

A-1079
MT

Dr Jan NOWAK

Mgr Krzysztof Podstawka

Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania

ZARZĄDZANIE TURYSTYKĄ NA POZIOMIE

TERENOWYM W WYBRANYCH

KRAJACH KAPITALISTYCZNYCH

/opracowanie etapowe za

1988 rok/

Temat VI.8.2

CPBP 08.06

Warszawa, październik 1988

SPIS TREŚCI

	strona
WSTĘP	3
Rozdział I. TERENOWY SYSTEM ZARZĄDZANIA TURYSTYKĄ WE FRANCJI	9
1. Zarys systemu władz terenowych we Francji	9
1.1. Władze terenowe do 1982 r.	10
1.2. Władze terenowe po 1982 r.	16
2. Instrumenty zarządzania władz tere- nowych we Francji	21
3. Terenowe instytucje turystyczne we Francji	32
3.1. Struktura terenowych instytucji turystycznych na początku lat 80-tych	32
3.2. Obecny system terenowych instytucji turystyki	37
Rozdział II. TERENOWE ZARZĄDZANIE TURYSTYKĄ WE WŁOSZACH	52
1. Władze terenowe we Włoszech	52
2. Terenowe instytucje turystyczne we Włoszech	62
2.1. Nie zreformowane terenowe instytu- cje turystyczne	62
2.2. Zreformowane terenowe instytucje turystyczne	66
Rozdział III. TERENOWE ZARZĄDZANIE TURYSTYKĄ W WIELKIEJ BRYTANII	76
1. Władze terenowe w Wlk. Brytanii	76
2. Terenowe instytucje turystyczne	81
3. Instrumenty zarządzania turystyką w hrabstwach i dystryktach	84
WNIOSKI KOŃCOWE - PRÓBA OKREŚLENIA PRAWIDŁOWOŚCI W ZAKRESIE TERENOWEGO ZARZĄDZANIA TURYSTYKĄ W BADANYCH KRAJACH	88

W S T Ę P

Przedkładane opracowanie etapowe dotyczy badań przeprowadzonych w 1988 r., które zgodnie z planem i harmonogramem tematu VI.8. dotyczyły zarządzania turystyką na poziomie terenowym w wybranych krajach kapitalistycznych.

Po zakończeniu I etapu badań w 1987 r. sugestie Komisji Koordynacyjnej VI grupy tematycznej dotyczyły ograniczenia badań systemów zarządzania turystyką w krajach kapitalistycznych z sześciu krajów objętych analizą ich centralnych szczebli zarządzania turystyką w 1987 r. /Austria, Francja, Holandia, RFN, Wielka Brytania, Włochy/ do jednego z nich w 1988 r., tzn. Austrii.

W odpowiedzi na tę sugestię autorzy ubiegłorocznego i niniejszego opracowania stwierdzili, że tak radykalne zmniejszenie zakresu badań zwichnęłoby całkowicie pierwotną koncepcję badań, polegającą na stworzeniu opisowych modeli organizacyjnych systemów zarządzania turystyką w kilku krajach zachodnioeuropejskich w celu trafnego odczytania wspólnych /ogólnych/ tendencji ich kształtowania oraz w celu zestawienia bardziej interesujących rozwiązań szczegółowych różnych krajów, w obu przypadkach po to, by móc w ostatnim etapie badań rekomendować te rozwiązania organizacyjne do adaptacyjnych zastosowań w naszym kraju.

Tym niemniej z kilku powodów autorzy postanowili częściowo uwzględnić tę sugestię w tym sensie, że ostatecznie podjęli w 1988 r. badania terenowych systemów zarządzania nie wszystkich sześciu krajów, ale trzech z nich: Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch.

Głównym powodem takiego wyboru, niezależnie od znanej już sugestii, była chęć pogodzenia pierwotnej koncepcji badań z następującymi kłopotami z uzyskaniem niezbędnej informacji do badań, która w przypadku analizy systemów terenowych powinna być nawet szczegółowsza, niż w poprzednim etapie. Prawdopodobieństwo uzyskania takiej informacji dla sześciu krajów okazało się szczególnie niskie w obliczu braku technicznych możliwości realizacji innej sugestii Komisji Koordynacyjnej i Kierownika VI Grupy Tematycznej, która dotyczyła wyjazdu zagranicznego autorów w celu zebrania niezbędnych informacji.

Ostateczny wybór dokonany przez autorów wypadł pośrodku między merytoryczną koniecznością a techniczną niemożliwością. Zrezygnowano zatem z dalszego badania krajów, które rokuja mniej nadziei na użyteczne rekomendacje ich rozwiązań organizacyjnych dla praktyki polskiej /Austria, Holandia, RFN/ ze względu na zbyt dużą ich odmienność.

Szczęśliwie udało się uzyskać dostateczną ilość informacji dla opracowania trzech wytypowanych krajów. Wprawdzie zamiast wypełnionych kwestionariuszy ankietowych autorzy otrzymali z tych krajów dokumenty i informacyjne prospekty, to jednak dzięki uprzejmości pana Henryka Handszuh ze Światowej Organizacji Turystyki w Madrycie i zgromadzeniu dodatkowej informacji przez samych autorów /głównie z wydawnictw OECD i EWG/ udało się wyjaśnić większość wątpliwości, których nie usuwały dostatecznie dokumenty otrzymane bezpośrednio z instytucji turystycznych tych trzech krajów. Panu Henrykowi Handszuh autorzy składają podziękowania za dostarczone źródła informacji, konsultacje i pomoc w opracowaniu zamierzonego tematu.

Zgodnie z przyjętą metodyką analizy i opisu systemów zarządzania turystyką, terenowy poziom zarządzania tych systemów będzie w tym opracowaniu przedstawiony pod kątem:

- instytucji zarządzania turystyką, tzn. instytucji, które mają uprawnienia i rzeczywiste możliwości do realizacji funkcji zarządzania,
- kompetencji tych instytucji w realizacji funkcji zarządzania w turystyce, do których zaliczyć trzeba:
 - oddziaływanie na rozwój gospodarki turystycznej poprzez stosowanie instrumentów motywacji ekonomicznej, tzn. głównie: planowania ekonomicznego i instrumentów finansowych /dotacje, subwencje, kredyty, ulgi w opłatach i podatkach itp./,
 - działania administracyjne, tzn. stanowienie norm i przepisów funkcjonowania oraz kontrola i nadzór nad ich wykonywaniem przez podmioty /instytucje, organizacje, przedsiębiorstwa/ podażowej strony rynku turystycznego, które to podmioty należy rozumieć szeroko, jako wszystkie które uczestniczą w generowaniu oferty turystycznej pośrednio i bezpośrednio,
 - koordynowanie działań regulacyjnych i realnych zarządzanych podmiotów,
 - formułowanie i realizowanie działań promocyjnych, skierowanych na pobudzanie przyjazdów turystów krajowych i zagranicznych.

Należy dodać, że do instytucji /terenowego/ zarządzania turystyką, zgodnie z przyjętą w roku ubiegłym metodyką badań, autorzy zaliczają nie tylko instytucje, które mają kompetencje stanowiące, decyzyjne i realizacyjne w wymienionych powyżej funkcjach zarządzania turystycznego ale również te

instytucje, które mają uprawnienia opiniodawcze i konsultacyjne przy realizacji tych funkcji.

Ponieważ niemal na każdym szczeblu terenowego zarządzania turystyką występują w badanych krajach dualne instytucje zarządzania, tj.:

- organy władzy terenowej, mające w ramach ogólnych uprawnień również kompetencje do zarządzania w turystyce,
- terenowe instytucje turystyczne, będące instytucjami wyspecjalizowanymi jedynie w zarządzaniu turystycznym /zarządy, rady, komitety, komisje itp./,

więc przy charakterystyce każdego terenowego systemu zarządzania wydzielone zostaną oba typy instytucji, tworzące w ten sposób dwa pierwsze moduły analizy każdego systemu.

Trzecim modułem analizy każdego terenowego systemu zarządzania będzie charakterystyka funkcji i kompetencji instytucji zarządzania turystyką, prowadzona wg zaprezentowanych wcześniej rodzajów tych funkcji /oddziaływanie na rozwój gospodarki turystycznej, stanowienie norm... itd./ i prezentowana albo w formie osobnego punktu albo przy charakterystyce instytucji zarządzania turystyką /jeśli nie zachodzi potrzeba odrębnego opisu złożonych procedur/.

W warstwie analizy instytucji zarządzania turystyką pojawia się, ze względu na zmienność /i to niekiedy głęboką/ rozwiązań organizacyjnych w ostatnich latach, charakterystyki stanu organizacyjnego poprzednio- i aktualnie obowiązującego, co znakomicie pokazuje dynamikę i kierunki przekształceń analizowanych systemów terenowych, lecz niekiedy zakłóca przejrzystość analizy. Takie podejście poza

uzasadnieniem merytorycznym /uchwycenie dynamiki zmian/ jest jeszcze niejako wymuszone, np. realną sytuacją we Włoszech, gdzie nowe rozstrzygnięcia obowiązują formalnie w ledwie połowie regionów.

Ze względu na różną przystawalność prezentowanych systemów do potencjalnych warunków polskich a także pewną kontradyktoryjność pomiędzy nimi samymi, autorzy przyjęli następującą kolejność i obszerność prezentacji tych systemów:

Rozdział I : Terenowy system zarządzania turystyką we Francji,

gdyż system ten jest najbardziej kompletny, zrównoważony wewnętrznie i rokuje największe nadzieje aplikacyjne dla warunków polskich ze względu na liczne podobieństwa, zwłaszcza w sferze instrumentarium planistycznego i relacje pomiędzy szczeblem terenowym a centralnym.

Rozdział II : Terenowe zarządzanie turystyką we Włoszech, prezentowany jako drugi w kolejności, jakby w opozycji do systemu francuskiego, ponieważ zbudowany jest na odmiennych relacjach do władz centralnych i zasadzie pogłębionej autonomii regionów /przy jednakże licznych podobieństwach w sferze instrumentów zarządzania/. Przedstawiony znacznie mniej wyczerpująco ze względu na niepełne wprowadzenie zmodernizowanego układu zarządzania terenowego w turystyce i liczne z tym związane niejasności /nawet dla samych Włochów/.

Rozdział III : Terenowe zarządzanie turystyką w Wielkiej Brytanii,

prezentowany jako trzeci w kolejności ze względu na unikatowy kontekst działania terenowego systemu zarządzania turystyką w Wlk.Brytanii, tzn. w warunkach Zjednoczonego Kró-

lestwa czterech narodów, choć pod wieloma względami instytucjonalnie i funkcjonalnie sytuowałby się pomiędzy systemem francuskim i włoskim.

Opracowanie kończy się wnioskami końcowymi nakierowanymi na próbę określenia prawidłowości w zakresie terenowego zarządzania turystyką w badanych krajach. Wnioski te mają zatem charakter porównawczy i nie predystynują jeszcze do dalej idących uogólnień choćby ze względu na to, że w następnym etapie badań należy jeszcze uwzględnić realny poziom systemów zarządzania w badanych krajach.

W związku z tym w tegorocznym opracowaniu nie znalazły się różnorakie zrzeszenia przedsiębiorstw i organizacji turystycznych działających na rynku, które również realizują pewne funkcje zarządzania wobec zgrupowanych jednostek. Ponieważ jednak wyrastają one ze szczebla podmiotów rynku sensu stricto, zostaną uwzględnione w badaniach w przyszłym roku.

Rozdział I

TERENOWY SYSTEM ZARZĄDZANIA TURYSTYKĄ WE FRANCJI

1. Zarys systemu władz terenowych we Francji

W okresie po II wojnie światowej we Francji istniał tradycyjny 2-stopniowy podział administracyjny na departamenty i gminy. W 1964 r. wprowadzono regiony jako jednostki terytorialne pośredniczące w administrowaniu krajem pomiędzy władzą centralną a departamentami i powołane przede wszystkim dla celów organizowania działalności gospodarczej i zagospodarowania przestrzennego w skali ponaddepartamentalnej. Szczególna rola regionów uwidacznia się w opracowywaniu i realizacji planów rozwoju w terenie, będących częścią francuskiego systemu planowania gospodarczego.

Ten trójszczeblowy podział administracyjny /regiony - departamenty - gminy/ jest we Francji uzupełniany o jeszcze inne jednostki administracyjne, pełniące zupełnie specyficzne funkcje. Są nimi: okręgi /2 - 3 w każdym departamencie/, które nie posiadając własnego samorządu służą usprawnianiu zarządzania w departamentach, kantony - istotne jedynie w sprawach wyborów do terenowych organów władzy, oraz związki gmin, zajmujące się realizacją wspólnych zadań /przekraczających możliwości pojedynczych gmin/, do których należą przykładowo: budowa dróg i urządzeń komunalnych oraz turystyka.

Uwzględniając fakt, że jak w większości nowoczesnych państw, mamy do czynienia we Francji z administracją państwową i samorządową, system władz terenowych we Francji wydaje się dość złożony. Zostanie on omówiony w kształcie nadanym

mu w latach 80-tych, z podziałem na dwa podokresy - do 1982 r., kiedy to miała miejsce reforma tego systemu, oraz po 1982 r. - w stanie aktualnym.

1.1. Władze terenowe do 1982 r.

System zarządzania terenowego we Francji zasadza się na traktowaniu lokalnych społeczności jako nosicieli zarówno pewnych praw i obowiązków z zakresu administracji państwowej, wykonywanych na najniższym szczeblu przez organy administracji ^{samo} rządowej, jak też kompetencji własnych w ramach samorządu terytorialnego. Do 1982 r. terytorialnymi związkami publicznoprawnymi^{1/} lub inaczej terytorialnymi związkami samorządowymi^{2/} we Francji były gminy i departamenty, natomiast regiony na podstawie ustawy z 5.VII.1972r. miały status "zакładów publicznych o charakterze terytorialnym", nie będąc ani instytucją samorządu terytorialnego ani jednostkami podziału terytorialnego kraju.

W stanie do 1982 r. istniały we Francji 22 regiony, 95 departamentów i ok. 36,5 tys. gmin, co jest aktualne do dzisiaj z wyjątkiem zmniejszonej o 70 liczby gmin.

A. Regiony

Zadaniem regionów było przede wszystkim opracowywanie planów rozwoju na swoich obszarach w ramach dyspozycji rządu oraz ich realizowanie. Na czele władz regionu stał prefekt regionu, mianowany przez prezydenta Republiki na wniosek premiera po uzgodnieniu z ministrem spraw wewnętrznych. Był nim zazwyczaj prefekt departamentu, w którym znajdowała się siedziba władz regionu.

1/ Nazwa użyta w artykule M.Rousset: Swobodne administrowanie przez terytorialne związki publicznoprawne we Francji, "Organizacja, Metody, Technika" 1987, nr 4, s. 35

2/ Por. M.Maciołek: Komisarz Republiki, "Organizacja, Metody, Technika" 1987, nr 3, s. 27

Prefekt regionu dysponował w ramach własnego aparatu administracyjnego zespołem fachowców ugrupowanym w dwie sekcje: ekonomiczną i administracyjną, a także korzystał z obsługi technicznej pracowników służb departamentalnych.

Poza prefektem w każdym regionie znajdowały się rady regionalne o różnej liczebności zależnej od wielkości regionu i jego charakteru, ale zasadniczo mieszczące się w granicach 20 - 60 członków, nominowanych w ok. 1/4 przez premiera /głównie spośród posłów do parlamentu/, w 1/4 - radni departamentów i w ok. 1/2 - delegaci izb przemysłowo-handlowych i różnych organizacji zawodowych.^{1/}

Rady regionalne były w okresie do 1982 r. organem konsultatywnym, wydającym opinie w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego, których uchwały prefekci regionów mogli zaskarżać do Rady Stanu z możliwością ich unieważniania. Rady regionalne nie podejmując uchwał wiążących nie były więc organami władzy w regionach. Ich posiedzenia zwoływali prefekci regionów, których jedynym wobec rad obowiązkiem było przedstawienie rocznego sprawozdania z rozwoju regionu. Rady wewnętrznie dzieliły się na sekcje: urbanistyczne, oświatowe, spraw socjalnych, wypoczynku i turystyki itp.

Oprócz rad regionalnych istniały również w regionach tzw. konferencje administracyjne, których rolą było przygotowywanie materiałów do planu regionu, akceptowanego przez prefekta. Konferencja administracyjna regionu składała się z prefektów wszystkich departamentów, skarbnika generalnego oraz przedstawicieli wszystkich ministerstw w regionie.

1/ W.Kawalec: Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich, Książka i Wiedza, Warszawa 1979, s. 392

Regiony realizowały funkcje administracyjne tylko w zakresie planowania społeczno-gospodarczego i nie pełniły roli legislacyjnej.

Prefekt regionu kontrolował opracowanie planu regionalnego i przebieg jego realizacji, kontrolował pracę urzędów ministerialnych w regionie i koordynował pracę prefektów departamentalnych w zakresie problematyki gospodarczej. Jednym z istotniejszych uprawnień prefekta regionu wynikającym z procedury planowania gospodarczego we Francji było dzielenie kredytów państwowych na poszczególne departamenty oraz na inwestycje planowe II kategorii /regionalne/, III kategorii /departamentalne/ i IV kategorii /gminne/. W trakcie całego procesu planistycznego o dość złożonym charakterze, prefekt regionu pełnił aktywną rolę na każdym etapie tego procesu, sprzęgając działania licznych uczestników działań planistycznych w regionie, tj. rad i konferencji administracyjnych; przedstawicieli departamentów, ministerstw, dotąd nie wzmiankowanej tzw. misji regionalnej/ m.in. przygotowującej technicznie projekty planów regionalnych/ itp.

B. Departamenty

Departamenty we Francji są zarówno jednostkami administracji państwowej, jak i samorządu terytorialnego. W każdym departamencie wybiera się co 6 lat w wyborach powszechnych radę generalną o liczebności 20 - 45 radnych, z przewodniczącym i kilkoma komisjami. Posiedzenia plenarne rady odbywają się 2 razy w roku i dotyczą najistotniejszych spraw departamentu: planów, budżetu, działania służb departamentalnych itp. Rada podejmuje uchwały, wydaje zarządzenia, ustanawiać może własne podatki - niezależnie od państwowych. Pomiedzy sesjami rady jej funkcje sprawuje

komisja departamentalna, złożona z członków rady. Zajmuje się ona przygotowywaniem projektów uchwał, decyzji oraz analizą realizacji przez prefekta departamentu uchwał i zarządzeń rady.

Prefekt departamentu był do 1982 r. węzłową postacią administracji francuskiej na tym szczeblu. Występował on bowiem w poczwórnej roli. Był organem wykonawczym rady generalnej, przedstawicielem Rządu, zwierzchnikiem wszystkich służb państwowych w departamencie i przełożonym administracji departamentu. Odpowiednio do swoich obowiązków prefekt dysponował szerokimi uprawnieniami. Będąc organem wykonawczym rady generalnej realizował jednocześnie tzw. nadzór prewencyjny nad radą, tzn. każda uchwała organu samorządowego wymagała jego aprobaty. Jako zwierzchnik służb administracji państwowej w departamencie miał uprawnienia do nadzoru i kontroli tych służb, kierowanych przez dyrektorów departamentalnych. Z kolei pracą administracji departamentu /prefektury i jej służb/ prefekt kierował poprzez mianowanego sekretarza generalnego. W okręgach departamentu działania prefekta wspomagają podprefekci.

C. Gminy i ich związki

Gminy są najmniejszymi terytorialnymi związkami samorządowymi i jednocześnie podstawowym szczeblem podziału administracyjnego.

Organem samorządu mieszkańców jest rada gminy, wybierana co 6 lat w wyborach powszechnych. Do 1982 r. kompetencje rady dotyczyły przede wszystkim spraw gospodarczych, kultury i porządku społecznego. Posiedzenia rady odbywały się przynajmniej raz na kwartał, a ponadto - na każde żądanie mera lub prefekta i połowy radnych - także sesje nadzwyczajne.

Zatwierdzanie planów gminy, budżetu, podatków własnych, czy decyzje co do funkcjonowania służb gminnych są podstawowymi decyzjami sesji rad.

Rada ma jakby dwa rodzaje obowiązków: zlecone przez państwo i w tym zakresie podlega nadzorowi poszczególnych urzędów państwowych będąc zobligowaną do utrzymywania organów służby sanitarnej, porządkowej itp., oraz zadania własne - samorządowe.^{1/}

Mer /i jego zastępcy/ jest wybierany przez radę gminy i samodzielnie decyduje o sprawach z zakresu finansowo-podatkowego i inwestycyjnego. Mer jest zwierzchnikiem dyrektora służb technicznych w gminie /roboty publiczne, architektura, drogi i mosty, oczyszczanie/ oraz sekretarza generalnego kierującego wydziałami i referatami w gminie.

Gminy francuskie są bardzo małe ludnościowo i obszaro-wo i przez to dość słabe. W 1946 r. było ich 37,9 tys. a w 1982 r. - 36,5 tys., tzn. więcej, niż w pozostałych krajach EWG. Przy tym prawie 22,5 tys. gmin liczy mniej niż 500 mieszkańców, w tym 200 gmin ma populację ok. 100 mieszkańców, a tylko 40-powyżej 100 tys. mieszkańców.^{2/} Stąd budżety gmin są zazwyczaj małe i oscylują w granicach 10 - 20 tys. franków.

Słabość ekonomiczna i finansowa gmin spowodowała rozwój form ich kooperacji poziomej. Od 1959 r. tworzy się syndykaty gmin, dystrykty i wspólnoty miejskie. Gminy cedują na syndykat część swoich uprawnień, zachowując jednak prawną autonomię. Syndykaty są tworzone na podstawie dobrowolnych umów, zatwierdzanych przez państwo i zajmują się

1/ W.Kawalec: op.cit., s. 398

2/ A.Jaroszyński: Decentralizacja terytorialna we Francji, "Organizacja, Metody, Technika" 1983, nr 4, s. 35

przeważnie budową dróg i urządzeń komunalnych, tworzeniem infrastruktury turystycznej, budową mieszkań itp. Dystrykty mogą być tworzone dla tych samych celów, ale różnią się tym, że grupują gminy jednorakiego rodzaju /np. wiejskie/, mogą mieć charakter przymusowy i wszystkie muszą mieć w przedmiocie swojego działania co najmniej sprawy mieszkalnictwa i ochrony przeciwpożarowej. Wspólnoty miejskie /urbanistyczne/ grupują gminy na obszarach zurbanizowanych na zasadach dobrowolności /przy zaludnieniu do 50 tys. mieszkańców/ lub z urzędu. Wspólnoty obowiązkowo realizują następujące zadania: zagospodarowanie przestrzenne i urbanistyka, zakładanie i prowadzenie urządzeń technicznych ogólnego użytku, prowadzenie podstawowych służb publicznych, tzn.: ochrony przeciwpożarowej, transportu, drogownictwa, mieszkalnictwa, wodociągów i kanalizacji. Ze wszystkich trzech rodzajów związków gmin - wspólnoty miejskie są najprężniejsze i najbardziej zasobne.

W związkach gmin powoływane są odpowiednie rady, wybierane przez zrzeszone gminy. Na czele rad stoją przewodniczący /z ich biurami/ o funkcjach pomocniczych i wykonawczych.

W opozycji do związków gmin - bardzo mało popularne okazały się planowane na szeroką skalę na podstawie ustawy z 16.VII.1971 r. fuzje gmin, które miały za zadanie zmniejszyć ich liczbę, powiększyć i wzmocnić nowo powstające gminy.

Słabości większości gmin nie zmieniła reforma zarządzania terenowego we Francji, rozpoczęta w 1982 r., która nie naruszyła struktury terytorialnej kraju, natomiast przyniosła decentralizację władzy, rozumianą jako przekazanie władzy ze szczebla centralnego do organów przedstawicielskich

/samorządowych/ w terenie.^{1/}

1.2. Władze terenowe po 1982 r.

Podstawowym aktem prawnym wprowadzającym reformę zarządzania terenowego we Francji była ustawa nr 82 - 213 z 2.III.1982 r. "O prawach i wolnościach gmin, departamentów oraz regionów".

Zasadnicze zmiany wprowadzone przez tę ustawę dotyczyły:

- przekształcenia regionów w jednostki samorządu terytorialnego,
- zniesienia nadzoru prewencyjnego nad samorządem terytorialnym,
- oddzielenia organów wykonawczych samorządu terytorialnego od organów administracji rządowej /z wyjątkiem szczebla gminy/,
- zmienionych układów kompetencyjnych pomiędzy regionami, departamentami i gminami.

Bardziej systematyczna i szczegółowa prezentacja aktualnej, choć ciągle ewoluującej organizacji zarządzania terenowego we Francji zostanie przedstawiona poniżej.

A. Regiony

Jest ich obecnie 21, jeśli nie liczyć Korsyki korzystającej ze specjalnego, autonomicznego statusu. Podobnie jak poprzednio w każdym regionie funkcjonuje rada regionalna /na Korsyce jej odpowiednikiem jest Zgromadzenie Korsyki/, która jednak obecnie jest wybieralnym organem samorządu terytorialnego o znacznie rozszerzonych kompetencjach, dotyczących wszechstronnego rozwoju ekonomicznego, społecznego,

1/ Tak rozumianej decentralizacji władzy nie należy mylić z dekoncentracją uprawnień, oznaczającą przeniesienie uprawnień administracyjnych ze szczebli wyższych na niższe jedynie w obrębie hierarchicznego aparatu państwowego

kulturalnego, naukowego i sanitarnego, oraz w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Działania na szczeblu regionu nie mogą jednak, co wynika jasno ze wzmiankowanej ustawy, naruszać autonomii i kompetencji departamentów i gmin.

Władza wykonawcza w regionie przeszła z rąk prefekta w ręce przewodniczącego rady regionalnej, co oznacza odejście od sprawowanej dotąd przez prefekta kontroli państwa nad terytorialnymi związkami publicznoprawnymi.

Reprezentantem państwa w regionie jest obecnie tzw. komisarz Republiki, który jednak nie realizuje kurateli nad organami samorządu. Pieczę nad nimi powierzono Trybunałowi Administracyjnemu oraz regionalnym izbom obrachunkowym. Komisarz Republiki ma jedynie prawo wniesienia sprawy do sądu, jeśli uzna, że decyzja lokalna jest niezgodna z prawem. Szczegółowe formy nadzoru nad działalnością samorządów terenowych zostaną omówione w następnym punkcie, poświęconym ich kompetencjom i instrumentom działania.

Obok przewodniczącego rady regionalnej i komisarza występują w regionach jeszcze dwa inne organy, tzn. komitet ekonomiczny i komitet pożyczkowy. Pierwszy z nich jest organem doradczym rady regionalnej i jej przewodniczącego, opiniującym w sprawach: przygotowywania i realizacji planu narodowego w regionie, projektu regionalnego planu rozwoju i sprawozdania rocznego oraz generalnych proporcji budżetu regionalnego. Natomiast komitet pożyczkowy, składający się głównie z radnych regionalnych, departamentalnych i gminnych, określa kierunki polityki kredytowej w regionie i opiniuje pod tym kątem projekty inwestycyjne o znaczeniu regionalnym.

B. Departamenty

Rada generalna w departamencie podobnie jak poprzednio jest wybierana na 6 lat, przy czym wybory połowy jej składu odbywają się co 3 lata. Na dwóch zwyczajnych sesjach w trakcie roku rada zajmuje się wszelkimi sprawami departamentu nie zastrzeżonymi dla innych organów /np. dla komisarza departamentalnego, o którym za chwilę/, a szczególnie tymi, które dotyczą "obowiązkowych" problemów departamentu, tj. np. służby zdrowia i pomocy społecznej, co obliuguje radę do tworzenia i utrzymywania odpowiednich służb a także znajduje odzwierciedlenie w budżecie departamentu.

Organem wykonawczym rady generalnej jest przewodniczący tej rady, a nie - jak poprzednio - prefekt departamentalny. Przewodniczący działa przy pomocy zastępców i członków jego biura, którzy są wybierani przez radę. Rada może przekazywać część własnych kompetencji na rzecz biura ale nie dotyczy to spraw związanych z budżetem.

Przewodniczący jest zobowiązany przygotowywać i wykonywać uchwały rady, realizuje zapisy budżetowe, zarządza mieniem departamentalnym i kieruje działającymi w departamencie służbami; wszystkie te powinności dotyczą tylko sfery samorządowej, bowiem administracją rządową w departamencie zajmuje się komisarz państwowy.

Komisarz departamentalny reprezentuje na swoim obszarze ministrów i ich resorty, kieruje służbami państwowymi, reprezentuje interes państwa wobec rady generalnej, czuwa nad przestrzeganiem ustaw, sprawuje kontrolę administracyjną nad gminami i zapewnia bezpieczeństwo i porządek w departamencie.

C. Gminy

Rada gminy /municipalna/ wybierana jest przez mieszkańców na 6 lat w liczbie zależnej od zaludnienia gminy; 9 radnych przy liczbie mieszkańców mniejszej od 101, 37 radnych przy 60 tys. mieszkańców, 61 radnych w aglomeracji /np. w Lyonie/ i 109 w Paryżu.^{1/}

Rada zbiera się na publicznych sesjach 4 razy do roku a między sesjami działają stałe komisje problemowe i komisje doraźne.

Kompetencje rady określone są na zasadzie właściwości generalnej, tj. odnoszą się do wszystkich spraw gminy z wyjątkiem wyłączeń ustawowych. W praktyce dotyczą one: organizacji służb publicznych i zarządzania własnością gminy, reprezentacji gminy w zakładach publicznych na jej terenie i utrzymywania dróg gminnych.

Ustawowe wyłączenia kompetencji rady dotyczą przede wszystkim sfer uprawnień mera. Poza ograniczeniami ustawowymi istnieją też takie, które wynikają z orzecznictwa administracyjnego, które np. w dziedzinie ekonomicznej wprowadza regułę, iż gmina powinna podejmować działania interwencyjne w takich sferach jak mieszkalnictwo lub szkolnictwo oraz reagować w przypadkach zagrożenia monopolem jakiejś sfery wytwórczości lub usług, choć zasadniczo aktywność gminy w sferze ekonomiki powinna mieć miejsce dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców jedynie w sytuacjach, gdy inicjatywa prywatna nie jest zadowalająca ale i wówczas nie powinna mieć na względzie celów komercyjnych. Do tej sprawy przyjdzie nam powrócić w następnym punkcie tego rozdziału.

1/ A.Jaroszyński: op.cit., s. 37

Funckje administracyjne w gminie realizowane są przez mera i jego zastępców, tworzących magistrat wybierany przez radę. W odniesieniu do mera zachowano rozwiązanie sprzed 1982 r. polegające na łączeniu funkcji organu wykonawczego samorządu /radę miny/ z reprezentowaniem administracji państwowej. Zatem jako egzekutor samorządu mer przygotowuje i realizuje uchwały rady, wypełnia umowy, zarządza wydatkami, reprezentuje gminę na zewnątrz i kieruje personelem administracyjnym o liczebności bardzo zróżnicowanej a zależnej od zaludnienia i funkcji konkretnej gminy.

Mer nie ponosi jednak przed radą odpowiedzialności w tym sensie, że w trakcie kadencji nie może być przez nią odwołany.

Z tytułu reprezentowania administracji państwowej mer jest urzędnikiem stanu cywilnego, urzędnikiem śledczym, ogłasza i wykonuje akty prawne, uczestniczy w różnych czynnościach administracyjnych /np. pobór do wojska/, legalizuje podpisy itp.

W zakresie związków gmin reforma 1982 r. nie wniosła nic nowego, co uważa się za jej słabość, rozciągając ten wniosek na całą sferę zarządzania na podstawowym szczeblu terytorialnego podziału kraju.^{1/} Zmiany zupełnie nie dotknęły naj-słabszego elementu w zarządzaniu terenowym - niedostatku środków w gminach, przez co w dalszym ciągu są one mocno uzależnione od ponadgminnych źródeł zasilania.

Po charakterystyce instytucjonalnej warstwy struktury władz terenowych we Francji, pora przejść teraz do zilustrowania narzędzi realizacji ich kompetencji ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów planistycznych oraz budżetowo-finansowych.

1/ Por.: M.Rousset: op.cit., A.Jaroszyński: op.cit.

2. Instrumenty zarządzania władz terenowych we Francji

Jak wiadomo, jednym z istotniejszych instrumentów zarządzania gospodarczego we Francji jest planowanie ogólnonarodowe, co zresztą wyróżnia ten kraj wśród innych krajów zachodnio-europejskich.

Ostatnia ustawa o planowaniu z 29.VIII.1982 r. wprowadziła pewne zmiany do procedury planowania we Francji. Odsyłając czytelnika do bardziej szczegółowych charakterystyk tego tematu,^{1/} godzi się jednak w ogromnym skrócie powiedzieć, że obecnie planowanie w tym kraju charakteryzuje się trzema cechami:

- ogólnonarodowym zasięgiem i pełną partycypacją różnych reprezentacji obywatelskich, co m.in. zewnętrznie wyraża się w zmianie nazwy planu z "planu państwa" na "plan narodowy",
- decentralizacją procedur i decyzji planistycznych,
- większą efektywnością jego realizacji, wyrażonej m.in. zwiększoną dyrektywnością ustaw zatwierdzających plan /tzw. loi de programme/ ale też jednocześnie wyższą skutecznością urzeczywistniania zapisów planowych poprzez zawieranie realizacyjnych umów cywilno-prawnych o wykonanie planowych zadań.

W tym opracowaniu pominięta zostanie procedura planowania na szczeblu centralnym, natomiast bliższemu oglądowi zostanie poddany tryb planowania terenowego.

Otóż planowanie terenowe we Francji rozpoczęło się od 1955 r. ale uczestniczyły w nim jedynie organy terenowej administracji państwowej. Ustawa z 1982 r. "o prawach i wol-

^{1/} Np. H.Gronkiewicz-Waltz: Prawne aspekty planowania gospodarczego we Francji, "Organizacja, Metody, Technika" 1985, nr 6, ss. 36 - 39

nościach gmin, departamentów oraz regionów" określa w sposób następujący kompetencje regionów, które są głównym terenowym "szczeblem planistycznym": współudział w tworzeniu planów poprzez wydawanie opinii do projektu planu narodowego, opracowywanie i zatwierdzanie planów regionalnych pod kątem ich zgodności z planem narodowym oraz konsultacje z radami niższego szczebla przed opracowaniem planów: narodowego i regionalnego.

Każdy region jest reprezentowany w Narodowej Komisji Planowania a proces opracowywania planu narodowego rozpoczyna się każdorazowo od konsultacji w regionach, które mają wskazać rządowi i Komisji najbardziej priorytetowe dziedziny rozwoju.

Organy regionalne mają dużą samodzielność w określaniu trybu opracowywania planów na ich terenie. Decydują więc, czy analogiczne do planu narodowego, będą wydzielane w procedurze 2 etapy /i zarazem 2 uchwały/ dotyczące, po pierwsze: celów i zadań, po drugie: środków wykonania, czy też nie.

Jeśli organy regionu chcą pomocy państwa w wykonywaniu planu w formie umowy planowej, to zatwierdzenie takiej umowy powinno mieć miejsce najpóźniej do 3 miesięcy od daty promulgacji ustawy drugiej /o środkach realizacji/ na szczeblu ogólnokrajowym.

Regionalne plany rozwoju /5-letnie/ tworzone są z uwzględnieniem wytycznych ogólnokrajowych oraz po zasięgnięciu opinii rad niższych szczebli i komitetów ekonomicznych w regionach. Plany te po ich uchwaleniu w radach regionów przedstawiane są Ministrowi Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego, który informuje o nich Narodową Komisję Planowa-

nia i sporządza odpowiedni raport dla rządu, badającego zgodność planów regionalnych z planem narodowym.

Ustawa o planie narodowym z 1982 r. nie precyzuje wymaganych dla regionalnych planów rozwoju treści i form ich prezentacji, natomiast mówi, że wykonanie tych planów może zachodzić kilkoma sposobami: samodzielnie i bezpośrednio przez region, lub w drodze umów regionu z centrum, z innymi regionami, departamentami i gminami albo też poprzez umowy regionu z przedsiębiorstwami publicznymi i prywatnymi oraz innymi osobami prawnymi.

Umowy planowe nie mogą być rozwiązywane przed ich wygaśnięciem a w zakresie umów region - centrum dla uniknięcia forsowania interesów poszczególnych ministerstw w regionach, umowy te przygotowywane są ze strony rządowej przez komisarzy regionalnych.

Regionalne plany rozwoju obejmujące zagadnienia ekonomiczno-gospodarcze i przestrzenne wyznaczają zadania dla departamentów i gmin, głównie w odniesieniu do niezbędnych inwestycji i innych wydatków, wyznaczając tym samym ramy planów ekonomicznych i przestrzennych w departamentach oraz plany wybranych zagadnień w gminach.

Należy podkreślić, że plany przestrzennego zagospodarowania regionów i departamentów /z wybranymi zadaniami w tym zakresie dla gmin/ uwzględniają w dużej mierze zagadnienia zagospodarowania turystycznego rejonów turystycznych, infrastruktury i bazy recepcyjnej o charakterze uzupełniającym oraz ochrony środowiska naturalnego i walorów krajobrazowych i krajoznawczych różnych obszarów.

Powszechny charakter w jednostkach zarządzania terenowego wszystkich szczebli ma jednoroczne planowanie budżetowe

oparte na systemie RCB oznaczającym racjonalizację wydatków budżetowych poprzez obowiązkowe badanie efektywności budżetowanych przedsięwzięć.

Budżety terenowe a zwłaszcza dotacje centralne dla nich to najsłabszy element systemu zarządzania terenowego we Francji. Po 1982 r. nie została przeprowadzona ogólna reforma finansów lokalnych i w tym sensie zapoczątkowane wówczas zmiany instytucjonalno-kompetencyjne nie uzyskały ze strony finansowej wyraźnego dopełnienia w tym samym kierunku decentralizacyjnym. Nie znaczy to, że nie zmieniono nic - wprowadzono reformy częściowe.^{1/}

Jeszcze bowiem w 1979 r. zmodyfikowano mechanizmy dotyczące subwencjonowania budżetów terenowych przez państwo, tworząc tzw. "dotacje globalne" zastępujące subwencje szczegółowe. Kontynuacją tej zmiany jest zapoczątkowana w latach 1982/83 akcja tworzenia tzw. "globalnych dotacji infrastrukturalnych" w każdej gminie co oznacza, w porównaniu z subwencjami przedmiotowymi stosowanymi do tego czasu, całkowitą swobodę w dysponowaniu przez terytorialne związki publicznoprawne otrzymywanymi zasobami; 70% dotacji globalnych jest przyznawanych w stosunku do bezpośrednich wydatków inwestycyjnych każdej gminy a **30%** - w związku z takimi czynnikami obiektywnymi, jak zaludnienie, wielkość wpływów podatkowych itp.^{2/}

W sumie jednak dotacje globalne stanowią niewielki, bo średnio 12 - 15% udział w kosztach inwestycji realizowanych przez gminy. Wszelkiego typu dotacje i subwencje rządowe sta-

1/ M.Rousset: op.cit.

2/ Z.Niewiadomski: Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Instytut Administracji i Zarządzania, Warszawa 1988, s. 96

nowią 31 - 34% dochodów gmin, co stawia je na drugim miejscu po wpływach podatkowych, stanowiących ok. 46% dochodów w gminach poniżej 10 tys. mieszkańców i ok. 52% w gminach powyżej tej liczebności. Dochody z majątku własnego gmin oscylują w granicach kilkunastu procent.^{1/}

Samorządy terenowe finansują także różnorakie przedsięwzięcia pożyczkami: państwowymi, bankowymi lub publicznymi /pożyczki publiczne, obligacje itp./, wśród których dominują jednak źródła rządowe, bo poza samymi bezpośrednimi pożyczkami od rządu, większa część innych zinstytucjonalizowanych pożyczkodawców jest kontrolowana przez rząd, np.: Kasa Pomocy Związkom Lokalnym, Kasa Depozytów i Wkładów, Narodowa Kasa Kredytu Rolnego itp.

Wobec niewystarczających względnie stałych źródeł przychodów terenowych związków publicznoprawnych /dotacje, podatki, dochody własne/ konieczności finansowania wielu zadań budżetowych drogą pożyczek wzmagają się, co prowadzi do coraz większego zadłużania się francuskich związków samorządowych a zwłaszcza gmin.

Rosną stałe wydatki związków publicznoprawnych związane z koniecznością obsługi przejętych w 1982 r. w drodze decentralizacji uprawnień - nowych obowiązków. Teoretycznie każdemu transferowi obowiązku miał towarzyszyć transfer środków niezbędnych do ich wykonywania z ewentualnym dodatkowym zasilaniem przyznawanym na rzecz "ogólnej dotacji decentralizacyjnej". Ta finansowa kompensata jest jednak niedostateczna, bowiem dotyczy jedynie zadań, od których państwo się uwolniło, ale już wydatki związane z funkcjonowaniem i personelem niezbędnym dla ich realizacji - obciążają terenowe samorządy.

1/Z.Niewiadomski: op.cit., s.96

Jakby paradoksalnie nadzór finansowy państwowej administracji nad budżetami samorządów jest bardzo silny. Budżet musi być zrównoważony i uchwalony w przepisowym terminie. Niespełnienie tych wymogów powoduje, że komisarz Republiki w regionie lub departamencie wnosi sprawę do istniejącej od 1982 r. w każdym regionie izby obrachunkowej, uprawnionej do kontroli finansowej wszystkich jednostek publicznoprawnych działających w regionie, która proponuje określone sposoby równoważenia budżetu. Wobec ich odrzucenia przez władze terenowe, komisarz przejmuje prawo do podejmowania decyzji w sprawie budżetu na zasadzie tzw. prawa substytucji.

Przechodząc teraz do najistotniejszego zagadnienia w tym punkcie rozdziału, tj. do określenia form i zakresów oddziaływania /zarządzania/ finansowego władz terenowych na określone dziedziny gospodarowania, trzeba stwierdzić że z materiałów znajdujących się w dyspozycji autorów wynika,^{1/} iż wydatki władz terenowych różnych szczebli w lwiej części /ok. 90%/ kierowane są do przedsiębiorstw wytwórczych i usługowych działających w określonych dziedzinach, co dało w 1986 r. kwotę ok. 4,4 mld franków, z czego 2,3 mld /52,3%/ przypadało na gminy, 1,1 mld /25%/ na departamenty i ok. 1 mld /22,7%/ - na regiony.

Z owych 4,4 mld franków korzystały głównie:

- | | |
|-----------------------------------|-------|
| 1/ przemysł, handel i rzemiosło | - 55% |
| 2/ budownictwo mieszkaniowe | - 15% |
| 3/ rolnictwo | - 11% |
| 4/ budownictwo i roboty publiczne | - 8% |
| 5/ <u>turystyka</u> | - 6% |

1/ Materiały otrzymane przez autorów bezpośrednio z Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire oraz dane z czasopisma "Problemes Economiques", różne numery z 1987 i 1988, a także dane z CINTe, Warszawa, 1988

Jeśli chodzi o formy zarządzania finansowego, to ogólnie ok. 75% interwencji ekonomicznej władz terenowych zachodzi w formach bezpośrednich, tzn. głównie w postaci subwencji i ulg stanowiących ok. 54% wszystkich form bezpośrednich, oraz pożyczek i zaliczek - ok. 33%.

Spośród form oddziaływania pośredniego najbardziej znaczące były sprzedaże ratalne terenów i budynków dla przedsiębiorstw /42% ogółu form pośrednich/, wydatki na infrastrukturę stref przemysłowych /21%/ oraz rabaty udzielane przy sprzedaży i wynajmie budynków i terenów /ok.8%/. Inne formy oddziaływania pośredniego to: udział władz terenowych w budowie lub modernizacji budynków użytkowych, kapitałowy udział w towarzystwach finansowych i stowarzyszeniach rozwoju regionalnego i lokalnych towarzystwach gospodarczych oraz tworzenie organizacji usługowych o charakterze informacyjno-doradczym, których celem jest popieranie nowych inwestycji a także pomoc finansowa dla znajdujących się w kłopotach przedsiębiorstw.

Bardzo rzadko /w granicach 4 - 5% ogółu wydatków/ stosowane są takie wydawałoby się niemal "klasyczne" formy, jak: bezpośrednia pomoc inwestycyjna polegająca na nabywaniu terenów i budowie nieruchomości oraz gwarantowanie pożyczek bankowych uzyskiwanych przez inwestorów.

Prześledźmy teraz jak instrumenty i tytuły finansowania rozkładają się na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego.

A. Regiony

Na szczeblu regionalnym gros zachęt finansowych przypada na przemysł, ponieważ na tym poziomie kumuluje się ponad 80% pomocy finansowej dla przemysłu udzielanej przez wszystkie szczeble władzy terenowej. Z tego ok. 70% wypływa pod postacią

ulg i subwencji. Ulgi stosowane są w dwóch rodzajach: ulgi regionalne za utworzenie nowego przedsiębiorstwa oraz ulgi za powiększenie liczby miejsc pracy. Prymat regionów w ich stosowaniu jest przewidziany przepisami - ponieważ inne szczeble terenowe mogą je stosować jedynie uzupełniając i to w uzgodnieniu z regionami do wysokości 150 tys. franków. Władze regionu różnicują ulgi zależnie od posiadanych przez inwestorów funduszy własnych, liczby bezrobotnych w regionie lub niekorzystnego położenia /ulgi dla okolic górskich/.

Ostatnio zaznacza się przechodzenie na takie formy pomocy zwrotnej, jak pożyczki lub zaliczki, co poza docelową oszczędnością środków budżetowych bardziej zachęca do rozpoczynania inwestycji niż ulgi otrzymywane przecież przez już zorganizowane nowe przedsiębiorstwa.

Zwiększa się w ostatnich latach zakres form pomocy pośredniej regionów dla przedsiębiorców w efekcie umów planowych między rządem a regionami, co obrazuje możliwość pośredniego /poprzez władze regionalne/ sterowania przez rząd sferą realną rynku. Dotyczy to szczególnie finansowania inwestycji rokujących rozwój eksportu lub znaczny wzrost wydajności pracy.

Władze regionu w celu wspólnej realizacji polityki rozwoju regionu znajdują coraz częściej partnerów w przedsiębiorstwach państwowych, np. we francuskich kolejach /SNCF/, z którymi współpracuje się np. dla opracowania regionalnej sieci transportu. To samo dotyczy współpracy władz regionalnych z bankami dla popierania kredytowania przedsiębiorstw realizujących w regionie ważne zadania i dla uruchamiania uprzywilejowanego oprocentowania tych kredytów.

B. Departamenty

Departamenty zajmują się finansowaniem przemysłu w znacznie mniejszym stopniu, niż regiony, aczkolwiek i na tym szczeblu zasilanie finansowe przemysłu, handlu i rzemiosła stanowi najpoważniejszą pozycję /38%/. Większy jest natomiast udział:

- budownictwa mieszkaniowego - 20%
- rolnictwa - 18%
- turystyki - 14%

Oddziaływanie finansowe władz departamentów realizowane jest najczęściej pod postacią:

- bezpośredniego finansowania infrastruktury technicznej,
- gwarantowanych przez władze pożyczek dla inwestorów,
- finansowania badań, poradnictwa i diagnozowania przedsiębiorstw,
- ulg z tytułu zwiększenia zatrudnienia.

Rada generalna departamentu przed podjęciem decyzji o zastosowaniu określonych form finansowania, musi spełnić co najmniej dwa warunki:

- badanie sytuacji przedsiębiorstwa przez komitet rozwoju gospodarczego przy współpracy rządowych służb finansowych w departamencie,
- uzyskanie zobowiązania przedsiębiorstwa dotyczącego co najmniej utrzymania, jeśli nie powiększenia liczby miejsc pracy.

Wiele departamentów tworzy osobny fundusz na udzielanie pomocy finansowej, zarządzany przez specjalny komitet, który przez analogię do szczebla regionalnego, nazywa się komitetem pożyczkowym.

Departamenty utworzyły ponadto interdepartamentalny fundusz gwarancji służący do asekurowania gwarancji udzielanych na pożyczki zaciągane w bankach przez przedsiębiorstwa prywatne. W ten sposób ryzyko władz departamentu, towarzyszące takim poręczeniom ~~organizowane~~^{ograniczone} jest do wysokości wkładów do funduszu.

C. Gminy

Na szczeblu gminnym wsparcia finansowe władz koncentrują się na przemyśle, handlu i rzemiośle /60%/ oraz na budownictwie i robotach publicznych /ok. 20%/.

Najczęściej stosowane bodźce finansowe, to:

- wykupywanie nieruchomości w celu wynajęcia ich przedsiębiorstwom za niewysoką cenę,
- gwarantowanie kredytów,
- subwencje i pożyczki,
- pomoc w kształceniu zawodowym kadr.

W oczywisty sposób możliwości interwencji finansowej poszczególnych gmin różnią się znacznie i zależą od znaczenia i wielkości gmin.

Zwraca uwagę fakt, że instrumenty podatkowe w gminach są dość często używane w formie np. obniżki podatku przemysłowego.

Spora część małych gmin stosuje pomoc w podtrzymywaniu przedsiębiorstw, których produkcja jest niezbędna dla zaspokojenia potrzeb ludności, szczególnie w małych, wiejskich gminach, zagrożonych wyludnianiem się. W głównej mierze pomoc taka obejmuje drobny handel, kawiarnie, piekarnie, apteki i gabinety lekarskie, a w miastach - ponadto warsztaty obsługi samochodów i placówki kulturalne.

Analiza kompetencji władz terenowych we Francji dokonywana w tym rozdziale, wskazuje, że:

- a/ Regiony zajmują się całościowym organizowaniem działalności gospodarczej i zagospodarowania przestrzennego na swoich terytoriach, dbając szczególnie o aktywizację przemysłu, handlu i rzemiosła jako "lokomotyw koniunktury gospodarczej". Turystyka odnosi korzyści na tym szczeblu głównie w postaci:
 - ochrony walorów turystycznych regionów,
 - tworzenia parków rekreacji i wypoczynku,
 - wzbogacania infrastruktury handlowo-żywnieniowej, komunikacyjnej i transportowej.
- b/ W departamentach uwaga władz koncentruje się na problemach budownictwa mieszkaniowego i rolnictwa, i bodaj w największym stopniu ze wszystkich trzech szczebli - na turystyce, co zresztą potwierdza analiza wydatków finansowych departamentów. Jeśliby pokusić się o próbę wychwycenia dominujących korzyści dla gospodarki turystycznej, powodowanych działalnością władz departamentalnych /zgromadzone dane nie dają pełnej jasności w tej sprawie/, to należałoby wymienić:
 - wspieranie rozwoju bazy noclegowej /hotele, schroniska/,
 - rozwój lokacji tzw. wsi turystycznych,
 - popieranie turystyki socjalnej.
- c/ Kompetencje gmin koncentrują się na lokalnej gospodarce i organizacji podstawowych usług dla miejscowej ludności i przyjezdnych, z czego turystyka odnosi korzyści głównie w postaci:
 - modernizacji bazy noclegowej, handlowej i usługowej,
 - lepszej dostępności lokalnych atrakcji turystycznych.

Są to wnioski z ogólnego przeglądu sfer działania terenowych organów zarządzania różnych szczebli. W następnej kolejności należy poddać analizie wyspecjalizowany aparat zarządzania turystyką w terenie, którego struktura i właściwości również podlegały zmianom, skąd ponownie wynika konieczność dokonania dwóch charakterystyk: retrospektywnej i stanu aktualnego.

3. Terenowe instytucje turystyczne we Francji

3.1. Struktura terenowych instytucji turystycznych na początku lat 80-tych

Zasadnicze zręby istniejącej na początku lat 80-tych struktury terenowych instytucji turystycznych wyznaczone zostały znacznie wcześniej. Podstawowymi elementami tej struktury były: ^{1/}

- 1/ Regionalne komitety turystyki - utworzone na mocy dekretów z 12.I.1942 i 5.VI.1943 r.
- 2/ Regionalni delegaci d/s turystyki - przewidziani dekretem z 2.XI.1960 r.
- 3/ Prowincjonalne komitety akcji turystycznej - powołane dekretem z 2.XII.1965 r.
- 4/ Syndykaty inicjatywy /nazwa po raz pierwszy przyjęta w Grenoble w 1889 r./ - działają na podstawie prawa o stowarzyszeniach z 1901 r. i rozporządzenia z 1943 r., część z nich działa na szczeblu regionalnym.

1/ Informacje w tym punkcie pracy oparte są zasadniczo na dwóch źródłach: 1/ L'Organisation du Tourisme en France, Centre d'Information et de Documentation de la Direction de l'Industrie Touristique, Paris 1988, oraz 2/ S.Wahab: Tourism Management, Tourism International Press, Turin 1975

1/ Regionalne komitety turystyki

Regionalne komitety turystyki działają do dzisiaj, choć w nieco innej formule, nadanej im w 1987 r., o czym będzie mowa w punkcie 3.2. Na początku lat 80-tych miały one za główne zadanie koordynację na szczeblu regionów wszystkich inicjatyw prowadzących do rozwoju turystyki. Ich rola nie została jeszcze wówczas precyzyjnie zdefiniowana, mimo, że miały już za sobą okres kilkudziesięciu lat doświadczeń. Nie miały statusu formalnoprawnego i nie dysponowały własnymi środkami. Roczny budżet regionalnego komitetu był zasilany subsydiami rządu, rady regionalnej i prywatnych związków. W związku z tym działalność komitetu zależała głównie od rady regionalnej i izb handlowych.

Funkcje komitetu uległy dalszemu ograniczeniu od 1964 r., kiedy to powstała struktura regionalna Komisji Regionalnego Rozwoju Gospodarczego /skrót oryginalny: CODER/, mająca uprawnienia partycypacji w opracowywaniu planów rozwoju gospodarczego i rekomendacji m.in. problemów rozwoju turystyki w regionach.

Faktycznie więc zasadniczym zadaniem regionalnych komitetów turystyki w stanie na początku lat 80-tych było koordynowanie działań promocyjnych różnych rejonów i ośrodków turystycznych oraz scalanie działań promocyjno-akwizycyjnych hoteli z jednostkami transportu, sportu i wypoczynku, kultury itp. Niekiedy regionalne komitety podejmowały się także badań nad rozwojem turystyki na swoim terenie oraz prowadzenia biur informacji turystycznej samodzielnie lub też wspólnie z syndykatami inicjatywy.

Na początku lat 80-tych funkcjonowały 23 regionalne komitety w zasadniczym układzie: jeden komitet w każdym

regionie, aczkolwiek w praktyce w zależności od wielkości i turystycznego znaczenia konkretnych regionów, miały miejsce takie rozwiązania, że 2 - 3 regiony o mniejszym znaczeniu turystycznym miały jeden komitet, podczas gdy np. w regionie Prowansja - Lazurowe Wybrzeże działały 2 komitety /w Marsylii i w Nicei/ a w regionie Lyon - nawet 3 /Annecy, Grenoble i Lyon/.

Każdy komitet regionalny składał się z 18 członków i przewodniczącego, powoływanych przez Sekretarza Stanu d/s Turystyki spośród "aktywistów" turystyki w departamentach i gminach. Komitet zbierał się na wniosek regionalnego delegata d/s turystyki a nadzór nad komitetem sprawował prefekt regionu lub prefekt departamentu, w którym mieściła się siedziba komitetu.

2/ Regionalni delegaci d/s turystyki

Regionalni delegaci d/s turystyki na początku lat 80-tych byli powoływani przez Ministra d/s Turystyki, którego resort w bieżącym dziesięcioleciu dość często zmieniał nazwę i zakres działania /Ministerstwo Handlu, Rzemiosła i Turystyki, potem Ministerstwo Przemysłu, Poczty, Telegrafów i Turystyki, a od 1988 r. - Ministerstwo Przemysłu i Zagospodarowania Przestrzennego/.^{1/}

Delegaci współpracowali z Dyrekcją Turystyki i kierującym nią podsekretarzem stanu w Ministerstwie oraz byli przez nią kontrolowani. Ponieważ działali w strukturze /zdekoncentrowanych/ organów administracji państwowej, nadzór nad ich działalnością sprawowali prefekci regionów.

1/ Por. również ubiegłoroczne opracowanie obu autorów n.t. centralnych instytucji turystycznych w wybranych krajach zachodnioeuropejskich

Obowiązki delegatów dadzą się przedstawić w następującym zestawieniu:

- realizacja instrukcji i poleceń Dyrekcji Turystyki,
- pośredniczenie między Dyrekcją Turystyki a regionalnymi komitetami turystyki,
- reprezentowanie Dyrekcji Turystyki w regionalnych komitetach i organizacjach turystycznych,
- zbieranie i przekazywanie do Dyrekcji Turystyki wszystkich projektów i opracowań turystycznych ze swojego regionu,
- przygotowywanie we współpracy z odpowiednimi regionalnymi i departamentalnymi organami projektów wyposażenia turystycznego i infrastruktury oraz przekazywanie ich do Dyrekcji Turystyki,
- opiniowanie przyznania kredytów na rozwój publicznej i prywatnej bazy noclegowej,
- przedkładanie prefektom /i w konsekwencji - Dyrekcji Turystyki/ propozycji finansowania terenowych instytucji turystycznych /takich, jak: regionalne komitety turystyki, syndykaty inicjatywy, inne związki turystyczne/ oraz propozycji wydatkowania kwot na działalność promocyjną w regionie,
- opiniowanie systemów klasyfikacji ośrodków turystycznych, hoteli i uzupełniającej bazy noclegowej oraz licencjowania agencji turystyki i podróży,
- informowanie Dyrekcji Turystyki o skargach i zażale- niach turystów i załatwianie tych reklamacji,
- sugerowanie sankcji administracyjnych dla przedsię- biorstw turystycznych,

- współdziałanie w koordynowaniu działań promocyjnych terenowych instytucji turystycznych.

Ponadto regionalni delegaci współpracowali z terenowymi organami samorządowymi i prefektami w takich sprawach, jak:

- przeprowadzanie analiz i przygotowywanie raportów na sesje rad regionalnych i rad generalnych,
- wypracowywanie programów rozwojowych w regionie,
- udział z głosem doradczym w pracach terenowych komisji urbanistyki i opiniowanie ich projektów z punktu widzenia warunków rozwoju turystyki.

3/ Prowincjonalne komitety akcji turystycznej

Prowincjonalne komitety akcji turystycznej, powołane do życia w 1965 r. miały zakres działalności określony w zarządzeniu z 16.II.1968 r. W tym zakresie mieściła się ta część aktywności zniesionych wówczas izb przemysłowych, która dotyczyła przemysłu turystycznego, a w szczególności:

- doradztwo w zakresie zaliczania obiektów bazy noclegowej i wsi turystycznych do określonych kategorii klasyfikacyjnych; ich rola w tym zakresie stała się bardziej istotna od 1969 r., kiedy to ówczesny Komisariat Generalny Turystyki przekazał prefektom uprawnienia do podejmowania decyzji w tym zakresie,
- opiniowanie /dla prefektów/ zamiarów założenia pól namiotowych i karawaningowych oraz lokacji wiosek turystycznych.

4/ Syndykaty inicjatywy

Syndykaty inicjatywy można zaliczyć do lokalnych instytucji turystycznych na zasadzie pewnej umowności, uzasad-

nionej prywatną i lokalną inicjatywą ich powstawania oraz nieoficjalnym ich charakterem; chociaż ze względu na zasięg działania niektóre z nich mogłyby być zaliczane do kategorii regionalnych instytucji turystycznych.

Aktualna kategoryzacja syndykatów inicjatywy jest przejrzysta i zostanie szczegółowiej omówiona w punkcie 3.2.

Rozporządzenie z 1.VII.1943 r. o syndykatach inicjatywy określa cel ich działania jako zapewnienie poprzez działalność w turystyce pomyślnego rozwoju danej miejscowości a środkiem do tego ma być podnoszenie wartości bogactw turystycznych danej miejscowości lub regionu.

Syndykaty będące "stowarzyszeniami osób najbardziej powołanych" do urzeczywistnienia powyższego celu, mają, wedle rozporządzenia, koordynować we wskazanym zakresie, działalność wszystkich zainteresowanych instytucji i osób, oraz współdziałać z odpowiednimi władzami, wysuwając pod ich adresem "niezbędne sugestie".

Faktycznie najpowszechniej realizowaną funkcją syndykatów inicjatywy stało się prowadzenie informacji dla turystów i działalność promocyjna. Prowadzą one biura informacji turystycznej, w których turyści mogą liczyć na nieodpłatne usługi w rodzaju: dokonywanie rezerwacji usług, porady co do korzystania z usług, udostępnianie map, przewodników i innych materiałów informacyjnych.

3.2. Obecny system terenowych instytucji turystyki

W tym punkcie opracowania zostanie przedstawiony aktualny system terenowych instytucji turystyki we Francji wg stanu na bieżący rok. Umożliwiają to materiały otrzymane

przez autorów z Francji,^{1/} które informują głównie o instytucjonalno-formalnoprawnym charakterze terenowych instytucji turystycznych, natomiast mniej mówią o szczegółowym sposobie i instrumentach zarządzania, stosowanych przez te instytucje.

Przegląd zostanie zapoczątkowany zestawieniem tych centralnych instytucji turystycznych, które albo mają swoje struktury i delegatury terenowe, albo też nie posiadając ich, gromadzą w swoim składzie przedstawicieli terenowych instytucji turystycznych.^{2/}

Pierwszą z takich instytucji centralnych jest Dyrekcja Przemysłu Turystycznego w Ministerstwie Przemysłu i Zagospodarowania Przestrzennego, która zastąpiła w 1986 r. Dyrekcję Turystyki. Posiada ona 26 delegatur regionalnych, o których będzie jeszcze mowa nieco później.

Drugą z centralnych instytucji, o której w tym miejscu należy wspomnieć jest Rada Narodowa Turystyki, utworzona w 1986 r. w miejsce Wyższej Rady Turystyki. Jest ona organem doradczym Ministra d/s Turystyki, który jej przewodniczy. Otóż w jej składzie plenarnym, liczącym 119 osób, zasiada 27 przewodniczących komitetów i organizacji regionalnych d/s turystyki, a ponadto: 69 reprezentantów organizacji turystycznych /brak bliższych danych o charakterze tych organizacji/ i 23 "osobistości" spośród osób zawodowo związanych z turystyką. Spośród 4 zespołów technicznych o

1/ L'Organisation du tourisme en France, op.cit., Services Officiels du tourisme en France, Direction de l'Industrie Touristique, Paris 1988, oraz: Comités Regionaux du Tourisme, La Federation Nationale des Comites Regionaux du Tourisme, Paris 1988

2/ Centralnym instytucjom turystycznym poświęcone było ubiegłoroczne opracowanie obu autorów

charakterze stałym tejże Rady, jeden zajmuje się działalnością regionalnych komitetów turystyki.

Trzecią instytucją centralną z wyraźnym kontekstem terenowym jest zespół trzech służb studialnych związanych od 1986 r. z Sekretariatem Stanu d/s Turystyki. Są to:

- 1/ Służba Studiów i Zagospodarowania Turystycznego Rejonów Wiejskich utworzona zarządzeniem międzyministerialnym w 1966 r., która jest nastawiona na rozpracowywanie warunków wdrażania nowych produktów turystycznych oraz zmian ekonomicznych i przestrzennych w organizacji usług turystycznych zgłaszanych przez instytucje centralne i delegatów regionalnych d/s turystyki oraz samorządy: regionalne, departamentalne i gminne. Każdy z 20 pracowników tej Służby jest wyspecjalizowany w określonej tematyce /hotelarstwo, pobyty lecznicze, rejony recepcyjne, schroniska, parki przyrodnicze, parki wypoczynku, polowania i wędkarstwo/ i odpowiada za kontakty z 1 - 2 regionami,
- 2/ Służba Studiów i Zagospodarowania Turystycznego Wybrzeża, oferująca pomoc techniczną organom samorządu terytorialnego, ich służbom technicznym oraz związkom i przedsiębiorstwom turystycznym w zakresie:
 - kształtowania regionalnej i lokalnej polityki turystycznej,
 - lokalizacji bazy pobytovej, kształtowania krajobrazu i wyposażenia inżynieryjnego wybrzeży,
 - organizowania wypoczynku - szczególnie plażowego i nawodnego,
 - ekonomiki i marketingu.

3/ Służba Studiów i Zagospodarowania Turystycznego Rejonów Górskich utworzona zarządzeniem międzyministerialnym w 1964 r., zajmująca się m.in.:

- studiami bieżącymi i prognostycznymi polityk rozwojowych rejonów górskich,
- współpracą i pomocą dla władz terenowych w zakresie techniki /wyposażenia stacji turystycznych, szlaki i trasy narciarskie/ oraz ekonomiki turystyki i wypoczynku w rejonach górskich.

Wreszcie czwartą centralną instytucją turystyczną z wyraźnie terenowym uwikłaniem jest Maison de la France /nazwa nie tłumaczona na język polski/, utworzona w 1987 r. /jako związek interesu gospodarczego/, zajmująca się koordynacją akcji promocyjnych, reklamowych i studiów rynkowych, realizowanych przez wszystkie podmioty podaży turystycznej i władze turystyczne wszystkich szczebli. Kieruje także siecią 190 reprezentantów i 36 biur informacji turystycznej zagranicą, przygotowuje i dystrybuje materiały promocyjne /również wśród terenowych biur informacji turystycznej/, współorganizuje /z komitetami regionalnymi i departamentalnymi d/s turystyki/ imprezy promocyjne i misje zagranicznych gości w różnych rejonach turystycznych.^{1/}

W składzie 21-osobowej rady nadzorczej Maison de la France znajdują się 3 miejsca dla reprezentantów terenowych instytucji turystycznych.

Przechodząc już do samych terenowych instytucji turystycznych proponuje się następującą kolejność ich prezentacji:

1/ Zob. ubiegłoroczne opracowanie przygotowane przez obu autorów

- 1/ Regionalne komitety turystyki.
- 2/ Regionalne delegatury d/s turystyki.
- 3/ Departamentalne komitety turystyki.
- 4/ Syndykaty inicjatywy i biura turystyki.

1/ Regionalne komitety turystyki

Obecnie funkcjonujące regionalne komitety turystyki zostały ukształtowane ustawą nr 87-10 z 3.I.1987 r., wprowadzającą realizację reform decentralizacyjnych zarządzania terenowego we Francji w sferze turystyki. Po aktach reformatorskich z 1982 r. dekrety z 1942 i 1943 r. według których funkcjonowały poprzednio regionalne komitety turystyki były już nieadekwatne do nowych kompetencji regionalnych organów samorządowych.

Istnienie regionalnego komitetu turystyki jest obligatoryjne w każdym regionie, przy czym do rady regionalnej należy wybór formuły organizacyjno-prawnej, w jakiej ma funkcjonować regionalny komitet /stowarzyszenie, związek interesu gospodarczego, spółdzielnia/. Podobnie rada regionalna ustala skład osobowy komitetu, w którym jednak muszą znajdować się reprezentanci:

- rady regionalnej,
- wszystkich rad generalnych /departamentalnych/ w regionie,
- organów doradczych, tzn.: komitetu ekonomicznego i komitetu pożyczkowego,
- wszystkich departamentalnych komitetów turystyki,
- biur turystyki i syndykatów inicjatywy, które reprezentują gminy znajdujące się w regionie,
- zawodowej działalności w usługach turystycznych, kuracyjnych i organizacji wypoczynku,

- zrzeszeń turystyki i wypoczynku.

Zasadniczym celem regionalnego komitetu turystyki jest wypracowywanie polityki turystycznej regionu, co polega na określeniu głównych zadań do zrealizowania w zakresie wszystkich istotnych składników gospodarki turystycznej /zagospodarowania i wyposażenia turystycznego, ochrony i zagospodarowania zasobów naturalnych itp./ oraz na określeniu implikacji tych zadań dla całej gospodarki regionalnej. Wypracowane przez regionalny komitet schematy rozwoju regionalnej turystyki i wypoczynku są przedstawiane do akceptacji radzie regionalnej po konsultacjach z regionalnym komitetem ekonomicznym i departamentalnymi komitetami turystyki.

W niezbędnym wymiarze planowane działania stają się elementem regionalnego planu rozwoju i przedmiotem umów planowych między rządem a władzami regionu.

W konsekwencji zadaniem regionalnego komitetu turystyki jest także zapewnienie realizacji przyjętych schematów rozwojowych.

Drugim istotnym celem działalności regionalnego komitetu jest uzupełnianie przedsięwzięć promocyjnych Maison de la France w kraju i zagranicą odnoszących się do danego regionu.

Działalność regionalnego komitetu jest finansowana z:

- subwencji i dotacji rządu i wspólnot terenowych,
- wpłat reprezentowanych w nim organizacji dochodowych i osób prywatnych,
- należności za wykonane usługi i pomoc techniczną,
- darowizn i zapisów,
- sprzedaży wydawnictw.

Jak wynika z powyższego, regionalne komitety stały się gospodarzami problematyki rozwoju turystyki w regionach, pełniąc rolę wyspecjalizowanych jednostek rad regionalnych odpowiadających za wypracowywanie i realizację planów rozwojowych turystyki.

W grudniu 1987 r. zawiązała się Narodowa Federacja Komitetów Regionalnych Turystyki pełniąca rolę forum wymiany doświadczeń n.t. kształtowania polityki turystycznej w regionach. Utworzono w niej następujące grupy robocze:

- informatyki,
- umów planowych,
- kształcenia,
- analiz i statystyki turystyki,
- turystyki wodnej,
- turystyki w rejonach wiejskich,
- turystyki górskiej,
- turystyki sportowej,
- turystyki kulturalnej,
- turystyki kuracyjnej,
- turystyki kongresowej.

Federacja służy fachową pomocą, wydawnictwami i opracowaniami poszczególnym regionalnym komitetom, radom regionalnym oraz pojedynczym członkom tych gremiów.

2/ Regionalne delegatury d/s turystyki

Instytucja delegatur /delegatów/ regionalnych turystyki znana jest we Francji od 1960 r. Obecnie są to jednak placówki bardziej rozbudowane i pełnią one rolę służb terenowych Dyrekcji Przemysłu Turystycznego. Aktualnie funkcjonują 22 delegatury we Francji metropolitalnej i w 4 regionach zamorskich, tzn.: Gwadelupie, Martynice, Gujanie Francuskiej i Wyspach Reunion.

Po uwzględnieniu zmian w organizacji zarządzania turystyką w regionach wprowadzonych ustawą 87 - 10 z 3.I.1987 r., naczelne zadanie delegatów, jakim jest czuwanie nad prawidłową realizacją polityki turystycznej w regionach, realizowane jest poprzez następujące uprawnienia:

- reprezentowanie Dyrekcji Przemysłu Turystycznego we władzach regionalnych i departamentalnych, zwłaszcza w sprawach programów rozwojowych turystyki i przestrzegania przepisów funkcjonowania przemysłu turystycznego,
- pomoc komisarzom Republiki w regionie w zakresie:
 - propozycji i opiniowania programów wyposażenia i infrastruktury turystycznej,
 - realizacji umów planowych pomiędzy centrum a regionem,
 - repartycji pomocy finansowej dla samorządów terytorialnych i stowarzyszeń turystycznych,
- opiniowanie decyzji o zaliczaniu hoteli, stacji turystycznych, programów agencji podróży i pól kempingowych do określonych kategorii,
- wydawanie opinii do wniosków o kredyty na rozwój hotelarstwa oraz wniosków o subwencje na turystykę socjalną.

Działalność regionalnych delegatur jest finansowana przez Dyrekcję Przemysłu Turystycznego.

3/ Komitety departamentalne turystyki

Komitety departamentalne turystyki są emanacjami rad generalnych o zadaniach inicjatywnych, koordynacyjnych i doradczych w sprawach departamentalnych decyzji dotyczących turystyki.

Działają one jako stowarzyszenia usankcjonowane ustawą z 3.I.1987 r. i wywodzą się z prowincjonalnych komitetów akcji

turystycznej, choć ich aktualna rola i zadania różnią się zasadniczo.

W składzie ich znajdują się: przewodniczący rad generalnych i reprezentanci:

- biur turystyki i syndykatów inicjatywy,
- izb handlowo-przemysłowych,
- przemysłu turystycznego /hotelarstwa, agencji podróży itp./,

Przeciętna liczebność komitetu oscyluje wokół 7 - 8 osób a głównym źródłem utrzymania jego działalności jest roczna dotacja z budżetu rady generalnej.

Zadania departamentalnego komitetu dotyczą:

- występowania z inicjatywami oraz realizacji następujących przedsięwzięć:
 - analiz, studiów i statystyk w zakresie turystyki,
 - organizacji w departamencie promocji i informacji turystycznej,
 - tworzenia i utrzymywania systemu rezerwacji usług turystycznych,
 - proponowania sposobów i struktur współdziałania w turystyce władz terenowych ze stowarzyszeniami turystycznymi i usługodawcami,
- współpracy z przedstawicielami zdekoncentrowanej administracji państwowej, tzn. z komisarzami, dyrektorami służb administracji resortowej i in. w sprawach turystycznych. W praktyce prośby tych instytucji o opinie i stanowisko komitetu w różnych sprawach są spełniane po ich zaakceptowaniu przez przewodniczącego rady generalnej.

Każdy departamentalny komitet jest reprezentowany w re-

gionalnym Komitecie turystyki, a poza tym wchodzi w skład Narodowej Federacji Komitetów Departamentalnych Turystyki, szczególnie aktywnie występującej na rzecz rozwoju turystyki w rejonach wiejskich poprzez ożywioną współpracę z:

- innymi związkami turystycznymi i związkami handlowymi: Krajowym Związkiem /Syndykatem/ Agencji Podróży, Krajowym Związkiem Stowarzyszeń Turystyki, Krajową Federacją Agencji Nieruchomości,
- Uniwersytetem Paris I w zakresie kształcenia kadr turystycznych,
- Stałym Zgromadzeniem Izb Handlowo-Przemysłowych - w zakresie turystyki jako ważnej dziedziny gospodarowania, kreującej rozwój przedsiębiorstw i nowe miejsca pracy.

Federacja jest reprezentowana w radzie nadzorczej Maison de la France.

4/ Syndykaty inicjatywy i biura turystyki

Są to lokalne instytucje turystyczne istniejące w liczbie 2823 w stanie na koniec 1987 r.^{1/} z zadaniami skoncentrowanymi wokół recepcji i informacji turystycznej oraz spraw pobudzania lokalnych inicjatyw turystycznych, co w rozbiciu na konkretne działania przedstawia się następująco:

- rezerwacja usług turystycznych nawet w skali całego kraju, co jest możliwe dzięki wprowadzaniu od 1985 r. systemów komputerowej ewidencji i rezerwacji,
- wynajmowanie środków transportu oraz zapewnianie usług przewodników i tłumaczy,
- udzielanie informacji turystom i udostępnianie im materiałów informacyjnych,

1/ Memento du tourisme, Direction de l'Industrie Touristique, La Documentation Francaise, 8^e edition, Paris, Mai 1988

- udział w wypracowywaniu programów rozwoju lokalnych atrakcji i zasobów turystycznych, również poprzez uczestnictwo w odpowiednich pracach regionalnych i departamentalnych komitetów turystyki.

Syndykaty i biura są stowarzyszeniami prywatnymi ale ich znaczenie publiczne powoduje, że są uznawane przez władze terenowe i reprezentowane w wymienionych gremiach.

Dowodem na to jest m.in. fakt, że już od 1943 r. sankcjonuje ich istnienie rozporządzenie międzyministerialne a ponadto w latach 80-tych syndykaty i biura zostały ujęte w systemie standaryzacji i kategoryzacji ich usług recepcyjno-informacyjnych, który klasyfikuje 5 rodzajów biur turystyki i syndykatów inicjatywy zależnie od zakresu i zasięgu świadczonych usług:

- 1/ biura turystyki 4-gwiazdkowe, których jest w kraju 28 /ok. 1% ogółu/, muszą mieć dyrektora i personel zapewniający udzielanie informacji w kilku językach w zakresie całego kraju i dokonywanie rezerwacji miejsc hotelowych w systemie Accueil de France, funkcjonują przez cały rok przez wszystkie dni tygodnia,
- 2/ biura turystyki i syndykaty inicjatywy 3-gwiazdkowe, w liczbie 169 /tj. ok. 6% ogółu/ z takim samym wymaganym zakresem usług i przygotowaniem personelu, są jednak mniejsze i pracują cały rok, chociaż w niedzielę i święta otwarte są jedynie w sezonie,
- 3/ syndykaty inicjatywy 2-gwiazdkowe /688, tzn. ok. 24%/ dysponują personelem ze znajomością dwóch języków obcych świadczącym usługi informacyjne jedynie w skali danego regionu,

- 4/ syndykaty inicjatywy 1-gwiazdkowe, których jest 929 /ok. 33%, świadczą usługi informacyjne o lokalnych usługach a ich personel nie gwarantuje znajomości języków obcych,
- 5/ syndykaty inicjatywy bezgwiazdkowe /997, tj. ok. 35%/ podobne do 1-gwiazdkowych, acz funkcjonujące jedynie w sezonie.

Poza pięcioma kategoriami biur i syndykatów, istnieje jeszcze jedna grupa biur a mianowicie 32 /tj. ok. 1%/ muni-
cypalne biura turystyki, pełniące rolę syndykatów inicjaty-
wy w niektórych dużych aglomeracjach, stacjach turystycznych
i ośrodkach sportów zimowych. Takie biura są administrowane
przez komitet zarządzający, któremu przewodniczy mer, a za-
rządzane - przez dyrektora biura.

Biura turystyki i syndykaty inicjatywy są zrzeszone
w swojej krajowej federacji.

_____ . _____

Jak można wnosić z przeglądu struktur zarządzania tere-
nowego we Francji po reformie decentralizacyjnej, w jej
efekcie regionalne komitety turystyki stały się rzeczywis-
tymi reprezentantami problemów turystyki w regionach trud-
niąc się inicjowaniem, opiniowaniem i nadzorem realizacyj-
nym nad rozwojem turystyki w regionie niejako z upoważnie-
nia rady regionalnej.

Podobnie należy ocenić nową rolę departamentalnych ko-
mitetów turystyki. Biura turystyki i syndykaty inicjatywy
zasadniczo nie powiększyły swoich kompetencji, natomiast
istotnie sformalizowały swój status dzięki objęciu ich

usług standaryzacją i kategoryzacją.

Należy również zauważyć, że komitety regionalne przejęły lub podzieliły pewne dotychczasowe uprawnienia delegatów regionalnych d/s turystyki, w tym m.in. tak istotne, jak: udział w przygotowywaniu planów rozwoju turystyki i zagospodarowania turystycznego oraz propozycje finansowania tych przedsięwzięć. Same regionalne delegatury nie pozbywając się całkowicie w/w działań, realizują je na użytek albo centralnej Dyrekcji Przemysłu Turystycznego lub też dla wspierania fachową oceną przedstawicieli rządu w regionach i departamentach.

Jeśliby mówić o rozkładzie kompetencji pomiędzy samymi terenowymi instytucjami turystycznymi w układzie pionowym /bo przecież nie hierarchicznym, gdyż ten charakterystyczny jest dla nadzoru i zwierzchnictwa w systemach organów administracji/, to przypomina on układ wzajemnych zależności pomiędzy organami samorządu terytorialnego różnych szczebli. Ta konstatacja pozwala na sformułowanie ogólniejszych wniosków co do właściwości poszczególnych szczebli władz terenowych w sferze turystyki:

- wypracowywanie średnio- i długofalowej polityki turystycznej, częściowo zresztą ujętej w systemie planu narodowego jest domeną szczebla regionalnego /tzn. rady regionalnej i jej specjalistycznej emanacji, jaką jest w sprawach turystyki regionalny komitet turystyki/ przy zapewnieniu udziału przedstawicieli departamentów i gmin w decydowaniu na sesjach rady regionalnej, jak i przedstawicieli departamentalnych komitetów turystyki oraz syndykatów inicjatywy w inicjowaniu, przygotowywaniu i ustaleniach realizacyjnych, podejmowanych w deprtamen-

talnych komitetach turystyki,

- zagospodarowanie przestrzenne zasadniczo dotyczy regionów i departamentów,
- bieżące pobudzanie przemysłu turystycznego zachodzi najbardziej intensywnie w departamentach, a jak chodzi o inicjatywy prywatne - w departamentach i gminach,
- promocja, informacja dla turystów, statystyki i analizy oraz szkolenie turystyczne w największym wymiarze realizowane są w departamentach /i w odpowiednio bardziej lokalnym wymiarze - w gminach/ tj. w biurach turystyki i syndykatach inicjatywy, bowiem w tej mierze regiony pełnią raczej rolę koordynatora lokalnych inicjatyw oraz są /regionalne komitety/ głównym terenowym partnerem kompanijnych poczynań promocyjnych Maison de la France.

Rozdzielenie sfer aktywności i podział odpowiedzialności za określone sfery działań w turystyce w ramach każdego regionu jest regulowane w protokołach podpisywanych z udziałem: regionalnych komitetów, komitetów departamentalnych i syndykatów inicjatywy.

Obserwując rozwiązania francuskie w terenowym zarządzaniu turystyką, dochodzi się do przekonania o rozbudowanej strukturze tego zarządzania i umiejętnym dzieleniu właściwości różnego typu instytucji samorządowych, administracyjnych i prywatnych w prowadzeniu spraw turystyki w terenie.

Również w warstwie instrumentalnej dostrzega się łączenie narzędzi planowych z umowami cywilnymi dla wykonania planów / w których stroną może być również przedsiębiorstwo prywatne / oraz z inicjatywą prywatną, która uzupełnia zadania

państwowe i samorządowe zwłaszcza tam, gdzie, jak w gminach, występuje niedostatek środków finansowych z zasobów publicznych.

Rozdział II

TERENOWE ZARZĄDZANIE TURYSTYKĄ WE WŁOSZECH

1. Władze terenowe we Włoszech^{1/}

Tworzenie istniejącej dziś struktury organów ogólnego zarządu terenowego we Włoszech rozpoczęło się w latach 1946 - 48, kiedy to kolejno na mocy ustaw konstytucyjnych utworzono 5 regionów autonomicznych na terenach przygranicznych i specjalnych, tj. regiony: Sycylii, Sardynii, Trydentu - Górnej Adygi, Friuli - Wenecji Julijskiej i Doliny Aosty. Dopiero w 1970 r. parlament ustalił powołanie dalszych 15 regionów.

Regiony zajmują naczelne miejsce w istniejącym trójstopniowym podziale terytorialnym kraju. Regiony dzielą się na prowincje i gminy. Organizacja regionów oparta jest na statutach regionalnych, uchwalonych przez rady regionalne, następnie zatwierdzonych przez wydanie ustaw republikańskich. Statut regionu ma specjalną rangę, gdyż stanowi pewnego rodzaju "konstytucję" regionu. Zarówno w ustawach konstytucyjnych dla pięciu regionów autonomicznych, jak i w ustawach z 1970 r. dla piętnastu pozostałych regionów ^{określono} uprawnienia i kompetencje władz regionów, przekazując im przede wszystkim zadania z dziedziny rolnictwa, handlu wewnętrznego, rybołówstwa, usług, gospodarki komunalnej i turystyki

W wymienionych dziedzinach autonomia regionów wyraża się w taki sposób, że mogą one stanowić ustawy regionalne, uchwalane przez rady regionalne. Ograniczeniem tej autonomii jest

1/ Autorzy wykorzystali do opracowania tego tematu następujące podstawowe źródła: W.Kawalec: op.cit., ss.: 513-522, Europe Yearbook, Europe Publisher, London 1987, W.Zwolińska: "Regionalne akty normatywne w Republice Włoskiej, "Organizacja, Metody, Technika" 1986, nr 2

fakt, że w większości regionów możliwe jest wydanie ustaw regionalnych dopiero wtedy, gdy zostaną uchwalone ustawy republikańskie zawierające zasady na jakich w konkretnych przypadkach powinno opierać się ustawodawstwo regionalne. Od ograniczeń tych istnieją nieliczne wyjątki; ale nie dotyczą one pięciu regionów autonomicznych, które przy znacznie szerszych kompetencjach zostały zobowiązane do przestrzegania przepisów konstytucji Republiki, zasad organizacji prawnej państwa i jego zobowiązań międzynarodowych.

Cały skomplikowany proces umacniania władz terenowych i przekazywania im uprawnień trwał ok. 20 lat. W 1970 r. powołano ministra bez teki do spraw regionów, który koordynuje proces przekazywania władzy z ministerstw do władz regionalnych. Ów minister korzysta z usług specjalnego biura d/s regionów w Urzędzie Premiera oraz ze wsparcia departamentów lub wydziałów d/s regionalnych w ministerstwach. Podstawowym zadaniem ministra d/s regionów jest kontrola ustaw wydawanych przez regiony, wydawanie przepisów własnych, uzgodnienia międzyresortowe w sprawach regionów, reprezentowanie i odpowiedzialność za ich sprawy w parlamencie itd. Rząd może z własnej inicjatywy wystąpić do Najwyższego Trybunału Konstytucyjnego o unieważnienie ustawy podjętej przez region, jeśli jest ona sprzeczna z konstytucją i polityką rządu.

Komórki terenowe ministerstw zostały już w dużej części przekazane - poprzez ministra d/s regionów - władzom regionalnym.

Istotną rolę w zwiększaniu uprawnień władz terenowych i szkoleniu kadr odgrywa Instytut Badań Regionalnych powołany w 1971 r. dla koordynacji badań w zakresie regionów,

szczególnie w takich dziedzinach, jak: administracyjno-prawna, urbanistyki i budownictwa mieszkaniowego, ekonomiki regionów. Podobne instytucje istnieją również w regionach a poza tym już ponad 20 lat funkcjonuje specjalna instytucja d/s regionów południa Włoch - Casa per il Mezzogiorno. Wszystkie te instytucje współpracują z Ministerstwem Bilansów i Programowania Ekonomicznego i korzystają z jego subwencji. Ministerstwo to opracowuje pięcioletnie plany rozwoju kraju i poszczególnych regionów przy współudziale międzyresortowego Komitetu Planowania Gospodarczego /CIPE/, w skład którego wchodzi przedstawiciele regionów.

Już w opracowaniu ubiegłorocznym n.t. centralnych instytucji turystycznych w wybranych krajach, autorzy zwracali uwagę, że mimo sporej autonomii regionów zarządzanie terenowe we Włoszech nacechowane jest takimi niesprawnościami, jak: przewlekłe procedury regulacji ustawowych pomiędzy rządem republikańskim a radami regionalnymi, żółwie tempo przekazywania uprawnień z ministerstw republikańskich do regionów oraz liczne spory kompetencyjne w układach: centrum-regiony. O tym wszystkim należy pamiętać przy dokonywaniu oceny organizacji terenowych instytucji turystycznych we Włoszech.

Teraz przedstawmy pełną charakterystykę władz terenowych w tym kraju.

We Włoszech istnieje 20 regionów, 95 prowincji i 8061 gmin.

A. Regiony

Konstytucja stanowi, że organy regionu wydają akty normatywne w granicach zasad wyrażanych przez ustawodawstwo

państwowe, przy zachowaniu ich zgodności z interesem narodowym i interesami innych regionów w następujących sprawach:^{1/}

- organizacja urzędów i jednostek administracyjnych podporządkowanych regionowi,
- policja lokalna miejska i wiejska,
- miejsca targowe i rynki,
- dobroczynność publiczna, służba sanitarna i szpitalna,
- szkolenie rzemieślnicze i zawodowe oraz kadry nauczycieli szkolnych,
- muzea i biblioteki terenowe,
- urbanistyka,
- autostrady i drogi publiczne, wodociągi regionalne,
- prace publiczne w regionie,
- żegluga i porty na jeziorach,
- kamieniołomy i torfowiska,
- łowiectwo oraz rybołówstwo na wodach wewnętrznych,
- rolnictwo i leśnictwo,
- rzemiosło,
- inne materie wskazane przez ustawy republikańskie,
- .. a ponadto:
- turystyka i hotelarstwo,
- wody mineralne i uzdrowiska.

Najwyższą władzą regionu jest rada regionu wybierana przez ludność na okres 4 lat a w 5-ciu regionach autonomicznych - na 5 lat. Liczba radnych zależy od zaludnienia regionu i waha się od 30 do 80. Rada wybiera prezydenta rady regionu i przewodniczącego jej prezydium. Premier rządu

1/ W. Zwolińska: op.cit., s. 33

republikańskiego powołuje natomiast komisarza regionu. Prezydent rady regionu ma prawo do występowania w imieniu rady i pełni swoje funkcje honorowo. Wywodzi się on zwykle z partii mającej najwięcej radnych w radzie.

Prezydium rady /zarząd/ w składzie 5 - 15 członków /asesorów/ wraz z jego przewodniczącym są organem wykonawczym rady, ~~w~~ wybieranym spośród członków rady. Członkowie prezydium kierują pracami wydziałów, których liczba oraz zakres spraw uzależnione są od specyfiki regionu, chociaż na ogół są to co najmniej wydziały: rolny, oświaty, ochrony zdrowia, robót publicznych, kultury oraz turystyki.

Rządowy komisarz regionu czuwa nad autonomią regionu, kontroluje rozporządzenia /regolamenti/ i zarządzenia /provvedimenti/ administracyjne organów zarządu regionalnego oraz koordynuje pracę administracji w regionie. Wspomagają go dwa organy kontrolne: regionalna komisja kontroli zajmująca się głównie działalnością administracji oraz komitet rewizyjny zainteresowany głównie sprawami gospodarki finansowej.

Ponadto istnieje jeszcze tzw. komisja prawników, zajmująca się badaniem i kontrolowaniem terenowych przepisów prawnych, których projekty są przedkładane komisarzowi w celu zgłoszenia przez niego uwag, głównie pod kątem ich zgodności z konstytucją i ustawami republikańskimi. Jeśli w ciągu 15 dni komisarz nie zgłasza uwag, dany przepis jest wprowadzany w życie. W odmiennym wypadku - sprawę rozstrzyga premier a przy ponownym wystąpieniu rady z tą samą sprawą - Najwyższy Trybunał Administracyjny, który obraduje dosyć często rozpatrując kilkadziesiąt spraw rocznie o naruszenie konstytucji i ustaw republikańskich.

Komisarz rządowy nie jest wprowadzicie przełożonym prefektów w prowincjach ale ma prawo koordynowania ich pracy w ramach regionu. Jest niezależny od rady i jej organów.

B. Prowincje i gminy

Są to jednostki lokalnego zarządu we Włoszech. Prowincją zarządza rada prowincji /na czele z prezydentem/ oraz prezydium rady /zarząd/ z jej przewodniczącym. Liczebność rady waha się w granicach 20 - 60 radnych a zarządu - podobnie jak w regionie /5 - 15 asesorów/. Kadencja rady jest również taka sama jak w regionie. Prefekt w prowincji ogranicza swoją rolę do koordynacji działalności urzędów państwowych na tym szczeblu, a więc do funkcji wyłącznie administracyjnych. Prefekci są powoływani przez rząd na wniosek ministra spraw wewnętrznych i nie są zależni od rady, tudzież odwrotnie. Znaczenie prefektów i w ogóle prowincji systematycznie maleje.

Gminą może być we Włoszech wieś, osiedle, miasto. Zarządza nim rada gminy wybierana przez ludność na podobnej długości kadencji jak w regionie i prowincji. Rada gminy liczy 10 - 60 radnych i wybiera prezydium rady /zarząd/ z jej przewodniczącym - syndykiem oraz prezydenta rady. Jeśli z jakichś względów radny wybrany na syndyka nie może tej funkcji /dalej/ pełnić, rada wybiera jego następcę lub prefekt prowincji mianuje komisarza. Szefem administracji w gminie jest sekretarz generalny mianowany przez ministra spraw wewnętrznych a podlegający syndykowi.

Prowincje i gminy nie wydają ustaw, lecz tylko wewnętrzne zarządzenia administracyjne.

Ponieważ gminy w ostatnich latach zyskują na znaczeniu /poniekąd kosztem prowincji/, należy bliżej przyjrzeć się

ich wewnętrznemu funkcjonowaniu.

Zadania wykonywane w gminie dzielą się na dwie grupy: obowiązki państwowe, do których należą m.in.: utrzymywanie ogólnego porządku administracyjnego, rejestracja ludności, sprawy obronności, współdziałanie z organami państwowymi itp., oraz zadania własne w ramach gospodarki miejskiej lub wiejskiej, tzn. przykładowo:

- oświata i kultura,
- budownictwo mieszkaniowe w miastach,
- transport,
- turystyka i sport.

W gminach miejskich na pierwsze miejsce wybijają się zwykle rozwój budownictwa mieszkaniowego, które rozwija się wg planu zagospodarowania przestrzennego w którejś z trzech podstawowych form /z pominięciem budownictwa prywatnego/:

- budownictwo socjalne dla najuboższych /gmina jest właścicielem mieszkań/,
- budownictwo spółdzielcze z subwencji państwowych i wpłat własnych osób zainteresowanych /mieszkania stają się własnością gminy po okresie 50 - 90 lat/,
- budownictwo kwaterunkowe na zlecenie państwa dla pracowników instytucji państwowych i samorządowych.

Gminy włoskie dość często powołują tzw. konsorcja, pełniące wspólne zadania usługowe na rzecz zgrupowanych gmin, najczęściej sąsiadujących ze sobą. Takie konsorcja powoływane są najczęściej dla: budowy wodociągów i kanalizacji, budowy dróg i zapewnienia wspólnych połączeń transportowych, budowy mieszkań i remontów.

Wewnętrzny podział kompetencji we władzach gminnych jest następujący: rada gminy wypowiada się jedynie w spra-

wach podstawowych /budżet i plan wydatków budżetowych, plan zagospodarowania przestrzennego/, natomiast rozwiązywanie bieżących problemów należy do syndyka /burmistrza/ i prezydium rady. Szefem administracji w gminie jest sekretarz generalny podległy syndykowi, acz mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Biuro urzędy gminy dzieli się na wydziały, które zwykle zajmują się:

- ogólną administracją,
- obsługą finansową i księgowością,
- demografią i ewidencją ludności,
- techniką /służby techniczne/,
- gospodarką rolną /w gminach wiejskich/,
- zagospodarowaniem przestrzennym /często jest to wyodrębnione biuro zagospodarowania przestrzennego/.

Biura te przygotowują projekty 5-letnich gminnych planów zagospodarowania przestrzennego, ogłaszane publicznie z możliwością wnoszenia uwag przez mieszkańców. Po uwzględnieniu poprawek rada gminy zatwierdza plan i przedkłada go do akceptacji przewodniczącemu prezydium /zarządu/ w regionie.

Ciekawe, że istniejąca Organizacja Gmin we Włoszech utrzymując się ze składek własnych i subwencji państwowych, udziela pomocy materialnej potrzebującym jej gminom, a ponadto służy pomocą organizacyjną /np. przy powoływaniu konsorcjów gmin/, chroni interesy gmin oraz organizuje konferencje i wydaje stały biuletyn.

Wyodrębniając teraz kompetencje szczegółowe władz terenowych w poszczególnych dziedzinach zarządzania turystyką, otrzymuje się następujący rozkład uprawnień:

Regiony / rady regionów /

- określanie schematów i warunków udzielania subwencji i pożyczek na budowę i modernizację hoteli oraz uzupełniającej bazy pobytowej - przy współpracy z instytucjami turystycznymi,
- stosowanie w/w schematów przy udzielaniu subwencji i pożyczek rozwojowych,
- stanowienie przepisów określających warunki zakładania i prowadzenia:
 - hoteli i uzupełniającej bazy pobytowej,
 - biur podróży i agencji turystycznych,
 - restauracji,
- kontrola formalnogospodarcza hoteli i bazy uzupełniającej, organizatorów i agencji usług turystycznych oraz restauracji - przy współpracy z instytucjami turystycznymi,
- udzielanie licencji na prowadzenie hoteli i restauracji,
- kontrola cen w obiektach bazy pobytowej i żywieniowej /przy współpracy terenowych instytucji turystycznych/,
- rozwijanie infrastruktury komunikacyjnej /drogi i szlaki wodne/ oraz muzeów i pamiątek historycznych,
- kształtowanie walorów krajobrazowych i wypoczynkowych w ramach zagospodarowania przestrzennego,
- formułowanie przepisów w zakresie szkolenia i wykonywania zawodu w dziedzinie usług turystycznych,
- współpraca z instytucjami turystycznymi działającymi w regionie oraz ogólna piecza nad ich funkcjonowaniem,
- oddziaływanie na terenowe instytucje turystyczne w zakresie wzmagania promocji turystyki krajowej na terenie regionu i aktywizacja informacji turystycznej;

Komisarze rządowi w regionach

- kontrolowanie rozporządzeń i zarządzeń rad regionów :
/również/ w zakresie turystyki,
- udzielanie zezwoleń na prowadzenie obiektów uzupełniającej bazy pobytowej,

Prowincje /rady prowincji/

Władze prowincji zasadniczo pozbawione były do 1983 r. kompetencji w sprawach turystycznych poza współpracą z radami regionów w zgłaszaniu propozycji finansowania /pożyczki/ rozwoju bazy pobytowej oraz typowaniem spraw obejmowanych z terenu prowincji planem zagospodarowania przestrzennego. Rada prowincji zobowiązana jest do współpracy z ^{/obecnie : agencjami/} rządami turystyki na swoim terenie i udzielania im pomocy w wykonywaniu ich niektórych kompetencji, takich jak np.: aktywizacja i promocja przyjazdów turystów, piecza nad właściwą eksploatacją zasobów turystycznych lub współudział w kontrolowaniu cen w obiektach bazy turystycznej.

Gminy /rady gmin/

Władze gminy nie posiadały do 1983 r. specjalnych uprawnień w dziedzinie turystyki ale z natury swoich ogólnych kompetencji wpływają na atrakcyjność turystyczną swojego terenu, zagospodarowanie turystyczne i przestrzenne, infrastrukturę transportową /często poprzez konsorcja międzygminne/, współpracując przy tym z terenowymi instytucjami turystycznymi działającymi na tym szczeblu, tzn.: autonomicznymi agencjami turystyki oraz stowarzyszeniami Pro Loco.

Szczególnie ożywionym polem takiej współpracy są sprawy promocji turystycznej gminy i prowadzenia informacji dla turystów, a niekiedy także organizowanie służb /biur/

informacyjno-recepcyjnych.

Na tym tle zarysu systemu władz terenowych we Włoszech zostanie teraz przedstawiona organizacja terenowych instytucji turystycznych, która podobnie jak we Francji uległa w latach 80-tych pewnej modernizacji. Zapoczątkowała ją republikańska ustawa o turystyce z 17.V.1983 r., której wdrażanie w skali regionów, przy wiadomej już długotrwałości procedury przenoszenia zasad ustawowych do regionów, jest jeszcze dalekie od zakończenia. Zobowiązuje to autorów do prezentacji zarówno dotychczasowych rozwiązań, jak i nowej organizacji terenowego zarządzania turystyką.

2. Terenowe instytucje turystyczne we Włoszech

Według stanu na koniec 1987 r. 11 regionów podjęło reformę struktury terenowego zarządzania turystyką, uchwalając /przedtem/ odpowiednie ustawy regionalne.^{1/} W pozostałych mamy do czynienia z dotychczasowym układem terenowych instytucji turystycznych.

2.1. Nie zreformowane terenowe instytucje turystyczne^{2/}

We Włoszech istniały dotychczas dwa rodzaje oficjalnych, terenowych instytucji turystycznych i półoficjalne instytucje lokalne - stowarzyszenia Pro Loco. Ich działalność zostanie teraz kolejno omówiona.

1/ Prowincjonalne zarządy turystyki

Prowincjonalne zarządy turystyki zostały powołane dekretem z 1935 r. i zreorganizowane dekretem z 1960 r. Podlegają one Ministerstwu Turystyki i Widowisk i mają status jed-

1/ Według materiałów nadesłanych autorom przez Krajowy Związek Agencji Turystycznych - AS.A.TUR, Roma 1988

2/ Wykorzystano informacje zawarte w materiałach nadesłanych z włoskiego Ministerstwa Turystyki i Widowisk, Roma 1987

nostek prawa publicznego. Ich siedziby znajdują się w stolicach poszczególnych prowincji.

Realizują następujące funkcje:

- aktywizacja zagranicznej turystyki przyjazdowej na ich terenie,
- podejmowanie działań zmierzających do właściwej eksploatacji lokalnych zasobów i atrakcji turystycznych,
- koordynowanie na szczeblu prowincji działalności wszystkich instytucji i organizacji turystycznych, w tym - koordynowanie funkcjonowania autonomicznych agencji turystycznych, o których mowa będzie w następnej kolejności,
- badanie problemów turystyki pod kątem rozwoju gospodarki turystycznej w prowincji,
- utrzymywanie kontaktów /konsultacje, wymiana informacji/ z władzami regionalnymi, prowincjonalnymi i lokalnymi /gminnymi/, izbami przemysłowymi i handlowymi, związkami rolnymi i wszystkimi organizacjami zainteresowanymi turystyką na terenie prowincji,
- zbieranie i opracowywanie danych statystycznych,
- klasyfikacja hoteli i innych obiektów recepcyjnych i współudział w kontroli ich cen,
- realizacja zadań powierzonych przez Ministra Turystyki i Widowisk.

Każdy prowincjonalny zarząd turystyki współpracuje szczególnie intensywnie w zakresie popierania zagranicznej turystyki przyjazdowej oraz promocji turystyki w ogóle z przedstawicielem Włoskiego Zarządu Turystyki /ENIT/ w prowincji.

Prowincjonalny zarząd turystyki ma przewodniczącego, radę administracyjną i komitet wykonawczy. Przewodniczący

jest mianowany przez Ministra Turystyki i Widowisk na okres 4 lat z możliwością prolongaty. Nie może być odwoływany przed upływem tego okresu. Jest prawnym przedstawicielem Zarządu, zwołuje i przewodniczy obradom rady administracyjnej i komitetu wykonawczego. Rada administracyjna składa się z przedstawicieli: władz samorządowych prowincji i zdekoncentrowanej administracji państwowej, instytucji i stowarzyszeń oraz pracodawców i pracowników przemysłu turystycznego, a także przedstawiciela ENIT-u w prowincji. Technicznym zarządzaniem działaniami prowincjonalnego Zarządu zajmuje się dyrektor, mający zwykle profesjonalne przygotowanie z zakresu turystyki.

Prowincjonalne zarządy są finansowane częściowo dotacjami resortowego ministra, a poza tym - wpłatami różnych działających na danym terenie organizacji i zrzeszeń, mających interes w rozwoju turystyki.

2/ Autonomiczne agencje kuracji, pobytu i turystyki

Autonomiczne agencje turystyki /bo taką skróconą wersję nazwy proponuje się na użytek dalszych charakterystyk/ w ogólnej liczbie 331 działały na szczeblu lokalnym.^{1/}

Obejmują miejscowości uzdrowiskowe, wypoczynkowe i turystyczne stanowiące pewną całość pod względem turystycznym bez względu na to, czy obszar ich działania stanowi część czy też całość jednej lub większej liczby gmin.

Mają podobny status formalnoprawny co prowincjonalne zarządy, podobne organy /jednak bez komitetu wykonawczego/ i także podlegają Ministrowi Turystyki i Widowisk, który na 4 lata mianuje przewodniczących agencji. Zostały powołane dekretem również w 1960 r.

1/ Dane z ostatniego roku przed reformą terenowych instytucji turystycznych, tzn. z 1982 r.

Ich zadania zostały określone następująco:

- podnoszenie atrakcyjności turystycznej w swoich rejonach działania,
- propagowanie rejonów przy współudziale organizacji i stowarzyszeń lokalnych,
- organizowanie służby informacyjno-recepcyjnej,
- podejmowanie inicjatyw w zakresie zagospodarowania turystycznego i modernizacji urządzeń turystycznych,
- opieka nad krajobrazem i zabytkami,
- dbałość o estetykę w rejonach działania,
- realizacja zadań powierzonych przez Ministerstwo Turystyki i Widowisk.

Są finansowane w podobny sposób co prowincjonalne zarządy, choć w praktyce przeważający jest udział wpłat organizacji i zrzeszeń działających w rejonie.

3/ Stowarzyszenia Pro Loco

Są to stowarzyszenia działające w miejscowościach, których nie obejmują swoją działalnością autonomiczne agencje. Historycznie rzecz ujmując, były to jedne z pierwszych terenowych instytucji turystycznych we Włoszech, powstające w latach 1903 - 1905. Niektóre rozwijały wówczas działalność na obszarze całej prowincji, przyjmując wówczas konkretniejsze nazwy: Pro Piemonte, czy Pro Umbria. Wg danych z 1982 r. było ich 3131 w całych Włoszech.

Nie mają one charakteru oficjalnego, bowiem są stowarzyszeniami organizacji i osób z prywatnego sektora gospodarki turystycznej. Jednakże prowincjonalne zarządy turystyki z natury ^{Sw} ich kompetencji koordynują także ich działalność, niekiedy udzielając pomocy organizacyjnej i finansowej.

Stowarzyszenia Pro Loco starają się realizować funkcje

podobne do autonomicznych agencji /oczywiście z wyjątkiem zadań zleczanych przez Ministerstwo Turystyki i Widowisk/ choć faktyczne możliwości konkretnych stowarzyszeń są mocno zróżnicowane i zależą od rozbudzenia lokalnych inicjatyw.

2.2. Zreformowane terenowe instytucje turystyczne^{1/}

Jak już stwierdzono wcześniej ustawa o turystyce z 17.V.1983 r. wprowadziła zmiany w systemie zarządzania turystyką we Włoszech, przede wszystkim zmieniając organizację terenowych instytucji turystycznych.

Autonomia regionów i wynikająca z niej procedura przyswajania do ustawodawstwa regionalnego zapisów ustawy republikańskiej poprzez wydawanie ustaw regionalnych spowodowały, że reforma zarządzania terenowego turystyką wdrażana jest bardzo powoli, np. do końca 1987 r. tylko 11 regionów odpowiednimi ustawami swoich rad regionów wprowadziło zmiany w organizacji terenowych instytucji turystycznych, które zostały już zatwierdzone przez władze centralne, trzy następne ustawy regionalne były badane przez rząd ale jeszcze nie zatwierdzone, w pozostałych regionach ustawy te wciąż były przygotowywane.

Zmiany w strukturze terenowych instytucji turystycznych, ujęte w artykule 4. ustawy z 1983 r., są najbardziej widocznym elementem reformy systemu zarządzania turystyką, bowiem generalne linie podziału kompetencji pomiędzy centrum i organy terenowe nie uległy zasadniczej zmianie: rząd zajmuje się ciągle ogólnokrajowym planowaniem i koordynacją rozwoju

1/ Ten punkt opracowania został przygotowany na podstawie materiałów otrzymanych z Krajowego Związku Organizacji Turystyki /AS.A.TUR/, Roma 1988, oraz referatu E.Fustosa: Legislazione turistica regionale: situazione e prospettive, Conferenza Nazionale per il Turismo, Bibione 1988

turystyki oraz jej aspektami międzynarodowymi /poprzez Ministra Turystyki i Widowisk, Komitet Planowania Gospodarczego, Komitet Koordynacyjny Programowania Turystyki i Narodowy Komitet Doradczy oraz ENIT/, natomiast władze terenowe a głównie - regionalne mają uprawnienia regulacyjne i administracyjne w stosunku do instytucji i spraw turystycznych.

Tak więc kompetencje władz terenowych w sprawach turystyki, omówione w punkcie 1. nie uległy zasadniczym zmianom, z wyjątkiem kilku regionów, gdzie uprawnienia administracyjne wobec terenowych instytucji turystycznych zostały przekazane ze szczebla regionu do prowincji a nawet gmin.

Aby uchwycić te i inne zmiany w podziale kompetencji między terenowe organy władzy i instytucje turystyczne, przedstawimy teraz szczegółowe rozwiązania w organizacji i funkcjach zreformowanych terenowych instytucji turystycznych w 11 regionach. Rozwiązania te różnią się pomiędzy regionami ale wszystkie one przyjęły te same dwa typy nowych jednostek turystycznych:

- agencje promocji turystyki /Aziende di Promozione Turistica/, które dalej będą określane skrótowo jako APT oraz tworzone przez APT;
- biura informacji i obsługi turystycznej /Uffici di Informazione ed Accoglienza Turistica/, w dalszej prezentacji określane skrótem BIOT.

Ich szczegółowe funkcje i zasady działania są w różnych regionach ujęte nieco inaczej, więc szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zostaną teraz przedstawione razem z podawaniem liczby regionów, które uregulowały działalność tych instytucji w określony sposób.

I. Organizacja terenowych instytucji turystycznych

1. Powołano APT - 11.

2. Określono rejony działania APT w regionie i siedziby APT - 9, przy czym w 2 pozostałych regionach pozostawiono uregulowanie tej sprawy w jeszcze nie wydanych rozporządzeniach.

Liczba już powołanych APT waha się od 3 /w Kalabrii/ do 38 /w Veneto/ przy średniej 12 ÷ 15 APT w regionie.

3. Liczba gmin objętych działaniem APT waha się od 109, tj. 32% gmin w regionie Emilia Romagna do 100% gmin w 6 regionach /ich liczebność w każdym z nich jest oczywiście nieco inna/.

4. Liczba jednostek turystycznych /wszystkich jednostek opłacających podatek turystyczny/ objętych działaniem APT waha się w poszczególnych regionach od 16,2 tys. do maksymalnie 268 tys. /Lombardia/.

5. Określono wymogi konieczne do zaliczenia ośrodków turystycznych istniejących w regionie do kategorii stacji uzdrowiskowych lub stacji wypoczynkowo-turystycznych - 10.

6. Za wypełnianie zadań z zakresu promocji turystyki w regionie w skali wewnątrz krajowej i zagranicznej odpowiadają władze regionu i ich organy - 9.

7. APT są organami techniczno-wykonawczymi władz regionu w sprawach turystyki i dysponują osobowością prawną i samodzielnością w sferze zarządzania wykonawczego - 8.

8. Organy wewnętrzne każdej APT są mianowane przez władze regionu - 9, bowiem w pozostałych 2 przypadkach przewidziano umocowanie tego uprawnienia niżej, a mianowicie:

9. Organy wewnętrzne każdej APT powoływane są przez władze prowincji - 2.
10. APT działają zgodnie z zasadami organizacji nie-
dochodowych - 9.
11. APT są organizacjami dochodowymi i powinny wypraco-
wywać zysk - 2.
12. APT mogą zakładać własne biura informacji i obsługi
turystycznej /BIOT/ - 7.
13. Wszystkie BIOT w regionie są członkami regionalnej
sieci BIOT i występują pod tym samym znakiem firmowym
- 7.

II. Organy APT

1. Walne zgromadzenie - 1, lub alternatywnie
2. Rada administracyjna - 10.
3. Liczebność walnego zgromadzenia - 18 osób.
4. Liczebność rady administracyjnej - od 9 do 26 osób.
5. Zarząd - 10.
6. Liczebność zarządu - określona została w 7 regionach
i waha się w granicach od 3 do 7 osób.
7. Przewodniczący zarządu - 10.
8. Komisja rewizyjna - 10.

III. Zadania i funkcje APT

Popieranie rozwoju turystyki w regionie, a w szczegól-
ności:

1. Rozwijanie aktywnej działalności w promocji, propa-
gandzie i reklamie lokalnych zasobów turystycznych - 7.
2. Działanie na rzecz dostępności turystycznej lokalnych
zasobów i atrakcji turystyczno-krajoznawczych - 6.
3. Popieranie lub samodzielne organizowanie imprez tury-
stycznych - 9.

4. Popieranie rozwoju usług turystycznych dla podniesienia atrakcyjności zasobów turystycznych - 4.
5. Zarządzanie zwyczajne^{1/} usługami turystycznymi - 3.
6. Zarządzanie nadzwyczajne^{4/} usługami turystycznymi - 3.
7. Budowanie obiektów turystycznych, sportowych i rozrywkowych oraz zarządzanie nimi - 3.
8. Udzielanie opieki i pomocy technicznej działaczom turystycznym i pomoc w realizowaniu i dystrybucji oferowanych przez nich usług - 4.
9. Przygotowywanie programów działalności turystycznej w swoich rejonach działania, będących podstawą tworzenia programów regionalnych - 5.
10. Przyczynianie się do podnoszenia walorów krajobrazowych, historycznych i kulturalno-artystycznych - 5.
11. Pobieranie podatków pobytowych - 10.
12. Gromadzenie danych i tworzenie statystyk dotyczących turystyki - 10.

Realizację innych zadań APT przewidziano w niewielkiej liczbie /1-2/ regionów, a więc mają one charakter specyficzny i lokalny dla konkretnych regionów:

13. Popieranie powstawania spółek i konsorcjów, których celem jest propagowanie turystyki.
14. Współudział w tworzeniu regionalnych programów rozwoju gospodarki turystycznej.
15. Formułowanie opinii i ocen technicznych w sprawach klasyfikacji bazy pobytowej i agencji podróży.

1/ Brak dokładniejszego określenia tych terminów w otrzymanych materiałach

16. Podejmowanie przez APT bezpośredniej działalności gospodarczej poprzez tworzenie własnych przedsiębiorstw dochodowych - w związku z punktem I.11.
17. Popieranie inicjatyw mających na celu przygotowanie i doskonalenie personelu publicznych i prywatnych jednostek turystycznych.

IV. Finansowanie i sprawy wewnątrzorganizacyjne APT

1. APT są dysponentami własnych przychodów - 9.
2. APT korzystają z dotacji z budżetu regionu - 7.
3. APT korzystają z regionalnego funduszu rozwoju turystyki - 5.
4. APT mogą mieć własne statuty - 2.
5. Mają regulaminy organizacyjne - 7.

V. Funkcje i uprawnienia władz regionu w sprawach turystyki

1. Tworzenie APT i wytyczanie kierunków ich działania - 7.
2. Kontrolowanie decyzji i funkcjonowania APT - 10.
3. Organizowanie imprez turystycznych - 3.
4. Przekazanie przez władze regionu funkcji administracyjnych w kwestiach turystyki władzom prowincji - 5.
5. Przekazanie przez władze regionu funkcji administracyjnych w kwestiach turystyki władzom gmin - 4.

Ponieważ punkty 4. i 5. oznaczają delegowanie uprawnień administracyjnych /ale nie zadań z zakresu rozwoju i promocji turystyki/ na szczebel prowincji i gmin, więc trzeba dodać, że dotyczy to regionów: Veneto, Puglia, Emilia-Romania i Piemonte a w Lombardii - tylko na szczebel prowincji.

6. Władze regionu powołują komitet doradczy d/s turystyki - 5.
7. Władze regionu powołują komitety doradcze d/s turystyki przy każdej APT - 3.
8. Władze regionu tworzą warunki szkolenia personelu APT - 2.
9. Władze regionu tworzą regionalne biura analiz turystycznych - 2.

VI. Przepisy przejściowe

1. Prowincjonalne zarządy turystyki i autonomiczne agencje kuracji, pobytu i turystyki /istniejące poprzednio/ ulegają likwidacji - 9.
2. Ich dobra trwałe i nietrwałe przekazywane są nowym instytucjom: APT i BIOT - 9.

Reforma terenowego zarządzania turystyką we Włoszech nie naruszyła podstaw egzystencji stowarzyszeń Pro Loco, których uzupełniająca rola w pobudzaniu przede wszystkim prywatnego sektora usług turystycznych /głównie w rejonach nie objętych działalnością dawnych autonomicznych agencji turystyki a obecnie - APT/ została utrzymana.

Ogólna ocena kompetencji terenowych władz i instytucji turystycznych we Włoszech jest nieco utrudniona niepełnym wprowadzeniem reformy terenowych instytucji turystycznych oraz brakiem jednolitości w już wprowadzonej nowej organizacji terenowego zarządzania turystyką.

Uprawnienia te zostały jednak sformułowane znacznie konkretniej, niż dawne ogólniki dotyczące działalności prowincjonalnych zarządów turystyki i autonomicznych agencji turystyki.

APT nie podlegają teraz Ministrowi Turystyki i Widowisk, który np. poprzednio mianował przewodniczących prowincjonalnych zarządów, lecz są organami rad regionów /w 2 przypadkach - rad prowincji/ d/s turystyki. Obecnie jest ich mniej więcej 3 - 4 razy więcej niż dawnych prowincjonalnych zarządów /po jednym w prowincji/ a ponadto nie są tworzone w oparciu o podział terytorialny /prowincje/ lecz ze względu na wyodrębniające się w ramach regionu rejony i ośrodki turystyczno-wypoczynkowe. APT powstają więc w podobnej liczbie i podobnych terytorialnie rejonach co poprzednie autonomiczne agencje turystyki, mające jednak znacznie mniejsze możliwości, choćby przez fakt braku powiązań z władzami regionów.

Tak więc tylko na podstawie strukturalnego umocowania APT widać, że reforma 1983 r. jest obliczona na wzmocnienie lokalnych kompetencji turystycznych w połączeniu z bardziej sprawnym agregowaniem spraw turystyki na szczeblu regionu, którego fachowymi delegaturami są właśnie APT, dysponujące ponadto BIOT-ami, usprawniającymi w założeniu obsługę i informowanie turystów.

Takie rozwiązanie modelowe w jakimś stopniu, choć nie całkowicie, wypełnia lukę podmiotową na szczeblu regionów, gdzie nie istniały i nie istnieją typowe np. dla Francji - regionalne instytucje turystyczne. W niektórych ocenach uznaje się to za wyraźną wadę włoskiego systemu terenowego zarządzania turystyką.^{1/}

Niezależność APT od instytucji centralnych zaznacza się także w tym, że finansowane są one z budżetów i funduszy terenowych oraz własnych dochodów i nie otrzymują dotacji rzą-

1/ Por.: Tourism Policy and International Tourism 1987, EOCD, Paris 1987, s. 32

dowych, jak dawne prowincjonalne zarządy.

APT działają też bardziej bezpośrednio: organizują imprezy turystyczne, tworzą własne obiekty turystyczne, w końcu - zakładają własne przedsiębiorstwa lub przystępują do konsorcjów lub spółek.

Ponieważ jednak APT nie są organami administracji terenowej - typowe czynności administracyjne w sferze turystyki pozostały domeną władz terenowych, z wyjątkiem powierzonego APT pobierania podatków pobytowych. Tak więc określanie zasad zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw turystycznych, ich licencjonowanie i kontrola cen oraz nadzór nad ich funkcjonowaniem realizują władze regionów, w kilku przypadkach przekazując te uprawnienia do prowincji i gmin - głównie w zakresie kontroli i kategoryzacji uzupełniającej bazy pobytowej.

W sumie ciągle jeszcze nie zakończoną reformę zarządzania turystyką we Włoszech należy ocenić jako kolejny krok ku powiększeniu autonomii terenowej z wyraźnym umocnieniem roli władz regionów. Przejście lokalnych instytucji turystycznych ze sfery terenowych ekspozytów Ministerstwa Turystyki i Widowisk do roli specjalistycznych organów władz regionu /lub niekiedy - prowincji/ w sprawach turystyki, przy zapewnieniu przemożnego wpływu władz terenowych na program działania, organizację, skład organów APT i ich finanse, są tego widocznym dowodem.

Zauważmy przy tym, że uległa spłaszczeniu pionowa struktura terenowych instytucji turystycznych, albowiem zamiast dawnych prowincjonalnych zarządów i autonomicznych agencji turystyki - mamy obecnie APT, dysponujące sieciami BIOT-ów, które jednak nie są odrębnymi instytucjami turys-

tycznymi lecz wąsko wyspecjalizowanymi w zakresie obsługi i informacji dla turystów agendami APT /i władz terenowych/.

Wyraźnie zatem widać, że nastąpiła we Włoszech dalsza decentralizacja uprawnień ze szczebla centralnego na szczebel terenowy połączona z polaryzacją w ramach terenowego zarządzania turystyką poprzez rezygnację z prowincjonalnych instytucji turystycznych na rzecz APT, związanych mocniej z realną działalnością organizatorską i zarządczą /w swoich rejonach i ośrodkach turystycznych/ oraz poprzez wzmocnienie roli władz regionów.

Rozdział III

TERENOWE ZARZĄDZANIE TURYSTYKĄ W WIELKIEJ BRYTANII

1. Władze terenowe w Wielkiej Brytanii

Od czasu reformy władz terenowych w Wielkiej Brytanii /lata 1972 - 74/ istnieje tam 2-szczeblowy system oparty na:

- radach hrabstw/okręgów/ i radach dystryktów w ramach hrabstw - w Anglii, Walii i Irlandii Płn.,
- radach regionów /i obszarów wyspowych/ w Szkocji.^{1/}

W Anglii utworzono 39 hrabstw niemetropolitalnych z 296 dystryktami oraz 6 hrabstw metropolitalnych /na terenach wielkich aglomeracji miejskich/ z 36 dystryktami.

W Walii istnieje 8 hrabstw z 37 dystryktami, w Irlandii Płn. 26 hrabstw z 104 dystryktami a w Szkocji - 9 regionów i 3 obszary wyspowe.

Ponadto ze statusu rady hrabstwa korzysta tzw. Rada Wielkiego Londynu a 33 dzielnice tego miasta posiadają swoje rady.

Wybory do rad hrabstw odbywają się co 4 lata a kandydować mogą osoby, które zamieszkują co najmniej od roku na danym terenie i nie są w żaden bezpośredni lub pośredni sposób zatrudniane przez radę, do której kandydują. Z tą samą częstotliwością odbywają się wybory do rad dystryktów. Radnych wybiera się w okręgach, które są zasadniczo jednomandatowe. Rady hrabstw składają się średnio z 60 - 100 radnych, przy czym rady hrabstw metropolitalnych są zwykle liczebnie bliższe górnym rejestrom tego przedziału.

1/ Do przygotowania tego punktu pracy wykorzystano głównie: A.Hoff: Administracja lokalna w Anglii, Instytut Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Warszawa 1983, oraz: W.Kawalec: op.cit.

Organizacja władz w hrabstwie i dystrykcie jest podobna. Na ich strukturę wewnętrzną składają się: przewodniczący, wiceprzewodniczący oraz komisje i podkomisje. Przewodniczący jest wybierany przez radnych na okres 1 roku. Sprawuje on swój urząd aż do objęcia go przez następcę i przysługuje mu prawo kierowania obradami rady, reprezentowania rady na zewnątrz i w niektórych dystryktach lub dzielnicach - również prawo używania tytułu "mayor". Wynagrodzenie przewodniczącego nie jest stałe lecz zależy od uznania rady, co jest wykorzystywane do przyciągania uzdolnionych administratorów lub polityków do odległych czy mniej atrakcyjnych miejscowości. Ta swoboda w ustalaniu wynagrodzeń dotyczy także urzędników rady.

Na swoim pierwszym posiedzeniu rada hrabstwa lub dystryktu wybiera oprócz przewodniczącego i wiceprzewodniczącego również komisje rady. Część komisji ma charakter resortowy a część - funkcjonalny /np. komisja finansowa/. Ponadto dla zapewnienia koordynacji spraw dotyczących więcej niż jednej komisji powołuje się także tzw. komisje ogólne. Ustawa z 1974 r. o administracji terenowej zobowiązuje do tworzenia komisji: polityki ogólnej, edukacji i usług socjalnych. Pozostałe komisje powołuje się zależnie od potrzeb, a jedną ze zwykle funkcjonujących komisji jest komisja wypoczynku. Kilka rad może tworzyć wspólne komisje w sprawach o większym terytorialnie zasięgu, np. komisje do spraw zaopatrzenia w wodę.

Natomiast podkomisje są tworzone przez komisje z określeniem ich kompetencji i czasu ich funkcjonowania. W składzie komisji i podkomisji mogą się znajdować osoby spoza rady w liczbie nie przekraczającej 1/3 ca-

tego składu tych ciał. Są to najczęściej specjaliści z określonych dziedzin.

Nie ma przepisów regulujących tryb prac rad - ustalają go same rady. Na ogół rady na sesjach rozpatrują sprawy podstawowe, np. budżetowo-finansowe, inwestycyjne i płacowe, natomiast sprawy szczegółowe należą do obowiązków komisji. W teorii cała rada jest odpowiedzialna za sprawowaną władzę i realizowaną politykę, faktycznie rady stosują się do zaleceń przedkładanych przez komisje, a te - często zdają się na podkomisje.

W zarządzaniu sprawami terenowymi biorą udział nie tylko członkowie rad hrabstw i dystryktów /pracujący bez pobierania wynagrodzenia/ ale i płatni, zawodowi urzędnicy. Rola i zakres spraw realizowanych przez rady wzrasta i równolegle rośnie rzesza urzędników, których liczba przekroczyła w latach 80-tych 3 mln, czyli ok. 10% ogółu zatrudnionych. W większości dystryktów pensje dla zawodowych urzędników przekraczają połowę ich wszystkich rocznych wydatków.

Władze lokalne nie mogą podejmować działań, które byłyby konkurencją dla osób i inicjatyw prywatnych i nie są przewidziane przez prawo /ustawy/. Charakter poszczególnych funkcji rad nie jest jednolity. Jedne z nich mają charakter obowiązkowy /utrzymywanie dróg w dobrym stanie, oczyszczanie/ a inne - fakultatywny /np. organizacja wypoczynku i rozrywki/.

Generalnie rady hrabstw mają kompetencje w sprawach:

- planowania rozwoju inwestycji,
- kontroli, budowy, naprawy i utrzymania dróg głównych,
- ochrony konsumenta,

- gospodarki odpadkami,
- policji i straży pożarnej,
- gospodarki mieszkaniowej - w dość ograniczonym zakresie,
- edukacji, usług socjalnych, bibliotek i transportu - tylko w jednostkach niemetropolitalnych.

Rady dystryktów zajmują się sprawami:

- planowania lokalnego na podstawie planów rozwoju w hrabstwach,
- gospodarki mieszkaniowej /zapewnianie mieszkań, zarządzanie zasobami mieszkaniowymi, przesiedlenia ludności z pomieszczeń substandardowych/,
- zdrowia i higieny środków spożycia,
- czystości otoczenia i powietrza,
- utrzymania mniejszych dróg i parkingów,
- edukacji, usług socjalnych, bibliotek i transportu - w dystryktach metropolitalnych.

Warto podkreślić, że sprawami turystyki, wypoczynku, parków, muzeów i galerii mogą zajmować się zarówno rady hrabstw, jak i dystryktów.

Władze terenowe mogą nabywać uprawnienia nie tylko w drodze regulacji ustawowych, ale również poprzez:

- sprostanie wymogom szczegółowym niektórych ustaw kompetencyjnych oraz wydanie odpowiedniej uchwały o podjęciu określonych funkcji /tzw. funkcji adaptowanych/,
- delegowanie uprawnień centralnych organów administracji w drodze aktów normatywnych,
- indywidualne ustawodawstwo wydawane przez parlament w sprawie zmiany/najczęściej rozszerzenia/ kompetencji w jej indywidualnym przypadku. Liczba takich zezwoleń

jest bardzo duża mimo dość skomplikowanej procedury ich wydawania,

- uchwały samej rady, jeśli istnieje w danej sprawie upoważnienie ustawowe, przy czym uchwały takie wymagają zatwierdzenia przez właściwego ministra.

Finanse administracji terenowej można podzielić na wydatki inwestycyjne i bieżące. Wydatki inwestycyjne są na ogół finansowane z pożyczek a z dotacji rządowych zasadniczo tylko budowa i utrzymanie dróg ponadlokalnych. W niewielkim stopniu wykorzystuje się do finansowania inwestycji dochody z podatków i opłat. Pożyczki na cele inwestycyjne uzyskiwane są różny sposób: poprzez emisję akcji i obligacji, poprzez obciążenia hipoteczne własności komunalnej, czy też w końcu - poprzez zaciągnięcie pożyczki od rządu a właściwie jego specjalistycznych agend - np. z Komisji Rozwoju. Od 1972 r. organy władzy lokalnej mogą nawet zaciągać pożyczki zagraniczne.

Bieżące wydatki /np. płace urzędników/ pokrywane są z dotacji rządowych /ok. 40%/, lokalnych podatków /ok. 30%/ oraz dochodów z majątku i świadczonych usług /czynsz, bilety komunikacyjne itp./.

Warto podkreślić, że coraz więcej organów władzy lokalnej próbuje powiększyć swoje budżety rozwijaniem usług i bazy turystycznej i sportowej oraz opłatami za obiekty handlowe i gastronomiczne. Niekiedy tworzone są nawet własne banki oszczędnościowe.

Instrumenty oddziaływania organów terenowych /szczególnie o charakterze planistyczno-finansowym / w sferze turystyki zostaną omówione szczegółowiej w punkcie 3. tego rozdziału.

Natomiast teraz zaprezentowane zostaną terenowe instytucje turystyczne Wielkiej Brytanii.

2. Terenowe instytucje turystyczne

Na wstępie przypomnijmy skrótkowo układ centralnych instytucji turystycznych, gdyż struktura terenowych instytucji jest jego konsekwencją.

Jak wiadomo z opracowania złożonego przez autorów w ubiegłym roku, w Zjednoczonym Królestwie naczelnym organem administracji d/s turystyki jest Minister Zatrudnienia, który pełni tę funkcję poprzez: sekretarza stanu w swoim urzędzie /odpowiadającego za kształtowanie polityki turystycznej w Anglii i zagraniczną promocję turystyki przyjazdowej do Wlk.Brytanii/, sekretarzy stanu d/s Szkocji i Walii /odpowiadających za politykę turystyczną na swoich terytoriach/ i Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Irlandii Płn. /z tym samym zadaniem/. Nadzorowany przez ministra Brytyjski Zarząd Turystyki jest głównym wykonawcą zadań w zakresie promocji zagranicznej turystyki przyjazdowej, głównym ciałem doradczym ministra i rządu i animatorem rozwoju usług i ułatwień turystycznych w terenie.

Przedłużeniem działalności Brytyjskiego Zarządu Turystyki w poszczególnych czterech krainach Zjednoczonego Królestwa i jednocześnie głównymi terenowymi instytucjami turystycznymi są powołane w 1969/70 r.:

- Angielski Zarząd Turystyki
- Walijski Zarząd Turystyki
- Szkocki Zarząd Turystyki.

Podobną funkcjonalnie do trzech w/w instytucją turystyczną na terytorium Irlandii Płn. jest Północnoirlandzki Zarząd Turystyki podlegający Ministerstwu Rozwoju Gospodarczego Irlandii Płn.

Każdy z tych zarządów współpracuje na swoim terenie z regionalnymi zarządami turystyki, których jest:^{1/}

- 12 w Anglii - dla regionów turystycznych: Cumbria, London, Southern, East Anglia, Northumbria, Thames and Chilterns, East Midlands, North West, West Country, Heart of England, South East oraz Yorkshire and Humberside,
- 3 w Walii - dla regionów turystycznych: North Wales, South Wales i Mid Wales,
- 12 w Szkocji - dla 9 regionów turystycznych kontynentalnych i 3 regionów wyspowych,
- 7 w Irlandii Płn., z tym że proces tworzenia regionalnych zarządów turystyki jeszcze się tu nie zakończył.

Regionalne zarządy turystyki nie są organizmami oficjalnymi /jak zarządy krajowe - powołane rozporządzeniami/ ale korzystają z dotacji, zarówno własnych zarządów krajowych, jak i rad hrabstw /regionów w Szkocji/, jak też w końcu z wpłat przemysłu turystycznego i własnych dochodów /sprzedaż wydawnictw, usługi informacyjne i przewodnickie, usługi promocyjne itp./. Podstawowe zadania regionalnych zarządów turystyki przedstawiają się następująco:

- organizowanie imprez promocyjnych na terenie swojego działania, o charakterze: festiwali, targów, jarmarków, wystaw, świąt ludowych itp.,
- organizowanie i przyjmowanie zagranicznych misji turystycznych /tour operatorzy, biura i agencje turystyki/ dla promowania zagranicznych przyjazdów turystycznych,

1/ Informacje w tej części opracowania zostały uzyskane z nast.materiałów: Britain's Tourism, British Tourist Authority, London, January 1988; Promoting Tourism to Britain. A BTA Marketing Guide, BTA, London 1988; The British on Holiday, BTA, London 1987

- uczestnictwo w podobnych przedsięwzięciach Brytyjskiego Zarządu Turystyki /i Szkockiego Zarządu, którego działalność promocyjna zagranicą jest prowadzona niezależnie/,
- dystrybucja, udostępnianie i sprzedaż materiałów informacyjno-promocyjnych Brytyjskiego Zarządu i właściwego zarządu krajowego,
- pobudzanie inicjatyw turystycznych zmierzających przede wszystkim do podnoszenia atrakcyjności turystycznej regionu,
- konsultowanie planów zagospodarowania turystycznego i kształtowania krajobrazu sporządzanych przez właściwe rady hrabstw,
- prowadzenie biur informacyjno-recepcyjnych w większych ośrodkach turystycznych na swoim terenie.

W skład regionalnych zarządów turystyki wchodzi: radni, przedstawiciele przemysłu turystycznego, zrzeszeń turystycznych, banków, izb handlowych itp.

W centrach rejonów turystycznych Wlk. Brytanii funkcjonują także rejonowe zarządy turystyki. Jest ich obecnie ok. 110. Opierają swoją działalność na prowadzeniu biur informacji dla turystów, w których sprzedawane są również wydawnictwa Brytyjskiego i właściwego terytorialnie zarządu krajowego turystyki. Pośredniczą także w wynajmowaniu przewodników grup turystycznych, autokarów a niekiedy również same organizują lokalne imprezy i wycieczki.

Korzystają głównie ze wsparcia finansowego lokalnego przemysłu turystycznego oraz dotacji rad hrabstw i rad dystryktów w swoim rejonie.

Jak widać, zadania terenowych instytucji turystycznych

w Wlk. Brytanii skoncentrowane są zasadniczo na promocji przyjazdów turystycznych i udzielaniu pomocy informacyjnej przybywającym turystom.

Regionalne zarządy biorą udział w przygotowywaniu planów rozwoju zagospodarowania turystycznego i ustalaniu programów finansowania ale odpowiednie procedury planistyczne realizowane są przez rady hrabstw i rady dystryktów. Zatem główne instrumenty zarządzania turystyką w terenie znajdują się w rękach władz terenowych. Przedstawia to dokładniej następny punkt tego rozdziału.

3. Instrumenty zarządzania turystyką w hrabstwach i dystryktach

Planowanie i finansowanie rozwoju turystyki w terenie odbywa się w Wlk. Brytanii poprzez system planów terenowych, zapoczątkowany w latach 1968-72.

Na ten system planów terenowych składają się:^{1/}

- Plany strukturalne, które przygotowywane są przez rady hrabstw i obejmują okres 15 - 20 lat pełniąc rolę perspektywicznych planów ekonomicznych i zagospodarowania przestrzennego,
- Plany lokalne, opracowywane na podstawie planów strukturalnych w poszczególnych dystryktach są konkretyzacją kierunków rozwoju wytyczonych planami strukturalnymi. Plany lokalne realizowane są również w horyzoncie planistycznym 15 - 20 lat.

Zapisy obu typów planów przenoszone są wraz z konkrety-

1/ Na podstawie: Planning for Tourism in England, English Tourist Board, London 1981, Planning at the County Level: A Case Study of Gwent, South Wales, "International Journal of Tourism Management" 1980, nr 3

zacja wykonawczą do rocznych planów budżetowych również sporządzanych przez rady hrabstw i rady dystryktów.

W ramach tych planów mieszczą się także sprawy rozwoju zagospodarowania turystycznego.

- Plany kształtowania krajobrazu sporządzane na okres 3 - 5 lat dla rejonów o szczególnej wartości krajoznawczej połączonymi siłami odpowiednich rad hrabstw i rad dystryktów - przy współpracy fachowych służb centralnych, takich jak: Komisja Leśnictwa czy Zarząd Szlaków Wodnych.
- Ponadto rady hrabstw sporządzają opinie o pożądanym kierunku rozwoju parków przyrody i krajobrazowych na swoich terenach, składające się na plany parków narodowych opracowywane dla poszczególnych krain przez ich Komitety Parków Narodowych.

Generalne i strategiczne rozstrzygnięcia co do rozwoju zagospodarowania turystycznego w hrabstwie zawiera plan strukturalny, którego przygotowanie poprzedzane jest starannymi analizami stanu gospodarki turystycznej prowadzonymi przez odpowiednie komisje rady hrabstwa przy współudziale narodowych i regionalnych zarządów turystyki. Po zatwierdzeniu planu przez radę hrabstwa jest on następnie akceptowany przez sekretarza stanu w Ministerstwie Zatrudnienia /dla hrabstw angielskich/ oraz przez odpowiednich sekretarzy stanu d/s Walii i Szkocji /dla hrabstw walijskich oraz regionów szkockich/.

Plany strukturalne oraz realizowane na ich podstawie plany lokalne wraz z towarzyszącymi im 3 - 5 letnimi programami finansowania rozwoju gospodarki turystycznej i rocznymi planami budżetowymi regulują następujące przykładowe kwestie:

- wskazanie miejscowości i rejonów, w których mają być budo-

wane lub modernizowane hotele, motele i gospody oraz uzupełniająca baza pobytowa: internaty szkolne, kempingi itp.,

- określenie wielkości wydatków inwestycyjnych na finansowanie lub dofinansowanie konkretnych typów obiektów,
- określenie sposobów zachęcania farmerów /w hrabstwach niemetropolitalnych/ do uruchamiania przez nich usług w rodzaju: "bed and breakfast", pola namiotowe, jazdy konne, polowania i rybołówstwo,
- organizowanie imprez turystycznych, konferencji i szkoleń aktywizujących pobyty w danym terenie,
- wytyczanie szlaków i tras turystyki pieszej i konnej oraz utrzymywanie ich,
- organizowanie nowych centrów wypoczynku i sportu na otwartym powietrzu oraz w pomieszczeniach,
- organizowanie terenów dla karawangu stacjonarnego i tranzytowego /razem z organizacjami karawangu/,
- organizowanie terenów i urządzeń przydrożnych /miejsca wypoczynku, tereny na pikniki, parkingi, toalety itp./,
- finansowanie regionalnych i rejonowych zarządów turystyki oraz biur informacyjno-promocyjnych przez nie prowadzonych,
- określenie programów promocyjnych uzupełniających działania promocyjne narodowych i regionalnych zarządów turystyki,
- programowanie nowych miejsc pracy w usługach turystycznych i ewentualne przedsięwzięcia szkoleniowe /razem z narodowym zarządem turystyki/.

Natomiast plany kształtowania krajobrazu obejmują:

- wskazanie kierunków decentralizacji ruchu turystycznego

dla uchronienia środowiska naturalnego przed nadmierną eksploatacją,

- dokładne lokalizacje, zasady finansowania i zarządzania komunalnych centrów wypoczynku, terenów rekreacyjnych i piknikowych,
- utrzymywanie szlaków i tras turystycznych,
- pielęgnację i ochronę parków krajobrazowych.

Z przeglądu kompetencji władz terenowych obu szczebli oraz zakresu działania regionalnych i rejonowych zarządów turystyki wynika dominująca rola rad hrabstw w sprawach rozwoju gospodarki i ruchu turystycznego w terenie co poza już wymienionymi działaniami przejawia się również w:

- uzyskiwaniu finansowej pomocy ze szczebla centralnego na realizację planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych,
- sugerowaniu właściwemu narodowemu zarządowi turystyki uzupełniania prowadzonych przez niego programów i kampanii promocyjnych o nowe elementy , np. promowanie turystyczne dawnych kopalń i terenów górniczych,
- podejmowanie współpracy z liniami lotniczymi, kolejowymi i autobusowymi dla poprawy dostępności atrakcji turystycznych,
- zaangażowaniu w przygotowywanie planów lokalnych oraz w kontrolę działań realizacyjnych rad dystryktów.

WNIOSKI KOŃCOWE - PRÓBA OKREŚLENIA PRAWIDŁOWO-
SCI W ZAKRESIE TERENOWEGO ZARZĄDZANIA TURYSTYKĄ
W BADANYCH KRAJACH

Systemy terenowego zarządzania turystyką w trzech badanych krajach są przede wszystkim konsekwencją rozkładu kompetencji pomiędzy władze centralne i władze terenowe w każdym z tych krajów.

Wydaje się, że największą formalną autonomią legitymują się władze terenowe we Włoszech, stąd też zakres rozstrzygnięć podejmowanych w odniesieniu do turystyki na szczeblach terenowych w tym kraju jest porównawczo największy. Decyzje terenowych władz i instytucji turystycznych we Włoszech dotyczą zagadnień administrowania działalnością usługową w turystyce /licencje, warunki zakładania przedsiębiorstw turystycznych, kontrolowanie ich działalności i cen, przepisy w zakresie szkolenia zawodowego personelu itp./ oraz rozwoju terenowej bazy turystycznej i warunków jej dostępności w ramach możliwości finansowych i organizacyjnych na tym szczeblu. Realizacja dużych programów rozwojowych turystyki i kampanii promocyjnych obliczonych na wzmożenie zagranicznej turystyki przyjazdowej pozostaje w gestii szczebla centralnego, co zresztą jest przedmiotem kontrowersji i ciągłych przetargów między władzami centralnymi i regionalnymi, atakującymi takie rozstrzygnięcie kompetencyjne jako nadmiernie uszczuplające właściwości władz regionalnych. Najwyższy Trybunał Konstytucyjny musiał nawet w tej sprawie wydać postanowienie /nr 195 z 1.VII.1986 r./ potwierdzające, że zachowanie uprawnień w tej dziedzinie przez szczebel centralny nie stoi w kolizji /jak dowodziły władze terenowe/ z zasadą auto-

nomii regionów oraz ustawą o turystyce z 17.V.1983 r.

Ta ustawa określiła dość daleko idące kompetencje władz terenowych, głównie regionów i autonomicznych prowincji, w w/w sprawach zarządzania turystyką, umniejszając tym samym uprawnienia organów centralnych.

Tempo dostosowywania ustawodawstwa regionalnego i praktyki w tej mierze do modelowych regulacji ustawy republikańskiej jest jednak dość wolne ze względu na obowiązującą procedurę przyswajania tych regulacji w ustawach regionalnych, zatwierdzanych jeszcze przez władze centralne w sposób nie wolny od dodatkowych negocjacji i sporów. Autonomia władz regionalnych w sprawach organizacji zarządzania turystyką przejawia się również i w tym, że w swoich ustawach regionalnych oraz rozporządzeniach i zarządzeniach mogą one kształtować szczegóły funkcjonalnej i instytucjonalnej /agencji promocji turystyki - APT/ organizacji zarządzania turystyką w granicach dowolności nie wchodzącej w kolizję z modelowymi rozstrzygnięciami ustawy republikańskiej o turystyce.

Należy ponadto zauważyć, że centralne władze turystyczne we Włoszech wycofały się ze swoich terenowych przyczółków, którymi wcześniej były prowincjonalne zarządy turystyki i autonomiczne agencje turystyki, utrzymując możliwości penetracji terenowych spraw administracyjnych w turystyce /poprzez komisarzy rządowych w regionach i prefektów w prowincjach/ a zachowania wiodącej i koordynacyjnej roli w sprawach zagranicznej promocji przyjazdów turystycznych - poprzez sieć regionalnych przedstawicieli centrali Włoskiego Zarządu Turystyki /skrót oryginalny - ENIT/.

Z kolei kompetencje francuskich władz terenowych w sprawach zarządzania turystyką nie są tak daleko idące, jak wło-

skich, ale w zakresie planów rozwoju turystyki w terenie a szczególnie jej materiał~~ny~~ bazy, przyjęte rozwiązania gwarantują poprzez partycypację władz terenowych w opracowywaniu planów narodowych spory ich wpływ na centralne programy rozwojowe bazy i zagospodarowania turystycznego. Na etapie realizacji centralnych programów rozwojowych i planów regionalnych zawieranie umów planowych przydaje skuteczności wykonawstwu planów a ponadto uzupełnia finansowe możliwości budżetów terenowych o zasoby centralne.

Kompetencje administracyjne francuskiego terenowego aparatu zarządzania turystyką są skromniejsze, niż we Włoszech, choćby przez to, że są podzielone także między terenowe /regionalne/ delegatury d/s turystyki będące reprezentantami centralnej Dyrekcji Przemysłu Turystycznego oraz komisarzy rządowych w regionach i departamentach.

Trudno jest przesądzić, które rozwiązanie /włoskie czy francuskie/ daje w efekcie większe korzyści w rozwoju terenowego przemysłu turystycznego i sprawności zarządzania gospodarką turystyczną, choć niektóre znane autorom opinie^{1/} wyrażają co najmniej równorzędność, jeśli nie wyższość francuskich rozstrzygnięć, co jednak wynikać może z nieustabilizowania i nie zawsze korzystnych doświadczeń włoskich - ciągle jeszcze obarczonych niesprawnościami okresu wdrażania.

Terenowy system sterowania turystyką funkcjonujący w Wlk. Brytanii jest o tyle inny niż w dwóch pierwszych krajach, gdzie w latach 80-tych poddawano te systemy znaczącym przekształceniom, że działa w kształcie nadanym reformą władz terenowych jeszcze w latach 1972 - 74 a ponadto nie zakłada on tak dużego

1/ Chodzi tutaj o opinie formułowane w opracowaniach Komitetu Turystyki OECD lub niektórych dokumentach Światowej Organizacji Turystyki

funkcjonalnego i instytucjonalnego wyodrębnienia problematyki turystycznej z ogólnego zarządzania gospodarczego ani na szczeblu centralnym, ani też na szczeblach terenowych. Tak więc na obu tych poziomach sprawy gospodarki turystycznej regulowane są zasadniczo podobnie jak inne sfery gospodarki /przemysł, handel, rolnictwo itd./, na co dowodem jest fakt, że w Wlk.Brytanii na szczeblu centralnym nie ma wyodrębnionego ministerstwa d/s turystyki /naczelnym organem d/s turystyki jest Minister Zatrudnienia/ a w terenie nie funkcjonują podobne do włoskich czy francuskich terenowe instytucje turystyczne, które miałyby jakieś uprawnienia administracyjne lub formułowałyby interesy rozwojowe gospodarki turystycznej. Nie mogą za takie uchodzić regionalne zarządy turystyki, które wprawdzie mają rolę doradczą w sprawach rozwoju gospodarki turystycznej na terenie ich działalności ale jeśli działają bezpośrednio /czyli faktycznie zarządzają/ - to właściwie tylko w sferze działań promocyjno-informacyjnych. Zatem odpowiedzialność za rozwój turystyki w terenie przypada w Wlk.Brytanii organom władz terenowych a w sferze uregulowań administracyjnych działalności gospodarczej i usługowej w turystyce - władzom centralnym i terenowym /tym ostatnim - w ramach szczegółowych delegacji i upoważnień/. Zresztą cała działalność organów państwowych i terenowych w Wlk.Brytanii zakłada raczej normotwórczą i koordynacyjną ich rolę wobec oczekiwanej pierwszoplanowej roli inicjatywy prywatnej w rozwoju gospodarki turystycznej. Interwencje władz i jednocześnie oczekiwania wobec niej dotyczą głównie tworzenia nowych miejsc pracy /w tym kontekście adekwatność pozycji Ministra Zatrudnienia jako naczelnego organu administracji państwowej d/s

Turystyki/ oraz zapewniania konkurencyjności przemysłu turystycznego i promocji zagranicznej turystyki przyjazdowej w ogóle, jak też w szczególności dekoncentracji przyjazdów poza główne ośrodki turystyczne /Londyn, Edynburg/ i poza sezonowe szczyty ruchu turystycznego. W tym ostatnim zakresie istotne zadanie do spełnienia mają: Brytyjski Zarząd Turystyki oraz narodowe zarządy turystyki z funkcjonującymi w terenie strukturami regionalnych i rejonowych zarządów turystyki.

Kolejnym zagadnieniem jest organizowanie działalności zarządczej w ramach terenowych systemów organizacyjnych turystyki w analizowanych krajach z podziałem zadań przypadających terenowym organom władzy oraz terenowym instytucjom turystycznym.

We wszystkich porównywanych krajach proporcje rozkładu kompetencji w sprawach organizowania działalności turystycznej kształtują się podobnie. Dominującą rolę w sferach: rozwoju gospodarki turystycznej oraz administrowania /i koordynowania/ usługami turystycznymi pełnią organy władz terenowych - tzn. rady różnych szczebli. Natomiast wyspecjalizowane terenowe instytucje turystyczne występują przede wszystkim jako agendy doradcze i wykonawcze organów władzy terenowej d/s turystyki. Siła ich związków, czy nawet zależności od organów samorządu terytorialnego zależy od suwerenności organów władztwa.

Tam, gdzie jest ona największa /włoskie rady regionów lub prowincji/, tam też zależność terenowych instytucji turystycznych od ich postanowień - jest największa. Przypomnijmy, że rady regionów włoskich w większości przypadków określają ich status finansowy, przesądzają o organach i wewnętrznej

strukturze APT a więc najszczegółowiej wpływają na formułę działalności APT w każdym posiadającym je regionie, pozostawiając im jednak samodzielność w sferze zarządzania operatywnego. Każda rada regionu może normować wszystkie te szczegóły nieco odmiennie, korzystając z własnej podmiotowości ugruntowanej ustawą regionalną o organizacji turystyki.

Francuskie organy władzy terenowej nie korzystają z tak daleko posuniętej autonomii, przyjmując z całym dobrodziejstwem inwentarza przepisy centralne dotyczące działalności terenowych instytucji turystycznych. Pozostawiają one jednak pewną swobodę radom regionalnym w określeniu formuły organizacyjno-prawnej nadawanej regionalnym komitetom turystyki /stowarzyszenie, związek interesu gospodarczego i in./ ale już np. dobór członków komitetu musi zapewnić reprezentowanie w nim wszystkich określanych ustawą typów organizacji i instytucji działających na tym i niższych szczeblach terenowych.

Znaczenie regionalnych komitetów turystyki we Francji wobec "swoich" rad regionu jest większe niż we Włoszech, np. w podstawowej dziedzinie wypracowywania polityki rozwoju turystycznego w regionie. Projekty regionalnych komitetów są przedstawiane do akceptacji radom regionalnym, stając się branżowym wycinkiem ogólnego regionalnego planu rozwoju. Włoskie rady regionu nie stwarzają swoim APT takich możliwości, co wynika przede wszystkim z faktu, że APT jest w regionie kilkanaście i nie ma tej równorzędności szczebla /i zakresu geograficznego/ działania między jedną radą regionu a wieloma APT w regionie, jak w przypadku jednej rady regionalnej z jednym regionalnym komitetem w każdym regionie francuskim.

Włoskie rady regionów swoje zadania z zakresu rozwoju

turystyki i administrowania terenowymi instytucjami turystyki oraz podmiotami rynku realizują niemal niepodzielnie, tylko w tej ostatniej sprawie działając poprzez APT. Francuskie rady regionalne pozostawiają regionalnym komitetom więcej swobody w formułowaniu propozycji polityki rozwojowej i finansowania rozwoju bazy i infrastruktury, choć oczywiście akceptowanie ich /lub zmienianie/ biorą również wyłącznie na siebie. Natomiast regionalne komitety turystyki odgrywają istotną rolę w następnym kroku procedury - tzn. w realizacji zaplanowanych zamierzeń w rozwoju turystyki w regionie.

Widać z tych bezpośrednich porównań, że rady regionów we Włoszech działają bardziej bezpośrednio w formułowaniu polityki turystycznej niż rady regionalne we Francji, gdzie z kolei opiniodawcze i realizacyjne zadania regionalnych komitetów turystyki są poważniejsze niż włoskich APT.

Również administracyjne uprawnienia włoskich rad regionów są znacznie szersze i bardziej samoistne, niż w przypadku francuskich rad regionalnych, bowiem wydawanie zezwoleń na działalność usługową w turystyce, kategoryzacja obiektów turystycznych i ich kontrola realizowane są niemal wyłącznie przez rady regionów we Włoszech, natomiast we Francji wiodącą rolę w tym względzie zachowuje zdekoncentrowana administracja państwowa w terenie, do której zalicza się: delegatury regionalne Dyrekcji Przemysłu Turystycznego, komisarzy regionów i dyrektorów służb administracji resortowej.

Również rozłożenie zadań promocyjnych pomiędzy władze regionu i regionalne instytucje turystyczne jest w obu krajach nieco inne i jeszcze raz potwierdza generalny wniosek o kumulowaniu dużej liczby dziedzinowych funkcji zarządzania

turystyką przez rady regionów we Włoszech. One to bowiem ustalają kierunki działań promocyjnych dla wzmożenia przyjazdów turystów krajowych do regionu i współdziałają z ENIT-em w podobnych wysiłkach na rzecz przyjazdów turystów zagranicznych. W realizacji założeń polityki promocyjnej aktywnie występują APT i podległe im biura informacji i obsługi turystów /BIOT/.

Natomiast we Francji rady regionalne nie zajmują się praktycznie w ogóle tą sferą, bowiem aktywne są tutaj na szczeblu regionu komitety turystyki a na szczeblu departamentu - komitety departamentalne z działającymi lokalnie syndykatami inicjatywy i biurami turystyki. Wiodąca rola francuskich terenowych instytucji turystycznych w sprawach promocji przyjazdów turystów krajowych uzupełniana jest jeszcze współpracą regionalnych komitetów z Maison de la France dla aktywizacji przyjazdów zagranicznych.

Brytyjska organizacja zarządzania terenowego nie dopuszcza organizacyjnego wyodrębnienia terenowych instytucji turystycznych z aparatu władz terenowych. Bo przecież nie mogą być nimi komisje i podkomisje rad hrabstw i rad dystryktów d/s turystyki /i wypoczynku/. Natomiast istniejące regionalne i rejonowe zarządy turystyki pełniące rolę terenowych instytucji turystycznych koncentrują się na promocji turystyki krajowej oraz informacji /i drobnych usługach dla turystów/ a jeśli wykonują jakieś działania z zakresu promocji zagranicznej turystyki przyjazdowej to dzieje się tak wskutek wyznaczenia im konkretnych zadań przez Brytyjski Zarząd Turystyki /lub Szkocki Zarząd Turystyki - na jego terytorium/. Poza tym regionalne zarządy turystyki konsultują plany zagospodarowania turystycznego i plany kształtowania krajobrazu na użytek odpowiednich rad hrabstw. Podob-

nie jak we Włoszech nie są to jednostki o tożsamym rejonie działania, bowiem region zarządu turystyki obejmuje kilka hrabstw /zależność odwrócona niż we Włoszech/.

Podstawowa różnica w umocowaniu strukturalnym brytyjskich regionalnych zarządów turystyki w stosunku do regionalnych instytucji turystycznych dwóch pierwszych krajów wynika z faktu, że zarządy te funkcjonują w terenowych strukturach czterech narodowych zarządów turystyki w oparciu o regiony turystyczne a nie na odpowiednim szczeblu terytorialnego podziału kraju.

Kolejne zagadnienie istotne w analizie porównawczej terenowych instytucji turystycznych badanych krajów dotyczy poziomów /szczebli/ zarządzania turystyką i stopnia koncentracji uprawnień na każdym z tych szczebli.

We Francji i we Włoszech mamy podobną liczbę poziomów zarządzania terenowego, bowiem w obu tych krajach jest trójstopniowy podział na: regiony, departamenty/prowincje/ oraz gminy. W Wlk. Brytanii podział jest dwustopniowy: hrabstwa /regiony w Szkocji/ oraz dystrykty. Istniejące w Anglii parafie odpowiadałyby mniej więcej gminom w dwóch pozostałych państwach, ale nie są one jednostkami terytorialnego podziału kraju.

Wśród trzech krajów objętych badaniami najbardziej kompletny system organów zarządzania turystyką funkcjonuje we Francji, gdzie kompetencje do zarządzania określonymi zagadnieniami turystyki posiadają: wszystkie organy samorządu terytorialnego /rady: regionalne, generalne w departamentach i gminach/ jak też regionalne delegatury d/s turystyki oraz regionalni i departamentalni komisarze Republiki reprezentujący administrację państwową, oraz terenowe instytucje turystyczne działające praktycznie na wszystkich

trzech szczeblach: regionalne i departamentalne komitety turystyki oraz syndykaty inicjatywy /biura turystyki/ na szczeblu ponadgminnym.

Natomiast we Włoszech w sprawach zarządzania turystyką kompetencje rozdzielone są nierównomiernie. Bardzo duże uprawnienia na poziomie regionów z wiodącą rolą rad regionów i uzupełniającym działaniem APT w rejonach turystycznych nie pokrywających się z podziałem na prowincje /APT są kilkakrotnie liczniejsze/. W kilku regionach duże uprawnienia mają rady prowincji, a nawet gmin, korzystających z delegacji uprawnień administracyjnych władz regionalnych wobec przedsiębiorstw turystycznych. W pozostałej, przeważającej większości kompetencje rad prowincji i rad gminnych są bardzo niewielkie. Stowarzyszenia Pro Loco i BIOT-y uzupełniają tę strukturę na szczeblu lokalnym i choć są liczebniej-
sze niż syndykaty inicjatywy we Francji, podobnie jak one nie zaliczają się właściwie do instytucji posiadających uprawnienia zarządcze - a co najwyżej: promocyjno-koordynacyjne.

W Wlk.Brytanii uprawnienia do zarządzania w turystyce posiadają zarówno rady hrabstw i rady dystryktów, jak też ogólnie w sferze promocji i informacji - regionalne i rejonowe zarządy turystyki nie podporządkowane terytorialnemu podziałowi państwa.

Ze względu na stosowane przez terenowe organy zarządzania turystyką instrumenty zarządzania w trzech podstawowych sferach: rozwojowej, administracyjnej i promocyjno-informacyjnej, można sformułować następujące wnioski:

We wszystkich badanych krajach dla zapewnienia rozwoju materialnej bazy usług turystycznych stosuje się instrumen-

ty planistyczne i finansowe.

Pięcioletnie plany gospodarcze i przestrzenne opracowywane na szczeblu regionów we Francji obejmują zagadnienia rozwoju regionów i departamentów oraz wybranych sfer społeczno-gospodarczych w gminach. Problemy rozwoju turystyki są w fazie opracowywania planów regionalnych wydzielone z całości problematyki gospodarczej w tym sensie, że przygotowują je regionalne komitety turystyki, gwarantujące /ze względu na swój skład/ uwzględnianie w projektach planów interesów departamentów i gmin. Natomiast już na etapie zatwierdzania planów regionu przez jego radę - plan rozwoju turystyki traci swoją odrębność stając się częścią planu regionu. Francuskie plany regionów są też podstawą finansowania rozwoju /w tym - turystyki/, przy czym w części przekraczającej własne możliwości finansowe władz regionu mogą być proponowane rządowi umowy o realizację planów, obejmujące w swojej treści finansowe świadczenia rządu dla rady regionu lub innej instytucji /przedsiębiorstwa/, wykonującej umowę planową.

We Włoszech planowanie społeczno-gospodarcze w terenie realizowane jest w podobny sposób, jak we Francji; dominujący charakter mają pięcioletnie plany społeczno-gospodarcze regionu, uwzględniające potrzeby prowincji i gmin, które samodzielnie tworzą również pięcioletnie plany zagospodarowania przestrzennego.

W Wlk.Brytanii tzw. plany strukturalne sporządzane są przez rady hrabstw a tzw. plany lokalne - przez rady dystryktów na podstawie planów strukturalnych, w obu przypadkach na okres 15 - 20 lat. Niezależnie od tego właściwe rady hrabstw i dystryktów sporządzają dla rejonów o szczególnej

wartości turystycznej tzw. plan kształtowania krajobrazu w horyzoncie 3 - 5 lat.

Zróżnicowana jest rola terenowych instytucji turystycznych w opracowywaniu projektów planów. We Francji regionalne komitety turystyki przygotowują projekty branżowych subplanów. Regionalni delegaci opiniują je na użytek komisarzy Republiki w regionach. Natomiast we Włoszech i Wlk. Brytanii terenowe instytucje turystyczne wyrażają tylko swoje opinie do tych części planów terenowych, które przygotowywane są w zakresie turystyki przez terenowe organy władzy i ich fachowe agendy planistyczne.

Należy dodać, że terenowa gospodarka turystyczna we wszystkich trzech krajach korzysta z funduszy centralnych nie tylko poprzez dotacje do zadań planowych ale również poprzez różnorakie zasilenia z centralnych funduszy specjalnych rozdzielanych przez agencje rządowe /najczęściej d/s: rozwoju regionalnego, rozwoju rejonów wiejskich, itp./.

Instrumenty terenowego zarządzania administracyjnego w turystyce przynależą we Francji głównie organom zdekoncentrowanej administracji centralnej, tj. regionalnym delegaturom Dyrekcji Przemysłu Turystycznego i Komisarzom Republiki w regionach i departamentach, wobec których terenowe instytucje turystyczne pełnią funkcje opiniodawcze. Natomiast we Włoszech funkcje administracyjne wykonują bardziej autonomiczne rady regionów i przewodniczący ich prezydów oraz komisarze rządowi w regionach. W Wlk. Brytanii uprawnienia administracyjne przysługują władzom centralnym a radom hrabstw i dystryktów - w ramach upoważnień ustawowych.

Najbardziej jednolita sytuacja w badanych krajach istnieje w zakresie kompetencji do realizacji poczynań promocyjnych

i informacyjnych, które zasadniczo pozostawiono: w zakresie promocji krajowej - terenowym instytucjom turystycznym przy zapewnieniu możliwości koordynacji instytucjom szczebla regionalnego a wykonawcze i informacyjne - instytucjom szczebla lokalnego. W zakresie promocji zagranicznej turystyki przyjazdowej terenowe instytucje turystyczne jedynie uzupełniają /najczęściej na poziomie regionalnym/ działania centralnych organizacji turystycznych.

Wydaje się, że na podstawie dotychczasowych wniosków o charakterze szczegółowym, można pokusić się o sformułowanie kilku uogólnień.

Wspólną cechą badanych systemów jest wyraźnie widoczne podzielenie szczegółowych funkcji zarządzania turystyką pomiędzy terenowe organy władzy oraz wyspecjalizowane terenowe instytucje turystyczne.

Terenowe organy władzy, tzn. rady różnych szczebli realizują przede wszystkim funkcje administracyjne /np. klasyfikacja obiektów turystycznych, udzielanie pozwoleń na działalność i kontrolowanie tej działalności/ oraz funkcje sterowania rozwojem terenowej gospodarki turystycznej przy użyciu różnych instrumentów zarządzania, wśród których wyróżniają się narzędzia planistyczne i finansowe.

Terenowe instytucje turystyczne realizują głównie funkcje: koordynacji działań organizacji i przedsiębiorstw turystycznych, partycypacji w formułowaniu terenowych planów rozwoju oraz prowadzenia spraw promocji i informacji tudzież obsługi turystów.

Wspólnym rysem wszystkich badanych terenowych systemów jest dominująca rola terenowych organów władzy w całości spraw turystycznych na ich terytorium a stąd wynika ścisła

od nich zależność terenowych instytucji turystycznych.

Spośród różnych szczebli zarządzania terenowego najliczniejsze i najbardziej bezpośrednio uprawnienia posiadają organy regionów /we Francji i Włoszech/ oraz hrabstw /w Wlk.Brytanii/.

Natomiast zasadnicza różnica pomiędzy analizowanymi systemami wyraża się w odmiennym rozmieszczeniu uprawnień pomiędzy różne szczeble terenowe. We Włoszech rady regionów kumulują większość tych uprawnień, podczas gdy we Francji korzystają z nich również rady generalne /w departamentach/ i rady gmin, a w Wlk.Brytanii - rady dystryktów.

Analogicznie kształtują się proporcje w dyspersji uprawnień zarządczych między terenowymi instytucjami turystycznymi różnych szczebli, przy czym we Francji działają one na tych samych szczeblach, co organy władzy terenowej, natomiast we Włoszech i Wlk. Brytanii funkcjonują w rejonach i ośrodkach turystycznych.

Wspólną dynamiczną cechą badanych systemów było zaznaczone w latach 80-tych zwłaszcza we Włoszech i Francji wzmacnianie roli regionalnych poziomów zarządzania turystyką.

Ponieważ taki kierunek przekształceń systemu zarządzania turystyką przewiduje się również w naszym kraju, więc wydaje się, że możliwość rekomendowania określonych rozwiązań szczegółowych. widocznych w badanych krajach, na rodzimy grunt, staje się bardziej realna, z czego autorzy zamierzają skorzystać w następnym etapie badań.