

Hanna Zawistowska

Przemiany organizacyjne w turystyce a transformacja

International Journal of Management and Economics 5, 5-35

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Hanna Zawistowska
Katedra Turystyki

PRZEMIANY ORGANIZACYJNE W TURYSTYCE A TRANSFORMACJA

WSTĘP

Zmiany systemu polityczno-ekonomicznego dokonujące się od kilku lat w Polsce pociągają za sobą zmiany w systemie organizacyjnym gospodarki. Najogólniej rzecz ujmując, polegają one na wykształceniu się instytucji rynkowych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że szeroko rozumiane pojęcie instytucji gospodarki rynkowej obejmuje zarówno podstawowe podmioty tej gospodarki, jak i różnego rodzaju centralne i regionalne organy państwowe, a także organizacje zawodowe i społeczne kreujące systemowe i realne warunki rozwoju i funkcjonowania bądź całości, bądź poszczególnych segmentów gospodarki rynkowej¹. Stwierdzenie to w pełnym zakresie dotyczy również turystyki.

Przedmiotem analizy są zmiany, jakie nastąpiły w strukturze organizacyjnej gospodarki turystycznej Polski w latach 1989-1998. W opracowaniu skoncentrowano się głównie na organizacyjno-prawnych aspektach transformacji – potraktowanej tu jako proces kształtowania się gospodarki rynkowej w turystyce. Celem prowadzonej analizy jest umożliwienie udzielenia odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

1. Czy i na ile przebudowa systemu organizacyjnego turystyki umożliwia inicjowanie i sprawny przebieg procesów rozwojowych w turystyce?

2. Czy i na ile przebudowa systemu organizacyjnego turystyki umożliwia zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw turystycznych?

Do udzielenia odpowiedzi na tak sformułowane pytania niezbędne jest określenie zmian, jakie zaszły w poszczególnych elementach struktury organizacyjnej gospodarki turystycznej, następnie dokonanie oceny ich znaczenia dla tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w Polsce oraz poprawy konkurencyjności oferowanych produktów turystycznych. Dla przejrzystości wyводу w strukturze organizacyjnej turystyki wyróżniono następujące elementy składowe:

1. Organy administracji rządowej odpowiedzialne za realizację polityki turystycznej państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym

2. Wyspecjalizowane jednostki turystyczne

3. Niekomercyjne organizacje turystyczne
4. Podmioty gospodarcze zajmujące się obsługą ruchu turystycznego
5. Jednostki dydaktyczne i naukowo-badawcze

ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ DS. TURYSTYKI

Organy szczebla centralnego

W strukturze organizacyjnej gospodarki turystycznej istotną rolę odgrywają organy rządowej administracji centralnej. Ich funkcje i zadania są ściśle związane z istniejącym systemem społeczno-gospodarczym. Zależność między rozpoczętymi w 1989 r. przekształceniami systemu polityczno-ekonomicznego a zmianami organizacyjnymi w turystyce na szczeblu centralnym wyraża się w istotnym ograniczeniu interwencjonizmu państwowego w tej dziedzinie gospodarki. To ograniczenie pociągnęło za sobą zmianę funkcji i metod działania centralnego organu administracji rządowej ds. turystyki.

Zmiany w strukturze centralnych organów administracji rządowej ds. turystyki były w minionym okresie zjawiskiem stosunkowo częstym². Jednakże w przypadku przeprowadzonej w 1991 r. reformy w zarządzaniu turystyką na szczeblu centralnym należy stwierdzić, że zmiana ta miała bezpośredni związek z procesem transformacji. W latach 1989-90 sprawy turystyki należały do kompetencji dwóch centralnych organów administracji państwowej, tj. Ministra Rynku Wewnętrznego oraz Przewodniczącego Komitetu ds. Młodzieży i Kultury Fizycznej. Wiązało się to z istnieniem podziału turystyki na socjalną i komercyjną. Całokształt usług turystycznych i turystyki komercyjnej należał do kompetencji Ministra Rynku Wewnętrznego, zaś sprawy turystyki kwalifikowanej i socjalnej do kompetencji Przewodniczącego Komitetu ds. Młodzieży i Kultury Fizycznej. Koniec lat 80. i początek 90. to okres, w którym w turystyce krajowej nadal dominowała turystyka socjalna, organizowana głównie w oparciu o zakładową bazę noclegową oraz bazę FWP. Natomiast turystyka organizowana na zasadach rynkowych przeważała w turystyce zagranicznej.

Zapoczątkowanemu w 1989 r.³ procesowi przechodzenia do gospodarki rynkowej towarzyszył głęboki kryzys gospodarczy, którego odzwierciedleniem w turystyce był duży spadek aktywności turystycznej ludności. W polityce państwa turystyka socjalna przestała być traktowana priorytetowo, co znalazło również swoje odbicie w zmianach w sferze organizacji administracji rządowej szczebla centralnego. Przeprowadzona w 1991 r. reforma tych organów została podporządkowana potrzebie rozwiązywania kluczowych problemów gospodarki turystycznej i jej przechodzenia na system rynkowy, w którym dominującą formą turystyki jest turystyka organizowana na zasadach komercyjnych.

Na mocy ustawy z 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki⁴ zniesiono istniejący dualizm w zarządzaniu turystyką na szczeblu centralnym. Centralnym organem administracji państwowej ds. turystyki stał się Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki. Do jego kompetencji powierzono realizację polityki państwa w zakresie turystyki i wypoczynku (art. 2)⁵, a w szczególności:

- opracowywanie i wdrażanie w życie różnego rodzaju projektów i programów mających na celu usprawnienie funkcjonowania gospodarki turystycznej oraz, co się z tym ściśle wiąże, inicjowanie badań warunkujących powstawanie takich projektów i programów;
- nawiązywanie współpracy z organami, instytucjami i organizacjami zajmującymi się w szerszym lub węższym zakresie sprawami turystyki;
- dbałość o jakość w turystyce poprzez opracowywanie standardów dla poszczególnych rodzajów usług turystycznych;
- promocję Polski jako obszaru recepcji turystów;
- rozwój współpracy z zagranicą.

Z powyższego zestawienia wynika, że zmiana celów polityki turystycznej pociągnęła za sobą zmianę zadań i metod działania centralnego organu administracji państwowej ds. turystyki. Działania Prezesa UKFiT – przewidziane ustawą o jego powołaniu – zostały skierowane na:

1) usprawnienie warunków funkcjonowania gospodarki turystycznej poprzez usuwanie barier hamujących jej rozwój,

2) poprawę konkurencyjności polskich produktów turystycznych poprzez poprawę ich jakości.

Ustawa wyposażała Prezesa UKFiT w takie instrumenty oddziaływania na gospodarkę turystyczną, jak :

- dysponowanie środkami budżetowymi przeznaczonymi na cele turystyki i wypoczynku
- pełnienie funkcji organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstw państwowych
- pełnienie funkcji organu sprawującego nadzór nad podległymi jednostkami organizacyjnymi i jednostkami badawczo-rozwojowymi
- wydawanie aktów prawnych wykonawczych.

Potwierdzeniem prawdziwości wniosku, że działania naczelnego organu administracji państwowej do spraw turystyki są skierowane na tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w Polsce i poprawie konkurencyjności polskich produktów, jest przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 1994 r. dokument zatytułowany „Założenia rozwoju gospodarki turystycznej”.⁶ Z dokonanego na jego podstawie zestawienia zadań przekazanych do realizacji UKFiT wynika, że dąży się do osiągnięcia poprawy na takich odcinkach, jak:

- informacja turystyczna
- infrastruktura lokalna gmin i miejscowości turystycznych
- rozwiązania techniczne i organizacyjne w sektorze turystycznym
- eliminacja barier prawnych w rozwoju wymiany turystycznej z państwami UE
- zasady opodatkowania stymulujące rozwój preferowanych rodzajów turystyki.

Wyżej wymienione dziedziny mają kluczowe znaczenie dla tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w Polsce. Natomiast poprawie konkurencyjności polskich produktów turystycznych służy realizacja takich działań, powierzonych Prezesowi UKFiT w „Założeniach”, jak:

- opracowanie i wdrożenie strategii rozwoju krajowego produktu turystycznego
- monitorowanie krajowego rynku turystycznego oraz prowadzenie badań marketingowych na rynkach zagranicznych
- tworzenie nowych narodowych ośrodków informacji turystycznej
- opracowanie strategii i planu działań marketingowych na rynkach zagranicznych
- poprawa jakości oferowanych produktów turystycznych poprzez wzmocnienie ochrony interesów konsumentów.

Należy jednak zauważyć, że wiele czynników mających istotny wpływ na tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w Polsce oraz poprawie konkurencyjności polskich produktów turystycznych, takich jak np. transport, przystosowanie walorów turystycznych do potrzeb turystyki, polityka podatkowa czy bezpieczeństwo turystów, należy do kompetencji innych resortów. Zatem działania podejmowane przez resort turystyki są wprawdzie warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do osiągnięcia założonego poziomu poprawy. Toteż w omawianym dokumencie równocześnie wyznaczono zadania dla poszczególnych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Wielość i różnorodność tych zadań potwierdza tezę, że tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w Polsce i poprawie konkurencyjności polskich produktów turystycznych wymaga współdziałania prawie wszystkich resortów.

Jednakże udział innych resortów pociąga za sobą potrzebę koordynacji działań. Potrzeba ta stała się bodźcem do powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Rozwoju Gospodarki Turystycznej⁷. Jego zadaniem jest „kształtowanie polityki państwa w sferze gospodarki turystycznej oraz formułowanie przedsięwzięć programowych oraz pozyskiwanie środków finansowych i struktur organizacyjnych dla ich realizacji”⁸. Głównym celem działania Zespołu jest przygotowanie warunków do realizacji polityki państwa w sferze rozwoju gospodarki turystycznej.

W szczególności należy do niego przygotowanie propozycji rozwiązań systemowych i strukturalnych w zakresie:

- rozbudowy ogólnej infrastruktury kraju wywierającej wpływ na rozwój turystyki (transport, komunikacja, ochrona środowiska)
- rozwoju bazy turystycznej
- rozwoju nowych produktów turystycznych (poszerzenia oferty turystycznej o usługi uzdrowiskowe, kulturalne, sportowo-rekreacyjne, turystykę kwalifikowaną)
- przyspieszenia procesu przekształceń własnościowych
- podejmowania inwestycji turystycznych
- podnoszenia poziomu usług turystycznych
- kreowania i zarządzania „marką” polskiej turystyki
- promocji turystyki polskiej
- konkurencyjności polskiego produktu turystycznego na rynkach zagranicznych.

Przewodniczącym Zespołu jest Prezes UKFiT. Do jego zadań należy informowanie Prezesa Rady Ministrów o wynikach pracy Zespołu oraz przedstawianie wniosków co do potrzeby podjęcia przez Radę Ministrów rozstrzygnięć w sprawach należących do zadań Zespołu. Funkcja przewodniczącego Zespołu umożliwi Prezesowi UKFiT:

- 1) posiadanie pełnej informacji o stopniu zaawansowania realizacji zadań mających istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki turystycznej, prowadzonych przez inne resorty,
- 2) wpływ na ich realizację.

Uchwalona przez Sejm 29 sierpnia 1997 r. ustawa o usługach turystycznych rozszerzyła zakres instrumentów, którymi dysponuje Prezes UKFiT dla wykonania powierzonych mu zadań o:

- 1) wydawanie koncesji dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- 2) kontrolę obiektów hotelarskich pod względem spełniania przez nie wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane;
- 3) kontrolę osób wykonujących zadania przewodnika turystycznego lub pilota odnośnie do posiadania przez nich wymaganych uprawnień oraz poprawności wykonywania zadań.

Tym samym w istotny sposób zwiększyła możliwości oddziaływania naczelnego organu administracji państwowej do spraw turystyki na jakość produktów turystycznych. Ustawa zawiera delegację dla Prezesa UKFiT zobowiązującą go do wydania przepisów wykonawczych, regulujących sprawy wydawania kon-

cesji, kategoryzacji obiektów hotelarskich, uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek. Jednakże uprawnienie to zostało w sposób istotny ograniczone z chwilą wejścia w życie nowej konstytucji RP. Konstytucja upoważnia do wydawania aktów zawierających powszechnie obowiązujące normy prawne Radę Ministrów i Ministrów pozbawiając tego uprawnienia kierowników innych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej.

Konkludując należy stwierdzić, że transformacja spowodowała konieczność dostosowania organizacji oraz form i metod działania centralnego organu administracji państwowej ds. turystyki do potrzeb gospodarki rynkowej. Zapoczątkowana w 1991 r. reforma polegała na:

1) powierzeniu całości spraw turystyki jednemu organowi oraz wprowadzeniu zmian w jego funkcjach i metodach działania – obecnie organ ten pełni 4 podstawowe funkcje:

- organu promującego
- organu stwarzającego warunki rozwoju pożądanych form turystyki
- organu regulującego i kontrolnego
- organu koordynującego;

2) powołaniu Międzyresortowego Zespołu spełniającego funkcje koordynatora działań i programów realizowanych przez poszczególne organy administracji państwowej.

Rozpoczęty w 1991 r. proces dostosowywania struktur zarządzania turystyką na szczeblu centralnym nie jest zakończony. Starania Polski o członkostwo w Unii Europejskiej pociągają za sobą konieczność dalszych przekształceń, których efektem powinno być wprowadzenie takiego modelu zarządzania turystyką na szczeblu centralnym, który zapewni optymalną realizację strategicznych celów polityki turystycznej państwa, uwzględniającej zarazem cele i kierunki polityki turystycznej Unii Europejskiej. W opracowanym przez UKFiT dokumencie zatytułowanym „Program rozwoju krajowego produktu turystycznego w latach 1998-2007”⁹ wskazuje się na trzy priorytetowe dla rządu przedsięwzięcia. Są to: (1) opracowanie programu rozwoju krajowego produktu turystycznego; (2) powołanie narodowej organizacji turystycznej oraz lokalnych organizacji wspierających rozwój produktu turystycznego oraz (3) uruchomienie programu wspierania inwestycji turystycznych. Co się tyczy drugiego z ww. celów strategicznych, dla sprawnego funkcjonowania struktur rządowych „Program” przewiduje konieczność oddzielenia funkcji zarządzających i koordynacyjnych od funkcji wykonawczych. Jednocześnie za niezbędne uznaje się rozszerzenie udziału przedstawicieli sektora turystycznego na etapie formułowania polityki turystycznej państwa i projektowania przedsięwzięć. Doświadczenia większości krajów europejskich wskazują na skuteczność funkcjonowania wyodrębnionych struktur wykonawczych – zwanych Narodowymi Organizacjami Turystycznymi – odpowiedzial-

nych za rozwój i promocję krajowego produktu turystycznego, prowadzenie badań marketingowych oraz poprawę jego jakości. Koncepcja NOT opiera się na pozyskaniu dla realizacji polityki turystycznej państwa szeroko rozumianej branży turystycznej oraz zapewnieniu możliwości współfinansowania zadań NOT przez agendy rządowe, samorządowe i podmioty gospodarcze. W związku z powyższym przewiduje się powołanie Polskiej Organizacji Turystycznej (POT)¹⁰ jako wykonawczej struktury organizacyjnej realizującej zadania wynikające z polityki turystycznej państwa, na zasadzie partnerstwa między administracją państwową i samorządową oraz branżą turystyczną. Przewiduje się, że podstawowymi celami funkcjonowania POT będzie :

- realizacja celów i zadań polityki turystycznej państwa i pozyskiwanie dla niej szeroko rozumianej branży turystycznej;
- realizacja zadań w sferze marketingu, promocji, badań rynkowych, rozwoju krajowego produktu turystycznego oraz doskonalenie jakości;
- pozyskiwanie i koncentracja środków finansowych na realizację poszczególnych przedsięwzięć.

Zakłada się, że do zadań POT należeć będą:

- promocja walorów turystycznych kraju i poszczególnych regionów, a w szczególności tworzenie pozytywnego wizerunku Polski na rynkach zagranicznych
- realizacja badań marketingowych wspierających działania PAT oraz branży turystycznej
- inicjowanie markowych produktów turystycznych i nadzór nad realizacją przebiegu rozwoju infrastruktury turystycznej
- obsługa systemów standaryzacji i kategoryzacji obiektów i usług turystycznych
- wspomaganie rozwoju oraz organizacji systemu informacji turystycznej i dystrybucji usług turystycznych
- inicjowanie i wspieranie procesów doskonalenia kadr dla potrzeb turystyki.

Przewiduje się, że realizacja ww. zadań finansowana będzie ze środków administracji rządowej, samorządu terytorialnego i podmiotów gospodarczych.

Pierwszą fazą tworzenia POT było powołanie menedżerów marek odpowiedzialnych za rozwój markowych produktów turystycznych. Przewiduje się, że następnym krokiem tej fazy będzie przekazanie do POT realizacji polityki państwa w dziedzinie produktu turystycznego. Druga faza obejmować będzie włączenie do POT zadań związanych z marketingiem, promocją i informacją turystyczną. POT zajmować się będzie inicjowaniem i koordynacją badań i analiz marketingowych oraz ich udostępnianiem szeroko rozumianemu sektorowi turystyki.

Konkludując należy stwierdzić, że transformacja gospodarki turystycznej spowodowała konieczność przebudowy systemu zarządzania turystyką na szczeblu centralnym. Docelowo model zakłada podział zadań między rządowym or-

ganem administracji państwowej a Polską Organizacją Turystyczną. Podział ten polegać będzie na tym, że odpowiedzialny za kształtowanie i realizację polityki państwa w sferze turystyki będzie nadal rządowy organ administracji państwowej; on też będzie pełnił funkcje nadzoru nad wydatkowaniem środków budżetowych. Natomiast zadania operacyjne związane z realizacją tej polityki zostaną przekazane Polskiej Organizacji Turystycznej. Wprowadzenie tego modelu umożliwi inicjowanie i sprawny przebieg procesów rozwojowych w turystyce, a w konsekwencji zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw turystycznych.

Rządowa administracja terenowa

W latach 1989-90 terenowymi organami administracji rządowej byli wojewodowie, prezydenci miast i naczelnicy gmin. Przeprowadzona w 1990 r. reforma wprowadziła zmiany w organizacji administracji terenowej. Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹¹ określiła strukturę, funkcje i zadania terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z przyjętymi w niej rozwiązaniami zadania w terenie wykonują:

- 1) wojewodowie i podporządkowane im organy – jako organy administracji ogólnej;
- 2) terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom – jako organy administracji specjalnej;
- 3) organy gmin działające w ramach zadań zleconych.

Omawiana ustawa stanowi, że wojewoda jest na obszarze województwa przedstawicielem rządu, rozpatruje sprawy indywidualne należące do zakresu jego działania, jest organem wyższego stopnia w stosunku do kierowników urzędów rejonowych oraz organów samorządu terytorialnego w zakresie realizowanych przez nie zadań zleconych administracji rządowej.

Jako przedstawiciel rządu wojewoda:

- koordynuje działalność pozostałych organów administracji rządowej w zakresie zgodności podejmowanych przez nie działań z polityką rządu,
- organizuje kontrolę wykonywania na obszarze województwa postanowień wynikających z aktów prawnych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej,
- zajmuje się sprawami utrzymania porządku publicznego,
- zajmuje się zapobieganiem i usuwaniem klęsk żywiołowych.

Wojewoda współdziała z sejmikiem samorządowym w sprawach rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania województwa, ochrony środowiska, zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych, a w szczególności:

- harmonizuje działalność terenowych organów administracji rządowej z działaniami podejmowanymi przez sejmik, zgodnie z kierunkami polityki państwa
- uzgadnia kierunki i formy realizacji wspólnych inicjatyw.

Do kompetencji wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej nie zastrzeżone dla innych organów administracji. Zadania i kompetencje wojewody wyznaczają ustawy. Spośród zadań z zakresu turystyki przekazanych wojewodom do realizacji przez ustawy należy wymienić wydawanie paszportów i wiz. Ustawa o usługach turystycznych rozszerza je o:

- wydawanie uprawnień pilotom i przewodnikom turystycznym
- dokonywanie kontroli pilotów wycieczek i przewodników turystycznych
- kwalifikowanie obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii
- prowadzenie ewidencji obiektów hotelarskich.

Z przedstawionej charakterystyki terenowych organów administracji rządowej szczebla wojewódzkiego wynika, że jest to organ o kompetencji ogólnej, odpowiedzialny za realizację polityki turystycznej państwa na szczeblu wojewódzkim. Szeroki zakres jego kompetencji, ciągle powiększany przez nowo uchwalane ustawy, umożliwia mu skuteczne oddziaływanie na tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki na obszarze województwa oraz poprawę konkurencyjności oferowanych produktów.

Kolejne miejsce w strukturze terenowych organów rządowej administracji ogólnej zajmują kierownicy urzędów rejonowych. Wykonują oni zadania określone w ustawach szczególnych. Jednakże żadna z dotychczas uchwalonych ustaw dotyczących turystyki nie przekazuje żadnych spraw kierownikom urzędów rejonowych.

Reforma organów administracji terenowej zmniejsza liczbę województw oraz tworzy powiaty. Pociągnie to za sobą nowy podział kompetencji tych organów. Tym samym należy uznać, że obecny model zarządzania turystką na szczeblu terenowym jest modelem przejściowym.

Najniższy szczebel w strukturze organów administracji rządowej zajmują organy samorządu terytorialnego. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹² stanowi, iż organy gminy pełnią dwie podstawowe funkcje:

- 1) są organami samorządu terytorialnego;
- 2) są organami administracji rządowej.

Do kompetencji gmin, jako jednostek samorządu terytorialnego, należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W szczególności do zadań gmin należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Są to tzw. zadania własne gminy. W art. 7.1 cytowanej wyżej ustawy zostały wymienione podstawowe grupy zadań własnych. Wśród

nich nie znalazła się jednak turystyka. Oceniając kompetencje gmin należy zwrócić uwagę na dwie okoliczności:

1. Wyliczenie zawarte w artykule 7 pkt. 1 nie stanowi zamkniętej listy, co oznacza, że gminy mogą włączyć turystykę do zadań własnych.

2. Znaczna część zadań, zaliczonych w ustawie do zadań własnych gminy, ma podstawowe znaczenie dla tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi turystyki na obszarze gminy.

Należą tu działania w obszarze:

- ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska
- gminnych ulic, dróg, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą
- lokalnego transportu zbiorowego
- kultury, w tym bibliotek komunalnych i innych placówek upowszechniania kultury
- terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, zieleni komunalnej i zadrzewień
- porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej.

Ponieważ, jak to wynika z powyższego wyliczenia, do zadań własnych gminy należą sprawy infrastruktury turystycznej, bezpieczeństwa i walorów turystycznych, które mają kluczowe znaczenie zarówno dla tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi turystyki, jak i dla jakości, a tym samym konkurencyjności oferowanych produktów, dlatego należy uznać, że gminy odgrywają podstawową rolę w realizacji ww. celów.

Drugą funkcją gmin jest wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Na ich realizację gminy otrzymują środki z budżetu państwa. W ramach tej grupy zadań gmina prowadzi rejestr podmiotów gospodarczych (osób fizycznych i spółek osobowych) podejmujących działalność gospodarczą w turystyce. Ustawa o działalności gospodarczej¹³ nie stwarza jednak organom rejestrującym możliwości bezpośredniego wpływu zarówno na powstawanie takich jednostek, jak i na zaprzestanie prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Lukę tę w stosunku do zakładów hotelarskich wypełnia ustawa o usługach turystycznych, która powierza gminom realizację następujących zadań:

- prowadzenie ewidencji pól biwakowych oraz kwater prywatnych,
- prawo kontrolowania obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie,

- zawiadamianie organów prowadzących ewidencję obiektów hotelarskich o stwierdzonych w czasie kontroli uchybieniach,
- wydawanie nakazu wstrzymania świadczenia usług do czasu usunięcia uchybień w obiektach hotelarskich, na polach biwakowych i w kwaterach prywatnych.

Z powyższego wyliczenia wynika, że nowe zadania powierzone gminom na mocy ustawy o usługach turystycznych dają im możliwość bezpośredniego oddziaływania na poprawę jakości oferowanych usług hotelarskich.

Reasumując należy stwierdzić, że pomimo, iż sprawy turystyki nie zostały w ustawie o samorządzie terytorialnym wymienione jako zadania własne gminy, to jednak gminy mają możliwość wpływu na tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki. Tym samym odgrywają kluczową rolę w realizacji polityki państwa w dziedzinie turystyki. Od 1 stycznia 1998 r. uzyskują również możliwość oddziaływania na jakość usług hotelarskich.

Przedstawiony model zarządzania turystyką na szczeblu regionalnym i lokalnym, jak już wyżej wspomniano, jest modelem przejściowym. Reforma terenowej administracji rządowej pociągnie za sobą istotne zmiany kompetencji poszczególnych organów. Ponadto – omówiona wyżej koncepcja utworzenia Polskiej Organizacji Turystycznej zakłada¹⁴, że jednym z ważnych zadań tej organizacji będzie inicjowanie tworzenia, przy udziale władz wojewódzkich, struktur regionalnych działających w oparciu o zasady określone dla POT. W tworzeniu organizacji regionalnych możliwy jest udział władz samorządowych i podmiotów gospodarczych. Przewiduje się, że do zadań struktur regionalnych należeć będą zadania związane z:

- 1) organizacją regionalnych działań promocyjnych,
- 2) wdrażaniem strategii rozwoju produktów turystycznych reprezentatywnych dla regionu,
- 3) monitorowaniem rozwoju turystyki i jakości produktu turystycznego,
- 4) współpracą z lokalnymi instytucjami i firmami tworzącymi produkty,
- 5) koordynacją działań w sprawach bezpośrednio i pośrednio związanych z turystyką (ochrona zdrowia i środowiska, bezpieczeństwo turystów, izby gospodarcze itp.),
- 6) współpracą z POT w zakresie promocji, szkolenia,
- 7) prowadzeniem informacji turystycznej.

Z powyższego wynika, że utworzenie struktur regionalnych działających w oparciu o zasady określone dla Polskiej Organizacji Turystycznej spowoduje zmianę funkcji i zadań terenowych organów administracji państwowej w sprawach turystyki.

Instytucje tworzone przez naczelne organy administracji

Jedną z głównych funkcji centralnego organu administracji państwowej ds. turystyki jest promocja turystyczna kraju. Realizacja tej funkcji spowodowała wprowadzenie zmian w strukturze systemu informacji turystycznej. Na mocy zarządzenia Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki z 26 stycznia 1994 r. została powołana Polska Agencja Promocji Turystyki¹⁵, która zastąpiła działający od 1962 r. pod różnymi nazwami Centralny Ośrodek Informacji Turystycznej¹⁶. Zmiana polegała na przeprofilowaniu głównej działalności tego przedsiębiorstwa i powierzeniu mu nowych zadań do realizacji. Obecnie Agencja, która zachowała formę przedsiębiorstwa państwowego, jest jednostką realizującą politykę państwa w dziedzinie promocji zagranicznej turystyki przyjazdowej do Polski oraz koordynującą funkcjonowanie systemu informacji turystycznej.

Zadania te realizuje poprzez:

- promocję walorów turystycznych Polski oraz jej regionów za granicą i w kraju, między innymi poprzez realizację wydawnictw, filmów, udział w targach turystycznych, współpracę ze środkami masowego przekazu i inne nowoczesne formy promocji i reklamy (multimedialne prezentacje komputerowe, giełdy elektroniczne, banki ofert);
- prowadzenie ogólnokrajowego systemu informacji turystycznej w kraju i za granicą oraz koordynację informacji turystycznej na szczeblu regionalnym, współpracę w tym zakresie z urzędami wojewódzkimi, samorządem lokalnym, samorządami gospodarczymi turystyki i innymi zainteresowanymi instytucjami;
- współpracę z instytucjami prowadzącymi badania marketingowe dotyczące turystyki;
- upowszechnianie nowoczesnych metod zarządzania w turystyce;
- czynny udział w promowaniu nowoczesnych produktów turystycznych;
- prowadzenie szkoleń branżowych w zakresie turystyki;
- wspieranie promocji turystycznej prowadzonej przez podmioty gospodarcze i organizowanie współpracy tych podmiotów.

Zgodnie ze Strategią Rozwoju Krajowego Produktu Turystycznego to właśnie m.in. w oparciu o potencjał PAPT zamierza się powołać Polską Organizację Turystyczną, pełniącą funkcję Narodowej Organizacji Turystycznej. PAPT tworzy Oddziały o zasięgu wojewódzkim lub międzywojewódzkim działające na pełnym wewnętrznym rozrachunku gospodarczym. Drugą ważną funkcją PAPT jest organizowanie i koordynacja systemu informacji turystycznej w Polsce. Podstawowymi ogniwami tego systemu są:

- 1) oddziały terenowe oraz centra PAPT,

2) regionalne agencje promocji turystyki – tworzone, przy współudziale PAPT, jako spółki prawa handlowego przez administracje samorządową, lokalne agencje rozwoju i (lub) wojewodów oraz miejscowe organy samorządu gospodarczego,

3) wojewódzkie centra lub ośrodki informacji turystycznej znajdujące się poza strukturami organizacyjnymi PAPT i regionalnych agencji promocji (funkcjonują zwykle jako jednostki związane z organami wojewódzkimi, samorządem terytorialnym i gospodarczym oraz jako podmioty samodzielne. Często są to zakłady i jednostki budżetowe administracji lokalnej),

4) miejskie i gminne centra i ośrodki informacji turystycznej powstające z inicjatywy samorządu terytorialnego, agencji regionalnych i fundacji regionalnych,

5) punkty informacji turystycznej – funkcjonujące w obiektach turystyki,

6) zagraniczne ośrodki informacji.

Z inicjatywy polskiej Agencji Promocji Turystyki powstało Krajowe Porozumienie Informacji Turystycznej zrzeszające na zasadzie dobrowolności różne organizacje zajmujące się informacją i promocją turystyki. Krajowe Porozumienie działa jako Komisja przy Zarządzie Polskiej Agencji Promocji Turystyki. Głównym zadaniem tego organu jest koordynacja funkcjonowania systemu informacji turystycznej w Polsce oraz określanie wspólnych kierunków pracy i zasad współdziałania. Członkowie Porozumienia spotykają się na cyklicznych seminariach organizowanych we współpracy z UKFiT.

Krajowy system informacji turystycznej dopełniany jest przez polskie placówki promocyjne za granicą. Najważniejszą grupę stanowią polskie ośrodki informacji turystycznej (POIT), podległe UKFiT. Jednostki te współpracują z regionalnymi agencjami promocji turystyki PAPT i jej oddziałami terenowymi oraz wojewódzkimi i lokalnymi centrami informacji turystycznej. Dostarczaniem im materiałów zajmuje się PAPT. W krajach, gdzie nie działają POIT częściowo ich funkcje pełnią zagraniczne placówki PLL Lot i Orbisu. W ramach swoich statutowych obowiązków promocją turystyczną Polski zajmują się ponadto ośrodki kultury polskiej, biura radców handlowych, a także polskie ambasady i konsulaty.

Konkludując należy stwierdzić, że w objętym analizą okresie system informacji turystycznej uległ istotnym przeobrażeniom. Planowane utworzenie POT i powołanie struktur terenowych, do których zadań należeć będzie prowadzenie informacji turystycznej, uzasadnia stwierdzenie, że proces przeobrażeń nie został jeszcze zakończony. Oceniając obecny etap należy zauważyć, że przede wszystkim rozszerzeniu uległy funkcje i zadania jednostek wchodzących w skład tego systemu. Głównym zadaniem stała się promocja. Ponadto w strukturze systemu informacji turystycznej pojawiło się wiele nowych podmiotów o różnym zakresie i zasięgu działania, przybierających różne formy organizacyjne. Podstawową rolę

w tym systemie odgrywa PAPT. Rola i znaczenie promocji w gospodarce rynkowej powoduje, że poza strukturami tego przedsiębiorstwa funkcjonuje wiele jednostek, których głównym lub jednym z głównych zadań jest promocja turystyczna. Zakłada się, że dalsze przeobrażenia prowadzić będą do dalszej rozbudowy i doskonalenia omawianego systemu zarówno poprzez wzrost liczby jego jednostek (w szczególności jednostek zajmujących się promocją Polski za granicą), jak i doskonalenie metod ich działania (komputeryzacja).

Drugim podmiotem, którego powstanie i działalność ma ścisły związek z procesem transformacji i realizacji polityki państwa w zakresie turystyki, jest Polska Agencja Rozwoju Turystyki – PART. Jest to spółka akcyjna prawa handlowego zarejestrowana w 1993 r., utworzona z inicjatywy Prezesa UKFiT i Ministra Przemysłu i Handlu. Jej udziałowcami są Prezes UKFiT, Agencja Rozwoju Przemysłu, PAPT, Polska Izba Turystyki oraz Spółka Przemysłowo-Handlowa CEN-TROZEP. Zdecydowana większość akcji jest własnością skarbu państwa.

PART, na wzór instytucji interwencyjnych UE, realizuje zadania w zakresie:

- komercjalizacji bazy
- promocji inwestycji turystycznych
- pozyskiwania kapitałów
- wspierania rozwoju infrastruktury turystycznej i towarzyszącej w regionach turystycznych Polski.

Do podstawowych zadań Agencji zalicza się:

- tworzenie i realizację programów inwestycyjnych zmierzających do rozwinięcia infrastruktury turystycznej przy głównych trasach komunikacyjnych (opracowywanie projektów inwestycyjnych);
- wypracowanie i wdrożenie efektywnych systemów umożliwiających sprawne i skuteczne zagospodarowanie bazy hotelowej i wypoczynkowo-szkoleniowej likwidowanych i prywatyzowanych przedsiębiorstw sektora publicznego;
- opracowanie i upowszechnienie katalogu ofert inwestycyjnych, zawierającego m.in. lokalizację i obiekty, propozycje wspólnej modernizacji lub rozbudowy, oraz jego promocja w kraju i za granicą;
- promocję inwestowania w infrastrukturę turystyczną w Polsce na targach, konferencjach i sympozjach turystycznych;
- opracowanie zasad i założeń utworzenia i działania funduszu restrukturyzacji i modernizacji przemysłu turystycznego;
- koordynację zadań związanych z zagospodarowaniem zachodniego pasa przygranicznego w ramach rządowego „Programu Współpracy Przygranicznej Polska – Niemcy PHARE '95”.

Oferta PART obejmuje usługi programowe, organizacyjne, finansowe, doradcze, promocyjne, edukacyjne, handlowe oraz inwestycyjne w szeroko rozumianym sektorze turystycznym. Zakres działalności PART wskazuje, że ma ona charakter firmy konsultingowej i inwestycyjnej – prowadzącej działalność deweloperską przez doradztwo i kojarzenie partnerów gospodarczych oraz promocję inwestycji w szeroko rozumianym sektorze turystycznym. Na podkreślenie zasługują jej zadania dotyczące przekształceń własnościowych w bazie turystycznej.

W „Strategii rozwoju krajowego produktu turystycznego Polski” przewiduje się utworzenie na bazie PART nowej jednostki – Polskiego Funduszu Inwestycji Turystycznych – jako instytucji inwestycyjnej, wspierającej rozwój polskiego przemysłu turystycznego, prowadzącej działalność na zasadach bankowych. Zakłada się, że PFIT przejmie zasoby kapitałowe dawnego Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku.

Kolejną instytucją, której pojawienie się było ściśle związane z procesem transformacji gospodarki turystycznej w Polsce, jest Fundacja Rozwoju Turystyki TOURIN. Powstała w 1993 r. z inicjatywy Prezesa UKFiT działającego w imieniu skarbu państwa. Zasady tworzenia Fundacji określa ustawa z 17 maja 1984 o fundacjach¹⁷. Fundatorem jest skarb państwa. Głównym zadaniem FRT TOURIN jest wspomaganie rozwoju turystyki w Polsce, w szczególności przez wykorzystanie środków pomocy zagranicznej przyznanych w ramach programu PHARE-TOURIN. Statutowym celem Fundacji jest finansowe wspieranie działań mających na celu opracowanie modelowych rozwiązań w zakresie turystyki w Polsce. Zadania te realizowane są przez wyspecjalizowane firmy oraz ekspertów zagranicznych i krajowych.

Od lipca 1995 r. realizowany jest program PHARE-TOURIN, który obejmuje przygotowanie:

- narodowego systemu rezerwacji i dystrybucji usług turystycznych,
- programu rozwoju turystyki na terenach wiejskich i zalesionych,
- systemu pomocy dla użytkowników dróg,
- strategii rozwoju produktu turystycznego Polski.

Z przedstawionej charakterystyki podmiotów utworzonych przez centralny organ administracji państwowej ds. turystyki wynika, że proces transformacji spowodował zarówno pojawienie się nowych jednostek (PART, Fundacja Rozwoju Turystyki TOURIN), jak i przekształcenia w istniejących (PAPT). Podmioty umożliwiają realizację zadań wynikających z procesu transformacji oraz funkcjonowania gospodarki turystycznej w warunkach rynkowych. Jednakże – jak wyżej wykazano – proces przekształceń również i w tej grupie jednostek nie został zakończony.

JEDNOSTKI SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO

Proces transformacji spowodował również zmiany w organizacji samorządu gospodarczego w turystyce. Najogólniej rzecz ujmując polegały one na pojawieniu się nowej grupy podmiotów – izb gospodarczych, oraz rozszerzeniu dotychczas występujących form organizacyjnych tego samorządu na nowe, nie objęte nim dziedziny.

Podstawę prawną tworzenia izb gospodarczych stanowi ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych.¹⁸ Zgodnie z zawartymi w niej postanowieniami „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów”. Do jej zadań należy kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki w działalności gospodarczej, m.in. poprzez opracowywanie i doskonalenie norm rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym. Izby są upoważnione do wyrażania opinii o projektach rozwiązań prawnych, a także dokonywania ocen wdrażania i funkcjonowania przepisów prawnych.

Ustawa stanowi, że izba gospodarcza określa samodzielnie w statucie swoje zadania. Należą do nich w szczególności takie, jak:

- przyczynianie się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspieranie inicjatyw gospodarczych członków;
- popieranie, we współpracy z właściwymi organami oświatowymi, rozwoju kształcenia zawodowego, wspieranie nauki zawodu w zakładach pracy oraz doskonalenia zawodowego pracowników;
- delegowanie swoich przedstawicieli, na zaproszenie organów państwowych, do uczestnictwa w pracach instytucji opiniotwórczo-doradczych w sprawach dotyczących danej dziedziny działalności;
- organizowanie i stwarzanie warunków do rozstrzygania sporów w drodze postępowania polubownego i pojednawczego, oraz uczestniczenie na odrębnie określonych zasadach w sprawach dotyczących jej członków;
- wydawanie opinii o istniejących zwyczajach dotyczących działalności gospodarczej;
- informowanie o funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych oraz wyrażanie opinii o stanie rozwoju gospodarczego na obszarze działania izby;

Ponadto na wniosek lub za zgodą izby Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia powierzyć jej wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów administracji państwowej.

Utworzenie izby gospodarczej wymaga spełnienia następujących warunków:

1) istnienia minimalnej liczby założycieli (50 podmiotów gospodarczych, jeśli zasięg terytorialny działania izby obejmuje obszar 1 województwa, i 100 jeśli go przekracza);

2) uchwalenia statutu;

3) zarejestrowania w sądzie gospodarczym.

Izby gospodarcze działające w branży turystycznej możemy, w zależności od zasięgu ich działania, podzielić na izby o zasięgu ogólnopolskim i regionalnym. Do pierwszej grupy zalicza się Polską Izbę Turystyki, Polską Federację Izb Turystycznych zrzeszającą regionalne izby turystyczne oraz Izbę Gospodarczą „Uzdrowiska Polskie”, natomiast do drugiej regionalne izby turystyczne.

Polska Izba Turystyki została zarejestrowana w 1990 r. Do jej statutowych zadań należy:

- reprezentowanie interesów gospodarczych swoich członków;
- przyczynianie się do rozwoju turystyki;
- organizowanie działań i współdziałanie w przedsięwzięciach zapewniających materialne warunki rozwoju gospodarki turystycznej oraz jej doskonalenie;
- podnoszenie poziomu kultury obsługi turystów;
- kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki w działalności gospodarczej.

PIT realizuje ww. zadania przez:

- udzielanie pomocy i porad swoim członkom, organizowanie współpracy między nimi i wspieranie ich inicjatyw gospodarczych
- inicjowanie badań rynku turystycznego oraz wyrażanie opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki w zakresie turystyki
- uczestniczenie w przygotowaniu projektów aktów normatywnych dotyczących spraw objętych podstawowymi zadaniami Izby
- dokonywanie analiz i ocen wdrażania oraz funkcjonowania przepisów prawnych dotyczących działalności gospodarczej w zakresie turystyki
- popieranie rozwoju kształcenia zawodowego, wspieranie nauki zawodu w zakładach pracy oraz inspirowanie i organizowanie doskonalenia zawodowego w dziedzinie turystyki
- delegowanie swoich przedstawicieli, na zaproszenie organów państwowych, do uczestnictwa w pracach instytucji doradczo-opiniotwórczych w sprawach turystyki
- opracowanie i doskonalenie norm postępowania w obszarze gospodarczym
- opracowywanie opinii i ekspertyz o zwyczajach dotyczących działalności gospodarczej w dziedzinie turystyki
- prowadzenie działalności promocyjnej i informacyjnej oraz organizowanie wystaw i wymiany doświadczeń między członkami Izby

- podejmowanie działalności gospodarczej na zasadach określonych ogólnie obowiązującymi przepisami

- organizowanie i stwarzanie warunków do rozstrzygania sporów w drodze postępowania polubownego.

Spośród ww. działań na szczególne podkreślenie zasługuje wprowadzenie systemu rekomendacji dla biur podróży oraz podjęcie prac nad utworzeniem sądu polubownego rozstrzygającego spory powstające między biurami podróży i ich klientami.

Polska Federacja Izb Turystycznych została powołana w 1996 r. przez regionalne izby turystyczne. Jest to zatem organizacja, która dopiero rozpoczyna swoją działalność. Inicjatorzy przewidują, że będzie ona prowadziła takie działania, jak: tworzenie specjalnych stref ekonomicznych w turystyce, promocję idei Parków Natury, współpracę w zakresie przygotowania programów kształcenia kadr dla turystyki, przyjęcie modelu zrównoważonego rozwoju, współpracę z organizacjami międzynarodowymi.

Przechodząc do regionalnych izb turystycznych należy stwierdzić, że na początku 1996 r. było 9 tego typu jednostek. Zarówno zadania, jak i metody działania regionalnych izb turystycznych są podobne do tych, które realizuje i stosuje Polska Izba Turystyki.

Utworzona w 1991 r. Izba Gospodarcza „Uzdrowiska Polskie” zrzesza instytucje prowadzące działalność na terenie uzdrowisk, takie jak przedsiębiorstwa uzdrowiskowe, sanatoria, rozlewnie wód mineralnych. Głównym jej celem jest rozwój i promocja uzdrowisk oraz reprezentowanie interesów swoich członków wobec instytucji krajowych i zagranicznych.

Analiza funkcjonowania i rozwoju izb turystycznych w latach 1990-98 uzasadnia wnioski, że równolegle są realizowane dwie koncepcje funkcjonowania samorządu gospodarczego w turystyce. Jedną z nich reprezentuje Polska Izba Turystyki. Koncepcja ta wychodzi z założenia, że powinna istnieć jedna izba turystyki posiadająca rozbudowaną sieć jednostek terenowych. Tak silna jednostka samorządu gospodarczego stanowi bowiem silne lobby turystyczne, potrafiące skutecznie bronić interesów branży turystycznej. Druga koncepcja, reprezentowana przez regionalne izby turystyczne i Polską Federację Izb Turystycznych, za punkt wyjścia przyjmuje założenie, że zdecydowana większość problemów podmiotów gospodarczych działających w turystyce ma wymiar lokalny. Dlatego podstawowymi jednostkami samorządu powinna być sieć regionalnych izb turystycznych. Izby te powinny się zrzeszyć w Federacji, reprezentującej interesy całej branży.

Rolę samorządu gospodarczego pełnią również stowarzyszenia. Podstawę prawną ich tworzenia stanowi ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁹. Zgodnie z tą ustawą stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym

i trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i strukturę organizacyjną oraz uchwała akty wewnętrzne. Prawo zrzeszania się w stowarzyszenia przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych. Ustawa określa warunki zrzeszania się osób niepełnoletnich i cudzoziemców. Utworzenie stowarzyszenia wymaga spełnienia następujących warunków:

1. Liczba członków (w tym również członków założycieli) nie może być mniejsza niż 15.

2. Statut musi być uchwalony zgodnie z wymogami określonymi w ustawie.

3. Stowarzyszenie musi być zarejestrowane w sądzie rejestrowym.

Z chwilą wpisu do rejestru stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną. Może prowadzić działalność gospodarczą, z której dochody przeznaczone są na realizację celów statutowych.

Warunki tworzenia stowarzyszeń, a w szczególności wymóg niewielkiej liczby członków założycieli, zadecydowały o szerokim wykorzystaniu tej formy organizacyjnej w agroturystyce. Od 1991 r. zaczęły powstawać stowarzyszenia agroturystyczne skupiające osoby prowadzące lub też chcące prowadzić działalność agroturystyczną na wsi. Włączenie gospodarstw wiejskich w obsługę turystyki pociąga za sobą pojawienie się wielu problemów organizacyjnych, prawnych i finansowych związanych z rozpoczęciem działalności, koniecznością tworzenia ciekawej i oryginalnej oferty agroturystycznej, poinformowania o niej potencjalnych nabywców oraz jej sprzedaży. Rozwiązanie niektórych z nich przekracza możliwości pojedynczego gospodarstwa. Tworzone od 1991 r. stowarzyszenia agroturystyczne, zrzeszające prowadzących gospodarstwa agroturystyczne, są swoistymi organizacjami samorządowymi, umożliwiającymi rozwiązanie tych problemów. Ponadto są reprezentantami interesów wytwórców usług agroturystycznych w stosunkach z organami władzy, samorządem terytorialnym i innymi instytucjami.

Potrzeba tworzenia lobby agroturystycznego zadecydowała o utworzeniu w 1996 r. Federacji Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne”. Członkami Federacji są stowarzyszenia agroturystyczne, związki międzygminne oraz Bank Unii Gospodarczej.

Celem Federacji jest:

- rozwój i promocja turystyki wiejskiej;
- reprezentowanie i ochrona;
- tworzenie, zachowanie i ochrona walorów kulturowych i przyrodniczych;
- aktywizacja społeczności wiejskiej.

Dla ich realizacji prowadzą takie działania, jak:

- opracowanie ogólnopolskiego katalogu gospodarstw gościnnych
- promocja wczasów na wsi
- organizowanie szkoleń, seminariów, odczytów
- tworzenie przejrzystego i szeroko dostępnego systemu informacji i dystrybucji oferty turystycznej polskiej wsi
- kategoryzacja wiejskiej bazy noclegowej.

Stowarzyszenia agroturystyczne nie są jedynym przykładem wykorzystywania tej formy organizacyjnej dla potrzeb tworzenia samorządu gospodarczego. Podobną funkcję pełnią takie stowarzyszenia, jak Polskie Zrzeszenie Hoteli czy Polska Federacja Campingu i Caravaningu.

Polskie Zrzeszenie Hoteli jest organizacją reprezentującą interesy polskiego hotelarstwa. Powstało w 1962 r. i do 1996 r. występowało pod nazwą Zrzeszenie Polskich Hoteli Turystycznych. Posiada oddziały terenowe. Celem Zrzeszenia jest:

- przestrzeganie i rozwijanie etyki zawodowej oraz utrwalanie tradycji polskiej gościnności;
- ochrona interesów zawodowych, gospodarczych i podatkowych oraz warunków pracy hotelarzy i gastronomików;
- upowszechnianie wiedzy o prawnych warunkach funkcjonowania hotelarstwa i gastronomii w kraju i za granicą;
- kształcenie zawodowe oraz współpraca ze szkołami, prowadzenie i wspieranie prac naukowo-badawczych w zakresie turystyki, hotelarstwa i gastronomii, opracowywanie ekspertyz dotyczących modernizacji obiektów hotelarskich, w tym w szczególności dostosowywanie ich do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- reprezentowanie polskiego hotelarstwa w kraju i za granicą.

Dla realizacji powyższych celów Zrzeszenie podejmuje takie działania, jak:

- współdziałanie z właściwymi organami państwowymi, samorządowymi oraz instytucjami gospodarczymi i naukowym, a także organizacjami krajowymi i zagranicznymi
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników hotelarstwa i gastronomii poprzez współdziałanie w opracowywaniu programów i metod kształcenia zawodowego hotelarско-gastronomicznego, organizowanie kursów, szkoleń, praktyk zawodowych
- prowadzenie działalności informacyjnej oraz wymiana doświadczeń między zakładami w kraju i za granicą
- prowadzenie ewidencji zakładów hotelarskich
- wydawanie informatorów o bazie hotelarskiej
- organizowanie wystaw, kongresów i targów

– rekomendacja zakładów hotelarskich.

Natomiast istniejąca już od 1964 r. Polska Federacja Campingu i Carawaningu (PFCC) jest stowarzyszeniem reprezentującym interesy polskiego kempingu i karawaningu. Jej cechą charakterystyczną jest to, że skupia zarówno tych, którzy zajmują się prowadzeniem kempingów (tj. wytwórców usług), jak i turystów uprawiających tę formę turystyki (konsumentów). Statutowym celem Federacji jest:

- rozwijanie kempingu i karawaningu;
- podnoszenie poziomu i kultury obsługi turystów kempingowych;
- popularyzowanie wśród społeczeństwa kempingu i karawaningu oraz krzewienie zamiłowania do uprawiania tych form turystyki;
- kształtowanie kultury zachowania uczestników ruchu turystycznego na kempingach i w środowisku naturalnym;
- reprezentowanie polskiego kempingu i karawaningu w kraju i za granicą.

Dla realizacji powyższych celów PFCC

- współdziała z organami państwowymi, organizacjami gospodarczymi i społecznymi w rozwijaniu bazy campingowej
- prowadzi ewidencję, dokonuje klasyfikacji, rekomendacji i kontroli kempingów
- prowadzi działalność reklamową i promocyjną oraz poradnictwo w dziedzinie kempingów
- inicjuje i programuje rozwój sieci kempingów oraz urządzeń i sprzętu dla potrzeb turystyki kempingowej i karawaningowej
- inicjuje współpracę i wymianę doświadczeń między instytucjami i organizacjami zajmującymi się kempingiem i karawaningiem.

Konkludując należy stwierdzić, że w objętym analizą okresie wykształciły się nowe formy samorządu gospodarczego (izby gospodarcze). Ich pojawienie się nie spowodowało jednak zaniku dotychczas występujących form (stowarzyszeń). Formy te nadal funkcjonują, obserwuje się nawet rozszerzenie zakresu ich wykorzystywania na nowe dziedziny (agroturystyka). Cechą samorządu gospodarczego w turystyce jest rozdrobnienie (odrębny dla turystyki uzdrowiskowej, agroturystyki, biur podróży, bazy hotelarskiej). Mimo podejmowanych prób nie wykształciły się jednostki reprezentujące interesy całej branży.

NIEKOMERCYJNE ORGANIZACJE TURYSTYCZNE

Forma stowarzyszeń w szerokim zakresie była i jest wykorzystywana do zrzeszania się konsumentów usług turystycznych. Stowarzyszenia stawiające sobie za cel upowszechnianie turystyki lub poszczególnych jej form poprzez tworzenie warunków umożliwiających lub ułatwiających jej uprawianie istniały od dawna. Dla niektórych z nich turystyka stanowiła jeden z głównych lub podstawowy cel działania, dla innych była narzędziem realizacji nieturystycznych celów statutowych.

Najstarszą tego typu organizacją jest Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, którego rodowód sięga 1873 r. Statutowym celem tej organizacji jest obecnie:

- skupianie turystów i krajoznawców, stwarzanie warunków ułatwiających im wędrowanie po kraju i za granicą, reprezentowanie ich interesów wobec władz i społeczeństwa;
 - rozwijanie kultury i rekreacji przez turystykę i krajoznawstwo.
- Cele te Towarzystwo realizuje m.in. przez takie działania, jak:
- rozwijanie turystyki kwalifikowanej we wszystkich jej formach
 - organizowanie i obsługa wycieczek i innych imprez turystyczno-krajoznawczych
 - wytyczanie, znakowanie i utrzymywanie szlaków turystycznych
 - organizowanie i prowadzenie działalności przewodnickiej
 - ustanawianie i nadawanie odznak turystycznych i krajoznawczych
 - prowadzenie wypożyczalni sprzętu turystycznego
 - budowanie i utrzymywanie obiektów turystycznych, gastronomicznych i sportowych oraz innych urządzeń istotnych dla turystów
 - organizowanie turystyki zagranicznej wyjazdowej i przyjazdowej.

Upowszechnianiem turystyki i wypoczynku wśród młodzieży zajmuje się Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych, którego początek sięga roku 1926. Statutowym celem Towarzystwa jest:

- rozwój bazy schronisk młodzieżowych, ich organizacja, budowa i prowadzenie;
- uczestniczenie w procesie edukacyjnym polskiej szkoły z wykorzystaniem środków materialnych i finansowych turystyki;
- upowszechnianie turystyki i wypoczynku jako formy wypoczynku i rekreacji młodzieży.

Towarzystwo realizuje powyższe cele m.in. poprzez:

– organizowanie tras typowych PTSM, tj. szlaków wykorzystujących sieć schronisk młodzieżowych

– obsługę młodzieżowego ruchu turystycznego

– szkolenie i doskonalenie kadry schronisk młodzieżowych.

Oprócz stowarzyszeń istniejących od dawna pojawiają się i nadal będą pojawiały nowe, takie jak Polskie Stowarzyszenie Turystyki, Polska Federacja Popularyzacji Turystyki czy Towarzystwo Promocji Kadr dla Gospodarki Turystycznej, pełniące nieco inne od dotychczas omówionych funkcje.

Powstałe w 1987 r. Polskie Stowarzyszenie Turystyki jest organizacją zrzeszającą pracowników naukowych zajmujących się turystyką, nauczycieli turystyki, urzędników administracji rządowej czy samorządowej. Jego celem jest :

- popieranie rozwoju turystyki krajowej i zagranicznej;
- rozwój i popularyzacja nauk o turystyce;
- integracja różnych dyscyplin naukowych zajmujących się turystyką;
- podejmowanie starań o zastosowanie wyników badań w polityce społecznej i gospodarczej;
- integracja środowisk gospodarczych.

PST realizuje swoje cele m.in. przez

- inicjowanie i organizowanie oraz prowadzenie badań naukowych
- organizowanie odczytów, zebrań dyskusyjnych, seminariów i konferencji
- wykonywanie ekspertyz
- redagowanie i wydawanie i publikacji periodycznych i nieperiodycznych
- współpracę z PAN.

Z powyższego wynika, że PST jest organizacją zrzeszającą osoby zainteresowane rozwojem wiedzy o turystyce. Przykładem wykorzystania formy organizacyjnej stowarzyszenia dla utworzenia szkoły wyższej jest zarejestrowane w 1992 r. Towarzystwo Promocji Kadr dla Gospodarki Turystycznej. Statutowym celem tej organizacji jest działalność na rzecz rozwoju i podnoszenia kadr dla potrzeb gospodarki turystycznej, ze szczególnym uwzględnieniem kadr dla zakładów w hotelarskich i biur podróży. Statut Towarzystwa przewiduje, że będzie ono:

– dążyć do utworzenia w Warszawie Wyższej Szkoły Turystyki i Hotelarstwa, a następnie będzie ją prowadzić i dbać o jej właściwy rozwój, zgodny z potrzebami branży na kwalifikowane kadry

– wspierać działalność wydawniczą w zakresie podręczników i innych pomocy naukowych.

Powstała w 1992 r. Polska Federacja Popularyzacji Turystyki ma status związku stowarzyszeń. Jest organizacją zrzeszającą stowarzyszenia i kluby turystyczne zainteresowane rozwojem turystyki kwalifikowanej. Głównym jej celem jest:

- wzmacnianie zdrowia społeczeństwa poprzez popularyzację turystyki kwalifikowanej i form sportu nie mającego charakteru współzawodnictwa
- przyczynianie się do umacniania pokoju i zrozumienia między narodami poprzez wdrażanie przyjaźni – za pośrednictwem wymienionych wyżej imprez.

PFPT realizuje swoje cele poprzez:

- jednoczenie polskich i innych organizacji uznających i realizujących cele i zasady Międzynarodowej Federacji Sportów Ludowych (IVV)
- upoważnienie organizacji członkowskich do organizowania wszelkich imprez turystycznych na zasadach i pod znakami IVV
- koordynowanie i udzielanie pomocy w organizowaniu takich imprez w Polsce
- pośredniczenie, koordynowanie oraz udzielanie pomocy organizacyjnej niezbędnej do uczestnictwa w imprezach wyjazdowych.

Wśród organizacji wykorzystujących turystykę jako narzędzie realizacji nieturystycznych celów statutowych najliczniejszą grupę stanowiły i nadal stanowią polskie związki sportowe, zrzeszające kluby sportowe. Przykładem są: Aeroklub Polski, Automobilklub Polski, Polski Związek Alpinizmu, Polski Związek Jeździecki, Polski Związek Kajakowy, Polski Związek Motorowy, Polski Związek Narciarski itp.

Z przedstawionych rozważań wynika, że okres transformacji nie doprowadził do zahamowania rozwoju niekomercyjnych organizacji turystycznych. Forma organizacyjna stowarzyszenia, którą organizacje te przyjmują, stwarza bowiem możliwość realizacji bardzo różnych celów, w tym również celów gospodarczych.

PRZEDSIĘBIORSTWA TURYSTYCZNE

Dokonanie oceny zmian, jakie nastąpiły w latach 1989-1998 w grupie przedsiębiorstw turystycznych, należy poprzedzić stwierdzeniem, że ich wydzielenie spośród innych przedsiębiorstw nastręcza poważne trudności. W 1993 r. Komisja ds. Turystyki przy ONZ przyjęła standardową Międzynarodową Klasyfikację Działalności Turystycznej (ang. skrót SICTA)²⁰. Klasyfikacja ta zawiera działy, grupy, klasy, podklasy i kategorie i określa, na ile dana podklasa jest związana z turystyką (całkowicie lub częściowo). Analiza Standardowej Międzynarodowej Klasyfikacji Turystycznej wykazuje wielość działów gospodarki, których działalność w mniejszym lub większym stopniu związana jest z turystyką. Tym samym potwierdza wniosek, że wydzielenie przedsiębiorstw turystycznych spośród przedsiębiorstw, których działalność służy zaspokajaniu potrzeb turystycznych, jest zadaniem trudnym. Toteż przy określaniu liczby przedsiębiorstw turystycznych operuje się szacunkami.

Biorąc pod uwagę kryterium funkcjonalne, uwzględniające rodzaj świadczonych usług, przedsiębiorstwa turystyczne można podzielić na:

- przedsiębiorstwa transportu turystycznego – organizujące przewóz turystów
- przedsiębiorstwa hotelarsko-gastronomiczne oferujące usługi hotelarsko gastronomiczne i inne z tym związane
- przedsiębiorstwa oferujące usługi rekreacyjno-sportowe
- przedsiębiorstwa oferujące usługi uzdrowiskowe
- biura podróży – oferujące usługi pośrednicko-organizatorskie
- gospodarstwa agroturystyczne – oferujące usługi agroturystyczne, będące w istocie małymi przedsiębiorstwami rodzinnymi
- towarzystwa ubezpieczeniowe oferujące usługi ubezpieczeniowe
- przedsiębiorstwa zajmujące się informacją i promocją turystyczną
- przedsiębiorstwa zajmujące się organizacją targów turystycznych
- przedsiębiorstwa zajmujące się świadczeniem usług doradczych i szkoleniowych
- przedsiębiorstwa zajmujące się świadczeniem usług przewodnickich i pilotażu.

W poszczególnych grupach rodzajowych przedsiębiorstw turystycznych, w szczególności takich, jak przedsiębiorstwa pośrednicko-organizatorskie, hotelarskie czy transportowe, występuje duże zróżnicowanie pod względem wielkości i zakresu działania. Cechą charakterystyczną okresu transformacji jest powstanie dużej liczby małych jednostek gospodarczych specjalizujących się w określonych rodzajach działalności. Widoczna jest duża elastyczność w działalności tej grupy podmiotów, wyrażająca się w częstych zmianach profilu działalności oraz zmianach oferty.

Lata 1989-1998 charakteryzowały się również głębokimi przekształceniami w strukturze organizacyjno-prawnej podmiotów gospodarczych funkcjonujących w turystyce. Ich głównym celem było lepsze dostosowanie się do charakteru gospodarki rynkowej, opartej głównie na własności prywatnej. Transformacja ustrojowa wymuszała przede wszystkim przekształcenia w strukturze własnościowej gospodarki w kierunku rozbudowy w niej sektora prywatnego. Przekształcenia te realizowane są dwiema podstawowymi drogami:

- a) drogą prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych;
- b) drogą rozbudowy istniejących i tworzenia nowych prywatnych podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału krajowego i zagranicznego.

W efekcie tych zmian na rynku turystycznym funkcjonuje wiele form organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw turystycznych. Należą do nich:

- 1) prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne
- 2) spółki cywilne

- 3) spółki jawne
- 4) spółki komandytowe
- 5) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
- 6) spółki akcyjne
- 7) spółdzielnie
- 8) przedsiębiorstwa państwowe
- 9) przedsiębiorstwa prowadzone przez osoby prawne, takie jak izby gospodarcze, stowarzyszenia i fundacje.

Do najszybciej rozwijających się form organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw turystycznych należy zaliczyć prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne oraz tzw. spółki osobowe (tj. cywilna, jawna, komandytowa).

Wpływ na powstawanie przedsiębiorstw turystycznych mają obowiązujące zasady podejmowania działalności w poszczególnych dziedzinach, określone w przepisach prawnych. W latach 1989-1998 zasady podejmowania działalności gospodarczej w turystyce określała ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej²¹. Zgodnie z zawartymi w niej postanowieniami obowiązek uzyskiwania koncesji dotyczył tylko nielicznej grupy przedsiębiorstw (transportowych, tj. lotniczych i prowadzących międzynarodowy transport autokarowy, oraz biur podróży zajmujących się organizowaniem polowań). Organem wydającym takie koncesje był Minister Transportu i Minister Ochrony Środowiska. Natomiast podejmowanie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej – w takich kluczowych dla gospodarki turystycznej dziedzinach, jak hotelarstwo, organizacja i obsługa imprez turystycznych, informacja turystyczna – wymagało jedynie zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej. Z obowiązku tego były zwolnione podmioty gospodarcze posiadające osobowość prawną. Pewne dodatkowe wymogi dotyczyły jedynie podejmowania działalności w zakresie organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży. Z powyższego wynika, że zasady podejmowania działalności gospodarczej w turystyce były bardzo liberalne. Niestety jednak ten liberalizm umożliwił pojawienie się na rynku jednostek nie posiadających właściwego przygotowania oraz jednostek nieuczciwych. Przypadki oszustw popełnianych na szkodę klienta czy też pozbawienia go możliwości korzystania z zakupionych usług na skutek utraty płynności finansowej ich sprzedawcy lub wytwórcy zdarzały się stosunkowo często. Zdarzenia takie, chętnie opisywane przez prasę, wywierały ujemny wpływ na *image* polskich przedsiębiorstw turystycznych i oferowanych przez nie produktów.

Cytowana już wielokrotnie ustawa o usługach turystycznych, która weszła w życie 1 lipca 1998 r., rozszerza wymóg uzyskiwania koncesji na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Organizatorem turystyki jest przedsię-

biorca organizujący imprezę turystyczną. Natomiast pośrednik turystyczny to przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu na zlecenie klienta czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych. Obowiązek uzyskiwania koncesji nie dotyczy jedynie agentów turystycznych, tj. przedsiębiorców, których działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki posiadających koncesje w kraju lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju. Tym samym dla tych grup przedsiębiorstw zostały zastrzeżone wymogi związane z podejmowaniem działalności gospodarczej. Udzielenie koncesji jest uzależnione od spełnienia następujących warunków:

1. Organizowanie imprez turystycznych lub wykonywanie pośrednictwa turystycznego stanowi podstawowy przedmiot działalności przedsiębiorstwa lub jest wyodrębnione organizacyjnie.

2. Kierowanie działalnością polegającą na organizowaniu imprez turystycznych i wykonywaniu pośrednictwa turystycznego musi być prowadzone przez osoby:

- posiadające odpowiednie wykształcenie i praktykę
- niekarane za przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu i dokumentom.

3. Przedstawienie dowodu zapewnienia pokrycia kosztów powrotu klienta do kraju, w wypadku gdy organizator turystyki wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu, a także zapewnienia zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych w formie:

- a) umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, albo
- b) umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej na rzecz klientów;

4. Przedsiębiorstwo dysponuje lokalem odpowiednim do prowadzonej działalności.

Drugą ważną kwestią, którą reguluje ustawa, jest ochrona interesów klientów korzystających z usług organizatorów i pośredników turystycznych. Ustawa szczegółowo reguluje obowiązki organizatorów i pośredników odnośnie do rodzaju i zakresu udzielanej informacji o nabywanej usłudze, warunków odstępowania od umów, cesji, możliwości zmiany warunków umowy, a w szczególności podwyższania cen usług. Regulacje te w sposób istotny ograniczają swobodę organizatorów i pośredników w ustalaniu treści i warunków umowy zawieranej z klientem. Ograniczenie to ma na celu eliminację powodów niezadowolenia klienta, i tym samym stanowi ważny instrument „wymuszania” od przedsiębiorstw poprawy jakości oferowanych usług. Kluczowe znaczenie jakości dla konkurencyjności produktów turystycznych uzasadnia wniosek, że ustawa o usługach turystycznych jest ważnym instrumentem oddziaływania na poprawę konkurencyjności produktów turystycznych i ich wytwórców.

Omawiana ustawa zawiera również regulacje dotyczące usług hotelarskich. Przede wszystkim dokonuje podziału obiektów hotelarskich na następujące rodzaje: hotele, motele, pensjonaty, kempingi, domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe, schroniska i pola biwakowe – określając zarazem kryteria zaliczania ich do poszczególnych grup rodzajowych. Wprowadza jednocześnie zasadę, że usługi hotelarskie mogą być również świadczone w innych rodzajach obiektów, jeśli spełniają one wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami. Wyżej wymienione rodzaje obiektów hotelarskich podlegają zaszeregowaniu do poszczególnych kategorii. Kategoryzację i ewidencję bazy hotelarskiej powierzono wojewodom. Ustalanie kryteriów kategoryzacji należy do kompetencji Prezesa UKFiT, który jest ponadto upoważniony do dokonywania kontroli spełniania przez obiekty hotelarskie wymogów kategoryzacyjnych, przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane. Negatywny wynik tej kontroli upoważnia do wystąpienia z wnioskiem o zmianę ich zaszeregowania.

Kolejnym rodzajem usług, w stosunku do których ustawa zaostrza, a zarazem porządkuje zasady ich podejmowania, są usługi pilotażu i przewodnictwa. Świadczenie usług przewodnickich i pilotażu wymaga posiadania uprawnienia. Warunkiem jego otrzymania jest:

1. Ukończenie 18 lat
2. Ukończenie szkoły średniej
3. Stan zdrowia umożliwiający wykonywanie zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek
4. Niekarałość za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań pilota lub przewodnika
5. Odbycie szkolenia i praktyki oraz zdanie egzaminu na pilota lub przewodnika.

Egzamin przeprowadza komisja powoływana przez wojewodę. Uprawnienia pilota lub przewodnika mogą być zawieszone, a nawet cofnięte.

Reasumując należy stwierdzić, że objęty analizą okres cechował się dynamicznym rozwojem przedsiębiorstw turystycznych. Ich liczba oceniana jest na kilkanaście tysięcy²². Ten dynamiczny rozwój następował przy niedostatecznym zapewnieniu jakości oferowanych produktów. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych w znacznym stopniu wypełniła tę lukę. Zaostrza ona warunki podejmowania działalności pośrednicko-organizatorskiej, hotelarskiej oraz przewodnickiej i pilotażowej, upoważniając jednocześnie organy administracji do przeprowadzania ich kontroli. Powyższe działania mają na celu poprawę jakości, a tym samym poprawę konkurencyjności polskich produktów turystycznych.

W ramach jednostek zajmujących się świadczeniem usług turystycznych szczególne miejsce zajmują obiekty turystyki socjalnej, takie jak FWP czy zakładowa baza wczasowa. W gospodarce rynkowej turystyka socjalna przestała być dominującą formą turystyki krajowej. Po minionym okresie pozostała jednak rozbudowana baza w postaci zakładowych ośrodków wczasowych. Pojawia się problem zachowania tej bazy zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem – tj. na cele turystyczno-wypoczynkowe z równoczesnym uwzględnieniem interesów jej właścicieli. Jest to problem, który nie został jeszcze rozwiązany.

JEDNOSTKI DYDAKTYCZNE I NAUKOWO-BADAWCZE

Omawiając zmiany w strukturze organizacyjnej turystyki w okresie transformacji należy wspomnieć o jednostkach zajmujących się kształceniem kadr oraz badaniami w turystyce.

Kształcenie kadr dla potrzeb turystyki prowadzone jest na wielu wyższych uczelniach, takich jak akademie wychowania fizycznego, wyższe szkoły ekonomiczne, czy wydziały geografii uniwersytetów. Oprócz ww. jednostek mających wieloletnią tradycję, pojawiło się wiele nowych. Lata 1989-1997 były okresem dynamicznego rozwoju prywatnych szkół wyższych. W samej tylko Warszawie powstało kilka takich placówek – Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa, Wyższa Szkoła Turystyki Hotelarstwa i Gastronomii, Wyższa Szkoła Turystyki i Rekreacji, Wyższa Szkoła Ekonomiczna posiadająca Wydział Turystyki.

Największą placówką naukową prowadzącą badania w dziedzinie turystyki jest działający od 1972 r. Instytut Turystyki. Poza Instytutem fragmentaryczne badania prowadzone są przez takie placówki, jak Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Instytut Wsi i Rolnictwa, Instytut Ochrony Środowiska, Instytut Morski, Instytut Projektowania Miast i Regionów. Z obserwacji wynika, że problemami turystyki interesuje się coraz większa liczba placówek badawczo-naukowych.

Podsumowując należy stwierdzić, że lata 1989-1997 były okresem rozwoju szkolnictwa turystycznego na poziomie wyższym oraz badań nad problemami turystyki.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza uzasadnia wyciągnięcie następujących wniosków:

1. W latach 1989-1997 nastąpiły istotne zmiany w strukturze organizacyjnej turystyki w Polsce. Pojawiły się nowe rodzaje jednostek (PART, FRTI TOURIN, izby gospodarcze), zaszły zmiany w strukturze i formach działania jednostek istniejących (UKFiT, PAPT), przekształcenia w strukturze własnościowej przedsię-

biorstw turystycznych). Doprowadziły one w efekcie do wykształcenia się w gospodarce turystycznej instytucji rynkowych.

2. Proces przekształceń w strukturze organizacyjnej turystyki w Polsce nie został zakończony. Przewiduje się dalsze zmiany.

3. Wprowadzone w latach 1990-1998 przekształcenia, w połączeniu z liberalnymi zasadami podejmowania działalności gospodarczej w turystyce, umożliwiły dynamiczny rozwój branży turystycznej. Szacuje się, że obecnie funkcjonuje kilkanaście tysięcy przedsiębiorstw turystycznych. Dominującą grupę stanowią przedsiębiorstwa małe i średnie.

4. Ten dynamiczny rozwój ilościowy następował jednak przy niedostatecznym zagwarantowaniu jakości oferowanych produktów turystycznych. Kluczowe znaczenie jakości dla konkurencyjności przedsiębiorstw uzasadnia stwierdzenie, że wprowadzone zmiany nie zapewniały poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw turystycznych i ich produktów.

5. Uchwalona 29 sierpnia 1997 r. ustawa o usługach turystycznych w znacznym stopniu wypełnia zaistniałą lukę. Istnieje jednak potrzeba podejmowania dalszych działań skierowanych na poprawę konkurencyjności produktów.

Przypisy

¹ S. Uplawa, *Transformacja a międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1996, s. 82-83.

² L. Butowski, *Organizacja Turystyki w Polsce. Przegląd struktur*, Agencja Promocji Turystyki MART, Warszawa 1996, s. 26.

³ Por. Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki, Warszawa, październik 1989 r., zaakceptowany przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 9 października 1989.

⁴ DzU nr 16, poz. 74.

⁵ W analizie pominięto zadania prezesa UKFiT jako centralnego organu administracji państwowej ds. kultury fizycznej.

⁶ Materiały UKFiT.

⁷ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996, zmienione zarządzeniem z 23 czerwca 1997 r.

⁸ Program Rozwoju Krajowego Produktu Turystycznego w latach 1998-2007, UKFiT, Warszawa, luty 1998, s. 10.

⁹ Program Rozwoju Krajowego Produktu..., op. cit., s. 3.

¹⁰ Materiały UKFiT.

¹¹ DzU z 1990, nr 21, poz. 123 z późn. zmianami.

¹² Obwieszczenie Rady Ministrów z 10 lutego 1996 r. zawierające tekst jednolity ustawy o samorządzie terytorialnym, DzU nr 13, poz. 74.

¹³ Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (DzU nr 41 z późn. zm.).

¹⁴ Materiały UKFiT.

¹⁵ Zarządzenie nr 1 Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki z 26 stycznia 1994 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia przedsiębiorstwa państwowego Centralny Ośrodek Informacji Turystycznej.

¹⁶ Por. L. Butowski, *Organizacja turystyki w Polsce...*, op. cit., s. 60.

¹⁷ Tekst jednolity. DzU 1991 nr 91, poz. 203.

¹⁸ DzU nr 35, poz. 195.

¹⁹ DzU nr 20, poz. 104.

²⁰ Terminologia turystyczna. Zalecenia WTO, 1995.

²¹ DzU nr 41, poz. 324 z późn. zm.

²² W. Sukiennik, prezes Polskiej Izby Turystyki podał, że szacuje się, iż w turystyce w Polsce działa ok. 2000 jednostek gospodarczych osób prawnych oraz ponad 11 firm prowadzonych przez osoby fizyczne i spółki osobowe. Por. W. Sukiennik, *Za i przeciw*, „Tour Ekspres” 1995, nr 5, s. 9-10.

ORGANISATIONAL CHANGES IN TOURISM AND THE TRANSFORMATION

(Summary)

In the years from 1989 to 1997 some important changes occurred in the organisational structure of tourism in Poland. New types of units have appeared, and the structures and functions of the existing units have changed. This has in effect led to the formation of market institutions within the tourism economy. The process of transformation in the organisational structure of tourism in Poland is not yet complete.

The transformations during the period 1990-98 have, together with the liberal way in which economic activity in the tourism sector has been practised, made possible a dynamic growth in the tourism industry. It is estimated that currently there are between ten and twenty thousand tourist enterprises operating. Small and medium-scale enterprises form the dominant group.

This dynamic quantitative growth has, however, been accompanied by insufficient guarantees of quality in the tourism products on offer. The changes did not ensure improvements to the competitiveness of Polish tourism enterprises and their products.

The legislation on tourism services passed on 29 August 1997 has to a large extent closed the loophole that had appeared. Nevertheless, there is still a need for further action to improve the competitiveness of our tourism products.