

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

259

Wyzwania współczesnej polityki turystycznej Problemy polityki turystycznej

Redaktor naukowy

Andrzej Rapacz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Wiesław Alejziak, Małgorzata Bednarczyk, Stefan Bosiacki, Ewa Dziedzic,
Irena Jędrzejczyk, Magdalena Kachniewska, Włodzimierz Kurek,
Barbara Marciszewska, Beata Mayer, Agnieszka Niezgoda,
Aleksander Panasiuk, Józef Sala, Jan Sikora, Teresa Żabińska,
Aleksander Schwichtenberg, Hanna Zawistowska

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Łopusiewicz, Joanna Świrska-Korlub

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-222-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Możliwości i kierunki rozwoju turystyki społecznej w Polsce

Rajmund Tomik, Andrzej Hadzik, Jarosław Cholewa: Turystyka aktywna w materiałach promocyjnych województw w Polsce.....	15
Katarzyna Górnik, Lila Pławińska, Kamila Gryglewicz: Możliwości i uwarunkowania uprawiania turystyki rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym..	24
Andrzej Tucki, Ewa Skowronek: Analiza popytu na turystykę społeczną w Polsce na przykładzie projektu Europe Senior Tourism realizowanego w lubelskim biurze podróży.....	35
Jadwiga Berbeka: Udział w ruchu turystycznym a spójność społeczna w Polsce – wybrane zagadnienia	43
Sylwia Graja-Zwolińska, Aleksandra Spychała: Aktywność turystyczna wielkopolskich seniorów	54
Adrian Przemysław Lubowiecki-Vikuk: Aktywność turystyczna singli 50+ w świetle cywilizacyjnych megatrendów	64
Maja Jedlińska: Wybrane aspekty turystyki osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	75
Magdalena Sidorczuk, Monika Krzeczyńska, Michalina Ścibisz: Rozwój geoturystyki w Polsce oraz możliwości jej adaptacji do turystyki społecznej.....	85
Elżbieta Grzelak-Kostulska, Beata Hołowiecka: Turystyka osób starszych w Polsce – uwarunkowania społeczno-demograficzne.....	95
Hanna Zawistowska: Możliwości i kierunki rozwoju turystyki społecznej w Polsce	109
Piotr Gryszel: Wybrane aspekty rozwoju turystyki społecznej w Republice Czeskiej.....	123
Piotr Zawadzki: Przygotowanie gospodarstw agroturystycznych do obsługi osób niepełnosprawnych na przykładzie wybranych obiektów w powiecie jeleniogórskim	133
Daria Elżbieta Jaremen: Turystyka społeczna – studium przypadku Wielkiej Brytanii	142
Marlena Prochorowicz: Turystyka społeczna jako forma aktywności osób niepełnosprawnych	157
Andrzej Stasiak, Bogdan Włodarczyk: Turystyka społeczna – istota, determinanty, możliwości i kierunki rozwoju.....	167

Piotr Gryszel, Daria Jaremen, Andrzej Rapacz: Turystyka społeczna – aktywność turystyczna wybranych grup docelowych w świetle badań ankietowych.....	178
---	-----

Część 2. Obszar niepewności w turystyce a polityka turystyczna

Elżbieta Szymańska: Polityka turystyczna a innowacyjność przedsiębiorstw turystycznych.....	193
Magdalena Kachniewska: Współpraca hoteli z władzami lokalnymi jako czynnik redukcji ryzyka specyficznego.....	203
Ewa Dziejic: Pozycja konkurencyjna Polski na rynku turystycznym w obliczu sytuacji kryzysowych.....	213
Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka: Funkcjonowanie przedsiębiorstw turystycznych w warunkach niepewności i ryzyka.....	224
Joanna Śniadek, Alina Zajadacz: Ocena realizacji strategii rozwoju turystyki w regionie leszczyńskim.....	237
Halina Kiryluk: Zrównoważony rozwój turystyki wyzwaniem współczesnej polityki turystycznej.....	247
Agnieszka Niezgoda: Uwarunkowania wdrażania koncepcji rozwoju zrównoważonego na obszarach recepcji turystycznej.....	264
Adam Edward Szczepanowski: Czynniki rozwoju turystyki w regionie Polski Wschodniej.....	274
Aleksander Panasiuk: Polityka turystyczna w oddziaływaniu na branżę turystyczną.....	285
Paweł Stelmach: Redukcja niepewności w polityce turystycznej.....	296
Tomasz Studzieniecki: Polityka turystyczna państwa w aspekcie priorytetów strategicznych Unii Europejskiej.....	307
Barbara Marciszewska: Obszary niepewności, polityka turystyczna i zrównoważony rozwój turystyki.....	316
Bogusław Stankiewicz, Mateusz Korkuć: Czynniki niepewności w turystyce i ich wpływ na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa uzdrowiskowego Skarbu Państwa.....	326

Summaries

Rajmund Tomik, Andrzej Hadzik, Jarosław Cholewa: Active sport tourism in Polish voivodeships' promotion materials.....	23
Katarzyna Górnik, Lila Pławińska, Kamila Gryglewicz: Possibilities and conditions of tourism in families with a disabled child.....	34

Andrzej Tucki, Ewa Skowronek: Analysis of social tourism market in Poland on the example of Europe Senior Tourism programme carried out in Lublin travel agency	42
Jadwiga Berbeka: Tourism participation and social cohesion in Poland – selected aspects	53
Sylvia Graja-Zwolińska, Aleksandra Spychała: Tourism activity of older people from Wielkopolska region.....	63
Adrian Przemysław Lubowiecki-Vikuk: Tourist activity of singles 50+ on the basis of civilizational megatrends.....	74
Maja Jedlińska: Selected aspects of the tourism of the disabled in Jelenia Góra district	84
Magdalena Sidorczuk, Monika Krzeczyńska, Michalina Ścibisz: Geotourism development in Poland and possibilities for its adaptation to social tourism	94
Elżbieta Grzelak-Kostulska, Beata Hołowiecka: Senior tourism in Poland – socio-demographic conditions.....	108
Hanna Zawistowska: Possibilities and directions of development of social tourism in Poland.....	122
Piotr Gryszel: Selected aspects of social tourism development in the Czech Republic.....	132
Piotr Zawadzki: Preparing agritourism farms for the disabled tourists based on the example of selected objects in Jelenia Góra district.....	141
Daria Elżbieta Jaremen: Social tourism – case study of Great Britain.....	156
Marlena Prochorowicz: Social tourism as the form of activity of disabled persons	166
Andrzej Stasiak, Bogdan Włodarczyk: Social tourism – its essence, determining factors, perspectives and directions in development	177
Piotr Gryszel, Daria Jaremen, Andrzej Rapacz: Social tourism – tourist activity of selected target groups reflected in surveys	189
Elżbieta Szymańska: Tourism policy and innovativeness of tourism enterprises	202
Magdalena Kachniewska: Cooperation of hotels with local authorities as the determinant of unsystemic risk reduction.....	212
Ewa Dziejcz: Competitive position of Poland in tourism market against challenges of crisis situations	223
Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka: Tourism enterprises’ functioning in the conditions of risk and uncertainty	236
Joanna Śniadek, Alina Zajadacz: Assessment of the implementation of tourism development strategy in Leszno Region.....	246
Halina Kiryluk: Sustainable tourism development as a challenge for the modern tourism policy.....	263

Agnieszka Niezgoda: Determinants of implementing sustainable development in tourism destination	273
Adam Edward Szczepanowski: Factors of development of tourism in the region of Eastern Poland.....	284
Aleksander Panasiuk: The influence of tourism policy on tourist sector activity	295
Paweł Stelmach: Uncertainty reduction in tourism policy	306
Tomasz Studzieniecki: State tourism policy in the context of the strategic priorities of the European Union	315
Barbara Marciszewska: Uncertainty areas, tourism policy and sustainable tourism development	325
Bogusław Stankiewicz, Mateusz Korkuć: Factors of uncertainty in tourism and their impact on the economic performance in public sector spa companies	334

Aleksander Panasiuk

Uniwersytet Szczeciński

POLITYKA TURYSTYCZNA W ODDZIAŁYWANIU NA BRANŻĘ TURYSTYCZNĄ

Streszczenie: Polityka turystyczna umożliwia bezpośrednie oddziaływanie państwa na gospodarkę turystyczną. Ingerencja państwa w gospodarkę turystyczną skierowana jest na elementy struktury przedmiotowej rynku turystycznego, tj. popyt turystyczny i podaż turystyczną, wraz z oddziaływaniem na miejsce branży turystycznej w gospodarce narodowej. Celem opracowania jest zaprezentowanie roli państwa w gospodarce turystycznej, poprzez zadania związane z oddziaływaniem na podaż turystyczną, w zwłaszcza na podmioty branży turystycznej, będące podstawowym elementem struktury współczesnego rynku turystycznego. Wskazano na instrumenty polityki turystycznej oddziałujące na branżę turystyczną oraz dokonano oceny zapisów dokumentów strategicznych dotyczących turystyki, związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw turystycznych.

Słowa kluczowe: polityka turystyczna, branża turystyczna, współczesny rynek turystyczny.

1. Wstęp

Turystyka, będąc jedną z najdynamiczniej rozwijających się branż gospodarki globalnej i gospodarek narodowych, jest istotnym obszarem zainteresowania państwa i jego organów. Gospodarka turystyczna znajduje swoje miejsce w obszarze działań władz państwowych o charakterze¹:

- gospodarczym – związanym z funkcjonowaniem rynku turystycznego, a zwłaszcza podmiotów gospodarczych (branży turystycznej) świadczących usługi konsumentom (turystom),
- społecznym – obejmującym oddziaływanie na potrzeby społeczne w zakresie uprawiania turystyki, związane z dostępnością usług turystycznych².

Cele i oddziaływania państwa dotyczą wielu dziedzin i aspektów społecznych procesu gospodarczego, co pociąga za sobą konieczność dokładnej identyfikacji wy-

¹ A. Horodecka, *Ewolucja celów polityki gospodarczej. Rola zmian otoczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 18.

² G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 24.

stępujących w tych dziedzinach problemów, a następnie odpowiedniej konkretyzacji sposobów i środków ingerencji. W związku z tym w ramach całości polityki społeczno-ekonomicznej wykształcają się różne dziedziny i podsystemy, np. polityka makro- i mikroekonomiczna, polityka międzynarodowa, polityka regionalna, polityka w poszczególnych sektorach gospodarczych³.

Jednym z przykładów polityki sektorowej jest polityka turystyczna, która umożliwia bezpośrednie oddziaływanie państwa na gospodarkę turystyczną, ale także przejawia się w innych politykach sektorowych, a zwłaszcza w międzynarodowej i regionalnej, przemysłowej, zatrudnienia, ochrony środowiska, kulturalnej, handlowej, komunikacyjnej itp.⁴ Ingerencja państwa w gospodarkę turystyczną skierowana jest na elementy struktury przedmiotowej rynku turystycznego, tj. popyt turystyczny i podaż turystyczną, wraz z oddziaływaniem na miejsce branży turystycznej w gospodarce narodowej.

Celem opracowania jest zaprezentowanie roli państwa w gospodarce turystycznej, poprzez zadania związane z oddziaływaniem na podaż turystyczną, zwłaszcza na podmioty branży turystycznej, będące podstawowym elementem struktury współczesnego rynku turystycznego.

2. Współczesny rynek turystyczny

Decydującym problemem dla dalszych rozważań jest interpretacja pojęcia „rynek turystyczny”. Z punktu widzenia zakresu opracowania, przed przystąpieniem do próby sformułowania pojęcia rynek turystyczny uwagę należy jednak zwrócić na jego zakres:

- podmiotowy, od strony podażowej,
- przedmiotowy, obejmujący strukturę oferty.

W skład strony podażowej rynku wchodzi nie tylko tradycyjnie rozumiani usługodawcy turystyczni (przedsiębiorcy działający na zasadach komercyjnych), ale także instytucje tworzące warunki do kreowania i udostępniania oferty turystycznej – przede wszystkim jednostki administracji samorządowej oraz organizacje turystyczne. Przedmiotem działalności tzw. niekomercyjnych podmiotów strony podażowej rynku turystycznego są zarówno dobra oraz usługi, jak i kształtowanie warunków rozwoju oferty turystycznej w obszarze turystycznym. Przedmiotem oferty na rynku turystycznym są zatem nie tylko wąsko rozumiane produkty, będące dobrami i usługami oferowanymi przez przedsiębiorstwa turystyczne, ale także świadczenia (np. udostępnianie walorów turystycznych czy inne atrakcje turystyczne) oraz ogólne warunki do korzystania z funkcji turystycznej obszaru (o charakterze infrastrukturalnym lub informacyjnym) udostępniane przez jednostki samorządowe i organi-

³ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 60-64.

⁴ B. Meyer, D. Milewski (red.), *Strategie rozwoju turystyki w regionie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 138, 139.

zacje turystyczne. Na potrzeby interpretowania zjawisk zachodzących na rynku, na którym przedmiotem wymiany są nie tylko usługi turystyczne, używanie terminu „rynek usług turystycznych” nie byłoby adekwatne do jego zakresu. Przyjęto zatem, że właściwym określeniem dla procesów zachodzących w turystyce jest termin „rynek turystyczny”.

Rynek usług turystycznych jest istotną częścią rynku turystycznego. Pojęcie „rynek turystyczny” obejmuje natomiast od strony podażowej, oprócz usług turystycznych przedsiębiorstw turystycznych, elementy oferty turystycznej jednostek niekomercyjnych.

W ujęciu przedmiotowym rynek turystyczny tworzą⁵ popyt turystyczny oraz podaź turystyczna wraz ceną i warunkami sprzedaży ofert turystycznych. Na ogólny rynek turystyczny składają się natomiast następujące subrynki:

- rynek dóbr turystycznych, obejmujący podstawowe dobra turystyczne (walory i atrakcje turystyczne),
- rynek usług turystycznych⁶, obejmujący niematerialne świadczenia nabywane jako pojedyncze (usługa noclegowa, usługa gastronomiczna),
- tzw. rynek warunków do uprawiania turystyki, obejmujący elementy zarówno materialne, jak i niematerialne, decydujących o ofercie w miejscu docelowym turystyki (np. dostęp do infrastruktury lokalnej, informacja turystyczna).

Wymienione rynki łącznie stanowią zakres rynku turystycznego⁷.

Na tej podstawie można zinterpretować pojęcie „rynek turystyczny”, zgodnie z którym jest to suma procesów, w których nabywcy (głównie turyści) i oferenci reprezentujący poszczególne subrynki turystyczne (dóbr turystycznych, usług turystycznych i warunków do uprawiania turystyki) określają przedmioty wymiany oferty turystycznej (produkt turystyczny) oraz warunki ich kupna-sprzedaży. Przy tym oferta rynku turystycznego wiąże się z zaspokajaniem potrzeb osób podczas podróży i pobytu poza codziennym otoczeniem i jest pochodną motywów uprawiania turystyki.

Rynek usług turystycznych, będący częścią rynku turystycznego, obejmuje z reguły pojedyncze transakcje kupna-sprzedaży usług turystycznych (noclegowych, gastronomicznych, przewozowych i innych) i stanowi proces, w którym usługobiorcy (turyści) i usługodawcy (wytwórcy usług turystycznych), określają zakres i warunki sprzedaży oferty będącej przedmiotem transakcji.

Rynek dóbr turystycznych oraz tzw. rynek warunków do uprawiania turystyki nie mogą istnieć w sposób wyizolowany od rynku usług turystycznych, stanowią one integralną część całościowo rozumianego rynku turystycznego. Usługi turystyczne są wyjściowym elementem, na który skierowany jest popyt turystyczny, warunkując

⁵ G. Gołembski (red.), *Przedsiębiorstwo turystyczne. Ujęcie statyczne i dynamiczne*, PWE, Warszawa 2007, s. 17.

⁶ R. Breidenbach, *Freizeitwirtschaft und Tourismus*, Gabler, Wiesbaden 2002, s. 50, 51.

⁷ W. Freyer, *Tourismus. Einführung in die Fremverkehrsökonomie*, Oldenbourg, München 2006, s. 289-291.

istnienie całego rynku turystycznego oraz pozostałych obu wymienionych subrynków.

W ujęciu podmiotowym zarówno rynek turystyczny, jak i będący jego częścią rynek usług turystycznych oznaczają określony zbiór nabywców usług i wytwórców usług turystycznych dokonujących transakcji rynkowych w turystyce.

Współczesny rynek turystyczny jest odzwierciedleniem stosunków (relacji), które nie mają jednorodnego charakteru. Rynek ten tworzą:

- relacje zachodzące między świadczeniodawcami turystycznymi (usługodawcami, destynacjami turystycznymi) a nabywcami świadczeń turystycznych (usługobiorcami-turystami),
- relacje zachodzące pomiędzy świadczeniodawcami turystycznymi, tj. usługodawcami turystycznymi, pomiędzy destynacjami turystycznymi oraz między usługodawcami a destynacjami turystycznymi,
- relacje zachodzące pomiędzy nabywcami świadczeń turystycznych (usługobiorcami-turystami).

Podmiotami tworzącymi stronę podażową rynku turystycznego są świadczeniodawcy turystyczni, tj. usługodawcy oferujący usługi turystom oraz destynacje turystyczne – jednostki zajmujące się tworzeniem warunków do uprawiania turystyki oraz kreowaniem i udostępnianiem oferty turystycznej w obszarze (jednostki samorządowe, organizacje turystyczne). Stronę popytową rynku tworzą konsumenci turystyczni, których należy traktować jako klientów nabywających usługi od usługodawców turystycznych oraz jako turystów zgłaszający popyt na dobra i usługi w obszarze turystycznym.

Istniejące relacje na rynku turystycznym wyraźnie określają specyfikę tego rynku. Działalność podmiotów strony podażowej determinuje charakter tego rynku, a jednocześnie wskazuje, że pojedynczy usługodawcy turystyczni nie mają wystarczającej siły rynkowej, aby tworzyć i rozwijać lokalny lub regionalny rynek turystyczny. Działalność przedsiębiorców hotelarskich czy gastronomicznych zajmujących się udostępnianiem atrakcji turystycznej bez procesów kooperacji i wsparcia jednostek samorządowych i organizacji turystycznych, tworzących łącznie destynację turystyczną, jest niewystarczającą przesłanką zaistnienia lokalnego czy regionalnego rynku turystycznego. Całość procesów na rynku turystycznym pozostaje w gestii podmiotów polityki turystycznej.

3. Polityka turystyczna

Ogół działań państwa w gospodarce turystycznej sprowadzać się powinien do następujących podstawowych celów:

- zaspokojenia potrzeb turystycznych społeczeństwa,
- kształtowania optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego,
- racjonalnego wykorzystania walorów turystycznych, zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej,

- koordynowania rozwoju turystyki, z uwzględnieniem jej różnych funkcji oraz związków z innymi sferami życia gospodarczego⁸.

Polityka turystyczna jest to działalność polegająca na określaniu celów ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturalnych związanych z rozwojem turystyki, uzyskiwaniu wszechstronnych pozytywnych efektów wynikających z istnienia popytu i podaży, dążeniu do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie uprawiania turystyki i precyzowaniu niezbędnych do tego środków⁹.

Strategia polityki gospodarczej powinna polegać na tworzeniu i ochronie warunków do tego, aby działał mechanizm automatycznego dostosowywania wielkości podaży do popytu poprzez ceny. Wymaga to jednak ochrony praw własności i rozstrzygania sporów na tle stosunków umownych, a także istnienia wielu niezależnych producentów, dobrze poinformowanych i chronionych konsumentów, swobodnego kształtowania cen, swobody wejścia i wyjścia z danego rynku. Tworzenie takich warunków wymaga wielu regulacji i instytucji państwowych.

Polityka turystyczna powinna być traktowana jako polityka sektorowa, której głównymi zadaniami są kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego z zastosowaniem praw ekonomicznych w sferze gospodarki turystycznej oraz koordynacja rozwoju turystyki z uwzględnieniem jej funkcji i różnorodności jej związków z innymi sferami funkcjonowania kraju. Strukturę polityki turystycznej tworzą:

- podmioty polityki – organy państwa i inne instytucje publiczne realizujące politykę,
- adresaci polityki – przedsiębiorcy turystyczni (branża turystyczna) i ich oferty oraz konsumenci turystyczni,
- metody (model) polityki,
- instrumenty polityki¹⁰.

4. Model i instrumenty polityki turystycznej

Podstawowym działaniem państwa jest kreowanie celów ekonomicznych i pozaekonomicznych, a także dobór środków (instrumentów) potrzebnych do ich realizacji. Podstawą struktury polityki turystycznej jest przyjęty w gospodarce model polityki. Następnie realizacja polityki odbywa się za pośrednictwem odpowiednich instrumentów (narzędzi) podporządkowanych stosowanemu modelowi polityki, które są środkami realizacji celów i zadań. Współcześnie polityka turystyczna, w tym europejska, przyjmuje formułę modelu mieszanego. W gospodarkach rynkowych panuje przekonanie o konieczności ograniczania wpływu państwa na gospodarkę, tj. odchodzenia

⁸ W. Kurek (red.), *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 388.

⁹ S. Wodejko, *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998, s. 170.

¹⁰ A. Panasiuk (red.), *Ekonomika turystyki i rekreacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 306, 307.

od daleko posuniętego interwencjonizmu w kierunku liberalizmu. Taki model określany jest deregulacją, czyli inaczej ograniczaniem funkcji państwa w gospodarce. Rezultatem przyjęcia przez państwo konkretnego modelu polityki są instrumenty polityki turystycznej, stosowane przez kompetentne podmioty polityki i podporządkowane celom jej prowadzenia. Do instrumentów polityki turystycznej zaliczyć należy: ekonomiczne, prawne, administracyjne, organizacyjne, informacyjne, moralne.

Stosowanie konkretnych instrumentów polityki turystycznej daje podstawę do zapewnienia zgodności standardów oferowanych usług ze standardami obowiązującymi na globalnym rynku turystycznym. Pod wpływem polityki turystycznej państwa oraz organizacji międzynarodowych następuje kształtowanie bardzo ważnego dla każdego przedsiębiorstwa turystycznego otoczenia instytucjonalno-prawnego, w skład którego wchodzi m.in. system prawny, instytucje rządowe i pozarządowe oraz wszelkiego rodzaju grupy nacisku.

5. Branża turystyczna

Dla dalszych rozważań konieczne jest wskazanie na głównych uczestników rynku turystycznego, reprezentujących stronę podażową tego rynku. Wśród elementów rynku turystycznego, należy sklasyfikować takie jak:

a) podmioty szeroko rozumianej gospodarki turystycznej działające w miejscu emisji turystycznej:

- usługodawcy turystyczni (biura podróży zajmujące się sprzedażą ofert wyjazdowych, przewoźnicy turystyczni i inne przedsiębiorstwa transportu pasażerskiego, piloci wycieczek),
- inne podmioty zaopatrujące turystów w niezbędne środki do uprawiania turystyki (produkcja i sprzedaż towarów niezbędnych lub przydatnych do uprawiania turystyki),

b) podmioty szeroko rozumianej gospodarki turystycznej działające w miejscu recepcji turystycznej:

- usługodawcy turystyczni (hotelarze, restauratorzy, podmioty oferujące usługi atrakcji miejsca docelowego, przewodnicy turystyczni),
- inne podmioty kształtujące ofertę turystyczną (transport lokalny, handel),

c) destynacje turystyczne:

- jednostki samorządu terytorialnego, odpowiedzialne za tworzenie warunków do uprawiania turystyki, kształtowanie współpracy z usługodawcami turystycznymi w recepcji turystycznej, będące z reguły odpowiedzialne za system informacji turystycznej,
- organizacje turystyczne, wspierające jednostki samorządowe w realizacji ich funkcji oraz niezależnie kształtujące współprace pomiędzy usługodawcami turystycznymi oraz pomiędzy usługodawcami a samorządem (w tym regionalne i lokalne organizacje turystyczne).

Z pojęciem branży turystycznej należy utożsamiać podmioty gospodarcze, które w powyższym zestawieniu są określane jako usługodawcy turystyczni. Ich podstawową funkcją rynkową jest dostarczanie usług turystycznych konsumentom. Przedsiębiorstwa turystyczne zajmują się przede wszystkim bezpośrednią obsługą turystów¹¹ i określane są także jako podmioty bezpośredniej gospodarki turystycznej¹².

6. Wpływ polityki państwa na branżę turystyczną

Zakres prowadzonej przez państwo polityki w stosunku do branży turystycznej jest pochodną ogólnej polityki gospodarczej. Podmioty gospodarki turystycznej są adresatami działań polityki, podobnie jak inni przedsiębiorcy na rynku. Tylko w wąskim zakresie można zaobserwować pewną odrębność lub specyfikę oddziaływania państwa na branżę turystyczną. Wśród zadań skierowanych do przedsiębiorstw turystycznych¹³ można wyodrębnić następujące zagadnienia:

- pobudzanie rozwoju infrastruktury turystycznej,
- tworzenie warunków do modernizacji bazy materialnej turystyki,
- pobudzanie działań o charakterze proefektywnościowym,
- pomoc publiczną (m.in. subwencje, niskooprocentowane kredyty),
- wsparcie instytucjonalne i inwestycyjne państwa,
- instrumenty polityki fiskalnej (zwolnienia i redukcje podatkowe, obniżona stopa podatku VAT),
- politykę kursu walutowego,
- gwarancje bankowe i ubezpieczenia,
- politykę finansową przedsiębiorstw,
- zasady zatrudniania i wynagradzania pracowników,
- zasady prowadzenia i finansowania działalności promocyjnej.

Rolę turystyki w rozwoju kraju wyznaczają kluczowe dokumenty strategiczne¹⁴. Najistotniejszym dokumentem rządowym są *Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku*. Za podstawowe założenie dokumentu przyjęto traktowanie turystyki jako dziedziny ściśle powiązanej z wieloma procesami rozwoju i takie jej kształtowanie, które będzie zgodne z innymi celami społeczno-gospodarczego rozwoju kraju¹⁵. Dokument ma sprzyjać budowaniu silnych podstaw gospodarki turystycznej. Wskazuje także działania, w których realizację powinny być zaangażowane wszystkie podmioty działające na rzecz rozwoju turystyki, np. jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, organizacje branżowe, środowisko naukowe.

¹¹ P. Zmyślony, *Partnerstwo i przywództwo w regionie turystycznym*, Wydawnictwo AE, Poznań 2008, s. 21.

¹² A. Panasiuk (red.), *Gospodarka turystyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 22-25.

¹³ G. Gołębski (red.), wyd. cyt., s. 95-107.

¹⁴ M.W. Kozak, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 210-212.

¹⁵ *Kierunki rozwoju turystyki do 2012 roku*, www.msport.gov.pl (15.05.2012).

Celami nadrzędnymi *Kierunków...* są 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. Określono przy tym priorytetowe obszary wzmacniania dynamiki i harmonijnego rozwoju turystyki, tj.:

- 1) produkt turystyczny o wysokiej konkurencyjności,
- 2) rozwój zasobów ludzkich na rzecz rozwoju turystyki,
- 3) wsparcie marketingowe,
- 4) kształtowanie przestrzeni turystycznej.

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

Podstawą funkcjonowania gospodarki turystycznej są podmioty branży turystycznej. W pierwotnej wersji dokumentu opracowywanej w latach 2005-2008 (*Projekt strategii rozwoju turystyki na lata 2007-2013*, a następnie na lata 2008-2014¹⁶) znajdował się dodatkowy piąty obszar priorytetowy – *Wsparcie instytucjonalne*, w którym znalazły się bezpośrednie odniesienia do branży turystycznej. Ostatecznie z chwilą przyjęcia *Kierunków...* w 2008 r., ten zakres oddziaływań państwa pominięto.

W piątym, projektowanym wcześniej obszarze priorytetowym sformułowano dwa cele operacyjne, dedykowane wprost do przedsiębiorstw turystycznych. Cel operacyjny – *Wsparcie przedsiębiorstw turystycznych*, przewidywał instytucjonalne wsparcie przedsiębiorstw turystycznych, zwłaszcza na inwestycje dla mikroprzedsiębiorstw w celu zwiększenia ich potencjału i zdolności konkurencyjnej. Polska Agencja Przedsiębiorczości miała być odpowiedzialna za adaptację systemu doradczo-konsultacyjnego, wspierającego rozwój przedsiębiorstw turystycznych. Dla przedsiębiorstw turystycznych małych i mikro planowano uruchomienie funduszy ubezpieczeniowych i poręczeniowych, co miało ułatwić im dostęp do kapitału. W celu poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw turystycznych, przygotowywano rozwiązania organizacyjno-prawne, ułatwiające współpracę przedsiębiorców w tworzeniu zintegrowanych produktów turystycznych. W celu operacyjnym *Wspieranie innowacyjności w turystyce* innowacyjność była traktowana jako niezbędny warunek funkcjonowania przedsiębiorstw turystycznych w zmieniającym się otoczeniu. Kreowanie i wdrażanie innowacji powinno sprzyjać podnoszeniu efektywności, a w konsekwencji podnoszeniu konkurencyjności branży turystycznej. Zwracano uwagę na wprowadzanie nowych technologii w turystyce, a także metod zarządzania, systemów sprzedaży i rozwoju infrastruktury turystycznej.

¹⁶ *Projekt strategii rozwoju turystyki na lata 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 czerwca 2005 r., Warszawa 2005; A. Panasiuk, *Ewolucja strategii rozwoju turystyki w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 16, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 100-107.

Wskazywano m.in. na integrację turystyki w ramach wielofunkcyjnego zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (eko- i agroturystyka)¹⁷. Zagadnienia współpracy państwa z dużymi przedsiębiorstwami turystycznymi, potentatami krajowymi i zagranicznym zostały pominięte.

Obowiązujący dokument, jakim są *Kierunki...*, pomija zatem niemal w zupełności rolę branży turystycznej. W zapisach marginalizowani są bezpośredni oferenci usług turystycznych, których działalność decyduje o zaspokojeniu potrzeb konsumentów (turystów). Należy mieć na względzie, że obszar recepcji turystycznej jest kształtowany przez walory turystyczne, stan infrastruktury turystycznej oraz działania samorządów. Decydującą rolę w zapewnieniu satysfakcji turystom przybywającym do miejsca recepcji odgrywają usługodawcy, tj. podmioty branży turystycznej.

W ramach celów i działań strategicznych, co byłoby także efektem przyznawanych środków finansowych na ich realizację, stanowczo uprzywilejowaną pozycję w *Kierunkach...* zajmują jednostki samorządu terytorialnego. Ich zadaniem powinno być głównie tworzenie warunków funkcjonowania gospodarki turystycznej, w tym przede wszystkim podmiotów branży turystycznej. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że środki finansowe na rozwój turystyki konsumowane są przez samorząd terytorialny oraz tworzone przy współudziale samorządu i branży organizacje turystyczne. Tylko w wąskim zakresie środki budżetowe i unijne dedykowane turystyce trafiają do bezpośredniej gospodarki turystycznej.

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

Problem niedostrzegania współpracy z branżą turystyczną dotyczy także drugiego istotnego dokumentu strategicznego, jakim jest *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008-2015* opracowana i wdrażana przez Polska Organizację Turystyczną¹⁸.

7. Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych informacji związanych z miejscem branży turystycznej w strukturze działań polityki społeczno-gospodarczej państwa można stwierdzić, że oddziaływanie na podmioty gospodarki turystycznej wiąże się niemal wyłącznie z ogólnymi zadaniami i instrumentami polityki państwa skierowanymi do przedsię-

¹⁷ A. Panasiuk, *Makroekonomiczne planowanie strategiczne na lata 2007-2013 w zakresie polityki wspierania podmiotów turystycznych*, Ekonomiczne Problemy Turystyki nr 10, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 123-127.

¹⁸ *Przedsiębiorcy we wspólnych zalaniach z POT*, „Aktualności Turystyczne” 2012, 8 marca, www.aktualnosciturystyczne.pl (15.03.2012).

biorców. Rozstrzygnięcie takie nie powinno być uznawane za jednoznacznie wadliwe. Podmioty branży turystycznej bowiem powinny funkcjonować na tych samych zasadach co przedsiębiorstwa z innych sektorów i branż gospodarki. W regulacjach prawnych (ustawie o usługach turystycznych, ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, przepisach podatkowych) wskazuje się jednak na pewne specyficzne rozwiązania związane z działalnością przedsiębiorstw turystycznych, sankcjonujące interesy państwa w gospodarce turystycznej i decydujące o kwestiach ochrony praw konsumentów.

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

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

Literatura

- Breidenbach R., *Freizeitwirtschaft und Tourismus*, Gabler, Wiesbaden 2002.
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Freyer W., *Tourismus. Einführung in die Fremdverkehrsökonomie*, Oldenbourg, München 2006.
- Gołembski G. (red.), *Przedsiębiorstwo turystyczne. Ujęcie statyczne i dynamiczne*, PWE, Warszawa 2007.
- Horodecka A., *Ewolucja celów polityki gospodarczej. Rola zmian otoczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kierunki rozwoju turystyki do 2012 roku*, www.msport.gov.pl.
- Kozak M.W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Kurek W. (red.), *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Meyer B., Milewski D. (red.), *Strategie rozwoju turystyki w regionie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Panasiuk A., *Ewolucja strategii rozwoju turystyki w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 16, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.

- Panasiuk A. *Makroekonomiczne planowanie strategiczne na lata 2007-2013 w zakresie polityki wspierania podmiotów turystycznych*, Ekonomiczne Problemy Turystyki nr 10, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Panasiuk A. (red.), *Ekonomika turystyki i rekreacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Panasiuk A. (red.), *Gospodarka turystyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Projekt strategii rozwoju turystyki na lata 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 czerwca 2005 r., Warszawa 2005.
- Przedsiębiorcy we wspólnych zalaniach z POT*, „Aktualności Turystyczne” 2012, 8 marca, www.aktualnosciturystyczne.pl.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Wodejko S., *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998.
- Zmyślony P., *Partnerstwo i przywództwo w regionie turystycznym*, Wydawnictwo AE, Poznań 2008.

THE INFLUENCE OF TOURISM POLICY ON TOURIST SECTOR ACTIVITY

Summary: Tourism policy allows a state to interfere in tourism economy. State interference in the tourism economy is addressed to selected elements of tourism demand and supply, along with the impact of tourism sector on the national economy. The purpose of this paper is to present the state's role in the tourism economy through the tasks associated with the impact on the tourism supply, especially tourist enterprises, which are an essential element of the structure of the modern tourist market. Special attention has been given to the tourism policy instruments affecting the tourism industry. Moreover the paper assesses selected records on tourism strategy documents, related to the performance of tourism enterprises.

Keywords: tourism policy, tourism economy, modern tourism market.