

INTERWENCJONIZM SAMORZĄDOWY W OBSZARZE TURYSTYKI I REKREACJI W WYBRANYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

Agata Basińska-Zych, Adrian P. Lubowiecki-Vikuk

Akademia Wychowania Fizycznego im. Eugeniusza Piaseckiego w Poznaniu

Streszczenie. W świetle spostrzeżeń własnych i innych autorów oraz współczesnych tendencji – w zakresie nasilających się w świecie procesów globalizacji, integracji oraz decentralizacji, tworzących sprzyjające warunki dla rozwoju polityki regionalnej i lokalnej – niezwykle istotnym i koniecznym zadaniem wydaje się próba porównania oddziaływania polityki władz samorządowych szczebla lokalnego na rozwój turystyki i rekreacji w poszczególnych państwach europejskich. Stąd celem niniejszego artykułu jest ukazanie istoty i znaczenia interwencjonizmu samorządowego, a także analiza porównawcza jego instrumentów w obszarze rozwoju turystyki i rekreacji na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: interwencjonizm samorządowy, samorząd terytorialny, gmina, kultura fizyczna, rekreacja, turystyka

WSTĘP

Aktywizacja sektora lokalnej przedsiębiorczości oraz przyjazna inwestorom polityka władz samorządowych są zazwyczaj priorytetami lokalnego rozwoju gospodarczego. Z kolei zaspokojenie indywidualnych potrzeb społeczeństwa – wśród których znajdują się także te związane z aktywnym wypoczynkiem, utożsamianym z turystyką i rekreacją ruchową i kulturalno-rozrywkową – na administrowanym przez jednostki samorządu terytorialnego obszarze stanowi wyznacznik lokalnego rozwoju społecznego. Za pomocą odpowiednich metod i instrumentów oddziaływania możliwe jest stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju turystyki i rekreacji. Kluczowa rola w tym zakresie przypisywana jest samorządom lokalnym, których działania powinny opierać się na odpowiednio opracowanej i konsekwentnie wdrażanej polityce rozwoju społeczno-gospodarczego ob-

Adres do korespondencji – Corresponding author: Agata Basińska-Zych, Adrian P. Lubowiecki-Vikuk, Akademia Wychowania Fizycznego im. Eugeniusza Piaseckiego w Poznaniu, Wydział Turystyki i Rekreacji, Zakład Ekonomiki Turystyki i Marketingu, ul. Rybaki 19, pok. 302, 61-884 Poznań, e-mail: agata-basinska@tlen.pl, alubowiecki@interia.pl

szaru, określanej często mianem **interwencjonizmu samorządowego** – czyli kompleksem oddziaływań władz samorządowych realizowanych za pomocą (tzn. wg pewnych metod) określonej palety instrumentów determinujących decyzje wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych (zlokalizowanych poza obszarem jednostki samorządu terytorialnego – JST) podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek związanych z działalnością gospodarczą, z dodatkiem pewnej liczby bezpośrednich decyzji administracyjnych i alokacyjnych, zmierzających do wprowadzenia i utrzymania jednostki samorządowej na długookresowej ścieżce rozwoju lokalnego [Sztando 2000].

ROLA INTERWENCJONIZMU SAMORZĄDOWEGO W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM REGIONU

Oddziaływanie na lokalną przedsiębiorczość i przyciąganie obcego kapitału jest zazwyczaj priorytetem lokalnej polityki rozwoju gospodarczego. Ważne w tym względzie są czynniki rozwoju, które władza samorządowa powinna starać się przekształcać w sprzyjające uwarunkowania dla funkcjonowania obecnych bądź potencjalnych inwestorów [Kogut-Jaworska 2008]. Przejawem aktywności władz samorządowych jest także zdolność skutecznego niwelowania barier, które pojawiają się na ścieżce rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Przy wykorzystaniu odpowiednich metod i instrumentów oddziaływania możliwe jest kreowanie korzystnych warunków dla rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej.

Do przejawów interwencjonizmu samorządowego szczebla lokalnego i regionalnego zaliczyć należy działania służące wspieraniu lokalnych inicjatyw i przedsiębiorczości oraz pobudzaniu regionalnych czynników wzrostu gospodarczego. Ich efektem powinno być racjonalne ukształtowanie struktury terytorialnej rozmieszczenia gospodarki, m.in. przez właściwą alokację inwestycji publicznych (zwłaszcza infrastrukturalnych), skuteczną walkę z bezrobociem, ochronę środowiska, przyciąganie inwestorów krajowych i zagranicznych. Ponadto, zdaniem Wojciechowskiego [2001], do bezpośrednich przyczyn prowadzenia przez samorząd polityki interwencjonistycznej zaliczyć można m.in. generowanie dochodów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, a w konsekwencji również budżetów centralnych i samorządowych, oddziaływanie na lokalny rynek pracy (tworzenie miejsc pracy).

Wśród podstawowych celów interwencjonizmu samorządowego wskazuje się: bezpieczną, z długookresowego punktu widzenia, strukturę funkcjonalną i strukturę zagospodarowania przestrzennego jednostki samorządu terytorialnego, długookresowy wzrost globalnych dochodów mieszkańców i budżetu jednostki administracyjnej oraz długofalowy rozwój przedsiębiorczości oparty na racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych [Sztando 2000]. Z kolei jako cele szczegółowe lokalnej polityki rozwoju gospodarczego wymienia się m.in. wzrost rozmiarów i poprawę jakości produkcji i usług przedsiębiorstw, generowanie nowych dochodów firm i pracowników, tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost inwestycji, wzrost poziomu wykształcenia siły roboczej, wzrost dochodów podatkowych sektora publicznego jako długofalowego skutku działań na rzecz rozwoju gospodarki, transfer wiedzy, postęp techniki i technologii oraz unowocześnienie struktury gospodarczej i modyfikację układu konsumpcji na danym obszarze [Blakely

1989]. Warto zwrócić uwagę na fakt, że władze samorządowe tworząc korzystne warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru nie powinny koncentrować się tylko na pojedynczych działaniach stymulujących rozwój sektora lokalnego i regionalnego biznesu. Warunkiem koniecznym do osiągnięcia sukcesu na tym polu jest prowadzenie kompleksowych działań w zakresie wszystkich tzw. kluczowych obszarów polityki lokalnej. Szczególne znaczenie mają obszary polityki: budżetowej, planowania przestrzennego, gospodarki mieniem JST, infrastrukturalnej, ochrony środowiska, komunalnej działalności gospodarczej, edukacyjnej, wewnętrznej i zarządzania informacją. Równoległa realizacja zadań na wszystkich tych polach może zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego pożądaną efekt synergii.

Przez analogię do interwencjonizmu państwowego, który wyraża się przez oddziaływanie władz centralnych na gospodarkę narodową, można wyróżnić różne modele interwencji publicznych sektora samorządowego: radykalnego interwencjonizmu, ograniczonego interwencjonizmu oraz nieinterwencji (tab. 1).

Tabela 1. Modele interwencji publicznych sektora samorządowego
Table 1. Models of public intervention of the municipal sector

Typ interwencji publicznej sektora samorządowego	Charakterystyka modelu
Model radykalnego interwencjonizmu	<ul style="list-style-type: none"> • maksymalizacja znaczenia publicznego sektora samorządowego, która przejawiać się może przez: <ul style="list-style-type: none"> ▪ realizację zadań, które zostały wpisane w ramy funkcjonowania samorządów lokalnych przez realnie posiadane środki (głównie budżetowe i majątek komunalny), jak zadania fakultatywne, wynikające z nieprzymusowej decyzji lokalnych decydentów; ▪ opracowanie lokalnych i regionalnych programów gospodarczych (mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy); ▪ tworzenie biur, agencji centrów promocji gospodarczej; ▪ oddziaływanie na podmioty gospodarcze zlokalizowane na terenie JST (przez tworzenie specjalnych stref ekonomicznych czy preferencje podatkowe, kredytowe); ▪ mobilizowanie jednostek organizacyjnych sektora samorządowego i sektora prywatnego wokół celów strategicznych rozwoju
Model ograniczonego interwencjonizmu (tradycyjnej interwencji)	<ul style="list-style-type: none"> • umiarkowane zaangażowanie publicznego sektora samorządowego (przy uznaniu dominującego znaczenia mechanizmów rynkowych w niwelowaniu nadmiernych dysproporcji przestrzennych w rozwoju samorządów szczebla lokalnego i regionalnego) • samorząd realizuje zadania na zasadzie fakultatywnej, dobierając zadania w taki sposób, aby ich wykonanie odbyło się bez uszczerbku dla budżetu i majątku komunalnego
Model nieinterwencji	<ul style="list-style-type: none"> • marginalizacja roli władz lokalnych i regionalnych w sferze gospodarczej i społecznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Patrzałek 2004] oraz [Kogut-Jaworska 2008].
Source: Based on [Patrzałek 2004] and [Kogut-Jaworska 2008].

Nie przeceniając roli, jaką pełnią jednostki samorządu terytorialnego w pobudzaniu procesów gospodarczych, można uznać, że wyselekcjonowane – stosownie do wagi problemów występujących w regionach – interwencje sektora samorządowego oparte na drugim prezentowanym modelu wydają się najbardziej korzystne w oddziaływaniu na procesy rozwoju gospodarczego [Patrzalek 2004]. Zgodnie z analizami empirycznymi Kogut-Jaworskiej przeprowadzonymi w warunkach polskiego podziału administracyjnego [2008], model ograniczonego interwencjonizmu lokalnego, w którym gminy podejmują działania obciążające w niewielkim stopniu lokalny budżet, występuje często. Z kolei model radykalnego interwencjonizmu, który bazuje na możliwie największym zastosowaniu zarówno instrumentów polityki dochodowej, jak i wydatkowej, w praktyce zdarza się niezwykle rzadko. Dzieje się tak ze względu na ograniczone dochody gmin, które nie są skłonne do podejmowania inicjatyw wspierających lokalny rozwój gospodarczy w tak dużym zakresie. Dla dopełnienia obrazu należy wskazać jeszcze jedno rozwiązanie – model nieinterwencji publicznej, czyli zupełny brak działań podejmowanych na rzecz wsparcia lokalnych przedsiębiorców przez gminy. Z przytoczonych powyżej analiz wynika, że sytuacja taka nie występuje prawie nigdy.

INSTRUMENTY INTERWENCJONIZMU LOKALNEGO W OBSZARZE TURYSTYKI I REKREACJI

Turystyka jest jedną z form działalności gospodarczej o najbardziej znaczącym potencjale w tworzeniu przyszłego wzrostu i zatrudnienia w Unii Europejskiej. Zgodnie z zawężoną definicją¹, turystyka obecnie stanowi około 4% PKB UE i waha się od około 2% w niektórych państwach członkowskich do 12% na Malcie. Jej pośredni udział w PKB jest jednak znacznie wyższy – turystyka pośrednio tworzy ponad 10% PKB UE i dostarcza około 12% wszystkich miejsc pracy [Agenda dla... 2007].

Szczególne znaczenie turystyki przejawia się w oferowaniu możliwości zatrudnienia dla młodych ludzi, którzy reprezentują dwukrotnie wyższy wskaźnik siły roboczej w turystyce niż w innych gałęziach gospodarki [Działania na rzecz... 2007]. Wzrost zatrudnienia w sektorze turystycznym w ostatnich latach był znacznie wyższy niż w pozostałych sektorach gospodarki. Sektor ten przyczynia się znacząco do osiągnięcia celu strategii lizbońskiej, jakim jest stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy [Turystyka w strukturach UE... 2009]. Znaczenie turystyki dla gospodarki UE będzie prawdopodobnie wzrastać w nadchodzących latach wraz z oczekiwanym rocznym wzrostem zapotrzebowania na usługi turystyczne nieco powyżej 3% w najbliższych latach [Regionalne sprawozdanie TSA... 2007].

Aby zrealizować te korzystne dla sektora gospodarki turystycznej prognozy, niezbędne jest podjęcie przez instytucje publiczne specjalnych, kompleksowych działań, prowadzonych w ramach polityki turystycznej zarówno na szczeblu unijnym, krajowym, jak również regionalnym i lokalnym. Kształtowanie rozwoju lokalnej gospodarki turystycz-

¹Tradycyjni dostawcy usług transportowych i turystycznych (hotele, restauracje, kawiarnie, biura podróży, wypożyczalnie samochodów, linie lotnicze etc.), którzy dostarczają towarów i usług bezpośrednio dla podróżnych.

nej i paraturystycznej (komplementarnej wobec turystyki) powinno opierać się na inicjowaniu szczególnego rodzaju aktywności i metod działań w obszarze sektora turystyki i rekreacji. Stąd, zdaniem Majewskiej [2008], konieczny wydaje się szerszy zakres interwencjonizmu, umożliwiający przekształcenie jednostki terytorialnej w miejsce recepcji turystycznej lub obszar, gdzie możliwości wypoczynku i rekreacji stanowią jakościowy czynnik lokalizacji działalności gospodarczej. Należy nadmienić, iż aktywność samorządów terytorialnych w ekspansji turystyki na krajowym oraz europejskim rynku usług rekreacyjno-turystycznych powinna opierać się na systematycznej współpracy i określonym wsparciu organów centralnych. Ograniczona samodzielność finansowa samorządów wymaga, aby to państwo aktywnie wspierało rozwój przede wszystkim infrastruktury technicznej i usługowej w gminach i regionach o atrakcyjnych walorach turystycznych [Szostak 2007].

Istotą ważności interwencjonizmu samorządowego w sferze turystyki i rekreacji podkreśla się głównie z powodu szerokiego wachlarza bezpośrednich i pośrednich działań o charakterze ekonomicznym, jak i pozaekonomicznym, które wynikają z realizacji zadań własnych poszczególnych jednostek samorządów terytorialnych. Działania te wykonywane są przez stosowanie wszystkich instrumentów (narzędzi, działań) regulujących uwarunkowania w zakresie gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, infrastruktury technicznej i pozostałych aspektów lokalnych usług publicznych, podatków i opłat lokalnych, handlu, a także dostępności wykorzystania mienia komunalnego [Sztando 1998]. **Instrumenty** samorządu terytorialnego należy rozumieć jako każdą informację, działanie lub zaniechanie działania władzy lokalnej, wywierające wpływ na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych lub na działania instytucji, organów, obiektów materialnych i niematerialnych, a także osób oddziałujących na te podmioty. Instrumentami są również działania i informacje niezbędne do konstrukcji, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania określonych wyżej instrumentów [Sztando 1999]. Za pomocą tych instrumentów władze samorządowe stymulują rozwój lokalnej przedsiębiorczości, w tym sektora usług sportowych, rekreacyjnych i turystycznych (tab. 2).

Należy podkreślić, iż stosowanie wszystkich wymienionych rodzajów instrumentów lokalnego interwencjonizmu samorządowego wymaga kompleksowego i konsekwentnego zastosowania, gdyż tylko wówczas można osiągnąć efekty gospodarczo-społeczne, przy jednoczesnym wykorzystaniu danego potencjału dla rozwoju turystyki i rekreacji. Władze samorządu terytorialnego wykorzystując omówione instrumenty powinny przyczynić się m.in. do: odpowiedniego ulokowania problematyki kultury fizycznej i turystyki w dokumentach planistycznych, sprawnego stworzenia odpowiednich warunków materialno-technicznych i organizacyjnych do uczestnictwa obecnych i potencjalnych konsumentów usług sportowych, rekreacyjnych i turystycznych w aktywnych formach wypoczynku oraz przyjaznego nastawienia samorządowców do działań inwestycyjnych i współpracy z różnymi podmiotami z obszaru kultury fizycznej i turystyki.

Pojawia się zatem konieczność przeprowadzenia kompleksowych badań naukowych, których celem byłaby m.in. analiza rodzajów różnorodnych podejść wykorzystywania instrumentów realizacji interwencjonizmu samorządowego w sferze turystyki i rekreacji ruchowej oraz pragmatyczna ocena efektywności tych działań.

Tabela 2. Rodzaje i charakterystyka instrumentów interwencjonizmu samorządu lokalnego w obszarze turystyki i rekreacji

Table 2. Types and characteristics of local government intervention instruments in tourism and recreation

Instrumenty interwencjonizmu samorządu lokalnego	Istota znaczenia i wpływ na rozwój sektora turystyki i rekreacji
1	2
Planistyczne	<p>Opracowanie strategii rozwoju lokalnego, a więc wyodrębnienie długofalowych działań operacyjnych w oparciu o dokumenty, plany, programy, studia i koncepcje związane z uruchomieniem procesów rozwojowych, m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – strategia rozwoju gminy, na podstawie diagnozy, powinna określać cele i sposób ich realizacji w sferze kultury fizycznej i turystyki, jednocześnie jest istotnym elementem w pozyskiwaniu wsparcia finansowego z funduszy unijnych, – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wraz z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego mają fundamentalne znaczenie, określają bowiem one funkcje i dysfunkcje przestrzeni wypoczynku rekreacyjno-turystycznego. <p>Synergiczne działania między procesami zagospodarowania przestrzeni gminnej, urbanizacją, stopą bezrobocia lokalnej społeczności oraz jakością ich życia, planowanymi inwestycjami a określonym poziomem budżetu.</p>
Organizacyjne i instytucjonalne	<p>Organizacyjny charakter oddziaływania władz gmin na rzecz rozwoju kultury fizycznej i turystyki przyjmuje formę zinstytucjonalizowaną, tzn. powoływane są jednostki organizacyjne działające w określonej dziedzinie gospodarki, ponadto kreuje się rozwój instytucji wspierających, inicjuje i zawiera odpowiednie porozumienia oraz nawiązuje współpracę i partnerstwa publiczno-prywatne. Z uwagi na przeciążenia administracji samorządowej wprowadza się przekształcenia, mające na celu podział niektórych kompetencji władz gminnych i przekazaniu ich np. stowarzyszeniom, instytucjom samorządowym i/lub pozasamorządowym.</p> <p>Istotną sprawą wydaje się konieczność stworzenia odpowiednich komórek w strukturze organizacyjnej urzędów gmin, gdyż jak powszechnie wiadomo, większość spraw gospodarki turystycznej jest prowadzona zbyt powierzchownie, w większości przez specjalistów pokrewnych działów. Dla prawidłowego kształtowania funkcji turystycznej i rekreacyjnej gmin niezbędne jest uwzględnienie tych form oddziaływania i umiejscowienia ich w ramach wewnętrznych i/lub zewnętrznych struktur organizacyjnych.</p>
Administracyjno-prawne	<p>Na podstawie dokumentów (uchwały rady gminy, zezwolenia, zakazy, nakazy, pozostałe) w sposób pośredni lub bezpośredni władze samorządu lokalnego wpływają na podejmowanie działań sprzyjających (bądź niesprzyjających) rozwojowi lokalnych przedsięwzięć związanych ze sportem, rekreacją ruchową oraz turystyką, np. zaadaptowanie przez gminę budynku komunalnego na cele rekreacyjno-rozrywkowe, czy też wspieranie lokalnych przedsiębiorstw o charakterze noclegowo-gastronomicznym (preferencyjne udostępnianie gminnych pomieszczeń, budynków, terenów).</p>
Informacyjne	<p>Dokumenty planistyczne, jakie dostępne są w siedzibie urzędu gminy, stanowią w głównej mierze źródło zachęcenia (lub odstręczenia) potencjalnych i obecnych inwestorów; mają charakter diagnostyczny i służą pozyskiwaniu różnorodnych danych, w zależności od profilu planowanych inwestycji. Instrumentem informacyjnym samorządów lokalnych są także punkty informacji gospodarczej oraz informacji turystycznej.</p>

cd. tabeli 2
Table 2 cont.

1	2
Promocyjne	Działania samorządów oparte są na marketingowych środkach promocji, a więc na reklamie (prasowej, radiowej, telewizyjnej, wydawniczej, internetowej), public relations, sponsoringu oraz promocji dodatkowej (gminne konkursy) stosowanej zarówno w mikro-, jak i makrooczeniu. Szczególnym środkiem jest lobbing, który może być prowadzony przez władze samorządowe w zakresie spraw bezpośrednio i/lub pośrednio związanych z rozwojem infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz turystycznej. Nie mniej ważnym elementem marketingu samorządu terytorialnego jest sam produkt, jaki jest oferowany w danej gminie. W celu osiągnięcia pożądanego efektów ważne jest, aby w strategii promocji uwzględnić zarówno stronę popytową, jak i podażową.
Edukacyjne i doradczo-szkoleniowe	Samorząd lokalny realizuje różnego rodzaju szkolenia, świadczy usługi doradztwa, a także wspomaga ośrodki naukowo-badawcze i placówki oświatowe, zwiększając tym samym poziom wykształcenia i świadomość swoich (bezrobotnych) mieszkańców. Instrumenty te jednocześnie mają charakter instrumentów organizacyjnych oraz informacyjnych (organizowanie szkoleń, propagowanie pożądanego specjalistów/ kadr na lokalnym rynku pracy).
Finansowe i ekonomiczne	Instrumenty te opierają się w głównej mierze na różnych typach polityki gospodarczej i ich ekonomicznych narzędziach, np. poziom dochodów i wydatków budżetów samorządowych, dotacje, podatki, cło, kredyty etc.). Instrumenty ekonomiczne zdecydowanie stanowią najważniejszy czynnik w ekspansji lokalnej gospodarki turystycznej, wpływając tym samym na takie działy jak sport, rekreacja i kultura. Do ważniejszych narzędzi należy zaliczyć mnożnik turystyczny, który zdecydowanie podkreśla istotę turystyki na obszarach gminnych: większy efekt mnożnikowy uzyskujemy w kategoriach: baza noclegowa (3,42), baza żywieniowa (3,28), zwiedzanie i rozrywka (3,36), natomiast mniejszy – zakupy (3,15), transport (3,06), pozostałe (3,0).
Pobudzania infrastrukturalnego	Jednym z głównych zadań samorządów terytorialnych jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej w zakresie gminnej infrastruktury drogowej, wodociągowej, kanalizacyjnej, w zakresie usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania urządzeń sanitarnych, wysypisk, unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą. W sposób oczywisty zadanie to jest (lub może być) skutkiem powstawania nowych obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz turystycznej, zwłaszcza bazy noclegowej. Ponadto, jak ogólnie przyjęto – popyt generuje podaż, a więc społeczność lokalna, turyści i odwiedzający niejako generują rozwój urządzeń, obiektów i organizacji, służących celom nie tylko turystycznym, sportowym, ale także rekreacyjno-rozrywkowym i ogólnospołecznym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Majewska 2008] oraz [Sztando 1999].

Source: Based on [Majewska 2008] and [Sztando 1999].

INTERWENCJONIZM SAMORZĄDOWY W OBSZARZE TURYSTYKI I REKREACJI – PORÓWNANIE WYBRANYCH PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

Oddziaływanie na rozwój społeczno-gospodarczy w krajach Unii Europejskiej podlega mechanizmowi konkurencji, odbywa się przy pełnym respektowaniu procesów rozwojowych i reguł rynkowych. Reguły te są różne, składają się na odmienną politykę gospodarczą i zależą od odrębnych rozwiązań systemowych stosowanych w poszczegól-

gólnych państwach. Obserwacja determinant warunkujących lokalny rozwój społeczno-gospodarczy pozwala stwierdzić, że w krajach Unii Europejskiej – oprócz czynników egzogenicznych (zewnętrznych) – istotny wpływ wywierają czynniki endogeniczne (wewnętrzne), które najczęściej zależą od polityki lokalnej władz samorządowych. Niemniej jednak zarówno same czynniki, jak sposoby oddziaływania samorządów lokalnych w poszczególnych krajach wspólnoty są bardzo różnorodne i trudno porównywalne. Zależą one od odmiennych tradycji historycznych, doświadczeń i systemów politycznych [Keating, Loughlin 1997].

We wstępnej analizie porównawczej wzięto pod uwagę 16 krajów Unii Europejskiej: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Polskę, Portugalie, Szwecję, Wielką Brytanię oraz Włochy. W celu porównania zakresu interwencjonizmu samorządowego w dziedzinie turystyki i rekreacji w wybranych krajach europejskich należy prześledzić kwestie związane z podstawowymi atrybutami samorządności (tab. 3). Obejmują one zagadnienia związane z modelami samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach, liczbą szczebli samorządowych, ogniwem władzy o najszerzych kompetencjach w systemach samorządowych, zadaniami i kompetencjami finansowymi, które wpływają na wybór oraz zakres lokalnego wsparcia.

Tabela 3. Porównanie struktury samorządu terytorialnego w wybranych krajach Unii Europejskiej
Table 3. Comparison of the local government structure in selected countries of the European Union

Nazwa kraju	Typ państwa	Model samorządu ²	Podział administracji terytorialnej	Organy administracji terytorialnej	Szczebel władzy o najszerzych kompetencjach	Model finansowania lokalnego
1	2	3	4	5	6	7
Austria	federalny	północno-europejski	1 szczebel	9 landów 2358 gmin	region	brak danych
Belgia	federalny	południowo-europejski	2-szczeblowy	6 regionów: 10 prowincji 589 gmin	region	brak danych
Dania	unitarny	północno-europejski	2-szczeblowy	13 hrabstw 270 gmin	gmina	skandynawski
Finlandia	unitarny	północno-europejski	2-szczeblowy	432 gminy	gmina	skandynawski
Francja	unitarny	południowo-europejski	3-szczeblowy	26 regionów 100 departamentów 36 784 gminy	gmina	łaciński
Grecja	unitarny	południowo-europejski	2-szczeblowy	50 nomosów 1034 gmin	gmina	brak danych

¹Wykorzystano podział na dwa modele samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej, zaproponowane przez E. Page'a i M. Goldsmitha, którzy oparli swoją typologię na relacjach między władzami lokalnymi i centralnymi. Kryteriami podziału są: zakres pełnionych funkcji, swoboda podejmowania decyzji oraz intensywność kontaktów z władzami centralnymi [John 2001].

cd. tabeli 3
Table 3 cont.

1	2	3	4	5	6	7
Hiszpania	regionalny	południowo-europejski	3-szczeblowy	17 wspólnot autonomicznych: 50 prowincji 8110 gmin	region autonomiczny	łaciński
Holandia	unitarny	północno-europejski	2-szczeblowy	12 prowincji 458 gmin	gmina	hanowerski
Irlandia	unitarny	północno-europejski	3-szczeblowy	8 regionów 29 hrabstw 85 dystryktów	gmina	brak danych
Luksemburg	unitarny	brak danych	1 szczebel	116 gmin	gmina	brak danych
Niemcy	federalny	mieszany	2-szczeblowy	16 landów 323 powiaty 12 431 gmin	region	hanowerski
Polska	unitarny	mieszany	3-szczeblowy	16 województw 314 powiatów 2478 gmin	gmina	hanowerski
Portugalia	unitarny	południowo-europejski	2-szczeblowy	4258 parafii 308 gmin	gmina	brak danych
Szwecja	unitarny	północno-europejski	2-szczeblowy	20 hrabstw 290 gmin	gmina	skandynawski
Wielka Brytania	unitarny	północno-europejski	zależnie od obszarów (1 szczebel lub 2 szczeble)	135 hrabstw 239 dystryktów	gmina	hanowerski
Włochy	regionalny	południowo-europejski	3-szczeblowy	20 regionów 103 prowincji 8101 gmin	region	łaciński

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Sub-national public finance... 2006], [The World Factbook 2007], [Flejterski, Ziolo 2008], [Sellers, Lidström 2007].

Source: Based on [Sub-national public finance... 2006], [The World Factbook 2007], [Flejterski, Ziolo 2008], [Sellers, Lidström 2007].

Należy zwrócić uwagę, iż ze względu na różnorodność rozwiązań w każdym z wymienionych państw różny będzie zakres interwencjonizmu lokalnego. W związku z powyższym odrębne będą podmioty ingerencji, sposoby, a także instrumenty stymulowania rozwoju gospodarki turystycznej. Zasadniczo wśród cech modelu północnego, który to typ samorządu reprezentowany jest w Austrii, Danii, Finlandii, Holandii, Irlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, wskazać należy: szeroki zakres wykonywanych funkcji, dużą swobodę podejmowania decyzji, małą intensywność kontaktów z władzami centralnymi, mniejszą liczbę szczebli samorządowych, mniejszą liczbę jednostek samorządu oraz ich większe rozmiary. Wymienione cechy są ze sobą ściśle skorelowane. Duży zakres kompetencji obejmuje także sprawy wypoczynku i rekreacji oraz swobodę decyzyjną, której towarzyszą odpowiednie środki finansowe [Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk 2007]. Elementy te są przejawem znaczącego interwencjonizmu samorządowego w rozwój turystyki i rekreacji w tych krajach. Z sytuacją odwrotną mamy do czynienia w krajach reprezentujących model południowo-europejski samorządu terytorialnego, czyli w Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech. Z kolei w Polsce i Niemczech obserwuje się cechy

wspólne dla modelu północnego i południowoeuropejskiego. Warto też zwrócić uwagę na szczebel władzy o najszerszych kompetencjach administracyjnych i finansowych. Spośród analizowanych 16 państw UE aż w 11 krajach najniższy poziom administracyjny, czyli gmina, posiada najszersze uprawnienia w tym zakresie. Oznacza to, że ta podstawowa jednostka podziału administracyjnego może dysponować szerszym zestawem narzędzi oddziaływania na sferę społeczną i gospodarczą niż pozostałe samorządy.

Zakres kompetencji decyzyjnych oraz zadań w zakresie stymulowania rozwoju turystyki, rekreacji, sportu i kultury fizycznej w poszczególnych krajach Unii Europejskiej determinowany jest także ustrojem terytorialnym państwa. Największą swobodą działania charakteryzują się kraje złożone (federalne, regionalne), podczas gdy w klasycznych państwach unitarnych władza na poziomie regionu jest silnie ograniczona i podlega kontroli państwa [Flejterski, Zioło 2008]. W krajach federalnych (Austrii, Belgii, Niemczech) samorządy regionalne mają własne konstytucje regionalne oraz szerokie kompetencje ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie. Znajduje to swoje przełożenie na stymulowanie rozwoju gospodarki turystycznej. Z kolei w krajach unitarnych (Grecji, Irlandii, Danii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Francji, Holandii oraz Portugalii) często za rozwój sportu i rekreacji odpowiedzialne są najniższe szczeble samorządu (gminy). Nieco inaczej się ma sprawa z zadaniami z zakresu rozwoju turystyki, które przypisane są ustawowo do realizacji wyższym poziomom samorządowym. W trzech krajach: Niemczech, Polsce i Włoszech, za zadania z zakresu rekreacji, turystyki oraz sportu i kultury fizycznej odpowiadają wszystkie szczeble samorządowe. Szczegółowe porównanie zakresu zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki samorządowe zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Rozwój turystyki, rekreacji, kultury fizycznej i sportu w ujęciu poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w wybranych krajach Unii Europejskiej

Table 4. Development of tourism, recreation, physical culture and sport in the levels of local government in selected countries of European Union

Rodzaj (zakres) zadania	Austria	Belgia	Dania	Finlandia	Francja	Grecja	Hiszpania	Holandia	Irlandia	Luksemburg	Niemcy	Polska	Portugalia	Szwecja	Wielka Brytania	Włochy
Realizuje:																
[N] – szczebel najniższy																
[W] – szczeble wyższe																
[O] – wszystkie szczeble samorządu																
Rozwój turystyki	W	W	W	W	W	W	W	W	W	W	O	O	W	W	W	O
Rozwój rekreacji	N	O	N	O	N	N	N	W	W	N	O	O	N	O	N	O
Rozwój kultury fizycznej i sportu	N	O	N	O	N	N	N	W	W	N	O	O	N	O	N	O

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Loughlin 1999], [Nowak-Far 2002], [Bonisławski 2005].

Source: Based on [Loughlin 1999], [Nowak-Far 2002], [Bonisławski 2005].

Lokalna polityka władz gospodarczych koncentruje się również wokół spraw związanych z finansowaniem działalności progospodarczej i komunalnej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na różnorodny system finansowania działalności samorządu lokalnego w Europie, który w konsekwencji wpływa na możliwości wspierania finansowego sektora przedsiębiorczości lokalnej. Dla rozwoju gospodarczego w obszarze turystyki

i rekreacji ważny jest lokalny system fiskalny. W poszczególnych krajach UE system lokalnych obciążeń fiskalnych dla przedsiębiorców jest odmienny. W zależności od źródeł rozwiązań fiskalnych można wyznaczyć trzy modele finansowania lokalnego: skandynawski, łaciński i hanowerski [Kogut-Jaworska 2008]. Analizując wpływ samorządów lokalnych na stymulowanie lokalnej gospodarki państw europejskich, należy stwierdzić, że zdecydowanie największą swobodą w tym zakresie odznacza się samorząd Austrii, który nie tylko pobiera podatki, ale sam reguluje ich wysokość, a nawet częściowo ustala, jakie podatki wprowadzić a jakich zaniechać. We Włoszech, gdzie panuje swoboda podatkowa, szczegółowo opracowano zasady podziału podatków między gminy i prowincje. Z kolei w Hiszpanii gmina nie ma prawa do tworzenia nowych podatków, ale pobiera bezpośrednie podatki gminne. Podobnie jest we Francji, choć tutaj gmina może ustalać stawki. Idealnym wyjściem dla wszystkich krajów Unii byłyby możliwość poboru podatków bezpośrednich przez jednostki samorządu terytorialnego, jak to ma miejsce w Szwajcarii [Bonisławski 2005].

Warto na koniec dodać, że ważnym nurtem wsparcia w większości krajów europejskich pozostaje obecnie wsparcie innowacyjności gospodarek lokalnych. Działania te widoczne są również w obszarze turystyki i rekreacji. Znaczne środki finansowe, m.in. we Francji, Holandii czy Belgii, przeznaczane są na wspieranie innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Trend ten jest także widoczny na gruncie polskiego biznesu.

Należy podkreślić, że europejskie samorzady lokalne odgrywają bardzo ważną rolę w stymulowaniu rozwoju turystyki i rekreacji. Systemowi wsparcia lokalnych przedsiębiorstw turystycznych i gestorów rekreacji przypisuje się odmienną rolę ze względu na różnice w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej. Decydujące znaczenie mają tutaj: odrębność modelu państwa, różnorodność systemów finansowania gospodarki lokalnej, różny podział zadań i kompetencji między rząd i samorząd, a także odmienny styl sprawowania władzy publicznej.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, warto pokusić się o stwierdzenie, że współcześnie obserwuje się przekształcenia metod i instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Wobec braku skuteczności oddziaływania w skali makroekonomicznej następuje przechodzenie do skali mezo- i mikroekonomicznej. Ze współczesnymi przejawami interwencjonizmu mamy także do czynienia na gruncie turystyki i rekreacji. Jego koncepcja opiera się na wzrastającej roli samorządów szczebla regionalnego i lokalnego w kształtowaniu warunków dla innowacyjności oraz postępu naukowo-technicznego. Różne są rodzaje oraz skala instrumentów interwencjonizmu samorządowego stosowane w stymulowaniu gospodarki turystycznej w krajach Unii Europejskiej. Choć rozmiar niniejszego artykułu oraz szczegółowość posiadanych danych nie pozwoliły na wyczerpującą analizę porównawczą omawianego problemu, to celowym zabiegiem wydaje się wykorzystanie powyższych konkluzji jako wstępnych ustaleń oraz hipotez do przeprowadzenia kompleksowych badań porównawczych we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej.

PIŚMIENNICTWO

- Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej. Komunikat Komisji Europejskiej. Bruksela, COM(2007) 621, wersja ostateczna z dnia 19.10.2007 r., dostęp 28.04.2010 r., www.eu.europa.eu
- Blakely E.J., 1989. Panning local economic development. Theory and practice. Sage Library and Social Research, London, 168.
- Bonisławski M., 2005. Małe przedsiębiorstwo turystyczne a polityka komunalna w Polsce i w UE. W: Gospodarka Polski w zjednoczonej Europie. Przedsiębiorczość, branże, regiony. S. Pangsy-Kania, G. Szczodrowski (red.). Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 129–131.
- Działania na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie. Komunikat Komisji Europejskiej. Bruksela, COM(2007) 498, wersja ostateczna z dnia 5.9.2007 r., dostęp 28.04.2010 r. www.eu.europa.eu
- Flejterski S., Zioło M., 2008. Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny. *Studia Lokalne i Regionalne* nr 3(33)/2008, 82–83.
- John P., 2001. *Local Governance in Western Europe*, SAGE, Thousand Oaks, London-New Delhi, 26–37.
- Keating M., Loughlin J., (red.), 1997. *The Political Economy and Regionalism*. Routledge, London, 46.
- Kogut-Jaworska M., 2008. Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego. Wydawnictwo CeDeWu Rubinum, Warszawa, 34, 168–205.
- Loughlin J., 1999. Regional and local democracy in the European Union. EU. Committee of the Regions. *COR-Studies E-1/99*, Brussels, 19–338.
- Majewska J., 2008. Samorząd terytorialny w kształtowaniu funkcji turystycznej gminy. Rozprawa doktorska. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Poznań, 97, 99–130.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007. *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 20.
- Nowak-Far A., 2002. Funkcjonowanie gmin w Unii europejskiej. *Kompendium dla gmin wiejskich. Związek Gmin wiejskich RP*, Warszawa-Poznań, 121–123.
- Patrzalek L., 2004. *Finanse samorządowe*. Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, 41–44.
- Regionalne sprawozdanie TSA – Unia Europejska 2007. Światowa Rada Turystyki i Podróży (World Travel and Tourism Council – WTTC), dostęp 28.04.2010 r. www.wttc.org
- Sellers J.M., Lidström A., 2007. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* Vol. 20, No 4, 609–632.
- Sub-national public finance in the European Union, 2006. *Dexia*, November 2006, 6.
- Szostak D., 2007. *Polityka turystyczna*. W: *Ekonomika turystyki*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 174.
- Sztando A., 1999. Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych. *Samorząd Terytorialny* nr 7–8, 79–108.
- Sztando A., 1998. Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną. W: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wrocław, 125–134.
- Sztando A., 2000. Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego. *Studia Regionalne i Lokalne* nr 1, 79–90.
- The World Factbook 2007. CIA, dostęp 30.04.2010 r. www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook

Turystyka w strukturach Unii Europejskiej. Programy UE dotyczące rozwoju turystyki. Przyszłość turystyki w UE. Ministerstwo Sportu i Turystyki, Departament Turystyki, Warszawa, czerwiec 2009 r., dostęp 28.04.2010 r. www.msit.gov.pl
Wojciechowski E., 2001. *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, 51.

INTERVENTION OF LOCAL GOVERNMENT IN TOURISM AND RECREATION DEVELOPMENT IN SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Abstract. In the light of their own observations and other authors, and contemporary trends – such as the increasing globalization of the world, integration and devolution – very important and necessary scientific task is to compare the impact of local government policy on tourism and recreation field in the selected European countries. Hence, the purpose of this paper is to show the nature and importance of self-management intervention, as well as comparative analysis of its instruments in the field of development of tourism and recreation in chosen countries of European Union.

Key words: intervention of local/regional authorities, local/regional government, community, physical culture, recreation, tourism

Zaakceptowano do druku – Accepted for print 10.09.2010