

**Andrzej Rapacz**

**WSPIERANIE AKTYWNOŚCI  
PODMIOTÓW GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ  
PRZEZ SAMORZĄD LOKALNY  
NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH GMIN TURYSTYCZNYCH  
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO**

**1. Wstęp**

Problematyka przedsiębiorczości i rozwoju lokalnego jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli teorii i praktyki. Nie ulega wątpliwości, że pobudzanie aktywności podmiotów gospodarczych jest i powinno być ważnym zadaniem samorządu lokalnego (gminnego). W regionach turystycznych, w których dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, każde z nich powinno znaleźć swoje miejsce w określonym modelu pobudzania przedsiębiorczości lokalnej (tzn. mieć możliwości powstania, rozwijania się i przekształcania). Od aktywności tych podmiotów zależy w istotnej mierze rozwój gospodarczy miejscowości i regionów turystycznych. Pobudzaniu aktywności przedsiębiorstw, w tym szczególnie z branży turystycznej, służą określone narzędzia (m.in. dochodowe i wydatkowe). W artykule podjęto próbę przedstawienia praktyki wykorzystania narzędzi pobudzania przedsiębiorczości w najbardziej atrakcyjnych gminach turystycznych województwa dolnośląskiego.

Dla sporej liczby gmin w Polsce turystyka i gospodarka turystyczna stanowią istotny czynnik rozwoju lokalnej ekonomiki oraz źródło dochodów budżetowych. O skali korzyści gospodarczych związanych z rozwojem turystyki decyduje atrakcyjność turystyczna walorów obszaru recepcji (np. gminy), dobra dostępność komunikacyjna oraz poziom rozwoju infrastruktury (w tym turystycznej). Czynniki te mają istotny wpływ na wielkość obsługiwanego ruchu, a tym samym na transfer potrzeb i dochodów turystów do miejscowości i regionów turystycznych. Dochody te przeznaczone są na zakup dóbr i usług, co ma bardzo pozytywny wpływ na lokalną ekonomikę. Turystyka może stanowić i stanowi zatem ważny czynnik stymulujący rozwój gospodarczy obszarów recepcji i generuje korzyści z nim związane. W imię tych korzyści władze lokalne (gminne) powinny tworzyć warunki do

rozwoju przedsiębiorczości związanej z obsługą ruchu turystycznego. Zagadnienie to wiąże się ściśle z problematyką narzędzi oddziaływania samorządu terytorialnego na lokalną społeczność, gospodarkę i przestrzeń.

Uznając, iż wspieranie przedsiębiorczości jest sferą działalności organów samorządu lokalnego (wynika to z obowiązujących przepisów dotyczących tych jednostek), warto przyjrzeć się wykorzystaniu narzędzi służących realizacji tego zadania. Wśród narzędzi oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną, w tym na podmioty prowadzące działalność gospodarczą w turystyce, wymienia się narzędzia oddziaływania bezpośredniego i pośredniego [4, s. 100]. Ich wykorzystywanie jest jednocześnie przejawem realizacji przez samorząd określonej polityki w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru (np. gminy).

Zakładając, że w miejscowościach i regionach recepcji ruchu turystycznego władzom samorządowym zależy na pobudzaniu i rozwoju podmiotów sektora turystycznego, w opracowaniu podjęto próbę prezentacji tej problematyki na przykładzie następujących gmin województwa dolnośląskiego: Duszniki Zdrój, Karpacz, Kudowa Zdrój, Łądek Zdrój, Podgórzyn, Polanica Zdrój i Szklarska Poręba.

## **2. Narzędzia oddziaływania samorządu terytorialnego na podmioty gospodarki lokalnej**

Gospodarkę lokalną tworzy zbiorowość podmiotów gospodarujących, działających na terenie gminy; każdy z nich spełnia określone funkcje i dąży do osiągnięcia własnych celów [5, s. 9-10]. Wśród podmiotów tych znajdują się: jednostki gospodarcze, gospodarstwa domowe, instytucje i władza lokalna. Wynikiem działalności władz lokalnych (gmin) powinien być rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Praktycznie każde działanie gminy ma bezpośredni lub pośredni wpływ na lokalne podmioty gospodarcze. Gmina jest bowiem pracodawcą, zleceniodawcą, klientem i inwestorem, dlatego wykorzystując określone mechanizmy i narzędzia, może wpływać na działalność podmiotów gospodarczych, w tym jednostek gospodarki turystycznej [3]. Nawiązując do podziału tych narzędzi na bezpośrednie i pośrednie, należy podkreślić, że przy użyciu tych pierwszych uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw podmiotów gospodarki lokalnej (także prowadzących działalność w branży usług turystycznych) wobec organów samorządu lokalnego. Tego rodzaju narzędzia są zwykle adresowane do określonego lub określonych podmiotów lokalnych. Pośrednie narzędzia sterowania rozwojem lokalnym mają formę parametrów ekonomicznych sterowania procesami pożądaných zmian w układzie lokalnej ekonomiki. Ich adresatem są wszystkie podmioty funkcjonujące w tym układzie. Narzędzia te mają stymulować podmioty gospodarcze oraz potencjalnych inwestorów do rozwijania działalności zgodnej z przyjętą strategią rozwoju gminy lub ograniczać zainteresowanie działalnością uznawaną za niepożądaną w strukturze gospodarki lokalnej [1, s. 14].

Można przyjąć, że w gminach, w których turystyka i gospodarka turystyczna wpływają istotnie na rozwój lokalnej gospodarki, władze samorządowe (gminne) powinny wykorzystywać narzędzia w celu pobudzania przedsiębiorczości, przede wszystkim w tej właśnie sferze aktywności gospodarczej. Umiejętne i konsekwentne ich wykorzystywanie jest przejawem realizacji przez władze lokalne polityki służącej sprawnemu zarządzaniu zasobami lokalnymi.

W literaturze poświęconej tej problematyce przyjmuje się, że narzędzia wspierania przedsiębiorczości można podzielić najogólniej na dochodowe i wydatkowe. W podziale tym mieszczą się również różnego rodzaju działania organizacyjne, które mogą sprzyjać wspieraniu procesu tworzenia na poziomie lokalnym klimatu przedsiębiorczości [2, s. 8 i nast.]. Nie wnikając głębiej w zagadnienie klasyfikacji narzędzi oddziaływania samorządu lokalnego na podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terenie gminy, można wśród instrumentów pobudzania aktywności oraz stymulowania rozwoju turystyki i branży turystycznej wymienić:

- **instrumenty administracyjno-prawne** (np. system planowania przestrzennego, koncesje, zezwolenia, przepisy porządkowe), wpływające na kierunki i sposób wykorzystania terenów gminy, stymulujące rozwój inwestycji turystycznych, pozwalające na kontrolę ruchu turystycznego i ochronę walorów obszaru recepcji turystów,
- **instrumenty ekonomiczne** (np. zwolnienia i ulgi podatkowe, opłaty lokalne, odraczanie, umarzanie, rozkładanie na raty lub zaniechanie poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących w całości dochody gminy), które mogą zachęcać lub nie do podejmowania określonej działalności gospodarczej w turystyce,
- **instrumenty organizacyjne** (np. działania podejmowane w sferze zagospodarowania przestrzennego, tworzenie spółek *joint-ventures*, struktur organizacyjnych dla podejmowania wspólnych przedsięwzięć m.in. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego),
- **instrumenty informacyjno-promocyjne** (np. strategie rozwoju turystyki w gminie, strategie promocji jako element strategii rozwoju gminy, wspieranie przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu – centra wspierania biznesu, centra obsługi inwestorów, agencje rozwoju lokalnego).

### 3. Dochodowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości

Szczególną rolę w działaniach na rzecz wspierania przedsiębiorczości na poziomie lokalnym (gminnym) odgrywają wspomniane wcześniej instrumenty dochodowe. Wpływają one w istotny sposób na poziom dochodów własnych gmin, co nie pozostaje bez wpływu na wielkość środków, jakie mogą one przeznaczać na inwestycje w infrastrukturę techniczną. Budowa i utrzymywanie infrastruktury jest zadaniem własnym, a jej dobry stan należy uznać za jeden z ważniejszych czynników mogących przyciągnąć przedsiębiorców zamierzających podjąć działalność gospodarczą, także w sektorze usług turystycznych. W roku 2004 dochody wszyst-

kich gmin w Polsce osiągnęły poziom 40 mld zł, z czego ponad 45% stanowiły dochody własne. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wybranych gmin, w których turystyka odgrywa wiodącą rolę, wyraźnie odbiega od poziomu dla wszystkich polskich gmin (tab. 1).

Tabela 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wybranych gmin woj. dolnośląskiego w latach 2000-2004 (w %)

| Wybrane gminy    | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Duszniki Zdrój   | 43,3 | 39,7 | 52,0 | 60,3 | 59,6 |
| Karpacz          | 69,7 | 66,8 | 76,5 | 84,5 | 73,4 |
| Kudowa Zdrój     | 57,7 | 51,1 | 48,0 | 59,0 | 55,2 |
| Łądek Zdrój      | 37,2 | 44,7 | 47,4 | 47,6 | 51,1 |
| Podgórzyn        | 49,3 | 43,9 | 47,7 | 47,3 | 46,8 |
| Polanica Zdrój   | 52,8 | 55,4 | 71,2 | 73,6 | 76,2 |
| Szklarska Poręba | 65,9 | 66,7 | 68,1 | 73,0 | 68,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych w Banku Danych Regionalnych ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

We wszystkich uwzględnionych w analizie gminach, uznawanych za turystycznie bardzo atrakcyjne, zauważa się rosnący udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Udział ten jest znaczny w takich gminach, jak: Karpacz, Polanica Zdrój i Szklarska Poręba. O poziomie dochodów własnych decyduje przede wszystkim wysokość wpływów z podatku od nieruchomości, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochody z majątku gminy. Na wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem istotny i rosnący wpływ mają dochody podatkowe. Według danych Ministerstwa Finansów, udziały gmin w podatkach dochodowych stanowiły około 35% w 2004 r. (34% w 2002 r.). O znaczącej roli podatków od nieruchomości oraz dochodów z majątku gminy w dochodach własnych omawianych gmin świadczą dane tab. 2. W roku 2004 nastąpił wyraźny wzrost dochodów należnych gminie z podatku od osób fizycznych. Udział tego podatku w dochodach własnych wahał się w tym właśnie roku w wybranych gminach od prawie 13% w Karpaczu do 31% w gminie Łądek Zdrój. W pozostałych gminach udział ten był na poziomie 18-22%. Jest to oczywiście skutkiem obowiązywania nowych regulacji prawnych, dotyczących udziału samorządów w tych dochodach.

Rosnące dochody ogółem i dochody własne gmin (dotyczy to wszystkich badanych jednostek) stwarzają szansę na rozwój inwestycji infrastrukturalnych, co może stanowić czynnik pobudzający aktywność prywatnych przedsiębiorców prowadzących lub rozważających możliwość podjęcia działalności gospodarczej w turystyce. Trzeba jednak pamiętać, że jej pobudzaniu służy także aktywna polityka dochodowa, polegająca na kształtowaniu dochodów własnych gminy, wyrażająca się m.in. w:

- zmniejszaniu wpływów do budżetu poprzez prowadzenie polityki stosowania ulg lub zwolnień w podatkach lokalnych adresowanych do przedsiębiorców i osób rozpoczynających działalność gospodarczą,
- zwiększaniu dochodów własnych pochodzących z udziału gminy w podatkach państwowych i z majątku gminy poprzez stymulację rozwoju gospodarczego (oddziaływanie samorządu na lokalną gospodarkę metodami нефiskalnymi, co w dłuższym okresie wpływa na poziom uzyskanych dochodów).

Tabela 2. Udziały podatku od nieruchomości i dochodów wybranych gmin woj. dolnośląskiego w latach 2000-2004 (w %)

| Wyszczególnienie |    | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------|----|------|------|------|------|------|
| Duszniki Zdrój   | PN | 31,5 | 33,8 | 40,4 | 41,0 | 51,0 |
|                  | DM | 26,1 | 28,5 | 20,5 | 20,6 | 18,5 |
| Karpacz          | PN | 18,6 | 25,7 | 27,1 | 21,2 | 34,7 |
|                  | DM | 20,1 | 10,2 | 22,4 | 42,8 | 23,0 |
| Kudowa Zdrój     | PN | 28,5 | 30,9 | 41,9 | 37,6 | 40,3 |
|                  | DM | 20,6 | 27,6 | 16,1 | 30,9 | 17,0 |
| Lądek Zdrój      | PN | 27,0 | 34,5 | 44,2 | 43,4 | 37,0 |
|                  | DM | 14,1 | 24,0 | 14,6 | 10,2 | 14,2 |
| Podgórzyn        | PN | 18,6 | 20,0 | 19,6 | 20,2 | 47,4 |
|                  | DM | 7,6  | 4,8  | 7,2  | 7,0  | 8,9  |
| Polanica Zdrój   | PN | 21,1 | 28,2 | 26,0 | 35,1 | 26,0 |
|                  | DM | 51,0 | 33,0 | 44,5 | 28,0 | 39,3 |
| Szklarska Poręba | PN | 18,5 | 23,1 | 22,4 | 26,4 | 43,4 |
|                  | DM | 21,9 | 21,3 | 21,6 | 26,0 | 20,0 |

PN – podatek od nieruchomości; DM – dochody z majątku gminy.

Źródło: jak w tab. 1.

Wszystkie badane gminy stosowały w latach 2000-2004 stawki podatków (od nieruchomości i środków transportu) niższe od stawek maksymalnych<sup>1</sup>. Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości okazały się ważnym instrumentem oddziaływania na podmioty prowadzące działalność gospodarczą w turystyce w gminach: Karpacz, Kudowa Zdrój, Lądek Zdrój i Szklarska Poręba. Dotyczyły one podmiotów prowadzących działalność hotelarską (hotele, pensjonaty) i gastronomiczną (placówki gastronomiczne). W Karpaczu ulga taka dotyczyła również podmiotu prowadzącego wyciąg narciarski. W zdecydowanej większości badanych gmin (z wyjątkiem gmin Podgórzyn i Duszniki Zdrój) władze lokalne uważają, że prowadzona polityka w zakresie ulg i zwolnień podatkowych dla przedsiębiorców sektora turystycznego jest stabilna i raczej zachęcająca.

Wszystkie badane gminy pobierają od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, zdrowotnych, turystycznych i szkoleniowych opłatę miejscową (za każdy dzień pobytu). W roku 2004 wynosiła ona odpowied-

<sup>1</sup> Badania własne autora w wybranych gminach woj. dolnośląskiego.

nio: w gminie Podgórzyn 1,50 zł, gminie Karpacz 1,60 zł, w Szklarskiej Porębie 1,67 zł, w Dusznikach i Kudowie Zdroju 1,80 zł oraz w Polanicy i Łądku Zdroju 2,20 zł. W gminie Łądek Zdrój poza stawką podstawową opłata miejscowa od dzieci i młodzieży wynosi 0,66 zł, a dla rencistów i emerytów 1,10 zł za każdy dzień pobytu. Zwiększa ona dochody własne gminy (dotyczy właściwie gmin turystycznych), chociaż nie pozostaje to bez wpływu na poziom cen usług hotelarskich (noclegowych).

#### **4. Instrumenty wydatkowe wspierania przedsiębiorczości**

Dla pobudzania aktywności gospodarczej na poziomie gminy istotne są nie tylko instrumenty dochodowe, szczególnie system ulg i zwolnień podatkowych, lecz także instrumenty wydatkowe. Jest ich znacznie więcej niż instrumentów dochodowych. W grupie instrumentów wydatkowych najważniejsze wydają się inwestycje dokonywane w gminie. Mają one na celu aktywne przekształcanie przez władze lokalne otoczenia, pod kątem jego dostosowania do potrzeb społecznych i gospodarczych. Właściwie ukierunkowane wydatki inwestycyjne mają istotny wpływ na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej gminy. Z punktu widzenia wspierania przedsiębiorczości, także w sektorze usług turystycznych, warto podkreślić następujące aspekty działalności inwestycyjnej podejmowanej w gminie:

- inwestycje infrastrukturalne przyczyniające się do poprawy warunków życia mieszkańców i turystów (np. kanalizacja, wodociąg, gaz) oraz prowadzenia działalności gospodarczej (np. poprawa dostępności komunikacyjnej gminy, istotna dla potencjalnych inwestorów w turystyce),
- inwestycje w elementy infrastruktury turystycznej, które poprawiają atrakcyjność turystyczną danej gminy, sprzyjają wzrostowi liczby turystów, a tym samym zachęcają prywatnych inwestorów do dalszych inwestycji w rozwój zaplecza noclegowego, gastronomicznego itp. (np. finansowanie przez władze samorządowe działań prowadzących do rozwoju tras rowerowych, kąpielisk, wytyczania nowych szlaków turystycznych),
- inwestycje podejmowane wspólnie z lokalnymi i zewnętrznymi (w stosunku do danej gminy) przedsiębiorstwami, mające skutkować obiektami poprawiającymi atrakcyjność turystyczną obszaru (np. budowa parku wodnego, parku rozrywki itp.) oraz tworzeniem klimatu dla dalszego rozwoju przedsiębiorczości,
- podejmowane przez władze lokalne oraz przy udziale prywatnych inwestorów działania w sferze inwestycji należy również traktować jako informację promocyjną kierowaną do otoczenia (m.in. do dalszych potencjalnych inwestorów).

W analizowanym okresie wybrane gminy woj. dolnośląskiego wyraźnie zwiększyły swoje dochody z przeznaczeniem na inwestycje, korzystając:

- z długoterminowych kredytów inwestycyjnych (z wyjątkiem gminy Duszniki Zdrój, która taki kredyt zaciągnęła tylko w 1999 r.),

- emitując obligacje (tylko dwie gminy spośród wybranych do analizy, a mianowicie gmina Karpacz i Podgórzyn)<sup>2</sup>.

Do inwestycji zrealizowanych przez badane gminy w latach 2000-2004, mających istotny wpływ na poprawę atrakcyjności turystycznej, należy zaliczyć przede wszystkim:

- budowę tras biegowych na Jamrozowej polanie i rewaloryzację Parku Zdrojowego (Duszniki Zdrój),
- modernizację skoczni narciarskiej „Orlinek” (Karpacz),
- budowę krytego basenu i rewaloryzację Parku Zdrojowego (Kudowa Zdrój),
- zagospodarowanie rynku z przyległymi do niego ulicami i modernizację oświetlenia publicznego (Łądek Zdrój),
- budowę sali gimnastycznej (Podgórzyn),
- modernizację stadionu lekkoatletycznego (Szklarska Poręba).

W każdej z badanych gmin przeznacza się każdego roku znaczne środki z budżetu (rzędu kilku milionów złotych) na rozwój i modernizację infrastruktury ogólnej (szczególnie oczyszczalni ścieków, sieci wodno-kanalizacyjnej, gazyfikację). Jest to element wpływający pozytywnie m.in. na atrakcyjność gmin dla prywatnych inwestorów, zamierzających lokować swoje środki finansowe w inwestycje turystyczne (np. budowę obiektów noclegowych, placówek gastronomicznych).

Dla dalszego rozwoju gmin będących ważnymi obszarami recepcji ruchu turystycznego (do takich należą wszystkie badane gminy) istotne są wspomniane już inwestycje prywatnych inwestorów. Przyczyniają się one do rozbudowy istniejącego już zaplecza materialnego turystyki, pozwalają wzbogacić ofertę turystyczną danej gminy, wpływają na jej wizerunek. Wśród inwestycji podjętych przez prywatnych inwestorów w ostatnich kilku latach należy wymienić:

- rewitalizację zabytkowego dworu w Trzemieszowicach i jego adaptację na cele hotelarskie (Łądek Zdrój),
- budowę nowych i remonty nabytych pensjonatów (Kudowa Zdrój),
- budowę nowych obiektów typu pensjonatu oraz hotelu z rozbudowanym zapleczem rekreacyjno-sportowym (Karpacz),
- budowę wyciągu narciarskiego, kortów tenisowych (Podgórzyn),
- budowę letniego toru saneczkowego, krytego lodowiska (Szklarska Poręba).

Z przeprowadzonych badań własnych wynika ponadto, że władze samorządowe wybranych gmin dostrzegają potrzebę dalszych inwestycji podejmowanych przez prywatnych inwestorów. Powinny one dotyczyć m.in. budowy nowych obiektów hotelarskich, placówek gastronomicznych, urządzeń sportowo-rekreacyjnych (np. wyciągów narciarskich, kortów tenisowych, kręgielni). W celu zachęcenia prywatnych inwestorów do tego rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych władze lokalne udzielają im gwarancji i poręczeń kredytowych. Instrumenty te stosowane są w następujących gminach objętych badaniem: Łądek Zdrój, Podgórzyn i Szklarska

<sup>2</sup> Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez autora w 2005 r.

ska Poręba. Jak widać, nie są to instrumenty stosowane powszechnie w gminach, które uważa się za turystycznie atrakcyjne.

Dokonując przeglądu dokumentów wyznaczających przyszły rozwój społeczno-gospodarczy badanych gmin (m.in. strategii rozwoju), można zauważyć, iż samorząd lokalny dostrzega możliwość pobudzenia przedsiębiorczości m.in. dzięki rozwojowi partnerstwa publiczno-prywatnego (służącego podejmowaniu inwestycji rozwijających różne elementy infrastruktury turystycznej) oraz wykorzystania szans wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (programy sektorowe i fundusze strukturalne m.in. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw). Najbliższe lata przyniosą odpowiedź na pytanie, czy władze samorządowe sprostają oczekiwaniom lokalnych społeczności oraz czy wykorzystają nowe możliwości pobudzania przedsiębiorczości, także w sektorze turystycznym.

## **5. Instrumenty informacyjno-promocyjne i organizacyjne wspierania przedsiębiorczości w turystyce**

Wśród instrumentów wspierania przedsiębiorczości w turystyce nie sposób pominąć tych o charakterze informacyjno-promocyjnym oraz organizacyjnym. Szczególne miejsce w tej grupie mają do spełnienia opracowywane na szczeblu gmin strategie rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym strategie rozwoju turystyki. Te ostatnie są opracowywane w gminach, w których turystyka odgrywa rolę wiodącego czynnika rozwoju. Zawarte w nich zapisy (cele, programy operacyjne, środki realizacji itp.) wskazują na obszary aktywności w gospodarce (także w turystyce), a proponowane instrumentarium powinno sprzyjać realizacji sformułowanych celów i zadań w obszarach, które mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju gminy.

Wszystkie poddane badaniu gminy mają opracowane strategie rozwoju, ale tylko gmina Kudowa Zdrój posiada także strategię rozwoju turystyki. W pozostałych gminach problematyka rozwoju turystyki zawiera się w ogólnej strategii rozwoju gminy. W strategiach tych sformułowane zostały cele i zadania mające sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości w turystyce (w gminach: Karpacz, Kudowa Zdrój, Łądek Zdrój, Podgórzyn, Polanica Zdrój, Szklarska Poręba). Dotyczą one nie tylko dalszego rozwoju ogólnej infrastruktury gminy, lecz również niektórych elementów infrastruktury turystycznej oraz ulg i zwolnień podatkowych, mających zachęcać do podejmowania działalności gospodarczej w branży turystycznej.

Niektóre z badanych gmin mają opracowaną koncepcję (program) wspierania promocji lokalnej oferty turystycznej (Kudowa Zdrój, Podgórzyn, Szklarska Poręba). W każdej w nich zatrudnione są osoby (w jednostkach organizacyjnych urzędu gminy) odpowiedzialne m.in. za sprawy promocji przedsiębiorczości, obsługi inwestorów zewnętrznych, promocji czy też turystyki (tab. 3). Na szczególną uwagę zasługuje aktywność władz samorządowych gminy Karpacz. W administracji

tej gminy pracuje 10 osób, a ich zadaniem jest z jednej strony pobudzanie przedsiębiorczości (głównie w sektorze turystycznym), z drugiej strony – działania na rzecz promocji gminy i rozwoju turystyki.

Tabela 3. Jednostki organizacyjne urzędów gminnych wybranych gmin woj. dolnośląskiego, zajmujące się problematyką wspierania przedsiębiorczości, promocją i turystyką (stan na 31.12.2004 r.)\*

| Wyszczególnienie | Promocje przedsiębiorczości | Obsługa inwestorów zewnętrznych | Promocja | Turystyka |
|------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------|-----------|
| Duszniki Zdrój   | –                           | –                               | 2        | 2         |
| Karpacz          | 2                           | 4                               | 2        | 2         |
| Kudowa Zdrój     | 0,5                         | –                               | –        | –         |
| Łądek Zdrój      | 1                           | 1                               | 1        | 1         |
| Podgórzyn        | –                           | –                               | 4,0**    | –         |
| Polanica Zdrój   | –                           | –                               | 1,5**    | –         |
| Szklarska Poręba | –                           | –                               | 5,0**    | –         |

\* Liczba osób w przeliczeniu na pełne etaty.

\*\* Osoby zajmują się także sprawami turystyki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W kontekście tych rozważań warto przedstawić informacje ilustrujące wielkość nakładów poniesionych w tych gminach na ich promocję (tab. 4). Kwoty te można uznać za bardzo skromne w relacji zarówno do dochodów własnych gmin, jak i wydatków ogółem (dla przykładu dochody własne ogółem w gminie Kudowa Zdrój wyniosły w 2004 roku 8,5 mln zł, wydatki z budżetu ogółem 15,2 mln zł).

Tabela 4. Wydatki na promocję w wybranych gminach woj. dolnośląskiego w latach 2001-2004 (w tys. zł)

| Wyszczególnienie | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |
|------------------|-------|-------|-------|-------|
| Duszniki Zdrój   | 85,0  | 100,0 | 175,0 | 235,0 |
| Karpacz          | 135,2 | 242,7 | 305,3 | 287,3 |
| Kudowa Zdrój     | 292,9 | 176,8 | 185,9 | 151,8 |
| Łądek Zdrój      | 68,9  | 47,4  | 60,6  | 79,0  |
| Podgórzyn        | 45,3  | 90,4  | 56,4  | 31,7  |
| Polanica Zdrój   | b.d   | b.d   | b.d   | 80,0  |
| Szklarska Poręba | 203,1 | 159,5 | 175,2 | 194,4 |

Źródło: badania własne autora opracowania.

Promocji gmin i wspieraniu przedsiębiorczości w turystyce sprzyja także współpraca władz lokalnych z branżą turysyiczną oraz innymi jednostkami samorządu terytorialnego (np. innymi gminami regionu, powiatem). Może się ona wyrażać m.in. w tworzeniu związków międzygminnych, stowarzyszeń, których działalność tworzy klimat do podejmowania przedsięwzięć zwiększających atrak-

cyjność turystyczną poszczególnych gmin, a także ich atrakcyjność dla potencjalnych inwestorów. Współpraca ta dotyczy działań promocyjnych, rozwoju oferty turystycznej każdej z gmin, rozwoju zaplecza materialnego turystyki, elementów infrastruktury ogólnej, tworzenia ośrodków informacji turystycznej, ochrony środowiska naturalnego czy też pozyskiwania środków pozabudżetowych na realizację wspólnych przedsięwzięć dotyczących rozwoju infrastruktury turystycznej (np. ścieżki rowerowe). Tylko w gminie Kudowa Zdrój w celu pobudzenia przedsiębiorczości powołano jednostkę wspierania biznesu (lokalne okienko przedsiębiorczości), z kolei w gminie Podgórzyn organizowano i/lub wspierano (także finansowo) szkolenia podnoszące kwalifikacje miejscowej ludności, ułatwiające podjęcie własnej działalności gospodarczej (np. agroturystycznej). Te nieliczne przykłady wskazują, że nawet w gminach uznawanych powszechnie za turystyczne zainteresowanie władz samorządowych omawianymi instrumentami wspierania przedsiębiorczości w turystyce jest stosunkowo niewielkie.

## 6. Zakończenie

Uwzględniając wyniki badań ankietowych oraz zawarte w literaturze uwagi dotyczące omawianej problematyki, można sformułować kilka wniosków.

W obecnym stanie prawnym jednostki samorządu gminnego dysponują dostatecznie szerokim zestawem instrumentów pozwalających na prowadzenie aktywnych działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. Są to zarówno instrumenty o charakterze dochodowym (pozwalają na stymulowanie wzrostu aktywności gospodarczej, w tym w sektorze usług turystycznych), oddziałujące przez ograniczenie obligacyjnych obciążeń podmiotów gospodarczych na rzecz budżetu lokalnego (gminnego), jak i wydatkowym (efektem których jest m.in. tworzenie dla przedsiębiorców bardziej korzystnych warunków podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej).

Wyniki badań wskazują, że wybrane gminy województwa dolnośląskiego wspierają lokalnych przedsiębiorców i potencjalnych inwestorów zainteresowanych podjęciem działalności gospodarczej w turystyce, ale ograniczają się do instrumentów najprostszych, tj. stosowania niższych stawek podatkowych i ulg w podatkach i opłatach lokalnych, finansowania budowy elementów infrastruktury technicznej ze środków budżetowych.

Posiadanie przez analizowane gminy strategii rozwoju należy uznać także za przejaw aktywności, która ma w bardziej uporządkowany sposób wspierać przedsiębiorczość w gospodarce lokalnej (w tym turystycznej) i rozwój społeczno-gospodarczy tych jednostek.

W bardzo ograniczonym zakresie wykorzystywane są w celu pobudzania przedsiębiorczości instrumenty polityki pieniężnej (np. poręczenia kredytowe, obligację komunalne) oraz organizacyjno-promocyjne (np. tworzenie jednostek wspie-

rania biznesu, organizowanie szkoleń ułatwiających podjęcie działalności gospodarczej w branży turystycznej).

Dostrzegając działania władz lokalnych (szczebla gminnego) na rzecz wspierania aktywności podmiotów gospodarczych (w tym branży turystycznej), trzeba podkreślić, iż jak dotychczas wykorzystują one dostępne instrumenty w ograniczonym stopniu. Może to wynikać m.in. z zachowawczej postawy niektórych samorządów w sferze finansów. Z drugiej strony ograniczona rola samorządu gminnego w kształtowaniu dochodów własnych (mimo, iż one rosną) również nie zachęca do angażowania swoich sił w prowadzenie aktywnej polityki dochodowej. Ta ostatnia nie powinna tworzyć barier rozwoju przedsiębiorczości w gminie.

## Literatura

- [1] Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, AE, Wrocław 1998.
- [2] Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Agencja Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
- [3] *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, red. E. Bończak-Kucharczyk, i in., Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Warszawa 1996.
- [4] Kornak A.S., Rapacz A., *Zarządzanie turystyką i jej podmiotami w miejscowości i regionie*, AE, Wrocław 2001.
- [5] Zalewski A., *Ekonomia rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, SGH, Warszawa 2000.

## SUPPORT FOR ACTIVITIES OF TOURISM ECONOMY ENTITIES BY LOCAL AUTHORITIES ON THE EXAMPLE OF SELECTED TOURIST COMMUNES OF LOWER SILESIA REGION

### Summary

Enhancing entrepreneurial activities in economy (also tourist economy) is and should be an important task for local authorities (especially at the level of communes). Such entrepreneurial projects depend, to a great extent, on willingness and skills in the application of instruments that local authorities have at their disposal. These are both revenue and expenditure instruments, and also organizational, administrative-legal as well as informational-promotional ones, which if adequately applied may facilitate taking up economic activities or enhance their expansion. The article presents basic instruments that stimulate entrepreneurial activities in the economy of selected tourist communes in the area of Lower Silesia region. Additionally, an attempt to evaluate their practical application was performed.

---

**Andrzej Rapacz** – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Marketingu i Zarządzania Gospodarką Turystyczną Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.