

JUSTYNA MAJEWSKA

INSTRUMENTY POLITYKI TURYSTYCZNEJ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH

I. WSTĘP

Reaktywowanie w 1990 r. samorządu terytorialnego w Polsce (na szczeblu podstawowym)¹ stworzyło warunki do silniejszego oddziaływania władz gminnych na procesy gospodarcze i społeczne zachodzące w terenie, w tym procesy rozwojowe w turystyce. Nierozzerwalność rozwoju turystyki z układem przestrzennym kraju i związek tej dziedziny gospodarki z działalnością samorządu terytorialnego sprawiają, że może on odgrywać kluczową rolę w rozwoju gospodarki turystycznej na zarządzanym obszarze².

Wiele jednostek samorządu terytorialnego zainteresowanych wspieraniem rozwoju lokalnego, poszukując nowych potencjalnych dróg i dźwigni tego rozwoju, dostrzega możliwości, jakie daje turystyka, która oddziałuje szeroko na inne sektory gospodarki lokalnej, co wynika z kompleksowości produktu turystycznego obszaru. Stąd może być ona motorem rozwoju różnych dziedzin gospodarowania, wywierając bezpośredni i pośredni wpływ na osiąganie celów rozwojowych jednostek terytorialnych. Rozwój lokalny jest przy tym przedmiotem oddziaływania polityki lokalnej, rozumianej jako długofalowe działania władz publicznych najniższego szczebla administracji, które mają doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków, zorientowanych na pobudzanie rozwoju gospodarczego i społecznego w gminach³, w tym w sferze turystyki.

Wobec tego kreowanie popytu turystycznego i stymulowanie rozwoju podmiotów gospodarki turystycznej stanowi jeden z wyznaczników polityki rozwoju gmin i wiąże się nieraz z dążeniem do realizacji nowoczesnych projektów rozwojowych wspomaganych lub wręcz finansowanych przez władze samorządowe. Dotyczy to nie tylko tych miejsc, w których tradycyjnie koncentruje się ruch turystyczny, ale także potencjalnych nowych obszarów recepcji turystycznej.

¹ Na mocy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

² A. Niezgodą, *Zarządzanie strategiczne i orientacja marketingowa w regionie turystycznym – wyzwania dla regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych*, „Rocznik Naukowy” nr 6 Wyższej Szkoły Turystyki i Rekreacji im. M. Orłowicza w Warszawie, Warszawa 2007, s. 70.

³ W. Alejski, *Polityka turystyczna*, w: R. Winiarski (red.), *Nauki o turystyce*, Studia i Monografie nr 7, cz. II, Wydawnictwo AWF w Krakowie, Kraków 2004, s. 43; T. Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 7.

Działania na rzecz rozwoju turystyki jako dziedziny miejscowej gospodarki formalizuje katalog zadań własnych gmin i umocowana ustawowo⁴ możliwość prowadzenia bezpośredniej działalności w zakresie turystyki na terenie gminy w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty – zarówno potrzeb społecznych mieszkańców w sferze turystyki i rekreacji (tworzenie warunków do jej uprawiania), jak i potrzeb wspólnoty i jej mieszkańców jako organizatorów turystyki (obsługa ruchu turystycznego w gminie)⁵. Możliwości rozwoju turystyki w gminie uzależnione są jednak od stopnia zainteresowania nią władz samorządowych i mieszkańców, przyjętych w gminie kierunków rozwoju oraz podejmowanych w tym zakresie działań aktywizujących w warunkach dysponowania odpowiednimi środkami i narzędziami. Stąd istotne znaczenie ma zakres dostępnego instrumentarium oddziaływania władz terytorialnych na procesy rozwojowe w turystyce na zarządzanym obszarze, w tym dostęp do źródeł finansowania działalności gmin w sferze szeroko rozumianej turystyki.

Celem opracowania jest identyfikacja instrumentów polityki turystycznej władz samorządowych, a także analiza porównawcza zakresu i charakteru interwencjonizmu lokalnego w sferze turystyki w dwóch grupach gmin – znajdujących się w dojrzałym stadium turystycznego rozwoju (tradycyjne obszary turystyczne) oraz w gminach dynamicznie wkraczających na rynek turystyczny (nowe obszary recepcji turystycznej). Dla osiągnięcia tak postawionych celów posłużono się badaniami terenowymi (studia przypadków) przeprowadzonymi w dobranej celowo grupie 17 gmin małych i średnich (5-40 tys. mieszkańców) położonych na obszarze województw: dolnośląskiego, śląskiego i wielkopolskiego (7 tradycyjnych gmin turystycznych⁶ i 10 gmin „nieturystycznych”⁷, to znaczy potencjalnych nowych obszarów recepcji turystycznej)⁸.

II. INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA SAMORZĄDU GMINNEGO NA ROZWÓJ TURYSTYCZNY OBSZARU

Samorząd gminny, który jest najbliższym miejsca powstawania produktu turystycznego obszaru i dysponuje największą spośród jednostek samorządu terytorialnego w Polsce gamą narzędzi oddziaływania na procesy rozwojowe na swoim terenie⁹, może prowadzić aktywne działania stymulacyjne w gminie

⁴ Przed nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym w 2001 r. jednostki terytorialne zainteresowane rozwojem turystyki realizowały zadania w tym zakresie, korzystając z klauzuli kompetencji ogólnej.

⁵ A. Gordon, *Rozwijanie turystyki jako obowiązku prawnego samorządów*, w: idem (red.), *Turystyka w gminie i powiecie*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003, s. 46.

⁶ Duszniki-Zdrój, Karpacz, Podgórzyn, Szczyrk, Szklarska Poręba, Ustroń, Wiśla.

⁷ Marcinowice, Osiecznica, Polkowice, Siewierz, Stara Kamienica, Stęszew, Trzemeszno, Wągrowiec, Włodowice, Złotoryja.

⁸ Jednostki do badań wybrano na podstawie typologii zaproponowanej w: J. Majewska, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu funkcji turystycznej gminy*, rozprawa doktorska, AE w Poznaniu, Poznań 2008 (<http://www.wbc.poznan.pl/dlibra/docmetadata?id=114489&from=publication>).

⁹ W. Dziemianowicz et al., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 131; A. Sztando, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1 (1), s. 79-92.

w sferze turystyki. Instrumenty (narzędzia) te to prawnie określone możliwości dostępne dla publicznych władz samorządowych sterowania procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pożądaných efektów, bądź też mogą to być wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądanęj sytuacji¹⁰. W ramach polityki turystycznej przejawiają się one w: tworzeniu warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych i organizacji działających na rynku turystycznym, bezpośrednim wpływaniu na podmioty gospodarcze świadczące usługi turystyczne i okołoturystyczne, a także bezpośrednim zaangażowaniu władz samorządowych w przedsięwzięcia przystosowujące przestrzeń gminy do pełnienia funkcji turystycznej oraz innych inicjatywach związanych z obsługą ruchu turystycznego i zapewnianiem podaży usług turystycznych.

Instrumenty oddziaływania władz samorządowych (gminnych) na procesy rozwojowe w turystyce można zestawiać na różne sposoby. Przyjmując za kryterium klasyfikacji charakter oddziaływania i pełnionej funkcji, można wyróżnić narzędzia: planistyczne, organizacyjne (w tym instytucjonalne i administracyjno-prawne), informacyjne (w tym promocyjne), ekonomiczno-finansowe, pobudzania infrastrukturalnego i inne¹¹.

Instrumenty planistyczne wiążą się ze stosowaniem przez daną jednostkę samorządową długofalowych rozwiązań strategicznych w zakresie rozwoju lokalnego (strategie rozwoju gminy), w tym związanych z zarządzaniem przestrzenią (dokumenty kształtowania ładu przestrzennego w gminie), inwestycjami (wieloletnie plany inwestycyjne), finansami (wieloletnie plany finansowe) oraz planowania średniookresowego (planu rozwoju lokalnego, lokalne programy rewitalizacji) i innych (jak programy promocji gminy, programy działań w zakresie pobudzania przedsiębiorczości lokalnej). Parametrem polityki władz samorządowych w tym zakresie są wszelkie opracowane w postaci dokumentów i przyjęte do realizacji plany i programy rozwoju gminy oraz poszczególnych aspektów funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, kształtujące strukturę przestrzenną i gospodarczą gminy.

Grupa narzędzi organizacyjnych łączy szeroki wachlarz instrumentów, które z jednej strony odnoszą się do organizacji własnej działalności gminy, także organizacji wewnętrznej urzędu gminy i przystosowania jego funkcjonowania do potrzeb społeczności, inwestorów i przedsiębiorców lokalnych oraz wsparcia organizacyjnego tych podmiotów, z drugiej – wiążą się z tworzeniem przez samorząd terytorialny podmiotów działających na rynku turystycznym oraz dostarczaniem dóbr i usług, z których korzystają turyści. Oddzielną kategorię w tym zakresie stanowi ponadto organizowanie form współpracy gminy z innymi podmiotami publicznymi (w tym jednostkami samorządu terytorialnego), społecznymi i gospodarczymi, działającymi na rzecz rozwoju

¹⁰ L. Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 714, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 63.

¹¹ A. Rapacz (red.), *Współpraca i integracja w turystyce w euroregionie Nysa w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2004; R. Pawlusiński, *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydawnictwo UJ, Kraków 2005; L. Patrzalek, op. cit.

turystyki w gminie. Stosowanie tych instrumentów przejawia się między innymi w udziale gminy w związkach, stowarzyszeniach i innych strukturach organizacyjnych oraz współdziałaniu w realizacji programów rozwoju turystyki z innymi podmiotami.

Do grupy instrumentów informacyjnych (w tym promocyjnych) należą wszelkie formy zachęcania lub odstręczenia od pewnych działań, w tym narzędzia informacyjne gminy w kontaktach z otoczeniem w postaci dokumentów planistycznych odnoszących się do danego obszaru. Są to instrumenty poznawcze o charakterze diagnostycznym, dotyczące środowiska lokalnego, przedsiębiorstw, instytucji, realizowanych inwestycji, lokalnych produktów turystycznych, kształtowania wizerunku gminy, informujące o preferencjach produkcyjnych i lokalizacyjnych, zmianach warunków funkcjonowania i podejmowania przedsięwzięć gospodarczych, gospodarce zasobami przyrodniczymi, wielkości i strukturze kadr. Do tej grupy sposobów oddziaływania zalicza się także tworzenie oraz prowadzenie przez samorząd gminny punktów informacji gospodarczej i turystycznej.

Instrumenty promocyjne gminy, odnoszące się zarówno do walorów gospodarczych, jak i turystycznych, kierowane są do wewnątrz (społeczność lokalna, podmioty gospodarcze oraz społeczne)¹² i na zewnątrz gminy (potencjalni inwestorzy, turyści, organa państwowe i różne instytucje – lobbying). Te ostatnie mają na celu kreowanie lub umacnianie wizerunku gminy jako miejsca atrakcyjnego dla turystów oraz przedsiębiorców różnych branż – promocja proinwestycyjna gminy oraz promowanie lokalnych produktów między innymi poprzez: publikowanie i rozprowadzanie materiałów promocyjnych, zapewnienie podmiotom lokalnym bezpłatnej reklamy w tych materiałach, wydawanie lokalnej prasy, uczestnictwo w imprezach targowych, promocja w środkach masowego przekazu, organizacja imprez typu *study tour*, nawiązanie kontaktów z gminami zagranicznymi, prowadzenie profesjonalnej strony internetowej, skierowanej zarówno do turystów, mieszkańców, jak i inwestorów oraz przedsiębiorców lokalnych.

Możliwość finansowego oddziaływania władz lokalnych na procesy rozwojowe w turystyce wiąże się natomiast z przyznaną samorządowi terytorialnemu na szczeblu gminnym, choć ograniczoną, samodzielnością finansową¹³. Instrumenty finansowe – z jednej strony – dotyczą polityki dochodowej, w tym fiskalnej oraz wykorzystywanej w celach stymulacyjnych polityki podatkowej, także polityki usług komunalnych i udostępniania zasobów gminy (w tym narzędzia polityki cenowej związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym) oraz polegają na preferencjach finansowych (bezpośrednim lub pośrednim przysporzeniu określonym przedsiębiorcom korzyści finansowych), przyjmując charakter pomocy publicznej. Z drugiej strony, wiążą się z dostępem

¹² Wśród działań skierowanych do wewnątrz gminy można wskazać m.in. propagowanie przez gminę rozwijania na swoim terenie turystyki i podejmowania działalności gospodarczej w turystyce poprzez prowadzenie działalności popularyzatorskiej wśród społeczności lokalnej, a także oddziaływanie na pożądaną kierunki kształcenia młodzieży.

¹³ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001; J. Szołno-Koguc, *Samodzielność finansowa gmin*, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.

gmin do rynków kapitałowych, polityką pieniężno-kredytową, pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych (są to między innymi instrumenty dłużne finansowania rozwoju) i wydatkami na wsparcie turystyki w gminie – poza-inwestycyjnymi i inwestycyjnymi.

Obok inwestycji oraz związanego z nimi rozwoju i udostępniania infrastruktury (w tym infrastruktury turystycznej), do wydatkowych instrumentów ekonomicznych wspierania rozwoju turystyki w gminie można zaliczyć: wydatki na promocję gminy, wydatki na działalność kulturalną i sportową, wydatki na ochronę środowiska, konserwację zabytków, dotacje, pożyczki i poręczenia majątkowe udzielane podmiotom sektora turystycznego, dotacje dla organizacji społecznych działających na rzecz szeroko rozumianego rozwoju turystycznego gminy, wydatki na szkolenia mieszkańców, wsparcie finansowe różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarstwu (jak agencje rozwoju gospodarczego czy lokalnego, ośrodki wspierania przedsiębiorczości)¹⁴.

Odrębną grupę stanowią instrumenty kształtowania infrastruktury, do których zalicza się: zagospodarowanie przez gminę terenów rekreacyjnych, otoczenia obiektów zabytkowych, tworzenie udogodnień dla turystów związanych z udostępnianiem walorów przyrodniczych i kulturowych gminy, zaadaptowanie przez gminę obiektu do świadczenia funkcji wystawienniczo-promocyjnej, obsługi ruchu turystycznego, aktywności kulturalnej, podjęcie działań w zakresie rewitalizacji zdegradowanych obiektów i przestrzeni gminnej, prowadzenie renowacji obiektów zabytkowych, wyznaczenie szlaków turystycznych, ścieżek rowerowych, edukacyjnych, przeprowadzenie prac w zakresie estetyzacji obszaru. O znaczeniu tej grupy sposobów oddziaływania gmin w ramach lokalnej polityki turystycznej decyduje wielkość ponoszonych przez gminę wydatków inwestycyjnych, w tym infrastrukturalnych.

Zaangażowanie samorządu terytorialnego w kształtowanie procesów rozwojowych w turystyce może różnić się w odniesieniu zarówno do zakresu interwencji (działania podejmowane w różnym zakresie i z różnym natężeniem), jak i charakteru stosowanych instrumentów oddziaływania¹⁵. Władze publiczne mogą pełnić w większym lub mniejszym stopniu rolę inwestora i inicjatora rozwoju turystycznego obszaru oraz koordynatora integrującego działania na rzecz rozwoju produktu turystycznego obszaru¹⁶. Lokalny interwencjonizm samorządowy wydaje się szczególnie uzasadniony w fazie stagnacji rozwoju turystycznego obszaru, gdy potrzebna jest strategiczna reorientacja dla poprawy konkurencyjności obszaru jako miejsca recepcji turystycznej¹⁷, oraz w fazie inicjowania rozwoju turystyki w gminie, gdy sektor prywatny nie podejmuje (z powodu braku możliwości lub chęci) inwestycji w zakresie

¹⁴ R. Pawłusiński, op. cit.; W. Dziemianowicz et al., op. cit.

¹⁵ J. Majewska, op. cit.

¹⁶ Ł. Nawrot, P. Zmysłony, *Inwestor czy synergetyk: rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki*, w: G. Gałęcki (red.), *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, Wydawnictwo Mazowieckiej Wyższej Szkoły Humanistyczno-Pedagogicznej w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 48-49.

¹⁷ S. Weber, R. Tomljenović (red.), *Reinventing a Tourism Destinations. Facing the Challenge*, Institute of Tourism, Zagreb 2004.

urządzeń i atrakcji turystycznych¹⁸. W wypadku mało znanych potencjalnych obszarów turystycznych inwestorem i inicjatorem procesów rozwojowych w turystyce jest często sektor publiczny, w szczególności samorząd terytorialny na szczeblu gminnym.

III. POMIAR NARZĘDZI ODDZIAŁYWANIA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH NA ROZWÓJ TURYSTYCZNY GMIN

Do identyfikacji stosowanych w gminach instrumentów przyjęto procedurę badawczą typu diagnostycznego. Przeprowadzono analizę wtórnych danych źródłowych, to jest takich dokumentów związanych z funkcjonowaniem badanych gmin, jak: opracowania planistyczne (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, programy rozwoju gmin, plany inwestycyjne), dokumenty dotyczące sfery finansowej (uchwały budżetowe, uchwały rad gmin, sprawozdania z wykonania budżetu, plany i analizy finansowe), inne dokumenty i opracowania (opracowania monograficzne gmin, analizy zasobów turystycznych, ruchu turystycznego, materiały promocyjne gmin i inne). Zasięg czasowy analizowanych dokumentów obejmował przede wszystkim lata 1998-2008, ale także dotyczył lat wcześniejszych oraz perspektyw i założeń na przyszłość; badania terenowe przeprowadzono w okresie od listopada 2007 r. do lutego 2008 r.

Na podstawie klasyfikacji narzędzi w dyspozycji władz gminnych według kryterium charakteru i funkcji, jaką pełni dany instrument, skonstruowano formularz gromadzenia stosowanych przez władze samorządowe narzędzi oddziaływania na sferę turystyki w gminie (zob. załącznik). Łącznie uwzględniono 82 potencjalne narzędzia ujęte w pięciu podstawowych grupach rodzajowych.

Aby wyrazić liczbowo zakres i strukturę stosowanych w gminach narzędzi oddziaływania na procesy rozwojowe w turystyce, przyjęto odpowiedni system ich oceniania. Dla każdego instrumentu określono maksymalną wartość punktową (od 1 do 3), która odzwierciedla rozpiętość możliwej oceny danego narzędzia, zakres możliwego wartościowania w zależności od kryteriów przyjętych indywidualnie dla każdego z instrumentów (zob. wybrane kryteria wartościowania ujęte w formularzu gromadzenia instrumentów – załącznik). Na przykład za instrument planistyczny w postaci przyjęcia do realizacji przez władze gminne programu zadań z zakresu turystyki (kryterium wartościowania jest już sam fakt przyjęcia programu) przyznawano maksymalnie 1 punkt. W odniesieniu do instrumentu polegającego na przyjęciu wieloletniego planu inwestycyjnego, gdzie kryterium wartościowania stanowiło nie tylko przyjęcie uchwałą dokumentu przez radę gminy, ale także jego aktualizacja i fakt uwzględnienia w nim inwestycji w sferze turystyki, maksymalna liczba przyznawanych punktów wynosiła 2. Natomiast przy jeszcze większej

¹⁸ J. Bodlender et al. (red.), *Developing Tourism Destinations. Policies and Perspectives*, Longman, Harlow 1994, s. 64.

Tabela 1

Stopień wykorzystania stosowanych w gminie Wągrowiec instrumentów oddziaływania władz gminnych na procesy rozwojowe w turystyce na tle struktury wzorcowej

Grupa instrumentów	Możliwa do uzyskania liczba punktów	Maksymalne zastosowanie (struktura wzorcowa)	Uzyskane punkty	Stopień wykorzystania instrumentów
	ogółem		gmina Wągrowiec	
PLANISTYCZNE	15	10%	11	73%
ORGANIZACYJNE	57	38%	22	39%
organizacja własnej działalności	8	5%	3	5%
tworzenie podmiotów, dostarczanie dóbr/usług	9	6%	6	11%
wsparcie organizacyjne podmiotów	12	8%	2	4%
organizowanie współpracy	28	19%	11	19%
INFORMACYJNE	34	23%	20	59%
EKONOMICZNO-FINANSOWE	27	18%	12	44%
dochodowe	15	10%	9	33%
wydatkowe	12	8%	3	11%
INFRASTRUKTURALNE	17	11%	11	65%
OGÓŁEM	150	100%	76	51%

Źródło: opracowanie własne.

rozpiętości kryterium wartościowania danego instrumentu gmina mogła uzyskać maksymalnie 3 punkty (na przykład za instrument polegający na realizacji zamierzeń planistycznych gminy, gdy pod uwagę brano udział powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w stosunku do powierzchni wskazanej do sporządzenia w studium oraz udział miejscowych planów w powierzchni gminy ogółem)¹⁹.

Zgodnie z powyższym, w zależności od intensywności stosowania określonego instrumentu w okresie badawczym przyznawano punkty od zera do ustalonej dla danego sposobu oddziaływania wartości maksymalnej. Przy pełnym wykorzystaniu przyjętych w ramach badań potencjalnych instrumentów, gmina mogła uzyskać łącznie 150 punktów (suma maksymalnych możliwych do zdobycia punktów za wszystkie uwzględnione w formularzu potencjalne instrumenty). Analizę zakresu i charakteru stosowanych w gminach narzędzi oddziaływania na turystykę przeprowadzono, porównując udział

¹⁹ W ocenie punktowej udziałów przyjęto następujące przedziały wartościowania: $\geq 75\%$ – 3 pkt, $\leq 50-75\%$ – 2 pkt, $\leq 10-50\%$ – 1 pkt, $< 10\%$ – 0 pkt.

zdobytych przez gminę punktów (ogółem i w poszczególnych grupach instrumentów) w ich maksymalnej (łącznie i grupowej) wartości.

Przykład wyznaczenia stopnia zastosowanych przez władze gminne instrumentów zaprezentowano w tabeli 1, zawierającej dane liczbowe dla gminy Wągrowiec oraz struktury hipotetycznej (pełne wykorzystanie przyjętych w rozważaniach potencjalnych instrumentów oddziaływania gmin).

Gmina Wągrowiec w największym stopniu wykorzystała instrumenty planistyczne (73%), a następnie infrastrukturalne (65%) i informacyjne (59%). Wykorzystanie instrumentów ogółem wyniosło 51% maksymalnego możliwego zastosowania: gmina Wągrowiec uzyskała 76 na 150 możliwych do zdobycia punktów nadanych jej ze względu na intensywność i zakres stosowanych instrumentów.

IV. ZRÓŻNICOWANIE INSTRUMENTÓW POLITYKI LOKALNEJ GMIN TURYSTYCZNYCH I „NIETURYSTYCZNYCH”

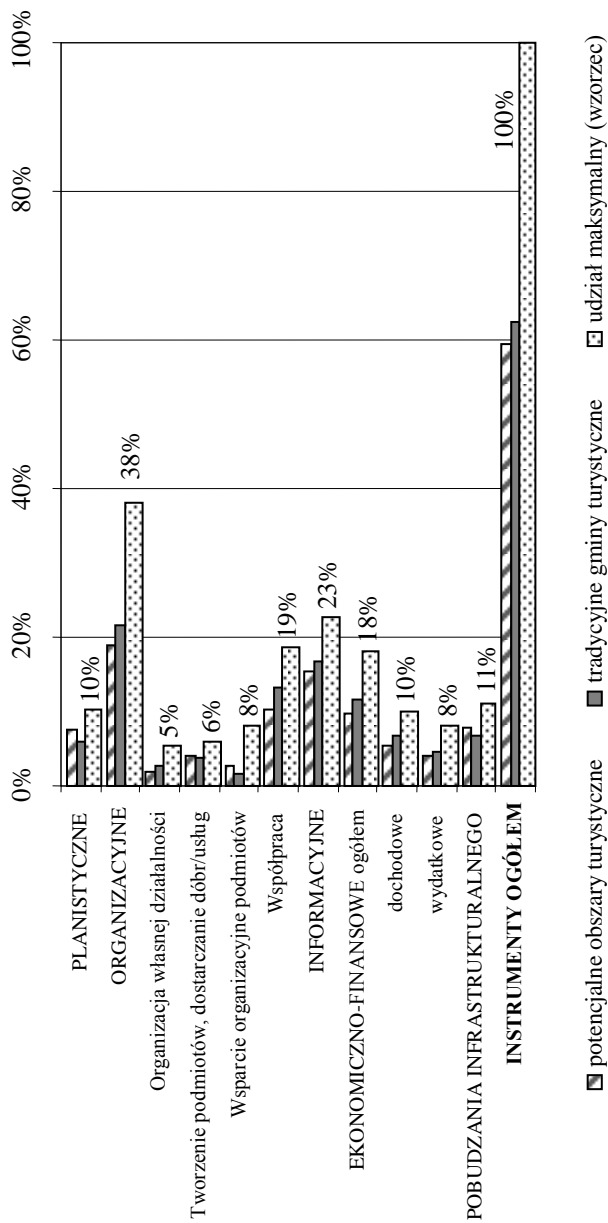
Specyfikę zaangażowania władz samorządowych w kształtowanie funkcji turystycznej gmin określono, biorąc pod uwagę średnie udziały wykorzystywanych w ramach poszczególnych kategorii narzędzi dla dwóch typów gmin: turystycznych i „nieturystycznych” (rysunek 1).

Gminy wchodzące na rynek turystyczny w większym stopniu niż gminy dojrzałe pod względem turystycznym wykorzystywały instrumenty planistyczne oraz pobudzania infrastrukturalnego. Ponadto oddziaływały w szerszym zakresie poprzez wsparcie organizacyjne podmiotów działających w sferze turystyki, choć instrumenty tej grupy w badanych gminach ogółem zastosowano w najmniejszym stopniu. Ponadto gminy wchodzące na rynek turystyczny istotnie (choć na poziomie porównywalnym z gminami turystycznymi) angażowały się bezpośrednio w tworzenie podmiotów oraz dostarczanie dóbr i usług turystycznych. Warte podkreślenia jest szerokie wykorzystanie instrumentów tej grupy przez jednostki, które – w odróżnieniu od gmin turystycznych – nie osiągały jeszcze wymiernych korzyści z rozwoju turystyki na swoim obszarze, a mimo to lub właśnie ze względu na to w bezpośredni, aktywny sposób włączały się w procesy jej inicjowania.

Natomiast gminy dojrzałe pod względem rozwoju turystycznego chętniej wykorzystywały instrumenty o charakterze organizacyjnym (organizowanie własnej działalności oraz organizowanie współpracy), informacyjne oraz ekonomiczno-finansowe (zarówno po stronie dochodów budżetu gmin, jak i wydatków). Największy stopień wykorzystania dostępnego instrumentarium wśród tych gmin odnosi się do narzędzi informacyjnych, a następnie organizacyjnych w zakresie współpracy oraz instrumentów ekonomiczno-finansowych po stronie dochodowej budżetów gmin. Wysoki udział tych ostatnich wynika zwłaszcza z preferencji kierowanych do dominujących w lokalnej strukturze gmin turystycznych podmiotów gospodarki turystycznej (ulgi, zwolnienia, umorzenia, oddziaływanie stawką podatku od nieruchomości i specjalnymi jej obniżkami dla niektórych grup podatników, obsługujących

Rysunek 1

Struktura instrumentów oddziaływania władz samorządowych na turystykę w grupie potencjalnych oraz dojrzałych gmin turystycznych na tle struktury wzorcowej



Źródło: opracowanie własne.

ruch turystyczny), a także wiąże się z pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowania działań w sferze turystyki oraz pobieraniem opłaty miejscowej (uzdrowskiej), traktowanej jako instrument fiskalny, stosowaniem instrumentów dłużnych finansowania rozwoju, w tym w zakresie kształtowania funkcji turystycznej gminy.

Największe różnice w stosunku do gmin „nieturystycznych” dotyczą organizowania wewnętrznej działalności jednostki samorządu terytorialnego (dostosowanie funkcjonowania administracji lokalnej do potrzeb realizacji zadań w zakresie turystyki), organizowania form współpracy (instytucjonalizacja podejmowania przedsięwzięć turystycznych z różnymi podmiotami, spotkania z branżą turystyczną), a także (choć w mniejszym stopniu) wykorzystania instrumentów informacyjnych oraz ekonomiczno-finansowych, zwłaszcza po stronie dochodowej budżetu gmin.

Jednostki samorządu terytorialnego we wstępnej fazie rozwoju turystyki znacznie bardziej doceniały potrzebę planowania tego rozwoju. Opracowały niezbędne dokumenty i koncepcje, służące wprowadzeniu funkcji turystycznej, co zapewne wiąże się też z faktem, że kształtowana od podstaw funkcja turystyczna gmin powstaje obecnie w innych uwarunkowaniach, niż gdy pojawiała się na dzisiejszych obszarach dojrzałości turystycznej. Obecne wymogi funkcjonowania w bardzo dynamicznym i konkurencyjnym otoczeniu wymuszają pewne działania proefektywnościowe i zarządcze, także w zakresie planowania rozwoju poszczególnych dziedzin lokalnej gospodarki, w tym turystyki. Planowanie jest przy tym niezbędne dla uzyskania dostępu do nowych źródeł finansowania działalności gmin, co też rzutuje na zaangażowanie o charakterze planistycznym wspólnot samorządowych zamierzających rozwijać turystykę na swoim terenie, często zmieniając zupełnie swój dotychczasowy wizerunek.

Na obszarach, które wymagają znacznych przekształceń i dostosowań przestrzeni gminnej do pełnienia funkcji turystycznej, szczególnie istotne są instrumenty pobudzania infrastrukturalnego. Jednocześnie samorząd terytorialny jest podmiotem predestynowanym do podjęcia (przynajmniej w części) zadań w zakresie budowy infrastruktury turystycznej dla zainicjowania rozwoju ruchu turystycznego tam, gdzie sektor prywatny jeszcze nie podejmuje inwestycji w ramach dziedziny dotąd niewystępującej na danym terenie. Realizowanie zadań w tym zakresie przez samorząd gminny jest czynnikiem zwiększającym atrakcyjność turystyczną, a nawet staje się rdzeniem produktu turystycznego obszaru. Stąd na terenie gmin wprowadzających funkcję turystyczną w istotny sposób rozwijana jest infrastruktura społeczno-techniczna, rekreacyjna, sportowa i turystyczna, wznoszone są nowoczesne, wielofunkcyjne obiekty w ramach przygotowań do przyjęcia i „obsłużenia” niewielkiego jeszcze ruchu turystycznego. Jednocześnie kierowane są zachęty do podmiotów prywatnych, aby rozpoczęły działalność i podejmowały dalsze inwestycje w sektorze obsługi czasu wolnego w gminie. Jednostki te szerzej stosują ogólne zachęty i udogodnienia organizacyjne dla przedsiębiorców różnych branż, gdyż funkcja turystyczna na ich terenie rozwija się równoległe z innymi, dominującymi dziedzinami lokalnej gospodarki. Stąd między innymi

w tej grupie gmin znacznie szerzej niż w jednostkach o ustabilizowanym rozwoju funkcji turystycznej wykorzystuje się instrument w postaci przygotowania profesjonalnych ofert inwestycyjnych obszaru oraz udogodnień formalnych związanych z obsługą inwestora.

V. ZAKOŃCZENIE

Władze gminne są uczestnikami, a często także aktorami przemian, jakim podlega jednostka samorządu terytorialnego jako obszar recepcji turystycznej. Prowadzona przez nie polityka lokalna jest odzwierciedleniem postaw wobec turystyki w gminie i może być skierowana na stymulowanie rozwoju turystycznego obszaru. Różne mogą być jednak sposoby oddziaływania władz samorządowych na procesy rozwojowe w turystyce, podobnie jak uzyskane efekty tego zaangażowania, przy określonych uwarunkowaniach rozwojowych gminy.

Zakres samorządowego interwencjonizmu w sferze turystyki jest zróżnicowany, przede wszystkim w odniesieniu do nowych obszarów turystycznych, w ramach których zaobserwowano zarówno bardzo aktywne jednostki samorządowe, jak i obojętne względem potencjalnych możliwości wpływania na procesy rozwojowe w turystyce. Jednocześnie różny stopień średniego wykorzystania większości grup instrumentów w najaktywniejszych gminach znajdujących się w początkowym oraz w dojrzałym stadium rozwoju turystycznego świadczy o występującej do pewnego stopnia specyfice zaangażowania samorządu terytorialnego w kształtowanie funkcji turystycznej gminy.

Struktura pakietu dostępnych instrumentów gminnych, zarówno pod względem potencjalnej liczby narzędzi w ramach wydzielonych grup rodzajowych, jak i przyznawanej wartości punktowej ilustrującej zakres i intensywność ich możliwego wykorzystania jest nierówna i nie stanowi o wadze narzędzi oddziaływania dla rozwoju turystycznego gminy (wartościowanie instrumentów ze względu na ich wkład dla rozwoju turystyki nie było zamierzone z punktu widzenia podjętej problematyki). Niemniej zebrane w gminach informacje na temat zakresu wykorzystywanych instrumentów polityki turystycznej mogą stanowić podstawę oceny narzędzi według kryterium ich znaczenia dla aktywizacji turystycznej gmin. Wówczas możliwe będzie ustalenie stopnia wykorzystania instrumentów szczególnie istotnych dla rozwoju turystyki w gminach znajdujących się w różnych fazach turystycznego rozwoju, dla których waga poszczególnych grup instrumentów dla rozwoju turystycznego jest różna.

Załącznik

Formularz wybranych potencjalnych instrumentów oddziaływania na turystykę w dyspozycji władz samorządu gminnego*

Grupa instrumentów oddziaływania	Potencjalne narzędzia oddziaływania	Kryteria wartościowania	Maksymalna liczba punktów (od 1 do 3)
Planistyczne	1. Posiadanie przez gminę programu rozwoju lokalnego zawierającego cele w zakresie turystyki (także odrębne plany rozwoju turystycznego gminy). 2. Przyjęcie do realizacji przez władze samorządowe programu zadań z zakresu turystyki.	aktualność dokumentu, jego bieżące weryfikowanie i dostosowywanie do potrzeb przyjęcie programu	2 1
	3. Realizacja zamierzeń planistycznych gminy (przedsięwzięcia w zakresie kształtowania ładu przestrzennego).	udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w stosunku do powierzchni wskazanej do sporządzenia w studium (stan na 2006 r.), udział miejscowych planów w powierzchni gminy ogółem	3
	4. Uwzględnienie funkcji turystycznej gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.	uwzględnienie funkcji turystycznej w akcie prawa miejscowego	1
	5. Stworzenie przez gminę koncepcji (projektu) turystycznego/rekreacyjnego zagospodarowania terenu.	opracowanie (zlecenie opracowania) koncepcji (projektu)	1
	6. Przyjęcie przez gminę wieloletniego planu finansowego lub dokumentu dotyczącego analizy zdolności kredytowej i ryzyka niewypłacalności.	przyjęcie dokumentu i jego aktualizacja	2
	7. Przyjęcie przez gminę wieloletniego planu inwestycyjnego.	przyjęcie dokumentu i jego aktualizacja, uwzględnienie inwestycji w sferze turystyki	2

* Jest to skrócona wersja formularza, w którym ujęto całościowo jedynie wybrane instrumenty (kompletny formularz – zob. J. Majewska, op. cit.).

Grupa instrumentów oddziaływania	Potencjalne narzędzia oddziaływania	Kryteria wartościowania	Maksymalna liczba punktów (od I do 3)
	8. Przyjęcie przez gminę programu rewitalizacji obszarów z przeznaczeniem między innymi do wykorzystania na cele turystyczne/rekreacyjne.	przyjęcie programu	1
	9. Przyjęcie przez gminę strategii, programów promocji.	przyjęcie strategii, programów	1
	10. Przyjęcie przez gminę programu działań w zakresie pobudzania przedsiębiorczości lokalnej.	przyjęcie programu	1
	INSTRUMENTY PLANISTYCZNE – łączna liczba punktów		15
Organizacyjne, instytucjonalne i administracyjno-prawne	Organizacja własnej działalności administracji lokalnej – punkty ogółem		8
	1. Wydzielenie w ramach urzędu gminy komórki zadaniowej odpowiedzialnej za sprawy turystyki.	wyłączność prowadzenia spraw turystyki/łączenie ich z innymi zadaniami	2
	2. Powołanie wśród radnych gminy komisji, grup zadaniowych do spraw związanych z kształtowaniem turystyki.	okres funkcjonowania, regularność, zakres działań	2
	3. Powołanie poza strukturą urzędu jednostki organizacyjnej do zajmowania się sprawami turystyki (podmioty samorządowe lub pozasamorządowe, zewnętrzne).	stopień instytucjonalnego zaangażowania gminy w sprawy rozwoju turystyki	2
	4. Uzyskanie przez urząd gminy certyfikatu jakości lub opracowywanie systemu jakości usług publicznych w gminie.	posiadanie certyfikatu lub wdrażanie procedur jakości	1
	5. Uczestnictwo gminy w programach rozwoju administracji lokalnej, wdrażanie nowych rozwiązań funkcjonalnych.	realizacja zadań w zakresie wdrażania nowych rozwiązań w administracji lokalnej	1

Grupa instrumentów oddziaływania	Potencjalne narzędzia oddziaływania	Kryteria wartościowania	Maksymalna liczba punktów (od 1 do 3)
	Bezpośrednie oddziaływanie poprzez tworzenie dóbr/usług – punkty ogółem	podmiotów oraz dostarczenie	9
	6. Zaadaptowanie przez gminę budynku komunalnego na cele noclegowe lub prowadzenie obiektu noclegowego przez instytucje podległe gminie.	sposób wykorzystania obiektu	1
	7. Utworzenie i/lub prowadzenie przez gminę obiektu muzealnego (samorządowej placówki muzealnej).	utworzenie i prowadzenie placówki	1
	8. Gmina utworzyła i/lub prowadzi inny obiekt stanowiący element zagospodarowania turystycznego gminy, na przykład komunalny basen kąpielowy, centrum rekreacyjne, pole golfowe, wyciąg narciarski.	liczba obiektów, zakres obsługi ruchu turystycznego	2
	9. Utworzenie/przystąpienie i wpływanie przez gminę na funkcjonowanie lokalnych spółek, które realizują zadania w sferze turystyki/rekreacji.	utworzenie/przystąpienie do spółki	1
	10. Udział gminy w powstaniu instytucji służącej rozwojowi gospodarstwu (na przykład agencji rozwoju lokalnego, inicjatyw lokalnych, funduszu poręczeniowo-kredytowego) lub przystąpienie do niej.	utworzenie instytucji lub przystąpienie do niej	1
	11. Organizowanie i prowadzenie przez gminę działalności kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej skierowanej do turystów.	liczba, ranga (zasięg) i cykliczność organizowanych imprez w ramach działalności skierowanej między innymi do turystów	3
	Wsparcie organizacyjne podmiotów gospodarczych i społecznych	punktów ogółem	12
	12. Utworzenie przez gminę punktu obsługi inwestora (przedsiębiorcy), „okienka przedsiębiorczości”, opracowanie „ścieżki inwestora” lub wprowadzenie innych tego typu udogodnień organizacyjnych.	zakres udogodnień organizacyjnych	2

Grupa instrumentów oddziaływania	Potencjalne narzędzia oddziaływania	Kryteria wartościowania	Maksymalna liczba punktów (od 1 do 3)
	13. Preferencyjne udostępnianie gminnych lokali i budynków użytkowych podmiotom gospodarczym działającym w sferze turystyki w gminie.	udostępnianie mienia komunalnego	1
	14. Zapewnienie przez gminę uproszczonych procedur lokowania inwestycji między innymi w sektor turystyki, utworzenie inkubatora przedsiębiorczości.	zakres ułatwień organizacyjnych	2
	15. Wprowadzenie przez gminę udogodnień organizacyjnych dla zarejestrowanych w gminie organizacji społecznych prowadzących działalność w sferze turystyki (na przykład udostępnianie lokalu na spotkania).	zakres udogodnień organizacyjnych	2
	16. Prowadzenie przez gminę lub organizowanie usług doradztwa dla mieszkańców i/lub przedsiębiorców (w tym działających lub zamierzających podjąć działalność turystyczną).	zapewnienie usług doradztwa dla mieszkańców i/lub przedsiębiorców, inicjatywa założycielska i/lub prowadzenie ośrodka doradczo-szkoleniowego	2
	17. Samodzielne organizowanie lub pomoc w organizacji szkoleń dla osób zainteresowanych podjęciem aktywności gospodarczej w sferze turystyki (na przykład w zakresie agroturystyki), szkolenia ukierunkowane na przekwalifikowanie bezrobotnych.	podjęcie się organizacji lub wsparcie organizowania w gminie szkoleń przez inną instytucję, cykliczność działań	2
	18. Utworzenie bądź wsparcie organizacyjne przez gminę, jednostek ratownictwa lub podjęcie innych działań organizacyjnych w zakresie dbałości o zwiększenie poziomu bezpieczeństwa na swoim terenie (na przykład wprowadzenie systemu monitoringu).	podjęcie działań organizacyjnych na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w gminie	1
	Organizowanie form współpracy – punkty ogółem		28
	INSTRUMENTY ORGANIZACYJNE – łączna liczba punktów		57

Grupa instrumentów oddziaływania	Potencjalne narzędzia oddziaływania	Kryteria wartościowania	Maksymalna liczba punktów (od 1 do 3)
Informacyjne, w tym promocyjne	INSTRUMENTY INFORMACYJNE – łączna liczba punktów		34
Ekonomiczno-finansowe (po stronie dochodów i wydatków budżetowych)	Po stronie dochodów budżetowych gmin – punkty ogółem Po stronie wydatków budżetowych gmin (bez przedsięwzięć w zakresie infrastruktury) – punkty ogółem		15
	INSTRUMENTY EKONOMICZNO-FINANSOWE – łączna liczba punktów		12
Pobudzenia infrastrukturalnego kształtowania infrastruktury	1. Zagospodarowanie przez gminę terenów rekreacyjnych, otoczenia obiektów zabytkowych i innych, na przykład budowa, rozbudowa i modernizacja publicznej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej (między innymi rewaloryzacja parków gminnych i podworskich, ścieżki zdrowia, kąpieliska, skateparki, ściany wspinaczkowe, miejsca biwakowania). 2. Stworzenie przez gminę udogodnień dla turystów związanych z udostępnianiem walorów przyrodniczych i kulturowych (nowe miejsca parkingowe przy głównych atrakcjach turystycznych, ciągi komunikacyjne, wypożyczalnie sprzętu, drogi do atrakcji turystycznych). 3. Zaadaptowanie przez gminę obiektu zabytkowej architektury, przemysłowego lub innego do świadczenia funkcji wystawienniczo-promocyjnej, obsługi ruchu turystycznego lub aktywności kulturalnej.	zakres, kompleksowość działań	27
	2. Stworzenie przez gminę udogodnień dla turystów związanych z udostępnianiem walorów przyrodniczych i kulturowych (nowe miejsca parkingowe przy głównych atrakcjach turystycznych, ciągi komunikacyjne, wypożyczalnie sprzętu, drogi do atrakcji turystycznych).	zakres wprowadzonych udogodnień	3
	3. Zaadaptowanie przez gminę obiektu zabytkowej architektury, przemysłowego lub innego do świadczenia funkcji wystawienniczo-promocyjnej, obsługi ruchu turystycznego lub aktywności kulturalnej.	przystosowanie obiektu do wykorzystania na cele turystyczne, kulturalne, promocyjne	2
	4. Podjęcie przez gminę działań w zakresie rewitalizacji zdegradowanych obiektów i/lub przestrzeni gminnej.	zakres podjętych działań i ich charakter (uwzględnienie funkcji turystycznej/rekreacyjnej)	1
			2

Grupa instrumentów oddziaływania	Potencjalne narzędzia oddziaływania	Kryteria wartościowania	Maksymalna liczba punktów (od I do 3)
	5. Prowadzenie przez gminę renowacji obiektów zabytkowych.	skala prowadzonych działań	3
	6. Przystąpienie gminy do wyznaczenia szlaków turystycznych, ścieżek edukacyjnych, ścieżek rowerowych.	podjęcie działań	1
	7. Przeprowadzenie przez gminę prac w zakresie estetyzacji obszaru (mała architektura, oświetlenie, zieleni).	kompleksowość działań	2
	8. Ponoszenie przez gminę wydatków inwestycyjnych, w tym infrastrukturalnych wspomagających ogólny rozwój jednostki terytorialnej.	wskaźniki wydatków inwestycyjnych <i>per capita</i> w latach 2000-2006 w odniesieniu do wartości średniej dla gmin małych i średnich z województw: dolnośląskiego, śląskiego i wielkopolskiego	3
	INSTRUMENTY KSZTAŁTOWANIA INFRASTRUKTURY – łączna liczba punktów		14
INSTRUMENTY OGÓLEM	82 INSTRUMENTY ŁĄCZNIE, w tym: 10 planistycznych, 30 organizacyjnych, 22 informacyjne, 12 ekonomiczno-finansowych, 8 promocyjnych		150

Źródło: opracowanie własne.

TOURISM POLICY INSTRUMENTS EMPLOYED BY LOCAL GOVERNMENTS

Summary

The contemporary development processes in tourism are accompanied by an increasingly competitive pressure within the changing trends in the demand and supply of tourism services. These new development challenges face traditional, as well as new, emerging tourist destinations. This is reflected in the local authorities' policy which, using sets of tools or compromising of their application, affects the development of tourism in the self-governed areas.

The objective of this paper is to identify and measure tourism policy instruments used by local governments and a comparative analysis of the extent and character of local intervention in tourism in two groups of communities – the traditional tourist areas and the new potential tourist destinations. The analysis is based on case studies carried out within a selected group of 17 communities of small and medium-sized (5-40 thousand inhabitants) municipalities located in the regions of Lower Silesia, Silesia and Wielkopolska.