

Katarzyna CZERNEK
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ZRÓŻNICOWANIE GMIN TURYSTYCZNYCH JAKO CZYNNIK WARUNKUJĄCY WSPÓŁPRACĘ SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

TOURIST MUNICIPALS' DIVERSITY AS A DETERMINANT OF COOPERATION BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT: In the article there is considered the issue of tourism cooperation between local governments. Cooperating governments differ from one another when taking into account tourist attractions, their status (village, town, and town-village), municipals' size and income, local problems, and also level of development of tourist function or belonging to local government units of a higher level (county, voivodeship). The aim of the article is to show, how the municipal diversity in the mentioned areas can impact upon local governments' cooperation – its establishment, process and results. The article consists of five parts: introduction, literature considerations concerning the role of municipalities' diversity as a determinant of their cooperation, presentation of methodology, research results and conclusions. To achieve the aim of the article there was used the research conducted in five municipalities (situated in the Beskidy Mountains) which create the agreement called "Beskidzka 5".

KEY WORDS: municipal cooperation, municipal diversity, tourist destination

Wprowadzenie

W ostatnich latach daje się zaobserwować w różnych dziedzinach gospodarki, w tym także w turystyce, rosnące znaczenie współpracy (kooperacji), zarówno wewnątrz-, jak i międzysektorowej (w sektorze publicznym, prywatnym i między nimi)¹. Współpracę taką można rozumieć jako formę dobrowolnego współdziałania, w którym autonomiczni interesariusze angażują się w interaktywny proces, wykorzystując wspólne re-

¹ Podziału sektorów dokonano, stosując kryterium formy własności (publiczna/prywatna) i celu działalności (nastawienie na zaspokojenie potrzeb publicznych / nastawienie na zysk). Sektor prywatny reprezentowany jest w artykule przez przedsiębiorstwa prywatne nastawione na zysk, zaś sektor publiczny przez samorząd lokalny (gminny), realizujący potrzeby publiczne.

guły, normy i struktury, by działać lub decydować w sprawach związanych z rozwojem turystyki na danym obszarze (Wood, Gray 1991, s. 146).

Rozwój współpracy w turystyce związany jest m.in. z rosnącą konkurencją między obszarami turystycznymi, wzrostem popytu turystycznego czy coraz bardziej wygórowanymi oczekiwaniami turystów (np. w zakresie jakości obsługi). Dodatkowo, ze względu na rosnącą mobilność (tj. łatwość przemieszczania się wynikającą m.in. z większej dostępności środków transportu), turyści na miejsce pobytu wybierają najczęściej nie jedną, lecz kilka gmin. Gdy gminy te są zróżnicowane pod względem atrakcji turystycznych, mogą zaoferować jeszcze ciekawszy produkt turystyczny danego obszaru, czyli pakiet składników materialnych i niematerialnych przyciągających uwagę turysty, dostępnych w miejscu docelowym² (Middleton 1996, s. 87). Dzięki temu dany obszar staje się bardziej konkurencyjny. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego ma zatem szczególne znaczenie.

Kooperacja międzygminna w zakresie kreowania wspólnego produktu turystycznego może się odbywać w różnych formach. Są to najczęściej związki międzygminne, porozumienia międzygminne, współpraca transgraniczna (euroregionalna) i stowarzyszenia gmin. Gminy mogą także kooperować w formie lokalnych/regionalnych organizacji turystycznych, lokalnych grup działania w ramach programu Leader (jednak dotyczy to jedynie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich), grup partnerskich i in. W przypadku tych form ich partnerami – obok innych samorządów lokalnych – są także podmioty reprezentujące sektor prywatny i *non-profit*. Kooperacja dotyczy najczęściej wspólnych inwestycji infrastrukturalnych, doradztwa, opracowywania wspólnych dokumentów planistycznych, działań marketingowych – zwłaszcza w zakresie promocji. Pozwalają one osiągnąć efekty skali, przez co podnoszą efektywność podejmowanych działań.

Współpraca międzygminna odbywa się między gminami, które funkcjonują w specyficznych dla siebie uwarunkowaniach. Gminy mogą się różnić m.in. zasobnością, wielkością, statusem (wiejska/miejska/wiejsko-miejska), przynależnością administracyjną (np. do innych powiatów) czy rodzajem walorów turystycznych. Z jednej strony różnicowanie walorów może stanowić atut i czynnik stymulujący nawiązanie kooperacji, gdyż dzięki wewnętrznej różnorodności obszar staje się dla turysty bardziej interesujący. Z drugiej jednak – zbyt wiele różnic może utrudniać ujednoczenie i skoordynowanie działań w tych gminach. Nasuwa się zatem pytanie, czy (a jeśli tak, to w jaki sposób) sygnalizowane różnice między gminami (będącymi potencjalnymi partnerami) mogą utrudniać współpracę międzygminną, oddziałując na jej nawiązanie, przebieg i rezultaty. Próba udzielenia odpowiedzi na to pytanie stanowi cel artykułu. By go osiągnąć, dokonano analizy procesów nawiązania i przebiegu współpracy pomiędzy pięcioma gminami położonymi na południu Polski, tworzącymi porozumienie międzygminne o nazwie „Beskidzka 5”.

² Miejsce docelowe może stanowić zarówno pojedyncza miejscowość czy gmina, jak również grupa gmin, między którymi turysta przemieszcza się w trakcie swojego pobytu.

Zróżnicowanie międzygminne a współpraca samorządów lokalnych

Jednym z czynników różniących współpracujące jednostki samorządowe mogą być walory turystyczne. Z jednej strony, jak wcześniej wspomniano, ich odmienność pozwala urozmaicić produkt turystyczny obszaru (np. o wiele bardziej atrakcyjny jest dla turysty obszar, na którym istnieje możliwość zwiedzenia różnych zabytków czy odpoczynku na różne sposoby – zarówno aktywnie, jak i biernie), z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę możliwości współdziałania gmin, różnice te mogą nastręczać pewne trudności. Przykładowo różne walory mogą wymagać innych założeń promocyjnych – np. kierowania ofert poszczególnych gmin do innych grup docelowych (np. turystów młodych i aktywnych w jednej gminie i osób starszych, szukających ciszy i spokoju w drugiej). Pojawia się wówczas pytanie, jak kreować wewnętrznie zróżnicowany produkt turystyczny obszaru (składającego się z kilku gmin) oraz jak, także z marketingowego punktu widzenia, właściwie nim zarządzać?

Ponadto różnice między gminami mogą dotyczyć także:

- warunków funkcjonowania wynikających z miejskiego, wiejskiego lub miejsko-wiejskiego statusu gminy;
- wielkości gminy (pod względem powierzchni oraz liczby mieszkańców);
- zasobności gminy (wielkości dochodów);
- poziomu rozwoju funkcji turystycznej gminy³;
- przynależności do określonych jednostek podziału administracyjnego (powiat, województwo);
- innych uwarunkowań lokalnych wynikających np. z lokalnej historii, specyfiki kultury, postaw władz lokalnych względem rozwoju turystyki, relacji panujących w gminie itp.

Gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie funkcjonują w innych uwarunkowaniach prawnych. W związku z tym władze gminne nie tylko borykają się z innymi problemami lokalnymi, lecz mogą być także pozbawione możliwości nawiązania niektórych form kooperacji międzygminnej czy międzysektorowej (w różnych dziedzinach, nie tylko w turystyce). Dotyczy to na przykład lokalnych grup działania, które mogą powstawać jedynie na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (Głuszyński 2005). Władze samorządowe mogą mieć także ograniczone możliwości zdobywania funduszy z nowych źródeł na rozwój istniejących już struktur partnerskich, zrzeszających różne gminy. Zdarza się, że współpracujące dotychczas samorządy z racji odmiennego statusu (przykładowo wiejskie i miejskie) nie mogą aplikować w tych samych programach (np. unijnych) finansujących kooperację międzygminną (zob. Caffyn 2000).

³ Funkcja turystyczna stanowi działalność społeczno-ekonomiczną, która jest skierowana na obsługę turystów i którą dana jednostka przestrzenna spełnia w systemie gospodarki narodowej (Matczak 1989, s. 29). Wskaźnik funkcji turystycznej dla jednostki terytorialnej oblicza się z wykorzystaniem danych dotyczących m.in. liczby miejsc noclegowych, liczby turystów korzystających z noclegów czy liczby udzielonych noclegów.

Z jeszcze innymi problemami mogą się borykać władze samorządowe gmin o zróżnicowanej wysokości dochodów budżetowych. Mają one m.in. odmienne priorytety w zakresie inwestowania i wydawania publicznych środków, także tych przeznaczanych bezpośrednio i pośrednio na rozwój turystyki (Osiecki 2008, s. 16, Tosun 2000). Różnica w tym zakresie może przykładowo uniemożliwiać wspólne aplikowanie (np. w formie związku międzygminnego) o środki zewnętrzne z budżetu państwa czy Unii Europejskiej na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych (zwłaszcza wtedy, gdy potrzebny jest wkład własny). Gminy bardziej zasobne mogą także już posiadać infrastrukturę, w którą nie są wyposażone gminy o niższych dochodach. Inne znaczenie w związku z odmiennymi uwarunkowaniami finansowymi może być także przypisywane kwestiom takim jak promocja turystyki w gminie czy tzw. „miękkie” inwestycje w kapitał ludzki – np. szkolenia kadry obsługującej turystów, podnoszenie wiedzy mieszkańców w zakresie korzyści i kosztów rozwoju turystyki na danym terenie itp. Władze mniej zasobnych gmin najczęściej w pierwszej kolejności skupiają się bowiem na tzw. „twardych” inwestycjach – w infrastrukturę techniczną. Dopiero w następnej kolejności zainteresowane są inwestowaniem w mniej namacalne i trudne do pomiaru pod względem efektów, zaś ważne dla współpracy – kapitał ludzki czy społeczny (Osiecki 2008, s. 16, Tosun 2000).

Jeszcze innym czynnikiem różnicującym ofertę gminną jest poziom rozwoju funkcji turystycznej. Jak wynika z badań Majewskiej, współpraca jest głównie domeną gmin w dojrzałym stadium turystycznego rozwoju. W takich gminach liczne powiązania między różnymi podmiotami sektora usług turystycznych i nieuchronność wzajemnych interakcji tych podmiotów powodują konieczność podejmowania przez nie współpracy na rzecz turystyki. W gminach o rozwiniętej funkcji turystycznej wyraźnie widać ponadto, że działania indywidualne nie przynoszą już optymalnych efektów (Majewska 2009). Mniej skłonne do kooperacji mogą być natomiast władze obszarów, na których turystyka dopiero zaczęła się rozwijać.

Co więcej, nawet gdy pomimo różnej skłonności do współpracy międzygminnej uda się ją nawiązać, przedstawiciele każdej z gmin, chcąc działać dla dobra własnej jednostki terytorialnej, mogą dążyć do osiągnięcia odmiennych celów, także marketingowych, realizując adekwatne do nich działania. Ich pogodzenie może być trudnym zadaniem i wyzwaniem dla kooperacji (Buhalis 2000 za: Fyall, Garrod 2005). Przykładowo, władze obszaru o niższym poziomie rozwoju funkcji turystycznej, które chcą tę funkcję rozwijać, będą dążyć do wzrostu liczby turystów. Ich priorytetem będą inwestycje w infrastrukturę turystyczną, budowanie wizerunku oraz zwiększenie pojemności turystycznej i stopnia wykorzystania obiektów noclegowych (Majewska 2009, s. 61–62). Władze te będą zatem zainteresowane kooperacją, o ile będzie ona nastawiona na tego rodzaju cele. Z kolei dla władz jednostek terytorialnych o wysokim poziomie rozwoju funkcji turystycznej priorytetem są często działania zapobiegające naruszaniu równowagi społecznej (hałas, przekroczenie pojemności w obiektach noclegowych, gastronomicznych itp.) i środowiskowej (zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego). W związku z tym w gminach o wysoko rozwiniętej funkcji turystycznej w mniejszym stopniu podejmowane są także działania mające stymulować nowe inwestycje w zakresie zagospodarowania turystycznego (Butler

1980). Z tego punktu widzenia kooperacja międzygminna na płaszczyźnie wspólnych inwestycji infrastrukturalnych czy działań marketingowych może być utrudniona.

Po ogólnych rozważaniach opartych na dotychczasowych badaniach, wskazujących na możliwe znaczenie zróżnicowania między gminami dla ich współpracy (w różnych dziedzinach gospodarowania), należy się zastanowić, czy i w jaki sposób różnice w wymienionych aspektach mogą oddziaływać na współpracę w turystyce. Mimo że mogą one utrudniać kooperację, jak pokazują doświadczenia wielu obszarów, nie muszą czynić jej niemożliwą. W związku z tym w dalszej części zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych w pięciu beskidzkich gminach, które tworzą porozumienie międzygminne pod nazwą „Beskidzka 5”. Prezentację badań poprzedzono omówieniem ich metodologii.

Metodologia badań

Badania zaprezentowane w artykule mają charakter jakościowy. Wykorzystano w nich metodologię poszerzonego zbiorowego studium przypadku – w doborze celowym wybrano pięć beskidzkich gmin – Szczyrk, Wisłę, Ustroń, Brenną i Istebną⁴. Od 2004 r. gminy te tworzą porozumienie międzygminne „Beskidzka 5”, mające na celu wspólną promocję tego obszaru turystycznego.

Badania miały charakter dynamiczny i trwały przez ponad dwa lata – od lipca 2008 r. do października 2010 r. Zastosowano wywiad swobodny pogłębiony (tzw. eksploracyjny). Oprócz wywiadów, dążąc do pogłębienia i zweryfikowania uzyskanej na ich podstawie wiedzy, wykorzystano także obserwację oraz analizę dokumentów⁵.

Dobór rozmówców do badań był celowy, połączony z techniką kuli śnieżnej. Chodzi w niej o zebranie informacji od kilku członków badanej populacji, których da się zidentyfikować w doborze celowym i których następnie prosi się o dostarczenie informacji potrzebnych do doboru do badań kolejnych rozmówców (Babbie 2008, s. 334, Stake 2009, s. 213). Rozmówcami byli:

– przedstawiciele sektora publicznego (wójtowie/burmistrzowie poszczególnych gmin oraz urzędnicy odpowiedzialni w tych gminach za koordynowanie rozwoju turystyki);

⁴ Badania realizowane były w ramach szerszego projektu badawczego mającego na celu identyfikację różnego rodzaju uwarunkowań współpracy wewnątrz- i międzysektorowej (zatem nie tylko międzygminnej, lecz także między władzami samorządowymi a przedsiębiorcami oraz kooperacji samych przedsiębiorców). Ich wyniki zaprezentowano w pracy: Czernek 2012. Jednak zróżnicowaniu międzygminnemu poświęcono odrębną uwagę jedynie w kontekście cyklu życia gminy jako obszaru recepcji turystycznej, a nie w odniesieniu do pozostałych wymienionych kryteriów.

⁵ Wykorzystano dokumenty jednostek samorządowych, dokumenty struktur partnerskich (strategie/programy działań, raporty, sprawozdania, statuty itp.), akty prawne oraz dostępne *online* dane statystyczne dotyczące analizowanych gmin (Bank Danych Regionalnych). Zastosowano obserwację ukrytą i jawną. Obserwacja uczestnicząca ukryta polegała na wizytach badacza w punktach informacji turystycznej i pytaniu o oferty gmin sąsiednich z „Beskidzkiej 5”. Jawna polegała na dwukrotnym udziale w spotkaniach „Beskidzkiej 5” z przedsiębiorcami z tego terenu. Spotkania dotyczyły możliwości nawiązania kooperacji publiczno-prywatnej i były okazją do obserwacji zachowań reprezentantów obu sektorów.

- przedstawiciele sektora prywatnego (właściciele lub menedżerowie obiektów noclegowych, gastronomicznych, atrakcji turystycznych, punktów sprzedaży pamiątek, biur pośrednictwa w organizowaniu turystyki na miejscu);
- podmioty uznane przez dotychczasowych rozmówców za wartościowe źródło informacji w zakresie różnego rodzaju form kooperacji wewnątrz- i międzysektorowej na obszarze „Beskidzkiej 5” (prezysi stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji *non-profit* w gminach).

Łącznie przeprowadzono 66 wywiadów. Wywiady były nagrywane, a ich analiza polegała na kodowaniu spisanego tekstu wywiadu – tzw. transkrypcji (Miles, Huberman 2000, s. 61). Do analizy tekstu wykorzystano program Atlas.ti v. 5.0.⁶

Rezultaty badań

Obszar objęty badaniem położony jest w południowej części województwa śląskiego. Wszystkie jego gminy charakteryzują się wysokim (w porównaniu do przeciętnej gminy w Polsce) potencjałem turystycznym. Badania pozwoliły jednak stwierdzić, że poszczególne gminy cechuje różnorodność. Dotyczy ona różnych aspektów, m.in. walorów turystycznych i nastawienia na nieco inne docelowe grupy turystów.

Zgodnie z zapisami w dokumentach planistycznych, dotyczących rozwoju turystyki w poszczególnych gminach, można stwierdzić, że władze Wisły i Szczyrku kierują swoją ofertę w szczególności do ludzi młodych i aktywnych. Jednak o ile Szczyrk ma stanowić miejscowość atrakcyjną dla uprawiania sportów ekstremalnych, o tyle Wisła ma przyciągać ludzi młodych, lubiących nie tylko uprawiać, ale i oglądać sport (skoki narciarskie), a także uczestniczyć w różnego rodzaju imprezach, także o charakterze kulturalnym (Strategia promocji... 2006). Władze Ustronia są nastawione przede wszystkim na rozwój oferty dla kuracjuszy. Z kolei władze Brennej dostrzegają szanse rozwoju miejscowości głównie poprzez przyciągnięcie turystów weekendowych poszukujących ciszy i spokoju. Oferta Istebnej kierowana jest natomiast w szczególności do osób (najczęściej rodzin) poszukujących kontaktu z folklorem, tradycją i wsią, co może zapewnić szeroka oferta agroturystyczna (Strategia rozwoju turystyki... 2004, Strategia promocji... 2006, Zintegrowana strategia rozwoju Ustronia... 2005, Zintegrowana Strategia rozwoju gminy Istebna... 2005, Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego... 2008).

W efekcie przeprowadzonych badań okazało się, że zróżnicowanie gmin pod względem walorów turystycznych i segmentów docelowych stanowiło problem jedynie w pierwszym etapie nawiązywania współpracy. Bardzo szybko władze poszczególnych gmin zdały sobie sprawę z faktu, iż przy umiejętnym zarządzaniu współpracą we-

⁶ Atlas.ti. jest komercyjnym programem do rozbudowanej analizy treści, zwłaszcza bardzo dużych zbiorów. Jest użyteczny do zliczania częstotliwości występowania słów i kategorii. Między kategoriami istnieje możliwość budowania relacji wraz z wizualizacją, tworzenia struktury kodów i relacji między fragmentami tekstów.

wewnętrzna różnorodność może stanowić atut tego obszaru. W związku z tym w ramach prac nad promocją „Beskidzkiej 5” stworzono wspólne hasło promujące ten obszar: „Beskidzka 5 – siła płynie z gór”. Natomiast opierając się na zróżnicowaniu gmin, każda z nich przyjęła odmienne hasło, podkreślające określone walory gminy. I tak uznano, że Brenna promowana będzie jako „siła spokoju”, Istebna – „siła tradycji”, Szczyrk – „siła energii”, Ustroń – „siła zdrowia”, a Wisła – „siła źródła”. Dostrzeżenie korzyści w różnorodności gminnej potwierdzają słowa przedstawiciela jednej z gmin, który w następujący sposób opowiadał o wynikach przeprowadzonego raportu na temat popytu turystycznego w poszczególnych gminach „Beskidzkiej 5”: „W raporcie ruchu turystycznego wyszły bardzo ciekawe rzeczy. Mnie zaskakiwały: do Wisły przyjeżdżają głównie studenci, celem są np. imprezy, do Szczyrku ludzie zamożni, nie są to już imprezy. Niby leżą obok siebie, ale zupełnie inny profil turysty. Pytanie: jak teraz ustawić strategię promocji gmin? To jest trudna sprawa. Wyszły zupełnie inne segmenty turystów, ale ta różnorodność dla turystów jest plusem, bo to jest dla nich atrakcyjny region”.

Na współpracę międzygminną oddziaływał także fakt, iż gminy były różnego typu (zarówno miejskie – Szczyrk, Ustroń i Wisła, jak i wiejskie – Istebna i Brenna), w związku z tym objęte były odmiennymi regulacjami prawnymi, które pośrednio oddziaływały na nawiązywanie współpracy. Przykładowo władze gmin miejskich narzekały, że w miastach – w przeciwieństwie do terenów wiejskich – zgodnie z Ustawą o swobodzie działalności gospodarczej (2004) – wynajmowanie do 5 pokoi wymaga zarejestrowania działalności. W związku z tym, jak stwierdził jeden z burmistrzów na podstawie obserwacji sytuacji w swojej gminie, ceny wody i innych mediów są w mieście wyższe niż na terenach wiejskich i jest to przyczyną powstawania szarej strefy. Podmioty, prowadząc działalność w szarej strefie, nie przystępują z kolei do sformalizowanych form kooperacji.

Jeden z burmistrzów wskazywał także na brak prawnych możliwości przynależności jego gminy (mającej charakter miejski), wraz z innymi wiejskimi gminami „Beskidzkiej 5”, do Lokalnej Grupy Działania: „Kolejny problem – agroturystyka, czyli stworzenie możliwości do rozwoju tej formy turystyki, ale tylko w gminach wiejskich. A co Ustroń? Miasto. Tak samo Wisła. Z pewnych ułatwień czy pewnych pomocowych tematów nie mogą korzystać nasi mieszkańcy tylko dlatego, że są w mieście. Na przykład nie mogą tu powstać LGD w ramach programu Leader+”.

Gminy objęte badaniem różniły się także co do wielkości (zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby mieszkańców), poziomu dochodów i poziomu rozwoju funkcji turystycznej (por. tabela 1). W związku z tym z ich funkcjonowaniem wiązały się nieco inne lokalne problemy. Wszystkie te różnice były ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziaływały. Potwierdzają to słowa przedstawiciela Istebnej: „Badacz: czy były jakieś bariery współpracy międzygminnej? Rozmówca: inne problemy lokalne – to było barierą. Jako gmina wiejska jesteśmy mniejsi, nasza promocja turystyczna jest mniejsza i mamy mniejszy budżet na pokrycie kosztów w ramach «Beskidzkiej 5» – ulotek, banerów, organizowania imprez. Taki Ustroń czy Wisła mogły chcieć więcej, ale my niekoniecznie finansowo mogliśmy podoląć, choć chęci mieliśmy ogromne”.

Tabela 1

Ogólna charakterystyka gmin objętych badaniem

Gmina	Rodzaj gminy (wiejska/miejska)	Przynależność do powiatu	Powierzchnia (w ha)	Liczba mieszkańców	Dochody gminy na 1 mieszkańca	Poziom rozwoju funkcji turystycznej*	Ranga w skali kraju (na 2478 gmin)
Brenna	wiejska	cieszyński	9 560	10 475	2187,18	2,20	151
Istebna	wiejska	cieszyński	8 437	11 345	2611,38	2,62	127
Szczyrk	miejska	bielski	3 907	5 778	3212,37	22,49	11
Ustroń	miejska	cieszyński	5 927	15 469	3095,24	16,66	18
Wisła	miejska	cieszyński	10 978	11 323	2764,70	19,47	15

* Funkcję turystyczną gminy wyznaczono na podstawie wskaźnika syntetycznego. Jego wartość równa jedności oznacza średnią wartość tego wskaźnika dla wszystkich gmin w Polsce. Im wyższa wartość wskaźnika, tym większy poziom rozwoju funkcji turystycznej. Wskaźnik syntetyczny obliczono jako średnią arytmetyczną pięciu mierników cząstkowych (wskaźnik Schneidera, wskaźnik Charvata, wskaźnik Baretje'a i Deferta, liczba podmiotów gospodarczych w sekcji H Polskiej Klasyfikacji Działalności Gospodarczej na 1000 mieszkańców, udział podmiotów zarejestrowanych w sekcji H w podmiotach gospodarczych ogółem). Szerszy opis metodologii badań por. Majewska 2009.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych, dane za 2008 r., http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks; Majewska 2009.

Zróznicowanie dochodów gminnych oddziaływało na kooperację także w taki sposób, że w Brennej i Istebnej trzeba było bardziej intensywnie niż w pozostałych gminach inwestować w infrastrukturę techniczną (choć w każdej z gmin ciągle stanowiła ona ważną inwestycję). Do pewnego stopnia utrudniało to współpracę międzygminną, co potwierdzają słowa przedstawiciela urzędu w Istebnej: „Problemem jest to, że w naszej gminie czy Brennej turystyką możemy się zająć dopiero po innych inwestycjach w infrastrukturę techniczną. Wisła, Ustroń, Szczyrk chciałyby już podjąć inne działania, ale my nie mogliśmy sobie na nie jeszcze pozwolić [...]. Gminy jak Wisła i Ustroń są bardziej rozwinięte turystycznie, u nas dopiero rozwija się turystyka, teraz ludzie widzą korzyści turystyki w Istebnej”.

Wywiady, obserwacja i analiza dokumentów potwierdziły ponadto, że współpraca była głównie domeną gmin w dojrzałym stadium rozwoju turystycznego. W Wiśle i Ustroniu, a także w Szczyрку – gminach o relatywnie bardziej rozwiniętej funkcji turystycznej (por. tabela 1) – stosunkowo wyższy był poziom świadomości władz samorządowych i urzędników co do konieczności podejmowania współpracy wewnątrz- i międzysektorowej na rzecz rozwoju turystyki. Potwierdza to przykładowo wypowiedź przedstawiciela Brennej: „Przez to, że ona [turystyka] się tak bardziej, mocniej rozwijała, że była istotniejsza dla tych wszystkich działań, powodowało to, że ta współpraca między samorządem a gestorami po prostu siłą rzeczy przez ten czas była bliższa, ugruntowała się. I wiadomo, teraz ona jest już na takim etapie, że trudno byłoby te więzi rozrywać. Natomiast w Brennej my współpracujemy z gestorami, ale to jest zupełnie inny etap współpracy”.

O tym, że zróznicowanie gmin w zakresie wymienionych czynników niejednokrotnie utrudniało kooperację, w następujący sposób mówił jeden z burmistrzów: „Na początku

każda z gmin miała swoją wizję funkcjonowania „Beskidzkiej 5” i starała się bardziej wyartykułować/pozalać swoje najważniejsze indywidualne cele/interesy lokalne, bo każda z gmin ma inne lokalne problemy i inną specyfikę [...]. To było trudnym niejako początkiem, bo jak wskazać wspólny cel przy takiej różnorodności miejscowości? [...] Każda z miejscowości miała w większym lub mniejszym stopniu sformalizowane biura promocji, czyli wydziały czy referaty, bo to różnie organizacyjnie wyglądało i wygląda nadal inaczej. Te jednostki miały wypracowany pewien poziom promocji, albo nawet wskazany przez poszczególne rady gmin czy przez kierowników lub burmistrzów/wójtów. To była różnorodność – inna wizja, inna atrakcyjność, inne możliwości finansowe, organizacyjne, zatem startowaliśmy z różnych poziomów”.

Na podstawie analizy dokumentów strategicznych gmin można stwierdzić, że z innego poziomu rozwoju funkcji turystycznej wynikały odmienne cele marketingowe poszczególnych gmin. Dla Brennej i Istebnej – bliżej nieznanym potencjalnym turystom – było to raczej uświadomienie/informowanie o ofercie turystycznej gminy, zaś dla Szczyrku, Ustronia i Wisły – nakłanianie/budowanie lojalności wobec znanych i turystycznie rozwiniętych już miejscowości. Potwierdzają to słowa przedstawiciela Brennej: „Te miejscowości [Ustroń, Wisła, Szczyrk] już wcześniej sobie na to pracowały, trudno się dziwić, że wypracowały już sobie pewien też poziom identyfikowalności na rynku”.

Do osiągnięcia celów poszczególnych gmin dostosowana była gminna polityka marketingowa, w tym nakłady finansowe, co także nie było bez znaczenia dla kooperacji międzygminnej. Władze gmin bardziej rozwiniętych do momentu współpracy w formie „Beskidzkiej 5” przeprowadziły odpowiednie badania marketingowe i podjęły własne działania promocyjne. W wyniku kooperacji częściowo należało z nich zrezygnować i podjąć działania wspólne. Było to kosztowne i do pewnego stopnia ryzykowne, jednak mimo wszystko zdecydowano się na takie działanie.

Równolegle z kooperacją zdecydowano się podejmować część zadań oddzielnie, co jednak nie wpływało negatywnie na kooperację. Potwierdzają to słowa jednego z burmistrzów: „Obecnie to, co uda nam się zrealizować wspólnie, to robimy jako „Beskidzka 5”, czego nie da się zintegrować, zrealizować na tym poziomie współpracy, gminy robią oddzielnie, lokalnie dla swoich społeczności i to jest jakby poza dyskusją. Okazuje się jednak, że dzięki współpracy można zrealizować wiele celów indywidualnych dzięki wymianie doświadczenia, doradzaniu, wspieraniu – bo do tego etapu już doszliśmy – np. Wisła podpatrzyła od Ustronia, jak znakować obiekty noclegowe i walczyć z szarą strefą. Nasze sukcesy nie są chowane przez poszczególne gminy do kieszeni, dzielimy się nimi [...]. Na początku 80–90% zaangażowania referatów promocji było skierowanych na autopromocję, a 5–10% na działania wspólne w ramach „Beskidzkiej 5”, a dziś te proporcje są już inne. To jest sukcesem”.

Ostatnia różnica między gminami, oddziałująca na ich współpracę, dotyczyła ich przynależności do różnych powiatów. Cztery z pięciu gmin należały do powiatu cieszyńskiego, jedynie Szczyrk należał do powiatu bielskiego. Jak wynika z przeprowadzonych rozmów, na początku funkcjonowania „Beskidzkiej 5” przynależność ta utrudniła wspólną promocję gmin jako „Beskidzkiej 5” na targach turystycznych. Jako że gminy

należały do innych powiatów, wchodziły w skład innych struktur euroregionalnych i to przy ich stoiskach prezentowana była oferta poszczególnych gmin. Jednak sytuacja w kolejnych latach uległa zmianie – władze pięciu gmin, mimo ciągłej przynależności do innych euroregionów, zdecydowały się opłacić wspólne stoisko podczas targów i w kolejnych latach promować się wspólnie jako „Beskidzka 5”.

Zakończenie

Jak pokazały badania, odmienna specyfika gmin może zarówno stymulować, jak i utrudniać współpracę, zarówno na etapie jej nawiązywania, jak i rozwoju, co z pewnością przekłada się także na przyszłe efekty. Różnorodność atrakcji oferowanych przez poszczególne gminy z jednej strony zachęcała władze tych gmin do pogłębiania kooperacji – nastąpiło to w momencie, gdy zdano sobie sprawę z faktu, że zróżnicowanie gminne może stanowić atut całego obszaru. Wymagało to jednak pomysłowego i starannego opracowania komplementarnej oferty dla tego terenu. Z drugiej jednak strony, wiele innych, omówionych w artykule różnic powodowało występowanie trudności w integrowaniu działań poszczególnych gmin.

Mimo to współpraca okazała się możliwa. Na zlecenie gmin przeprowadzono dokładne badania popytu i podaży turystycznej. Umożliwiły one dokonanie pozycjonowania oferty poszczególnych gmin oraz całego obszaru w stosunku do obszarów konkurencyjnych. Zidentyfikowano działania, które władze i urzędnicy gminni powinni podejmować wspólnie z punktu widzenia potencjalnej skuteczności i efektywności ich realizacji (np. opracowanie kompleksowego i spójnego systemu identyfikacji wizualnej czy wspólny udział w targach turystycznych).

Jednocześnie władze poszczególnych gmin, w efekcie zdobywanych stopniowo doświadczeń we współpracy, zidentyfikowały działania, które uznały, że lepiej będzie im podejmować w pojedynkę. W związku z tym obok wspólnej promocji równolegle realizowano promocje indywidualną danej gminy, skierowaną na wybrany segment turystów (np. własna strona internetowa, gminne „eventy”, weekendowe akcje promocyjne, foldery gminne itp.). Osobno podejmowano także inne działania, którymi władze pozostałych gmin albo nie były zainteresowane (np. zadania związane z rozwojem turystyki uzdrowskiej – w przypadku Ustronia, w przypadku Wisły – powołanie Wiślańskiej Organizacji Turystycznej, powstałej w efekcie nacisków sektora prywatnego z terenu tej gminy), albo nie dysponowały wystarczającymi zasobami finansowymi, by je podjąć (dotyczyło to głównie Brennej i Istebnej).

Podsumowując, zróżnicowanie międzygminne może utrudniać kooperację, zarówno na jej początkowych, jak i dalszych etapach. Nie stanowi jednak czynnika, który uniemożliwiłby współpracę międzygminną. Mało tego – przy odpowiednim zarządzaniu wewnątrz zróżnicowanym obszarowym produktem turystycznym różnorodność gmin partnerskich staje się czynnikiem przyciągającym zainteresowanie turystów, a w związku z tym także zachęcającym do współpracy.

Bibliografia

- Babbie E., 2008, *Podstawy badań społecznych*, WN PWN, Warszawa.
- Bank Danych Regionalnych, dane za 2008 r.: http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks.
- Boorzel T., 1998, *Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks*, „Public Administration” 76, s. 253–273.
- Buhalis D., 2000, *Marketing the competitive destination of the future*, „Tourism Management” 21.1, s. 97–116.
- Butler R., 1980, *The concept of a tourism area cycle of evolution: Implications for management of resources*, „Canadian Geographer” 24(1), s. 5–12.
- Caffyn A., 2000, *Is there a tourism partnership life cycle?*, [w:] *Tourism collaboration and partnerships. politics, practice and sustainability*, red. B. Bramwell, B. Lane, Chanel View Publications, Clevedon, s. 200–229.
- Czernek K., 2012, *Uwarunkowania współpracy na rzecz rozwoju turystyki w regionie*, Proksenia, Kraków.
- Fyall A., Garrod B., 2005, *Tourism marketing. A collaborative approach*, Chanel View Publications, Clevedon–Buffalo–Toronto.
- Gluszyński J., 2005, Wystąpienie pt. *Inicjatywa Lider w Polsce*. Prezentacja wyników badań na temat funkcjonowania lokalnych grup działania w Polsce (projekt badawczy na temat inicjatywy Leader+ przeprowadzony na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej; okres objęty badaniem – listopad 2004 – styczeń 2005).
- Kostera M., 2003, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa.
- Majewska J., 2009, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu funkcji turystycznej gminy, rozprawa doktorska przygotowana w Katedrze Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, maszynopis*.
- Matczak A., 1989, *Problemy badania funkcji turystycznej miast Polski*, [w:] *Funkcja turystyczna*, Wydaw. UŁ., Łódź. Acta Universitatis Lodziensis. Turyzm 5, s. 27–39.
- Middleton V.T.C., 1996, *Marketing w turystyce*, Polska Agencja Promocji Turystyki, Warszawa.
- Miles M.B., Huberman A.M. 2000, *Analiza danych jakościowych*, Trans Humana, Białystok.
- Osiecki A., 2008, *Priorytety inwestycyjne samorządów w 2008 r.*, „Wspólnota” nr 3.
- Stake R., 2009, *Jakościowe stadium przypadku*, [w:] *Metody badań jakościowych*, red. N.K. Denzin, Y.S. Lincoln, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa, s. 623–650.
- Strategia promocji i rozwoju turystyki miasta Wisły – streszczenie, 2006, Dolnośląska Organizacja Turystyczna, Wrocław.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Brenna 2008–2015, 2008, Brenna.
- Strategia rozwoju turystyki miasta Szczyrk do 2016 roku, 2004, Regionalne Biuro Realizacji Programów Ekologicznych.
- Tosun C., 2000, *Limits to community participation in the tourism development process in developing countries*, „Tourism Management” 21.6, s. 613–633.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807).
- Wood D.J., Gray B., 1991, *Toward a comprehensive theory of collaboration*, „Journal of Applied Behavioral Science” 27.2, s. 139–162.
- Zintegrowana strategia rozwoju gminy Istebna 2005–2015, 2005, Delta Partner – Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych, Cieszyn.
- Zintegrowana strategia rozwoju Ustronia 2005–2015, 2005, Delta Partner – Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych, Cieszyn.

ZRÓŻNICOWANIE GMIN TURYSTYCZNYCH JAKO CZYNNIK WARUNKUJĄCY WSPÓŁPRACĘ SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

ABSTRAKT: W artykule podjęto problematykę współpracy międzygminnej w zakresie turystyki. Współpracujące samorządy niejednokrotnie cechuje różnorodność w zakresie posiadanych walorów turystycznych, statusu (gmina miejska, wiejska lub miejsko-wiejska), wielkości i zasobności gminy, lokalnych problemów,

a także poziomu rozwoju funkcji turystycznej czy przynależności do jednostek terytorialnych wyższego szczebla (powiat, województwo). Celem artykułu jest wskazanie, w jaki sposób zróżnicowanie między gminami w wymienionych aspektach może oddziaływać na współpracę między nimi – na jej nawiązanie, przebieg i rezultaty. Artykuł składa się z pięciu części: wstępu, literaturowych rozważań na temat znaczenia zróżnicowania gmin jako czynnika warunkującego ich współpracę, prezentacji metodologii badań i ich rezultatów oraz zakończenia. Do osiągnięcia postawionego celu wykorzystano badania przeprowadzone na terenie pięciu beskidzkich gmin, tworzących porozumienie „Beskidzka 5”.

SŁOWA KLUCZOWE: współpraca międzygminna, zróżnicowanie gminne, obszar turystyczny