Paweł Staszak

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania
pawel_0124@wp.pl

Modele polityki turystycznej jako stymulator rozwoju sektora turystycznego

Kody JEL: G10, H61, M21

Słowa kluczowe: polityka, turystyka, rozwój, sektor

Streszczenie. Obecnie ukazuje się wiele raportów oraz innych prac wskazujących na to, że turystyka jest nie tylko jedną z największych dziedzin gospodarki światowej, lecz także swoistym wyznacznikiem nowoczesności i miernikiem poziomu życia. Rozwój turystyki bez wątpienia musi się odbywać w sposób planowy. Kraje i obszary recepcyjne, w których pozwolono się rozwijać turystyce w sposób żywiołowy, doświadczają wielu problemów. Obecnie zdecydowana większość krajów prowadzi własną politykę turystyczną, choć jej cele, zakres, formy oraz instrumenty realizowania są inne.

W niniejszym opracowaniu przeprowadzono analizę wybranych modeli planowania turystycznego i polityki turystycznej, uwzględniając obserwowane w ostatnim czasie zjawisko globalizacji i decentralizacji. Struktura przedstawionych modeli może być sukcesywnie wykorzystywana przez samorząd terytorialny i inne instytucje celem stymulowania i intensyfikowania rozwoju sektora turystycznego w wymiarze lokalnym.

Metoda badawcza obejmuje analizę literatury przedmiotu i formułowane na jej podstawie wnioski własne.

Wstęp

W ostatnich latach ukazało się wiele raportów oraz różnego rodzaju prac wskazujących jednoznacznie na to, że turystyka zaliczana jest do jednej z najważniejszych dziedzin

gospodarki światowej. Bez wątpienia jest także swoistym wyznacznikiem nowoczesności, miernikiem jakości życia. Jej rozwój wymaga interdyscyplinarnego koordynowania mnogości działań, które realizują różne sektory gospodarki – co jest możliwe w sytuacji, gdy rozwój ten jest realizowany planowo (Alejziak, 2008, s. 19). Kraje i obszary recepcji cechujące się żywiołowym rozwojem turystyki doświadczają wielu problemów gospodarczych, społecznych, kulturowych czy ekologicznych. Dlatego obecnie większość krajów realizuje własną politykę turystyczną, choć należy zauważyć, że jej celowość, zakres, instrumenty czy formy realizacji znacznie się różnią.

Cel opracowania sprowadza się do analizy przykładowych, aktualnych modeli planowania turystycznego i polityki turystycznej, które biorą pod uwagę bardzo zintensyfikowane w ostatniej dekadzie zjawiska decentralizacji oraz globalizacji. Przedstawione modele mogą być sukcesywnie wykorzystywane w zakresie planowania rozwoju sektora turystycznego czy też sektora usług na terenie recepcji turystycznej.

Istota polityki turystycznej

Proces zdefiniowania polityki turystycznej jest trudny, biorąc pod uwagę mnogość uwarunkowań i różnorodność celów, które są jej przypisywane. Nie bez znaczenia pozostają charakter oraz zakres prowadzonej polityki turystycznej. Można jednak przyjąć, że jej wyidealizowane ujęcie obejmuje bardzo różnorodne działania podejmowane przez gremia decyzyjne w zakresie turystyki na określonym terenie – chociażby przez jednostki samorządu terytorialnego. Przy pomocy odpowiednio dobranych środków polityka turystyczna ma doprowadzić do wypracowania zamierzonych celów, wśród których najważniejsze to: zaspokajanie potrzeb turystycznych społeczeństwa, w którego imieniu lub na którego rzecz jest ona realizowana, właściwe wykorzystywanie walorów turystycznych, kapitału i zasobów pracy w sferze prowadzonej gospodarki turystycznej, kształtowanie racjonalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego, koordynacja rozwoju turystyki przy uwzględnieniu jej funkcji, a także powiązań z różnego rodzaju sferami życia gospodarczego czy społecznego.

Zdecydowanie najbardziej powszechne rozumienie polityki turystycznej dotyczy działań podejmowanych przez organy państwa przez pośrednictwo z różnymi instytucjami funkcjonującymi na różnych szczeblach administracji rządowej, jak również samorządowej. Do urzeczywistniania własnej polityki turystycznej aspiruje jednak wiele ugrupowań regionalnych, międzynarodowe organizacje turystyczne rządowe i pozarządowe. Warto też podkreślić, że swoją politykę turystyczną realizują także duże ponadnarodowe koncerny funkcjonujące w wielu sektorach przemysłu turystycznego. Zaliczyć do nich należy m.in. linie lotnicze, touroperatorów, sieci hotelarskie (Alejziak, 2000, s. 13–58). Ich wpływ na turystykę w wielu regionach jest często większy aniżeli polityki realizowanej przez władze centralne i samorządowe poszczególnych państw.

W literaturze przedmiotu można wyszczególnić kilka najbardziej aktualnych modeli, które pokazują uwarunkowania i procedury praktykowane podczas formułowania

celów polityki turystycznej. Samorządy w Polsce bardzo często cytują i wykorzystują w praktyce koncepcję polityki turystycznej zaproponowaną przez Roberta Ch. Milla oraz Alaistara M. Morrisona (rysunek 1), która powstała na podstawie wcześniejszej autorstwa Harry'ego Matthews (1978, s. 124). Została ona uzupełniona o dodatkowe komponenty, do których należy zaliczyć m.in. ograniczenia w realizowanej polityce turystycznej.

Rysunek 1. Polityka turystyczna według koncepcji Milla i Morrisona

Źródło: Mill, Morrison, 1998, s. 224–228.

Punktem wyjścia owej koncepcji jest identyfikowanie potrzeb, które występują w określonym społeczeństwie, a przede wszystkim w obszarach recepcji turystycznej. Dotyczą one przede wszystkim:

- zróżnicowania gospodarki,
- kreowania zatrudnienia,
- ochrony zasobów naturalnych, dziedzictwa kulturowego.

Proces analizowania potrzeb służy definiowaniu celów turystycznych, które stanowią podstawę urzeczywistniania konkretnych zadań skorelowanych z polityką turystyczną. Cele te, choć w rzeczywistości powinny się koncentrować na zagadnieniach ekonomicznych i procesie funkcjonowania rynku, nie mogą jednak być stanowione bez powiązania

z aktualnymi potrzebami socjalnymi, kulturalnymi czy środowiskowymi obszaru recepcji. W prezentowanym modelu cele polityki turystycznej definiuje się do uznanych za podstawowe kwestii problemowych, do których zaliczamy:

- gospodarkę turystyczną,
- działania rządowe,
- rozwój potencjału ludzkiego,
- rozwój rynku ochrony naturalnych zasobów,
- rozwój aspektów kulturowych,
- rozwój aspektów socjalnych.

Właściwe sprecyzowanie celów turystycznych wymusza uwzględnienie licznych ograniczeń, które dotyczą współczesnej turystyki. Są to zarówno uwarunkowania zewnętrzne, jak i wewnętrzne. W pierwszym przypadku wpływ podmiotów, które są angażowane w formułowanie i realizowanie polityki turystycznej, jest nieznaczący (np. czynniki ogólnogospodarcze) lub w praktyce żaden (np. cechy klimatu lokalnego). Czynniki wewnętrzne w trybie pilnym powinno się poddawać regulowaniu, gdyż w obszarach recepcyjnych bardzo często dochodzi do konfliktów interesów wśród społeczności lokalnych. Ograniczenia tego rodzaju zawsze powinny być brane pod uwagę już na wstępnym etapie określania celów polityki turystycznej.

Proces konfrontowania celów z realnymi ograniczeniami determinuje formułowanie konkretnych zadań turystycznych (rysunek 1). Według Morrisona i Milla zadania szczegółowe polityki turystycznej relatywnie dobrze przedstawia model zaproponowany przez Davida L. Edgella. Obejmuje on następujące działania:

- dążenie do wspierania zrównoważonego rozwoju zasobów turystycznych,
- właściwe gospodarowanie zasobami ludzkimi (w tym podnoszenie kwalifikacji, kreowanie nowych miejsc pracy),
- maksymalizowanie dochodu z sektora turystycznego przy jednoczesnym ograniczaniu wpływu środków dotyczących zagranicznej polityki wyjazdowej,
- dążenie do zapewniania dogodnego transportu międzynarodowego, właściwej dostępności komunikacyjnej,
- przeciwdziałanie zjawisku, jakim jest sezonowość turystyki (w tym także ruchu turystycznego),
- ułatwienia graniczne dla turystów zagranicznych oraz krajowych,
- ustanawianie bodźców fiskalnych celem przyciągania kapitału do pobudzania inwestycji,
- określanie celów regionalnych, które mają być wspierane przez sektor turystyczny,
- zapewnienie troski o dbałość, aby poszczególne organy władzy państwowej i terytorialnej sukcesywnie wspierały rozwój turystyki,
- działania mające na celu usuwanie barier kulturowych,
- popieranie aktywności lokalnych organizacji turystycznych,
- zagwarantowanie ochrony skarbów kultury,
- realizowanie polityki proekologicznej,
- czuwanie nad interesami turystyki krajowej.

Po sprecyzowaniu zadań następuje proces praktycznego realizowania polityki turystycznej, który tworzony jest przez cztery podstawowe komponenty:

- tworzenie programów rozwojowych,
- wypracowywanie strategii,
- definiowanie priorytetów,
- inne działania, które służą wypracowywaniu określonych zamierzeń, celów.

Realizowanie polityki turystycznej wymaga użycia właściwych instrumentów, przy pomocy których organy władzy państwowej czy administracji terenowej są w stanie egzekwować występujące zachowania rynku i branży turystycznej.

Państwo, w tym organy administracji terenowej, w ramach realizowanej polityki turystycznej w większym lub mniejszym stopniu powinno sukcesywnie oddziaływać na wszystkie najbardziej istotne składowe popytu oraz podaży turystycznej na wszystkich etapach procesu wytwarzania i konsumpcji usług turystycznych. Konieczność ta znajduje wyraz w najbardziej rozpoznawalnym, dobrze opisanym na łamach literatury przedmiotu modelu polityki turystycznej określanej jako cykl turystyczny autorstwa Stanisława Wodejki (1989, s. 56–60).

Za proces rozwoju turystyki (jego całokształt) bez wątpienia odpowiada aparat administracyjny, który określa się mianem aparatu zarządzania turystyką. Najprościej rzecz ujmując, na szczeblu państwowym tworzony jest on przez dwa podstawowe rodzaje instytucji: NTA (narodowe administracje turystyczne) i NTO (narodowe organizacje turystyczne).

Cały ów system w rzeczywistości jest bardzo rozbudowanym zespołem powiązanych ze sobą w logiczny sposób instytucji, organizacji szczebla lokalnego, regionalnego oraz centralnego – w zakresie kompetencji, w których znajdują się sprawy turystyki, sposób ich oddziaływania na realną sferę procesów zachodzących na rynku turystycznym. W Polsce, tak jak w innych krajach, możliwe staje się wyszczególnienie trzech podstawowych szczebli tego systemu: lokalnego, regionalnego i centralnego.

Proces zarządzania sektorem turystyki jest bardzo silnie zdeterminowany uwarunkowaniami politycznymi, które występują w poszczególnych regionach czy krajach. Pomimo tak znacznych różnic związanych z zakresem i formami polityki turystycznej możliwe staje się jednak wskazanie kilku ogólnych tendencji. Do jednej z nich należy zaliczyć decentralizację, która determinuje wzrost znaczenia szczebla zarządzania turystyką w wymiarze regionalnym – w warunkach polskich duże znaczenie w tym zakresie przypisano powiatom oraz gminom.

Przeprowadzone dotychczas analizy w Polsce i innych krajach bezpośrednio wskazują na dalece zaawansowaną korelację między poziomem rozwoju gospodarczego a występującą centralizacją polityki turystycznej. Zasadniczo im większy jest poziom decentralizacji, większa aktywność lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych, tym lepiej i szybciej rozwija się turystyka, a sama polityka turystyczna jest efektywniejsza. Należy także dodać, że dzieje się tak w sytuacji, gdy obserwowany jest nikły, ale występujący trend centralistyczny, np. w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Tego typu zależność niewątpliwie sprzyja poszukiwaniu tak innowacyjnych, jak też pośrednich metod zarządzania turystyką.

Postępujący wzrost znaczenia lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych bezpośrednio powiązany jest z procesem decentralizowania systemów zarządzania państwem. Występuje on w Polsce, ale również w większości krajów na świecie. Turystyka, będąc ważną dziedziną gospodarki, której fundamentem występowania są zasoby lokalne i regionalne, bardzo umiejętnie wkomponowuje się w ten proces. Jeszcze do niedawna klasyczny model dotyczący zarządzania turystyką obejmował następującą relację: państwo – region – środowisko lokalne. W Polsce jednak i w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej zauważalna jest tendencja: Unia Europejska – państwo – region – gmina (miasto, wieś). Należy spostrzec, że z jednej strony relacja ta jest konsekwencją wpływania na politykę turystyczną Unii Europejskiej, z drugiej zaś – wzrasta znaczenie lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych (Alejziak, 2008, s. 29–48).

Obserwuje się też zjawisko, które dotyczy systematycznego odchodzenia od podziału administracyjnego jako determinantu regionalizacji turystycznej kraju. Jest to przejaw przyjmowania orientacji marketingowej, która determinuje interes klienta postrzegającego region turystyczny jako jednostkę geograficzną, a nie samorządową. Dobrym przykładem tego rodzaju orientacji jest sukcesywnie prowadzona współpraca regionalna i lokalna w ramach euroregionów, często w formie bilateralnej. Dotychczas udało się stworzyć i sfinansować wiele przedsięwzięć turystycznych poprawiających nie tylko potencjał atrakcyjności, lecz także zagospodarowanie turystyczne, np. w zakresie dostępności komunikacyjnej.

Do najbardziej ciekawych, a zarazem aktualnych modeli polityki turystycznej (które jednocześnie odnoszą się do destylacji w mikroujęciu) należy ten stworzony przez J.R. Brenta Ritchiego i Geoffreya I. Croucha (określa się go jako model R/C). Został on zobrazowany na rysunku 2.

Model R/C polityki turystycznej tworzony jest przez sześć najważniejszych składowych. Na każdą z nich składa się kilka szczegółowych elementów. Wyszczególnia się wśród nich:

1. Źródła zasobów i atrakcji. Kategoria tego rodzaju dotyczy czynników, dla których potencjalni odwiedzający wybierają określony kierunek podróży. Dlatego może to być fizjografia, klimat, historia, kultura, finalizowany rynek zbytu, oferta zajęciowa, rozrywka, wydarzenia specjalne czy turystyczna nadbudowa.
2. Zasoby oraz czynniki wsparcia. Ta kategoria dotyczy czynników określonych jako techniczne i elementy usług świadczonych w miejscu docelowym zależnym od gestorów. Wyszczególnić w tym zakresie należy: infrastrukturę, wysiłki inwestycyjne organizatorów, gościnność, wykształcenie personelu, lokalne tradycje, zwyczaje, finansowanie wsparcia w regionie turystyki itd.
3. Zarządzanie destylacją. Trzeci składnik modelu skupiony jest na działaniach urzędniczych wprowadzających założenia polityki turystycznej. Grępuje dziewięć aktywności obejmujących: sfery organizacji, zarządzanie na terenie recepcji turystycznej, zapewnianie właściwej jakości przeżyć osobom odwiedzającym, gromadzenie i rozpowszechnianie informacji, rozwój zasobów ludzkich, właści-

KONKURENCYJNOŚĆ I ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ DESTYNACJI

CZYNNIKI WZMACNIAJĄCE I UDOSKONALAJĄCE	POLITYKA, PLANOWANIE I ROZWÓJ DESTYNACJI	ZARZĄDZANIE DESTYNACJĄ	ŹRÓDŁA ZASOBÓW I ATRAKCJI	ZASOBY I CZYNNIKI WSPARCIA
<ul style="list-style-type: none">- położenie- bezpieczeństwo/ochrona- koszt/wartość- współzależność- świadomość/wizerunek- pojemność	<ul style="list-style-type: none">- definicja systemu- filozofia/wartości- wizja- pozycjonowanie/branding- rozwój- analiza konkurencji/ współdziałania- monitoring i ewaluacja- kontrola	<ul style="list-style-type: none">- organizacja- marketing- jakość obsługi/doświadczenie- informacja/badanie- rozwój zasobów ludzkich- finanse i kapitał przedsięwzięcia- zarządzanie odwiedzającymi- źródło zarządzania- zarządzanie kryzysem	<ul style="list-style-type: none">- fizjografia i klimat- kultura i historia- mix zdjęć- specjalne wydarzenia- środowisko- superstruktura- powiązania rynku	<ul style="list-style-type: none">- infrastruktura- dostępność- źródła udogodnień- gościnność- przedsiębiorczość- chęci polityczne

KONKURENCYJNE ŚRODOWISKO

GLOBALNE ŚRODOWISKO

Rysunek 2. Model konkurencyjności rozwoju zrównoważonego obszarów recepcji turystycznej (według Ritchiego i Croucha)
Źródło: Goeldner, Ritchie, 2006, s. 439.

we finansowanie przedsięwzięć, efektywne zarządzanie czasem odwiedzających, właściwie realizowane zarządzanie ogólne, np. w sytuacjach kryzysowych.

4. Porównywanie korzyści (środków wsparcia) i konkurencyjne korzyści (środki rozmieszczenia) ujmowane w modelu polityki turystycznej jako czynniki wspomagające. Ta kategoria czynników jest alternatywnie określana jako „sytuacje zmniejszające panującą sytuację”. Mają one bowiem łagodzić trudności, powiększać sukces poprzez modyfikowanie oddziaływania innych rodzajowo czynników.
5. Politykę, planowanie oraz rozwój destynacji. Piąty element charakteryzowanego modelu polityki turystycznej obejmuje rdzeń prowadzenia polityki turystycznej, a więc pojęcie systemu turystycznego, filozofii turystyki, wyjaśnianie, że turystyka zawsze powinna służyć społeczeństwu. Element ten powinien zawierać wizję rozwoju turystyki w kontekście strategicznym, najlepiej w perspektywie czasowej od 20 do 50 lat. Powinien wyszczególniać strategię marki, plan rozwoju, analizowanie konkurencji, analizę trendów destylacji turystycznych, przystosowanie koncepcji rozwoju turystyki do aktualnych trendów, monitoring, ocenę przedsięwzięć i faktycznych wyników.
6. Makrośrodowisko a mikrośrodowisko. Jest to ostatni ważny wymiar modelu polityki turystycznej R/C. Jego istota sprowadza się do uwzględniania konsekwencji wynikających z ciągłego konfrontowania się sił mikro i makro. Bez wątpienia w coraz intensywniejszej walce o klienta pomiędzy poszczególnymi obszarami recepcji turystycznej oddziałują one na system turystyczny, decydując o odnoszonych sukcesach czy porażkach określonej destynacji. Globalne siły dotyczą bardzo wielu zjawisk wpływających na wszystkie działania człowieka, które jednak w odniesieniu do przemysłu turystycznego nie są dostatecznie sprecyzowane.

W powyższym ujęciu planowanie rozwoju turystyki i destynacji musi uwzględniać każdy z wyszczególnionych składników, gdyż model R/C zakłada, że właściwe planowanie turystyki musi wychodzić poza schemat maksymalizacji zysku. Szczególne miejsce w tym zakresie ma interes stałych mieszkańców (bezpieczeństwo publiczne, utrzymanie dróg, zaopatrzenie, media, łączność itp.).

Zakończenie

Podejmowany wysiłek osób i instytucji zaangażowanych w proces kreowania polityki turystycznej i jej praktyczną realizację koncentruje się współcześnie na tym, jak uczynić z turystyki nowoczesny sektor gospodarki i źródło korzyści dla usługodawców, organizatorów turystycznych i miejscowej ludności na terenach recepcji. Usługi turystyczne oraz paraturystyczne stanowią bowiem podstawę funkcjonowania obszaru recepcji. Spectrum usługowe w zakresie turystyki jest bardzo szerokie, obejmuje m.in. usługi transportowe, noclegowe, rozrywkowe, przewodnictwo, sprzedaż wydawnictw regionalnych czy pamiątek.

Współczesna polityka turystyczna zakłada jednocześnie eliminację destrukcyjnych zjawisk, które towarzyszą rozwojowi turystyki. Zaliczamy do nich: negatywny wpływ

antropopresji w wyniku działalności turystycznej, nierównomierny rozkład korzyści wynikających z rozwoju turystyki, marginalizowanie zdania miejscowej ludności na podejmowanie decyzji związanych z turystyką, dominowanie wielkich koncernów turystycznych, patologie społeczne czy komercjalizację unikatowości regionu.

W opracowaniu zaprezentowano dwa modele polityki turystycznej, które sukcesywnie można praktykować w warunkach polskich. Jeden dotyczy skali makro, drugi mikro. Wraz z opracowaną przez Petera Burnsa koncepcją „trzeciej drogi w planowaniu turystycznym” uznawane są one za najbardziej nowatorskie modele polityki turystycznej, dlatego zasłużyły na uwagę. Celowość przedstawienia tychże modeli nie była przypadkowa. Ich struktura może być umiejętnie praktykowana przy zarządzaniu potencjałem oraz usługami turystycznymi lub paraturystycznymi w odniesieniu do środowiska lokalnego. Samorządy bądź organizacje turystyczne w zakresie zarządzania i organizowania sektora turystycznego w wymiarze lokalnym mogą swoje działania opierać na składowych tego modelu, również w zakresie pomiaru dokonań czy skuteczności prowadzonej polityki turystycznej, m.in. w pozyskiwaniu i optymalizowaniu wykorzystania potencjału regionu w korelacji z charakterem usług.

Literatura

- Alejziak, W. (2000). Przemysł turystyczny – przyczynek do dyskusji na temat zasadności używania, definicji oraz zakresu znaczeniowego pojęcia. W: A. Szwichenberg, E. Dziegieć (red.), *Przemysł turystyczny* (s. 12–15). Koszalin: Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej.
- Alejziak, W. (2008). Globalizacja i decentralizacja jako kierunki rozwoju polityki turystycznej w XXI wieku. *Nowe Problemy Turystyki*, 1, 29–48.
- Goeldner, Ch.R., Ritchie, B.J.R. (2006). *Tourism. Principles, practices, philosophies*. Tenth edition, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Matthews, H.G. (1978). *International Tourism. A political and social analysis*. Cambridge: Schenkman Publishing Company.
- Mill, R.Ch., Morrison, A.M. (1998). *The tourism system*. Dubuque: Kendaal/Hunt Publishing Company, Prentice-Hall.
- Wodejko, S. (1989). Ruch przyjazdowy z zachodu do wybranych państw socjalistycznych, jako wyraz luki na europejskim rynku turystycznym. *Monografie i Opracowania*, 288, 132–134.

MODELS OF TOURIST POLICY AS A TOURIST SECTOR DEVELOPMENT STIMULATOR

Keywords: politics, tourism, development, sector

Summary. In the last years of the 20th and first of 21st century, many reports and other elaborations were published indicating that tourism is not only one of the largest areas of the global economy, but also a special determinant of modernity and a measure of living standards. Its proper development requires the coordination of many activities carried out in various sectors of the economy, which is

possible only when the development takes place in a planned way. Countries and reception areas in which tourism has been allowed to develop in a spontaneous way experience many problems: social, economic, ecological, cultural etc. Therefore, currently the vast majority of countries conduct their own tourism policy, although its objectives, scope, forms and instruments of implementation can differ significantly. The aim of the study is to analyze selected models of tourism planning and tourism policy taking into account the recently observed phenomenon of globalization and decentralization. The research method includes the analysis of the literature subject and the own conclusions formulated on its basis.

Translated by Paweł Staszak

Cytowanie

Staszak, P. (2018). Modele polityki turystycznej jako stymulator rozwoju sektora turystycznego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 287–296. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-23.