

Mirosław Struś

Julian Kalinowski

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

ODDZIAŁYWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ROZWÓJ TURYSTYKI W GMINIE

Streszczenie: Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce sprawił, że samorząd terytorialny stał się odpowiedzialny za rozwój lokalny. Jednocześnie wzrosło znaczenie turystyki, w tym agroturystyki, w rozwoju zrównoważonym gminy. Celem artykułu jest określenie aktualnej roli samorządu terytorialnego w gospodarce turystycznej gminy. W pracy skoncentrowano się na kształtowaniu warunków rozwoju turystyki przez władze gminne. Podkreślono znaczenie planowania strategicznego oraz zwrócono uwagę na miejsce turystyki w strategiach rozwoju gmin. Szczególną uwagę poświęcono działaniom z zakresu marketingu terytorialnego, a zwłaszcza kształtowaniu wizerunku gminy. Analizie poddano również finansowanie rozwoju turystyki, w tym ze środków unijnych.

Słowa kluczowe: turystyka, samorząd terytorialny, rozwój lokalny.

1. Wstęp

Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce sprawił, że samorząd terytorialny stał się odpowiedzialny za rozwój regionalny i lokalny. Jednocześnie wzrosło znaczenie turystyki, w tym agroturystyki, w rozwoju zrównoważonym gminy, zwłaszcza na obszarach wiejskich, peryferyjnych i o szczególnych walorach przyrodniczych.

Celem artykułu jest określenie roli samorządu terytorialnego w gospodarce turystycznej gminy. W opracowaniu skoncentrowano się na kształtowaniu warunków rozwoju turystyki przez władze gminne. Podkreślono znaczenie planowania strategicznego oraz określono miejsce turystyki w strategiach rozwoju gmin. Szczególną uwagę poświęcono działaniom z zakresu marketingu terytorialnego, a zwłaszcza kształtowaniu wizerunku gminy. Analizie poddano również finansowanie rozwoju turystyki, w tym ze środków unijnych.

2. Turystyka jako czynnik rozwoju lokalnego

Współcześnie, w wyniku takich procesów jak rozwój komunikacji oraz integracja polityczna i ekonomiczna, rośnie mobilność ludności. Równocześnie wzrost poziomu życia sprawia, że ludzie odczuwają potrzebę konsumpcji nowych dóbr, dawniej niedostępnych. W rezultacie rośnie znaczenie turystyki. Staje się ona istotnym czynnikiem rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego. Jednocześnie dla obszarów peryferyjnych, o wysokich walorach przyrodniczych, turystyka stanowi jedyną realną alternatywę rozwoju. W tym przypadku jednak turystyka powinna mieć charakter elitarny, a nie masowy. Szansą rozwoju obszaru jest tworzenie wzajemnych więzi i kooperacji pomiędzy gospodarstwami agroturystycznymi i wspólne zabieganie o turystów, a docelowo powołanie klastra agroturystycznego. Rozwój turystyki może również prowadzić do dywersyfikacji monokultur gospodarczych i tym samym przeciwdziałać ewentualnym negatywnym skutkom związanym z ich restrukturyzacją.

O znaczeniu turystyki dla rozwoju regionalnego i lokalnego świadczy fakt, że generuje ona nowe miejsca pracy, a tym samym kreuje popyt na obszarach o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego, pozwalając na wyrównywanie dysproporcji pomiędzy obszarami. Czyni to z niej istotny element polityki regionalnej. Dodatkowo rozwój turystyki aktywizuje lokalną społeczność, wspierając tym samym budowę kapitału ludzkiego i społecznego. Czynnikiem ten jest istotny zwłaszcza na obszarach peryferyjnych, borykających się z odpływem młodych i wykształconych mieszkańców do centrów rozwoju regionalnego (np. Wrocławia). Świadomie kreowana turystyka może temu negatywnemu procesowi przeciwdziałać.

Pamiętać również należy, że rozwój turystyki wymusza inwestycje w zakresie infrastruktury, a tym samym sprawia, iż podnosi się poziom życia lokalnych mieszkańców. Dodatkowo turystyka generuje wpływy do budżetów gmin, a także poprzez efekt mnożnikowy powoduje wzrost dochodów ludności nie związanej bezpośrednio z obsługą turystów.

Reasumując, turystyka może stać się istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego, aktywizującym lokalną społeczność, będącym alternatywą dla tradycyjnych dziedzin lokalnej gospodarki.

3. Lokalna gospodarka turystyczna

Przejście w Polsce od gospodarki nakazowo-rozdziałowej do gospodarki rynkowej wymusiło przekształcenia zarówno w sferze ustrojowej, jak i gospodarczej. Przejawem zmian była reaktywacja samorządu terytorialnego, początkowo na poziomie gminy, a następnie również powiatu i województwa. Utworzenie samorządu terytorialnego spowodowało m.in. przesunięcie kompetencji z zakresu kształtowania polityki regionalnej i gospodarki lokalnej od administracji rządowej do samorządowej. Zmiany te objęły również gospodarkę turystyczną.

W literaturze przedmiotu przedstawiane są argumenty za aktywnym udziałem władz publicznych w gospodarce turystycznej. Zaliczyć do nich należy: pozytywne efekty zewnętrzne, negatywne efekty zewnętrzne, dobra społeczne, dobra klubowe, dobra merytoryczne, dobra niemerytoryczne, monopole naturalne [Panasiuk 2008, s. 201].

Samorząd terytorialny dysponuje wieloma instrumentami, za których pomocą może rozwijać gospodarkę turystyczną na poziomie lokalnym. Po pierwsze, może bezpośrednio produkować dobra i usługi, wykorzystując kontrolowane przedsiębiorstwa. Po wtóre, może osiągnąć optymalną alokację na rynku poprzez politykę podatkową oraz subsydiowanie działalności podmiotów turystycznych. Uczestniczy także w kształtowaniu gospodarki turystycznej, tworząc warunki do jej rozwoju. Służy temu m.in. planowanie strategiczne i budowanie wizerunku gminy z wykorzystaniem narzędzi marketingu terytorialnego.

Współcześnie lokalną gospodarkę turystyczną kształtuje:

- samorząd terytorialny na poziomie gminy i powiatu (a pośrednio również samorząd wojewódzki) poprzez swoje organy przy pomocy jednostek organizacyjnych oraz za pośrednictwem zakładów budżetowych i spółek kontrolowanych przez samorząd,
- wojewoda reprezentujący administrację rządową w terenie oraz jako organ założycielski niektórych przedsiębiorstw państwowych,
- lokalne organizacje turystyczne,
- stowarzyszenia, izby gospodarcze oraz inne organizacje, zwłaszcza *non profit*, a także podmioty gospodarcze, których podstawowym celem nie jest kształtowanie polityki turystycznej, lecz przyczynianie się do rozwoju turystyki poprzez realizację własnych zadań.

Równocześnie należy pamiętać o kompetencjach Ministra Sportu i Turystyki, który wprawdzie odpowiada za kształtowanie polityki turystycznej na szczeblu krajowym, ale wpływa również na politykę gminną. Do kompetencji Ministra Sportu i Turystyki należy: zagospodarowanie turystyczne kraju, tworzenie mechanizmów regulacji rynku turystycznego, w szczególności w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i podnoszenia jakości usług turystycznych; promocja turystyki, współpraca międzynarodowa w zakresie turystyki, szkolenia, doskonalenie i kształcenie kadr dla turystyki¹.

Jak już zaznaczono, gospodarka turystyczna na szczeblu lokalnym kształtowana jest przede wszystkim przez samorząd gminny przy udziale samorządu powiatowego. Gminę tworzą wspólnoty mieszkańców na określonym terytorium, zdolne do rozwiązywania spraw lokalnych, w tym do wykonywania zadań rozwojowych, również w zakresie kształtowania gospodarki turystycznej. Zadania własne gminy polegają przede wszystkim na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samo-

¹ Ministerstwo Sportu i Turystyki Rzeczypospolitej Polskiej: <http://msport.gov.pl/ministerstwo> (dostęp 13 III 2010).

rządowej w zakresie m.in.: ładu przestrzennego, ochrony środowiska, dróg gminnych, ulic, mostów, placów; gospodarki wodno-ściekowej, utrzymywania czystości, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, kultury i oświaty, kultury fizycznej, targowisk i hal targowych, zieleni komunalnej i zadrzewień, utrzymywania obiektów użyteczności publicznej oraz porządku publicznego [Patrzalek 2004, s. 16-17].

Z analizy powyższych zadań wynika, że pośrednio wpływają one na rozwój turystyki w gminie. Na podstawie regulacji prawnych i praktyki funkcjonowania gmin można stwierdzić, że do bezpośrednich kompetencji gmin w zakresie turystyki należy zaliczyć przede wszystkim:

- prowadzenie ewidencji pól biwakowych i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie,
- utrzymanie, rozbudowa obiektów oraz urządzeń sportowych i turystycznych na terenie gminy,
- tworzenie korzystnych warunków podejmowania działalności gospodarczej w sferze turystyki na terenie gminy,
- prowadzenie instytucji kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku w gminie,
- dofinansowanie stowarzyszeń kultury fizycznej, związków sportowych i stowarzyszeń turystycznych mających siedzibę na terenie gminy,
- planowanie rozwoju przestrzennego i zagospodarowania terenu, m.in. poprzez budowę obiektów sportowych, rekreacyjnych i turystycznych,
- wspieranie organizacyjne i finansowe stowarzyszeń i organizacji turystycznych działających na terenie gminy,
- rozbudowa i utrzymanie infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu gminnym,
- realizacja zadań z zakresu kultury fizycznej i turystyki w ramach zajęć szkolnych,
- działania na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego,
- promocja gminy.

Reasumując, samorząd gminny w zakresie turystyki posiada z jednej strony kompetencje prawno-administracyjne pozwalające na kontrolę działalności turystycznej, z drugiej kształtuje warunki rozwoju gospodarki turystycznej.

Ważnym zadaniem gminy jest również kształtowanie produktu terytorialnego, w którego ramach samorząd gminny tworzy subprodukty istotne z punktu widzenia rozwoju turystyki. Do subproduktów można zaliczyć: produkt turystyczny, produkt inwestycyjny, produkt handlowo-usługowy, produkt oświatowo-kulturalny, produkt targowo-wystawienniczy, produkt rekreacyjno-sportowy, produkt publiczny [Florek 2007, s. 29]. Równocześnie fundamentalne znaczenie ma budowa wizerunku jednostki terytorialnej, który opierając się w dużej mierze na wyobrażeniach, opiniach i sądach, może wzmacniać rozwój turystyki (np. Wrocław, Kraków) lub go hamować (np. Katowice, Wałbrzych).

4. Narzędzia ingerencji sektora publicznego w rozwój turystyki

Gmina wpływa na rozwój gospodarki turystycznej poprzez bezpośrednią działalność gospodarczą, politykę fiskalną i budżetową, planowanie strategiczne, narzędzia marketingu terytorialnego.

Bezpośrednie oddziaływanie samorządu gminnego na turystykę odbywa się za pośrednictwem spółek z udziałem gminy i zakładów budżetowych. Spółki z udziałem gminy, w tym jednoosobowe spółki gminy, są osobami prawnymi działającymi we własnym imieniu i na własne ryzyko. Gmina jako współnik zachowuje wszystkie uprawnienia wynikające z przepisów prawa handlowego (np. prawo do dywidendy), ciężą też na niej wszelkie wynikające stąd obowiązki.

Zakład budżetowy działa na podstawie przepisów prawa budżetowego i nie posiada osobowości prawnej. Gmina jest w pełni odpowiedzialna za zobowiązania zakładu budżetowego. Również całość wydatków inwestycyjnych obciąża budżet gminy, co sprawia, że inwestycje w majątek zakładu nie muszą być dla gminy priorytetem, co może negatywnie wpłynąć na jakość świadczonych usług.

W praktyce bezpośrednia działalność gospodarcza, pomimo zachodzących procesów prywatyzacyjnych, nadal w istotny sposób kształtuje gospodarkę turystyczną, co potwierdza przykład Wrocławia, gdzie do podmiotów kontrolowanych przez miasto należą tak istotne z punktu widzenia rozwoju turystyki instytucje, jak: Wrocławskie Centrum SPA sp. z o.o., Wrocławski Park Wodny SA, Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o., Wrocław 2012 sp. z o.o., Miejski Ogród Zoologiczny, Wrocławski Tor Wyścigów Konnych Partynice.

Poprzez politykę podatkową i budżetową gmina kształtuje również gospodarkę turystyczną. Do najważniejszych związanych z rozwojem turystyki podatków i opłat będących w gestii władz lokalnych zaliczyć należy: podatek od nieruchomości, opłatę miejscową, opłatę uzdrowską, opłatę targową [*Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r...*].

Szczególnością zajmują opłaty miejscowa i uzdrowska, gdyż są bezpośrednio związane z turystyką. Decydując o wysokości opłat, gminy muszą z jednej strony pamiętać o wpływach budżetowych, z drugiej muszą być świadome, że opłaty podnoszą koszty pobytu, a tym samym obniżają popyt na usługi turystyczne.

Równocześnie wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wzrosło znaczenie środków unijnych w budżecie gmin. Środki te stanowią istotny czynnik realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego, zwłaszcza na obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych. Przykład gminy Krośnice wskazuje, że za pomocą środków unijnych można czterokrotnie zwiększyć dochody budżetowe, a tym samym poszerzyć możliwości finansowania inwestycji turystycznych².

Dochody budżetowe warunkują wydatki inwestycyjne gminy, w tym na rozwój turystyki. Realizując politykę turystyczną, gminy mogą prowadzić inwestycje:

² Obliczenia własne za lata 2000-2007 na podstawie: [Bank Danych Regionalnych...].

- *stricte* turystyczne, takie jak: budowa nowych obiektów noclegowych, budowa obiektów infrastruktury turystycznej, renowacja dóbr kultury,
- paraturystyczne, np. inwestycje w ochronę środowiska naturalnego, inwestycje w infrastrukturę transportową.

Istotnym zadaniem gminy jest wyznaczenie kierunku rozwoju poprzez opracowanie strategii rozwoju lokalnego. Funkcją strategii rozwoju lokalnego jest m.in. określenie perspektywicznego wymiaru lokalnej polityki gospodarczej (w tym turystycznej), tj.: zasad, metod, instrumentów i priorytetów, których zastosowanie w praktyce gospodarki lokalnej ma zapewnić konkurencyjność obszaru gminy poprzez zatrzymanie istniejących i pozyskanie nowych podmiotów gospodarczych (także turystów) [Brol 2001, s. 199].

Znaczenie turystyki w planowaniu strategicznym zależy od sytuacji i pozycji gminy. W Strategii rozwoju gminy Krośnice rozwojowi turystyki podporządkowany jest cel strategiczny nr 3 „Stworzenie nowoczesnej infrastruktury na potrzeby rozwoju społeczno kulturalnego oraz turystyki na terenie gminy”, a także cel operacyjny nr 1.3 „Rozwój turystyki na terenie gminy Krośnice”. Natomiast w Strategii Wrocław w perspektywie 2020 plus do turystyki nawiązuje się wyłącznie w sposób pośredni [Strategia rozwoju gminy Krośnice...; Strategia Wrocław w perspektywie 2020 plus...].

Równocześnie gmina posiada szerokie uprawnienia w zakresie planowania przestrzennego. W ramach tych działań opracowuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Studium stanowi kompendium wiedzy o gminie, zarówno o jej historii, jak i stanie obecnym i planowanym rozwoju [Korenik, Słodczyk 2005, s. 39]. Dla rozwoju turystyki istotne jest, że Studium określa przyszłe kierunki przeobrażeń struktury przestrzennej, w tym kierunki rozwoju infrastruktury technicznej, przeznaczenie terenów, rozwój obszarów i obiektów chronionych.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zasady ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej, granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych [Korenik, Słodczyk 2005, s. 42-43].

Jak wspomniano, samorząd gminny podejmuje działania z zakresu marketingu terytorialnego, w tym promocji. Do najważniejszych celów promocji należą: informowanie o istnieniu gminy, przekonywanie o zaletach gminy, zachęcanie do konsumpcji produktu terytorialnego, kształtowanie tożsamości i utrwalanie wizerunku gminy [Florek 2007, s. 151]. W odniesieniu do turystyki obejmuje ona utworzenie marki terytorium, kampanie reklamowe, politykę *public relations*, bezpośrednio wspieranie sprzedaży produktów turystycznych dla klientów instytucjonalnych,

współpracę z innymi gminami i regionami turystycznymi, świadczenie usług informacji turystycznej [Panasiuk 2008, s. 2005].

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że nie wszystkie gminy mają spójny program kształtowania swojego wizerunku. Na uwagę zasługuje dobrze skonstruowany program promocji gminy Męcinka, w którym połączono tradycyjne metody z przedsięwzięciem o charakterze ponadlokalnym, takim jak „Muchowska Kosa”. W rezultacie gmina stała się rozpoznawalna w regionie.

W kształtowaniu gospodarki turystycznej gmina wspierana jest przez powiat, chociaż jego kompetencje w tym zakresie są w praktyce ograniczone i sprowadzają się do: prowadzenia instytucji kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku działających na terenie powiatu, prowadzenia szkolnych schronisk młodzieżowych, ewidencji i nadzoru nad działalnością oraz dofinansowania stowarzyszeń działających w sferze kultury fizycznej, związków sportowych i stowarzyszeń turystycznych, mających siedzibę na terenie powiatu; wspierania finansowego organizacji imprez sportowych, rekreacyjnych i turystycznych wysokiej rangi odbywających się na terenie powiatu, koordynacji działań i wspierania ratownictwa wodnego i górskiego, wspierania organizacyjnego i finansowego stowarzyszeń i organizacji turystycznych działających na obszarze powiatu, promocji i współdziałania w zakresie rozwoju turystyki kwalifikowanej i innych form aktywnej turystyki w powiecie, współpracy w zakresie promocji rozwoju turystyki w powiecie, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z Regionalnymi i Lokalnymi Organizacjami Turystycznymi.

Reasumując, rozwój turystyki w wymiarze lokalnym jest uzależniony od działań samorządu terytorialnego wspieranego przez organizacje turystyczne i administrację rządową. Głównym zadaniem samorządu jest stworzenie korzystnych warunków do funkcjonowania sektora prywatnego w turystyce. Znaczenie to rośnie zwłaszcza na obszarach wiejskich, których potencjał w pozyskiwaniu inwestycji prywatnych jest mniejszy. Tylko wspólne działania sektora publicznego i prywatnego mogą doprowadzić do wzrostu konkurencyjności gminy, a tym samym wpłynąć na tempo i kierunek rozwoju turystyki.

Literatura

- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl.
- Brol R. (red.), *Ekonomia i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Florek M., *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
- Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1993.
- Kołodko G., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999.
- Korenik S., Słodczyk J. (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.

- Ministerstwo Sportu i Turystyki Rzeczypospolitej, <http://msport.gov.pl/ministerstwo> (dostęp 13 III 2010).
- Panasiuk A. (red.), *Gospodarka turystyczna*, PWN, Warszawa 2008.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Przesławska G., *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Wrocław 2003.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Strategia rozwoju gminy Krośnice, Załącznik do uchwały nr XVIII/104/04 Rady Gminy Krośnice z dnia 12 lipca 2004 r., www.bip.krosnice.pl.
- Strategia Wrocław w perspektywie 2020 plus, www.wroclaw.pl.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*, DzU 1991, nr 9, poz. 31 z późn. zm.
- Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

INFLUENCE OF LOCAL GOVERNMENT ON TOURISM DEVELOPMENT IN A COMMUNE

Summary: The decentralization process of public administration in Poland made local government responsible for the local development. At the same time the significance of tourism rose, including farm tourism in the stable development of the commune. The aim of the article is to describe the current role of local government in the tourist economy of a commune. The paper concentrates on the formation of conditions of tourism development by commune authorities. The significance of strategic planning is emphasized and the attention is paid to the place of tourism in the strategies of the communes development. Special attention is dedicated to the actions of territorial marketing, especially to the formation of commune image. The funding of the tourism development is also analyzed, including the funding which comes from the European Union resources.