

Instrumenty zarządzania turystyką w regionie

Aleksander Panasiuk

Skuteczne funkcjonowanie podmiotów gospodarki turystycznej na poziomie lokalnym i regionalnym jest uwarunkowane systemem współpracy. Szczególną rolę w realizacji funkcji turystycznej posiadają jednostki samorządu terytorialnego. Poprzez regulacje prawne stają się podmiotami polityki turystycznej i są wyposażone w zakres instrumentów kształtujących funkcjonowanie lokalnej i regionalnej gospodarki turystycznej. Ograniczenie się przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji zadań polityki turystycznej wynikających wyłącznie z umocowań prawnych wskazuje na bierną rolę w kształtowaniu współpracy. Samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki powinien kreować także aktywne formy oddziaływania na gospodarkę turystyczną, podejmując wspólne inicjatywy z podmiotami bezpośredniej gospodarki turystycznej. Praktyka gospodarcza po istotnych zmianach w zarządzaniu gospodarką turystyczną, wprowadzonych reformą samorządu terytorialnego od 1999 r., wskazuje często na ograniczanie się wyłącznie do podejmowania przez samorządy funkcji biernej.

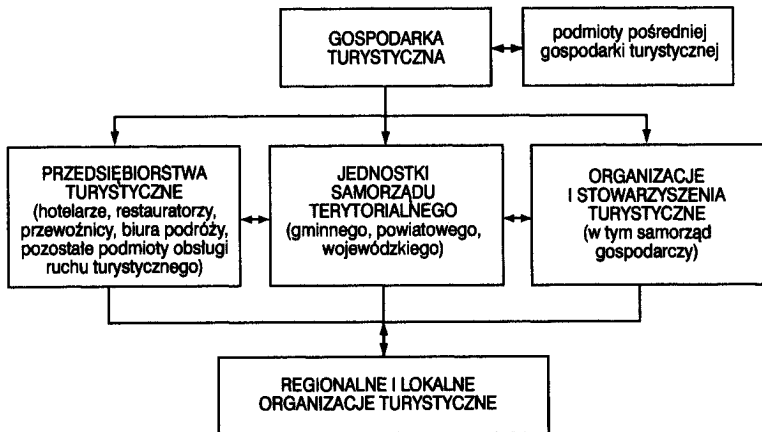
Celem podjętych w artykule rozważań jest uporządkowanie instrumentów zarządzania turystyką wykorzystywanych na poziomie samorządu terytorialnego w dwie grupy (instrumenty bierne i aktywne) oraz wskazanie na możliwości udziału samorządu nie tylko w procesach regulujących funkcjonowanie gospodarki turystycznej, tj. jako podmiotu lokalnej lub regionalnej polityki turystycznej, ale także w procesach realnych, tj. jako aktywnego podmiotu gospodarki turystycznej.

1. Wstęp

Warunkiem skutecznego funkcjonowania podmiotów gospodarki turystycznej na poziomie lokalnym i regionalnym jest ukształtowanie systemu współpracy pomiędzy (Panasiuk 2008: 25):

- jednostkami prowadzącymi działalność gospodarczą (przedsiębiorstwami turystycznymi),
- jednostkami samorządu terytorialnego wszystkich szczebli,
- organizacjami i stowarzyszeniami branży turystycznej, w tym samorządu gospodarczego,
- regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi.

Układ pomiotów regionalnej gospodarki turystycznej prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Podmioty regionalnej gospodarki turystycznej. Źródło: opracowanie własne.

Decydującą rolę w realizacji funkcji turystycznej na poziomie regionalnym i lokalnym mają jednostki samorządu terytorialnego. Poprzez regulacje prawne stają się podmiotami polityki turystycznej i są wyposażone w zakres instrumentów kształtujących funkcjonowanie regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej. Ograniczenie się przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji zadań polityki turystycznej wynikających wyłącznie z umocowań prawnych wskazuje na bierną rolę w kształtowaniu współpracy. Samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki powinien kreować także aktywne formy oddziaływania na gospodarkę turystyczną, podejmując wspólne inicjatywy z podmiotami bezpośredniej gospodarki turystycznej. Praktyka gospodarcza po 1999 r., tj. po reformie systemu administracji publicznej¹, wskazuje często na ograniczanie się wyłącznie do podejmowania przez samorządy funkcji biernej. Celem podjętych w artykule rozważań jest zatem uporządkowanie instrumentów zarządzania turystyką wykorzystywanych na poziomie samorządu terytorialnego w dwie grupy (instrumenty bierne i aktywne), ich ocena oraz wskazanie na możliwości funkcjonowania samorządu jako nie tylko podmiotu lokalnej lub regionalnej polityki turystycznej, ale także aktywnego podmiotu gospodarki turystycznej.

2. Regionalne i lokalne zarządzanie turystyką

Regulatorem procesów gospodarki turystycznej jest państwo, które należy rozumieć jako zespół instytucji politycznych funkcjonujących w powiązaniu ze społeczeństwem obywatelskim. W ujęciu tym termin państwo obejmuje cały aparat sprawowania władzy publicznej, na który składają się przede

wszystkim politycy wyłonieni w wyborach oraz podmioty sektora publicznego (instytucje państwa) (Pender i Sharpley 2008: 270). Do podstawowych instytucji państwa w sektorze turystycznym należy zaliczyć:

- państwowe organy ustawodawcze,
 - rząd oraz poszczególne ministerstwa o szerokim profilu kompetencji społecznych i gospodarczych (np. resort finansów, resort pracy),
 - narodową administrację turystyczną (NTA), tj. ministra właściwego do spraw turystyki,
 - narodową organizację turystyki (NTO), tj. Polską Organizację Turystyczną,
 - inne agendy rządowe, np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Ogół działań państwa w gospodarce turystycznej określa się mianem polityki turystycznej, a do jej podstawowych celów należy zaliczyć (Kurek 2007: 388):
- zaspokojenie potrzeb turystycznych społeczeństwa,
 - racjonalne wykorzystanie walorów turystycznych, zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej,
 - kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego,
 - koordynowanie rozwoju turystyki, z uwzględnieniem jej różnych funkcji oraz związków z innymi sferami życia gospodarczego.

Strategicznym celem polityki państwa polskiego w sferze gospodarki turystycznej powinien być rozwój silnego ekonomicznie, zorientowanego na rynek sektora usług turystycznych wraz z oddziaływaniem na koniunkturę w turystyce zagranicznej przyjazdowej i krajowej w celu sprostania konkurencji na rynkach międzynarodowych, a jednocześnie utrzymania wysokiego poziomu popytu na usługi turystyki krajowej (Mazurek-Łopacińska 1999: 85). Kluczem do sukcesu polskiej turystyki jest rozwijanie krajowych, regionalnych i lokalnych produktów turystycznych.

Rozwój rynku turystycznego, w którym podaży odpowiada popyt wynikający z zakresu potrzeb turystów, zależy w dużej mierze od właściwej polityki państwa w dziedzinie turystyki. Sektor turystyczny jednak jako jeden z elementów mechanizmu gospodarczego kraju nie jest w stanie bez pomocy państwa rozwijać się samodzielnie, wykorzystuje więc infrastrukturę ogólną kraju, nakłady na inwestycje turystyczne (tworzenie bazy turystycznej finansowanej ze środków budżetowych i unijnych), a także wpływa na tworzenie norm prawnych usprawniających i porządkujących system organizacji sektora turystycznego.

Podstawowym składnikiem struktury gospodarki turystycznej jest przedsiębiorstwo turystyczne, które z punktu widzenia tematyki tego artykułu należy potraktować jako adresata działań państwa i jego organów w zakresie osiągania celów polityki turystycznej na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym. Przedsiębiorstwo turystyczne (Gołębski 2002: 232) jest wyodrębnionym zespołem ludzi wykonujących czynności w zakresie zaspokojenia potrzeb turystów i samodzielnie podejmujących decyzje strategiczne i tak-

tyczne, rozstrzygające o skuteczności działania. Jest jednostką wyposażoną w środki materialne i finansowe oraz podporządkowaną określonej organizacji wewnętrznej (Bednarska i in. 2007: 22). Przedsiębiorstwo jest zatem podstawową jednostką organizacyjną gospodarki, służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych, tworzoną w celu osiągania efektów ekonomicznych przez produkcję dóbr służących turystom (np. produkcja gastronomiczna) i świadczenie usług turystycznych (np. noclegowych, pośrednictwa turystycznego, informacyjnych).

Skuteczne działanie przedsiębiorstw turystycznych uwarunkowane jest współpracą z jednostkami samorządu terytorialnego. Samorząd lokalny (gminny i powiatowy) oraz regionalny to podmiot gospodarki turystycznej stanowiący z jednej strony podsystem administracji publicznej państwa, z drugiej natomiast formę organizacji społeczeństwa obywatelskiego (Miszczuk i in. 2007: 29).

Z punktu widzenia lokalnej i regionalnej gospodarki turystycznej samorządy terytorialne poprzez spełniane funkcje zabezpieczają funkcjonowanie tej gospodarki. Od aktywności jednostek samorządu terytorialnego zależy m.in. świadczenie usług informacji turystycznej (w tym oznakowanie atrakcji turystycznych, szlaków oraz współpraca z branżą i organizacjami turystycznymi), utrzymanie infrastruktury lokalnej, komunikacji miejskiej, porządku i bezpieczeństwa, dostęp do tzw. mediów (wody, energii, ciepła).

Szczególne miejsce w układzie podmiotowym regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej zajmują organizacje i stowarzyszenia branżowe. Jest to bardzo zróżnicowana grupa podmiotów – począwszy od samorządu gospodarczego, poprzez instytucje zajmujące się popularyzacją turystyki i krajoznawstwa, po stowarzyszenia zrzeszające osoby zainteresowane formami turystyki kwalifikowanej. W zakresie działalności tej grupy podmiotów gospodarki turystycznej szczególną rolę należy przypisać jednostkom samorządu gospodarczego. Do ich zadań należy integracja poszczególnych branż oraz współpraca pomiędzy przedsiębiorcami, lobbing branżowy skierowany do podmiotów publicznych realizujących politykę turystyczną, podejmowanie działań projakościowych, w tym rekomendacja podmiotów w ramach branży, inicjatywy w zakresie promocji, innowacji itp.

Platformą współpracy samorządów z przedsiębiorcami i organizacjami turystycznymi, a także współpracy w zakresie lokalnym i regionalnym, są lokalne i regionalne organizacje turystyczne. Jest to formalnie najbardziej zaawansowana forma współpracy pomiędzy podmiotami zainteresowanymi rozwojem gospodarki turystycznej w układzie przestrzennym.

Działalność wymienionych podmiotów, poparta ich zakresem kompetencyjnym oraz aktywnością, stanowi podstawy zarządzania lokalną i regionalną gospodarką turystyczną.

3. Instrumenty zarządzania turystyką na poziomie lokalnym i regionalnym

Podjęmowanie działań przez jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do gospodarki turystycznej przybiera często formy wyłącznie deklaratywne. Tylko część samorządów w praktyce podejmuje działania skierowane bezpośrednio na współpracę i aktywne oddziaływanie na gospodarkę turystyczną wraz z samodzielnym angażowaniem się w przedsięwzięcia o charakterze turystycznym. W tab. 1 przedstawiono ramowy układ instrumentów zarządzania lokalną i regionalną gospodarką turystyczną, uwzględniający sposób oddziaływania na nią jednostek samorządu terytorialnego.

Instrumenty bierne	Instrumenty aktywne
Instrumenty ekonomiczne	
Podatki lokalne Opłata lokalna	Ulgi podatkowe (podatek od nieruchomości) Inwestycje turystyczne Promocja turystyki Tworzenie oferty turystycznej Partnerstwo publiczno-prywatne Kształtowanie marki turystycznej
Instrumenty administracyjne	
Ewidencja bazy noclegowej Ewidencja biur podróży Procedury aplikowania o środki unijne Opracowanie strategii rozwoju turystyki Plan zagospodarowania przestrzennego	Realizacja strategii rozwoju turystyki
Instrumenty organizacyjne	
Tworzenie LOT* i ROT** Monitoring rynku turystycznego	Aktywna współpraca podmiotów LOT* i ROT** Tworzenie struktur klastrowych Współpraca euroregionalna
Instrumenty kadrowe	
Wydawanie uprawnień zawodowych	Szkolenie kadr turystycznych samorządowych i branży turystycznej

* ROT – Regionalna Organizacja Turystyczna.

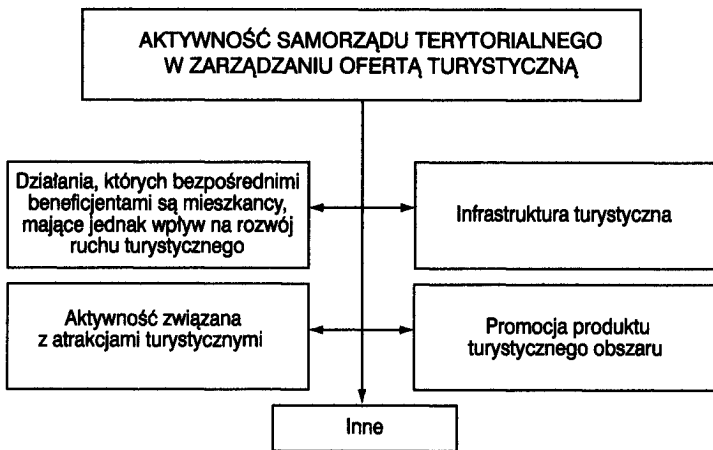
** LOT – Lokalna Organizacja Turystyczna.

Tab. 1. Przykładowe bierne i aktywne instrumenty zarządzania lokalną i regionalną gospodarką turystyczną. Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z informacji przedstawionych w tab. 1, działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego, formalnie skierowane na rozwój gospodarki turystycznej oraz budowanie aktywnej współpracy, przybierają formę bierną lub aktywną. Problem ten można zaobserwować chociażby na podstawie strategii rozwoju turystyki opracowywanych na poziomach gminnych i wojewódzkich. Często uchwalona przez radę gminy lub sejmik województwa strategia rozwoju turystyki staje się dokumentem, który nie jest

w praktyce realizowany. Zapisy strategii są tylko krótkotrwałym celem politycznym, a zadania wskazywane w strategiach wraz z warunkami prowadzenia działań nie są podejmowane lub są realizowane tylko w części. Praktyki takie dotyczyły m.in. wojewódzkich strategii (programów) rozwoju turystyki opracowywanych w części regionów na lata 2004–2006. Niezrealizowane zapisy strategii zostały ponownie wpisane do kolejnego okresu planowania, tj. na lata 2007–2013 i dalsze lata (z reguły do 2015 r.), a realność realizacji celów jest nadal ograniczona.

Jednym z elementów decydujących o aktywnych formach udziału samorządów w gospodarce turystycznej jest zaangażowanie w tworzenie oferty turystycznej. Formy aktywności samorządu terytorialnego w zarządzaniu ofertą turystyczną przedstawia rys. 2.

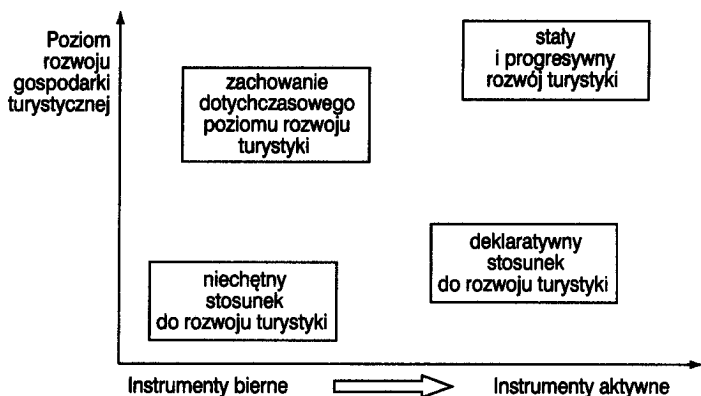


Rys. 2. Obszary aktywności samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania ofertą turystyczną. Źródło: A. Panasiuk (red.) 2008. *Gospodarka turystyczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 204.

Działania jednostek samorządu terytorialnego są decydujące w tworzeniu lokalnych i regionalnych produktów turystycznych, łączących w sobie świadczenia poszczególnych oferentów bezpośrednio gospodarki turystycznej oraz usług paraturystycznych w miejscu docelowym turystyki. Poprzez określenie miejsca turystyki w strukturze gospodarki lokalnej i regionalnej, a zwłaszcza poprzez tworzenie strategii rozwoju turystyki, współpracę i integrację podmiotów branży turystycznej powstają możliwości aktywizowania gospodarki na szczeblu lokalnym lub regionalnym oraz tworzenia nowych miejsc pracy (Rapacz 2006: 296–299).

4. Modele zarządzania lokalną i regionalną gospodarką turystyczną

Zakres wpływu jednostek samorządu terytorialnego na gospodarkę turystyczną, a tym samym na zarządzanie lokalną i regionalną gospodarką turystyczną prowadzi do zróżnicowania poszczególnych gmin, powiatów i województw pod względem stylu prowadzonej polityki oraz jej rzeczywistego wpływu na rozwój gospodarki turystycznej. Rys. 3 przedstawia modelowe ujęcie zarządzania lokalną i regionalną gospodarką turystyczną przez jednostki samorządu terytorialnego przy użyciu instrumentów biernych i aktywnych.



Rys. 3. Modele zarządzania lokalną i regionalną gospodarką turystyczną w aspekcie wykorzystania instrumentów biernych i aktywnych. Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z koncepcją przedstawioną na rys. 3 wykorzystywane bierne i aktywne instrumenty zarządzania gospodarką turystyczną wpływają na poziom jej rozwoju. Ograniczanie się samorządów wyłącznie do stosowania instrumentów biernych wyraża się niechętnym stosunkiem do rozwoju gospodarki turystycznej, generalnie sprowadza się do niezauważania turystyki jako obszaru aktywności gospodarczej. W konsekwencji decyduje o utrzymaniu niskiego poziomu rozwoju lokalnej czy regionalnej gospodarki turystycznej. Sytuacja taka ma często charakter naturalny, gdyż dotyczy zwłaszcza obszarów lokalnych, gdzie turystyka nie stanowi istotnego elementu gospodarki, a potencjał turystyczny gminy nie wskazuje na możliwości zmian w krótkim i średnim horyzoncie czasowym.

Deklaracyjny stosunek do rozwoju gospodarki turystycznej może dotyczyć jednostek samorządowych, które mimo potencjalnych podstaw do rozwoju turystyki, ograniczają się wyłącznie do wskazywania na turystykę jako źródło rozwoju gospodarczego, ale nie podejmują żadnych działań instytucjonalnych i inwestycyjnych. W tym zakresie istnieją próby przejścia od

działań biernych na rzecz aktywnych, skuteczność ich prowadzenia jest jednak ograniczona.

Część jednostek samorządu terytorialnego, mimo dużych możliwości związanych z potencjałem turystycznym i dotychczasowym rozwojem funkcji turystycznej, prowadzi politykę zachowawczą w zakresie poziomu rozwoju gospodarki turystycznej. Rozwiązanie to wynika z przekonania, że atrakcyjny obszar turystyczny jest wystarczającą podstawą do zachowania pozycji na rynku turystycznym. Wykorzystywane są niemal wyłącznie instrumenty bierne, które utrzymują stan gospodarki turystycznej na dotychczasowym poziomie, ale jej nie rozwijają, a w dłuższym okresie prowadzą do ograniczenia roli obszaru jako destynacji turystycznej.

Stały i progresywny rozwój gospodarki turystycznej zagwarantowany jest poprzez włączanie się samorządów w inicjatywy proturystyczne przy użyciu instrumentów aktywnych. Biorąc pod uwagę obligatoryjność części instrumentów biernych, pozostają one także w zakresie kompetencji. Naczelną przesłanką powodzenia tych działań jest aktywna współpraca instytucjonalna (ROT, LOT, struktury klastrowe), angażowanie się w działalność inwestycyjną poprzez środki własne i dotacje unijne oraz oddziaływanie na tworzenie lokalnych i regionalnych produktów turystycznych.

5. Podsumowanie

Dokonując syntetycznego podsumowania przedstawionych rozważań, należy wskazać, że podstawą rozwoju lokalnej i regionalnej gospodarki turystycznej jest zmiana stylu zarządzania gospodarką turystyczną przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez przechodzenie w strukturze działań od instrumentów biernych (administracyjnych, a zwłaszcza deklaracyjnych) do aktywnych (ekonomicznych, instytucjonalnych). Ponadto należy pamiętać o konieczności zachowania niezbędnego zakresu działań obligatoryjnych, wynikających z przepisów prawa samorządowego i ustawy o usługach turystycznych. Podstawą skuteczności zarządzania gospodarką turystyczną jest partnerstwo i wszechstronna współpraca.

Informacje o autorze

Dr hab. Aleksander Panasiuk – profesor Uniwersytetu Szczecińskiego, kierownik Katedry Zarządzania Turystyką. E-mail: aleksander.panasiuk@wzieu.pl.

Przypisy

- ¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590; Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.

Bibliografia

- Bednarska, M., Gołembski, G., Markiewicz, E. i M. Olszewski 2007. *Przedsiębiorstwo turystyczne. Ujęcie statyczne i dynamiczne*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gołembski, G. (red.) 2002. *Kompendium wiedzy o turystyce*, Warszawa–Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kurek, W. (red.) 2007, *Turystyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mazurek-Łopacińska, K. (red.) 1999, *Problemy zarządzania sferą kultury i turystyki*, Warszawa–Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Miszczuk, A., Miszczuk, M. i K. Żuk 2007. *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pender, L. i R. Sharpley (red.) 2008. *Zarządzanie turystyką*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Panasiuk, A. (red.) 2008. *Gospodarka turystyczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rapacz, A. 2006. Aktywność jednostek samorządu lokalnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości firm turystycznych, w: G. Gołembski (red.) *Turystyka w ujęciu podmiotowym i przestrzennym. Człowiek – Przestrzeń – Przedsiębiorstwo*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.