

Renata Krukowska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: renata.krukowska@umcs.pl

Iwona Ewa Haponiuk

Urząd Miasta Lublin
e-mail: iwona.haponiuk@lublin.eu

BARIERY PRAWNE W ZARZĄDZANIU MARKETINGIEM TERYTORIALNYM W MIASTACH

LEGAL BARRIERS IN CITY'S TOURISM PROMOTION MANAGEMENT

DOI: 10.15611/pn.2018.535.08

JEL Classification: H70, M31, M38

Streszczenie: Wdrażanie kompleksowych działań z zakresu promocji miasta często utrudniają bariery prawne. Celem pracy jest identyfikacja oraz określenie skutków, wraz z propozycją eliminacji, głównych przeszkód prawnych pojawiających się w działaniach samorządu miejskiego w promocji turystycznej. Artykuł opiera się na analizach empirycznych prowadzonych przez osoby zatrudnione w działach turystyki urzędów miast oraz wywiadach z przedstawicielami organizacji turystycznych. Zidentyfikowane bariery wymagają zmian legislacyjnych bądź nowych uregulowań prawnych, wykładni prawa oraz kreatywności w znajdowaniu rozwiązań. Barię prawną w obrębie marketingu terytorialnego i promocji może być zarówno rygorizm regulacji, jak i ich zbyt liberalizacja. Należy szukać możliwości delegowania zadań do samorządu gospodarczego, przemysłu turystycznego czy ROT/LOT, natomiast działania związane z finansowaniem działań promocyjnych – ukierunkowywać na współpracę i partnerstwo publiczno-prywatne.

Słowa kluczowe: promocja turystyczna, jednostki samorządu terytorialnego, prawo.

Summary: The implementation of comprehensive activities in the field of city promotion is often limited by legal barriers. The aim of the work is to identify and determine the effects (together with the proposal of elimination) of the main legal obstacles appearing for municipal government in the tourism promotion. The article is based on empirical analyzes conducted by employees of tourism departments of city offices and interviews with representatives of tourism organizations. Identified barriers require legislative changes or new legal regulations and interpretations of law. The legal barriers in territorial marketing and promotion can be both regulatory rigours as well as their excessive liberalization. There is a need of creating possibility of delegating tasks to the economic self-government, tourism industry or regional and local tourism organizations. Activities related to the financing of promotional activities should be focused on cooperation and public-private partnership.

Keywords: tourist promotion, local government units, law.

1. Wstęp

Funkcjonowanie turystyki związane jest z zaangażowaniem wielu podmiotów, zarówno przedsiębiorstw prywatnych, jak i sektora publicznego. Doświadczenia wskazują, że znaczna część wysiłków, związana z prawidłowym zarządzaniem rozwojem turystyki, powinna być skupiona na szczeblu regionalnym i lokalnym, gdzie kluczową rolę odgrywają jednostki samorządu terytorialnego [Jeffries 2001; Mika, Pawłusiński 2003]. Ich działania, w szczególności w przypadku miast, porównywane są do zadań zarządu firmy, który ma dbać o klientów, czyli turystów [Krępowaska 2012].

W celu efektywnego zarządzania jednostką terytorialną władze samorządowe wykorzystują instrumenty marketingowe jako narzędzia służące wykreowaniu pożądanego wizerunku i zbudowaniu silnej marki regionu czy miasta. Zarządzanie zgodne z zasadami marketingu terytorialnego wymaga prowadzenia odpowiedniej polityki oraz podejmowania systematycznych, spójnych i kompleksowych działań, szczególnie w zakresie działań promocyjnych i kreowania wizerunku [Dredge 2006; Florek, Augustyn 2011; Gorczyzewska, Smętkiewicz 2013; Orfin 2015].

Zadania jednostek samorządu terytorialnego, w tym również miast, związane z promocją turystyczną dotyczą przede wszystkim promocji dóbr turystycznych, stanowiących podstawową siłę przyciągania turystów oraz współpracy z branżą turystyczną w dziedzinie wspólnego promowania obszaru i ofert [Jaremen 2006, s. 124]. Podczas ich realizacji pracownicy jednostek samorządów terytorialnych napotykają szereg barier prawnych, które utrudniają bądź uniemożliwiają podjęcie ustalonych działań.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja oraz określenie skutków, wraz z propozycją eliminacji, głównych przeszkód prawnych pojawiających się w działaniach samorządu miejskiego w promocji turystycznej. Metodologicznie artykuł opiera się na analizach empirycznych i obserwacjach prowadzonych przez osoby zatrudnione w jednostkach samorządu terytorialnego, w działach odpowiedzialnych za turystykę. Platformą do dyskusji i analiz były spotkania przedstawicieli Związku Miast Polskich w 2016 roku, podczas których przeprowadzono wywiady dotyczące problemów związanych z podejmowaniem działań w zakresie promocji turystycznej¹. Ponadto przeprowadzono również rozmowy z naukowcami oraz przedstawicielami regionalnych organizacji turystycznych zaangażowanych w lokalną politykę turystyczną.

¹ Badania związane były z przygotowaniem referatu wprowadzającego do panelu dyskusyjnego „Analiza barier jednostek samorządu terytorialnego w promocji turystycznej” podczas Kongresu Turystyki Polskiej w Świdnicy (12-14.10.2016), który miał na celu wypracowanie wytycznych dla polityki turystycznej Polski oraz rekomendacji inicjatyw legislacyjnych skierowanych do organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.

2. Marketing terytorialny w zarządzaniu miastem

Marketing terytorialny uznawany jest za jeden ze składników kompleksowego zarządzania miastem, który może odgrywać istotną rolę w kreowaniu jego rozwoju [Raftowicz-Filipkiewicz 2013]. Wdrażanie koncepcji marketingu terytorialnego jest coraz częściej zauważalne w działaniach jednostek samorządu terytorialnego. Stało się to niejako koniecznością, ponieważ we współczesnych warunkach rynkowych, samorządy lokalne spotykają się z coraz to nowymi wyzwaniami, a ich pracownicy muszą stawać się menedżerami publicznymi, którzy dowodzą rozwojem swoich jednostek terytorialnych.

Z analizy literatury przedmiotu [Florek 2007; Szromnik 2011] wynika, że marketing terytorialny służy osiągnięciu celów przez jednostki osadnicze w warunkach konkurencji o pewne ograniczone zasoby. Oznacza to, iż każde miejsce konkuruje z innymi na polu ekonomicznych atutów, promując swój wizerunek, kulturę i historię, potencjał inwestycyjny czy turystyczny.

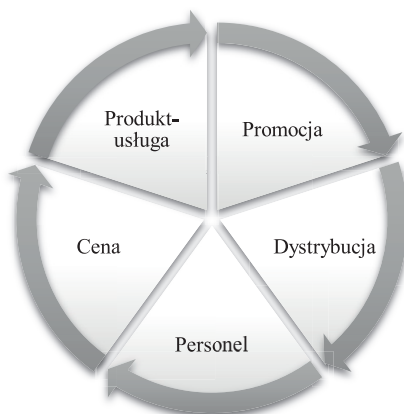
Jak podaje A. Szromnik [2011, s. 19], marketing terytorialny jest rynkową koncepcją zarządzania jednostką osadniczą, zmierzającą do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców oraz „gości” przez wcześniejsze ich rozpoznanie i przewidywanie zmian, a jednocześnie opartą na racjonalnym wykorzystaniu całokształtu posiadanych zasobów. U jego podstaw leży przekonanie o decydującym wpływie na rezultaty podejmowanych działań właściwej orientacji na „klientów-partnerów”. Pojęcie marketingu terytorialnego obejmuje cztery zasadnicze płaszczyzny jego zastosowania [Kotler i in. 1999, za: Rudolf 2011]:

- jednoznaczne pozycjonowanie i silny, pozytywny wizerunek miejsca;
- ustanowienie zachęt dla lokalnych i potencjalnych klientów na dobra i usługi wytwarzane w regionie;
- dostarczanie dóbr i usług lokalnych w sposób dostosowany do wymagań nabywców;
- promowanie atrakcyjności miejsca i korzyści z niego płynących.

Podstawowym działaniem marketingu terytorialnego jest stworzenie produktu dostosowanego do potrzeb i oczekiwań potencjalnych odbiorców/nabywców oraz zaoferowanie go w odpowiednim czasie i formie. Natomiast jego zadaniem – wpływanie na opinie, postawy oraz zachowania wewnętrznych i zewnętrznych grup odbiorców, a także stymulowanie kontaktów między nimi [Panasiuk 2006]. Skuteczność marketingu uwarunkowana jest oddziaływaniem na rynek odpowiednio ukształtowaną kompozycją instrumentów, które właściwie skoordynowane powinny wywołać zjawisko synergii.

Na marketing składają się instrumenty, które w literaturze przyjmują zróżnicowaną kompozycję. Za najbardziej przydatną w kształtowaniu instrumentarium marketingowego w turystyce uznaje się pięcioelementową koncepcję 5P, w której skład wchodzi: produkt-usługa, cena usługi, dystrybucja usług, promocja usług oraz personel [Panasiuk 2006]. Należy pamiętać, że marketing mix jest kategorią o współ-

zależnych instrumentach, co oznacza, że tworzą zespół zintegrowanych elementów, które oddziałują na procesy rynkowe (rys. 1).



Rys. 1. Współzależne elementy składowe marketingu mix 5P

Źródło: opracowanie własne.

Współczesny rynek turystyczny wymaga od jednostek samorządu terytorialnego prowadzenia głęboko przemyślanej polityki bazującej na odpowiednio dobranych instrumentach i narzędziach służących kreowaniu wizerunku. Władze powinny sprawować rolę koordynującą oraz wspierającą jego wypracowanie. Warto w tym miejscu podkreślić, że wizerunek jest czymś bardziej trwałym niż się wydaje – pozostaje on w świadomości długo po zmianach, które zaszły w mieście [Kotler 2005]. Wizerunek miasta to całokształt subiektywnych wyobrażeń rzeczywistości, które wytworzyły się w umysłach ludzkich jako efekt percepcji, oddziaływania środków masowego przekazu i nieformalnych przekazów informacyjnych [Szromnik 2007]. W ramach kształtowania wizerunku miasta konieczne jest podejmowanie spójnych działań w stosunku do turystów, obejmujących przygotowanie dla nich odpowiedniej oferty turystycznej i symbolicznej prezentacji miasta oraz określenie sposobów komunikacji z nimi [Glińska i in. 2009].

Stosowanie odpowiednio dobranych działań umożliwia komunikację pomiędzy samorządem a społecznością lokalną, pozwala na prezentację wybranych elementów tożsamości, przekazywanie informacji społeczno-ekonomicznych oraz ekspozycję atutów i atrakcji obszaru [Orfin 2015]. Od władz miasta oczekuje się kształtowania takiej postawy współpracy, która nie będzie utrudniała rynku konkurencyjnego oraz konkurencyjności, która nie będzie zakłócać współpracy [Pawlicz 2008]. Istotne jest, aby działania podejmowane w tym zakresie, co do zasady, podporządkowane były celom długookresowym.

Utрудnieniem w realizacji marketingu terytorialnego na poziomie urzędu są jego specyficzne cechy, które wynikają z wielu zapisów prawa regulujących ich funk-

cjonowanie, ograniczając bądź wykluczając zastosowanie wszystkich możliwych instrumentów i działań [Szopiński 2013].

3. Ograniczenia i bariery prawne w promocji miasta

Analizę barier prawnych w zarządzaniu przeprowadzono, poszukując płaszczyzn, na poziomie których pojawiają się utrudnienia w realizacji planowanych działań. Jednocześnie określono ich skutki oraz wskazano wstępne propozycje ich rozwiązania (eliminacji).

W Ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej niedookreślone jest usytuowanie jednostek samorządu terytorialnego (JST) w strukturze POT-ROT-LOT. Jak wynika z założeń Ustawy, Polska Organizacja Turystyczna tworzy warunki współpracy organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji zrzeszających przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego oraz stowarzyszeń działających w tej dziedzinie (art. 1, ust. 1). W celu wykonania tego zadania mogą być tworzone organizacje turystyczne (art. 4, ust.1) – POT inspirowane powstanie ROT i LOT (art. 3, ust. 1, pkt 5). W ramach swych działań POT współpracuje z JST oraz ROT i LOT (art. 3, ust. 2, pkt 1,1a).

Na poziomie lokalnym problematyczny jest fakt, że ustawa nie różnicuje zadań (kompetencji) LOT i ROT poza ograniczeniem promocji turystycznej do obszaru działania. Pozostałe zadania (tworzenie informacji turystycznej, opiniowanie planów rozwoju) są tożsame (art. 4, ust. 3). W wyniku tych zapisów samorządy lokalne (miejskie) należą często do obydwu organizacji, bądź tylko do ROT, z pominięciem LOT.

Wśród propozycji rozwiązania tych nieścisłości wskazuje się konieczność uregulowania zasad przynależności JST do regionalnych/lokalnych organizacji turystycznych w ustawie o POT oraz wskazanie zadań spoczywających na samorządzie.

Do tworzenia i działania regionalnych oraz lokalnych organizacji turystycznych stosuje się przepisy Prawa o stowarzyszeniach (art. 4, ust. 2 ustawy o POT), które zakłada równe prawa członków. Z punktu widzenia jednostek samorządu lokalnego wpływa to na nieadekwatne zaangażowanie finansowe (składki) JST w stosunku do posiadanej siły głosu na Walnym Zebraniu. Na poziomie samorządowym pojawia się obawa przed znikomym wpływem na wydatkowanie środków, przy znaczącym poziomie finansowania.

Należy znaleźć propozycję uregulowania tych zapisów na poziomie Ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, np. poprzez skorzystanie z rozwiązań już funkcjonujących – delegowania więcej niż jednego przedstawiciela z JST, wprowadzenie parytetów w zarządach (np. 50% z JST) lub „głos blokujący”. Pracownicy samorządowi wskazują na konieczność przeprowadzenia dyskusji w tym zakresie.

Bardzo istotnym problemem, który komplikuje realizację wielu zadań, jest brak możliwości pozakonkursowego zlecenia zadań, mimo ustawowego umocowania ROT-LOT.

Zapisy Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powodują, że przekazanie zadań własnych JST (rozdz. 2) do realizacji ROT-LOT wymaga ogłaszania konkursów, rozpatrywania wniosków z pominięciem otwartego konkursu, w innych przypadkach stosowania Prawa Zamówień Publicznych.

Pracownicy samorządowi zdają sobie sprawę, że takie zapisy mają na celu przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym. Jednakże wydaje się, że należałoby stworzyć możliwość zlecania zadań pozakonkursowo ze względu na fakt, że ROT i LOT są podmiotami ustawowo dedykowanymi do kreowania rozwoju turystyki w regionie. Pojawia się sugestia, aby regionalne/lokalne organizacje turystyczne funkcjonowały na tych samych zasadach jak POT wobec Ministerstwa Sportu i Turystyki – jako agenda do realizacji zadań z zakresu promocji turystycznej.

W ramach przeprowadzonych rozmów wskazano również na konieczność przygotowania nowych aktów prawnych, które od dawna są przedmiotem dyskusji całej branży turystycznej

Ustawa o szlakach turystycznych wskazuje się, że istnieje ogromna potrzeba uporządkowania istniejącego systemu szlaków turystycznych oraz stworzenie zasad dotyczących ich wytyczania, finansowania oraz odnawiania. W chwili obecnej brak jest instytucji kontrolującej (na różnych poziomach) i dbającej o „niezaśmiecanie” krajobrazu nierzadko niepotrzebnym oznakowaniem. Ponadto wskazuje się na potrzebę uregulowania zasad korzystania z cudzej nieruchomości na potrzeby szlaku. Pracownicy samorządowi zwracają uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość delegacji, w sposób jasny i jednoznaczny (zapisy ustawy), tego typu zadań ROT-om i LOT-om.

Postuluje się również wprowadzenie ustawy śniegowej/górskiej, wynikającej z braku w chwili obecnej zasad dotyczących możliwości korzystania z cudzych gruntów w związku z przeprowadzeniem przez nie tras narciarskich.

Nowelizacja ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 2014 roku spowodowała wpisanie podziemnych tras turystycznych w nieczynnych kopalniach czy sztolniach w ramy ustawy związanej z górnictwem, dotyczącej czynnych zakładów produkcyjnych. Nowe obowiązki instytucji obsługujących trasy podziemne dotyczą uzyskania tzw. użytkownika górniczego (dokumentu upoważniającego do korzystania z dawnych wyrobisk kopalnianych), zatrudnienia kierownika ruchu zakładu z uprawnieniami oraz podpisania umowy ze specjalistyczną grupą ratownictwa górniczego. Właściciele wielu podziemnych tras informują, że nie będą w stanie spełnić tak rygorystycznych przepisów.

Rygory nałożone na podziemne trasy turystyczne powodują podwyżkę kosztów, która może prowadzić do zamykania ich działalności, a tym samym – poprzez brak opieki – doprowadzić do zniszczenia podziemnego obiektu, często o walorach zabytku.

W celu rozwiązania tego problemu proponuje się powrót do wcześniejszych zapisów – wyłączenia spod ustawy obiektów prowadzących działalność turystyczną w zlikwidowanych podziemnych zakładach górniczych w celach innych niż okre-

ślone ustawą. Ponadto należy stworzyć odrębną regulację prawną dotyczącą prowadzenia działalności w podziemnych trasach turystycznych.

Kolejna ustawa poprzez swoje zapisy utrudnia tworzenie i funkcjonowanie usług związanych z turystycznymi przejazdami kolejowymi. Ustawa o transporcie kolejowym włącza wszystkie połączenia na normalnotorowych liniach kolejowych pod swoje zapisy i nie pozostawia możliwości zastosowania odstępstw od tych wymogów.

Jak wynika z art. 43, pkt 1 ustawy, przedsiębiorca musi posiadać licencję do przewozu osób i rzeczy oraz świadczenia usług trakcyjnych. Wyjątkiem od tej zasady są koleje wąskotorowe. Uzyskanie licencji jest wysoką barierą dla stowarzyszeń chcących ratować zabytkowy tabor kolejowy. Nie ma możliwości uruchamiania na normalnotorowych liniach kolejowych pociągów turystycznych (muzealnych, historycznych – w celach krajoznawczych, promujących dziedzictwo kulturowe linii kolejowych) przez organizacje pozarządowe. Współpraca z operatorem infrastruktury kolejowej nakłada wysokie koszty.

Aby umożliwić rozwój turystyki bazującej na zabytkowym taborze, należałoby wprowadzić nowe określenie, np. „pociąg turystyczny”, które umożliwiłoby wprowadzenie odrębnych zasad dla tego typu przewoźników. Postuluje się również stworzenie specjalnej licencji dla przewoźników okolicznościowych, realizujących przejazdy historycznym taborze, ograniczenie opłat za dostęp do infrastruktury oraz usankcjonowanie w ustawodawstwie organizację pociągów „retro” jako ważnego elementu rozwoju turystyki.

Jednym z większych problemów, z którymi borykają się JST, jest wdrażanie umów w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Jest ono istotne dla rozwoju infrastruktury turystycznej w poszczególnych regionach i może stanowić źródło finansowania oraz rozwoju potencjału turystycznego. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ustanawia zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego, przy czym jej treścią jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Pomimo pojawiających się regulacji wykonawczych (tj. Uchwała w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 10 „Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi”) z punktu widzenia samorządów istotnym ograniczeniem w realizacji projektów w ramach PPP są skomplikowane i niejasne procedury przygotowawcze do realizacji takiej umowy. Pojawiają się więc obawy przed jej stosowaniem, związane z przekonaniem o niepowodzeniu w realizacji, pomimo że założenia ustawy wydają się słuszne.

Konieczne wydaje się zorganizowanie szczegółowych szkoleń w zakresie PPP dla jednostek publicznych wszystkich szczebli i przedsiębiorców oraz szerokiego i długofalowego wsparcia merytorycznego i weryfikacji planowanych projektów.

Kolejny dokument prawny, który pomimo niedawnych nowelizacji, przynosi szereg wątpliwości przy podejmowaniu działań marketingowych to Prawo zamówień publicznych. Samorządowcy podkreślają, że ten akt prawny ma niejasne zapi-

sy, brak jest również wykładni prawa. Skutkuje to przypadkami otrzymania produktu/usługi niespełniającej oczekiwań, zagrożeniem dyscypliny finansów publicznych oraz różnorodnością interpretacji.

Pojawiające się utrudnienia dotyczą m.in. sporządzania nowych planów zamówień publicznych każdorazowo po zmianie planu finansowego (dotychczas raz w roku) czy po zmianie stawki płacy minimalnej (art. 13a, ust. 1) oraz konieczności weryfikacji wymogu dotyczącego zatrudniania pracowników na etat u wykonawcy (mimo że JST nie mają narzędzi do weryfikacji sposobu dokumentowania zatrudnienia i kontrolowania wykonawców) (art. 29, ust. 3a).

Nadal niejasne są zapisy dotyczące możliwości/konieczności stosowania kryterium cenowego przy wyborze ofert. Istnieją zamówienia, gdzie pozostawienie 100% ceny jest najbardziej racjonalne i gospodarne, ale problemem może być określenie wymaganych przez ustawę kosztów cyklu życia czy standardów jakościowych (art. 91, ust. 2a). W dyskusji pojawiały się również głosy, że błędne jest założenie, iż jakość możemy osiągnąć tylko przez kryteria pozacenowe – w wielu przypadkach można to osiągnąć poprzez prawidłowy i dokładny opis przedmiotu zamówienia i wybór właściwego trybu.

Generalnie w ramach zapisów dotyczących Prawa zamówień publicznych oczekuje się sporządzenia jednoznacznych zapisów prawnych, gdyż często barierą nie jest prawo, lecz jego interpretacja przez poszczególne JST.

Mimo że Ustawa o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów nie dotyczy bezpośrednio pracowników samorządów, to jej zapisy są uznawane za niekorzystne, z punktu widzenia zarządzania miastem. Na mocy artykułu 10 wprowadzono poprawki do Ustawy o usługach turystycznych (obecnie: Ustawa o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych), na mocy której do podjęcia obowiązków pilota lub przewodnika turystycznego nie są wymagane państwowe licencje, egzaminy ani ukończenie obowiązkowych kursów zawodowych.

Według samorządowców wprowadzone wymagania (18 lat, średnie wykształcenie i niekaralność) nie są gwarantem jakości, co prowadzi do braku możliwości zapewnienia wysokiej jakości usług przewodnickich. Jest to istotne, gdyż osoby pełniące te funkcje traktuje się jako wizytówkę miasta i regionu.

Zaproponowano zmiany, które pozwoliłyby jednostkom samorządowym na wprowadzenie fakultatywnego uzyskiwania państwowych uprawnień lokalnego przewodnika, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości wykonywania zawodu bez posiadania uprawnień. Kolejna propozycja to wprowadzenie w prawie miejscowym uprawnień do wykonywania zawodu przewodnika miejskiego, o ile poszczególne JST uznają to za zasadne.

Pewne ograniczenia w zakresie podejmowanej działalności na płaszczyźnie zarządzania turystyką przynosi również Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Ustawa ta uniemożliwia zasiadanie władzom jednostek samorządu terytorialnego (np. kierownikom jedno-

stek organizacyjnych gminy (art. 2, ust. 6) w zarządach regionalnych/lokalnych organizacji turystycznych, o ile organizacje te prowadzą działalność gospodarczą (art. 4, ust. 6). Zapis ten nie wydaje się w pełni uzasadniony, szczególnie w zderzeniu z art. 4, ust. 2, pkt 1 Ustawy o POT, gdzie jest mowa o członkostwie przedstawicieli JST.

W konsekwencji prowadzi to do braku poczucia kontroli wydatkowanych środków przez organizację, utrudnionej współpracy i wydłużenia procesów decyzyjnych. Propozycja rozwiązania związana jest z wyłączeniem ROT-ów i LOT-ów z zapisów tej ustawy jako partnerów ustawowo dedykowanych dla JST do realizacji zadań z zakresu turystyki.

4. Zakończenie

Generalnie uważa się, że poziom regulacji rynku w Polsce, wynikający z zapisów ustawowych, jest zbyt wysoki. Zaangażowanie marketingowe jednostek samorządu terytorialnego w dużej mierze ograniczają ustawy regulujące funkcjonowanie samorządów.

Analiza różnorodnych aktów prawnych pozwoliła na zidentyfikowanie ograniczeń i barier, które wymagają wprowadzenia zmian legislacyjnych bądź nowych uregulowań prawnych oraz wykładni prawa (interpretacji) w ujęciu pragmatycznym. Zgłoszone w ramach Kongresu Turystyki Polskiej inicjatywy uwzględniane są przy pracach nad zmianami przepisów prawa. Jak podaje Ministerstwo Sportu i Turystyki plany na rok 2018 obejmują działania przygotowujące zmiany legislacyjne, w tym w Ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej, o usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz regulacje dotyczące szlaków turystycznych [MSiT 2018].

W dalszych działaniach należy szukać możliwości delegowania zadań do samorządu gospodarczego, przemysłu turystycznego czy ROT/LOT, natomiast działania związane z finansowaniem działań promocyjnych ukierunkowywać na współpracę i partnerstwo publiczno-prywatne. Ponadto w ramach podniesienia kwalifikacji i umiejętności pracowników samorządowych należy rozszerzać zakres wymiany dobrych praktyk, szkoleń oraz długofalowego wsparcia merytorycznego. W konsekwencji należy dążyć do wypracowania rozwiązań w zakresie kreowania pozytywnego wizerunku obszaru turystycznego.

Jednakże, jak wykazały badania, barierą prawną w obrębie marketingu terytorialnego może być zarówno rygoryzm regulacji, jak i ich zbyt duża liberalizacja czy deregulacja. Dlatego bardzo często szanse na właściwy rozwój turystyki w regionie w dużym stopniu zależą od władz i pracowników samorządów lokalnych i ich umiejętności zarządzania.

Literatura

- Dredge D., 2006, *Policy networks and the local organisation of tourism*, *Tourism Management*, 27 (2), s. 269-280.
- Florek M., 2007, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Florek M., Augustyn A., 2011, *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Fundacja Best Place. Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa.
- Glińska E., Florek M., Kowalewska A., 2009, *Wizerunek miasta – od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Gorczyżewska E., Smeńkiewicz K., 2013, *Budowa i promocja marki miejsca na przykładzie uzdrowskiej termalnego Uniejów*, *Studia Ekonomiczne*, 144, s. 395-408.
- Jaremen D., 2006, *Promocja usług turystycznych*, [w:] Panasiuk A. (red.), *Marketing usług turystycznych*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Jeffries D., 2001, *Governments and Tourism*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Johann M., 2009, *Strategie marketingowe w turystyce*, Difin, Warszawa.
- Kotler Ph., 2005, *Marketing*, Rebis, Poznań.
- Kotler Ph., Asplund Ch., Rein I., Haider D., 1999, *Marketing Places Europe. How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe*, Financial Times – Prentice Hall, London.
- Krępowaska U., 2012, *Promocja produktu turystycznego na przykładzie miasta Gdańska*, *Zarządzanie i Finanse*, 2(2), s. 73-89.
- Mika M., Pawlusiński R., 2003, *Opportunities for co-operation of local governments for the development of tourism in Poland*, *Prace Geograficzne IGiP UJ*, 111, s. 201-215.
- MSiT, Podsumowanie roku 2017 w turystyce, <https://www.msit.gov.pl/pl/aktualnosci/7647,Podsumowanie-roku-2017-w-turystyce.html> (20.01.2018).
- Orfin K., 2015, *Polityka promocji jednostki samorządu terytorialnego w kreowaniu wizerunku obszarowego produktu turystycznego (na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego)*, *Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu*, 50, s. 129-135.
- Panasiuk A., 2006, *Marketing mix w turystyce*, [w:] Panasiuk A. (red.), *Marketing usług turystycznych*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Pawlicz A., 2008, *Aktywność podmiotów samorządu terytorialnego w zakresie oferty turystycznej*, [w:] Panasiuk A. (red.), *Gospodarka turystyczna*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa, s. 203-209.
- Prawo geologiczne i górnicze, Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz.U. z 2011, nr 163, poz. 981.
- Prawo o stowarzyszeniach, Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r., Dz.U. z 1989, nr 20, poz. 104.
- Prawo zamówień publicznych, Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Dz.U. z 2004, nr 19, poz. 177.
- Raftowicz-Filipkiewicz M., 2013, *Marketing terytorialny jako narzędzie budowania przewagi konkurencyjnej gmin Doliny Baryczy*, *Nauki o Zarządzaniu. Management Sciences*, 1(14), s. 57-68.
- Rudolf W., 2011, *Samorząd regionu i jego partnerzy – typologia relacji w marketingu regionu*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 663, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 75, s. 243-355.
- Szopiński W., 2013, *Marketingowe narzędzia oddziaływania władz samorządowych na rozwój gminy na przykładzie gminy Czarna*, *Acta Universitatis Nicolai Copernici, Zarządzanie*, XL, 413, s. 229-238.
- Szromnik A., 2007, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Szromnik A., 2011, *Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast oraz regionów*, [w:] Grzegorzyczyk A., Kochaniec A. (red.), *Kreowanie wizerunku miast*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa, s. 18-41.
- Uchwała w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 10 „Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi”, *Dz.Urz. Ministra Finansów* z dnia 28 lipca 2017, poz. 142.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013, poz. 829.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009, nr 19, poz. 100.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 1997, nr 106, poz. 679.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003, nr 96, poz. 873.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, Dz.U. z 1999, nr 62, poz. 689.

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2003, nr 86, poz. 789.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, Dz.U. z 1997, nr 133, poz. 884 (od 1.07.2018 r. Ustawa o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych).