

Jan Nowak

Krzysztof Podstawka

Uniwersytet Warszawski
Wydział Zarządzania

1080
A-1080
h

SYSTEMY ZARZADZANIA TURYSTYKA
W WYBRANYCH KRAJACH KAPITALISTYCZNYCH
- ANALIZA PORÓWNAWCZA
/opracowanie końcowe za 1989 r./

Temat VI.8.2
CPBP 08.06.

Warszawa, wrzesień 1989

SPIS TREŚCI

	Str.
WSTĘP	1
ROZDZIAŁ I. INSTYTUCJE I ICH FUNKCJE W SYSTEMACH ZARZĄDZANIA TURYSTYKĄ W WYBRANYCH KRAJACH ZACHODNIOEUROPEJSKICH	6
1. Struktura instytucjonalna badanych systemów . .	6
2. Instytucje rządowe w zarządzaniu turystyką . . .	8
2.1. Rząd w sprawach turystyki	9
2.2. Naczelne organy administracji państwowej od- powiedzialne za turystykę	11
2.3. Inne resorty oddziałujące na turystykę .	13
2.4. Wyspecjalizowane problemowo agencje rządowe w realizacji polityki rozwoju turystyki . .	17
3. Centralna administracja turystyczna	18
4. Instytucje doradcze i opiniotwórcze na poziomie centralnym	22
5. Centralne agendy turystyczne	26
6. Terenowe instytucje zarządzania turystyką . . .	29
7. Terenowi przedstawiciele rządu w sprawach turysty- ki	30
8. Terenowa administracja turystyczna	31
9. Organy samorządu terenowego w sprawach turystyki	32
10. Terenowe instytucje turystyczne	35
11. Układ relacji między instytucjami w systemach za- rządzania turystyką	38
ROZDZIAŁ II. INSTRUMENTY I PROCEDURY ZARZĄDZANIA .	44
1. Instrumenty oddziaływania na rozwój gospodarki tury- stycznej	45

	Str.
2. Działania normotwórcze i administracyjne	52
3. Instrumenty zarządzania w sferze szkolenia i dos- konaleń zawodowego kadr turystyki	56
4. Instrumenty sterowania działaniami mr ketingowymi	60
4.1. Analizy ruchu turystycznego i badania rynku	60
4.2. Tworzenie i realizacja strategii marketingo- wo-promocyjnych	62
4.3. Informacja i obsługa turystów	65
5. Cechy charakterystyczne podsystemów instrumental- nych	67
ROZDZIAŁ III. KIERUNKI EWOLUCJI BADANYCH SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA TURYSTYKA I ZALECENIA DLA PRZEKSZTAŁCEN SYSTEMU ORGANIZACYJNEGO W POLSCE	73
1. Kierunki ewolucji badanych systemów zarządzania turystyką	73
2. Wnioski dotyczące kierunków zmian w zarządzaniu turystyką w Polsce	80

WSTĘP

Przystępując do syntetycznej analizy porównawczej systemów zarządzania turystyką w wybranych krajach zachodnioeuropejskich, która wieńczy kilkuletni okres badań tych systemów, powinniśmy przypomnieć, co zostało dotychczas zrobione oraz określić strukturę tego finalnego opracowania.

Przedmiotem naszych badań były narodowe systemy zarządzania turystyką rozumiane jako zespoły powiązanych różnymi relacjami instytucji, które dysponują kompetencjami i instrumentami kształtowania działalności innych jednostek w sferze turystyki i wypoczynku. Terminy: "system zarządzania turystyką", "system organizacyjny /układ organizacyjny/ turystyki" używane są przez nas zamiennie i obejmują instytucje z kompetencjami nie tylko stowarzyszącymi i decyzyjnymi ale także z uprawnieniami: koordynacyjnymi konsultacyjnymi i realizacyjnymi w określonych dalej dziedzinach zarządzania o ile uprawnienia te stanowią trwałą podstawę /istotę/ ich funkcjonowania.

Badania nie obejmowały podmiotów /organizacji i przedsiębiorstw/ rynku turystycznego, ich zachowania i sposobów reakcji na instrumenty zarządzania oraz ich zrzeszeń i stowarzyszeń.

Po przygotowaniu w 1986 r. koncepcji całości badań, zgodnie z nią w roku następnym poświęciliśmy się analizie systemów zarządzania turystyką na szczeblu centralnym w sześciu wybranych krajach zachodnioeuropejskich, tj. w: Austrii, Francji, Holandii, RFN, Wielkiej Brytanii i Włoszech. Wybór tych właśnie krajów był podyktowany ich wstępnie rozpoznaną odmiennością zarówno co do ekonomicznego znaczenia turystyki w gospodarkach tych krajów, jak i różnym stopniem rozwoju ruchu turystycznego oraz gospodarek turystycznych w tych krajach. W ślad za tym uzasadnione

było przypuszczenie o różnicach mających miejsce również w systemach zarządzania turystyką w tych krajach, co dawało szansę pokazania odmiennych modeli organizacji systemów turystyki. Hipoteza ta została potwierdzona w toku badań przeprowadzonych w 1987 r., aczkolwiek stwierdzono również sporo podobieństw /głównie w sferze struktury centralnych instytucji zarządzania turystyką/.

W 1988 r. zamierzaliśmy przeprowadzenie badań systemów zarządzania turystyką na poziomie terenowym w dokładnie tym samym zakresie /zgodnie z pierwotną koncepcją badań/. Jednakże sugestie kierownictwa grupy tematycznej, w ramach której realizowaliśmy nasz temat szły w kierunku ograniczenia badań do jednego kraju /Austrii/ ze względów ekonomicznych^{1/}. Mimo, że sugestia ta została przez nas uwzględniona jedynie częściowo, tzn. w 1988 r. podjęliśmy badania szczebla terenowego już tylko we Francji, Wlk. Brytanii i Włoszech, oznaczało to i tak zasadniczą zmianę pierwotnych założeń tematu. W zakresie badań pozostały te kraje, których systemy organizacyjne turystyki wykazywały pewne punktowe podobieństwa do zupełnie przeciwieśnej rzeczywistości polskiej w tej mierze, tzn. przede wszystkim Francja /ze względu na relatywnie rozbudowany na tle tej grupy krajów etatyzm, duże znaczenie instrumentów planistycznych itd./, lub były poznawczo ciekawe, jak Włochy /będące interesującym przykładem prób równoważenia centralizmu państwowego z autonomią samorządów terenowych/ i Wlk. Brytanii /z wyodrębnioną strukturą wyspecjalizowanych instytucji turystycznych, tzw. zarządów turystyki i rozbudowanym planowaniem terenowym obejmującym także problemy turystyki/. Istotną przesłanką konty-

^{1/} Opinia Komisji Koordynacyjnej VI Grupy Tematycznej.

nuacji badań /na szczeblu terenowym/ w tych krajach była również względnie lepsza od trzech pozostałych dostępność materiałów wtórnych a zwłaszcza pierwotnych, co zapewne wynika z faktu pewnego "rozmycia" systemów organizacyjnych np. w Austrii i RFN, gdzie instytucje turystyczne mniej skwapliwie odpowiadają na pytania dotyczące słabo tam wyłonionych struktur organizacyjnych. Ten aspekt praktyczny dalszych badań miał duże znaczenie w sytuacji, w której jedyną możliwością osobistej penetracji badanych systemów pozostawała droga korespondencyjna.

Zatem ostatecznie można stwierdzić, że dysponujemy informacjami o systemach organizacyjnych turystyki we Francji, Wlk. Brytanii i Włoszech, zgromadzonymi zarówno w drodze badań pierwotnych /listy kwestionariuszowe, analiza dokumentów organizacyjnych i prawnych itp./ jak i wtórnych /opracowania i artykuły zagraniczne, źródła: Światowej Organizacji Turystyki - WTO, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju - OECD, EWG itp./.

Natomiast w odniesieniu do Austrii, Holandii i RFN dysponujemy danymi o strukturze i zadaniach centralnych instytucji zarządzania turystyką.

Przedmiotem finalnych porównań systemów organizacyjnych turystyki mogą być jednak tylko te trzy kraje /Francja, Wlk. Brytania i Włochy/, w odniesieniu do których przeprowadzono badania w pełnym planowanym zakresie, a więc na poziomach: centralnym i terenowym.

Analiza porównawcza, której wyniki prezentujemy w niniejszym opracowaniu, przebiegała w oparciu o niezmiennie od pierwszego etapu badań założenia metodyczne. Założenia te dotyczyły badania w każdym kraju kolejno:

- Podsystemów instytucjonalnych /podmiotowych/ w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie: jakie instytucje, jakiego typu /państwo-

we, samorządowe, komercyjne/ i o jakich wewnętrznych strukturach organizacyjnych mają uprawnienia do zarządzania w sprawach turystyki?

- Podsystemów funkcjonalnych określających jakie funkcje zarządzania turystyką są realizowane przez określone wcześniej instytucje. Najistotniejsze funkcje zarządzania turystyką to m.in.:
 - . oddziaływanie na rozwój gospodarki i infrastruktury turystycznej,
 - . działania normotwórcze i administracyjne,
 - . szkolenie kadr oraz doskonalenie zawodowe w turystyce,
 - . działania marketingowe, nakierowane na: badania, analizy i pobudzanie przyjazdów turystów zagranicznych i krajowych.
- Podsystemów instrumentalno-proceduralnych określających rodzaje /planistyczne, finansowe, administracyjne, operacyjno-wykonawcze, techniczno-materialne/ i charakter stosowanych instrumentów i procedur zarządzania.

W analizie porównawczej przyjęliśmy następującą strukturę prezentacji wniosków, determinującą równocześnie strukturę tego opracowania:

- 1/ W rozdziale I omawiamy podstawowe typy instytucji zarządzania na kolejnych poziomach systemu organizacyjnego oraz ich pozycje i funkcje w systemie, przy czym w części dotyczącej instytucji poziomu centralnego wnioski porównawcze uzupełnione są prezentacjami zmian, jakie zaszły w tym czasie w stosunku do stanu przedstawionego w opracowaniu z 1987 r. /np. w odniesieniu do Francji/.

Te zmiany a także większa ilość informacji uzyskiwanych w kolejnych latach badań spowodowały konieczność rozbudowania i uszczegółowienia lub zmiany niektórych ujęć przedstawionych

we wcześniejszych opracowaniach. Dotyczy to przykładowo obszernej prezentowanej w tej pracy roli rządów i ich organów w zarządzaniu turystyką /a nie tylko naczelných organów w zarządzaniu turystyką /a nie tylko naczelných organów administracji państwowej d/s turystyki - NOAT/ oraz generalnie bardziej szczegółowej strukturalizacji typów instytucji na poziomie centralnym, niż w opracowaniu z 1987 r. Stąd wynika bardziej rozbudowany charakter rozdziału I.

- 2/ W rozdziale II przedstawiamy wnioski dotyczące sposobów, instrumentów i procedur zarządzania w wyodrębnionych, najistotniejszych dziedzinach zarządzania.
- 3/ W rozdziale III podejmujemy próbę uchwycenia tendencji w ewolucji badanych systemów organizacyjnych oraz formułujemy wnioski dotyczące kierunków zmian w zarządzaniu turystyką w Polsce. Postulatywny a nie projektowy charakter tych wniosków uzasadniony jest dużą niepewnością co do dynamiki i istoty przekształceń w gospodarce w ogóle oraz w sektorze turystyki i wypoczynku, choć zakładamy, że jego układ organizacyjny będzie zmierzał w kierunku ustalonym dla roli systemów zarządzania turystyką w krajach o gospodarce rynkowej.

Wnioski przedstawione w rozdziałach: I i II formułowane są dychotomicznie: w pierwszym rzędzie dotyczą stwierdzonych podobieństw w strukturze i działaniu instytucji zarządzania, pozwalających mówić o pewnym modelu organizacyjnym istniejącym w tych krajach w zarządzaniu turystyką, natomiast w drugiej kolejności wydobywane są najistotniejsze różnice pomiędzy sekwencyjnie omawianymi składnikami układów organizacyjnych w poszczególnych krajach.

W niektórych przypadkach dla rozszerzenia tła porównawczego przytaczamy także przykłady wzięte z innych europejskich krajów kapitalistycznych, nie badanych w sposób systematyczny.

ROZDZIAŁ I. INSTYTUCJE I ICH FUNKCJE W SYSTEMACH ZARZĄDZANIA TURYSTYKĄ WYBRANYCH KRAJÓW ZACHODNIOEUROPEJSKICH

1. Struktura instytucjonalna badanych systemów

Poszukiwanie wspólnych elementów w strukturze instytucjonalnej systemów zarządzania turystyką we Francji, Wlk. Brytanii i Włoszech ujawnia oprócz swoistych różnic pomiędzy nimi na tyle zbieżne i podobne w swej roli instytucje zarządzania turystyką, iż uzasadnione jest traktowanie ich jako trwałych składników pewnego modelu strukturalnego zarządzania turystyką.

W badanych krajach wyraźnie widoczne są dwa poziomy zarządzania: centralny /ogólnokrajowy/ oraz terenowy, przy czym w ramach tego drugiego można zwykle wyróżnić jeszcze szczeble: regionalny, ponadlokalny i lokalny.

Na poziomie ogólnokrajowym można wydzielić następujące rodzaje instytucji, zaangażowanych z różną bezpośredniością w procesy zarządzania turystyką:

- 1/ Rząd centralny, w którego wewnętrznej strukturze wyróżniają się m.in.: naczelny organ administracji państwowej /najczęściej w randze ministra/ odpowiedzialny za turystykę, inne naczelne organy istotne w sprawach turystyki /np. ochrona środowiska, transport itp./, wyspecjalizowane problemowo agencje rządowe służące m.in. finansowaniu rozwoju bazy i infrastruktury turystycznej.
- 2/ Centralna administracja turystyczna, będąca w istocie rzeczy agregatem komórek organizacyjnych podległych ministrowi odpowiedzialnemu za turystykę.
- 3/ Instytucje doradcze i opiniotwórcze działające pod auspicjami parlamentu, rządu lub centralnej administracji turystycznej.

4/ Centralna /ogólnokrajowa/ agenda turystyczna, przeważnie związana z centralną administracją turystyczną zarówno zadaniowo jak i finansowo.

Na poziomie terenowym widoczne są natomiast następujące instytucje /w kolejności analogicznej do odpowiednich instytucji szczebla centralnego/:

- 1/ Terenowi reprezentanci centralnej administracji państwowej reprezentujący rząd na ich terenie działania i mający pewne kompetencje do zarządzania w sferze turystyki.
- 2/ Terenowa /wyspecjalizowana/ administracja turystyczna podporządkowana odpowiednim organom centralnej administracji turystycznej.
- 3/ Organy samorządu terenowego, które w ramach swoich kompetencji mają między innymi oddziaływanie na sprawy turystyki.
- 4/ Terenowe instytucje turystyczne zajmujące się wyłącznie sprawami turystyki; współpracują ściśle z organami samorządu terenowego.

Oczywiście zakres uprawnień instytucji terenowych różni się w poszczególnych krajach zależnie od skali autonomii /samorządności/ z której korzystają, posobnie jak różna jest liczba szczebli działania /regionalny, ponadlokalny, lokalny/ wynikająca w przypadku organów samorządu terenowego z przyjętego w każdym kraju sposobu jego terytorialnego podziału. Terenowe instytucje turystyczne działają albo w tym samym zakresie przestrzennym co samorząd terenowy albo w układzie rejonów i ośrodków turystycznych nie pokrywających się z podziałem terytorialnym.

Przejdziemy teraz do omówienia charakteru i funkcji wymienionych instytucji zarządzania turystyką w narodowych systemach organizacyjnych, eksponując przy prezentacji każdej z nich w

pierwszym rzędzie analogie, następnie uzupełniane różnicami i swoistościami występującymi w poszczególnych krajach. W celu poszerzenia perspektywy porównawczej i stworzenia tła dla wniosków wynikających z badania systemów Francji, Wlk. Brytanii i Włoch, będziemy wskazywać także rozwiązania organizacyjne przyjęte w innych krajach zachodnioeuropejskich, rozpoznane w trakcie studiów literatury naukowej, dokumentacji OECD, EWG i WTO.

W pierwszej kolejności przedstawimy wnioski dotyczące struktury i roli instytucji rządowych w zarządzaniu turystyką.

2. Instytucje rządowe w zarządzaniu turystyką

Instytucje rządowe tworzą w porównywanych krajach układy organizacyjne o wydawałoby się indywidualnym i każdorazowo niepowtarzalnym charakterze. Tym niemniej dokładna analiza ujawnia istnienie w każdym z trzech krajów podobnej struktury organizacji rządowych o dość zbieżnych rolach.

W układzie organizacyjnym rządowego aparatu d/s turystyki występują następujące elementy organizacyjne:

- rząd centralny jako zespół kreujący politykę rozwoju państwa, w tym tworzący i realizujący politykę turystyczną rozumianą jako strategię jej rozwoju czynnościowego i materialnego,
- naczelny organ administracji odpowiedzialny w rządzie za turystykę, najczęściej w randze ministra - członka rządu,
- ministrowie innych resortów gałęziowych i funkcjonalnych mający istotny wpływ na realizację rozwoju turystyki,
- rządowe agencje wyspecjalizowane problemowo wypełniające zadania m.in. w sferze finansowania turystyki.

Przyjrzyjmy się efektom porównań kolejnych typów instytucji w trzech badanych krajach.

2.1. Rząd w sprawach turystyki

Mimo istotnych różnic w prerogatywach, strukturze i roli rządów w porównywanych krajach wspólną ich cechą jest posługiwanie się planowaniem strategicznym jako metodą tworzenia długofalowych polityk rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki narodowej. Również odpowiednie plany rozwoju turystyki przygotowuje się na podstawie dokładnej diagnozy jej stanu oraz potencjalnych szans i zagrożeń rozwojowych, w czym niepoślednią rolę odgrywają instytucje statystyczne i badawcze. Na tej podstawie, z udziałem /centralnych/ instytucji doradczych i opiniotwórczych, centralna administracja turystyczna przygotowuje projekty długofalowej polityki w sferze turystyki, które następnie przyjmowane są w formie deklaracji lub programów rządowych jako plan strategiczny rządu w tej dziedzinie. Mimo zmian partii rządzących /tworzących większość w parlamencie i rządzie/, dość częstych np. we Włoszech, czy spektakularnego przykładu zmiany rządu socjalistycznego na centroprawicowy gabinet J. Chiraca w 1986 r. we Francji, plany strategiczne rozwoju turystyki nie uległy zasadniczym zmianom, chyba że zmieniły się znacząco trendy będące podstawą aktualnej diagnozy i prognozy, do których np. należy zaliczyć dramatyczny spadek przyjazdów turystów zagranicznych do Włoch w 1986 r. /zwłaszcza z USA/ wskutek splotu takich okoliczności, jak: katastrofa w Czarnobylu, aktywizacja akcji terrorystycznych, porwanie statku "Achille Lauro" etc.

Oczywiście formuła strategicznych planów turystyki, ich zakres a zwłaszcza środki ich realizacji są swoiste w przypadku każdego kraju.

We Francji nie istnieje jeden formalny plan strategiczny lecz cały zespół planów i programów rządowych, podzielonych w fazie

preparacji i realizacji między odpowiednie instytucje rządowe.

Bardzo podobnie rzecz wygląda we Włoszech, gdzie również brak jest jednego formalnego planu strategicznego przy obecności wielu planów odcinkowych i szeregu nadzorujących je instytucji państwowych. Znacznie więcej niż we Francji sporządza się typowych analiz rynkowych ruchu turystycznego /agencje rządowe CENSIS i FIAVET/ finalizowanych zaleceniami dla przemysłu turystycznego w sprawie strategii i taktyki zwłaszcza dla wzmożenia zagranicznej turystyki przyjazdowej.

Praktyka brytyjska jest w tym względzie odmienna. Brytyjski Minister Zatrudnienia, który jest ministrem odpowiedzialnym za turystykę w rządzie Jej Królewskiej Mości sporządza i uzyskuje akceptację gabinetu dla Deklaracji w Sprawie Zasad Polityki Turystycznej, która jest zdecydowanie wiodącym acz nie jedynym formalnym planem strategii rozwoju turystyki. Aktualna Deklaracja obejmuje lata 1986-89. Osobne plany cząstkowe opracowywane są na szczeblu centralnym w odniesieniu do: stwarzania nowych miejsc pracy w turystyce i doskonalenia personelu, szlaków wodnych i transportowych, promocji zagranicznej i krajowej itd.

Wychodząc poza trzy porównywane kraje, należy zauważyć, że deklaracje rządowe są przyjętym sposobem formalizacji planu strategicznego również w Holandii, gdzie tzw. Tourism Policy Paper na lata 1985-89 określa:^{1/}

- sytuację turystyki i jej znaczenie w gospodarce tego kraju,
- główne założenia /ujęte liczbowo/ rozwoju różnych rodzajów turystyki,

^{1/} Tourism Policy in the Netherlands, OECD Tourism Committee, Paris, 12-14 February 1986.

- zależności między turystyką a pokrewnymi dziedzinami /a zara-
zem resortami/, jak: rolnictwo, rybołówstwo, ochrona środowis-
ka,
- politykę rozwoju w stosunku do różnych rodzajów produktów i
ofert turystycznych,
- politykę promocyjno-informacyjną, analizy i badania oraz inne
przedsięwzięcia marketingowe.

Nawet w Austrii, która jak wynika z opracowania przygotowanego w 1987 r.^{1/} reprezentuje kraj o stosunkowo niewielkiej ingerencji rządu federalnego w sprawy rozwoju turystyki, przygotowywane są: 4-letnie deklaracje rządowe i 2-letnie programy promocji turystyki.

Kwestie instrumentalnego "oprzyrządowania" realizacji central-
nych planów strategicznych zostaną rozwinięte w rozdziale II.

W ramach rządów odpowiedzialność za wypracowywanie polityki
turystycznej, koordynację działań różnych podmiotów oraz nadzór
nad całością przemysłu turystycznego przypada naczelnym organom
administracji państwowej d/s turystyki.

2.2. Naczelne organy administracji państwowej odpowiedzialne za turystykę

Naczelny organ administracji odpowiedzialny w strukturze rządu
za sprawy turystyki/w dalszym ciągu używać będziemy skrótu NOAT/
zasadniczo zajmuje się: normowaniem /bądź przygotowywaniem pro-
jektów uregulowań/ podejmowania i prowadzenia działalności usłu-
gowej w turystyce, planowaniem i ustalaniem schematów finansowa-

^{1/} J.Nowak, K.Podstawka: Systemy zarządzania turystyką w wybra-
nych krajach kapitalistycznych /opracowanie etapowe za 1987 r./,
Warszawa, październik 1987 /maszynopis/.

nia gospodarki turystycznej oraz /z natury interdyscyplinarnych problemów turystyki/ w dużym stopniu realizuje działania typu: konsultacje/z innymi organami administracji i reprezentantami przemysłu turystycznego/, koordynacja działań podmiotów państwowych i prywatnych, proponowanie schematów finansowych /kredyty/ i opodatkowania, ^{wp}propowanie turystycznej części planu lub budżetu centralnego lub też regulacji prawnych, których zatwierdzenie leży już poza granicami jego wyłącznych uprawnień. Nie mówiąc już o tym, że jak we Włoszech, Austrii i RFN, duża część szczególnie ważnych kompetencji: inwestycyjno-rozwojowych i ogólnoadministracyjnych ulokowana jest w ogóle poniżej szczebla centralnego. Nie jest to rozwiązanie tylko w zakresie turystyki, lecz w wymienionych krajach jest zjawiskiem ogólniejszej natury. Austria i RFN są bowiem państwami federalnymi z dużą autonomią rządów krajowych. Włochy są wprawdzie państwem unitarnym ale z daleko idącą autonomią regionów.

Funkcje NOAT w trzech porównywanych krajach pełnią ministrowie odpowiedzialni niewyłącznie za turystykę, a więc we Francji: Minister Przemysłu i Zagospodarowania Przestrzennego^{1/}, w Wlk. Brytanii - Minister Zatrudnienia, a we Włoszech - Minister Turystyki i Widowisk. Na tle innych krajów zachodnioeuropejskich warto zauważyć, że funkcje NOAT sprawuje w większości z nich minister zagregowanego resortu spraw gospodarczych. Tak jest m.in. w: Austrii, Holandii, RFN i Szwajcarii.

W żadnym jednak kraju NOAT nie realizuje bezpośredniego sterowania operacyjną działalnością na rzecz turystyki i im bardziej

^{1/} Od czerwca 1988 r.; uprzednio był nim Minister Przemysłu, Poczty, Telegrafów i Turystyki - por.: J.Nowak, K.Podstawka, op.cit.

zagregowany charakter ma jego resort, tym bardziej bezpośrednie działania zarządcze są domeną ich podwładnych w randze porównywalnej do sekretarza /lub podsekretarza/ stanu, natomiast NOAT sprawuje ogólny nadzór nad jego działalnością, konsultuje się z innymi właściwymi ministrami, odpowiada przed rządem, przedkłada określone projekty pod jego obrady itd. Jego funkcje dotyczą bardziej reprezentacji spraw turystyki w rządzie niż zarządzania rozumianego jako administrowanie.

NOAT jest też formalnie zwierzchnikiem centralnej administracji turystycznej ale faktycznie kieruje nią ów wysoki urzędnik będący jakby zastępcą NOAT d/s turystyki.

2.3. Inne resorty oddziałujące na turystykę

We wszystkich porównywanych krajach funkcjonują także inne resorty reprezentowane w rządzie, których wpływ na odpowiednie zagadnienia rozwoju turystyki ogranicza się do istoty ich podstawowej działalności. Są to zatem ministerstwa: transportu /we Włoszech: Ministerstwo Transportu i Lotnictwa Cywilnego/, Ochrony środowiska /lub środowiska naturalnego/, kultury, handlu, pracy /lub zatrudnienia/, czy nawet ministerstwa spraw wewnętrznych wpływające na zakres formalności granicznych, koniecznych dokumentów podróży i przepisy meldunkowe.

Jednak w każdym z trzech krajów wiodącą rolę w kształtowaniu i realizacji rządowej polityki rozwoju turystyki oraz w koordynacji działań proturystycznych różnych resortów pełni NOAT. Zatem w żadnym z trzech krajów nie istnieje sytuacja "podzielenia" kompetencji NOAT między parę resortów. A zdarza się ona w innych krajach, np. w Holandii, gdzie za kształtowanie polityki rozwoju turystyki odpowiada Minister Spraw Gospodarczych ale politykę rządu w sprawie rekreacji na świeżym powietrzu /open-air

recreation policy"/ kształtuje Minister Rolnictwa i Rybołówstwa, dbający przede wszystkim o powszechną dostępność infrastruktury rekreacyjnej /parki, tereny rekreacyjne, akweny żeglowne, baseny, itp./^{1/}.

We wszystkich trzech krajach wzrasta rola resortów i rządowych agend funkcjonalnych, do których należy zaliczyć tego typu instytucje rządowe, jak: ministerstwo finansów /lub skarbu/ - w sprawach finansowania turystyki, agendy planistyczne we Francji /Narodowy Komisarjat Planowania/ i Włoszech /Ministerstwo Bilansów i Programowania Ekonomicznego oraz Komitet Planowania Gospodarczego/. Jednakże i w tym przypadku prymat politycznej decyzji przynależy NOAT.

Wspieraniu koordynacyjnej roli NOAT /szczególnie w jego współpracy z ministerstwami gałęziowymi/ służą instytucje koordynacji działań proturystycznych w ramach rządu.

Są to przeważnie grupy robocze z udziałem reprezentantów odpowiednich ministerstw i ekspertów powoływane do rozwiązywania problemów interdyscyplinarnych, w rodzaju: usprawnienie sieci połączeń transportowych i komunikacyjnych między północą i południem /wraz z wyspami/ Włoch lub lokacja nowych parków rekreacyjnych we Francji.

Przeważnie nie mają one charakteru stałego a utrwalona w naszym kraju praktyka koordynowania spraw międzyresortowych przez odpowiednich wicepremierów /często wspomaganych gremiami w rodzaju: Komitet Ekonomiczny RM lub Komitet Społeczno-Polityczny RM/ nie jest tam znana.

^{1/} Odpowiedź na list kwestionariuszowy autorów, uzyskana z holenderskiego Ministerie van Economische Zaken, Gravenhage, 14.03.1987.

Właściwie tylko we Włoszech funkcjonują w strukturze rządu: stała komisja doradcza przy ministrze bez teki do spraw regionów oraz biuro d/s regionów w urzędzie premiera, zajmujące się koordynacją przekazywania uprawnień ze szczebla centralnego na poziom regionów, w tym m.in. ospale wprowadzaną decentralizację kompetencji w sprawach turystyki.

Wydaje się, że również tylko we Włoszech widoczna jest potrzeba wzmocnienia instytucjonalnych form koordynacji proturystycznych działań rządowych poprzez powołanie stałego komitetu międzyministerialnego^{1/}.

Stale służby współpracy z innymi resortami istnieją natomiast w strukturze centralnej administracji turystycznej rozumianej jako aparat wykonawczy NOAT w ramach jego urzędu. Centralna administracja turystyczna będzie omawiana w punkcie 3. tego rozdziału, tu więc tylko powiedzmy, że wzmiankowane służby trudnią się współpracą z innymi resortami w zakresie realizacji ustaleń polityki turystycznej o charakterze interdyscyplinarnym. Przykładowo Służba Współpracy Międzyresortowej z francuskiej Dyrekcji Przemysłu Turystycznego współpracuje w ostatnich latach m.in. z odpowiednimi komórkami Ministerstwa Środowiska w sprawie publikacji /i ich dystrybucji/ n.t. naturalnych zasobów przyrodniczych kraju oraz z komórkami Ministerstwa Kultury - w sprawie organizacji dużych imprez kulturalnych wzmagających ruch turystyczny w wybranych rejonach kraju^{2/}.

Poza strukturą rządu w parlamentach omawianych krajów funkcyj-

1/ Por. ^{ten}opinię na temat zawartą w: Tourism Policy..., op.cit. Paris 1987, s. 32.

2/ L'Organisation du tourisme en France. Centre d'Information et de Documentation de la Direction de l'Industrie Touristique, Paris 1988, s. 12.

nują komisje stale zajmujące się /niewyłącznie/ turystyką i wypoczynkiem oraz wyłaniane ad hoc podkomisje, zapewniające niezbędną koordynację w przygotowywaniu ustaw dotyczących turystyki, zwłaszcza tych wywołujących zasadnicze zmiany w systemie organizacyjnym turystyki, jak np. francuska ustawa z 3.01.1987 r. o reformach decentralizacyjnych w terenowym zarządzaniu turystyką^{1/}.

Nawiasem mówiąc, w innych krajach, gdzie sprawy turystyki nie są dostatecznie silnie wyodrębnione i reprezentowane ani w rządzie ani w parlamencie, rolę struktur proturystycznych o charakterze koordynacyjnym i lobbystycznym pełnią innego typu instytucje. W RFN jest to Prezydium Zachodnioniemieckiej Turystyki^{2/} a w Austrii - Austriacka Konferencja Turystyki^{3/}.

W trzech porównywanych krajach /może z wcześniej wskazanym wyjątkiem Włoch/ pozycja NOAT w rządzie oraz odpowiednich struktur parlamentarnych zapewnia w sposób wystarczający reprezentację i koordynację spraw turystycznych na szczeblu centralnym.

Omawianych tu instytucji nie należy mylić z organami doradczymi i opiniodawczymi, które w większości składają się z reprezentantów przemysłu turystycznego i terenowych instytucji turystycznych, zapewniając przez to wpływ podmiotów rynku na narodową politykę turystyczną. Zostaną one szczegółowiej omówione w punkcie 4 tego rozdziału.

1/ Por.: J.Nowak, K.Podstawka: Zarządzanie turystyką na poziomie terenowym w wybranych krajach kapitalistycznych /opracowanie etapowe za 1988 r./, Warszawa, październik 1988, s. 41, maszynopis.

2/ "International Tourism Reports", 1987, nr 3

3/ "Tourism Policy and..., op.cit., Paris 1987, s. 14.

2.4. Wyspecjalizowane problemowo agencje rządowe w realizacji polityki rozwoju turystyki

Ostatnim elementem instytucjonalnym wyodrębnionym w trakcie analizy porównawczej rządowego aparatu zarządzania w sferze turystyki są wyspecjalizowane agencje korzystające ze środków państwowych, których zakres działania uwidocznił się w ich nazwach jest zróżnicowany ale wspólną ich cechą jest to, że mimo niewyłącznie /a nawet nie przede wszystkim/ turystycznych tytułów finansowania, rozwój bazy i infrastruktury turystycznej w badanych krajach korzysta w rosnącej mierze z ich kanałów finansowania.

I tak we Francji Agencja Planowania Miast, Wsi i Akcji Regionalnych /DATAR/ dysponuje dwoma funduszami /FIAT i FIDAR/, które służą m.in. do finansowania zadań z zakresu rozwoju bazy i infrastruktury turystycznej. Także program finansowy OPARCAT /program operacyjny unowocześniania handlu, rzemiosła i turystyki w rejonach wiejskich/ przyniósł określone korzyści rozwojowi bazy turystycznej na wsiach. Środki OPARCAT dystrybuowane są za pośrednictwem umów planowych^{1/}. Inną agencją z której funduszy w części korzysta turystyka jest Narodowa Rada Gór z siedmioma komitetami lokalnymi, finansująca przede wszystkim rozwój infrastruktury turystycznej w rejonach górskich, jako elementu zagospodarowania tych rejonów^{2/}.

W Wlk. Brytanii rządowymi agencjami podobnego typu są Agencja Rozwoju Rejonów Wiejskich /skrót oryg. RDA/ oraz Rada Drob- nego Przemysłu w Rejonach Wiejskich /COSIRA/, których środki

^{1/} Tourism Policy and..., op.cit., wydania od 1985 r. do 1988 r.

^{2/} Tourism Policy and..., op.cit.

finansowe oraz eksperci w części /trudnej do określenia ze względu na brak danych/ kierowane są na potrzeby rozwoju turystyki w tych rejonach^{1/}.

Podobnie we Włoszech; niezależnie od źródeł finansowania kontrolowanych przez NOAT, turystyka korzysta z funduszy Agencji Rozwoju Regionalnego i Biura Rozwoju Rejonów Zacończonych^{2/}. Ponadto we wszystkich porównywanych krajach odpowiednie agencje rządowe d/s pracy /lub zatrudnienia/ finansują szkolenie i doskonalenie kadr turystycznych.

Oczywiście korzystanie z tych specjalistycznych funduszy na rozwój turystyki możliwe jest po spełnieniu przez organy samorządu terenowego lub przedsiębiorstwa określonych formalnych wymogów. Formy finansowania /dotacje, subwencje, kredyty/ i schematy /programy/ finansowania zostaną szerzej omówione w rozdziale II tej pracy.

3. Centralna administracja turystyczna

Centralna administracja turystyczna stanowi zespół jednostek organizacyjnych /lub komórek organizacyjnych w ramach urzędu NOAT/ podległych ministrowi odpowiedzialnemu za turystykę i pełniących rolę jego organu wykonawczego.

Zwierzchnikiem centralnej administracji turystycznej jest więc NOAT ale jej działalnością operatywną kieruje sekretarz stanu lub dyrektor /w randze dyrektora departamentu /wydziału//.

Struktura centralnej administracji turystycznej /CAT/ jest bardzo do siebie zbliżona we Francji i Włoszech. Zilustrujemy

^{1/} Tamże,

^{2/} Tamże.

ją na przykładzie francuskiej CAT, jako że w stosunku do stanu przedstawionego w opracowaniu z 1987 r. zaszczyły istotne zmiany^{1/}.

Na czele francuskiej CAT stoi od czerwca 1988 r. Sekretarz Stanu d/s Turystyki podległy Ministrowi Przemysłu i Zagospodarowania Przestrzennego. Sekretarz Stanu kieruje Dyrekcją Przemysłu Turystycznego, która zajmuje się sprawami administracyjno-finansowymi, projektami zagospodarowania turystycznego oraz programowaniem rozwoju nowych form turystyki i ofert turystyczno-wypoczynkowych^{2/}. W strukturze DPT znajdują się 3 wydziały /produktu i zagospodarowania, przedsiębiorstw turystycznych, spraw ogólnych i budżetowych/; oddział "Image de la France" zajmujący się kształtowaniem promocyjnego oblicza francuskich atrakcji turystycznych oraz służby terenowe, tj. 26 regionalnych delegatur d/s turystyki i 14 zagranicznych misji turystycznych.

Generalna Inspekcja Turystyki, współpracująca z Sekretarzem Stanu jest uprawniona do kontroli wszelkich organizacji i instytucji publicznych i quasi-publicznych zajmujących się turystyką.

Istotną rolę w przygotowywaniu propozycji do kształtowania polityki turystycznej w terenie oraz opracowywania problemów zagospodarowania przestrzennego i turystycznego pełnią 3 służby badań i zagospodarowania turystycznego powołane jeszcze w latach 60-tych /a od 1986 r. podporządkowane Sekretarzowi Stanu/: rejonów wiejskich, wybrzeża i rejonów górskich.

Włoska CAT ma podobną strukturę. W ramach Ministerstwa Turystyki i Widowisk funkcjonuje Dyrekcja Generalna Turystyki i Sportu ale jej pion turystyki ustrukturalizowany jest podobnie jak wy-

1/ J.Nowak, K.Podstawka: Systemy zarządzania turystyką w wybranych krajach kapitalistycznych, op.cit.

2/ Na podstawie: L'Organisation du tourisme en France, op.cit., s. 6.

działy francuskiej Dyrekcji Przemysłu Turystycznego. Wydział kontroli jest wspólny dla turystyki i sportu^{1/}. Mimo podobnej struktury organizacyjnej kompetencje włoskiej CAT są znacznie skromniejsze ze względu na decentralizację uprawnień na szczebel regionów.

Natomiast w Zjednoczonym Królestwie Wlk. Brytanii i Irlandii Północnej funkcje CAT są podzielone pomiędzy Brytyjski Zarząd Turystyki /skrót oryginalny: BTA/ oraz cztery oficjalne Zarządy Turystyki dla każdej z krain Królestwa: Angielski /w praktyce sfederowany z BTA/, Walijski, Szkocki i Północnoirlandzki^{2/}. Wszystkie one znajdują się poza strukturą organizacyjną Ministerstwa Zatrudnienia ale są finansowane przez rząd.

Brytyjski Zarząd Turystyki ponadto realizuje działania promocji zagranicznej na rzecz całej Wlk. Brytanii oraz /jako zadania powierzone/ na rzecz Irlandii Północnej. Nadzorowany przez Ministra Zatrudnienia Brytyjski Zarząd Turystyki jest jednocześnie głównym jego ciałem wykonawczym i doradczym. Działania na rzecz promocji turystyki krajowej na terenach swoich krain realizują 4 Zarządy Turystyki, a Szkocki Zarząd Turystyki od 1984 r. jest także upoważniony do prowadzenia własnych, niezależnych od BTA kampanii promocyjnych zagranicą.

Poza tym 3 narodowe Zarządy Turystyki w Wlk. Brytanii oraz północnoirlandzkie Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego udzielają pomocy finansowej inwestorom w przemyśle turystycznym wg

1/ Wg materiałów nadesłanych z włoskiego Ministerstwa Turystyki i Widowisk, Roma 1987, maszynopisy powielane.

2/ Na podstawie: 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.

różnych schematów i priorytetów finansowych.

Wszystkie Zarządy Turystyki z wyjątkiem Północno-Irlandzkiego prowadzą liczne badania ruchu turystycznego oraz analizy rynkowe.

Spośród trzech porównywanych CAT, tylko francuska Dyrekcja Przemysłu Turystycznego ma swoją strukturę terenową w postaci 26 regionalnych delegatur. Natomiast włoska Dyrekcja Generalna Turystyki i Sportu jest stopniowo pozbawiana sieci terenowej /złożonej z prowincjonalnych zarządów turystyki i autonomicznych agencji kuracji, pobytu i turystyki/^{1/} wraz z postępującym od 1983 r. procesem przechodzenia kolejnych regionów na nowe zasady organizacji terenowych instytucji turystycznych, nie przewidujących istnienia tego typu delegatur CAT. W Wlk. Brytanii każdy z narodowych Zarządów Turystyki współpracuje na swoim terenie z regionalnymi zarządami turystyki, które trudno jednak uważać za ich sieć terenową, ponieważ mają one własne zadania po większej części determinowane lokalnymi sprawami rozwoju turystyki i współpracą z władzami samorządu terenowego. Ponadto regionalne zarządy turystyki nie mające statusu oficjalnego korzystają z dotacji władz turystycznych ale też z wpłat władz terenowych, przemysłu turystycznego i własnych dochodów.

Francja, Wlk. Brytania i Włochy wyróżniają się w stosunku do innych krajów zachodnioeuropejskich dość rozbudowaną i ustrukturalizowaną CAT. W takich krajach jak: Austria /Oddział Turystyki RFN /Sekcja Polityki Turystycznej/ czy Szwajcaria /Służba Turystyki/ trudno nawet mówić o istnieniu CAT, gdyż wymienione "turystyczne" komórki organizacyjne ministerstw gospodarczych w

^{1/} Por. J. Nowak, K. Podstawka: Zarządzanie turystyką na poziomie terenowym, op.cit., s. 62-76.

tych krajach ani kadrowo ani operacyjnie nie zasługują na to miano. Tylko w Holandii istnieje 15-osobowa Sekcja Turystyki podległa Dyrekcji Handlu, Turystyki i Finansowania Ministerstwa Spraw Gospodarczych o zadaniach zbliżonych do CAT trzech porównywanych krajów. Przykład holenderskiego Ministerstwa odzwierciedla rozdzielność ról tej części centralnych instytucji turystycznych, które odpowiadają za formułowanie polityki turystycznej /rząd, NOAT, organy konsultatywne/ oraz CAT, która zajmuje się realizacją wytycznych polityki. W holenderskim Ministerstwie Spraw Gospodarczych preparacja polityki turystycznej poruczona jest Dyrekcji Generalnej d/s Usług, Małych Przedsiębiorstw i Planowania, natomiast administrowanie sprawami turystyki należy do Sekcji Turystyki w pionie Dyrekcji Handlu, Turystyki i Finansowania^{1/}.

Przygotowywanie polityki turystycznej odbywa się z szerokim udziałem przedstawicieli: przemysłu turystycznego, zrzeszeń turystycznych i terenowych organów władzy. W tym celu w każdym z badanych krajów funkcjonują stałe instytucje doradcze i opiniotawcze, dające możliwość kojarzenia na szczeblu centralnym interesów: państwa, wspólnot terytorialnych i biznesu.

4. Instytucje doradcze i opiniotawcze na poziomie centralnym

W każdym z porównywanych krajach formuła instytucjonalno-organizacyjna funkcjonowania tego typu instytucji przybiera inną swoistą postać, ale też w każdym ma na celu zapewnienie partycypacji niższych szczebli zarządzania turystyką oraz pod-

^{1/} Na podstawie danych z holenderskiego Ministerstwa, op.cit.

miotów rynku w kształtowaniu narodowej polityki rozwoju turystyki. Ich specyfikę organizacyjną przedstawimy tu dość obszernie w związku z marginalnym jej potraktowaniem w opracowaniu z 1987 r.

We Francji Krajowa Rada Turystyki jest organem doradczym Sekretarza Stanu /który jest jej przewodniczącym/ w sprawach kształtowania polityki turystycznej a ponadto ze względu na swój skład pełni także rolę forum kojarzenia interesów państwa, prywatnego przemysłu turystycznego, organizacji turystycznych i regionów^{1/}. Zasiada w niej 26 przewodniczących regionalnych komitetów turystyki, 69 reprezentantów organizacji turystycznych, 23 reprezentantów Sekretarza Stanu /przeważnie specjalistów ministerialnych/ oraz 80 doradców technicznych. Funkcjonują w Radzie 4 Sekcje techniczne d/s: problemów ekonomicznych, spraw socjalnych, regionalnych komitetów turystyki, zagospodarowania turystycznego^{2/}.

We Włoszech rola dwóch organów doradczych ma szczególną wagę w związku z daleko idącą autonomią samorządowych władz regionów, również w sprawach turystyki oraz wynikającymi stąd nieporozumieniami kompetencyjnymi na linii: rząd - rady /zgromadzenia/ regionalne. Złożoność tej sytuacji szczegółowo przedstawiliśmy w opracowaniu poświęconym zarządzaniu turystyką na poziomie terenowym^{3/}.

Wedle ustawy ramowej^{4/} o turystyce z 1983 r., pogłębiającej

1/ Do 1986 r. istniała Wysoka Rada Turystyki o dość zbliżonych zadaniach.

2/ Na podstawie: L'Organisation du Tourisme en France, op.cit.

3/ J.Nowak, K.Podstawka: Zarządzanie turystyką na poziomie terenowym..., op.cit., s. 52-62.

3/ Pojęcie ustawy ramowej i ustaw regionalnych wyjaśniono tamże.

decentralizację uprawnień w zarządzaniu turystyką, rząd jest odpowiedzialny za politykę turystyczną i koordynację procesów rozwojowych w turystyce działając w tej mierze poprzez dwie kolegialne instytucje: Komitet Koordynacyjny Programowania Turystyki oraz Narodowy Komitet Doradczy. Obu przewodniczy Minister Turystyki i Widowisk^{1/}.

Komitet Koordynacyjny Programowania Turystyki składa się z: przewodniczących rad regionów i dwóch prowincji autonomicznych oraz posłów do parlamentu włoskiego zainteresowanych sprawami turystyki. Funkcje Komitetu Koordynacyjnego dotyczą:

- dokonywania wykładni zapisów ww. ustawy zwłaszcza w zakresie uprawnień rządu i zgromadzeń regionalnych,
- przygotowywania zaleceń dla zgromadzeń regionalnych w sprawie dostosowywania zapisów regionalnych ustaw i rozporządzeń o turystyce do przepisów ustawy ramowej,
- ustalania proporcji wydatkowania dodatkowych funduszy centralnych /wyłącznie na rozwój turystyki w regionach/ przepływających do regionów poza ogólnymi planami rozwoju kraju i regionów,
- ujednolicania sposobu regulacji w ustawach regionalnych szczególnych aspektów rozwoju turystyki, słabo naświetlonych przez ustawę ramową.

Narodowy Komitet Doradczy, złożony z przedstawicieli różnych branż przemysłu turystycznego i ich związków zawodowych oraz ekspertów, zajmuje się formułowaniem opinii /z własnej inicjatywy lub na zlecenie Ministra/ w sprawach dotyczących wszystkich aspektów działania przemysłu turystycznego.

^{1/} Na podstawie informacji z włoskiego Ministerstwa Turystyki i Widowisk, op.cit.

Natomiast w Wlk. Brytanii rolę konsultacyjną i koordynacyjną pełnią komitety Brytyjskiego Zarządu Turystyki d/s:^{1/}

- infrastruktury turystycznej,
- rozwoju gospodarki turystycznej,
- projektów specjalnych,
- muzealnictwa i miejsc historycznych,
- hoteli, restauracji i gospód,
- campingu i caravanningu,
- marketingu.

W składzie tych komitetów znajdują się przedstawiciele: Ministerstwa Zatrudnienia, trzech Krajowych Zarządów Turystyki /poza Północnoirlandzkim/, innych zainteresowanych resortów /np. handlu i transportu/ oraz przemysłu turystycznego.

Ponadto ważną rolę w tworzeniu i kontroli realizacji koncepcji rozwoju turystyki w Wlk. Brytanii pełni Parlamentarny Komitet Handlu i Przemysłu w którego pracach uczestniczą również reprezentanci przemysłu turystycznego^{2/}.

Omawiane instytucje doradcze funkcjonują również we wszystkich innych krajach zachodnioeuropejskich, których struktury centralne są nam znane, a więc w: Austrii, Holandii /dwie/, Finlandii, Szwecji i Szwajcarii /dwie/.

Ponadto rolę doradczą i koordynacyjną pełnią, poza swoimi zasadniczymi funkcjami, centralne /ogólnokrajowe/ agendy turystyczne, które teraz przedstawimy.

^{1/} A BTA Marketing Guide, BTA, London 1988.

^{2/} Ibidem

5. Centralne agendy turystyczne

Centralne /lub ogólnokrajowe/ agendy turystyczne, dalej określane skrótem CAG, zostały dość szczegółowo przedstawione w opracowaniu z 1987 r. Nazywaliśmy je tam ogólnokrajowymi organizacjami turystycznymi /OOT/ przez analogię do terminologii stosowanej w Światowej Organizacji Turystyki^{1/}, tutaj jednak rezygnujemy z tej nazwy ze względu na jej mylący wydźwięk, wywołujący pozór, iż mamy na myśli zrzeszeniowe organizacje społeczne i zawodowe działające w turystyce w skali ogólnokrajowej, które nie są elementem systemu zarządzania turystyką a przez to nie stanowią przedmiotu naszego zainteresowania.

Centralne agendy turystyczne /CAG/ są instytucjami w pełni wyodrębnionymi organizacyjnie /osobowość prawna, własny statut i organy/, funkcjonującymi poza strukturami rządów lub resortów. Wchodzą one w skład systemów zarządzania turystyką na poziomie centralnym przez przejęcie określonych funkcji realizowanych w skali ogólnokrajowej bez używania instrumentów władczo-administracyjnych.

CAG prowadzą działalność promocyjną zagranicą /rozumianą jako pobudzanie i kształtowanie popytu turystycznego oraz kreowanie korzystnego obrazu kraju i jego atrakcji turystycznych/, koordynują promocję turystyki krajowej realizowaną przez inne organizacje, przeprowadzają badania i analizy rynku; słowem - prowadzą działalność marketingową w swoich krajach i poza ich granicami.

Wydaje się, że na szczeblu centralnym systemów zarządzania

^{1/} Por.: Report on Budgets of Travel and Tourism Administrations 1983-85, WTO, 6th Session, Sofia 1985.

turystyką w różnych krajach zachodnioeuropejskich są one najpowszechniej występującym typem organizacji. Jej istnienie można stwierdzić w dokładnie wszystkich krajach, nawet w tych, w których poziom centralny jest słabo ustrukturalizowany, jak Austria /Austriacka Reklama Turystyczna/, RFN /Niemiecka Centrala Turystyki/, Szwajcaria /Szwajcarski Urząd Turystyki/, Finlandia /Fiński Urząd Turystyki/ i in.

Spośród trzech porównywanych krajów zakres działań CAG jest podobny do wyżej przedstawionego, z tym że we Francji i Włoszech zbliżona jest ich formuła organizacyjna, odmienna natomiast w Wlk. Brytanii.

O francuskiej CAG wypada powiedzieć tu najwięcej, gdyż w opracowaniu z 1987 r. znalazły się tylko wstępne o niej informacje, jako że był to pierwszy rok jej funkcjonowania w tym konkretnym kształcie^{1/}.

Rolę CAG pełni we Francji organizacja pod nazwą "Maison de la France", która w 1987 r. przejęła zadania poprzednio istniejących: Krajowej Agencji Informacji Turystycznej, Związku "Bienvenue France" i wydziału promocji Dyrekcji Turystyki. "Maison de la France" zorganizowana jest jako związek interesu gospodarczego z udziałem kapitałowym: państwa, organizacji i przedsiębiorstw turystycznych oraz wspólnot terytorialnych.

Jej głównym zadaniem jest kierowanie akcjami promocyjnymi /przede wszystkim zagranicą/ i koordynowanie działań promocyjnych podejmowanych przez inne organizacje i przedsiębiorstwa turystyczne oraz zbieranie danych i badanie rynków: krajowego i zagranicznych.

^{1/} Por.: J.Nowak, K.Podstawka: Systemy zarządzania turystyką..., op.cit., s. 89.

Posiada ona 21-osobową radę nadzorczą, której przewodniczy Sekretarz Stanu, ok. 50 pracowników etatowych w paryskiej centrali i sieć 190 reprezentantów oraz 36 biur zagranicznych /łącznie z 14 misjami DPT/ w 26 krajach.

Włoski Zarząd Turystyki /skrót oryginalny: ENIT/ jest organizacją finansowaną w 90% przez rząd. Posiada Radę Dyrektorów mianowaną na 4 lata przez Ministra Turystyki i Widowisk oraz Komitetem Wykonawczym, w skład którego wchodzi przedstawiciele: Ministra, rad regionów i biur podróży. ENIT posiada sieć 26 przedstawicieli i 25 tzw. korespondentów zagranicznych.

Natomiast w Wlk. Brytanii funkcje CAG pełnią: Brytyjski Zarząd Turystyki w zakresie promocji całej Wlk. Brytanii zagranicą a 4 zarządy narodowe prowadzą marketing w odniesieniu do terenów ich działania /przy czym Szkocki Zarząd Turystyki robi to także samodzielnie zagranicą/. Z wcześniejszych charakterystyk /dotyczących centralnych administracji turystycznych oraz instytucji doradczych/ znamy już także inne role tych zarządów turystyki. Struktura Wydziału Marketingu BTA podzielona jest na: oddział kierowników rynków /w ramach którego każdy z kierowników koordynuje działania promocyjne w jednym z ośmiu regionów świata/, oddział badań rynkowych, oddział mediów promocyjnych oraz 26 biur zagranicznych^{1/}.

Na szczególną uwagę zasługuje w ostatnich latach zauważalna aktywizacja badań ruchu turystycznego i analiz rynkowych realizowanych /zlecanych, koordynowanych/ przez CAG. Wyniki tych badań są pomocne NOAT i CAT oraz instytucjom doradczym w formułowaniu polityki turystycznej, jak i samym CAG w ukierunkowaniu

^{1/} Promoting Tourism to Britain, BTA, op.cit.

działań promocyjnych^{1/}.

Kończąc porównania instytucji zarządzania turystyką na poziomie centralnym, przejdziemy teraz do wniosków dotyczących typów instytucji terenowych mających kompetencje do zarządzania turystyką.

6. Terenowe instytucje zarządzania turystyką

Zanim zajmiemy się systematyczną prezentacją wniosków z porównań instytucji terenowych trzech krajów, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że organizację tych instytucji determinuje sposób terytorialnego podziału kraju oraz rzeczywista samodzielność wspólnot terytorialnych /samorządu terenowego/, która powoduje, że w ramach szerokich uprawnień organów samorządu terenowego znajdują się także kompetencje do zarządzania i koordynowania działalnością turystyczną. W związku z tym instytucje specyficznie turystyczne znajdują się pod ich przemożnym wpływem.

Aspekt terytorialnego podziału trzech krajów ma ważne znaczenie w porównaniach ich terenowych instytucji zarządzania turystyką, bowiem wymaga ustalenia wspólnych poziomów porównań. Sposób terytorialnego podziału Francji, Wlk. Brytanii i Włoch został dokładnie przedstawiony w naszym ubiegłorocznym opracowaniu^{2/}. Teraz więc pozostaje nam ustalić, że interesujące nas instytucje rozlokowane są na trzech poziomach:

- regionalnym, na którym funkcjonują francuskie regiony, włoskie regiony /i prowincje autonomiczne/ oraz brytyjskie hrabstwa /okręgi/,

^{1/} Por. opinię na ten temat zawartą w: Tourism Policy and..., op.cit., Paris 1988, s. 27-29.

^{2/} J.Nowak, K.Podstawka: Zarządzanie turystyką na poziomie terenowym..., op.cit.

- ponadlokalnym, na którym wyodrębniają się: francuskie departamenty, włoskie prowincje oraz brytyjskie dystrykty,
- lokalnym, na którym można wydzielić gminy francuskie i włoskie.

Na tych poziomach funkcjonują organy samorządu terenowego oraz część instytucji specyficznie turystycznych /np. francuskie regionalne i departamentalne komitety turystyki. We Włoszech i Wlk. Brytanii wyspecjalizowane terenowe instytucje turystyczne działają niezależnie od terytorialnego podziału kraju a mianowicie w rejonach i ośrodkach turystycznych.

Teraz możemy już przystąpić do wniosków wynikających z porównania instytucji terenowego zarządzania turystyką różnego typu. Pomiędzy ubiegłym a bieżącym rokiem nie zaszły /w odróżnieniu od instytucji szczebla centralnego/ w ich organizacji poważniejsze zmiany, co zwalnia nas z konieczności uzupełniania prezentacji dokonanej w ubiegłorocznym raporcie.

7. Terenowi przedstawiciele rządu w sprawach turystyki

Terenowymi przedstawicielami rządu centralnego są: komisarze regionalni i departamentalni oraz merowie we Francji, komisarze regionalni, prefekci i prowincjonalni i sekretarze generalni /w gminach/ we Włoszech. Natomiast w Wlk. Brytanii nie ma terenowych eksponentów rządu.

Ich rola w systemach zarządzania turystyką jest ograniczona do wykonywania pewnych wyspecjalizowanych działań w procedurach mających znaczenie dla funkcjonowania turystyki w terenie.

Tak więc ze względu na generalne funkcje sprawowane przez nich /reprezentacja rządu i resortów, kierowanie służbami państwowymi na ich terenie, kontrola przestrzegania prawa itp./ nie posiadają oni kompetencji do bezpośredniego oddziaływania na

sprawy turystyki, natomiast zachowują wpływy pośrednie poprzez: opiniowanie regionalnych planów w zakresie przewidywanego zasilania środkami centralnymi i proponowanych umów planowych, opiniowanie wysokości tzw. dotacji generalnych i pomocy finansowej dla samorządów terenowych i stowarzyszeń turystycznych /we Francji/, względnie poprzez badanie zgodności uchwał i rozporządzeń rad regionów z prawem republikańskim /we Włoszech/. Poważniejszą ingerencją komisarzy republikańskich dopuszcza się we Francji jedynie w przypadku nieuchwalenia lub niezrównoważenia budżetu terenowego na zasadzie tzw. prawa substytucji.

Poważniej uwikłani w sprawy samorządu terenowego są jedynie meşowie we Francji, a to z tej racji, że łączą oni funkcje organu wykonawczego rady gminnej z reprezentacją administracji państwowej.

We Francji prefekci departamentalni posiadają pewne nieznaczne uprawnienia w zakresie zatwierdzania lokacji tzw. wiosek wakacyjnych przeznaczonych dla wypoczynku rodzinnego i o charakterze socjalnym a prowadzonych przez instytucje niekomercyjne dla zapewnienia ich powszechnej dostępności.

8. Terenowa administracja turystyczna

Terenowa administracja turystyczna, podporządkowana odpowiednim organom CAT na skutek zmian decentralizacyjnych wprowadzonych we Francji w 1987 r. a we Włoszech realizowanych od 1983 r.^{1/} poważnie ograniczyła swoje kompetencje w tym pierwszym kraju a stopniowo zanika we Włoszech wraz z likwidacją prowincjonalnych zarządów turystyki oraz autonomicznych agencji kuracji, pobytu i

^{1/} Por. Tamże

wypoczynku^{1/}. W Wlk. Brytanii terenowa administracja turystyczna nie istnieje.

Francuskie regionalne delegatury d/s turystyki, podporządkowane Dyrekcji Przemysłu Turystycznego i przez nią finansowane, po zmianach w organizacji zarządzania turystyką w regionach wprowadzonych ustawą 87 - 10 z 3.I.1987 r., swoje naczelne zadania, jakim jest czuwanie nad prawidłową realizacją ogólnokrajowej polityki turystycznej w regionach, realizują 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:
 - . realizacji umów planowych pomiędzy centrum a regionem,
 - . repartycji pomocy finansowej dla samorządów terenowych i stowarzyszeń turystycznych,
- podejmowanie decyzji o zaliczaniu hoteli, stacji turystycznych, programów agencji podróży i pól kampingowych do określonych kategorii,
- wydawanie opinii do wniosków o kredyty na rozwój hotelarstwa oraz wniosków o subwencje na turystykę socjalną.

9. Organy samorządu terenowego w sprawach turystyki

Organy samorządu terenowego w trzech badanych krajach, działające na porównywalnych poziomach terytorialnego podziału tych krajów mają dość zróżnicowane uprawnienia do zarządzania turystyką.

^{1/} Ibidem, s. 62-65.

W ramach decentralizacji kompetencji szczebla centralnego we Włoszech gros z nich przeniesiono na szczebel regionów, powierzając je ich radom. Wskutek tego włoskie rady regionów charakteryzuje najszerszy zakres wpływu na sprawy turystyki, bo dotyczy on wszystkich podstawowych funkcji i dziedzin zarządzania, tzn.: decydowania o rozwoju materialnej bazy turystyki i wypoczynku i sposobie jego finansowania, działalności normotwórczej i administracyjnej /ograniczonej jednakże przepisami ramowego prawa, z którym przepisy regionalne nie mogą kolidować/, regulacji i koordynacji /planistyczno-finansowej/ działań niższych szczebli zarządzania i podmiotów turystycznych oraz oddziaływanie na działalność marketingową terenowych instytucji turystycznych^{1/}.

Znacznie mniejsze są natomiast uprawnienia rad prowincji i rad gminnych we Włoszech. Te pierwsze zajmują się głównie proponowaniem swoich priorytetów w zakresie rozwoju bazy i infrastruktury turystycznej do planów regionalnych oraz współpracę z instytucjami stricte turystycznymi na swoim terenie /dawniej zarządy turystyki, obecnie agencje promocji turystyki/. Rady gmin w małym stopniu mogą oddziaływać na rozwój bazy turystycznej, natomiast bardziej na infrastrukturę turystyczną, sieć transportową i handlową oraz na promocję turystyczną swoich terenów poprzez bliską współpracę z biurami informacji i obsługi turystycznej.

Ponadto włoskie rady regionów mają też dużą samodzielność i silny wpływ na strukturę organizacyjną, organy i zakres zadań terenowych instytucji turystycznych, tj. agencji promocji turystyki oraz ich biur informacji i obsługi turystycznej.

^{1/} Ibidem, s. 60-61.

Francuskie rady regionów, rady generalne /w departamentach/ i rady gmin mają znacznie słabszy wpływ na sprawy turystyczne, ponieważ pomimo podobnego kierunku ewolucji systemu zarządzania turystyką, tzn. decentralizacji kompetencji, zakres tej decentralizacji nie jest tak duży, jak we Włoszech, głównie w sferze normowania i administracyjnego kształtowania działań turystycznych. Natomiast niewątpliwie we Francji nie ma takiej polaryzacji uprawnień pomiędzy władzami regionów a władzami samorządu terenowego niższych szczebli, choć i tu rady regionów mają wiodącą rolę, zwłaszcza w sferze planowego rozwoju terenowej gospodarki turystycznej.

Mniejsza autonomia francuskich władz terenowych w sprawach turystyki wynika z silniejszej niż we Włoszech pozycji instytucji centralnych oraz centralnej i jednolitej regulacji struktur i procedur zarządzania. Przykładowo przepisy o działalności terenowych instytucji turystycznych pozwalają radom regionalnym wybierać formułę organizacyjno-prawną regionalnych komitetów turystyki /ale już nie departamentalnych/, natomiast enumeratywne wyliczają rodzaje instytucji, których reprezentanci muszą się w nich znajdować. Poza tym w regionach działają delegatury Dyrekcji Przemysłu Turystycznego a w regionach i departamentach - komisarze i prefekci, zgłaszający wobec propozycji rad swoje uwagi instytucjom centralnym.

Zakres kompetencji brytyjskich rad hrabstw i dystryktów w kształtowaniu działalności turystycznej sytuuje je pomiędzy organami samorządowymi Francji i Włoch. Oddziaływanie na rozwój bazy i infrastruktury turystycznej przy pomocy środków własnych oraz finansów centralnych i otrzymywanych z narodowych zarządów turystyki, odbywa się w ramach tzw. planów strukturalnych zatwierdzanych przez radę hrabstwa i akceptowanych przez odpowiednich

sekretarzy stanu, co przypominałoby praktykę francuską w tej mierze, gdyby nie fakt, że plany strukturalne oraz programy finansowania rozwoju gospodarki turystycznej nacechowane wyraźnym wyodrębnieniem problematyki turystycznej^{1/}.

W zakresie administrowania i koordynowania działalności turystycznej rady obu szczebli mają bardziej bezpośrednie uprawnienia niż rady francuskie, ale z kolei, włoskie rady regionalne są silniej umocowane od brytyjskich rad hrabstw, natomiast kompetencje włoskich rad prowincji i brytyjskich rad dystryktów są porównywalne.

Z organami samorządu terenowego współpracują ściśle terenowe instytucje turystyczne wyspecjalizowane wyłącznie w problematyce turystycznej.

10. Terenowe instytucje turystyczne

Terenowe instytucje turystyczne, do których należą: we Francji - regionalne i departamentalne komitety turystyki, we Włoszech - agencje promocji turystyki, w Wlk. Brytanii regionalne i rejonowe zarządy turystyki, realizują głównie funkcje: koordynacji działań i zamierzeń organizacji i przedsiębiorstw turystycznych, partycypacji w formułowaniu terenowych planów rozwoju turystyki /gospodarki turystycznej/ niekiedy /we Francji i Włoszech/ wchodzących w skład zintegrowanych terenowych planów rozwoju oraz prowadzenia spraw promocji i informacji lub nawet obsługi turystów. Ich działalność w wymiarze lokalnym uzupełniają instytucje stowarzyszeniowe w rodzaju francuskich syndykatów inicjatywy lub włoskich stowarzyszeń Pro Loco, których funkcje dotyczą głównie:

^{1/} Ibidem, s. 85-87.

pobudzenia aktywności prywatnych przedsiębiorców oraz prowadzenia biur informacji i obsługi turystów.

Terenowe instytucje turystyczne we Francji działają na tych samych terytoriach co organy terenowej władzy, natomiast we Włoszech i Wlk. Brytanii funkcjonują w rejonach i ośrodkach turystycznych, odmiennych od struktur terytorialnego podziału tych krajów. Francuskie regionalne i departamentalne komitety zrzeszone są w swoich narodowych federacjach, podobnie jak włoskie agencje promocji turystyki. Wszystkie one pełnią rolę forum wymiany doświadczeń i wzajemnej pomocy, przygotowują i wydają publikacje itd.

We wszystkich trzech porównywanych krajach wyspecjalizowane terenowe instytucje turystyczne występują przede wszystkim jako agendy doradcze i niekiedy /Francja/ wykonawcza organów władzy terenowej d/s turystyki. Siła ich związków, czy nawet zależności od organów samorządu terytorialnego zależy od suwerenności organów wspólnot publicznoprawnych.

Tam, gdzie jest ona największa /włoskie rady regionów lub prowincji autonomicznych/, tam też zależność terenowych instytucji turystycznych od ich postanowień - jest najbardziej ścisła. Przypomnijmy, że rady regionów włoskich w większości przypadków określają ich status finansowy, przesądzają o organach i wewnętrznej strukturze agencji promocji turystyki /APT/ a więc najszybciej wpływają na formę 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.

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. Regionalne komitety turystyki odgrywają istotną rolę w realizacji zaplanowanych zamierzeń w rozwoju turystyki w regionie. A zatem opiniodawcze i realizacyjne zadania regionalnych komitetów turystyki są poważniejsze niż włoskich APT.

W realizacji założeń polityki promocyjnej w regionach włoskich /wytyczanych przez rady regionów/ aktywnie uczestniczą APT i podległe im biura informacji i obsługi turystycznej /BIOT/.

Natomiast we Francji rady regionalne nie zajmują się praktycznie w ogóle tą dziedziną, bowiem i w sferze koncepcji i wykonawstwa aktywne są tutaj na szczeblu regionu ich komitety turystyki a na szczeblu departamentu - komitety departamentalne z dzia-

żającymi lokalnie syndykatami inicjatywy i biurami turystyki. Wiodącą rolę 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.

W Wlk. Brytanii rejonowe i lokalne zarządy turystyki, pełniące rolę terenowych instytucji turystycznych, koncentrują się na promocji turystyki krajowej oraz informacji /i usługach/ dla turystów. Poza tym rejonowe zarządy turystyki konsultują plany zagospodarowania turystycznego i plany kształtowania krajobrazu na użytek odpowiednich rad hrabstw.

Kończąc w ten sposób wnioski porównawcze dotyczące instytucjonalnych elementów systemów zarządzania turystyką przechodzimy teraz do określenia zależności pomiędzy instytucjami zarządzania turystyką z punktu widzenia całości narodowych systemów organizacyjnych.

11. Układ relacji między instytucjami w systemach zarządzania turystyką

Stwierdzając w tym a także poprzednich opracowaniach daleko idące podobieństwa struktury instytucjonalnej narodowych systemów zarządzania w porównywalnych krajach, chcemy teraz wyprowadzić wnioski dotyczące układu stosunków i zależności między podmiotami systemów zarządzania turystyką. Zależności te wynikają z ról i kompetencji poszczególnych instytucji i pokazują dynamiczną /relacyjną/ warstwę tych systemów.

Pomocne w tego typu analizie są: wyniki zestawienia kompetencji instytucji szczebla centralnego^{1/}, jak i wyciągnięte na tej

^{1/} Por. załącznik nr 2 do opracowania z 1987 r.

podstawie wnioski zawarte w końcowej części opracowania z 1987 r., wyniki badań ubiegłorocznych w zakresie instytucji terenowych oraz dokonane w tym rozdziale bezpośrednie porównanie funkcji i ról instytucji o jednorodnych właściwościach i zadaniach w narodowych systemach zarządzania turystyką.

Analiza relacji w tych systemach jest niezbędna jako uzupełnienie modelu strukturalnego o charakterystykę więzi łączących jego elementy oraz jako baza do przedstawienia wniosków z porównań narzędzi zarządzania, czemu będzie poświęcony następny rozdział.

Generalnie z porównania zależności między instytucjami narodowych systemów zarządzania trzech krajów można wysnuć wniosek o daleko idącym ich podobieństwie. Mapa zależności w każdym kraju da się przedstawić w ramach dokonanego niżej zarysu.

Blok instytucji rządowych, odpowiedzialnych przede wszystkim za wypracowanie i realizację narodowej polityki turystycznej oraz za koordynację wszystkich temu służących działań, połączony jest z innymi instytucjami stosunkami różnorakiego typu. Na tym samym /centralnym/ poziomie instytucje rządowe łączą się z instytucjami doradczymi i opiniotawczymi więziami partycypacyjnymi. Zadaniem tych instytucji /punkt 4 tego rozdziału/ jest bowiem współudział w opracowywaniu polityki turystycznej rządu. Zważywszy na skład tych instytucji można dodać dwa wnioski. Pierwszy dotyczy zapewnienia sobie przez reprezentantów /prywatnego/ przemysłu turystycznego oraz pośrednich ogniw zarządzania turystyką i organizacji turystycznych wpływu na kształt owej polityki. Drugi wniosek dotyczy tożsamości personalnej NOAT /we Włoszech/ lub szefa CAT /Francja i Wlk. Brytania/ w roli przewodniczącego tych instytucji.

Jednocześnie w ścisłej zależności od rządu a zwłaszcza od NOAT

działają CAG. Są one finansowane w lwiej części przez rząd, ich gremia kierownicze są powoływane przez te same organy co w przypadku instytucji doradczych a skład tych gremiów - podobnie reprezentatywny ze względu na konieczność wypracowywania wyważonej strategii marketingowej. CAG w poszczególnych krajach różnią się natomiast formułą prawno-organizacyjną /patrz punkt 5/, a szczególnie głęboka odmienność cechuje Brytyjski Zarząd Turystyki, który pełni funkcje zarówno CAT jak i CAG oraz instytucji doradczej NOAT.

W ramach bloku instytucji rządowych mamy do czynienia ze strukturalizacją, wyodrębniającą instytucje określonego typu, przedstawione w punkcie 2. Z racji merytorycznej właściwości NOAT, ma on uprawnienia koordynacyjne względem czynności innych naczelných organów administracji i agend rządowych w sferze turystyki oraz nadrzędność służbową nad szefem CAT.

Rządowi jako całości podlegają jego terenowi przedstawiciele a wyłącznie we Francji centralnej administracji turystycznej /a przez to - i NOAT/ - podporządkowane są placówki terenowej administracji turystycznej szczebla regionalnego. Podległość ta jest charakterystyczna dla stosunków między organami administracji państwowej różnego szczebla. Fakt zachowania terenowej administracji gospodarczej jedynie we Francji, przy obumieraniu jej placówek we Włoszech i ich braku w Wlk. Brytanii jest znamieny dla kierunku ewolucji systemów zarządzania turystyką w omawianych krajach.

Pomiędzy rządem a organami samorządu terenowego istnieją stosunki typu demokratycznego, gdyż rząd uosabia centralną władzę państwową a organy samorządu terenowego zwłaszcza na poziomie regionalnym - władzę wspólnoty terytorialnej w ramach jej autonomii /najsilniejszej we Włoszech i porównawczo najsłabszej we

Francji/.

Wspólną cechą terenowych systemów zarządzania jest dominująca rola i odpowiedzialność terenowych organów władzy ~~na~~ całość spraw turystycznych na ich terytoriach a stąd wynika ścisła od nich zależność terenowych instytucji turystycznych.

Spośród różnych szczebli zarządzania terenowego najliczniejsze i najbardziej bezpośrednie uprawnienia posiadają w tych krajach samorządowe organy regionów. Natomiast zróżnicowane są zakresy kompetencji niższych szczebli samorządu terytorialnego; np. we Włoszech rady regionów kumulują większość uprawnień, we Francji korzystają z nich również rady generalne /w departamentach/ i rady gmin, a w Wlk. Brytanii - rady dystryktów.

Stosunki łączące organy samorządu terenowego z terenowymi instytucjami turystycznymi mają charakter specyficzny. Instytucje te nie są organami władz terenowych d/s turystyki lecz ich wyspecjalizowanymi partnerami pełniącymi także inne funkcje.

Po pierwsze, wyrażają one interesy przemysłu turystycznego względem organów samorządu i artykułują je w formie propozycji planów terenowych, projektów finansowania turystyki i uregulowań działalności turystycznej w terenie.

Po drugie, kontrolują one przebieg realizacji ustalonej polityki rozwojowej w sferze turystyki.

Po trzecie, prowadzą własne działania marketingowe na swoim terytorium.

Po czwarte, współpracują w tym zakresie z centralnymi agendami turystycznymi.

Ich pozycję względem organów samorządu terenowego możnaby przyrównać właśnie do roli CAG względem rządu.

Cechuje je różny stopień uniformizmu w poszczególnych krajach: we Francji i Włoszech ich istnienie przewidują ustawy, które we

Francji dokładnie określają także ich skład i zadania, tworząc w tym kraju całą sieć terenowych instytucji turystycznych odwzorowującą strukturę terenowych organów władzy. W Wlk. Brytanii rejonowe i lokalne zarządy turystyki nie mają charakteru oficjalnego i w większym stopniu ich istnienie należy zawdzięczać inicjatywom oddolnym.

W ten sposób w narodowych systemach zarządzania turystyką rysują się dwa wyraźne przekroje stosunków: poziomy i pionowy. Wydaje się, że siła związków poziomych dominuje nad zależnościami pionowymi. Silniejsze są bowiem zależności między rządem i NOAT a pozostałymi typami instytucji tworzącymi kompleks instytucji zarządzania na poziomie centralnym oraz między organami samorządu terenowego i ich "satelitami" d/s turystyki, niż pomiędzy rządem i NOAT a organami samorządu lub w relacji: CAG - terenowe instytucje turystyczne.

Taki układ zależności między instytucjami wewnątrz narodowych systemów organizacyjnych turystyki oznacza, że centralna administracja państwowa oddziałuje na sprawy turystyczne w terenie poprzez organy samorządu terenowego z poszanowaniem ich przedstawicielskiej legitymacji do wiodącej roli w rozwoju turystyki, jako istotnego elementu terenowych gospodarek.

Zakres kompetencji instytucji szczebla centralnego i terenowego do oddziaływania na turystykę różni się w poszczególnych krajach. Wyciągając wnioski z badań przeprowadzonych w dwóch poprzednich latach trzeba powiedzieć, że instytucje szczebla centralnego obejmują zakresem swojego oddziaływania najwięcej dziedzin we Francji, następnie w Wlk. Brytanii a najmniej - we Włoszech. Tak więc z kolei na poziomie terenowym liczba dziedzin oddziaływania jest największa we Włoszech /głównie w regionach/ a następnie w Wlk. Brytanii i Francji.

O charakterze systemów zarządzania turystyką nie przesądza jedynie układ instytucji, ich funkcji i ról oraz wynikających stąd relacji, lecz także rodzaje i sposób użycia instrumentów zarządzania w określonych dziedzinach oddziaływania. Wnioski w tym zakresie przedstawiamy w rozdziale II.

ROZDZIAŁ II. INSTRUMENTY I PROCEDURY ZARZĄDZANIA

Ze względu na dużą różnorodność instrumentów zarządzania systematyczna prezentacja wniosków w tym zakresie jest możliwa tylko poprzez określenie ich rodzajów i sposobów użycia w najważniejszych dziedzinach oddziaływania na turystykę. Dziedziny te przedstawione w formie zagregowanych bloków tematycznych we wstępie tego opracowania, zostały szczegółowo wyjaśnione w opracowaniu z 1987 r. i /w jego załączniku / w oparciu o nie dokonano bezpośrednich porównań zakresu kompetencji centralnych instytucji zarządzania turystyką.

W tych dziedzinach określimy najbardziej charakterystyczne /wspólne i różnicujące/ cechy instrumentów zarządzania w trzech badanych krajach.

Jeśli chodzi o rodzaje stosowanych w tych krajach instrumentów, można pomiędzy nimi wyróżnić:

a/ Środki regulacji prawno-administracyjnej, w tym m.in.:

- inicjowanie i sporządzanie projektów przepisów prawnych,
- polecenia i inne regulacje bezpośrednie,
- formalne decyzje administracyjne,
- zalecenia i rekomendacje,
- prowadzenie rejestrów gospodarczych i wydawanie zezwoleń /na działalność gospodarczą, budowlanych itp./,
- prowadzenie kontroli i sankcje administracyjne;

b/ Środki regulacji ekonomicznej /finansowej/, w tym m.in.:

- inwestycje bezpośrednie,
- subsydia i dotacje,
- zachęty finansowe i podatkowe /redukcja opłat i podatków/,
- akceptacja finansowania z innych źródeł,
- kredyty /w tym gwarantowane/;

c/ Środki technicznej regulacji, w tym m.in.:

- badania, ekspertyzy i studia,
- pomoc projektowo-koncepcyjną,
- zaopatrzenie materiałowe /np. wydawnictwa turystyczne/;

d/ Zarządzanie poprzez bezpośrednią działalność operacyjno-wykonawczą z bardzo szeroką gamą środków: od bezpośrednich działań promocyjno-reklamowych, poprzez organizowanie imprez i placówek turystycznych a skończywszy na prowadzeniu działalności wytwórczej, handlowej lub usługowej w sferze turystyki.

Natomiast procedury zarządzania są to względnie trwałe metody oddziaływania przy użyciu różnego rodzaju instrumentów. Można tu wymienić np.: procedury tworzenia i realizacji planów gospodarczych, procedury finansowania /tzw. schematy finansowania/ procedury administracyjne itp.

Zobaczmy zatem jakie instrumenty i procedury stosuje się w najistotniejszych dziedzinach zarządzania turystyką.

1. Instrumenty oddziaływania na rozwój gospodarki turystycznej

Kształtowanie materialnej bazy rozwoju turystyki odbywa się dwoma kanałami. Jednym przepływają środki finansowe bezpośrednio ze szczebla centralnego do przemysłu turystycznego, natomiast w drugim - zasilanie odbywa się za pośrednictwem budżetów terenowych. Dość często wykorzystuje się dla osiągnięcia jednego celu finansową pomoc płynącą jednocześnie oboma kanałami.

Ze szczebla centralnego finansuje się zazwyczaj selektywnie rozwój pewnych istotnych dziedzin turystyki /np. turystyki społecznej/ lub rejonów uznanych za niedoinwestowane turystycznie lub z innych względów /np. wyrównywanie różnic międzyregionalnych/ uznanych za priorytetowe.

W sferze finansowania rozwoju bazy turystycznej stosuje się w przedmiotowych krajach następujący zestaw instrumentów finansowych:

- subsydia, polegające na finansowaniu akceptowanych projektów w pewnym stałym procencie/w stosunku do globalnych kosztów inwestycji/,
- niskoprocentowane pożyczki długoterminowe, które polegają na udzielaniu inwestorom pożyczek, z oprocentowaniem niższym od kredytów normalnie dostępnych na rynku,
- kredyty gwarantowane przez rząd lub władze terenowe a udzielane przez banki prywatne,
- zredukowane opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepła, wody czy usługi telekomunikacyjne,
- zwolnienia z podatków od dochodu i własności, stosowane zwykle przy modernizacji bazy turystycznej.

Pomiędzy porównywanymi krajami istnieją oczywiście różnice w sposobie rozplywu tych środków finansowych. We Francji istotną część subsydiów dociera do przemysłu turystycznego poprzez zapisy planowe i będące ich efektem tzw. umowy planowe. W Wlk. Brytanii priorytety i schematy finansowania przez każdy narodowy zarząd turystyki są zazwyczaj nieco inne. Przykładowo Angielski Zarząd Turystyki na rok finansowy 1986/87 przewidywał priorytety w subsydiach dla inwestycji w tych rejonach Anglii, gdzie przy dużym bezrobociu istnieje niewykorzystany potencjał recepcyjny. W tym samym czasie Szkocki Zarząd Turystyki preferuje te inwestycje, które wskutek modernizacji podnoszą jakość świadczonych usług oraz przynoszą zróżnicowanie wachlarza atrakcji turystycznych. Z kolei w Irlandii Płn. funkcjonują dwa schematy subwencyjne, z których w ramach pierwszego subsydiowane są projekty o globalnej wartości powyżej 20 tys. £ /"The Main Scheme"/ a w ramach drugiego

- poniżej tej kwoty /"The Minor Scheme"/, przy czym w obu przypadkach subsydia wynoszą 30% globalnej wartości inwestycji^{1/}.

Kultywowane w Wlk. Brytanii /na podstawie ustawy o turystyce z 1969 r./ finansowanie rozwoju przemysłu turystycznego przez narodowe zarządy turystyki jest przedmiotem krytyki np. Parlamentarnego Komitetu Handlu i Przemysłu /patrz punkt 4 rozdziału I/, podnoszącego w swoich dezyderatach, że to rozwiązanie nie zapewnia niezbędnej konsekwencji i spójności dla realizacji ogólnopństwowej polityki rozwojowej^{2/}.

We Włoszech większość pomocy finansowej na rzecz rozwoju materialnej bazy turystyki kierowana jest poprzez budżety regionów, natomiast tzw. "dotatkowe środki rządowe" na inwestycje turystyczne w regionach rozdysponowywane są przez Komitet Koordynacyjny Programowania Turystyki /patrz punkt 4 w rozdziale I/. Te "dodatkowe środki" ze szczebla centralnego mają bardzo selektywny, celowy charakter, czym Włochy różnią się od pozostałych dwóch krajów. Jest to zresztą konsekwencja silnej pozycji regionów /również w sferze zasilania turystyki/ i uzupełniającego charakteru ingerencji państwowego aparatu. W związku z tym "dodatkowe środki" np. w ramach 3-letniego programu finansowego przeznaczone były na modernizację i lepsze wyposażenie hoteli /300 mld lirów w latach: 1983-85/ jako wsparcie dla programu podnoszenia i ujednolicania /w systemie "gwiazdkowym"/ kategorii bazy recepcyjnej^{3/}.

W ramach rządowego wsparcia dla turystyki rośnie znaczenie

1/ Tourism Policy and International Tourism, op.cit. Paris 1987, s. 51/52.

2/ International Tourism Reports, EIU, London 1986, nr 2.

3/ Tourism Policy and..., op.cit., Paris 1985, s. 15.

rządowych agencji problemowo-celowych omówionych w podpunkcie 2.4. w poprzednim rozdziale. Ich programy rozwojowe mają charakter bardziej kompleksowy /w sensie używanych instrumentów wsparcia rozwoju/ niż programy finansowe rządu i CAT, bowiem przewidują zarówno środki regulacji ekonomicznej /w tym głównie niskoprocentowane pożyczki i kredyty gwarantowane/, jak i środki technicznej pomocy w postaci badań, projektów, zaopatrzenia materiałowego i szkolenia kadr.

Nie oznacza to, że w zakresie instrumentarium stosowanego przez NOAT i CAT w ogóle nie ma narzędzi technicznych, tyle że w tendencji wykorzystywane są one rzadko. Względnie najczęściej sięga po nie administracja francuska. Przykładami mogą tu być m.in.: ministerialny Fundusz Pomocy i Doradztwa na Rzecz Innowacji Turystycznych przeznaczony na doradztwo, badania i projekty w zakresie nowych ofert i produktów turystycznych /głównie w rejonach górskich i wiejskich/ oraz na finansowanie podobnych prac studialnych realizowanych samodzielnie w jednostkach terenowych; a także projekt upowszechnienia prefabrykowanych domów wypoczynkowych realizowany pod auspicjami Sekretarza Stanu d/s Turystyki, obejmujący oprócz finansowania prac projektowych, architektonicznych i wdrożeniowych także: akcje promocji tego typu domów oraz ułatwienia administracyjne w zakresie decyzji lokalizacyjnych i budowlanych^{1/}.

Drugi kanał oddziaływania na rozwój gospodarki turystycznej związany jest z władzami terenowymi, które z globalnych dotacji centralnych, własnych dochodów oraz pożyczek różnego rodzaju /państwowych, bankowych lub publicznych/ finansują rozwój bazy

^{1/} Tourism Policy and..., op.cit., Paris 1986, s. 31.

i infrastruktury na swoich terytoriach.

Z analiz przeprowadzonych w roku ubiegłym wynika, że w trzech badanych krajach ok. 3/4 interwencji ekonomicznej władz terenowych odbywa się przy użyciu instrumentów finansowych o charakterze bezpośrednim, tzn. subsydiów oraz pożyczek i zaliczek. Wśród pośrednich instrumentów finansowych największe znaczenie mają: ulgi podatkowe, sprzedaże ratalne terenów i budynków dla przedsiębiorstw, wydatki na infrastrukturę transportową i uzbrojenie terenu oraz rabaty udzielane przy sprzedaży i wynajmie budynków i terenów.

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.

Względnie w najmniejszym stopniu w terenie stosowane są takie instrumenty finansowe jak: bezpośrednia pomoc inwestycyjna polegająca na nabywaniu terenów i budowie nieruchomości oraz gwarantowanie pożyczek bankowych.

Najsilniejsze finansowo są władze szczebla regionalnego, natomiast na niższych poziomach władze terenowe w mniejszym stopniu udzielają inwestycjom turystycznym wsparcia finansowego, natomiast we wzrastającej proporcji - świadczą pomoc techniczną /projektowanie, badania/ i oferują ułatwienia administracyjne. W zakresie instrumentów finansowych w miarę schodzenia na szczebel lokalny samorządu terenowego zmieniają się proporcje wykorzystania tych instrumentów: maleje znaczenie narzędzi finansowych bezpośrednich, natomiast rośnie - tych o charakterze pośrednim, w tym głównie takich, jak: gwarancje kredytowe, ulgi w podatkach terenowych i

opłatach taryfowych za świadczenia. Spośród narzędzi bezpośrednich nieco większe znaczenie zachowują tylko pożyczki.

Istotną rolę we wszystkich trzech krajach pełnią instrumenty i procedury planistyczne.

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, gwarantująca /ze względu na swój skład/ uwzględnienia 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 planowania 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 spo-

rzadzają 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.

Znaczenie planów rozwoju różnych szczebli we Francji w ramach narodowego systemu planowania zapewnia procedurom planistycznym szczególną integrującą rolę na poszczególnych poziomach oraz w pionie, co dotyczy także rozwoju turystyki^{1/}. Dzięki temu możliwe jest także określenie struktury wydatków budżetowych na rozwój turystyki we Francji, co nie jest łatwe w odniesieniu do pozostałych krajów - w każdym razie nie udało nam się uzyskać z nich odpowiednich danych.

Otóż w ramach narodowego planu na lata 1984-88 przewidziano ogółem we Francji ok. 2,5 mld franków na ten cel, z czego ok. 39,7% przypada na umowy planowe zawierane pomiędzy szczeblem centralnym a podmiotami na poziomach: regionalnym i departamentalnym /podmiotami mogą być: władze organów samorządu, przedsiębiorstwa publiczne, przedsiębiorstwa prywatne i inne osoby prawne/, ok. 11,6% - przechodzi przez budżet Ministerstwa Przemysłu i Zagospodarowania Przestrzennego oraz ok. 48,7% przypada na

^{1/} Por.: J.Nowak, K.Podstawka: Zarządzanie turystyką na poziomie terenowym, op.cit., s. 21-24.

budżety regionów i departamentów^{1/}.

Prawdopodobnie również we Włoszech i Wlk. Brytanii proporcje w rozłożeniu zasilania finansowego inwestycji turystycznych między szczebel centralny i terenowy układają się podobnie; we Włoszech udział budżetów regionów i prowincji może być nawet jeszcze wyższy, niż we Francji.

W ramach pomocy finansowej udzielanej ze szczebla centralnego proporcje układają się w trzech krajach nieco inaczej. Otóż we Francji tylko ok. 17% planowanych funduszy znajduje się w gestii centralnych organów administracji d/s turystyki, natomiast przytłaczająca większość pochodzi z funduszy "międzyministerialnych" tzn. znajduje się pod kontrolą komisji międzyministerialnych oraz rządowych agencji problemowo-celowych^{2/}.

We Włoszech i Wlk. Brytanii, mimo braku dokładnych danych liczbowych, można stwierdzić "większościowy" udział funduszy centralnych instytucji turystycznych w całości pomocy finansowej na szczeblu centralnym.

2. Działania normotwórcze i administracyjne

Zasadniczy wpływ na organizację i sposób funkcjonowania systemów zarządzania turystyką mają we wszystkich trzech krajach unormowania rangi ustawowej. W Wlk. Brytanii i Włoszech zasady funkcjonowania tych systemów normują ustawy o turystyce: brytyjski Tourism Act z 1969 r. oraz włoska ustawa nr 217 /o turystyce/ z 17.V.1983 r. We Francji nie ma jednej kompleksowej ustawy o turystyce lecz cały szereg ustaw, dekretoów i rozporządzeń kształtują-

1/ Memento du tourisme, Direction de l'Industrie Touristique, La Documentation Française, Paris 1988, s. 7-14.

2/ Tourism Policy and..., op.cit., Paris 1987, s. 24.

cych oblicze systemu organizacyjnego turystyki. Właściwości NOAT i CAT unormowane zostały we Francji dekretem z 28.VI.1988 i zarządzeniem NOAT z 20.X.1986 r., określającym zadania i strukturę Dyrekcji Przemysłu Turystycznego i jej delegatur regionalnych oraz powołującym Maison de la France. Służby badań i zagospodarowania turystycznego rejonów utworzone zarządzeniami międzyministerialnymi w 1966 r. zostały podporządkowane Sekretarzowi Stanu d/s Turystyki oraz otrzymały nową formułę zadaniową również mocą dekretu z 1988 r.

Natomiast zasadnicze znaczenie dla aktualnego kształtu systemu organizacyjnego turystyki na poziomie terenowym we Francji miała ustawa nr 87-10 z 3.I.1987, która m.in. określiła strukturę i zadania regionalnych i departamentalnych komitetów turystyki. Głównym jej zadaniem było dostosowanie organizacji turystyki do generalnych reform decentralizacyjnych we Francji, ukształtowanych ustawą nr 82-213 z 2.III.1982 r. "O prawach i wolnościach gmin, departamentów oraz regionów"^{1/}, która wywołała także konieczność zmian w procedurach planistycznych i innych procedurach zarządzania gospodarczego^{2/}.

Włoska ustawa ramowa o turystyce z 1983 r. nakreśliła generalne linie podziału kompetencji między centrum i organy terenowe: rząd zajmuje się ogólnokrajowym planowaniem i koordynacją rozwoju turystyki oraz jej aspektami międzynarodowymi /wraz z komitetami doradczymi oraz ENIT-em/ natomiast władze terenowe /w tym głównie - regionalne/ mają uprawnienia regulacyjne i administracyjne w stosunku do instytucji i spraw turystycznych. Nową organizację terenowych instytucji turystycznych, złożoną z agencji

^{1/} Por. opracowanie obu autorów z 1988 r., s. 16-20,

^{2/} Ustawa o planowaniu z 29.VIII.1982 - ibidem, s. 21-32.

promocji turystyki oraz biur informacji i obsługi turystycznej normuje artykuł 4 tej ustawy.

Długotrwała procedura przyswajania zapisów ustawy ramowej /republikańskiej/ na grunt ustawodawstwa regionalnego /przedstawiona obszernie w ubiegłorocznym opracowaniu/^{1/} powoduje, że jeszcze nie we wszystkich regionach usankcjonowano ten nowy układ organizacyjny.

Brytyjska ustawa wprowadziła w 1969 r. aktualny do dziś układ organizacyjny złożony z Brytyjskiego Zarządu Turystyki i trzech narodowych zarządów na terenie Wlk. Brytanii, którym na podstawie przepisów rozdziału IV powierza m.in. prawo do udzielania selektywnej pomocy finansowej na rzecz rozwoju gospodarki turystycznej na ich terytoriach. W Irlandii Płn. prawo to przysługuje tamtejszemu Departamentowi Rozwoju Gospodarczego.

Poprzez bezpośrednie zestawienie tych zasadniczych aktów w trzech krajach uzyskuje się obraz zróżnicowanej głębi ich wpływu na realny kształt struktur organizacyjnych turystyki w terenie. O pewnej dowolności rad regionów włoskich w formowaniu agencji promocji turystyki na ich terenach już wiemy. Ustawodawstwo francuskie dokładniej reguluje działalność komitetów turystyki i właściwość organów samorządu terenowego w sprawach turystyki. Legislacja brytyjska reguluje działalność struktur turystycznych tylko do poziomu narodowych zarządów turystyki.

Przepisy dotyczące kategoryzacji bazy turystycznej, standardów usług i produktów turystycznych są konsekwentnie we wszystkich krajach zawierane dla instytucji szczebla centralnego, tj. konkretnie dla CAT, które przed ich zatwierdzeniem prowadziły długie konsultacje z władzami terenowymi i przemysłem turystycznym. Sta-

^{1/} s. 52-54

nowienie jednolitych norm obsługi turystów traktuje się we wszystkich porównywanych krajach jako istotny element oddziaływania na podnoszenie jakości bazy i usług oraz niezbędne narzędzie ochrony konkurencyjności własnego kraju na międzynarodowym rynku turystycznym. W ostatnich latach CAT ustaliły nowe standardy i procedury ich określania w odniesieniu do: hoteli /6 kategorii, w tym bezgwiazdkowa/, pól namiotowych i kempingowych, syndykatów inicjatywy i biur turystyki - we Francji; hoteli /5 kategorii/, pensjonatów /3 kategorie/, gospód /3 kategorie/, pól kempingowych i wiosek turystycznych - we Włoszech; hoteli i bazy żywieniowej - w Anglii.

Wydawanie zezwoleń na budowę obiektów turystycznych należy do lokalnej administracji, kwestie lokalizacji nowych pól kempingowych oddane są zazwyczaj pod kontrolę organów samorządu na szczeblu lokalnym lub ponadlokalnym, natomiast zatwierdzanie lokalizacji wiosek lub otwartych ośrodków turystycznych powierza się prefektom departamentalnym /we Francji/ lub administracji samorządowej /we Włoszech/.

Zrezygnowano w latach 1985-86 z administracyjnej kontroli cen usług /głównie w hotelach/, stosowanej we Francji i Włoszech. Natomiast w Wlk. Brytanii kontrola działalności niektórych typów placówek usługowych była prowadzona jako element polityki ochrony konsumenta w związku ze zwiększającą się liczbą skarg. Dotyczyło to biur wymiany walut, które oprócz kontroli doczekały się "Code of Conduct" opracowanego przez Brytyjski Zarząd Turystyki a także tour operatorów, wobec których NOAT po konsultacji z rządowym Biurem Rzetelnego Handlu doprowadził do zmian w sposobie uregulowania sprzedaży pakietów usług turystycznych.

W zakresie kontroli działalności gospodarczej w turystyce nie ma /z wyjątkiem Francji/ odrębnych instytucji kontrolnych.

Sumując wnioski dotyczące środków regulacji prawno-administracyjnej w systemach zarządzania turystyką można powiedzieć, że stosowane są one z umiarem charakterystycznym dla krajów o gospodarce rynkowo-prywatnej i samorządowej organizacji wspólnot terytorialnych.

Regulacja normatywna w systemach turystyki ma na celu utrwalenie formalnych podstaw dla funkcji realizowanych przez podmioty tych systemów oraz ujednolicenie standardów, norm i procedur, według których funkcjonują przemysł turystyczny i terenowe gospodarki turystyczne.

Istnieją oczywiście różnice w poziomie sterowania biurokratycznego turystyką w poszczególnych krajach. Wyróżnia się pod tym względem Francja, natomiast Włochy i zwłaszcza Wielka Brytania charakteryzują się umiarkowaniem w stosowaniu regulacji administracyjnej dla regulowania działalności turystycznej.

3. Instrumenty zarządzania w sferze szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr turystyki

Szkolenie i doskonalenie kadr turystycznych uznane jest w porównywanych krajach za istotne z kilku punktów widzenia: wpływa bowiem na zmniejszenie bezrobocia, pozwala podnosić jakość świadczonych usług, jest niezbędne dla przekwalifikowania pracowników z restrukturyzowanych przemysłów wytwórczych.

Zazwyczaj wiodącą rolę w sferze szkolenia zawodowego w turystyce spełniają odpowiednie resorty administracji państwowej do spraw: edukacji, pracy /zatrudnienia/, które ustalają potrzeby, programy i fundusze na szkolenie młodzieży uczącej się zawodów turystycznych w trybie nauczania zawodowego oraz koordynują także doskonalenie kadr już pracujących w usługach turystycznych i przekwalifikowywanie pracowników o innym wyuczonym zawodzie. We

Francji i Włoszech NOAT i CAT odgrywają istotniejszą rolę tylko w dziedzinie doskonalenia kadr turystycznych. W Wlk. Brytanii funkcje NOAT pełni Minister Zatrudnienia, co jest wyrazem widocznego w tym kraju jeszcze przed przyjęciem takiego rozwiązania /1985 r./ traktowania rozwoju turystyki jako ważnego narzędzia aktywizacji zawodowej i zmniejszenia bezrobocia.

Kształceniem zawodowym zajmują się placówki państwowe, prywatne, zrzeszeń zawodowych, których działania są koordynowane przez wymienione wyżej centralne instytucje państwowe. Ich oddziaływanie dotyczy kilku charakterystycznych dziedzin.

Po pierwsze; centralne instytucje turystyczne we współdziałaniu z organami d/s edukacji i zatrudnienia określają długofalowe zapotrzebowanie i wymagane profile kształcenia w zawodach turystycznych.

Po drugie; centralne instytucje turystyczne we współdziałaniu z ekspertami i przedstawicielami przemysłu turystycznego określają metody i programy: kształcenia i doskonalenia zawodowego.

Po trzecie: centralne instytucje turystyczne muszą zapewnić istnienie związku pomiędzy zakresem udzielanej pomocy finansowej na rozwój turystyki a chęcią przemysłu turystycznego do tworzenia nowych miejsc pracy i podnoszenia kwalifikacji już pracujących kadr.

Po czwarte: centralne instytucje edukacyjne i turystyczne muszą zapewnić odpowiednie fundusze na finansowanie i definansowanie kształcenia kadr oraz środków nauczania, w tym podręczników.

Instrumenty realizacji tych zadań różnią się zależnie od tego, czy chodzi o kształcenie w systemie początkowej edukacji zawodowej, czy o doskonalenie kadr turystycznych.

Kształcenie początkowe w zawodach turystycznych odbywa się po

części w państwowym systemie szkolnictwa zawodowego a więc wymaga od odpowiednich organów państwowych bezpośredniej działalności operacyjnej i zaangażowania finansowego a częściowo w sektorze pozapaństwowym - a więc dotyczy licencjonowania szkół i kursów niepaństwowych, zapewnienia jednolitych norm kształcenia i warunków przyznawania absolwentom cenzusów zawodowych /instrumenty normatywno-administracyjne/, dofinansowywania ich działalności /instrumenty ekonomiczne/ oraz zabezpieczenia środków dydaktycznych /instrumenty wsparcia technicznego/.

Doskonalenie kadr turystycznych odbywa się w większym stopniu siłami przemysłu turystycznego, a zwłaszcza zrzeszeń i organizacji branżowych, w związku z czym ze strony organów państwowych stosuje się środki właściwe dla organizacyjno-finansowego bodźcowania tej działalności.

Bezpośredni /operacyjno-wykonawczy/ udział organizacji państwowych w doskonaleniu kadr turystycznych dotyczy głównie akcji uzyskiwania przez personel turystyczny nowych, niezbędnych umiejętności w związku z wprowadzaniem komputerowych systemów informacyjnych i rezerwacyjnych.

Przyjrzyjmy się teraz w jaki sposób centralne instytucje turystyczne /abstrahując od roli jednostek resortów edukacyjnych/ oddziałują konkretnie na omawianą materię.

We Francji ogólnie rola /zwłaszcza finansowa/ NOAT maleje, ponieważ resort edukacji oraz Krajowa Agencja Zatrudnienia zmniejszają jego udział w finansowaniu działalności szkoleniowej w większości samodzielnie rozdzielając środki lub stawiając je do dyspozycji władz regionalnych. Rośnie natomiast znaczenie NOAT w finansowaniu i pomocy metodyczno-programowej dla specyficznych problemów doskonalenia kadr oraz wybranych aspektów warunków ich

zatrudnienia. W tej sferze mieszczą się m.in.: ustalenie programów i finansowanie specjalnych kursów z zakresu technik zarządzania przedsiębiorstwami turystycznymi przebiegających w ramach projektu "liderzy rozwoju" /"animateurs agents de développement"/ zainicjowanego na życzenie ok. 30 ośrodków uzdrowiskowych oraz federacji przemysłu hotelarskiego oraz analiza warunków zatrudnienia i projekt doskonalenia kadr zatrudnianych sezonowo^{1/}.

Podobne tendencje obserwuje się w odniesieniu do właściwości NOAT i CAT w tej sferze we Włoszech.

Natomiast w Wlk. Brytanii rola centralnych instytucji d/s turystyki wzrosła od 1985 r. w sposób oczywisty z powodów wcześniej wskazanych. Dotyczy to zarówno obszaru kształcenia, jak i doskonalenia, mimo, że w obu z nich wiodącą rolę pełnią inne centralne instytucje, tj. /odpowiednio/: Ministerstwo Edukacji i Komisja Doskonalenia Kadr. W pierwszym obszarze dotyczy to np. Programu Kształcenia Młodzieży, który jest realizowany w ramach 2-letniego kształcenia specjalistycznego łączącego teorię i praktyką a w drugim - wprowadzenia do programów Komisji Doskonalenia Kadr kursów podnoszenia kwalifikacji kadr w małych przedsiębiorstwach turystycznych. Minister Zatrudnienia jest także odpowiedzialny za realizację programu "Turystyka w Rozwoju Terenowym", który w ramach szerszego rządowego planu na rzecz wspólnot terenowych przewiduje tworzenie miejsc pracy i przygotowanie zawodowe w turystyce dla dorosłych pozostających bez pracy.

Wspólną cechą działalności centralnych instytucji turystycznych w sferze kształcenia i doskonalenia kadr w turystyce jest także uruchamianie specyficznych programów zawodowych niejako "na zlecenie" władz terenowych i branżowych zrzeszeń przedsiębior-

^{1/} Tourism Policy and..., op.cit., różne roczniki.

stw turystycznych, mających na celu wypełnienie luk w istniejących systemach edukacyjnych.

4. Instrumenty sterowania działaniami marketingowymi

Działania marketingowe realizowane przez instytucje systemów zarządzania turystyką tworzą dość zróżnicowany kompleks czynności /badania, analizy, tworzenie strategii marketingowych, działalność promocyjna i informacyjno-recepcyjna/ realizowanych przez instytucje różnych szczebli. Omówimy tutaj instrumenty stosowane dla zapewnienia realizacji kolejnych rodzajów działalności marketingowej.

4.1. Analizy ruchu turystycznego i badania rynku

Ustalenie celów działalności promocyjnej nie jest możliwe bez rozpoznania tendencji w kształtowaniu się intensywności i struktury ruchu turystycznego oraz trendów rynkowych w turystyce.

Danych o kształtowaniu się ruchu turystycznego w danym kraju dostarczają narodowe biura statystyczne. Na podstawie tych danych komórki badawcze CAG dokonują analiz w różnych przekrojach problemowych.

Ewidencją ruchu turystycznego nie jest jednak w stanie dostarczyć wszystkich danych niezbędnych do tworzenia strategii marketingowych. Konieczne jest zatem prowadzenie badań i analiz rynku dla uzyskania odpowiedzi na takie przykładowe pytania jak: jaki jest wizerunek /image/ danego kraju i różnych jego części, jakie są motywy odbywania podróży i wyboru określonych form turystyki i wypoczynku, jakie preferencje w odniesieniu do różnorodności, poziomu i jakości ofert i usług turystycznych przejawiają turyści, dlaczego wybierają określone miejs-

ca pobytu i atrakcje turystyczne oraz czas przyjazdu, czego nie znajdują w dotychczasowej ofercie, z czego są zadowoleni lub nie?

Badania te realizowane są przez CAG przy wsparciu placówek naukowych i eksperckich /w zakresie metodycznym/ oraz agencji badań rynku /przy zbieraniu i opracowywaniu wyników/. Badania rynkowe realizowane są głównie metodą wywiadów kwestionariuszowych i mają charakter cykliczny /np. coroczny/ lub okazjonalny, przy przewadze tych ostatnich.

Tematykę badań rynku krajowego można z grubsza podzielić na: analizowanie tendencji rynkowych i ich determinant, czym zwykle zajmują się CAG, niekiedy wyodrębniając w swojej strukturze wyspecjalizowaną w tym komórkę /np. we włoskim ENIT/ oraz na badania opinii i wyobrażeń turystów, przy dominującej roli CAG, chociaż np. we Francji badaniem wizerunku turystycznego tego kraju zagranicą zajmuje się wydział p.n. *Image de la France* w Dyrekcji Przemysłu Turystycznego /a do 1986 r. służba p.n. *Mission Accueil*/^{1/}, natomiast w Wlk. Brytanii zadania w tej mierze podzielone są pomiędzy brytyjski i narodowe zarządy turystyki.

Niewątpliwie przeprowadzone w Wlk. Brytanii badania rynkowe tworzą najbardziej rozbudowany zespół działań badawczych, obejmujących m.in.: *British Tourism Survey* /formy i kierunki wyjazdów turystycznych i wypoczynkowych Brytyjczyków - cyklicznie/, *English Hotel Occupancy Survey* /intensywność i struktura wykorzystywania różnych form bazy pobytowej w Anglii zależnie

^{1/} *L'Organisation du tourisme en France*, op.cit., s. 2 i 11-13.

od celu pobytu - cyklicznie/ czy National Survey of Tourism in Scotland. Ponadto prowadzone są okazjonalnie: International Passenger Survey, London Visitors Surveys, Wales Marketing Survey itp.^{1/}.

Również terenowe instytucje turystyczne a zwłaszcza włoskie agencje promocji turystyki i brytyjskie regionalne zarządy turystyki prowadzą incydentalne badania rynkowe na swoich terenach.

Ponadto we Francji /Federacja Komitetów Regionalnych Turystyki/ oraz we Włoszech /Krajowy Związek Organizacji Turystyki/ badania bardzo szczegółowych aspektów rynku turystycznego prowadzone są przez zrzeszenia organizacji turystycznych, głównie na użytek uchwał i postanowień konferencji tych organizacji oraz organizowanych przez nie seminariów.

4.2. Tworzenie i realizacja strategii marketingo^{2/}promocyjnych

Wyniki obserwacji i badań rynków turystycznych są podstawą do ustalania celów i sposobów realizacji strategii marketingowych. O ile przesądzenie celów /kierunków/ oddziaływania jest domeną NOAT i instytucji konsultacyjno-doradczych, o tyle ustalenie sposobów realizacji jest rozłożone na instytucje centralne różnego typu, zależnie od rodzaju zadania. Jeśli bowiem strategia marketingowa wymaga oddziaływania na rozwój materialnej bazy turystyki, to właściwe są w tej mierze CAT i terenowe instytucje turystyczne używające instrumentów przedstawionych w punkcie 1 tego rozdziału. W tym miejscu omówimy jedynie te środki realizacji strategii marketingowych, które dotyczą dzia-

^{1/} Materiały sprawozdawcze British Tourist Authority z 1988 r., maszynopisy powielane.

łań promocyjnych. Na marginesie tej sprawy trzeba zauważyć, że łączenie przez narodowe zarządy turystyki w Wlk. Brytanii funkcji zasilania finansowego rozwoju bazy turystycznej z ich funkcjami stricte promocyjnymi umożliwia pełną integrację tych aspektów strategii marketingowych.

W realizacji zadań promocyjnych ustalonych na poziomie centralnym wiodącą rolę przypada CAG, które zależnie od rodzaju zadań posługują się następującymi środkami działania:

a/ W zakresie projektowania kampanii promocyjnych oraz ich realizacji przy użyciu różnych form promocji /reklama, aktywizacja, publicity, bezpośrednia aktywizacja popytu/ oraz środków promocji /mass-media, promocja wydawnicza, upominki, targi i giełdy, misje promocyjne itp./^{1/} realizują bezpośrednią, własną działalność operacyjno-wykonawczą, również w zakresie wielkich imprez promocyjnych w rodzaju: Festiwal Światowy w Spoleto /Włochy/ czy Międzynarodowy Festiwal Ogrodów i Zieleni w Liverpool /Anglia/.

W dystrybucji środków reklamowych zagranicą biorą udział ich przedstawicielstwa zagraniczne a w kraju - oprócz własnych biur - również placówki informacyjno-recepcyjne terenowych instytucji turystycznych.

Ewentualny aktywny udział tych instytucji w ogólnokrajowych poczynaniach promocyjnych koordynowanych przez CAG jest uzgadniany i wspierany zastrzykiem finansowym proporcjonalnym do skali ich zaangażowania. Pomiędzy CAG i terenowymi instytucjami turystycznymi generalnie nie istnieją stosun-

^{1/} Formy i środki działalności promocyjnej omówione są w polskiej literaturze np. w: R.Głowacki: Przedsiębiorstwo na rynku, PWE, 1987, s. 184-247.

ki hierarchiczne, natomiast żywe są więzi finansowe /częściowe finansowanie przez CAG/ oraz partycypacyjne /reprezentanci terenu wchodzi w skład organów nadzorczych i doradczych CAG oraz biorą udział w opracowywaniu narodowych programów promocyjnych/.

- b/ Działania na rzecz wydłużenia sezonów turystycznych, dekoncentracji ruchu turystycznego oraz popierania wypoczynku wakacyjnego obejmują zarówno kampanie bezpośrednio realizowane przez CAG w skali całego kraju /w rodzaju brytyjskiego programu "Let's Go! Autumn, Winter, Spring Promotion"/ przy najczęściej biernym /"dystrybucyjnym"/ udziale terenowych instytucji turystycznych, poprzez programową i metodyczną pomoc dla nich w przypadku realizacji własnych inicjatyw o podobnym celu aż po bodźce w postaci nagród i honorowych tytułów dla instytucji i przedsiębiorstw turystycznych oferujących usługi o porównywalnym poziomie przez cały rok /francuskie nagrody "Amangement du Temps" czy brytyjskie "Long-playing Resort"/.
- c/ Specjalne akcje promocyjne w rodzaju włoskiego "U.S. Plan", w których z góry przewidywany jest znaczący udział terenowych instytucji turystycznych i przemysłu turystycznego. Są one nie tylko kolektywnie przygotowywane i realizowane ale zakładają również bezpośrednią partycypację finansową "kooperantów" z terenu i przemysłu turystycznego.

Własna działalność promocyjna w terenie programowana jest przez terenowe instytucje turystyczne i akceptowana przez organy samorządu terenowego /ze względu na konieczność jej finansowania w lwiej części z budżetów terenowych/. Realizacja programów promocyjnych odbywa się siłami instytucji turystycznych, głównie szczebla regionalnego. Promocja przy użyciu środków wydawniczych

i audiowizualnych jest dokonywana poprzez sieci biur informacji turystycznej powoływanych albo przez instytucje turystyczne /włoskie agencje promocji turystyki/ albo z lokalnej inicjatywy przede wszystkim usługodawców, jak to się dzieje z francuskimi biurami informacji /syndykatami inicjatywy/ oraz lokalnymi biurami turystyki w Wlk. Brytanii. Placówki tego typu pełnią także rolę biur obsługi turystów.

4.3. Informacja i obsługa turystów

Informacja o ofercie turystyczno-wypoczynkowej i możliwość rezerwacji określonych usług lub ich pakietów w skali całego kraju jest nerwem sektora turystycznego w gospodarkach tych krajów. Na rozwój systemów informacyjnych wywiera nacisk przemysł turystyczny. Zatem we wszystkich badanych krajach w latach osiemdziesiątych stworzono narodowe systemy: informacji ofertowej, rezerwacji usług /we Francji osobno dla: agentów podróży - ESTEREL, hotelarstwa - SESAMTEL, wynajmu środków transportu - VEHITEL, etc./ przetwarzania danych, telefonicznych ośrodków informacji /w rodzaju włoskiej linii "116"/ i to zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i regionalnej. Tworzenie tych systemów w skali krajowej przebiegało pod kierownictwem CAG /we Francji - Krajowej Agencji Informacji Turystycznej - ANIT - zanim w 1987 r. wchłonęła ją Maison de la France/.

Tworzenie terenowych biur informacji i obsługi oraz systemów nośników informacji nie wymaga zachęt ze szczebla centralnego a jedynie koordynacji ich sieci komputerowych i telefonicznych z sieciami narodowymi.

Placówki informacji i obsługi turystów istnieją na każdym szczeblu terytorialnego podziału kraju oraz rejonów i ośrodków turystycznych a prowadzone są zarówno przez instytucje państwo-

we /CAG mają swoje centra turystyki i podróży/, samorządowe jak i prywatne. Biura informacyjno-recepcyjne są finansowane po większej części przez ich dysponentów, tzn. np.: włoskie BIOR-y przez agencje promocji turystyki, francuskie biura informacji turystycznej przez lokalne syndykaty inicjatywy /tj. głównie ze źródeł prywatnych/ a rejonowe biura turystyki w Wlk. Brytanii - ze środków komunalnych i prywatnych. Część kosztów funkcjonowania lokalnych biur informacyjnych pokrywają one z własnych dochodów.

Poza instrumentami kontroli finansowej istnieje w odniesieniu do nich określona formalizacja w postaci: regulacji ustawowej /ramowa i regionalne ustawy o turystyce we Włoszech/ lub standaryzacji i kategoryzacji świadczonych przez nie usług /we Francji/.

CAG nie mają wobec nich żadnych formalnych kompetencji, natomiast udostępniają im odpłatnie i nieodpłatnie różnorakie wydawnictwa, plakaty itp.

Wnioski dotyczące instrumentów kierowania działalnością marketingową zdają się świadczyć o dominującym znaczeniu środków niedyrektywnych. Centralne instytucje turystyczne ustalają strategię marketingową przy szerokim współudziale terenowych instytucji turystycznych i przedsiębiorców, finansując zarówno badania niezbędne do jej wypracowania, jak i zapewniając środki do jej realizacji na szczeblu centralnym przez CAG. Również rozwój krajowych systemów informacji i rezerwacji usług jest finansowany ze środków rządowych. Realizacja działań promocyjnych zagranicą i w skali ogólnokrajowej, za co odpowiadają CAG, odbywa się przy udziale terenowych instytucji i przemysłu turystycznego na zasadzie wspólnoty interesów a popierana jest przez centrum środkami pomocy technicznej /przygotowanie wydawnictw i

ich dystrybucja/ i bodźcami finansowymi - jak w przypadku zabiegów o wydłużenie czasu pracy ośrodków turystycznych i rozwój oferty dla krajowych turystów.

Kierowanie działaniami marketingowymi w terenie przebiega w podobny sposób co na poziomie centralnym, a więc strategiczną funkcję pełnią /zwłaszcza regionalne/ organy władzy terenowej i terenowe instytucje turystyczne, które środkami finansowymi i materialno-technicznymi zachęcają przedsiębiorstwa turystyczne do udziału w wypracowaniu i uskutecznianiu ustalonej strategii marketingowej na danym terenie.

Rola przemysłu turystycznego w systemie działań marketingowych jest szczególnie istotna w zakresie: udziału w prowadzeniu biur informacyjno-recepcyjnych oraz w wykorzystywaniu ich placówek w kraju i zagranicą /zwłaszcza biur agencji podróży/ do realizacji kampanii promocyjnych na rzecz popierania przyjazdów turystów do danego kraju lub jego poszczególnych rejonów.

5. Cechy charakterystyczne podsystemów instrumentalnych

Wnioski wyprowadzone w tym rozdziale pozwalają stwierdzić istnienie daleko idących podobieństw między badanymi krajami w sferze rodzajów stosowanych instrumentów zarządzania turystyką. Dobór środków oddziaływania musi bowiem respektować dwie wspólne dla tych krajów cechy modelowe, a mianowicie, że sektor turystyki podobnie do innych sektorów gospodarek narodowych działa w warunkach rynkowych oraz fakt, iż oprócz władz szczebla ogólnokrajowego również władze terenowe korzystają z rzeczywistej podmiotowości w zakresie zarządzania /również turystyką/ na ich terenie. W związku z tym na obu tych poziomach /poziom terenowy mimo faktycznej wieloszczeblowości można traktować

inaczej/ stosowane środki oddziaływania zaprojektowane są w taki sposób, by w turystyce osiągać cele ważne dla kraju i jego wspólnot terytorialnych naprowadzając kierowane podmioty na realizację tych celów, przy respektowaniu ich własnych interesów oraz przy zapewnieniu ich wpływu na ustalanie owych celów.

Tak więc w obu podstawowych kierunkach oddziaływania: państwo-wspólnoty terytorialne i przemysł turystyczny oraz wspólnoty terytorialne /ich instytucje/ - przemysł turystyczny, instrumenty zarządzania mają charakter po pierwsze; selektywny /ściśle związany z ustalonymi celami/, po drugie ;sterowniczo-koordynacyjny a nie nakazowy. Przez to treść zarządzania jest zupełnie inna, niż w systemach dyrektywnych a samo pojęcie zarządzania konotowane jest bardziej w kategoriach integratywno-demokratycznych /integracja wokół ustalonych wspólnie celów/ niż władczych.

Wniosek ten uzyskuje potwierdzenie w obserwacji sposobu użycia instrumentów o różnym charakterze: normatywno-administracyjnych, finansowych, technicznych i operacyjno-wykonawczych.

Instrumenty normatywno-administracyjne używane są ze wstrzeźmięźliwością charakterystyczną dla systemów demokratyczno-rynkowych i znajdują zastosowanie w tych sferach, gdzie konieczny jest pewien uniformizm instytucji i działań lub interwencja w warunki prowadzenia działalności realnej. Instrumenty normatywne służą trwałemu zabezpieczeniu kształtu organizacyjnego systemu kierowania turystyką /ustawy o turystyce i akty wykonawcze/ oraz standaryzacji jakości świadczonych usług i wymagań zawodowych wobec kadr zatrudnionych w sektorze turystycznym. Środki administracyjne dotyczą m.in. pozwoleń na budowę obiektów, rejestrowania podjęcia działalności gospodarczej w turystyce, zaliczania obiektów do określonych kategorii, formalnoadministracyjnej kontroli prowadzonej działalności itd. Znaczenie instrumentów

administracyjnych maleje w stosunku do innych typów instrumentów zarządzania i coraz większa ich liczba przekazywana jest na poziom terenowy, zwłaszcza - regionalny.

Natomiast zyskują na znaczeniu instrumenty finansowe i instrumenty techniczno-materialne, coraz częściej ujmowane w kształt ogólnokrajowych i regionalnych planów gospodarczych, programów i procedur. Wszystkie te planowane zamierzenia można podzielić na: plany ogólne, w których rozwój turystyki jest jednym z aspektów kompleksowych działań państwa lub jednostki terytorialnej oraz programy celowe na rzecz turystyki. Niekiedy w ramach planowanych zamierzeń /szczególnie w programach celowych/ zawierają się nie tylko bodźce finansowe i pomoc techniczno-materialna, ale także ułatwienia w czynnościach formalno-administracyjnych, które mają wywrzeć podobny, motywacyjny skutek.

W zakresie instrumentów finansowych wyraźnie widoczna jest wspomniana już selektywizacja oddziaływania zwłaszcza na szczeblu centralnym. Adekwatnie do zamierzonego efektu określone są warunki, których spełnienie warunkuje skorzystanie z pomocy finansowej. Na poziomie terenowym takie warunki również są określone ale nie mają one tak sformalizowanego kształtu, jak na poziomie centralnym.

Generalnie rzecz ujmując instrumenty finansowe i pomoc materialno-techniczna mają za zadanie interweniować tam, gdzie zasada mikroefektywności /z punktu widzenia pojedynczego przedsiębiorstwa/ lub optymalizacja ekonomiczna w ramach jednostki terytorialnej nie jest w stanie zapewnić realizacji celów nadrzędnych, do których należy np.: rozwój bazy infrastruktury i urządzeń ogólnie dostępnych, rozwój tanich obiektów wypoczynkowych i noclegowych, organizowanie nowych miejsc pracy w turystyce, ochrona środowiska i

dziedzictwa historyczno-kulturowego, wyrównywanie różnic międzyregionalnych poprzez rozwój regionów gospodarczo i społecznie zacofanych itp.

Również posługiwanie się instrumentami bezpośredniej działalności operacyjno-wykonawczej zyskuje na intensywności, ponieważ zasada interwencji w imię wspólnego /publicznego, sektorowego/ dobra wymaga coraz częściej tego typu oddziaływania instytucji zarządzania turystyką. Dotyczy to m.in. bezpośredniego zaangażowania szefów CAT w przygotowanie kampanii promocyjnych na rzecz aktywizacji np. zagranicznej turystyki przyjazdowej, których realizację zapewnia bezpośrednio CAG. Oczywiście obowiązuje tu reguła, że im bardziej wyspecjalizowana i im niżej ulokowana jest w strukturze instytucja zarządzania, tym więcej realizuje tego typu oddziaływań.

Wszystkie rodzaje instrumentów mają charakter uzupełniania lub wzmacniania zbyt słabych działań przedsiębiorstw i wspólnot terytorialnych w sferach, które uznawane są /odpowiednio do poziomu zarządzania/ za strategicznie lub społecznie ważne.

Z punktu widzenia intensywności /siły/ oddziaływania instrumentów zarządzania turystyką można określić różnice pomiędzy trzema krajami.

Największą intensywnością instrumentów używanych na poziomie centralnym charakteryzuje się Francja. Na taką ocenę składają się: duża liczba instrumentów finansowych realizowanych w ramach planu narodowego i programów celowych, dobrze ustrukturalizowana regulacja normatywna przesadzająca wiele szczegółów organizacji turystyki w terenie i prowadzenia działalności realnej, relatywnie większa niż w pozostałych krajach liczba instrumentów regulacji administracyjnej znajdujących się w rękach centralnej i zdekoncentrowanej administracji państwowej oraz inten-

sywna pomoc materialno-techniczna udzielana przez służby planistyczne, studialne, informatyczne itp.

We Włoszech w efekcie postępującej decentralizacji instrumenty oddziaływania na szczeblu centralnym charakteryzują się znacznie mniejszą skutecznością. Dotyczy to również koordynacji poziomej na poziomie centralnym. Ograniczona skuteczność narzędzi normatywno-administracyjnych uwidacznia się zarówno w zapisach modelowych ramowej ustawy o turystyce /przewidującej sporą dozę dowolności dla ustaw regionalnych/ jak i w praktyce bardzo powolnie postępujących od 1983 r. dostosowań ustawodawstwa regionalnego, przy bardzo częstych interwencjach Trybunałów: Konstytucyjnego i Administracyjnego. Również w zakresie instrumentów finansowych oddziaływanie NOAT i CAT jest słabsze w związku z faktem, że o udzieleniu regionom uzupełniającej pomocy finansowej decyduje we Włoszech Komitet Koordynacyjny Programowania Turystyki, kierowany przez NOAT ale złożony głównie z reprezentantów władz terenowych. Ponadto tak liczne w Francji i Wlk. Brytanii fundusze celowe, w których znacząco partycypuje turystyka, we Włoszech są praktycznie reprezentowane jedynie przez pomoc kredytową /a nie subsydia/ Autonomicznej Sekcji Kredytu Turystycznego /skrót oryg. SACAT/ Krajowego Banku Pracy. Pomijamy tu silną pomoc finansową dla regionów włoskich, gdyż ma ona charakter dotacji globalnych do dyspozycji władz regionalnych a zatem nie stanowi instrumentu centralnej interwencji finansowej w rozwój turystyki. Natomiast bardzo silnie scentralizowana jest /w ENIT/ bezpośrednia działalność marketingowa ukierunkowana na przygotowanie i realizację promocji zagranicznej turystyki przyjazdowej.

Brytyjskie instrumentarium zarządzania turystyką na poziomie centralnym charakteryzuje się umiarkowaną regulacją prawno-admi-

nistracyjną i bardzo selektywnymi narzędziami wsparcia finansowego /rygorystyczne schematy finansowania/, udzielanego przez narodowe Zarządy Turystyki bezpośrednio przedsiębiorstwom turystycznym. Stosunkowo dobrze rozwinięte środki pomocy materialno-technicznej i bezpośredniej działalności marketingowej Zarządów Turystyki sytuowałyby ostatecznie brytyjski układ narzędziowy na poziomie centralnym poniżej modelu francuskiego ale na pewno powyżej włoskiego.

Z kolei na poziomie terenowym z najsilniejszą dyspozycją instrumentalną mamy do czynienia we Włoszech, przy czym dotyczy to głównie instrumentów prawno-administracyjnych i finansowych przynależnych radom regionów oraz narzędzi materialno-technicznych i operacyjnych agencji promocji turystyki. Instytucje niższych szczebli dysponują bardzo ograniczonym instrumentarium.

We Francji i Wlk. Brytanii instrumenty zarządzania turystyką rozłożone są bardziej równomiernie między terenowe organy władzy /przy czym we Francji dominacja regionów jest bardziej widoczna/ różnych szczebli oraz terenowe instytucje turystyczne.

Siła formalnoprawnego i finansowego oddziaływania francuskich organów samorządu terenowego na turystykę jest większa niż odpowiednich organów w Wlk. Brytanii. Podobnie rzecz się ma ze skutecznością oddziaływania /głównie instrumentami operacyjnymi i materialno-technicznymi/ terenowych instytucji turystycznych w sferze lokalnej promocji turystyki.

Przejdziemy teraz do finalnych konkluzji dotyczących kierunków przekształceń narodowych systemów zarządzania w trzech badanych krajach oraz wniosków, jakie mogą wynikać z analizy ich doświadczeń dla praktyki polskiej.

ROZDZIAŁ III. KIERUNKI EWOLUCJI BADANYCH SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA TURYSTYKĄ I ZALECENIA DLA PRZEKSZTAŁCENIA SYSTEMU ORGANIZACYJNEGO W POLSCE

1. Kierunki ewolucji badanych systemów zarządzania turystyką

W trzech badanych krajach logika i podstawowe zasady funkcjonowania systemów zarządzania turystyką wynikające z interwencyjnej roli organów państwa i wspólnot terytorialnych w gospodarkę turystyczną działającą na zasadach rynkowych, nie podlegały w latach 80-tych jakimś przełomowym zmianom, tym niemniej warto odnotować najbardziej widoczne kierunki ich ewolucji.

Wspólne tendencje w trzech badanych krajach dotyczą przede wszystkim zmian w dziedzinach i sposobach oddziaływania instytucji zarządzania, natomiast przekształcenia struktury organizacyjnej systemów mają charakter bardziej indywidualny i oryginalny dla każdego kraju.

Przed wszystkim na poziomie centralnym badanych systemów obserwuje się zmianę punktów ciężkości w oddziaływaniu centralnych instytucji turystycznych. Coraz większego znaczenia nabiera trafne odczytanie tendencji na rynku turystycznym i dostosowanie do nich długofalowej strategii rozwoju turystyki i gospodarki turystycznej przybierającej formę planu strategicznego, przewidyującego działania we wszystkich podstawowych dziedzinach zarządzania. Przyjęta strategia nie jest jedynie rządowym planem działania w turystyce ale przez wzgląd na poważny /i zinstytucjonalizowany/ udział instytucji i przedsiębiorców turystycznych w jej przygotowaniu i weryfikacji - staje się strategią całego sektora turystycznego.

Natomiast państwowe administracje wycofują się zwłaszcza z

uprawnień o charakterze władczym, czego przejawem jest m.in. wyzbywanie się prawa do wydawania zezwoleń na prowadzenie hoteli, restauracji, wykonywanie zawodów turystycznych, wycofywanie się z bezpośredniej kontroli urządzeń turystycznych i bezpośredniego udziału w finansowaniu i prowadzeniu państwowej bazy turystycznej.

Centralne instytucje turystyczne w coraz większym stopniu podejmują działania interwencyjno-protekcjonistyczne, sprzyjając podnoszeniu konkurencyjności swoich krajów na międzynarodowym rynku turystyki przyjazdowej /co jeszcze niekiedy zmusza do kontroli cen - jak we Włoszech, ale raczej ze względu na wysoką tam do 1984 r. inflację/. Drogą do wzrostu wpływów z turystyki jest m.in. modernizacja i standaryzacja bazy hotelowo-gastronomicznej, którą w ostatnich latach przeprowadzono we Francji, Włoszech i Wlk. Brytanii oraz zwiększanie liczebności i podnoszenie poziomu kadr w turystyce. Działania w tym ostatnim zakresie widoczne są w każdym z krajów, także dlatego, że pozwalają przemieszczać do gospodarki turystycznej ludzi zbędnych w przemyśle, pozostającą bez pracy młodzież itd.

Kształtowanie podaży turystycznej przez NOAT polega głównie na zachętach kredytowych i proceduralnych wobec sektora prywatnego, natomiast po dotacje sięga się: dla zasilania budżetów terenowych, przy realizacji większych przedsięwzięć selektywnego rozwoju całych rejonów kraju /południe Włoch, sieć wodna w środkowej Anglii/ lub dla realizacji założonych poczynąń strategicznych. Coraz większe kwoty z budżetu państwa udostępnia się do wykorzystania w turystyce, jako jednej z dziedzin gospodarczego ożywienia rejonów wiejskich i niezindustrializowanych.

Nabierają znaczenia te drogi przepływu funduszy państwowych do turystyki, które nie są /a w każdym razie - nie wyłącznie/

kontrolowane przez NOAT, lecz przez inne organy i agendy rządowe, w tym szczególnie przez instytucje zagospodarowania i planowania przestrzennego oraz przez agendy i fundusze celowe.

Kształtowanie podaży turystycznej przez NOAT odbywa się także poprzez zachęty do doskonalenia jakości i różnorodności atrakcji turystycznych i takie ich rozłożenie w czasie roku, by wydłużyć sezony turystyczne i wypełniać "martwe" okresy wydarzeniami nie tylko stricte turystycznymi, lecz również kulturalnymi, politycznymi, nie mówiąc o tym, że państwa popierają rozwój ofert turystycznych dla coraz liczniejszych udziałowo dwóch grup wiekowych: młodzieży /objazdy studialno-poznawcze/ oraz ludzi starszych /popyty lecznicze/. Stąd NOAT są zainteresowane w finansowaniu i przeprowadzaniu za pośrednictwem CAG szeroko zakrojonych badań i analiz potrzeb i przyzwyczajień turystów krajowych i zagranicznych, których wyniki służą zarówno organom państwowym, jak i prywatnym usługodawcom. Są one wykorzystywane do określenia niezbędnych działań promocyjnych, na poziomie centralnym realizowanych przez CAG w większości ze środków państwowych.

Kolejną wyraźną płaszczyzną zmian jest pogłębienie procesów decentralizacji uprawnień do zarządzania w turystyce, co sprowadza się do dalszego transferu kompetencji, z poziomu centralnego do /szczególnie regionalnych/ organów samorządu terenowego oraz do jednoczesnego utrwalenia oficjalnej roli /doradczo-preparacyjno-promocyjnej/ terenowych instytucji turystycznych względem tych organów i nadania owym instytucjom funkcji integracji interesów publicznych i prywatnych w terenowej działalności turystycznej. We Francji i Włoszech zmiany idące w tym kierunku miały poważny, umocowany ustawowo charakter, aczkolwiek w tym drugim kraju doprowadziły do stanu pewnego zamętu organi-

zacyjnego, szczegółowo przedstawionego w ubiegłorocznym opracowaniu.

Jednocześnie, głównie we Francji, zauważalna jest także dekoncentracja niektórych szczegółowych uprawnień z poziomu centralnego do terenowych przedstawicieli integralnej administracji państwowej /komisarzy i prefektów/ tudzież /wyłącznie we Francji/ do regionalnych delegatur CAT.

Te procesy były we Francji fragmentem ogólniejszej reformy decentralizacyjnej, natomiast we Włoszech dotyczyły wyłącznie turystyki. W Wlk. Brytanii, podobnie jak we Francji, zmiany decentralizacyjne nie były ograniczone do turystyki ale styl ich wprowadzania można określić jako mniej raptowny, wydłużony w czasie i ograniczony zwiększeniem kompetencji jedynie rad hrabstw i dystryktów a nie terenowych instytucji turystycznych.

W efekcie reform decentralizacyjnych we Francji regionalne komitety turystyki stały się rzeczywistymi reprezentantami problemów turystyki w regionach trudniąc się inicjowaniem, opiniowaniem i nadzorem realizacyjnym nad rozwojem turystyki w regionie niejako z upoważnienia rady regionalnej.

Podobnie należy ocenić nową rolę departamentalnych komitetów 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.

Włoska reforma decentralizacyjna w sferze turystyki wprowadza nowy typ terenowych instytucji turystycznych - agencje promocji turystyki /APT/.

Niezależność APT od instytucji centralnych zaznacza się najbardziej praktycznie w tym, że finansowane są one z budżetów i funduszy terenowych oraz własnych dochodów i nie otrzymują dotacji rządowych, jak dawne prowincjonalne zarządy turystyki.

APT działają też bardziej od swoich poprzedników 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.

Ciągle jeszcze trwającą reformę zarządzania turystyką we Włoszech należy ocenić jako kolejny krok ku powiększeniu autonomii terenowej z wyraźnym umocnieniem roli władz regionów. Przejście regionalnych instytucji turystycznych ze sfery terenowych ekspozytur 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.

Rozwiązania strukturalno-kompetencyjne zwłaszcza na poziomie centralnym są nieco zróżnicowane w trzech badanych krajach, aczkolwiek pewne stałe komponenty organizacyjne są w nich bardzo podobne, co staraliśmy się wykazać w rozdziale I. Najbardziej od tego wspólnego pnia odcina się układ brytyjski, oparty na Brytyjskim i narodowych zarządach turystyki, nawet nie z powodu ich organizacyjnej odrębności uzasadnionej federalizmem Zjednoczonego Królestwa czterech narodów ale dlatego, że pełnią one w sposób skomasowany funkcje: CAT, GAG i instytucji doradczo-koordynacyjnych, które w dwóch pozostałych krajach realizowane są przez różne instytucje.

Zmiany układu rządowych instytucji d/s turystyki są najczęstsze w prezentowanych systemach organizacyjnych. We Francji w latach 1985-88 niemal corocznie dokonywano zmian resortowego podporządkowania spraw turystyki, w 1986 r. przekształcono /nie tylko nominalnie/ Dyрекcję Turystyki w Dyfekcję Przemysłu Turystycznego a w 1987 r. zupełnie inaczej zorganizowano działania marketingowe na poziomie centralnym, tworząc Maison de la France.

W Wlk. Brytanii od 1984 r. rozpoczęła się faktyczna integracja Brytyjskiego i Angielskiego Zarządu Turystyki, w tym samym roku Szkocki Zarząd Turystyki uzyskał uprawnienia do niezależnego prowadzenia promocji Szkocji zagranicą, by już od następnego roku faktycznie kooperować w tej mierze z Brytyjskim Zarządem. W końcu w 1985 r. odpowiedzialnym w rządzie za sprawy turystyki stał się Minister Zatrudnienia.

Nawet we Włoszech, gdzie układ "turystycznych" struktur centralnych jest dość stabilny, utworzenie w 1986 r. Ministerstwa Środowiska zmieniło nieco rozkład kompetencyjny.

Widać z tego, że struktury centralne /zwłaszcza we Francji i Wlk. Brytanii/ są przedmiotem pewnych eksperymentów, czy też instrumentalizmu w ich traktowaniu /np. przez kolejne ekipy rządowe/.

Jednakże to, co jest stałe we wszystkich trzech krajach na tym poziomie, to bardzo widoczna integracja i wzmocnienie funkcji marketingowych pełnionych przez CAG. Najbardziej dowodnym przykładem jest tu francuska Maison de la France ale dotyczy to i brytyjskiego BTA i włoskiego ENIT. Tendencja ta wynika ze wzmocnienia strategicznych funkcji instytucji centralnych, do czego potrzebne jest spajanie przez CAG wszystkich typów działań marketingowych: badań i analiz, prognoz, preparacji i realizacji strategii promocyjnych, koordynowania systemów informacyjno-recepcyjnych, przygotowywania wydawnictw i innych mediów promocyjnych itd.

Zamykając wnioski dotyczące kierunków ewolucji systemów zarządzania turystyką w badanych krajach można wyrazić przekonanie, że dalsze ewentualne zmiany będą szły dalej w tych samych kierunkach, wyznaczonych z jednej strony wzmacnianiem strategiczno-prognostycznych i marketingowych funkcji ośrodków centralnych a z drugiej: rosnącym znaczeniem instytucji terenowych /zwłaszcza szczebla regionalnego/ w dbałości o materialny rozwój przemysłu turystycznego i regulowanie jego działalności, w których to sferach oddziaływanie instytucji centralnych ma charakter strategicznej i uzupełniającej interwencji. Wzrost znaczenia instytucji regionalnych jest ogólniejszą tendencją systemów społeczno-gospodarczych tych krajów, przy czym wydaje się, że w kierowaniu rozwojem turystyki tendencja ta jest szczególnie silna.

2. Wnioski dotyczące kierunków zmian w zarządzaniu turystyką w Polsce

Nasze badania poświęcone systemom organizacyjnym turystyki w wybranych krajach zachodnioeuropejskich w żadnym razie nie upoważniają nas do usiłowań tworzenia choćby zarysów programu przekształcania polskiego układu organizacyjnego turystyki, gdyż jest to odrębny i złożony problem, wykraczający poza zamierzony zakres badań.

Obserwując historyczne doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich w tworzeniu zrębów współczesnych systemów organizacyjnych turystyki warto zauważyć, że pierwsze momenty organizowania działalności turystycznej w szerszej skali zaznaczają się w oddolnych, terenowych i branżowych inicjatywach zrzeszeniowych przedsiębiorców turystycznych i samych turystów, owocując powstaniem pierwszych organizacji turystycznych w II poł. XIX w. /1857 - Angielski Klub Alpinistyczny i podobne kluby powstałe w 1863 r. we Włoszech i w 1874 r. we Francji/, stowarzyszeń hotelarskich czy lokalnych syndykatów inicjatywy /ok.1889 r. we Francji/ i stowarzyszeń terenowych "ProLoco" /w Umbrii i Piemencie we Włoszech na pocz. XX w./^{1/}. Dopiero w następnej kolejności rozpoczęło się budowanie ogólnokrajowych systemów organizacyjnych /zasadniczo po I wojnie światowej/ oraz wykształcanie instytucji i funkcji znanych już współcześnie.

Ta retrospekcja uświadamia, że w rynkowych systemach gospodarczych logiczną sekwencją jest zaistnienie rynku o bogatej strukturze podmiotowej i przedmiotowej a dopiero w ślad za tym

^{1/} Więcej na ten temat w opracowaniu J.Nowaka i K.Podstawki z 1987 r., op.cit., s. 82-96.

- układu organizacyjnego państwowego i terenowego /również branżowego, którego nie uwzględnialiśmy w badaniach/ sterowania rynkiem turystycznym.

Wieloletni proces kreacji takiego rynku w naszym kraju, związany m.in. z komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych /przekształcenie w spółki prawa handlowego/, ich podziałem i częściową prywatyzacją i z tworzeniem warunków do uruchamiania i kumulowania nowego kapitału /prywatnego, komunalnego, zagranicznego/ dla zastosowań na rynku turystycznym, jest zależny od rozwiązań systemowych i od stanu mobilizacji inicjatyw oddolnych a problem jego organizowania i pobudzania - jest, jak to już wyraziliśmy - samoistnym, oryginalnym zadaniem o podstawowej randze.

W aktualnej sytuacji rekomendacje pojedynczych szczegółowych rozwiązań organizacyjnych rozpoznanych w analizowanych systemach zachodnich nie byłyby obecnie uprawnione, ze względu na ich odmienny kontekst i logikę funkcjonowania.

Natomiast wydaje nam się możliwe wskazanie kierunków zmian w zarządzaniu turystyką w Polsce, które byłyby zgodne z dążeniami do wszczepiania w nasze realne procesy gospodarcze reguł rynkowych, respektowanych w nowym systemie zarządzania /nie tylko/ w turystyce. Zatem zakładając perspektywicznie, że efektem przemian w naszej gospodarce będzie stworzenie dogodnych warunków dla powstania odetastyzowanego, wielowłasnościowego i bogatego podmiotowo rynku i przemysłu turystycznego oraz wykształcenie rzeczywistych samorządów terenowych z trwałą ich podmiotowością w sprawach kierowania rozwojem turystyki na ich terytorium, można wskazać jakie kierunki zmian organizacyjnych byłyby współbieżne z tymi dążeniami. Przy takim punkcie widzenia

można wykorzystać zachodnie doświadczenia.

Wydaje się, że w procesie przekształcania polskiego systemu zarządzania turystyką pierwszoplanowym zadaniem jest zapewnienie realizacji kompletu funkcji kierowania, rozumianych jako zdolność oddziaływania na istotne dziedziny rozwoju turystyki /np. w układzie dziedzinowym przedstawionym w rozdziale II/. Wymagałoby to podzielenia owych funkcji dziedzinowych i szczegółowych pomiędzy instytucje tego typu /o takich kompetencjach, co nie znaczy, że takich samych/, jak przedstawiono w rozdziale I. Dotyczyłoby to zarówno tworzenia /od podstaw/ niektórych funkcji i instytucji dotąd w ogóle nie realizowanych /tworzenie długofalowej strategii rozwoju, preparacja i koordynacja wykonania strategii promocyjnej/ lub pełnionych niezadowalająco /np. kierowanie szkoleniem kadr turystycznych i in./.

Drugim zadaniem jest realizowanie tych funkcji w sposób równoważący opcje różnych poziomów i grup interesu sektora turystycznego, bez wyraźnej dotychczas dominacji państwowej administracji centralnej.

Zsumowanie tych dwóch generalnych wytycznych oznaczałoby w praktyce na przykład stworzenie możliwości przygotowywania i realizowania długofalowego planu strategicznego rozwoju całego sektora turystycznego w gospodarce i strategicznych planów terenowych oraz spójnego układu oddziaływania finansowego dla realizacji założonych celów. Choćby tylko te dwa zadania cząstkowe wymagałyby powstania zarówno NOAT i CAT zdolnych do ich udźwignięcia a równocześnie konieczne byłoby wytworzenie instytucji i środków współtworzenia z administracją państwową owych planów i instrumentów, bowiem nie mogą być one dłużej niemal wyłącznie jej /administracji/ domeną. Stąd wynika konieczność tworzenia łańcucha instytucji szczebla centralnego i terenowego,

które przez swój zapewniony udział w tworzeniu i realizacji strategicznych planów rozwoju turystyki w skali ogólnokrajowej i w terenie gwarantowałyby, że proponowane cele i instrumenty odzwierciedlają interesy różnych grup sektora turystycznego.

Przechodząc do bardziej usystematyzowanej prezentacji kierunków zmian, przedstawimy niżej niektóre z nich.

Strategiczne funkcje NOAT wymagałyby w naszych warunkach przede wszystkim koncentracji na koordynowaniu prac nad kształtowaniem i opieki nad realizacją wypracowywanej z instytucjami doradczymi polityki turystycznej, konsultowanej w warstwie instrumentalnej z rządowymi organami finansowymi, planistycznymi i problemowo właściwymi. Ze względu na interdyscyplinarny charakter problemów polityki turystycznej funkcję tę mógłby realizować minister spraw gospodarczych, minister handlu, drobnego przemysłu i rzemiosła, lub /jak we Francji/ minister przemysłu i zagospodarowania przestrzennego. Jego aparatem preparacyjno-wykonawczym d/s turystyki i wypoczynku o zadaniach zbliżonych do zachodnich CAT byłby wydział jego urzędu, którego zadania /i wewnętrzna struktura/ dotyczyłyby co najmniej: technicznej strony procesu programowania rozwoju turystyki, przedsiębiorstw i branż turystyki, ofert i usług turystycznych, wypoczynku i infrastruktury turystycznej, badań i analiz. Jak z tego widać wypowiadamy się za zintegrowaniem turystyki i wypoczynku, dość niefortunnie w 1987 r. /a przy tym z często dublującymi się zadaniami/ rozdzielonych pomiędzy Ministra Rynku Wewnętrznego i Komitet Sportu, Młodzieży i Kultury Fizycznej.

Instytucją doradczo-opiniodawczą niezależną od NOAT i CAT byłaby np. Krajowa Rada Turystyki i Wypoczynku reprezentująca /podobnie do przedstawionych odpowiednich instytucji zagranicą/

opinię różnych grup interesu w turystyce. Jej zadania i reprezentatywny skład powinny być zagwarantowane aktem wysokiej rangi. Poza zinstytucjonalizowanym wpływem na formułowanie polityki turystycznej Rada powinna mieć głos stanowiący w sprawach systemu finansowania bazy i infrastruktury turystyki /o którym szczegółowiej za chwilę/, zagospodarowania turystycznego kraju oraz ogólnopolskich działań na rzecz zwiększenia dostępności i jakości usług poprzez: finansowanie krajowej sieci informacji i rezerwacji, finansowanie szkolenia i doskonalenia kadr, oznakowania szlaków i atrakcji turystycznych itp. W naszym przekonaniu wymienione wyżej dziedziny powinny być finansowane /choć nie w całości/ z budżetu centralnego. Rada zgłaszałaby także propozycje finansowania z centralnych funduszy celowych /np. istniejącego: Funduszu Rozwoju Rynku lub nieistniejących funduszy typu: zmian strukturalnych w gospodarce, zagospodarowania rejonów wiejskich/ kierowanych do niej projektów.

Możliwe jest także powstanie na poziomie centralnym agencji krajowej typu CAG, która mogłaby przyjąć formę spółki z udziałem kapitałowym: państwa, przedsiębiorstw turystycznych i osób fizycznych. Zajmowałaby się ona usługami promocyjnymi i informacyjnymi oraz badaniami rynku, świadcząc je komercyjnie /na zlecenie/.

Jej działania na rzecz kolektywnej promocji i propagandy turystyki przyjazdowej do naszego kraju lub kierowanie przez nią tworzeniem krajowej sieci informacji i rezerwacji byłyby finansowane ze środków centralnych. Przejęłaby ona działalność Centralnego Ośrodka Informacji Turystycznej, prowadząc w wielkich miastach /i być może zagranicą/ również centra informacyjno-obslugowe.

W terenie zmiany powinny prowadzić do podporządkowania decyzji w sprawie lokalnej polityki turystycznej organom samorządu terenowego z jednoczesnym stwarzaniem zachęt do /lub normalnego wykreowania/ powstawania komitetów /rad/ turystyki, pełniących funkcje inspiracyjno-konsultatywne dla organów władzy terenowej. Jednocześnie byłyby one forum porozumiewawczym /stałymi konferencjami/ dla przedsiębiorstw i organizacji turystycznych, stanowiącym bazę do wspólnych akcji promocyjnych, infrastrukturalnych itp., łącznie z tworzeniem sieci lokalnych biur informacyjnych i rezerwacyjnych, co wobec braku tego typu instytucji teraz jest realizowane przez wojewódzkie przedsiębiorstwa turystyczne.

Niewątpliwie przy ożywieniu lokalnych inicjatyw turystycznych i rosnącej niezależności samorządu terenowego, niezbędność istnienia wyodrębnionych organizacyjnie /nie chodzi tu o właściwe komisje rad narodowych/ instytucji turystycznych byłaby uzasadniona, zwłaszcza że równolegle osłabłaby rola dziś pełniona przez wydziały kultury fizycznej, sportu i turystyki /czy naczelników w urzędach gminnych/.

Jeśli chodzi o instrumenty kierowania turystyką, to na czoło wysuwa się problem kierunku przekształceń układu oddziaływania na rozwój bazy i infrastruktury turystyki w Polsce, w tym szczególnie - jej finansowania.

Wydaje się, że na poziomie centralnym powinny być ukształtowane cztery kanały przepływu środków finansowych dla ilościowego i jakościowego rozwoju podaży turystycznej. Pierwszy dotyczyłby projektów finansowej pomocy oferowanej bezpośrednio przedsiębiorstwom turystycznym, gotowym uczestniczyć w priorytetowych przedsięwzięciach ogólnopolskich typu; budowa hoteli klasy turystycznej o zakładanym standardzie /wg np. typowych projektów/.

Byłyby one subsydiowane w określonym procencie ze środków centralnych lub korzystałyby z otwartych linii kredytowych w bankach państwowych, czy też jeszcze innych form finansowania.

Drugi kanał przepływu dotyczyłby finansowania ze szczebla centralnego terenowych projektów rozbudowy i poprawy publicznej infrastruktury turystyczno-wypoczynkowej. Byłoby to możliwe albo w systemie wojewódzkich planów społeczno-gospodarczych i zagospodarowania przestrzennego, które w części dotyczącej w/w projektów korzystałyby z subsydiów w określonej procentowo wysokości, lub przy sporządzaniu odrębnych wojewódzkich planów rozwoju infrastruktury turystyki i wypoczynku-składałyby się na ogólnopolski plan infrastrukturalny. NOAT /przy współudziale instytucji doradczych/ mógłby selekcjonować /zwłaszcza w tej drugiej wersji/ te projekty, które z punktu widzenia polityki turystycznej zasługują na subsydiowanie lub niskooprocentowane kredyty państwowe. W ten sposób np. holenderski Minister Spraw Gospodarczych kierujący się opinią Grupy Konsultacyjnej wybiera średnio ok. 5-7 projektów z ok. 60-70 przedkładanych mu przez władze 12 prowincji. Są one subsydiowane w wysokości do 75% całkowitych kosztów^{1/}.

Trzeci strumień przepływu środków finansowych z poziomu centralnego kierowany byłby na również centralnie koordynowane przedsięwzięcia zmierzające do tworzenia lub polepszania jakości i dostępności usług i atrakcji turystycznych, w czym mieszczą się np.: ogólnokrajowe doskonalenie kadr turystycznych, two-

^{1/} 1985-89 Tourism Policy Paper, Ministerie van Economische Zaken, Gravenhage 1986, maszynopis powielony.

rzenie ogólnopolskich systemów informacji i rezerwacji usług, finansowanie badań i kampanii promocyjnych w skali całego kraju i zagranicą /tą drogą opłacano by tego typu działania polskiej CAG/ i in.

Czwartym kanałem byłoby stworzenie możliwości korzystania przez samorządy terenowe i przedsiębiorstwa lub zrzeszenia tych przedsiębiorstw z zakładanych centralnych funduszy celowych.

Wszystkie te środki centralne przewidziane byłyby w systemie planów narodowych, aczkolwiek nie wszystkie obciążałyby dział "turystyka i wypoczynek".

Dyskusyjna jest sprawa dalszego istnienia Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku, źródeł jego zasilania i decyzji o wykorzystywaniu jego zasobów. Natomiast niewątpliwie korzystne byłoby wydzielenie takich funduszy na poziomie wojewódzkim, zasilanych wpływami z terenowych przedsiębiorstw turystycznych i komunalnej bazy turystyki i wypoczynku oraz podatkami i opłatami. Jeśli wyodrębnienie organizacyjne wojewódzkich instytucji turystycznych byłoby możliwe, dyspozycja środkami funduszu należałaby do nich, w innej wersji prawo to przysługiwałoby radom narodowym.

Również w systemie planów terenowych należałoby dążyć do silniejszego wyodrębnienia problematyki rozwoju turystyki i wypoczynku.

W zakresie formalno-administracyjnym korzystne byłoby skoncentrowanie się na ustalaniu jedynie jednolitych ogólnopolskich standardów urządzeń i usług oraz wymagań zawodowych /i programów szkolenia/ kadr zawodowych w turystyce. Należałoby natomiast zrezygnować z formalizowania procedur podejmowania działalności zarobkowej w turystyce /obecne trendy powinny być utrwalane i

pogłębione/ z wyjątkiem decyzji lokalizacyjnych /które powinny należeć do władz terenowych i zgadzać się z planami zagospodarowania przestrzennego/ oraz wymogów szczególnych /przepisy budowlane, sanitarne i ochrony środowiska/.

Najwięcej do zrobienia byłoby w zakresie praktycznie niewykonywanych funkcji marketingowych, tzn. badań, analiz, tworzenia i realizacji koncepcji promocyjnych oraz sieci informacyjno-rezerwacyjnej w skali ogólnokrajowej i w terenie. Powinno to być domeną CAG /na poziomie centralnym/ i terenowych instytucji turystycznych. O ile utworzenie CAG jest koncepcyjnie i realizacyjnie łatwe do wyobrażenia, o tyle powstawanie instytucji terenowych na zasadzie inicjatyw oddolnych uwarunkowane jest wystąpieniem autentycznego zapotrzebowania i motywacji, które z kolei zależą od dynamiki rozwoju terenowych rynków turystycznych. Ponieważ jednak w zakresie informacji dla turystów łączności, rezerwacji usług i biletów przejazdowych, nie mówiąc o promocji, wydawnictwach itp. zaniedbania są ogromne, być może uzasadnione byłoby ogólnokrajowe erygowanie i formalizacja /jak np. we Francji i Włoszech/ wyspecjalizowanych terenowych instytucji turystycznych /np. na poziomie województw oraz ośrodków turystycznych/, które ponadto pełniłyby wcześniej sugerowane funkcje w zakresie środków rozwoju turystyki /wobec rad narodowych i samoistnie/. Byłyby także platformą integracji różnego typu podmiotów gospodarczych i społecznych zainteresowanych wypracowywaniem i weryfikacją terenowej polityki rozwoju turystyki.

Niewątpliwie nie wyczerpiemy tutaj wszystkich istotnych aspektów przekształcania systemu kierowania turystyką w Polsce. Na pewno jednak dyskusja na ten temat musi daleko wykraczać poza kontrowersję, czy w Polsce potrzebna jest Państwowa Agencja Tu-

rystyki czy może raczej Krajowy Zarząd Turystyki i Wypoczynku.

Obserwacja doświadczeń wybranych krajów zachodnioeuropejskich w tej mierze dobitnie to potwierdza.

BIBLIOTEKA IT
Archiwum Prac
Naukowo-Badawczych