

PIOTR ZMYŚLONY

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

MOŻLIWOŚCI ZASTOSOWANIA TYROLSKIEGO MODELU PARTYCYPACYJNEGO ZARZĄDZANIA TURYSTYKĄ W POLSCE

Abstract: Application of Tyrolean's Community Approach Model of Tourism Destination Governance in Poland. The aim of the paper is to present a tourism organisation and management system in Tyrol (Austria) – a rural mountain region and also the strongest province in Austria's tourism industry – and to discuss the possibilities of adaptation its experiences in Polish conditions. The case study method has been adopted. In the literature section the coexistence of participatory management model and corporate management model has been discussed. The distinguishing features of the Tyrolean system are: mandatory membership of tourism enterprises, stable financial basis based on multiple sources, a clear division of powers and responsibilities between regional tourist agency Tirol Werbung and local tourism organisations performing as associations. Based on research seven general lessons of destination management have been formulated.

Keywords: Destination governance, destination management, Poland, rural tourism, Tirol.

Wstęp

Turystyka jest działalnością zdeterminowaną przestrzennie, która wykorzystuje – najczęściej w sposób nieinwazyjny – zasoby naturalne i kulturowe, aby generować efekty gospodarcze, społeczne i kulturowe, odczuwane przede wszystkim na szczeblu lokalnym. Wszystkie te cechy predestynują ją jako użyteczne narzędzie transformacji i rozwoju obszarów wiejskich [Majewski, Lane 2003]. Rozdrobnienie i różnorodność podmiotowa oraz ponadbranżowy, międzysektorowy i heterogeniczny charakter turystyki sprawiają, że warunkiem jej rozwoju oraz generowania korzyści na szczeblu lokalnym jest stworzenie spójnego i trwałego systemu organizacyjno-zarządczego [Kruczek, Zmyślony 2014; Migdał 2015].

W Polsce, mimo piętnastoletniego funkcjonowania dwuszczeblowego systemu organizacji turystyki, bazującego w wymiarze regionalnym na działalności regionalnych organizacji turystycznych (ROT) oraz lokalnych organizacji turystycznych (LOT), wciąż trwają dyskusje związane z potrzebą rozróżnienia kompetencji i zadań pomiędzy te szczeble oraz określeniem przejrzystych zasad relacji zachodzących między nimi [Kruczek, Zmyślony 2014; Bucholz 2015; Migdal 2015; Fedyk 2016]. Konsekwencje niejasnych zasad systemu organizacyjnego odczuwane są przede wszystkim przez organizacje turystyczne funkcjonujące na obszarach wiejskich, charakteryzujące się relatywnie słabą kondycją finansową oraz ograniczonymi możliwościami działania [Migdal 2015]. Z tego powodu należy szukać rozwiązań systemowych istniejących w innych krajach i regionach o wyższym natężeniu funkcji turystycznej oraz bogatszych doświadczeniach w zakresie zarządzania tą sferą działalności gospodarczej.

W Tyrolu, austriackim kraju związkowym oraz niezurbanizowanym na przeważającym obszarze regionie turystycznym [European Commission 1999], wprowadzono system, który wpisuje się w dopasowany do specyfiki obszarów wiejskich model partycypacyjnego zarządzania turystyką [Pretty 1995; Garrod 2003; Kruczek, Zmyślony 2014, s. 133-134]. Uzasadnione jest zatem przeprowadzenie pogłębionej analizy przypadku rozwiązań przyjętych w Tyrolu pod kątem sprawdzenia możliwości ich zastosowania w Polsce, przede wszystkim w odniesieniu do warunków rozwoju turystyki na obszarach wiejskich.

Celem opracowania jest zaproponowanie rozwiązań w zakresie zarządzania turystyką stosowanych w Tyrolu możliwych do zastosowania w Polsce, szczególnie na obszarach wiejskich. Można sformułować następującą tezę: elementami tyrolskiego systemu zarządzania turystyką, których zastosowanie w największym stopniu wpłynęłoby na wzmocnienie funkcjonowania lokalnych organizacji turystycznych działających na obszarach wiejskich, są: powszechny model partycypacji oparty na obowiązkowym zrzeszeniu oraz jasny podział kompetencji. Metodą badawczą jest studium przypadku typu opisowego [Yin 2003].

Praca składa się z czterech części. W pierwszej zaprezentowano cechy turystyki na obszarach wiejskich jako uwarunkowania partycypacyjnego modelu zarządzania turystyką w regionie. Następnie scharakteryzowano system zarządzania turystyką obowiązujący w Polsce z podkreśleniem problemów w zakresie jego funkcjonowania. Analizę systemu organizacyjnego obowiązującego w Tyrolu poprzedza opis rozwoju turystyki w tym regionie. Następnie sformułowano wnioski, w których podkreślono rozwiązania stosowane w Tyrolu, których zastosowanie wzmocniłoby funkcjonowanie polskich organizacji turystycznych działających na obszarach wiejskich.

1. Turystyka na obszarach wiejskich jako przedmiot partycypacyjnego modelu zarządzania

Tereny wiejskie stanowią tradycyjne obszary koncentracji ruchu turystycznego w celach wypoczynkowych, rekreacyjnych i poznawczych [Maczak 2015; Przezbórska-Skobiej 2015]. Turystyka wiejska nie jest jednak zjawiskiem możliwym do jednoznacznego wyodrębnienia, zdefiniowania i usystematyzowania, co podkreślają autorzy podejmujący ten temat [zob.: Drzewiecki 1995; Majewski, Lane 2003; Mika 2008; Maczak 2015]. Trudności te wynikają z różnorodności aktywności i form turystyki, które mogą być realizowane na terenach wiejskich, a także samej definicji i delimitacji obszarów wiejskich. Biorąc to pod uwagę należy odróżnić turystykę wiejską od turystyki na terenach wiejskich. Ta pierwsza, według Majewskiego i Lane'a [2003, s. 41], w modelowej formie powinna być: (1) zlokalizowana na terenach wiejskich, (2) funkcjonalnie wiejska, czyli budowana na podstawie charakterystycznych dla świata wsi (drobna przedsiębiorczość, otwarta przestrzeń, kontakt z przyrodą i dziedzictwem, tradycyjne społeczności i ich zwyczaje), (3) tworzona na małą skalę, (4) tradycyjna w swoim charakterze, czyli kontrolowana przez środowiska lokalne i rozwijana z myślą o długofalowym pożytku dla danego obszaru, (5) różnorodna w formie, czyli oddająca złożoność wiejskiego środowiska.

Z kolei termin *turystyka na terenach wiejskich* odnosi się do ogółu zjawisk turystycznych na terenach wiejskich pod względem administracyjnym, bez znaczenia dla ich charakteru [Drzewiecki 1995], dlatego dotyczy także form turystyki, na potrzeby rozwoju których realizowane są inwestycje zmieniające wiejski krajobraz. Z tego powodu Kowalczyk i Derek [2010] nie wyodrębniają zagospodarowania turystycznego typowego tylko dla obszarów wiejskich, z kolei Maczak [2015] zwraca uwagę na zmiany dokonujące się w zakresie podaży turystyki wiejskiej, której obecne zróżnicowanie, skala i standard sprawiają, że można mówić o podaży turystyki na obszarach wiejskich.

Szeroki zakres pojmowania turystyki na obszarach wiejskich przenosi punkt rozważań na charakterystykę obszaru, w którym jest ona rozwijana. Majewski i Lane [2003, s. 34-36] stwierdzają, że jego wiejski charakter dotyczy trzech wymiarów: gęstości zaludnienia oraz wielkości miejscowości, sposobu użytkowania terenu i charakteru gospodarki, a także profilu struktur społecznych. Nie jest jednak możliwe jednoznacznie stwierdzenie, gdzie zaczyna się charakter wiejski, a gdzie kończy się charakter miejski przestrzeni. Potwierdzają to badania Staszewskiej [2016], która wyodrębnia kryteria wyróżniania obszarów wiejskich stref podmiejskich. Z tego względu należy operować pojęciem *kontinuum wiejsko-miejskiego* jako sposobu radzenia sobie ze złożonością rozwoju obszarów, także w odniesieniu do turystyki.

Intensywny rozwój turystyki na obszarach wiejskich sprawił, że od lat 80. XX w. stała się ona przedmiotem analiz strategicznych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, a nawet ponadkrajowym [Przezbórska-Skobiej 2015]. Analizy – szczególnie

te tworzone na zlecenie Komisji Europejskiej – ugruntowały powszechność stosowania kryterium gęstości zaludnienia i dominującego waloru przyrodniczego jako wyróżników obszarów turystyki wiejskiej, włączając do nich obszary górskie [European Commission 1999]. Jednym z kluczowych kwestii problemowych w nich podejmowanych jest problem zintegrowanego zarządzania rozwojem turystyki. Współczesna dynamika rozwoju obszarów wiejskich pozwala na stwierdzenie, że zarządzanie rozwojem turystyki na tych obszarach, mimo szerokiego rozumienia jej rozwoju, powinno koncentrować się na dążeniu do zachowania wymienionych wcześniej w definicji Majewskiego i Lane’a atrybutów turystyki wiejskiej oraz wiejskiego charakteru przestrzeni.

W ten kontekst wpisuje się partycypacyjny model zarządzania turystyką w regionie, który – obok modelu korporacyjnego [Beritelli *et al.* 2007 brak w literaturze] – jest podstawową koncepcją zarządzania rozwojem turystyki w ujęciu lokalnym i regionalnym. Oba podejścia stanowią rozwiązania modelowe, między którymi rozciąga się zakres wyboru rozwiązań przyjętych w konkretnych regionach.

Zarządzanie turystyką (tourism management) w ujęciu uniwersalnym należy rozumieć jako strategie i programy taktyczne wykorzystujące i integrujące dostępne narzędzia w celu stymulowania rozwoju podaży turystycznej i kontrolowania popytu turystycznego zgodnie z ustanowionymi celami polityki turystycznej [Mason 2008; Middleton *et al.* 2009]. W praktyce i teorii zarządzania turystyką w wymiarze lokalnym i regionalnym w ostatnich latach obserwuje się ewolucję tego zagadnienia polegającą na odchodzeniu od podejścia czysto zarządczego, mającego genezę w podejściu rynkowym i instytucjonalnym, na rzecz koncepcji współzarządzania (*destination governance*) [por. Pechlaner *et al.* 2015, s. x].

Wspomniane podejście partycypacyjne do zarządzania rozwojem turystyki (zwaną także społecznościowym lub zorientowanym na społeczność lokalną, ang. *community approach*) wywodzi się z szerszej koncepcji partycypacyjnego modelu rozwoju turystyki, opartego na paradygmacie zrównoważonego rozwoju [Murphy 1985]. Koncepcja ta powstała w opozycji do odgórnego, czysto rynkowego programowania rozwoju turystyki, realizowanego często w interesie dużych korporacji, niedbających o następstwa ich działań dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Podstawą koncepcji jest traktowanie społeczności lokalnej nie jako przedmiotu, ale podmiotu rozwoju turystyki, dlatego kluczowe jest najszersze zaangażowanie mieszkańców w proces jej planowania oraz kontrolowania efektów jej rozwoju. Włączenie lokalnej społeczności w zarządzanie turystyką zależne jest od stopnia własności lokalnych walorów turystycznych i przedsiębiorstw turystycznych, jednak do pełnego zaangażowania brakuje nadania im narzędzi do podejmowania decyzji.

Partycypacyjne zarządzanie turystyką, występujące najczęściej w regionach o charakterze wiejskim, odbywa się za pomocą wspólnego wypracowywania decyzji, szukania konsensusu w sprawach problemowych, współpracy z szeroką reprezentacją interesariuszy. Można wskazać wiele problemów w angażowaniu mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców w proces decyzyjny w praktyce. Są nimi m.in. bierność

i niechęć do współdziałania interesariuszy, trudności w pogodzeniu ich różnorodnych interesów, długi czas podejmowania decyzji, wpływy polityczne [Jamal, Getz 1995; Garrod 2003].

2. Model organizacji zarządzania turystyką w Polsce

Tworząc system zarządzania turystyką w Polsce na przełomie wieków starano się pogodzić wiele koncepcji organizacyjnych stosowanych w kontynentalnej Europie, dostosowując go jednocześnie do istniejącego podziału administracyjnego kraju. ROT i LOT zostały wyodrębnione na bazie rozwiązań organizacyjnych zapisanych w *Ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej* [1999]. ROT działają na obszarach województw, LOT na mniejszych obszarach, których wielkość i położenie nie zostały z góry narzucone. Zgodnie z zamierzeniami powstają na obszarach atrakcyjnych turystycznie i stanowią płaszczyznę współpracy samorządów gminnych i powiatowych zainteresowanych wspieraniem turystyki na ich terenach, podmiotów gospodarczych działających w turystyce, stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji turystycznych, a także uczelni i szkół kształcących kadry turystyczne oraz osób fizycznych.

Ze względu na cel opracowania nie jest konieczna szczegółowa charakterystyka polskiego systemu zarządzania turystyką, szczególnie że została już ona sporządzona przez Butowskiego [2004] i Zawistowską [2008]. Bardziej istotne jest przedstawienie kluczowych rozwiązań z punktu widzenia skuteczności jego funkcjonowania w poszczególnych regionach. Pierwszym z nich jest dobrowolność uczestnictwa. Polska Organizacja Turystyczna [2009] podkreśla, że „członkami ROT i LOT powinny być te instytucje i organizacje, które chcą dobrowolnie wstąpić do stowarzyszenia, widzą i akceptują jego cel działania, pozytywnie oceniają dotychczasową pracę ROT i LOT, a na końcu widzą swój partykularny interes”. Organizacje obu szczebli funkcjonują w formie prawnej stowarzyszeń, jednak na zasadach szczególnych, ponieważ ich członkami oprócz osób fizycznych mogą zostać także osoby prawne [*Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach 1990; Ustawa o zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej 2001*]. Nie zostały ściśle określone modele strukturalne ROT i LOT, czyli zasady członkostwa w tych organizacjach oraz wzajemne relacje hierarchiczne między nimi.

Z punktu widzenia skuteczności systemu istotne jest także rozpisanie ról kluczowych podmiotów. W *Ustawie o POT* [1999] nie określono odrębnych zadań dla ROT i LOT. Zgodnie z jej zapisami, jednakowy obszar ich działania obejmuje:

- promocję turystyczną obszaru, na którym działają,
- wspomaganie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej,
- inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej,
- współpracę z Polską Organizacją Turystyczną.

Rozróżnienie funkcji obu typów organizacji znalazło się jednak w zapisach dokumentu *Kodeks dobrych praktyk systemu zarządzania i promocji turystyki w Polsce* [POT 2009]. Zgodnie z nimi, ROT odpowiadają za spójność działań promocyjnych i realizację założeń strategicznych na szczeblu wojewódzkim, przy czym istotne jest w tym procesie odpowiednie planowanie oraz kumulowanie informacji dotyczących wszystkich kwestii związanych z turystyką na terenie województwa, zwłaszcza w kontekście kreowania produktów turystycznych, a także prowadzonych przez inne instytucje działań związanych z promocją regionu. Z kolei LOT odpowiadają za spójność działań związanych z kreowaniem produktu turystycznego na szczeblu lokalnym i czuwają nad właściwym i efektywnym przebiegiem działań promocyjnych. Warto jednak zaznaczyć, że zapisy zawarte w *Kodeksie* nie mają charakteru prawnie wiążącego, więc są w praktyce niepraktykowane.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń dwóch szczebli organizacyjnych można stwierdzić, że dobrowolność udziału, brak wyraźnie określonych formuł strukturalnych ROT i LOT, ogólnikowość zapisów dotyczących ich ról i zadań stały się destymulantami funkcjonowania ROT i LOT. Ich intensywność występowania najsilniej zaznacza się na obszarach wiejskich [Migdal 2013; Kruczek, Zmysłony 2014; Bucholz 2015]. Skutkiem istnienia destymulant są następujące problemy: brak stabilnych źródeł finansowania i wynikająca z niego potrzeba dywersyfikacja działalności, problemy prawne w bieżącym funkcjonowaniu wynikające ze szczególnego statusu prawnego, marazm organizacyjny wynikający z braku autorytetu przywódczego, konkurencja pionowa i pozioma, trudności w pozyskaniu i odpływ członków, brak profesjonalnej kadry managerskiej. Z tych powodów wciąż nie ustaje – a można stwierdzić, że nawet narasta – dyskusja na temat skuteczności systemu i potrzeby ewentualnej ich korekty. Dotąd nie pojawiły się jednak konkretne propozycje dotyczące zmian całościowych.

3. System zarządzania turystyką w Tyrolu

Tyrol, region i trzeci co do wielkości kraj związkowy Austrii, położony w zachodniej części kraju, zamieszkuje 700 tys. ludzi. Pod względem administracyjnym Tyrol podzielony jest na 9 okręgów: Innsbruck-Stadt, Innsbruck-Land, Imst, Kitzbühel, Kufstein, Landeck Lienz, Reutte, Schwaz. Górskie ukształtowanie terenu sprawia, że tylko ok. 1/8 powierzchni może być trwale zagospodarowane i zamieszkałe, co m.in. czyni z regionu obszar wiejski [European Commission 1999].

Tyrol jest najsilniej rozwiniętym turystycznie regionem Austrii, a także jednym z najbardziej rozwiniętych obszarów pod tym względem w Europie. Jego pozycję na europejskiej mapie narciarstwa ugruntowała organizacja Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 1964 oraz 1976 r. Od lat 90. XX w. obserwuje się silniejsze tempo wzrostu pobytów letnich w formie turystyki specjalistycznej oraz turystyki kulturowej, niemniej jednak specjalizacją regionu pozostaje turystyka zimowa oparta na sportach

narciarskich. Obecnie 57% ruchu turystycznego przypada na okres zimowy, a 43% na okres letni [Strobl, Peters 2015a; *Tirol...* 2015].

Na branżę noclegową w Tyrolu składają się ponad 23 tys. prywatnych obiektów, a baza noclegowa liczy ponad 340 tys. miejsc noclegowych, z czego 97% z nich stanowią miejsca całoroczne [Strobl, Peters 2015a]. W regionie wytyczonych jest tysiące kilometrów tras narciarskich i szlaków turystycznych oraz kolejek linowych i saneczkowych. W sezonie 2014/2015 Tyrol odwiedziło ponad 10 mln turystów, którym udzielono ponad 45 mln noclegów, głównie z Niemiec, Holandii i Austrii. Gospodarka turystyczna Tyrolu generuje 60 tys. miejsc pracy oraz 17,5% PKB [*ibidem*] (szczegółowa charakterystyka zob. tab. 1).

Tabela 1

Gospodarka turystyczna w Tyrolu (2014/2015)

Charakterystyka podaży	Charakterystyka popytu
<ul style="list-style-type: none"> • 340 tys. miejsc noclegowych • 4 tys. km tras do narciarstwa zjazdowego • 4 tys. km tras do narciarstwa biegowego • 20 tys. km oznakowanych szlaków turystycznych • 3,4 tys. km szlaków rowerowych • 1,7 tys. kolejek linowych i wyciągów • 242 tory saneczkowe • ponad 300 szkół narciarskich • 60 tys. pracujących (w tym 50 tys. w przemyśle turystycznym) • 8,4 mld euro obrotów • 4,5 mld euro PKB (17,5%; średnia dla Austrii 5,3%). 	<ul style="list-style-type: none"> • 10,9 mln przyjazdów turystów • 45,6 mln udzielonych noclegów • wskaźnik Chavrata: 63 (średnia dla Austrii: 14) • średnia długość pobytu: 4,2 dnia • ostatnie 10 lat: przyjazdy: + 29%; udzielone noclegi: +7,8% • główne rynki: Niemcy (51,1%), Holandia (10,3%), Austria (8,6%), Szwajcaria (6,0%), Wielka Brytania (3,7%), Belgia (3,3%), Włochy (2,2%), Francja (1,9%), Polska (1,5%).

Źródło: [Strobl, Peters 2015a; *Tirol...* 2015].

W Austrii zarządzanie i promocja turystyki w regionach turystycznych powierzone są związkowi turystycznemu, jednak ze względu na federacyjny ustrój państwa każdy z krajów związkowych reguluje te kwestie indywidualnie [*Austria Tourism*

2015]. W Tyrolu związki promujące rozwój turystyki (*Vereine zur Förderung des Fremdenverkehrs*) powstały już w latach 70. XIX w. [Kruczek, Zmyślony 2014]. Po licznych zmianach prawnych, do drugiej połowy lat 90. ich liczba była bardzo duża i wynosiła 250 stowarzyszeń, odpowiednio do najmniejszych jednostek osadniczych. W 1997 r. ich liczba została zmniejszona do 34 na rzecz ich wielkości, co zmusiło wcześniej rywalizujące podmioty do współpracy na rzecz podniesienia wspólnej konkurencyjności [Swig Delta Partner 2006; Strobl, Peters 2015a].

W 2006 r., w celu zwiększenia efektywności funkcjonowania związków, uchwalona została *Ustawa o turystyce*, regulująca wszystkie kwestie formalne związane ze związkami turystycznymi [Tiroler...2006]. Zgodnie z ustawą, związki mają specjalną formę spółki publicznej (*Körperschaft öffentlichen Rechts*), której organami – analogicznie do rozwiązań polskich – są walne zgromadzenie, rada nadzorcza oraz zarząd składający się z minimum trzech członków, natomiast za bezpośrednie zarządzanie taktyczne odpowiedzialny jest główny menadżer (dyrektor zarządzający). Każdy związek turystyczny podlega bezpośrednio władzom kraju związkowego. Zapisy ustawy nakazują związkom współpracować ze sobą oraz z tyrolską agencją promocji turystyki – *Tirol Werbung GmbH* (TW) – w zakresie działań wykraczających poza ich gospodarcze i przestrzenne możliwości. Ponadto na szczeblu landu związki tworzą z mocy prawa związek regionalny, którego rolą jest wspieranie lokalnych związków w zakresie wymiany doświadczeń oraz prowadzenia szkoleń i badań, doradzanie władzom Tyrolu we wszystkich sprawach związanych z rozwojem turystyki oraz udział w opracowywaniu i wspólnej realizacji strategii rozwoju turystyki landu.

Związki turystyczne są odpowiedzialne za wspieranie lokalnego i regionalnego ruchu turystycznego oraz promocję mikroregionów. Zadanie to powinno być wypełniane z dbałością o ekonomiczne, społeczne, kulturalne, etyczne i ekologiczne oddziaływanie ruchu turystycznego w regionie. W szczególności związkom turystycznym podlegają następujące działania:

- planowanie strategiczne rozwoju turystyki,
- marketing turystyczny (i monitoring skuteczności podejmowanych działań),
- edukacja turystyczna mieszkańców i *public relations*,
- wspieranie i koordynacja działań przedsiębiorców (członków związku),
- koordynowanie inwestycji turystycznych, w celu niedublowania oferty turystycznej,
- organizacja imprez turystycznych,
- prowadzenie lokalnych biur informacji turystycznej.

Podstawową różnicą w porównaniu do polskich rozwiązań, ale także elementem tworzącym podstawę ekonomiczną organizacji, a zarazem przesądającym o partycypacyjnym, szerokim modelu zarządzania, jest formalne włączenie wszystkich lokalnych podmiotów działających w branży turystycznej. *Ustawa* nakłada obowiązek członkostwa na wszystkich przedsiębiorców, którzy w sposób bezpośredni lub po-

średni osiągają korzyści ekonomiczne z ruchu turystycznego w Tyrolu i mają swoją siedzibę na terenie objętym przez dany związek. Wielkość składki, którą zobowiązani są uiszczać członkowie związków, uzależniona jest od trzech elementów [Tiroler... 2006]: grupy branżowej; stopnia natężenia funkcji turystycznej na obszarze, w którym działa związek; wielkości przedsiębiorstwa.

Dla zachowania partycypacyjnego, równorzędnego charakteru członkostwa, w *Ustawie* dokonano podziału członków według branży na siedem grup rodzajowych, przy czym podstawą rozróżnienia jest udział przychodów uzyskanych ze sprzedaży usług turystom (a więc generowanych bezpośrednio z ruchu turystycznego) w przychodach całkowitych, co jest zgodne z rzeczywistością producentów usług turystycznych, którzy obsługują także ludność miejscową. Grupa I obejmuje przedsiębiorstwa generujące przychody w 100% z ruchu turystycznego, w kolejnych grupach udział ten jest odpowiednio mniejszy i wynosi odpowiednio: do 80% w grupie II, do 60% w grupie III, do 40% w grupie IV, do 20% w grupie V, do 10% w grupie VI oraz do 5% w grupie VII [Tiroler ... 2006].

Obszary będące terytoriami działania związków podzielono z kolei na trzy kategorie według stopnia natężenia funkcji turystycznej, przy czym podstawą jej obliczenia jest pięcioletni średni wskaźnik Chavrata. Dany obszar należy do kategorii A, jeżeli średnioroczna liczba noclegów udzielonych osobom przyjeżdżającym przypadająca na jednego mieszkańca przekracza 60. Do kategorii B należą te związki turystyczne, w których liczba udzielonych noclegów przypadająca na jednego mieszkańca jest wyższa niż 30, zaś pozostałe związki mieszczą się w kategorii C [ibidem].

Grupa rodzajowa oraz kategoria obszaru są podstawą wyliczenia wielkości rocznej składki dla mikroprzedsiębiorstw. Z mocy *Ustawy* ich wysokość wynosi:

- w regionach zakwalifikowanych do kategorii A: przedsiębiorstwa należące do grupy I-III – 54 euro, przedsiębiorstwa grup IV-VII – 46 euro;
- w regionach zakwalifikowanych do kategorii B: przedsiębiorstwa należące do grupy I-III – 46 euro, przedsiębiorstwa grup IV-VII – 38 euro;
- w regionach zakwalifikowanych do kategorii C: przedsiębiorstwa należące do grupy I-III – 38 euro, przedsiębiorstwa grup IV-VII – 30 euro.

Ostateczna wysokość składki obliczana jest jako przemnożenie podstawy wymiaru składki przez wskaźnik (o wartości rzędu promili) określony przez związek turystyczny [Tiroler... 2006, par. 35].

Oprócz składek członkowskich, działalność tyrolskich związków turystycznych jest finansowana z następujących źródeł [ibidem]:

- udziału w podatku lokalnym (taksy klimatycznej);
- dochodów z działalności gospodarczej związku oraz z udziału związku w przedsięwzięciach przynoszących zysk;
- dochodów z wynajmu, dzierżawy i innych;
- kredytów bankowych;
- dotacji.

Wielozródłowy system finansowania pozwala na ustalanie dużych i zarazem stabilnych budżetów związków. Przykładowo, wysokość rocznego budżetu związku Ötztals Tourismus wynosi 9,8 mln euro, związku Innsbruck Tourismus und seine Feriendorfen 9 mln euro związku Olympiaregion Seefeld 5,6 mln euro, a związku Stubaital 4 mln euro (2013) [Strobl, Peters 2015b, 2015c, 2015d].

Oparcie struktury członkowskiej na przedsiębiorstwach sprawia, że związki turystyczne skupiają się przede wszystkim na stworzeniu konkurencyjnej, czyli jednocześnie wyróżniającej się i komplementarnej z innymi regionami oferty rynkowej. Każdy związek poszukuje zatem unikalnej propozycji sprzedażowej, która mogłaby być promowana jako część większej oferty turystycznej całego Tyrolu.

Drugim wyróżnikiem funkcjonowania związków, wynikającym z dominacji przedsiębiorców, jest skupienie działalności na maksymalnej komercjalizacji ofert, wykorzystując do tego celu, oprócz współpracy z pośrednikami, nowoczesne narzędzia marketingu i sprzedaży: systemy rezerwacyjne znajdujące się na oficjalnych stronach internetowych, karty turystyczne, aplikacje mobilne, a nawet *call-centers*.

W odróżnieniu od szczebla lokalnego, zbudowanego według modelu społecznościowego, na poziomie kraju związkowego Tyrol, zarządzanie turystyki zorganizowane jest według modelu korporacyjnego. Wspomniana *Tirol Werbung GmbH* (TW) została założona w 1889 r. jako regionalne stowarzyszenie związków uzdrowiskowych i turystycznych w celu promocji turystycznej Tyrolu. Dokładnie sto lat później TW został przekształcony z wydziału urzędu landowego w spółkę [Gurschler 2014]. Obecnie stanowi ona wyspecjalizowaną agencję z zakresu promocji wizerunku marki Tyrol oraz marketingu turystycznego kraju, w dużej mierze odpowiada zatem zakresowi funkcjonowania Destination Management Company [Kruczek, Zmysłony 2014].

Wzorem współczesnych organizacji tego typu funkcjonujących na rynku turystycznym, stosuje ona nie tyle strategię promocji, skoncentrowaną na kreowaniu i prowadzeniu kampanii wizerunkowych i promocyjnych landu, ile przede wszystkim strategię ułatwiania (tworzenia warunków) działania lokalnym związkom turystycznym [Middleton *et al.* 2009]. Polega ona na skupieniu działań na tych dziedzinach, w których samodzielne działanie związków lokalnych jest niemożliwe, mało skuteczne lub zbyt kosztowne oraz wymaga wsparcia eksperckiego, instytucjonalnego, kadrowego lub finansowego. Rozdział zadań oraz współpraca międzyszczeblowa organizacji turystycznych jest ściśle określona. Zgodnie z nią, TW skupia swoje działania na następujących obszarach [Tirol Werbung 2016]:

- Promocja marki Tyrolu mającej charakter parasolowy, co oznacza, że poszczególne związki lokalne mogą prowadzić własne kampanie wizerunkowe (korzystając z własnych marek), jednak pod warunkiem zgodności strategicznej z marką regionu.
- Prowadzenie ośrodka badawczego nad gospodarką turystyczną w Tyrolu (Tirol Tourism Research), dzięki czemu związki turystyczne mają dostęp do aktualnych danych statystycznych prezentowanych w przekrojach czasowych, przestrzennych oraz rynkowych.

- Działalność biura kongresów i spotkań (Convention Bureau Tirol), założonego w 2005 r., które jest jedyną organizacją reprezentującą wszystkie związki na rynku spotkań [*Convention...* 2015].
- Prowadzenie działalności pośrednictwa turystycznego w formie regionalnego portalu rezerwacyjnego, oferującego wszystkie usługi i pakiety produktowe przekazywane przez poszczególne związki turystyczne [<http://www.tyrol.com/book-your-holiday>].
- Sprzedaż produktów markowych – pamiątek, odzieży, sprzętu turystycznego, kosmetyków, biżuterii – w formie fizycznych punktów sprzedaży (sklepy i punkty informacji turystycznej) oraz wirtualnej [<https://www.tirolshop.com>].
- Działalność agencji promocji filmowej Cine Tirol Film Commission, która od 1998 r. prowadzi działania na rzecz realizowania produkcji filmowych i telewizyjnych w Tyrolu.
- Prowadzenie systemu certyfikowania oraz rekomendacji kluczowych usługodawców ze sfery *business-to-business*, przede wszystkim agencji podróży, firm transportowych, profesjonalnych organizatorów spotkań oraz dostawców usług konferencyjnych.

Rząd kraju związkowego jest zobowiązany do finansowania działalności TW w wielkości zgodnej z szacowaną kontrybucją gospodarki turystycznej do dochodu narodowego Tyrolu [*Tiroler Tourismusgesetz* 2006, par. 5].

Wnioski

Tyrolski model zarządzania turystyką jest przykładem zaszczepienia partycypacyjnego modelu zarządzania, stosowanym na ogół w obszarach o charakterze wiejskim, w warunki zintegrowanego systemu regionalnego. W tym przypadku postanowiono wdrożyć jego założenia na szczeblu lokalnym, uzupełniając wszystkie jego ograniczenia na poziomie regionalnym modelem korporacyjnym. Na podstawie badań, które przeprowadziła Chudy-Hyski [2002] można stwierdzić, że rozwój polskich wsi – także w odniesieniu do rozwoju gospodarki turystycznej – następuje i będzie nadal następował według podobnego modelu, jak ma to miejsce na obszarach austriackich, co sprzyja formułowaniu wniosków odnośnie do zastosowanych rozwiązań systemowych pod kątem możliwości dokonania zmian w polskim systemie organizacyjnym, skupiając się przede wszystkim na korzyściach wynikających z nich dla wiejskich obszarów turystycznych.

Po pierwsze, prawny przymus współpracy nie oznacza ograniczenia wolności gospodarczej ani zasady partycypacji, jest jedynie formalną odpowiedzią na istniejące w gospodarce turystycznej niedoskonałości rynkowe, odczuwane przede wszystkim w odniesieniu do ograniczonych środków na utrzymanie i promocję dóbr publicznych oraz efektu gapowicza w sferze korzyści zewnętrznych w promocji terytorialnej

[por. Pawlicz 2008; Szmatuła, Zmysłony 2013]. Pracownicy związków turystycznych nie tracą zasobów na przekonywanie potencjalnych członków do wstąpienia do organizacji. W tych warunkach obowiązkowe uiszczanie składek staje się narzędziem zaangażowania partnerów we wspólne kwestie rozwojowe.

Po drugie, przejrzystość i pewność finansowania w długim okresie przyczynia się do stabilności związków, a tym samym do podejmowania śmiałych, długookresowych, a w wielu przypadkach społecznych projektów (np. z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu, ekologii, ochrony dóbr kultury, akceptacji turystyki przez mieszkańców itp.), niemożliwych do przeprowadzenia w warunkach corocznej walki o środki budżetowe. Stabilność finansowa pozwala na osiągnięcie szybszej dojrzałości związków i podejmowanie nowych działań i zobowiązań, które w efekcie składają się na pełnowartościowe przywództwo w rozwoju turystyki.

Po trzecie, oparcie struktury członkowskiej na przedsiębiorcach przekłada się na przejrzystą weryfikację efektywności funkcjonowania związków przez prowadzenie sprzedaży usług turystycznych i ich pakietów. Sprzedaż staje się podstawową płaszczyzną podejmowaną lub zlecaną przez związki, na niej osiągnana jest zgodność celów członków z celami rozwoju regionu.

Po czwarte, marka regionalna opiera się przede wszystkim na tworzeniu jednorodnej narracji marketingowej, ale niekoniecznie jednorodnej identyfikacji wizualnej. Każdy związek (region) w Tyrolu posługuje się zarówno odrębnym logotypem i identyfikacją wizualną, co nie przeszkadza w prowadzeniu kampanii promocyjnych i wizerunkowych wykraczających poza granice kraju związkowego i granicy państwowej korzystając z marki parasolowej Tyrol.

Po piąte, kluczem do sukcesu jest specjalizacja oraz pozycjonowanie oferty turystycznej każdego związku w strukturze produktu turystycznego Tyrolu, nawet w warunkach znacznego podobieństwa zasobów, co ma często miejsce w przypadku obszarów wiejskich sąsiadujących ze sobą.

Po szóste, sprawne i bezkonfliktowe relacje między lokalnym a regionalnym szczeblem organizacyjnym możliwe są pod warunkiem przyjęcia zasady pomocniczości przez organizację regionalną, która odpowiada podejściu *bottom-up* programowania procesów rozwojowych [Wilczyński 2015]. W ten sposób lokalne związki nie traktują jej w kategoriach konkurencji, tym samym akceptując narzędziową funkcję regionalnej organizacji turystycznej w relacjach z władzami regionalnymi.

Po siódme, podstawą silnego systemu organizacyjnego jest jasny podział ról i zadań między poszczególne rodzaje instytucji i szczeble terytorialne. Dzięki tym rozwiązaniom możliwe jest stosowanie zarówno modelu partycypacyjnego, jak i korporacyjnego w zarządzaniu turystyką, jednak w odniesieniu do różnych szczebli. Kwestii tych nie pozostawiono decyzjom walnych zgromadzeń poszczególnych związków i zarządowi TW, ale zapisano w przepisach prawnych.

Podsumowanie

Zarządzanie turystyką w regionie polega na przewyciężeniu skutków rozproszenia podmiotowego, naturalnego dla turystyki. Pechlaner *et al.* [2015, s. Xiv] stwierdzają, że współzrządzenie turystyką na poziomie lokalnym polega na budowaniu „kwadratury koła”, czyli uchwyceniu złożoności i dynamiki rozwojowej danego obszaru opartych na zmieniających się celach i interesach różnorodnych interesariuszy w kompleksowe, można nawet stwierdzić – uproszczone rozwiązania koordynacyjno-zarządcze, możliwe do wykorzystania zarówno w planowaniu strategicznym, jak i w codziennym działaniu. Nie jest to jednak możliwe bez przejrzystego i stabilnego systemu ustanowionego w danym kraju.

Dyskusja na temat koniecznych lub ewentualnych zmian w polskim systemie POT-ROT-LOT powinna skupić się przede wszystkim na zagwarantowaniu skutecznego funkcjonowania organizacji turystycznych na obszarach wiejskich, w których uwarunkowania działalności są o wiele bardziej niekorzystne niż w dużych obszarach metropolitalnych.

Wdrożenie modelu partycypacyjnego na szczeblu lokalnym z jednoczesnym wdrożeniem modelu korporacyjnego na szczeblu regionalnym oraz jasnym podziałem ról na podstawie zasady subsydiarności stanowi innowację, która ze względu na problemy wynikające z nieregulowanej ewolucji polskiego systemu organizacyjnego wydaje się być coraz bardziej konieczna. Przyjęcie konkretnego modelu zarządzania – partycypacyjnego lub korporacyjnego – nie może być pozostawione, tak jak ma to miejsce obecnie, decyzjom poszczególnych organizacji turystycznych.

Należy podkreślić, że wnioski dotyczące możliwości zastosowania poszczególnych rozwiązań odnoszą się do całej Polski i mają charakter ogólnych postulatów. Dlatego w kolejnym kroku należałoby przeprowadzić pogłębioną analizę benchmarkingową, porównując warunki organizacyjne i gospodarcze rozwoju turystyki w Tyrolu z uwarunkowaniami konkretnego regionu (województwa) w Polsce, np. świętokrzyskiego, podkarpackiego lub warmińsko-mazurskiego. Warto pamiętać, że – mimo większego natężenia funkcji turystycznej i górskiego charakteru krajobrazu – użyteczność rozwiązań tyrolskich tkwi przede wszystkim w zastosowaniu w nim partycypacyjnego modelu zarządzania dedykowanego przede wszystkim wiejskim regionom turystycznym.

Literatura

- Austria Tourism*, 2015, Member States' Annual Tourism Report. [<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/11572/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>, dostęp 20.03.2016].
- Beritelli P., Bieger T., Laesser C., 2007, *Destination Governance: Using Corporate Governance Theories as a Foundation for Effective Destination Management*. “Journal of Travel Research”, 46(2), s. 96-107.

- Bucholz M., 2015, *Powiązania korporacyjne w turystyce jako istota tworzenia produktu turystycznego*, [w:] *Przyczynki do dyskusji o strategii rozwoju turystyki w Bydgoszczy i obszarze BIT*, J. K. Słowiński. Bydgoszcz.
- Butowski L., 2004, *Organizacja turystyki w Polsce*. Wyd. Akademickie WSSP w Lublinie, Warszawa-Lublin.
- Chudy-Hyski D., 2002, *Wypoczynek na obszarach wiejskich Austrii*. „Wieś i Rolnictwo”, 1(114). *Convention Bureau Tirol*, 2015, 10 years of Convention Bureau Tirol. Innsbruck.
- Drzewiecki M., 1995, *Agroturystyka: założenia – uwarunkowania – działania*. Instytut Wydawniczy Świadectwo, Bydgoszcz.
- European Commission*, 1999, *Towards Quality Rural Tourism*, Enterprise Directorate-General – Tourism Unit, Bruksela.
- Fedyk W., 2016, *Dywersyfikacja źródeł finansowania regionalnych organizacji turystycznych w Polsce jako uwarunkowanie skuteczności ich działania*. „Folia Turistica”, nr 38, s. 127-162.
- Garrod B., 2003, *Local Participation in the Planning and Management of Ecotourism: A Revised Model Approach*. „Journal of Ecotourism”, 2, s. 33-53.
- Gurschler S., 2014, *Off to the Mountains. The Tirol Werbung Celebrates an Anniversary: 125 Years Professional Promotion of the „Heart of the Alps“*. Tirol Werbung, Innsbruck.
- Jamal T., Getz D., 1995, *Collaboration Theory and Community Tourism Planning*. “Annals of Tourism Research”, 22(1), s. 186–204.
- Kowalczyk A., Derek M., 2010, *Zagospodarowanie turystyczne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kruczek Z., Zmyślony P., 2014, *Regiony turystyczne. Podstawy teoretyczne. Studium przypadków*. Proksenia, Kraków.
- Majewski J., Lane B., 2003, *Turystyka wiejska i rozwój lokalny*. Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa.
- Mason P., 2008, *Tourism Impacts, Planning and Management*. Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Mateczak A., 2015, *Ewolucja turystyki na obszarach wiejskich*, [w:] *Turystyka wiejska i agroturystyka – nowe paradygmaty dla XXI w.*, W. Kamińska, M. Wilk-Grzywna (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXII, s. 63-82.
- Middleton V. T. C., Fyall A., Morgan M., Ranchhod A., 2009, *Marketing in Travel and Tourism*. Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Migdal M., 2013, *Lokalna Organizacja Turystyczna – poradnik*. Forum Turystyki Regionów, Szczecin.
- Migdal M., 2015, *Poradnik współpracy JST-NGO sektora turystyki*. Forum Turystyki Regionów, Szczecin.
- Mika M., 2007, *Turystyka wiejska*, [w:] *Turystyka*, W. Kurek (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Murphy P. E., 1985, *Tourism: A Community Approach*. Methuen, London.
- Pawlicz A., 2008, *Dobra publiczne i dobra klubowe na rynku turystycznym w aspekcie zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój turystyki*, S. Wodejko (red.). SGH, Warszawa, s. 95-106.
- Pechlaner H., Beritelli P., Volgger M., 2015, *Introduction*, [w:] *Contemporary Destination Governance: A Case Study Approach*. „Bridging Tourism Theory and Practice”, t. 6, s. vii-xvi.
- POT, 2009, *Kodeks dobrych praktyk systemu zarządzania i promocji turystyki w Polsce*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa.

- Pretty J. N., 1995. *Participatory Learning for Sustainable Agriculture*. „World Development”, 23, s. 1247–1263.
- Przezbórska-Skobiej L., 2015, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej a rozwój turystyki wiejskiej*, [w:] *Turystyka wiejska i agroturystyka ... op. cit.*
- Staszewska S., 2016, *Kryteria i problemy delimitacji obszarów wiejskich strefy podmiejskiej*, [w:] *Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, W. Kamińska, K. Heffner (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIII, s. 45-59.
- Strobl A., Peters M., 2015a, *Austria: Overview*, [w:] *Contemporary Destination Governance: A Case Study Approach*. „Bridging Tourism Theory and Practice”, t. 6, s. 183–194.
- Strobl A., Peters M., 2015b, *Ötztal, Contemporary ... op. cit.*, s. 93–104.
- Strobl A., Peters M., 2015c, *Seefeld*, [w:] *Contemporary ... op. cit.*, s. 105–116.
- Strobl A., Peters M., 2015d, *Stubaital*, [w:] *Contemporary ... op. cit.*, s. 81–92.
- Swig Delta Partner, 2006, *Program rozwoju i promocji produktów turystycznych oraz kulturowych: Katalog dobrych przykładów – raport*, Program rozwoju i promocji produktów turystycznych oraz kulturowych Beskidzkiej, 5, Cieszyn.
- Szmatuła P., Zmysłony P., 2013, *Czy kultura sprzedaje turystykę? Znaczenie walorów turystycznych w promocji sprzedaży usług turystycznych w mieście na przykładzie akcji „Poznań za pół ceny!”*. „Turystyka kulturowa” 1/2013, s. 5-43.
- Tirol Werbung/Strategien & Partner, 2015, *Der Tiroler Tourismus: Zahlen, Daten und Fakten 2015*, Tirol Werbung GmbH, Strategien & Partner, Innsbruck.
- Tirol Werbung, 2016, *Unternehmen*, [<http://www.tirolwerbung.at/xxl/de/unternehmen/index.html>], dostęp 10.04.2016].
- Tiroler Tourismusgesetz, 2006, *Gesetz vom 15. Dezember 2005 zur Förderung des Tourismus in Tirol*. LGBl, nr 19.
- Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach*, Dz.U. 1990, nr 20, poz. 104 z późn. zm.
- Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o *Polskiej Organizacji Turystycznej*, Dz.U. 1999, nr 62, poz. 689.
- Ustawa z 16 lutego 2001 r. o *zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej*, Dz.U. 2001, nr 22, poz. 249.
- Wilczyński R., 2015, *Podejścia top-down i bottom-up w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*. A. Klasik, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXIV, s. 72-82.
- Yin R.K., 2003, *Case Study Research: Design and Methods*. Sage, Thousand Oaks.
- Zawistowska H., 2008, *Zmiany w strukturze organizacyjnej turystyki w Polsce*. Uczelnia Warszawska im. M. Skłodowskiej-Curie, Warszawa.

