

Mirosław Zalech

Polityka turystyczna na szczeblu lokalnym : zakres, zadania, działania, determinanty

Ekonomiczne Problemy Usług nr 53, 293-304

2010

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MIROSLAW ZALECH

AWF Warszawa

**POLITYKA TURYSTYCZNA NA SZCZEBLU LOKALNYM
– ZAKRES, ZADANIA, DZIAŁANIA, DETERMINANTY**

Wprowadzenie

Historycznie termin „polityka” określa sztukę rządzenia państwem, jednakże współcześnie rozumienie tego terminu uległo znacznej modyfikacji. Obecnie używany jest on w dwóch znaczeniach – w węższym obejmuje wszelką działalność władz państwowych polegającą na kształtowaniu stosunków w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego wewnątrz państwa oraz pomiędzy państwem a innymi krajami. W szerszym – jako działalność różnych podmiotów (organizacji, osób fizycznych), których celem jest wywieranie wpływu na tok spraw pozostających w gestii organów państwa¹. W każdym z tych przypadków do wywierania wpływu wykorzystywanych jest, w zależności od założonych celów oraz podmiotów dążących do ich osiągnięcia, wiele metod, narzędzi i środków oddziaływania pozostających do ich dyspozycji. Ważne jest, aby były one wykorzystywane zgodnie z zasadami i regułami określonymi przez prawo uchwalane w ramach struktur lokalnych, regionalnych, krajowych czy międzynarodowych przez wybranych przedstawicieli społeczności lub całe społeczności (referenda).

Zakres kształtowania wzajemnych stosunków między poszczególnymi podmiotami w ramach prowadzonej przez państwo polityki jest bardzo szeroki, dlatego w zależności od przyjętego kryterium dokonuje się uszczegółowienia obszaru zainteresowań, np. ze względu na sektor gospodarki – ograniczenie następuje do polityk sektorowych. Jedną z nich jest niewątpliwie turystyka. Każdy ze wskazanych

¹ B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe*, w: *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 17.

w tabeli 1 rodzajów polityki, niezależnie od przyjętego podziału, w jakiejś części – bezpośrednio lub pośrednio – dotyczy kształtowania stosunków w sferach związanych z turystyką. Wielopłaszczyznowość terminu „turystyka” i to, iż działalność turystyczna od strony popytu i podaży dotyczy wielu aspektów życia gospodarczego, społecznego i przyrodniczego, które występują w powiązaniu ze sobą, sprawia, że nie została jeszcze wypracowana jednolita definicja polityki turystycznej. Najszersze podejście jest odzwierciedleniem terminu polityka i wskazuje, iż polityka turystyczna jest to ogół działań państwa w gospodarce turystycznej², głównie wyrażający się przez racjonalne wykorzystanie zasobów (pracy, kapitału, walorów) celem zaspokajania potrzeb turystycznych oraz stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki^{3,4}.

Tabela 1

Rodzaje polityk według wyodrębnionych kryteriów

Kryterium	Rodzaj polityki				
	wewnętrzna (krajowa)	zewnętrzna (międzynarodowa)	lokalna (powiatowa, gminna)	innego typu podmioty np. stowarzyszenia	
kierunek oddziaływania					
obszar oddziaływania (kryterium przestrzenne)	krajowa (narodowa)	regionalna (województwa)	lokalna (powiatowa, gminna)		
typ podmiotów prowadzących politykę	administracja rządowa	samorząd terytorialny (wojewódzki, powiatowy, gminny)	firmy	innego typu podmioty np. stowarzyszenia	
cele jakie zamierza osiągnąć państwo	systemowo-polityczna	ekonomiczna (gospodarcza)	społeczna	ekologiczna	bezpieczeństwa
sektory (dziedzina, gałąź) gospodarki	turystyczna	przemysłowa	rolna	handlowa	budowlana itd.
obszary społeczne	oświatowa	zdrowotna	demograficzna	zatrudnienia	kulturalna itd.
sposób oddziaływania na gospodarkę	pieniężna	budżetowa (skarbowa)	inwestycyjna	zatrudnienia	naukowo-innowacyjna itd.

Źródło: opracowanie własne.

² R. Pawlusiński, *Gospodarcze aspekty turystyki*, w: *Turystyka*, red. W. Kurek, Wyd. Naukowe, Warszawa 2007, s. 388.

³ W.W. Gaworecki, *Turystyka*, PWE, Warszawa 2003, s. 110–111.

⁴ Termin „rozwoj” będzie rozumiany w pracy jako pozytywne zmiany w aspekcie ilościowym i jakościowym.

Stosunek polityki państwa do rozwoju turystyki może być różny, począwszy od pozytywnego poprzez neutralny aż do negatywnego⁵. Negatywny objawia się w izolacjonizmie zarówno zewnętrznym (wyjazdowym i/lub przyjazdowym), jak i wewnętrznym (utrudnieniach w przemieszczaniu się w ramach własnego kraju). Oba są charakterystyczne dla krajów totalitarnych. Jednakże ze względu na stosunkowo łatwą możliwość pozyskania dewiz niektóre z tych krajów (np. Kuba czy Białoruś) dopuszczają w bardzo ograniczonym stopniu przyjmowanie turystów. Oczywiście odbywa się to pod pełną kontrolą władz i służb państwowych. Neutralny stosunek do turystyki jest swoisty dla krajów, które nie upatrują w jej rozwoju znaczących korzyści ekonomicznych, odmiennie niż te kraje, które wyrażają stosunek pozytywny, widząc w niej mniej lub bardziej znaczące źródło dochodów państwa i ludności. Oprócz nastawienia do turystyki istotnym elementem polityki państwa jest zakres oddziaływania na kształtowanie stosunków gospodarczo-społecznych w tym obszarze. Wynika on z regulacyjnej roli państwa, które ma decydujący wpływ na efektywność gospodarowania i zawiera się między brakiem ingerencji w stosunki gospodarcze, a pełną ich regulacją⁶. Na podstawie doświadczeń wielu krajów można wnioskować, że zarówno „przeregulowanie”, jak i „brak ingerencji” okazują się być szkodliwe dla wydajności poszczególnych sektorów gospodarki⁷. Dlatego poszukiwać należy „złotego środka”, który zapewni optymalny rozwój turystyki, w zależności od warunków i sytuacji⁸.

1. Zakres kształtowania polityki turystycznej na poziomie samorządu terytorialnego

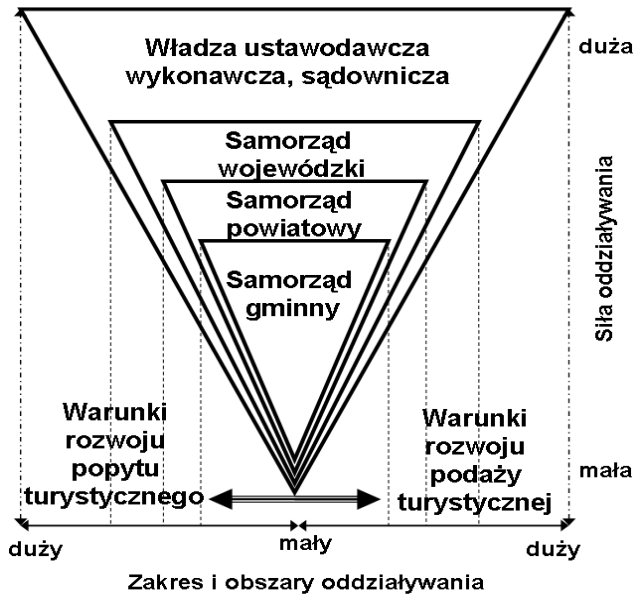
W zależności od stopnia decentralizacji zakres wpływu na kształtowanie warunków rozwoju turystyki władz jest różny. W Polsce największe możliwości co do siły jak i wymiaru przestrzennego oddziaływania ma administracja rządowa, a najmniejsze pozostają w gestii gmin (rysunek 1).

⁵ S. Wodejko, *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1997, s. 168–169.

⁶ A. Panasiuk, D. Szostak, *Uwarunkowania lokalnej polityki turystycznej w gminie nadmorskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 402, *Ekonomiczne Problemy Turystyki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 246.

⁷ B. Winiarski, F. Winiarska, *Systemy ekonomiczne i funkcje polityki gospodarczej*, w: *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 30–31.

⁸ T. Pszczołowski, *Mala encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 53–54, 242.



Rys. 1. Wpływ władzy rządowej i samorządowej na zakres i siłę kształtowania polityki turystycznej

Źródło: opracowanie własne.

Dotyczy to z jednej strony skali możliwych do zrealizowania przedsięwzięć, a z drugiej – obszarów (dziedzin życia, gałęzi gospodarczych), w jakich mogą być one realizowane i w obrębie jakiego terytorium. Zróżnicowanie to wynika z przeprowadzonej reformy samorządowej, której głównym założeniem było zwiększenie zakresu udziału społeczności lokalnych w kształtowaniu własnego miejsca zamieszkania. Dokonano tego przez wprowadzenie trzystopniowego podziału administracyjnego kraju oraz wyposażenie władz samorządowych w określone kompetencje w celu efektywniejszego wykorzystania pozostających w dyspozycji tych jednostek zasobów⁹. Poszerzenie kompetencji samorządów nie ograniczyło wiodącej roli władz centralnych. Najważniejsze decyzje dotyczące kształtowania polityki turystycznej pozostały w kompetencjach władz centralnych i ustawodawczych. Część z nich musi być zgodna z wytycznymi prawa międzynarodowego tworzonego w ramach struktur, do jakich należy Polska (Unii Europejskiej).

Jednostki samorządu terytorialnego posiadają pewne obszary samodzielności decyzyjnej niezależnej od władzy rządowej. Do kompetencji samorządów woje-

⁹ T. Skica, *Budżet – narzędzie zarządzania finansami lokalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7-8, s. 77.

wódkich i powiatowych należą zadania publiczne określone ustawami o charakterze odpowiednio wojewódzkim i ponadgminnym. W przypadku gmin istnieje zasada domniemania kompetencji, czyli do zakresu ich działania zalicza się wszystkie sprawy publiczne, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów i mające lokalny charakter. Część z nich została ogólnie określona w ustawie o samorządzie gminnym i nosi miano zadań własnych¹⁰. Wśród nich znajdują się zadania, które mają większe znaczenie dla rozwoju turystyki na danym terenie i bezpośrednio go determinują oraz te, których znaczenie jest mniejsze lub pośrednie. Dodatkowo, oprócz zadań własnych i zleconych, jednostki samorządowe poszczególnych szczebli w ramach posiadanych kompetencji mają możliwość samodzielnego kreowania rozwoju społecznego, gospodarczego i przyrodniczego poprzez stawianie celów, formułowanie zadań, wyznaczanie kierunków ekspansji przy uwzględnieniu pozostających w dyspozycji jednostki zasobów¹¹. Wytoczne polityki turystycznej ujęte są w różnego typu aktach prawnych, strategiach, planach, programach i stanowią powiązany ze sobą zespół celów i zadań (rysunek 2). Istotnym elementem, warunkującym osiągnięcie założonych przez jednostki celów, jest realizacja wielu działań przy zapewnieniu ich spójności wewnętrznej (brak sprzeczności) w ramach sfer życia mieszkańców oraz zgodności zewnętrznej z prowadzoną polityką w obrębie szerszych struktur państwa (lokalnych czy regionalnych).

2. Możliwości kreowania rozwoju turystyki przez władze lokalne

Współcześnie polityka jest jednym ze składników zarządzania jednostką administracyjną. Warunkiem jej skuteczności jest kreowanie dogodnych warunków do tworzenia podaży i popytu turystycznego. Temu ma służyć umiejętne wykorzystanie zarówno zasobów endogenicznych, jak i egzogenicznych, zgodnie z zasadą „Myśl globalnie, działaj lokalnie”¹². Turystyka w ujęciu lokalnym – niezależnie od chęci czy niechęci władz i mieszkańców – wpisuje się w bardzo szeroki system powiązań regionalnych, krajowych czy międzynarodowych. Dotyczy to finansowych (kapitałowych), technicznych (rzeczowych), osobowych (popytowych), inwestycyjnych (podażowych) obszarów jej funkcjonowania.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, art. 6; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, art. 4; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576, art. 14.

¹¹ B. Meyer, *Turystyka jako ekonomiczny czynnik kształtowania przestrzeni*, Rozprawy i Studia t. 545, WNUS, Szczecin 2004, s. 202–203.

¹² T. Żabińska, *Partnerstwo jako determinanta rozwoju turystyki w regionie. Dylematy teorii i praktyki*, w: *Turystyka w badaniach naukowych*, red. A. Nowakowska, M. Przydział, Wyd. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2006, s. 409–423.

Głównym problemem, na jaki napotykają zarządzający, jest zbyt mała ilość środków na realizację zbyt licznych potrzeb zgłaszanych przez społeczność oraz sprzeczności części z nich. Dodatkowo brak zgodności wszystkich sił co do koncepcji rozwoju jednostki i zgłaszanie różnych propozycji oraz krytykowanie trafności prowadzonych działań czy umiejętności menedżerskich.

Ważną funkcją zarządczą władz gmin, warunkującą między innymi dynamikę rozwoju turystyki, jest sprawne i trafne podejmowanie decyzji w zakresie: ustalania celów i planowania działań służących ich realizacji, pozyskiwania funduszy, efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami, monitorowania i korygowania podjętych działań oraz ewaluacji planów, strategii, programów, tworzenia podstaw instytucjonalnych i organizacyjnych ułatwiających rozwój turystyki, udostępniania i przygotowywania terenów pod inwestycje, komunikowania marketingowego (pozyskiwanie inwestorów, przekonywanie mieszkańców do słuszności podjętych decyzji, zachęcanie do podejmowania inicjatyw oraz lobbing na rzecz inicjatyw ponadgminnych ulokowanych na terenie jednostki), nawiązywania współpracy z innymi gminami lub zacieśniania jej w ramach powiatu czy województwa.

Możliwość niezależnego podejmowania decyzji w granicach posiadanych kompetencji przez jednoosobowe organy jednostek samorządowych bądź organy kolegialne stanowią podstawę wszystkich działań, jakie mogą być realizowane przez władze lokalne. Można sklasyfikować je w sześciu następujących grupach¹³:

- inwestycyjne (w tym działania modernizacyjne, restrukturyzacyjne i rewitalizacyjne) – polegają na wprowadzaniu nowych elementów infrastruktury turystycznej, przystosowaniu już istniejącej do funkcjonowania na rynku turystycznym;
- organizacyjno-kadrowe – tworzenie w strukturach jednostek samorządowych komórek, stanowisk odpowiedzialnych za koordynację i stymulowanie działalności prowadzącej do rozwoju turystyki, powołanie struktur odpowiedzialnych za informowanie i promocję, wspieranie powstawania stowarzyszeń, organizowanie konferencji i szkoleń, a także tworzenie i wspieranie działalności edukacyjnej na poziomie szkolnictwa średniego i wyższego w tym zakresie;
- popularyzatorskie – aktywne prowadzenie działalności promocyjnej gminy jako miejsca atrakcyjnego pod względem turystycznym i rekreacyjnym oraz uświadomienie mieszkańcom korzyści wynikających z rozwoju turystyki;
- prawne – tworzenie prawa lokalnego ułatwiającego prowadzenie różnych form działalności turystycznej i rekreacyjnej między innymi poprzez włą-

¹³ J. Owsiak, J. Sewerniak (zespół autorski), *Strategia zrównoważonego rozwoju turystyki w powiecie golubsko-dobrzyńskim*, Instytut Turystyki, Zakład Infrastruktury i Gospodarki Przemysłowej w Toruniu, s. 9–19.

- ściwe uregulowania prawne dotyczące np. wysokości podatków lokalnych, przeznaczenia obiektów, posiadanych środków czy też korzystnych zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego, strategiach rozwoju;
- offsetowe (ofertowe) – przygotowywanie ofert (np. uzbrojenia terenów, budowy dróg), w zamian za napływ inwestycji o określonej wartości, specyfice;
 - w sferze komunalnej – zapewnienie ładu i estetyki. Stworzenie oryginalnej przestrzeni turystycznej w postaci wyrazistego obrazu obszaru odróżniającego go od innych.

Kierunki działań realizowanych w ramach polityki lokalnej są zróżnicowane. Część jest skierowana tylko na zewnątrz (pozyskiwanie funduszy, nawiązywanie współpracy), inne do wewnątrz (wydatkowanie posiadanych środków, przekonywanie mieszkańców do słuszności podjętych decyzji), a jeszcze inne w obu tych kierunkach (promocja jednostki jako miejsca atrakcyjnego kulturowo, informowanie o możliwościach inwestycyjnych). Do ich realizacji wykorzystuje się wiele instrumentów. Instrumenty te na poziomie jednostek terytorialnych można podzielić na trzy główne kategorie: instrumenty finansowe (dochodowe i wydatkowe oraz pozostające w związku z nimi możliwości gospodarowania mieniem), materialne (wyposażenie w infrastrukturę techniczną, społeczną, ekonomiczną) oraz niematerialne (np. szkolenia, stymulowanie rozwoju badań, udzielanie informacji, doradztwo)¹⁴. Nieco szersza klasyfikacja instrumentów obejmuje pięć grup: prawne, instytucjonalne, planistyczne, finansowe, promocyjno-informacyjne¹⁵. Najbardziej szczegółowy wykaz zawiera dziewięć kategorii i są to instrumenty¹⁶: przymusu administracyjnego (nakazy, zalecenia, pozwolenia, przepisy), poznawcze (kontrolne, diagnostyczne), oddziaływania ekonomiczno-rynkowego (narzędzia polityki pieniężnej, udostępniania zasobów, polityki fiskalnej, polityki usług komunalnych), oddziaływania bezpośredniego (tworzenie lub współuczestniczenie w tworzeniu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą bądź organizacji wspierających), pobudzania infrastrukturalnego (realizacja inwestycji, współfinansowanie, pozafinansowe wspieranie), informacyjne (zawarte treści w różnego typu dokumentach, np. strategiach, oraz wykorzystywanie różnych narzędzi promocyjnych), edukacyjne (wspieranie oświaty, szkolnictwa wyższego, ośrodków naukowo-badawczych), koncepcyjno-organizacyjne (tworzenie struktur organizacyjnych urzędów, kwalifikacje kadry, procedury współpracy), pozostałe (np. zasady wykupu

¹⁴ J. Cichoń, *Instrumenty kreowania rozwoju na poziomie lokalnym*, w: *Strategie rozwoju lokalnego, Tom I, Aspekty instytucjonalne*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2003, s. 77–81.

¹⁵ R. Pawłusiński, *Gospodarcze...*, *op.cit.*, s. 390–393.

¹⁶ A. Sztando, *Klasyfikacja szczegółowa*, w: *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Broł, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 129–159.

gruntów).

Podejmowane przez władze działania z wykorzystaniem dostępnych instrumentów, aby przyniosły pożądane efekty, powinny być realizowane zgodnie z następującymi zasadami: systemowości (muszą tworzyć całość, do czegoś dążyć oraz obejmować współdziałaniem różne komórki, organizacje), kompletności (łączyć obszary, instrumenty i działania w celu uzyskania efektu synergii), konsekwencji (prowadzić do nakładania się osiągniętych rezultatów, czyli postępować w taki sposób, aby uzyskać efekt kuli śniegowej), spójności (z innymi celami, działaniami prowadzonymi w ramach innych jednostek czy też jednostek wyższego szczebla), ciągłości (zapewnić możliwość kontynuacji realizowanych zadań przez poszczególne kadencje), hierarchiczności (rozpocząć od najważniejszych celów), selekcji (wybierać i podejmować tylko te działania, które są najskuteczniejsze, najefektywniejsze).

Zakres wykorzystania poszczególnych instrumentów oraz realizacja zaplanowanych działań są tylko pochodną uwarunkowań prawnych, ekonomicznych, społeczno-kulturowych i przyrodniczo-ekologicznych, jakie są niezbędne do rozwoju turystyki¹⁷. I to od tych determinant zależy w dużym stopniu zakres prowadzonej polityki turystycznej. Nie należy jednak zapominać, że o rozwoju turystyki na szczeblu lokalnym decyduje splot wielu czynników i uwarunkowań, na które władze jednostek samorządowych mają bezpośredni lub pośredni wpływ bądź takiego wpływu nie mają, lub jest on bardzo ograniczony¹⁸.

3. Główne determinanty lokalnej polityki turystycznej

Zakres kreowania rozwoju turystyki przez władze jednostek samorządu terytorialnego uzależniony jest od wielu czynników, wśród których do najistotniejszych zalicza się: posiadany potencjał geograficzny, infrastrukturalny, społeczny, finansowy, organizacyjny i kadrowy. Analizując ostatni z wyżej wymienionych potencjałów, należy wziąć pod uwagę (oprócz liczby osób zatrudnionych w obszarach mających realny wpływ na rozwój turystyki) również pozostałe komponenty stanowiące o wartości posiadanego kapitału ludzkiego, czyli kwalifikacje tych osób, na które składają się trzy grupy umiejętności: społeczne, techniczne i koncepcyjne¹⁹. Szczególne znaczenie mają umiejętności koncepcyjne. Pomimo iż w momencie rekrutacji są elementem najtrudniej diagnozowalnym i najmniej dostrzeganym, stanowią niezwykle ważny składnik kapitału ludzkiego, który w dużym stopniu

¹⁷ S. Ren, A. Wartecka-Ważyńska, *Wyznaczniki polityki turystycznej w świetle polityki regionalnej województwa lubuskiego*, „Problemy Turystyki” 2006, nr 1-4, s. 95-109.

¹⁸ M. Słodowa-Helpa, *Warunki i czynniki rozwoju turystyki w gminie*, „Problemy Turystyki” 2002, nr 3-4, s. 8.

¹⁹ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1994, s. 35-36.

może warunkować uzyskanie przewagi danego miejsca nad innymi. Decydujące znaczenie ma inwencja pracowników, umiejętność analitycznego myślenia, prognozowania i planowania, w tym tworzenia planów, programów i innych dokumentów planistycznych, wyznaczania realnych celów, a następnie konsekwentnego dążenia do ich osiągnięcia. Wiedzy merytorycznej oraz umiejętności kreatywnych wymaga także dbanie o właściwy wizerunek gminy i prowadzenie skutecznej polityki promocyjnej. Innym istotnym elementem potencjału kadrowego są umiejętności społeczne, których wyrazem jest efektywna współpraca z różnego typu organizacjami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi czy też innymi jednostkami samorządowymi różnych szczebli, jak również w obrębie stanowisk (komórek) w samej jednostce terytorialnej.

Potencjał kadrowy nierozzerwalnie wiąże się z potencjałem organizacyjnym, którego jednym z elementów jest umiejscowienie stanowisk w strukturze organizacyjnej urzędów, ich rangi oraz zakresu przypisanych do nich kompetencji. Drugim są wzajemne relacje, jakie zachodzą między stanowiskami, komórkami, jednostkami w obrębie tej samej organizacji lub na poszczególnych szczeblach zarządzania między pracownikami jednej jednostki samorządowej a innymi jednostkami czy podmiotami. Relacje te określane są jako więzi organizacyjne, wśród których wyróżnia się sześć typów: służbową, statutową, motywacyjną, funkcjonalną, techniczną, informacyjną, które różni stopień i charakter zależności²⁰.

Kolejny potencjał niezbędny do rozwoju funkcji turystycznej gmin i powiatów to pozostające w dyspozycji środki finansowe i ich przeznaczenie. Do podstawowych źródeł dochodu samorządów, zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz innych przepisów prawnych, są²¹: wpływy z podatków, opłat, dochody z majątku, jednostek budżetowych, odsetki od posiadanych środków w bankach, udzielonych pożyczek, dywidendy, subwencje i dotacje celowe, udziały w podatkach stanowiących dochód państwa oraz inne dochody, w tym środki unijne i zwrotne (pożyczki i kredyty).

Poziom wydatków uzależniony jest od możliwości ich finansowania, a ich przeznaczenie – od potrzeb mieszkańców i przyjętej polityki społeczno-gospodarczej, w tym prowadzonej polityki turystycznej. O sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, oprócz wielkości środków pozostających do ich dyspozycji, decyduje jeszcze ich struktura. Znaczny udział środków przekazywanych na realizację konkretnych zadań sprawia, iż ich przeznaczenie jest niezależne od decy-

²⁰ L. Jaczynowski, *Kierowanie i działalność w organizacjach społecznych*, Wydawnictwa Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji w Warszawie, Warszawa 1995, s. 209–212.

²¹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 1991, nr 9, poz. 31 z późn. zm.; Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.; A. Kożuch, Z. Koszółko-Chomentowska, *Budżet gminy jako instrument rozwoju lokalnego*, w: *Strategie rozwoju lokalnego, tom II, Aspekty instrumentalne*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2003, s. 181.

zji podejmowanych przez władze lokalne, a tym samym pozbawia włodarzy danego terenu realnego wpływu na kształt wydatków w wyniku ograniczenia swobody alokacji²².

Potencjałem odmiennym od powyżej wskazanych jest lokalizacja. Aby odpowiedzieć na pytanie, jak ważne dla rozwoju funkcji turystycznych jest położenie jednostek – wystarczy tylko wskazać te znajdujące się w górach, nad morzem czy jeziorami. Do najistotniejszych elementów potencjału geograficznego (środowiskowego) zalicza się ukształtowanie terenu, zbiorniki wodne i obszary leśne, ich rodzaje wraz z możliwością wykorzystania dla potrzeb turystyki i rekreacji²³. Większość miejscowości, niezależnie od wielkości, nie jest w stanie samodzielnie zapewnić należytej atrakcyjności dla przyjezdnych, dlatego położenie tych miejscowości nie jest tak istotne jak to, w jakiej okolicy się znajdują. Obecnie, w dobie rozwoju środków transportu większego znaczenia nabiera zaplecze geograficzne i przyrodnicze znajdujące się w odległości od jednej do dwóch godzin jazdy samochodem, autokarem lub rowerem od miejsca noclegu turysty (jego bazy). Obszary te należy uznać za szczególnie istotne dla rozwoju turystyki miejscowości stanowiących centrum logistyczne turysty. Dlatego zakres współpracy między gminami powinien być tym większy, im bliżej miejsca przeznaczenia znajduje się turysta (ma bazę) oraz wynika z najczęściej wybieranego przez niego kierunku podróży.

Nawet przy znakomitych walorach terenu rozwój turystyki jest niemożliwy bez odpowiedniej infrastruktury. Zarówno potencjał kulturowy (społeczny), jak i infrastrukturalny stanowi bądź też jest częścią produktu turystycznego. Pierwszy ma charakter niematerialny i są to głównie organizowane lub współorganizowane przez jednostkę imprezy sportowe i kulturalne. Do drugiego zalicza się wszystkie elementy materialne służące turystyce, których funkcjonowanie pozostaje w gestii, chociaż częściowej, władz samorządowych.

Podsumowanie

Rozwój turystyki w gminach i powiatach wymaga podejścia kompleksowego, obejmującego różne sfery społeczno-gospodarcze oraz przestrzenne wykraczające poza ramy poszczególnych jednostek terytorialnych. Szczególnie istotne dla rozwoju turystyki w regionach wydaje się mieć tworzenie warunków, inicjowanie i współuczestnictwo w projektach turystycznych władz samorządowych. Przemysłane działania na poziomie lokalnym sprzyjają tworzeniu fundamentów wykorzystujących mocne strony jednostek dla budowania potencjału endogennego, opartego

²² M. Smoleń, *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11, s. 46.

²³ Z. Kruczek, *Polska. Geografia atrakcji turystycznych*, Proksenia, Kraków 2005.

na współpracy różnych podmiotów. Ważnym, a często pomijanym, aspektem w konkurowaniu z innymi regionami jest wykorzystanie przez samorzady potencjału organizacyjno-kadrowego. To często kapitał ludzki, jego wiedza, umiejętności i kreatywność decyduje o powodzeniu albo nie wielu inicjatyw turystycznych zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i finansowym (obejmującym między innymi pozyskanie funduszy na ich realizację). Bezsportny jest fakt, że nie wszystkie gminy dysponują potencjałem sprzyjającym rozwojowi na ich obszarze turystyki masowej, ale to nie znaczy, że nie mogą wykorzystywać posiadanych atutów do stworzenia spójnej koncepcji polityki turystycznej, przyczyniając się tym samym do rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych.

TOURIST POLICY AT A LOCAL LEVEL – SCOPE, OBJECTIVES, ACTIVITIES AND DETERMINANTS

Summary

In contemporary times when local authority units compete for limited resources, it is absolutely necessary yet insufficient to devise a cohesive tourist policy aimed at attracting tourists (socio-economic development). Therefore, this study sought to place a tourist policy in a state policy. The scope and strength of influence of state and local authorities on the tourist policy were indicated. Parliamentary act objectives, strategies and programmes as well as determinants that condition this process were identified. Special attention was paid to the scope of activities that may be undertaken by heads of local authority units and carried out by means of available instruments. Apart from elements of shaping the tourist policy so that they can be utilised effectively, it is indispensable to abide by the rules formulated in this work, as following them ought to contribute to the optimal exploitation of the unit potential.

Translated by Mirosław Zalech