

# PARTYCYPACJA SPOŁECZNA JAKO WARUNEK REALIZACJI ZAMIERZEŃ STRATEGII ROZWOJU TURYSTYKI

ZBIGNIEW GŁĄBIŃSKI<sup>1</sup>, DANIEL SZOSTAK<sup>2</sup>

Uniwersytet Szczeciński

<sup>1</sup> e-mail: zbigniew.glabinski@usz.edu.pl

<sup>2</sup> e-mail: daniel.szostak@usz.edu.pl

KODY JEL

O21, O44, O18

SŁOWA KLUCZOWE

turystyka, strategia rozwoju turystyki, partycypacja społeczna

STRESZCZENIE

Turystyka jest współcześnie postrzegana jako sektor gospodarki, który kreuje miejsca pracy na lokalnym rynku oraz dostarcza przychodów do budżetu. Praktyka pokazuje, że jednym z podstawowych narzędzi realizacji polityki turystycznej jest strategia rozwoju turystyki. Artykuł koncentruje się na problematyce uwarunkowań wdrażania strategii rozwoju turystyki, ze szczególnym uwzględnieniem lokalnego i regionalnego poziomu zarządzania przestrzenią turystyczną. Omówiono w szczególności problematykę znaczenia aktywnego udziału lokalnej społeczności w procesie podejmowania istotnych decyzji, takich jak przygotowanie i wdrożenie lokalnej lub regionalnej strategii rozwoju turystyki. Ponadto podjęto próbę zdefiniowania czynników, które powodują, że tego typu dokumenty często cechują się niską efektywnością i natrafiają na liczne problemy w ich wcielaniu w rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

## Wprowadzenie

Na problem udziału społeczeństwa w procesie podejmowania istotnych decyzji dla rozwoju społeczno-ekonomicznego w skali lokalnej i regionalnej zwraca uwagę wielu autorów (Arnstein, 1969; Beunen, de Vries, 2011; De Pierola i in., 2009; Gonda-Soroczyńska, 2008; Pomianek, 2010; Głąbiński, Szostak, Zalewski, 2016). Kwestia partycypacji uważana jest za miarę rozwoju demokra-

cji i społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też jedną z istotniejszych form współpracy samorządu terytorialnego ze społecznością lokalną (lub też organizacjami społecznymi, pozarządowymi) jest udział mieszkańców w tworzeniu regionalnych i lokalnych planów rozwoju. Dla zapewnienia właściwego rozwoju gmin, powiatów czy regionów ważny i konieczny staje się udział społeczności lokalnej lub jej reprezentantów w opracowywaniu i realizacji różnych decyzji, zwłaszcza tych o charakterze strategicznym. Dlatego też mieszkańcy muszą mieć zapewnioną możliwość uczestniczenia (np. poprzez choćby konsultacje społeczne) w procesie przygotowywania dokumentów, których efekty wdrożeniowe mają ich pośrednio i bezpośrednio dotyczyć. Sprawne funkcjonowanie lokalnej wspólnoty jest możliwe dzięki wdrożeniu jasnych zasad współpracy oraz klarownemu podziałowi ról i zadań (Kwiatkowski, 2003, s. 42–43).

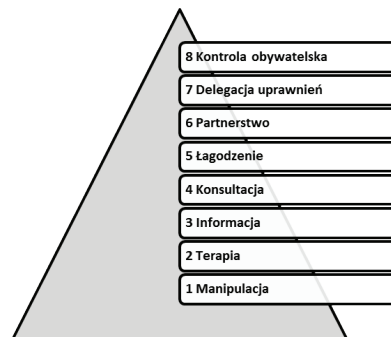
W nawiązaniu do przedstawionego problemu celem niniejszego artykułu jest próba zdefiniowania czynników, które wpływają na poziom partycypacji społecznej w opracowaniu, a następnie we wdrażaniu strategii rozwoju turystyki jako dokumentu posiadającego istotny wpływ na rozwój gospodarczy wielu atrakcyjnych turystycznie gmin i powiatów.

Jednym z pionierów badań w zakresie udziału społeczeństwa we współrzędzeniu była Arnstein, która zaprezentowała w 1969 r. koncepcję wieloszczeblowej drabiny partycypacji społecznej (rys. 1). Autorka ta stwierdziła, że na dwóch najniższych szczeblach (manipulacja, terapia) władze traktują obywateli przedmiotowo i starają się stosować mechanizmy wychowywania i uświadamiania bądź terapii. Można więc powiedzieć, że na tym etapie udział obywateli w procesach planowania bądź aktywnego uczestniczenia w działaniach władz nie istnieje.

Na kolejnych trzech wyższych poziomach udział obywateli ma charakter symboliczny (informacja, konsultacja, łagodzenie). Mają oni prawo do informacji o podejmowanych przez władze działaniach i prawo zabierania głosu. Nie mają jednak pewności swojego wpływu na efekt finalny podejmowanych przez władze działań.

Dopiero szczebel 6 – partnerstwo – umożliwia negocjowanie i osiągnięcie rzeczywistego kompromisu między obywatelami a organami administracji.

Kolejne dwa najwyższe poziomy partycypacji społecznej umożliwiają zdecydowany wpływ na działania władz lub na najwyższym stopniu pełną zdolność i odpowiedzialność oraz kontrolę działań władz.



Rysunek 1. Drabina partycypacji społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Arnstein, 1969, s. 217.

Do podobnej konkluzji doszli członkowie Międzynarodowego Stowarzyszenia Partycypacji Publicznej (ang. International Association for Public Participation), którzy wyróżnili pięć poziomów partycypacji społecznej (Juchacz, 2007, s. 153):

- 1) informowanie (Inform),
- 2) konsultowanie (Consult),
- 3) włączanie (Involve),
- 4) współpraca (Collaborate),
- 5) upodmiotowienie (Empower).

Doświadczenia tej organizacji wskazują na ciągłą jeszcze dominację tradycyjnych sposobów konsultacji obywatelskich, które raczej nastawione są wyłącznie na informowanie mieszkańców o działalności władz lokalnych bądź regionalnych.

### **Udział społeczeństwa w kreowaniu i we wdrażaniu polityki turystycznej**

Jak twierdzą Beamont i Dredge (2010, s. 10), lokalna polityka turystyczna jest bardziej rezultatem połączenia właściwych ludzi i odpowiednich umiejętności oraz przychylności władz niż efektem jasnych i klarownych struktur i procesów. W konkluzji swoich rozważań na temat głównych problemów realizacji polityki turystycznej stwierdzają, że istnieją trzy kontrowersyjne zagadnienia wymagające rozstrzygnięcia.

Pierwszym z nich jest kwestia włączenia przedstawicieli społeczności lokalnej w kształtowanie lokalnej lub regionalnej polityki turystycznej, która często stoi w sprzeczności z efektywnością podejmowanych działań. Większe uspołecznienie prowadzi do spowolnienia procesów decyzyjnych i braku możliwości szybkiego reagowania na bieżące wyzwania. Z kolei polityka turystyczna realizowana bez udziału przedstawicieli interesariuszy prowadzi do biurokratyzacji i oderwania jej celów oraz działań od problemów nurtujących zainteresowanych jej rozwojem.

Drugą ważną kwestią jest problem wiarygodności i reprezentowania interesów podmiotów zaangażowanych w rozwój turystyki na danym terenie. Organizacja koordynująca działania z zakresu polityki turystycznej musi posiadać zarówno legitymizację zewnętrzną ze strony administracji, jak i wewnętrzną, czyli przez podmioty sektora turystycznego. W przypadku braku zaufania do tej organizacji ze strony lokalnej społeczności jej działania oraz inicjatywy będą odbierane jako mało wiarygodne i niespełniające oczekiwań ze względu na biurokratyczny styl pracy. Z kolei brak zaufania władz powoduje osłabienie organizacji i ograniczenie jej działań ze względu na to, że nie ma wsparcia finansowego i decyzyjnego ze strony administracji.

Ostatnie zagadnienie dotyczy sprzeczności pomiędzy elastycznością form działania i szybkością reagowania na bieżące potrzeby a kwestią stabilności i wiarygodności. Organizacja powstała z inicjatywy organów administracji oraz funkcjonująca pod jej bezpośrednim nadzorem jest niewątpliwie stabilna i przewidywalna w działaniu, ale często ma problemy z żywym reagowaniem na zmieniające się dynamicznie potrzeby społeczno-gospodarcze.

Na udział mieszkańców w planowaniu na poziomie regionalnym na przykładzie obszarów przybrzeżnych w Wielkiej Brytanii i Holandii zwracają uwagę Beunen i de Vries (2011).

Stwierdzają, że w procesie planowania należy uwzględniać lokalne uwarunkowania, szczególnie dotyczące właściwych interesariuszy, cele ich działań, punkty widzenia oraz poprzednie plany z uwzględnieniem historii, a także roli poszczególnych osób i ich oczekiwań. Zaangażowanie lokalnych przedstawicieli w proces planowania sprzyja wzrostowi świadomości społecznej na temat celów podejmowanych działań. W ten sposób następuje utożsamianie się przedstawicieli lokalnej społeczności z podejmowanymi przez administrację działaniami. Natomiast brak współpracy z osobami zainteresowanymi, które żyją i mieszkają na danym terenie, sprzyja niedowierzaniu mieszkańców co do zasadności i transparentności prowadzonych przez władze poczynań.

Na kluczowe znaczenie prawidłowej komunikacji pomiędzy administracją a społeczeństwem zwracają uwagę de Pierola i inni (2009, s. 10–11), którzy stwierdzają, że udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji przez władze jest niemożliwy bez przepływu informacji na każdym etapie działań. Formułują pięć zasad wysokiej jakości komunikacji społecznej, które zostały zaprezentowane poniżej.

Zasada przejrzystości mówi o umożliwieniu społeczności lokalnej poznania mechanizmów podejmowania decyzji oraz ich uwarunkowań w działaniach na rzecz wspólnego dobra. Umożliwia ona przybliżenie działań administracji obywatelom.

Druga zasada dotyczy integracji komunikacji z zarządzaniem. Nie można prawidłowo prowadzić działań zarządczych dotyczących społeczeństwa bez efektywnego informowania samych zainteresowanych o tych działaniach.

Informowanie na bieżąco na każdym etapie planu działań, od diagnozy, przez projekt, po wdrażanie i monitorowanie prowadzonych działań, to kolejna zasada, sprzyjająca wypracowaniu takich zasad działania, które będą bardziej efektywne zarówno z punktu widzenia społeczeństwa, jak i administracji.

Zasada dwustronnego przepływu informacji podkreśla, że komunikowanie odbywa się w obu kierunkach. W związku z tym proces komunikacji nie może ograniczać się tylko do jednostronnego informowania społeczeństwa przez administrację, ale również aktywnego słuchania przez zarządzających.

Piąta i zarazem ostatnia zasada dotyczy tworzenia warunków do komunikowania się między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Bez odpowiednich warunków nie ma możliwości zapoznania się z opiniami wszystkich zainteresowanych.

Problem komunikowania się między stronami w procesie opracowywania dokumentów strategicznych na podstawie koncepcji Brysona w warunkach polskich omawia Zmyślony (2011, s. 1064–1065). Stwierdza on, że koncepcja opracowania tzw. białej i zielonej księgi, czyli prowadzenia szerokich konsultacji społecznych i dążenia do wypracowania wspólnych stanowisk, może być narzędziem realizacji polityk sektorowych, w tym polityki turystycznej. Najważniejsza idea, przyświecająca tej koncepcji, polega na zachęceniu do udziału w dyskusji wszystkich zainteresowanych daną dziedziną stron. W efekcie prowadzonych konsultacji zostają uwzględnione opinie różnych interesariuszy i w ten sposób budowane jest wspólne zaangażowanie na późniejszych etapach realizacji strategii. Proces ten jest dość długi i obejmuje 10 etapów, z tego dwa najważniejsze to opracowanie zielonej księgi, czyli propozycji działań uwzględniających wcześniej zgłaszane po-

stulaty, oraz finalnej strategii w postaci białej księgi. Zawarte w tej ostatniej zapisy mają charakter obowiązujący. W efekcie wdrażanie strategii dokonywane jest wspólnym wysiłkiem wszystkich zainteresowanych stron. Realizacja zapisów strategii jest na bieżąco monitorowana, a ocena postępów jej wykonywania umożliwia wprowadzanie niezbędnych zmian.

Tak przeprowadzony proces opracowywania, wdrażania i monitoringu działań został nazwany cyklem zmiany strategicznej. W założeniu powinien on umożliwiać dostosowywanie bieżących działań do zmieniającej się rzeczywistości. Idea ta odpowiada zaprezentowanemu na rysunku 1 najwyższemu poziomowi partycypacji, czyli kontroli społecznej działań władz i pełnej współodpowiedzialności.

Jak stwierdza Broński (2006, s. 10), komunikacja ze społeczeństwem wpływa na trwałość procesów rozwoju i podkreśla podstawową rolę władz publicznych w tym zakresie. Ponadto stwierdza, że rozwój terytorialny to przede wszystkim współpraca i współdziałanie zainteresowanych podmiotów, które grupują się wokół akceptowanego i zrozumiałego programu działania. Zbudowanie takiego programu jest niemożliwe bez efektywnej komunikacji i udziału w jego tworzeniu wszystkich interesariuszy.

Szeroka partycypacja społeczna jest jednym z podstawowych warunków wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju, szczególnie w odniesieniu do rozwoju turystyki (Kaźmierczak, 2011). Istotną cechą turystyki zrównoważonej jest maksymalizacja korzyści ekonomicznych dla lokalnych społeczności i maksymalizacja satysfakcji turystów. Trudno sobie wyobrazić zaangażowanie się lokalnych podmiotów gospodarki turystycznej bez wzrostu stopnia świadomości na temat podejmowanych przez władze samorządowe działań.

Zaprezentowane poglądy potwierdzają, że skuteczność i efektywność działań strategicznych w dużym stopniu zależy od udziału społeczności już na etapie ich opracowywania, a następnie wdrażania i bieżącego monitoringu.

## Partycypacja społeczna w turystyce – wymuszony obowiązek czy niezbędna konieczność?

Stwierdzono, że podstawowym problemem we współpracy pomiędzy branżą turystyczną, organizacjami pozarządowymi a samorządami gminnymi (na przykładzie pow. gryfińskiego w woj. zachodniopomorskim) jest m.in. brak zaufania między stronami (Głąbiński, Szostak, Zalewski, 2016, s. 216).

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2015 r. wśród pracowników administracji samorządowej w dziewięciu gminach powiatu gryfińskiego odpowiedzialnych za turystykę wskazują, że w znikomym stopniu dostrzegają oni potrzebę konsultacji społecznych. Jako potencjalnych partnerów w działaniach na rzecz rozwoju turystyki wskazują władze powiatu oraz Urząd Marszałkowski, a nie lokalne organizacje społeczne czy przedsiębiorców. Potwierdzeniem takiego podejścia przedstawicieli administracji samorządowej do udziału społeczności lokalnych w rozwoju turystyki jest to, że na terenie żadnej z gmin nie działa Lokalna Organizacja Turystyczna, a tylko cztery z dziewięciu gmin w powiecie gryfińskim rozważały utworzenie LOT (Głąbiński, Szostak, Zalewski, 2016, s. 198–199).

Z powyższych badań wynika również, że w żadnej z gmin nie sporządzono strategii rozwoju turystyki. Problematyka rozwoju turystyki jest jednak dostrzegana i we wszystkich gminach stanowi część istniejącego dokumentu planistycznego (najczęściej była to strategia rozwoju gminy). Mimo to turystyka traktowana jest przez administrację samorządową raczej marginalnie, a dowodem tego było to, że w żadnym urzędzie gminy nie było samodzielnego stanowiska lub komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za ten sektor.

Dla uzyskania pogłębionego obrazu sytuacji dotyczącej współpracy pomiędzy organami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi w powiecie gryfińskim jesienią 2015 r. przeprowadzono badania metodą Zogniskowanych Wywiadów Grupowych (ZWG) (Głabiński, Szostak, Zalewski, 2016, s. 210–220). Do badania zaproszono reprezentantów wszystkich wyżej wymienionych stron zaangażowanych zawodowo (urzędnicy i przedsiębiorcy turyści) lub społecznie (przedstawiciele NGO) w działania na rzecz rozwoju turystyki z wszystkich gmin powiatu. W dwóch badaniach wzięło udział łącznie 16 osób, które spełniały kryteria reprezentatywności typologicznej (Lisek-Michalska, 2013, s. 63; Maison, 2010, s. 18–21). Należy podkreślić, że ta metoda badawcza ma charakter jakościowy, a nie ilościowy, ale uzyskane wyniki można uogólniać w odniesieniu do przedstawicieli badanej grupy.

Analiza wyników ZWG pozwoliła na stwierdzenie, że przedsiębiorcy turystyczni działający w gminach powiatu gryfińskiego oczekują inicjatywy ze strony administracji samorządowej i narzekają na brak woli współdziałania. Z kolei organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju turystyki na analizowanym obszarze w opinii osób zaangażowanych w rozwój turystyki uznawane są za słabe lub upolitycznione. Z drugiej jednak strony wszyscy zainteresowani rozwojem turystyki dostrzegają potrzebę koordynacji, współdziałania i przepływu informacji pomiędzy administracją a lokalnymi społecznościami. Jako sposób rozwiązania tego problemu wskazują konieczność podejmowania działań służących wzrostowi świadomości wszystkich interesariuszy rozwoju turystyki na szczeblu lokalnym. Stwierdzają zgodnie, że większe uświadomienie na temat ekonomicznej roli turystyki sprzyjałoby wzrostowi zaangażowania w realizację celów zaproponowanych w strategii. Ponadto wskazują, że brak zainteresowania ze strony lokalnych społeczności turystyką wynika z niedoceniań znaczenia jej wpływu na poprawę warunków życia. Z drugiej strony uważają też, że niektórzy przedstawiciele władz samorządowych nie do końca są przekonani o zasadności rozwijania turystyki i jej ekonomicznego znaczenia. Część z nich sądzi, że jest to zadanie wynikające z ogólnego trendu, które w warunkach ich gminy ma małe uzasadnienie. W ten sposób działania interesariuszy realizowane są bez głębszego przekonania o ich skuteczności i efektywności. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją społeczno-ekonomicznego pata. W powiecie gryfińskim w sposób szczególny wpływ na ten fakt ma przeszłość historyczna i niski poziom tożsamości społecznej mieszkańców tych terenów (Leoński, 2003).

Opinie uzyskane w prezentowanych badaniach znajdują potwierdzenie w literaturze i wskazują, że w planowaniu rozwoju turystyki niezbędne jest uwzględnianie poglądów mieszkańców, gdyż często niechętna lub negatywna postawa wynika z braku świadomości dotyczącej roli turystyki w rozwoju regionu i z istniejących uprzedzeń (Głabiński, Szostak, Zalewski, 2016, s. 38–39).

Na znaczenie udziału lokalnych osób i instytucji w kształtowaniu wizji rozwoju zwracają również uwagę Bohdziewicz i Lulewicz (2012). Stwierdzają one, że rozwój terytorialny jest możliwy tylko pod warunkiem zaangażowania się jak największej liczby lokalnych partnerów, gdyż oni najlepiej znają lokalne możliwości i zasoby. Zwracają też uwagę, że na szczeblu regionalnym najlepiej sprawdza się branżowa bądź sektorowa formuła współpracy.

Niestety w Polsce, zdaniem Juchacza (2007, s. 148), po transformacji ustrojowej w 1989 r. samorządy, dążąc do wysokiej efektywności działań, nie przywiązywały większej uwagi do partycypacji społecznej. W efekcie ukształtował się konkurencyjno-menedżerski model demokracji lokalnej. To zjawisko wiązało się również z tym, że wiedzę specjalistyczną z zakresu realizowanych działań mieli tylko urzędnicy samorządowi i zatrudnieni specjaliści. Ponadto komunikacja ze społeczeństwem była często prowadzona tylko w wąskim zakresie poprzez komunikaty na stronach internetowych bądź poprzez nieliczne spotkania konsultacyjne. Należy również zauważyć, że często aktywność społeczna jest ograniczona czasowo i dotyczy wąskich zagadnień interesujących lokalne stowarzyszenia lub grupy interesów. To wszystko razem powoduje, że partycypacja społeczna w Polsce jest ciągle na dość niskim poziomie i odbywa się za pomocą tradycyjnych, mało efektywnych narzędzi komunikacji.

Mimo zaprezentowanych trudności i ograniczeń w udziale społeczeństwa w kształtowaniu celów oraz kierunków rozwoju lokalnego i regionalnego istnieją w Polsce pozytywne przykłady.

Majewska (2006) na przykładzie gminy Polkowice omawia współpracę samorządu terytorialnego z przedsiębiorcami i obywatelami. Działania samorządu umożliwiają tam wykorzystywanie lokalnych zasobów do rozwoju gospodarczego oraz tworzenie warunków do rozwijania lokalnej przedsiębiorczości, w tym w dziedzinie turystyki. Przejawia się to m.in. we współtworzeniu programów rozwojowych i podejmowaniu działań fakultatywnych przez samorząd gminny wykraczających poza obowiązki ustawowe. Jako przykład można podać Plan rozwoju lokalnego gminy Polkowice na lata 2004–2006 i 2007–2013, który powstał z udziałem partnerów lokalnych. W programie tym zwrócono uwagę na sposób jego monitorowania, oceny i komunikacji z lokalną społecznością. Władze samorządowe uznały bowiem, że czynnikiem decydującym o powodzeniu planu jest akceptacja dla podejmowanych działań i aktywna partycypacja mieszkańców. To wszystko sprzyjało kształtowaniu społecznego zaangażowania na poziomie lokalnym. Pozytywne zaangażowanie w konsekwencji oddziałuje pozytywnie na proces tworzenia się tożsamości regionalnej i lokalnego patriotyzmu. Zwiększony udział mieszkańców w życiu społeczności lokalnej wpływa korzystnie na tempo rozwoju gospodarczego, a to z kolei podnosi poziom życia mieszkańców. Działania podejmowane przez władze samorządowe Polkowic można zatem uznać za przejaw przejścia z demokracji reprezentatywnej do partycypacyjnej, gdzie głos lokalnej społeczności ma znaczący wpływ na funkcjonowanie administracji samorządowej.

Jako pozytywny przykład, gdzie aktywny udział w procesie podejmowania decyzji przez władze samorządowe ma lokalna społeczność, Gonda-Seroczyńska (2008) podaje gminę Łądek-Zdrój. W jej opinii prawidłowo prowadzone konsultacje społeczne i dostęp do informacji są kluczem do pozytywnych przemian. Jako przykłady podaje wiele działań planistycznych, organizację różnych imprez gminnych, udział w targach turystycznych, współpracę w ramach projektów dofinansowa-



nych przez Unię Europejską, udział lokalnych przedstawicieli w programach, których celem jest rozwiązywanie gminnych problemów. Zwraca uwagę, że potencjalni inwestorzy, podejmując decyzje lokalizacyjne, biorą pod uwagę brak konfliktów przestrzennych w gminie i uporządkowane stosunki społeczne. Tak więc szeroka partycypacja społeczna może pozytywnie wpływać nie tylko na obecne warunki życia mieszkańców, ale również ich poprawę w przyszłości.

Badania przeprowadzone przez Pomianek (2010) w województwie warmińsko-mazurskim wśród wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich wskazują, że w stu procentach najlepiej rozwiniętych z nich strategia rozwoju gminy była opracowana ze względu na praktyczne potrzeby jej zastosowania przy udziale lokalnych liderów. Co więcej, w większości tych gmin stwierdzono większą efektywność w realizacji dokumentów planistycznych. W ponad 75% gmin partnerami w realizacji strategii rozwoju były m.in. organizacje społeczne i lokalne grupy działania oraz prywatni przedsiębiorcy. Świadczy to o świadomości znacznej części samorządów, że wspierając lokalnych partnerów, pomagają sami sobie, gdyż właśnie te lokalne podmioty mogą pomóc w uruchamianiu niewykorzystanych zasobów lokalnych i odgrywać znaczną rolę w rozwoju.

## Podsumowanie

Dokonany przegląd literatury oraz wyniki zaprezentowanych badań własnych pozwalają na wyciągnięcie wniosków, które mogą przyczynić się w przyszłości do poprawy stopnia wdrażalności i skuteczności lokalnych strategii rozwoju turystyki i uniknięcia wielu błędów. Mogą również pozwolić na osiągnięcie większej kompatybilności między opracowywanymi dokumentami a rzeczywistymi oczekiwaniami społeczności lokalnych (mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych).

Należy stwierdzić, że opinia Juchacza (2007, s. 148) o tym, że władze samorządowe, dążąc do wzrostu efektywności prowadzonych działań, nie dostrzegają lub tylko w znikomym stopniu widzą potrzebę konsultacji społecznych, znalazła potwierdzenie w gminach powiatu gryfińskiego. Niewątpliwie podstawowym czynnikiem wpływającym na ten stan rzecz jest niski poziom świadomości samorządowców, którzy uważają, że konsultacje społeczne utrudniają realizację planowanych działań. Z drugiej strony takiemu sposobowi działania administracji biernie przyglądają się przedstawiciele organizacji pozarządowych, które są słabe pod względem merytorycznym i organizacyjnym i nie są w stanie realnie oddziaływać na prowadzenie lokalnej polityki. Z kolei drobni przedsiębiorcy są skoncentrowani na prowadzeniu własnej działalności i nawet jeśli oczekują wsparcia ze strony władz samorządowych, nie potrafią tego dość jednoznacznie wyartykułować.

W związku z powyższym lokalne władze, które mają mało aktywnych i słabo uświadomionych partnerów ze strony społecznej, działają zgodnie z własnym wyobrażeniem. Z tego powodu nie tworzą lokalnych strategii rozwoju turystyki, traktując działania na jej rzecz w sposób deklaratywny i często nieodpowiadający rzeczywistym potrzebom. Tworzone dokumenty planistyczne, m.in. strategie rozwoju gminy, obejmują sektor turystyki, ale zajmują się nim marginalnie. Ponadto zapisy zawarte w dokumentach planistycznych są oparte często na mało dokładnych danych dotyczących atrakcyjności i zagospodarowania turystycznego.



Wdrażanie zapisów zawartych w dokumentach planistycznych związanych z turystyką nie podlega w zasadzie społecznej kontroli, gdyż dostęp do tych dokumentów jest bardzo ograniczony, a stosowana w nich specjalistyczna terminologia utrudnia zrozumienie treści. Powoduje to zniechęcenie przedstawicieli strony społecznej do angażowania się w ocenę realizacji wykonywanych przez władze samorządowe przedsięwzięć.

Należy zauważyć, że za działania na rzecz rozwoju turystyki w gminach powiatu gryfińskiego odpowiadają urzędnicy obciążeni innymi obowiązkami służbowymi. Dlatego nawet jeżeli są to osoby odpowiednio przygotowane do wykonywania powierzonych im zadań, związanych z rozwojem turystyki, to możliwości ich działania są bardzo ograniczone.

Niewątpliwie przedstawiona sytuacja dotycząca powiatu gryfińskiego nie jest reprezentatywna dla wszystkich gmin w Polsce, obrazuje jednak dość powszechnie występujące trudności w realizacji planów rozwoju turystyki.

Lokalne i regionalne władze samorządowe powinny mieć na uwadze, że przygotowywana i później realizowana strategia rozwoju turystyki poprzez partycypację społeczną może być sposobem na aktywne włączenie mieszkańców lokalnych wspólnot w działania proturystyczne realizowane przez JST, a także sposobem na wykorzystanie istniejącego w ludziach potencjału (wiedzy, doświadczenia, umiejętności itp.) do tego, by wzmacniać lokalny rozwój społeczny.

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na skuteczność działań strategicznych związanych z turystyką na poziomie lokalnym i regionalnym jest udział przedstawicieli społeczności lokalnych w przygotowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu strategii rozwoju turystyki.

Stopień zaangażowania społecznego w rozwój turystyki zależy od poziomu świadomości mieszkańców. Zadaniem władz samorządowych jest jego podnoszenie. Nie jest to proces ani szybki, ani łatwy i stoi w sprzeczności z konkurencyjno-menedżerskim modelem demokracji lokalnej dominującym w znacznej części naszego kraju. Z tego powodu władze nie przywiązują do niego należytej wagi i uważają go tylko za uciążliwy obowiązek.

Zaprezentowane przykłady dobrych praktyk wskazują, że jest to jednak możliwe i choć jest to proces długi, a efekty często nie do końca przewidywalne, to wzrost świadomości społecznej będzie postępował. W związku z tym należy mieć nadzieję, że w ten sposób proces partycypacji społecznej będzie miał coraz większe znaczenie, z korzyścią dla rozwoju turystyki na poziomie lokalnym i regionalnym.

## Literatura

- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. DOI: 10.1080/01944366908977225.
- Beaumont, N., Dredge, D. (2010). Local tourism governance: a comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*, 18, 7–28.
- Beunen, R., de Vries, J.R. (2011). The governance of Natura 2000 sites: the importance of initial choices in the organisation of planning processes. *Journal of Environmental Planning and Management*, 54 (8), 1041–1059.
- Bohdziewicz-Lulewicz, M., Sutyła, J. (2012). Ekonomia społeczna jako instrument rozwoju regionu oraz społeczności lokalnych. *Ekonomia Społeczna*, 2, 51–63.

- Broński, K. (2006). Rola dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnym. Doświadczenia polskie doby transformacji (po 1989 r.). *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 706, 7–26.
- De Pierola, S.C.F., Carbonell, X., Gómez-Limón, J., Hernández, F.H., Zamanillo, M.S. (2009). *Natura 2000 i społeczeństwo. Instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*. EUROPARC, Hiszpania.
- Furmankiewicz, M. (2006). Współpraca międzysektorowa w ramach „partnerstw terytorialnych” na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 7 (24), 117–136.
- Głabiński, Z., Szostak, D., Zalewski, T. (red.). (2016). *Strategia rozwoju turystyki na poziomie lokalnym. Przykład powiatu gryfińskiego*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Gonda-Soroczyńska, E. (2008). Udział społeczności lokalnej w rozwoju ziem górskich. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 8, 65–78.
- Goranczewski, B., Puciato, D. (2010). Zastosowanie analizy SWOT w formułowaniu strategii rozwoju turystyki na obszarach recepcyjnych. *Turyzm*, 20 (2), 47–55.
- Grabowska, A. (2013). Lokalna gospodarka turystyczna a rozwój regionów. Pobrano z: [www.ue.katowice.pl](http://www.ue.katowice.pl), 75–76 (15.03.2016).
- Juchacz, P.W. (2007). O potrzebie wykorzystania nowych modeli partycypacji publicznej w aktywizacji obywateli wspólnot samorządowych. W: T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – Samorządność – Prawo* (s. 147–162). Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Każmierczak, B. (2011). Turystyka zrównoważona jako istotny czynnik aktywizacji małych miast. *Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych*, 7, 37–45.
- Kwiatkowski, J. (2003). *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pobrano z: [www.wsap.edu.pl](http://www.wsap.edu.pl) (8.12.2016).
- Leoński, J. (2003). Kilka socjologicznych uwag o świadomości regionalnej mieszkańców Pomorza Zachodniego. W: *Integracja i tożsamość. Zachodniopomorskie w przededniu rozszerzenia Unii Europejskiej. Materiały I Kongresu Zachodniopomorskiego*. Szczecin.
- Lisek-Michalska, J., (2013). *Badania fokusowe. Problemy metodologiczne i etyczne*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Maison, D. (2010). *Jakościowe metody badań marketingowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Majewska, J. (2006). Wyzwalanie ducha przedsiębiorczości w środowisku społecznym gminy dla rozwoju lokalnego. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 2, 91–100.
- Miazga, M. (2001). *Spoleczne problemy kształtowania przestrzeni. Przykłady studiów i badań na rzecz planowania i zarządzania przestrzenią w różnych skalach*. Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej.
- Nawrocka, E. (2015). Współpraca podmiotów na rzecz kreowania i wzmocnienia wizerunku regionu turystycznego – perspektywa teorii sieci. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 8, 118–130.
- Pomianek, I. (2010). Aktywność samorządów i partycypacja społeczna w kreowaniu warunków sprzyjających rozwojowi lokalnemu. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego*, 10 (4), 64–73.
- Rapacz, A., Jaremen, D.E. (2009). Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój turystyki i branży turystycznej w wybranych gminach powiatu jeleniogórskiego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 46.
- Strzelecka, E. (2011). Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju. *Budownictwo i Inżynieria Środowiska*, 2 (4), 661–668.
- Zmysłony, P. (2011). Planowanie strategiczne rozwoju funkcji turystycznej na obszarach metropolitalnych – przykład Poznania. W: A. Rapacz (red.), *Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 157, 1062–1071.
- Żabińska, T. (2013). Turystyka w dużych miastach i metropoliach. Wybrane problemy rozwoju i zarządzania. *Studia Ekonomiczne*, 147, 133–153.

## THE PUBLIC PARTICIPATION AS A CONDITION OF REALIZATION OF THE TOURISM DEVELOPMENT STRATEGY

KEYWORDS | tourism, tourism development strategy, public participation

ABSTRACT | Contemporary the public participation is very important element of all steps of the strategy activities: during study and implementation of the local development strategy. This kind of document must meet the local community development needs and the public consultations must be connecting with procedure of creating local strategy. The article is connecting with problems: how to create good and efficient strategy for local communities. But the main problems is: where is the place of community and public participation in this process and why this type of strategic documents are ineffective for many local beneficiaries (residents, entrepreneurs).

*Translated by Daniel Szostak*