

DOI: 10.18559/SOEP.2017.4.1

Stefan Bosiacki

Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Wydział Turystyki i Rekreacji,
Katedra Ekonomiki Turystyki i Informatyki

Aleksander Panasiuk

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra
Zarządzania Turystyką

Autor do korespondencji: Aleksander Panasiuk, aleksander.panasiuk@wzieu.pl

PLANOWANIE ROZWOJU TURYSTYKI – REGULACJA CZY DEREGULACJA?

Streszczenie: Zakres opracowania obejmuje zagadnienia teoretyczne dotyczące polityki turystycznej wraz ze wskazaniem dynamiki jej zmian na globalnym rynku turystycznym. Zaprezentowano diagnozę aktualnej polityki turystycznej w Polsce wraz z oceną skuteczności rozwiązań systemowych i instrumentów planistycznych. Tłem rozważań była polityka Unii Europejskiej w obszarze gospodarki turystycznej oraz zagadnienia finansowania rozwoju turystyki ze środków UE w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020. Na podstawie diagnozy zarysowano propozycje zmian w polskim modelu polityki turystycznej w kontekście rozwiązań w Unii Europejskiej. Ponadto wskazano miejsce samorządów regionalnych i lokalnych w proponowanym modelu.

Celem było dokonanie oceny aktualnego modelu polityki turystycznej w Polsce na tle rozwiązań globalnych i unijnych wraz z zarysowaniem propozycji rozwiązań w zakresie kształtowania polityki turystycznej w średnim i długim okresie. Zakres wykorzystanych metod obejmuje: krytyczną analizę literatury, operacje logiczne, analizę porównawczą oraz metody heurystyczne. Okres badawczy to *ex post* lata 2007–2014, a propozycje dotyczą horyzontu do 2022 roku. Zagadnienia polityki społeczno-gospodarczej obejmują problematykę koncepcyjną. Wyniki badań mogą być wykorzystane do kształtowania polityki turystycznej w Polsce przez kompetentne podmioty: centralne, regionalne i lokalne. Przedstawiona diagnoza polityki turystycznej wraz propozycjami jej zmian jest indywidualnym poglądem autorów. W tej formie rozważania nie były prezentowane w źródłach literaturowych.

Słowa kluczowe: polityka turystyczna, planowanie turystyczne, gospodarka turystyczna, regulacja, deregulacja.

Klasyfikacja JEL: E6, H1, Z3.

THE PLANNING DEVELOPMENT OF TOURISM – REGULATION OR DEREGULATION?

Abstract: The scope of the study includes theoretical issues relating to tourism policy, together with an indication of the dynamics of the changes in the global tourism market. A diagnosis will be presented of the current tourism policy in Poland, together with an assessment of the effectiveness of system solutions and planning instruments. The background discussion will be the European Union policy in the field of tourism and issues of financing the development of tourism from EU funds in the financial perspectives of 2007–2013 and 2014–2020. On the basis of the diagnosis proposals will be outlined for changes in the Polish model of tourism policy in the context of solutions in the European Union. In addition, local and regional authorities will be indicated in the proposed model.

The aim of the paper is to assess the current model of tourism policy in Poland against the background of global solutions and the European Union together with proposed solutions in the field of tourism policy in the medium and long term. The scope of the methods used include: literature studies, logic operations, comparative analysis, and heuristic methods. The test period covers the years 2007–2014 ex post and the proposals will concern the horizon 2022. Issues of socio-economic policy are conceptual. The test results can be used for shaping tourism policy in Poland by competent bodies: central, regional and local. The diagnosis of tourism policy, together with proposals for it to be changed is the personal opinion of the authors. In this form of consideration, they have not been presented in the literature sources.

Keywords: tourism policy, tourism planning, tourism economy, regulation, deregulation.

Wstęp

Na poszczególnych szczeblach polityki funkcjonują wyspecjalizowane podmioty posiadające kompetencje oraz dysponujące instrumentami umożliwiającymi kształtowanie stosunków rynkowych w gospodarce turystycznej. Relacje pomiędzy podmiotami polityki a adresatami polityki (przedsiębiorstwami turystycznymi, organizacjami funkcjonującymi w obszarach

turystycznych) mają charakter modelowy i kształtowane są poprzez zakres i sposób wykorzystywania instrumentów (jak rosnąca ingerencja lub deregulacja). Typowym sposobem realizacji działań są dokumenty opracowywane przez instytucje rządowe i samorządowe, ale także przez podmioty Unii Europejskiej oraz organizacje międzynarodowe, takie jak: strategie, programy czy plany rozwoju.

Turystyka jest jedną z najdynamiczniej rozwijających się branż gospodarki globalnej i gospodarek narodowych. Turystyka znacząco wpływa na efekty gospodarcze, mierzone udziałem w produkcie krajowym brutto lub wielkością zatrudnienia w podmiotach zajmujących się kreacją produktu turystycznego. Jest zatem istotnym obszarem polityki społeczno-gospodarczej. Rola organów państwa w oddziaływaniu na gospodarkę turystyczną obejmuje zadania o charakterze [Horodecka 2008, s. 18]:

- a) gospodarczym – skierowane na przedsiębiorstwa świadczące usług turystyczne konsumentom (turystom),
- b) społecznym – skierowane na kształtowanie dostępności usług turystycznych szerokiej grupie konsumentów.

Funkcje państwa dotyczą niemal wszystkich dziedzin gospodarki oraz obejmują aspekty społeczne. Aby właściwie zidentyfikować występujące w poszczególnych sektorach i branżach gospodarki specyficzne problemy, należy opracować i wykorzystać w praktyce odpowiednie instrumenty ingerencji. W ramach kompleksowej polityki społeczno-ekonomicznej w praktyce ukształtowały się następujące typy subpolityki: makroekonomiczna, mikroekonomiczna, międzynarodowa, regionalna oraz sektorowa w poszczególnych składowych gospodarki narodowej [Winiarski 2006, s. 60–64].

Polityka turystyczna jest szczególnym przykładem polityki sektorowej. Jest wyspecjalizowaną subpolityką, mającą liczne powiązania z innymi rodzajami polityki sektorowej, w tym z: międzynarodową i regionalną, przemysłową, komunikacyjną, handlową, rynku pracy, ochrony środowiska i kulturalną.

Ingerencja państwa w gospodarkę turystyczną skierowana jest na: popyt, podaż oraz kształtowanie miejsca sektora turystycznego w gospodarce narodowej. Działania państwa w gospodarce turystycznej powinny się sprowadzać m.in. do podstawowych celów: zaspokojenia potrzeb turystycznych społeczeństwa, kształtowania optymalnych w danych warunkach wielkości i struktury ruchu turystycznego [Kurek 2007, s. 388]. Celem pracy jest diagnoza aktualnego stanu polityki turystycznej w Polsce wraz z zarysowaniem propozycji rozwiązań kształtowania polityki w średnim i długim okresie.

1. Teoretyczne wprowadzenie do polityki turystycznej

Wyjściowym problemem dla dalszych rozważań jest zinterpretowanie istoty polityki społeczno-ekonomicznej. Jest to termin wprowadzony w celu podkreślenia konieczności połączenia społecznych oraz gospodarczych celów i przesłanek ingerencji organów państwa w gospodarkę [Winiarski 2006, s. 18]. Państwo w ramach prowadzonej polityki gospodarczej ma możliwość kształtowania warunków, w tym norm prawnych prowadzących do zrównoważonego rozwoju całej gospodarki narodowej lub też poszczególnych jej sektorów. Tym samym można stwierdzić, że polityka gospodarcza wpływa na funkcjonowanie systemu ekonomicznego państwa będącego kompleksem organizacji, gospodarstw domowych oraz jednostek działających według określonych zasad, bodźców, nakazów i zakazów, w dziedzinie produkcji, podziału, wymiany i konsumpcji dóbr rzeczowych i usług [Kowalik 2000, s. 12]. Współcześnie utrwalają się silne związki pomiędzy polityką społeczną i gospodarczą, a polityka państwa realizuje ideę odpowiedzialności za dobrobyt obywateli [Firlit-Fesnak i Szytko-Skoczny 2006, s. 25].

Głównym zadaniem polityki turystycznej jest kształtowanie optymalnych wielkości i struktury ruchu turystycznego na podstawie znajomości praw ekonomicznych w zakresie funkcjonowania gospodarki turystycznej oraz koordynowanie rozwoju turystyki z innymi obszarami gospodarki narodowej. Polityka turystyczna jest to zatem działalność polegająca na określaniu celów politycznych, gospodarczych, przestrzennych, społecznych i kulturalnych dotyczących rozwoju turystyki, wraz z dążeniem do uzyskiwania pozytywnych efektów wynikających z gry popytu turystycznego i podaży turystycznej, a w efekcie do zaspokojenia potrzeb turystycznych społeczeństwa i społecznych w zakresie uprawiania turystyki i ustalania niezbędnych środków umożliwiających realizację tych potrzeb [Wodejko 1998, s. 170].

Podstawowym działaniem państwa w zakresie prowadzonej polityki turystycznej jest określanie celów, a także dobór odpowiednich instrumentów potrzebnych do ich realizacji. Strukturę polityki turystycznej tworzą:

- podmioty polityki – organy państwa realizujące politykę,
- adresaci polityki – przedsiębiorcy oraz destynacje turystyczne wraz z ich ofertami oraz konsumenci turystyczni,
- metody polityki,
- instrumenty polityki [Panasiuk 2011, s. 306–307].

Podstawą struktury polityki społeczno-gospodarczej, w tym także turystycznej, jest jej układ modelowy (metoda). Realizacja polityki opiera się na doborze odpowiednich instrumentów wynikających z przyjętego modelu, które prowadzą do osiągnięcia celów.

Do dwóch podstawowych metod polityki społeczno-gospodarczej należą: liberalizm (polegający na braku lub znacznym ograniczeniu ingerencji państwa w procesy gospodarcze, obejmujący niemal wyłącznie instrumenty ekonomiczne – tj. parametry) oraz interwencjonizm (polegający na wykorzystaniu instrumentów nakazowych w sterowaniu procesami funkcjonowania i rozwoju gospodarki narodowej). Współcześnie w praktyce gospodarczej oba modele w klasycznie rozumianej (teoretycznie określonej) postaci nie są wykorzystywane. Wpływ organów państwa na stosunki rynkowe jest prowadzony za pośrednictwem modelu mieszanego. W rozwiniętych i rozwijających się gospodarkach rynkowych wykorzystywany jest model polegający na osłabianiu roli państwa w procesach gospodarczych, w ramach którego obserwowany jest proces ograniczania narzędzi nakazowych (interwencjonizmu) na rzecz stosowania narzędzi parametrycznych (liberalizmu). Model ten przyjęto określać mianem deregulacji [McGuigan, Moyer i Harris 2008, s. 610–611]. Stosowanie tego modelu jest charakterystyczne m.in. dla polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej oraz poszczególnych krajów członkowskich, w tym Polski. Przyjęcie deregulacji za metodę oddziaływania organów państwa (podmiotów polityki) na rynek w strukturze podmiotowej (oferenci i konsumenci) i przedmiotowej (podaż, popyt, cena, jakość) ma charakter procesowy, postępujący i ciągły. Prowadzi to do sytuacji, w której rola państwa w procesach rynkowych jest organiczana, tak aby docelowo mogła dotyczyć wyłącznie najistotniejszych elementów i procesów jego funkcjonowania.

Współcześnie polityka turystyczna, w tym europejska, przyjmuje zatem formułę modelu mieszanego. Skonkretyzowaniem modelu polityki przyjętego przez państwo są instrumenty polityki turystycznej, stosowane przez kompetentne podmioty polityki i podporządkowane celom jej prowadzenia. Stosowanie konkretnych instrumentów polityki turystycznej daje podstawę do zapewnienia zgodności standardów oferowanych usług ze standardami obowiązującymi na globalnym rynku turystycznym [Panasiuk 2014b, s. 96–101]. Gospodarka turystyczna jako przedmiot polityki społeczno-gospodarczej powinna być uwzględniana w podejmowanych decyzjach strategicznych na poziomach: międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

2. Zmiany w globalnej polityce turystycznej

Jak już zaznaczono, politykę turystyczną realizują głównie władze poszczególnych państw poprzez podmioty działające na różnych poziomach zarządzania: centralnym, regionalnym czy lokalnym.

Dynamiczny rozwój ruchu turystycznego, jaki obserwowano w drugiej połowie XX wieku, i odpowiadająca mu rosnąca podaż usług turystycznych, zaowocowały wieloma problemami w rozwoju turystyki, których rozwiązanie stało się wyzwaniem nie tylko dla poszczególnych państw czy regionów, ale także dla całej światowej turystyki. Do takich problemów współczesnej turystyki zaliczyć można między innymi:

- postępującą degradację naturalnych zasobów turystycznych,
- rosnącą konkurencję na międzynarodowym rynku turystycznym,
- negatywne konsekwencje społeczno-kulturowe na obszarach recepcji turystycznej,
- dominację międzynarodowych, dużych korporacji turystycznych,
- negatywne konsekwencje terroryzmu oraz rosnącej fali nacjonalizmu na świecie,
- wpływ kryzysów społeczno-gospodarczych na międzynarodowy rynek usług turystycznych,
- wpływ masowych migracji ludności ze względów politycznych, ekonomicznych czy społecznych na rozwój turystyki w różnych regionach świata,
- negatywne konsekwencje konfliktów zbrojnych (regionalnych i lokalnych) na stan i przyszłość światowej gospodarki turystycznej.

Jak z powyższego wynika, współczesna turystyka rozwija się mimo wielu problemów, których rozwiązanie możliwe jest wyłącznie w ramach współpracy międzynarodowej.

Potrzebę uwzględniania polityki turystycznej w skali międzynarodowej dostrzegano już w latach międzywojennych, ale wówczas działania w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim polityki paszportowo-wizowej, celnej czy też polityki dewizowej [Kulczycki 1997, s. 103–112]. Od momentu powstania Światowej Organizacji Turystyki Narodów Zjednoczonych (UNWTO) współpraca międzynarodowa w turystyce nabrała istotnego przyspieszenia, co wynikało między innymi z misji tej organizacji, która zakłada, że UNWTO ma służyć jako światowe forum kreowania rozwiązań w sferze polityki turystycznej, a także jako instytucja kreująca innowacyjne rozwiązania [Alejziak i Marciniec 2003, s. 126]. Światowa Organizacja Turystyki podejmuje liczne istotne inicjatywy na rzecz dalszego, zrównoważonego rozwoju świa-

towej turystyki, które stanowią próbę tworzenia wspólnej, globalnej polityki turystycznej.

Trzeba jednak podkreślić, że na przełomie XX i XXI wieku nastąpiły istotne zmiany w międzynarodowej polityce turystycznej, wynikające między innymi ze zjawisk (pozytywnych i negatywnych) występujących w gospodarce światowej, z problemów społeczno-demograficznych, z nadmiernej eksploatacji i degradacji światowych zasobów naturalnych będących podstawą rozwoju turystyki czy także istotnych zmian geopolitycznych.

Do końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku polityka turystyczna większości państw dotyczyła takich problemów, jak [Guinard 1989, s. 71 i n.]:

- administrowanie i zarządzanie turystyką, czyli powoływanie i działalność wyspecjalizowanych organów administracji państwowej do spraw turystyki, które tworzyły i egzekwowały regulacje prawne dotyczące turystyki, sprawowały nadzór nad ogólnokrajowymi instytucjami turystycznymi oraz prowadziły współpracę międzynarodową w zakresie turystyki,
- planowanie przestrzenne w turystyce, w tym przede wszystkim opracowywanie planów zagospodarowania turystycznego, wspieranie rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury turystycznej,
- planowanie społeczno-gospodarcze, uwzględniające miejsce turystyki w tych planach np. w polityce podatkowej, celnej, dewizowej, w polityce społecznej państw,
- kształcenie i doskonalenie kadr turystycznych, między innymi poprzez dotowanie szkolnictwa turystycznego,
- promocja turystyczna kraju, poprzez prowadzenie ośrodków informacji i promocji w kraju i za granicą, finansowanie wydawnictw i kampanii promocyjnych itp.,
- statystyka turystyczna i badania naukowe.

Polityka turystyczna jest złożonym zespołem działań służących rozwojowi turystyki, w którym organom administracji państwowej przypada funkcja koordynowania działalności różnych podmiotów funkcjonujących w różnych sektorach i mających bardzo często odmienne podejście do roli turystyki w rozwoju społeczno-gospodarczym danego kraju. Wspomniane wcześniej problemy nurtujące światową turystykę wymuszają jednak ścisłą współpracę międzynarodową, a także zmiany w dotychczasowej, globalnej polityce turystycznej. Klasycznym przykładem takiej reorientacji polityki turystycznej jest sytuacja w Unii Europejskiej, która w ostatnich latach dostrzegła, że dynamiczny rozwój turystyki ma wpływ nie tylko na europejski rynek wewnętrzny, ale także na spójność

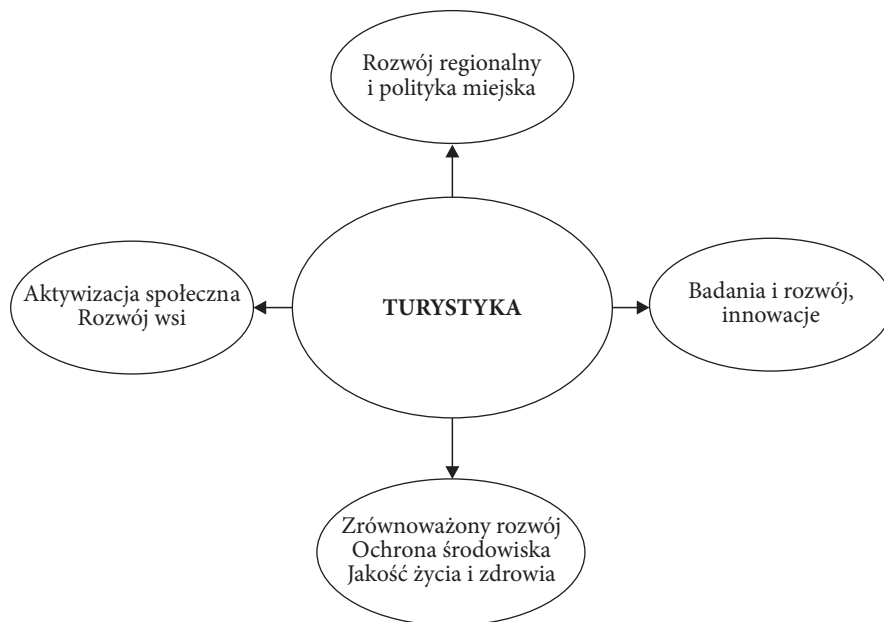
społeczno-gospodarczą i kulturową Unii, na jej konkurencyjność na rynku światowym. Kluczowe znaczenie dla rozwoju polityki turystycznej Unii Europejskiej miał traktat z Maastricht, w którym zapisano, że działania Wspólnoty obejmują przedsięwzięcia z zakresu turystyki. Oznacza to, że we wszelkich działaniach ekonomicznych, społecznych, technologicznych i innych turystyka będzie ich istotnym elementem. Nadal jednak polityka turystyczna nie będzie dla Unii Europejskiej odrębnym sektorowym działaniem, a tylko elementem innych strategicznych programów, co potwierdza między innymi dokument *Strategia Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, przyjęty w marcu 2010 roku. W dokumencie tym uznano za strategiczne trzy powiązane grupy działań:

- rozwój inteligentny, czyli gospodarkę opartą na wiedzy i innowacyjności;
- rozwój zrównoważony, czyli wspieranie rozwoju gospodarczego oparte go na zasadzie efektywności, konkurencyjnego, wykorzystującego racjonalnie zasoby, w tym zasoby środowiskowe;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli rozwój gospodarczy oparty na wysokim zatrudnieniu i zapewniający spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną.

W nowej polityce spójności Komisja Europejska zakłada, że turystyka będzie ważnym elementem szerszych działań rozwojowych, między innymi poprzez innowacyjne produkty turystyczne czy też bardziej efektywną współpracę międzyregionalną i międzysektorową, także na poziomie międzynarodowym.

Rysunek 1 ilustruje potencjalne oddziaływania sektora turystyki na przyjęte priorytety w polityce spójności na lata 2014–2020, zawarte w *Programie rozwoju turystyki do 2020 roku*, opracowanym przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, a zatwierdzonym przez Radę Ministrów w dniu 18 sierpnia 2015 roku.

Jak wynika z rysunku 1, turystyka wpisuje się we wszystkie priorytety *Strategii Europa 2020*, przy czym najistotniejsze, jak podkreślają autorzy *Programu rozwoju turystyki do 2020 roku*, będzie w najbliższej przyszłości zwiększenie konkurencyjności europejskiej gospodarki, w tym gospodarki turystycznej. Współczesna polityka turystyczna dostosowuje się zatem do zmian w otoczeniu turystyki wywołanych procesami globalizacji w światowej gospodarce, zachodzących w środowisku naturalnym i kulturowym, czy też do gwałtownych zmian demograficznych.



Rysunek 1. Turystyka a polityka spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020

Źródło: [Program rozwoju turystyki do 2020 roku 2015, s. 6].

Światowa Organizacja Turystyki właśnie globalizację uważa za jedną z głównych przyczyn konieczności zmian w polityce turystycznej i jej dostosowania do dynamicznie postępujących procesów w światowej gospodarce (swobodne przepływy kapitału, technologii, zasobów ludzkich itp.).

Globalna polityka turystyczna, niezależnie od regionów turystycznych świata, powinna uwzględniać wszelkie skutki ekonomiczne, społeczne i środowiskowe wynikające z rozwoju turystyki. Współczesna polityka turystyczna musi zatem uwzględniać podstawowe zasady idei zrównoważonego rozwoju, takie jak: dążenie do odnawiania zasobów, utrzymanie zdrowych warunków systemów biologicznych i zachowanie różnorodności biologicznej, utrzymanie wartości życia i godnego człowieka krajobrazu kulturowego oraz stabilny rozwój gospodarczy [Jędrzejczyk 1995, s. 37].

Polityka turystyczna w poszczególnych krajach coraz częściej stara się uwzględniać nie tylko korzyści ekonomiczne, ale także konsekwencje społeczne i środowiskowe, które nie zawsze są pozytywne. Świadczą o tym pojawiające się coraz częściej protesty społeczności lokalnych, przeciwnych rozbudowie

infrastruktury turystycznej i wzrastającemu dynamicznie ruchowi turystycznemu na danym obszarze (np. protesty mieszkańców Barcelony).

J. Krippendorf już ponad 30 lat temu sugerował konieczność tworzenia nowej globalnej polityki turystycznej, opierającej się na takich wartościach, jak: życie w zdrowym środowisku, równy dostęp wszystkich ludzi do wypoczynku turystycznego, traktowanie środowiska przyrodniczego jako szczególnej wartości [Ostrowski 1983, s. 128–152]. Jak słusznie podkreślał, nadrzędnym celem powinno być zagwarantowanie zaspokojenia różnego rodzaju potrzeb turystycznych ludziom wszystkich klas w ramach wydajnych ekonomicznie urządzeń turystycznych i w niezanieczyszczonym środowisku naturalnym, przy uwzględnieniu interesów ludności miejscowej. Przemyslenia J. Krippendorfa zostały uwzględnione we współcześnie kształtującej się globalnej polityce turystycznej. Świadczą o tym zalecenia OECD zawarte w kolejnych raportach dotyczących trendów i polityki w turystyce w latach 2014–2016. Z opracowań OECD wynika, że zmienia się rola rządów w polityce turystycznej. Rządy poszczególnych państw odchodzą od klasycznego rządzenia w turystyce i przechodzą do aktywnego zarządzania tym sektorem, w którym konkurencyjność, jakość świadczonych usług i zrównoważony rozwój stają się priorytetami [*OECD Tourism Trends...* 2016]. W większości krajów turystyka włączona jest do ogólnych planów gospodarczych, ze względu na znaczącą rolę, jaką odgrywa w tworzeniu nowych miejsc pracy, w rozwoju regionów i generowaniu przychodów dewizowych.

Coraz częściej podkreśla się konieczność większej spójności polityki turystycznej rządów, w szczególności traktowanie jej jako komplementarnej wobec innych typów polityki, np. transportowej, fiskalnej, innowacyjności, ekologicznej itp. Zwraca się także uwagę na ściślejsze powiązanie polityki turystycznej z regionalną polityką zrównoważonego rozwoju, w szczególności zaś z zagrożeniami dla rozwoju turystyki wynikającymi ze zmian klimatycznych.

Obserwowane negatywne zjawiska związane z międzynarodowymi podróżami, takie jak: terroryzm czy migracje ludności z powodu konfliktów zbrojnych, sprawiają, że jednym z najważniejszych problemów obecnie i w przyszłości będzie bezpieczeństwo turystów w czasie podróży i pobytów w miejscach recepcji turystycznej. Wiele państw, dla których turystyka była i jest znaczącym sektorem gospodarki, odczuwa już negatywne skutki zamachów terrorystycznych czy też napływ ogromnych rzesz imigrantów.

Kolejnym wyzwaniem dla globalnej polityki turystycznej są dynamiczne zmiany dokonujące się w zachowaniach i preferencjach konsumentów

na rynku turystycznym. Media cyfrowe i społecznościowe wymagają zmian w marketingu turystycznym i jego elementach, a także w stosowanych technologiach obsługi konsumentów. Polityka turystyczna powinna wspierać innowacyjne rozwiązania w wymienionych zakresach, a także inicjować i wspierać tworzenie i rozwój innowacyjnych produktów turystycznych, dostosowanych do oczekiwań turystów.

Utrzymanie dotychczasowej znaczącej roli turystyki w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych państw wymusza na polityce turystycznej tworzenie nowatorskich, racjonalnych rozwiązań, dzięki którym turystyka będzie nadal sektorem konkurencyjnym, działającym w sposób zrównoważony i efektywny ekonomicznie [*OECD Tourism Trends...* 2016, s. 30–31].

Globalizacja, problemy ekologiczne oraz tempo, w jakim do branży turystycznej wprowadzane są nowoczesne technologie, zdają się zwiastować prawdziwą rewolucję w całym systemie organizacji i funkcjonowania rynku turystycznego. W połączeniu z przeobrażeniami w sferze potrzeb, motywacji i preferencji turystów procesy te wyznaczają dla polityki turystycznej nowe cele i zadania. Jednym z nich jest współpraca międzynarodowa oraz konieczność koordynacji polityki turystycznej w skali globalnej [Alejziak 2011, s. 372–373].

Warto zauważyć, że w polityce turystycznej obserwowane są dwa komplementarne procesy – z jednej strony globalne podejście do rozwiązywania problemów nurtujących cały świat (terroryzm, ocieplenie klimatu itp.), z drugiej zaś decentralizacja w ramach narodowej polityki i państwa, czyli przekazywanie coraz większych kompetencji władzom regionalnym i lokalnym. Można sformułować oczekiwanie, że zostaną wypracowane wspólne międzynarodowe rozwiązania pozwalające na wykreowanie podstaw polityki turystycznej prowadzonej w wymiarze globalnym, które umożliwią dalszy, dynamiczny rozwój sektora turystycznego.

3. Diagnoza stanu aktualnej polityki turystycznej w Polsce

Podstawą prowadzonej przez organy państwa polityki turystycznej jest przyjęta koncepcja modelowa polityki. Koncepcji tej podporządkowane są instrumenty, będące środkami realizacji określonych celów i zadań. W praktyce wpływ państwa na gospodarkę przyjmuje formułę modelu mieszanego. To znaczy, że przy zachowaniu określonego zakresu regulacji rządy państw dążą do oddziaływania na gospodarkę tylko w tych zakre-

sach, w których jest to niezbędne, pozostawiając możliwość samoregulacji rynkowej. Model taki charakteryzuje politykę społeczno-gospodarczą Unii Europejskiej oraz poszczególnych krajów członkowskich, w tym także Polski. Bezpośrednie przejawy takiego podejścia można obserwować w warunkach wpływu państwa na rynek turystyczny. Podstawowym zadaniem dla podmiotów polityki turystycznej jest określenie koniecznych obszarów rynku turystycznego, w których niezbędna jest ingerencja państwa, wraz z określeniem instrumentów, które będą stosowane w ramach tej ingerencji [Szpringer 1994, s. 13–19].

Realizacja polityki turystycznej przez kompetentne organy państwa wymaga określenia instrumentów, które będą egzekwowały zachowania poszczególnych uczestników rynku, zwłaszcza przedsiębiorstw i podmiotów w destynacjach turystycznych, a także konsumentów (turystów). Instrumenty polityki turystycznej można sklasyfikować jako dwie podstawowe grupy:

- instrumenty ogólnej polityki państwa (np. pobudzanie funkcjonowania sektora usługowego, działania w zakresie rozwoju regionalnego, kształtowanie współpracy transgranicznej, elastyczne systemy podatkowe),
- instrumenty specjalistyczne, tj. dotyczące regulacji prawnych rynku turystycznego (np. ustawodawstwo, przepisy administracyjne dotyczące bazy noclegowej, regulacje dostępu dla podmiotów rynku biur podróży, zasad odbywania podróży zagranicznych).

W ujęciu rodzajowym należy wymienić następujące grupy instrumentów:

- ekonomiczne,
- prawne,
- administracyjne,
- organizacyjne,
- informacyjne,
- moralne.

Instrumenty ekonomiczne obejmują działania państwa zarówno w modelu interwencjonistycznym, jak i liberalnym. W modelu skrajnie liberalnym nie stosuje się w praktyce jakichkolwiek instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę. Uznać jednak można, że instrumenty ekonomiczne o charakterze parametrycznym stanowią podstawę modelu liberalnego, a przede wszystkim deregulacji. Wśród instrumentów ekonomicznych na rynku turystycznym można wyodrębnić następujące: politykę cenową (ceny urzędowe, regulowane – np. opłata lokalna), politykę fiskalną (VAT z tytułu usług turystycznych, podatek od nieruchomości, podatki dochodowe – CIT i PIT), zwolnienia i ulgi podatkowe, politykę celną, obligacje komunalne,

politykę kredytową, subwencje i dotacje, gwarancje i poręczenia kredytowe oraz możliwość uzyskiwania środków z funduszy Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że w Polsce na zasadniczą część usług turystycznych nakładany jest obniżony podatek VAT (8%). Tym samym państwo ułatwia dostęp do usług turystycznych swoim obywatelom. Istotnym sposobem popierania lokalnej przedsiębiorczości w obszarach turystycznych są obniżki i zwolnienia z tytułu podatku od nieruchomości. Zachęca to do podejmowania działalności w zakresie świadczenia usług turystycznych, głównie popartych aktywnością inwestycyjną.

Od 2004 roku w Polsce istotnym sposobem zasileń finansowych w gospodarce turystycznej są fundusze UE. W kolejnych planach finansowych fundusze były skierowane na działania prowadzone przez jednostki samorządu lokalnego oraz organizacje turystyczne. W znacznie mniejszym zakresie środki te mogły być pozyskiwane przez przedsiębiorców turystycznych [Panasiuk 2014a, s. 109–126]. W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 w regionalnych programach operacyjnych (RPO), zarządzanych poprzez samorządy wojewódzkie, turystyka wraz z kulturą znalazły się wśród głównych osi priorytetowych. Tak ważne miejsce turystyki w analizowanych dokumentach wskazywało na wysoką rangę turystyki wśród głównych determinant rozwojowych poszczególnych regionów Polski. Wśród podstawowych działań zawartych w osiach priorytetowych związanych z rozwojem turystyki w regionach dominowały te dotyczące:

- budowy, rozbudowy i modernizacji bazy turystycznej,
- budowy, rozbudowy i modernizacji publicznej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej,
- tworzenia regionalnych oraz ponadregionalnych produktów turystycznych,
- tworzenia regionalnych systemów informacji turystycznej,
- promocji turystyki (w ujęciu krajowym oraz międzynarodowym).

Dodatkowym źródłem finansowania inwestycji turystycznych zapisanym w ramach RPO stały się także priorytety związane z rewitalizacją przestrzeni miejskich i rozwojem obszarów metropolitalnych oraz rozwojem i modernizacją infrastruktury społecznej, w tym także kulturowej. W nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 zagwarantowano ograniczone środki na projekty turystyczne. Na poziomie regionalnym działania finansowane za pośrednictwem RPO dotyczą głównie:

- rozwoju markowych regionalnych produktów turystycznych,
- promocji turystyki kulturowej i dziedzictwa przemysłowego,
- wspierania rozwoju nowych form turystyki.

Prowadzona polityka turystyczna w zakresie finansowania rozwoju turystyki ze środków UE w dwóch kolejnych okresach programowania wskazuje na wiele niejednoznaczności, a przede wszystkim na brak kontynuacji. Znaczący napływ środków UE do gospodarki turystycznej w okresie 2007–2013, mimo dużego strumienia zasileń, nie był wystarczająco efektywny. Jak już wskazano, głównym beneficjentem środków na projekty turystyczne były jednostki samorządu lokalnego, a finansowane cele obejmowały często oddziaływanie na rozwój infrastruktury lokalnej (kulturalnej, rekreacyjnej i sportowej), odpowiadając na potrzeby mieszkańców, a niekoniecznie bezpośrednio na potrzeby turystów. W perspektywie 2014–2020 gospodarka turystyczna została zepchnięta na margines finansowania unijnego. Najistotniejszy zakres powiązań związanych z dostępem do środków UE na cele turystyczne obejmuje osie priorytetowe i działania w poszczególnych RPO w obszarze zagadnień środowiska przyrodniczego, a głównie ochrony jego dziedzictwa. Działania te będą, podobnie jak w minionej perspektywie finansowej, prowadzone przede wszystkim przez podmioty samorządu terytorialnego.

Instrumentami prawnymi są głównie normy prawne regulujące zasady funkcjonowania podmiotów rynku turystycznego. Regulują one kwestie: przepływu osób w skali międzynarodowej, ochronę turystycznych walorów przyrodniczych i kulturowych, zasad gospodarowania (przykładowo w obszarach chronionych – uzdrowiskowych i parkach narodowych), ochrony klientów wraz z zapewnieniem odpowiedniego poziomu jakości świadczonych usług turystycznych, działalności wybranych grup rodzajowych przedsiębiorstw turystycznych. Najistotniejszymi obszarami regulacji rynku turystycznego, zgodnie z regulacjami prawa europejskiego, są: ochrona rynku konkurencyjnego wraz ze wspieraniem mechanizmów konkurencji na rynku turystycznym, a także ochrona konsumenta na tym rynku. Wynika to bezpośrednio z regulacji dwóch kolejnych dyrektyw UE [Council Directive... 1990, Dyrektywa Parlamentu... 2015], a także ze znowelizowanej w 2010 roku ustawy o usługach turystycznych [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.].

Instrumenty administracyjne stosowane są na podstawie decyzji kompetentnych podmiotów, które są wynikiem regulacji aktów prawnych, ustawowych oraz wykonawczych. Wśród nich należy wskazać m.in.: zasady zaszeregowania obiektów hotelarskich, procedury kategoryzacji obiektów hotelarskich oraz zasady wpisu i prowadzenia centralnej ewidencji organizatorów i pośredników turystycznych.

Instrumenty organizacyjne dotyczą działań strategicznych i planistycznych, wskazujących wizję, cele i kierunki rozwoju rynku turystycznego wraz z kształtem polityki turystycznej państwa. Dzięki tym działaniom na poszczególnych poziomach władzy publicznej (rządowej i samorządowej) powstają dokumenty powstające w formie: planów, programów, strategii rozwoju turystyki, ale także dokumenty studyjne dotyczące zagospodarowania przestrzennego obszaru, programy inwestycyjne oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [Meyer 2004, s. 368; Gaczek 2003, s. 151]. W ramach tworzenia i realizacji zapisów tych dokumentów w praktyce urzeczywistnia się prowadzenie polityki turystycznej na poszczególnych szczeblach władzy państwowej. Szczególnym aspektem działań jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), które łączy działania natury ekonomicznej (finansowej) i organizacyjnej, przy współpracy podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Działania w zakresie PPP prowadzone są m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego w destynacjach turystycznych w kooperacji z przedsiębiorcami turystycznymi. Obejmują one głównie rozwój zagospodarowania turystycznego, eksploatację obiektów turystycznych, prowadzenie wspólnej promocji turystycznej oraz informacji turystycznej. Wysoce zaawansowaną formułą współpracy w gospodarce turystycznej jest funkcjonowanie regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych. Ponadto istotną rolę we współrealizacji zadań z zakresu polityki turystycznej posiadają także tzw. organizacje branżowe (tj. samorząd gospodarczy) i stowarzyszenia zajmujące się promocją form i rodzajów turystyki

Instrumenty informacyjne mają za zadanie stymulować wielkość i strukturę popytu turystycznego. Zgodnie z założeniami polityki turystycznej państwa działania takie polegać mogą na: deglomeracji ruchu turystycznego, wspieraniu turystyki społecznej, np. wśród grup dzieci i młodzieży, seniorów czy osób niepełnosprawnych. Za istotny obszar działań uznać należy także promocję kompleksowej oferty obszarów turystycznych wraz z ofertą przedsiębiorstw turystycznych świadczących usługi na tym obszarze.

Dalsze znaczenie w grupie instrumentów polityki turystycznej mają instrumenty moralne. Wśród działań w tym zakresie można wskazać organizowanie przez stowarzyszenia branżowe inicjatyw konkursowych na najlepszy produkt turystyczny lub najlepszego przedsiębiorcę w branży turystycznej. W Polskiej Organizacji Turystycznej prowadzona jest certyfikacja produktów turystycznych, będąca wsparciem działań w zakresie instrumentów informacyjnych.

W praktyce polityki turystycznej wykorzystywany jest model deregulacji, będący formą ograniczania roli państwa w gospodarce, polegający głównie na zmniejszaniu udziału restrykcyjnych (administracyjnych) narzędzi polityki na rzecz narzędzi o charakterze parametrycznym (głównie ekonomicznych, informacyjnych). Za wymierny przejaw deregulacji uznać należałoby zmniejszenie liczby uregulowań, a głównie liczby aktów prawnych, ograniczających swobodę gospodarowania. Unia Europejska pozostawia sprawy polityki turystycznej rządowi państw członkowskich, wyznaczając im strukturę systemu zarządzania turystyką w poszczególnych krajach. Przejawia się to wyodrębnieniem wśród podmiotów polityki turystycznej narodowych administracji turystycznych (NTA) oraz narodowych organizacji turystycznych (NTO), mających skonkretyzowane kompetencje. Struktura podmiotów polityki w poszczególnych krajach jest często nadmiernie rozbudowana zarówno w ujęciu pionowym (szczeblowym), jak i poziomym. Struktura podmiotów składa się z wielu centrów decyzyjnych, co powoduje często powielanie kompetencji. Można to zwłaszcza zaobserwować w kompetencjach poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Część z tych kompetencji jest często przenoszona wraz z finansowaniem do regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych, a także do pozostałych stowarzyszeń funkcjonujących na rynku turystycznym (zwłaszcza branżowych).

4. Propozycje zmian w polskim modelu polityki turystycznej

Model polityki turystycznej w Polsce powinien się zmieniać, ze względu na dynamiczne zmiany zachodzące w otoczeniu turystyki, zmiany dokonujące się na poziomie krajowym, ale także w skali międzynarodowej. Wynika to bezpośrednio z *Programu rozwoju turystyki do 2020 roku*, w którym wskazano między innymi, że efektywne zarządzanie rozwojem turystyki w tym okresie wymaga opracowania i wdrożenia innowacyjnych, systemowych rozwiązań, uwzględniających zarówno priorytety polityki europejskiej, jak i wyzwania na poziomie krajowym i regionalnym [*Program rozwoju turystyki do 2020 roku* 2015, s. 44].

Tworzenie systemowych rozwiązań dla turystyki, a następnie ich wdrażanie wymaga z jednej strony mocnej pozycji w strukturze zarządzania państwem centralnego organu odpowiedzialnego za turystykę (obecnie Ministerstwa Sportu i Turystyki), który będzie inicjatorem i koordynatorem innowacyjnych, efektywnych ekonomicznie i społecznie rozwiązań w tu-

rystyce, z drugiej zaś szerokiej współpracy instytucjonalnej na poziomie rządowym (ministerstwa), samorządowym (samorządy regionalne i lokalne) i branżowym (samorząd gospodarczy, przedsiębiorstwa turystyczne, regionalne i lokalne organizacje turystyczne, organizacje *non profit*).

Jak już zaznaczono, niezwykle istotna jest współpraca instytucjonalna na poziomie centralnym (rządowym). To właśnie administracja rządowa powinna być kreatorem nowoczesnej, innowacyjnej polityki turystycznej, uwzględniającej nie tylko aspekty krajowe, ale także (a może przede wszystkim) uwarunkowania międzynarodowe.

Narodowa administracja turystyczna (NTA) musi ściśle współpracować z pozostałymi organami rządowymi po to, aby turystyka stała się istotnym elementem innych gałęzi polityki realizowanych w tym samym czasie w kraju (np. polityki gospodarczej, fiskalnej, środowiskowej itd.), co wyraźnie akcentuje *Program rozwoju turystyki do 2020 roku*. Wynika z niego, że obecne Ministerstwo Sportu i Turystyki pełnić będzie do 2020 roku funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Turystyką, aktywizując współpracę z poszczególnymi ministerstwami, które bezpośrednio lub pośrednio mogą wpływać na rozwój turystyki w kraju.

Rodzi się w tym miejscu pytanie, czy usytuowanie spraw turystyki wspólnie ze sportem jest rozwiązaniem właściwym i efektywnym z punktu widzenia przyszłości tego sektora w Polsce. Przyjęta przez Unię Europejską *Strategia „Europa 2020”* zmieniła podejście Wspólnoty do rozwoju turystyki, postrzeganej obecnie jako konkurencyjna i innowacyjna dziedzina gospodarki, która ma być czynnikiem zwiększającym spójność terytorialną oraz dynamizującym rozwój regionów.

W najbliższych latach w strukturach europejskich wsparcie rozwoju turystyki będzie związane ściśle z rozwojem przedsiębiorczości, głównie na poziomie regionalnym i lokalnym, z wykorzystaniem potencjałów i zasobów regionalnych jako podstawy aktywizacji gospodarczej. A zatem widać wyraźnie, że turystyka jako sektor gospodarczy powinna być usytuowana w administracji rządowej w resorcie gospodarczym, gdzie dominująca ekonomiczna funkcja turystyki byłaby właściwie doceniona i w praktyce realizowana.

Nie kwestionując dotychczasowych osiągnięć Ministerstwa Sportu i Turystyki w realizacji krajowej polityki turystycznej, a także efektów w ramach współpracy międzynarodowej w turystyce, należałoby w najbliższej przyszłości włączyć turystykę do kompetencji jednego z ministerstw gospodarczych. Obecnie optymalnym rozwiązaniem byłoby przyporządkowanie turystyki Ministerstwu Rozwoju, w ramach którego mógłby funkcjonować samodziel-

ny Departament Turystyki, lub też kompetencje w tym zakresie przekazać jednemu z istniejących departamentów, np. Departamentowi Handlu i Usług.

Za takim docelowym rozwiązaniem przemawiają następujące przesłanki. Po pierwsze, to właśnie Ministerstwo Rozwoju będzie realizować zasadnicze projekty europejskie związane z polityką spójności i innowacyjności. Po drugie, obecnie w tym organie administracji rządowej funkcjonuje kilka samodzielnych departamentów odpowiadających za rozwój przedsiębiorczości w kraju, za wdrażanie innowacji i instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego (zalecanego dla dalszego rozwoju europejskiej turystyki). Po trzecie, to w tym ministerstwie sprawowany będzie nadzór nad regionalnymi programami operacyjnymi, które tylko nieznacznie uwzględniają bezpośrednio turystykę, ale w wielu z nich możliwe będzie pośrednie realizowanie projektów istotnych dla dalszego rozwoju tego sektora w kraju.

Ważnymi elementami struktury podmiotowej narodowej polityki turystycznej powinny być Polska Organizacja Turystyczna i regionalne organizacje turystyczne. W wypadku POT należałoby zdecydowanie zwiększyć nakłady na nowoczesne, innowacyjne formy turystycznej promocji Polski na arenie międzynarodowej, a także na innowacyjne formy informacji turystycznej w kraju i poza jego granicami. Polska Organizacja Turystyczna ma także upowszechniać inicjatywy klastrowe w turystyce. Rozważenia wymagałyby zmiany w funkcjonowaniu zagranicznych ośrodków POT. Bez radykalnej zmiany profilu ich działalności nie będzie można prowadzić skutecznej promocji i informacji turystycznej na arenie międzynarodowej.

Jedną z istotnych zmian w globalnej polityce turystycznej jest wyraźna decentralizacja zarządzania sektorem turystycznym. To samorządy regionalne i lokalne powinny być głównym dysponentem środków przeznaczanych na rozwój turystyki, to także one przy ścisłej współpracy z lokalnymi organizacjami turystycznymi oraz z firmami turystycznymi będą decydować o przyszłości polskiej turystyki. Cele operacyjne *Programu rozwoju turystyki do 2020 roku* będą *de facto* w znacznym stopniu realizowane na poziomie regionalnym. Ponadto podmioty samorządu terytorialnego, zwłaszcza na szczeblu regionalnym, powinny zmienić podejście do kształtu działań prowadzonych w obszarze turystyki. Jak wynika z dokumentów planistycznych, które powstały po wstąpieniu Polski w struktury UE, polskie samorządy bardzo intensywnie angażują się w realizację celów rynkowych, przy ograniczonym zainteresowaniu działaniami o charakterze typowo związanym z prowadzeniem polityki społeczno-gospodarczej, w tym turystycznej. W treściach dokumentów strategicznych oraz w regionalnych programach operacyjnych dominują kwestie związane z konkretnymi zadaniami do wykonania,

np. oddziaływanie na zasoby lub kreowanie produktów. Rolą samorządu regionalnego powinno być sprzyjanie tego typu zadaniom poprzez tworzenie określonych warunków organizacyjnych czy finansowych dla podmiotów komercyjnych, a nie podejmowanie działań poprzez zastępowanie tych podmiotów swoimi rozwiązaniami praktycznymi. Podstawowe cele związane z rozwojem gospodarki turystycznej powinny uwzględniać korzyści, które mogą być realizowane w regionie, dotyczące: przychodów do gospodarki turystycznej, wielkości i struktury ruchu turystycznego lub wpływu na jakość życia mieszkańców. W tego typu cele powinny się wpisywać działania podmiotów zajmujących się ofertą realizowaną komercyjnie.

Należałoby się przy tym zastanowić nad miejscem turystyki w strukturach samorządowych, zwłaszcza na poziomie wojewódzkim. Podobnie jak w przypadku centralnej administracji rządowej, optymalnym rozwiązaniem byłoby wydzielenie samodzielnych jednostek organizacyjnych zajmujących się problematyką turystyczną (głównie w tych województwach, gdzie turystyka odgrywa bardzo ważną rolę w gospodarce regionu) lub też sprawy dotyczące turystyki i jej rozwoju przypisać tym jednostkom organizacyjnym w strukturach urzędów marszałkowskich, które odpowiadają za rozwój gospodarki w regionie.

Takie umiejscowienie turystyki w strukturze podmiotowej narodowej polityki turystycznej zdecydowanie przyczyniłoby się do jej dalszego dynamicznego rozwoju, do szybszego wdrażania innowacyjnych produktów turystycznych, do lepszego wykorzystania potencjału i zasobów w zgodzie z ideą zrównoważonego rozwoju.

Konieczna jest także ścisła współpraca centralnego organu zarządzającego turystyką nie tylko z samorządami terytorialnymi, organizacjami turystycznymi i branżą turystyczną, ale także z organizacjami konsumenckimi, których opinie mogą stanowić istotny element podejmowania racjonalnych ekonomicznie i społecznie akceptowanych decyzji rozwojowych w turystyce.

Podsumowanie

Racjonalna i świadoma polityka turystyczna prowadzona w większości krajów jest warunkiem dynamicznego rozwoju tego sektora. Mimo wielu niedoskonałości podejmowanych działań, mimo pojawiających się zjawisk kryzysowych, zmian w systemie zarządzania, gospodarka turystyczna w Polsce rozwijała się na przełomie XX i XXI wieku systematycznie. Wyrażna poprawa jakości usług turystycznych, infrastruktury turystycznej i paraturystycznej, kreowanie nowych, innowacyjnych produktów turystycznych,

dostosowanie polskiego rynku do standardów międzynarodowych, orientacja na rozwój zrównoważony i wzrost znaczenia regionów w turystyce to bez wątpienia efekty dotychczasowej polityki turystycznej w kraju.

Współczesna polityka turystyczna powinna nie tylko rozwiązywać istniejące problemy, ale także przewidywać przyszłe zjawiska oraz kreować dalszy rozwój turystyki [Alejziak 2011, s. 372]. Należy przy tym podkreślić, że ma to być rozwój oparty na zasadach innowacyjności, konkurencyjności i idei zrównoważonego rozwoju. W związku z tym obowiązkowy zakres aktywności organów państwa na rynku turystycznym powinien gwarantować trwałość roli państwa na rynku turystycznym. Ingerencją powinny być zatem objęte kwestie:

- a) w zakresie podaży:
 - ochrony konkurencji na wewnętrznym rynku turystycznym,
 - wsparcia konkurencji rynku krajowego wobec rynków europejskiego i międzynarodowego,
 - wsparcia funkcjonowania przedsiębiorstw i destynacji turystycznych za pośrednictwem działań publicznych, w tym udziału podmiotów rynku turystycznego w możliwościach korzystania ze środków Unii Europejskiej,
 - promocji destynacji turystycznych,
- b) w zakresie popytu – działania w zakresie aktywizacji turystyki społecznej (socjalnej) dla wytypowanych grup, współfinansowanej przez podmioty publiczne,
- c) w zakresie relacji podaży i popytu turystyczny – ochrona praw i pozycji rynkowej konsumentów, poprzez stosowanie wobec podmiotów rynku organizacji turystyki i pośrednictwa sprzedaży, obowiązkowych gwarancji bankowych i ubezpieczeń.

Główny kierunek związany ze stosowaniem narzędzi polityki turystycznej powinien być efektem przyjętego modelu polityki. Potencjalne pogłębienie deregulacji powinno prowadzić do dalszej liberalizacji rynku, przy zachowaniu wzmocnionej roli państwa we wskazanych powyżej obszarach. Istotnymi kwestiami, do których należy się odnieść w doskonaleniu polityki turystycznej, są:

- a) w zakresie podaży:
 - dostrzeganie miejsca gospodarki turystycznej w strukturze gospodarki narodowej, zapewnienie środków publicznych na rozwój infrastruktury turystycznej i promocji turystycznej,
 - wspieranie kooperacji pomiędzy podmiotami gospodarki turystycznej (przedsiębiorstwami turystycznymi i destynacjami turystycznymi),

- dalszy dostęp podmiotów gospodarki turystycznej do środków strukturalnych Unii Europejskiej,
 - oddziaływanie na rozwój struktury ofertowej na rynku turystycznym (zakres asortymentowy, dywersyfikacja cenowa i jakościowa oferty),
- b) w zakresie popytu:
- oddziaływanie na powszechny dostęp do turystyki wszystkich grup społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem wytypowanych grup o znamionach wykluczenia turystycznego,
 - oddziaływanie na wzrost turystyki wewnątrz krajowej,
 - oddziaływanie na wzrost ruchu turystycznego zagranicznego przyjazdowego,
 - poszukiwanie rozwiązań ograniczania masowego ruchu turystycznego w szczególnie zatłoczonych destynacjach lokalnych.

Ponadto istotną kwestią pozostanie problem relacji polityki turystycznej krajowej z polityką Unii Europejskiej. Dążenia Unii Europejskiej do wykreowania jednolitego modelu polityki turystycznej dla krajów członkowskich mogą utrudnić rozwój rynku wewnątrz krajowego. Zróżnicowanie rozwoju gospodarki turystycznej pomiędzy krajami członkowskimi jest na tyle znaczące, że trudno będzie wypracować model, który zapewni wszystkim krajom korzystne rozwiązania.

Bibliografia

- Alejziak, W., 2011, *Globalna polityka turystyczna*, Folia Turistica, nr 25/2.
- Alejziak, W., Marciniec T., 2003, *Międzynarodowe organizacje turystyczne*, Albis, Kraków.
- Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours, Official Journal of the European Communities L 158/59.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz. Urz. UE L 326/1.
- Firlit-Fesnak, G., Szyłko-Skoczny, M. (red.), 2007, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gaczek, W., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz – Poznań.

- Guinard, A., 1989, *Rola państwa w rozwoju turystyki socjalnej*, Problemy Turystyki, nr 2/44.
- Horodecka, A., 2008, *Ewolucja celów polityki gospodarczej. Rola zmian otoczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jędrzejczyk, I., 1995, *Ekologiczne uwarunkowania i funkcje turystyki*, Śląsk, Katowice.
- Kowalik, T., 2000, *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucja, kryzys*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa.
- Kulczycki, Z., 2011, *Zarys historii turystyki w Polsce*, Sport i Turystyka, Warszawa.
- Kurek, W. (red.), 2007, *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- McGuigan, J.R., Moyer, R.Ch., Harris, F.H. deB., 2008, *Managerial Economics: Applications, Strategy, and Tactics*, South-Western, Mason.
- Meyer, B., 2004, *Turystyka jako ekonomiczny czynnik kształtowania przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- OECD Tourism Trends and Policies 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en>.
- Ostrowski, S., 1983, *Josta Krippendorfa wołanie o nową światową politykę turystyczną*, Problemy Turystyki, nr 1–2.
- Panasiuk, A. (red.), 2011, *Ekonomika turystyki i rekreacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Panasiuk, A. (red.), 2014a, *Fundusze Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej*, Difin, Warszawa.
- Panasiuk, A., 2014b, *Rynek turystyczny. Studium strukturalne*, Difin, Warszawa.
- Program Rozwoju Turystyki do 2020 roku*, 2015, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa.
- Szpringer, W., 1994, *Dostosowania strukturalne w gospodarce. Konkurencja czy regulacja?*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- United Nations Millennium Development Goals*, 2012, [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static Products/Progress 2012/English2012.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static%20Products/Progress%202012/English2012.pdf).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, t.j. DzU 2016, poz. 187.
- Winiarski, B. (red.), 2006, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wodejko, S., 1998, *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa.