

Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka

MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA JEDNOSTEK SAMORZĄDU LOKALNEGO W ZAKRESIE TURYSTYKI

1. Wstęp

Znaczenie turystyki i jej poziom różni się w poszczególnych państwach Europy, jednak praktyka pokazuje, że współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest dobrym sposobem poprawy jakości i konkurencyjności gospodarki turystycznej oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju turystyki na danym obszarze. Współpraca transgraniczna zwiększa szanse na rozwój regionów położonych w obszarach peryferyjnych państw i służy poprawie warunków życiowych zamieszkałej tam ludności. Najwyższym stopniem instytucjonalizacji współpracy transgranicznej charakteryzuje się współpraca euroregionalna.

Celem artykułu jest przedstawienie zakresu (płaszczyzn, obszaru), natężenia, barier, a także ocena dotychczasowej współpracy władz lokalnych gmin i powiatów przynależnych do euroregionu „Nysa” i przewidywanego jej rozwoju oraz ilustracja głównych kierunków wspólnych działań polskich, niemieckich i czeskich gmin i powiatów w zakresie turystyki.

Samorząd lokalny, dzięki odpowiednim kompetencjom i „zbliżeniu” do problemów lokalnych może właściwie wytyczać zadania mające na celu stałe podnoszenie poziomu życia mieszkańców stałych, poprzez rozwój lokalnej przedsiębiorczości i pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, a także przez sterowanie rozwojem lokalnym, głównie w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska oraz kultury. Warunkiem tego jest przede wszystkim wyposażenie władz samorządu w uprawnienia, narzędzia i zbieżne z nimi środki.

Chociaż znaczenie turystyki i jej poziom różni się znacznie w poszczególnych państwach Europy, to jednak okazuje się, że współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest dobrym sposobem poprawy jakości i konkurencyjności gospodarki turystycznej oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju turystyki na danym obszarze.

Zarówno w przepisach prawnych, jak i w piśmiennictwie nie sformułowano jednoznacznej definicji międzynarodowej współpracy jednostek samorządowych.

Najczęściej w celu jej opisania stosowane są określenia typu: uczestnictwo w zrzeszeniach międzynarodowych, współpraca międzyregionalna, współpraca transgraniczna, współpraca euroregionalna, współpraca partnerska [2, s. 228]. Każda forma współpracy musi być spójna wewnętrznie, tzn. mieć określony cel, obszar terytorialny, prowadzące wspólne działanie podmioty i przedmiot, podział zadań w systemie kooperacyjnym, a także ustaloną odpowiedzialność uczestników za zadania realizowane na rzecz wspólnoty.

W zależności od kryterium podziału możemy mówić o różnych przejawach tego współdziałania, a mianowicie:

- kryterium celu: wyróżnia współpracę w celach społecznych, ekonomicznych, politycznych, środowiskowych;
- kryterium przedmiotu: wyróżnia współpracę w zakresie m.in. zagospodarowania przestrzeni i polityki regionalnej, infrastruktury komunikacyjnej, ochrony środowiska, gospodarki, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, kultury i dziedzictwa kulturowego, a także turystyki;
- kryterium formy: wyróżnia współpracę sformalizowaną i niesformalizowaną; do pierwszej należą np. *gentleman's agreements*, protokoły robocze, partnerstwo miast bliźniaczych, działania uzgodnieniowe oraz wspólne komisje, do drugiej – wspólnoty robocze, stowarzyszenia, fundacje [6, s. 17].
- kryterium rodzaju sektorowego podmiotów współpracy: wyróżnia współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami gospodarczymi, kooperację władz administracyjnych z organizacjami społecznymi, instytucjami otoczenia biznesu lub tzw. instytucjami pomocowymi (która może przybierać formę partnerstwa publiczno-prywatnego);
- kryterium zasięgu terytorialnego: wyróżnia współpracę wewnątrzkrajową i międzynarodową.

Celem artykułu jest przedstawienie zakresu (płaszczyzn, obszaru) i natężenia dotychczasowej współpracy władz lokalnych gmin i powiatów przynależnych do euroregionu „Nysa”, barier napotykanych w tej współpracy, a także jej ocena i przewidywane kierunki jej rozwoju. W podsumowaniu analizy, wyodrębniono płaszczyzny dotychczasowej, jak i przewidywanej kooperacji jednostek administracyjnych w zakresie turystyki. Przykład tego regionu jest ilustracją głównych kierunków wspólnych działań polskich, niemieckich i czeskich gmin i powiatów w zakresie turystyki.

Badania przeprowadzono za pomocą kwestionariusza ankietowego, który został rozesłany do tych członków euroregionu „Nysa”, którzy planują postęp w dziedzinie turystyki i mają najlepsze warunki do jej rozwoju.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest euroregionalna współpraca transgraniczna, prowadzona pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Pomimo zróżnicowanych uwarunkowań ekonomiczno-prawnych funkcjonowania samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach, dokonano ich porównań, celem osiągnięcia większej przejrzystości wyników.

Przedstawione badanie wzbogaca wiedzę na temat współpracy międzynarodowej w dziedzinie turystyki również w innych euroregionach na obszarze Polski, np. w euroregionie „Pradziad” czy „Bug”.

2. Współpraca międzynarodowa władz lokalnych

Istotą współpracy ponadgranicznej (międzynarodowej) jest osiąganie korzyści przez uczestniczące w niej regiony dzięki przełamywaniu wzajemnych niechęci, barier kulturowych, różnic społecznych i ekonomicznych, a także przez skuteczne rozwiązywanie wspólnych problemów. Pojęcie współpracy transgranicznej określa *Europejska konwencja o współpracy transgranicznej pomiędzy Wspólnotami i władzami terytorialnymi*, zwana Konwencją madrycką: „za współpracę transgraniczną uznaje się każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji tych zamierzeń” [1]. Podmiotami tej współpracy są wspólnoty terytorialne i władze terytorialne szczebla lokalnego i regionalnego, określone w myśl wewnętrznego prawa współdziałających ze sobą państw. Realizowana jest ona na różnych szczeblach – w komisjach rządowych i w komisjach planowania przestrzennego, transgranicznych euroregionach, a także między gminami. Przebiega na podstawie zawartych umów lub bez nich, w oparciu o struktury wybierane w drodze decyzji państwowych, regionalnych lub komunalnych. Ma charakter dobrowolny, respektujący odmienną przynależność państwową zaangażowanych stron, nie zagraża zatem integralności terytorialnej państw [5, s. 301-318].

Rozwój współpracy transgranicznej w poszczególnych regionach Europy przebiega z różnym natężeniem, w odmiennych formach i zakresie, w zależności od charakteru i skali niezgodności. Rozbieżności mogą powodować pojawianie się czynników ograniczających czy wręcz uniemożliwiających współpracę. Relacje w zakresie współpracy jednostek samorządowych mogą mieć różny charakter (w praktyce rzadko w czystej postaci; zob. [3, s. 253-260; 4]):

- Antagonizm. Oznacza relację konfrontacji pomiędzy stronami, kiedy jedna z nich zarzuca drugiej działania na jej szkodę. Często taka sytuacja występuje między organami władzy samorządowej a podmiotami gospodarczymi. Zdarza się również między jednostkami samorządowymi konkurującymi o tę samą grupę inwestorów lub turystów.
- Brak kontaktów. Możemy rozważać sytuacje braku kontaktów jednostek samorządowych z określonymi grupami społecznymi czy podmiotami i/lub organizacjami gospodarczymi i zawodowymi i/lub ograniczeń w dziedzinach, w jakich mogą występować.
- Koegzystencja. Stosunki między podmiotami polegają na wzajemnym tolerowaniu się; strony realizują niezależnie własne strategie i cele rozwoju, respek-

tują swoje zakresy kompetencji i wypełniają swoje prawne i społeczne zobowiązania.

- Koordynacja. Występują pewne procesy uzgadniania i koordynacji polityki, strategii i programów w różnych dziedzinach; np. w dziedzinie infrastruktury technicznej proces ten przebiega stosunkowo szybko, wolniej natomiast następuje w dziedzinie procedur administracyjnych, organizacyjnych i prawnych, np. w sferze planowania przestrzennego. Podstawowe znaczenie ma wymiana informacji i komunikacja między podmiotami.
- Kooperacja (z harmonizacją). Cechą tego etapu jest dokonywanie wyboru wspólnych celów (odpowiadających wszystkim stronom) i tworzenie programów rozwoju, przy czym każda ze stron ma wyznaczone cele własne, które nie kolidują ze wspólnymi. Często osiągnięcie wspólnych celów wymaga pewnego dostosowywania przepisów, zasad i procedur postępowania w najważniejszych kwestiach.
- Integracja. Integracja jest najwyższym etapem współpracy transgranicznej. Wyrazem tego procesu może być zintegrowany program rozwoju regionalnego dla obszaru współpracy transgranicznej. Integracja regionów przygranicznych jest to proces zmierzający do wspólnego i kompleksowego rozwiązywania tych zagadnień, których oddzielnie rozwiązać nie można.

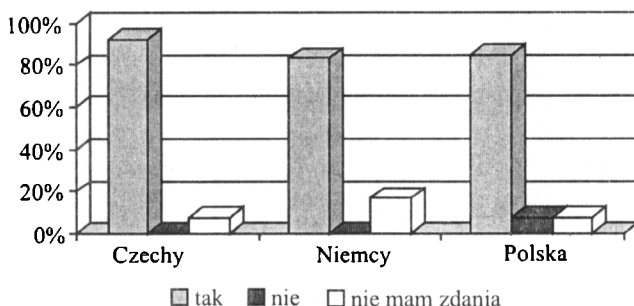
Najwyższym stopniem instytucjonalizacji współpracy transgranicznej charakteryzuje się współpraca euroregionalna. Instytucjonalny charakter tej kooperacji zwiększa szansę realizacji i powodzenia różnych inicjatyw „oddolnych”, lecz o zasięgu przekraczającym granice państw. Wynika to z jednej strony z planowanego, uporządkowanego i skoordynowanego działania i rozpoznawania oraz rozwiązywania wspólnych problemów, z drugiej strony natomiast – z dysponowania większymi możliwościami organizacyjnymi, prawnymi, ekonomicznymi i finansowymi realizacji przyjętych zadań.

3. Współpraca władz samorządowych na rzecz rozwoju turystyki w euroregionie „Nysa”

Współdziałanie podmiotów samorządu terytorialnego powoduje przewyższenie odrębnego postrzegania turystyki po każdej stronie granicy, ułatwiając wypracowanie jednolitego kierunku współpracy wszystkich organizacji, podmiotów gospodarczych i instytucji, a zatem wspólnych założeń, celów i zadań rozwoju turystyki.

Kooperacja władz samorządowych tak wewnątrz, jak i na zewnątrz układu euroregionalnego przyczynia się do wzmocnienia atrakcyjności badanego regionu i podnoszenia jego pozycji konkurencyjnej względem innych obszarów w ujęciu mezo- (w Saksonii, kraju libereckim, w województwie dolnośląskim), makroekonomicznym (w Niemczech, w Czechach i w Polsce), a także na arenie międzynarodowej.

Współpraca w euroregionie „Nysa” dotyczy wielu dziedzin. Generalnie badani przedstawiciele urzędów administracji lokalnej są zgodni w ocenie turystyki jako płaszczyzny kooperacji (rys. 1). Zdecydowana większość ankietowanych twierdzi, iż turystyka jest ważną i dobrą płaszczyzną międzynarodowej współpracy jednostek samorządowych w ramach euroregionu „Nysa”, jednocześnie ujawnia się pewna liczba (od kilku do kilkunastu procent) respondentów niezdecydowanych, którzy nie mają zdania na ten temat.



Rys. 1. Opinia respondentów na temat ważności turystyki jako płaszczyzny współpracy

Źródło: badanie własne.

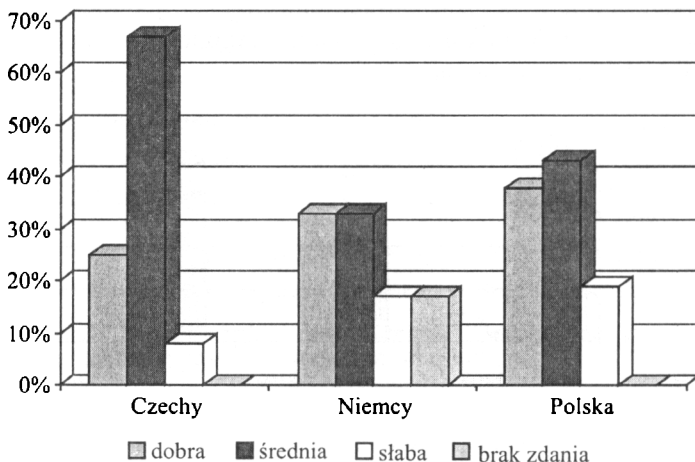
Intensyfikacja współdziałania pomiędzy jednostkami samorządowymi w badanym euroregionie napotyka wiele trudnień. Najważniejsze z nich zostały przedstawione w tab. 1. Pomimo znacznego zróżnicowania odpowiedzi, można zauważyć pewne prawidłowości. Wszystkim respondentom w rozwoju współpracy przeszkadzają w największym stopniu bariery językowe (szczególnie podkreślane przez badanych z Niemiec) i ekonomiczne (wskazywane najczęściej przez Polaków). Ankietowani przedstawiciele administracji samorządowej różnią się szczególnie w postrzeganiu ograniczeń organizacyjnych, mentalnych i statystycznych. Samorządowcy z Niemiec uczestniczący w badaniu, podkreślali trudnienia organizacyjne występujące w procesie kooperacji, natomiast czescy zwrócili uwagę na bariery mentalną i organizacyjną. W przeciwieństwie do pozostałych Polacy zasygnalizowali ograniczenia wynikające ze i statystyki.

Tabela 1. Bariery kooperacji w opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego (jako procent liczby ankiet)

Bariery	Czechy	Polska	Niemcy
Językowe	67	62	83
Ekonomiczne	58	100	50
Organizacyjne	42	8	83
Mentalne	25	0	0
Prawne	17	38	17
Statystyczne	0	23	0
Inne	25	16	0

Źródło: badania własne.

Pomimo występowania przedstawionych wyżej utrudnień, badani przedstawiciele w większości oceniają dobrze rozwój współpracy w ramach badanego euroregionu.



Rys. 2. Ocena funkcjonowania współpracy euroregionalnej

Źródło: badanie własne.

Rysunek 2 obrazuje dość duże zróżnicowanie ocen. Największym optymizmem wykazali się ankietowani z Czech (92% ocen dobrych i średnich), następnie z Polski (81% takich opinii), a najmniejszym – Niemcy.

O dalszym rozwoju współpracy jednostek samorządu terytorialnego euroregionu „Nysa” w zakresie turystyki mogą świadczyć sugestie dotyczące jej przyszłości. Przedstawiono je w formie porównania dotychczasowych i przewidywanych płaszczyzn tej kooperacji (tab. 2). Wyniki upoważniają do sformułowania następujących wniosków:

1. Rozkład odpowiedzi respondentów w trzech częściach euroregionu jest zróżnicowany.

2. Po stronie czeskiej daje się zaobserwować, że najważniejszymi płaszczyznami współpracy w turystyce jest obecnie organizowanie imprez sportowo-rekreacyjnych i kulturalnych. W przyszłości zakłada się malejący udział tej sfery na rzecz tworzenia centrów edukacyjnych (dla kadry turystycznej, pracowników administracji, liderów lokalnych i in.) i gospodarczych, a także uczestnictwa w programach celowych, w targach turystycznych, komunalnych i pracy oraz na rzecz powstania ośrodków spotkań. Zakłada się zarówno obecnie, jak i w przyszłości, iż doradztwo i wymiana informacji są i pozostaną ważnymi obszarami kooperacji.

Tabela 2. Dziedziny współpracy w zakresie turystyki w opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego euroregionu „Nysa” (jako procent liczby ankiet)

Wyszczególnienie	Obecnie			W przyszłości		
	Czechy	Polska	Niemcy	Czechy	Polska	Niemcy
Kontakty i wymiana kurtuazyjna	25	69	67	42	77	50
Doradztwo i wymiana informacji	67	69	83	67	77	67
Centra edukacyjne kadry turystycznej, pracowników administracji, liderów lokalnych, studentów	0	15	17	50	46	17
Centra gospodarcze (badania i rozwój, <i>know-how</i>)	17	0	0	42	38	0
Organizacja imprez sportowo-rekreacyjnych	83	69	83	75	77	67
Organizowanie imprez kulturalnych	83	54	83	75	85	67
Ośrodki spotkań	33	15	67	42	62	67
Organizowanie forów gospodarczych	17	8	50	33	54	50
Targi turystyczne, komunalne, oferty pracy	17	31	67	33	62	50
Programy celowe	8	31	0	33	31	0
Planowanie przestrzenne	58	31	0	58	38	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

3. W części polskiej badani przedstawiciele przewidują nasilenie współdziałania we wszystkich wskazanych dziedzinach z zakresu turystyki. Najwięcej wskazań otrzymały: organizacja imprez sportowo-rekreacyjnych, kontakty i wymiana kurtuazyjna, a także doradztwo i wymiana informacji. Respondenci wskazują, że w przyszłości najbardziej dynamicznie rozwijającymi się płaszczyznami współpracy będą: tworzenie centrów gospodarczych (niezauważane obecnie), ośrodków spotkań i centrów edukacyjnych, a także organizowanie forów gospodarczych. Należy dodać, iż strona polska jest zainteresowana wzmocnieniem współpracy w dziedzinie organizacji imprez kulturalnych.

4. Przedstawiciele samorządów terytorialnych po stronie niemieckiej nie widzą potrzeby intensyfikacji rozwoju współpracy w przedstawionych dziedzinach z zakresu turystyki. Najbardziej rozwijanymi płaszczyznami współpracy są obecnie i będą w przyszłości doradztwo i wymiana informacji oraz organizacja imprez sportowo-rekreacyjnych i kulturalnych. Odmienne podejście dotyczy m.in. tworzenia centrów gospodarczych, uczestnictwa w programach celowych i planowania przestrzennego, którymi respondenci nie przejawiają żadnego zainteresowania. Jedynym przedmiotem stałej współpracy w opinii ankietowanych jest i powinno być tworzenie ośrodków spotkań.

4. Zakończenie

Dystans ekonomiczny i technologiczny, jaki dzielił Polskę i kraje Unii Europejskiej, uniemożliwiał jej skuteczne konkutowanie na turystycznym rynku europejskim. Przystąpienie Polski do struktur UE wymagało – od podmiotów gospodarczych, organizacji niedochodowych i władz administracji samorządowej – wspólnego działania w celu osiągnięcia efektu wyższego niż suma działań indywidualnych. Kooperacja wymaga formułowania wspólnych celów i usuwania przeszkód mogących dzielić partnerów. Euroregiony są dobrą płaszczyzną współpracy lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Współpraca transgraniczna koncentruje się na realizacji priorytetów samodzielnie ustalonych przez euroregion. Dostosowane są one do realnych i specyficznych warunków jego funkcjonowania. Wyniki badania ankietowego, którym objęto przedstawicieli samorządu terytorialnego, wskazują jednoznacznie, że postrzegają oni turystykę jako ważny obszar współpracy, chociaż nie można nie zauważyć, iż w ich opinii kooperacja w tej dziedzinie pozostawia jeszcze wiele do życzenia.

Literatura

- [1] Europejska konwencja o współpracy transgranicznej pomiędzy Wspólnotami i władzami terytorialnymi, Rada Europy, Madryt 1980.
- [2] *Globalizacja gospodarki*, red. P. Deszczyński, Zeszyty Naukowe nr 44, AE w Poznaniu, Poznań 2004.
- [3] Lewiński S., *Współpraca transgraniczna – etapowanie rozwoju*, „Człowiek i Środowisko” 1996, nr 20.
- [4] *Polityka turystyczna a współpraca między sektorem publicznym i prywatnym*, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Dz.Urz. Unii Europejskiej C 74 t. 7, 23.3.2005.
- [5] Wich U., *Rola współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, „Człowiek i Środowisko” 1997, nr 22.
- [6] *Współpraca i integracja w turystyce w euroregionie Nysa w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. A. Rapacz, AE, Wrocław 2004.

LOCAL AUTHORITIES INTERNATIONAL CO-OPERATION IN TOURISM

Summary

Co-operation among local authorities units is a good way for improving both quality and competitiveness of tourist economy and providing conditions for sustainable development of tourism in a given area. Cross-border co-operation extends opportunities for the development of regions situated along country borders and assists living conditions improvement for inhabitants of these areas.

The objective of the hereby article is to present the scope (planes, area), intensity, barriers, as well as the assessment of co-operation, performed so far, between local authorities of communes and districts included in the Nisse Euroregion and perspectives for such co-operation development. The article also illustrates main domains of joint activities taken up by Polish, German and Czech communes and district related to tourism.

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

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