

Elżbieta Nawrocka

TURYSTYKA W PLANACH STRATEGICZNYCH JEDNOSTEK PRZESTRZENNYCH W WARUNKACH ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

1. Wstęp

Przyspieszony rozwój społeczno-gospodarczy przyczynił się do wystąpienia istotnych, również negatywnych skutków, przede wszystkim w środowisku przyrodniczym. W tym procesie oprócz innych dziedzin swój znaczny udział ma turystyka masowa. Sytuacja ta wymaga zmian w podejściu do budowania jakości życia społeczeństwa w wymiarach: fizycznym, psychicznym, społecznym i międzyludzkim. Na plan pierwszy wysuwa się kwestia stosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju, w którym w celu wyrównania szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw i ich obywateli – zarówno współczesnych, jak i przyszłych pokoleń, następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych [7]. Rozwój zgodny z tą ideą wymaga stosowania określonych zasad, które zostały opracowane przez różne grupy ekspertów i zawarte w wielu dokumentach:

- *Światowej karcie przyrody* (5 zasad),
- *Karcie Ziemi* (Deklaracja z Rio – 27 zasad),
- dokumentach Unii Europejskiej (7 głównych zasad),
- *II Polityce ekologicznej państwa*, Rada Ministrów, Warszawa, grudzień 2000 (12 zasad),
- dokumentach Europejskiej Sieci Miast Zrównoważonego Rozwoju (6 zasad) [9, s. 11].

Rozwój zrównoważony dotyczy wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego: energetyki i przemysłu, transportu, rolnictwa, leśnictwa, budownictwa i gospodarki komunalnej, handlu, ochrony zdrowia oraz turystyki, a jego wdrażanie powinno przebiegać w skali międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej.

Dotychczasowy żywiołowy rozwój turystyki, pociągający za sobą istotny wzrost jej znaczenia gospodarczego w europejskich krajach i regionach (w Europie tury-

styka generuje ok. 6% PKB i 6% zatrudnienia [5, s. 26]), zwrócił uwagę zarządzających na ekonomiczne i pozaekonomiczne aspekty tego zjawiska. Z tego względu koncepcja rozwoju zrównoważonego ma zapewnić efektywność ekonomiczną działań w sferze turystyki, przy minimalizowaniu skutków negatywnych w środowisku przyrodniczym, społecznym i kulturowym w poszczególnych krajach, regionach i w skali lokalnej.

W świetle powyższych uwag można określić, iż celem artykułu jest odpowiedź na pytanie: czy i w jakim stopniu w wybranych jednostkach przestrzennych województwa dolnośląskiego planowany jest rozwój gospodarki turystycznej według koncepcji zrównoważonego jej rozwoju?

Zastosowaną metodą badawczą jest diagnoza dokumentów o charakterze strategicznym. Szczegółowej analizie poddano strategie i programy rozwoju poszczególnych powiatów województwa dolnośląskiego, ponieważ rozwój turystyki należy do zadań publicznych o ponadgminnym charakterze, a walory przyrodnicze na ogół nie pokrywają się z granicami administracyjnymi gmin. Osiągnięcie celu badania wymagało zastosowania procedury dwuetapowej:

- na pierwszym etapie przeprowadzono analizę o charakterze eksploracyjnym, która pozwoliła na wyłonienie powiatów, w których turystyka odgrywa ważną rolę w gospodarce lokalnej. Do badań wybrano grupę 12 tego typu jednostek samorządowych (z ogólnej liczby 26);
- następnie przeprowadzono badania dotyczące planowania rozwoju turystyki w aspekcie zasad zrównoważonego jej rozwoju. Za podstawę rozważań przyjęto zasady rozwoju turystyki zrównoważonej¹, przedstawione w niniejszym artykule.

Strategia czy program rozwoju, jako efekt planowania strategicznego, jest określonym scenariuszem rozwoju danego obszaru.

2. Podstawy rozwoju koncepcji turystyki zrównoważonej w regionach

W połowie lat 90. XX w. Światowa Rada Podróży i Turystyki, Światowa Organizacja Turystyki (UNWTO) i Rada Ziemi opracowały ogólne zasady omawianego procesu w dokumencie *Agenda 21 dla podróży i gospodarki turystycznej*. Według jego zapisów zrównoważony rozwój w turystyce ma zaspokoić potrzeby dzisiejszych turystów i regionów przyjmujących oraz otworzyć perspektywy na przyszłość. Zakłada bowiem dążenie do takiego zarządzania wszystkimi zasobami, aby możliwe było zaspokojenie potrzeb gospodarczych, społecznych i estetycznych, z jednoczesnym zachowaniem integralności kulturowej, procesów ekologicznych, zróżnicowania biologicznego i ochroną istot żywych [1, s. 30].

¹ W niniejszym artykule pojęcie „rozwój zrównoważony turystyki” stosuje się zamiennie z pojęciem „rozwój turystyki zrównoważonej”.

W założenia tej koncepcji bardzo dobrze wpisują się zapisy Kodeksu etycznego turystyki, które w powiązaniu z koncepcją społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR)² mają dać podstawy wdrożenia koncepcji zrównoważonego rozwoju turystyki.

Unia Europejska przykłada dużą wagę do zagadnień wprowadzania w życie zasad zrównoważonego rozwoju turystyki. Postęp w tej dziedzinie musi być zgodny z ogólnym kierunkiem zrównoważonego rozwoju określonym w *Europejskiej strategii zrównoważonego rozwoju*. Poza tym środowisko naturalne zaliczono do dziedziny kompetencji dzielonej. Inny charakter ma deklaracja UE w zakresie turystyki, zaliczono ją bowiem do dziedziny działań wspierających, koordynujących i uzupełniających o wymiarze europejskim [2], co jest potwierdzeniem dotychczasowej, prorozwojowej polityki Wspólnoty Europejskiej w tym zakresie. Jej odzwierciedleniem są m.in. dotacje z funduszy strukturalnych. W latach 1989-1993 gospodarka turystyczna w zależności od regionu otrzymała od 2 do 20% dostępnej pomocy [10, s. 14].

Pomimo tego, że turystyka nie należy do dziedzin objętych wspólną polityką UE, to jednak w przygotowaniu jest dokument pt. *Agenda 21 turystyki europejskiej* (na podstawie [11, s. 39], w którym dużo uwagi poświęci się zdefiniowaniu wskaźników trwałego rozwoju w dziedzinie turystyki.

Każdy kraj wspólnej Europy kształtuje własną politykę turystyczną, która nie jest koordynowana na forum UE. Podstawowym dokumentem zawierającym najważniejsze kierunki, zasady i narzędzia wspierania sektora turystycznego w Polsce jest realizowana *Strategia rozwoju turystyki w latach 2001-2006. Rządowy program wsparcia turystyki w latach 2001-2006*. Dokument ten, odwołując się do *Strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju Polski do 2025*, przyjmuje jako podstawę założenie, że rozwój turystyki może się odbywać wyłącznie z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, z poszanowaniem praw ochrony przyrody i środowiska. Regionalne programy rozwoju turystyki muszą uwzględniać chłonność turystyczną środowiska oraz konieczność zrównoważonego użytkowania i preferować formy sprzyjające ochronie różnorodności biologicznej [11, s. 38].

3. Badania dokumentacyjne w zakresie planowania strategicznego rozwoju turystyki w wybranych powiatach województwa dolnośląskiego

Na szczeblu regionalnym realizacja celów strategicznych odbywa się zgodnie z zapisami *Narodowej strategii rozwoju regionalnego 2001-2006*, gdzie podkreślono konieczność wzmacniania konkurencyjności m.in. przez uwzględnianie w planowaniu społeczno-gospodarczym specyficznych cech poszczególnych regionów i ich

² CSR rozwija się od lat 70. XX w. w USA, a w Europie od połowy lat 90. XX w. Więcej na ten temat czytelnik znajdzie w: [12].

zróżnicowanych predyspozycji do rozwoju określonych dziedzin gospodarki. W sposób szczególny ujęty został rozwój turystyki jako sektor generujący największą liczbę miejsc pracy, który może liczyć na szerokie wsparcie państwa.

System planowania strategicznego w regionach musi uwzględniać przede wszystkim zapisy wspomnianej już ustawy Prawo ochrony środowiska (oraz jego poszczególnych elementów, np. ustawy o ochronie przyrody), a także wymogi ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [6]. Szczególnie ważnym jego aspektem jest kontrola realizacji. Światowa Organizacja Turystyki (UNWTO) zaproponowała grupę mierników do prowadzenia monitoringu rozwoju zrównoważonego turystyki. Są to:

- **wskaźniki ostrzegawcze**, głównie dla decydentów, w sytuacjach krytycznych, które wymagają natychmiastowych reakcji,
- **wskaźniki zagrożenia ekologicznego**, pomagające skupić zarządzanie na najważniejszych problemach z tym związanych,
- **wskaźniki odniesienia**, pomagające decydentom zrozumieć zakres i kierunek zmiany w środowisku, za które są odpowiedzialni,
- **wskaźniki oddziaływania** pozwalające kontrolować problemy wynikające z pogorszenia jakości środowiska lub podejmować skuteczne przeciwdziałania³.

System planowania strategicznego, a szczególnie prowadzenie kontroli z użyciem mierników, przyczynia się do osiągnięcia wielu ilościowych i jakościowych efektów dotyczących zarządzania w danym regionie, a mianowicie:

- ułatwia podjęcie decyzji w dziedzinie zarządzania turystyką,
- pozwala ocenić bieżącą sytuację w zakresie wykonania założeń perspektywicznych,
- sprzyja skutecznemu planowaniu współpracy w regionie, co z kolei ułatwia ustalenie celów w przyszłości,
- uwzględnia zmiany w czasie i przestrzeni w danym regionie,
- nadaje jednolity kierunek działaniom w zakresie zrównoważenia rozwoju w regionie, co pozwala szybciej osiągnąć docelowy, pożądany stan,
- ułatwia określenie stopnia realizacji zasad zrównoważonego rozwoju turystyki,
- umożliwia dokonywanie porównań międzyregionalnych,
- na podstawie wyników kontroli można przewidywać kierunek, prawdopodobieństwo i konsekwencje zmian,
- może stanowić sposób motywowania mieszkańców i podmiotów gospodarczych do podejmowania większych wysiłków na rzecz zrównoważonego rozwoju,
- przyczynia się do korekty czynników negatywnych i wzmacniania zjawisk ocenianych pozytywnie z punktu widzenia założonego celu,
- ułatwia aktualizowanie oraz korygowanie przyjętych scenariuszy działań w zmieniającym się otoczeniu (szczególnie dotyczy to kontroli) i jest początkiem

³ Ponadto grupy wskaźników zostały podzielone przez UNWTO na poziom krajowy i lokalny. Szerzej: [4, s. 22-23].

poszukiwania jeszcze lepszych, efektywniejszych rozwiązań dotyczących zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym gospodarki turystycznej.

Poszczególne regiony rozwijają się na podstawie opracowanych i przyjętych do realizacji strategii i programów rozwoju społeczno-gospodarczego. W województwie dolnośląskim, z punktu widzenia poruszanej w artykule tematyki, gospodarka turystyczna rozwijana jest na podstawie *Strategii rozwoju Dolnego Śląska* i *Strategii rozwoju turystyki województwa dolnośląskiego*.

Krytyczna analiza literatury pozwoliła na wybór najważniejszych zasad zrównoważonego rozwoju, przez pryzmat których dokonano diagnozy planowania strategicznego w wybranych powiatach województwa dolnośląskiego.

Wśród priorytetowych zasad mających na celu wdrożenie koncepcji do praktyki można wymienić następujące⁴:

1) turystyka powinna propagować oraz wspierać zdrowy i produktywny styl życia w harmonii z przyrodą;

2) turystyka powinna uczestniczyć w procesie ochrony i rewitalizacji zasobów przyrodniczych (przez deglomerację ruchu turystycznego) i kulturalnych społeczności lokalnych, powinna być dostosowana do rodzaju środowiska przyrodniczego i jego zasobów, przyczyniać się do zachowania najcenniejszych przyrodniczo i krajobrazowo miejsc;

3) turystyka powinna być oparta na modelu zrównoważonej produkcji i konsumpcji;

4) miejscowa ludność powinna partycypować, począwszy od etapu planowania, we wszystkich przedsięwzięciach związanych z rozwojem turystyki na zamieszkałych przez nią terenach, aby zyski „nie wyciekały na zewnątrz”;

5) oferta turystyczna powinna być oparta na lokalnych zasobach naturalnych, ludzkich i materialnych, jej rozwój powinien być zintegrowany z miejscową, zróżnicowaną i mieszaną gospodarką danego obszaru, a także dostosowany do charakteru jego zabudowy i architektury;

6) państwa powinny promować politykę otwartego systemu rynkowego w turystyce, wolną wymianę usług turystycznych podporządkowaną zasadom zrównoważonego rozwoju i respektującą międzynarodowe prawo ochrony środowiska, a jednocześnie ochrona środowiska powinna być integralną częścią procesu rozwoju turystyki w regionach;

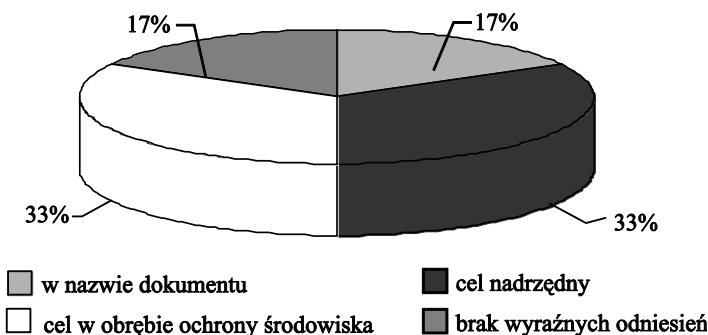
7) rozwój turystyki powinien wzmacniać tożsamość, kulturę i interesy lokalnej społeczności przez planowanie holistyczne (całościowe, długoterminowe, oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym i powiązaniach pomiędzy planami opracowanymi na poszczególnych szczeblach zarządzania, dostosowujące założenia do chłonności naturalnej obszaru) i kontrolę realizacji programów rozwoju z użyciem odpowiednich mierników (monitoring działań).

⁴ Opracowanie własne na podstawie: [8, s. 36-37; 3, s. 370-371; 1, s. 34; 4, s. 15-19].

Wszystkie wybrane powiaty z omawianego regionu dysponują strategiami rozwoju lokalnego. W każdym z badanych dokumentów mowa jest o turystyce. Tylko 25% z nich ma odrębne programy rozwoju turystyki.

W procedurze opracowywania strategii we wszystkich badanych powiatach zastosowano metodę *collaborative planning* (planowanie grupowe z udziałem reprezentantów wszystkich zainteresowanych stron, z wykorzystaniem techniki warsztatów). W 25% przypadków prace planistyczne wykonali pracownicy starostwa powiatowego przy udziale zainteresowanych instytucji lokalnych i przedstawicieli władz gminnych, w pozostałych jednostkach administracyjnych zadania te wykonali w całości eksperci zewnętrzni lub utworzono zespoły mieszane składające się z przedstawicieli urzędów i specjalistów spoza powiatu, z zastosowaniem techniki warsztatów i konsultacji społecznych. Uspołecznienie procesu planowania jest pozytywnym jego aspektem, jednak w praktyce badanych powiatów zdarza się, iż środowisko lokalne reprezentują osoby wybrane (czy sugerowane) przez zlecającego, mające wygodny dla niego punkt widzenia, bez wymaganego dobrego rozeznania w określonych problemach, a także rozległej wiedzy na temat realnych potrzeb rozwoju lokalnego.

O znaczeniu zasad rozwoju zrównoważonego świadczy umiejscowienie na poszczególnych szczeblach strategii zapisów o jego realizacji⁵. Tylko dwa ze wszystkich badanych dokumentów przyjęły nazwę strategii zrównoważonych, w 33% przyjęto jako cel nadrzędny (strategiczny) rozwój zrównoważony, w dalszych 33% przypadków określono jako jeden z celów strategicznych wysoką jakość środowiska przyrodniczego, w pozostałych zakłada się, że ochrona środowiska lub rozwój zrównoważony są drogą do poprawy warunków życia społeczności lokalnej (rys. 1).



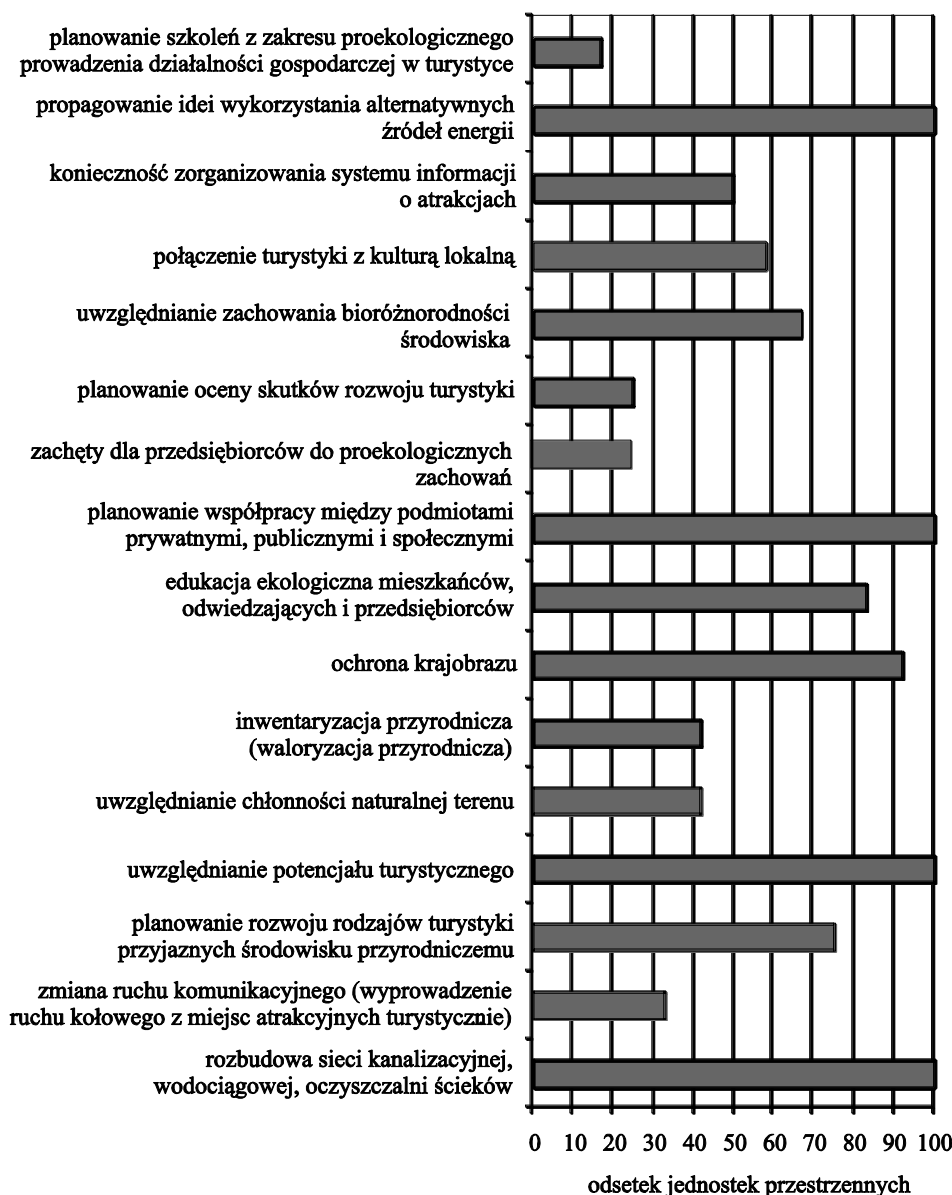
Rys. 1. Znaczenie zasad rozwoju zrównoważonego w planach strategicznych wybranych powiatów województwa dolnośląskiego

Źródło: badanie własne.

⁵ W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące szczeble (etapy) strategii: misję (i/lub wizję), cele strategiczne, cele operacyjne, zadania (projekty).

Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju jest możliwa przez zaplanowanie określonych działań (rys. 2).

W wybranych powiatach ich różnorodność jest dość duża, choć można zauważyć skupienie uwagi przede wszystkim na rozbudowie sieci kanalizacyjnej, wodociąg-



Rys. 2. Planowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju lokalnego (w tym turystyki) w wybranych powiatach

Źródło: badanie własne.

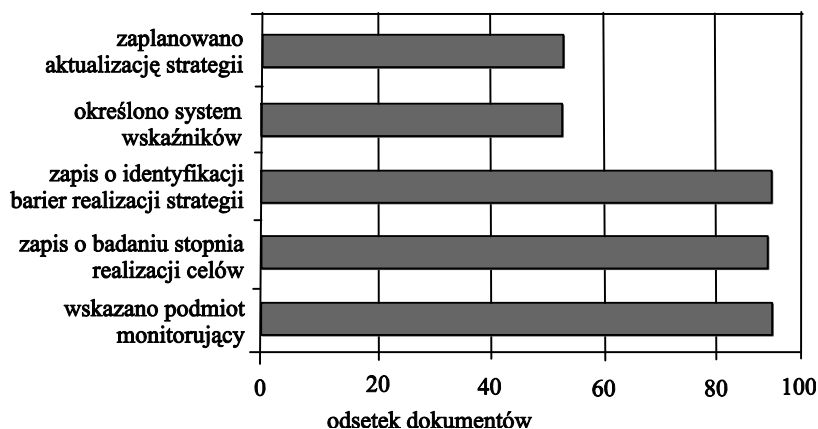
gowej, oczyszczalni ścieków (rzadziej mowa jest o zwiększaniu długości sieci gazowej), inwentaryzacji istniejącego potencjału turystycznego, propagowaniu idei wykorzystania alternatywnych źródeł energii i planowaniu współpracy na szczeblu gminy i powiatu przy realizacji wyznaczonych wspólnie zadań. Pozytywnym zjawiskiem jest planowanie rozbudowy infrastruktury technicznej w badanych powiatach także pod kątem rozwoju turystyki, co jest istotnym aspektem strategicznym, w przeszłości bowiem rozwój bazy turystycznej był znacznie intensywniejszy niż wzrost w dziedzinie zagospodarowania ogólnego.

Do najrzadziej wymienianych działań zaliczyć można:

- stosowanie zachęt do podejmowania proekologicznych przedsięwzięć w preferowanych dziedzinach gospodarczych, w tym w turystyce,
- wspieranie szkoleń z zakresu proekologicznego prowadzenia działalności gospodarczej w turystyce,
- integrację polityki środowiskowej z sektorowymi, w tym polityki turystycznej z innymi, np. z polityką rolną,
- inwentaryzację przyrodniczą,
- szacowanie ekonomicznych, środowiskowych i społecznych skutków rozwoju turystyki,
- wspieranie zorganizowania systemu informacji o lokalnych atrakcjach turystycznych.

W badaniu poddano również weryfikacji planowany system monitoringu strategii. Prawie we wszystkich dokumentach określono:

- podmiot przeprowadzający kontrolę, którym najczęściej jest komisja wywodząca się z pracowników starostwa czy forum składające się z przedstawicieli różnych instytucji realizujących strategię,
- konieczność badania stopnia osiągnięcia celów i wykonania zadań,
- sposób identyfikacji barier czy utrudnień realizacji strategii.



Rys. 3. System monitoringu realizacji strategii w wybranych powiatach

Źródło: badanie własne.

W dużo mniejszej liczbie badanych dokumentów można odnaleźć zapisy o potrzebie wprowadzenia systemu wskaźników i aktualizacji strategii (rys. 3).

Należy zaznaczyć, iż proponowany przez twórców badanych koncepcji strategicznych system wskaźników w zakresie turystyki ma wyłącznie charakter ilościowej kontroli intensyfikacji rozwoju. Nie ma zatem nic wspólnego z zalecanym przez UNWTO, który powinien uwzględniać wymogi rozwoju zrównoważonego. W strategiach nie ma mowy o zadaniach mających związek z badaniem skutków tego rozwoju. Innym mankamentem tego systemu jest brak określenia efektywności działań i realności finansowej opracowań strategicznych (miejscami badane dokumenty mają charakter „księgi pobożnych życzeń”).

4. Zakończenie

Podjęte studia literaturowe, badania dokumentacyjne i obserwacje własne pozwalają na przedstawienie następujących wniosków końcowych:

1. Sytuacja w zakresie planowania wprowadzania zasad zrównoważonego rozwoju w turystyce w jednostkach lokalnych województwa dolnośląskiego jest dość dobra przede wszystkim ze względu na społeczny i zintegrowany charakter planowania strategicznego (powiązanie z planami gmin i rzadziej województwa), dążenie do wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i planowanie wzmacniania ogólnej świadomości ekologicznej mieszkańców.

2. Doskonalenia wymagają jednak: monitoring realizacji koncepcji strategicznych, ze szczególnym uwzględnieniem procedury oceny wpływu rozwoju turystyki na szeroko rozumiane środowisko, system informacji o walorach kulturowych, przyrodniczych i społecznych, a także zbiór zachęt do podejmowania proekologicznej działalności gospodarczej w turystyce. Występuje także potrzeba ustalenia lokalnych atestów ekologicznych i propagowania ekoetykietowania usług turystycznych.

3. Postęp gospodarki turystycznej w danym regionie zgodny z koncepcją rozwoju zrównoważonego może być przyspieszony w sytuacji powszechniejszego planowania zintegrowania tej dziedziny z innymi, np. przemysłem, rolnictwem, a także z lokalnym i regionalnym środowiskiem przyrodniczym i społecznym. Zrównoważenia wymaga sam proces rozwoju turystyki, mowa jest o ustaleniu i respektowaniu zasad współistnienia różnych rodzajów turystyki (przykładowo zagospodarowanie zimowe dla turystyki narciarskiej powinno być tak wkomponowane w środowisko, aby nie obniżało walorów krajobrazowych dla turystyki pieszej).

Przyjęcie koncepcji zrównoważonego rozwoju turystyki oznacza respektowanie zasad ekologizacji gospodarki turystycznej, niepodzielności systemu środowiska przyrodniczego, gospodarczego i społecznego, efektywności ekonomicznej tego rozwoju, partnerstwa, regionalizacji i społecznej odpowiedzialności podmiotów publicznych i prywatnych.

Literatura

- [1] *Agenda 21 for Tourism and Travel Industry*, WTO, Madrid 1996.
- [2] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 310, t. 47, 16.12.2004.
- [3] *Kompendium wiedzy o turystyce*, G. Gołembski (red.), PWE, Poznań 2002.
- [4] Majewski J., Lane B., *Turystyka wiejska i rozwój lokalny*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa 2003.
- [5] *Turystyka rekreacyjna oraz turystyka specjalistyczna*, T. Burzyński, M. Łabaj (red.), Eurecna, Uni-consult, Warszawa 2003.
- [6] Ustawa z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80, poz. 717.
- [7] Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU nr 62, poz. 627.
- [8] Zaręba D., *Ekoturystyka. Wyzwania i nadzieje*, PWN, Warszawa 2000.
- [9] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*, T. Borys (red.), Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- [10] Zawistowska H., *Polityka Unii Europejskiej wobec sektora turystycznego*, [w:] *Unia Europejska a przyszłość polskiej turystyki*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2003.
- [11] Zawistowska H., *Strategia a zrównoważony rozwój turystyki*, „Rynek Turystyczny” 2005 nr 4.
- [12] *Zrównoważony rozwój przedsiębiorstwa a relacje z interesariuszami*, H. Brdulak, T. Gołębiowski (red.), Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.

TOURISM IN STRATEGIC PLANS OF SPATIAL UNITS IN THE CONDITIONS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary

The objective of the hereby article is to provide an answer to a question: whether and to what extent the development of tourism economy, according to the concept of sustainable development, is planned in the selected spatial units of Lower Silesia region. The diagnosis of documents of strategic significance and elaborated for the districts was applied. The group consisting of 12 out of 26 units of this type where tourism occupies a significant role in local economy was selected for the study.

The analysis and evaluation were performed based on the set of principles regarding sustainable tourism presented in the article. The research results pointed to the need of proper planning and monitoring of strategic concepts implementation, with particular emphasis on the assessment procedure of the influence of tourism development system on the broadly understood environment (applying measuring factors), the elaboration of information system about cultural, natural and social advantages, as well as the set of incentives stimulating for getting involved in pro-ecological economic activity in tourism. There also occurs the need to define local ecological attestations and the propagation of eco-labelling of tourist sectors. In all analyzed districts integrated planning of particular local economy sectors should be applied which also refers to tourism itself.

Elżbieta Nawrocka – dr, adiunkt w Katedrze Marketingu i Zarządzania Gospodarką Turystyczną Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.