

# Aleksander Panasiuk

---

## Polityka regionalna w zakresie rozwoju turystyki w aspekcie wykorzystania środków Unii Europejskiej

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 103, 187-199

---

2013

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Aleksander Panasiuk**

Uniwersytet Szczeciński

**POLITYKA REGIONALNA W ZAKRESIE  
ROZWOJU TURYSTYKI W ASPEKCIE  
WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

**Streszczenie**

W opracowaniu zostaną przedstawione problemy realizacji zadań z zakresu polityki turystycznej na szczeblu regionalnym. Zaprezentowano zakres podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie regionalnej polityki turystycznej wraz ze wskazaniem ich kompetencji. Układ kompetencyjny pozwala na uporządkowanie stosowanych instrumentów polityki wraz ze wskazaniem działań w zakresie zarządzania środkami unijnymi na rzecz rozwoju regionalnej gospodarki turystycznej. Głównymi beneficjentami środków Unii Europejskiej kierowanych do gospodarki turystycznej są jednostki samorządu terytorialnego. Przedsiębiorcy turystyczni korzystają głównie ze wsparcia dedykowanego podmiotom gospodarczym sektora MSP. W opracowaniu przedstawiono także klasyfikację środków unijnych, które mogą być wykorzystywane w gospodarce turystycznej w perspektywie finansowania na lata 2007–2013. Dokonano także syntetycznej oceny działań samorządu województwa zachodniopomorskiego w zakresie wykorzystania instrumentów finansowania unijnego na rzecz gospodarki turystycznej regionu.

**Słowa kluczowe:** turystyka, polityka regionalna, fundusze europejskie.

**Wprowadzenie**

Decydującą rolę w realizacji funkcji turystycznej na poziomie regionalnym posiadają jednostki samorządu terytorialnego. Poprzez regulacje prawne

stają się podmiotami polityki turystycznej i są wyposażone w zakres instrumentów kształtujących funkcjonowanie regionalnej gospodarki turystycznej. Ograniczenie się przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji zadań polityki turystycznej, wynikających wyłącznie z umocowań prawnych, wskazuje na bierną rolę w kształtowaniu współpracy. Samorząd wojewódzki powinien kreować także aktywne formy oddziaływania na gospodarkę turystyczną, podejmując wspólne inicjatywy z podmiotami bezpośredniej gospodarki turystycznej. Praktyka gospodarcza po 1999 roku, tj. po reformie systemu administracji publicznej, wskazuje często na ograniczanie się wyłącznie do podejmowania przez samorzady funkcji biernej. Celem podjętych rozważań jest zaprezentowanie podstaw polityki turystycznej, prowadzonej na poziomie regionalnym, wraz z podkreśleniem zadań wspieranych funduszami Unii Europejskiej. Wskazano także na możliwości kreowania samorządu wojewódzkiego jako nie tylko podmiotu regionalnej polityki turystycznej, ale także aktywnego podmiotu gospodarki turystycznej. Dokonano także syntetycznej oceny działań samorządu województwa zachodniopomorskiego w zakresie wykorzystania instrumentów finansowania unijnego na rzecz gospodarki turystycznej regionu.

## 1. Regionalna polityka turystyczna

Warunkiem skutecznego funkcjonowania podmiotów gospodarki turystycznej na poziomie regionalnym jest ukształtowanie systemu współpracy pomiędzy:

- jednostkami prowadzącymi działalność gospodarczą (przedsiębiorstwami turystycznymi),
- samorządem wojewódzkim,
- organizacjami i stowarzyszeniami branży turystycznej, w tym samorządu gospodarczego,
- regionalną organizacją turystyczną<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Gospodarka turystyczna*, red. A. Panasiuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 25.

Regulatorem procesów gospodarki turystycznej jest państwo i jego organy<sup>2</sup>. Polityka turystyczna jest to działalność polegająca na określaniu celów ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturalnych związanych z rozwojem turystyki, uzyskiwaniu wszechstronnych pozytywnych efektów wynikających z istnienia popytu i podaży, dążeniu do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie uprawiania turystyki i precyzowaniu środków niezbędnych do tego<sup>3</sup>. Strategia polityki gospodarczej powinna polegać na tworzeniu i ochronie warunków do tego, aby działał mechanizm automatycznego dostosowywania wielkości podaży do popytu poprzez ceny, czyli rynek. Wymaga to jednak ochrony praw własności i rozstrzygania sporów na tle stosunków umownych, a także istnienia wielu niezależnych producentów, dobrze poinformowanych i chronionych konsumentów, swobodnego kształtowania cen, swobody wejścia i wyjścia z danego rynku. Tworzenie takich warunków wymaga wielu regulacji i instytucji państwowych.

Zgodnie z podziałem zadań administracji rządowej i samorządowej podstawowym podmiotem polityki turystycznej na poziomie regionu, traktowanego w ujęciu administracyjnym, jest samorząd wojewódzki (zarząd województwa i sejmik wojewódzki). Do podstawowych celów polityki turystycznej, zaliczyć należy:

- zaspokojenie potrzeb turystycznych społeczeństwa,
- racjonalne wykorzystanie walorów turystycznych, zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej,
- kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego,
- koordynowanie rozwoju turystyki, z uwzględnieniem jej różnych funkcji oraz związków z innymi sferami życia gospodarczego<sup>4</sup>.

Samorząd regionalny jest podmiotem gospodarki turystycznej, który stanowi z jednej strony podsystem administracji publicznej państwa, z drugiej natomiast formę organizacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>5</sup>. Z punktu re-

<sup>2</sup> *Zarządzanie turystyką*, red. L. Pender, R. Sharpley, PWE, Warszawa 2008, s. 270.

<sup>3</sup> S. Wodejko, *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998, s. 170.

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

<sup>5</sup> A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 29.

gionalnej gospodarki turystycznej samorządu terytorialne poprzez spełniane funkcje zabezpieczają funkcjonowanie tej gospodarki.

Platformą współpracy samorządu wojewódzkiego z przedsiębiorcami i organizacjami turystycznymi jest na terenie województwa – regionalna organizacja turystyczna. Jest to formalnie najbardziej zaawansowana forma współpracy pomiędzy podmiotami zainteresowanymi rozwojem gospodarki turystycznej w układzie przestrzennym. W praktyce stanowi bezpośrednie wsparcie dla samorządu województwa w realizacji zadań zleconych z zakresu turystyki.

## 2. Instrumenty regionalnej polityki turystycznej

Podejmowanie działań przez samorząd wojewódzki wynika z przepisów trzech podstawowych aktów prawnych: ustawy o usługach turystycznych<sup>6</sup> i ustawy o samorządzie wojewódzkim<sup>7</sup>, ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej<sup>8</sup>. Całość zadań samorządu wojewódzkiego wynikających z przywołanych aktów prawnych dotyczących turystyki obejmuje:

1. Formułowanie strategii rozwoju turystyki.
2. Bieżącą politykę turystyczną:
  - oddziaływanie na rozwój turystyki,
  - poprawę konkurencyjności produktów turystycznych,
  - ochronę środowiska przyrodniczego,
  - kulturę,
  - ochronę zabytków,
  - zagospodarowanie przestrzenne w obszarze turystyki,
  - ochronę praw konsumentów,
  - pozyskiwanie środków na rozwój turystyki,
  - współpracę z branżą turystyczną,
  - współpracę w zakresie tworzenia oferty turystycznej,

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych, (tekst jednolity), DzU 2004, nr 223, poz. 2268, z późn. zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o Polskiej Organizacji Turystycznej, DzU 1999, nr 62, poz. 689, z późn. zm.

- współpracę euroregionalną w zakresie turystyki,
  - promocję turystyki,
  - regionalny system informacji turystycznej,
3. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej:
- ewidencjonowanie działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
  - zaszeregowanie obiektów hotelarskich do określonego rodzaju i kategorii,
  - wydawanie upoważnień do przeprowadzania szkoleń dla kandydatów na pilotów wycieczek i przewodników turystycznych,
  - nadawanie uprawnień pilotom wycieczek i przewodnikom turystycznym,
  - nadawanie uprawnień językowych i wydawanie identyfikatorów dla pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Działania samorządu wojewódzkiego są decydujące w tworzeniu regionalnych produktów turystycznych, łączących w sobie świadczenia poszczególnych oferentów bezpośredniej gospodarki turystycznej oraz usług paraturystycznych w miejscu docelowym turystyki. Poprzez określenie miejsca turystyki w strukturze gospodarki regionalnej, a zwłaszcza poprzez tworzenie strategii rozwoju turystyki, współpracę i integrację podmiotów branży turystycznej, istnieją możliwości aktywizowania gospodarki na tym szczeblu oraz tworzenie nowych miejsc pracy<sup>9</sup>.

Działalność jednostek samorządu wojewódzkiego, w tym samym kształtowaniu regionalnej polityki turystycznej prowadzi do zróżnicowania poszczególnych województw pod względem stylu prowadzonej polityki oraz jej rzeczywistego wpływu na rozwój gospodarki turystycznej. Jak już zasygnalizowano na wstępie, samorzady wojewódzkie wykorzystują zarówno aktywne i bierne instrumenty polityki turystycznej, wpływając bezpośrednio na poziom rozwoju gospodarki turystycznej. Ograniczanie się samorządów wyłącznie do stosowania instrumentów biernych, o typowo administracyjnym charakterze, jak np. zadania zlecone z zakresu funkcjonowania administracji rządowej, stanowi o niechętnym, zachowawczym lub wyłącznie deklaratywnym stosunku do rozwoju gospodarki turystycznej. W konsekwencji decyduje

<sup>9</sup> A. Rapacz, *Aktywność jednostek samorządu lokalnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości firm turystycznych*, w: *Turystyka w ujęciu podmiotowym i przestrzennym. Człowiek–Przestrzeń–Przedsiębiorstwo*, red. G. Gołębski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 296–299.

o utrzymaniu niskiego poziomu rozwoju gospodarki turystycznej. Działania samorządów województwa o takim charakterze wynikają z przekonania, że atrakcyjny obszar turystyczny jest wystarczającą podstawą do zachowania pozycji na rynku turystycznym. Wykorzystywane bierne instrumenty, utrzymują stan gospodarki turystycznej na dotychczasowym poziomie, ale jej nie rozwijają, a w dłuższym okresie prowadzą do ograniczenia roli obszaru jako destynacji turystycznej. Stały i progresywny rozwój gospodarki turystycznej zagwarantowany jest poprzez aktywizowanie się samorządów w inicjatywy proturystyczne przy użyciu instrumentów aktywnych. Naczelną przesłanką powodzenia tych działań jest aktywna współpraca instytucjonalna (powołanie i kooperacja z regionalną organizacją turystyczną, wspieranie struktur klastrowych), angażowanie się w działalność inwestycyjną poprzez środki własne i finansowanie unijne oraz oddziaływanie na tworzenie lokalnych i regionalnych produktów turystycznych.

### **3. Polityka turystyczna w oddziaływaniu na branżę turystyczną**

Kluczowym zadaniem regionalnej polityki turystycznej powinny być działania skierowane do bezpośrednich oferentów usług turystycznych, decydujących o rzeczywistych przychodach wynikających z obsługi ruchu turystycznego, tj. do branży turystycznej. Zakres prowadzonej przez państwo polityki w stosunku do branży turystycznej, jest pochodną ogólnej polityki gospodarczej. Podmioty gospodarki turystycznej są adresatami działań polityki, podobnie jak inni przedsiębiorcy na rynku. Wśród zadań skierowanych w stosunku do przedsiębiorstw turystycznych, można wyodrębnić następujące zagadnienia:

- pobudzanie rozwoju infrastruktury turystycznej,
- tworzenie warunków do modernizacji bazy materialnej turystyki,
- pobudzanie działań o charakterze proefektywnościowym,
- pomoc publiczna (m.in. subwencje),
- wsparcie instytucjonalne i inwestycyjne.

Rolę turystyki w rozwoju kraju wyznaczają kluczowe dokumenty strategiczne<sup>10</sup>. W Polsce najistotniejszym dokumentem rządowym są *Kierunki*

---

<sup>10</sup> M.W. Kozak, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 210–212.

rozwoju turystyki do 2015 roku<sup>11</sup>. Za podstawowe założenie dokumentu przyjęto traktowanie turystyki jako dziedziny ściśle powiązanej z wieloma procesami rozwoju i takie jej kształtowanie, które będzie zgodne z innymi celami społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Dokument ma sprzyjać budowaniu silnych podstaw gospodarki turystycznej. Wskazuje także działania, w których realizację powinny być zaangażowane wszystkie podmioty działające na rzecz rozwoju turystyki, np. jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, organizacje branżowe, środowisko naukowe.

Celem nadrzędnym *Kierunków* jest tworzenie warunków prawnych, instytucjonalnych, finansowych i kadrowych rozwoju turystyki, sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu Polski oraz podniesienie konkurencyjności regionów i kraju, przy jednoczesnym zachowaniu walorów kulturowych i przyrodniczych. Określono przy tym priorytetowe obszary wzmacniania dynamiki i harmonijnego rozwoju turystyki, tj.:

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

Dokonana w dokumencie analiza SWOT polskiej gospodarki turystycznej prowadzi do stwierdzenia, że realizacja *Kierunków* może przyczynić się do rozwoju polskiej oferty turystycznej. Jednakże pomijany został udział przedsiębiorców tworzących tę ofertę, a problem ten pozostawiono działaniom jednostkom samorządowym.

Podstawą funkcjonowania gospodarki turystycznej są podmioty branży turystycznej. W pierwotnej wersji dokumentu opracowywanym w latach 2005–2008 (*Strategia Rozwoju Turystyki na lata 2007–2013, a następnie na lata 2008–2014*<sup>12</sup>) znajdował się dodatkowy piąty obszar priorytetowy – *Wsparcie instytucjonalne*, w którym znalazły się bezpośrednie odniesienia do branży turystycznej. Ostatecznie z chwilą przyjęcia *Kierunków* w 2008

<sup>11</sup> www.msport.gov.pl, 31.10.2012.

<sup>12</sup> *Projekt Strategii Rozwoju Turystyki na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Dokument Rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 czerwca 2005 roku, Warszawa 2005; A. Panasiuk, *Ewolucja strategii rozwoju turystyki w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 16, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 100–107.



roku zakres współpracy organów państwa z dużymi przedsiębiorstwami turystycznymi, potentatami krajowymi i zagranicznymi pominięto<sup>13</sup>.

Obowiązujący dokument jakim są *Kierunki* pomija zatem niemal w zupełności rolę branży turystycznej. W zapisach marginalizowani są bezpośredni oferenci usług turystycznych, których działalność decyduje o zaspokojeniu potrzeb konsumentów (turystów). Należy mieć na względzie fakt, że obszar recepcji turystycznej, który kształtowany jest przez walory turystyczne, stan infrastruktury turystycznej oraz działania samorządów. Należy także pamiętać, że decydującą rolę o satysfakcji turystów, przybywających do miejsca recepcji zapewnią usługodawcy, tj. podmioty branży turystycznej. W ramach celów i działań strategicznych, a co byłoby także efektem przyznawanych środków finansowych na ich realizację, stanowczo uprzywilejowaną pozycję w *Kierunkach* posiadają jednostki samorządu terytorialnego. Ich zadaniem powinno być głównie tworzenie warunków funkcjonowania gospodarki turystycznej, w tym przede wszystkim podmiotów branży turystycznej. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że środki finansowe na rozwój turystyki konsumowane są przez samorząd terytorialny oraz tworzone przy współudziale samorządu i branży organizacje turystyczne. Tylko w wąskim zakresie środki budżetowe i unijne dedykowane turystyce trafiają do bezpośredniej gospodarki turystycznej.

Mimo że w regionalnych obszarach turystycznych tworzone są zinstytucjonalizowane formy współpracy pomiędzy samorządem a branżą, sam fakt uczestnictwa tych podmiotów w organizacjach turystycznych nie zapewnia wystarczającej więzi w sferze tworzenia kompleksowych, obszarowych ofert turystycznych. Należy prowadzić do jednoczesnego i równoprawnego uwzględnienia obu uczestników strony podażowej w działaniach rynkowych i zasadach ich finansowania.

Problem niedostrzegania współpracy z branżą turystyczną dotyczy także drugiego istotnego dokumentu strategicznego, jakim jest *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015, a następnie na lata 2012–2020*, opracowana i wdrażana przez Polską Organizację Turystyczną<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> A. Panasiuk, *Makroekonomiczne planowanie strategiczne na lata 2007–2013 w zakresie polityki wspierania podmiotów turystycznych*, w: *Ekonomiczne Problemy Turystyki* nr 10, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 123–127.

<sup>14</sup> *Przedsiębiorcy we wspólnych zalaniach z POT*, „Aktualności Turystyczne” 2012, 8 marca, [www.aktualnosciturystyczne.pl](http://www.aktualnosciturystyczne.pl), 15.03.2012, [www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl), 31.10.2012.

#### **4. Środki Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej województwa zachodniopomorskiego**

Pomimo stosunkowo długich doświadczeń związanych z finansowaniem przedsięwzięć z zakresu gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej, począwszy od środków przedakcesyjnych z lat 90. XX wieku, i m.in. środków na powołanie i powstanie Polskiej Organizacji Turystycznej, a także aktywności regionów i gmin w zakresie tworzenia ram współpracy międzynarodowej w branży turystycznej i finansowania przedsięwzięć turystycznych, brak jest systematyzacji działań w tym zakresie. Dotyczy to przede wszystkim zaangażowania podmiotów gospodarki turystycznej w pozyskiwanie środków, przygotowania kadry, wysokości uzyskiwanych, wydatkowanych i skutecznie rozliczanych środków. Ponadto trudno przeprowadzić ocenę na ile środki UE przyczyniają się do rozwoju regionalnej gospodarki turystycznej, jaki wpływ posiadają na poziom atrakcyjności turystycznej obszarów, w jakim zakresie przyczyniają się do kształtowania wielkości ruchu turystycznego i do wzrostu przychodów z turystyki przyjazdowej (zagranicznej i wewnątrz krajowej), a ostatecznie w jakim zakresie wpływają na regionalną gospodarkę, rynek pracy i poziom życia mieszkańców obszarów turystycznych.

W wyniku analizy form i zasad finansowania gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej w bieżącym okresie finansowania UE w województwie zachodniopomorskim zidentyfikowano następujące możliwości finansowania:

1. Regionalny Program Operacyjny (2007–2013) – instytucją zarządzającą RPO jest zarząd województwa. Jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje turystyczne z województwa zachodniopomorskiego mogą uzyskać wsparcie na realizację inwestycji turystycznych z osi priorytetowej 5 „Turystyka, kultura i rewitalizacja”. Działania i poddziałania z zakresu turystyki wyszczególnione w ramach osi priorytetowej 5 to: infrastruktura turystyczna, rozwój kultury, ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego, ścieżki rowerowe, promocja, ochrona i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego, rewitalizacja oraz inicjatywa JESSICA. Ponadto projekty dotyczące inwestycji turystycznych, których beneficjentami są jednostki samorządu terytorialnego i organizacje turystyczne, można dofinansowywać w ramach osi priorytetowej 6 „Rozwój funkcji metropolitalnych”. Wydzielono w niej

działania dotyczące obszaru metropolitalnego: infrastruktura turystyczna, wzrost atrakcyjności kulturalnej, ścieżki rowerowe, zintegrowany system transportu publicznego, inteligentne systemy transportowe, rewitalizacja. Przedsiębiorstwa turystyczne mogą aplikować o wsparcie finansowe z osi priorytetowej 1 „Gospodarka – Innowacje – technologie”, w ramach której mogą uzyskać dofinansowanie na: przedsięwzięcia podnoszące konkurencyjność, poprawę innowacyjności sektora MSP, ułatwianie dostępu do specjalistycznej pomocy doradczej oraz promocję za granicą.

2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, w ramach priorytetowych kierunków wsparcia obszarów wiejskich wyodrębniono cztery osie: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, Leader (lokalne strategie rozwoju, współpraca, lokalne grupy działania) – w tym obszarze podmioty mogą uzyskać pomoc finansową na inicjatywy dotyczące m.in.: rozwoju agroturystyki, informacji turystycznej, wydawanie folderów itp.

3. Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej – głównie INTERREG IV A: Polska (województwo zachodniopomorskie) Meklemburgia–Pomorze Przednie/Brandenburgia. Przykładowe projekty turystyczne dotyczą: wspólnych transgranicznych produktów turystycznych, infrastruktury turystycznej, turystyki wodnej, działań inwestycyjnych na rzecz rozwoju oferty turystycznej i poprawy jakości istniejącej infrastruktury turystycznej (turystyka rowerowa, wodna, konna, przyrodnicza i kulturalna). Beneficjentami mogą być: jednostki samorządu terytorialnego, Związek Komunalny Pomerania, podmioty prawa publicznego, organizacje pożytku publicznego, szkoły i uczelnie wyższe, placówki kultury, sportu, służby zdrowia, służb socjalnych i inne organizacje pozarządowe.

4. Program Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007–2013 – głównym celem programu jest wzmocnienie zrównoważonego rozwoju obszaru Południowego Bałtyku poprzez działania zwiększające konkurencyjność i wzmacniające integrację między ludźmi i instytucjami. Do potencjalnych beneficjentów należą m.in.: władze krajowe, regionalne i lokalne związki i stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, szkoły wyższe, instytucje wspierające i promujące zrównoważony rozwój.

5. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego – komponenty programu dotyczą zadań realizowanych zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Z programu mogą być finansowane: szkolenia, kursy, studia i inne formy podnoszenia kwalifikacji ogólnych i zawodowych, a także badania i analizy, odnoszące się także do gospodarki turystycznej (zarówno pracowników przedsiębiorstw turystycznych, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji turystycznych).

6. Inne formy np. wynikające z działalności Zachodniopomorskiego Regionalnego Funduszu Poręczeń Kredytowych, Funduszu Mikro i Regionalnego Funduszu Pożyczkowego Pomeranus.

Podstawą działań władz samorządowych województwa zachodniopomorskiego jest *Strategia rozwoju turystyki w województwie zachodniopomorskim do 2015 roku*<sup>15</sup>. Konstrukcja dokumentu oparta jest na koncepcji ogólnopolskich *Kierunków rozwoju turystyki do 2015 roku*. Zakres zadań stanowi kontynuację wcześniejszego dokumentu obowiązującego do 2006 roku oraz formułuje nowe zadania. Sugerowany system finansowania zadań jest oparty przede wszystkim o możliwości pozyskania środków z funduszy europejskiej. Podobnie jak w skali ogólnopolskiej środki Unii Europejskiej na cele turystyczne dedykowane są jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

## Zakończenie

Dokonując syntetycznego podsumowania przedstawionych rozważań wskazać należy, że podstawą rozwoju regionalnej gospodarki turystycznej jest kształtowanie polityki turystycznej poprzez przechodzenie na większy udział w strukturze działań jednostek samorządowych instrumentów aktywnych (ekonomicznych, instytucjonalnych) w stosunku do instrumentów biernych (administracyjnych, a zwłaszcza deklaratywnych), przy zachowaniu niezbędnego zakresu działań obligatoryjnych, wynikających z przepisów prawa samorządowego i ustawy o usługach turystycznych. Podstawą skuteczności działania gospodarki turystycznej jest wszechstronna współpraca. Środki Unii Europejskiej pozostające

---

<sup>15</sup> *Strategia rozwoju turystyki w województwie zachodniopomorskim do 2015 roku*, Zachodniopomorska regionalna Organizacja Turystyczna, Warszawa–Szczecin–Koszalin 2005/2006, 2008, 2010.

w gestii samorządu województwa w ramach RPO stanowią o aktywnej formule prowadzenia regionalnej polityki turystycznej, niestety nie w pełni efektywnej.

Z przeprowadzonych obserwacji sformułować można wniosek, że koncepcja prowadzenia zarówno centralnej, jak i regionalnej polityki turystycznej w stosunku do branży turystycznej przyjmuje formułę bierną. Działalność państwa i jego organów, ale także jednostek samorządowych, nawet jeśli nie jest zbieżna z polityką rynkową przedsiębiorców turystycznych, to przebiega zupełnie równoległe i niezależnie. Co oznacza, że nie dąży do zbliżonych celów. Ogranicza to możliwość realizacji celów polityki turystycznej zarówno w ujęciu ogólnym, jak również wynikających z zapisów dokumentów strategicznych.

Przyjmując, że gospodarka turystyczna przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, nie należy ograniczać roli podmiotów branży turystycznej w dokumentach strategicznych. Tylko aktywna współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami turystycznymi oraz przedsiębiorstwami turystycznymi, może przynieść oczekiwane efekty wynikające z wdrażania zapisów dokumentów strategicznych. Wydaje się, że problem ten powinien być pełniej zauważony w konstrukcji dokumentów na kolejną perspektywę planowania i finansowania w Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

## Literatura

- Kozak M.W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Turystyka*, red. W. Kurek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Gospodarka turystyczna*, red. A. Panasiuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Panasiuk A., *Ewolucja strategii rozwoju turystyki w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 16, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- Panasiuk A., *Makroekonomiczne planowanie strategiczne na lata 2007–2013 w zakresie polityki wspierania podmiotów turystycznych*, w: *Ekonomiczne Problemy Turystyki nr 10*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Zarządzanie turystyką*, red. L. Pender, R. Sharpley, PWE, Warszawa 2008.
- Projekt Strategii Rozwoju Turystyki na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Dokument Rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 czerwca 2005 roku, Warszawa 2005.

- Przedsiębiorcy we wspólnych zalaniach z POT*, „Aktualności Turystyczne” 2012, 8 marca.
- Rapacz A., *Aktywność jednostek samorządu lokalnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości firm turystycznych*, w: *Turystyka w ujęciu podmiotowym i przestrzennym. Człowiek–Przestrzeń–Przedsiębiorstwo*, red. G. Gołębski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
- Strategia rozwoju turystyki w województwie zachodniopomorskim do 2015 roku*, Zachodniopomorska Regionalna Organizacja Turystyczna, Warszawa–Szczecin–Koszalin 2005/2006, 2008, 2010.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o Polskiej Organizacji Turystycznej*, DzU 1999, nr 62, poz. 689, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych*, (tekst jednolity), DzU 2004, nr 223, poz. 2268, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa*, DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.
- Wodejko S., *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998.
- [www.aktualnosciturystyczne.pl](http://www.aktualnosciturystyczne.pl).
- [www.msport.gov.pl](http://www.msport.gov.pl).
- [www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl).

## **TOURISM DEVELOPMENT REGIONAL POLICY. THE CASE OF EUROPEAN UNION SUPPORT**

### **Summary**

The paper discusses problems arising with the implementation of tourism policy at the regional level. Firstly, it presents institutions responsible for shaping regional tourism policy and their duties. Competence system allows systematization of used policy instruments. Moreover it presents instruments actions in the area of EU funds management in the tourism economy area. It is to underline that main beneficiaries of EU support are local administration units while tourism entrepreneurs benefit mainly from dedicated funds to SME. The article presents classification of EU – support which can be used for tourism-related purposes in the 2007-2013 EU budget. Actions of local public administration that focus on the usage of EU support to tourism economy have been a subject of synthetic evaluation in the West Pomerania province, Poland.

*Translated by Aleksander Panasiuk*