włączenia do systemu zarządzania elementów projekcji przyszłości oraz działań mających na celu jej aktywne kształtowanie. W tym celu podejmowane są pewne działania organizatorskie, polegające na układaniu odpowiednich scenariuszy, które porządkowałyby następstwo zdarzeń. Jedną z form tego typu działań jest programowanie rozwoju turystyki w gminach. W najbardziej ogólnym ujęciu programowanie rozwoju można określić jako proces polegający na poszukiwaniu możliwych sposobów realizacji wyznaczonych celów oraz wskazaniu tych sposobów, które wydają się najbardziej odpowiednie ze względu na wybrane wcześniej kryterium.

Z uwagi trwale niezrównoważenie i wyjątkową zmienność natury rynku turystycznego, programowanie rozwoju turystyki jest procesem dosyć skomplikowanym. Powinno w nim obowiązywać całościowe podejście, oparte na koncepcji produktu turystycznego²⁰ oraz zasada podwójnej integracji, polegająca na konieczności uwzględniania wszystkich aspektów rozwoju turystyki (popyt, podaż, promocję, szkolenie, regulacje prawne itd.) oraz dążeniu do jego integracji ze wszystkimi aspektami rozwoju państwa, regionu, czy gminy (polityką ekonomiczną, społeczną, ekologiczną). Coraz szybsze tempo zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym powoduje, że program powinien się cechować ujęciem dynamicznym. Metodologia programowania rozwoju uległa w ostatnich latach znacznemu udoskonaleniu, na co złożyły się takie czynniki jak :

- postęp w naukach i dyscyplinach podejmujących tę problematykę (ekonomia, organizacja i zarządzanie, prawo, polityka społeczna, prognostyka, statystyka, ekonometria itd.);
- postęp w bazie informacyjnej (wszechstronne, wiarygodne i aktualne dane statystyczne);
- dotychczasowe doświadczenia zdobyte przy opracowywaniu programów;
- możliwości jakie stwarza wykorzystanie nowych technologii, w tym zwłaszcza komputeryzacja.

Programowanie rozwoju stanowi jedną z możliwych form przewidywania i kreowania przyszłych zjawisk. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że programowanie stanowi pośredni etap pomiędzy prognozowaniem a planowaniem rozwoju. Wymienione trzy procesy są zresztą często mylone, co powoduje pewne nieporozumienia i przypisywanie każdemu z nich różnych funkcji. Wyjaśnijmy więc, że **prognozowanie** jest wyłącznie biernym sposobem przewidywania przyszłości, który polega na wstępnym ustaleniu hipotetycznego, najbardziej prawdopodobnego obrazu przyszłych zjawisk i procesów. **Programowanie** natomiast - jak już wspomniano polega na „... opracowywaniu kompleksu wewnętrznie zgodnych celów, zadań i środków realizacji, przy zastosowaniu określonego kryterium wyboru”²¹. Prognozy stanowią podstawę przy opracowywaniu koncepcji programu rozwoju, natomiast w samej fazie programowania dochodzi do określenia celów rozwoju oraz ich bilansowania z możliwościami (środkami) realizacji. Podstawową cechą programowania jest wielowariantowość ustaleń (scenariuszy), co wynika z poszukiwania rozwiązań optymalnych. W **planowaniu** natomiast dochodzi do konkretyzacji ustaleń oraz wyboru konkretnego wariantu (często w oparciu o rozszerzone kryteria), co ostatecznie prowadzi do powstania planu. Plan w stosunku do programu różni się tym, że dotyczy krótszego horyzontu czasowego, jest operatywny, dyrektywny i adresowalny. Przede wszystkim różni się jednak tym, że zamiast scenariuszy wariantowych, mamy

²⁰Por. Altkorn J., Polityka produktu turystycznego, Akademia Ekonomiczna Kraków 1991.

²¹Kudłacz T., Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym, Akademia Ekonomiczna Kraków, 1993, s. 20.

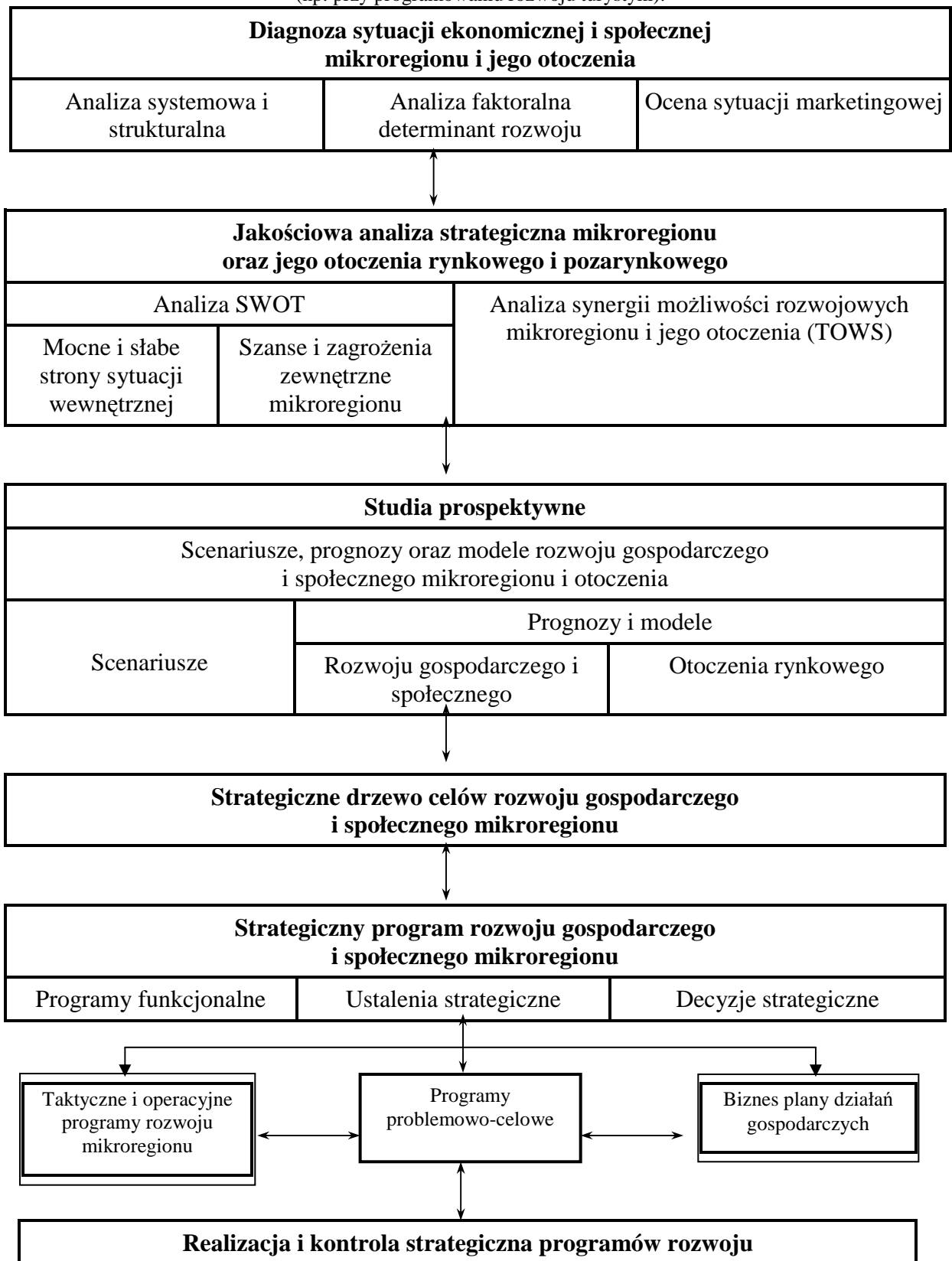
do czynienia z jednym scenariuszem realizacyjnym. Programowanie rozwoju jest więc taką formą projekcji przyszłości, która ma na celu:

- ustalenie celów rozwoju;
- ustalenie możliwości ich realizacji;
- ustalenie wariantowych scenariuszy realizacyjnych;
- dokonanie oceny realności poszczególnych wariantów;
- ustalenie skutków realizacji poszczególnych wariantów.

W odniesieniu do jednostek terytorialnych, programowanie rozwoju może mieć charakter kompleksowy (np. program rozwoju społeczno - gospodarczego gminy) lub dotyczyć wybranych zagadnień (np. program rozwoju turystyki na terenie gminy, lub w danym regionie). Pomimo tego, że każdy program powinien uwzględniać specyfikę lokalną i wymaga indywidualnego podejścia oraz przyjętych rozwiązań, to jednak podstawowe założenia metodologiczne są zawsze podobne. Jedną z ciekawszych metodyk programowania rozwoju gospodarczego w układach lokalnych i regionalnych opracował A. Prusek²². Wywodzi się ona z metodyki analizy systemowej i stanowi zespół procedur charakteryzujących się kompleksowym podejściem do rozwiązywania złożonych zagadnień życia gospodarczego i społecznego. Metodyka ta integruje tzw. jakościowe planowanie strategiczne i metody scenariuszowe stosowane w ramach planowania strategicznego w korporacjach z klasycznymi metodami drzewa celów, modelowaniem rozwoju gospodarczego oraz metodami analizy strukturalnej. Ogólny schemat cytowanej metody programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej i regionalnej przedstawiono na rysunku 1.

²²Prusek S., Strategia rozwoju regionów w warunkach gospodarki rynkowej, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Wydawnictwo i Drukarnia „Secesja”, Kraków 1995, s. 29.

Rys. 1. .Metodyka programowania rozwoju gospodarczego i społecznego mikroregionu (np. przy programowaniu rozwoju turystyki).



Źródło: Prusek S., Strategia rozwoju regionów w warunkach gospodarki rynkowej, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Wydawnictwo i Drukarnia „Secesja”, Kraków 1995, s. 29.

Zaprezentowany schemat pokazuje, że w programowaniu rozwoju społecznego i gospodarczego (a przez analogie także w programowaniu rozwoju turystyki) można wyróżnić kilka etapów. Powoduje to, że każdy program składa się jakby z kilku integralnych części.

DIAGNOZA. Określa aktualny stan rozwoju oraz ocenę związków przyczynowo-skutkowych, współzależności rozwojowych, czynników determinujących oraz problemy krytyczne dla rozwoju badanej gminy (np. nie można programować rozwoju turystyki, jeżeli alternatywne rodzaje działalności gospodarczej stanowią dziedziny trwale degradujące środowisko naturalne). W przypadku gmin turystycznych diagnoza musi zawierać pełną charakterystykę zasobów, sytuacji ekonomicznej, przestrzennej, demograficznej itd. oraz wyjaśnić przyczyny, które doprowadziły do obecnej sytuacji, jaka panuje w gminie. Warto podkreślić także ogromne znaczenie jaką ma ocena marketingowa. Należy jej dokonywać na tle całego otoczenia, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku turystycznym (regionalnym, krajowym i międzynarodowym). Na tym etapie diagnozy mają raczej charakter ilościowy.

JAKOŚCIOWA ANALIZA STRATEGICZNA. Obejmuje ona analizę otoczenia rynkowego i pozarynkowego mikroregionu. Składa się na nią analiza SWOT, w której należy uwzględnić mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia (strengths and weaknesses, oportunities and threats) oraz analiza synergii możliwości rozwojowych regionu i jego otoczenia. (TOWS). W tym ostatnim przypadku chodzi o ocenę systemu wzajemnych oddziaływań między gminą a jej otoczeniem rynkowym i społecznym, pod kątem prawdopodobnych możliwości rozwoju regionu (np. konkurencyjność obszarów turystycznych znajdujących się w pobliżu obszaru badanego, czy też wpływ tego, że głównym zadaniem gospodarczym danego regionu może być na przykład rozwój gospodarki żywnościowej, rzemiosła i usług, a nie rozwój turystyki). Natomiast w przypadku analizy SWOT pod uwagę bierze się przede wszystkim następujące aspekty:

- mocne strony: ogniwa wiodące w strukturze gospodarczej, walory naturalne, surowce, zagospodarowanie infrastrukturalne, kadry,
- słabe strony: dostępność komunikacyjna, monofunkcyjność struktury gospodarczej, braki w infrastrukturze, brak wykwalifikowanej kadry itp.,
- szansę i możliwości: korzyści jakie można uzyskać z rozwijania gospodarki turystycznej,
- zagrożenia: ewentualne trudności mogące się pojawić w realizacji zamierzonych celów (spadek popytu, brak środków finansowych, nieskuteczna reklama, promocja, brak skutecznych mechanizmów ekonomiczno-finansowych, recesja, sytuacja polityczna w kraju i regionie).

Dwustronny charakter sprzężeń między regionem a otoczeniem, upoważnia do stosowania dwóch podejść w ocenie ich znaczenia i charakteru - „z zewnątrz do wewnątrz” oraz „od wewnątrz na zewnątrz”. Te dwa podejścia, które – co warto podkreślić - mają względem siebie charakter komplementarny a nie substytucyjny, zakładają zdolność dostosowania się regionu do bardzo zmiennych warunków otoczenia. A. Prusek twierdzi, że ich istota wyraża się w trybie stawianych pytań. Do typowych pytań w podejściu „z zewnątrz do wewnątrz” należą:²³

- czy zagrożenia zewnętrzne osłabiają mocne strony regionu?
- czy szanse zewnętrzne potęgują mocne strony regionu?
- czy zagrożenia zewnętrzne spotęgują słabe strony regionu?
- czy szanse zewnętrzne umożliwiają przezwycięzenie słabości wewnętrznych regionu?

Natomiast w podejściu „od wewnątrz na zewnątrz” najważniejsze pytania to:

- czy mocne strony sytuacji wewnętrznej regionu pozwalają na wykorzystanie zewnętrznych szans rozwojowych?
- czy słabe strony sytuacji wewnętrznej regionu nie pozwalają na wykorzystanie zewnętrznych szans rozwojowych?
- czy mocne strony sytuacji wewnętrznej regionu mogą dać odpór zagrożeniom otoczenia?
- czy słabe strony sytuacji wewnętrznej regionu wzmocnią negatywne oddziaływanie zagrożeń otoczenia?

²³Tamże, s. 32-33.

Merytoryczną podstawą generowania strategii, jest porównanie różnych kombinacji wewnętrznych i zewnętrznych obszarów analizy strategicznej, które - po zaadaptowaniu do tzw. strategii czystych Godeta²⁴ - pozwalają na wyróżnienie czterech typów strategii rozwoju jednostek szczebla regionalnego i lokalnego.

POTENCJAŁ REGIONU	OTOCZENIE ZEWNĘTRZNE	
	SZANSE	ZAGROŻENIA
MOCNE STRONY	STRATEGIA AGRESYWNA (OFENSYWNA)	STRATEGIA KONSERWATYWNA
SŁABE STRONY	STRATEGIA KONKURENCYJNA	STRATEGIA DEFENSYWNA

Strategia agresywna zakłada maksymalne wykorzystanie efektów synergicznych mocnych stron sytuacji wewnętrznej z zewnętrznymi szansami jakie stwarza otoczenie rynkowe i pozarynkowe. *Strategia konserwatywna* jest znacznie mniej ryzykowna, bowiem koncentruje uwagę na maksymalnym wykorzystaniu mocnych stron wewnętrznego potencjału regionu, przy jednoczesnym zmniejszeniu siły oddziaływania zagrożeń wyływających z otoczenia. Z kolei *strategia konkurencyjna* kładzie główny nacisk na kreowanie siły (przewagi) konkurencyjnej regionu, poprzez wykorzystanie efektu synergii słabych stron sytuacji wewnętrznej i szans stwarzanych przez otoczenie. Natomiast *strategia defensywna* ma na celu przeciwstawienie się negatywnym efektom synergii słabości i zagrożeń oraz przetrwanie niekorzystnych warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Znajomość uwarunkowań oraz wyodrębnienie tzw. „czystych strategii rozwojowych”, pozwala na określenie strategicznych scenariuszy rozwoju.

STUDIA PROSPEKTYWNE. Prognozowanie zjawisk społeczno gospodarczych od pewnego czasu znajduje się w samym centrum uwagi polityków gospodarczych. Szybko zmieniające się uwarunkowania sprawiają, że obecnie trudno sobie wyobrazić, aby kierowanie skomplikowanymi procesami — a do takich z pewnością należy rozwój turystyki — mogło się odbywać bez prognoz dotyczących tych procesów. Prognozowanie jest wkomponowane w każdy nowoczesny system zarządzania. Podstawą prognozowania zawsze jest poprawnie przeprowadzona diagnoza badanej rzeczywistości. W naszym przypadku były nią dotychczasowe etapy, w których celem było stwierdzenie aktualnego stanu badanych zjawisk, istniejących współzależności i sprzężeń zwrotnych, kierunków i siły oddziaływania czynników wewnętrznych i zewnętrznych, istniejących ograniczeń oraz rezerw²⁵. Przy projekcji przyszłych zjawisk można skorzystać z wielu technik prognozowania. Według J. Van Doorna, przy prognozowaniu zjawisk turystycznych można wykorzystać praktycznie każdą z czterech podstawowych metod prognozowania zjawisk społeczno-ekonomicznych²⁶.

Prognozowanie rozpoznawcze (ang. exploratory forecasting), gdzie koncentrujemy się na ekstrapolacji trendów oraz poszukiwaniu uzasadnionego logicznie rozwoju zdarzeń ze zbioru alternatywnych możliwości. Podstawowe narzędzia metodologiczne w tej technice to: wspomniana już analiza szeregów czasowych (np. metoda Boxa-Jenkinsa, czy metoda wiodącego wskaźnika), analiza regresji (np. modele regresji wielorakiej: Artusa, Askari'ego, liniowy model regresji Juda), modele grawitacyjne (np. Armstronga, Cramptona, Le-sceux). Pewną specyfikę mają tzw. scenariusze, które można określić jako hipotetyczne sekwencje wydarzeń, oparte na pewnych wzorcach tych samych wydarzeń w przyszłości oraz drogach, które do nich prowadzą. W

²⁴Godet M., Prospective et la planification strategique, Economica, Paris 19985. Cyt. za: j.w. s. 33.

²⁵Grafiński T., Wydymus S., Zeliaś A., Metody prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego, AE Kraków 1993, s. 12.

²⁶Van Doorn J., Krótki przegląd technik stosowanych w prognozowaniu turystycznym, w: Problemy Turystyki Nr 3, Instytut Turystyki, Warszawa 1984, s. 16-24.

prognozowaniu rozpoznawczym opracowanie scenariusza oznacza przesunięcie zjawiska w skali „od przeszłości, poprzez teraźniejszość, do przyszłości”.

Prognozowanie heurystyczne (ang. speculative forecasting), które w dużym stopniu ma charakter subiektywny, bowiem mamy w nim do czynienia z kombinacją intuicji, ekspertyzy i powszechnie uznawanych założeń. Prognostycy są w mniejszym stopniu uzależnieni od bazy danych. Najczęściej stosowane techniki to: technika twórczości operatywnej oraz techniki oparte na dyskusji grupowej). Wspólną cechą tego typu badań jest połączenie wiedzy i doświadczenia ekspertów. Najbardziej znanymi, a jednocześnie kontrowersyjnymi metodami tego typu są: burza mózgów i metoda delficka. W turystyce znacznie szersze zastosowanie ma ta ostatnia. Najważniejszą jej cechą jest dążenie do jednomyślności. Członkowie grupy ekspertów biorących udział w badaniu, odpowiadają (anonimowo i w formie pisemnej) na pytania zawarte w kwestionariuszu, które dotyczą prawdopodobieństwa wystąpienia pewnych zdarzeń. Na przykład czy w najbliższych pięciu latach liczba turystów odwiedzających dany region ulegnie podwojeniu. W czasie dyskusji eksperci wymieniają swoje opinie, próbując przekonać pozostałych do swoich racji. Pod uwagę brane są jedynie te zbiorowe odpowiedzi, co do których uzyskano jednomyślność.

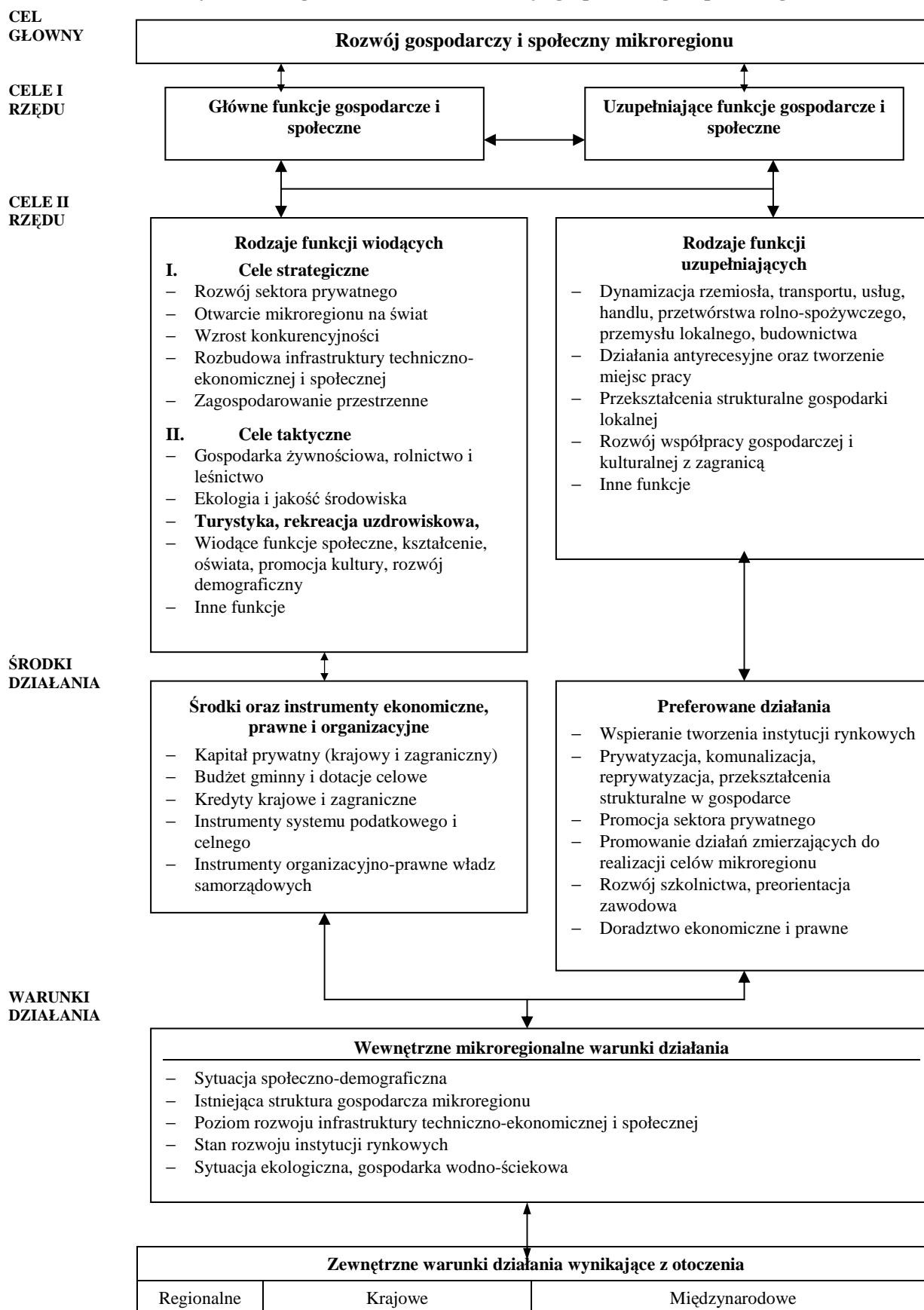
Prognozowanie normatywne (ang. normative forecasting), w którym podstawową rolę odgrywa jasne i wyraźne sformułowanie wartości i norm, mających obowiązywać w przyszłości. Czynność ta stanowi jednocześnie pierwszy etap procesu prognozowania, po którym należy skonstruować serię spójnych obrazów przyszłości i kolejno prześledzić drogę ich realizacji. Obrazy te, zwane scenariuszami, są podstawowym narzędziem metodologicznym w tej technice prognozowania. Jednak w przeciwieństwie do scenariuszy występujących w prognozowaniu rozpoznawczym, w scenariuszach normatywnych postępowanie jest bardziej wyrafinowane, bowiem prognostyk wychodząc z założonego stanu w przyszłości, porusza się w tył i w przód, kontrolując cały czas realizację założonego stanu. Prognozowanie normatywne ma szczególne znaczenie w określaniu strategii działalności oraz polityki państwa w danej dziedzinie. Dużym utrudnieniem dla zastosowania tego rodzaju prognozowania w turystyce jest „nieprecyzyjność” pojęcia turystyka oraz wielosektorowość przemysłu turystycznego.

Prognozowanie zintegrowane (ang. integrative forecasting), które jest najbardziej skomplikowaną formą projekcji przyszłości. Zakres postępowania w tej metodzie, obejmuje wszystkie techniki stosowane w omówionych wcześniej rodzajach prognozowania. Jego celem jest ustalenie i porównanie charakterystycznych cech różnych odizolowanych prognoz, aby uwiarygodnić i zweryfikować wnioski wpływające z poszczególnych technik. Dzięki temu, proceduralnie bardzo szerokiemu podejściu, osiąga się funkcjonalną kumulację wiedzy, horyzontów czasowych i wycinków rzeczywistości, co daje znakomite efekty. Do najczęściej stosowanych metod tego typu, należą modele analizy nakładów i wyników (input-output).

STRATEGICZNE DRZEWO CELÓW. Na tym etapie, w oparciu o cele makro (np. rozwój gospodarki lokalnej poprzez rozwój usług turystycznych) formułuje się cele szczegółowe, takie jak np. rozbudowa bazy rekreacyjnej, modernizacja bazy noclegowej, prywatyzacja zakładowej bazy wczasowej na terenie gminy, przyciągnięcie kapitału zewnętrznego (krajowego i zagranicznego). Główne cele, a także niezbędne środki i warunki realizacji tego etapu przedstawiono na rysunku 2.

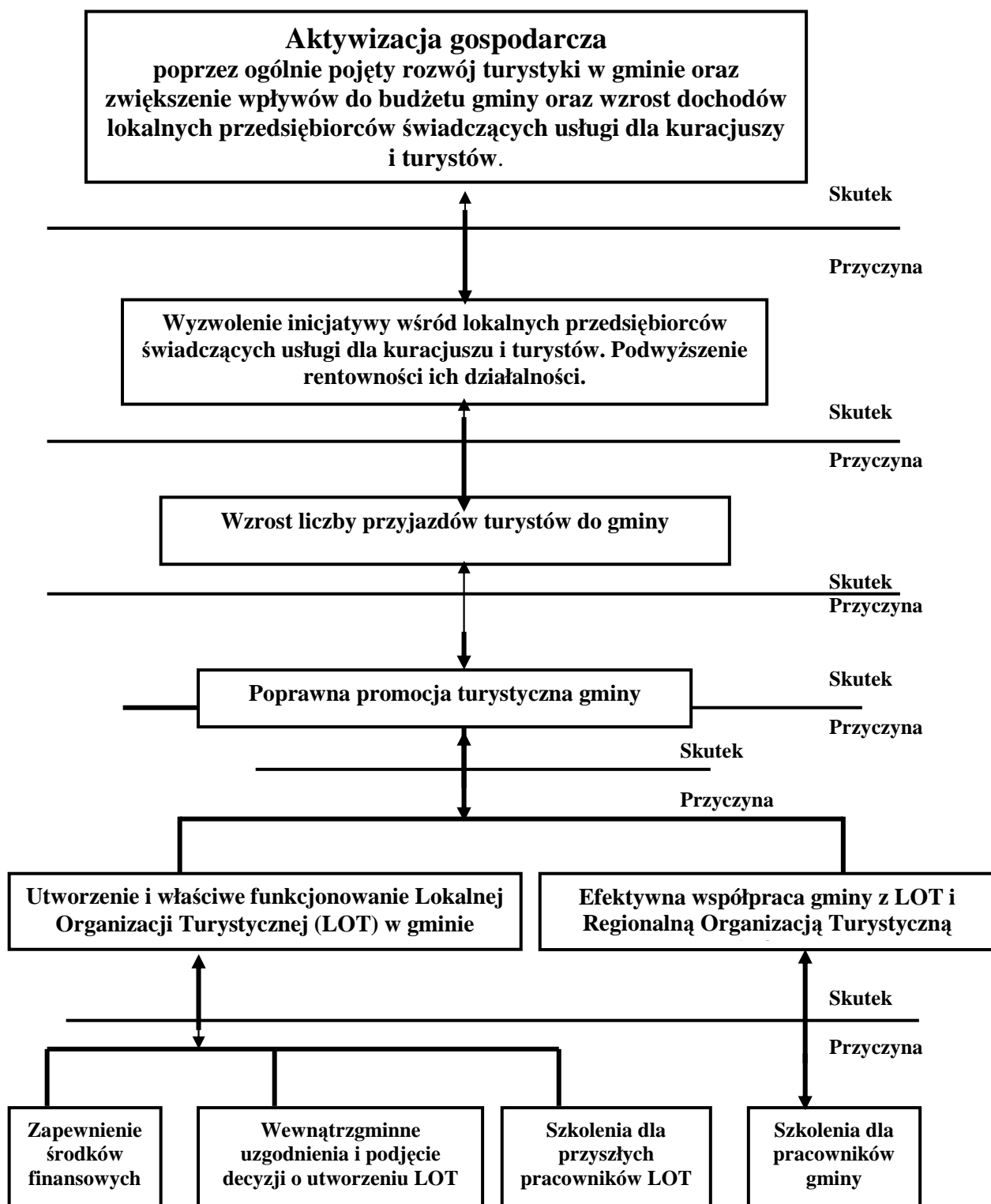
Uwarunkowania i proces wyznaczania celów (strategicznym i taktycznym) w gminach uzdrowiskowych przedstawiono na poniższych dwóch schematach. Pierwszy z nich pokazuje rolę turystyki w tworzeniu drzewa celów rozwoju społeczno-gospodarczego, drugi zaś pokazuje zastosowanie techniki drzewa celów w odniesieniu do programowania rozwoju turystyki w gminach uzdrowiskowych.

Rys. 2. Strategiczne drzewo celów rozwoju gospodarczego i społecznego



Źródło: Inwestycje turystyczne, AVSI Polska, CEKT Instytut Turystyki w Krakowie, Kraków 1999, s. 129.

Rys. Uproszczony schemat drzewa celów dla rozwoju turystyki w gminach uzdrowiskowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Butowski L., Szmytke, [w:] Turystyka w gminie i powiecie, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003, s. 91.

Przedstawiony schemat jest uproszczoną, graficzną wizualizacją hipotetycznego drzewa celów programowania rozwoju turystyki w gminach uzdrowiskowych. Pokazuje on relacje typu przyczyna-skutek w odniesieniu do każdego z poszczególnych celów programu. Technika drzewa celów ułatwia równocześnie ustalenie właściwej kolejności działań zmierzających do realizacji celów częściowych, aż do celu głównego. Przedstawiony schemat należy interpretować w sposób następujący (rozpoczynając od dolnej części schematu, a więc od celów częściowych). Udoskonalenie promocji turystycznej w gminach uzdrowiskowych można osiągnąć poprzez powołanie oraz właściwą działalność Lokalnej Organizacji Turystycznej oraz jej dobrą współpracę z Regionalną Organizacją Turystyczną. Jednakże, aby powołać LOT, należy wcześniej znaleźć środki niezbędne dla jej prawidłowego funkcjonowania oraz przeprowadzić właściwe uzgodnienia na ten temat z różnymi podmiotami i środowiskami w gminie. Konieczne jest także przeszkolenie przyszłych pracowników LOT, a także tych pracowników gminy, którzy będą odpowiedzialni za kontakty i współpracę z ROT. Wykonanie tych wszystkich czynności powinno doprowadzić do wzrostu przyjazdów turystów. To z kolei, najpierw powinno korzystnie wpłynąć na rentowność do podmiotów świadczących usługi na rzecz przyjezdnych, a później doprowadzić do ogólnie pojętego wzrostu przedsiębiorczości w gminie oraz włączenie się do obsługi turystów coraz większej części społeczności lokalnej. W efekcie tych wszystkich działań, powinien zostać osiągnięty główny cel, jakim jest rozwój turystyki oraz szeroko pojęta aktywizacja gospodarcza gminy, przynosząca korzyści całej społeczności, poprzez wzrost zatrudnienia, wzrost dochodów lokalnych podmiotów gospodarczych, a tym samym zwiększone wpływy do budżetu gminy.

STRATEGICZNY PROGRAM ROZWOJU. Stanowi kluczowy, ale nie ostateczny etap programowania rozwoju turystyki²⁷. Dobrze opracowany strategiczny program rozwoju stanowi:

- wizję przyszłości gminy oraz cele i środki ich realizacji,
- podstawę wprowadzenia ładu do decyzji bieżących,
- dowód stwierdzający zaangażowanie społeczności lokalnej (władz i ludności) w rozwój swojej gminy,
- ofertę dla władz regionalnych i państwowych oraz kół biznesu i kapitału, dotyczącą możliwości zaangażowania się w rozwój gminy,
- dokument wymagany przez instytucje międzynarodowe, rządowe, krajowe przy ubieganiu się o środki na rozwój regionalny, rozwój prywatnej przedsiębiorczości, kredyty na restrukturyzację gospodarki,
- podstawę przy opracowaniu prospektu regionu (gminy) dla celów marketingowych i reklamowych.

Program strategiczny, razem z opracowanymi na jego podstawie programami operacyjnymi, programami problemowo-celowymi oraz biznesplanami działań gospodarczych, zawiera w sumie wszystkie najważniejsze informacje strategiczne, a jednocześnie określa przewidywaną efektywność podejmowanych i planowanych w przyszłości działań gospodarczych w regionie (gminie). Na ogólny układ programu rozwoju regionu lub gminy w istotny sposób wpływają założenia dotyczące jego funkcji. Można wyróżnić sześć podstawowych funkcji programów rozwoju: regulacyjną, kontrolną, koordynacyjną, informacyjną, pobudzającą i promocyjną²⁸. Każdy program w pewnym stopniu powinien spełniać wszystkie wymienione funkcje. Jednak w zależności od celu, adresatów oraz innych uwarunkowań, niektóre z nich mogą być bardziej, inne z kolei mniej wyeksponowane.

Funkcja regulacyjna - polega na tym, że program jest wyznacznikiem konkretnie podejmowanych decyzji gwarantujących realizację ustalonych zadań, będąc jednocześnie

²⁷Ostatnim, choć nie mniej ważnym od innych, etapem - który jednak pominiemy już w naszych analizach - jest realizacja i kontrola strategiczna programów rozwoju.

²⁸Kudłacz T., Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym, Akademia Ekonomiczna Kraków, 1993, s. 24 -36.

instrumentem bezpośredniego oddziaływania na podmioty odpowiedzialne za jego realizację. Funkcja ta może być spełniona jedynie wtedy, gdy program został przyjęty jako dokument obowiązujący oraz wówczas, gdy istnieją odpowiednie stosunki między podmiotami przyjmującymi (np. Rada Gminy) ustalenia a podmiotami zobowiązanymi do ich realizacji (np. Zarząd Gminy).

Funkcja kontrolna - polega na tym, że program jest podstawą oceny skuteczności działania organów odpowiedzialnych za realizację polityki gminy w zakresie objętym programem. Jest ona ściśle związana z funkcją regulacyjną. Funkcja ta może być także rozpatrywana przez pryzmat samokontroli oraz porównania tego co było ustalone, z tym co zostało osiągnięte. Sytuacja taka stwarza bowiem nie tylko możliwości do oceny, ale także korygowania ustaleń w dłuższym horyzoncie czasowym.

Funkcja koordynacyjna - polega na tym, że program jest dokumentem, który oddziałuje na różne podmioty funkcjonujące w gminie. Koordynuje ich działania w taki sposób, aby były one zgodne z celami strategicznymi. Funkcja ta wynika z samej istoty programu rozwoju, w którym zsynchronizowanie działalności różnych podmiotów z działaniami władz gminnych jest sprawą podstawową. Turystyka jest takim rodzajem działalności gospodarczej, w której kwestia koordynacji działalności oraz „współgrania” różnego rodzaju usług - po to aby turysta otrzymał je w odpowiednim miejscu i czasie - jest szczególnie istotna.

Funkcja informacyjna - polega na tym, że program jest zbiorem informacji o spodziewanych kierunkach rozwoju dawnego zjawiska i zamierzanych decyzjach władz. Funkcja ta ma szczególne znaczenie wtedy, gdy program jest adresowany do niezależnych od władzy lokalnej podmiotów gospodarczych oraz instytucji, po to aby sprowokować u nich zachowania zgodne z celami gminy.

Funkcja pobudzająca - polega na tym, że program jest dokumentem zmuszającym podmioty władzy oraz wszystkie środowiska uczestniczące w procesie programowania do poszukiwania optymalnych rozwiązań. Funkcję tę pełni więc nie tyle gotowy już program, co raczej proces jego tworzenia. Funkcja ta jest tym bardziej ważna, że programy rozwoju powinny być przygotowywane w miarę możliwości własnymi siłami przez osoby i instytucje bezpośrednio związane z gminą.

Funkcja promocyjna - polega na tym, że program jest dokumentem skierowanym do różnych środowisk - zarówno tych, które stale i bezpośrednio uczestniczą w życiu gminy, jak i tych, które czynią to tylko okazjonalnie, albo dopiero mogą się do tego życia włączyć. Eksponując te cele rozwoju gminy, które są atrakcyjne dla gminy jako całości, program powinien także wskazywać na korzyści, jakie z racji uczestniczenia w nim, mogą osiągnąć podmioty spoza jej terenu. Ważne jest także aby program wskazywał, że osiągnięcie celów jest możliwe pod warunkiem zaistnienia zasilania zewnętrznego. Adresatami są zwykle dwa rodzaje podmiotów: inwestorzy i donatorzy. Ich cele działalności zwykle są zasadniczo odmienne, a więc również ich oczekiwania względem programu będą inne. Dla inwestorów podstawowe znaczenie będzie mieć rzetelna ocena marketingowa gminy, w tym takie kwestie jak potencjał rozwojowy, czas potrzebny na zwrot zainwestowanego kapitału, wysokość zysku, poziom ryzyka, zagrożenia i sposoby ich przewycięzania, itd. Z kolei dla donatorów - którymi zwykle są różnego rodzaju fundacje oraz agencje, dysponujące wolnymi środkami - główną rolę odgrywać będzie sprawa zgodności programu z celami ich działalności. W niektórych przypadkach do realizacji programu mogą się włączyć także sponsorzy. Dlatego też, z uwagi na trudności w określeniu uniwersalnych motywacji uczestniczenia w programach, najlepiej jest analizować oddzielnie konkretne przypadki. Zwykle jednak najważniejsze kryteria decydujące o włączeniu się do realizacji programu to: zbieżność z celami organów rządowych, wpływ na ożywienie gospodarcze, tworzenie nowych miejsc pracy itd. Funkcja promocyjna programu rozwoju może się przejawiać także w akcentowaniu wariantowości niektórych rozwiązań, co powinno stwarzać atmosferę konkurencyjności i decydować o szybszym podejmowaniu decyzji w grupie zainteresowanych adresatów.

Trzy pierwsze z wymienionych funkcji programów rozwoju znane są u nas od dawna, stanowiły bowiem istotny element w systemie planowania z okresu gospodarki nakazowej. Ich znaczenie w ostatnim okresie wyraźnie spada. Natomiast pozostałe funkcje są stosunkowo nowe, a ich znaczenie wzrasta wraz ze wzrostem liberalizacji procesów gospodarczych. Jak już wspomniano sporządzenie dobrego programu rozwoju nie jest sprawą prostą. Wymaga przede wszystkim:

- określenia celu, a więc odpowiedzi na pytanie - czemu ma służyć przygotowywany program ?
- ustalenia minimum informacji niezbędnych do jego opracowania (diagnostycznych, projekcyjnych, argumentacyjnych itd.);
- stworzenia zespołów roboczych;
- ustalenia adresatów.
- ustalenia hierarchii funkcji programu.

Ogólny układ programu rozwoju wynika przede wszystkim z charakteru programowanego zjawiska oraz z przyjętych założeń dotyczących jego funkcji. Zwykle składa się z pięciu podstawowych części: konstatacyjnej, prognostycznej, decyzyjnej, instrumentalnej oraz informacyjnej²⁹.

Część konstatacyjna. Jej zadaniem jest ustalenie aktualnego stanu oraz ogólnych prawidłowości rządzących programowanymi zjawiskami. Powinna zawierać analizę wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju zjawisk. Podstawowe znaczenie ma w niej analiza mocnych i słabych stron gminy lub regionu. Główny nacisk powinien być w niej położony na najważniejsze cechy determinujące rozwój oraz możliwe do podjęcia działania.

Część prognostyczna. Jej zadaniem jest ukazanie ogólnych tendencji i trendów oraz kluczowych problemów rozwoju. Szczególne znaczenie ma analiza tych uwarunkowań, które są niezależne od podmiotów władzy lokalnej. Rzetelna analiza szans i zagrożeń - oprócz wspomnianych już mocnych i słabych stron - jest podstawą określenia docelowego modelu rozwoju. Na podstawie tych analiz formułowane są wariantowo określone scenariusze realizacyjne oraz horyzont czasowy ich realizacji.

Część decyzyjna. Jest najważniejszą częścią programu. Powinna zawierać podstawowe ustalenia, precyzować docelowy model rozwoju oraz dawać odpowiedź na podstawowe pytania : dokąd powinniśmy zdążać, jakimi drogami powinniśmy zmierzać do celu oraz dlaczego proponowane rozwiązania są najlepsze? W tej części powinien także zostać określony zakres instytucjonalnej odpowiedzialności za poszczególne elementy programu.

Część instrumentalna. Jej zadaniem jest ukazanie realności przyjętych założeń oraz wskazanie instrumentów, które będą niezbędne do realizacji zakładanych celów. Najważniejsze z nich, to oczywiście środki finansowe. Powinna zawierać wyczerpujące informacje na temat możliwości finansowych gminy oraz spodziewanych środków zewnętrznych, wraz z oceną realności ich pozyskania. W części tej powinny zostać ujawnione ewentualne zagrożenia oraz sposoby ich przewycięzania.

Część informacyjna. Powinna zawierać wyselekcjonowane informacje, za pomocą których gmina zamierza oddziaływać na niezależne od niej lokalne podmioty gospodarcze oraz instytucje, w kierunku ich współdziałania w realizacji programu, a także na adresatów zewnętrznych, po to aby ich zachęcić do inwestowania. Część ta powinna zawierać także informacje adresowane do mieszkańców gminy (wyborców), w imieniu których władza lokalna podejmuje decyzje, i którzy ponosić będą ich konsekwencje.

Programy rozwoju gmin (strategie) mają charakter autonomiczny, zawierają różne cele, ich hierarchię oraz scenariusze realizacyjne. Jednak pomimo tego, że formułowane są samodzielnie, muszą uwzględniać kierunki przyjęte w koncepcjach rozwoju poszczególnych województw oraz całego kraju. Strategie wojewódzkie i powiatowe (łącznie ze strategiami branżowymi) stanowią ważną przesłankę podejmowania decyzji przez samorządy terytorialne, bowiem to właśnie w

²⁹Tamże, s. 38-40.

oparciu o zapisy kierunkowe tych strategii, formułowane są gminne programy działania. Warto jednak podkreślić, że również województwa i niedawno powstałe powiaty, powinny w swych strategiach uwzględniać założenia i programy rozwoju gmin.

Problematyka rozwoju turystyki na szczeblu regionalnym i lokalnym z pewnością będzie zyskiwać na znaczeniu. Potwierdzają to badania prowadzone przez Światową Organizację Turystyki³⁰, które wykazały, że programowanie i planowanie rozwoju turystyki na szczeblu lokalnym i regionalnym przynosi znacznie lepsze efekty, niż programy dotyczące planowania krajowego. Ukazały one również, jak wielką rolę ma kwestia świadomości roli i znaczenia turystyki w lokalnej gospodarce wśród mieszkańców gmin. Wsparcie i współdziałanie społeczeństwa oraz różnego rodzaju instytucji jest podstawowym warunkiem i wyznacznikiem sukcesu w programowaniu rozwoju turystyki na szczeblu lokalnym i regionalnym. Okazało się bowiem, że na 1619 przeanalizowanych programów³¹, zaledwie 55,5% zostało wprowadzonych w życie. W przypadku programów lokalnych, jedną z podstawowych przyczyn rezygnacji z ich realizacji, był właśnie brak szerokiego poparcia i aktywnej postawy lokalnych instytucji oraz mieszkańców. Potwierdza to opinię C. Gunn, która w swej znakomitej książce na temat planowania turystycznego napisała, że „... wiara, że rozwój turystyki jest możliwy tylko przez przypadkowe, sporadyczne i nie skoordynowane próby podejmowane przez lokalne władze i pojedyncze instytucje jest mitem”³².

Literatura :

1. Alejziak W., Turystyka w obliczu wyzwań XXI wieku, Albis, Kraków 1999.
2. Abbel A., Bargur J., A Comprehensive Approach to the Planning of the Tourist Industry, w : Journal of Travel Research Nr 14 (2), 1975, s. 10-15.
3. Altkorn J., Polityka produktu turystycznego, AE Kraków, 1991.
4. Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
5. Budżety gmin w latach 1994-1997, GUS, Warszawa 1998.
6. Burzyński T., Uwarunkowania ekonomiczno-finansowe rozwoju turystycznego gmin. Materiał na posiedzenie Rady d/s Turystyki przy Premierze RP, 3 październik, 1995.
7. Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej. Podstawowe informacje. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego , maj 1997 (maszynopis powielony).
8. Cooper Ch., Fletchre J., Gilbert D., Wanhill S., Tourism Development Planning Process, w : Tourism - Principles & Practice, Pitman Publishing, Surrey, 1993.
9. Dziedzic E., Obszar recepcji turystycznej jako przedmiot zarządzania strategicznego, SGH Warszawa 19998.
10. Filas J., Piszczek M., Stobnicka I., Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
11. Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych [Red. H. Henzell], AE Katowice 1999.
12. Gospodarka miejska. Część II - Wybrane zagadnienia gospodarki samorządu terytorialnego, Praca zbiorowa - Red. E. Dźbik, SGH, 1995.
13. Gospodarka turystyczna po reformie terytorialnej organiazaqcji kraju. Aspekt regionalny, UKFiT, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Instytut Turystyki w Krakowie< kraków 1999.
14. Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., Metody prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyd. II poprawione i uzupełnione, AE Kraków, Kraków, 1993.
15. Gunn C.A., Tourism Planning, Taylor & Francis, New York, 1988.
16. Inskeep E., Kallenberger., An Integrated Approach to Resort Development. Six Case Studies, WTO, Madrid, 1992.
17. Junghardt R., ABC promocji gmin, miast i regionów, Fundacja im. Friedricha Eberta, Gliwice, 1994.
18. Inwestorzy zagraniczni w Polsce. Raport z badania opinii inwestorów zagranicznych o społecznych i ekonomicznych warunkach działalności w Polsce, INDICATOR, Warszawa czerwiec 1997.

³⁰Methodology for Establishment and Implementation of Tourism Master Plans at Both the Domestic and Regional Levels, WTO, Madrid 1985.

³¹Wśród analizowanych programów znalazły się 184 programy dotyczące planowania lokalnego, 599 programy rozwoju turystycznego miejscowości, 348 - planowania regionalnego, 180 - planowania krajowego, 266 - planowania międzyregionalnego, a 42 - planowania w sektorach.

³²Gunn C.A., Tourism Planning, Taylor & Francis, New York 1988, s. 265.

19. Kozak M., Między pomocą a współpracą: od programu PHARE do Funduszy strukturalnych, PAN, Szczecin 12 grudnia 1997 (maszynopis powielony).
20. Kudłacz T., Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym, AE, Kraków, 1993.
21. Małe projekty infrastrukturalne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu PHARE-RAPID, PAIZ (maszynopis powielony)
22. Methodology for Establishment and Implementation of Tourism Master Plans at Both the Domestic and Regional Levels, WTO, Madrid, 1985.
23. Middleton V.T.C., Marketing w turystyce, PAPT, Warszawa, 1996.
24. Narodowa Strategia Integracji, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa wrzesień 1999.
25. Narodowy Program Przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej (Program przyjęty w dniu 10 marca 1999 roku), Warszawa kwiecień 1999 (maszynopis powielony)
26. National and Regional Tourism Planning: Methodologies and Case Studies, WTO, Madrid, 1993.
27. Nestorowicz M., Obowiązki gminy jako gospodarza terenu w zakresie turystyki (część 1), w : Rynek Turystyczny Nr 13-14(102-103), 20 lipca 1998, s. 13.
28. Nowakowska A., Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania ruchu turystycznego w układach przestrzennych, Monografie nr 88, AE Kraków 1989.
29. Penc J., Strategie zarządzania, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa, 1997.
30. Programy PHARE wspierające przedsięwzięcia turystyczne w regionach
31. Prusek A., Strategia rozwoju regionów w warunkach gospodarki rynkowej, AE Kraków, Secesja, Kraków, 1995.
32. Prussak W., Wyrwicka M., Zarządzanie projektami, Projekt, Poznań 1997.
33. Raciborski J., Prawne aspekty aktywizacji turystycznej gmin, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków (maszynopis powielony)
34. Regionalne aspekty rozwoju turystyki [red. G. Gołębski] Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 1999.
35. Rozwój i restrukturyzacja gospodarki regionalnej, AE Kraków, Kraków, 1996.
36. Rudnicka W., Opinie gmin objętych pomocą programu PHARE-STRUDER o jego efektach, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1997 (maszynopis powielony)
37. Spółki z udziałem kapitału zagranicznego w środowisku lokalnym, PAIZ, Warszawa 1996.
38. Strategia i polityka rozwoju gmin i województw -podstawy metodyczne. Praca zbiorowa - Red. E.Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa, Poznań, Zielona Góra, 1996.
39. Sustainable Tourism Development : Guide for Local Planers, World Tourism Organization, Madrid, 1993.
40. Szlachta J., Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, Polska Akademia Nauk – Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Tom CV, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
41. Szczepański K., Finanse publiczne. Dochody i budżet samorządów, INFOR, Warszawa 1999.
42. Turystyka szansą rozwoju kraju - Materiały z Kongresu Turystyki Polskiej, Warszawa, 6-8 listopada, 1995.
43. Turystyka w rozwoju regionalnym, Centrum Edukacji Kadr Turystycznych w Krakowie, Instytut Turystyki, Kraków, 1996.
44. Wyrzykowski J., Marak J., Mikułowski B., Turystyka na Dolnym Śląsku i Śląsku Opolskim. Strategia Rozwoju Produktu Turystycznego, Wrocław 1999.
45. Założenia metodyczne i organizacyjne planowania regionalnego, Brytyjski Fundusz Know-How, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 1998.
46. Zbieć E., Kondycja finansowa gmin turystycznych, w: Rynek Turystyczny Nr 7 (72), MART, 1. kwietnia, 1997, s. 18-19.
47. Zbieć E., Turystyczne aspekty decentralizacji ustrojowej (cz.2), w: Rynek Turystyczny nr 17 (58), 1 września, 1996, s. 18-19.