

Andrzej Rapacz, Daria E. Jaremen

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ODDZIAŁYWANIE SAMORZĄDU LOKALNEGO NA ROZWÓJ TURYSTYKI I BRANŻY TURYSTYCZNEJ W WYBRANYCH GMINACH POWIATU JELENIOGÓRSKIEGO

1. Wstęp

Wśród najbardziej charakterystycznych tendencji współczesnego świata wymienia się m.in. dynamiczny rozwój turystyki. Z rosnącą liczbą osób podróżujących, szczególnie w celach turystycznych, rośnie liczba miejsc pracy generowanych w skali całego świata przez turystykę (szacuje się, że wynosi ona ponad 220 mln) oraz jej udział w tworzeniu w ujęciu globalnym produktu krajowego brutto (określa się go na poziomie 10-11%)¹. Wymierne korzyści z rozwoju turystyki przyjazdowej osiągają poszczególne kraje stanowiące cel podróży turystów, a zwłaszcza regiony i miejscowości turystyczne. Wynikają one przede wszystkim z konsumpcji dóbr i usług oraz korzystania z walorów turystycznych w regionach recepcji. Warunkiem ich osiągnięcia jest posiadanie przez regiony atrakcyjnych walorów turystycznych, odpowiedniej infrastruktury paraturystycznej i turystycznej, funkcjonowanie w tych regionach podmiotów gospodarki turystycznej oraz aktywna polityka władz lokalnych i regionalnych dotycząca przede wszystkim promocji tych obszarów, inwestycji w infrastrukturę, pobudzania przedsiębiorczości w branży turystycznej i ochrony środowiska naturalnego.

W miejscowościach i regionach turystycznych szczególne miejsce w zaspokajaniu potrzeb turystów zajmują podmioty gospodarcze prowadzące działalność gospodarczą w turystyce. Mają one własne cele i zadania, kierują się własnymi kryteriami postępowania, ale działają w określonych uwarunkowaniach zewnętrznych. Te ostatnie mogą i powinny wpływać na funkcjonowanie przedsiębiorstw turystycznych. Zadaniem władz lokalnych jest oddziaływanie na postępowanie tych podmiotów,

¹ Więcej zob.: <http://www.wttc.org> (World Travel and Tourism Council).

aby uwzględniało ono ogólne cele zawarte w strategiach rozwoju poszczególnych gmin. Oddziaływanie to może dotyczyć m.in. takich obszarów, jak:

- zachęcanie do wyboru określonego rodzaju działalności gospodarczej w turystyce (np. świadczenia usług hotelarskich, prowadzenia działalności gastronomicznej, obiektów i urządzeń sportowych i rekreacyjnych),
- podejmowanie określonych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę turystyczną,
- tworzenie dalszych miejsc pracy w branży turystycznej,
- współdziałanie w tworzeniu i promocji produktu turystycznego miejscowości, regionu.

W tym celu mogą być wykorzystywane określone narzędzia administracyjno-prawne, organizacyjne, ekonomiczne i informacyjno-promocyjne, które tworzą instrumentarium oddziaływania samorządu lokalnego na gospodarkę lokalną, w tym podmioty gospodarki turystycznej działające w gminie. W opracowaniu dokonano analizy porównawczej aktywności wybranych gmin powiatu jeleniogórskiego na rzecz rozwoju turystyki i branży turystycznej oraz podjęto próbę oceny skuteczności stosowania przez władze lokalne wymienionych narzędzi.

2. Możliwości i narzędzia oddziaływania samorządu lokalnego na rozwój turystyki i sektora turystycznego w gminie

Zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności jest podstawowym zadaniem, które przypisano jednostkom samorządu lokalnego. Jego realizacja powinna się dokonywać poprzez wykorzystanie lokalnych zasobów i czynników rozwoju oraz poszukiwanie i wykorzystanie źródeł zewnętrznych. Rozwój turystyki i sektora turystycznego może być i bardzo często jest jednym z możliwych sposobów aktywizacji społeczno-gospodarczej regionów recepcji (np. gmin posiadających atrakcyjne walory turystyczne) i zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności. Wpływanie na ten rozwój na poziomie samorządu lokalnego (szczególnie gminnego) powinno uwzględniać przede wszystkim:

- efektywniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów (w tym walorów turystycznych) i ich przekształcanie w zgodzie z zasadami rozwoju zrównoważonego,
- rzeczywiste włączanie lokalnej społeczności w proces kształtowania rozwoju funkcji turystycznej danego obszaru i kontroli jego realizacji,
- wykorzystanie aktywności społeczności lokalnej na rzecz rozwoju oferty turystycznej obszaru, jej promocji,
- pobudzanie przedsiębiorczości i tworzenie klimatu na rzecz rozwoju sektora turystycznego w gminie,
- podejmowanie przez samorząd lokalny działalności inwestycyjnej sprzyjającej rozwojowi infrastruktury technicznej, a częściowo elementów infrastruktury turystycznej,

- koordynowanie i pobudzanie do współpracy podmiotów działających na rzecz rozwoju turystyki w gminie.

Nie sposób nie zauważyć, iż w gminach posiadających predyspozycje do rozwoju funkcji turystycznej aktywność inwestycyjna samorządu gminnego stanowi zasadniczy, ale nie jedyny czynnik rozwoju turystyki. Działalność inwestycyjna sprzyjająca rozwojowi turystyki na poziomie gminy obejmuje:

- inwestycje z zakresu infrastruktury techniczno-ekonomicznej ogólnego przeznaczenia, których zadaniem jest przede wszystkim udostępnienie nowych terenów pod działalność gospodarczą, w tym na potrzeby turystyki,
- inwestycje z zakresu podstawowej bazy materialnej turystyki (zaplecza noclegowego, żywieniowego, sieci urządzeń i obiektów turystycznych infrastruktury specjalnego przeznaczenia),
- inwestycje z zakresu uzupełniającej bazy materialnej turystyki (m.in. ochrony zdrowia, kultury, rozrywki, porządku i bezpieczeństwa),
- inwestycje ochronne, których funkcją jest zabezpieczenie lub odtworzenie naturalnych i kulturowych walorów turystycznych danego terenu [Jędrzejczyk 2004, s. 85].

Przedstawiony podział inwestycji koresponduje z klasyfikacją inwestycji według kryterium rodzajowego. Pozwala ono wyodrębnić dwie grupy inwestycji dotyczących turystycznej bazy materialnej, czyli inwestycje strictly turystyczne i paraturystyczne. O ile inwestycje pierwszej grupy podejmowane są w regionie recepcji turystów (np. w miejscowości turystycznej) przez przedsiębiorców, o tyle zdecydowana większość inwestycji drugiej grupy stanowi obszar aktywności samorządu lokalnego (np. gminy). Ta ostatnia może wywierać bardzo istotny wpływ na decyzje prywatnych inwestorów. Aktywność inwestycyjna samorządu gminnego zachęca prywatnych inwestorów do podejmowania inwestycji służących rozwojowi infrastruktury turystycznej, ale wymaga jednocześnie eliminowania przez władze lokalne barier w podejmowaniu inwestycji i skutecznego wykorzystywania narzędzi pobudzających przedsiębiorczość. Temu pobudzaniu powinna sprzyjać aktywna polityka dochodowa samorządu gminnego, której przejawem będzie m.in.:

- stosowanie ulg i zwolnień w podatkach dotyczących prywatnych podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą i podejmujących przedsięwzięcia inwestycyjne w turystyce,
- zwiększanie dochodów własnych pochodzących z udziału gmin w podatkach państwowych i z majątku gminy poprzez pobudzanie rozwoju gospodarczego [Rapacz 2006a, s. 300].

Wymienione instrumenty dochodowe oraz związane z nimi instrumenty wydatkowe (najważniejsze miejsce przypada w nich inwestycjom) nie wyczerpują szerokiego spektrum narzędzi, które władze lokalne mogą wykorzystywać w celu stymulowania rozwoju turystyki oraz branży turystycznej. Nie wnikając głębiej w problematykę klasyfikacji narzędzi oddziaływania samorządu lokalnego na pod-

mioty gospodarcze prowadzące działalność na terenie gminy, w tym w branży turystycznej, można dokonać ich podziału na:

- instrumenty administracyjno-prawne (np. system planowania przestrzennego, koncesje, zezwolenia, przepisy porządkowe), wpływające na kierunki i sposób wykorzystania terenów gminy, stymulujące rozwój inwestycji turystycznych, pozwalające na ochronę walorów obszaru recepcji turystów,
- instrumenty ekonomiczne (np. zwolnienia i ulgi podatkowe, opłaty lokalne, odroczenie, umarzanie, rozkładanie na raty lub zaniechanie poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących w całości dochody gminy),
- instrumenty organizacyjne (np. działania podejmowane w sferze zagospodarowania przestrzennego, tworzenie spółek *joint-ventures*, struktur organizacyjnych dla podejmowania wspólnych przedsięwzięć dotyczących tworzenia produktu turystycznego gminy, regionu),
- instrumenty informacyjno-promocyjne (np. strategie rozwoju turystyki w gminie, strategie promocji jako element strategii rozwoju gminy, wspieranie przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarstwu – centra obsługi inwestorów, agencje rozwoju lokalnego itp.) [Rapacz 2006b, s. 48].

W dalszej części opracowania podjęto próbę prezentacji tej problematyki i oceny skuteczności oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój turystyki i branży turystycznej na przykładzie wybranych gmin powiatu jeleniogórskiego.

3. Wsparcie rozwoju turystyki i pomiotów gospodarki turystycznej przez jednostki samorządu lokalnego w wybranych gminach powiatu jeleniogórskiego

Na potrzeby realizacji sformułowanego we wstępie celu przeprowadzono badania w wytypowanych gminach powiatu jeleniogórskiego. Do badań wybrano stolicę regionu Jelenią Górę oraz 4 inne gminy, które zaliczane są do najbardziej atrakcyjnych jednostek powiatu. Wśród nich znalazły się: Karpacz, Szklarska Poręba, Piechowice i Kowary. Do wybranych gmin skierowano ankietę, w której zadano pytania m.in. o:

- samoocenę atrakcyjności gminy dla turystów i inwestorów,
- pilne potrzeby gmin w zakresie podnoszenia atrakcyjności obszaru zarówno dla turystów, jak i inwestorów,
- realizowane w ostatnim czasie inwestycje stymulujące rozwój turystyki i gospodarki turystycznej w gminie,
- instrumenty stosowane przez władze lokalne w celu pobudzania rozwoju turystyki i podmiotów branży turystycznej.

Wszystkie z badanych jednostek uznają, iż turystyka stanowi ważny (2 gminy) lub najważniejszy (3 gminy) element gospodarki gminy. Przypisanie funkcji turystycznej pierwszorzędnej roli w gospodarce lokalnej powoduje, że działalność władz

gminnych na rzecz wspierania jej rozwoju nabiera szczególnego znaczenia. Z jednej strony chodzi w niej o to, aby tworzyć jak najlepsze warunki funkcjonowania i rozwoju podmiotów branży turystycznej, z drugiej zaś, aby zachęcać turystów do odwiedzin i pobytu w gminie w celach turystycznych. Wskutek tych działań gmina ma się stać atrakcyjna dla turystów i inwestorów.

Tabela 1. Samoocena atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej gminy oraz znaczenia turystyki w gospodarce lokalnej

Wyszczególnienie	Jelenia Góra (JG)	Karpacz (K)	Szklarska Poręba (SP)	Kowary (Ko)	Piechowice (P)
Turystyka w gminie stanowi: – najistotniejszy czynnik rozwoju – ważny czynnik rozwoju	x	x	x	x	x
Samoocena atrakcyjności gminy w skali do 1 do 5, gdzie 5 oznacza najwyższą ocenę, a 1 najniższą, dla: – turystów – inwestorów	5 5	5 4	5 5	4 3	3 4
Samoocena polityki gminy wobec inwestorów: – bardzo zachęcająca – raczej zachęcająca	x	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne.

Będąc przedmiotem zainteresowania jednostki samorządu lokalnego dokonały samooceny atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej gminy. W opinii przedstawicieli władz Jeleniej Góry, Karpacza, Szklarskiej Poręby atrakcyjność ta jest bardzo wysoka lub wysoka (tab. 1). Bardziej krytyczne w ocenie własnej atrakcyjności dla turystów i inwestorów były gminy Kowary i Piechowice. W ich przypadku oceny oscylowały wokół średniej i wysokiej. Badane jednostki przyciągają turystów głównie walorami miejsca (wszystkie gminy), zagospodarowaniem turystycznym (Karpacz, Szklarska Poręba, Piechowice), dostępnością komunikacyjną (Jelenia Góra, Piechowice), nieskażonym środowiskiem naturalnym (Karpacz) oraz bogatą ofertą usług (Szklarska Poręba) i niepowtarzalnymi produktami turystycznymi (Kowary). W opinii władz lokalnych zachętą dla inwestorów powinny być walory turystyczne, bliskość rynków zbytu, wizerunek gminy (miejscowości) i jej popularność, poziom konkurencji w gminie, a także lokalna polityka gospodarcza, zwłaszcza dotycząca promocji i stosowania specjalnych zachęt dla podmiotów inwestujących (tab. 2). Stosowaną przez siebie politykę w zakresie przyciągania i wspierania inwestorów analizowane jednostki samorządowe oceniają również stosunkowo dobrze (tab. 1). W tym względzie Jelenia Góra i Szklarska Poręba wystawiły sobie ocenę bardzo dobrą, a Karpacz, Kowary i Piechowice dobrą.

Tabela 2. Ocena elementów atrakcyjności gminy dla inwestorów w skali od 1 do 5, gdzie 5 to ocena najwyższa, a 1 – najniższa

Wyszczególnienie	JG	K	SP	Ko	P	Ocena średnia
Bliskość rynków zbytu	5	5	4	4	4	4,4
Popularność miejscowości i jej wizerunek	5	5	5	3	3	4,2
Walory turystyczne	5	5	5	4	4	4,6
Dostępność wykwalifikowanej kadry	4	4	5	b.d.	3	4,5
Konkurencja na rynku – liczba już działających podmiotów z branży turystycznej	5	5	5	5	4	4,8
Dostępność komunikacyjna gminy – dojazd	4	3	4	4	5	4,0
Komunikacja, stan dróg – wewnątrz gminy	4	3	3	3	4	3,4
Sprawność administracji	4	4	4	4	4	4,0
Infrastruktura ogólna gminy – kanalizacja, gazyfikacja, wodociągi	3	4	3	4	4	3,6
Ochrona zdrowia	3	5	4	4	4	4,0
Sprawność policji, bezpieczeństwo	5	4	4	3	4	4,0
Działania gminy na rzecz promocji	4	5	5	4	4	4,4
Atrakcje kulturalne i rozrywkowe	4	4	5	3	3	3,8
Stan środowiska	4	4	5	4	4	4,2
Sieć sklepów, zakładów usługowych, banków	4	4	5	3	4	4,0
Wygląd, estetyka gminy	4	4	4	3	4	3,8
Luki w dotychczasowej ofercie turystycznej gminy	4	4	3	4	3	3,6
Preferencje dla inwestorów, np. zwolnienia podatkowe, możliwości zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego	4	5	5	3	4	4,2
Życzliwa postawa mieszkańców	5	3	4	3	4	3,8

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo tej wysokiej samooceny odnoszącej się do atrakcyjności gmin dla turystów i inwestorów, analizowane jednostki zauważają również pilne potrzeby, które należy zrealizować, aby wzmocnić ich konkurencyjność na rynku turystycznym. W zależności od badanej gminy były one bardzo różne. Dla Jeleniej Góry najważniejszym działaniem jest: budowa Term Cieplickich – Dolnośląskiego Centrum Rekreacji Wodnej, rozbudowa bazy noclegowej i gastronomicznej o zróżnicowanym standardzie, rozbudowa systemu ścieżek rowerowych oraz poprawa bezpieczeństwa dzięki funkcjonowaniu zintegrowanego monitoringu miejskiego. Karpacz cierpi z powodu niedostatku miejsc parkingowych oraz zatłoczonych ulic miasta, zwłaszcza w sezonie i podczas weekendów. Włodarze gminy za pilne uznają modernizację oraz rozbudowę ciągów komunikacyjnych dla ruchu pieszego i kołowego w mieście.

Za główne działanie w zakresie wzmocnienia wizerunku gminy w oczach inwestorów Szklarska Poręba uważa usprawnienie i przyspieszenie załatwiania formalności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z kolei Piechowice wiążą dalszy rozwój turystyki z orientacją gminy na rozwój zrównoważony i aktywniejszą polityką promocyjną w kraju i za granicą oraz rozbudową infrastruktury dla turystyki rowerowej i pieszej. Dla Kowar istotna jest rozbudowa sieci kanalizacyjnej, poprawa estetyki gminy i udostępnienie terenów pod nowe inwestycje. Ten ostatni czynnik jest niezmiernie ważny w przypadku wszystkich gmin. Bez zaoferowania potencjalnym inwestorom odpowiednio przygotowanych terenów pod inwestycje, nie można się spodziewać realizacji kolejnych przedsięwzięć.

Badane gminy zauważają zatem konieczność wzmocnienia wykorzystania instrumentów wydatkowych pobudzających przedsiębiorczość. W zasadzie wszystkie wymienione przez badane jednostki przykłady pilnych działań dotyczą głównie wspierania rozwoju przedsiębiorczości z wykorzystaniem narzędzi związanych z ponoszeniem wydatków i odpowiednich nakładów inwestycyjnych m.in. na rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej, a także turystycznej oraz na budowę odpowiedniego wizerunku obszaru recepcji. W procesie tworzenia otoczenia sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości w turystyce przedsięwzięcia infrastrukturalne odgrywają bardzo ważną, o ile nie najistotniejszą rolę. Świadomość tego znajduje wyraz w programach i strategiach rozwoju badanych jednostek. We wspomnianych dokumentach planistycznych zapisano wiele różnorodnych zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury, które świadczą o klarowaniu się wizji regionu ukierunkowanego na obsługę ruchu turystycznego. Nie ulega wątpliwości, iż gdyby wszystkie te zadania zostały zrealizowane w planowanych terminach, istotnie wpłynęłyby na podniesienie atrakcyjności badanych gmin zarówno dla turystów, inwestorów, jak i mieszkańców. Należy zdawać sobie jednak sprawę z tego, że od planów do realizacji wiedzie długa, często wyboista droga. Większość z programowanych inwestycji nie znajduje pokrycia w budżetach gmin i w dużej części opiera się na środkach pozyskanych z zewnątrz od różnych instytucji finansowych i funduszy, a także zakłada pozyskanie środków od prywatnych podmiotów. Wskazuje to na wysokie ryzyko ich realizacji w przewidzianych terminach lub w ogóle.

O aktywnej postawie badanych jednostek samorządu lokalnego w stymulowaniu rozwoju turystyki i gospodarki turystycznej świadczą trwające bądź już zakończone przedsięwzięcia inwestycyjne. Wśród najważniejszych działań realizowanych w gminach w ostatnich trzech latach należy wymienić:

- modernizację dróg, remonty nawierzchni ulic, budowę obwodnic, przebudowę wiaduktów i odbudowę mostów i kładek (zwłaszcza tych zniszczonych przez występujące w ostatnich latach powodzie),
- budowę, rozbudowę i modernizację sieci kanalizacyjnej oraz porządkowanie gospodarki wodnej,
- modernizację ogrzewania w budynkach należących do gminy oraz dofinansowywanie likwidacji niskich emisji zanieczyszczeń,

- budowę zintegrowanego systemu gospodarki odpadami, w tym składowiska odpadów komunalnych oraz systemu ich segregacji,
- podnoszenie estetyki otoczenia poprzez różne działania, m.in.: modernizację oświetlenia, rewaloryzację elementów upiększających miejscowości, jak np. fontann, terenów zielonych, parków i skwerów czy ogródków jordanowskich (placów zabaw dla dzieci),
- budowę sztucznego lodowiska oraz modernizację teatru (Jelenia Góra), wytyczanie szlaków i przystosowanie terenów do narciarstwa biegowego (Kowary).

Większość z wymienionych działań nie ma charakteru stricte turystycznego. Niemniej jednak nie sposób nie zauważyć ich znaczenia dla rozwoju przedsiębiorczości w turystyce. Dużo więcej inwestycji typowo turystycznych istnieje na razie na poziomie planów. Analizując sformułowane przez badane gminy strategie i programy rozwoju, czytamy m.in. o takich przedsięwzięciach, jak:

- zwiększanie liczby wyciągów, kolei linowych, nartostrad dla narciarstwa zjazdowego i biegowego, a także budowa skoczni narciarskiej,
- budowa ścieżek rowerowych i tworzenie warunków do uprawiania kolarstwa górskiego,
- budowa obiektów sportowo-rekreacyjnych, hal widowiskowo-sportowych, krytych pływalni, parków wodnych, boisk, kortów tenisowych, sztucznych lodowisk, ośrodków i centrów aktywnego wypoczynku.

Realizacja powyższych zadań zdecydowanie podniesie wartość tych miejsc w oczach turystów, co w konsekwencji powinno przynieść oczekiwany wzrost ruchu turystycznego i jego bardziej równomierne rozłożenie w ciągu roku.

Przedstawione instrumenty o charakterze wydatkowym w sposób pośredni zachęcają inwestorów do lokowania kapitałów w analizowanych gminach. Obok nich władze samorządowe stosują również narzędzia pobudzania przedsiębiorczości w turystyce skierowane wprost do podmiotów gospodarczych. Mowa tu o instrumentach o charakterze dochodowym. Ze zgromadzonych danych wynika, że podstawowym instrumentem dochodowym wykorzystywanym do przyciągania inwestycji prywatnych są ulgi, zwolnienia i odroczenia w podatkach i opłatach lokalnych. Odpowiednimi uchwałami określone są grupy przedsiębiorców, którym przyznaje się ułatwienia podatkowe. Oczywiście dotyczą one przedsiębiorców działających nie tylko w sektorze turystycznym, ale również i w innych branżach. Niemniej jednak liczba podmiotów, którym udzielono tego typu wsparcia jest niewielka. Jest to zazwyczaj kilka, kilkanaście jednostek gospodarczych w skali roku. Można przyjąć za prawdziwą następującą zależność: im większa gmina pod względem liczby działających na jej terenie przedsiębiorstw oraz im większy jej budżet, tym więcej podmiotów, które otrzymały wspomniane ulgi. Niemniej jednak nie oznacza to, że wśród rosnącej liczby beneficjentów obniżania podatków i opłat dominują przedsiębiorcy funkcjonujący w branży turystycznej. Można tu podać przykład Jeleniej Góry. Na 33 podmioty, którym udzielono ulgi podatkowe w 2007 r., jedynie dwa związane były z tzw. bezpośrednią gospodarką turystyczną (obiekt noclegowy i biuro podró-

ży). W wielu przypadkach proponowane przez gminy ulgi i zwolnienia wynikają nie tyle z lokalnej polityki inwestycyjnej, ile z obowiązku nałożonego na gminy przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych², która np. zwalnia z podatku od nieruchomości m.in.: grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji, zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej; grunty i budynki we władaniu muzeów rejestrowanych; grunty położone na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową, a także budynki i budowle trwale związane z gruntem, służące bezpośrednio osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody – w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody.

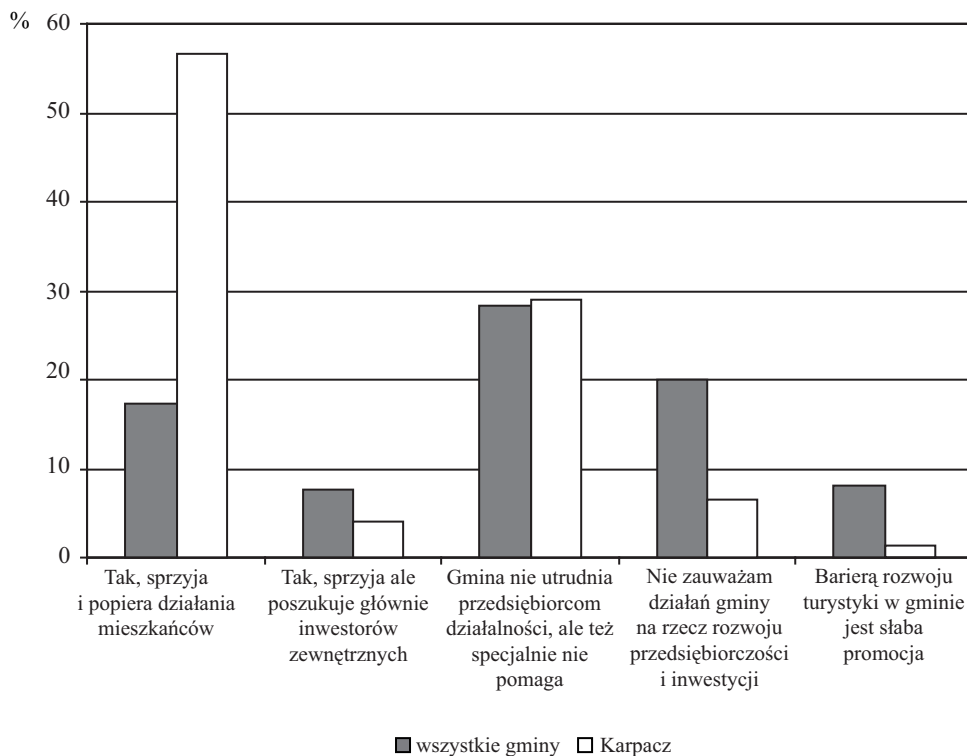
Kwestię udogodnień w zakresie podatków i opłat lokalnych bardzo ciekawie rozwiązała gmina Szklarska Poręba, przyjmując uchwałę, w której określono jasno, jakich rodzajów działalności turystycznej mogą dotyczyć ulgi w podatku od nieruchomości. Są to przede wszystkim kompleksy rekreacyjno-sportowe, a szczególnie kolejki gondolowe i krzesełkowe, wyciągi narciarskie, instalacje sztucznego naśnieżania, nartostrady i tory do uprawiania sportów zimowych i letnich, skocznie narciarskie, a także hale widowiskowo-sportowe, schroniska górskie, baseny kryte i otwarte z podgrzewaną wodą, korty tenisowe, boiska piłkarskie oraz parkingi ogólnodostępne z liczbą miejsc powyżej 50. Nie można też pominąć Jeleniej Góry, gdzie udzielane są ulgi w podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy.

W pobudzaniu rozwoju turystyki, obok instrumentów ekonomicznych, znaczenie mają również narzędzia natury organizacyjnej i informacyjno-promocyjnej. O niektórych już wspomniano, jak chociażby o strategiach i programach rozwoju gmin. Wszystkie badane jednostki takowe posiadają. W gminach tych utworzono również odpowiednie struktury odpowiedzialne za sprawy turystyki i gospodarki turystycznej, często łączone z zadaniami w zakresie budowy i promocji wizerunku gminy. Wydaje się, że połączenie tych zagadnień jest właściwe. Ponadto prawie wszystkie gminy prowadzą działalność promocyjną i aktywnie uczestniczą w targach turystycznych. Niektóre z nich, np. Jelenia Góra i Szklarska Poręba, na oficjalnych stronach internetowych przewidziały szeroko rozbudowane działy dla inwestorów z niezbędnymi dla nich informacjami, a Kowary mają tzw. okienko przedsiębiorczości, którego zadaniem jest ułatwienie załatwiania formalności związanych z uruchomieniem działalności gospodarczej. Pozostałe jednostki również podają informacje przydatne dla inwestorów, wynikające z układu obowiązującego dla BIP (Biuletynu Informacji Publicznej).

Mimo że w odczuciu władz samorządowych ich polityka proinwestycyjna jest zachęcająca, bardziej krytycznie na ten temat wypowiadają się mieszkańcy. Wyniki badań nie wskazują na większe różnice między badanymi gminami (rys. 1), co ozna-

² Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity, DzU 2006 nr 121, poz. 844 z późn. zm.).

cza, że dane dotyczące poszczególnych jednostek nie odbiegają znacznie od wartości średnich. Daje się jedynie zauważyć dobrą ocenę gminy Karpacz w percepcji społeczności lokalnej. Według badań gmina ta sprzyja działaniom podejmowanym z inicjatywy mieszkańców (tak twierdzi ponad 56% respondentów), a stosunkowo mały odsetek respondentów twierdzi, że nie zauważa działań gminy na rzecz rozwoju przedsiębiorczości (6,6%). W pozostałych jednostkach aż 20% mieszkańców uznaje, że nie widzi szczególnie zaangażowania władz lokalnych w pobudzanie przedsiębiorczości i jedynie 17,2% zauważa przychylność władz dla działań mieszkańców.



Rys. 1. Opinie społeczności lokalnej na temat pobudzania przedsiębiorczości przez władze gminne i ich przychylności dla działań mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Poza wizerunkiem gminy w oczach mieszkańców o skuteczności jej działań w stymulowaniu rozwoju turystyki świadczy również wielkość prywatnych inwestycji realizowanych na jej obszarze. I tu należy wystawić jak najlepszą ocenę gminie Karpacz. Szacuje się, że wartość inwestycji turystycznych aktualnie realizowanych w mieście sięga 1 mld złotych. Są to takie przedsięwzięcia, jak kompleksy

hotelowo-rekreacyjne Gołębiowski i Sandra Spa, hotel Dzikie Potok, park linowy Trollandia, centrum aktywnego wypoczynku Quasar, sztuczne lodowisko i inne. Szacunki wskazują, iż w Szklarskiej Porębie powstaje obecnie ok. 3000 miejsc noclegowych, włącznie z miejscami nie tylko w dużych obiektach hotelowych, ale również w mniejszych obiektach budowanych z przeznaczeniem na apartamenty. Obok tego realizowane są inwestycje w bazę żywieniową i towarzyszącą, zwłaszcza rekreacyjną i rozrywkową, w tym podobnie jak w Karpaczu park linowy Trollandia, a także Park Dinozaurów, rozbudowa kompleksu narciarskiego Skiarena i inne. Na stosunkowo mniejszą skalę działania inwestycyjne w turystyce prowadzone są w gminach Piechowice, Kowary i Jelenia Góra.

4. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż jednostki samorządu gminnego mają do dyspozycji stosunkowo szeroki zestaw instrumentów pozwalających wspierać aktywność podmiotów gospodarczych działających lub zamierzających podjąć działalność na terenie gminy. Wyniki badań wskazują jednak wyraźnie na znaczne zróżnicowanie wachlarza instrumentów wykorzystywanych przez poszczególne gminy powiatu jeleniogórskiego. Dość powszechnie sięga się w gminach po najprostsze instrumenty, tj. stosowanie niższych stawek podatkowych i ulg w podatkach i opłatach lokalnych, finansowanie budowy infrastruktury technicznej, a częściowo infrastruktury turystycznej ze środków budżetowych. Zdecydowanie rzadziej sięga się w gminach po instrumenty polityki pieniężnej (np. poręczenia kredytowe) oraz organizacyjno-promocyjne (np. tworzenie jednostek wspierania biznesu, organizowanie szkoleń ułatwiających podejmowanie działalności gospodarczej w turystyce). Skuteczność polityki wsparcia rozwoju branży turystycznej warunkowana jest jej kompleksowością i stosowaniem spójnego instrumentarium, obejmującego różne narzędzia stymulowania przedsiębiorczości w turystyce, począwszy od tworzenia infrastruktury technicznej, poprzez stosowanie zachęt finansowych, podnoszenie potencjału intelektualnego gminy, realizowanie wspólnych przedsięwzięć wzbogacających bazę turystyczną, kończąc na doskonaleniu profesjonalizmu i jakości pracy urzędów miast i gmin.

Pobudzaniu aktywności sektora turystycznego w gminach przyjmujących turystów nie sprzyja nadal brak regulacji prawnych pozwalających na podejmowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Możliwość takiego współdziałania i przykłady efektów będących skutkiem realizacji wspólnych przedsięwzięć byłyby bardzo istotnym czynnikiem zachęcającym sektor prywatny do realizacji w gminach turystycznych pożądaných przez turystów, a także mieszkańców, inwestycji wzbogacających infrastrukturę turystyczną i pozwalających na tworzenie ciekawych ofert.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę na to, że największe sukcesy w przyciąganiu inwestycji spośród badanych jednostek terytorialnych odnosi gmina, której

polityka wobec przedsiębiorców nie wyróżnia się szczególnie na tle innych gmin. Stąd można wysnuć wniosek, że na decyzje alokacyjne podejmowane przez podmioty gospodarcze intensywniejszy wpływ mają walory turystyczne miejsca niż proinwestycyjna polityka gminy. Chodzi przede wszystkim o to, aby władze gminy nie utrudniały inwestowania, a nie o to, aby je w szczególny sposób wspierały, np. poprzez obniżanie podatku od nieruchomości. Niemniej jednak uogólnianie wniosków na temat zależności między stosowanym przez gminy instrumentarium wspierania rozwoju przedsiębiorczości w turystyce a decyzjami przedsiębiorców wymaga dalszych, pogłębionych badań i studiów, którymi należałoby objąć większą liczbę gmin oraz podmioty gospodarujące w sektorze turystycznym.

Literatura

- Jędrzejczyk J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w realizacji turystycznych projektów inwestycyjnych w regionie*, [w:] *Kształtowanie jakości produktu turystycznego regionu z zachowaniem rozwoju zrównoważonego*, Instytut Turystyki, Warszawa 2004.
- Rapacz A., *Aktywność samorządu lokalnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości firm turystycznych*, [w:] *Turystyka w ujęciu podmiotowym i przestrzennym. Człowiek – przestrzeń – przedsiębiorstwo*, red. G. Gołembski, AE, Poznań 2006a.
- Rapacz A., *Wspieranie aktywności podmiotów gospodarki turystycznej przez samorząd lokalny na przykładzie wybranych gmin turystycznych województwa dolnośląskiego*, [w:] *Gospodarka a Środowisko*, red. A. Rapacz, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1145, AE, Wrocław 2006b, s. 48.

THE INFLUENCE OF LOCAL AUTHORITIES ON THE DEVELOPMENT OF TOURISM AND TOURIST BRANCH IN SELECTED COMMUNES OF JELENIA GÓRA DISTRICT

Summary

For communities situated in attractive tourist regions tourism constitutes a significant and frequently the most important factor of local development. However, one may observe diversified activities of communal local authorities in influencing developmental processes occurring in tourism. It may refer to local authorities' projects in the domain of tourism promotion and stimulating the demand for offers coming from particular communes. In practice it exceeds this area and refers to, among others:

- direct involvement in creating tourist supply,
- creating conditions for the development of entrepreneurship in tourism at a local level,
- enhancing the co-operation of private and public sector, which facilitates the development of the area tourist function.

The article presents a comparative analysis of selected communes' activities, located in Jelenia Góra district, aimed at the development of tourism and tourist enterprises. An attempt was also taken up to evaluate the effectiveness of instruments for creating local development and applied by local authorities.