

# Aleksander Panasiuk

---

## Popyt turystyczny jako obszar polityki społeczno-gospodarczej w Polsce

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 82, 357-370

---

2012

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*ALEKSANDER PANASIUK*

**Uniwersytet Szczeciński**

## **POPYT TURYSTYCZNY JAKO OBSZAR POLITYKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ W POLSCE**

### **Wprowadzenie**

Turystyka jest jedną z najdynamiczniej rozwijających się branż gospodarki globalnej i gospodarek narodowych. Znacząco wpływa na efekty gospodarcze mierzone udziałem w produkcie krajowym brutto lub wielkością zatrudnienia w podmiotach zajmujących się kształtowaniem produktu turystycznego. Jest zatem istotnym obszarem zainteresowania państwa i jego organów. Sektor turystyczny znajduje swoje miejsce w obszarze działań władz państwowych o charakterze<sup>1</sup>:

- a) gospodarczym – związanym z funkcjonowaniem rynku turystycznego, a zwłaszcza podmiotów gospodarczych świadczących usługi konsumentom (turystom);
- b) społecznym – obejmującym oddziaływanie na potrzeby społeczne w zakresie uprawiania turystyki związane z dostępnością usług turystycznych<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Horodecka, *Ewolucja celów polityki gospodarczej. Rola zmian otoczenia*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 18.

<sup>2</sup> *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 24.

Cele i oddziaływania państwa dotyczą wielu dziedzin i aspektów społecznych procesu gospodarczego, co pociąga za sobą konieczność dokładnej identyfikacji występujących w tych dziedzinach problemów, a następnie odpowiedniej konkretyzacji sposobów i środków ingerencji. W związku z tym w ramach całości polityki społeczno-ekonomicznej wykształcają się różne dziedziny i podsystemy, np. polityka makro- i mikroekonomiczna, polityka międzynarodowa, polityka regionalna, polityka w poszczególnych sektorach gospodarczych<sup>3</sup>.

Jednym z przykładów polityki sektorowej jest polityka turystyczna, która umożliwia bezpośrednie oddziaływanie państwa na gospodarkę turystyczną, ale przejawia się także w innych politykach sektorowych, a zwłaszcza w międzynarodowej i regionalnej, przemysłowej, zatrudnienia, ochrony środowiska, kulturalnej, handlowej, komunikacyjnej itp.

Ogół działań państwa w gospodarce turystycznej sprowadzać się powinien do następujących podstawowych celów:

- zaspokojenia potrzeb turystycznych społeczeństwa;
- kształtowania optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego;
- racjonalnego wykorzystania walorów turystycznych, zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej;
- koordynowania rozwoju turystyki z uwzględnieniem jej różnych funkcji oraz związków z innymi sferami życia gospodarczego<sup>4</sup>.

Jak z powyższego wynika, ingerencja państwa w gospodarkę turystyczną skierowana jest na:

- popyt,
- podaż,
- kształtowanie miejsca sektora turystycznego w gospodarce narodowej.

Celem opracowania jest zaprezentowanie roli państwa w gospodarce turystycznej poprzez zadania związane z oddziaływaniem na popyt turystyczny, na przykładzie rozwiązań obowiązujących w Polsce i wynikających przede wszystkim z dokumentów strategicznych opracowanych w perspektywie planowania w Unii Europejskiej na lata 2007–2013.

---

<sup>3</sup> *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 60–64.

<sup>4</sup> *Turystyka*, red. W. Kurek, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 388.

## 1. Polityka turystyczna

Wyjściowym problemem dla dalszych rozważań jest zinterpretowanie istoty polityki społeczno-ekonomicznej. Jest to termin wprowadzony w celu uwydatnienia konieczności łączenia społecznych oraz ekonomicznych celów i przesłanek ingerowania organów państwa w sprawy gospodarcze<sup>5</sup>. Pojęcie polityki społeczno-ekonomicznej, choć często jest ograniczane do pojęcia polityki gospodarczej, zwraca szczególną uwagę na konieczność łączenia społecznych i ekonomicznych celów i przesłanek ingerowania państwa w sprawy gospodarcze. Państwo w ramach realizowanej polityki gospodarczej ma możliwość kształtowania warunków, w tym m.in. norm prawnych prowadzących do zrównoważonego rozwoju całej gospodarki narodowej lub też poszczególnych jej sektorów. Tym samym można stwierdzić, że polityka gospodarcza wpływa na funkcjonowanie systemu ekonomicznego państwa będącego kompleksem organizacji, gospodarstw domowych oraz jednostek działających według określonych zasad, bodźców, nakazów i zakazów w dziedzinie produkcji, podziału, wymiany i konsumpcji dóbr rzeczowych i usług<sup>6</sup>. Uznając, że współczesna polityka państwa ma realizować ideę odpowiedzialności za dobrobyt obywateli, polityka społeczna i gospodarcza zbliżają się do siebie<sup>7</sup>.

Strategia polityki gospodarczej powinna polegać na tworzeniu i ochronie warunków do tego, aby działał mechanizm automatycznego dostosowywania wielkości podaży do popytu poprzez ceny, czyli rynek. Wymaga to jednak ochrony praw własności i rozstrzygania sporów na tle stosunków umownych, a także istnienia wielu niezależnych producentów, dobrze poinformowanych i chronionych konsumentów, swobodnego kształtowania cen, swobody wejścia i wyjścia z danego rynku. Tworzenie takich warunków wymaga wielu regulacji i instytucji państwowych<sup>8</sup>.

Jak już zaznaczono, polityka turystyczna powinna być traktowana jako polityka sektorowa, której głównym zadaniem jest kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego przy zastosowaniu praw ekonomicz-

---

<sup>5</sup> *Polityka gospodarcza...*, s. 18.

<sup>6</sup> T. Kowalik, *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucja, kryzys*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2000, s. 12.

<sup>7</sup> *Polityka społeczna...*, s. 25.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 27.

nych w sferze gospodarki turystycznej oraz koordynacja rozwoju turystyki z uwzględnieniem jej funkcji i różnorodności jej związków z innymi sferami funkcjonowania kraju. Polityka turystyczna jest to zatem działalność polegająca na określaniu celów ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturalnych związanych z rozwojem turystyki, uzyskiwaniu wszechstronnych pozytywnych efektów wynikających z istnienia popytu i podaży, dążeniu do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie uprawiania turystyki i precyzowaniu niezbędnych do tego środków<sup>9</sup>.

Podstawowym działaniem państwa jest kreowanie celów ekonomicznych i pozaekonomicznych, a także dobór środków (instrumentów) potrzebnych do ich realizacji.

Strukturę polityki turystycznej tworzą:

1. Podmioty polityki – organy państwa realizujące politykę;
2. Adresaci polityki – przedsiębiorcy turystyczni i ich oferty oraz konsumenci turystyczni;
3. Metody polityki;
4. Instrumenty polityki<sup>10</sup>.

Podstawą struktury polityki społeczno-gospodarczej, w tym także turystycznej, jest przyjęty w gospodarce model (metoda) polityki. Następnie realizacja polityki odbywa się za pośrednictwem odpowiednich instrumentów (narzędzi) podporządkowanych stosowanemu modelowi polityki, które są środkami realizacji celów i zadań. Współcześnie polityka turystyczna, w tym europejska, przyjmuje formułę modelu mieszanego. W gospodarkach rynkowych panuje przekonanie o konieczności ograniczania wpływu państwa na gospodarkę, tj. odchodzenia od daleko posuniętego interwencjonizmu w kierunku liberalizmu. Taki model określany jest deregulacją, inaczej – ograniczaniem funkcji państwa w gospodarce. Skonkretyzowaniem przyjęcia przez państwo modelu polityki są instrumenty polityki turystycznej stosowane przez kompetentne podmioty polityki i podporządkowane celom jej prowadzenia. Do instrumentów polityki turystycznej zaliczyć należy: ekonomiczne, prawne, administracyjne, organizacyjne, informacyjne, moralne. Stosowanie konkretnych instrumentów polityki tury-

---

<sup>9</sup> S. Wodejko, *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998, s. 170.

<sup>10</sup> *Ekonomika turystyki i rekreacji*, red. A. Panasiuk, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 306–307.

stycznej daje podstawę do zapewnienia zgodności standardów oferowanych usług ze standardami obowiązującymi na globalnym rynku turystycznym.

Turystyka, będąc przedmiotem polityki społeczno-gospodarczej, staje się podstawą podejmowania decyzji strategicznych na poziomach: międzynarodowym, krajowym, regionalnym, lokalnym.

Działania prowadzone przez podmioty polityki turystycznej koncentrują się głównie po stronie podażowej rynku. Istotnym obszarem funkcjonowania organów państwowych jest także oddziaływanie na popyt turystyczny, które wynika z następujących przesłanek:

- a) ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego, a przez to traktowania potrzeb turystycznych jako powszechnie zgłaszanych;
- b) pogłębiającego się zróżnicowania zdolności nabywczych gospodarstw domowych na produkty ponadstandardowe;
- c) pełniejszego wykorzystania bazy turystycznej;
- d) kształtowania efektów makroekonomicznych (oddziaływanie na rynek pracy, polityka fiskalna).

## 2. Popyt turystyczny

Strukturę przedmiotową rynku turystycznego stanowią przede wszystkim podaż turystyczna i popyt turystyczny. W ujęciu podmiotowym strona popytowa reprezentowana jest przez konsumentów. W odniesieniu do rynku turystycznego konsumentów należy utożsamiać z turystami. W szerszym rozumieniu będzie to natomiast ruch turystyczny. Popyt turystyczny jest sumą dóbr i usług turystycznych, które turyści są skłonni nabyć w określonym czasie i przy określonym poziomie cen<sup>11</sup>. Kategorię tę można także rozumieć jako „gotowość turysty do nabycia określonych ilości dóbr turystycznych za określoną sumę pieniędzy”<sup>12</sup>.

Pierwotną kategorię do popytu turystycznego stanowią potrzeby turystów, a zwłaszcza: snu i schronienia, żywieniowe, przemieszczania się, relaksu i wy-

---

<sup>11</sup> W. Hunziker, K. Krapf, *Grundriss der allgemeinen Fremdenverkehrslehre*. w: *Tłumaczenia materiałów dotyczących statystyki ruchu turystycznego w różnych krajach*, Zakład Prawnych i Ekonomicznych Zagadnień Turystyki przy SGPiS, Warszawa 1961, s. 17.

<sup>12</sup> C. Kaspar, *Die Tourismuslehre im Grundriss*, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1991, s. 118.

poczynku, aktywności fizycznej, zdrowotne, informacyjne i poznawcze, rozrywkowe, towarzyskie, kulturalne, bezpieczeństwa, estetyczne.

Różnorodność potrzeb uczestników ruchu turystycznego powoduje, że zaspokojenie większości z nich realizowane jest nie tylko poprzez dobra i usługi typowo turystyczne. Nie można więc rozpatrywać popytu turystycznego bez zwracania uwagi na rodzaj konsumpcji w miejscu stałego zamieszkania i bez powiązania jednego popytu cząstkowego z drugim. Popyt turystyczny różni się od popytu istniejącego w miejscu stałego zamieszkania zarówno pod względem wymiaru, jak i struktury. Turyści najczęściej skłonni są do wydatkowania większych sum w czasie wyjazdów turystycznych niż normalnie w swoim miejscu zamieszkania. Wśród dóbr i usług turystycznych będących przedmiotem zainteresowania turystów można wyróżnić:

- dobra i usługi, dla których czynnikiem popytotwórczym jest wyłącznie turystyka (przejazdy, noclegi, usługi przewodnickie);
- dobra i usługi, których zakup występuje w związku z uprawianiem turystyki, ale które stanowią pewną substytucję konsumpcji w innych okresach i w innym miejscu (odzież, gastronomia);
- dobra i usługi, które zaspokajają te same potrzeby występujące zarówno u turystów, jak i osób niebędących turystami (usługi łączności, bankowe, ubezpieczeniowe, ochrony zdrowia)<sup>13</sup>.

Można zatem stwierdzić, że wydatek turystyczny jest relatywnie większy od wydatku poniesionego w miejscu stałego zamieszkania, w szczególności dotyczy to wydatków na dobra i usługi zaspokajające codzienne potrzeby gospodarstw domowych, takie jak: żywność, odzież, koszty utrzymania mieszkania, higiena i zdrowie, kultura i oświata, transport i łączność.

Decydującą kwestią w omawianiu zagadnień popytu turystycznego jest wskazanie na jego cechy. Cechy popytu turystycznego podkreślają jego specyfikę na tle popytu na inne produkty rynkowe. Najistotniejszymi cechami popytu turystycznego są:

- restytucyjność – polegająca na stale odnawialnym popycie, nawet w przypadku silnych zmian uwarunkowań ekonomicznych (dochodowych, cenowych);

---

<sup>13</sup> G. Gołębski, *Rynek turystyczny w Polsce*, Instytut Handlu Wewnętrznego i Usług, Warszawa 1979, s. 26.

- mobilność – konsumpcja turystyczna występuje w oddaleniu przestrzennym od miejsca stałego zamieszkania, turysta przemieszcza się do miejsc występowania podaży;
- sezonowość – tj. czasowa zmienność popytu<sup>14</sup> spowodowana systematycznie powtarzającymi się czynnikami przyrodniczymi (pory roku) i instytucjonalnymi (rozkład urlopów i wakacji)<sup>15</sup>;
- komplementarność – oznaczająca, że popyt turystyczny ma charakter łączny na wiele elementów oferty turystycznej (transport, nocleg, wyżywienie, korzystanie z atrakcji turystycznych itd.), a poszczególne elementy oferty uzupełniają się, tworząc kompleksową użyteczność dla turysty.

Problematyka popytu turystycznego może być analizowana za pośrednictwem badań popytu, które odnosić się mogą do następujących aspektów:

- a) popytu turystycznego mieszkańców danego obszaru (miasta, regionu, kraju) czy grupy społecznej (wiekowej, zawodowej) – ten aspekt dotyczy głównie turystyki wyjazdowej, a w szczególności aktywności turystycznej, wzorców konsumpcji (zasięg, czas, elementy szczegółowe – forma zakwaterowania, środki transportu), uprawianych form i rodzajów turystyki, wydatków turystycznych;
- b) popytu turystycznego rozumianego jako strumień ruchu turystycznego w miejscu docelowym turystyki – ten aspekt dotyczy turystyki przyjazdowej do danego obszaru turystycznego, a w szczególności wielkości i struktury ruchu (krajowa, zagraniczna przyjazdowa), wydatków turystycznych poniesionych w miejscu uprawiania turystyki (poziomu, struktury na poszczególne rodzaje świadczeń turystycznych), długości pobytu, preferencji i satysfakcji uczestników ruchu turystycznego;
- c) ogólnych procesów i tendencji popytu na rynku turystycznym – prognozy wielkości popytu turystycznego, oddziaływanie popytu turystycznego na poszczególne sektory gospodarki, traktowanie popytu tu-

---

<sup>14</sup> R.W. Butler, *Seasonality in Tourism: Issues and Implications*, w: *Seasonality in Tourism*, Edited by T. Baum, S. Lundtorp, Pergamon 2001, s. 5.

<sup>15</sup> D.E. Lundberg, M. Krishnamoorthy, M.H. Stavenga, *Tourism Economics*, John Wiley & Sons, Inc. 1995, s. 150; A. Bott, A. Panasiuk, *Usługi łączności w sezonie turystycznym*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2002 nr 1, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 69.



rystycznego jako miernika rozwoju społeczno-gospodarczego, ocena międzynarodowych powiązań społecznych i gospodarczych.

Przyglądając się statystyce turystycznej krajowej (np. Instytutu Turystyki) i międzynarodowej (np. UN WTO), można zauważyć, że podstawowym sposobem oceny popytu turystycznego są wielkości charakteryzujące tę kategorię jako strumień ruchu turystycznego napływający do destynacji turystycznej. Ten aspekt stanowi także z reguły podstawowy zakres działań polityki turystycznej, tj. oddziaływania państwa na turystykę przyjazdową.

Turystykę należy jednak traktować jako element rozwoju cywilizacyjnego, poprzez oddziaływanie na powszechność korzystania z niej. Z punktu widzenia ogólnych zadań polityki społeczno-ekonomicznej istotniejszym problemem jest oddziaływanie na popyt turystyczny mieszkańców w celu kształtowania większej aktywności turystycznej poprzez kreowanie odpowiedniego udogodnienia (czasowego, organizacyjnego, finansowego). Ten aspekt powinien stanowić podstawowy obszar polityki turystycznej państwa.

### **3. Miejsce popytu turystycznego w polityce społeczno-ekonomicznej**

Należy przyjąć, że głównym obszarem oddziaływania państwa na popyt turystyczny powinno być kształtowanie aktywności turystycznej mieszkańców. Oddziaływanie na ruch turystyczny przyjazdowy posiada znamiona polityki propopytowej, ale dotyczy tylko aspektów pośrednich, gdyż koncentruje się na wspieraniu systemu podaży, a zwłaszcza rozbudowie infrastruktury turystycznej i paraturystycznej, kreowaniu oferty oraz promocji. Działania te mają wywołać efekt popytowy wśród turystów przyjeżdżających na dany obszar, którzy mogą być motywowani polityką wspierającą popyt z miejsca emisji. Przykładem tego jest rozwój oferty turystyki zdrowotnej w uzdrowiskach województwa zachodniopomorskiego (głównie Kołobrzegu) dla turystów/kuracjuszy ze wschodnich landów Niemiec, którzy korzystają z ofert finansowanych przez niemieckie kasy chorych.

W ramach prowadzonej polityki społecznej państwo powinno tworzyć warunki do powszechnego korzystania z turystyki, a tym samym ułatwiać dostęp do korzystania z pewnych ofert na rynku turystycznym w dwóch ujęciach:

- a) podmiotowym, przykładowo dla:
  - dzieci i młodzieży,

- seniorów,
  - osób niepełnosprawnych,
  - pracowników zatrudnionych w warunkach uciążliwych dla zdrowia,
  - mieszkańców obszarów zagrożonych ekologicznie,
  - rodzin wielodzietnych;
- b) przedmiotowym, np.:
- turystyka socjalna,
  - turystyka zdrowotna (w tym uzdrowiskowa),
  - turystyka rodzinna,
  - turystyka edukacyjna,
  - turystyka kulturowa.

Podmiotem odpowiedzialnym za politykę turystyczną w Polsce jest minister właściwy do spraw turystyki – czyli Minister Sportu i Turystyki. Praktycznie żadne z zadań tego urzędu nie odwołuje się do zagadnień wspierania popytu poza:

- wspieraniem działań na rzecz wypoczynku dzieci i młodzieży, które jest zadaniem ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu; w obecnym układzie administracji rządowej kompetencje te dotyczą zatem jednego resortu;
- ochroną praw konsumenta, która jest ogólnym instrumentem regulującym stosunki na rynku usług turystycznych.

Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli są zobowiązane do realizacji zadań na rzecz turystyki dzieci i młodzieży. Jest to zadanie realizowane na poziomie placówek oświatowych przez samorząd gminny i powiatowy jako organy założycielskie odpowiednio dla szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych i sprowadza się do organizowania przez wymienione placówki, i ewentualnie dofinansowywania przez samorządy, tzw. zielonych szkół.

Działaniem w obszarze polityki społecznej, realizowanym na poziomie przedsiębiorstw i instytucji, są formy dofinansowania w ramach zakładowych funduszy świadczeń socjalnych i dotyczą: organizacji wypoczynku w obiektach zakładowych dla pracowników i ich rodzin oraz organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży pracowników zakładu pracy, dofinansowań do wypoczynku – tzw. wczasy pod gruszą. Ostatnia z wymienionych form jest mało skuteczna, gdyż środki pieniężne, które otrzymują pracownicy, nie zawsze przeznaczone są na uprawianie turystyki.

Najistotniejszym obszarem polityki państwa w zakresie popytu turystycznego jest ochrona praw konsumentów. Instrumentem polityki turystycznej oddziałującym zatem na konsumentów usług turystycznych jest ustawa o usługach turystycznych. Jej nadrzędnym celem jest ochrona interesów konsumenta. Rozdział 3 ustawy odnosi się do kwestii treści umowy pomiędzy klientem a organizatorem usług turystycznych w zakresie: prawidłowej charakterystyki przedmiotu świadczenia, kształtowania i zmiany cen, odpowiedzialności na niewykonanie umowy i skutków odstąpienia od umowy. Jest to jednak obszar niezwiązany bezpośrednio z aktywizacją popytu turystycznego, podobnie jak działalność Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów chroniącego interesy konsumentów. W przypadku gdy przedsiębiorstwa turystyczne zastosują wobec swoich klientów zakazane praktyki w postaci niedozwolonych wzorów umów czy też naruszają obowiązek udzielenia rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, konsumenci mogą złożyć wniosek o naruszenia zbiorowych interesów konsumenta.

Z przedstawionych powyżej informacji wynika, że działania organów państwa w obszarze bezpośredniego oddziaływania na aktywność turystyczną w Polsce są znacznie ograniczone. Potwierdzają to także zapisy obowiązujących dokumentów strategicznych w obszarze gospodarki turystycznej w perspektywie finansowania Unii Europejskiej na lata 2007–2013.

#### **4. Polityka turystyczna skierowana na popyt w dokumentach strategicznych**

Uszczegółowieniem priorytetów społeczno-gospodarczych państwa w zakresie turystyki są strategie sektorowe określające średniookresową politykę kraju w konkretnym obszarze. W odniesieniu do gospodarki turystycznej najważniejszym dokumentem są *Kierunki rozwoju turystyki w Polsce do 2015 roku*<sup>16</sup>. W dokumencie tym za podstawowe założenie przyjęto traktowanie turystyki jako dziedziny ściśle powiązanej z wieloma procesami rozwoju i takie jej kształtowanie, które będzie zgodne z innymi celami społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. W dokumencie zwraca się uwagę nie tylko na wewnętrzną spójność podejmowanych działań, ale także na efekt synergii pomiędzy turystyką

---

<sup>16</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 września 2008 r.

a środowiskiem przyrodniczym, kulturą, rozwojem społecznym, infrastrukturą. W myśl założeń, poprzez uczynienie z Polski kraju atrakcyjnego dla turystów krajowych i zagranicznych, turystyka stanie się ważnym narzędziem społeczno-gospodarczego rozwoju regionów. W dokumencie określono priorytetowe obszary wzmocnienia dynamiki i harmonijnego rozwoju turystyki, tj.:

1. Produkt turystyczny o wysokiej konkurencyjności.
2. Rozwój zasobów ludzkich na rzecz turystyki.
3. Wsparcie marketingowe.
4. Kształtowanie przestrzeni turystycznej.

*Kierunki rozwoju turystyki w Polsce do 2015 roku* mają sprzyjać budowaniu silnych podstaw gospodarki turystycznej. W dokumencie tym sformułowano nie tylko zobowiązania rządu RP mające na celu harmonijny i zrównoważony rozwój sektora turystycznego w Polsce, ale wskazano także działania, w których realizację powinny być zaangażowane wszystkie podmioty działające na rzecz rozwoju turystyki, np. jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, organizacje branżowe, środowisko naukowe.

Żaden z wymienionych obszarów priorytetowych nie odwołuje się do problematyki wspierania popytu. Celem nadrzędnym *Kierunków rozwoju turystyki w Polsce do 2015 roku* jest bowiem tworzenie warunków prawnych, instytucjonalnych, finansowych i kadrowych rozwoju turystyki, sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu Polski oraz podniesienie konkurencyjności regionów i kraju, przy jednoczesnym zachowaniu walorów kulturowych i przyrodniczych<sup>17</sup>.

W treści dokumentu znalazły się następujące zagadnienia dostrzegane przez organy rządowe w kontekście kształtowania popytu turystycznego:

- zwrócenie uwagi na spadek aktywności turystycznej netto Polaków z 56% w 2001 roku do 47% w roku 2007;
- wskazanie na przewidywaną tendencję wzrostową aktywności turystycznej w perspektywie do lat 2015 i 2020 wynikającą z oczekiwanej poprawy sytuacji materialnej społeczeństwa;
- stwierdzenie, że zadaniem strategicznym powinno być przeciwdziałanie stagnacji i spadkowi aktywności turystycznej mieszkańców Polski w latach 2008–2015;

---

<sup>17</sup> www.msport.gov.pl, 6.1.2012.

- podkreślenie w strukturze sformułowanych celów, że dokument realizuje zasadę spójności społecznej, tj. zasadę sprawiedliwego dostępu poszczególnych grup społecznych do usług turystycznych, jak również zasadę spójności w ujęciu terytorialnym;
- deklarację działań na rzecz zwiększania udziału Polaków w turystyce krajowej, a w szczególności na rzecz wzrostu dostępności do usług dzieci i młodzieży, osób niepełnosprawnych, osób starszych oraz rodzin.

*Kierunki rozwoju turystyki w Polsce do 2015 roku* odwołują się ponadto do *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* jako podstawowego dokumentu strategicznego określającego cele i priorytety w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. W strategii określono Polskę jako kraj o wysokim poziomie jakości życia mieszkańców. Podniesienie tej jakości nastąpi m.in. poprzez uczestnictwo w turystyce. Jednakże w dalszej części dokumentu wskazuje się tylko na zagadnienia podażowe, które mogą zaspokoić zgłaszany popyt, ale nie kreować go i wspierać.

Odrębnym dokumentem dotyczącym obszaru podejmowanej problematyki jest *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020*<sup>18</sup>, która jest aktualizacją dokumentu z 2008 roku, przyjętego na lata 2008–2015. Jest to dokument będący podstawowym instrumentem działania Polskiej Organizacji Turystycznej i branży turystycznej. Celem *Marketingowej strategii* jest wskazanie najważniejszych kierunków i form działania, które powinny być podejmowane w zakresie promocji polskiej turystyki. Efektem działań powinna być wyraźna poprawa międzynarodowej rozpoznawalności Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie, posiadającego konkurencyjne produkty turystyczne wysokiej jakości.

Obok *Kierunków rozwoju turystyki w Polsce do 2015 roku* opracowana i wdrażana przez POT *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020* jest podstawowym dokumentem określającym zakres polskiej polityki turystycznej. Jakkolwiek podstawowy charakter tej strategii dotyczy rynków emisyjnych oraz działań, które mają być podejmowane w celu oddzia-

---

<sup>18</sup> *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020*, Polska Organizacja Turystyki, Warszawa 2011, [www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl), 6.1.2012.

ływania na turystykę przyjazdową, to znalazły się w nim marginalne odniesienia do aktywizacji popytu wewnątrz krajowego, tj.:

- prezentacja tendencji zmian w konsumpcji turystycznej Polaków,
- krótka charakterystyka zachowań turystycznych Polaków
- opinia turystów krajowych na temat wypoczynku w Polsce.

Dokument POT nie podejmuje problematyki wpływu na aktywność turystyczną Polaków i w żadnym zakresie nie stanowi uzupełnienia zapisów znajdujących się w dokumencie rządowym, tj. *Kierunkach rozwoju turystyki w Polsce do 2015 roku*.

Z przedstawionych rozważań wynika, że problematyka aktywizacji turystycznej mieszkańców Polski jest dostrzegana na poziomie władz centralnych, wkomponowana w zakres kompetencji właściwego ministra, a także sygnalizowana w dokumentach strategicznych. Poza sygnalizowaniem problemu w praktyce nie są podejmowane żadne działania, które mogłyby realnie wpłynąć na poprawę poziomu aktywności turystycznej mieszkańców Polski, ogółem oraz z podziałem na pewne grupy społeczne.

### Uwagi końcowe

Wpływ państwa na wielkość popytu turystycznego wiąże się dwiema następującymi grupami działań:

- 1) bezpośrednimi – skierowanymi na popyt turystyczny mieszkańców (tj. aktywność turystyczną);
- 2) pośrednimi – skierowanymi na ruch turystyczny przyjazdowy, zwłaszcza zagraniczny, polegającymi na oddziaływaniu na stronę podażową oraz wspieranie jej promocją.

Polityka turystyczna w Polsce koncentruje się niemal wyłącznie na pośrednim oddziaływaniu na popyt turystyczny. Oddziaływanie bezpośrednie dotyczy wyłącznie wąskiego zakresu aktywności państwa, przybiera przy tym tradycyjnie wykorzystywane od wielu dziesięcioleci formy. Zainteresowanie państwa aktywizacją turystyki wyjazdowej mieszkańców przyjmuje tylko wymiar deklaracyjny – nie jest *de facto* poparte żadnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi i instrumentalnymi. Można oczekiwać, że w najbliższym czasie za sprawą działań organów Unii Europejskiej wypracowanie wspólnego europejskiego modelu polityki turystycznej poprawi stan zaobserwowany w Polsce. Zostaną wówczas wprowadzone rozwiązania obowiązujące już w niektórych

krajach Unii Europejskiej, skierowane nie tylko do obywateli własnych krajów, ale także pozostałych krajów członkowskich.

Działania centralnych podmiotów polityki turystycznej w Polsce, potwierdzone zapisami w dokumentach strategicznych, powodują wrażenie, że rynek turystyczny można ocenić jako dojrzały, posiadający solidne podstawy w sile nabywczej gospodarstw domowych. Nawet ogólna ocena sytuacji po stronie popytowej rynku pozwala stwierdzić, że konieczne są działania wpływające na aktywność turystyczną mieszkańców. Niezbędne jest znalezienie rozwiązań mających odzwierciedlenie w budżetach: państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów pracy, placówek oświatowych itp. Wsparcie finansowe popytu turystycznego może wpłynąć na efektywność funkcjonowania gospodarki turystycznej, a przede wszystkim ograniczy lukę cywilizacyjną między polskim społeczeństwem a społeczeństwami krajów tzw. starej Unii.

## **TOURISM DEMAND AS AN AREA OF POLISH SOCIO-ECONOMIC POLICY**

### **Summary**

The whole state activity in the area of tourism should lead to fulfilling tourist needs of a society. Tourism should be treated as a part of civilization development and receive public support. The main problem, from the basic aims of socio-economic state policy, is a support of tourist demand and thus proliferation of tourist activity among a society. The aim of the paper is an evaluation of the role of a state in tourist economy, especially an investigation of its tasks in frames of support of tourist demand. The framework of EU planning activity for 2007-2013 has been adopted.

*Translated by Aleksander Panasiuk*