Zawistowska, Hanna

Turystyka w działaniach organów samorządu terytorialnego

Rocznik Żyrardowski 2, 51-88

2003

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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Hanna Zawistowska*

Turystyka w działaniach organów samorządu terytorialnego*

Wstęp

Magnificencjo,
Szanowni Państwo

Przypadł mi w udziale zaszczyt wygłoszenie wykładu inauguracyjnego. Przyznam, że długo zastanawiałam się nad wyborem tematu. Uznałam, że taki wyjątkowy wykład powinien spełniać kilka warunków:

- powinien dotyczyć kwestii o kluczowym znaczeniu;
- nie może jednak dotyczyć zagadnień zbyt szczegółowych, wymagających posiadania przez słuchaczy określonego poziomu wiedzy, przygotowania – należy bowiem uwzględnić fakt, że w inauguracji uczestniczą studenci I roku, którzy dopiero zaczynają swoją „przygodę z nauką".
- powinien wiązać się realizowanym przez szkołę profilem kształcenia;
- powinien być interesujący.

Poszukując tematu spełniającego wszystkie wyżej wymienione kryteria doszłam do wniosku, że problemem, wokół którego powinien się koncentrować temat wykładu, powinien dotyczyć **roli turystyki w zwalczaniu bezrobocia**. Wysoki wskaźnik bezrobocia, który w skali kraju wynosi blisko 16%, a w niektórych regionach jest większy niż 25% powoduje, że problem ten znajduje się w zarówno centrum uwagi organów władzy i administracji, jak jednostek samorządowych. Jest także przedmiotem troski Kościoła, organizacji społecznych (charytatywnych), a przede wszystkim obywateli. Dla władz państwowych i samorządowych przybiera on formę pytania – co należy zrobić, żeby zwiększyć liczbę miejsc pracy. Dla obywateli, co należy zrobić, żeby pracy nie stracić, jeśli się ją posiada lub też gdzie znaleźć pracę, jeśli się ją straciło. Wysoki wskaźnik bezrobocia powoduje, że z problemem tym zetknęła się większość polskich rodzin. Nawiązując do dzisiejszej uroczystości warto podkreślić, że dla większości studentów naszej uczelni, a także wszystkich innych uczelni prywatnych i państwowych – głównym motywem podjęcia studiów jest chęć poprawienia swojej sytuacji na rynku pracy.

Dzisiejsza uroczystość inaugurująca początek roku akademickiego 2002/2003, oznacza jednocześnie koniec wakacji, które – większości z nas – kojarzą się z wyjaz-

---

* Rozszerzona i zaktualizowana wersja wykładu inauguracyjnego na otwarcie roku akademickiego 2001/2002.

dami nad morze, w góry, nad jeziora, uczestnictwem w turnusach wczasowych, wycieczkach, rajdach, pielgrzymkach czy pobytem na wsi lub w mieście u krewnych lub znajomych – jednym słowem z **turystyką**. Wspomnienia z udanych wakacji należą do tych, do których chętnie wracamy. Pojawia się w związku z tym pytanie, jaki jest związek turystyki z bezrobociem. Odpowiedź na nie wymaga ustalenia:

- czy, a jeśli tak, to w jaki sposób bezrobocie wpływa na turystykę?
- czy, a jeśli tak, to w jaki sposób turystyka wpływa na bezrobocie?

Odpowiedź na tak postawione pytania wymaga udowodnienia tezy **o wzajemnym oddziaływaniu tych zjawisk na siebie, polegającym na hamującym wpływie bezrobocia na wzrost liczby wyjazdów turystycznych przy jednoczesnym hamującym wpływie turystyki na wzrost bezrobocia.**

Udowodnienie tezy o wzajemnym oddziaływaniu turystyki na bezrobocie i bezrobocia na turystykę należy poprzedzić wyjaśnieniem, czym w istocie jest turystyka, kiedy i pod jakimi warunkami następuje jej rozwój i jakie jest jej znaczenie ekonomiczne.

Istota i funkcje turystyki

Definicja turystyki

Turystyka jest częścią obrotu osobowego. Analiza stosowanych definicji tego zjawiska doprowadziła J.Ch. Hollway'a[1] do wniosku, że dotychczas nie udało się wypracować jednej, powszechnie akceptowanej definicji turystyki. Mamy zatem do czynienia z wielością definicji opracowywanych na potrzeby różnych dziedzin nauki i praktyki, w których kładzie się nacisk na te jej aspekty, które z punktu widzenia danej dyscypliny mają najistotniejsze znaczenie.

Według W. Hunzikera, twórcy najstarszej spośród stosowanych definicji tego zjawiska, turystyka to *„zespół stosunków i zjawisk, które wynikają z podróży i pobytu osób przyjezdnych, o ile nie następuje w związku z tym osiedlanie się i podjęcie działalności zarobkowej"*[2]. Na czasowy i niezarobkowy charakter zmiany miejsca zwraca się również uwagę w definicjach opracowanych przez C. Kaspara i Brytyjskie Towarzystwo Turystyczne. Zdaniem C. Kaspara *„Turystyka obejmuje całość powiązań i zjawisk, które pojawiają się wskutek zmiany miejsca i w związku z wynikającym z tego pobytem osób, przy czym dla osób tych nowe miejsce pobytu nie jest ani stałym miejscem zamieszkania, ani miejscem pracy"*[3]. Natomiast Brytyjskie Towarzystwo Turystyczne przyjęło następującą definicję turystyki: *„Turystyka obejmuje wszystkie czynności związane z czasowym, krótkotrwałym przemieszczaniem się osób do miejsc docelowych poza miejscami, gdzie normalnie mieszkają i pracują oraz pobytem w tych miejscach"*[4].

---

[1] Por. J. Ch. Holloway, *The Business of Tourism.* Third Edition, Pitman, 1994, s. 11.
[2] W. Hunziker, *Le tourisme social,* Bern, 1951, s. 1.
[3] Cyt. za W.W. Gaworecki. *Turystyka,* PWE, Warszawa, 1997, *18.*
[4] Jak w przyp. 1.
[5] K. Przecławski, *Turystyka a wychowanie*, Nasza Księgarnia, Warszawa, 1973, s.12.

W definicjach formułowanych w pracach z dziedziny nauk humanistycznych, turystykę traktuje się jako zjawisko społeczne. Przykładem takiego podejścia jest definicja K. Przecławskiego, zdaniem którego „*Turystyka to całokształt zjawisk ruchliwości przestrzennej związany z dobrowolną, czasową zmianą miejsca pobytu, rytmu i środowiska oraz wejście w styczność ze środowiskiem odwiedzanym (przyrodniczym, kulturowym lub społecznym)*[5].

Na przestrzenny aspekt tego zjawiska kładzie nacisk definicja O. Rogalewskiego, zgodnie z którą „*Turystyka jest to zjawisko przestrzenne, polegające na:*

– *wyjazdach poza miejsce stałego zamieszkania, w zasadzie podczas urlopu i wakacji oraz w dni świąteczne w celach wypoczynkowych, poznawczych lub dla uprawiania niektórych zamiłowań;*
– *użytkowaniu i przekształcaniu środowiska geograficznego odpowiednio do potrzeb uczestników ruchu turystycznego*"[6].

Zgodnie z najnowszymi zaleceniami Światowej Organizacji Turystyki, dotyczącymi terminologii turystycznej[7] „*Turystyka obejmuje ogół działań ludzi, którzy podróżują i przebywają dla wypoczynku, w interesach i w innych celach przez nie więcej niż jeden rok bez przerwy w miejscach znajdujących się poza ich zwykłym otoczeniem*".

Na ekonomiczny aspekt tego zjawiska kładzie nacisk definicja podana przez A. Konieczną-Domańską, według której „*Turystyka jako sfera społeczno-gospodarcza obejmuje będące jej pierwotną przyczyną potrzeby ludzkie, ruch osób do celów, którymi są pewne elementy i cechy środowiska geograficznego, towarzyszącą temu ruchowi konsumpcję dóbr i usług oraz proces ich tworzenia i dystrybucji wśród konsumentów*[8]".

Ten z konieczności uproszczony przegląd stosowanych definicji uzasadnia wyciągnięcie wniosku, że turystyka: to zjawisko społeczno-gospodarcze, będące w swej istocie jedną z form zaspokojenia szerokiego wachlarza ludzkich potrzeb. Jej istota sprowadza się do przemieszczania się ludzi do miejsc występowania czynników umożliwiających zaspokojenie tych potrzeb oraz związany i warunkujący to przemieszczanie proces wytwarzania i konsumpcji usług turystycznych. Fakt, że turystyka jest zjawiskiem ekonomicznym uzasadnia jej traktowanie w kategoriach ekonomicznych, takich jak: rynek turystyczny, popyt turystyczny, podaż turystyczna.

W teorii ekonomii przez pojęcie rynku rozumie się „*zespół warunków, które doprowadzają do kontaktu między kupującymi a sprzedającymi w procesie wymiany dóbr i usług*"[9] lub w sposób bardziej opisowy „*jako proces, przy pomocy którego kupujący i sprzedający określają, co chcą sprzedać lub kupić i na jakich warunkach*"[10].

---

[6] O. Rogalewski, *Podstawy gospodarki przestrzennej w turystyce.* Ruch Turystyczny – Monografie, SGPiS, Warszawa 1972, s.10.

[7] *Terminologia turystyczna, zalecenia WTO (World Tourism Organization).* ONZ-WTO, Warszawa, Instytut Turystyki, s. 5.

[8] A. Konieczna-Domańska, *Usługi pośrednictwa i organizacji w rozwoju rynku turystycznego.* Monografie i opracowania nr 393, SGH, s. 29.

[9] Por. D. Begg; S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia T. 1,* PWE, Warszawa 1995, s. 82.

[10] D.R. Kamerschen; RB. McKenzie; C. Nardinelli, *Ekonomia.* Fundacja Gospodarcza NZZZ „Solidarność", s. 4.

Z powyższego wynika, że rynek jest określany jako zbiór nabywców i sprzedających, którzy dokonują transakcji kupna-sprzedaży określonego produktu. W ślad za stosowanym w teorii ekonomii pojęciem rynku, **rynek turystyczny** jest definiowany przez odniesienie do produktów turystycznych, ich dostawców i turystów, którzy je kupują[11]. Określa się go jako *„ogół stosunków wymiennych zachodzących między podmiotami sprzedającymi dobra i usługi zaspokajające popyt związany z migracją turystyczną a osobami i instytucjami nabywającymi te dobra i usługi"*[12].

Z przedstawionej wyżej definicji wynika, że nabywcami dóbr i usług turystycznych są osoby i instytucje (klienci). Nabywają je dla zaspokojenia własnych potrzeb (w przypadku osób – np. własny wypoczynek) lub potrzeb osób trzecich (w przypadku osób – kolonie dla dzieci; w przypadku instytucji – zakup imprezy turystycznej dla pracowników). Z powyższego wynika, iż **należy odróżnić nabywców dóbr i usług od ich konsumentów**. W przeważającej większości nabywcy są jednocześnie konsumentami. Zakupione dobra i usługi muszą zaspokajać potrzeby konsumentów. Pojawia się w związku z tym pytanie, kto jest konsumentem dóbr i usług turystycznych.

Z przytoczonych na wstępie definicji turystyki wynika, że są nimi ludzie, którzy podróżują i przebywają – przez okres nie dłuży niż jeden rok bez przerwy – w miejscach znajdujących się poza ich zwykłym otoczeniem dla wypoczynku, w interesach lub innych celach nie związanych z osiedlaniem się i podjęciem działalności zarobkowej. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i aktach prawnych dzieli się konsumentów dóbr i usług turystycznych na dwie grupy. Kryterium podziału jest to, czy korzystają lub nie z noclegu w odwiedzanej miejscowości. Podział taki przyjęto m.in. w ustawie 29.08.1997 r. *o usługach turystycznych*[13] dzieląc konsumentów usług turystycznych na **turystów i odwiedzających**. Pojęciem **turysta** określa się *„osobę, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nie przekraczający 12 miesięcy, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości i która korzysta z noclegu przynajmniej przez jedną noc"*[14]. Natomiast terminem **odwiedzający** określa się *„osobę, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości oraz nie korzystającą z noclegu"*[15].

Miejscowość, do której udają się turyści może znajdować się w kraju lub za granicą. Stosując to jako kryterium podziału można podzielić turystów i odwiedzających na krajowych i zagranicznych.

Istotnym z punktu widzenia miejscowości, do której się udają – jest cel wyjazdu turystycznego. Do głównych grup celów wyjazdów turystycznych zalicza się[16]: 1) wypoczynek, rekreacja, wakacje; 2) odwiedziny u krewnych i znajomych; 3) sprawy zawodowe; 4) cele zdrowotne; 5) cele religijne – pielgrzymki; 6) inne.

---

[11] Por. S. Medlik, *Leksykon*...Op. cit. s. 161.. Por. też W. W. Gaworecki, *Turystyka*...Op. cit. s. 161.

[12] Por.: A. Konieczna-Domańska, *Usługi pośrednictwa i organizacji w rozwoju rynku turystycznego.* SGH. Monografie i Opracowania nr 393, 1994, s. 29.

[13] Dz. U. z 2001 r. nr 55, poz. 578, z późn. zm.

[14] Tamże. art. 3 pkt 9.

[15] Tamże art. 3 pkt 10.

[16] W. Gaworecki, op. cit., s.16.

Pojawia się jednak pytanie – co decyduje o tym, że ludzie zainteresowani są uczestnictwem w wyjazdach turystycznych. Wyjaśnienie tej kwestii wymaga odniesienia do teorii ekonomii, ściślej do tego jej fragmentu, który zajmuje się potrzebami[17]. Przyjmuje się, że potrzeba jest pożądaniem wartości użytkowych (dóbr, usług) wynikających z osiągniętego rozwoju gospodarczego i kulturalnego ludzkości. W miarę rozwoju cywilizacji rośnie zakres występujących potrzeb. Człowiek pragnąłby zaspokoić wszystkie, ale nie jest to najczęściej możliwe. Różny jest charakter tych potrzeb: jedne z nich muszą być zaspokojone w pierwszej kolejności, inne w dalszej, a jeszcze inne nigdy nie zostaną zaspokojone. Z tych względów dokonuje się klasyfikacji potrzeb. Wspólną cechą stosowanych klasyfikacji potrzeb jest to, że wyróżniają potrzeby o podstawowym, egzystencjalnym charakterze (pożywienie, mieszkanie) – tzw. **potrzeby niezbędne do życia** oraz **potrzeby według upodobania**/ potrzeby wyższego rzędu. Turystyka należy do tej drugiej grupy.

Nieograniczony i rosnący zakres potrzeb napotyka na bariery zewnętrzne w postaci dochodu i podaży. W przypadku dochodu – najprościej rzecz ujmując – polega to na tym, że zaspokojenie potrzeb wymaga posiadania środków finansowych. Ich uzyskanie wymaga podjęcia działań o charakterze ekonomicznym, których celem jest wygospodarowanie środków pieniężnych. Takim posunięciem może być uruchomienie rezerw, zmiana struktury konsumpcji, podjęcie pracy itp. Podjęcie działań zmierzających do zaspokojenia potrzeby jest momentem, w którym potrzeba przekształca się w **popyt potencjalny.** Rezultaty podjętych działań mogą doprowadzić do zaspokojenia potrzeby lub okazać się niewystarczające. Jeśli popyt znajduje pokrycie w dochodach, staje się **popytem efektywnym**[18]. W związku z tym pojawia się pytanie, przy jakim poziomie tych dochodów wystąpi popyt efektywny na dobra i usługi turystyczne.

Odpowiedź na to pytanie wymaga odwołania się do struktury wydatków indywidualnych (na co i w jakiej kolejności wydajemy). Jak już wspomniano turystyka należy do potrzeb wyższego rzędu/potrzeb według upodobania. Oznacza to, że żeby popyt efektywny wystąpił, muszą być spełnione następujące warunki:

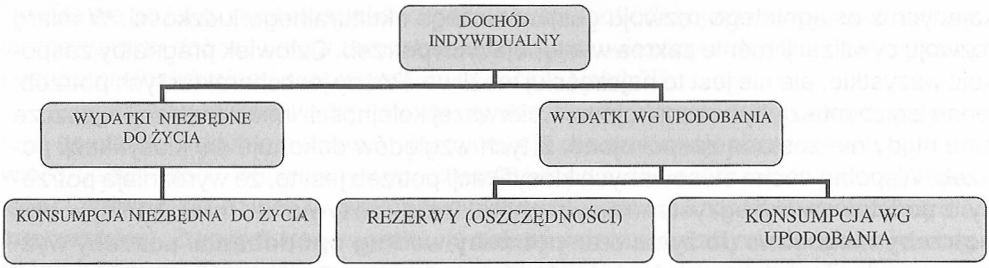
- poziom dochodów danej społeczności musi być na tyle wysoki, aby w ogóle doszło do powstania konsumpcji swobodnej;
- czynniki kształtujące popyt turystyczny muszą mieć taką siłę oddziaływania, aby w ramach konsumpcji swobodnej doszło do konsumpcji turystycznej (kupno wycieczki zamiast nowego typu pralki);
- konsumpcja turystyczna wystąpi dopiero po przekroczeniu określonego progu dochodów.

Dla zilustrowania powyższego wywodu warto posłużyć się schematem.

[17] S. Wodejko, op. cit., s. 47–76.
[18] Tamże.

Schemat 1

Podstawowa struktura wydatków



Źródło: S. Wodejko *Ekonomiczne zagadnienia turystyki,* WSHiP, Warszawa, s. 51.

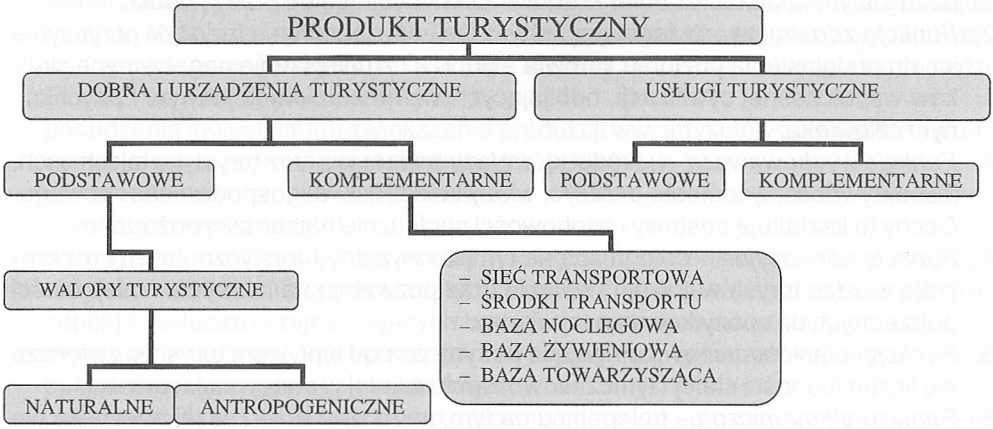
Reasumując, należy stwierdzić, że dochód wywiera istotny wpływ na realizację potrzeb. Popyt turystyczny może się zatem pojawić przy stosunkowo wysokim poziomie dochodów. Im poziom ten będzie wyższy, tym skłonność do nabywania produktów turystycznych większa. Zatem utrata pracy – pociągająca za sobą obniżenie dochodów indywidualnych – powoduje spadek popytu na dobra i usługi turystyczne.

Hamujący wpływ bezrobocia na rozwój turystyki jest widoczny gołym okiem. Nie trzeba prowadzić żadnych badań, żeby stwierdzić, że warunkiem uczestnictwa w wyjazdach turystycznych jest posiadanie środków finansowych, które można przeznaczyć na ten cel. Jeśli środków tych jest mniej lub też ich brakuje, trzeba zrezygnować z pewnych wydatków. Nie można zrezygnować z wydatków na jedzenie, ubranie mieszkanie, lekarstwa, ale można zrezygnować z wydatków na zakup telewizora, czy wyjazd na wczasy lub wycieczkę. Im większa liczba bezrobotnych, tym większy spadek uczestnictwa obywateli w wyjazdach turystycznych.

Drugą barierą zewnętrzną, którą napotyka nieograniczony i stale rosnący zakres ludzkich potrzeb jest bariera podaży. *Podaż turystyczna jest to ilość produktu turystycznego oferowana na sprzedaż przy danej cenie i w danym okresie*[19]. W literaturze przedmiotu pojęcie *produkt turystyczny* używane jest w wąskim lub w szerokim znaczeniu[20]. W wąskim znaczeniu oznacza to, co turyści kupują, np. transport, nocleg, wyżywienie. Elementy te mogą być nabywane pojedynczo (nocleg) lub w formie pakietu (np. wycieczka). Produkt turystyczny w szerokim znaczeniu stanowi kompozycję tego, co turyści robią oraz walorów, urządzeń i usług, z których korzystają. Dla *turysty całkowitym produktem turystycznym jest suma wrażeń i doświadczeń, jakich doznał od momentu opuszczenia miejsca stałego zamieszkania do momentu powrotu.* Jest to produkt złożony, w przeciwieństwie do pojedynczego, jakim może być miejsce w środku transportu, czy pokój w obiekcie noclegowym. Schemat 2 przedstawia strukturę produktu turystycznego.

[19] S. Wodejko, op. cit., s. 23.
[20] S. Medlik, op. cit., s. 243.

Schemat 2. Struktura produktu turystycznego



Źródło: za S. Wodejko... op. cit.

Z przedstawionego wyżej schematu wynika, że zaspokojenie potrzeb turystów i odwiedzających daną miejscowość wymaga dostarczenia im szerokiego wachlarza dóbr i usług turystycznych. Ich wytworzenie wymaga istnienia w danej miejscowości przedsiębiorstw zajmujących się świadczeniem usług podstawowych (transportowe, noclegowe, żywieniowe, przewodnickie itp.) oraz komplementarnych. Zaspokojenie popytu na dobra i usługi turystyczne jest czynnikiem stymulującym powstawanie i rozwój przedsiębiorstw, a tym samym wzrost zatrudnienia.

Hamujący wpływu turystyki na wzrost bezrobocia – jest wyraźnie widoczny w miejscowościach turystycznych. Wystarczy chociażby raz znaleźć się w takiej miejscowości w pełni sezonu turystycznego i po jego zakończeniu, żeby stwierdzić, że mała, cicha, spokojna miejscowość w pełni sezonu przekształca się w duży ośrodek handlowo-usługowy, w którym dominują punkty sprzedaży pamiątek, różnego rodzaju bary, restauracje, kawiarnie, puby, smażalnie itp. punkty gastronomiczne, dyskoteki. Gwałtownie wzrasta sprzedaż produktów spożywczych i przemysłowych, usługi pocztowe, bankowe, transportowe, fryzjerskie itd.

Konkludując należy stwierdzić, iż turystyka jest ważnym instrumentem walki z bezrobociem.

Funkcje turystyki

Turystka jako zjawisko ruchliwości przestrzennej związanej z zaspokajaniem określonej grupy ludzkich potrzeb znajduje odzwierciedlenie w różnych sferach życia: ekonomicznej, przestrzennej, społecznej, kulturowej, psychologicznej. Dzięki temu spełnia określone funkcje, pojmowane jako skutki jej rozwoju dla licznych sfer współczesnego życia[21]. Z punktu widzenia potrzeb niniejszego opracowania – do najważniejszych funkcji turystyki należy zaliczyć następujące:

[21] W.W. Gaworecki, *Turystyka...* op. cit. s. 302.

1. *Funkcję wypoczynkową* – polegająca na tym, że turystyka jest formą wypoczynku poza stałym miejscem zamieszkania w czasie wolnym od pracy i nauki.
2. *Funkcję zdrowotną* – polegającą na tym, że funkcjonowanie turystyki przyczynia się do podniesienia poziomu zdrowia – poprzez zmniejszenie negatywnych skutków współczesnej cywilizacji, odbijających się na zdrowiu fizycznym i psychicznym człowieka.
3. *Funkcję wychowawczą* – u źródeł której leży budzenie przez turystykę takich cech, jak: aktywność, wspólnota przeżyć, więzy koleżeństwa, gospodarność i odwaga. Cechy te kształtują postawy i osobowości społecznie najbardziej pożądane.
4. *Funkcję edukacyjną* – polegająca na tym, że wyjazdy turystyczne uczą i rozszerzają wiedzę turystów o kraju i świecie oraz pozwalają na zdobycie umiejętności potrzebnych do spożytkowania tej wiedzy.
5. *Funkcję miastotwórczą* – polegającą na tym, że pod wpływem turystyki zwiększa się liczba ludności stałej i tymczasowo zamieszkałej w danej miejscowości.
6. *Funkcję ekonomiczną* – polegająca na tym, że można dostrzec jej obecność we wszystkich sferach gospodarowania, tj. w sferze produkcji dóbr i usług, w sferze podziału i wymiany oraz w sferze konsumpcji.

Spośród ww. funkcji warto zwrócić uwagę na ostatnią – *funkcję ekonomiczną*. Ekonomiczne znaczenie turystyki wiąże się z transferem części dochodów z miejsc, gdzie zostały uzyskane do miejsc czasowego pobytu turystów, gdzie zostają wydane na zakup towarów i usług, związanych z przedsiębraną podróżą[22]. Wielkość wpływów uzyskanych z obsługi ruchu turystycznego zależy nie tylko od liczby i zamożności osób odwiedzających dane państwo, region czy miejscowość, tj. obszar recepcji turystów[23], a także od tego, co obszar ten ma im do zaoferowania. To właśnie transfer części dochodów jest powodem zainteresowania się turystyką jako źródłem dochodów, a zarazem środkiem redystrybucji bogactw.

W literaturze przedmiotu podkreśla się[24], że ekonomiczne znaczenie turystyki znacznie wykracza poza region przyjmujący turystów (tzw. region recepcyjny). U podstaw tego stwierdzenia leży fakt, że konsumpcja turystyczna jest zjawiskiem rozłożonym w czasie i przestrzeni. Składa się z pięciu etapów – I. Przygotowanie – II. Podróż – III. Pobyt – IV. Podróż – V. Podsumowanie – z których każdy wywołuje określone skutki gospodarcze. Dwa z nich (przygotowanie i podsumowanie) dotyczą miejsca stałego zamieszkania turysty, trzeci (pobytu w miejscu docelowym).

Warto bliżej przyjrzeć się poszczególnym etapom konsumpcji turystycznej. Pierwszym jest planowanie podróży, które wywiera wpływ na zachowanie się turysty w miejscu stałego zamieszkania i tym samym wywołuje takie skutki ekonomiczne, jak[25]:

---

[22] Należy również zauważyć, że pewne wydatki związane z wyjazdem turystycznym turysta ponosi również w miejscu stałego zamieszkania (np. kupując sprzęt turystyczny, odzież, żywność..).

[23] Przez pojęcie obszaru recepcji turystów rozumie się kraje, regiony, miasta i inne obszary odwiedzane przez turystów. Por. S. Medlik. *Leksykon podróży, turystyki i hotelarstwa.* Redakcja A. Konieczna-Domańska, przekład E. Dziedzic, PWN, Warszawa 1995, s. 339.

[24] S. Wodejko, *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*...op. cit. ss. 90–99.

[25] Tamże.

- zmiany w strukturze dotychczas ukształtowanej konsumpcji, wynikające z planowanej podróży, w celu wygospodarowania niezbędnych środków pieniężnych bądź uruchomienie oszczędności (rezerw) czy podjęcie dodatkowej pracy zarobkowej;
- wystąpienie nowego popytu na wszelkie artykuły związane z planowaną podróżą (odzież, obuwie, sprzęt sportowy itp.);
- pobudzenie inwestycji lub zwiększenie produkcji ww. artykułów ze wszelkimi skutkami ekonomicznymi (wzrost zatrudnienia, podatki...);
- powstanie instytucji ułatwiających podróż – takich jak biura podróży (wzrost zatrudnienia, nowe zawody);
- odciążenie lokalnej bazy turystycznej (noclegowej, żywieniowej), co umożliwia zaniechanie kapitałochłonnych inwestycji i skoncentrowanie się na przyjmowaniu (recepcji) i obsłudze przyjeżdżających turystów w oparciu o już istniejącą bazę;
- ewentualne wzbogacanie rynku poprzez przywóz towarów z miejsca czasowego pobytu do miejsca stałego pobytu turysty;
- odpływ środków pieniężnych przeznaczonych na zakup produktu turystycznego w miejscu czasowego pobytu.

Może się zdarzyć, że w miejscu stałego pobytu turysty korzyści związane z pobudzaniem inwestycji, produkcji, wzrostem zatrudnienia mogą się okazać większe niż straty wynikające z odpływu środków pieniężnych. Innymi słowy turystyka może pobudzać rozwój gospodarczy tzw. regionów wysyłających, tj. tych, które są miejscem stałego zamieszkania turystów. Warunkiem wykorzystania możliwości pobudzenia gospodarki lokalnej w wyniku wyjazdów turystycznych do innych regionów jest ich znajomość i wykorzystanie przez władze lokalne. W szczególności niezbędna jest dokładna wiedza na temat pobytu turystycznego występującego w związku z planowanymi wyjazdami turystycznymi (czy ten pobyt ma charakter trwały, czy będzie wykazywał tendencję wzrostową...). Niewykorzystanie tych możliwości spowoduje, że planujący wyjazd stali mieszkańcy danego regionu czy miejscowości nie znajdując poszukiwanych towarów i usług związanych z przedsiębraną podróżą skorzystają z towarów i usług oferowanych przez inne regiony, najczęściej docelowe. W takim przypadku – z gospodarczego punktu widzenia turystyka staje się zjawiskiem niekorzystnym dla regionu wysyłającego.

Drugim i czwartym etapem konsumpcji turystycznej jest podróż. W przypadku występowania w danym regionie popytu na wyjazdy turystyczne region ten może wykorzystać do pobudzenia wzrostu gospodarczego również transport powodując tym samym:

- wzrost zatrudnienia przy rozbudowie infrastruktury transportowej;
- wzrost zatrudnienia w związku z obsługą podróżnych;
- wpływy ze sprzedaży usług transportowych;
- pobudzanie wzrostu gospodarczego innych sektorów w związku z rozwojem infrastruktury transportowej na potrzeby turystów.

W literaturze przedmiotu[26] zwraca się jednak uwagę na fakt, że rozwój infrastruktury transportowej jest procesem kapitałochłonnym, natomiast popyt turystyczny

[26] Tamże.

jest zjawiskiem sezonowym, co rzutuje na rentowność prowadzonej działalności. Z powyższych względów rozwój transportu osobowego dla potrzeb turystyki musi być skoordynowany z ogólną infrastrukturą służącą całej gospodarce i wykorzystywaną w ciągu całego roku. Nie zawsze jest to w pełni możliwe. Wykorzystanie przez region wysyłający możliwości, jakie daje rozwój transportu, wymaga możliwie najpełniejszej koordynacji, ta zaś wymaga znajomości popytu. Niewykorzystanie tej możliwości przez region wysyłający spowoduje, że skorzysta z niej inny region.

Trzecim etapem konsumpcji turystycznej jest pobyt, wywołujący skutki ekonomiczne w regionie przyjmującym (recepcyjnym). Ekonomiczne znaczenie turystyki dla regionów przyjmujących kojarzone jest z napływem przywożonych przez turystów środków pieniężnych, które wydają na zakup towarów i usług. Rezultatem tego transferu środków z regionów, z których pochodzą turyści (wysyłających) do regionów, w których spędzają wakacje (przyjmujących) jest:

- redystrybucja dochodów – pozwalająca na aktywizację regionów mniej rozwiniętych gospodarczo;
- wzrost dochodów miejscowej ludności, pobudzający popyt i produkcję;
- wzrost dochodów budżetu lokalnego;
- aktywizacja zawodowa lokalnych społeczności;
- promocja gospodarcza obszaru recepcji.

Mówiąc o znaczeniu turystyki dla społeczności miejscowości recepcyjnych w literaturze przedmiotu[27] zwraca się również uwagę na możliwość wystąpienia negatywnych efektów ekonomicznych tego zjawiska, takich jak:

- możliwość wystąpienia presji inflacyjnej, do której może dojść, kiedy silny wzrost sezonowego popytu nie napotka odpowiedniej podaży, ponieważ gospodarka regionu jest mało elastyczna;
- bariera siły roboczej, która wystąpi wtedy, kiedy lokalne rezerwy siły roboczej okażą się niewystarczające (niedostateczna liczba osób posiadających wymagane kwalifikacje i umiejętności);
- konieczność ponoszenia przez budżet obszaru recepcyjnego kosztów związanych z koniecznością rozbudowy infrastruktury i jej bieżącej obsługi;
- zwiększenie kosztów ekologicznych.

Ostatnim etapem konsumpcji turystycznej jest podsumowanie – czyli ocena wyjazdu turystycznego. Z ekonomicznego punktu widzenia ma ona istotne znaczenie dla podjęcia decyzji co do organizacji takich wyjazdów w przyszłości (utrwalenie konsumpcji turystycznej) lub rezygnacji z nich na skutek niespełnienia pokładanych w nim oczekiwań.

Z przedstawionych rozważań wnika, że turystyka wywołuje skutki ekonomiczne zarówno w miejscu stałego zamieszkania turystów, jak i w miejscu ich czasowego pobytu. Jednym z nich jest wzrost zatrudnienia. Z tego względu powinna być przedmiotem zainteresowania zarówno społeczności lokalnych, jak i reprezentujących te społeczności organów samorządu terytorialnego.

Przedstawione wyżej główne mechanizmy ekonomiczne związane z istnieniem turystyki uzasadniają wyciągnięcie wniosku, że turystyka może być ważnym ele-

[27] Tamże.

mentem lokalnej polityki gospodarczej i to zarówno dla regionów wysyłających, jak i regionów recepcyjnych. Jak już wielokrotnie podkreślano warunkiem wykorzystania możliwości, jakie ona stwarza dla pobudzenia gospodarki lokalnej jest z jednej strony dostrzeżenie tych możliwości przez władze lokalne, a z drugiej posiadanie przez organy samorządu terytorialnego uprawnień, które pozwalają im na oddziaływanie na rozwój turystyki na podległym im terenie. Ponadto niezbędne jest również posiadanie wiedzy na temat kształtowania się popytu turystycznego – (a w szczególności informacji pozwalających na ocenę czy ten popyt ma charakter trwały, czy będzie wykazywał tendencję wzrostową...), warunkującej możliwość podejmowania właściwych decyzji gospodarczych związanych z rozwojem turystyki.

Miejsce organów amorządu terytorialnego w strukturze organizacyjnej turystyki w polsce

Główne elementy struktury organizacyjnej turystyki w Polsce

Ocena roli samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki wymaga w pierwszej kolejności określenia jego roli i miejsca w strukturze organizacyjnej turystyki, na którą składa się ogół jednostek zaangażowanych bezpośrednio lub pośrednio w organizację i obsługę osób (turystów, odwiedzających) udających się do miejsc występowania czynników umożliwiających zaspokojenie określonych potrzeb (walorów turystycznych). Jednostki te różnią się między sobą formą organizacyjną oraz rolą, jaką pełnią w tym procesie. Stosując jako kryterium podziału jednostek wchodzących w skład struktury organizacyjnej turystyki te dwa ww. elementy – (formę organizacyjną i rolę w turystyce) – można wyróżnić następujące grupy jednostek:

1) *jednostki administracji państwowej* (szczebla centralnego i terenowego);
2) *jednostki zajmujące się promocją turystyki* (na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym);
3) *jednostki samorządu terytorialnego*;
4) *jednostki samorządu gospodarczego i zawodowego*;
5) *jednostki non profit*;
6) *jednostki naukowo-badawcze*;
7) *jednostki zajmujące się świadczeniem usług turystycznych*, których podstawową grupę stanowią przedsiębiorstwa turystyczne.

W ramach każdej z ww. grup występuje duże zróżnicowanie pod względem stopnia zaangażowania poszczególnych jednostek w funkcjonowanie i rozwój turystyki. Stosując jako kryterium podziału stopień powiązania z turystyką jednostek, wchodzących w skład poszczególnych grup, w ramach każdej z nich należy wyróżnić 3 podgrupy. Do pierwszej należy zaliczyć te wszystkie jednostki, które powstały i istnieją tylko dzięki temu, że istnieje turystyka. Można je określić jako *jednostki stricte turystyczne*. Do drugiej należy zaliczyć te, które wprawdzie istniałyby nawet wówczas, gdyby turystyki nie było, ale ich rozwój nie przebiegałby tak dynamicznie, jak dzieje się to dzięki jej istnieniu. Można je zatem określić jako *jednostki silnie powiąza-*

ne z turystyką. Do trzeciej podgrupy należy zaliczyć te wszystkie, które istniałyby i rozwijały się nawet wówczas, gdyby turystyki nie było – jednak turystyka wywiera pewien wpływ na ich funkcjonowanie i rozwój. Tę grupę należy określić jako *jednostki powiązane z turystyką*.

W grupie ***jednostek administracji państwowej*** do pierwszej podgrupy – *jednostek stricte turystycznych* – należy zaliczyć Departament Turystyki w MGPiPS utworzony dla umożliwienia „ministrowi właściwemu ds. turystyki", którym od stycznia 2003 r. jest Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, wykonywanie powierzonych mu zadań z dziedziny turystyki oraz utworzone w podobnym celu wydziały turystyki w urzędach wojewódzkich. Do drugiej podgrupy należy zaliczyć komórki utworzone w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu dla umożliwienia ministrowi właściwemu ds. edukacji narodowej wykonywanie zadań związanych z organizacją wypoczynku dzieci i młodzieży oraz komórki utworzone w Ministerstwie Zdrowia dla umożliwienia ministrowi właściwemu ds. zdrowia wykonywanie zadań związanych z rozwojem lecznictwa i turystyki uzdrowiskowej. Podobnie – w urzędach wojewódzkich do *jednostek silnie powiązanych z turystyką* należy zaliczyć komórki zajmujące się sprawami edukacji i lecznictwa uzdrowiskowego. Do trzeciej, najliczniejszej podgrupy – *jednostek powiązanych z turystyką* – należy zaliczyć te spośród pozostałych centralnych i terenowych organów administracji rządowej oraz te spośród komórek znajdujących się w obsługujących je urzędach (ministerstwach, urzędach wojewódzkich), które są odpowiedzialne za realizację zadań mających wpływ na funkcjonowanie i rozwój turystyki, takich jak transport, ochrona środowiska, dziedzictwo narodowe, sprawy wewnętrzne, sprawy zagraniczne, sprawiedliwość, łączność itp.

W grupie – ***jednostek zajmujących się promocją turystyki*** do pierwszej podgrupy należy zaliczyć: Polską Organizację Turystyczną oraz podległe jej Polskie Ośrodki Informacji Turystycznej za granicą, Regionalne i Lokalne Organizacje Turystyczne, a także inne jednostki utworzone w celu promocji turystyki. Do drugiej podgrupy należy zaliczyć Wydziały Ekonomiczno-Handlowe Ambasad i jednostki, których zadaniem jest promocja Polski. Natomiast do trzeciej Ambasady, Konsulaty i Polskie Ośrodki Kultury czy informacji znajdujące się za granicą.

W grupie – ***jednostek samorządu terytorialnego*** – do pierwszej podgrupy należy zaliczyć utworzone w niektórych urzędach gminnych, powiatowych czy marszałkowskich komórki zajmujące się sprawami turystyki, do drugiej – komórki zajmujące się sprawami dzieci i młodzieży oraz ochroną zdrowia (a w tym turystyki młodzieżowej i uzdrowiskowej), natomiast do trzeciej wszystkie pozostałe zajmujące się sprawami, wśród których są takie, które mają znaczenie dla turystyki.

W grupie – ***jednostek samorządu gospodarczego*** – do pierwszej podgrupy należy zaliczyć izby gospodarcze zrzeszające przedsiębiorstwa turystyczne, takie jak Polska Izba Turystyki czy regionalne izby turystyczne, a także Federację Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne", stowarzyszenia agroturystyczne oraz stowarzyszenia zrzeszające pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Do drugiej podgrupy należy zaliczyć Izbę Gospodarczą Uzdrowiska Polskie, natomiast do trzeciej Krajową Izbę Gospodarczą oraz izby gospodarcze zrzeszające przedsiębiorców wytwarzających towary i usługi nabywane przez turystów.

W piątej grupie – ***jednostek non profit*** – do pierwszej podgrupy należy zaliczyć stowarzyszenia, których głównym celem lub jedynym celem działalności jest cel turystyczny, takie jak Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, do drugiej te, dla których turystyka jest jednym z celów statutowych – takie, jak Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych czy Polski Związek Motorowy. Do trzeciej podgrupy należy zaliczyć stowarzyszania, dla których turystyka nie jest celem, ale narzędziem realizacji nieturystycznych celów statutowych – taki charakter ma np. większość związków sportowych (Polski Związek Żeglarski, Polski Związek Narciarski...).

W grupie ***jednostek naukowo-badawczych*** do pierwszej podgrupy należy zaliczyć Instytut Turystyki oraz szkoły wyższe zajmujące się wyłącznie kształceniem kadr dla turystyki i prowadzeniem badań w tej dziedzinie. Do drugiej podgrupy należy zaliczyć te szkoły wyższe, instytuty i placówki naukowo-badawcze, dla których kształcenie lub prowadzenie badań w dziedzinie turystyki jest jedną z ważnych dziedzin działalności. Natomiast do trzeciej podgrupy należy zaliczyć te jednostki i szkoły, które prowadzą badania i kształcenie w różnych dziedzinach, w tym również w dziedzinach mających znaczenie dla turystyki – przykładem jest Szkoła Główna Handlowa w Warszawie czy Polska Akademia Nauk.

W grupie ***jednostek zajmujących się świadczeniem usług turystycznych*** do pierwszej podgrupy należy zaliczyć biura podróży oraz inne jednostki zajmujące się organizacją imprez turystycznych, jednostki zajmujące się kwaterowaniem turystów, a także pilotów wycieczek, przewodników turystycznych. Do drugiej podgrupy należy zaliczyć jednostki zajmujące się świadczeniem usług, z których oprócz turystów korzystają również i inne kategorie nabywców – np. przedsiębiorstwa gastronomiczne. Wreszcie do trzeciej należy zaliczyć jednostki, które zajmują się świadczeniem usług dla szerokiej grupy odbiorców, w tym również dla turystów – np. przedsiębiorstwa transportu miejskiego, handlowe, usługowe (banki, poczta...).

Stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki na danym terenie wymaga zaangażowania i współpracy wszystkich ww. jednostek. Wymaga to wdrożenia mechanizmów – w tym mechanizmów prawnych – ułatwiających nawiązywanie i utrzymywanie współpracy (na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym) pomiędzy poszczególnymi grupami jednostek wchodzących w skład struktury organizacyjnej turystyki w Polsce. Współpraca między wszystkimi jednostkami uczestniczącymi a sposób pośredni lub bezpośredni w obsłudze turystyki na danym terenie stwarza warunki do koordynacji prowadzonych działań mających znaczenie dla turystyki, umożliwiając optymalne wykorzystywanie posiadanych środków poprzez unikanie dublowania działań. Pojawia się w związku z tym pytanie – czy, a jeśli tak, to w jaki sposób – przepisy regulujące zasady tworzenia i funkcjonowania poszczególnych grup jednostek wchodzących w skład struktury organizacyjnej turystyki w Polsce przewidują takie mechanizmy.

Organy administracji państwowej w turystyce a organy samorządu terytorialnego

Organy szczebla centralnego

W latach 1999/2000 w Polsce nastąpiły istotne zmiany w zarządzaniu turystyką zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Ich celem było wprowadzenie

takiego modelu zarządzania, który zapewni optymalną realizację strategicznych celów polityki państwa wobec sektora turystycznego.

W latach 1991–1999 funkcję centralnego organu administracji państwowej – odpowiedzialnego za realizację polityki państwa w zakresie turystyki i wypoczynku – pełnił Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki. Należy podkreślić, że organ ten zajmował niższą pozycję w strukturze organów administracji rządowej szczebla centralnego. Świadczy o tym fakt, że Prezes UKFiT nie był członkiem Rady Ministrów. Do jego kompetencji należały zarówno zadania o charakterze strategiczno-politycznym, jak i operacyjnym (promocja turystyki). Powołując się na doświadczenia większości państw europejskich, w których na szczeblu centralnym funkcjonowały dwa odrębne organy (jeden – Narodowa Administracja Turystyczna (NAT) – odpowiedzialny za realizację polityki państwa w dziedzinie turystyki, drugi – Narodowa Organizacja Turystyczna (NOT) odpowiedzialna za sprawy promocji), postulowano wprowadzenie tego modelu również i Polsce. Powołanie Narodowej Organizacji Turystycznej – wyspecjalizowanej jednostki, odpowiedzialnej za sprawy promocji turystyki pozwalało na rozdzielenie skupionych dotychczas w jednym organie funkcji polityczno-strategicznych od funkcji operacyjnych.

Istotny wpływ na obecny kształt struktury zarządzania turystyką na szczeblu centralnym miała ustawa z 4.09.1997 r. *o działach administracji rządowej*[28]. W swej pierwotnej wersji ustawa ta łączyła sprawy kultury fizycznej i turystyki w jeden dział o nazwie **„kultura fizyczna i turystyka"**. Jednakże już w 1999 r. – dział ten został podzielony na dwa odrębne: tj. **„kulturę fizyczną i sport"** oraz **„turystykę"**. W 1999 r. wprowadzono również drugą istotna zmianą – wydając ustawę o Polskiej Organizacji Turystycznej wyłączono z zakresu działania centralnego organu administracji rządowej zdania o charakterze operacyjnym.

Dokonana w 1999 r. nowelizacja ustawy o działach administracji rządowej uczyniła turystykę odrębnym działem administracji państwowej, obejmującym: 1) **sprawy zagospodarowania turystycznego kraju** oraz 2) **mechanizmów regulacji rynku turystycznego**. Do kompetencji ministra – kierującego tym działem – zwanego **„ministrem właściwym ds. turystyki"** – należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej, nie zastrzeżone w odrębnych przepisach do kompetencji innych organów. W szczególności jest on obowiązany do:

- inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do turystyki,
- przedkładania Radzie Ministrów inicjatyw i projektów aktów normatywnych dotyczących turystyki,
- realizacji polityki Rady Ministrów i koordynowania jej wykonywania przez organy, urzędy oraz jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane.

Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia określa, który minister kieruje danym działem (innymi słowy jest ministrem właściwym dla danego działu) oraz jaki jest zakres jego działania. Na marginesie warto podkreślić, że Prezes Rady Ministrów ma swobodę w przyporządkowywaniu poszczególnych działów poszczególnym ministrom. W odniesieniu do turystyki – w okresie 1999/2003 – Prezes Rady Mini-

[28] Dz. U. z 1999 r. Nr 62, poz. 689 z późn. zm.

strów trzykrotnie skorzystał z przyznanych mu uprawnień. Po raz pierwszy w 1999 r. – przekazując turystykę do zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej[29], kolejny raz w czerwcu 2000 r.[30], przekazując kierowanie turystyką oraz nadzór nad Polską Organizacją Turystyczną Ministrowi Gospodarki, a po raz trzeci w styczniu 2003 r.[31], – przekazując turystykę do kompetencji Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Do zadań ministra właściwego do spraw turystyki należy w szczególności:

- przygotowywanie rozwiązań systemowych stymulujących rozwój turystyki i wzrost krajowego produktu turystycznego,
- opracowywanie i monitorowanie realizacji programów z zakresu turystyki,
- prowadzenie spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym kraju w zakresie turystyki i wypoczynku,
- prowadzenie spraw związanych z realizacją ustawy o usługach turystycznych – w tym prowadzenie Centralnego Rejestru Zezwoleń,
- dokonywanie oceny funkcjonowania sektora usług turystycznych,
- podejmowanie działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności polskiej oferty turystycznej,
- podejmowanie działań mających na celu ochronę konsumentów usług turystycznych,
- prowadzenie spraw związanych ze sprawozdawczością statystyczną w turystyce,
- prowadzenie spraw związanych z pozyskiwaniem zagranicznych i krajowych środków finansowych przeznaczonych na rozwój turystyki,
- prowadzenie spraw wynikających z nadzoru Ministra nad Polską Organizacją Turystyczną.

Realizacja polityki państwa w stosunku do turystyki wymaga – nawiązania i utrzymywania przez ministra właściwego ds. turystyki ściślej współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za wykonanie poszczególnych zadań. Do jednostek tych należy zaliczyć organy samorządu terytorialnego.

Włączenie organów samorządu terytorialnego w realizację polityki państwa wobec sektora turystycznego i spowodowana tym potrzeba utrzymywania ścisłej współpracy między ministrem właściwym dla spraw turystyki a samorządem terytorialnym znajduje potwierdzenie, w kluczowym dla polityki państwa wobec sektora turystycznego dokumencie, zatytułowanym ***„Strategia rozwoju turystyki w latach 2001–2006. Rządowy program wsparcia rozwoju turystyki w latach 2001–2006"*** przyjętym przez rząd 24.04.2001 r. i zmodyfikowanym 10.09. 2002 r. Określono w nim cele, priorytety i podstawowe zadania polityki państwa wobec sektora turystycznego, a także określono obszary finansowego wsparcia programów samorządu wojewódzkiego i zadań administracji lokalnych, podmiotów gospodarczych, organizacji i stowarzyszeń.

---

[29] Rozporządzenie z 30.11.1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej – Dz. U. Nr 96, poz. 1124.

[30] Dz. U. Nr 50, poz. 588.

[31] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Dz. U. Nr 1, poz. 5.

W „Strategii..." przyjęto, że w gospodarce turystycznej **głównym celem polityki państwa** w latach 2001–2006 jest **poprawa konkurencyjności polskiej oferty turystycznej na rynku międzynarodowym i krajowym**, co powinno przyczynić się do zahamowania w roku 2006 spadku wydatków cudzoziemców w Polsce (w tym utrzymania wydatków turystów zagranicznych na poziomie 2,9 mld USD), wzrostu popytu na turystykę krajową do 65 mln podróży krajowych (w tym 21 mln podróży urlopowo-wakacyjnych). Dla zachowania spójności z celami polityki społeczno-gospodarczej za niezbędne uznano wzrost udziału turystyki w dochodzie narodowym, a przez to i jej wpływ na wzrost dochodu narodowego. Pomimo spowolnienia tempa wzrostu produktu krajowego brutto zakłada się, że przewidywany roczny wzrost PKB w latach 2001–2006 wynosić będzie odpowiednio: 1%; 3,1%; 4,9%; 5,5% i 6,1%. Przy takim poziomie wzrostu PKB niezbędne będzie utrzymanie wzrostu nakładów w sektorze turystyki na poziomie 6,0–7% rocznie, tj. o około 36–42% w latach 2001–2006.

Dla turystyki jako sektora wywierającego coraz większy wpływ na gospodarkę kraju i wielu polskich regionów wyznacza się ważne miejsce w realizacji celów ogólnospołecznych, takich jak:

1. Wzrost dochodów mieszkańców regionów wymagających głębokiej restrukturyzacji gospodarki przy wykorzystaniu redystrybucyjnej roli turystyki, polegającej na przenoszeniu dochodów z regionów bogatszych (duże aglomeracje) do regionów biedniejszych (zagrożonych strukturalnym bezrobociem, niedoinwestowanych).
2. Zmniejszenie bezrobocia na obszarach: przygranicznych, o dużych walorach turystycznych, dotkniętych strukturalnym bezrobociem, na których rola turystyki jako generatora nowych miejsc pracy może być dominującą. Zwiększenie liczby miejsc pracy poprzez rozwój usług w sektorze gospodarki turystycznej i wzrost aktywizacji zawodowej ludności.
3. Aktywizacja mieszkańców wsi i podnoszenie jakości życia na wsi, szczególnie na terenach o słabych warunkach rozwoju rolnictwa oraz wokół obszarów chronionych, na których priorytetowa funkcja ochronna ogranicza funkcje gospodarcze.
4. Aktywizacja rozwoju markowych produktów turystycznych, w szczególności pięciu: turystyka biznesowa; turystyka w miastach i turystyka kulturowa; turystyka na terenach wiejskich; turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna; turystyka przygraniczna i tranzytowa.
5. Zwiększenie rentowności majątku państwowego poddawanego procesowi przekształceń własnościowych w sektorze uzdrowisk, ośrodków wypoczynkowych zakładów pracy, w bazie rekreacyjnej zarządzanej przez gminy itp.
6. Wzmocnienie roli dziedzictwa kulturowego, środowiska cywilizacyjnego i przyrodniczego w edukacji, a w szczególności w wychowaniu młodzieży.
7. Poprawa wizerunku Polski i jej mieszkańców na arenie międzynarodowej.
8. Rozwój kontaktów z krajami sąsiednimi i współpracy regionów przygranicznych.

W „**Strategii**..." podkreślono, że osiągnięcie zakładanych celów wymaga skoncentrowania się organów administracji publicznej, **samorządu terytorialnego**, podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych na działaniach zmierzających do:

1. Wzrostu nakładów na inwestycje infrastrukturalne i rozwój produktu turystycznego, zapewniającego udział sektora turystyki w produkcie krajowym brutto na poziomie 6,5% oraz wzrost udziału sektora turystyki w dochodach budżetu państwa

i budżetach terenowych. Sprzyjać to będzie zahamowaniu spadku, a w dalszej perspektywie wzrostowi liczby miejsc w bazie noclegowej o zróżnicowanym standardzie. Wsparcie procesów prywatyzacji bazy zakładowej, sanatoryjnej itp oraz wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw inwestujących w rozwój infrastruktury turystycznej zmniejszy negatywne skutki likwidacji bazy wypoczynkowej przedsiębiorstw.

2. Poprawy jakości produktów turystycznych poprzez realizację ustawowych obowiązków organów administracji właściwych w sprawach turystyki oraz wykorzystanie środków określonych w sektorowych programach rozwoju i komplementarnych działaniach władz regionalnych.
3. Rozszerzenia oferty regionalnej, zwiększenie jej atrakcyjności poprzez wyeksponowanie dziedzictwa kulturowego i naturalnego, poprawę dostępności na zagranicznym i krajowym rynku turystycznym, **zwiększenie aktywności wojewódzkich, powiatowych i gminnych władz samorządowych** oraz zwiększenie roli regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych w kształtowaniu i promocji oferty turystycznej.
4. Zwiększenia nakładów na promocję turystyki, poprawy jej jakości, wsparcia dla tworzenia regionalnych i lokalnych struktur organizacyjnych, realizowanych zadań oraz wspólnych działań promocyjnych na rynkach zagranicznych.
5. Zwiększenia uczestnictwa w wyjazdach turystycznych słabszych ekonomicznie grup społecznych i młodzieży poprzez wspieranie inicjatyw samorządów i organizacji pozarządowych.

„Strategia.." zakłada, że powyższe działania będą prowadzone w sposób zróżnicowany regionalnie, służący optymalnemu wykorzystaniu istniejących na danym obszarze walorów turystycznych.

Przewiduje się, że **realizacja celów „Strategii..." wymagać będzie zaangażowania środków** budżetowych administracji centralnej, w szczególności organu administracji właściwego w zakresie turystyki, **jednostek samorządu terytorialnego** oraz podmiotów gospodarczych, działających w wielu sektorach obsługujących turystykę. Środki finansowe pochodzące z budżetu centralnego służyć będą w pierwszej kolejności wspieraniu działań podejmowanych przez samorządy wojewódzkie i lokalne oraz przedsiębiorców. Zakłada się, że podstawowym **źródłem nakładów na rozwój infrastruktury turystycznej i usług** towarzyszących, generujących wzrost dochodów innych sektorów, **będzie kapitał prywatny wspierany przez samorządy lokalne** wykorzystujące możliwości wsparcia, jakie stwarzają rządowe strategie sektorowe i programy pomocowe.

Przyjęto, że do priorytetowych kierunków działań Rządu należeć będzie usuwanie barier i słabości w rozwoju turystyki, a w szczególności dotyczących: bezpieczeństwa turystów i organizatorów usług turystycznych, jakości bazy noclegowej i pozostałej infrastruktury turystycznej, jakości kadr zatrudnionych w turystyce i procesu kształcenia kadr, dystrybucji usług turystycznych i informacji turystycznej.

Strategia wyznacza organowi administracji właściwemu w zakresie turystyki następujące priorytetowe zadania:

1. Intensyfikację działań na rzecz wzrostu znaczenia sektora turystyki w polityce społeczno-ekonomicznej rządu oraz koordynację działań rządu przy realizacji strategii.

2. Inicjowanie działań objętych innymi programami rządowymi i pomocowymi związanymi z rozwojem turystyki
3. Wspomaganie następujących przedsięwzięć poprawiających konkurencyjność polskiej oferty turystycznej:
   - promocja polskiej oferty na rynkach zagranicznych i kształtowanie wizerunku Polski realizowana na szczeblu centralnym przez Polską Organizację Turystyczną z jej ośrodkami zagranicznymi, a na szczeblu regionalnym i lokalnym przez regionalne i lokalne organizacje turystyczne,
   - promocja regionalnej oferty na rynku krajowym i kształtowanie wśród mieszkańców Polski wizerunku Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie,
   - doskonalenie procesów zarządzania poprzez finansowanie badań i narzędzi wspierających zarządzanie i rozwój nowoczesnych technologii oraz doskonalenie kadr zarządzających,
   - wspieranie procesów kształcenia i doskonalenia kadr dla turystyki,
4. Wspieranie procesów zmierzających do realizacji celów szczegółowych strategii, w tym:
   - procesów zwiększających zainteresowanie podmiotów gospodarczych inwestycjami w infrastrukturę turystyczną,
   - wzmocnienia roli sektora turystyki w gospodarce regionalnej,
   - realizacji regionalnych strategii rozwoju turystyki (zawartych w dokumentach programowych samorządów wojewódzkich) i lokalnych programów rozwoju turystyki obszarów i miast szczególnie ważnych w realizacji celów strategii,

Mając na względzie priorytety polityki społeczno-gospodarczej i rozwoju regionalnego oraz uwzględniając znaczenie turystyki dla rozwoju innych sektorów gospodarki w „**Strategii...**" przyjęto, że rząd będzie wspierał:

1. Rozwój i poprawę infrastruktury turystycznej i usług wzbogacających ofertę turystyki wiejskiej i turystyki na obszarach chronionych oraz zwiększających aktywność produkcyjną ludności wiejskiej;
2. Przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność polskich miast jako miejsc odbywania targów, konferencji i kongresów oraz spotkań biznesowych, a także przedsięwzięcia przyczyniające się do wzrostu rentowności gospodarczej infrastruktury miejskiej;
3. Imprezy i wydarzenia kulturalne, sportowe itp. oraz rozwój obiektów i szlaków dziedzictwa kulturowego wzbogacających atrakcyjność polskich miast i miejscowości;
4. Rozwój i poprawę infrastruktury wzbogacającej ofertę turystyki aktywnej i specjalistycznej, a w szczególności infrastruktury gwarantującej wzrost zatrudnienia i dochodów społeczności lokalnych;
5. Rozwój i poprawę infrastruktury turystycznej, a także wspólne przedsięwzięcia w regionach przygranicznych, w szczególności w województwach północno-wschodnich i wschodnich oraz wzdłuż dróg tranzytowych.

Przyjęto, że w realizacji „Strategii..." zostaną wykorzystane następujące podstawowe grupy narzędzi:

1. Instrumenty ogólne – określone w programach rządowych wyznaczających politykę państwa i środki finansowe na jej realizację, w tym środki na realizację zadań związanych z rozwojem gospodarki turystycznej.

2. Programy sektorowe/strukturalne – określające politykę państwa i wyznaczające narzędzia jej realizacji.
3. Fundusze przedakcesyjne Unii Europejskiej (SAPARD, ISPA, PHARE) i wspierające działalność określonych sektorów gospodarki (EUREKA, MICRO, Agrolinia 2000).
4. Środki i narzędzia będące w dyspozycji poszczególnych ministrów, które będą wykorzystane do realizacji zadań określonych strategią rozwoju turystyki.
5. Narzędzia będące w dyspozycji Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Konkludując należy stwierdzić, że organy samorządu terytorialnego odgrywają ważną rolę w realizacji polityki państwa wobec sektora turystycznego. Z przedstawionej analizy „Strategii..." wynika, że są one zaangażowane w wykonanie i finansowanie przedsięwzięć mających kluczowe znaczenie tworzenia i poprawy konkurencyjności polskich produktów turystycznych (poprawa infrastruktury, działania na rzecz poprawy atrakcyjności turystycznej polskich miast, imprez i wydarzeń kulturalnych). Koordynacyjna funkcja ministra właściwego ds. turystyki przy realizacji „Strategii" wymaga współpracy z organami samorządu terytorialnego. Przepisy prawne wprawdzie nie obligują ministra właściwego ds. turystyki do współpracy z samorządem terytorialnym w sprawach turystyki, to jednak nie stwarzają w tym zakresie żadnych przeszkód.

Rządowa administracja terenowa

Analiza aktów prawnych regulujących kompetencje i zasady działania organów rządowej administracji terenowej prowadzi do wniosku, iż nakładają one na nie obowiązek utrzymywania ścisłej współpracy z organami samorządu terytorialnego przy realizacji zadań zakresu administracji państwowej. Współpraca przy realizacji zadań własnych samorządu opiera się na zasadzie dobrowolności. Dla wykazania prawdziwości tej tezy należy pokrótce scharakteryzować podstawowe akty prawne określające zasady działania terenowych organów administracji rządowej. Podstawę prawną dla działania terenowej administracji rządowej w Polsce stanowi Konstytucja RP z 2.04.1997 r., zgodnie z którą przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie[32]. Zgodnie z tą ustawą administrację publiczną w województwie wykonują:

1) organy administracji rządowej:
   a) wojewoda sprawujący władzę administracji ogólnej,
   b) organy administracji niezespolonej,
   c) **organy samorządu województwa**.

Wojewoda – powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej – jest:

1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie,
2) zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,

[32] Tekst jednolity Dz. U. Z 2001 Nr 80, poz. 872 z późn zm.

3) **organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego,**
4) organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią,
5) reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Nadzór (pod względem zgodności z prawem, polityką rządu oraz rzetelności i gospodarności) nad działalnością wojewody sprawuje Prezes Rady Ministrów. On też dokonuje okresowej oceny jego pracy.

Jako przedstawiciel rządu wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa (m.in. polityki wobec sektora turystycznego), a w szczególności:

1) kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie zawartych w nich upoważnień, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów,
2) **kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej,**
3) dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz – w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań,
4) **zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa** i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach,
5) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy,
6) reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych,
7) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw,
8) współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa,
10) wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa upoważnia wojewodę oraz organy administracji niezespolonej do wydawania aktów prawa miejscowego. Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie – stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze

województwa lub jego części. W szczególności wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Za nierespektowanie wprowadzonych nimi obowiązków mogą przewidywać kary grzywny, wymierzane na zasadach i trybie określonych w prawie o wykroczeniach. **Rozporządzenie porządkowe wojewoda przekazuje niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane.** Akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe, ustanowione przez wojewodę lub organy administracji niezespolonej, mogą być uchylone przez Prezesa Rady Ministrów, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania albo z polityką rządu lub powodują naruszenie zasad rzetelności i gospodarności. Z uwagi na znaczenie bezpieczeństwa dla jakości produktów turystycznych to uprawnienie ma szczególne znaczenie.

Do kompetencji wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej nie zastrzeżone dla innych organów administracji państwowej. Szczegółowe zadania i kompetencje wojewody w poszczególnych dziedzinach wyznaczają ustawy. Do zadań wojewody – szczególnie istotnych dla funkcjonowania i rozwoju turystyki międzynarodowej należy wydawanie paszportów i wiz, prowadzenie rejestru zaproszeń, wydawanie cudzoziemcom tymczasowych dokumentów podróży. Ustawa z 29.08.1997 r. o usługach turystycznych rozszerza je o:

1) wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności polegającej na organizowaniu imprez turystycznych i pośrednictwie turystycznym;
2) prowadzenie kontroli działalności gospodarczej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zakresie: a) spełniania przez nich wymagań niezbędnych do uzyskania zezwolenia; b) zgodności prowadzonej działalności z wydanym zezwoleniem; c) przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych przepisami prawa;
3) wydawanie uprawnień pilotom i przewodnikom turystycznym;
4) wydawanie upoważnień do organizowania szkoleń dla pilotów i przewodników;
5) dokonywanie kontroli pilotów wycieczek i przewodników turystycznych;
6) zaszeregowanie obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii, kontrola obiektów hotelarskich;
7) prowadzenie ewidencji obiektów hotelarskich;
8) powoływanie komisji egzaminacyjnych sprawdzających znajomość języków obcych przez pilotów i przewodników.

Należy jednak podkreślić, że ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie[33] **upoważnia wojewodów do powierzenia prowadzenia, w ich imieniu, niektórych spraw należących do kompetencji wojewodów jednostkom samorządu terytorialnego** lub organom innych samorządów z obszaru województwa, a także kierownikom państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na obszarze województwa. Powierzenie na-

[33] Tekst jednolity Dz. U. Z 2001 Nr 80, poz. 872 z późn zm.

stępuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z zarządem jednostki samorządu terytorialnego, właściwym organem innego samorządu lub kierownikiem państwowej osoby prawnej albo innej państwowej jednostki organizacyjnej. Porozumienie, wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W porozumieniu, o którym mowa, określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań. W oparciu o powyższe zasady część wojewodów przekazała jednostkom samorządu zadania związane z wydawaniem paszportów.

Szeroki zakres uprawnień wojewodów, stale powiększany przez nowo uchwalane ustawy umożliwia im skuteczne oddziaływanie na tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki na obszarach podległych im województw, a także oddziaływanie na poprawę konkurencyjności oferowanych produktów turystycznych. Przyznane przez ustawę o usługach turystycznych wojewodzie uprawnienia kontrolne w stosunku do wytwórców usług pozwalają mu na eliminację z rynku przedsiębiorców oferujących usługi nie odpowiadające określonym prawnie standardom.

Podsumowując należy stwierdzić, że analiza aktów prawnych określających zadania, kompetencje i zakres działania wojewodów upoważnia do wyciągnięcia wniosku, iż przyznane mu funkcje kontrolne nad organami samorządu terytorialnego są ważnym instrumentem oddziaływania na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, w tym zadań mających znaczenie dla turystyki. Akty te nie regulują natomiast zasad współpracy przy realizacji zadań własnych samorządów. Do nich należy zaliczyć zadania przewidziane w **„Strategii...”** (np. działania na rzecz poprawy infrastruktury turystycznej regionu). Współpraca ta przebiega na zasadzie dobrowolności.

Jednostki zajmujące się promocją turystyki w Polsce

Znacznie wyraźniej w przepisach prawnych określone są zasady współpracy organów samorządu terytorialnego z jednostkami zajmującymi się promocją i informacją turystyczną w Polsce – takimi jak Polska Organizacja Turystyczna czy regionalne i lokalne organizacje turystyczne. Ich utworzenie było najważniejszą częścią realizowanego w latach 1998-2000 programu TORIN III finansowanego ze środków Unii Europejskiej. Efektem prowadzonych działań było opracowanie koncepcji funkcjonowania tych jednostek.

Jak już wspomniano ustawa z 25.06.1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej[34], która weszła w życie 1.01.2000 r., wprowadziła istotne zmiany do obowiązującego w Polsce modelu zarządzania turystyką na szczeblu centralnym i terenowym. Polegały one – najprościej rzecz ujmując na powołaniu jednostek zajmujących się promocją turystyki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Tym samym dokonano rozdzielenia, skupionych dotychczas w jednym organie, funkcji polityczno-strategicznych od funkcji operacyjnych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż zgodnie z ww. ustawą podstawową funkcją Polskiej Organizacji Turystycznej (POT) jest tworzenie warunków dla współpracy organów administracji rządowej, **samorządu terytorialnego** i organizacji zrzeszają-

[34] Dz. U. Nr 62, poz. 689 z późn. zm.

cych przedsiębiorców zajmujących się świadczeniem usług turystycznych, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego oraz stowarzyszeń działających w dziedzinie turystyki.

POT jest państwową osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw turystyki. Do jej zadań należy:

1) promocja Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie,
2) zapewnianie funkcjonowania i rozwijania polskiego systemu informacji turystycznej w kraju i na świecie,
3) inicjowanie, opiniowanie i wspomaganie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej,
4) wykonywanie innych zadań powierzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, samorząd gospodarczy i zawodowy oraz stowarzyszenia działające w turystyce;
5) **inspirowanie tworzenia regionalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednego lub więcej województw oraz lokalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego, a także współdziałanie z nimi**[35].

Dla realizacji ww. zadań POT współpracuje w szczególności z:

1) **jednostkami samorządu terytorialnego**[36],
2) regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi,
3) organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego oraz stowarzyszeniami działającymi w tej dziedzinie,
4) polskimi przedstawicielstwami zagranicznymi – w zakresie zadań wykonywanych za granicą.

Z powyższego wynika, że ustawa przewiduje współpracę POT z samorządem terytorialnym:

– dla realizacji powierzonych mu zadań w zakresie promocji, informacji i infrastruktury turystycznej;
– tworzenia na szczeblu regionalnym i lokalnym – regionalnych (ROT) i lokalnych organizacji turystycznych (LOT).

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy określono mechanizmy – a jeśli tak, to jakie – gwarantujące tę współpracę. Analiza treści ustawy o POT prowadzi do wniosku, że takim mechanizmem – w przypadku ROT-ów i LOT-ów jest sposób ich utworzenia, zaś w przypadku POT-u sposób powołania i skład jego organów.

Zgodnie z zasadami wprowadzonymi analizowaną ustawą ROT-y i LOT-y mają formę stowarzyszeń[37], **a ich członkami mogą być: jednostki samorządu terytorialnego,** organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki oraz stowarzyszenia działające w dziedzinie turystyki. Tym samym należy uznać, że samorząd

[35] Por.: art. 3. pkt 1, ppkt. 5.
[36] Por.: art. 3. pkt 2.
[37] Na potrzeby tworzenia ROT -ów i LOT-ów w 2001 r. dokonano nowelizacji ustawy z 7.04.1989 o stowarzyszeniach, która umożliwiła członkostwo w tej grupie jednostek osób prawnych.

terytorialny odgrywa kluczową rolę przy tworzeniu jednostek zajmujących się promocją i informacją turystyczną na poziomie regionalnym i lokalnym.

Nadzór nad ROT-ami i LOT-ami sprawuje minister właściwy ds. turystyki, jednak w drodze rozporządzenia może go przekazać właściwym wojewodom. Ustawa przyznaje ww. organizacjom prawo prowadzenia działalności gospodarczej w rozmiarach służących realizacji ich celów statutowych.

Do zadań regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych należy:

1) promocja turystyczna obszaru ich działania,
2) wspomaganie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej,
3) inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej,
4) współpraca z Polską Organizacją Turystyczną.

Jak już wyżej wspomniano mechanizmem gwarantujący samorządowi terytorialnemu wpływ na realizacje zadań w zakresie promocji Polski w kraju i za granicą jest sposób tworzenia i skład organów Polskiej Organizacji Turystycznej. Organami POT są: Rada Polskiej Organizacji Turystycznej i Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej.

Rada POT, której kadencja trwa 3 lata, ma kompetencje stanowiące i opiniodawcze, określone ustawą. W jej skład wchodzi 12–18 członków powoływanych w równych proporcjach przez właściwego ministra spośród kandydatów przedstawionych przez:

1) administrację rządową,
2) jednostki lub **ogólnopolskie reprezentacje samorządu terytorialnego**,
3) samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy oraz stowarzyszenia działające w dziedzinie turystyki, a także przewoźników.

Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej – powoływany przez ministra właściwego ds. turystyki po zasięgnięciu opinii Rady kieruje – Polską Organizacją Turystyczną i reprezentuje ją na zewnątrz.

Ustawa przewidując udział przedstawicieli samorządu terytorialnego we władzach POT zakłada jednocześnie ich udział w pokrywaniu kosztów prowadzonej działalności promocyjnej. Zgodnie z jej art. 14 przychodami POT są:

1) dotacje budżetowe,
2) bezzwrotna pomoc zagraniczna,
3) dochody z działalności gospodarczej,
4) **wpłaty jednostek samorządu terytorialnego,**
5) przychody ze sprzedaży rzeczowych składników mienia,
6) przychody z tytułu przekazania do odpłatnego używania rzeczowych składników mienia,
7) wpłaty organizacji zrzeszających przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą w dziedzinie turystyki, wypoczynku, sportu i rekreacji,
8) wpłaty przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą w dziedzinie turystyki, wypoczynku, sportu i rekreacji,
9) darowizny i zapisy,
10) inne przychody.

Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego, jednostek zrzeszających przedsiębiorców oraz przedsiębiorców mają charakter dobrowolny.

Z przedstawionych rozważań wynika, że obowiązujące regulacje prawne przewidują aktywny udział jednostek samorządu terytorialnego w promocji, tworzeniu systemu informacji turystycznej oraz rozwoju infrastruktury turystycznej. Przedstawiciele samorządu terytorialnego wchodzą w skład tych jednostek, a także uczestniczą w finansowaniu prowadzonej przez nie działalności.

Turystyka w działaniach organów samorządu terytorialnego

Nie negując znaczenia organów administracji rządowej w tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w Polsce, należy stwierdzić, że główną rolę w rozwoju turystyki na szczeblu lokalnym i regionalnym odgrywa samorząd terytorialny. W jego skład wchodzi: samorząd gminny; samorząd powiatowy i samorząd wojewódzki. Powierzone mu zadania publiczne samorząd wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Samorząd prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu, dysponuje mieniem, a także na podstawie upoważnień ustawowych stanowi akty prawa miejscowego, obowiązujące na podległym mu obszarze.

Podstawową jednostką podziału administracyjnego kraju jest **gmina**. Zgodnie z ustawą z 8.03.1990 r. o *samorządzie gminnym*[38] – mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Gmina posiada osobowość prawną. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

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, do których należą m.in. sprawy kultury fizycznej i turystyki**, a także tak istotne dla niej dziedziny działalności, jak: rozwój infrastruktury, zapewnienie bezpieczeństwa czy sprawy ochrony środowiska.

Drugą funkcją gmin jest wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Na ich realizację gminy otrzymują środki z budżetu państwa. Ustawa o usługach turystycznych powierzyła gminom realizację następujących zadań z zakresu administracji rządowej w spawach turystyki:

1) prowadzenie ewidencji pól biwakowych, oraz tzw. innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie,
2) prawo kontrolowania obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie,
3) zawiadamianie organów prowadzących ewidencje obiektów hotelarskich o stwierdzonych w czasie kontroli uchybieniach;
4) wydawania nakazu wstrzymania świadczenia usług do czasu usunięcia uchybień w obiektach hotelarskich, na polach biwakowych i kwaterach prywatnych.

[38] Tekst jednolity Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz . 74 z późn. zm.

Powyższe uprawnienia dają organom gminy możliwość kontroli, a przez to bezpośredniego oddziaływania na poprawę jakości oferowanych na ich obszarze usług hotelarskich. Niestety nie mają takich uprawnień w odniesieniu do innych, regulowanych ustawą o usługach turystycznych, dziedzin działalności.

Drugim szczeblem samorządu terytorialnego jest **samorząd powiatowy**. Ustawa z 5.06.1998 r. *o samorządzie powiatowym*[39] stanowi, że mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Powiat, podobnie jak gmina, posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie prawnej.

Do kompetencji powiatu należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym m.in. zadania z zakresu **kultury fizycznej i turystyki**. Samorząd powiatu posiada zatem wyraźne, ustawowe umocowanie do prowadzenia w dziedzinie turystyki tych wszystkich działań, które nie zostały zastrzeżone do kompetencji innych organów.

Trzecim szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce jest **samorząd wojewódzki**. Jego funkcjonowanie reguluje ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa[40], zgodnie z którą mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Do zakresu działania samorządu wojewódzkiego należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Należą do nich sprawy z zakresu **kultury fizycznej i turystyki**, co oznacza, że samorząd wojewódzki posiada również wyraźne ustawowe umocowanie do zajmowania się sprawami turystyki.

Podobnie jak samorząd gminny i powiatowy, również i samorząd wojewódzki ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie prawnej.

Do kompetencje samorządu wojewódzkiego należy prowadzenie polityki regionalnej oraz formułowanie strategii wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju regionu. W szczególności określa strategię rozwoju województwa, realizowaną poprzez programy wojewódzkie, których ważnym elementem jest turystyka.

Na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przeprowadzono analizę strategii wojewódzkich[41] w celu określenia czy, a jeśli tak, to w jaki sposób turystyka została uwzględniona w tych strategiach. Prowadzone badania wykazały, że wszystkie województwa posiadają takie strategie – przyjęte przez sejmiki w formie uchwały. Zostały one opracowane przez powołane w tym celu zespoły, w skład których wchodzili przedstawiciele miejscowego samorządu, administracji rządowej, środowisk zawodowych i naukowych. Przy ich tworzeniu zespoły robocze prowadziły szerokie konsultacje z najważniejszymi środowiskami zainteresowanymi rozwojem społeczno-gospodarczym województwa. W szerokim zakresie korzystano z opinii ekspertów z dziedziny rozwoju regionalnego, jak ekspertów reprezentujących określone branże gospodarcze. W większości strategii określono horyzont czasowy, przedstawiono diagnozę stanu obecnego oraz analizę SWOT, określającą mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia. Po-

[39] Dz. U. Nr 91, poz. 578.
[40] Dz. U. Nr 91, poz. 576.
[41] H. Legienis, *Turystyka w strategiach rozwoju województw*. Instytut Turystyki, Zakład Infrastruktury Turystycznej, Warszawa, 2000.

nadto przedstawiono wizję, a niekiedy także misję, sformułowano cele strategiczne i wskazano priorytety rozwojowe. Ujęcie turystyki w tych strategiach jest bardzo zróżnicowane.

We wszystkich strategiach przewiduje się prowadzenie działań z zakresu turystyki. W niektórych (np. województwa dolnośląskiego czy łódzkiego) zadania z zakresu turystyki są sformułowane bardzo ogólnikowo (np. nie wyjaśnia się na czym mają polegać lub nie przypisuje się ich do konkretnych regionów), w innych (np. województwo podkarpackie) sformułowane są bardzo szczegółowo.

Z przedstawionej charakterystyki wynika, że organy samorządu terytorialnego wszystkich trzech szczebli mają ustawowe umocowanie do zajmowania się turystyką, a ponadto realizują zadania (w szczelności samorząd gminny) w dziedzinie turystyki z zakresu administracji rządowej. Dowodem potwierdzającym zainteresowanie samorządu terytorialnego rozwojem turystyki na podległym im obszarze jest fakt jej uwzględnienia we wszystkich strategiach wojewódzkich. Jednak stopień tego zainteresowania jest zróżnicowany.

Jednostki samorządu gospodarczego

Istotną rolę w strukturze organizacyjnej turystyki w Polsce odgrywają jednostki samorządu gospodarczego, którymi są w Polsce są przede wszystkim izby gospodarcze tworzone w oparciu o przepisy ustawy z 30.05.1989 r. *o izbach gospodarczych*[42]. 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.

Izby gospodarcze działające w branży turystycznej dzieli się, w zależności od zasięgu ich działania, na izby o zasięgu ogólnopolskim i regionalnym. Przykładem pierwszej jest Polska Izba Turystyki czy Izba Gospodarcza „Uzdrowiska Polskie", natomiast drugiej są regionalne izby turystyczne. Zarówno zadania, jak i metody działania regionalnych izb turystycznych są podobne do tych, które realizuje i stosuje Polska Izba Turystyki. Potrzeba koordynacji prowadzonych działań oraz stworzenia silnego lobby reprezentującego interesy zrzeszonych w nich przedsiębiorstw turystycznych wobec organów władzy i administracji skłoniła regionalne izby turystyczne do powołania organu koordynacyjnego, którym jest Rada Konsultacyjna Izb 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.

Jednostki samorządu gospodarczego przybierają niekiedy formę stowarzyszeń. Podstawę prawną ich tworzenia stanowi wówczas ustawa z 7.04.1989 r. *Prawo*

[42] Dz. U. Nr 35, poz. 195, z późn. zm.

o stowarzyszeniach[43], zgodnie z którą *stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym i trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych.* Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i strukturę organizacyjną oraz uchwala akty wewnętrzne. Prawo zrzeszania się w stowarzyszenia przysługuje obywatelom polskim, mającym pełną zdolność do czynności prawnych.

Warunki tworzenia stowarzyszeń zadecydowały o szerokim wykorzystaniu tej formy organizacyjnej w agroturystyce. Od 1991 zaczęły powstawać stowarzyszenia agroturystyczne skupiające osoby prowadzące lub też chcące prowadzić działalność agroturystyczną na wsi.

Potrzeba tworzenia lobby agroturystycznego zadecydowała o utworzeniu w 1996 r. Federacji Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne", której celem jest rozwój i promocja turystyki wiejskiej, reprezentowanie i ochrona interesów jej członków, tworzenie, zachowanie i ochrona walorów kulturowych i przyrodniczych, aktywizacja społeczności wiejskiej.

Stowarzyszenia agroturystyczne nie są jedynym przykładem wykorzystywania tej formy organizacyjnej na potrzeby powoływania jednostek samorządu gospodarczego. Podobną funkcję pełnią takie stowarzyszenia, jak: Polskie Zrzeszenie Hoteli czy Polska Federacja Campingu i Caravaningu.

Współpraca między organami samorządu zawodowego i terytorialnego przebiega na dwu płaszczyznach. W sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej organy samorządu posiadają uprawnienia władcze, regulowane przepisami prawa administracyjnego. Natomiast w przypadku realizacji zadań własnych – ta współpraca odbywa się na zasadzie dobrowolności i wspólnoty interesów. Istnienie samorządu gospodarczego, reprezentującego interesy dużej grupy podmiotów, znacznie ułatwia nawiązywanie takiej współpracy.

Niekomercyjne organizacje turystyczne

Podobnie – jak w przypadku samorządu gospodarczego – wygląda współpraca z niekomercyjnymi organizacjami turystycznymi, które bardzo często przybierają formę stowarzyszeń. W Polsce 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 w Polsce od dawna. Dla niektórych z nich turystyka jest podstawowym lub jednym z głównych celów działania, dla innych była narzędziem realizacji nieturystycznych celów statutowych.

Najstarszą tego typu organizacją jest Polskie Towarzystwo Turystyczno Krajoznawcze, którego rodowód sięga 1873 r. Jego statutowymi celami są: skupianie turystów i krajoznawców oraz stwarzanie im warunków ułatwiających wędrowanie po kraju i za granicą, reprezentowanie ich interesów wobec władz i społeczeństwa oraz rozwijanie kultury i rekreacji przez turystykę i krajoznawstwo.

Innym przykładem organizacji zrzeszającej turystów jest Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych, którego początek sięga roku 1926 r. Statutowym celem

[43] Dz. U. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.

Towarzystwa jest rozwój bazy schronisk młodzieżowych, ich organizacja, budowa i prowadzenie; uczestniczenie w procesie edukacyjnym polskiej szkoły, wykorzystując środki materialne i finansowe turystyki; upowszechniane turystyki i wypoczynku jako formy wypoczynku i rekreacji młodzieży.

Oprócz stowarzyszeń istniejących w Polsce od dawna, pojawiają się i nadal będą się pojawiały nowe. Szczególnie liczną grupę stanowią związki sportowe, dla których turystyka jest ważnym narzędziem realizacji nieturystycznych celów statutowych.

Jednostki zajmujące się świadczeniem usług turystycznych

Jak wykazano w pkt I niniejszego opracowania – najważniejszą grupą jednostek struktury organizacyjnej turystyki są jednostki zajmujące się świadczeniem usług turystycznych. One bowiem przesądzają o możliwości rozwoju turystyki na danym terenie, decydując o wielkości i strukturze podaży produktów turystycznych.

Jednostki zajmujące się świadczeniem usług turystycznych możemy podzielić na dwie grupy. Pierwszą są jednostki świadczące usługi turystyczne (pojedyncze lub w pakietach) w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Tę grupę należy określić terminem **„przedsiębiorstwa turystyczne"** (biura podróży, hotele, przedsiębiorstwa zajmujące się transportem itp. Natomiast drugą grupą są **jednostki, które świadczą te usługi w celach niekomercyjnych** (np. szkoła organizująca wycieczkę dla swoich uczniów, czy kościół organizujący pielgrzymkę dla parafian itp.). Pamiętając o ich istnieniu i roli w turystyce w dalszych rozważaniach skoncentrujemy się na przedsiębiorstwach turystycznych.

Zgodnie z ustawą z 29.08 1997 r. o usługach turystycznych – **usługi turystyczne** *to usługi hotelarskie, przewodnickie oraz wszystkie inne świadczone turystom i odwiedzającym.* Tak szeroka i ogólna definicja usług turystycznych powoduje, że wydzielenie przedsiębiorstw turystycznych, spośród innych przedsiębiorstw nastręcza poważne trudności. 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-organizatrorskie, hotelarskie czy transportowe, występuje duże zróżnicowanie pod względem wielkości i za-

kresu działania. Przedsiębiorstwa te przybierają różne formy organizacyjno-prawne, takie jak: 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; 10) przedsiębiorstwa zagraniczne. Obowiązujący od 1.01.2001 r. *Kodeks spółek handlowych*[44] wprowadził dwie nowe formy: spółkę partnerską i spółkę komandytowo-akcyjną.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju branży turystycznej w Polsce mają przepisy prawne określające zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych dziedzinach. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej są 1) ustawa z 19.11.1999 prawo działalności gospodarczej, 2) ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Ustawy te dotyczą wszystkich dziedzin działalności gospodarczej. Ponadto istnieją regulacje dotyczące poszczególnych sektorów. W turystyce takim aktem prawnym jest ustawa z 29.08.1997 r. o *usługach turystycznych*, która obejmuje: 1) usługi pośrednictwa i organizacji imprez turystycznych (biura podróży); 2) usługi hotelarskie 3) usługi pilotażu wycieczek i przewodnictwa turystycznego. Warto pokrótce przedstawić wprowadzone nią zasady dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w objętych nią sektorach.

Jak wyżej wskazano ustawa o usługach turystycznych reguluje zasady tworzenia biur podróży, które zajmują się świadczeniem usług organizacji imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego. Ustawa nie posługuje się pojęciem „biuro podróży". Dzieli jednostki, które zajmują się świadczeniem tego typu usług na 3 rodzaje: organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych. **Organizatorem turystyki** *jest przedsiębiorca organizujący imprezy turystyczne*. **Pośrednikiem turystycznym** *jest przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych*. Natomiast **agentem turystycznym** *jest przedsiębiorca, którego działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki posiadających zezwolenie w kraju lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju*.

Podejmowanie i prowadzenie działalności polegającej na organizacji imprez turystycznych (a więc pełnienie funkcji organizatora turystyki) i wykonywanie na zlecenie klienta czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych (a więc pełnienie funkcji pośrednika turystycznego) wymaga uzyskiwania zezwolenia. Z obowiązku uzyskiwania zwolnieni są natomiast agenci turystyczni.

Zezwolenie wydaje wojewoda przedsiębiorcy, który spełnia następujące warunki:

1. Zapewnia kierowanie działalnością przedsiębiorstwa oraz jego jednostek organizacyjnych samodzielnie dokonujących czynności prawnych przez osoby:

[44] Por. T. Niepytalski: *Reforma prawa handlowego i jego przydatność do przedsięwzięć innowacyjnych*, „Rocznik Żyrardowski", T. 1, Żyrardów 2002.

– posiadające odpowiednie wykształcenie i praktykę;
– nie karane za przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu i dokumentom.

2. Przedstawi dowód zapewnienia pokrycia kosztów powrotu klienta do kraju, w wypadku, gdy organizator turystyki wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu, a także na pokrycie wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych w formie: a) umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, albo b) umowy ubezpieczenia na rzecz klientów.

Przedsiębiorcy mają obowiązek przestrzegania zasad dotyczących ochrony klienta określonych w rozdziale 3 ustawy zatytułowanym „ochrona klienta". W rozdziale przedstawiono wdrażenie do prawa polskiego zasad określonych w dyrektywie Rady EWG 90/314 *on Package travel, package holidays and package tours*. Określono w nim obowiązki organizatorów i pośredników odnośnie rodzaju i zakresu udzielanej informacji o nabywanej usłudze, warunków odstępowania od umów, przekazania rezerwacji imprezy, możliwości zmiany warunków umowy, a w szczególności podwyższania cen usług. Według stanu na 30.07.2003 r. zezwolenia posiadało 3567 przedsiębiorców.

Drugą grupą usług objętych ustawą są usługi hotelarskie. Obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie, ustawa dzieli na dwie grupy: a) „obiekty hotelarskie", b) „inne obiekty.

„*Obiekty hotelarskie"* muszą spełniać: 1) wymogi co do wielkości, wyposażenia, kwalifikacji personelu oraz zakresu świadczonych usług określone dla rodzaju i kategorii, do której obiekt został zaliczony; 2) wymogi sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne, określone w przepisach. Obiekty hotelarskie podlegają podziałowi na grupy rodzajowe, a w ramach grup rodzajowych na kategorie. Ustawa wyróżnia 8 grup rodzajowych obiektów hotelarskich: 1) hotele, 2) motele, 3) pensjonaty, 4) kempingi, 5) domy wycieczkowe, 6) schroniska młodzieżowe, 7) schroniska i 8) pola biwakowe. Przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w „*obiekcie hotelarskim*" przedsiębiorca jest obowiązany uzyskać jego zaszeregowanie do odpowiedniego rodzaju i kategorii. Zaliczenia obiektu do rodzaju i kategorii dokonuje wojewoda, on też prowadzi „ewidencję obiektów hotelarskich". Nazwy rodzajowe i oznaczenia kategoryzacyjne podlegają ochronie prawnej, co oznacza, że mogą być używane jedynie w odniesieniu do obiektów, które zostały na podstawie decyzji wojewody zaliczone do odpowiedniego rodzaju i kategorii.

„*Inne obiekty, w których świadczone są usługi hotelarskie*" muszą spełniać: 1) minimalne wymagania co do wyposażenia; 2) wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami. Nie podlegają jednak podziałowi na rodzaje i kategorie. Przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w „*innym obiekcie*" przedsiębiorca jest obowiązany zgłosić ten obiekt do ewidencji prowadzonej przez wójta, burmistrza lub prezydenta.

Wszystkie obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie podleją kontroli odnośnie spełniania wymogów przewidzianych w przepisach. Prawo do przeprowadzania kontroli ustawa przyznaje następującym organom:

1) ministrowi właściwemu ds. turystyki – w odniesieniu do obiektów hotelarskich znajdujących się na terenie całego kraju;

2) wojewodzie – w odniesieniu do obiektów hotelarskich znajdujących się na terenie województwa,
3) wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi – w odniesieniu do wszystkich obiektów – tj. obiektów hotelarskich i innych – położonych na obszarze gminy.

Negatywny wynik tej kontroli stanowi podstawę do zmiany decyzji o zaszeregowaniu obiektu hotelarskiego do grupy rodzajowej i kategoryzacyjnej, niekiedy nawet do jej cofnięcia, a w drastycznych przypadkach nawet do wstrzymania świadczenia usług.

W przypadku kontroli obiektów hotelarskich przeprowadzanej przez organy gminy o stwierdzonych uchybieniach powiadamiają wojewodę, który dokonał zaszeregowania obiektu do rodzaju i kategorii. Jeśli jednak obiekt, w którym są świadczone usługi hotelarskie (hotelarski lub inny) nie spełnia wymogów sanitarnych, przeciwpożarowych, budowlanych, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nakazać wstrzymanie świadczenia usług do czasu usunięcia uchybień.

Kolejnym rodzajem działalności objętej ustawą o usługach turystycznych jest pilotaż wycieczek i przewodnictwo turystyczne. W Polsce świadczenie usług przewodnickich i pilotażu wymaga posiadania uprawnienia. Uprawnienie wydaje wojewoda osobom spełniającym następujące warunki:
1) mają ukończone 18 lat;
2) ukończyły co najmniej szkołę średnią;
3) ich stan zdrowia umożliwia wykonywanie zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek;
4) nie były karane za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań pilota lub przewodnika;
5) odbyły szkolenie i praktykę oraz zdały egzaminu na pilota lub przewodnika.

Egzamin przeprowadza komisja powoływana przez wojewodę.

Wykonywanie funkcji pilota lub przewodnika dla imprez zagranicznych (wyjazdowych lub przyjazdowych) wymaga ponadto udowodnienia posiadania znajomości języka obcego.

Działalność pilotów i przewodników podlega kontroli. Organami uprawnionymi do wykonywania takiej kontroli są: 1) wojewoda, 2) minister właściwy ds. turystyki. Wynik tej kontroli mogą spowodować zawieszenie lub nawet cofnięcie przyznanych uprawnień.

Z przedstawionej charakterystyki wynika, że ustawa o usługach turystycznych w stosunkowo wąskim zakresie wyposażyła organy samorządu terytorialnego w instrumenty administracyjnego oddziaływania na funkcjonowanie przedsiębiorstw turystycznych. Jedynie w odniesieniu do przedsiębiorstw zajmujących się świadczeniem usług hotelarskich organy gminy zostały wyposażone w uprawnienia ewidencyjne i kontrolne.

Jednostki dydaktyczne i naukowo-badawcze

Kształceniem kadr na potrzeby turystyki prowadzone jest w szkołach średnich i wyższych. Oprócz ww. jednostek mających wieloletnią tradycję, takich jak: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Akademie Wychowania Fizycznego czy Akademie Ekonomiczne, pojawiło się wiele nowych. Lata 1995–2003 były okresem dyna-

micznego rozwoju prywatnych uczelni zajmujących się kształceniem na poziomie licencjackim i magisterskim. W samej tylko Warszawie powstało kilka takich placówek.

Placówką naukową, prowadzącą badania w dziedzinie turystyki, jest działający od 1972 r. Instytut Turystyki. Poza Instytutem badania prowadzone są przez szkoły wyższe zajmujące się kształceniem kadr na potrzeby turystyki oraz takie placówki, jak Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN; Instytut Wsi i Rolnictwa; Instytut Ochrony Środowiska; Instytut Morski; Instytut Projektowania Miast i Regionów. Problemami turystyki w Polsce interesuje się coraz większa liczba placówek badawczo-naukowych.

Turystyka socjalna

W ramach jednostek zajmujących się świadczeniem usług turystycznych szczególne miejsce zajmują obiekty turystyki socjalnej. 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 w pełni rozwiązany.

W Polsce podstawowymi źródłami dofinansowywania udziału w turystyce są: zakładowy fundusz świadczeń socjalnych tworzony na podstawie ustawy z 4.03.1994 r. *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*[45]. Pojęciem „działalności socjalnej" ustawa określa usługi świadczone przez pracodawców na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, udzielanie pomocy materialnej, rzeczowej lub finansowej, a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe.

Zakładowy Fundusz Socjalny tworzą pracodawcy zatrudniający powyżej 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Pozostali pracodawcy mogą albo utworzyć fundusz na zasadach określonych w omawianej ustawie, albo wypłacać pracownikom świadczenie urlopowe w wysokości odpisu podstawowego.

Fundusz tworzy się z corocznego odpisu podstawowego naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych. Wysokość odpisu podstawowego naliczana od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą jest zróżnicowana w zależności od wieku pracowników (pracownicy młodociani i pozostali) i warunków pracy i kształtuje się od 5 do 50%. Najczęściej stosowany jest odpis w wysokości 37,5%. Ustawa przewiduje jednak możliwość zwiększania odpisu o 6,25% na każdą zatrudnioną osobę, w stosunku do której orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności, a także na każdego emeryta i rencistę korzystającego z opieki. Odpisy i zwiększenia obciążają koszty działalności pracodawcy i są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym.

Przyznanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z Funduszu uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do ko-

[45] Dz. U. 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.

rzystania z funduszu. Zasady przeznaczania środków Funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej oraz zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z Funduszu ustala pracodawca w regulaminie uzgodnionym z przedstawicielami załogi. Osobami uprawnionymi do korzystania z Funduszu są: pracownicy i ich rodziny, byli pracownicy będący emerytami lub rencistami oraz ich rodziny, a także osoby, którym pracodawca przyznał prawo do korzystania ze świadczeń.

Środki Funduszu przeznaczone są na finansowanie działalności socjalnej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z Funduszu oraz na finansowanie zakładowych obiektów socjalnych, do których zalicza się m.in. ośrodki wczasowe i kolonijne, domy wypoczynkowe i sanatoria.

Turystyka dzieci i młodzieży

Zgodnie z ustawą z 7.09.1991 r. *o systemie oświaty*[46] w skład tego systemu wchodzi m.in. korzystanie z różnych form wypoczynku. Organizowany w czasie wolnym od zajęć szkolnych wypoczynek dla uczniów może być organizowany w formach:
- wypoczynku wyjazdowego (kolonie, obozy, zimowiska);
- wypoczynku w miejscu zamieszkania (półkolonie, wczasy w mieście).

Jak już wyżej wspomniano, ten dział turystyki podlega ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania. Do jego kompetencji należy m.in. określanie, warunków, jakie muszą spełnić organizatorzy wypoczynku dzieci i młodzieży oraz zasad jego organizowania i nadzorowania.

Korzystając z powyższego upoważnienia Minister Edukacji Narodowej wydał w tej sprawie rozporządzenie z 21.01.1997 r. *w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania*[47], zgodnie z którym organizatorami wypoczynku dla dzieci i młodzieży mogą być zarówno szkoły i placówki oświatowe, jak i inne podmioty (np. biura podróży).

Organizatorzy są obowiązani do zapewnienia dzieciom bezpiecznych warunków wypoczynku i właściwej opieki wychowawczej, co wymaga zatrudniania odpowiednio przygotowanej kadry pedagogicznej (spełniającej warunki określone w rozporządzeniu) oraz zagwarantowania, że obiekt, w którym jest organizowany, odpowiada warunkom bezpieczeństwa, określonym w przepisach.

Placówka wypoczynku może podjąć działalność po przedstawieniu przez organizatora wypoczynku kuratorowi oświaty właściwemu ze względu na lokalizację placówki:
- karty kwalifikacyjnej obiektu (nie dotyczy obozów wędrownych i wypoczynku organizowanego za granicą);
- danych dotyczących kwalifikacji pracowników pedagogicznych i kierownika placówki;
- informacji na temat formy wypoczynku, liczby turnusów, czasu ich trwania oraz liczby uczestników;
- programu pracy z dziećmi i młodzieżą;
- a w przypadku obozów wędrownych – przebiegu trasy.

[46] Dz. U. 1996 r. Nr 67, poz. 329 z późn. zm.
[47] Dz. U. Nr 12, poz. 67 z późn. zm.

Wyżej wymienione dokumenty muszą być złożone nie później niż 14 dni przed terminem rozpoczęcia działalności placówki. Kurator wydaje organizatorowi, który złożył ww. dokumenty zaświadczenie o zgłoszeniu placówki do wypoczynku. Nie ma jednak obowiązku sprawdzenia – przed wydaniem takiego zaświadczenia – czy placówka zgłoszona do wypoczynku spełnia warunki.

Nadzór nad placówkami wypoczynku sprawuje kurator oświaty właściwy ze względu na miejsce lokalizacji placówki. W razie stwierdzenia, że placówka wypoczynku jest prowadzona niezgodnie z obowiązującymi przepisami, a w szczególności w razie stwierdzenia istnienia zagrożeń dla zdrowia lub bezpieczeństwa uczestników placówki, kurator może zawiesić funkcjonowanie placówki lub nawet ją zlikwidować.

Z powyższego wynika, że przepisy prawne wyposażają samorząd terytorialny w instrumenty administracyjne (ewidencyjne i kontrolne) umożliwiające oddziaływanie na turystykę dzieci i młodzieży.

Turystyka uzdrowiskowa

Zgodnie z ustawą z 17.06.1966 r. *o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym*[48] miejscowość, która ma warunki niezbędne do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, może być uznana przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia za uzdrowisko. Uznanie miejscowości za uzdrowisko ma na celu utworzenie warunków sprzyjających rozwojowi lecznictwa uzdrowiskowego oraz prowadzeniu działalności wypoczynkowo-turystycznej.

Dla każdego uzdrowiska ustanawia się statut, w którym: ustala się: granice uzdrowiska; obszar ochrony uzdrowiskowej; czynności, które ze względu na ich oddziaływanie na warunki naturalne i czynniki środowiskowe mogą być prowadzone wyłącznie po uzyskaniu zgody właściwego organu; sprawy które z uwagi na ich znaczenie dla lecznictwa uzdrowiskowego wymagają uzgodnienia z ministrem odpowiedzialnym za sprawy zdrowia lub innym organem służby zdrowia; inne postanowienia istotne dla prawidłowej działalności i rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego, a wynikające z potrzeb i warunków miejscowych.

Statut uchwala organ gminy. Do zadań organów gminy w miejscowościach uznanych za uzdrowisko należy w szczególności:

- rozwijanie gospodarki miejscowej z uwzględnieniem potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego oraz jednostek wczasowych i turystycznych,
- czuwanie nad tym, aby warunki naturalne uzdrowiska nie ulegały zniszczeniu, ograniczeniu lub zniekształceniu,
- prowadzenie jednostek gospodarczych zaspokajających wspólne potrzeby zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, a także jednostek wczasowych, jeżeli przemawiają za tym zasady racjonalnego wykorzystania środków materialnych;
- zaspokajanie potrzeb kuracjuszy, wczasowiczów i turystów w zakresie urządzeń komunalnych, kulturalnych i usługowych.

Zwierzchni nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym sprawuje minister odpowiedzialny za sprawy zdrowia. Natomiast – w uzdrowisku – organem sprawującym nadzór nad poziomem świadczeń udzielanych przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego oraz czuwającym nad ochroną warunków naturalnych i właściwym kształtowaniem cech środowiskowych – jest naczelny lekarz uzdrowiska, powoływany przez

ministra odpowiedzialnego za sprawy zdrowia w porozumieniu z organami gminy miejscowości uznanej za uzdrowisko. Naczelny lekarz miejscowości uznanej za uzdrowisko jest organem gminy.

Do jego zadań należy: 1) przeprowadzanie lustracji i żądanie wyjaśnień potrzebnych dla oceny poziomu świadczeń i prawidłowości funkcjonowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego; 2) żądanie usunięcia wadliwości stwierdzonych w toku lustracji; 3) zgłaszanie do ministra właściwego ds. zdrowia wniosków w sprawie eksploatacji naturalnych zasobów leczniczych; 4) wydawanie opinii lub decyzji w sprawach podjęcia czynności zastrzeżonych w statucie (tj. oddziałujących na warunki naturalne i czynniki środowiskowe uzdrowiska).

Z powyższego wynika, że utworzenie organu, jakim jest naczelny lekarz uzdrowiska, wyposaża gminy w mechanizmy administracyjne, umożliwiające oddziaływanie na funkcjonowanie miejscowości uzdrowiskowych.

Regulacje prawne w turystyce

Specyfika turystyki polegająca na tym, iż jest to dziedzina usług silnie powiązana z innymi powoduje, że lista aktów prawnych mających znaczenie pośrednie lub bezpośrednie dla turystyki jest bardzo długa. Ich omówienie znacznie przekracza ramy niniejszego opracowania. Wśród nich znajdują się akty o kluczowym dla gospodarki turystycznej znaczeniu. Zalicza się do nich ustawę z 29.08.1998 r. *o usługach turystycznych*[49] oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Ustawa, która weszła w życie 1.07.1998 r. określa warunki świadczenia usług turystycznych przez przedsiębiorców krajowych i zagranicznych. W szczególności reguluje warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez:

- organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych;
- prowadzących obiekty hotelarskie oraz inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie;
- pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Drugą ustawą, o której należy wspomnieć, jest omówiona w pkt II ustawa z 25.06.1999 r. *o Polskiej Organizacji Turystycznej*[50], która weszła w życie 1 stycznia 2000 oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Ustawa ta powołuje Polską Organizację Turystyczną (POT) – instytucję odpowiedzialną za promocję Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie, funkcjonowanie i rozwój polskiego systemu informacji turystycznej, wspomagającą rozwój i modernizację infrastruktury turystycznej. POT tworzy warunki współpracy organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji zrzeszających przedsiębiorców z dziedziny turystyki.

[48] Dz. U. 1966, Nr 23, poz. 150 z późn. zm.
[49] Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 578 z późn. zm.
[50] Dz. U. Nr 62, poz. 689 z późn. zm.

Podsumowanie

W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, traktuje się turystykę jako znaczący czynnik rozwoju gospodarczego kraju. Dostrzega się, że w skali makroekonomicznej turystyka umożliwia osiągnięcie wzrostu gospodarczego oraz ograniczenie bezrobocia. W polityce rządu polskiego, prezentowanej w najważniejszych strategicznych dokumentach, dotyczących polityki gospodarczej turystyka jest postrzegana w pierwszym rzędzie jako sektor mogący w istotny sposób wspomóc realizacje ważnych programów rządowych w szczególności programu walki z bezrobociem. 24.04.2001 r. Rada Ministrów przyjęła dokument zatytułowany „*Strategia rozwoju turystyki w latach 2001–2006. Rządowy program wsparcia rozwoju turystyki w latach 2001–2006*". Dokument ten, jak sama nazwa wskazuje, formułuje strategię rozwoju turystyki rozumianą jako część strategii rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Zadaniem tego dokumentu jest określenie priorytetów i podstawowych zadań polityki państwa oraz określenie obszarów finansowego wsparcia programów samorządu wojewódzkiego i zadań administracji lokalnych, podmiotów gospodarczych, organizacji i stowarzyszeń.

Głównym celem polityki państwa w dziedzinie turystyki w latach 2001–2006 jest poprawa konkurencyjności polskiej oferty turystycznej na rynku międzynarodowym i krajowym. Realizowana polityka wyznacza turystyce takie cele społeczno-gospodarcze, jak (cele pośrednie):

- wzrost dochodów mieszkańców regionów wymagających głębokiej restrukturyzacji gospodarki poprzez wykorzystanie redystrybucyjnej roli turystyki, polegającej na przenoszeniu dochodów z regionów bogatszych (duże algomeracje) do regionów biedniejszych (zagrożonych strukturalnym bezrobociem, niedoinwestowanych);
- zmniejszenie bezrobocia na obszarach o dużych walorach turystycznych, dotkniętych strukturalnym bezrobociem – poprzez rozwój usług turystycznych.

Osiągnięcie zakładanych celów wymaga m.in. rozszerzenia oferty regionalnej, zwiększenia jej atrakcyjności poprzez wyeksponowanie dziedzictwa kulturowego i naturalnego, poprawę dostępności na rynku krajowym i zagranicznym. Wymaga to zwiększenia aktywności wojewódzkich, powiatowych i gminnych władz samorządowych w kształtowaniu i promocji oferty turystycznej. Przepisy prawne stwarzają samorządom terytorialnym możliwość podejmowania i prowadzenia działań mających na celu stworzenie korzystnych warunków do rozwoju turystyki na ich terenie. Jej wykorzystanie zależy zatem od samorządu.

Tourism in the Activity of Local Self-Government Institutions

Summary

In her article, the Author attempts to answer the following questions:

1) In what ways do tourist services influence a decrease in unemployment?
2) What are the relations between the performance of the unemployment rate and the declared demand for tourist services?

3) What role should local government authorities play in shaping the supply and the demand for tourist services?

Answering the above questions, the Author says that tourism is a higher-order/high-end human need, therefore in order to take advantage of the tourist services offer, one has to have a sufficiently high income at their disposal. Hence, further in the article, the Author discusses: a) functions of tourism, b) key elements of the organisational structure of tourism industry in Poland, c) central government administration bodies in tourism as contrasted with local self-government institutions, d) organisations and institutions dealing with promoting tourism in Poland, e) tourism in the scope of activity of local self-government bodies, f) local economic self-government units and tourist service-providers, g) legal regulations in tourism. The Author also takes into consideration youth tourism/travel, social- and spa/resort orientated tourism activities.