

**HALINA GUZIK**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**WYBRANE INSTRUMENTY  
REGIONALNEJ POLITYKI TURYSTYCZNEJ W POLSCE  
(KONTEKST EUROPEJSKI)**

**Abstract: The Select Instruments of Regional Tourist Policy in Poland (European Context).** Tourism, as one of the most dynamically developing economy branches, is a very important factor of economic growth of states and regions. Poland possesses a prominent potential for tourism. However, its exploitation depends on proper and efficient management and development direction of this section on the government level by providing efficient instruments of regional tourist policy. The article presents one of the regional tourist policy tools, namely *Directions of Tourist Development until the year 2015*. The author attempts to systematize conceptions such as: regional tourist policy, the management of tourism, tourism development strategies. The studied issues are compared with the regulations connected with tourism development in the European Union.

### **Wprowadzenie**

Rola turystyki we współczesnym świecie i w kontekście coraz powszechniejszej globalizacji rośnie – jest ona czynnikiem rozwoju kultury, bodźcem do rozwoju gospodarczego oraz wzrostu świadomości społeczeństw. Aktywność turystyczna jest jednym z mierników poziomu życia mieszkańców i wskaźnikiem rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw. Znaczenie turystyki przejawia się m.in. w dużej zdolności do tworzenia nowych miejsc pracy, podnoszenia jakości życia lokalnych społeczności, podwyższania konkurencyjności regionów. Jednocześnie turystyka przyczynia się do odkrywania cenniejszych zasobów środowiskowych i kulturowych, których ekspozowanie poprawia wewnętrzny i zewnętrzny wizerunek kraju oraz poszczególnych regionów i miejscowości.

Skalę rozwoju turystyki będącej istotnym impulsem dynamizującym rozwój społeczno-gospodarczy kraju charakteryzują m.in. następujące wielkości (szacunki Instytutu Turystyki za 2008 r.):

- udział gospodarki turystycznej w PKB wyniósł 6% (podobnie jak w 2007 r.);
- wydatki państwa na turystykę kształtowały się na poziomie 3,1 mld PLN (wzrost w stosunku do 2007 r. o 7%);
- ok. 60 mln przyjazdów cudzoziemców (9% mniej niż w 2007 r.), w tym 13 mln stanowili turyści (o 13% mniej niż w 2007 r. – przyczyną tego stanu rzeczy było wejście Polski do strefy Schengen, co spowodowało znaczny spadek liczby turystów z Białorusi, Ukrainy i Rosji);
- wydatki cudzoziemców w Polsce wyniosły 23,5 mld PLN (w stosunku do 2007 r. spadek o 3,2%);
- 50,2 mln wyjazdów Polaków za granicę (o 5,6% więcej niż w 2007 r.);
- wydatki mieszkańców Polski na podróże krajowe wyniosły 23,9 mld PLN (wzrost o 16%), natomiast na podróże zagraniczne – 9,2 mld PLN (wzrost w stosunku do 2007 r. o 24%).

Włączenie Polski w struktury rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, znaczny potencjał kulturowy i dobrze zachowane środowisko naturalne, korzystne położenie w środku kontynentu na skrzyżowaniu ważnych dróg europejskich, czynią z naszego kraju atrakcyjne miejsce do zwiedzania i wypoczynku, zarówno dla turystów krajowych, jak i zagranicznych. Ponadto, do wzrostu dynamiki turystyki przyjazdowej w kraju może przyczynić się w znacznym stopniu ulokowanie wydarzeń kulturalno-sportowych o międzynarodowej randze, jak np. prawo do organizowania finałów Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO w 2012 r. Organizacja tej imprezy przyniesie duże zyski dla sektora turystycznego przez zdecydowanie wyższą sprzedaż polskiego produktu turystycznego.

Należy jednak podkreślić, że turystyka nie jest jednorodną dziedziną gospodarki – wręcz przeciwnie ma charakter interdyscyplinarny i międzysektorowy – na jej rozwój rzutuje wiele dziedzin np. ochrona środowiska, transport, sektor finansowy itd. Powoduje to często implikacje natury prawnej, technologicznej, produkcyjnej czy też organizacyjnej. Dla pełnego wykorzystania potencjału turystycznego Polski konieczne jest więc odpowiednie zarządzanie turystką i ukierunkowanie jej rozwoju na szczeblu administracji rządowej przez określenie strategicznych kierunków jej rozwoju w Polsce w najbliższych latach. Dokument taki powinien być podstawą do konstruowania odpowiednich regionalnych i lokalnych strategii rozwoju.

W kontekście powyższych rozważań nakreślono cel opracowania, którym jest zaprezentowanie jednego z instrumentów regionalnej polityki turystycznej, a mianowicie *Kierunków Rozwoju Turystyki do 2015 r.* Podjęto próbę usystematyzowania takich pojęć, jak: *regionalna polityka turystyczna, zarządzanie turystyką, strategie jej rozwoju*. Zwrócono również uwagę na regulacje dotyczące rozwoju turystyki w Unii Europejskiej.

## 1. Zagadnienia terminologiczne

Potrzebę wyodrębnienia polityki regionalnej ekonomii uzasadniają albo na gruncie efektywności gospodarowania (poziom rozwoju gospodarczego kraju mógłby być wyższy przy innym podziale zasobów między regiony), albo na gruncie równości i sprawiedliwości społecznej (narastanie różnic regionalnych zmusza do podejmowania działań, gdyż wywołuje problemy polityczne i destabilizuje społeczeństwo)<sup>1</sup>.

*Politykę regionalną* można zdefiniować jako świadomą i celową działalność organów władzy publicznej zmierzającą do rozwoju regionalnego, tj. mającą na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionów dla trwałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia ich konkurencyjności. W literaturze można wyróżnić politykę interregionalną prowadzoną przez centralne organa władzy publicznej wobec regionów skierowaną najczęściej na regulowanie międzyregionalnych proporcji rozwoju, oraz politykę intraregionalną prowadzoną przez organa regionalne władzy publicznej. Często więc używa się określenia polityka rozwoju regionalnego, które obejmuje zarówno politykę inter- jak też intraregionalną<sup>2</sup>.

Przez pojęcie to można też rozumieć plan postępowania, którego celem jest wskazanie oraz optymalne wykorzystanie zasobów regionu dla rozwoju gospodarczego i społecznego regionów oraz podnoszenia ich konkurencyjności<sup>3</sup>.

Turystyka jest bardzo ważnym źródłem dochodów ludności wielu krajów i regionów o szczególnych walorach turystycznych. Jak podkreślono w Deklaracji Manilskiej Światowej Organizacji Turystyki (WTO), turystyka jest ważnym narzędziem redystrybucji dochodów z obszarów pochodzenia turystów do obszarów recepcji. Skala tych transferów bywa kontestowana, ale niewątpliwie jest to sprawa budząca wielkie nadzieje władz i ludności słabiej rozwiniętych obszarów. Także Unia Europejska dostrzega w turystyce wielki potencjał rozwojowy i stara się znaleźć satysfakcjonującą odpowiedź na wyzwania dotyczące rozwoju gospodarki turystycznej, przede wszystkim w słabo rozwiniętych regionach, z zachowaniem odpowiedniej jakości środowiska.

Złożoność turystyki powoduje, że jej rozwój jest procesem kształtowanych interakcji między wieloma czynnikami, a ważną rolę w tym procesie odgrywa regionalna polityka turystyczna realizowana przez stosowne władze, jej założenia, cele i narzędzia. Łopaciński definiuje *regionalną politykę turystyczną* jako działalność polegającą na określeniu celów ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturowych związanych z rozwojem turystyki, uzyskiwaniu wszechstronnych pozytywnych efektów wynikających z istnienia popytu i podaży, dążeniu do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie uprawiania turystyki oraz precyzowaniu środków niezbędnych do realizacji wymienionych celów<sup>4</sup>. Jej celem jest optymalne wykorzystanie naturalnych

---

<sup>1</sup> Strzelecki (2008).

<sup>2</sup> Kozak *et al.* (1990).

<sup>3</sup> *Leksykon polityki regionalnej...* (1998).

<sup>4</sup> Łopaciński (2006).

i antropogenicznych zasobów regionów, jak też wszelkich warunków zewnętrznych dla rozwoju turystyki i wykorzystanie potencjału tego ważnego sektora gospodarki do podnoszenia konkurencyjności jednostek terytorialnych.

Przedmiotem regionalnej polityki turystycznej są takie sfery działalności, jak:

- diagnozowanie uwarunkowań rozwojowych, w tym badanie rynku turystycznego;
- określenie strategicznych celów i kierunków rozwojowych;
- planowanie rozwoju turystyki, w tym określenie zespołu zadań, zasobów niezbędnych do ich realizacji, jak też sposobów realizacji zadań;
- realizacja zaplanowanych zadań np. budowa turystycznej i paraturystycznej infrastruktury, promocja turystyki, konstrukcja optymalnego modelu organizacyjnego sektora turystycznego, jak też przygotowanie kadr do sprawnego funkcjonowania turystyki itd.;
- monitorowanie rezultatów prowadzonej polityki i formułowanie wniosków na przyszłość.

Rozwój turystyki wiąże się z ujawnianiem różnych, niekoniecznie zgodnych interesów, prowadzących do konfliktów wokół celów i sposobów rozwoju. Dyskusja wokół różnic interesów to stały problem każdej polityki rozwoju regionalnego, nie wyłączając regionalnej polityki turystycznej. Jak w każdej społeczności, również w obszarach recepcji turystycznej życie publiczne jest płaszczyzną uzgadniania interesów i roszczeń. Regionalna polityka turystyczna, aby mogła być skuteczna, musi być oparta na trafnej diagnozie stanu rzeczy i jego przyczyn (w tym czynników determinujących rozwój turystyki), dobrze stosowanego instrumentarium i struktury niezbędnych środków.

Istotnym elementem stanowiącym jednocześnie instrument realizacji poszczególnych faz regionalnej polityki turystycznej jest zarządzanie, w tym przede wszystkim zarządzanie strategiczne.

Zarządzanie jest procesem polegającym na podejmowaniu przez kierujące organa wielu różnych wzajemnie powiązanych decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby w sposób skuteczny, efektywny i sprawny były osiągnięte jej cele. Zadaniem zarządzania jest zawsze zapewnienie realizacji celów instytucji z zachowaniem zasady racjonalności będącej podstawowym warunkiem osiągnięcia powodzenia w procesie gospodarowania<sup>5</sup>.

Zarządzanie jest procesem złożonym, obejmującym cztery podstawowe elementy (funkcje), tj:

- funkcję planowania i podejmowania decyzji;
- funkcję organizowania;
- funkcję przewodzenia (kierowania ludźmi), motywowanie;
- funkcję kontrolowania.

---

<sup>5</sup> Gaczek (2003).

Takie ujęcie jest odzwierciedleniem koncepcji funkcjonalnej, która postrzega zarządzanie jako swego rodzaju tendencję sprawczą, kierującą użyciem zasobów i wykonywaniem funkcji rzeczowych<sup>6</sup>. Na podstawie pojęć *zarządzanie* i *proces zarządzania* można sformułować *zarządzanie w turystyce*.

*Zarządzanie w turystyce* jest to zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji w szeroko rozumianej gospodarce turystycznej, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi) skierowanych na zasoby organizacji turystycznych (ludzkie, rzeczowe, finansowe, przyrodnicze, informacyjne) i wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów tych organizacji w sposób sprawny i skuteczny<sup>7</sup>. W hierarchii zarządzania najważniejsze w turystyce jest *zarządzanie strategiczne*, przede wszystkim ze względu na cel, jaki leży u podstaw funkcjonowania tego kierunku zarządzania turystyką, czyli potrzebę formowania zrównoważonego rynku turystycznego oraz istnienia warunków do jej realizacji. Pojęcie to można zdefiniować jako zespół działań polegających na formułowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju oraz monitorowaniu realizacji programów rozwoju w warunkach niestabilnego otoczenia, niepewności i ryzyka w działalności przy wykorzystaniu własnych zasobów i możliwości (jest to zatem pojęcie szersze niż zarządzanie). Strategie te powinny sprzyjać stopniowi zgodności organizacji, instytucji i różnych podmiotów funkcjonujących w sektorze turystycznym z ich otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych. W procesie zarządzania strategicznego w turystyce podstawowe znaczenie ma przede wszystkim pierwszy jego etap, a mianowicie planowanie strategiczne, polegające na formułowaniu strategii rozwoju, jak też programów realizacyjnych (strategia jest immanentnym elementem i kwintesencją planowania strategicznego). Strategia rozwoju turystyki stanowi zatem podstawę regionalnej polityki turystycznej.

*Strategia* jest jednym z podstawowych instrumentów współczesnego zarządzania organizacją lub przestrzenią gospodarczą. Można przyjąć, że termin ten jest spójnym i jakościowym zestawem:

- przyszłych, pożądaných stanów rzeczy, czyli celów;
- warunków obiektywnych, które ujawniają się w trakcie zmierzania do celów;
- środków (czynników), których uruchomienie lub odpowiednie ukształtowanie pozwoli w tych warunkach osiągnąć założone cele<sup>8</sup>.

Wśród względnie często cytowanych w literaturze przedmiotu definicji strategii można wymienić m.in. następujące określenia:

- Strategia to sposób osiągnięcia założonych celów przez planowanie i sterowanie rozwojem z jednoczesnym zaangażowaniem się w proces realizacji podejmowa-

---

<sup>6</sup> Zarządzanie rozwojem regionalnym wiąże się ściśle z polityką rozwoju regionalnego. Związek ten jest tak bliski, że niekiedy pojęcia stosowane są zamiennie, nie wydaje się to jednak słuszne. Niewątpliwie są pojęciami bliskoznacznymi, co wyklucza możliwość przeprowadzenia wyraźnej linii podziału między nimi, por. Kosiedowski (2008).

<sup>7</sup> Michałowski (2008).

<sup>8</sup> Balcerowicz (1999).

nych w tym celu zadań. Innymi słowy jest to zarysowanie drogi przejścia od stanu istniejącego do stanu docelowego z wyborem określonych priorytetów i własnym, kreatywnym udziałem<sup>9</sup>.

- Strategia jest jakościową koncepcją przyszłości, zbiorem celów i zadań oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych w powiązaniu z zasadami, układem decyzji i skupieniem wysiłków na jej realizację<sup>10</sup>.
- Strategia rozwoju oznacza sposób wyznaczania celów, kierunków i sposobów działania w sytuacji szybko zachodzących zmian i jej głównym zadaniem jest zapewnienie podstaw do racjonalnego działania<sup>11</sup>.

Strategia rozwoju jest więc specyficznym instrumentem, za pomocą którego jest programowany rozwój w aspekcie ilościowym i jakościowym. Jest swoistym, wieloletnim programem rozwoju danej organizacji lub przestrzeni gospodarczej, zawierającym uporządkowane hierarchicznie długofalowe cele oraz sposoby ich osiągnięcia.

Rozwój krajów o wysokim poziomie życia wskazuje, że potencjalne szanse rozwojowe ich regionów zwiększają się, jeżeli prowadzą one aktywną politykę rozwoju regionalnego, charakteryzującą się wysoką jakością zarządzania oraz posiadają długofalową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego. Można nawet stwierdzić, że między polityką rozwoju regionalnego i strategią występują sprzężenia zwrotne, gdyż strategia ułatwia tworzenie właściwej polityki regionalnej, przez wartości, wizje i wyzwania strategiczne, a instrumenty tej polityki ułatwiają skuteczną realizację celów strategicznych<sup>12</sup>.

Turystyka to działalność obejmująca i organizująca szeroki wachlarz różnych podmiotów oraz szeroki zakres środków polityki na różnych szczeblach. Mają one bezpośredni i pośredni wpływ na rozwój turystyki (i *vice versa*).

W kontekście powyższych rozważań można stwierdzić, że właściwe skonstruowanie i wykorzystanie instrumentów regionalnej polityki turystycznej może mieć istotne znaczenie dla rozwoju gospodarki turystycznej w skali kraju i jego poszczególnych regionów.

## 2. Ogólnokrajowa strategia rozwoju turystyki

Rolę turystyki w skali kraju wyznacza dokument programowy *Kierunki Rozwoju Turystyki do 2015*. Zawarte w nim zapisy mają sprzyjać budowaniu silnych podstaw harmonijnego i zrównoważonego sektora turystycznego w Polsce. W makroekonomicznej skali realizacja *Kierunków rozwoju turystyki* wpisuje się w realizację celów strategicznych Unii Europejskiej określonych w odnowionej Strategii Lizbońskiej,

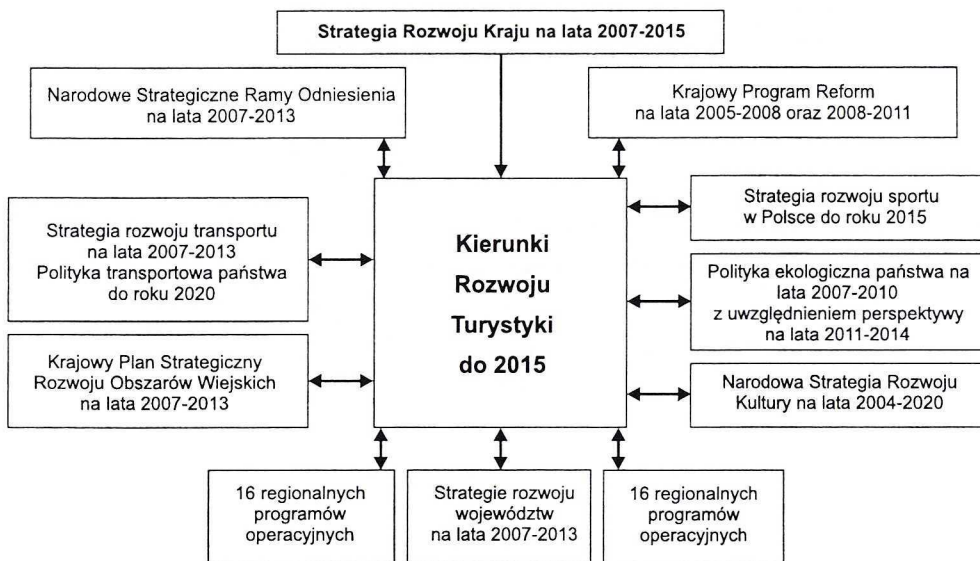
---

<sup>9</sup> Parysek (2001).

<sup>10</sup> Potoczek (2003), s. 104.

<sup>11</sup> Wysocka, Koziński (2000).

<sup>12</sup> Heffner (2008).



Ryc. 1. Usytuowanie kierunków rozwoju turystyki do 2015 r. względem innych dokumentów strategicznych

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-4).

a także priorytetów *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, celu strategicznego *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2015 (Narodowa Strategia Spójności – NSS)* oraz priorytetów *Krajowego Programu Reform 2005-2008*.



Ryc. 2. Powiązanie kluczowych celów *Strategii Rozwoju Turystyki na lata 2007-2013* i celów horyzontalnych *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*



Ryc. 3. Powiązanie kluczowych celów *Strategii Rozwoju Turystyki na lata 2007-2013* oraz priorytetów *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*

*NSS* nie poświęca turystyce odrębnej części, natomiast często odwołuje się do niej jako bardzo istotnego segmentu gospodarki, który przez swą interdyscyplinarność pobudza rozwój innych sektorów, wywołując wiele pozytywnych skutków rozpatrywanych na różnych płaszczyznach.

W *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (SKK)* turystyka pojawia się w kontekście wszystkich priorytetów rozwojowych i podkreśla się, że jest ona szansą rozwojową zarówno obszarów atrakcyjnych z punktu widzenia potencjału turystycznego (przede wszystkim środowiska naturalnego) oraz czynników rozwoju przedsiębiorczości w regionach.

Zawarte w powyższych dokumentach zapisy dotyczące sektora turystycznego stały się punktem wyjścia do opracowania przez Komitet Stały Rady Ministrów (MSiT) w czerwcu 2008 r. *Strategii Rozwoju Turystyki na lata 2008-2015*. Ostatecznie przyjęcie ww. *Strategii* nastąpiło 26 września 2008 r. w tym samym brzmieniu, ale pod nową nazwą *Kierunki Rozwoju Turystyki do 2015 r.*<sup>13</sup> W konstruowaniu tego dokumentu brały udział wszystkie środowiska mające związek z funkcjonowaniem sektora turystycznego wpływające na jego rozwój, w tym m.in.: przedsiębiorcy, organizacje branżowe, organizacje pozarządowe, środowiska naukowe, jednostki samorządu terytorialnego. Podkreśla się znaczenie łączenia aktywności wszystkich podmiotów działających na rzecz rozwoju turystyki i potencjałów będących w ich dyspozycji. Analiza sektora turystycznego wskazuje bowiem, że jego harmonijny rozwój nie jest możliwy bez stworzenia i poprawy wizerunku Polski w Unii Europejskiej i w świecie, jak też zintegrowanego podejścia i współpracy podmiotów publicznych i prywatnych. Dokument zwraca uwagę zarówno na spójność wewnętrzną podejmowanych działań, jak też efekt synergii między turystyką a innymi segmentami gospodarki. Osiągnięcie (i utrzymanie) istotnej pozycji konkurencyjnej na współczesnym rynku turystycznym wymaga konstruowania złożonych produktów turystycznych, na które składają się

<sup>13</sup> W dalszym toku rozważań stosuje się zamiennie pojęcie *Strategia* lub *Kierunki*.

m.in. (atrakcje, infrastruktura turystyczna, usługi, dostępność komunikacyjna, wizerunek, promocja, kadry itd.).

Punktem wyjścia do opracowania *Kierunków Rozwoju Turystyki* oraz wyznaczenia obszarów priorytetowych i kierunków rozwoju było uznanie regionalnego charakteru i interdyscyplinarności turystyki. Za podstawowe założenie przyjęto więc traktowanie turystyki jako sektora ściśle powiązanego z innymi segmentami gospodarki i wieloma procesami rozwoju, i takie jej kształtowanie, które będzie zgodne z innymi celami rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Podstawy aksjologiczne *Strategii Rozwoju Turystyki* jako jeden z modułów, obok diagnozy sytuacji wyjściowej oraz rozwiązań strategicznych (działania oparte o analizę SWOT), zaprezentowano poniżej.

*Misja* turystyki została zaprezentowana na trzech płaszczyznach:

- turystyka będzie rozwijana jako dziedzina synergiczna w stosunku do innych ważnych z punktu widzenia rozwoju kraju celów, przyczyniająca się do tworzenia istotnej części dochodu narodowego, budowania pozytywnego obrazu Polski wśród mieszkańców naszego kraju oraz wzmocnienia wizerunku Polski w świecie;
- turystyka będzie dziedziną eksponującą i wykorzystującą w sposób efektywny, a jednocześnie respektującą zasady rozwoju zrównoważonego, potencjał kraju, w szczególności dziedzictwo kultury i tradycji oraz bogactwo przyrody;
- Polska będzie kierunkiem atrakcyjnym turystycznie dla turystów krajowych i zagranicznych, ze skutecznie funkcjonującym przemysłem turystycznym oraz nowoczesnymi, konkurencyjnymi wysokiej jakości produktami i usługami turystycznymi.

Misja stanowi podstawę sformułowania celu nadrzędnego oraz celów kluczowych.

Celem nadrzędnym jest „tworzenie warunków prawnych, instytucjonalnych, finansowych i kadrowych rozwoju turystyki, sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu Polski oraz podniesienie konkurencyjności regionów i kraju, z jednoczesnym zachowaniem walorów kulturowych i przyrodniczych”. Cele kluczowe zostały sformułowane następująco:

- wzrost znaczenia ekonomicznego turystyki w rozwoju gospodarczym kraju;
- wzrost jakości środowiska i życia mieszkańców;
- współpraca oraz integracja na rzecz turystyki i jej otoczenia w wymiarze społecznym, przestrzennym i ekonomicznym.

Powyższe cele mają być realizowane w ramach czterech priorytetów, w których zostały wyodrębnione cele strategiczne oraz operacyjne (por. ryc. 4).

Priorytetowe obszary zwiększenia dynamiki i harmonijnego rozwoju turystyki określano na podstawie szczegółowej diagnozy turystyki polskiej z uwzględnieniem terenów europejskich i światowych. Układ priorytetów świadczy o nowoczesnym ujęciu regionalnej polityki turystycznej.

Na pozytywną ocenę zasługuje to, że w *Kierunkach Rozwoju Turystyki do 2015 r.* wielokrotnie podkreśla się ekonomiczne aspekty turystyki – jej wpływ na wzrost gospodarczy, bilans płatniczy i tworzenie nowych miejsc pracy. Uwzględnia

<b>Obszar priorytetowy 1</b> Produkt turystyczny o wysokiej konkurencyjności	<b>Obszar priorytetowy 2</b> Rozwój zasobów ludzkich na rzecz rozwoju turystyki	<b>Obszar priorytetowy 3</b> Wsparcie marketingowe	<b>Obszar priorytetowy 4</b> Kształtowanie przestrzeni turystycznej
<b>Cel strategiczny CS 1</b> Kierunki rozwój zintegrowanych produktów turystycznych	<b>Cel strategiczny CS 2</b> Przygotowanie wykwalifikowanych kadr dla turystyki	<b>Cel strategiczny CS 3</b> Stworzenie i rozwój spójnego i skutecznego systemu marketingu w turystyce	<b>Cel strategiczny CS 4</b> Kształtowanie przestrzeni o wysokiej atrakcyjności turystycznej
<b>C e l e o p e r a c y j n e</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kreowanie i rozwój konkurencyjnych produktów turystycznych</li> <li>– Rozwój infrastruktury turystycznej</li> <li>– Integracja produktów i oferty turystycznej regionów</li> <li>– Rozwój przedsiębiorczości i działalności organizacji w dziedzinie turystyki</li> <li>– Rozwój kluczowych typów turystyki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Przygotowanie kadr operacyjnych gospodarki turystycznej</li> <li>– Rozwój edukacji turystycznej i turystyki społecznej</li> <li>– Monitorowanie potrzeb branży turystycznej w zakresie kadr zawodowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Usprawnienie systemu informacji turystycznej</li> <li>– Zwiększenie efektywności działań marketingowych w turystyce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kształtowanie rozwoju turystyki w sposób zachowujący i podnoszący wartość przestrzeni</li> <li>– Zwiększenie dostępności turystycznej do regionów przez rozwój transportu</li> </ul>

Ryc. 4. Obszary priorytetowe *Kierunków Rozwoju Turystyki do 2015 r.*

się również kwestie środowiskowe i społeczne, ale tendencja ekonomiczna ma charakter priorytetowy – gospodarka turystyczna powinna rozwijać się na podstawie mechanizmów rynkowych oraz sektora prywatnego. Zwraca się też wiele uwagi na rozwój produktu turystycznego oraz instrumenty marketingowe ważne dla jego tworzenia, promocji dynamicznego rozwoju.

Rozpatrywanie rozwoju turystyki w jej szerokich uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, a więc wykraczanie poza jej tradycyjne ujęcie, w których dominują wyłącznie aspekty zasobowe jest celowe, aby właściwie wykorzystała elementy potencjału turystycznego w rozwoju regionów.

Natomiast cele operacyjne zostały sformułowane na bazie indywidualnych analiz SWOT. Właśnie na poziomie operacyjnym dokument zawiera relatywnie dużo mankamentów, w tym rozproszenie celów (czasem powielanych lub wzajemnie się wykluczających), brak spójności w działaniach, ale przede wszystkim słabe dopracowanie kwestii finansowych. Projekt *Strategii Rozwoju Turystyki* powstał dopiero po wyznaczeniu środków na turystykę w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

*Kierunki* będą realizowane i finansowane na dwu poziomach:

- Poziom I – zadania rekomendowane przez Międzynarodowy Zespół ds. Koordynacji Zadań Rządu zawartych w *Kierunkach Rozwoju Turystyki*,
- Poziom II – zadania rekomendowane wszystkim podmiotom działającym na rzecz rozwoju turystyki w Polsce.

Jak twierdzi Kozak „*Kierunki ...* pokazują, że na poziomie strategicznym, deklaratywnym, Polska myśl ekspercka nie odstaje od światowej. Na poziomie operacyjnym ujawniają się niestety słabości rzemiosła oraz brak mechanizmów pozwalających na dokonanie wyborów kluczowych celów i przypisania im odpowiednich narzędzi i środków finansowych<sup>14</sup>.

Zakłada się, że *Kierunki Rozwoju Turystyki do 2015 r.* będą dostosowywane do zmieniających się uwarunkowań, jak też dynamicznie modyfikowane. Należy zatem traktować ten dokument jako otwarcie procesu strategicznego i dążenie do systemowego zarządzania rozwojem turystyki w długim czasie.

### 3. Programy rozwoju turystyki w Unii Europejskiej

Turystyka jest jednym z najszybciej rozwijających się sektorów gospodarki europejskiej i światowej. Mimo pewnego osłabienia dynamiki rynkowej na przestrzeni lat 2008/2009, jej bezpośredni udział w PKB krajów Unii Europejskiej szacowany jest na poziomie ok. 4%, a pośredni blisko 11%. Sektor ten ma duże możliwości tworzenia miejsc pracy. Liczba osób podejmujących pracę w turystyce rośnie szybciej niż zatrudnienie ogółem. Turystyka jest także sektorem innowacyjnym i konkurencyjnym, zarówno w dziedzinie produktu, jak i wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Wszystko to sprawia, że znaczenie tego sektora jest coraz większe i odgrywa coraz ważniejszą rolę w realizacji celów strategicznych Unii Europejskiej.

Unia Europejska nie ma podstaw prawnych do bezpośredniego tworzenia wspólnej polityki oraz regulacji w sferze turystyki. Dziedziny te należą do kompetencji państw członkowskich UE. Jednak na poziomie Unii mogą być i są podejmowane działania w odniesieniu do tego sektora, przede wszystkim w dziedzinie wymiany informacji i koordynacji między państwami członkowskimi, ujednoczenia statystyk, prowadzenia badań, ochrony turystów.

Ścisłe powiązanie turystyki z innymi dziedzinami gospodarki powoduje, że odnoszą się do niej przedsięwzięcia i akty prawa europejskiego, podejmowane w tych dziedzinach, które znajdują się bezpośrednio w kompetencji Unii Europejskiej (np. podatki, transport, ochrona środowiska, bezpieczeństwo konsumentów itd.). W związku z tym ważnym zadaniem realizowanym przez Komisję Europejską jest zapewnienie, aby interesy sektora turystycznego były brane pod uwagę przy opracowaniu aktów prawnych obszarów wsparcia i innych przedsięwzięć podejmowanych w dziedzinach, które nie są związane wyłącznie z turystyką, a które mają istotny wpływ na jej funkcjonowanie.

Wielosektorowy charakter turystyki powoduje, że wchodzi ona w zakres wielu polityk zarówno o charakterze horyzontalnym, jak i sektorowym. Przede wszystkim turystyka jest jednym z działów gospodarki i w związku z tym jest objęta polityką

---

<sup>14</sup> Kozak (2009).

rynku wewnętrznego. Do czasu uchwalenia traktatu z Maastricht brak było w traktatach założycielskich wyraźnych postanowień dotyczących turystyki. Pierwsze zapisy dotyczące turystyki zostały wprowadzone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w Maastricht. Brak w Traktacie podstaw do prowadzenia wspólnej regionalnej polityki turystycznej oznacza, że zgodnie z zasadą subsydiarności jest to dziedzina zastrzeżona do kompetencji państw członkowskich. Jeżeli zatem zachodzi potrzeba podejmowania na szczeblu UE jakichkolwiek działań wspierających rozwój turystyki, zgodę na takie działania muszą wyrazić wszystkie państwa członkowskie. Traktat Lizboński również nie zalicza turystyki do obszarów objętych wspólną polityką jednak rozszerza kompetencje Unii w tym obszarze. Zgodnie z art. 6 *Skonsolidowanej Wersji Traktatu o UE*, Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich m.in. w dziedzinie turystyki. Złożoność turystyki oraz mnogość zaangażowanych w nią podmiotów wymaga współpracy instytucji unijnych i krajowych zajmujących się tworzeniem i wdrażaniem polityki turystycznej.

Unijny proces podejmowania decyzji w ogóle, a procedura współdecydowania w szczególności angażują trzy główne instytucje:

- Parlament Europejski (PE),
- Rada Unii Europejskiej,
- Komisja Europejska.

Istotną rolę odgrywają również: Trybunał Sprawiedliwości oraz Trybunał Obrachunkowy. Poza głównymi instytucjami, Unia ma wiele innych, wyspecjalizowanych organów, pełniących konkretne funkcje. Do tej grupy należą w szczególności:

- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny,
- Komitet Regionów.

Problematyka turystyczna stanowi przedmiot prac wszystkich ww. organów.

Najbardziej aktualnym wyrazem działań w sferze turystyki jest ogłoszona w 2006 r. przez Komisję Europejską *Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej*<sup>15</sup>. W Komunikacie określono trzy główne kierunki działania Unii Europejskiej w dziedzinie turystyki:

- włączenie środków wywierających wpływ na turystykę w główny nurt polityki;
- promowanie zrównoważonej turystyki;
- wzmacnianie rozumienia i widoczności turystyki.

Szczególnie zaakcentowane zostały gospodarcze aspekty turystyki oraz wpływ tego sektora na rozwój krajów i regionów.

Należy podkreślić, że i w tym dokumencie turystyka nie jest samoistnym działem, lecz jednym z narzędzi odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Na początku naszego stulecia turystyka europejska staje wobec wielu problemów będących jednocześnie jej wyzwaniem. Są to m.in.: niekorzystne zmiany demo-

---

<sup>15</sup> Komisja Europejska (2006).

graficzne i klimatyczne, starzejąca się infrastruktura przemysłu oraz spadek udziału Europy w światowym rynku turystycznym, (choć nawet jest to region i według szacunków UNWTO Europa będzie nadal dominującym rynkiem turystycznym wśród regionów turystycznych świata) oraz globalizacji. Aby sprostać wyzwaniom istotne jest stosowanie względnie jednolitego i spójnego systemu sterowania gospodarką turystyczną zarówno w ramach poszczególnych krajów, jak i całej Unii Europejskiej.

Jednym z istotnych czynników utrudniających budowanie takiego systemu jest brak widoczności i zrozumienia turystyki jako sektora gospodarki. Problem ten istnieje już od wielu lat i dotyczy zarówno administracji państwowej, jak też samorządowej. Funkcjonowanie Polski w strukturach Unii Europejskiej nie zmienia tego, że regionalna polityka turystyczna, jak i system regulacji usług turystycznych należy nadal do kompetencji rządu (i odpowiednich organów). Jednak w dziedzinie rozwoju turystyki i sterowania rozwojem sektora turystycznego Polska zobligowana jest do współpracy i koordynacji działań z pozostałymi państwami UE oraz Komisją Europejską. Nadmienić należy, że bardzo ważnym wydarzeniem (w drugiej połowie 2011 r.) będzie sprawowanie przez Polskę Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz związana z tym organizacja Kolejnego Europejskiego Forum Turystyki. Odpowiednie przygotowanie i realizacja Forum mogą przyczynić się do poprawy wizerunku Polski jako atrakcyjnej destynacji turystycznej.

Turystyka znalazła się w większości programów operacyjnych na lata 2007-2013, zaplanowano przeszło 1,3 mld euro możliwych do pozyskania na jej rozwój, dlatego też Polska powinna prowadzić „przyjazną” dla podmiotów rynku turystycznego politykę turystyczną, która ułatwi wykorzystanie tych środków.

## Podsumowanie

Turystyka jest ważną i nowoczesną sferą aktywności gospodarczej, a jednocześnie sferą działalności społecznej. Powinna być zatem postrzegana jako gospodarka turystyczna – jeden ze szczególnie dynamicznych sektorów gospodarki oferujących swe produkty zainteresowanym podmiotom (turystom). Rozpatrywanie rozwoju turystyki w jej szerokich uwarunkowaniach gospodarczych i społecznych – a więc wykraczanie poza tradycyjne ujęcie, w którym występuje ocena potencjału turystycznego – jest celowe ze względu na posiadane zasoby turystyczne oraz ich wykorzystanie w polityce rozwoju regionalnego i lokalnego. Turystyka dysponuje dużym potencjałem, lecz jego wykorzystanie w znacznym stopniu zależy od opracowania i wdrażania odpowiedniej polityki turystycznej państwa, opartej na rozumieniu kluczowych czynników determinujących rozwój turystyki przez określenie na szczeblu administracji rządowej strategicznych kierunków jej rozwoju w najbliższych latach. Wykładnia tej polityki zawarta jest w dokumencie *Kierunki rozwoju turystyki do 2015 r.*, przyjętym przez Radę Ministrów 26.09.2008 r. Dokument ten charakteryzuje się wysokim stopniem

kompleksowości, co przejawia się zarówno w jego treści, jak i strukturze. Zawiera diagnozę gospodarki turystycznej, warunki rozwoju turystyki i analizę SWOT sektora turystycznego oraz pokazuje powiązania sektora turystycznego z innymi sektorami i dziedzinami gospodarki. Ponadto, *Kierunki* zawierają makroekonomiczne wskaźniki realizacji, źródła finansowania oraz system monitoringu i ewaluacji. Należy również zaznaczyć, że w skali makroekonomicznej realizacja *Kierunków rozwoju turystyki do 2015 r.* wyraźnie wpisuje się w realizację celów strategicznych Unii Europejskiej określonych w odnowionej Strategii Lizbońskiej, a także priorytetów *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, celu strategicznego *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* oraz priorytetów *Krajowego Programu Reform 2005-2008*.

## Literatura

- Balcerowicz L., 1999, *Państwo w przebudowie*. Wyd. Znak, Kraków.
- Gaczek W. M., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Wyd. Branta, Bydgoszcz-Poznań.
- Heffner K., 2008, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna, Polityka regionalna*, Zb. Strzelecki (red.). Warszawa.
- Komisja Europejska, Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej*, KOM (2006) 0134, Bruksela.
- Kosiedowski W., 2008, *Zarządzanie gospodarką regionalną i lokalną*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, *op. cit.*
- Kozak M., 2009, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk K. (red.), 1990, *Słownik rozwoju regionalnego*. PARR, Warszawa.
- Leksykon polityki regionalnej i zrównoważonego rozwoju*, Kraków, 1998.
- Łopaciński K., 2006, *Wybrane problemy badań wspierających regionalną politykę turystyczną*, [w:] *Turystyka w życiu podmiotowym i przestrzennym. Człowiek – przestrzeń – przedsiębiorstwo*, G. Gołębski (red.). Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.
- Michałowski K., 2008, *Podstawy zarządzania turystyką (aspekt przestrzenny)*. Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok.
- Parysek J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Potoczek A., 2003, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*. Agencja TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia, Kujawscy, Toruń.
- Strzelecki Zb., 2008, *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, *op. cit.*
- Wysocka E., Koziński J., 2000, *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*. Difin, Warszawa.