PRACE NAUKOWE AKADEMII EKONOMICZNEJ WE WROCŁAWIU
Nr 1074 — 2005
Gospodarka turystyczna
Turystyka i gospodarka turystyczna w Polsce na tle procesów integracji w Europie
Euroregionalizacja. Konkurencyjność. Marketing

Andrzej Rapacz
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

WSPÓŁPRACA SEKTORA PUBLICZNEGO I SEKTORA PRYWATNEGO W MIEJSCOWOŚCIACH I REGIONACH TURYSTYCZNYCH

Konkurencja w turystyce, dotycząca nie tylko przedsiębiorstw, lecz także obszarów recepcji ruchu turystycznego (destynacji turystycznych) oraz rosnące oczekiwania turystów zmuszają do współpracy na poziomie miejscowości i regionów podmioty branży turystycznej i jednostki samorządu terytorialnego. Znajduje ona wyraz w partnerstwie sektorów publicznego i prywatnego. Przykładem takiego partnerstwa są tworzone w naszym kraju regionalne i lokalne organizacje turystyczne działające jako stowarzyszenia integrujące branżę turystyczną, jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje i osoby fizyczne zainteresowane rozwojem turystyki. Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na potrzebę współpracy sektora publicznego i prywatnego, a także wynikające z niej korzyści oraz problemy, które towarzyszą funkcjonowaniu takich stowarzyszeń na poziomie lokalnym i regionalnym.

1. Wstęp

Obszary recepcji ruchu turystycznego, tzw. destynacje turystyczne (są nimi gminy i większe jednostki przestrzenne), są przedmiotem zainteresowania turystów, jeśli oprócz istniejących walorów środowiska przyrodniczego, ich dobrej dostępności zaoferują pakiet usług spełniających ich oczekiwania i zaspokajających ich potrzeby. Destynacje te i ich oferty muszą być jednak skutecznie promowane na rynkach (regionalnych, krajowych, a

także zagranicznych). W warunkach gospodarki rynkowej i rosnącej konkurencji w turystyce, która dotyczy nie tylko przedsiębiorstw, lecz również miejscowości i regionów, potrzeba tworzenia atrakcyjnej oferty wymaga współdziałania wspomnianych już podmiotów gospodarki turystycznej, innych usługodawców działających na danym obszarze, jednostek samorządu terytorialnego, gospodarczego (branżowego), organizacji społecznych i osób fizycznych. Nie jest i nie powinien to być jedyny obszar tej współpracy. Trzeba pamiętać, że nawet atrakcyjna oferta turystyczna (np. miejscowości lub regionu turystycznego) musi być wsparta skuteczną promocją. Ma to swoje uzasadnienie w coraz większej liczbie atrakcyjnych ofert proponowanych klientom i tym samym ostrej konkurencji ze strony zarówno podmiotów gospodarki turystycznej (biur podróży, obiektów hotelarskich itd.), jak i destynacji turystycznych. W niniejszym opracowaniu pragniemy zwrócić uwagę na potrzebę takiej współpracy, na jej uczestników oraz zakres, oczekiwania, a także płynące z niej korzyści dla nich i turystów. Problematyka ta w Polsce zyskuje na znaczeniu, czego przejawem jest proces tworzenia na szczeblach regionalnym i lokalnym organizacji stwarzających płaszczyznę do współpracy nie tylko usługodawcom (tworzenie branżowych organizacji zrzeszających np. hotelarzy, restauratorów), lecz także jednostkom samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego i osobom fizycznym zainteresowanym rozwojem turystyki (tworzenie regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych). Są one przykładem partnerstwa publiczno-prywatnego i płaszczyzną współpracy obu sektorów na rzecz tworzenia przez miejscowości i regiony turystyczne atrakcyjnych ofert oraz aktywności marketingowej na rynku (szczególnie w dziedzinie promocji).

2. Przesłanki współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego na poziomie miejscowości i regionu turystycznego

Współpraca podmiotów gospodarki turystycznej i przedstawicieli sektora publicznego na poziomie miejscowości i regionów nie jest niczym nowym w krajach Europy Zachodniej. Już w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku w miejscowościach turystycznych np. Austrii czy Szwajcarii tworzono stowarzyszenia, które stawiały sobie za cel poprawę stanu środowiska przyrodniczego oraz ich promocję na krajowych i zagranicznych rynkach. W tamtym okresie goście przyjeżdżali do miejscowości turystycznych „na własną rękę" i na miejscu poszukiwali możliwości zakwaterowania i skorzystania z innych usług. Z kolei w latach siedemdziesiątych i osiemdzie-

siątych działające już lub powstające stowarzyszenia skoncentrowały swoją aktywność na promocji miejscowości i regionów, rozwoju kontaktów z lokalną społecznością oraz organizowaniu sieci placówek informacji turystycznej i świadczeniu usług na rzecz destynacji turystycznych. O zakresie aktywności powstających lub działających stowarzyszeń (podmiotów partnerstwa publiczno-prywatnego) decydowały oczekiwania podmiotów gospodarki turystycznej działających na danym obszarze (np. w gminie), władz lokalnych oraz innych instytucji, których przedstawiciele reprezentowali ich interesy w ramach takiej organizacji. Oczekiwania przedsiębiorstw turystycznych i pozostałych uczestników miały decydujący wpływ na działalność organizacji i realizowane zadania, które służyły rozwojowi turystyki w miejscowościach i większych jednostkach przestrzennych [2, s. 21].

Konfrontując te fakty z powstającymi w Polsce lokalnymi i regionalnymi organizacjami turystycznymi czy też działającymi już stowarzyszeniami zrzeszającymi np. hotelarzy, restauratorów, można stwierdzić, iż realizują one cele i zadania, które tego rodzaju struktury w krajach Europy Zachodniej wypełniały co najmniej 10-15 lat temu. Nie sposób jednak nie zauważyć, że gospodarka turystyczna i rynek w Polsce przyjmują rozwiązania organizacyjne dotyczące współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego występujące w Europie Zachodniej w ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia w przyspieszonym tempie. Ma to swoje uzasadnienie w dynamicznym rozwoju tej gospodarki i rynku turystycznego w Polsce u schyłku XX i na początku XXI wieku. W krajach Europy Zachodniej obserwuje się bowiem, iż działające w miejscowościach i regionach turystycznych stowarzyszenia, będące formą partnerstwa sektora publicznego i sektora prywatnego, koncentrują swoje działania na tym, jak utrzymać dotychczasową pozycję tych miejscowości (regionów) na konkurencyjnym rynku. W praktyce oznacza to dążenie do tworzenia rozwiązań zapewniających skuteczne zarządzanie turystyką na poziomie miejscowości i regionów turystycznych. Szczególnego znaczenia nabiera problematyka zarządzania jakością na obszarach turystycznych i przywództwa w tym procesie[1]. To z kolei obliguje do tego, aby samodzielni usługodawcy oraz inne podmioty i instytucje z destynacji turystycznej stworzyły swego rodzaju jednostkę zarządzaną strategicznie i zdolną do konkurowania z innymi destynacjami, tj. miejscowościami i regionami. W kontekście powyższych uwag warto dokonać identy-

[1] Problem przywództwa w wielu regionach turystycznych w krajach Unii Europejskiej nie jest tak samo interpretowany (zob. [1, s. 3]).

fikacji podstawowych przesłanek zarządzania turystyką i jej podmiotami w miejscowości i regionie turystycznym oraz przydatności partnerstwa publiczno-prywatnego w tym zakresie. Wśród przesłanek tych należy wymienić przede wszystkim:

- rosnące oczekiwania turystów spodziewających się w miejscowości (regionie) kompleksowej oferty dóbr i usług, których jakość będzie odpowiadała ich potrzebom,
- dynamiczny rozwój technologii informacyjnych wywołujący zasadnicze zmiany w procesie informacji o ofercie i jej dystrybucji,
- nasilającą się konkurencję między miejscowościami i regionami turystycznymi, wykraczającą poza granice danego kraju,
- postępujący proces globalizacji rynku turystycznego,
- dążenie do poprawy wizerunku miejscowości (regionu) i komunikowania się z otoczeniem,
- dążenie do zmniejszenia negatywnego wpływu turystyki na środowisko i potrzebę podniesienia świadomości lokalnej społeczności i turystów w tym zakresie,
- dążenie do wzmocnienia lokalnej gospodarki turystycznej i zwiększenia korzyści związanych z rozwojem ruchu turystycznego osiąganych przez usługodawców i lokalną społeczność,
- oczekiwanie dodatkowych korzyści będących rezultatem współpracy podmiotów sektorów publicznego i prywatnego (zjawisko synergii).

Przesłanki te wyznaczają m.in. zakres możliwej aktywności partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie miejscowości czy też regionu turystycznego. Partnerstwo to, realizujące się w mniej lub bardziej sformalizowanej strukturze organizacyjnej, jest nie tylko szansą, ale i coraz częściej koniecznością dla obszarów recepcji ruchu turystycznego.

3. Obszary współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w miejscowościach i regionach turystycznych i wynikające z niej korzyści

Potrzeba zintensyfikowania współpracy w turystyce na szczeblu miejscowości i regionów, obserwowana w krajach Europy Zachodniej już w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, a w Polsce pod koniec XX wieku, wynika zarówno z wymienionych wcześniej przesłanek, jak również z przekonania przedstawicieli sektora turystycznego i sektora publicznego (władz samorządowych) o konieczności współpracy, pozwalającej rozwiązać

problemy związane z rozwojem turystyki i nowymi wyzwaniami w tym zakresie.

Po stronie sektora publicznego narasta przekonanie, iż władze lokalne powinny być koordynatorem i/lub pośrednikiem, a nie usługodawcą (prowadzącym we własnym zakresie np. obiekty sportowo-rekreacyjne). Muszą one zatem odpowiedzieć na pytanie, czy nie będzie lepiej, jeśli obiekty takie będą zarządzane przez sektor prywatny. Dające o sobie znać ograniczenia w budżetach lokalnych wskazują, iż nie ma obecnie możliwości finansowania ze środków budżetowych niektórych inwestycji tworzących infrastrukturę turystyczną (np. budowy kąpielisk, basenów, obiektów sportowych itp.). Z kolei po stronie sektora prywatnego dostrzega się m.in. następujące trudności:

- kłopoty związane z uzyskaniem zwrotu nakładów inwestycyjnych poniesionych na przedsięwzięcia w turystyce,
- właściciele przedsiębiorstw turystycznych działających w miejscowości, regionie mają świadomość potrzeby łączenia rozproszonych środków finansowych na wspólne przedsięwzięcia (nie tylko w sferze promocji),
- rozwiązanie określonych problemów dotyczących zagospodarowania turystycznego, szczególnie w miejscowościach o dużym natężeniu ruchu turystycznego, wymaga współpracy podmiotów gospodarczych (tworzących lokalną gospodarkę turystyczną) i władz lokalnych.

Powszechny stał się pogląd, iż sektor prywatny należy uznać za siłę napędową rozwoju gospodarki turystycznej w miejscowości (regionie), zadaniem władz samorządowych zaś jest tworzenie warunków do tego rozwoju, a także pobudzanie aktywności podmiotów sektora prywatnego działającego w turystyce.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę m.in. na doświadczenia niemieckie, dotyczące finansowania i zarządzania kompleksami kąpielowo-rekreacyjnymi (tzw. parkami wodnymi). Można wyróżnić w tym zakresie trzy koncepcje, a mianowicie:

1) finansowanie projektu i zarządzanie obiektem przez instytucje publiczne,

2) finansowanie i zarządzanie przez inwestorów prywatnych,

3) finansowanie projektu i zarządzanie obiektem (parkiem wodnym) przez spółki sektora prywatnego i publicznego (tzw. *private-public partnership*) [4, s. 65].

Najbardziej popularną koncepcją jest partnerstwo publiczno-prywatne, a o użyteczności tego modelu decyduje kilka elementów, a mianowicie określenie:

- co partnerzy wnoszą do spółki; prywatni inwestorzy wnoszą środki finansowe, dobre rozpoznanie rynku oraz *know-how* w dziedzinie m.in. zarządzania, sektor publiczny zaś (np. gmina) – teren pod budowę; może się on także okazać pomocnym partnerem w zdobywaniu funduszy państwowych oraz kształtować społeczne poparcie dla projektu,
- jakie są podstawowe cele i zamiary; prywatni inwestorzy nastawiają się na zysk, władze lokalne pragną z reguły zagwarantować lokalnej społeczności dostępność do usług obiektu oraz zredukować swoje koszty poprzez ich przeniesienie na inwestorów prywatnych,
- jakich korzyści spodziewa się każdy z partnerów; inwestor prywatny może ograniczyć swoje ryzyko dzięki finansowaniu części wydatków bieżących ze środków budżetu lokalnego; z kolei gmina jest dobrym partnerem dla banków, ponieważ stanowi czynnik zabezpieczający kredytu udzielonego prywatnemu inwestorowi; gmina zmniejsza swoje ryzyko, jeśli obiektem takim zarządza prywatny inwestor.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie musi dotyczyć tylko realizacji inwestycji wzbogacających infrastrukturę turystyczną miejscowości (gminy). Obserwując powstawanie i funkcjonowanie tego rodzaju formuły współdziałania podmiotów sektora prywatnego i publicznego, można wyróżnić następujące główne obszary współpracy obu sektorów:

- działania mające na celu podniesienie atrakcyjności turystycznej obszaru (np. wzbogacanie oferty usług, podnoszenie jakości produktu),
- doskonalenie marketingu miejscowości, regionu,
- poprawę efektywności funkcjonowania podmiotów sektora prywatnego i sektora publicznego,
- doskonalenie systemu zarządzania turystyką i jej podmiotami na szczeblu miejscowości, regionu (zarządzanie kooperatywne),
- rozwój elementów infrastruktury turystycznej miejsca (obszaru) recepcji ruchu turystycznego.

Chociaż partnerstwo sektora publicznego cieszy się coraz większą popularnością, nie można zapominać, że nie jest ono proste. Partnerzy współpracy nie zawsze będą się zgadzać we wszystkim, ale dzięki porozumieniu, wymianie poglądów, doświadczeń, łączeniu inicjatywy i pomysłów, formułowaniu i osiąganiu wspólnych celów, możliwe jest uzyskanie wymiernych korzyści.

4. Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako płaszczyzna współpracy sektorów publicznego i prywatnego

Uznając, iż współpraca podmiotów gospodarki turystycznej (reprezentantów sektora prywatnego) i jednostek sektora publicznego w miejscowościach i regionach turystycznych jest czymś pożądanym, nie możemy dziwić się poszukiwaniu właściwej formy organizacyjnej dla takiego partnerstwa we współpracy, z którym mamy do czynienia od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Powstające stowarzyszenia lub związki zrzeszały dotychczas wyłącznie same podmioty branży turystycznej lub jednostki samorządu terytorialnego. W myśl obowiązujących przepisów nie mogły powstawać stowarzyszenia, których członkami byłyby obie grupy wymienionych podmiotów. Nowelizacja przepisów, a konkretnie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej i ustawy *Prawo o stowarzyszeniach*, stworzyła podstawy prawne sprzyjające tworzeniu regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych [5; 6]. Są to stowarzyszenia tworzące platformę do partnerstwa we współpracy zarówno podmiotów branży turystycznej (sektora prywatnego), jednostek samorządu terytorialnego, jak i innych organizacji i osób fizycznych zainteresowanych rozwojem turystyki w miejscowości, gminie czy regionie.

Wśród zadań regionalnych organizacji turystycznych wymienia się:

- koordynowanie działań promocyjnych, mających sprzyjać kreowaniu wizerunku regionu (województwa) jako obszaru atrakcyjnego turystycznie,
- stworzenie regionalnego systemu informacji turystycznej,
- promocję walorów turystycznych regionu w kraju i za granicą,
- koordynowanie i stymulowanie działań na rzecz tworzenia atrakcyjnej oferty (produktu) turystycznej w regionie,
- inicjowanie, opiniowanie i wspomaganie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej,
- wspomaganie lokalnych organizacji i struktur turystycznych,
- doskonalenie kadr dla potrzeb turystyki,
- prowadzenie badań i analiz marketingowych rynku turystycznego [3, s. 6].

Z kolei do zadań lokalnych organizacji turystycznych zalicza się przede wszystkim:

- integrację społeczności lokalnej, głównie jednostek samorządu lokalnego i branży turystycznej,
- kształtowanie pozytywnego wizerunku turystycznej tzw. małej ojczyzny,

- tworzenie i rozwój oferty turystycznej (produktu turystycznego) wokół lokalnych atrakcji turystycznych,
- promocję lokalnej oferty (produktu) i atrakcji turystycznych,
- gromadzenie i aktualizację informacji o atrakcjach i produktach turystycznych,
- utrzymanie i prowadzenie lokalnych punktów informacji turystycznej [3, s. 7].

Regionalne i lokalne organizacje turystyczne są autonomicznymi organizacjami (stowarzyszeniami) działającymi na rzecz promocji i rozwoju turystyki w regionach recepcji ruchu turystycznego. Formuła partnerstwa we współpracy stwarza realne możliwości skoordynowania działań podejmowanych przez podmioty sektorów prywatnego i publicznego zainteresowane rozwojem i promocją turystyki. Do końca września 2003 r. proces rejestracji zakończyło 11 regionalnych organizacji turystycznych, a pozostałe są w fazie rejestracji. Stopniowo rośnie także liczba lokalnych organizacji turystycznych, których obecnie działa ponad 20, a kolejnych przeszło 30 jest w fazie rejestracji lub organizacji. Proces ten należy ocenić bardzo pozytywnie, chociaż nie sposób nie dostrzec problemów związanych z ich tworzeniem i funkcjonowaniem. Do problemów tych można zaliczyć m.in.:

- trudności w porozumieniu się podmiotów sektora publicznego i sektora prywatnego przy tworzeniu takich struktur,
- chęć odegrania przez samorząd terytorialny głównej i dominującej roli w tych organizacjach, naruszająca podstawową zasadę współpracy w partnerstwie z branżą turystyczną i innymi podmiotami (uczestnikami organizacji),
- przewaga w składzie tych organizacji (ROT i LOT-ów) przedstawicieli sektora publicznego, przy zdecydowanie niskim udziale podmiotów branży turystycznej (sektora prywatnego),
- zbyt skromne środki na działalność, którymi dysponują regionalne i lokalne organizacje turystyczne,
- brak jasnego podziału kompetencji pomiędzy regionalnymi organizacjami turystycznymi a komórkami odpowiedzialnymi za turystykę w urzędach marszałkowskich; w przypadku lokalnych organizacji turystycznych – między nimi i komórkami zajmującymi się turystyką w starostwach powiatowych i urzędach gmin.

5. Podsumowanie

Doświadczenia krajów Europy Zachodniej, a także Polski związane z rozwojem form współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w miejscowościach i regionach turystycznych wskazują na jej celowość i użyteczność. Mogą one być, a w Europie Zachodniej są, rzeczywistą platformą współpracy i rozwiązywania wielu zadań i problemów dotyczących rozwoju turystyki i sektora turystycznego na szczeblach lokalnym i regionalnym. Współpraca ta opiera się na rzeczywistym partnerstwie sektorów publicznego i prywatnego. Obserwacja procesu tworzenia w Polsce płaszczyzny dla takiej współpracy (m.in. w formie ROT i LOT) potwierdza zasadność ich powoływania oraz działania. Wydaje się jednak, że poza wspomnianymi problemami istnieje potrzeba lepszego zrozumienia istoty takiej kooperacji, która z jednej strony nie może naruszać interesów jej uczestników, a z drugiej pozwala na wzmocnienie pozycji nie tylko usługodawców na rynku, ale także miejscowości i regionów turystycznych. Można sądzić, iż doświadczenia wynikające z dotychczasowej działalności organizacji ROT i LOT mogą stanowić dobrą podstawę do usuwania barier, które przeszkadzają partnerstwu we współpracy obu sektorów w miejscowościach i regionach turystycznych.

Literatura

[1] Gołembski G., Rapacz A., *Rola regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych w kształtowaniu produktu turystycznego*, [w:] *Gospodarka turystyczna w decydującej fazie negocjacji z Unią Europejską – wyzwania i nadzieje*, Międzynarodowy Salon Turystyczny 2001, IV Forum dyskusyjne, Poznań.

[2] Patúš P., *Problémy manažmentu strediska cestovného ruchu*, Banská Bystrica, Univerzita Mateja Bela, „Studia Oeconomica" 2004 nr 21.

[3] *Podstawy organizacyjno-prawne regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych*, Ministerstwo Gospodarki i Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2002.

[4] Rapacz A., *Parki wodne elementem wzbogacającym ofertę turystyczną obszaru*, [w:] *Gospodarka turystyczna. Wybrane zagadnienia jej funkcjonowania*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 924, AE, Wrocław 2001.

[5] Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (DzU 1989 nr 20, poz. 104 z późniejszymi zmianami).

[6] Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (DzU 1999 nr 62, poz. 689 ze zmianami; DzU 2000 nr 22, poz. 273 i DzU 2001 nr 22, poz. 249).

COOPERATION OF PUBLIC AND PRIVATE SECTOR IN TOURIST LOCATIONS AND REGIONS

Summary

In the conditions of stronger and more powerful competition referring to, among others, tourist areas (destinations), it has become more important to enter into cooperation with other entities of tourism branch, the due associations and local self-government units. This should lead towards the development of the area attractive and effective promotion at the market. The article emphasizes the necessity of conducting such cooperation, characterizes its participants and the scope of expectations, as well as the advantages resulting from the cooperation for both entities and tourists themselves. Local and regional tourist organizations in Poland become the platform for such cooperation, constituting its form for entities representing private sector (tourist companies active in a given location, region) and public sector (local self-government units and their relationships). The, so far, experiences regarding functioning of such cooperation, which takes the form of mentioned above local and regional tourist organizations' activities, may become the basis for eliminating emerging barriers and for the cooperation intensification.