

Ewa Dziedzic

Zarządzanie turystyką na szczeblu lokalnym w Polsce

International Journal of Management and Economics 5, 97-118

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.

Ewa Dziedzic
Katedra Turystyki

ZARZĄDZANIE TURYSTYKĄ NA SZCZEBŁU LOKALNYM W POLSCE

Uwagi wstępne

Rozpoczęty w 1989 r. proces transformacji ustrojowej odcisnął istotne piętno na rozwoju turystyki. Najbardziej widoczną zmianą był dynamiczny wzrost zagranicznego ruchu turystycznego, przede wszystkim przyjazdowego¹ oraz liberalizacja przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych, co znalazło odbicie przede wszystkim w szybkim zwiększaniu się liczby biur podróży. Równocześnie nastąpiło załamanie krajowego ruchu turystycznego, co spowodowało znaczący spadek stopnia wykorzystania bazy noclegowej². Zjawiskom tym towarzyszyła głęboka zmiana w podejściu do zagadnień turystyki. W poprzednim okresie turystyka, podobnie jak cała sfera usług, traktowana była jako działalność, która nie uczestniczy w tworzeniu dochodu narodowego i powinna być zaliczona do sfery usług społecznych. Stąd w polityce państwa ujmowano zagadnienia turystyki jako należące do dziedziny konsumpcji, a nie jako czynnik rozwoju gospodarczego.

Podejście to znajdowało wyraz między innymi w wyraźnie akcentowanym podziale na turystykę zagraniczną i krajową. W wypadku tej pierwszej, uznając jej wkład w wielkość i strukturę bilansu płatniczego, zwłaszcza w odniesieniu do tzw. II obszaru płatniczego, uwzględniano pewne elementy gospodarki rynkowej. Było to niejako wymuszone przez konieczność dostosowania polskiej oferty do potrzeb rynku międzynarodowego. Natomiast w wypadku turystyki krajowej zdecydowanie dominował model socjalny i koncentracja na zagadnieniach konsumpcji. Rozwój tego nurtu turystyki opierał się przede wszystkim na turystycznej bazie materialnej zakładów pracy, która funkcjonowała w ścisłym powiązaniu z macierzystymi jednostkami, bez liczenia się z efektywnością ekonomiczną. Drugą silnie akcentowaną w tym okresie funkcją turystyki była jej rola wychowawczo-edukacyjna, co sprawiało, że także działalność organizacji turystycznych, takich jak PTTK, oraz ogólnie turystyka młodzieżowa i kwalifikowana były przedmiotem zainteresowania organów władzy państwowej i znajdowały wsparcie finansowe. Inne podmioty obsługujące krajowy ruch turystyczny stanowiły margines, jeśli chodzi o ich udział w podaży tych usług i zainteresowanie ze strony władz centralnych i lokalnych. Nie zmieniło tego stanu nawet

upowszechnienie sieci wojewódzkich przedsiębiorstw turystycznych, dla których organem założycielskim był wojewoda.

Przemiany ustrojowe spowodowały całkowitą zmianę sposobu patrzenia na turystykę oraz koncepcję jej rozwoju. Obecnie zdecydowanie największy nacisk kładzie się na dochodotwórczą rolę turystyki, a nie jej funkcje jako dziedziny konsumpcji. Wyrazem tych nowych tendencji jest dokument pt. „Założenia rozwoju gospodarki turystycznej”, przyjęty przez Radę Ministrów w 1994 r. Stwierdza się w nim, że gospodarka turystyczna jest skutecznym instrumentem realizacji polityki państwa w zakresie aktywizacji regionów słabych gospodarczo, ograniczania bezrobocia oraz współpracy międzynarodowej, natomiast praktycznie nie wspomina się o jej funkcjach społecznych³. W tym kontekście powstaje pytanie, jak wobec tych nowych zadań przedstawia się zarządzanie turystyką, jakie są jego podmioty i struktury organizacyjne, spełniane przez nie funkcje i instrumenty służące ich realizacji. Celem niniejszego opracowania jest uzyskanie przynajmniej częściowej odpowiedzi na powyższe zagadnienia. Skoncentrowano się w nim na problemach dotyczących zarządzania turystyką przez organy administracji państwowej, ponieważ właśnie na niej spoczywa obowiązek realizacji przedstawionego programu rządowego. Na przedmiot szczegółowej analizy wybrano szczebel lokalny, ponieważ jest on właściwy z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej państwa, o czym wspomina przytaczany dokument, a ponadto właśnie na tym poziomie ogniskują się najważniejsze zagadnienia gospodarki turystycznej.

Przedstawienie problemów, jakim musi sprostać zarządzanie gospodarką turystyczną na szczeblu lokalnym, wymaga przynajmniej skrótego omówienia tych jej cech, które są najważniejsze w tym kontekście. Punktem wyjścia jest w tym przypadku samo zdefiniowanie pojęcia „gospodarka turystyczna”, które jest dość niejednoznaczne. Najogólniej mówiąc mianem tym określa się zespół czynności gospodarczych zmierzających do zaspokojenia zapotrzebowania na usługi i dobra turystyczne⁴. Zatem podstawą i racją jej bytu jest popyt związany z tzw. dobrami turystycznymi, czyli dobrami stworzonymi przez naturę lub przez działalność człowieka. Stanowią one cel podróży turystycznych i nazywane są inaczej walorami turystycznymi, a po przystosowaniu do potrzeb ruchu turystycznego atrakcjami turystycznymi. Walory spełniają podobną rolę co zasoby naturalne w innych dziedzinach gospodarowania, z tym że przynajmniej częściowo mogą być świadomie tworzone przez człowieka. Szczególnym przykładem tych ostatnich są walory o charakterze jednorazowych lub cyklicznych wydarzeń, takich jak festiwale artystyczne, zawody sportowe większej rangi lub kiermasze sztuki ludowej.

Większość walorów jest trwale związana z jednym miejscem, a wszystkie posiadają określoną lokalizację i żeby z nich skorzystać konsument musi udać się do miejsca ich występowania. Opisana cecha jest przyczyną wykształcania się

obszarów koncentracji ruchu turystycznego, w których realizowana jest najważniejsza część konsumpcji turystycznej⁵. W praktyce zagadnienia walorów turystycznych znajdują odzwierciedlenie w wielu różnych sferach życia społeczno-gospodarczego: ochronie środowiska przyrodniczego, ochronie i konserwacji zabytków, działalności kulturalnej, gospodarce wodnej i leśnej oraz ogólnie w gospodarce przestrzennej (chodzi o kształtowanie krajobrazu, także urbanistycznego i odpowiednie wykorzystanie przestrzeni).

Obok walorów drugim elementem składowym konsumpcji, a tym samym gospodarki turystycznej, są usługi świadczone przez urządzenia obsługowe. Urządzenia te można podzielić na trzy grupy z punktu widzenia stopnia ich zaangażowania w obsługę ruchu turystycznego:

1) obiekty i instytucje stworzone z myślą o zaspokajaniu potrzeb turystów, zaliczają się do nich przede wszystkim obiekty bazy noclegowej, biura podróży, biura informacji turystycznej itp.;

2) urządzenia związane z walorami, które służą turystom i stałym mieszkańcom, przykładem tego typu urządzeń są np. wyciągi narciarskie, kolejki linowe, ośrodki ekspozycyjne przy parkach narodowych ewentualnie obiektach zabytkowych, nabrzeża umożliwiające korzystanie z kąpielii itp.;

3) obiekty i instytucje zaspokajające głównie potrzeby innych użytkowników, wykorzystywane także przez turystów – obiekty gastronomiczne, placówki handlowe, lokalny transport, placówki kulturalne, obiekty służby zdrowia, policja, obiekty rekreacyjne, banki itd.

Większość wymienionych urządzeń obsługowych, podobnie jak walory turystyczne, związana jest trwale z miejscem lokalizacji. Ponieważ celem ich działania jest umożliwienie korzystania z walorów turystycznych, większość z nich usytuowana jest w miejscu występowania tych walorów lub w bezpośredniej jego bliskości. Wyjątek stanowią agencje turystyczne oraz biura promocji, które lokalizowane są także w miejscach zamieszkania potencjalnych turystów, gdyż ich zadaniem jest eliminowanie bariery odległości między miejscami zamieszkania potencjalnych turystów a miejscami występowania walorów. Również w odniesieniu do tej części gospodarki turystycznej można wskazać jej różnorodne związki z problemami administracyjnymi; w tym wypadku będzie to przede wszystkim wspieranie działalności gospodarczej, świadczenie usług kulturalnych, rekreacyjnych i transportowych, także w zakresie transportu lokalnego oraz zapewnienie możliwości i bezpieczeństwa korzystania z walorów, np. kąpielisk, zapobieganie zagrożeniom sanitarno-epidemiologicznym i pożarowym.

Trzecim elementem składowym uczestniczącym w konsumpcji turystycznej są usługi infrastruktury ogólnej, których znaczenie nie zawsze jest dostrzegane, ponieważ duża ich część jest zakupywana przez turystów pośrednio, jako element innych usług. Składają się na nie usługi sieci energetycznej, wodnokanali-

zacyjnej, telefonicznej, gazowej, systemy usuwania i utylizacji odpadów oraz infrastruktura transportowa. Istnienie infrastruktury ogólnej oraz odpowiedni jej standard są niezbędnym warunkiem rozwoju podaży turystycznej, chociaż, jak wspomniano wcześniej, stanowi ona tło dla pozostałych usług i sama w sobie nie jest czynnikiem przyciągającym popyt turystyczny. Rola sektora publicznego i administracji publicznej w tej dziedzinie tradycyjnie jest silna, a ich podstawowy obowiązek polega na zapewnieniu odpowiedniego poziomu wyposażenia w niezbędne urządzenia i świadczeniu tego typu usług.

Na podstawie przedstawionych uwag dotyczących struktury gospodarki turystycznej można wywnioskować, że kluczowym problemem sprawnego jej funkcjonowania jest zapewnienie współdziałania poszczególnych elementów składowych gospodarki turystycznej. Problem jest jednak skomplikowany; elementy te należą do różnych działów gospodarki i różnych sektorów własnościowych. Oznacza to, że zarządzanie turystyką ze strony administracji państwowej wymaga interdyscyplinarnego i zróżnicowanego podejścia, ponieważ dotyka problemów, które zazwyczaj stanowią kompetencje różnych jej organów.

Co więcej, związek poszczególnych elementów gospodarki turystycznej z obsługą ruchu turystycznego jest bardzo różny i w większości przypadków zarządzając nimi trzeba brać pod uwagę ich pozaturystyczne funkcje. Z drugiej strony duża część urzędów turystycznych cechuje się znaczną kapitałochłonnością i małą elastycznością, jeśli chodzi o zmianę ich funkcji. Dodatkowo sytuację komplikuje fakt, że z zasady większość jednostek świadczących usługi bezpośrednio turystom to niewielkie przedsiębiorstwa, często rodzinne, a więc dysponujące ograniczonymi środkami finansowymi.

Wspomniane współdziałanie między jednostkami niezbędnymi do prawidłowej obsługi ruchu turystycznego powinno odbywać się na kilku płaszczyznach:

- musi prowadzić do dostarczania odpowiedniej ilości i w odpowiednim czasie usług i dóbr niezbędnych do zaspokojenia popytu turystycznego
- powinno zapewnić odpowiednią jakość tych usług
- powinno prowadzić do przyciągnięcia popytu na te usługi.

Trzecie z wymienionych zadań wymaga pewnego komentarza. W świetle tego, co powiedziano wcześniej, chodzi o to, że różni usługodawcy muszą być świadomi, że ich produkt nie może istnieć w oderwaniu od podaży innych usług, a także odpowiednich atrakcji turystycznych. Z tego powodu wskazane jest ich współdziałanie nie tylko przy tworzeniu lokalnego produktu turystycznego, ale także przy jego promocji i dystrybucji.

Implikacją przedstawionej struktury są podstawowe zadania, którym musi sprostać zarządzanie gospodarką turystyczną. Obejmują one:

- programowanie rozwoju poszczególnych elementów podaży turystycznej i stwarzanie warunków do realizacji tych programów; oznacza to konieczność

wszechstronnego planowania przestrzennego połączonego z aktywnym zabieganiem o inwestycje turystyczne

- bieżącą koordynację działań różnych podmiotów, w tym przygotowywanie oferty uwzględniającej wszystkie elementy konsumpcji turystycznej, ze szczególnym uwzględnieniem imprez, które mogą być magnesem dla turystów (festiwale, przeglądy itp.)

- kontrolę jakości oferty turystycznej

- promocję, ewentualnie także sprzedaż lokalnej oferty turystycznej.

W dalszej części opracowania podjęto próbę pokazania, w jakim stopniu i, częściowo, w jaki sposób zadania te są realizowane przez istniejące obecnie instytucje administracji rządowej ogólnej odpowiedzialne za zarządzanie turystyką na szczeblu lokalnym. W pierwszej części przedstawiono analizę uwarunkowań, w jakich realizowane jest zarządzanie gospodarką turystyczną na szczeblu lokalnym, natomiast w drugiej przedstawiono praktyczne rozwiązania związane z realizacją wymienionych zadań.

Uwarunkowania zarządzania turystyką na szczeblu lokalnym

Warunki, w jakich prowadzone jest zarządzanie turystyką na szczeblu lokalnym przez administrację rządową ogólną, określane są przez dwa czynniki:

- strukturę instytucjonalną gospodarki turystycznej

- przepisy prawne regulujące zagadnienia należące do sfery zarządzania turystyką.

Poznanie struktury instytucjonalnej gospodarki turystycznej jest o tyle ważne, że pokazuje, kto i w jakim zakresie może być podmiotem, a także partnerem jednostek administracyjnych w zarządzaniu turystyką. Omawiając strukturę instytucjonalną gospodarki turystycznej trzeba odnieść się do dwóch zagadnień – jednostek bezpośrednio obsługujących ruch turystyczny oraz jednostek działających w ich otoczeniu. Przykładem tych pierwszych są zakłady hotelarskie, biura podróży, biura informacji turystycznej, muzea itp. Do drugich można zaliczyć administrację turystyczną, agencje reklamowe, firmy inwestorskie zaangażowane w rozwój obiektów turystycznych itp. Niestety poważnym mankamentem opracowań dotyczących struktury polskiej gospodarki turystycznej jest brak wyczerpującej informacji statystycznej. Pomimo tych ograniczeń można jednak przynajmniej szkicowo przedstawić jej podstawowe cechy.

Generalnie struktura instytucjonalna gospodarki turystycznej wykazuje dość istotne zróżnicowanie zależnie od tego, z jakim typem urządzeń obsługowych związana jest dana grupa podmiotów. Jednak w przypadku urządzeń przeznaczonych głównie dla uczestników ruchu turystycznego, do których należą zakłady hotelarskie i biura podróży, można wskazać kilka wyraźnych prawidłowości.

Przed wszystkim oba te rodzaje działalności cechuje bardzo duże rozproszenie i przewaga niewielkich jednostek. Z powodu niedostatków statystyki publicznej liczba biur podróży nie jest dokładnie znana, niemniej szacuje się ją na kilka tysięcy. Zdecydowanie przeważają jednostki małe (zatrudniające do 5 pracowników) i należące do sektora prywatnego, stosunkowo często z udziałem kapitału zagranicznego. Podstawowym przedmiotem ich działalności jest turystyka wyjazdowa, zarówno zagraniczna, jak i krajowa, co oznacza, że tylko nieliczne z nich zainteresowane są przyciąganiem ruchu turystycznego do obszarów, w których mają swoją siedzibę. Z punktu widzenia zarządzania turystyką na szczeblu lokalnym oznacza to, że w zasadzie nie są elementem gospodarki turystycznej, który służyłby aktywizacji gospodarczej tych obszarów.

Jeśli chodzi o strukturę własnościową i organizacyjną, sytuacja zakładów hotelarskich jest zbliżona, chociaż udział sektora publicznego oraz większych podmiotów jest tam nieco większy. Niemniej w 1995 r. na 9345 obiektów ujętych w sprawozdawczości GUS największe przedsiębiorstwo – Przedsiębiorstwo Państwowe Orbis SA – skupiało 0,9% ich liczby.⁶ Inni poważni gestorzy bazy noclegowej to Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych i Fundusz Wczasów Pracowniczych, a więc organizacje obsługujące specyficzne segmenty rynku i nie będące przedsiębiorstwami *sensu stricto*.⁷ Znaczącą liczbą obiektów – 2577 – dysponowały osoby fizyczne, jednak były to głównie obiekty niewielkie, liczące przeciętnie 44,6 miejsca noclegowego (dla porównania obiekt Orbisu dysponował przeciętnie 226,9 miejsca).⁸ Osobną, ale ciągle ważną kategorię tworzą obiekty wypoczynkowe i kolonijne zakładów pracy, których liczbę można szacować na około 3 tys. Trzeba ponadto stwierdzić, że znacząca liczba niewielkich obiektów noclegowych, przede wszystkim kwater prywatnych, nie znajduje odzwierciedlenia w statystykach GUS. Dotyczy to także coraz prężniej rozwijającego się ruchu kwater agroturystycznych, których potencjał w 1996 r. szacowano na ok. 3,8 tys. obiektów.⁹

Jeśli chodzi o obiekty działające w otoczeniu turystyki, zakłady gastronomiczne, obiekty rekreacyjno-kulturalne i inne placówki usługowe, to sytuacja jest zróżnicowana. Trzeba pamiętać, że znaczna część obiektów noclegowych dysponuje również zakładami żywieniowymi oraz urządzeniami sportowymi. Jednak znaczącym ich uzupełnieniem jest niezależna baza żywieniowa i usługowa, składająca się głównie z niewielkich prywatnych zakładów. Jedynie w większych ośrodkach widoczna jest ekspansja międzynarodowych sieci gastronomicznych typu McDonald's lub Pizza Hut. Natomiast obiekty kulturalno-rekreacyjne nadal najczęściej są jednostkami sektora publicznego. Podobnie wygląda sytuacja w zakresie przewozów pasażerskich, chociaż w tej dziedzinie obserwuje się coraz szybsze wchodzenie sektora prywatnego, szczególnie w zakresie przewozów samochodowych i autokarowych. Dominacja sektora publicznego widoczna jest

również w przypadku infrastruktury ogólnej, umożliwiającej rozwój podaży usług turystycznych.

Przedstawiona charakterystyka branży hotelarskiej, biur podróży oraz gastronomii pokazuje, że ze względu na niewielkie rozmiary i rozproszenie organizacyjne większość tych podmiotów nie dysponuje środkami na prowadzenie szeroko zakrojonej promocji, a w przypadku zakładów hotelarskich – także dystrybucji swojej oferty. Powszechnym problemem jest także słabość kapitałowa tych przedsiębiorstw oraz brak środków na inwestycje. Z kolei przyciąganie kapitału zagranicznego, a nawet uzyskanie środków z funduszy pomocowych typu STRUDER, wymaga starannego przygotowania wniosków kredytowych. W tym celu konieczne jest uzyskanie rozeznania w potencjale danej miejscowości jako obszarze recepcji turystycznej, a przeprowadzenie takich badań zdecydowanie przekracza możliwości niewielkich przedsiębiorstw. Z tego powodu istotną pomocą przy przygotowaniu wniosków kredytowych są lokalne lub regionalne programy rozwoju turystyki; z kolei ich brak stanowi istotną barierę w pozyskiwaniu kapitału¹⁰.

Opisana struktura podaży turystycznej sprawia, że zaistniała się potrzeba powołania podmiotów organizujących i wspierających działania poszczególnych niezależnych jednostek. Inicjatywy tego typu miały charakter zarówno odgórny, jak i oddolny i były podejmowane przez przedsiębiorców lub przez instytucje rządowe. Pierwszy typ organizacji wspierających gospodarkę turystyczną ma charakter samorządu gospodarczego. Zarysowały się w nim jednak dwa nurty prezentujące różne spojrzenia na ideę i cele takiego samorządu. Z jednej strony znalazła się Polska Izba Turystyki (PIT), która ogranicza się praktycznie do branży biur podróży i jest budowana odgórnie, a z drugiej regionalne izby turystyczne, grupujące podmioty należące do różnych branż, zainteresowanych obsługą ruchu turystycznego¹¹. Współistnienie tych dwóch struktur (w marcu 1996 r. izby regionalne powołały ogólnopolską federację¹²) prowadzi w praktyce do słabości samorządu gospodarczego w turystyce i konfliktów, co osłabia jego pozycję¹³. Funkcje organizacji branżowej pełni także Polskie Zrzeszenie Hoteli, jednak podobnie jak poprzednie organizacje nie jest ono reprezentatywne dla środowiska, ponieważ skupia tylko niewielką część zakładów hotelarskich¹⁴. Stosunkowo szybko rozwijają się natomiast organizacje wspierające gospodarstwa rolne świadczące usługi agroturystyczne. Rolnicy zaangażowani w tę działalność dla ułatwienia promocji i dystrybucji swoich produktów tworzą lokalne lub regionalne stowarzyszenia, które podejmują tego typu działania na ich rzecz.

Opisane organizacje podmiotów świadczących usługi turystyczne, pomijając ich często niewielką reprezentatywność, nie mają uprawnień, które pozwalałyby im oddziaływać na wszystkie elementy lokalnej podaży turystycznej, nie mogą więc wyřęczyć w zarządzaniu organów administracji publicznej. Dotyczy to zwłaszcza walorów turystycznych, infrastruktury oraz gospodarowania przestrze-

nią. O ile przedstawione wcześniej organizacje przedsiębiorców nie mogą zastąpić w tej dziedzinie administracji, to mogą odgrywać rolę jej partnera, artykułującego stanowisko branży, ewentualnie udziałowca wspólnych przedsięwzięć.

Ponieważ drugi typ organizacji wspierających podaż turystyczną stanowią podmioty utworzone z inspiracji Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (UKFiT), przed ich scharakteryzowaniem warto poświęcić nieco uwagi organizacji administracji turystycznej. Struktura i kompetencje poszczególnych jej szczebli stanowią drugi, obok organizacji rynku turystycznego, punkt odniesienia dla zarządzania turystyką przez administrację rządową. Na szczeblu centralnym jednostką odpowiedzialną za rozwój turystyki jest Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki. Warto zauważyć, że w powołującym go akcie położono nacisk na funkcje socjalne turystyki, mniej uwagi poświęcając sprawom rozwoju gospodarki turystycznej, co stoi w sprzeczności z późniejszymi deklaracjami rządu. Z ważnych zagadnień dotyczących rozwoju gospodarki turystycznej wspomniano jedynie o współdziałaniu w przestrzennym zagospodarowaniu kraju oraz o promocji Polski za granicą¹⁵.

W przeciwieństwie do rozwiązań spotykanych za granicą oraz występujących w Polsce w odniesieniu do niektórych innych dziedzin (np. oświaty, służby zdrowia) UKFiT nie dysponuje agendami terenowymi. Swoje zadania może wypełniać tylko przez współdziałanie z wojewodami, którzy są realizatorami polityki rządu w terenie. Podobnie UKFiT dysponuje bardzo ograniczonymi kompetencjami w zakresie instrumentów oddziałujących na kształt gospodarki turystycznej. Musi zatem ściśle współdziałać z innymi resortami, m.in. ministerstwem finansów, gospodarki, ochrony środowiska, transportu, urzędem mieszkalnictwa itp. Jego pozycja jest o tyle trudna, że jest niżej usytuowany w hierarchii administracji rządowej, a problemy turystyki często nie są dostrzegane na szczeblu centralnym¹⁶.

Wspomniane wcześniej organizacje wspierające jednostki podaży turystycznej, których inicjatorem był UKFiT, są zatem próbą stworzenia instrumentów ułatwiających realizację polityki turystycznej. Z inicjatywy Urzędu powstały dwie takie instytucje: Polska Agencja Promocji Turystyki (PAPT) oraz Polska Agencja Rozwoju Turystyki (PART). Zadaniem pierwszej z nich jest promowanie polskiej turystyki w kraju i za granicą. Zadanie to Agencja realizuje w oparciu o sieć terenowych oddziałów i ekspozytur, które swoim zasięgiem obejmują jedno lub więcej województw¹⁷. Zadania i struktura organizacyjna PART są całkowicie odmienne – jest ona spółką prawa handlowego, a jej zadania obejmują działania na rzecz komercjalizacji bazy, promocji inwestycji turystycznych, pomocy w budowie infrastruktury turystycznej¹⁸. PART odgrywa przede wszystkim rolę firmy doradczej, chociaż częściowo angażuje się także w finansowanie niektórych przedsięwzięć.

Pewne działania zmierzające do silniejszego zaznaczenia bezpośredniego wpływu UKFiT na kształt gospodarki turystycznej w terenie zostały zawarte w niedawno przyjętej strategii rozwoju krajowego produktu turystycznego Polski¹⁹. Służyć temu celowi powinien przede wszystkim już uruchomiony program menedżerów marek polskich produktów turystycznych. Dla właściwego spełnienia swojej roli muszą oni pozostawać w bezpośrednim kontakcie z przedstawicielami branży w terenie i przedstawicielami różnych ogniw administracji lokalnej.

Ponieważ nie ma bezpośredniego związku między turystyczną administracją centralną a lokalną, scharakteryzowanie zarządzania turystyką w terenie wymaga określenia jej usytuowania w organach administracji terenowej. Jeśli pamięta się o złożonym charakterze gospodarki turystycznej, to widać, że problemy związane z jej rozwojem występują zarówno w administracji rządowej ogólnej, administracjach specjalnych, jak i administracji samorządowej. Konieczne jest zatem bliższe przyjrzenie się kompetencjom tych organów, a szczególnie ich wzajemnym relacjom.

Podstawowymi dokumentami określającymi kompetencje poszczególnych typów administracji terenowej są: ustawa o samorządzie terytorialnym²⁰ i ustawa o terenowych organach administracji rządowej ogólnej²¹, natomiast szczegółowego rozdziału kompetencji między administracją rządową i samorządową dokonuje odpowiednia ustawa²². Szereg oddzielnych ustaw reguluje ponadto zasady działania administracji specjalnych, spośród których warto wspomnieć przede wszystkim konserwatorów zabytków i przyrody oraz Zarząd Lasów Państwowych.

Jeśli chodzi o usytuowanie turystyki w działalności administracji rządowej, to w obowiązującym ustawodawstwie brak wyraźnych sformułowań dotyczących gospodarki turystycznej. Pomimo to w kompetencjach administracji ogólnej można znaleźć wiele odniesień do zagadnień bezpośrednio z nią związanych, przy czym wiele z nich występuje na styku administracji rządowej i samorządowej. Dotyczy to zwłaszcza planowania przestrzennego, w ramach którego wojewoda zobowiązany jest zapewnić respektowanie przez gminy polityki przestrzennej rządu²³. Środkiem działania wojewody w tym zakresie jest między innymi współpraca z sejmikiem samorządowym oraz ze związkami i stowarzyszeniami gmin. Z polityką przestrzenną wiąże się ściśle nadzór budowlany, który wykonywany jest przez urzędy rejonowe.

Wojewoda dysponuje również uprawnieniami w zakresie nadzoru nad administracją specjalną w zakresie ochrony zabytków i przyrody, może także występować o wyłączenie z Zarządu Lasów Państwowych niektórych obszarów leśnych z przeznaczeniem na potrzeby wypoczynku masowego ludności²⁴. W gestii wojewody znajdują się również drogi o znaczeniu ponadlokalnym. Dodatkowe zadania *stricto* w zakresie turystyki nakłada na administrację rządową ogólną usta-

wa o usługach turystycznych. Dotyczą one kategoryzacji, rejestracji i kontroli zakładów hotelarskich oraz nadawania uprawnień pilota i przewodnika²⁵.

Z drugiej strony charakter gospodarki turystycznej sprawia, że znacząca część zadań związanych z rozwojem turystyki ma ściśle lokalny charakter, a zatem w myśl obowiązującego podziału administracyjnego koncentruje się na terenie gmin i poszczególnych miejscowości. Oznacza to, że ważnym ogniwem w zarządzaniu turystyką jest administracja samorządowa. Zakres jej zadań i uprawnień w dziedzinie gospodarki turystycznej ma istotne znaczenie dla oceny możliwości oddziaływania administracji rządowej na przedsięwzięcia władz samorządowych w tej dziedzinie.

Wśród zadań własnych gminy, ważnych z punktu widzenia turystyki, warto szczególnie wskazać sprawy ładu przestrzennego, w tym przygotowywanie miejscowych planów zagospodarowania, infrastruktury ogólnej, lokalnego transportu zbiorowego, obiektów kultury i kultury fizycznej. Trzeba jednak zauważyć, że ustawa o samorządzie terytorialnym generalnie koncentruje się na zagadnieniach zaspokajania potrzeb zbiorowych, nie akcentuje natomiast roli samorządu jako promotora rozwoju gospodarczego na swoim terenie. Jedynym wyjątkiem jest wzmianka o uchwalaniu przez radę gminy programów gospodarczych, bez precyzowania ich charakteru²⁶. Wszelkie działania gmin w tym zakresie zależą zatem od ich własnego uznania, w myśl interpretacji art. 6., że przedmiotem działania gminy są wszystkie sprawy lokalne nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Wobec braku wyraźnego ustawowego wsparcia dla samorządu terytorialnego jako promotora rozwoju gospodarczego nie jest zaskoczeniem, że zagadnienia rozwoju gospodarki turystycznej również nie są w ustawie bezpośrednio wspomniane, nie ma też odpowiednich odniesień w innych aktach prawnych. Odbiega to od uregulowań w innych krajach, gdzie władze lokalne uzyskały wyraźne uprawnienia w zakresie prowadzenia promocji i informacji turystycznej oraz budowy odpowiednich urzędzeń²⁷. Pewne obowiązki w zakresie turystyki nakłada *explicite* na władze samorządowe dopiero niedawno uchwalona ustawa o usługach turystycznych, która zobowiązuje wójtów (burmistrzów) do prowadzenia rejestrów i kontroli niektórych obiektów świadczących usługi hotelarskie²⁸.

Jednak pomimo braku wyraźnego ustawowego wsparcia dla proturystycznych działań samorządu terytorialnego obowiązujące przepisy dają mu dość szerokie uprawnienia w zakresie realizacji tego typu działań. Przede wszystkim bardzo istotnym instrumentem działania samorządu jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pozwala on nie tylko na zagwarantowanie odpowiedniej ochrony walorów i usytuowania w przestrzeni funkcji turystycznych, ale także pozwala nałożyć lokalne standardy i zasady kształtowania zabudowy oraz jej intensywności²⁹. Jednak trzeba dodać, że prawo udzielania zezwoleń na budowę

ustawowo przysługuje administracji rządowej, konkretnie urzędom rejonowym, i jedynie w niektórych przypadkach może być przekazywane gminom³⁰. Szczególnie duże uprawnienia i obowiązki przysługują gminom w odniesieniu do uzdrowisk³¹, którym powinny zapewnić warunki umożliwiające wykorzystanie właściwości leczniczych.

Władze samorządowe dysponują również pewnymi uprawnieniami w zakresie prowadzenia polityki finansowej, co umożliwia im podejmowanie działań związanych z gospodarką turystyczną. Przede wszystkim mogą przeznaczać pewne środki z budżetu na promocję lokalnych produktów turystycznych, chociaż wydatki tego typu niekoniecznie muszą być zapisane w dziale kultura fizyczna i turystyka, a także może operować ulgami w zakresie podatków wpłacanych bezpośrednio na rachunki gmin oraz opłat za wynajem obiektów komunalnych³².

Z przedstawionego przeglądu podstawowych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie administracji terenowej widać, że zagadnienia turystyki nie znalazły w nich żadnego wyraźnego odzwierciedlenia. Oznacza to, że podejście do zarządzania turystyką na szczeblu lokalnym w dużym stopniu zależy od uznania i własnej aktywności zainteresowanych podmiotów. Równocześnie przegląd ten pokazuje, że administracja rządowa posiada bardzo ograniczone kompetencje w tym zakresie w stosunku do samorządów i politykę turystyczną może realizować przede wszystkim jako koordynator i inspirator ich działań.

Dodatkowe światło na oczekiwania organów centralnych w zakresie zarządzania turystyką na szczeblu wojewódzkim rzucają uregulowania dotyczące struktury organizacyjnej urzędów wojewódzkich oraz zadań, które mogą być zlecane jednostkom niepaństwowym. Jeśli chodzi o usytuowanie organizacyjne zagadnień turystyki w strukturze urzędu wojewódzkiego, to ramowy statut wymienia ją wśród wydziałów, które nie są obligatoryjne. W tym układzie zalecane jest łączenie turystyki z kulturą i sportem, co niejako odzwierciedla tradycyjne traktowanie turystyki jako elementu modelu konsumpcji, pożądanego ze społecznego punktu widzenia. Z kolei zaletą tego rozwiązania jest możliwość współdziałania przy inicjowaniu i realizacji wspomnianych wcześniej imprez, które mogą być atrakcjami turystycznymi.

Trzeba jednak zauważyć, że szereg ważnych zadań związanych z gospodarką turystyczną, zwłaszcza z programowaniem jej rozwoju, zgodnie ze wspomnianym ramowym statutem urzędu wojewódzkiego powinno zostać ulokowanych w innych wydziałach. Dotyczy to zwłaszcza wydziałów zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego oraz ochrony środowiska i konserwacji przyrody³³. Takie rozwiązanie stwarza niebezpieczeństwo, że wydziały turystyki znajdują się na obrzeżu struktur mających zasadniczy wpływ na kształt turystyki na danym terenie. O tym, że w wielu województwach dostrzegano silny związek między turystyką a polityką gospodarczą, świadczą przypadki lokowania obu tych rodza-

jów działalności w jednym wydziale – przykładem może być Bielsko-Biała (Wydział Polityki Gospodarczej i Rozwoju, Oddział Turystyki)³⁴. Trzeba jednak zauważyć, że niekiedy takie połączenie może grozić zdominowaniem turystyki przez inne zagadnienia polityki gospodarczej, a w konsekwencji niedostatecznym eksponowaniem jej interesów. Niejako na marginesie warto zauważyć, że w przypadku władz samorządowych ustawodawca dał im pełną swobodę kształtowania struktury organizacyjnej urzędu gminy, a więc także usytuowania organizacyjnego i zakresu działania stanowisk związanych z zarządzaniem turystyką.

Dodatkowych informacji o oczekiwaniach wobec administracji państwowej dotyczących działań jej agend w odniesieniu do turystyki dostarcza wykaz zadań państwowych, które mogą być zlecane jednostkom niepaństwowym³⁵. Do wymienionych tam zadań związanych bezpośrednio lub pośrednio z turystyką należą:

- promocja Polski jako kraju recepcji turystycznej
- szkolenie kadr, w tym przewodników
- wytyczanie i konserwacja szlaków turystycznych
- ocena standardu obiektów turystycznych i poziomu świadczonych usług
- ratownictwo wodne i górskie oraz inwestycje stowarzyszeń w tej dziedzinie
- przygotowywanie ekspertyz dotyczących rozwoju turystyki oraz opracowywanie programów związanych z turystyką dla różnych środowisk
- prowadzenie obozów i organizowanie wypoczynku dla młodzieży i osób niepełnosprawnych
- organizacja festiwali oraz imprez sportowych.

Na podstawie przytoczonego zestawu można wywnioskować, że w dziedzinie turystyki oczekiwania wobec działań organów państwowych są niejako dwutorowe. Z jednej strony powinny wspierać socjalną konsumpcję usług turystycznych, a z drugiej wspierać działalność wspomagającą gospodarkę turystyczną. Ponadto część zadań sugeruje wykonywanie funkcji kontrolnych w odniesieniu do świadczących usługi turystyczne.

Z punktu widzenia zarządzania turystyką korzystnym zapisem figurującym w obowiązującym ustawodawstwie jest przyznane gminom i wojewodom prawo do tworzenia związków celowych z innymi jednostkami podziału administracyjnego dla realizacji zadań³⁶. Jest to tak ważne, ponieważ walory turystyczne często tworzą regiony nie odpowiadające granicom jednostek podziału administracyjnego. Możliwość współdziałania ułatwia prowadzenie wspólnej i łatwiejszej do zidentyfikowania (ze względu na odwoływanie się do szerzej znanych pojęć) promocji oraz wspólnego rozwijania infrastruktury, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska i transportu.

Jeśli chodzi o wykorzystanie tych uprawnień, to wygląda to nieco inaczej w przypadku województw i gmin. W odniesieniu do tych pierwszych inicjato-

rem porozumień ponadwojewódzkich był UKFiT, który doprowadził do podpisania przez wojewodów szeregu porozumień o współdziałaniu w zakresie rozwoju i promocji turystyki w ramach tzw. makroregionów³⁷. Utworzono ich łącznie 10, uwzględniając historyczne i gospodarcze powiązania, chociaż niektóre rozwiązania mogą być kontrowersyjne. Dotyczy to szczególnie makroregionu świętokrzysko-lubelskiego, który obejmuje województwa od białkopodlaskiego, chełmskiego i zamojskiego po kieleckie. W przypadku gmin inicjatywy tworzenia związków międzygminnych mają charakter zdecydowanie oddolny i obecnie działa już kilkadziesiąt takich struktur, zogniskowanych najczęściej wokół wspólnych, dominujących walorów turystycznych, np. Turystyczny Związek Gmin Świętokrzyskich, Ziemia Giżycka, Ziemia Mrągowska itp.

Realizacja zarządzania turystyką na szczeblu wojewódzkim

Z przedstawionego przeglądu uwarunkowań zarządzania turystyką przez administrację rządową na szczeblu lokalnym wynika, że obowiązujące ustawodawstwo w zasadzie nie precyzuje zadań i sposobu tego zarządzania, przynajmniej nie w stopniu, który odpowiadałby potrzebom rozwoju gospodarki turystycznej. Z drugiej strony jest ono na tyle elastyczne, że umożliwia jego prowadzenie, chociaż wymaga to inicjatywy ze strony zainteresowanych oraz znajomości problematyki turystycznej. Z tego powodu interesujące wydaje się ustalenie, jakie działania tego typu, i w jakim zakresie, są podejmowane w praktyce. Badaniem objęto 10 województw (ok. 20% ogólnej liczby województw) należących do różnych kategorii pod względem rozwoju funkcji turystycznych i usytuowanych w różnych częściach kraju. Założeniem było uzyskanie możliwie szerokiego przeglądu sytuacji. Jeśli chodzi o podział województw pod kątem funkcji turystycznych można wyróżnić sześć ich kategorii³⁸, które reprezentują następujące wybrane województwa:

- 1) nadmorskie (ogółem 5 województw) – przeprowadzono wywiady dla województw elbląskiego i koszalińskiego,
- 2) górskie (ogółem 5 województw) – wybrano województwo bielskie,
- 3) pojezierne (ogółem 7 województw) – bydgoskie i zielonogórskie,
- 4) aglomeracyjne (ogółem 6) – łódzkie i poznańskie,
- 5) o średnim znaczeniu dla krajowego ruchu turystycznego (ogółem 11) – wrocławskie,
- 6) o małym znaczeniu dla krajowego ruchu turystycznego (ogółem 15) – w badaniu reprezentowały je województwa białkopodlaskie i kaliskie.

Celem badania było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakie jest usytuowanie turystyki w strukturze urzędu wojewódzkiego?
- Jakie są najważniejsze zadania realizowane przez urząd w tym zakresie?

– Czy istnieje dokument określający strategiczne cele rozwoju gospodarki turystycznej na terenie województwa oraz jaka jest ocena roli turystyki w województwie?

– Jak wygląda współpraca z innymi jednostkami zainteresowanymi gospodarką turystyczną – zarówno administracyjnymi, jak i podmiotami lub organizacjami branżowymi turystyki?

– Jak przedstawia się współpraca i zainteresowanie gospodarką turystyczną ze strony samorządów terytorialnych z terenu województwa?

W badaniu posłużono się techniką wywiadu, który przeprowadzono z pracownikami wydziałów turystyki wybranych urzędów wojewódzkich. Pracownicy proszeni byli o wymienienie (w kolejności uzależnionej od znaczenia) podstawowych wykonywanych zadań oraz o scharakteryzowanie współpracy z innymi jednostkami wewnątrz urzędu oraz jednostkami zewnętrznymi. Jako przedmiot badania wybrano wydziały turystyki, pomimo przedstawionych wcześniej uwarunkowań dotyczących zarządzania turystyką, ponieważ przynajmniej nominalnie przede wszystkim one powinny realizować w terenie założenia polityki rządu. Część uzyskanych informacji zamieszczono w załączonej na końcu tablicy.

Na podstawie zebranych informacji można wskazać znaczne podobieństwa, ale także i pewne odmienności w funkcjonowaniu wydziałów odpowiedzialnych za sprawy turystyki. Przede wszystkim stwierdzono, że dominuje usytuowanie zagadnień turystyki łącznie ze sportem i kulturą fizyczną, często do kompetencji odpowiedniego wydziału należą także zagadnienia kultury. Nawet wspomniany wcześniej urząd wojewódzki w Bielsku-Białej odszedł od poprzedniego powiązania turystyki z problemami polityki gospodarczej i dostosował się do zaleceń ramowego statutu.

Znacznie większe zróżnicowanie występuje natomiast, jeśli chodzi o liczbę stanowisk pracy związanych z turystyką. Największą ich liczbą (czterema) dysponował wydział w Bielsku-Białej, w ramach którego funkcjonuje wydzielony oddział ds. turystyki. Trzy osoby były zatrudnione w urzędzie w Koszalinie, po dwie w Łodzi, Poznaniu i Zielonej Górze. Zaskakujący był fakt zatrudnienia tylko jednej osoby przez urząd wojewódzki w Elblągu i Bydgoszczy.

Różnice w poziomie zatrudnienia w poszczególnych urzędach można stosunkowo łatwo wytłumaczyć stopniem rozwoju funkcji turystycznych w województwie, ale pomimo pewnej korelacji w tym zakresie obserwuje się także dość istotne różnice wśród województw należących do tej samej kategorii. Można postawić hipotezę, że różnice te są odbiciem stopnia uznania i zainteresowania turystyką jako strategicznie ważną dziedziną gospodarki, a odpowiedzi na kolejne pytania w znacznym stopniu potwierdzają te przypuszczenia. Pewnym odzwierciedleniem stopnia zainteresowania turystyką jest chociażby fakt opracowania strategii

jej rozwoju lub wielkość środków przeznaczanych w budżecie urzędu na wspieranie turystyki. Spośród ankietowanych siedem województw zadeklarowało istnienie takich strategii, a w województwach bielskim i koszalińskim były one w trakcie opracowywania. W tym ostatnim przypadku we współpracy z niemiecką fundacją. Żadną strategią tego typu nie dysponowało dotąd województwo poznańskie.

W większości przypadków wymienione strategie dotyczyły rozwoju całego województwa lub nawet makroregionu, a turystyka stanowiła tylko element tych opracowań. Jednak określenie roli turystyki było w tych dokumentach zróżnicowane, np. w odniesieniu do województwa bydgoskiego, widzianego przez pryzmat makroregionu, rola ta została słabo wyeksponowana, podobnie dla województwa kaliskiego. W odniesieniu do województwa bydgoskiego jest to zaskakujące, ponieważ należy ono do czołówki województw w zakresie recepcji krajowego ruchu turystycznego. Pomimo braku strategii województwo poznańskie jednak przywiązuje dużą wagę do gospodarki turystycznej, o czym świadczy fakt, że w skali kraju dysponuje największym budżetem wojewódzkim na wspieranie turystyki.

W zakresie najważniejszych zadań realizowanych przez wydział na pierwszym miejscu wymieniono dwa: promocję turystyki oraz przygotowywanie i realizację budżetu przeznaczonego na turystykę. W odniesieniu do tego drugiego rodzaju działalności podstawowe znaczenie ma współpraca ze stowarzyszeniami turystycznymi, takimi jak PTSM i PTTK, wspieranie organizowanych przez nie imprez turystyki kwalifikowanej o znaczeniu ponadlokalnym oraz zlecanie zadań podmiotom niepaństwowym. To ostatnie dotyczy przede wszystkim zlecenia zadań ochrony turystów WOPR i GOPR, oraz zadań w zakresie konserwacji szlaków turystycznych.

Pozostałe zadania nie są realizowane już tak powszechnie. Jedynie w dwóch województwach (koszalińskim i kaliskim) jako ważną funkcję wymieniono ocenę stopnia przygotowania do sezonu oraz kontrolę poziomu świadczonych usług, wykonywaną wspólnie z przedstawicielami administracji specjalnych. Innym typem aktywności wydziałów turystyki, wymienionym przez kilka województw, jest prowadzenie szkoleń różnego typu. W pojedynczych przypadkach deklarowano także finansowe wsparcie dla inwestycji w zakresie ścieżek rowerowych lub szlaków wodno-rowerowych. W dwóch przypadkach (Łódź i Bielsko-Biała) wydział jest inicjatorem i zleciennodawcą badań marketingowych.

Interesująco przedstawia się działalność urzędów wojewódzkich w zakresie promocji turystyki i informacji turystycznej. Jeśli chodzi o promocję, to poszczególne województwa prowadzą ją zarówno w kraju, jak i za granicą. Prowadzona jest ona albo osobiście przez pracowników wydziału, albo przez firmy pracujące w oparciu o zlecenie, a zakres i formy tej działalności są bardzo różne. Podstawową formą aktywności pracowników wydziałów jest udział w różnego

typu imprezach targowych, zagranicznych, ogólnopolskich i regionalnych. Zleceń dla firm niepaństwowych obejmują najczęściej przygotowywanie i/lub wydawanie publikacji promocyjnych, przy czym niektóre z tego typu wydawnictw mają charakter periodyków. Sytuacja taka występuje na przykład w województwie bydgoskim.

Nieco innym zagadnieniem jest sprawa informacji turystycznej. Działalność wydziałów turystyki i generalnie władz wojewódzkich w tym zakresie jest niestety ograniczona. Tylko w czterech województwach działały ośrodki informacji turystycznej współpracujące bezpośrednio lub pośrednio z wydziałami turystyki. Ich formy organizacyjno-własnościowe były bardzo różnorodne – od zakładu budżetowego, przez oddziały PAPT, po Regionalne Agencje Promocji Turystyki, w których udziałowcem jest wojewoda. W dwóch innych wypadkach usługi informacji turystycznej świadczone są przez prywatne biura podróży, bez bezpośredniego wsparcia wydziału turystyki.

Zagadnienia promocji i informacji turystycznej ściśle łączą się problemem współdziałania z innymi podmiotami gospodarki turystycznej. W grę wchodzi zarówno współfinansowanie przedsięwzięć tego typu, jak i współpraca merytoryczna. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że współpraca z przedsiębiorstwami turystycznymi i organizacjami branżowymi układa się nie najlepiej. Przede wszystkim sieć terenowych oddziałów Polskiej Izby Turystyki jest niewielka, a ponadto potwierdza się, że zrzeszone w nich podmioty nie są zainteresowane promocją turystyki przyjazdowej na dany teren. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku izb regionalnych, ścisłą współpracę zadeklarowano na przykład w Bydgoszczy. W jednym przypadku – województwo bielskie – zadeklarowano także współpracę z ośrodkami zakładowymi. Próby współpracy z przedsiębiorcami podjęto także w województwie bielskopodlaskim, z zaznaczeniem, że ich inicjatorem jest urząd.

Z przeprowadzonych rozmów wynika natomiast, że praktycznie we wszystkich województwach występuje współpraca z samorządami, chociaż zasięg tej współpracy jest różny. Zasadniczo partnerem urzędu jest od 10 do 15% gmin z danego województwa, nawet w wypadku województw powszechnie uznawanych za turystyczne. W niektórych województwach – Bydgoszcz, Kalisz – podkreślano brak zainteresowania samorządów turystyką i sygnalizowano próby, m.in. za pomocą szkoleń, zmiany tego stanu. Jeśli chodzi o współpracę z samorządami, warto odnotować, że pracownicy wszystkich badanych urzędów podkreślali swoją rolę koordynującą i inspirującą w rozbudzaniu zainteresowania samorządów gospodarką turystyczną. Zwracano także uwagę na znaczenie prężnie rozwijającej się agroturystyki, bardzo aktywnej także z punktu widzenia samoorganizacji osób świadczących usługi, jako przedmiotu zainteresowania gmin, zwiększającego ich zaangażowanie w gospodarkę turystyczną w ogóle.

Praktycznie we wszystkich wywiadach podkreślano znaczenie współpracy w ramach makroregionów. Chociaż trzeba dodać, że najściślej układa się ona

w przypadku województw sąsiednich. Wspólnota problemów jest także motywem podejmowania współpracy z województwami spoza makroregionu, dotyczy to np. województwa zielonogórskiego, które współpracuje z województwami dolnośląskimi, zwłaszcza granicznymi.

We wszystkich przypadkach, z wyjątkiem województwa bielskiego, pracownicy udzielający odpowiedzi stwierdzili, że prowadzona przez wydziały promocja nie jest ukierunkowana na potencjalnych inwestorów w zakresie urządzeń turystycznych. Zagadnienia te znajdują się zazwyczaj w gestii wydziałów polityki gospodarczej (nazwy w poszczególnych województwach nieco się różnią). Stwierdzono, że wydziały te zasadniczo (w najmniejszym stopniu w Łodzi) konsultują swoje decyzje z wydziałami turystyki, ale podkreślono, że zazwyczaj w sprawach ewidentnie związanych z tą dziedziną. Pozwala to przypuszczać, że decyzje o bardziej interdyscyplinarnym charakterze, np. infrastrukturalne, nie są uzgadniane z wydziałami turystyki w wystarczającym zakresie.

Jeśli chodzi o współpracę z administracją centralną czyli UKFiT, to na podstawie przeprowadzonych rozmów można stwierdzić, że jest ona dość ścisła. Jej najpowszechniejszą formą jest udział pracowników wydziałów w różnego typu szkoleniach. Ponadto UKFiT często współfinansuje różne przedsięwzięcia podejmowane przez wydziały, poczynając od szkoleń dla zainteresowanych podmiotów z danego terenu po inwestycje w niektóre typy urządzeń turystycznych, zwłaszcza przeznaczonych do aktywnego wypoczynku.

Uzupełnieniem informacji o działalności terenowej administracji ogólnej są uzyskane w trakcie wywiadów dane na temat aktywności władz samorządowych w dziedzinie turystyki. Jak wspomniano wcześniej, tylko niewielka ich część przejawia zainteresowanie tą dziedziną gospodarki. W konsekwencji w strukturze administracji samorządowej prawie nie występują samodzielne stanowiska ds. turystyki. Jeśli pojawiają się one w ogóle, to mają zwykle charakter łączony i są dodatkiem do zazwyczaj czterech-pięciu innych zadań, często merytorycznie całkowicie rozbieżnych.

Tablica 1. Działalność wydziałów turystyki w wybranych województwach

Typ województwa	Podstawowe zadania	Współpracujące podmioty
Górskie (bielskie)	- promocja (także ukierunkowana na inwestorów) - szkolenia - informacja turystyczna - dysponowanie budżetem w zakresie zadań zleconych - kategoryzacja	- stowarzyszenia turystyczne - menedżerowie marek - ośrodki zakładowe - samorządy gminne (około 20)

Nadmorskie - koszalińskie - elbląskie	- promocja - programowanie imprez - lustracja, kontrola, konkursy dla dostawców usług - turystyka kwalifikowana - szkolenia - promocja - szkolenia	- Regionalna Agencja Promocji Turystyki - stowarzyszenie agroturystyczne - Związek Gmin Pomorza Środkowego - stowarzyszenia turystyczne - Izba Turystyczna - PAPT - samorządy gminne (ok. 10)
Pojezierne - bydgoskie - zielonogórskie	- dysponowanie funduszem na zadania zlecone - promocja - finansowanie turystyki kwalifikowanej - szkolenia - wydawnictwa prasowe - promocja - dofinansowanie imprez i szlaków turystycznych	- Regionalna Agencja Promocji Turystyki (wojewoda jest jednym ze współudziałowców) - oddział PIT i ZHP - szkoły o profilu branżowym - 10-15% samorządów gminnych - stowarzyszenia turystyczne - Ośrodek Informacji Turystycznej - samorządy gminne
Aglomeracyjne - łódzkie - poznańskie	- promocja - badania marketingowe - promocja - szkolenia - integracja środowiska - prowadzenie rejestru obiektów - dofinansowanie ścieżek rowerowych - turystyka kwalifikowana	- stowarzyszenia turystyczne - Wojewódzki Ośrodek Informacji Turystycznej - samorządy gminne (początkowa faza współpracy) - Wielkopolska Izba Turystyki - PAPT - stowarzyszenia turystyczne - samorządy gminne

O średnim znaczeniu (włocławskie)	– promocja – ustalanie i realizacja budżetu w zakresie turystyki – szkolenia – imprezy turystyki kwalifikowanej – szlaki turystyczne	– Regionalna Agencja Promocji Turystyki
O małym znaczeniu – kaliskie – białskopodlaskie	– promocja – koordynacja sezonu turystycznego – zadania zlecone – promocja – imprezy zlecone – inwestycje – szkolenia	– PAPT – samorządy gminne (słabo) – przedsiębiorstwa turystyczne – gospodarstwa agroturystyczne – samorządy gminne (ok. 15%)

Podsumowanie

Reasumując przedstawioną ocenę stanu prawnego oraz działań administracji rządowej w zakresie zarządzania turystyką na szczeblu lokalnym, można sformułować następujące wnioski:

- Problemy turystyki nie znajdują wystarczającego odzwierciedlenia w obowiązującym ustawodawstwie, co utrudnia sprawne zarządzanie.
- Pomimo deklaracji ustawodawcy nie w pełni docenia znaczenie gospodarcze turystyki, nadając często sytuując ją w sferze innych usług społecznych.
- Pomimo braku wyraźnych odniesień do problemów gospodarki turystycznej obowiązujące ustawodawstwo jest na tyle elastyczne, że pozostawia pole dla własnej inicjatywy zainteresowanych organów administracji.
- Kompetencje niezbędne do prowadzenia zarządzania turystyką na szczeblu lokalnym rozproszone są między różne systemy administracji i w małym stopniu poddane rygorom obowiązkowej koordynacji.
- Poczynając od UKFiT, podstawowym instrumentem działania wszystkich organów administracji rządowej w zakresie rozwoju turystyki na szczeblu lokalnym jest upowszechnianie odpowiedniej informacji i w skromnym zakresie wsparcie finansowe dla wybranych przedsięwzięć.

• Wydziały turystyki przejawiają znaczną inicjatywę w zakresie zarządzania turystyką na szczeblu lokalnym, ale ich funkcje prawdopodobnie będą musiały w przyszłości ulec zmianie; dotyczy to zwłaszcza zaangażowania w promocję obszarów recepcyjnych, która zgodnie z zamierzeniami UKFiT powinna przejść w gestię Polskiej Agencji Turystyki³⁹. Z drugiej strony wydaje się, że w myśl ustawy o usługach turystycznych powinny ulec wzmocnieniu ich funkcje kontrolne. Ponadto w świetle uzyskanych danych konieczne wydaje się silniejsze umocowanie roli wydziałów turystyki jako koordynatorów i inspiratorów rozwoju gospodarki turystycznej na danym terenie.

Przypisy

- ¹ Liczba cudzoziemców przekraczających granicę w ruchu przyjazdowym do Polski wzrosła z 8,2 mln w 1989 r. do 87,5 mln w 1996 r. (dane GUS).
- ² Liczba noclegów udzielonych w bazie turystycznej spadła z 76,1 mln w 1989 r. do 48,8 mln w 1994 r. (Turystyka w 1995 r., GUS, Warszawa 1996, s. 43; dla następnych lat zaniechano zbierania tego typu danych).
- ³ W.W. Gaworecki, *Turystyka*, wyd. II, PWE, Warszawa 1997, s.109.
- ⁴ Ibidem, s. 156-161.
- ⁵ Odróżnia to turystykę także od innych rodzajów usług, które najczęściej lokalizowane są w pobliżu miejsca zamieszkania potencjalnych klientów.
- ⁶ Na podstawie: *Turystyka w 1995 r.*, GUS, Warszawa 1996, s. 66 i 70.
- ⁷ Na mocy dokonanej w maju 1997 r. nowelizacji ustawy o związkach zawodowych FWP ma zostać przekształcony w spółkę z o.o. Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, na podst.: FWP przekształcony, „Rynek Turystyczny” 1997, nr 16-17, s. 42.
- ⁸ Na podstawie: *Turystyka w 1995 r.*, op. cit.
- ⁹ L. Strzembicki, *Determinanty rozwoju turystyki wiejskiej w Polsce*, w: *Determinanty sukcesu w turystyce wiejskiej*, V Ogólnopolskie Sympozjum Agroturystyczne, Kraków 1997, s. 9.
- ¹⁰ Za mało pieniędzy...czy dobrych pomysłów? „Rynek Turystyczny” 1995, nr 9, s. 18.
- ¹¹ Jaki samorząd gospodarczy w turystyce, „Rynek Turystyczny” 1995, nr 3, s. 12-13.
- ¹² L. Butowski, *Organizacja turystyki w Polsce*, Agencja Promocji Turystyki „MART”, Warszawa 1996, s. 107.
- ¹³ Trwałe rozdarcie?, „Rynek Turystyczny” 1995, nr 15, s. 11.
- ¹⁴ T. Tulibacki, Oddziały terenowe PHZ, „Rynek Turystyczny” 1997, nr 16-17, s. 32.
- ¹⁵ Ustawa z 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, DzU nr 16, poz. 74.
- ¹⁶ Przykładem może być Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, które powołuje m.in. Komitet Rozwoju Regionalnego, bez udziału UKFiT (DzU nr 18/1997, poz. 105).

- ¹⁷ L. Butowski, op.cit., s. 61-62.
- ¹⁸ Ibidem, s. 83-85.
- ¹⁹ Strategia rozwoju krajowego produktu turystycznego Polski. Raport końcowy, Warszawa 1997, s. 27-35.
- ²⁰ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU nr 13/1990, poz. 74.
- ²¹ Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach administracji rządowej, DzU nr 21/1990 poz. 123.
- ²² Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji państwowej oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 34/1990, poz. 198.
- ²³ Ustawa z 7 lipca 1994 r., art.4, p.2.
- ²⁴ Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, DzU nr 101/1994, poz. 444, art. 10.
- ²⁵ Ustawa z 29 września 1997 r., art. 38, 40, 28 i 29.
- ²⁶ Ustawa o samorządzie terytorialnym, art. 18.
- ²⁷ Przykładem może być W. Brytania, gdzie uprawnienia w tym zakresie zostały przyznane władzom lokalnym już w 1848 r., a wzmocnione ustawą z 1972 r.; na podst. J.Ch.Holloway, *The Business of Tourism*, 3rd ed., London 1989, s.164.
- ²⁸ Ustawa z 29 września 1997 r. o usługach turystycznych, art. 38 i 40.
- ²⁹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 89, poz. 415, art. 10.
- ³⁰ Ustawa z 17 maja 1990 r., art. 5, p.16.
- ³¹ Ibidem, art. 1, p. 10.
- ³² Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, DzU nr 129/1993, poz. 600, art.10.
- ³³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie ramowego statutu urzędu wojewódzkiego, DzU nr 123/1996, poz. 580.
- ³⁴ L. Butowski, op.cit., s.46.
- ³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 listopada 1994 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecane jednostkom niepaństwowym, DzU nr 131/1994, poz. 657.
- ³⁶ Ustawa z 22 marca 1990 r., art.19a oraz ustawa z 8 marca 1990 r., art. 10.
- ³⁷ L. Butowski, op.cit., s. 49-49.
- ³⁸ Przedstawiony podział stosowany jest w badaniach Instytutu Turystyki.
- ³⁹ Strategia..., op.cit., s. 52-54. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach Polska Agencja Turystyki powinna być organizacją skupiającą podmioty sektora prywatnego i publicznego zainteresowane rozwojem gospodarki turystycznej. Do podstawowych jej zadań będzie należeć promocja krajowego i regionalnych produktów turystycznych.

MANAGEMENT OF TOURISM AT LOCAL LEVEL IN POLAND

(Summary)

Analysis of the state of legislation, and the operation of the government administration in the management of tourism at local level, leads to the following conclusions:

- problems of tourism are not reflected in current Polish legislation, which makes management of the tourism sector difficult;
- despite declarations to the contrary, the legislative body does not fully appreciate the importance of tourism to the economy, often lumping it instead with other social services;
- despite the lack of clear references to the problems of the tourism economy, the existing legislation is sufficiently flexible to maintain a field for the initiative of interested local administration units;
- areas of competence that are essential to running and managing the tourism sector at local level are dispersed between various administration systems, and co-ordinated to only a small degree;
- an essential ingredient for the operation of all government administration units to develop tourism at local level is the dissemination of relevant information and to a small degree financial support for selected enterprises;
- tourism departments are showing a lot of initiative in managing tourism at local level. In line with the legislation on tourism services, the controlling function of these units should be strengthened. Furthermore, it seems essential to more strongly underpin the roles of tourism departments as co-ordinators and motivators of tourism economy growth in their regions.