

POLSKA AKADEMIA NAUK – Oddział w Krakowie
KOMISJA TECHNICZNEJ INFRASTRUKTURY WSI

POLISH ACADEMY OF SCIENCES – Cracow Branch
COMMISSION OF TECHNICAL RURAL INFRASTRUCTURE

INFRASTRUKTURA I EKOLOGIA TERENÓW WIEJSKICH

I/1

INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS

Marcin Hyski

**RYZYO W ROZWOJU GMINY TURYSTYCZNEJ
RISK IN THE DEVELOPMENT OF TOURIST COMUNE**

Monografia

Kraków 2019

RADA PROGRAMOWA – RESEARCH COUNCIL

- Prof. Eng. Radomir Adamovsky, PhD. DSc. – Czech University of Life, Prague, Czech Republic
Prof. Eng. Atilgan Atilgan, PhD. DSc. – Süleyman Demirel University, Isparta, Turkey
Prof. Eng. Karoly Bodnár, PhD. DSc. – Szent Istvan University, Szarvas, Hungary
Prof. Eng. Kamil Ekinci, PhD. DSc. – Süleyman Demirel University, Isparta, Turkey
Prof. Zawdu Eshetu, PhD. – Addis Ababa University, Ethiopia
Prof. Eng. Krzysztof Gawroński, PhD. DSc. University of Agriculture, Krakow, Poland
Prof. Eng. Jerzy Gruszczyński, PhD.DSc. – University of Agriculture, Krakow, Poland
Prof. Eng. Bent Hasholt, PhD. DSc. – University of Copenhagen, Denmark
Prof. Eng. Josef Horvath, PhD. DSc. – University of Szeged, Hungary
Prof. Eng. Dušan Huska, PhD. DSc. – Slovak University of Agriculture Nitra, Slovak Republic
Eng. Maciej Kazula, PhD. – University of Minnesota, USA
Prof. Eng. Stanisław Krzanowski, PhD. DSc. – University of Agriculture,
Krakow, Poland (*chairman*)
Prof. Eng. Csaba Juhász, PhD. DSc. – University of Debrecen, Hungary
Prof. Eng. Josep Maria Llop-Torné, PhD. DSc. – University of Lleida, Spain
Prof. Eng. Antoni T. Miler, PhD. DSc. – University of Life Sciences, Poznań, Poland
Prof. Eng. Pavel Neuberger, PhD. DSc. – Czech University of Life, Prague, Czech Republic
Prof. Eng. Karol Noga, PhD. DSc. – University of Agriculture, Krakow, Poland
Ass.Prof. Ferenc Pal-Fam, PhD. – Kaposvar University, Hungary
Prof. Eng. Jan Pawełek, PhD. DSc. – University of Agriculture, Krakow, Poland
Prof. Eng. Štefan Pogran, PhD. – Slovak University of Agriculture Nitra, Slovak Republic
Prof. Eng. Artur Radecki-Pawlik, PhD. DSc. – Krakow University of Technology, Poland
Prof. Eng. Jerzy Ratomski, PhD. DSc. – Krakow University of Technology, Poland
Prof. Eng. Czesław Rycąbel, PhD. DSc. – University of Agriculture, Krakow, Poland
Prof. Eng. Ulas Senyigit, PhD. DSc. – Süleyman Demiral University, Isparta, Turkey
Prof. Eng. Miroslaw J. Skibniewski, PhD. DSc. – University of Maryland, College Park, USA
Prof. Eng. Milada Stastna, PhD. DSc. – Mendel University in Brno, Czech Republic
Prof. Eng. Stefan Stojko, PhD. DSc. – Ukrainian Academy of Sciences, Lviv, Ukraine
Prof. Eng. Rastislava Stolična, PhD. DSc. – Slovak Academy of Sciences, Bratislava, Slovak Republic
Doc. Eng. Lucia Tátošová, PhD. – Slovak University of Agriculture Nitra, Slovak Republic
Ass.Prof. Marina Valentukevičienė, PhD. – Vilnius Gedyminas Technical University, Lithuania
Prof. Ing. Magdalena D. Vaverkova, PhD. DSc. – Mendel University in Brno, Czech Republic
Prof. Eng. Emilio V. Carral Vilarino – University of Santiago de Compostela, Spain
Prof. Eng. Gerlind Weber, PhD. DSc. – University of Natural Resources and Life Sciences,
Vienna, Austria
Prof. Stanisław Węglarczyk, PhD. DSc. – Krakow University of Technology, Poland
Prof. Eng. Zdzisław Wójcicki, PhD. DSc. – Institute of Technology & Life Sciences, Warsaw, Poland
Prof. Eng. Jacek Żarski, PhD. DSc. – University of Science and Technology, Bydgoszcz, Poland

Recenzenci: Prof. dr hab. Florian Kuźnik, Prof. dr hab. Jerzy Wilkin

DOI: <https://doi.org/10.14597/INFRAECO.2019.1.1.001>

ISSN 1732 – 5587

WYDAWCA – EDITOR

Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi Oddziału Polskiej Akademii Nauk w Krakowie, poprzez
afiliowane Stowarzyszenie Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich

© Copyright by:
Stowarzyszenie Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich,
ul. św. Jana 28, 31-018 Kraków

Issue: 100 copies

www.infraeco.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	13
1. Gmina jako szczególny podmiot działający na rzecz społeczności lokalnej.....	21
1.1. Pojęcie i przesłanki wyodrębnienia gminy w strukturze władzy i administracji	21
1.2. Zadania gminy i zasady ich realizacji.....	26
1.3. Organizacyjno-prawne ramy wykonywania zadań przez gminę	32
1.4. Materialne podstawy gospodarki komunalnej	41
1.5. Finansowanie zadań gminy.....	45
1.6. Nadzór i kontrola działalności gminy.....	53
1.7. Specyfika działalności gminy	61
2. Gminna perspektywa ryzyka – funkcjonowanie gminy w warunkach ryzyka	65
2.1. Ryzyko i niepewność w naukach ekonomicznych.....	65
2.1.1. Ryzyko w teorii ekonomii	65
2.1.2. Specyfika ryzyka w funkcjonowaniu gminy	81
2.1.3. Typologia ryzyka związanego z funkcjonowaniem gminy.....	87
2.2. Gmina jako podmiot zarządzania ryzykiem	98
2.2.1. Teoretyczne podstawy zarządzania ryzykiem	98
2.2.2. System zarządzania ryzykiem w gminie	109
3. Gmina jako obszar turystyczny. Turystyka w rozwoju lokalnym i regionalnym.....	122
3.1. Obszar turystyczny jako zdeteminowany przestrzennie produkt turystyczny.....	123
3.1.1. Produkt turystyczny w literaturze przedmiotu.....	123
3.1.2. Wybrane kryteria klasyfikacji i rodzaje produktów turystycznych	128
3.1.3. Markowy produkt turystyczny obszaru	132

3.2. Marka turystyczna obszaru celem strategicznym gminy	142
3.2.1. Turystyka czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego....	142
3.2.2. Gmina jako podmiot polityki turystycznej	152
3.2.3. Budowanie wsparcia rozwoju marki turystycznej przez gminę	161
4. Identyfikacja, modelowanie i profilowanie ryzyka w realizacji turystycznego kierunku rozwoju gminy	176
4.1. Metodologia badań empirycznych.....	176
4.2. Kategorie ryzyka gminy turystycznej	185
4.3. Modele ryzyka w rozwoju gminy turystycznej.....	190
4.3.1. Ryzyko w procesie kreowania gminnej marki turystycznej....	190
4.3.2. Ryzyko w obszarze gminnego markowego produktu turystycznego – turystyka miejska i kulturowa	201
4.3.3. Turystyka biznesowa obszarem ryzyka w rozwoju gminy ...	215
4.3.4. Turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna – identyfikacja obszarów i kategorii ryzyka.....	224
4.3.5. Turystyka na terenach wiejskich – kategorie ryzyka gminy turystycznej	231
4.4. Profil ryzyka w rozwoju gminy turystycznej.....	239
Zakończenie	249
Literatura.....	259
Aneks	296
Załącznik 1. Proces kreowania gminnej marki turystycznej – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka.....	296
Załącznik 2. Turystyka miejska i kulturowa – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka.....	317
Załącznik 3. Turystyka biznesowa – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka.....	347
Załącznik 4. Turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka.....	362

Załącznik 5. Turystyka na terenach wiejskich – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka.....	380
Streszczenie.....	390
Abstract.....	395

CONTENTS

Introduction.....	13
1. Commune as a special entity acting for the benefit of the local community.....	21
1.1. The concept and premises for the separation of a commune in the structure of power and administration.....	21
1.2. Tasks of the commune and rules for their implementation.....	26
1.3. Organizational and legal framework for performing tasks by the commune.....	32
1.4. Material basis of municipal economy.....	41
1.5. Financing the commune's tasks.....	45
1.6. Supervision and control of the commune's activities.....	53
1.7. The specificity of the commune's activity.....	61
2. Communal risk perspective – functioning of the commune in risk conditions.....	65
2.1. Risk and uncertainty in economic sciences.....	65
2.1.1. Risk in the theory of economics.....	65
2.1.2. The specificity of risk in the functioning of the commune...	81
2.1.3. Typology of risk associated with the functioning of the commune.....	87
2.2. Commune as a risk management entity.....	98
2.2.1. Theoretical basis of risk management.....	98
2.2.2. Risk management system in the commune.....	109
3. Commune as a tourist area. Tourism in local and regional development.....	122
3.1. Tourist area as a spatially determined tourist product.....	123
3.1.1. Tourist product in the literature of the subject.....	123
3.1.2. Selected criteria for classification and types of tourist products.....	128

3.1.3. The branded tourist product of the area.....	132
3.2. Tourist brand of the area as the strategic goal of the commune.....	142
3.2.1. Tourism as a factor of local and regional development.....	142
3.2.2. Commune as a subject of tourism policy.....	152
3.2.3. Building support for the development of a tourist brand by the commune	161
4. Identification, modeling and risk profiling in the implementation of the tourist development of the commune	176
4.1. Methodology of empirical research	176
4.2. Risk categories of the tourist commune.....	185
4.3. Risk models in the development of a tourist commune.....	190
4.3.1. Risk in the process of creating a communal tourist brand....	190
4.3.2. Risk in the area of the communal branded tourist product – urban and cultural tourism.....	201
4.3.3. Business tourism as an area of risk in the development of the commune	215
4.3.4. Recreational, active and specialist tourism – identification of risk areas and its categories.....	224
4.3.5. Tourism in rural areas – risk categories of a tourist commune....	231
4.4. The risk profile in the development of the tourist commune	239
Conclusion	249
References	259
Annex	296
Attachment 1. The process of creating a communal tourist brand – risk factors, threats and categories of risk	296
Attachment 2. Urban and cultural tourism – risk factors, threats and categories of risk.....	317
Attachment 3. Business tourism – risk factors, threats and categories of risk.....	347
Attachment 4. Recreational, active and specialist tourism – risk factors, threats and categories of risk	362

Attachment 5. Tourism in rural areas – risk factors, threats and categories of risk.....	380
Abstract.....	395

WSTĘP

Problematyka ryzyka jest istotna w funkcjonowaniu wszystkich podmiotów gospodarczych, w tym również gmin, które jako instytucje zaufania publicznego, dysponują środkami publicznymi i zaspokajają zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców. Ryzyko jest nieodłączną częścią wszystkich procesów gospodarczych i występuje w związku z bieżącym funkcjonowaniem gminy i jej rozwojem, bez względu na kierunek i dominujący czynnik rozwoju lokalnego. Tematem rozprawy jest ryzyko w rozwoju gminy turystycznej, tj. ryzyko, które potencjalnie oddziałuje na możliwości realizacji celów podejmowanych przez gminę¹ w związku z rozwojem turystyki, kreowaniem terytorialnej marki turystycznej oraz wykorzystaniem turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego.

Gmina, jako wspólnota samorządowa, za pośrednictwem wybieralnych organów władzy podejmuje decyzje dotyczące zakresu i sposobów zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz kształtu i kierunków polityki rozwoju lokalnego. Podjęcie przez władze gminy turystycznego kierunku rozwoju, a więc rozwoju gminy przez turystykę, gdzie turystyka stanowi czynnik rozwoju lokalnego, wiąże się z możliwością wystąpienia specyficznych kategorii ryzyka, które w przeciwnym razie nie występują. Ryzyko to wynika ze szczególnego charakteru celów i zadań realizowanych na rzecz pobudzania rozwoju turystyki na obszarze gminy. Materializacja tego ryzyka, które w dalszej części rozprawy będzie określone jako ryzyko gminy turystycznej (lub ryzyko w rozwoju gminy turystycznej), wywiera wpływ na skuteczność i efektywność realizacji planowanych działań.

Różne kategorie ryzyka gminy turystycznej mogą pojawiać się już na etapie planowania i podejmowania decyzji o włączeniu turystyki do priorytetów rozwoju gminy, gdzie w wypadku realizacji takie ryzyko może przejawiać się w postaci przyjęcia błędnych założeń rozwoju i braku pobudzenia rozwoju lokalnego, a w konsekwencji także poprawy poziomu życia mieszkańców. Na dalszych etapach realizacji polityki turystycznej ryzyko jest skupione najczęściej wokół tworzenia warunków przestrzennych i gospodarczych rozwoju turystyki, jak również możliwych konsekwencji intensyfikacji ruchu turystycznego.

Przesłanką podjęcia problematyki badawczej i tematu rozprawy jest wysoka popularność turystyki w polityce lokalnej realizowanej przez gminy w Polsce. Władze gminne często decydują się na włączenie turystyki do założeń strategicznych rozwoju gminy, przy czym zazwyczaj można spotkać dwa po-

¹ W tej pracy gminę traktuje się jako podmiot. Jest to podmiot praw i obowiązków. Jego istotą jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Wszelkie przedsięwzięcia związane z realizacją tego celu określone są w pracy jako działalność gminy. Gmina, jako wspólnota samorządowa i zamieszkiwane przez nią terytorium, działa i podejmuje decyzje za pośrednictwem reprezentujących ją wybieranych organów władzy. Stąd w pracy używane są takie określenia, jak: „działalność gminy”, „decyzje gminy”, etc.

dejsia w tym względie. Po pierwsze, władze gminy rozumieją ekonomiczne i społeczne znaczenie turystyki i postrzegają ją jako czynnik rozwoju lokalnego. Wówczas przyjęcie do realizacji celów związanych z pobudzaniem rozwoju turystyki wiąże się z chęcią szukania nowych bodźców rozwoju gminy, przykładowo gdy gospodarka lokalna znajduje się w stagnacji, a dotychczasowe czynniki rozwoju utraciły swoje znaczenie. Po drugie, turystyka jest często traktowana jako pewien modny element strategii rozwoju i nawet wówczas, gdy nie jest jej przypisywane istotne znaczenie społeczno-gospodarcze, a perspektywy intensyfikacji ruchu turystycznego w danej gminie są znikome, turystyka włączana jest do strategii rozwoju lokalnego, aby władze lokalne mogły wykazać się „nowoczesnym myśleniem”.

Do podjęcia problematyki badań przyczynił się również wynikający z przepisów prawa nałożony na gminy (jako jednostki sektora finansów publicznych) obowiązek w zakresie zarządzania ryzykiem oraz przekonanie autora rozprawy o potrzebie połączenia wytycznych w tym względie ze specyfiką gmin turystycznych. W gminach, które realizują turystyczny kierunek rozwoju, pewna część spraw lokalnych koncentruje się wokół spraw związanych z realizacją polityki turystycznej i obejmuje działania, które nie są podejmowane, gdy gmina nie ma turystycznego charakteru. Stąd, istnieje potrzeba wsparcia teoretycznego praktyki samorządowej gmin turystycznych w zakresie analizy obszarów ryzyka korespondujących z turystycznym kierunkiem rozwoju oraz odpowiadających im czynników i kategorii ryzyka.

Zarówno w polskiej jak i zagranicznej literaturze problematyka ryzyka związanego z funkcjonowaniem gminy turystycznej nie doczekała się dotychczas uwagi. Brak jest opracowań skupiających się, zwłaszcza w kompleksowy sposób, na kwestii ryzyka wiążącego się z rozwojem gminy przez turystykę (tj. turystycznym kierunkiem rozwoju – wykorzystaniem turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego), a w szczególności z kreowaniem przez gminę marki turystycznej obszaru. Tym samym brak jest opracowań teoretycznych i praktycznych dotyczących specyfiki ryzyka, które mogą być przydatne w praktyce samorządowej gmin wykorzystujących turystykę jako czynnik rozwoju lokalnego i borykających się z problemem ryzyka w realizacji zadań związanych z rozwojem turystyki i rozwojem gminy przez turystykę. Wprawdzie zagadnienia wykorzystania turystyki jako bodźca rozwoju lokalnego (i regionalnego) oraz problematyka identyfikacji ryzyka w funkcjonowaniu gminy są szeroko opracowane w literaturze przedmiotu, to jednak brak jest opracowań ujmujących kompleksowo kwestię ryzyka w funkcjonowaniu gminy turystycznej i związanego z wykorzystaniem turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego, w tym z kreowaniem gminnego markowego produktu turystycznego. Taki stan literatury stanowił istotną przesłankę podjęcia przedmiotowego zagadnienia.

Zakres merytoryczny prowadzonej w rozprawie analizy obejmuje zagadnienie ryzyka w gminie związanego z pobudzaniem rozwoju lokalnego dzięki turystyce, a konkretnie przez kreowanie i wdrażanie gminnego markowego produktu turystycznego. Analiza ryzyka gminy turystycznej i jego modelowanie zostały podporządkowane poszczególnym strategicznym markowym produktom turystycznym Polski, wyróżnionym w *Marketingowej strategii Polski w sektorze turystycznym na lata 2012-2020*², tj.: (1) turystyce w miastach i kulturowej, (2) turystyce biznesowej, (3) turystyce rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej oraz (4) turystyce na terenach wiejskich.

Celem głównym pracy jest identyfikacja kategorii ryzyka związanego z realizacją przez gminę zadań z zakresu turystyki, a w szczególności z kreowaniem i funkcjonowaniem gminnego markowego produktu turystycznego, gdy działania w tym kierunku są podejmowane, by wykorzystać turystykę jako czynnik rozwoju lokalnego. Cel główny obejmuje również skonstruowanie modeli takiego ryzyka wraz z opracowaniem wskazań sposobu ich adaptacji i wykorzystania w praktyce samorządowej przez opracowanie zindywidualizowanego profilu ryzyka gminy turystycznej.

Ryzyko gminy związane z rozwojem turystyki oraz kreowaniem i funkcjonowaniem gminnego markowego produktu turystycznego może mieć charakter bądź specyficzny dla rozwoju turystyki w gminie i związany w szczególności z występowaniem i obsługą ruchu turystycznego na jej obszarze oraz tworzeniem odpowiednich ku temu warunków, bądź bardziej ogólny, wynikający co prawda z realizacji celów i działań w sferze turystyki, ale wspólny także dla innych, nieturystycznych obszarów działalności gminy. Ryzyko w drugim wskazanym aspekcie występuje również, gdy turystyka nie stanowi bodźca rozwoju gminy i jest powiązane z ogólnymi technicznymi, organizacyjnymi i finansowymi aspektami funkcjonowania gminy i realizacji zadań. W prowadzonej analizie przedmiotem zainteresowania jest wyłącznie ryzyko należące do pierwszego z opisanych rodzajów, tj. posiadające charakter specyficzny dla realizacji celów i działań podejmowanych przez gminę, jako jednostkę samorządu terytorialnego, z myślą o rozwoju turystyki na jej obszarze.

Wskazany cel główny pracy można opisać w wymiarze poznawczym, teoretycznym i praktycznym. W wymiarze poznawczym cel pracy zakłada:

- określenie specyfiki działalności gminy ze wskazaniem jej źródeł;
- poznanie gminnej perspektywy podejścia do ryzyka;
- poznanie roli turystyki w rozwoju lokalnym, a zwłaszcza znaczenia terytorialnej marki turystycznej w tym procesie;
- określenie roli gminy w procesie pobudzenia rozwoju turystyki i budowy marki turystycznej obszaru.

² *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2012, s. 52.

Cel pracy w wymiarze teoretycznym zakłada zidentyfikowanie obszarów ryzyka gminy turystycznej i, w drodze analizy korespondujących z nimi czynników ryzyka i zagrożeń, zidentyfikowanie oraz zdefiniowanie odpowiadających im kategorii ryzyka gminy turystycznej, tj. ryzyka związanego z pobudzeniem turystyki na obszarze gminy, jej wykorzystaniem w rozwoju lokalnym i budowaniem markowego produktu turystycznego obszaru. Cel ten zakłada także usystematyzowanie ryzyka w rozwoju gminy turystycznej w zależności od realizowanego kierunku rozwoju turystyki poprzez skonstruowanie modeli takiego ryzyka z uwzględnieniem formy turystyki, wyrażonej w postaci poszczególnych kategorii strategicznego markowego produktu turystycznego Polski.

Praktyczny charakter celu pracy wyraża się poprzez opracowanie profilu ryzyka gminy turystycznej i polega na wskazaniu dla potrzeb praktyki samorządu terytorialnego obszarów ryzyka oraz korespondujących z nimi kategorii ryzyka występujących w razie podjęcia przez gminę turystycznego kierunku rozwoju i kreowania gminnego markowego produktu turystycznego, co jest pomocne w procesie zarządzania ryzykiem w gminie turystycznej.

Realizacja celu pracy obejmuje następujące etapy:

1. poznanie specyfiki działalności gminy, która jako jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania skoncentrowane wokół uczestnictwa w lokalnym życiu społecznym i gospodarczym (rozdział I);
2. rozeznanie kwestii ryzyka i jego źródeł w funkcjonowaniu gminy, a także problematyki zarządzania ryzykiem w gminie (rozdział II);
3. rozpoznanie zagadnienia wykorzystania turystyki w stymulowaniu rozwoju lokalnego, jak również kwestii związanych z funkcjonowaniem produktu turystycznego w ujęciu terytorialnym i kreowaniem marki turystycznej obszaru oraz roli gminy w tych procesach (rozdział III);
4. identyfikacja i zdefiniowanie kategorii ryzyka w rozwoju gminy turystycznej (podrozdział 4.2);
5. identyfikacja obszarów ryzyka gminy turystycznej z uwzględnieniem rodzaju kreowanego markowego produktu turystycznego obszaru (podrozdział 4.3);
6. opracowanie modeli ryzyka w rozwoju gminy turystycznej odpowiednio dla charakteru kreowanej marki turystycznej (podrozdział 4.3);
7. przygotowanie wskazań w zakresie adaptacji i wykorzystania opracowanych modeli ryzyka w praktyce samorządowej poprzez opracowanie zindywidualizowanego profilu ryzyka gminy turystycznej (podrozdział 4.4).

Problemem badawczym rozprawy jest ustalenie, czy wykorzystywanie turystyki w roli czynnika rozwoju lokalnego rodzi konsekwencje w postaci występowania szczególnych kategorii ryzyka w rozwoju gminy. Postawiony problem zakłada również odpowiedź na pytanie, czy rozwijana forma turystyki wpływa

na występowanie obszarów ryzyka, a jeśli tak to jakie konkretne kategorie ryzyka w rozwoju gminy turystycznej są powiązane z różnymi formami turystyki?

Z myślą o realizacji postawionego celu pracy sformułowano hipotezę główną zakładającą, że gmina, działając za pośrednictwem organów władzy, jako szczególnie podmiot na rzecz społeczności lokalnej i rozwoju lokalnego, w sytuacji włączenia turystyki do swojej strategii rozwoju, ma do czynienia ze szczególnymi kategoriami ryzyka, których występowanie jest uwarunkowane rozwijaną formą turystyki, a także zakresem zaangażowania gminy w realizację lokalnej polityki turystycznej.

Zakres przestrzenny badań obejmuje wybrane gminy turystyczne w Polsce, przy czym dla potrzeb analizy za gminę turystyczną uważa się każdą gminę, która jednoznacznie stawia na rozwój turystyki, tj. zaimplementowała kwestie związane z rozwojem turystyki w dokumentach strategicznych gminy, takich jak strategia rozwoju produktu turystycznego, strategia rozwoju turystyki, czy strategia rozwoju gminy. W rozprawie abstrahuje się od faktycznych przymiotów turystyczności posiadanych przez taką gminę w postaci walorów przyrodniczych adekwatnych do rozwijanych form turystyki, lub też warunków realizacji turystycznej działalności gospodarczej. Przyjęte założenie jest uprawnione z uwagi na przedmiot analizy, którym jest ryzyko związane z rozwojem turystyki, a w szczególności gminnego markowego produktu turystycznego. Ryzyko takie przejawia się już na etapie planowania rozwoju turystyki i kreowania marki turystycznej, a więc teoretycznie nawet w okolicznościach, gdy nie występuje jeszcze ruch turystyczny.

Materiały źródłowe wykorzystane w prowadzonej analizie obejmują gminne dokumenty o charakterze strategicznym (tj. strategię rozwoju produktu turystycznego, strategię rozwoju turystyki, strategię rozwoju gminy) oraz dane uzyskane w drodze badań bezpośrednich. Zgromadzone dane empiryczne oraz prowadzona analiza mają charakter jakościowy. Gminne strategie rozwoju zostały wykorzystane na dwa sposoby. Po pierwsze, analiza ich treści umożliwiła uznanie danej gminy za gminę turystyczną. Po drugie, na podstawie analizy treści wskazanych dokumentów, w części odnoszącej się do kwestii pobudzenia rozwoju turystyki, przeprowadzono inwentaryzację zakładanych celów i planowanych działań na rzecz rozwoju turystyki w gminie. Uzyskane w ten sposób dane empiryczne stanowiły podstawę identyfikacji obszarów ryzyka, czynników ryzyka oraz potencjalnych zagrożeń, a ostatecznie umożliwiły identyfikację kategorii ryzyka w rozwoju gminy turystycznej oraz opracowanie modeli tego ryzyka.

Badania terenowe zostały przeprowadzone przez autora w latach 2015-2017 w wybranych gminach turystycznych. Jako instrument badawczy wykorzystano kwestionariusz ankietowy. Ankieta została skierowana do osób odpowiedzialnych za rozwój turystyki w gminie wespół z osobami odpowiedzialnymi za kwestie zarządzania ryzykiem. Celem tej czynności badawczej była identyfikacja czynników ryzyka w związku z rozwojem turystyki, odpowiednio do

formy turystyki. Przeprowadzone badania z założenia nie posiadały charakteru reprezentatywnego, a zgromadzone dane miały charakter jakościowy.

W pracy wykorzystano różne metody badawcze. W zakresie realizacji celu poznawczego posłużono się w szczególności metodą analizy i syntezy literatury przedmiotu, dzięki której rozpoznano specyfikę funkcjonowania gminy, kwestię występowania ryzyka i zarządzania nim w praktyce samorządowej, a także problematykę stosowania turystyki jako bodźca w rozwoju lokalnym i roli gminy w procesie kreowania terytorialnej marki turystycznej. W ramach realizacji celu teoretycznego dokonano analizy zgromadzonego w drodze badań materiału empirycznego (analiza treści gminnych dokumentów o charakterze strategicznym – metoda przeglądu dokumentacji³), dzięki czemu najpierw zinwentaryzowano cele i działania na rzecz rozwoju turystyki, a następnie zidentyfikowano kluczowe obszary ryzyka korespondujące z różnymi formami turystyki. W procesie tym wykorzystano metodę abstrakcji, koncentrując się na kwestiach istotnych z punktu widzenia rozwoju turystyki i terytorialnej marki turystycznej, pomijając te obszary działalności i funkcjonowania gminy, które uznano za nieistotne lub mało istotne z przyjętego punktu widzenia. Obszary ryzyka, zidentyfikowane w związku z rozwojem turystyki, stały się podstawą do dalszej ich analizy, w czym posłużono się wynikami badań ankietowych (metoda ankiet eksperckich⁴) zrealizowanych w wybranych gminach turystycznych. W ten sposób w ramach poszczególnych obszarów ryzyka zidentyfikowano czynniki ryzyka oraz potencjalne zagrożenia, a dzięki zastosowaniu metody porównania wyłoniono kategorie ryzyka gminy turystycznej. Synteza uzyskanych rezultatów umożliwiła skonstruowanie modeli ryzyka gminy turystycznej, stanowiących całościowe ujęcie kategorii ryzyka powiązanych z poszczególnymi strategicznymi markowymi produktami turystycznymi.

Realizacja celu praktycznego pracy wymagała postępowania badawczego, w ramach którego – na podstawie skonstruowanych autorskich modeli ryzyka gminy turystycznej – dokonano stopniowych przybliżeń uzyskanych modeli do rzeczywistości. W efekcie doprowadzono do konkretyzacji modelu, uzyskując profil ryzyka gminy turystycznej odpowiadający konkretnemu gminnemu markowemu produktowi turystycznemu.

Szczegółowy opis przyjętej i zrealizowanej procedury badawczej przedstawiono kompleksowo w podrozdziale 4.1.

Problematykę, będącą przedmiotem rozprawy, zawarto w czterech rozdziałach. Pierwsze trzy rozdziały mają charakter teoretyczny. Rozdział czwarty ma charakter badawczy.

³ M. Górski, D. Skorupka: *Wybrane metody identyfikacji czynników ryzyka na tle cyklu życia projektu i budowlanego procesu inwestycyjnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych, 2011, nr 4 (162), s. 307-324.

⁴ *Ibidem*.

W rozdziale pierwszym, dokonując przeglądu literatury przedmiotu, skupiono się na sposobie funkcjonowania gminy i realizacji przez nią zadań, podkreślając przy tym specyfikę jej działalności. Gminę scharakteryzowano jako podmiot władzy i administracji, koncentrując się na ukształtowanej historycznie istocie samorządu terytorialnego i pojęciu gminy w polskim systemie prawnym. W tym rozdziale przedstawiono również zasady realizacji zadań przez gminy, co stanowi wyraz sposobu jej uczestnictwa w lokalnym terytorialnym systemie społecznym. Zadania realizowane przez gminy opisano także od strony organizacyjnej, charakteryzując w tym celu szeroko rozumiane sposoby pełnienia zadań oraz uwzględniając wykorzystywane w związku z tym zasoby materialne i finansowe. Przedstawiono również zagadnienia kontroli i nadzoru w funkcjonowaniu gminy, z czym wiąże się kwestia zarządzania ryzykiem w gminie.

Przedmiotem drugiego rozdziału jest ryzyko związane z funkcjonowaniem gminy. Najpierw scharakteryzowano pojęcie ryzyka z punktu widzenia teorii ekonomii i zarządzania, a także standardów zarządzania ryzykiem, odnosząc go do jednostek sektora finansów publicznych w ogólności oraz do gmin. Poddano analizie źródła ryzyka związane z funkcjonowaniem gminy, skupiając się przy tym na takich zagadnieniach jak obszary ryzyka i czynniki ryzyka. Przeprowadzono również typologię ryzyka gminy, uwzględniając różne jej kryteria. Te rozważania stanowiły tło dla omówionej w dalszej części rozdziału kwestii zarządzania ryzykiem w gminie.

W rozdziale trzecim skoncentrowano się na zagadnieniach związanych z turystyką. Zwrócono w nim szczególną uwagę na kwestię produktu turystycznego w różnych ujęciach, a zwłaszcza produktu turystycznego w ujęciu terytorialnym i kwestii kreowania marki turystycznej obszaru. Przedmiotem analizy była także rola turystyki w rozwoju lokalnym i regionalnym oraz możliwości wykorzystania przez gminę turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego. Scharakteryzowano gminę jako podmiot polityki turystycznej, wskazując przy tym na zadania z zakresu turystyki i instrumenty polityki turystycznej. Przedstawiono następnie rolę gminy w poszczególnych etapach budowania markowego produktu turystycznego obszaru.

W ostatnim, czwartym rozdziale rozprawy przeprowadzono analizę ryzyka w rozwoju gminy turystycznej. W tej części pracy zidentyfikowano a następnie zdefiniowano kategorie ryzyka gminy turystycznej, przeprowadzając najpierw identyfikację oraz analizę obszarów ryzyka z uwzględnieniem korespondujących z nimi czynników ryzyka oraz potencjalnych zagrożeń. W dalszej części rozdziału, wykorzystując zidentyfikowane i zdefiniowane kategorie ryzyka, skonstruowano modele ryzyka gminy turystycznej. Rozdział ten zawiera również wskazania metodyczne odnoszące się do adaptacji i wykorzystania opracowanych modeli w praktyce samorządowej poprzez opracowanie zindywidualizowanego profilu ryzyka gminy turystycznej.

Integralną częścią książki jest aneks, w którym zamieszczono zgromadzone dane empiryczne. Dane obejmujące czynniki ryzyka oraz zagrożenia zostały uszeregowane w grupach według zidentyfikowanych obszarów ryzyka, odpowiednio w odniesieniu do uogólnionych celów strategicznych i operacyjnych odpowiadających skonstruowanym pięciu modelom ryzyka. Zamieszczenie tych danych bezpośrednio w tekście pracy prowadziłoby do nadmiernego zagęszczenia informacji, co powodowałoby istotne zmniejszenie przejrzystości wyводу.

Tematyka podjęta w rozprawie wypełnia istotną lukę w literaturze przedmiotu. Co prawda, funkcjonowanie samorządu terytorialnego jest szeroko interpretowane w literaturze. Jest ono przedmiotem zainteresowania autorów z punktu widzenia: finansów publicznych (np. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Jastrzębska, L. Patrzalek, E. Ruśkowski, K. Sawicka), prawa (np. A. Borodo, J. Jendrośka, J.P. Tarno), administracji (np. J. Adamiak, P. Antkowiak, B. Dolnicki, Z. Niewiadomski), zarządzania (np. D. Fleszer, L. Kowalczyk), czy rozwoju lokalnego (np. E.J. Blakley, T. Kudłacz, A. Szewczuk, E. Wojciechowski), a nawet wykorzystania turystyki do stymulowania tego rozwoju (np. A. Balińska, M. Januszewska, B. Meyer, E. Nawrocka, J. Szwacka-Mokrzycka,). Również kwestia ryzyka związanego z funkcjonowaniem jednostek sektora publicznego, w tym gmin, jest opracowana naukowo (np. B. Filipiak, M. Jastrzębska, M. Kosek-Wojnar, M. Miszczuk, E. Młodzik, A. Wojtasiak-Terech). Niemniej jednak, problematyka ryzyka związanego z rozwojem gminy turystycznej dotychczas nie doczekała się rozważań naukowych, tak w literaturze krajowej, jak i zagranicznej. Brakuje w niej opracowań, które w sposób kompleksowy dokonywałyby analizy ryzyka, a ściślej ujmowały jego identyfikację w obszarze pobudzania rozwoju turystyki w gminie i wykorzystania turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego. Wyniki przeprowadzonych badań oraz dokonana analiza z pewnością wypełnią istniejącą lukę w dorobku nauki polskiej. Mogą również stanowić istotne teoretyczne wsparcie w opracowaniu założeń lokalnej polityki rozwoju gmin turystycznych w kontekście występowania ryzyka związanego z tym rozwojem.

1. GMINA JAKO SZCZEGÓLNY PODMIOT DZIAŁAJĄCY NA RZECZ SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ

1.1. POJĘCIE I PRZESŁANKI WYODRĘBNIENIA GMINY W STRUKTURZE WŁADZY I ADMINISTRACJI

Podział administracyjny Polski kształtował się historycznie sięgając swoją genezą do XIII wieku, gdy po rozbiciu dzielnicowym zainicjowano proces scalania kraju⁵. Powstające wówczas struktury wykazywały jednak niewielki stopień podobieństwa ze współczesną ideą samorządności. W Europie dopiero koniec XVIII wieku pod wpływem idei Wielkiej Rewolucji Francuskiej przyniósł ze sobą przemiany społeczne i polityczne, które pozwoliły na uformowanie podstaw funkcjonowania ustroju demokracji obywatelskiej i nadały samorządowi wymiar nowoczesności⁶. Samorząd w swej nowoczesnej formie nadał podmiotowość społecznościom lokalnym i umożliwił im wykonywanie w sposób zorganizowany części zadań z zakresu administracji państwowej w terenie⁷.

Przywrócenie w Polsce w 1990 r. samorządu gminnego oraz przyjęcie zapisów prawa w 1998 r. w drugim etapie reformy samorządowej⁸ umożliwiło zmianę statusu gmin, zgodnie z podstawowymi zasadami samorządności terytorialnej: zasadą pomocniczości, zasadą decentralizacji władzy publicznej, zasadą samodzielności, zasadą demokracji przedstawicielskiej i wolności zrzeszania. Samorząd terytorialny został uznany za podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie⁹. Dalsze reformy, których podstawą były zasady ustrojowe¹⁰, doprowadziły do wyodrębnienia szczebla powiatowego oraz wojewódzkiego¹¹.

⁵ B. Suchodolski: *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach nr 96, „Administracja i Zarządzanie”, 2013, nr 23, s. 183-193.

⁶ R. Stawicki: *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej – zarys prawnohistoryczny*, „Opracowania Tematyczne”, OT-638, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015, s. 4.

⁷ Z. Niewiadomski: *Geneza i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, (red.) J. Szreniawski, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1995, s. 51-63.

⁸ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, t.j. Dz. U. z 2015 poz. 1515 ze zm.; *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej*, Dz. U. Nr 16. z 1990 r., poz. 94.

⁹ A. Szewczuk: *Samorząd terytorialny jako główny kreator rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2006, s. 57.

¹⁰ K. Tomaszewski: *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 212-214.

¹¹ *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. nr 96, poz. 603, art. 1 ust. 1; *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.; *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.

Na istotę samorządu terytorialnego składają się dwa zasadnicze elementy, tj. wykonywanie administracji państwowej i decentralizacja tej administracji. Pierwszy z elementów określa materialną treść samorządu i przesądza o sposobie sprawowania władzy przez organy samorządowe. Drugi element decyduje o niezawisłości i samodzielności jednostek samorządowych¹².

Konieczność wyodrębnienia szczebla samorządowego znajduje swoją argumentację w założeniu, iż społeczności regionalne i lokalne oraz reprezentujące je władze przedstawicielskie potrafią samodzielnie, trafnie i obiektywnie określić intensywność, skalę oraz hierarchię potrzeb społecznych, a równocześnie podejmować decyzje o doborze i rozdziale środków przeznaczonych na zaspokajanie tych potrzeb¹³.

Przegląd literatury przedmiotu pozwala ustalić pozytywne aspekty związane z decentralizacją¹⁴. Można zasadniczo przyjąć, że stanowią one przesłanki decentralizacji sektora publicznego i zwiększania autonomii gminy. Wśród głównych pozytywnych skutków wskazuje się, że decentralizacja:

1. ogranicza rozmiar sektora publicznego¹⁵;
2. w wymiarze podatkowym poprawia autonomię polityczną, która z kolei motywuje do aktywnego działania na poziomie lokalnym¹⁶;
3. sprzyja wzrostowi świadomości społecznej i kreatywności¹⁷;
4. prowadzi do dobrego zarządzania¹⁸ – jest bodźcem do zwiększania efektywności¹⁹;

¹² J.P. Tarno: *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, (red.) J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 19.

¹³ Szerzej o przesłankach podziału zadań i obowiązków np. w: S. Parrado: *Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: a comparative review*. SIGMA, Madrid 2005.

¹⁴ Por.: F. Kuźnik: *Decentralizacja jako podstawa partnerstwa w regionie*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, (red.) A. Klasik, „Biuletyn KPZK PAN”, 2003, nr 208; W. Koczur: *Decentralizacja jako podstawa skutecznego rozwiązywania lokalnych problemów społecznych*, [w:] *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania lokalnych problemów społecznych*, (red.) A. Frączkiewicz-Wronka, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 270, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 85-110.

¹⁵ G. Di Liddo, C. Magazzino, F. Porcelli: *Government size, decentralization and growth: empirical evidence from Italian regions*, „Applied Economics”, 2018, vol. 50, nr 25, s. 2777-2791, DOI: <https://doi.org/10.1080/00036846.2017.1409417>; M. Cincera, A. Estache, A. Wolf: *Decentralization and sectoral expenditures in Europe*, „Applied Economics Letters”, 2018, vol. 18, nr 3, s. 167-171, DOI: <https://doi.org/10.1080/13504851.2017.1307926>.

¹⁶ J. Martinez Vazquez, S. Lago Peñas, A. Sacchi: *The impact of fiscal decentralization: a survey*, „Journal of Economic Surveys”, 2017, vol. 31, nr 4, s. 1095-1129, DOI: <https://doi.org/10.1111/joes.12182>.

¹⁷ W. Wytrząsek: *Decentralizacja administracji publicznej*, Roczniki Nauk Prawnych KUL 3/XIV/2004, Lublin 2004.

¹⁸ F.A. Hayek: *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, [w:] F.A. Hayek: *Individualism and the Economic Order*. University of Chicago Press, Chicago 1948, s. 255-272; J.M. Alonso, J. Clifton, D. Diaz-Fuentes: *Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size*, „Public Management Review”, 2015, vol. 17, nr 5, s. 643-660, DOI: <https://doi.org/10.1080/014719037.2013.822532>.

¹⁹ J. Neneman: *Finanse lokalne obywateli – ile spójności, ile autonomii?* „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 1-2, s. 54-62.

5. wzmacnia odpowiedzialność, ponieważ redukuje dystans między władzami i wyborcami²⁰;
6. ma potencjał do poprawy zarządzania w skali makroekonomicznej²¹;
7. sprzyja ograniczeniu korupcji²²;
8. jednostki niższych szczebli są zdolne do szybkich zmian strategii konkurencyjnych oraz odznaczają się większą innowacyjnością²³;
9. samorząd terytorialny funkcjonujący pod presją wyborców efektywnie zarządza zasobami i świadczy usługi na rzecz społeczności²⁴;
10. kontrola publiczna zmusza wybierane władze lokalne do zatrudniania kompetentnych urzędników²⁵;
11. systemy zdecentralizowane reagują na preferencje i potrzeby mieszkańców²⁶.

Samorząd terytorialny stanowi część składową systemu władz publicznych państwa²⁷. W klasycznej teorii samorząd pojmuje się jako formę samodzielnego i niezależnego zawiadywania przez grupy obywateli swoimi sprawami, co oznacza wykonywanie funkcji administracji publicznej. W literaturze przedmiotu samorząd terytorialny²⁸ określa się jako wyodrębnioną na podstawie więzi zamieszkania grupę społeczną określoną przez prawo, w której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołaną do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej, posiadającą własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała²⁹. Podobnie zdaniem Z. Niewiadomskiego, samorząd terytorialny jest wyodrębnionym w strukturze państwa, powstałym z mocy prawa związkiem lokalnego społeczeństwa, powołanym do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażonym w ma-

²⁰ M. Fatke: *Participatory effects of regional authority: decentralisation and political participation in comparative perspective*, "West European Politics", 2016, vol. 39, nr 4, s. 667-687, DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1149359>.

²¹ M. Huq, M. Tribe: *Achieving Macroeconomic Stability*. In: *The Economy of Ghana*. Palgrave Macmillan, London 2018, s. 51-79, DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-60243-5_4.

²² R. Fisman, R. Gatti: *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries*, „Journal of Public Economics”, 2002, nr 83(3), s. 325-346.

²³ S. Flejterski, M. Ziolo: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2008, nr 3(33), s. 76-94.

²⁴ R.D. Putnam: *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*, „The American Prospect”, <http://prospect.org/article/prosperous-community-social-capital-and-public-life> [dostęp online: 2016-03-28].

²⁵ Ch. Bason: *Leading public sector innovation (second edition): Co-creating for a better society*, Policy Press, Bristol 2018, ss. 336.

²⁶ M. Furdzik: *Dialog obywatelski w samorządzie : obecny czy nieobecny?*, „Com.press”, 2018, nr 3(1), s. 36-56.

²⁷ A. Borodo: *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 3 zm., LexisNexis, Warszawa 2004, s. 23.

²⁸ Przegląd definicji samorządu prezentuje np. J. Jendrośka: *Samorząd terytorialny w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 189-192.

²⁹ *Wiedza o społeczeństwie*, (red.) T. Woś, J. Stelmach, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 55-56.

terialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. Wyodrębnienie związku samorządowego znajduje wyraz w przyznanej mu osobowości prawnej, a więc w niezależności od części aparatu państwowego (organów rządowych), a także w możliwości kształtowania własnej, wewnętrznej organizacji, wyboru organów przedstawicielskich oraz uprawnienia do stanowienia prawa lokalnego. Natomiast wykonywanie administracji państwowej stwarza możliwość stosowania przezeń władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa³⁰. Z kolei według E. Wojciechowskiego, samorząd terytorialny należy pojmować w dwojaki sposób, mianowicie jako formę sprawowania władzy publicznej oraz jako szczególny podmiot gospodarowania, dysponujący własnym majątkiem, finansami i administracją komunalną³¹. A zdaniem M. Jastrzębskiej, jednostkę samorządu terytorialnego tworzą: obszar, jego mieszkańcy, władza oraz podległe jednostki organizacyjne³². Niekiedy wymienia się tu także społeczne poczucie przynależności do wspólnoty³³. Na ten aspekt zwraca się również uwagę ze względu na genezę instytucji gminnej, wskazując na gminę jako na samoistną instytucję społeczną i wytwór rozwoju stosunków społecznych³⁴. Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych³⁵. Samorząd terytorialny definiuje się także „jako odrębny od państwa związek publicznoprawny (korporację prawną) istniejący z mocy prawa, który został powołany do zawiadywania sprawami wspólnoty mieszkańców danego terytorium i wyposażony we władztwo administracyjne”³⁶.

Instytucja samorządu terytorialnego nie ma prawa do samorozwiązania się, a powołana w drodze ustawy poniekąd uniezależnia się od mieszkańców wspólnoty, stając się odrębnym podmiotem prawa³⁷. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w sensie gospodarczym wiąże się z jego uznaniem za podmiot praw majątkowych. Natomiast w sensie publiczno-prawnym wyraża się w przyznanym mu zakresie samodzielnie realizowanych zadań publicznych z możliwością stosowania środków przymusu państwowego. Przyznane samorządowi terytorialnego kompetencje mają charakter wyłączny i pociągają

³⁰ Z. Niewiadomski, J. Szreniawski: *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, UMCS, Lublin 1991, s. 34.

³¹ E. Wojciechowski: *Gospodarka miejska*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, (red.) R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 37.

³² M. Jastrzębska: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 19.

³³ D. Fleszer: *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas „Zarządzanie”*, 2004, nr 1, s. 295-308.

³⁴ K. Krzeczkowski: *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, [w:] K. Krzeczkowski: *Polityka społeczna. Wybór pism*. Polski Instytut Służby Społecznej, Łódź 1947, s. 161-196.

³⁵ J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska: *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 20.

³⁶ Cyt za: P. Przybysz: *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 1-2, s. 58-67.

³⁷ Zob. szerzej m.in. H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2014 oraz Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 5-10.

za sobą obowiązek ich wykonania, przy czym poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie mogą się ich zrzec. Wyłącznie oznacza także, że samorząd może na drodze sądowej bronić swojego zakresu działania i samodzielności przed naruszeniem ze strony organów państwa³⁸.

Pojęcie gminy jest różnie formułowane w literaturze przedmiotu, w zależności od kontekstu przeprowadzanej analizy. Zazwyczaj jest to czynione zgodnie z ustaleniami prawa, i tak, posługując się zapisami konstytucyjnymi³⁹, można wskazać, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, powołaną do wykonywania zadań publicznych oraz posiada osobowość prawną, co umożliwia jej czerpanie korzyści z prawa własności i innych praw majątkowych w celu realizacji zadań publicznych, niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Właśnie wspólnota samorządowa oraz zamieszkiwane przez nią terytorium zostały uznane za gminę w myśl postanowień ustawy o samorządzie gminnym⁴⁰. Taka wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa i jest przymusowym związkiem obywateli, wynikającym z faktu zamieszkiwania na danym terytorium. Przebieg granic poszczególnych jednostek samorządowych decyduje o przynależności do korporacji skupiającej mieszkańców konkretnej gminy⁴¹. Gmina realizuje zadania publiczne w własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Samorząd gminny określają w szczególności następujące cechy: gmina tworzy wyodrębnioną w strukturze państwa organizację; przynależność do niej jest niezależna od woli członków (mieszkańców) i powstaje z mocy prawa; realizacja zadań publicznych odbywa się poprzez organy gminy, powołane w drodze demokratycznych wyborów na kadencję samorządową przez uprawnionych mieszkańców; wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego gminy jest osobowość publicznoprawna, wyrażająca się upoważnieniem do stosowania władczych form administracji; osobowość prawną, zapewniając podmiotowość w sferze zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego, jest rękojmią samorządności gminy⁴².

W świetle wielu koncepcji samorządu terytorialnego, głównym atrybutem gminy jest jej odrębność podmiotowa od państwa, zarówno w sferze prywatno-

³⁸ J. Adamiak: *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, (red.) W. Kosiedowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania, Toruń 2005, s. 72-73.

³⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 163-172.

⁴⁰ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 1 ust. 2.

⁴¹ K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska: *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, INFOR, Warszawa 2015, s. 11-13.

⁴² M. Mulawa: *Podmiotowość prawna gminy – analiza wybranych zagadnień*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2016, Vol. XIX, nr 28, s. 71-81, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/szn.2016.19.28.71>.

prawnej (w tym majątkowej), jak i publicznoprawnej⁴³. Skutkiem takiego podejścia jest przyznanie gminie osobowości prawnej, ochrony sądowej, prawa własności i innych praw majątkowych⁴⁴. Podmiotowość publicznoprawna gminy świadczy o odrębnym statusie społeczności gminy jako korporacji lokalnej oraz pozwala w sferze prawa administracyjnego zarządzać w imieniu własnym⁴⁵. „Z analizy pojęcia gminy wynika, jako najważniejsza jej funkcja, kształtowanie środowiska społecznego terytorialnego i przekształcanie go stosowanie do pewnych celów i interesów bądź zbiorowości, bądź oddzielnych grup. Decydującym czynnikiem w jej życiu jest czynnik gospodarczy i on rozstrzyga o wszystkich zmianach i przekształceniach gminy, o jej strukturze, które tworzą się niezależnie od natury i rodzaju państwa wszędzie i na każdym kroku.”⁴⁶

Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, zyskująca coraz większe znaczenie w wykonywaniu zadań publicznych, jest podmiotem publicznym reprezentującym społeczność (wspólnotę) określonego terytorium. Jest formą organizacji społeczeństwa obywatelskiego, sprawującą publiczną władzę lokalną⁴⁷. Uznaje się zatem, że organa samorządu terytorialnego, wyposażone we władztwo publiczne (administracyjne), stanowią część składową systemu władz publicznych⁴⁸, czego naturalną konsekwencją jest rozmieszczenie na terytorium kraju wielu samodzielnych ośrodków władzy publicznej, a więc i powstanie wielu odmiennych sposobów zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczeństwa i alternatyw działania. Tym sposobem każda gmina jest odrębną jednostką organizacyjną, która podejmuje decyzje w zakresie wyboru strategii rozwoju obszaru, wyboru celów szczegółowych związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz sposobów ich realizacji.

1.2. ZADANIA GMINY I ZASADY ICH REALIZACJI

Zadania publiczne wyznaczają zachowania podmiotów publicznych, tj. formę oraz zakres aktywności, ponieważ nakładają określone obowiązki lub

⁴³ Por. L. Rajca: *Konstrukcja 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 1 ust. 2.

K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska: *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, INFOR, Warszawa 2015, s. 11-13.

M. Mulawa: *Podmiotowość osobowości prawnej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 3, s. 5-23.

⁴⁴ Por. J. Jagoda: *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, (red.) J. Korczak, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 139-151.

⁴⁵ J. Malikowski: *Instytucjonalizacja ładu gminnego*. Acta Universitatis Lodziensis „Folia Sociologica”, 2011, nr 37, s. 5-26.

⁴⁶ Cyt za: K. Krzeczkowski: *Gmina jako podmiot polityki...*, op. cit., s. 161-196.

⁴⁷ E. Chojna-Duch: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 157.

⁴⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., art. 16, ust. 2.

przyznają określone uprawnienia⁴⁹. Rozdział zadań pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej, podyktowany przesłanką, że wyższe szczeble władzy powinny zajmować się wyłącznie tymi zadaniami, z którymi nie są sobie w stanie poradzić szczeble niższe⁵⁰, poparty zapisami art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁵¹ oraz art. 163 Konstytucji RP, sformułowany jest w postaci zasady pomocniczości (subsydiarności), której istotą jest wskazanie na wtórną i pomocniczą rolę państwa wobec społeczności niższego szczebla, ze wskazaniem, że interwencja szczebla wyższego może mieć miejsce tylko wówczas, gdy występują trudności w realizacji powierzonych jej zadań⁵².

Katalog zadań realizowanych przez gminy nie jest zamknięty, a precyzowany w aktach prawnych zakres zadań nie jest wyczerpujący. Gmina realizuje założenia konstytucyjne i ustawowe wykonując zadania związane z kształtowaniem sprawnie działającego terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego, służącemu społeczności lokalnej, obejmując swoim zakresem:

- sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, z wyjątkiem zastrzeżonych do kompetencji administracji państwowej,
- sprawy dotyczące zapewnienia podstawowych warunków życia społeczności lokalnej, realizowane w ramach zadań własnych,
- inne zadania o charakterze fakultatywnym, podyktowane potrzebami społeczności lokalnej.⁵³

Jako podstawowe kryteria podziału zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego stosowane są: kryterium przynależności i kryterium powszechności⁵⁴. Kryterium przynależności pozwala wyodrębnić zadania: własne, zlecone i powierzone, natomiast kryterium powszechności umożliwia podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania fakultatywne i obligatoryjne.

Ogół zadań publicznych (zadania publiczne *sensu largo*) pełnionych przez gminy związany jest z pełnieniem funkcji publicznych (*sensu stricto*), społecznych i gospodarczych. Funkcje publiczne *sensu stricto* realizowane są przez gminę w takich dziedzinach, jak administracja, bezpieczeństwo, budowa

⁴⁹ B. Woźniak: *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego*, [w:] *System finansowy w Polsce*, (red.) B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 427.

⁵⁰ Patrz szerzej: A. Krasnowolski: *Subsidiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012.

⁵¹ *Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, Dz. U. 1994, nr124, poz. 607, ze sprostowaniem błędu Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107.

⁵² W. Lis: *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych”, 2012, t. XXII, nr 1, s. 161-181; szerzej np.: W. Kisiel: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 35 i n.; H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 146 i n.

⁵³ L. Kowalczyk: *Zarządzanie miastem*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, (red.) R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 167.

⁵⁴ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: *Finanse samorządowe. Narzędzia – decyzje – procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 23-25.

i utrzymanie urządzeń infrastruktury techniczno-ekonomicznej. Funkcje społeczne wiążą się z interwencją organów gminy w sytuacji niezaspokajania potrzeb pewnych grup społeczności lokalnej, takich jak edukacja, kultura, bezpieczeństwo socjalne. Funkcje gospodarcze wynikają z faktu gromadzenia środków finansowych w postaci danin publicznych oraz ich wydatkowania w związku realizacją funkcji publicznych w wąskim znaczeniu oraz społecznych. Funkcje gospodarcze znajdują także wyraz w takich działaniach gminy, które wiążą się z oddziaływaniem na społeczeństwo i gospodarkę lokalną w szczególności na sytuację finansową i alokację zasobów⁵⁵. W ujęciu teorii ekonomii, ogół działań realizowanych przez władzę publiczną można sprowadzić do pełnionych przez państwo funkcji: alokacji, redystrybucji i stabilizacji. Istotne jest przy tym rozłożenie ich ciężaru pomiędzy poszczególne szczeble władzy⁵⁶.

Pewną zbiorczą kategorię zadań gminy stanowią zadania z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej, określanej w ustawie o gospodarce komunalnej (art. 1) jako wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, przy czym ten obszar działalności samorządu obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej⁵⁷, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia powszechnie dostępnych usług⁵⁸. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są wymienione w art. 7 ust. 1 zadania własne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4). Zapis ten sugeruje, że nie wszystkie określone w ustawie zadania własne mają charakter użyteczności publicznej, a jedynie te spośród nich, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z powyższym, gospodarka komunalna nie obejmuje zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a najistotniejszą jej

⁵⁵ Por. B. Woźniak: *Zasady funkcjonowania...*, op. cit., s. 429-437.

⁵⁶ W związku z powierzaniem funkcji szczeblom lokalnym administracji uznaje się, że bilans związanych z tym korzyści i zagrożeń jest najkorzystniejszy, gdy decentralizacja dotyczy polityki w zakresie alokacji środków, a funkcja redystrybucyjna i stabilizacyjna będą realizowane na szczeblu centralnym. Por. np.: B. Dafflon: *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice*, [w:] *Handbook of Fiscal Federalism*, (red.) E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham U.K. 2006, s. 271, 275, 278; W.E. Oates: *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*, [w:] *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*, (red.) R. Blindenbacher, A. Koller, McGill-Queen's University Press, Quebec 2003, s. 40.

⁵⁷ Wśród cech charakteryzujących działalność w sferze użyteczności publicznej wskazuje się, że: realizuje ona potrzeby o charakterze zbiorowym, oparta jest na bazie majątku publicznego, nie jest ekwiwalentna, nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku, wymaga dofinansowania ze środków publicznych; por. Z. Grzymała: *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 27.

⁵⁸ *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

część stanowią zadania o charakterze użyteczności publicznej⁵⁹. Dodatkowo gospodarka komunalna może być różnie pojmowana w różnych aspektach i obejmuje trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym:

1. sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym (zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, tj. zadania o charakterze użyteczności publicznej),
2. interwencję na lokalnym rynku gospodarczym, zarówno ze względów społecznych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy,
3. działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego⁶⁰.

Gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu; jest więc traktowana jako autonomiczny podmiot praw i obowiązków wynikających z realizacji swoich zadań, bez względu na fakt, czy dotyczy to zadań własnych czy też zleconych. Wykonywanie zadań na własną odpowiedzialność oznacza, że gmina nie może przerzucać na podmioty trzecie odpowiedzialności za negatywne następstwa podejmowanych przez nią decyzji, jak również za brak lub zaniechanie realizacji zadań⁶¹.

Gmina jest aktywnym uczestnikiem procesu gospodarczego. Uczestniczy w nim, biorąc udział we wzajemnych relacjach z innymi podmiotami gospodarczymi, zarówno w sferze produkcji (świadczenia usług) jak i konsumpcji, oraz oddziałując na te podmioty w ramach realizowanej przez siebie polityki. Zaspokajanie codziennych, powszechnych i niezbędnych potrzeb o charakterze zbiorowym jest wyrazem działalności gminy w sferze użyteczności publicznej. Pomimo iż gmina występuje m.in. jako dostawca na rynku, nie może się ona kierować zasadą maksymalizacji zysku. Zasadniczym celem jej funkcjonowania jest zaspokajanie podstawowych potrzeb zbiorowych o charakterze społecznym.

Gmina tworzy lokalne środowisko życia, określane mianem terytorialnego systemu społecznego, w którym gospodarka lokalna jest podstawową dziedziną działalności gospodarczej. Za gospodarkę lokalną można uznać działania na rzecz rozwoju jednostki lokalnej, tj. terytorialnego systemu społecznego szczebla lokalnego. Władze lokalne są częścią składową złożonego procesu tworzącego gospodarkę lokalną. Dysponując własnymi zasobami wraz z lokalną ludnością oraz przy zaangażowaniu partnerów zewnętrznych, stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej⁶². Rozwój jest podstawowym celem gminy, gdyż w nim zawarte są przemiany jakościowe dotyczące danego obszaru,

⁵⁹ Por. Z. Szażyk, A. Szafranski: *Publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 170-171.

⁶⁰ M. Kulesza: *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 7-8, s. 7-24.

⁶¹ K. Celarek: *Prawne i praktyczne aspekty kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 17.

⁶² E.J. Blakley: *Planning local economic development. Theory and practice*, SL and SR, Londyn 1989, s. 168, [za:] A. Potoczek: *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003, s. 160.

odnoszące się do jakości życia mieszkańców oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych.

Realizacja zadań publicznych gminy, ustanowionych ustawowo bądź uchwałą organów gminy, podlega regułom określonym przepisami prawa. Z ustawy o finansach publicznych wynika sposób wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych. Zadania te powinny być wykonywane w sposób efektywny, oszczędny i terminowy, zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji⁶³. Takie sformułowanie zagadnienia wskazuje na konieczność racjonalnego działania, a więc charakteryzującego się ładem i sprawnością⁶⁴, przy czym wyznacznikami sprawności⁶⁵ są: skuteczność, ekonomiczność oraz korzystność. Skuteczność wiąże się z osiągalnością celów. Ekonomiczność oznacza oszczędność i wydajność podejmowanych przez gminę działań, natomiast korzystność to wynikająca z przeprowadzonego rachunku ekonomicznego nadwyżka wartości użytecznych wyników wykonywanych działań nad wartościami stanowiącymi koszty⁶⁶. Do pojęcia sprawności odwołuje się Konstytucja RP⁶⁷ w preambule, wskazując na potrzebę zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, tak aby były zdolne do wykonywania powierzonych im zadań bez zbędnej zwłoki, z uwzględnieniem współczesnych wymagań wiedzy i techniki oraz zasady dobrej wiary⁶⁸. Zasada sprawności, traktowana jako zasada prawa, wiąże się z normatywnym obowiązkiem działania organów w sposób sprawny⁶⁹.

Kwestia efektywności gminy w zakresie w realizacji zadań jest zagadnieniem niejednoznacznym. Ogólnie traktowana jest jako stosunek efektu do nakładu, przy czym wpływa na nią wiele czynników. P. Cabała określa, że efektywność jest wypadkową dwóch elementów: skuteczności i sprawności⁷⁰. Spoglądając w ten sposób na zarządzanie, można je określić mianem efektyw-

⁶³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., art. 47.

⁶⁴ Por. O. Szohlo: *Uwarunkowania racjonalności w gospodarowaniu środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2018, nr 513, s. 373-382; W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan: *Performance Management in the Public Sector*, Second Edition, Routledge, New York 2015; E. Schmidt, S. Groeneveld, S. Van de Walle: *A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis*, "Public Management Review", 2017, vol. 19, nr 10, s. 1538-1555, DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1296488>.

⁶⁵ Sprawność (efektywność) traktuje się jako dążenie do realizacji wyznaczonych w planach celów, przy możliwie najmniejszym zużyciu zasobów finansowych i organizacyjnych, por. S. Bogacki, A. Bulzak: *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: EKONOMIA, 2012, vol. 5, nr 2, s. 35-60. Na gruncie prawa administracyjnego pojęcia sprawność i efektywność często są utożsamiane; por. E. Olejniczak-Szałowska: *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 192.

⁶⁶ Por. S. Nahotko: *Kontrola finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem w aspekcie standardów europejskich*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2000, s. 16.

⁶⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit.

⁶⁸ B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 7.

⁶⁹ E. Olejniczak-Szałowska: *Zasada sprawności...*, op. cit., s. 179-180.

⁷⁰ P. Cabała: *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007, s. 29.

nego, jeżeli powstały rezultat działań będzie oceniony pozytywnie. Gmina, by móc sprostać wymogom racjonalności, powinna określać swoje zadania, cele oraz mierniki ich realizacji. Postępowanie takie wynika ze standardów kontroli zarządczej ogłoszonych przez Ministra Finansów⁷¹.

W praktyce, jakość dostarczanych dóbr i usług w określonym czasie uzależniona jest w szczególności od funkcjonowania systemu gromadzenia środków publicznych przez gminy. Od tego jak sprawnie przebiega proces gromadzenia środków finansowych oraz na jakich mechanizmach został zbudowany, uzależnione jest uzyskanie poziomu środków publicznych dostosowanego do potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną. Kwestie finansowania zadań gminnych zostaną przedstawione w dalszej części książki.

Zagadnienie samodzielności gminy jest odzwierciedleniem zasady samodzielności, w myśl której przyjmuje się, że jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Samodzielność może także oznaczać zdolność do samodzielnego zarządzania swoimi sprawami we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁷². Jednostki te są niezależne względem siebie oraz wyższych szczebli władzy. Posiadana samodzielność znajduje swój wyraz w sferach: kształtowania ustroju wewnętrznego, finansowej, podatkowej, majątkowej oraz publicznoprawnej⁷³. Samodzielność gminy nie jest nieograniczona. „Samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie własną wolą, wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru. A zatem, samodzielność ta wynika z granic określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają zakres przedmiotowy, w którym samodzielność ta obowiązuje”⁷⁴. „W rezultacie samodzielności samorządu upatrywać należy nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu”⁷⁵.

⁷¹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁷² Pojęcie samodzielności odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego jest wieloznaczne i składa się na nie wiele różnych aspektów: „osobowość prawna, własność mienia komunalnego, możliwość wypracowywania własnych dochodów, swoboda dysponowania i wydatkowania ich oraz przynajmniej częściowa możliwość dysponowania dochodami pochodzącymi z budżetu centralnego”; por. W. Gonet: *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2006, nr 1-2, s. 28-50 [za:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, (red.) M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 17 i n.

⁷³ P. Antkowiak: *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2011, nr 2, s. 155-174.

⁷⁴ Wyrok NSA we Wrocławiu z 4.2.1999 r., II SA/Wr 1302/97, OSS 2000, Nr 3, poz. 77.

⁷⁵ Cyt za: Z. Niewiadomski: *Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej*, (red.) A. Piekara, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2002.

Każda gmina, realizując te same zadania wynikające z przepisów prawa, ma jednocześnie możliwość indywidualnego podejścia do kwestii sposobu ich wykonania. Dzieje się tak z dwóch powodów. Z jednej strony gmina jest podmiotem prowadzącym działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, natomiast z drugiej – jej indywidualne możliwości finansowe, faktyczne potrzeby mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych, a także kompetencje i doświadczenie władz samorządowych różnicują sposób wykonywania poszczególnych zadań.

1.3. ORGANIZACYJNO-PRAWNE RAMY WYKONYWANIA ZADAŃ PRZEZ GMINĘ

Konstytucja RP stanowi (art. 169 ust. 1), że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych⁷⁶. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym⁷⁷ rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny, kontroluje działalność wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który jest organem wykonawczym gminy. Rada gminy, poprzez nadanie jej statusu organu stanowiącego, posiada dominującą pozycję w strukturze organów gminy⁷⁸.

Gminy, w celu wykonywania zadań publicznych, mogą tworzyć jednostki organizacyjne. Owa prawnie zagwarantowana możliwość samodzielnego kształtowania struktur przez administrację publiczną może być wykorzystana do podnoszenia sprawności jej działania⁷⁹. Pojęcie jednostki organizacyjnej w odniesieniu do gminy (w ujęciu M. Bator i J. Dźiedzicki) powinno być stosowane w stosunku do tych jednostek, które mogą być tworzone, likwidowane i przekształcane przez gminę (za wyjątkiem sytuacji, gdy jednostki te są tworzone z mocy prawa, np. gminne ośrodki pomocy społecznej⁸⁰). Istotną cechą jednostki organizacyjnej jest, że gmina poprzez swoje organy ma bezpośredni wpływ na powoływanie osób zarządzających oraz sprawuje kompetencje nadzorcze wobec takiej jednostki⁸¹. Z kolei A. Szewc przedstawia jednostkę organizacyjną jako strukturę organizacyjną, która została utworzona w celu wykonywania zadań danej jednostki samorządu terytorialnego, w jej ramach prawnych lub poza nimi,

⁷⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., *op. cit.*

⁷⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, *op. cit.*

⁷⁸ Por. M. Wojciechowski: *Struktura władzy w samorządzie terytorialnym. hierarchia – konkurencja – partnerstwo?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 477, s. 315-325.

⁷⁹ J. Łukasiewicz: *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 133.

⁸⁰ Obowiązek ich tworzenia wynika z art. 110 ust. 1 *Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

⁸¹ M. Bator, J. Dźiedzicki: *Obowiązek składania oświadczeń majątkowych – wybrane problemy praktyczne*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2007, nr 1, s. 2.

wyposażoną w osobowość prawną albo jej pozbawioną, funkcjonującą niezależnie od jej statusu własnościowego⁸². Gminna jednostka organizacyjna może być rozumiana w węższym znaczeniu jako jednostka, która stanowi część danej gminy jako osoby prawnej (tzw. jednostki prawnie niewyodrębnione), lub w znaczeniu szerszym, gdy pojęcie to dotyczy także jednostek prawnie wyodrębnionych, posiadających własną osobowość prawną⁸³. Nadto możliwe jest wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy pojęciami „gminna jednostka organizacyjna” i „jednostka organizacyjna gminy”. Zdaniem B. Dolnickiego pierwsze z tych pojęć obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy jak i gminne osoby prawne, bowiem wykonują one zadania publiczne, są uprawnione do nawiązywania stosunków administracyjnych oraz zostały wyposażone w zespół składników osobowych, rzeczowych i in. Natomiast drugie pojęcie oznacza taką gminną jednostkę organizacyjną, która dodatkowo spełnia warunek bycia częścią struktury organizacyjnej gminy (np. zakład lub jednostka budżetowa)⁸⁴.

Uruchomienie przez gminę środków finansowych na realizację zadań odnosi się do strony właścicielsko-organizatorskiej publicznego systemu finansowego i znajduje wyraz w różnych formach organizacyjno-prawnych, a także w różnych modelach wykonywania zadań. Można przykładowo mówić o modelu: publicznym, prywatnym lub mieszanym⁸⁵, albo też odpowiednio o modelu: samowystarczalnym, rynkowym oraz mieszanym⁸⁶. Uogólniając wskazane modelowe ujęcia, wykonywanie zadań oparte jest albo o tworzone przez gminę jednostki organizacyjne, które prowadzą działalność w sferze usług publicznych w zakresie wynikającym z zadań własnych gminy (model publiczny), albo też gmina zleca realizację zadań podmiotom zewnętrznym (prywatnym). Zazwyczaj jednak realizacja zadań odbywa się w systemie mieszanym, tj. część zadań realizowana jest przed podmioty należące do sektora publicznego, a inne – do sektora prywatnego. W innym podejściu do realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się własność i zarządzanie: publiczne, prywatne i pośrednie⁸⁷, z których pierwsze odnosi się do wykorzystywania form należących do samorządowego podsektora finansów publicznych, drugie związane jest

⁸² Por. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 133.

⁸³ Por. M. Augustyniak, T. Moll: *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Wzory pism i dokumentów. Schematy działań*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 17; K. Bukowski: *Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy*, „Radca Prawny”, 2000, nr 4, s. 93 i n.; Wyrok SN z dnia 28 lutego 2006 r., II PK 189/05.

⁸⁴ B. Dolnicki: *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, tom XXXIV, s. 67-87.

⁸⁵ A. Szewczuk: *Usługi komunalne*, [w:] *Współczesna ekonomia usług*, (red.) S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 487.

⁸⁶ W. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003, s. 145-148.

⁸⁷ M. Sadowy, Z. Grzymała: *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 279.

z tworzeniem spółek na podstawie norm prawa handlowego. Formy pośrednie, z kolei, wiążą się z realizacją zadań na podstawie różnych form umów zawieranych pomiędzy gminą a innymi podmiotami gospodarczymi.

Ustawa o finansach publicznych⁸⁸ w art. 9 wymienia jednostki tworzące sektor finansów publicznych, ze wskazaniem, że mogą one być tworzone na podstawie tej ustawy albo na podstawie odrębnych ustaw (art. 8 ust. 2). Wskazuje także w ogólnym zarysie inne jednostki, których nie zalicza do sektora finansów publicznych, dopuszczając jednak w ten sposób ich wykorzystanie w celu realizacji zadań publicznych. Na tej podstawie można wyróżnić następujące formy jednostek organizacyjnych należących do samorządowego podsektora finansów publicznych, które mogą być wykorzystywane na szczeblu gminnym w realizacji zadań:

1. związki jednostek samorządu terytorialnego,
2. związki metropolitalne,
3. jednostki budżetowe,
4. samorządowe zakłady budżetowe,
5. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
6. samorządowe instytucje kultury,
7. inne samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Rada gminy na podstawie uchwały rozstrzyga o tworzeniu jednostek organizacyjnych zarówno należących do struktur gminy, jak i mających odrębną podmiotowość. Liczba i zakres funkcjonowania jednostek utworzonych w różnych gminach w Polsce są zróżnicowane, co w szczególności jest rezultatem takich czynników, jak wielkość gminy, z czym bezpośrednio związana jest kwestia liczby mieszkańców, oraz stopień skomplikowania realizowanych zadań. Czynnikiem takim są także przepisy przyjmowane przez radę gminy w formie uchwał, co może być rezultatem dążenia władz samorządowych poszczególnych gmin do oszczędnego i efektywnego zarządzania środkami publicznymi i jest ważnym elementem lokalnej polityki gospodarczej. Natomiast czynnikami wyboru konkretnej formy organizacyjno-prawnej w danym przedsięwzięciu powinny być w szczególności: rodzaj prowadzonej działalności i związany z tym poziom kapitałochłonności, a także rozmiary prowadzonej działalności związane z wielkością jednostki osadniczej oraz warunki lokalne⁸⁹.

Stosowane na szczeblu lokalnym formy pełnienia zadań przez gminę można klasyfikować stosując różne kryteria. Patrząc na zagadnienie z punktu widzenia zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych możliwe jest wyróżnienie dwóch grup form realizacji zadań gminy, z których jedna stanowi komponenty samorządowego podsektora finansów publicznych (m.in. jednostki budżetowe), a druga nie mieści się w tym katalogu (np. spółki prawa handlowe-

⁸⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

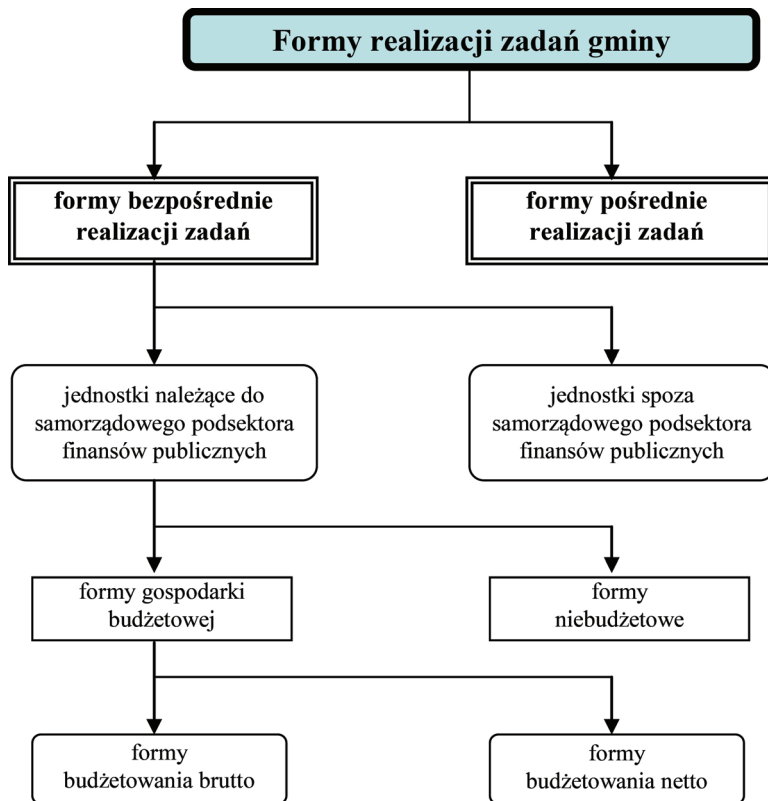
⁸⁹ M. Sadowy, Z. Grzymała: *Problemy zarządzania gospodarką...*, *op. cit.*, s. 327.

go).

Zgodnie z inną klasyfikacją, z punktu widzenia struktury, gminne jednostki organizacyjne mogą funkcjonować jako podmioty wyodrębnione organizacyjnie ale niemające osobowości prawnej, przez co pod względem strukturalnym stanowią część gminy jako osoby prawnej, działając jako jej reprezentant w zakresie, do jakiego zostały upoważnione (jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe). Z drugiej strony można wskazać na podmioty samodzielne, stanowiące odrębne osoby prawne (np. samorządowe instytucje kultury).

W tej pracy, nawiązując do wskazanych powyżej modeli pełnienia zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, proponuje się klasyfikację istniejących form, zgodnie z którą realizacja zadań gminy przyjmuje postać bezpośrednią oraz pośrednią (rys. 1). W sposób bezpośredni zadania są pełnione poprzez wyodrębnione podmioty (bez względu na fakt posiadania przez nie osobowości prawnej) powołane przez organ stanowiący gminy, natomiast w sposób pośredni wówczas, gdy gmina przystępując do realizacji zadań za pośrednictwem innych podmiotów gospodarczych, zawiera z nimi w tym celu umowy o świadczenie usług. Część z form w ramach bezpośredniej realizacji zadań zalicza się do samorządowego podsektora finansów publicznych, a pozostała nie jest do niego zaliczana.

Rozwijając tę klasyfikację, możliwy jest dalszy podział istniejących form realizacji zadań w związku z występowaniem oraz charakterem relacji pomiędzy budżetem danej gminy a utworzoną jednostką. W ten sposób w ramach bezpośrednich form realizacji zadań przez gminę, wśród jednostek samorządowego podsektora finansów publicznych z jednej strony występują formy organizacyjno-prawne wiążące się z tymi jednostkami sektora finansów publicznych, które są powiązane z budżetem właściwej gminy stanowiąc formy prowadzenia gospodarki budżetowej (tzw. sfera budżetowa). Jednostki te stosują różny sposób rozliczeń z właściwym budżetem. Wyodrębnia się w tej grupie dwa warianty przyjętych rozwiązań, tj. metodę budżetowania brutto (gospodarka budżetowa brutto) oraz metodę budżetowania netto (gospodarka budżetowa netto). Pierwsza z wymienionych metod – stosowana przez jednostki budżetowe – polega na pokrywaniu wydatków jednostki bezpośrednio z budżetu gminy, przy jednoczesnym odprowadzaniu uzyskanych dochodów na jego rachunek. Druga – stosowana przez samorządowe zakłady budżetowe – wiąże się z ograniczeniem zakresu budżetowania do wyniku finansowego podmiotu, tj. do księgowana uzyskanej nadwyżki środków lub przyznanej w toku działalności dotacji. Z drugiej strony wśród form zaliczanych do samorządowego podsektora finansów publicznych należy także wyodrębnić możliwe formy organizacyjno-prawne realizacji zadań gminy, określane jako formy niebudżetowe z uwagi na brak powiązania z właściwym budżetem za pomocą przytoczonych wyżej metod. W sposób poglądowy formy realizacji zadań w gminie przedstawiono na rys. 1.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1. Realizacja zadań gminy w układzie podmiotowym
Figure 1. Implementation of the commune's tasks in a subjective system

Zasady funkcjonowania poszczególnych form gospodarki budżetowej gmin (w ramach samorządowego podsektora finansów publicznych i bezpośrednich form realizacji zadań gminy – rys. 1), tj. jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych, regulowane są przepisami ustawy o finansach publicznych⁹⁰ oraz wydanego na podstawie art. 17 ust. 1 tej ustawy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁹¹.

Gminne jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej. Ich kierownicy nie podejmują decyzji w imieniu danej jednostki, lecz z upoważnienia organów stanowiących gminy. W obrocie prawnym korzystają

⁹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1542.

z osobowości prawnej danej gminy, pełniąc jednocześnie funkcję reprezentanta interesów gminy⁹².

Samorządowy zakład budżetowy jest taką jednostką organizacyjną, która na szczeblu gminnym samorządu terytorialnego odpłatnie może wykonywać wyodrębnione zadania własne gminy. Samorządowy zakład budżetowy jest właściwą formą organizacyjną w odniesieniu do zadań własnych wskazanych enumeratywnie w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Samorządowy zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej i działa jedynie w granicach udzielonego przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego pełnomocnictwa.

Oprócz wymienionych w powyższej klasyfikacji form prowadzenia gospodarki budżetowej (rys. 1), w ramach podmiotów zaliczanych do samorządowego podsektora finansów publicznych wyróżniono jeszcze możliwe formy realizacji zadań gminy, określane jako formy niebudżetowe (tzw. sfera pozabudżetowa)⁹³. W tej grupie form realizacji zadań gminy można wskazać⁹⁴:

- związki międzygminne – powstają z inicjatywy tworzących je gmin w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych; posiadają osobowość prawną i wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 65 ust 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym)⁹⁵;
- związki powiatowo-gminne – powstaje gdy do związku międzygminnego przystąpi powiat, lub do funkcjonującego związku powiatów przystąpi gmina; na taką okoliczność przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 73b ust. 1)⁹⁶ oraz ustawy o samorządzie powiatowym (art. 72a ust. 1)⁹⁷ przewidują przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, którego celem jest wspólne wykonywanie zadań publicznych;
- związki metropolitalne – ich funkcjonowanie uregulowano w ustawie o związkach metropolitalnych⁹⁸; są one formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego (gmin oraz powiatów) położonych na obszarach metropolitalnych (art. 1) i traktowane są jako węzłowe obszary gospodarki przestrzennej i rozwoju regionalnego kraju⁹⁹;

⁹² Patrz szerzej w: M. Karlikowska: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, PERSSCOM, Wrocław 2010, s. 85; M. Dylewski: *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 221; C. Kosikowski: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 80.

⁹³ E. Ruśkowski: *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 90-91.

⁹⁴ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.*

⁹⁵ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.*

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, op. cit.*

⁹⁸ *Ustawa z dnia 18 listopada 2015 r. o związkach metropolitalnych*, Dz. U. z 2015 r. poz. 1890.

⁹⁹ F. Kuźnik: *Polityka rozwoju obszarów metropolitalnych*, [w:] *Gospodarka, zarządzanie, przestrzeń*, (red.) T. Markowski, D. Stawisz, Acta Universitatis Lodzianensis, „Folia Oeconomica”, 2005, nr 186, s. 51-62.

- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ) – są jedną z form prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług zdrowotnych¹⁰⁰; SP ZOZ posiadają osobowość prawną oraz samodzielność finansową; jest to forma zarezerwowana w ustawie o działalności leczniczej dla już istniejących podmiotów leczniczych; zgodnie z przepisami tej ustawy gmina może utworzyć podmiot leczniczy jedynie w formie spółki kapitałowej lub jednostki budżetowej (art. 6 ust. 2) oraz może prowadzić już istniejące SP ZOZ¹⁰¹ (art. 7);
- samorządowe instytucje kultury – ich funkcjonowanie uregulowane jest w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁰²; prowadzą one działalność na podstawie aktu o utworzeniu (art. 13 ust. 1) oraz statutu nadanego instytucji przez gminę (prowadzenie działalności kulturalnej jest dla gminy zadaniem własnym o charakterze obowiązkowym), przy czym dla tworzonej jednostki działalność kulturalna (tzn. tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury) musi być podstawowym celem statutowym (art. 9 ust. 1);
- inne samorządowe osoby prawne – kategoria ta dotyczy podmiotów utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

W ramach bezpośrednich form realizacji zadań gminy można także wyróżnić formy spoza samorządowego podsektora finansów publicznych (rys. 1). Podstawą prawną realizacji zadań gminy przez tworzone jednostki spoza samorządowego podsektora finansów publicznych są w szczególności przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 9 ust. 3)¹⁰³, ustawy o gospodarce komunalnej (art. 2 i art. 9 ust. 1 i 2)¹⁰⁴ oraz ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 14 ust. 1)¹⁰⁵. Należy w tym miejscu wymienić spółki prawa handlowego ze wskazaniem na spółki kapitałowe¹⁰⁶ (spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) oraz spółki osobowe (spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne). Wśród form tworzonych przez gminy na podstawie odrębnych ustaw

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.; Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie systemu resortowych kodów identyfikacyjnych oraz szczegółowego sposobu ich nadawania, Dz. U. z 2012 r., poz. 594.

¹⁰¹ F. Grzegorzcyk, T. Rytlewski, U. Walasek-Walczak, T. Głąb, M. Dulińska, M. Potoczny: *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, (red.) F. Grzegorzcyk, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 41-42.

¹⁰² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.

¹⁰³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, op. cit.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 696 ze zm.

¹⁰⁶ W myśl ustawy o gospodarce komunalnej (art. 2) spółki prawa handlowego są jedną z form przewidzianych do prowadzenia gospodarki komunalnej.

znajdują się również stowarzyszenia¹⁰⁷ (w tym lokalne grupy działania¹⁰⁸ oraz regionalne i lokalne organizacje turystyczne¹⁰⁹), fundacje¹¹⁰ oraz spółdzielnie¹¹¹.

Gminy posiadają możliwość realizacji zadań nie tylko bezpośrednio, ale również w sposób pośredni (rys. 1). Cechą szczególną pośrednich form realizacji zadań jest fakt, że nie stanowią one form organizacyjno-prawnych lecz są wyłącznie sposobem wykonywania zadań przez gminy. Gminy mogą powierzać realizację swoich zadań innym gminom, podmiotom prywatnym bądź organizacjom pozarządowym. Należy w tym miejscu wskazać takie formy realizacji zadań jak:

- porozumienia pomiędzy gminą a innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub związkami jednostek samorządu terytorialnego – porozumienia międzygminne¹¹² są zawierane w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych, przy czym gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami-

¹⁰⁷ Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie są objęte kategorią „innych samorządowych osób prawnych” (wyróżnioną w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych) zaliczanych do sektora finansów publicznych, pomimo iż zawsze realizują one zadania tych jednostek; por. P. Sołtyk: *Specyfika sektora finansów publicznych*, [w:] *Vademecum głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych*, (red.) M. Kaczurak-Kozak, P. Walczak, M. Celupa, C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 11.

¹⁰⁸ Podstawą funkcjonowania lokalnych grup działania są przepisy ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (*Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*, Dz. U. z 2015 r. poz. 378) oraz ustawy Prawo o stowarzyszeniach (*Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 ze zm.).

¹⁰⁹ Regionalne i lokalne organizacje turystyczne funkcjonują na podstawie przepisów ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej (*Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej*, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 156 ze zm.) i ustawy Prawo o stowarzyszeniach (*Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*, *op. cit.*). Podmioty te są zawiązywane w celu realizacji zadań wskazanych w ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej.

¹¹⁰ Aktualnie nie można tworzyć fundacji ze środków publicznych na podstawie ustawy o fundacjach (art. 45 ustawy o finansach publicznych). Jednak, już ustanowione fundacje mogą w dalszym ciągu prowadzić swoją działalność (np. Unia Metropolii Polskich, która jest fundacją dwunastu miast-założycieli – http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11161.asp [dostęp online: 2016-09-15]). W dalszym ciągu także gminy mogą przystępować do już istniejących fundacji. Istnieje też stanowisko, zgodnie z którym gmina może uczestniczyć w ustanowieniu fundacji, gdy przekazuje do majątku fundacji na realizację jej zadania statutowego nieruchomości stanowiącą własność majątku gminy, powołując się przy tym na zapisy zawarte w art. 3 ust. 3 ustawy o fundacjach (składnikami majątkowymi przeznaczonymi na realizację celu fundacji mogą być m.in. nieruchomości – *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach*, t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.). Taka okoliczność oznacza, że gmina nie tworzy fundacji ze środków publicznych.

¹¹¹ Gminy mogą tworzyć i przystępować do już działających spółdzielni (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym), definiowanych jako autonomiczne zrzeszenie osób, które zjednoczyły się dobrowolnie celem zaspokojenia aspiracji i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych poprzez założenia wspólnego, demokratycznie zarządzanego przedsiębiorstwa. Szerzej A. Piechowski: *Wartości i zasady spółdzielcze a społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna*, „Ekonomia Społeczna”, 2013, nr 1, s. 34-47.

¹¹² Gminy mogą również zawierać porozumienia z powiatami oraz województwami samorządowymi (tzw. porozumienia wertykalne, tj. pomiędzy jednostkami różnych szczebli samorządu terytorialnego), jednak wówczas możliwy jest transfer zadań wyłącznie ze szczebla wyższego na szczebel niższy.

- mi, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji¹¹³ powierzonego zadania (art. 74 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym);
- partnerstwo publiczno-prywatne – jest to forma współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w przedmiocie wspólnej realizacji przedsięwzięcia. Partnerstwo publiczno-prywatnego definiuje je jako „wspólny układ publiczno-prywatny, który sprzęga – silniej niż zwykle kontraktowanie przez stronę publiczną – różne atuty obu sektorów dla dostarczenia usług publicznych i zaspokajania potrzeb ludności”¹¹⁴.
 - holdingi – System holdingowy może stanowić oparcie dla działalności gospodarczej gminy¹¹⁵. W ramach struktury holdingowej realizowana jest prawna integracja podmiotów gospodarczych, w drodze nabycia przez jeden z podmiotów udziałów kapitałowych w innych jednostkach gospodarczych. Celem tej formy kontroli jest możliwość wywierania wpływu na działalność podległych jednostek. W przypadku holdingu tworzonoego przez gminę ma on za zadanie kontrolowanie podmiotów realizujących powierzone zadania komunalne.
 - umowy i kontrakty z osobami fizycznymi, osobami prawnymi, innymi osobami niemającymi osobowości prawnej, z organizacjami pozarządowymi – w celu realizacji zadań gmina może zawierać umowy z innymi podmiotami¹¹⁶. Ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje (art. 3 ust. 1) możliwość powierzenia w drodze umowy przez gminne jednostki samorządu terytorialnego wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej¹¹⁷.

¹¹³ Por. *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, cz. I: *Ustrój*, (red.) M. Stahl, B. Jaworowska-Dębska, Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2010, s. 160-161.

¹¹⁴ Cyt za: M. Moszoro: *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 47. Podstawą prawną współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (*Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, op. cit.).

¹¹⁵ Przykładem może być: M. Stachowicz: *Holding jako forma organizacji usług komunalnych na przykładzie Holdikom S.A. w Ostrowie Wielkopolskim*, [w:] *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, (red.) B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015, s. 76 i n.

¹¹⁶ Por. A. Treła: *Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, z. 3, s. 243-258.

¹¹⁷ Powierzenie przez gminę realizacji zadań może być realizowane z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych (*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, op. cit.), w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym (*Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, op. cit.), przepisów ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (*Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, t.j. Dz. U. z 2016 poz. 113.), przepisów Prawa zamówień publicznych (*Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (*Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.) oraz ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (*Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.), albo na zasadach ogólnych.

Niezależnie od przewidzianej w ustawie o gospodarce komunalnej możliwości powierzania w drodze umowy zadań z zakresu gospodarki komunalnej, stosowane są także formy współpracy międzysektorowej oparte o cywilistyczną zasadę swobody zawierania umów (art. 353¹ Kodeksu cywilnego¹¹⁸), a w szczególności klastry, konsorcja, umowy partnerskie, umowy o współpracy i wymianie doświadczeń, różnego rodzaju porozumienia intencyjne¹¹⁹. We wskazany sposób gminy mogą nawiązywać współpracę w zasadzie w każdej sferze swojej aktywności z różnymi podmiotami (z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami społecznymi, przedsiębiorstwami, instytucjami naukowymi itp.).

1.4. MATERIALNE PODSTAWY GOSPODARKI KOMUNALNEJ

„Bez majątku i stałych wpływów nie ma samorządu. Z poglądem tym nie sposób jest się nie zgodzić, bo jeżeli samorząd nie będzie miał materialnego zabezpieczenia, pozostanie instytucją martwą.”¹²⁰ Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (art. 43) pod pojęciem mienia komunalnego należy rozumieć własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Natomiast pojęcie mienia gminnego (art. 48 ust. 3) odnosi się do mienia gromadzkiego i oznacza wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe. Gmina, a także inne podmioty mienia komunalnego, samodzielnie decyduje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, kierując się przy tym przepisami prawa¹²¹. Posiadane w tym zakresie uprawnienia wynikają z zapisów konstytucyjnych, stwierdzających (w art. 165 ust. 1) posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej oraz przysługiwanie im prawa własności i innych praw majątkowych¹²², które w rozumieniu Kodeksu cywilnego (art. 44) stanowią mienie¹²³.

Własność, wskazana przepisami jako składowa mienia komunalnego, pozwala podmiotom mienia komunalnego na korzystanie z mienia z wyłączeniem

¹¹⁸ Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.

¹¹⁹ Szerzej: R. Trzaskowski: *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 33-34; A. Olejniczak: *Komentarz do art. 353(1) Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) A. Kidyba, Warszawa 2005, s. 30; P. Machnikowski: *Swoboda umów według art. 3531 KC. Konstrukcja prawna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 143.

¹²⁰ Cyt za: Z. Niewiadomski: *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, s. 142-152, www.wspia.eu/file/15731/15-niewiadomski_pl.pdf [dostęp online: 2016-10-10].

¹²¹ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, op. cit.

¹²² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit.

¹²³ *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, op. cit.

innych osób zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Oznacza to m.in. możliwość pobierania pożytków i innych dochodów z mienia oraz rozporządzanie nim¹²⁴. Celem rozporządzania mieniem jest wyzbycie się własności rzeczy lub jej obciążenie, w wyniku czynności cywilnoprawnych¹²⁵. Z kolei inne prawa majątkowe, jako komponent mienia komunalnego, obejmują prawa będące pochodną własności, stanowiące ograniczone w stosunku do niej formy władania rzeczami. Należy tu wymienić w szczególności: użytkowanie wieczyste i inne ograniczone prawa rzeczowe (np. użytkowanie, służebność gruntowa, zastaw, hipoteka) oraz środki finansowe pochodzące z różnych źródeł publicznoprawnych (np. z podatków) i prywatnoprawnych (np. z dywidend)¹²⁶.

Zasoby mienia komunalnego mają złożoną strukturę, na którą składają się następujące grupy¹²⁷:

- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej, a zwłaszcza sieć wodociągowa, kanalizacyjna, ciepłna i gazowa, obiekty i urządzenia elektroenergetyczne, melioracyjne, ochrony przeciwpożarowej, lokalna komunikacja publiczna, drogi publiczne, itp.,
- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury społecznej, a w szczególności żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, placówki ambulatoryjnej służby zdrowia, placówki upowszechniania kultury, obiekty sportowe i rekreacyjne, itp.,
- komunalne zasoby mieszkaniowe,
- budynki i budowle administracji samorządowej oraz innych komunalnych osób prawnych,
- zabudowane i niezabudowane grunty będące własnością gminy,
- zasoby wodne i lasy,
- ruchomości należące do organów administracji samorządowej oraz przedsiębiorstw i innych podmiotów komunalnych,
- dochody budżetu gminy,
- wartości niematerialne i prawne.

Mienie komunalne może być wykorzystywane przez gminę na różne sposoby. Co do zasady można wskazać dwie podstawowe formy gospodarowania mieniem, a mianowicie używanie składników majątkowych w celu realizacji zadań gminy, a także rozporządzanie mieniem komunalnym celem osiągnięcia przez gminę dodatkowych dochodów (periodycznych bądź jednorazowych).

¹²⁴ B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, wyd. 3, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 337.

¹²⁵ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski: *Samorząd gminny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2005, s. 424.

¹²⁶ B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, *op. cit.*, s. 338.

¹²⁷ A. Ginsbert-Gebert: *Mienie komunalne – podstawa samorządności gospodarczej miast i gmin*, „Monografie i Opracowania”, Szkoła Główna Handlowa, 1994, nr 381, s. 76-82; *Mienie gmin i powiatów w latach 2012-2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, s. 8; M. Obrębalski: *Mienie gmin i powiatów w Polsce w latach 1999-2005*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, (red.) D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1161, Wrocław 2007, s. 444-456.

Lub inaczej ujmując, można mówić o zarządzaniu mieniem, gdy podmiot mienia komunalnego wykonuje uprawnienia wynikające z tytułu własności, oraz o dysponowaniu prawami, gdy dochodzi do przeniesienia prawa własności lub jego ograniczenia na rzecz innych podmiotów.

Mienie komunalne jest powiązane z realizacją zadań gminy, które skupiają się bądź wokół działalności o charakterze użyteczności publicznej, bądź wykraczają poza nią, gdy gmina realizuje działalność gospodarczą¹²⁸. Proces gospodarowania mieniem komunalnym może mieć charakter produkcyjny, gdy jego poszczególne elementy są używane w celu realizacji gminnych zadań publicznych oraz zadań mogących w określonych przypadkach wykraczać poza dziedzinę użyteczności publicznej.

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gmin oraz czerpania korzyści z tytułu ich własności określa ustawa o gospodarce nieruchomościami¹²⁹. Gospodarowanie nieruchomościami wiąże się z wieloma sposobami ich wykorzystywania. Obejmuje ono czynności faktyczne i prawne polegające na zarządzaniu, dysponowaniu i zajmowaniu się nieruchomościami¹³⁰. Nieruchomości te mogą dostarczać gminie dochodów, a niektóre czynności w ramach gospodarki nieruchomościami w ogóle nie są związane z powstawaniem dochodów. Nieruchomości komunalne (również inne składniki majątkowe) mogą być przedmiotem: sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, oddania w trwałe zarząd, mogą być obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi¹³¹. Gmina może również wykorzystywać swoje zasoby mienia komunalnego (ruchomości i nieruchomości), wnosząc je jako niepieniężne wkłady (aporty) do spółek lub przekazywać jako wyposażenie tworzonych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorstw, a nawet fundacji gminnych¹³².

¹²⁸ Szerzej na temat dopuszczalności działalności gospodarczej gminy np. w: *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, (red.) M. Stec i M. Mączyński, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.

¹²⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm. Podstawowe znaczenie w kwestii zarządzania mieniem komunalnym w zakresie jego prywatyzacji, sprzedaży oraz scalania i podziału nieruchomości mają: Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, t.j. Dz. U. Nr 171 z 2002 r., poz. 1397, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości*, Dz. U. Nr 207 z 2004 r., poz. 2108, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości*, Dz. U. Nr 268 z 2004 r., poz. 2663, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości*, Dz. U. Nr 86 z 2005 r., poz. 736.

¹³⁰ Por. G. Bieniek: *Gospodarka nieruchomościami*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki: *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 85 i n.

¹³¹ Szerzej na temat form gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi zasób mienia komunalnego np. w: A. Zołotar: *Cywilnoprawne prawne formy gospodarowania nieruchomościami JST*, [w:] *Gospodarowanie nieruchomościami w jednostkach sektora finansów publicznych. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, (red.) D. Pęchorzewski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 1-44.

¹³² B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 215.

Majątek obrotowy również może stanowić źródło dochodów budżetowych. Wśród tej grupy dochodów wyróżnia się:

- odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym i od udzielonych pożyczek,
- dochody z tytułu lokowania okresowo wolnych środków finansowych na rachunkach bankowych,
- dochody uzyskane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej.

Wśród źródeł dochodów o charakterze majątkowo-kapitałowym znajdują się także odsetki od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochody gminy.

Gminy mają możliwość ustalania opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tego rodzaju dochody powstają w wyodrębnionych przez gminę jednostkach organizacyjnych, wyposażonych w majątek komunalny, które realizują powierzone im zadania publiczne.

Wreszcie posiadane przez gminę akcje oraz udziały w spółkach prawa handlowego mogą być sprzedawane przez gminy, stanowiąc w ten sposób rodzaj dochodów majątkowych.

Nabycie mienia komunalnego, zgodnie z art. 44 ustawy o samorządzie gminnym¹³³, następuje:

1. na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym¹³⁴,
2. przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy,
3. w wyniku przekazania przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia,
4. w wyniku własnej działalności gospodarczej,
5. przez inne czynności prawne,
6. w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (art. 45 ust. 1) gminy oraz inne podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa¹³⁵. Przepis ten wyraża zasadę samodzielności w gospodarowaniu mieniem komunalnym, wskazując na fakt, że swoboda ta może być ograniczona jedynie w drodze ustawowej, co czynią m.in. przepisy ustaw o finansach publicznych, o zamówieniach publicznych, o gospodarce komunalnej. Rękojmnią realności zasady samodzielności gminy w gospodarowaniu mieniem komunalnym jest jej osobowość prawna, a w szczególności osobowość

¹³³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.

¹³⁴ Ustawa z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.

¹³⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.

cywilnoprawna, w ramach której może ona posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać oraz zaciągać zobowiązania¹³⁶.

Z kolei z art. 50 ustawy o samorządzie gminnym wynika zasada szczególnej staranności w gospodarowaniu mieniem komunalnym. Wskazuje ona, że obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Zgodnie z literaturą można przyjąć, że „szczególna staranność” powinna być wyższa od należytej staranności, tj. wymaganej w stosunkach danego rodzaju, a nawet wyższa od staranności wymaganej od prowadzącego działalność gospodarczą¹³⁷. Niedłożenie należytej (w tym wypadku szczególnej) staranności oznacza wystąpienie winy, choćby nieумыślnej, co rodzi odpowiedzialność cywilną, wynikającą z przepisów prawa pracy lub karną¹³⁸.

1.5. FINANSOWANIE ZADAŃ GMINY

Istotnym uwarunkowaniem realizacji zadań gminy są uwarunkowania finansowe, znajdujące wyraz w procesie gromadzenia oraz rozdysonowania środków publicznych. Finansowanie zadań wykonywanych przez gminy jest możliwe dzięki narzędziom i regułom sformalizowanym w postaci przepisów prawa. Umożliwiają one gromadzenie środków publicznych nie tylko w drodze władczego nakazu, ale również przy wykorzystaniu instytucji rynku finansowego oraz mechanizmów gospodarczych. Te zróżnicowane źródła pozyskiwania środków finansowych określane są w literaturze przedmiotu jako system finansowania.

W zakresie pozyskiwania środków publicznych gmina dysponuje określonymi prawem możliwościami, które pozwalają wyodrębnić politykę dochodową gminy. Politykę tą należy określić jako taką część polityki budżetowej gminy, która „polega na świadomym i celowym doborze źródeł oraz rodzajów dochodów budżetowych zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz na określeniu metod działania (zasad) w zakresie ich pozyskiwania, zgodnie z zasadą wydajności i terminowości, tak aby zapewnić płynność finansową budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie pozytywnie oddziaływać na otoczenie (mieszkańców i podmioty gospodarujące na jej terenie) za pomocą instrumentów tej polityki”¹³⁹.

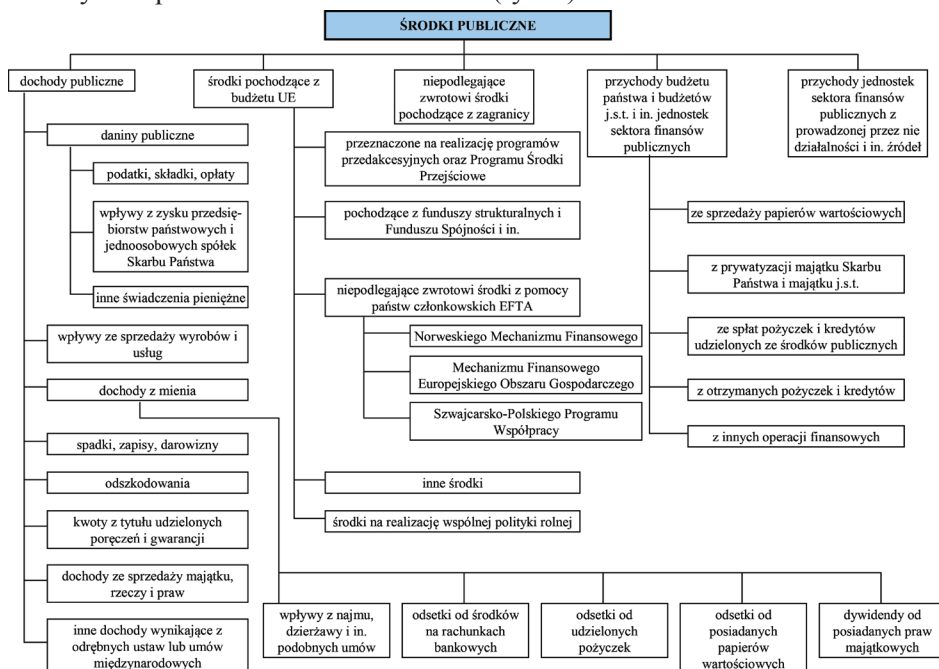
¹³⁶ Por. P. Lisowski: *Publicznoprawny kontekst i wymiar aspektów podmiotowych własności komunalnej*, [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, (red.) U. Kalina-Prasznicek, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2017, s. 221-236.

¹³⁷ Por. B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 357.

¹³⁸ H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 215.

¹³⁹ J. Cullis, P. Jones: *Public Finance and Public Choice*, II edition, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 242 oraz M. Jastrzębska: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 67, [za:] M. Kogut-Jaworska: *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2008, s. 89.

Środki publiczne (określane jako źródło finansowania zadań publicznych) mogą pochodzić z wielu źródeł. Są nimi¹⁴⁰: dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, przychody budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz innych źródeł. Prawną klasyfikację¹⁴¹ środków publicznych zaprezentowano na schemacie (rys. 2).



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., art. 5.

Rysunek 2. Klasyfikacja środków publicznych
Figure 2. Classification of public funds

¹⁴⁰ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, *op. cit.*, art. 5 ust. 1.

¹⁴¹ Niezależnie od klasyfikacji prawnej źródeł środków publicznych stosowane są w literaturze przedmiotu także inne ich klasyfikacje. Można wskazać pracę P.M. Gaudemeta, który przedstawia klasyfikację finansową (kryterium miejsca wpływów w bilansie środków publicznych) i ekonomiczną (kryterium rodzaju bogactwa, które jest źródłem pobrania, oraz kryterium gospodarczych następstw pobrania); szerzej: P.M. Gaudement, J. Molinier: *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 67-71; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Ziolo: *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 95 in.).

Środki publiczne gminy mogą pochodzić ze źródeł wyszczególnionych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁴². W art. 3 określono, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. W rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a także inne środki określone w odrębnych przepisach.

W literaturze, w temacie środków publicznych pozyskiwanych z różnych źródeł przez gminy, położono nacisk na tzw. władztwo dochodowe, które ma zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego możliwość prowadzenia autonomicznej gospodarki finansowej. Zagadnienie to związane jest z wyposażeniem gminy w stabilne, pewne i wydajne źródła dochodów oraz przynajmniej częściowe powiązanie ich z lokalną bazą ekonomiczną¹⁴³.

Podział zadań publicznych pomiędzy państwo oraz poszczególne szczeble samorządu terytorialnego jest powiązany z podziałem środków finansowych, co znajduje wyraz w sformułowanych zasadach konstrukcji publicznego systemu finansowego. Należy więc wskazać zasadę samodzielności i wzajemnej niezależności systemu finansowego państwa i samorządu terytorialnego, samodzielności finansowej szczebli samorządowych oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego¹⁴⁴. Nie jest istotne w tym względzie całkowite usamodzielnienie podsystemu finansowego samorządu terytorialnego (autonomia finansowa), lecz realne powiązanie wysokości dostępnych środków finansowych z zakresem powierzonych i realizowanych zadań publicznych oraz ustalenie odpowiednich źródeł dochodów, tak w skali poszczególnych szczebli samorządowych, jak i poszczególnych jednostek. Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego jest rozumiana jako kreowanie własnej polityki finansowej w ramach istniejących ram prawa, a nie jako kształtowanie podstaw prawnych gospodarki

¹⁴² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.

¹⁴³ J. Adamiak: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, (red.) W. Kosiedowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2005, s. 157; M. Będziszczak: *Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 646, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2010, nr 39, s. 95-105; Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Dochody z działalności gospodarczej na tle międzywojennych rozwiązań prawnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016 r., nr 3 (4) 2016, s. 31 i n., DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/>.

¹⁴⁴ A. Borodo: *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2011; K. Brzozowska, M. Kogut-Jaworska: *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” sectio H (Oeconomia), 2016, tom 50, nr 1, s. 327-337, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/h.2016.50.1.327>.

finansowej¹⁴⁵. Oznacza także prawo samorządu terytorialnego do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej¹⁴⁶. Samodzielność finansowa nie oznacza także samofinansowania (pokrywania wydatków wyłącznie lub głównie z dochodów własnych), lecz wiązana jest z samodzielnym gospodarowaniem środkami finansowymi, niezależnie od faktu, że stanowią one dochody własne czy przykładowo dotacje z budżetu państwa¹⁴⁷. Zdaniem K. Piotrowskiej-Marczak, samodzielność finansowa „(...) niezależnie od postaci, w jakiej występuje, musi się charakteryzować swobodą podejmowania decyzji finansowych odniesionych zarówno do pozyskiwania dochodów, jak i ich przeznaczenia na różne rodzaje wydatków”¹⁴⁸. Podstawą takiego sposobu uregulowania stosunków finansowych są zapisy konstytucyjne, a także wynikające z deklaracji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁴⁹, ratyfikowanej przez Polskę dnia 22 listopada 1993 r. i obowiązującej od 1 marca 1994 r.¹⁵⁰

Prowadzenie gospodarki finansowej przez gminy podlega określonym regułom, funkcjonującym jako pewne uniwersalne zasady gospodarowania środkami publicznymi stosowane przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego. Zasady te, formułowane w literaturze przedmiotu, są rezultatem analizy przepisów prawa oraz wynikają z praktyki funkcjonowania

¹⁴⁵ M. Łyszkiwicz: *Znaczenie samodzielności dochodowej*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2013, nr 7, s. 19-20; A. Milewska: *Samodzielność finansowa gmin w kontekście realizacji dochodów budżetowych*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość”, 2017, vol.5, nr 4, s. 51-60, DOI: <https://doi.org/10.22630/ZFIR.2017.5.4.26>.

¹⁴⁶ K. Sawicka: *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębniania, struktura*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, (red.) J. Korczak, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, seria „e-Monografie”, nr 40, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 285-302.

¹⁴⁷ E. Feret: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] *Prawo naszych sąsiadów*, tom 1, *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, (red.) W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Rzeszów – Przemysł 2013, s. 126-147.

¹⁴⁸ Cyt za: K. Piotrowska-Marczak: *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19, co potwierdza np. D. Wyszowska: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” sectio H (Oeconomia), 2017, tom 51, nr 5, s. 371-380, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/h.2017.51.5.371>.

¹⁴⁹ *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, op. cit.; T. Szewc: *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, 2002, nr 57(9), s. 47-56; T. Szewc: *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 1-2, s. 132-139.

¹⁵⁰ *Oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, Dz. U. Nr 124 z 1994 r., poz. 608. Pierwotnie w tytule Karty był wyraz „Terytorialnego”, który zastąpiono wyrazem „Lokalnego”; podobnych poprawek dokonano w tekście Karty; por. *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu*, Dz. U. Nr 154 z 2006 r., poz. 1107.

jednostek. W szczególności, w odniesieniu do gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wymienia się zasady¹⁵¹:

- jawności (art. 33-35 i 37 ustawy o finansach publicznych oraz art. 61 ustawy o samorządzie gminnym) nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek informowania mieszkańców w sprawach gospodarki finansowej na danym terenie, co sprzyja społecznej kontroli¹⁵²;
- przejrzystości (art. 39-41 ustawy o finansach publicznych, choć pojęcie „przejrzystości” nie zostało normatywnie określone) jest związana ze stosowaniem jednolitej klasyfikacji budżetowej, obejmującej dochody i wydatki oraz przychody i rozchody budżetu, oraz jednolitych reguł rachunkowości i sprawozdawczości, zwiększając czytelność budżetu oraz usprawniając kontrolę jego wykonania¹⁵³;
- równości w dostępie do realizacji zadań finansowych ze środków publicznych (art. 43 ustawy o finansach publicznych) – prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej;
- jedności – jako zasada jedności formalnej budżetu oznacza konieczność ujmowania dochodów i wydatków publicznych w jednym akcie prawnym, a jako zasada jedności materialnej wiąże się z zakazem łączenia środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów z imiennie wymienionymi wydatkami (art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych)¹⁵⁴;
- prognostycznego charakteru dochodów i przychodów – dochody i przychody (także wydatki i rozchody) ujęte są w budżecie gminy oraz planach finansowych instytucji sektora samorządowego w postaci prognoz wielkości (art. 211 ustawy o finansach publicznych);
- dyrektywnego charakteru wydatków i rozchodów – zaplanowane w budżecie gminy oraz planach finansowych instytucji sektora samorządowego wysokości wydatków oraz rozchodów stanowią nieprzekraczalny limit kwot powiązanych z założonymi celami (art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych);

¹⁵¹ L. Patrzalek: *Finanse samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

¹⁵² Por. np. M. Bosak, P. Majka: *Jawność gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji prawa finansów publicznych i prawa pracy*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 97; J. Nucińska: *Źródła informacji o gospodarce finansowej JST w kontekście zasady jawności finansów publicznych*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec procesów rozwoju regionów*, (red.) J. Buko, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 727, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 100, 2012, s. 141-151.

¹⁵³ Por. J. Gliniecka: *Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, TOM XXXIII, 2015, s. 155-175.

¹⁵⁴ J. Osiatyński: *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 34-35.

- celowości i oszczędności, która odnosi się do dokonywania wydatków publicznych, tak by uzyskać najlepsze efekty z danych nakładów, przy optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych);
- wykonywania obowiązków z zakresu kontroli finansowej – stanowi o konieczności przestrzegania procedur kontroli finansowej odnoszącej się do różnych aspektów gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych.
- legalności (działanie na podstawie prawa) i praworządności (przestrzeganie prawa, działanie w granicach prawa) – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa¹⁵⁵ (tj. w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, tylko tam i o tyle, o ile upoważnia do tego prawo¹⁵⁶). Ramy gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego są ustalone przez prawo, a „każde działanie organów władzy publicznej powinno być oparte na upoważnieniu wynikającym z normy ustawowej do podjęcia działania danego rodzaju, w określonych warunkach i w określonej formie” (art. 7 Konstytucji RP)¹⁵⁷;
- dyscypliny finansowej – wiąże się bezpośrednio z zasadą legalności i praworządności i wskazuje na konieczność przestrzegania procedur w sferze gospodarki finansowej jednostki¹⁵⁸;
- zasada gromadzenia środków publicznych tylko w sposób określony w ustawie (art. 42 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) – poszczególne kategorie środków publicznych są gromadzone według procedur ich dotyczących (np. przepisy prawa podatkowego, regulacje dotyczące gospodarki nieruchomościami etc.);
- zasada prymatu dochodowej strony budżetu nad wydatkami – oznacza, że poziom wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego jest w pierwszym rzędzie zdeterminowany możliwościami finansowymi, a nie skalą potrzeb¹⁵⁹.

W literaturze, oprócz powyższych, wyróżnia się także inne zasady dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej w jednostkach samorządu

¹⁵⁵ Por.: *Prawo konstytucyjne RP*, (red.) P. Sarnecki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, *op. cit.*

¹⁵⁶ *Uchwała Nr 101/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 30 grudnia 2015 r.*, http://bip.kielce.rio.gov.pl/temp/zdjecia_art/2719/101-2015.pdf [dostęp online 2017.01.06].

¹⁵⁷ K. Sawicka: *Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, (red.) A. Babczuk, W. Robaczyński, A. Talik, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 3-15.

¹⁵⁸ *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.

¹⁵⁹ M. Łyszkiewicz: *Znaczenie samodzielności...*, *op. cit.*, s. 19-20.

terytorialnego. Wszystkie one, niezależnie od faktu ich sformułowania bezpośrednio w przepisach prawa regulujących samorządowy podsektor finansów publicznych czy też w doktrynie, wytyczają ramy, których respektowanie stwarza przesłanki efektywności funkcjonowania gminy w zakresie planowania, gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych.

Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych (art. 211)¹⁶⁰, podstawą gospodarki finansowej gminy w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, której głównym elementem (obok załączników) jest budżet gminy, będący rocznym planem jej dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Budżet gminy jest instrumentem pełniącym określone funkcje: kontrolną (narzędzie weryfikacji, nadzoru i kontroli), planistyczną (w zakresie planowania dochodów i wydatków budżetowych) oraz polityczną (jako instrument realizacji polityki lokalnej)¹⁶¹. W uchwale budżetowej określa się m.in. łączne kwoty planowanych w budżecie gminy dochodów (z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych) oraz wydatków (z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych), co jest podstawą do ustalenia kwoty planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki¹⁶².

Racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi ma służyć wieloletnie planowanie finansowe, wprowadzone przepisami ustawy o finansach publicznych zarówno na szczeblu centralnym władzy, jaki i na szczeblach samorządowych. Istotą takiego rozwiązania jest powiązanie wydatków publicznych ze średnio – i długookresowymi celami priorytetowymi jednostek samorządu terytorialnego, skoncentrowanie działań na średnio – i długookresowej stabilności finansów publicznych, ułatwienie absorpcji funduszy unijnych, a także poprawa efektywności wydatkowania środków publicznych. W literaturze podkreśla się, że wieloletnie planowanie finansowe powinno sprzyjać zwiększeniu przejrzystości, wiarygodności i przewidywalności polityki finansowej¹⁶³.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

¹⁶¹ Por. M. Jastrzębska: *Finanse jednostek...*, *op. cit.*, s. 61 i n.; K. Starzyńska: *Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, nr 104, „Administracja i Zarządzanie”, 2015, nr 31, s. 295-302.

¹⁶² Uchwała budżetowa uwzględnia również inne elementy wyszczególnione w art. 212 ustawy o finansach publicznych. Deficyt budżetu gminy może być sfinansowany przychodami wyszczególnionymi w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶³ Por. W. Witalec: *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Budżet Samorządu Terytorialnego”, 2011, z. 17, s. 5-19; M. Józwiak, P. Walczak, U. Wiktorowska: *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalanie*, Municipium, Warszawa 2010, s. 164; K. Sawicka: *Wieloletnia prognoza finansowa a racjonalizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska „Sectio H, Oeconomia”*, 2012, tom 46, nr 3, 241-249.

Wieloletnia prognoza finansowa¹⁶⁴ obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, przy czym prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (art. 227 ustawy o finansach publicznych). Opracowywany dokument ma „kroczący” charakter – zakres czasowy jest co roku przedłużany¹⁶⁵. W związku z realizacją wieloletniego planowania finansowego gminy są zobowiązane do opracowywania i uchwalania wieloletnich prognoz finansowych. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej obejmuje¹⁶⁶: wieloletnią prognozę finansową wraz z objaśnieniami przyjętych w niej wartości, wykaz i opis planowanych przedsięwzięć wraz z ewentualnymi upoważnieniami do zaciągania zobowiązań. Ustawa określa, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, a dla każdego roku objętego prognozą powinna określać w szczególności takie elementy jak (art. 226 ust. 1)¹⁶⁷: dochody i wydatki bieżące budżetu, dochody i wydatki majątkowe budżetu, wynik budżetu, przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, a także kwotę długu gminy oraz sposób sfinansowania jego spłaty. Dla każdego przedsięwzięcia wieloletnia prognoza finansowa określa (w załączniku do uchwały) takie elementy jak (art. 226 ust. 3): okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań¹⁶⁸.

Stosowanie wieloletnich prognoz finansowych jest wyrazem planowania finansowego, które warunkuje sposób podejmowania decyzji przez władze gminne. Instrument ten umożliwi metodyczne podejście do badania i przewidywania alternatywnych skutków finansowych wywoływanych przez różnorodne planowane działania. Umożliwi także określanie i szacowanie ryzyk, z uwzględnieniem wpływu ich realizacji na sytuację finansową jednostki.

¹⁶⁴ Wieloletnia prognoza finansowa jest opisem zamierzonych, w perspektywie co najmniej trzech lat, wewnętrznie spójnych działań organów samorządu terytorialnego związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem zasobów pieniężnych pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów związanych z organizowaniem i udostępnianiem dóbr publicznych i społecznych; por. L. Patrzalek: *Finanse samorządu...*, *op. cit.*, s. 116-117; J. Adamiak: *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami lokalnymi*, „Finanse Komunalne”, 2012, nr 1-2, s. 73-80.

¹⁶⁵ K. Owsiak: *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne”, 2014, vol. 198 cz. 1, s. 167-176; M. Dylewski: *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 273, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, s. 49-61.

¹⁶⁶ Wzór wieloletniej prognozy finansowej został określony *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 92.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

¹⁶⁸ Szerzej np. M. Grad: *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40, s. 55-65.

1.6. NADZÓR I KONTROLA DZIAŁALNOŚCI GMINY

W toku wykonywania zadań gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie własnego budżetu, co – jak zaznaczono wcześniej – nie oznacza całkowitej swobody w podejmowaniu decyzji dotyczących gromadzenia oraz wydatkowania środków budżetowych. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają swobodę w zakresie swojej działalności, pod warunkiem działania na podstawie prawa i w granicach prawa. Gmina jest szczególnym podmiotem. Prowadzi intensywną gospodarkę finansową. Zajmuje się świadczeniem usług oraz dostarczaniem dóbr na rzecz społeczności lokalnej. Niejednokrotnie prowadzi działalność gospodarczą. Jednocześnie jej sposób postrzegania rzeczywistości gospodarczej różni się od innych podmiotów, realizujących swoją aktywność często w podobnym przedmiotowo zakresie. Różnica wynika przede wszystkim z faktu gospodarowania środkami publicznymi, a nie prywatnymi, będącymi własnością danego pomiotu, który wypracował je w toku swojej działalności wykorzystując będące w jego dyspozycji czynniki produkcji. W sektorze prywatnym większa efektywność działania prowadzi do poprawy warunków majątkowych właściciela kapitału. W podsektorze samorządowym nie działają ekonomiczne mechanizmy wymuszające efektywność gospodarki finansowej¹⁶⁹. Sytuacja taka rodzi konieczność sprawowania nadzoru na działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz ustalenia obowiązków w zakresie ich kontroli.

Pojęcia kontroli i nadzoru nie mogą być ze sobą utożsamiane. Różnice obu pojęć można rozważać na gruncie teorii prawa administracyjnego, gdzie występują jako dwie samoistne, odrębne funkcje. Kontrola jest zawsze integralnym elementem funkcji nadzorczych, z tym że odmienne są kompetencje organów nadzoru i kontroli. Organ kontroli nie dysponuje środkami władczymi, a jego zadaniem jest wskazanie stwierdzonych nieprawidłowości. Metody stosowane przez organy kontroli nie są wiążące. Pomagają zidentyfikować środki mające na celu usunięcie rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a stanem pożądanym. Organ nadzoru, natomiast, stosuje środki nadzoru obejmujące środki kontroli, środki korygujące lub środki prewencyjne i represyjne¹⁷⁰. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ma charakter władczy i wiąże się z możliwością i powinnością prawną władczego wkraczania organu nadzoru w działalność samorządu w celu zapewnienia przestrzegania prawa przez jednostkę nadzorowaną¹⁷¹. Brak władczości w działaniach podejmowanych przez organ kontroli odróżnia kontrolę od nadzoru. Organ nadzoru może wiążąco wpływać na działalność organu nadzorowanego, podczas gdy organ kontroli

¹⁶⁹ L. Patrzalek: *Finanse samorządu...*, op. cit., s. 124.

¹⁷⁰ K. Kiczka: *Kontrola w prawie zamówień publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako przedmiot regulacji prawnej. Podręcznik uniwersytecki*, (red.) M. Guziński, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2012, s. 200-201; *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, (red.) J. Jagoda, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 242 i n.

¹⁷¹ L. Patrzalek: *Finanse samorządu...*, op. cit., s. 124.

ogranicza się do zaleceń o charakterze niewiążącym. Stąd należy uznać, że kontrola jest elementem nadzoru, bez której ten nie może być realizowany¹⁷². „(...) nadzór zawsze obejmuje także kontrolę. Natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z możliwością stosowania środków nadzorczych”¹⁷³.

Gminy poddane są procesowi kontroli, której celem jest badanie zgodności postępowania z obowiązującymi aktami prawa, a także badanie efektywności i ocena faktycznej realizacji zachodzących procesów, zarówno w samych gminach jako jednostkach samorządu terytorialnego jak i w tworzonych przez nie podmiotach. Efektywność może być oceniona poprzez porównanie ze sobą takich wielkości jak poniesione nakłady oraz uzyskane korzyści¹⁷⁴. Natomiast ocena faktycznej realizacji procesów dokonywana jest w drodze ustalenia stopnia zgodności lub jej braku między stanem zamierzonym ze stanem rzeczywistym oraz polega na wyjaśnieniu przyczyn stwierdzonego stanu¹⁷⁵.

Kontrolę w sektorze publicznym, w tym w podsektorze samorządowym (i nie tylko), można podzielić na wewnętrzną oraz zewnętrzną. Kontrola wewnętrzna jest immanentną cechą procesu zarządzania. Jest narzędziem zarządzania wykorzystywanym do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte¹⁷⁶ i polega na wyborze i wykorzystaniu możliwości ludzkich, zasad organizacji i środków technicznych właściwych specyfice danego podmiotu oraz właściwych dla zapobiegania lub co najmniej szybkiego wykrywania nieprawidłowości¹⁷⁷. Kontroli wewnętrznej dokonuje się według kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności¹⁷⁸. Natomiast przez kontrolę zewnętrzną należy rozumieć taką kontrolę, która jest wykonywana przez organy zewnętrzne w stosunku do kontrolowanego podmiotu.

Wykonywanie zadań przez gminę jest nieodzownie powiązane z procesem wydatkowania środków budżetowych oraz uprzedniego ich gromadzenia. Gospodarka finansowa jest więc immanentną częścią całej gospodarki gminy i jako taka również – a może przede wszystkim – podlega kontroli. Kontrola finansowa

¹⁷² E. Kubas: *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, zeszyt 84, Seria Prawnicza, „Prawo”, 2014, nr 15, s. 63-75.

¹⁷³ Cyt za: K. Majewski, P. Majewska: *Legalność jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – ius czy lex?*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2016, nr XVI(1), s. 115-125.

¹⁷⁴ Na gruncie ekonomii można przyjąć, że efektywność oznacza dążenie do osiągnięcia maksymalnych efektów przy użyciu określonej ilości zasobów, albo też osiągnięcie określonego celu przy wykorzystaniu możliwie najmniejszych nakładów lub optymalnie alokowanych zasobów. Por. *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013 (dokument stanowi załącznik do uchwały nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, M. P. z 2013, poz. 73).

¹⁷⁵ Por. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa 2000.

¹⁷⁶ A. Walenia: *Funkcja kontroli zarządczej w wykonywaniu budżetu w układzie zadaniowym w sektorze finansów publicznych*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2011, nr 6 (55), s. 129-144.

¹⁷⁷ Cz. Paczuła: *Kontrola wewnętrzna w zarządzaniu jednostką gospodarczą*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 1998, s. 10-11.

¹⁷⁸ B.R. Kuc: *Audyty wewnętrzny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2002, s. 17.

jest szczególnym typem kontroli wewnętrznej, która w gminie dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem komunalnym (jej przedmiotem są zjawiska i procesy finansowe)¹⁷⁹. Wewnętrzna kontrola finansowa rozumiana jest głównie jako zbiór procedur i mechanizmów sprawdzających zaliczanych do grupy kontroli ex-ante¹⁸⁰. W nieobowiązującej już wersji ustawy o finansach publicznych z 2005 r. wskazano w art. 47, że kontrola finansowa obejmuje wstępną ocenę celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, jak również badanie i porównywanie stanu faktycznego z wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych. Obejmuje także prowadzenie gospodarki finansowej¹⁸¹. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. posługuje się pojęciami kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

Obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej dotyczy ogółu jednostek sektora finansów publicznych¹⁸². Zagadnienia dotyczące kontroli zarządczej zostały uregulowane w przepisach prawa, wśród których należy wymienić przede wszystkim ustawę o finansach publicznych¹⁸³, ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸⁴, a także rozporządzenie w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania¹⁸⁵, rozporządzenie w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej¹⁸⁶, jak również rozporządzenie w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu¹⁸⁷. Obok przepisów prawa powszechnie obowiązującego należy także wymienić standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁸⁸,

¹⁷⁹ W sferze finansów publicznych kontrola finansowa określana jest mianem „kontroli finansowej w sektorze publicznym”; por. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa...*, *op. cit.*

¹⁸⁰ A. Herdan: *Przesłanki i warunki wdrożenia audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, 2015, nr 3, s. 21-36.

¹⁸¹ *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz. U. Nr 249 z 2005 r., poz. 2104 (akt uchylony).

¹⁸² M. Małecka-Łyszczek: *Wprowadzenie do problematyki kontroli zarządczej*, [w:] *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) M. Ćwiklicki, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 14.

¹⁸³ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, *op. cit.*

¹⁸⁴ *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.

¹⁸⁵ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania*, Dz. U. Nr 187 z 2010 r., poz. 1254. Sporządzanie planu działalności i sprawozdanie z jego wykonania nie są obowiązkowe dla jednostek samorządu terytorialnego, choć mogą być wykorzystywane w miarę potrzeb.

¹⁸⁶ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej*, Dz. U. Nr 238 z 2010 r., poz. 1581. Jednostki samorządu terytorialnego nie są objęte obowiązkiem przedkładania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

¹⁸⁷ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu*, Dz. U. z 2015 r. poz. 1480.

¹⁸⁸ *Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, *op. cit.*

szczegółowe wytyczne dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹⁸⁹ oraz szczegółowe wytyczne w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych¹⁹⁰.

Kontrola zarządcza jest rodzajem kontroli wewnętrznej i została zdefiniowana w treści art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gdzie wskazano, że w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych stanowi ona ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy¹⁹¹. Tym samym kontrola zarządcza może być rozumiana jako zespół mechanizmów, których istotą jest wspieranie zarządzania gospodarką finansową danej jednostki w zakresie osiągnięcia wyznaczonych celów¹⁹². Kontrola zarządcza wykorzystuje jednocześnie działania kontrolne i kierownicze, polegające na definiowaniu celów, weryfikacji ich realizacji oraz eliminowaniu rozbieżności pomiędzy wielkościami planowanymi a rzeczywistymi¹⁹³. Podejście takie jest zasadniczo zgodne ze wskazaniem dokonany przez M. Matysek, że funkcjonalnie kontrola zarządcza jest procesem zarządzania, czyli praktyką świadomego i ustawicznego kształtowania organizacji¹⁹⁴.

W ustawie o finansach publicznych określono także w ogólnym zarysie zakres przedmiotowy kontroli zarządczej wskazując (art. 68 ust. 2), że jej celem jest zapewnienie w szczególności¹⁹⁵:

1. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
2. skuteczności i efektywności działania;
3. wiarygodności sprawozdań;

¹⁸⁹ *Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*, Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56.

¹⁹⁰ *Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych*, Dz. Urz. MF z 2011 r. Nr 2, poz. 11.

¹⁹¹ Zgodność z prawem odwołuje się do zasady legalności, która w odniesieniu do kontroli zarządczej rozumiana jest w szeroki sposób – zgodność działalności z przepisami prawa, a także z procedurami wewnętrznymi. Efektywność polega na osiągnięciu zakładanych rezultatów przy minimalnym zaangażowaniu środków, co oznacza optymalną relację pomiędzy ponoszonymi na realizację celów nakładami a osiąganymi efektami. Oszczędność to zapewnienie najniższego możliwego kosztu realizacji zamierzonych celów i zadań, przy założeniu odpowiedniej jakości ich wykonania. Terminowość dotyczy działań podejmowanych w obrębie jednostki, które odbywają się, mają się skończyć w określonym czasie lub przed upływem oznaczonego terminu. Szerzej: M. Małecka-Lyszczek: *Wprowadzenie do problematyki kontroli...*, *op. cit.*, s. 20-21.

¹⁹² Por. A.S. Krysiak: *Pojęcie controllingu na tle pojęć zbliżonych (kontrola, audyt)*, „Kontrola Państwowa”, 2006, nr 1, s. 138-149; J. Płoskonka: *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa”, 2006, nr 2, s. 3-28; M. Siwoń: *Pojęcia audytu i kontroli a działalność regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne”, 2006, nr 1-2, s. 102-108; B.R. Kuc: *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2009, s. 18 i n.

¹⁹³ G. Urbaniak, M. Górską: *Kontrola zarządcza i jej koordynacja w sektorze finansów publicznych*, „Prokuratura i Prawo”, 2011, nr 6, s. 101-126.

¹⁹⁴ M. Matysek: *Projektowanie modelu systemu kontroli zarządczej*, „Kontrola Państwowa”, 2011, nr 2, s. 38-50.

¹⁹⁵ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, *op. cit.*

4. ochrony zasobów;
5. przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
6. efektywności i skuteczności przepływu informacji;
7. zarządzania ryzykiem.

Zagadnienia związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych zostały uregulowane w przepisach ustawy o finansach publicznych¹⁹⁶ oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁹⁷, a także rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu¹⁹⁸, czy rozporządzenia w sprawie komitetu audytu¹⁹⁹. W tym obszarze zostały jeszcze opublikowane: komunikat w sprawie wzoru informacji o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego²⁰⁰, Standardy audytu dla jednostek sektora finansów publicznych²⁰¹ oraz Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego²⁰².

Zgodnie z definicją podaną przez The Institute of Internal Auditors Research Foundation „Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Polega na systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów: zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego, i przyczynia się do poprawy ich działania. Pomaga organizacji osiągnąć cele dostarczając zapewnienia o skuteczności tych procesów, jak również poprzez doradztwo.”²⁰³ Z przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 272) wynika, że audyt wewnętrzny jest to ogół działań, które polegają na systematycznej ocenie kontroli zarządczej oraz czynnościach doradczych, w wyniku czego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w celu usprawnienia funkcjonowania jed-

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

¹⁹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, *op. cit.*

¹⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie komitetu audytu, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2049.

²⁰⁰ Komunikat Nr 4 Ministra Finansów z dnia 1 września 2016 r. w sprawie wzoru informacji o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego, Dz. Urz. MF z 2016 r. poz. 67.

²⁰¹ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MRiF z 2016 r. poz. 28.

²⁰² Definicja audytu wewnętrznego, Kodeks etyki oraz Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego, The Institute of Internal Auditors Research Foundation, Florida 2009, tłumaczenie na język polski (grudzień 2012), <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20Polish.pdf> [dostęp online: 2017-01-03].

²⁰³ Definicja audytu wewnętrznego..., *op. cit.*

nostki²⁰⁴. Nadto przepisy rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego²⁰⁵ określają, że na zadanie audytowe składają się zadania zapewniające, przez które rozumie się działania podejmowane w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej, oraz czynności doradcze (§ 1 pkt 3 i 4), które służą wspieraniu kierownika jednostki w realizacji celów i zadań (§ 22 ust. 1), tj. dotyczą usprawnienia funkcjonowania jednostki (§ 24 ust. 1). Celem audytu wewnętrznego jest sprawdzenie poprawności działania systemu kontroli zarządczej, co odróżnia go od pojęcia kontroli wewnętrznej, zorientowanej głównie na wykrywanie nieprawidłowości i błędów²⁰⁶.

W odniesieniu do gmin, audyt wewnętrzny prowadzi się, gdy ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 mln zł. (art. 274 ust 3). Nadto audyt wewnętrzny może być również prowadzony w tych jednostkach sektora finansów publicznych (w tym w jednostkach podsektora samorządowego), których kierownicy podjęli taką decyzję (art. 274 ust. 4)²⁰⁷.

Zgodnie z ustawą zasadniczą (art. 171) działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami obowiązаныmi do sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Ponadto, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy²⁰⁸. Dodatkowo ustawa o samorządzie gminnym określa w art. 97 ust. 1, że w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż

²⁰⁴ Adekwatność kontroli zarządczej oznacza, że jest ona zgodna z zasadami określonymi w obowiązujących aktach prawnych oraz instrukcjach i regulaminach, oraz że dokładnie odpowiada założonym celom kontroli zarządczej. Skuteczność wynika z faktu, że postępowanie kontrolne zakończyć się powinno wydaniem zaleceń bądź wniosków pokontrolnych. Kontrola zarządcza musi zabezpieczać jednostkę przed wystąpieniem lub skutkami określonego ryzyka. Efektywność kontroli zarządczej sprowadza się do faktu, że powinna ona powodować osiągnięcie przez jednostkę założonych celów oraz ograniczać ryzyko w pożądanym stopniu przy wykorzystaniu najmniejszych możliwych nakładów. Por. M. Sola: *Zasady koordynacji kontroli zarządczej*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=21720&cHash=eda4f7a257845cfe90c2e708fae911bd [dostęp online 2017.01.06].

²⁰⁵ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu*, op. cit.

²⁰⁶ K. Sawicki: *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych i podmiotach gospodarczych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 765, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2013, nr 61, s. 81-98.

²⁰⁷ Por. P. Romaniuk: *Umiejętne zarządzanie audytem wewnętrznym w różnych obszarach gospodarki*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2015, nr 28, s. 367-377.

²⁰⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit.

do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję²⁰⁹. Celem nadzoru w przypadku naruszenia prawa jest więc przywrócenie zgodności z przepisami.

Nadzór nad samorządem terytorialnym jest instytucją prawną, która w sposób bezpośredni decyduje o rzeczywistym zakresie swobody działania tego samorządu²¹⁰ i jako taki określany jest mianem nadzoru administracyjnego²¹¹. Nadzór nad samorządem terytorialnym jest realizowany różnymi środkami, wśród których na gruncie przepisów prawa można wyodrębnić środki: informacyjne (ze strony organów jednostki w zakresie przedłożenia podejmowanych uchwał organom nadzoru), ostrzegawcze i prewencyjne (obowiązek organu nadzoru wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia) oraz represyjne (stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, rozwiązanie organu jednostki, odwołanie wójta, ustanowienie zarządu komisarycznego)²¹². W literaturze przedmiotu można napotkać również alternatywny podział środków nadzoru względem samorządu terytorialnego, a mianowicie podział na środki: informacyjno-doradcze (prawo dostępu organów nadzoru do dokumentów związanych z funkcjonowaniem gminy), korygujące (w zakresie zgodności uchwał i zarządzeń organu gminy z przepisami prawa) oraz personalne (w razie konsekwentnego naruszenia przepisów konstytucyjnych lub ustawowych przez organy gminy)²¹³.

Wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności²¹⁴. W zakresie zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez organy gminy na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, wojewoda posiada uprawnienia kontrolne, stosując obok kryterium legalności także kryteria gospodarności i rzetelności²¹⁵, choć co do zasady te kryteria mieszczą się w ra-

²⁰⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.; Por. M. Dylewski: *Model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria skuteczności*, Zeszyty Naukowe nr 10, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011, s. 267-281.

²¹⁰ Por. J. Snopko: *Uprawnienia nadzorcze wojewody a samodzielność samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych, nr 2 (172) 2014, s. 200-211; Ł. Buczkowski: *Środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, (red.) W. Skrzydło i in., Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl – Rzeszów 2013, s. 63-91.

²¹¹ W. Wytrązek: *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – Kościół”, 2004, nr 3, <http://www.kul.pl/files/42/Nadzor.pdf> [dostęp online 2017.01.15].

²¹² *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, (red.) Z. Niewiadomski, Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 207.

²¹³ Ł. Buczkowski: *Środki nadzoru...*, op. cit., s. 63-91.

²¹⁴ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm., art. 3 ust. 1 pkt 4.

²¹⁵ Ibidem, art. 3 ust. 2.

mach kryterium legalności²¹⁶. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek przedłożyć wojewodzie każdą uchwałę rady gminy. Zadaniem wojewody jest zbadanie przedkładanych uchwał w zakresie ich zgodności z prawem, a w sytuacji, gdy narusza ona prawo, wojewoda stwierdza jej nieważność w całości lub w części, czego skutkiem jest wyłączenie aktu z obrotu prawnego. W sytuacji gdy stwierdzone naruszenie ma nieistotny charakter orzeka się jedynie, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stwierdza się jego nieważności. W razie niedotrzymania przez wojewodę terminu 30 dni od doręczenia aktu może on jedynie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

W odniesieniu do gmin, ale też ich związków, porozumień²¹⁷, stowarzyszeń, gminnych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych²¹⁸). Zgodnie z zasadą samodzielności, stosowanie innych kryteriów oceny działalności gminy pozostawione jest jej samej i jej organom. Nadto, w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez gminy na ustaw lub zawieranych porozumień, regionalne izby obrachunkowe uwzględniają również kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 ust. 2).

Ustawa o samorządzie gminnym w treści art. 98 przewiduje uprawnienie gminy w razie podjęcia wobec niej środków nadzorczych. Gminie przysługuje prawo zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Uprawnienie takie przysługuje gminie (dotyczy także związków i porozumień międzygminnych), której interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone, i tylko w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie organu nadzoru jest niezgodne z prawem²¹⁹.

Nie sposób na tym tle nie wspomnieć o roli skarbnika w systemie kontroli i nadzoru nad działalnością gminy. Skarbnik gminy odpowiedzialny jest za wstępną, bieżącą i następczą kontrolę operacji gospodarczych²²⁰. Do obowiązków skarbnika, jako głównego księgowego budżetu gminy, należy w szczegól-

²¹⁶ Kryteria te zostały usunięte w drodze nowelizacji z 2002 roku ustawy o samorządzie gminnym. Kryterium legalności jest jedynym konstytucyjnym kryterium nadzoru; por. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania, „Dom Organizatora”, Toruń 2004, s. 387. Niektórzy autorzy uznają wprowadzane ustawami szczegółowymi dodatkowe obok legalności kryteria nadzoru za sprzeczne z konstytucją; por. K. Majewski, P. Majewska: *Legalność jako kryterium nadzoru...*, *op. cit.*, s. 115-125.

²¹⁷ W stosunku do porozumień międzygminnych nadzorowi poddana jest działalność gminy, która przejęła zadania i kompetencje innych gmin.

²¹⁸ *Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych*, t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.

²¹⁹ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, *op. cit.*

²²⁰ Z. Dolewka: *System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym*, „Biblioteka Regionalisty”, 2013, nr 13, s. 31-41; P. Kwaśniak: *Aspekty kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, seria: Administracja, nr 2 (1/2012), s. 33-54.

ności dokonywanie kontrasygnaty dokumentu ujmującego czynność prawną, która może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych angażujących środki budżetowe²²¹ (także dopiero w przyszłości²²²). Podpis skarbnika (lub upoważnionej przez niego osoby) na takim dokumencie jest formą kontroli wstępnej, mającej na celu potwierdzenie jego zgodności z planem finansowym jednostki. Obowiązki w tym zakresie zostały określone przepisami art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

1.7. SPECYFIKA DZIAŁALNOŚCI GMINY

Gmina jest jednostką organizacyjną realizującą cele ekonomiczne, społeczne i polityczne. Z racji wielowymiarowego charakteru jej zadań można wskazać, że gmina jest jednocześnie systemem społecznym, ekonomicznym, prawnym, a nawet technicznym. Społeczny charakter gminy wiąże się z podstawowym celem jej funkcjonowania, a więc z nałożonym na nią obowiązkiem w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, jak również z udziałem w tym procesie ludzi: władz gminy, pracowników urzędu gminy i jednostek organizacyjnych oraz wyborców, pomiędzy którymi powstają różnorodne relacje, wpływające na stopień osiągalności celu. Gminę można uznać za system ekonomiczny, co oznacza powiązanie zasobów materialnych i ludzkich niezbędnych do realizacji przyjętych celów zgodnie z wymaganiami efektywności gospodarowania i koniecznością pozyskiwania środków finansowych, umożliwiających bieżące funkcjonowanie gminy i jej długookresowy rozwój wynikający z założeń przyjętej strategii. Relacje gminy z otoczeniem oraz zasady realizacji zadań (gromadzenie i dysponowanie środkami publicznymi) opierają się na obowiązujących konstrukcjach prawnych. Sprawia to, że gmina jest także systemem prawnym. Z kolei techniczność gminy wynika z niezbędnej dla jej funkcjonowania bazy materialnej, która jest ściśle uwarunkowana specyfiką działalności oraz rodzajem dostępnych i stosowanych technologii. Rodzaj zasobów materialnych i technologii zaangażowanych przy realizacji zadań określa związki istniejące między gminą a otoczeniem.

Połączenie w gminie wskazanych aspektów powoduje, iż będąc elementem systemu społeczno-gospodarczego, gmina funkcjonuje w zmieniającym się otoczeniu i sama również podlega zmianie. Otoczenie gminy nie jest jednorodne. Jest ono zbiorem elementów, z których każdy, indywidualnie lub wspólnie z innymi elementami tego otoczenia, będąc źródłem ryzyka, tworzy warunki funkcjonowania gminy. Dodatkowo interakcje elementów otoczenia

²²¹ Szerzej: K. Lange: *Wybrane aspekty cywilnoprawne kontrasygnaty skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2009, nr 9, s. 10-16; S. Czarnow: *Kontrasygnata – martwa instytucja?*, „Finanse Komunalne”, 2010, nr 11, s. 16-23.

²²² L. Lipiec-Warzecha: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 312.

zmieniają zakres i siłę oddziaływania na gminę, tworząc nowe kombinacje warunków funkcjonowania.

Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, jest podmiotem funkcjonującym jednocześnie na wielu płaszczyznach. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na wielowymiarowy charakter jednostek samorządu terytorialnego, wskazując że mogą one być rozpatrywane w szczególności jako: właściciele majątku, podmioty gospodarujące budżetem, prawodawcy, usługodawcy, pracodawcy, inwestorzy, czy planiści²²³. Wielowymiarowość podkreślana jest również w odniesieniu do relacji jakie występują pomiędzy jednostką (np. gminą) a jej mieszkańcami, którzy w ujęciu ekonomicznym mogą być określani jako klienci, w ujęciu prawnym są traktowani jako petenci, w ujęciu politologicznym są traktowani jako obywatele, a w ujęciu socjologicznym występują jako członkowie wspólnoty samorządowej²²⁴.

Gminę tworzy wspólnota samorządowa oraz zamieszkiwane przez nią terytorium, ale rozpatrując gminę z punktu widzenia realizowanych przez nią celów i zadań można spojrzeć na nią jak na jednostkę organizacyjną, której głównym celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (obecnie i w przyszłości²²⁵). Organizacja ta posiada cechy typowe dla innych organizacji, które są szeroko opisywane w literaturze z zakresu organizacji i zarządzania, ale także posiada cechy szczególne, wiążące się w znacznej mierze ze „specyficznym systemem celów i wartości”²²⁶. Gmina posiada cechy charakterystyczne dla funkcjonowania sektora komercyjnego, posiadając przy tym obszary odmienne. Wśród obszarów stanowiących o specyfice gminy, znajdują się aspekty związane z: zakresem odpowiedzialności za podejmowane decyzje gospodarcze oraz efekty działalności (gmina nie może zbankrutować w przeciwieństwie do przedsiębiorstwa prywatnego), niedochodowym charakterem działalności (cel nie jest nastawiony na maksymalizację zysku), możliwością stosowania środków przymusu, a także odmiennym mechanizmem alokacji zasobów (nie działa mechanizm rynkowy warunkujący wykorzystanie ograniczonych zasobów pomiędzy konkurencyjne cele oraz decydujący o podziale wynikających z tego korzyści)²²⁷.

²²³ Por. P. Galiński: *Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot ryzyka*, „Acta Elbingensia”, Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej nr 4/2013, seria: „Prawo, Administracja, Zarządzanie publiczne”, nr 8, Elbląg 2013, s. 9-21.

²²⁴ Por. M. Sakowicz: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2007, s. 44.

²²⁵ Przyjmuje się, że „(...) podstawowym zadaniem jednostki samorządu terytorialnego jest przygotowanie i realizacja powszechnie akceptowanej wizji dotyczącej działalności bieżącej oraz rozwoju i sformułowanie planu strategicznego.” Cyt. za: P. Laskowski: *Zarządzanie informacją finansową w jednostkach samorządu terytorialnego pozyskujących środki z funduszu Unii Europejskiej*, [w:] *Monitorowanie otoczenia. Przepływy i bezpieczeństwo informacji*, (red.) R. Borowiecki, M. Kwieciński, Zakamycze, Kraków 2003, s. 185.

²²⁶ B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004, s. 83.

²²⁷ Por. M. Niedziółka: *Ryzyko w sektorze publicznym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach nr 107, „Administracja i Zarządzanie”, nr 34, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2015, s. 49-58.

Przez analogię do sektora publicznego, można wskazać, że gmina charakteryzuje się istotną specyfiką na tle sektora prywatnego również w stosunku do takich aspektów jej funkcjonowania jak: większa przejrzystość procesów decyzyjnych (zasada jawności), funkcjonowanie w oparciu o roczny budżet, zróżnicowanie źródeł dochodów (niezależność od koniunktury w jednej branży) i ich cykliczność przy jednoczesnej zależności ich wysokości od decyzji zewnętrznych (na szczeblu centralnym) oraz czynników politycznych, zwykle krótszy horyzont czasowy w procesie decyzyjnym. Nadto większy nacisk stawiany jest na równość niż na efektywność, a decyzje podlegają naciskom opinii publicznej. Nadto, jednostki samorządu terytorialnego odznaczają się pewną specyfiką również na tle pozostałej administracji publicznej, na co zwraca uwagę np. A. Potoczek, pisząc, że wynika ona w szczególności z odmiennej struktury organizacyjnej, katalogu zadań publicznych oraz zasad ich realizacji, w tym zwłaszcza zasady subsydiarności i decentralizacji²²⁸.

Można w sposób ogólny stwierdzić, że specyfika działalności gminy wynika z rodzaju podejmowanych działań, a także ze sposobu ich realizacji i finansowania. Na te elementy składają się cechy szczegółowe, które tworzą całościowy obraz istniejącej odmienności gminy jako organizacji, zarówno na tle sektora prywatnego, ale także innych jednostek administracji publicznej.

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest formą sprawowania władzy publicznej, a o jej specyfice decyduje w tym względzie wykonywanie administracji państwowej oraz decentralizacja tej administracji skutkująca niezawisłością i samodzielnością gminy. Gmina, wyposażona w zadania, kompetencje, majątek publiczny oraz środki publiczne, może samodzielnie decydować o sposobie regulowania i zarządzania sprawami publicznymi na poziomie lokalnym. Uogólniając, istotą gminy jest jej samodzielność, która (rozpatrywana m.in. w aspekcie prawnym, kompetencyjnym, organizacyjnym, finansowym, socjologicznym i politycznym²²⁹) sprawia, że gminy nie są identyczne i że każda w odmienny (indywidualny) sposób realizuje przyjętą strategię rozwoju oraz wynikające z niej cele.

Gmina posiada osobowość prawną, działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a jej główną funkcją jest kształtowanie lokalnego środowiska społecznego stosownie do posiadanych warunków gospodarczych. Jest autonomicznym podmiotem praw i obowiązków. Z jednej strony gmina sprawuje władztwo administracyjne, z czym wiąże się fakt, że może w sposób prawnie wiążący jednostronnie określać sytuację prawną innych podmiotów. Z drugiej strony, uczestniczy w obrocie rynkowym na zasadach partnerskich na równych prawach z innymi podmiotami, przykładowo zawierając z nimi umowy. Gmina

²²⁸ Szerzej w: A. Potoczek: *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, (red.) J. Rutkowski, J. Stawasz, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 11.

²²⁹ Por. D. Fleszer: *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu...*, *op. cit.*, s. 295-308.

zmierzając do rozwoju, podlega regułom określonym przepisami prawa, z których wynika konieczność racjonalnego działania. Jest podmiotem zarządzającym swoimi sprawami w sposób samodzielny we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co przejawia się przykładowo w swobodzie (wyznaczonej granicami prawa) kształtowania swoich struktur organizacyjnych, dysponowania i wydatkowania własnych dochodów, czy dysponowania z wyłączeniem innych podmiotów mieniem komunalnym i czerpania z niego korzyści zarówno w celu realizacji zadań gminy jak i uzyskiwania dochodów. Przepisy prawa wyznaczające granicę swobody gminy w różnych sferach jej funkcjonowania dotyczą w szczególności gospodarki finansowej i związanych z nią zasad w zakresie gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi. Z uwagi na fakt gospodarowania przez gminę środkami publicznymi, co skutkuje w braku (lub niepełnym) funkcjonowania mechanizmów rynkowych wymuszających efektywność gospodarki finansowej, przepisy przewidują konieczność sprawowania nadzoru nad jej działalnością oraz ustalają obowiązki w zakresie jej kontroli.

Główny interes gminy leży nie we wzroście bogactwa właściciela majątku, jak ma to miejsce w sektorze prywatnym, ale w funkcjonowaniu w lokalnym interesie publicznym i realizacji zadań publicznych. Cechą charakterystyczną zadań publicznych realizowanych przez gminy jest ich wykonywanie w interesie publicznym, przy czym jest to obowiązkiem, a nie uprawnieniem gminy, co sprawia, że gmina nie może wykluczyć nikogo z kręgu odbiorców dostarczanych dóbr i usług publicznych. W związku z tym można stwierdzić, że specyfika działalności gminy wynika w szczególności ze szczególnego charakteru usług społecznych.

Odnosząc się do rozważań poczynionych w tym rozdziale, można podkreślić, że istniejąca specyfika gminy jako jednostki organizacyjnej realizującej wyznaczone cele przekłada się na istniejące ryzyko związane z funkcjonowaniem gminy, podejmowaniem przez nią decyzji oraz realizacją zadań. Ryzyko to będzie przedmiotem analizy w dalszej części książki.

2. GMINNA PERSPEKTYWA RYZYKA – FUNKCJONOWANIE GMINY W WARUNKACH RYZYKA

2.1. RYZYKO I NIEPEWNOŚĆ W NAUKACH EKONOMICZNYCH

2.1.1. RYZYKO W TEORII EKONOMII

Ryzyko należy do pojęć, co do których nie ma zgodności w zakresie ustalenia ich uniwersalnego charakteru oraz jednolitej definicji, pomimo stosunkowo obszernej literatury przedmiotu. Jest to pojęcie wieloznaczne i trudne do zdefiniowania, odznaczające się zróżnicowaną interpretacją w różnych dziedzinach nauki. Już sama analiza etymologii pojęcia ryzyko może prowadzić do takiego właśnie wniosku, gdyż wyrazy, z których ryzyko czerpie swój początek, posiadały różne historyczne znaczenia, a pochodzenie tego słowa nie zostało dotychczas jednoznacznie wyjaśnione (przykładowo: starowłoskie „*risicare*” – odważyć się²³⁰; również starowłoskie „*ris(i)co*” – podwodna skała, rafa, którą trzeba opłynąć²³¹; hiszpańskie „*ar-risco*” – odwaga, niebezpieczeństwo²³²; starołacińskie „*rescum*” – groźba lub strach²³³; perskie „*rozi(k)*” – los, dzienna zapłata, chleb; łacińskie „*risicum*” – szansa, prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, zarówno pozytywnego jak i negatywnego²³⁴). W literaturze przedmiotu występuje w zasadzie powszechna zgoda co do faktu, że pojęcie „ryzyko” nie ma jednoznacznej i powszechnie akceptowanej definicji, co wynika przede wszystkim z faktu istnienia sporu co do rzeczywistej istoty ryzyka²³⁵, ale też z tego, że ryzyko jest zwykle definiowane na potrzeby danej dziedziny nauki.

²³⁰ P.L. Bernstein: *Risk as a History of Ideas*, „Financial Analysts Journal”, January-February 1995, s. 8; P.L. Berstein: *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, John Wiley & Sons, New York 1998, s. 19.

²³¹ *Brockhaus Enzyklopädie*, t. 18, F.A. Brockhaus GmbH, Mannheim 1992, s. 440.

²³² T.T. Kaczmarek: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2006, s. 51.

²³³ *Metody oceny i porządkowania ryzyka w ubezpieczeniach życiowych*, (red.) S. Ostasiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 9.

²³⁴ R. Jakubowski: *Teoria ryzyka. Stosunek do ryzyka, a zachowania ludzkie*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 777, Wrocław 1997, s. 124.

²³⁵ Np.: M. Thlon: *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym przedsiębiorstwa. Metoda szacowania ryzyka delta-EVT*, Monografie Doktorskie, nr 15, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 16; *Ryzyko w rachunkowości*, (red.) A. Karmańska, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2008, s. 21; S. Nahotko: *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001, s. 37-38; A. Korombel: *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej metodą project finance*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 22; W. Ronka-Chmielowiec: *Zarządzanie ryzykiem ubezpieczeniowym*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, (red.) T. Sangowski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 260-289.

Należy spojrzeć na to pojęcie z punktu widzenia konkretnej dziedziny, w ramach której ma zostać poddane głębszej analizie.

W literaturze ekonomicznej zgodnie wskazuje się na powszechność ryzyka w życiu codziennym oraz niemożność jego całkowitego wyeliminowania. Ryzyko określane jest jako nieodzowny element rzeczywistości gospodarczej, który ma charakter dynamiczny, ewolucyjny i jest czymś obiektywnym²³⁶. Pojęcia niepewności i ryzyka są opisywane zazwyczaj łącznie. Pisze się o różnych podmiotach, że funkcjonują w warunkach niepewności i ryzyka, tym samym sugerując odmienne znaczenie obu pojęć (choć niekiedy też bywają one utożsamiane). Ryzyko i niepewność występują w każdym przypadku, gdy przyszłość nie jest znana²³⁷. Bliższa analiza obydwu pojęć, choć nie doprowadzi do wyłonienia ich uniwersalnych definicji, z pewnością da możliwość bliższego poznania istoty niepewności i ryzyka oraz wskaże na występujące pomiędzy nimi relacje.

The Stanford Encyclopedia of Philosophy podaje kilka różnych znaczeń pojęcia ryzyko, odnosząc je do niepożądanego zdarzenia, które może wystąpić lub nie, wskazując, że ryzykiem jest albo to właśnie zdarzenie, albo jego przyczyna, bądź prawdopodobieństwo, czy też statystyczna wartość oczekiwana tego zdarzenia. Ewentualnie za ryzyko uznaje fakt podejmowania decyzji w warunkach znanego prawdopodobieństwa (decyzja w warunkach ryzyka jako przeciwieństwo decyzji w warunkach niepewności). Nadto *Encyclopedia* określa, że pojęcia ryzyko i niepewność różnią się swoim obiektywnym bądź subiektywnym charakterem, przy czym niepewność ma wymiar subiektywny, natomiast ryzyko – obiektywny²³⁸.

Rozwinięciem takiego podejścia jest wyodrębnienie ryzyka jako zobiektywizowanej niepewności²³⁹, albo też ryzyka obiektywnego i subiektywnego, bądź niepewności mierzalnej i niemierzalnej. Ryzyko obiektywne jest identyfikowane przy pomocy metod matematycznych lub statystycznych i jest definiowane jako „względne odchylenie straty rzeczywistej od straty oczekiwanej”²⁴⁰, natomiast ryzyko subiektywne określane jest jako „niepewność oparta na osobistych uwarunkowaniach psychologicznych lub nastroju duchowym”²⁴¹, co oznacza, że jest ono indywidualną oceną szansy wystąpienia określonego rezultatu. Podczas gdy ryzyko jest mierzone prawdopodobieństwem, niepewność jest mierzona

²³⁶ W. Szumski: *Ryzyko i świadomość ryzyka*, [w:] *Spoleczeństwo a ryzyko*, (red.) L. Zachera i A. Kiepasa, Fundacja Edukacyjna Transformacje w Warszawie, Centrum Studiów nad Człowiekiem i Środowiskiem Uniwersytetu Śląskiego, Warszawa-Katowice 1994, s. 12.

²³⁷ Por. C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young: *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, (przekład) P. Wdowiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 25.

²³⁸ Sven Ove Hansson: *Risk*, [w:] *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2014 Edition), (red.) E.N. Zalta, <https://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/risk/> [dostęp online: 2017-01-28].

²³⁹ A.H. Willett: *The Economic Theory of Risk and Insurance*, „Studies in History, Economics and Public Law”, tom. XIV, nr 2, The Columbia University Press, New York 1901, s. 6.

²⁴⁰ Por. *Zarządzanie ryzykiem w ubezpieczeniach*, (red.) W. Ronka-Chmielowiec, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 15.

²⁴¹ Por. *Ibidem*, s. 15.

przez poziom wiary²⁴². Ryzyko traktowane jako kategoria obiektywna podlega kwantyfikacji za pomocą reguł rachunku prawdopodobieństwa²⁴³. Prawdopodobieństwo to może być albo wymierne, albo tylko odczuwalne przez decydenta²⁴⁴. Niepewność mierzalna utożsamiana jest z ryzykiem, natomiast niepewność niemierzalna to niepewność w dosłownym zdarzeniu²⁴⁵. Ryzyko, które jest pojęciem obiektywnym, poddaje się pomiarowi, podczas gdy niepewność, mająca charakter subiektywny, nie daje się zmierzyć²⁴⁶. Ta ostatnia, w związku z brakiem informacji o przyszłych zdarzeniach, utrudnia sformułowanie wariantów działania, określenie ich skutków oraz podjęcie decyzji, gdyż wiąże się z niemożnością przewidywania i kwantyfikowania potencjalnych odchyłeń od stanów oczekiwanych.

Wskazany sposób rozróżniania ryzyka od niepewności jest zasadniczo zbieżny z często prezentowanym w ekonomicznej literaturze przedmiotu²⁴⁷. Podstawowa różnica między ryzykiem a niepewnością leży w ilości i jakości posiadanych informacji na temat określonego zdarzenia lub czynności. Można zestawić ze sobą oba pojęcia i wskazać, że ryzyko jest to „stan, w którym rezultat osiągnięty w przyszłości jest nieznan, ale można zidentyfikować jego przyszłe alternatywy, przy założeniu, że szanse możliwych alternatyw są znane”²⁴⁸, natomiast niepewność jest stanem, w którym przyszłe możliwe alternatywy i szanse ich wystąpienia nie są znane, albo inaczej, że nie wiadomo, jakie zjawisko może zaistnieć lub nie znane są szanse wystąpienia możliwych sytuacji²⁴⁹. W przeciwieństwie do ryzyka, niepewność dotyczy zmian, co do których nie ma możliwości oszacowania prawdopodobieństwa ich zaistnienia²⁵⁰. W odniesieniu do ryzyka „co najmniej jeden z elementów składających się na warunki, w których podejmowana jest decyzja, jest nieznan, lecz znane jest prawdopodobieństwo wystąpienia tego nieznanego elementu. Jeżeli nie jest znane prawdopodobień-

²⁴² Ryzyko jest stanem świata – niepewność jest stanem umysłu. Por. J. Pfeffer: *Insurance and Economic Theory*, Irvin Inc. Homewood, Illinois 1956, s. 42.

²⁴³ A. Lipka: *Ryzyko personalne. Szanse i zagrożenia zarządzania zasobami ludzkimi*, Poltext, Warszawa 2002, s. 19.

²⁴⁴ R. Dobbnis, W. Frąckowiak, S.F. Witt: *Praktyczne zarządzanie kapitałami firmy*, PAANPOL, Poznań 1992, s. 18.

²⁴⁵ Por. F.H. Knight: *Risk, Uncertainty and Profit*, Reprints of Economic Classics, Augustus M. Kelley, New York 1964, s. 233. Stanowisko takie prezentują również: T. Michalski: *Ryzyko w działalności człowieka*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń, tom I – mechanizmy i funkcje*, (red.) J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2000, s. 30; O. Lange: *Optymalne decyzje. Zasady programowania*, wyd. 2 poprawione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1967, s. 197 i n.

²⁴⁶ Szerzej: C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young: *Zarządzanie ryzykiem...*, *op. cit.*

²⁴⁷ Problematykę pojęć ryzyka i niepewności w naukach ekonomicznych szczegółowo opisuje w swojej pracy M. Bochenek: *Ryzyko i niepewność w naukach ekonomicznych – rozważania semantyczne*, „Ekonomia”, 2012, nr 4(21), s. 46-63.

²⁴⁸ D. Dziawgo: *Ryzyko*, [w:] *Leksykon finansów*, (red.) J. Głuchowski, PWE, Warszawa 2001, s. 266.

²⁴⁹ W przypadku niepewności przyszłe zmiany są trudne do oszacowania, ewentualnie oszacowanie ich prawdopodobieństwa jest niemożliwe z uwagi na niewielką liczbę dostępnych informacji. Por. D. Dziawgo: *Niepewność*, [w:] *Leksykon finansów*, (red.) J. Głuchowski, PWE, Warszawa 2001, s. 179.

²⁵⁰ *Finanse przedsiębiorstwa*, (red.) L. Szyszko, PWE, Warszawa 2000, s. 29.

stwo wystąpienia tego nieznanego elementu mamy do czynienia z niepewnością²⁵¹. Nadto wskazuje się również na występującą pomiędzy tymi pojęciami zależność o charakterze chronologicznym, gdyż dotyczą one następujących po sobie faz danego procesu decyzyjnego²⁵². Uważa się więc, że niepewność może generować ryzyko²⁵³. W ten sposób ryzyko podejmowane przez podmiot jest pochodną (skutkiem) niepewności, przy czym „zależność między niepewnością i ryzykiem jest wprost proporcjonalna, tj. wraz ze wzrostem zakresu niepewności wzrasta także ryzyko”²⁵⁴. Zależność występującą między stopniem niepewności i stopniem prawdopodobieństwa opisał A.H. Willett. Stwierdził on, że większy stopień niepewności nie towarzyszy większemu stopniowi prawdopodobieństwa. Co prawda niewielki stopień prawdopodobieństwa wystąpienia określonych zdarzeń niesie ze sobą niewielki stopień niepewności, lecz zależność ta nie jest ciągła. Niepewność jest największa, gdy szanse są równe, tj. prawdopodobieństwo wynosi $\frac{1}{2}$. Natomiast wraz z przesuwaniem się w kierunku zarówno większego, jak i mniejszego prawdopodobieństwa, niepewność zmniejsza się, a w skrajnych przypadkach (tj. gdy prawdopodobieństwo wynosi 0 lub 1) całkowicie znika²⁵⁵. Gdy prawdopodobieństwo wynosi 0 istnieje pewność, że zdarzenie się nie wydarzy. Przy prawdopodobieństwie równym 1 występuje pewność wystąpienia danego zdarzenia. W związku z tym niepewność występuje w przedziale prawdopodobieństwa pomiędzy 0 a 1.

Zaprezentowane powyżej spojrzenie na istotę ryzyka, charakterystyczne dla myśli ekonomicznej, jest wyrazem nurtu określanego jako formalny, który polega na przyczynowym ujęciu ryzyka – określane jest prawdopodobieństwo (matematyczne, statystyczne lub szacunkowe) pojawienia się określonych zdarzeń w przyszłości²⁵⁶. W ten sposób, za R. Grockim można wskazać, że ryzyko „jest to możliwość wystąpienia zdarzenia mającego wpływ na realizację celów. Określone jest ono przez dwa parametry: prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia oraz skutki zdarzenia”²⁵⁷.

Istotnym problemem w definiowaniu pojęcia ryzyka stanowi jego dualny charakter, polegający na możliwości rozróżnienia ryzyka czystego i spekulatyw-

²⁵¹ G. Michalski: *Leksykon zarządzania finansami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 92. Podobnie pisze również I. Bielińska: „Ryzyko odnosi się do zbioru unikalnych konsekwencji danej decyzji, których pojawieniu się można przypisać określone prawdopodobieństwa, podczas gdy niepewność oznacza, iż takich prawdopodobieństw przypisać nie można”; por. I. Bielińska: *Ocena efektywności inwestycji*, [w:] *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, (red.) L. Bednarski, T. Waśniewski, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1996, s. 403.

²⁵² Por. K. Jędralska: *Zachowania przedsiębiorstw w sytuacjach niepewnych i ryzykownych*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1992, s. 54.

²⁵³ Por. P. Jedynak, S. Szydło: *Zarządzanie ryzykiem*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1997, s. 11-12.

²⁵⁴ A. Lipka: *Ryzyko personalne...*, *op. cit.*, s. 20.

²⁵⁵ Por. A.H. Willett: *The Economic Theory of Risk...*, *op. cit.*, s. 4-5.

²⁵⁶ G. Borys: *Zarządzanie ryzykiem kredytowym w banku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1996, s. 12.

²⁵⁷ R. Grocki: *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012, s. 66.

nego²⁵⁸. K. Jajuga rozróżnia w tym względzie dwie koncepcje ryzyka: negatywną i neutralną. W pierwszej z nich ryzyko traktowane jest jako zagrożenie, natomiast w drugiej – również jako szansa²⁵⁹. Mając na względzie to rozróżnienie, można wskazać dwie różne grupy definicji ryzyka. Jedna z nich ujmuje ryzyko w szczególności jako prawdopodobieństwo straty albo jako możliwość wystąpienia straty, albo też jako stan, w którym istnieje możliwość straty, bądź nawet jako niebezpieczeństwo²⁶⁰.

Utożsamianie ryzyka z prawdopodobieństwem straty spotykane jest wśród niektórych autorów. Wskazują oni w szczególności, że ryzyko:

- określa się jako prawdopodobieństwo straty²⁶¹;
- to prawdopodobieństwo poniesienia straty, związane z podjęciem określonej decyzji gospodarczej²⁶²;
- jest prawdopodobieństwem zdarzenia ocenianego negatywnie²⁶³;
- rozumiane jest jako „stopień prawdopodobieństwa zajścia zdarzeń niezależnych od podmiotu działającego, których nie może on dokładnie przewidzieć i którym nie może zapobiec, ale które – przez zmniejszenie wyników użytecznych i/lub przez zwiększenie kosztów – odebrałyby działaniu zupełnie lub częściowo cechę skuteczności, korzyści i ekonomiczności”²⁶⁴.

Podjęcie, w którym utożsamia się ryzyko z prawdopodobieństwem, charakterystyczne jest zwłaszcza w statystyce. Należy jednak odróżnić od siebie stopień (wielkość) ryzyka i stopień prawdopodobieństwa nastąpienia straty, gdyż nie są to pojęcia tożsame. Różnica polega na tym, że na wielkość ryzyka składają się dwa elementy, a mianowicie stopień prawdopodobieństwa nastąpienia straty oraz wielkość mogącej wystąpić straty. W ten sposób wystąpienie z równym prawdopodobieństwem dwóch zdarzeń może oznaczać różną wielkość ryzyka w każdym z przypadków, jeśli zdarzenie, które ma nastąpić, będzie miało inną wartość²⁶⁵. Podkreślona różnica znajduje wyraz w definicji wskazującej, że „ry-

²⁵⁸ W literaturze określane również jako ryzyko spekulacyjne lub dynamiczne.

²⁵⁹ K. Jajuga: *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem*, (red.) K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 13.

²⁶⁰ Takie sposoby definiowania ryzyka zostały wyróżnione np. w: E. Kowalewski: *Ryzyko w działalności człowieka i możliwości jego ograniczenia*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze*, (red.) T. Sangowski, Poltext, Warszawa 2000, s. 18-23; T. Michalski: *Ryzyko w działalności...*, *op. cit.*, s. 28-31; W. Ronka-Chmielowiec: *Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia*, [w:] *Ubezpieczenia, rynek i ryzyko*, (red.) W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002, s. 135-136.

²⁶¹ N.A. Skov: *Finanse i zarządzanie. Amerykańskie propozycje dla polskich firm prywatnych*, International School of Management, Warszawa 1991, s. 115.

²⁶² Tygodnik Finansowy – Leksykon, <http://www.tf.pl/view.php?art=7360> [dostęp online: 2006-07-18].

²⁶³ T. Pszczółowski: *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 215.

²⁶⁴ Ibidem, s. 215-216.

²⁶⁵ M. Hyski: *Ryzyko w zakresie inwestycji infrastruktury technicznej*, [w:] *Inwestycje i Nieruchomości. Teoria i Praktyka*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, „Zagadnienia Ekonomiki Przemysłu”, 2004, nr 1, s. 71-79.

zyko stanowi funkcję dwóch zmiennych: prawdopodobieństwa niepowodzenia i wielkości straty²⁶⁶.

Ryzyko bywa często utożsamiane z możliwością wystąpienia straty i wskazuje na sytuację, gdy wynik działania nie zawsze jest zgodny z oczekiwaniami. Ryzyko oznacza wówczas możliwość poniesienia szkody. Wg K. Buchały, ryzyko to „wiążąca się z działaniem lub decyzją podmiotu oraz dająca się przewidzieć możliwość powstania odchyleń od zamierzonych rezultatów w postaci nieosiągnięcia tych rezultatów lub wystąpienia obok nich innych następstw”²⁶⁷. Inni autorzy, traktując ryzyko jako możliwość, odnoszą ją do zdarzeń powodujących negatywne następstwa, jak poniesienie niezamierzonych strat lub nakładów wyższych od przewidywanych²⁶⁸, czy też powstanie odchyleń od zamierzonych efektów działania²⁶⁹.

W literaturze przedmiotu ryzyko definiuje się także jako pewien stan rzeczywistości, w którym istnieje możliwość straty, a więc niekorzystnego odchylenia się wyniku rzeczywistego od założonego. Ryzyko „oznacza taką sytuację, w której przyszłych warunków gospodarowania nie można przewidzieć z całą pewnością, znany jest natomiast rozkład prawdopodobieństwa wystąpienia tych warunków”²⁷⁰.

W języku potocznym ryzyko bywa utożsamiane z niebezpieczeństwem. Również w literaturze przedmiotu spotkać można podejście definiujące ryzyko poprzez niebezpieczeństwo. M. Sierpińska i T. Jachna piszą: „Ryzyko definiuje się zazwyczaj jako niebezpieczeństwo poniesienia straty. Szerzej ujmując, przez ryzyko możemy rozumieć niebezpieczeństwo niezrealizowania celu założonego przy podejmowaniu określonej decyzji”²⁷¹. Również A. Matuszewski określa, że „W działalności gospodarczej ryzyko rozumiane jest jako niebezpieczeństwo niezrealizowania założonego celu”²⁷². W obydwu przytoczonych definicjach za niezrealizowanie założonego celu uważa się także osiągnięcie niższego od założonego rezultatu oraz wystąpienie straty.

Ryzyko spekulatywne jest różne wyjaśniane w literaturze przedmiotu. Przykładowo, S. Nahotko wskazuje, że ten rodzaj ryzyka jest zjawiskiem ambivalentnym, gdyż stwarza szanse powodzenia, ale równocześnie grozi niepo-

²⁶⁶ Por. J. Koziński: *O człowieku wielowymiarowym. Eseje psychologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1988.

²⁶⁷ K. Buchała: *Bezprawność przestępstw nieumyślnych oraz wyłączające ją dozwolone ryzyko*, Warszawa 1971, s. 163-164, 187.

²⁶⁸ A. Ehrlich: *Ryzyko gospodarcze*, [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, (red.) L. Pasieczny, PWE, Warszawa 1981, s. 456-457.

²⁶⁹ H. Kasyk-Rokicka: *Statystyka nie jest trudna. Mierniki statystyczne*, wyd. 2, PWE, Warszawa 1994, s. 489.

²⁷⁰ J. Czekaj, Z. Dresler: *Podstawy zarządzania finansami firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 38.

²⁷¹ M. Sierpińska, T. Jachna: *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 232.

²⁷² A. Matuszewski: *Metoda analityczna oceny ryzyka podejmowanych przedsięwzięć rozwojowych*, „Przemysł Drzewny”, 1996, t. 47, nr 8, s. 2-5.

wodzeniem, a podjęcie ryzyka może doprowadzić do poniesienia strat jak i do uzyskanie nieoczekiwanych korzyści²⁷³. W podobny sposób istotę ryzyka spekulatywnego rozumieją S. Długosz i G. Laszuk pisząc, że „ryzyko powinno być opłacalne. Ważne jest więc, aby prawdopodobieństwo osiągnięcia korzyści było większe niż prawdopodobieństwo mogącej powstać szkody”²⁷⁴. Odmienne natomiast M. Kuchlewska wyjaśnia, że ryzyko spekulatywne można rozumieć jako „sytuację, w której realizacja określonego zdarzenia, z którym związane jest ryzyko, prowadzi do powstania szkody, niezrealizowanie się zaś zdarzenia daje podmiotowi dodatkową korzyść”²⁷⁵.

Spojrzenie na kwestię ryzyka z punktu widzenia teorii zarządzania pozwala na opisanie pojęcia ryzyka z uwzględnieniem kryterium osiągalności założonego celu. Tak więc ryzyko może zostać zdefiniowane jako „zagrożenie osiągnięcia zamierzonych celów”²⁷⁶, bądź też jako niebezpieczeństwo negatywnego odchylenia od celu²⁷⁷. Natomiast zdaniem A. Ehrlicha ryzyko można utożsamiać z możliwością nieuzyskania zamierzonych efektów, albo też poniesienia niezamierzonych strat lub nakładów wyższych od przewidywanych²⁷⁸. Ryzyko określane jest również jako stan, w którym istnieje możliwość niekorzystnego odchylenia od pożądanego rezultatu, który jest przewidywany lub oczekiwany²⁷⁹. We wszystkich tych definicjach ryzyko ujmowane jest zjawisko o niekorzystnym charakterze.

Ryzyko i niepewność, niezależnie od sposobu definiowania obu pojęć, są częścią systemu społeczno-gospodarczego i wywierają wpływ na racjonalność podejmowanych decyzji. Sytuacja taka powoduje, że podmiot funkcjonuje w warunkach ograniczonej racjonalności, co ma miejsce m.in. na skutek niepełnej informacji o występujących okolicznościach. Problem niepewności, ograniczonej racjonalności oraz kosztów transakcyjnych został podjęty w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, która w historii myśli ekonomicznej wskazuje na wadliwość niektórych klasycznych założeń dotyczących sposobu dokonywania wyborów i próbuje zredukować poziom ich abstrakcyjności²⁸⁰.

²⁷³ S. Nahotko: *Ryzyko ekonomiczne...*, op. cit., s. 44.

²⁷⁴ S. Długosz, G. Laszuk: *Ryzyko gospodarcze związane z działalnością handlową. Pożar – eksplozja – włamanie. Skutki i granice ryzyka. Sposoby zabezpieczenia*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1998, s. 13.

²⁷⁵ M. Kuchlewska: *Ubezpieczenie jako metoda finansowania ryzyka przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 45-46.

²⁷⁶ Z. Zawada: *Ryzyko bankowe*, Poltext, Warszawa 1995, s. 9.

²⁷⁷ A. Schmoll: *Risikomanagement im Kreditgeschäft. Risikokontrolle und Risikosteuerung in der Bankpraxis*, Manzsche Verlags – und Universitätsbuchhandlung, Wien 1993, s. 34.

²⁷⁸ A. Ehrlich: *Ryzyko gospodarcze*, op. cit., s. 456-457.

²⁷⁹ E.J. Vaughan, T.M. Vaughan: *Fundamentals of Risk and Insurance*, 10th edition, John Wiley & Sons, Inc., New York, 2008, s. 2.

²⁸⁰ Szerzej: W. Stankiewicz: *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. 3 uzupełnione, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa 2012.

Nowa ekonomia instytucjonalna podejmuje problem niepewności w kontekście znaczenia instytucji w funkcjonowaniu podmiotów, rynku i gospodarki. Nie posługuje się jednak jedną uniwersalną koncepcją niepewności, a wskazuje na różne jej rodzaje, wprowadzając przy tym trzy rozróżnienia²⁸¹.

1. Niepewność substancjalna i niepewność proceduralna²⁸². Pierwszy rodzaj niepewności wynika z braku pełnych informacji niezbędnych do podjęcia decyzji z pewnym rezultatem. Z kolei niepewność proceduralna wynika z ograniczeń zdolności obliczeniowych i poznawczych podmiotów w zakresie jednoznacznego realizowania ich celów, przy uwzględnieniu dostępnych informacji. Oznacza to sytuację, w której złożoność warunków podejmowania decyzji jest zbyt duża w stosunku do ludzkich możliwości umysłowych.
2. Niepewność słaba i niepewność mocna²⁸³. Niepewność mocna, w przeciwieństwie do niepewności (słabej) oraz ryzyka w ujęciu Franka Knight'a, charakteryzuje się brakiem w pełni niezawodnych rozkładów prawdopodobieństwa. Oba typy niepewności mogą być postrzegane jako rodzaje niepewności substancjalnej.
3. Niejednoznaczność i niepewność fundamentalna²⁸⁴. Są to dwa rodzaje niepewności mocnej (i substancjalnej). Niejednoznaczność jest definiowana jako niepewność co do prawdopodobieństwa, wynikająca z braku istotnych informacji, które mogły być znane. Mimo że osoba podejmująca decyzje w warunkach niejednoznaczności nie zna z całą pewnością prawdopodobieństwa, z jakim każde zdarzenie wystąpi, zazwyczaj zna wszystkie warianty zdarzenia. Lista wszystkich możliwych zdarzeń, nawet jeśli nie jest całkowicie znana, jest już wcześniej określona lub poznawalna *ex ante*. Z kolei niepewność fundamentalna charakteryzuje się możliwością wystąpienia nieokreślonych z góry zmian strukturalnych. Lista możliwych zdarzeń nie jest z góry określona ani poznawalna, ponieważ przyszłość nie została jeszcze wykreowana.

Występowanie niepewności sprawia, że decyzje podejmowane są w warunkach ograniczonej racjonalności, a funkcjonowanie rynków obarczone jest pewnymi kosztami, które w nowej ekonomii instytucjonalnej określane są kosztami transakcyjnymi (gdymby koszty transakcyjne wynosiły zero, wówczas rynek

²⁸¹ D. Dequech: *The new institutional economics and the theory of behaviour under uncertainty*, "Journal of Economic Behavior & Organization", 2006, vol. 59, s. 109-131.

²⁸² G. Dosi, M. Egidi: *Substantive and procedural uncertainty – an exploration of economic behaviour in changing environments*, "Journal of Evolutionary Economics", 1991, nr 1, s. 145-168.

²⁸³ D. Dequech: *Uncertainty in a strong sense: meaning and sources*, "Economic Issues", 1997, nr 2, s. 21-43.

²⁸⁴ D. Dequech: *Fundamental uncertainty and ambiguity*, "Eastern Economic Journal", 2000, nr 26, s. 41-60.

funkcjonowałyby bezkosztowo i efektywnie)²⁸⁵. Podejmowanie decyzji w warunkach ograniczonej racjonalności sprawia, że jednostka nie ma możliwości przewidzenia wszystkiego, co może się wydarzyć, a tym samym nie może ocenić i optymalnie wybrać spośród dostępnych wariantów, przy czym dodatkowo wybór taki jest związanym z dodatkowym kosztem. Jednostka świadoma ograniczonej racjonalności krępującej jej decyzje dokonuje wyborów satysfakcjonujących ją, a nie maksymalizujących jej użyteczność.

Niepewność jest czymś powszechnym, ponieważ ludzie mając ograniczony dostęp do informacji, wchodzą we wzajemne relacje w świecie ciągłych i nieprzewidywalnych zmian²⁸⁶. W świecie bez niepewności podmioty mogłyby przewidzieć wszystkie możliwe nieprzewidziane okoliczności, nie ponosząc przy tym żadnych kosztów. Występowanie niepewności jest uzasadnieniem dla istnienia reguł i instytucji²⁸⁷. Celem instytucji, które mogą mieć charakter formalny (np. reguły prawa) i nieformalny (np. normy zachowań, zwyczaje), jest zmniejszenie niepewności przez uporządkowanie relacji międzyludzkich. Instytucje nieformalne i formalne współtworzą reguły zawierania transakcji, a te z kolei warunkują podejmowanie decyzji ekonomicznych²⁸⁸.

W kontekście tematyki niniejszej rozprawy, gmina, jako podmiot władzy i administracji, odgrywa swoją rolę w tworzeniu ram instytucjonalnych dla jej mieszkańców, funkcjonujących przedsiębiorstw oraz odwiedzających turystów. Przyczynia się w ten sposób do ograniczenia niepewności i ryzyka na rynkach

²⁸⁵ Szerzej o parametrach wpływających na wysokość kosztów transakcyjnych oraz ich efektów pisze np. J. Wilkin (J. Wilkin: *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2016, s. 194 i n.). Z kolei sama transakcja w nowej ekonomii instytucjonalnej jest ujmowana w zdecydowanie odmienny sposób, niż ma to miejsce w nurcie ekonomii neoklasycznej. Instytucjonalista John R. Commons opisywał natomiast transakcję jako „miejsce spotkań ekonomii, fizyki, psychologii, etyki, prawa i polityki. Pojedyncza transakcja jest jednostką skupiającą w sobie wszystkie te czynniki, gdyż jest ona z woli pewnej liczby ludzi aktem wyboru między wariantami, dzieleniem zasobów naturalnych i ludzkich na podstawie oczekiwanej użyteczności, sympatii, obowiązku lub ich przeciwieństw. Te wybory i działania pojedynczych osób regulowane są przez funkcjonariuszy państwa lub organizacji gospodarczych i związków zawodowych, którzy interpretują oraz egzekwują prawa, obowiązki i swobody obywateli, decydując o tym czy dane zachowanie jednostki pasuje lub nie pasuje do zbiorowego zachowania narodów, polityków, biznesmenów, rodziny i innych ruchów zbiorowych w świecie ograniczonych zasobów i sił” (J.R. Commons: *Legal Foundations of Capitalism*, The Macmillan Company, New York 1924, s. 5, [za:] M. Iwanek, J. Wilkin: *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998, s. 38).

²⁸⁶ E. Brousseau, J.-M. Glachant: *The economics of contracts and the renewal of economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.

²⁸⁷ Instytucje są definiowane jako zbiór reguł i regulacji, stanowiących ograniczenia dla ludzkich zachowań, których celem jest narzucenie ludziom określonego sposobu zachowań, co umożliwia przewidywalność zasad ich postępowania. Instytucje są systemami reguł stworzonymi by przeciwdziałać niepewności i ryzyku przez zapewnienie struktury społecznej, która pozwoli ludziom uzyskać pewną kontrolę nad ich otoczeniem (C. Menard: *Markets as Institutions versus Organizations as Markets? Disentangling some Fundamental Concepts*, “Journal of Economic Behavior and Organization”, 1995, nr 28, s. 161-182; D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990).

²⁸⁸ O.E. Williamson: *The new Institutional Economics: Taking Stock. Looking Ahead*, “Journal of Economic Literature”, 2000, vol. 38, nr 3, s. 595-613.

i tym samym wywiera wpływ na obniżenie kosztów transakcyjnych. Robi to za pośrednictwem podejmowanych uchwał, opracowując i wdrażając związane z rozwojem lokalnym dokumenty strategiczne (strategie rozwoju, strategie sektorowe, w tym rozwoju turystyki i produktu turystycznego, studia uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, etc.). Skuteczność ograniczania ryzyka i niepewności na rynkach, a tym samym w funkcjonujących organizacjach, w tym w samej gminie jako podmiocie realizującym zadania na rzecz społeczności lokalnej, zależy w szczególności od wzajemnego wspierania i uzupełniania się instytucji formalnych i nieformalnych²⁸⁹. Instytucje nieformalne, w odniesieniu do gminy, mogą przybierać postać zasad moralnych i etycznych, którymi kierują się zwłaszcza osoby sprawujące władzę i kluczowe funkcje w strukturach gminy. Postawa i poglądy takich osób mogą znaleźć odzwierciedlenie w sposobie wykonywania ich funkcji, zaangażowaniu się w pracę na rzecz wspólnoty, czy kreatywności. To z kolei wpływa na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców, efektywność realizacji zadań oraz w szczególności zakres realizowanej funkcji turystycznej i związanego z nią ryzyka.

W analizie pojęcia ryzyka należy się również odwołać do standardów zarządzania ryzykiem formułowanych przez różne międzynarodowe instytucje²⁹⁰. W standardzie zarządzania ryzykiem FERMA (*Federation of European Risk Management Association*) ryzyko definiowane jest jako kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz jego skutków²⁹¹. Jest to ujęcie typowo ilościowe, zakładające dostęp do danych umożliwiających obiektywne skalkulowanie ryzyka. Standard FERMA uwzględnia zdarzenia mogące wywierać skutki, które stanowią bądź szansę na dodatkowe korzyści, bądź też zagrożenie dla powodzenia przedsięwzięcia.

Stanowisko zaprezentowane w standardzie FERMA odwołuje się do zaleceń ISO (*International Organization for Standardization*) Guide 73:2009 Risk management – Vocabulary, w których ryzyko jest definiowane jako wpływ niepewności na cele, przy czym dodatkowo określono, że²⁹²:

²⁸⁹ Wzajemne wspieranie i uzupełnianie instytucji formalnych i nieformalnych oraz jakość funkcjonujących reguł wpływa na efektywność sektora publicznego, co w duchu nowej ekonomii instytucjonalnej jest istotnym kryterium oceny rezultatów działalności organizacji, w tym wypadku gminy. W tym kontekście mówi się o efektywności adaptacyjnej (w odróżnieniu od efektywności alokacyjnej, w sensie Pareta), której miarą są takie rezultaty zmian, które prowadzą do redukcji kosztów transakcyjnych. Patrz R. Wawrzyniec: *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne”, 2015, nr 2(30), s. 109-118, DOI: 10.4467/20843968ZP.15.010.3581.

²⁹⁰ Szeroko na temat istniejących norm z zakresu zarządzania ryzykiem w: *Pamięć przyszłości. Analiza ryzyka dla zarządzania kryzysowego*, (red.) G. Abgardowicz, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej, Państwowy Instytut Badawczy, Józefów 2015, s. 79 i n.

²⁹¹ *Standard zarządzania ryzykiem*, Federation of European Risk Management Association, 2002, s. 3, <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version.pdf> [dostęp online: 2017-02-02].

²⁹² *ISO/Guide 73:2009(en)*, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en> [dostęp online: 2017-02-02].

- a) wpływ ten jest rozumiany jako pozytywne lub negatywne odchylenie od wartości oczekiwanej;
- b) cele mogą odnosić się do różnych obszarów działalności i mieć zastosowanie do różnych poziomów planowania (w tym odnosić się do strategii, organizacji, produktu i procesu);
- c) ryzyko jest często charakteryzowane poprzez odniesienie do potencjalnych zdarzeń i skutków lub do kombinacji obu aspektów;
- d) ryzyko jest często wyrażane w odniesieniu do kombinacji skutków zdarzenia i jego prawdopodobieństwa;
- e) niepewność jest stanem braku (również częściowego) informacji związanej ze zrozumieniem lub wiedzą w zakresie zdarzenia, jego konsekwencji lub prawdopodobieństwa.

Definicja ryzyka postulowana przez ISO Guide 73:2009 łączy ryzyko z celami. Stąd też najlepiej nadaje się ona do stosowania w sytuacji, gdy cele organizacji są zrozumiałe i w pełni sformułowane. Jednak nawet w razie precyzyjnego sformułowania celów, cele te powinny być poddane procesowi, w którym zostają zakwestionowane, a założenia, na których je sformułowano, powinny być analizowane w ramach procesu zarządzania ryzykiem²⁹³.

Połączony australijski i nowozelandzki standard zarządzania ryzykiem ISO 31000:2009²⁹⁴ wykorzystuje definicję sformułowaną w ramach ISO Guide 73:2009²⁹⁵. Definicja ta jest zasadniczo spójna ze standardem AS/NZS 4360:2004²⁹⁶, w którym ryzyko zostało zdefiniowane jako szansa, że wydarzy się coś, co będzie miało wpływ na cele. Standard AS/NZS 4360:2004 dodatkowo wskazywał, że ryzyko często opisuje się w kategoriach zdarzenia lub okoliczności, a także konsekwencji, jakie mogą z niego wyniknąć. Nadto określał, że ryzyko może mieć wpływ pozytywny lub negatywny, oraz należy je mierzyć w kategoriach kombinacji skutków zdarzenia i jego prawdopodobieństwa²⁹⁷.

²⁹³ *A structured approach to Enterprise Risk Management (ERM) and requirements of ISO 31000*, Institute of Risk Management, 2010, s. 4, https://www.theirm.org/media/886062/ISO3100_doc.pdf [dostęp online: 2017-02-04].

²⁹⁴ Standard AS/NZS ISO 31000:2009 zastąpił w 2009 roku standard AS/NZS 4360:2004. Pierwotnie, zgodnie ze standardem AS/NZS 4360:2004 ryzyko było definiowane jako szansa, że wydarzy się coś, co będzie miało wpływ na cele. Standard dodatkowo wskazywał, że ryzyko często opisuje się w kategoriach zdarzenia lub okoliczności, a także konsekwencji, jakie mogą z niego wyniknąć. Nadto ryzyko może mieć wpływ pozytywny lub negatywny, oraz należy je mierzyć w kategoriach kombinacji skutków zdarzenia i jego prawdopodobieństwa. *Risk Management Guidelines. Companion to AS/NZS 4360:2004*, Standards Australia, Standards New Zealand, Sydney – Wellington 2004, s. 3.

²⁹⁵ Por. *AS/NZS 31000:2009 Joint Australian New Zealand International Standard. Risk Management – Principles and guidelines. Superseding AS/NZS 4360:2004*, Standards Australia, Standards New Zealand, Sydney – Wellington 2009, s. 1-2.

²⁹⁶ Standard AS/NZS 4360:2004 został w roku 2009 zastąpiony standardem AS/NZS ISO 31000:2009.

²⁹⁷ *Risk Management Guidelines. Companion to AS/NZS 4360:2004, op. cit.*, s. 3.

Kluczowym elementem definicji ryzyka stosowanych w standardach ISO jest niepewność mogąca wynikać ze zmienności systemów a także z informacji²⁹⁸:

- które nie są dostępne,
- które są dostępne ale nieosiągalne,
- których precyzyjność nie jest znana,
- które są przedmiotem różniących się interpretacji,
- które wiążą się z szeregiem możliwości, w tym ze zmianami w czasie.

W standardzie COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) ryzyko jest definiowane jako możliwość, że pewne zdarzenie zaistnieje i niekorzystnie wpłynie na osiągnięcie celów. Ogólnie wskazano, że zdarzenie może mieć źródło wewnętrzne lub zewnętrzne oraz że może mieć wpływ pozytywny, negatywny lub łączny. Niemniej jednak ryzyko reprezentuje zdarzenie wywierające wpływ negatywny, natomiast zdarzenie wpływające na cele w sposób pozytywny określono jako szansę (okazję), a nie jako ryzyko²⁹⁹.

Zwraca uwagę fakt, że wszystkie z wymienionych organizacji, które opublikowały standardy zarządzania ryzykiem, przedstawiają ryzyko w świetle jego dwoistego sposobu oddziaływania na cele. Podjęcie ryzyka przez jednostkę może wiązać się zarówno z wpływem niekorzystnym, jak i korzystnym.

W odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych w Polsce na ogół istnieje tendencja do traktowania ryzyka jako zdarzenia wyłącznie o charakterze negatywnym³⁰⁰. W *Szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem* wskazano, że „Realizacja ustanowionych celów i zadań zawsze obciążona jest niepewnością, tj. ryzykiem. Ryzyko definiowane jest jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów i zadań. Nie jest możliwe, ani celowe zredukowanie niepewności do zera”³⁰¹. W cytowanym dokumencie ryzyko traktowane jest jako zagrożenie w realizacji celów jednostki i ma wyraźnie negatywne konotacje. Również w wydanym przez Ministerstwo Finansów *Podręczniku audytu wewnętrznego w administracji publicznej* ryzyko przedstawia się jako przeszkodę na drodze w realizacji celów jednostki, wskazując, że jego ograniczenie w działalności jednostki jest podstawowym celem audytu wewnętrznego. *Podręcznik...* definiuje, że „Ryzyko jest prawdopodobieństwem wystąpienia

²⁹⁸ ISO 31000 Risk Management. A practical guide for SMEs, ISO, Geneva 2015, s. 15, https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/iso_31000_for_smes.pdf [dostęp online: 2017-05-03].

²⁹⁹ Enterprise Risk Management – Integrated Framework, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, September 2004, s. 16, http://www.theiia.org/media/files/virtual-seminars/COSO_ERM_Integrated_Framework.pdf [dostęp online: 2017-02-14].

³⁰⁰ Por. E. Młodzik: *Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych*, [w:] *Finanse Publiczne*, (red.) J. Sokołowski, M. Sosnowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 403, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 163-171.

³⁰¹ Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, op. cit.

dowolnego zdarzenia, działania lub braku działania, którego skutkiem może być szkoda w majątku lub wizerunku danej jednostki lub które przeszkodzi w osiągnięciu wyznaczonych jej celów i zadań³⁰². Pomimo iż obie cytowane definicje odmiennie ujmują ryzyko (jedna definiuje ryzyko jako możliwość wystąpienia zdarzenia, druga – jako prawdopodobieństwo), to jednakowo wiążą określone zdarzenie z powodowanymi przez niego niekorzystnymi skutkami w sferze realizacji celów i zadań. Owo odniesienie do celów i zadań podyktowane jest podstawową przesłanką funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, mianowicie – jak wskazano w *Szczegółowych wytycznych...* – jest nią „terminowa realizacja określonych celów i zadań publicznych zgodnie z przepisami prawa, w sposób oszczędny i efektywny”³⁰³. W zbliżony sposób ryzyko definiowane jest w *Glosariuszu...* wydanym przez Najwyższą Izbę Kontroli, gdzie wskazano, że należy przez nie rozumieć „prawdopodobieństwo, że określone zdarzenie wystąpi i niekorzystnie wpłynie na osiągnięcie danego celu”³⁰⁴.

Na dualny charakter ryzyka zwrócono natomiast uwagę w dwóch innych dokumentach, które zostały opracowane z myślą o jednostkach sektora finansów publicznych, a mianowicie w ogłoszonych w 2016 r. w drodze komunikatu Ministra Finansów i Rozwoju *Międzynarodowych standardach praktyki zawodowej audytu wewnętrznego* oraz w *Podręczniku wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem. Międzynarodowe standardy...* definiują ryzyko jako „Możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów”, przy czym „Ryzyko jest mierzone wpływem (skutkami) i prawdopodobieństwem wystąpienia”³⁰⁵. Przytoczona definicja ryzyka jest także stosowana w *Podręczniku wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem*, który nadto uszczegóławia, że „Ryzyko to niepewność związana ze zdarzeniem lub działaniem, które wpłynie na zdolność organizacji do realizacji celów jej działalności. Może mieć charakter negatywnego zagrożenia lub też pozytywnej możliwości”³⁰⁶. Pomimo faktu, że *Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem* uwzględnił w definicji ryzyka jego potencjalnie korzystny wpływ na organizację, to widoczne jest wyraźne skupienie na negatywnych aspektach ryzyka. Zasadniczo, pozytywne możliwości tkwiące w podjęciu ryzyka przez jednostkę są w tym doku-

³⁰² *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s. 21.

³⁰³ *Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*, op. cit.

³⁰⁴ *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Strategii Kontrolnej, Warszawa 2005, s. 58.

³⁰⁵ *Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych*, op. cit. W tym samym brzmieniu ryzyko zostało zdefiniowane w: *Definicja audytu wewnętrznego...*, op. cit.

³⁰⁶ *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 6, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=69a26897-1c59-45a7-9e84-110a92414587&groupId=764034 [dostęp online: 2017-03-22].

mencie pomijane (a przynajmniej marginalizowane), a całość uwagi w ramach procesu zarządzania ryzykiem skoncentrowana jest na przeciwdziałaniu ryzyku i jego ograniczaniu. Podejście takie potwierdza definicja ryzyka sformułowana w załączniku 1 do *Podręcznika...*, w którym zaproponowano przykład polityki zarządzania ryzykiem: „Ponieważ zasoby mają charakter skończony, pewne ryzyko jest nieuniknione. Dlatego też, znajomość, pomiar i redukcja ryzyka ma pierwszorzędne znaczenie. (...) Ogólnie rzecz ujmując, ryzyko to wymierny (choć w pewnych wypadkach niewymierny) poziom zagrożenia związany z wystąpieniem jakiegokolwiek zdarzenia, działania lub braku działania, które może zniszczyć mienie lub wizerunek organizacji lub zahamować realizację celów organizacji.” Pomimo jednoznacznie negatywnego postrzegania ryzyka w tej definicji, w dalszej części dodano jednak, że: „Ryzyko to niepewność związana ze zdarzeniem lub działaniem, które wpłynie na zdolność organizacji do realizacji celów jej działalności. Może mieć charakter negatywnego zagrożenia lub też pozytywnej możliwości. Organizacja winna właściwie zarządzać narażeniem na ryzyko związane z działalnością lub planami sporządzanymi przez organizację”³⁰⁷. Stosowany w *Podręczniku...* dwójaki sposób definiowania ryzyka nie przybliżył w jednoznaczny i klarowny sposób do faktycznej jego istoty w funkcjonowaniu jednostki sektora finansów publicznych, koncentrując uwagę czytelnika wyłącznie na działalności mającej na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom ryzyka, bez wskazania sposobu wykorzystania potencjału tkwiącego w ewentualnych pozytywnych skutkach jego realizacji.

W literaturze przedmiotu podkreślane jest doniosłe znaczenie zarządzania ryzykiem w jednostkach publicznych³⁰⁸. Podkreślane są także różnice pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi w różnych sferach ich funkcjonowania³⁰⁹. Owe różnice rzutują na odmienny w odniesieniu do instytucji publicznych sposób definiowania ryzyka³¹⁰.

W kontekście zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym, warto zwrócić uwagę na często prezentowane w literaturze spojrzenie na kwestię oceny ryzyka przez pryzmat tylko dwóch parametrów: prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz jego potencjalnych skutków. Takie ujęcie wykazuje istotną z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji wadę. G. Majone stwierdza, że takie podejście (obiektywne) jest właściwe dla zdarzeń lub eksperymentów, które mogą być wielokrotnie powtarzane zasadniczo w tych samych warunkach, natomiast w sytuacji podejmowania decyzji (np. politycznych) owe warunki są

³⁰⁷ Ibidem, s. 50.

³⁰⁸ Por. M. Fone, P.C. Young: *Public Sector Risk Management*, Butterworth Heinemann, Oxford 2001.

³⁰⁹ O szczegółach pisze np. P.C. Nutt: *Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, 2005, vol. 16, nr 2, s. 289-318 oraz H.G. Rainey, B. Bozeman: *Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, 2000, vol. 10, nr 2, s. 447-470.

³¹⁰ Szeroko na ten temat pisze np. I.C. Spikin: *Decision Theory and Risk Management in Public Organizations: A Literature Review*, „Revista de Gestión Pública”, 2012, vol. 1, nr 1, s. 101-126.

każdorazowo odmienne (decyzja w zasadzie nie może być powtórnie podjęta w identycznych warunkach). Autor ten wskazuje na konieczność stosowania nowoczesnego podejścia do prawdopodobieństwa jako będącego wyrazem pewności posiadanej wiedzy, ale i przekonań. Owo nowoczesne podejście do prawdopodobieństwa zostało rozwinięte w celu zrozumienia logiki podejmowania decyzji w obliczu posiadania niekompletnych informacji³¹¹. Sytuacja, w której decydent (manager) podejmuje decyzje odnośnie przyszłości organizacji w warunkach, z którymi wcześniej nie miał do czynienia (a przez to brak mu możliwości skorzystania z nabytego w identycznych warunkach doświadczenia lub zgromadzonych informacji), odpowiada sposobowi pojmowania niepewności prezentowanemu w *Encyklopedii organizacji i zarządzania*. Niepewność została tam zdefiniowana jako sytuacja, „dla której nie można określić, jakie elementy składają się na nią, jaka jest ich wartość lub jakie jest prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Taka sytuacja często występuje w przypadku problemów, które nie pojawiły się w przeszłości, a charakteryzują się dużym stopniem złożoności”³¹². Można pokusić się o sformułowanie wniosku, że dokonując oceny ryzyka, należy zastosować szerokie spojrzenie, które wykracza poza pomiar prawdopodobieństwa i potencjalnych efektów zdarzenia. Analiza powinna obejmować również cele jednostki a także specyficzne dla tej jednostki warunki, w których podejmowane są decyzje odnośnie realizacji celów i zadań. Analiza ryzyka przez pryzmat specyficznych uwarunkowań funkcjonowania danej jednostki oddala jednak od możliwości precyzyjnego pomiaru prawdopodobieństwa z powodu niewielkiej (lub prawie żadnej) powtarzalności okoliczności. Takie spojrzenie na pojęcia niepewność i ryzyko wydaje się uzasadniać prezentowane w różnych (choć nie wszystkich) wytycznych i standardach definiowanie ryzyka poprzez niepewność.

Definicje pojęcia ryzyko nie są spójne. Różne definicje tego pojęcia zawierają pewne powtarzające się elementy. Ryzyko identyfikowane jest m.in. z niepożądanym zdarzeniem, które może się potencjalnie wydarzyć, i którego oddziaływanie stanowi swoiste zagrożenie w osiągnięciu celów, w funkcjonowaniu i działalności podmiotu lub w spełnianiu jego obowiązków. Na podstawie przytoczonych definicji ryzyka można zaobserwować pewnego rodzaju ewolucję w pojmowaniu tego pojęcia. Ryzyko w myśli ekonomicznej zestawiane jest często z pojęciem niepewności. Wskazuje się przy tym zestawieniu na obiektywizm, bądź subiektywizm, na wymierność lub jej brak, albo też na zakres i jakość posiadanych informacji dotyczących możliwych alternatyw. Informacji, które zestawione jako kombinacja rozkładu prawdopodobieństwa oraz skali po-

³¹¹ G. Majone: *Strategic Issues in Risk Regulation and Risk Management*, [w:] *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*, OECD, Paris 2010, s. 102 (93-128).

³¹² M. Kotnis: *Modele zarządzania ryzykiem w warunkach niepewności*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 65, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 669-678.

tencjalnych skutków, pozwalają na skwantyfikowanie ryzyka³¹³. Podkreśla się również szczególną zależność wiążącą ryzyko i niepewność bądź w postaci sekwencji czasowej, bądź też w kontekście występującej między nimi zależności o charakterze proporcjonalności.

Spojrzenie na kwestię ryzyka pod kątem nauk o zarządzaniu podkreśla znaczenie sprecyzowanych celów realizowanej aktywności w postrzeganiu ryzyka. Definiowanie ryzyka przez pryzmat możliwości (ewentualnie prawdopodobieństwa) realizacji założonych celów i występujących odchyłeń od wielkości oczekiwanych umożliwia uwzględnienie specyfiki podmiotu w opisie ryzyka. Ta właśnie specyfika podmiotu jest widoczna i szczególnie ważna w odniesieniu do jednostek publicznych, w których znajduje wyraz w postaci wręcz utożsamiania pojęć ryzyka i niepewności. Widoczne jest więc odejście od opisywanego w pracy amerykańskiego ekonomisty F. Knight'a wskazania, że niepewność mierzalna, lub ryzyko właściwe, do tego stopnia różni się od niepewności niemierzalnej, że w zasadzie w ogóle nie jest to niepewność, a pojęcie niepewności powinno być ograniczone wyłącznie do przypadków, które nie mają charakteru ilościowego³¹⁴. Obecnie, zwłaszcza w odniesieniu do instytucji sektora finansów publicznych, obydwie kategorie zdarzeń nie są już postrzegane jako różnego rodzaju. Zakłada się, że prawdopodobieństwo może być znane bardziej lub mniej dokładnie; tym sposobem postrzeganie rzeczywistości może być bardziej lub mniej obiektywnie. W zasadzie w każdej sytuacji można założyć występowanie pewnego prawdopodobieństwa. Nawet, gdy brak jest jakichkolwiek informacji w związku z podejmowaną decyzją, nie oznacza to, że określone prawdopodobieństwo jest kompletnie nieznanne. Dla osoby nie mającej absolutnie żadnego rozeznania w możliwych alternatywach jawią się one jako równie prawdopodobne. Przyjmuje się więc w ten sposób, że każda ewentualność może wystąpić z równym prawdopodobieństwem, co zasadniczo oznacza, że prawdopodobieństwo jest znane³¹⁵. Tym samym można dojść do wniosku, że nie jest istotne to, w jaki sposób kształtuje się obiektywny rozkład prawdopodobieństwa, lecz to, jak owo prawdopodobieństwo jest postrzegane przez osobę właściciela ryzyka (kierownika jednostki, sekretarza, poszczególnych urzędników), gdyż to właśnie sposób postrzegania ryzyka ostatecznie wpływa na podejmowane działania w zakresie zarządzania ryzykiem w związku z realizowanymi celami i zadaniami. Nie zmienia to jednak faktu, że ryzyko posiadające swój obiektywny charakter występuje w sposób niezależny od jednostki narażonej na ryzyko, bez względu na jej stan świadomości w tym względzie, natomiast niepewność odnosi się co prawda do stanu świadomości, ale z zastrzeżeniem, że dana jednostka nie dysponuje pełnymi informacjami w danej kwestii, przy czym w procesie decyzyjnym w warunkach niepewności przyjmuje ona (jednostka) pewne założenia odnośnie

³¹³ Tak we wczesnej myśli ekonomicznej, jak i późniejszej. Por. O. Lange: *Optymalne decyzje...*, *op. cit.*, s. 204.

³¹⁴ Por. F.H. Knight: *Risk, Uncertainty and Profit*, *op. cit.*, s. 20.

³¹⁵ Por. G. Majone: *Strategic Issues in Risk...*, *op. cit.*, s. 103.

rzeczywistości (zgodne ze stanem swojej wiedzy, doświadczenia i posiadanych szczytkowych informacji), które są podstawą dalszego działania, a w szczególności zarządzania ryzykiem.

Można w tym miejscu podkreślić wzajemne relacje pomiędzy ryzykiem i niepewnością. Odwołując się do dorobku naukowego J. Pfeffer'a, ryzyko jest pewną kombinacją elementów hazardu i jest mierzone niepewnością, która jako kategoria psychologiczna podlega kwantyfikacji przez poziom wiary³¹⁶.

2.1.2. SPECYFIKA RYZYKA W FUNKCJONOWANIU GMINY

Nie podlega wątpliwości, że ryzyko jest nieodłącznie związane z funkcjonowaniem gminy. Wiąże się ono z różnymi obszarami jej działalności i posiada swoje źródła zarówno w otoczeniu gminy, jak i wewnątrz jednostki. To właśnie w otoczeniu gminy i w niej samej można zlokalizować potencjalne obszary oraz czynniki (źródła) ryzyka.

Nie istnieją jednolite wytyczne dla gmin, ani też innych jednostek sektora finansów publicznych, w zakresie wyszczególniania obszarów ryzyka. Ich sprecyzowanie leży w gestii poszczególnych gmin. Obszar ryzyka został zdefiniowany w przepisach prawa jako zidentyfikowany obszar działalności jednostki³¹⁷. Obszar ryzyka można także opisać jako obszar, w którym istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia niekorzystnego zjawiska w związku z realizacją celów i zadań gminy. Tak więc to właśnie realizowane zadania i sformułowane cele powinny wytyczać obszary ryzyka. W związku z faktem, że działalność prowadzona przez gminę jest bardzo różnorodna, zidentyfikowanie wszystkich możliwych obszarów ryzyka jest w zasadzie niemożliwe³¹⁸.

W gminach wskazywane są obszary działalności, które z uwagi na wysoki stopień ryzyka poddawane są dalszym działaniom, związanym z zarządzaniem ryzykiem. Do obszarów tych należą przykładowo: planowanie strategiczne i przestrzenne, zamówienia publiczne, dochody z tytułu podatków i opłat, pozyskiwanie i rozliczanie funduszy unijnych, budżet i rachunkowość budżetowa,

³¹⁶ K. Kocurek: *Istota ryzyka nierównowagi budżetowej w Polsce*, [w:] *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, (red.) T. Famulska, A. Walasik, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s. 93-102.

³¹⁷ § 5 ust. 2, *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego*, Dz. U. z 2010 r., nr 21, poz. 108; akt uchylony przez: *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu*, Dz. U. z 2015 r. poz. 1480. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie posługuje się jedynie określeniem „obszar działalności jednostki”.

³¹⁸ Według informacji Najwyższej Izby Kontroli zebranych z terenu całego kraju, w 2010 roku audytorzy wewnętrzeni zidentyfikowali łącznie ok. 6000 obszarów ryzyk, natomiast w 2011 roku już ponad 7200. Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Gdańsku, Gdańsk 2011, s. 26.

gospodarowanie mieniem, utrzymanie dróg i transport drogowy, gospodarka komunalna i mieszkaniowa, ochrona środowiska, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia i pomoc społeczna, kultura, sport, turystyka i rekreacja, bezpieczeństwo systemów informatycznych, usługi administracyjne i obsługa interesantów, organizacja pracy urzędu, zarządzanie kadrami, gospodarka przestrzenna, zarządzanie ryzykiem, informacja i promocja gminy, ochrona publiczna i bezpieczeństwo ludności, inwestycje gminne. Czasami obszary ryzyka pokrywają się z obszarami działalności urzędu gminy i wówczas wśród nich wymienia się m.in. działalność wydziału budżetu, działalność wydziału architektury i urbanistyki, działalność wydziału inwestycji, działalność wydziału podatków itp.

Gminy podchodzą w różny sposób do kwestii identyfikacji obszarów ryzyka i poszczególnych źródeł ryzyka. Wyszczególniane obszary różnią się w poszczególnych gminach, nie tylko liczebnością ale i zakresem merytorycznym. Różnią się też szczegółowe czynniki ryzyka zidentyfikowane w poszczególnych obszarach. Taki stan rzeczy wynika ze specyfiki gminy polegającej w szczególności na posiadanym zakresie samodzielności w kwestii wyboru celów i sposobów realizacji zadań oraz szczególnych (właściwych dla danej gminy) warunków funkcjonowania.

W działalności gminy można wyróżnić działalność podstawową, która jest związana z realizacją zadań jednostki (jak oświata i wychowanie, gospodarka komunalna, gospodarka mieszkaniowa, transport publiczny, porządek i bezpieczeństwo wewnętrzne i in.), a także z działalnością wspomagającą, dotyczącą wewnętrznego funkcjonowania urzędu, które umożliwiają realizację zadań podstawowych (np. audyt wewnętrzny, zamówienia publiczne, stanowienie prawa, wydawanie decyzji, rachunkowość, obsługa ludności). Są to dwa główne obszary ryzyka gminy³¹⁹.

M. Dylewski i B. Filipak identyfikują podstawowe obszary ryzyka w działalności jednostki samorządu terytorialnego³²⁰. Są one związane z możliwymi szkodami materialnymi, a także szkodami powodowanymi na skutek podjęcia określonych decyzji lub ich zaniechania. W ramach pierwszego obszaru ryzyka, potencjalne szkody majątkowe mogą dotyczyć mienia ruchomego i nieruchomego i są związane z wystąpieniem zagrożeń fizycznych (wynikają z działania sił przyrody), społecznych (związane z zachowaniami ludzkimi) oraz ekonomicznych (wynikają z funkcjonowania jednostki w otoczeniu makro – i mikroekonomicznym)³²¹. Ryzyko związane ze szkodami z tytułu podjętych lub zaniechanych decyzji i odpowiedzialności za nie może obejmować³²²:

³¹⁹ M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło: *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 127-128.

³²⁰ M. Dylewski, B. Filipiak: *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2013, nr 7, s. 28-40.

³²¹ E.F. Brigham, L.C. Gapenski: *Zarządzanie finansami*, t. 2, PWE, Warszawa 2000, s. 354.

³²² *Ibidem*, s. 356-359.

1. ryzyko depozytariusza – dotyczy majątku osób trzecich, przechowywanego lub będącego w dyspozycji np. w postaci depozytów i gwarancji z tytułu realizacji postępowań i umów z zakresu zamówień publicznych;
2. ryzyko z tytułu własności – dotyczy odpowiedzialności za szkody powstałe przy udziale posiadanego majątku, wynikłe np. ze stanu technicznego dróg gminnych, budynków;
3. ryzyko działalności podstawowej jednostki samorządu – dotyczy potencjalnych skutków realizacji zadań przez samorząd i jednostki podległe (np. dostarczanie wody nie spełniającej norm sanitarnych);
4. ryzyko działań pracowników – dotyczy sytuacji, gdy jednostka samorządowa jest odpowiedzialna za ich działania;
5. ryzyko zawodowe związane ze specyfiką danej profesji lub pełnionej w jednostce funkcji.

Często spotykaną w gminach praktyką jest wskazywanie w ramach wytyczonych obszarów ryzyka również obszarów szczegółowych. Takie podejście ułatwia zidentyfikowanie potencjalnych czynników ryzyka. Wytyczane są przykładowo takie obszary i podlegające im podobszary jak:

1. zarządzanie: planowanie strategiczne, tworzenie prawa, wydawanie decyzji administracyjnych, delegowanie uprawnień, system kontroli zarządzeń, polityka informacyjna i promocyjna gminy, organizacja obsługi ludności, straż pożarna, sprawy obrony cywilnej;
2. zarządzanie zasobami ludzkimi: struktura organizacyjna, szkolenia i rozwój, zakresy czynności, polityka zatrudnienia i awansów, dyscyplina pracy, promowanie i przestrzeganie zasad etycznego zachowania;
3. inwestycje i zamówienia publiczne: przygotowanie, realizacja i rozliczanie finansowe zadań inwestycyjnych, stosowanie procedur postępowania przy realizacji zamówień publicznych, pozyskiwanie i rozliczanie pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji;
4. budżet gminy, finanse i księgowość: przychody i dochody, koszty i rozchody, rachunkowość i sprawozdawczość, podatki i opłaty lokalne, windykacja i umorzenia, planowanie i wykonanie budżetu, obsługa bankowa, inwentaryzacja wyposażenia i środków trwałych;
5. mienie komunalne: gospodarowanie mieniem, inwestycje i remonty, odpowiedzialność materialna pracowników, bezpieczeństwo systemów i danych osobowych, ewidencja majątku komunalnego, dzierżawa i najem lokali mieszkalnych i użytkowych;
6. gospodarka komunalna: utrzymanie dróg gminnych, utrzymanie, konserwacja i eksploatacja urządzeń komunalnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, gospodarka odpadami, kształtowanie i ochrona środowiska;
7. usługi administracyjne dla mieszkańców: ewidencja działalności gospodarczej, prowadzenie akt stanu cywilnego, sprawy związane

- z dowodami osobistymi, wydawanie decyzji z zakresu planowania przestrzennego;
8. edukacja: gospodarka finansowa placówek oświatowych, remonty w placówkach oświatowych, stypendia socjalne dla uczniów;
 9. pomoc społeczna: wydawanie decyzji w zakresie spraw społecznych, gospodarka finansowa ośrodka pomocy społecznej, świadczenia alimentacyjne
 10. cele i zarządzanie ryzykiem: misja i cele działalności jednostki, identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka, reakcja na ryzyko.

Czynnik ryzyka definiuje się jako „Cechy charakterystyczne dla danego procesu, które wskazują na możliwość wystąpienia zdarzenia, mogącego niekorzystnie wpłynąć na osiągnięcie określonego celu”³²³, bądź też jako „działania lub zaniechanie działań uwarunkowane wydarzeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, które sprzyjają wystąpieniu ryzyka”³²⁴. Czynniki ryzyka, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, można podzielić na dwie kategorie: czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne³²⁵, przy czym za czynniki wewnętrzne uznaje się wewnętrzne źródła ryzyka, które są związane z organizacją i funkcjonowaniem jednostki, natomiast przez czynniki zewnętrzne rozumie się zewnętrzne źródła ryzyka, które nie są bezpośrednio zależne od organizacji³²⁶. Wśród źródeł ryzyka zewnętrznego należy wyróżnić ryzyko generowane przez otoczenie: ekonomiczne, technologiczne, społeczne, demograficzne, prawne, polityczne, a także w coraz większym stopniu międzynarodowe. Czynniki ryzyka wewnętrzne i zewnętrzne są również określane w literaturze odpowiednio jako czynniki zależne i niezależne, bądź endogeniczne i egzogeniczne.

W literaturze przedmiotu wskazywane są różne kategorie czynników ryzyka. Nie ma jednak z góry określonego ich zamkniętego katalogu. Taka sytuacja jest zrozumiała, ponieważ o ostatecznym wypełnieniu listy istotnych czynników ryzyka decydują aktualnie przyjęte cele w związku z realizowanymi przez gminę zadaniami oraz, zgodnie z przytoczoną powyżej definicją, „cechy charakterystyczne dla danego procesu”, które to cechy są odmienne w różnych gminach. W związku z powyższym każda próba wymienienia czynników ryzyka będzie tylko listą przykładową, adekwatną co najwyżej w stosunku do konkretnej gminy, dla której ją sporządzono. Nie będzie też listą zamkniętą. Niemniej jednak można pokusić się o wyliczenie tych czynników ryzyka, na które najczęściej zwracana jest uwaga w literaturze przedmiotu.

³²³ *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu...*, op. cit., s. 18.

³²⁴ *Dług lokalny w teorii i praktyce*, (red.) M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 36.

³²⁵ *Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*, op. cit.

³²⁶ E. Młodzik: *Źródła i rodzaje ryzyka...*, op. cit., s. 163-171; M. Dylewski, B. Filipiak: *Ryzyko w działalności...*, op. cit., s. 28-40.

Przykładowo, M. Miszczuk wymienia czynniki ryzyka w systemie finansowym gminy, dzieląc je na cztery kategorie, a mianowicie czynniki w zakresie:

1. dochodów gmin – ta grupa czynników została przez autorkę podzielona na dwie grupy: czynniki niezależne od gminy (w tym stopień zróżnicowania tytułów podatkowych, niebezpieczeństwo wprowadzenia zmian w przepisach podatkowych przez ustawodawcę, pogarszanie się koniunktury gospodarczej, zjawiska demograficzne, poziom rozwoju gospodarczego gminy) oraz czynniki zależne (nieprzemyślana polityka podatkowa gminy, niewłaściwa polityka inwestycyjna gminy, funkcjonowanie urzędu w związku z poborem podatków, sposoby gospodarowania majątkiem);
2. wydatków gmin – tu również znalazły się dwie grupy czynników, z których pierwsza wynika z potrzeby zachowania odpowiedniej kondycji finansowej gminy, co w tym wypadku sprowadza się do wskazania czynników, które powiązane są ze wzrostem wydatków. Druga grupa czynników ryzyka związana jest ze skutecznością działań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej i obejmuje czynniki mogące skutkować niezrealizowaniem wydatków oraz w związku z tym niezaspokojeniem tych potrzeb;
3. przychodów gmin – głównie czynniki niezależne od gminy wynikające głównie z sytuacji na rynkach pożyczkowych, a także czynniki związane z rolą opiniodawczą i nadzorczą regionalnych izb obrachunkowych. Wśród czynników zależnych autorka wymienia niekompetencję pracowników gminy (np. w związku z przygotowywaną emisją obligacji);
4. rozchodów gmin – obejmują czynniki zależne (związane z podjętymi decyzjami o zadłużeniu się jednostki, uwarunkowania gospodarcze, zmiana regulacji prawnych) i niezależne od gminy³²⁷.

Na temat czynników ryzyka w obszarze gromadzenia dochodów szeroko piszą E. Danek i S. Kańduła: zidentyfikowane czynniki zostały pogrupowane w ramach czynników wewnętrznych i czynników zewnętrznych. W ramach czynników wewnętrznych autorzy wymienili takie czynniki jak: niewystarczająca wiedza pracowników urzędu samorządowego oraz organu stanowiącego i wykonawczego, błędne sporządzenie wieloletniej prognozy finansowej, brak obiegu informacji pomiędzy wydziałem finansowym w urzędzie a tzw. wydziałami merytorycznymi, z których działalnością wiąże się pozyskiwanie dochodów, zmiana organu wykonawczego i stanowiącego w trakcie kadencji oraz po następnych wyborach. Natomiast wśród czynników zewnętrznych znalazły się: zmienność przepisów prawnych, brak gwarancji przekazania niektórych grup dochodów zapisanych w ustawie budżetowej, niedostosowanie systemu docho-

³²⁷ M. Miszczuk: *Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40 (4), s. 171-180.

dów do specyfiki jednostek samorządowych danego typu, zmienne uwarunkowania rynkowe, brak rekompensaty z tytułu ulg i zwolnień wprowadzanych w podatkach i opłatach lokalnych w związku z realizacją polityki państwa, postawa podmiotów zobowiązanych do wnoszenia świadczeń pieniężnych na rzecz gminy, niesprzyjający klimat polityczny, negatywne nastroje w społeczeństwie (zniechęcające do podwyższenia stawek podatków, opłat publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych, czynszów), niepozyskanie dochodów w terminach wynikających z przepisów prawnych lub wydanych decyzji³²⁸.

Podział na ryzyko o charakterze wewnętrznym bądź zewnętrznym został też wykorzystany przez A. Wojtasiak-Terech. Zdaniem tej autorki, ryzyko o charakterze wewnętrznym może być wywoływane czynnikami: finansowymi, o charakterze legislacyjnym, organizacyjnymi lub politycznymi. Natomiast ryzyko o charakterze zewnętrznym związane jest z czynnikami pochodzącymi z otoczenia bliższego oraz dalszego (czynniki ekonomiczne, społeczne, środowiskowe, polityczne)³²⁹.

M. Kosek-Wojnar identyfikuje czynniki ryzyka, grupując je w postaci czynników egzogenicznych oraz endogenicznych. Autorka ta określa, że wśród czynników egzogenicznych znajdują się w szczególności takie, jak: nieprzewidziany przebieg procesów gospodarczych i politycznych, zdarzeń o charakterze losowym, wzrost stopy inflacji, stopy bezrobocia, zmiany kursów walut, stopy procentowej, zmiany legislacyjne dokonywane przez organy władzy państwowej i in. Natomiast do czynników endogenicznych zalicza: niewłaściwe zarządzanie finansami gminy, brak doświadczonej i wysoko kwalifikowanej kadry³³⁰.

E. Młodzik szereguje czynniki ryzyka w podziale na czynniki zewnętrzne (zmiennosc regulacji prawnych oraz niejednolite orzecznictwo, zmiany polityczne, zmiany gospodarcze, zmieniające się oczekiwania lub potrzeby obywateli) oraz wewnętrzne (czynniki finansowe, czynniki operacyjne, zasoby ludzkie)³³¹.

Z kolei na podstawie badań empirycznych O. Martyniuk wśród najistotniejszych czynników zewnętrznych wymienia zmienność przepisów prawnych, niejednolite orzecznictwo, zmiany polityczne i presję społeczną, natomiast w grupie czynników wewnętrznych znalazły się m.in.: czynniki finansowe (jak np. ograniczoność środków finansowych, wynikająca z błędów w planowaniu i realizacji dochodów i wydatków, nakładanie zadań bez zapewnienia adekwatnych środków finansowych na ich realizację, realizacja projektów finansowa-

³²⁸ E. Danek, S. Kańduła: *Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, (red.) B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 26, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 103-114.

³²⁹ A. Wojtasiak-Terech: *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2011, nr 5, s. 20-32.

³³⁰ M. Kosek-Wojnar: *Identyfikacja obszarów ryzyka w świetle celów działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe, nr 778, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2008, s. 25-41.

³³¹ E. Młodzik: *Źródła i rodzaje ryzyka...*, *op. cit.*, s. 163-171.

nych z dotacji unijnych, zamówienia publiczne), zasoby ludzkie (absencja pracowników, ich niekompetencja), czynniki operacyjne (niedoskonałe systemy ochrony danych, używane systemy i programy informatyczne, jakość systemów komunikacji wewnętrznej, a także wizerunek jednostki, podejmowanie decyzji administracyjnych i uchwał przez organy kolegialne)³³².

Czynniki ryzyka zostały podzielone na strategiczne i operacyjne przez A. Bartoszewicz i H. Lelusz. W ramach czynników o charakterze strategicznym autorzy wyróżnili ryzyko: polityczne (zdarzenia i decyzje polityczne), społeczne (zachowania obywateli), prawne (zmieniające się przepisy prawa i różne jego interpretacje), stopy procentowej (uzależnienie wartości niektórych aktywów i pasywów od zmian stóp procentowych), środowiskowe (konsekwencje środowiskowe). Z kolei ryzyko operacyjne obejmuje w szczególności ryzyko: finansowe (związane z planowaniem finansowym i kontrolą), prawne (wynikające z naruszenia prawa), zawodowe (związane jest z charakterem konkretnego zawodu), fizyczne (np. pożar, bezpieczeństwo), umowne (wskutek np. braku realizacji usług lub dostarczenia produktów przez dostawców), technologiczne, zarządzania (np. ludzka omyłność lub celowe negatywne zachowania), zasobów ludzkich (zaniedbania lub oszustwa dokonywane przez pracowników)³³³.

Wymienione obszary oraz czynniki ryzyka identyfikowane przez gminy w związku z realizacją ich celów i zadań, a także prezentowane w literaturze przedmiotu stanowią jedynie przykładową i otwartą klasyfikację. Wszystkie one przenikają się wzajemnie, nie posiadają definitywnie przypisanego im stałego miejsca. Każdorazowe zmierzenie się z ryzykiem wymaga od osób odpowiedzialnych za jego zarządzanie wnikliwej analizy, ustalenia ważności oraz podjęcia decyzji co do ewentualnego dalszego działania mającego na celu monitorowanie ryzyka.

2.1.3. TYPOLOGIA RYZYKA ZWIĄZANEGO Z FUNKCJONOWANIEM GMINY

Nazwanie każdego ryzyka, które może wiązać się z funkcjonowaniem gminy, jest zasadniczo niemożliwe. Ryzyko, jako zdefiniowane poprzez odniesienie go do aktualnie realizowanych celów, odnosi się do specyfiki danej gminy, do tego jakie konkretnie cele wynikają z realizowanej strategii, jakie zadania są wykonywane, jakimi metodami i przy wykorzystaniu jakich zasobów, a także

³³² O. Martyniuk: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań empirycznych, Kontrola zarządcza w praktyce*, (red.) K. Winiarska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 833, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 87-96.

³³³ A. Bartoszewicz, H. Lelusz: *Budowa systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 718, „Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia”, nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 49-63.

przykładowo od tego, jakie są kwalifikacje, doświadczenie oraz cechy osobowościowe osób odpowiedzialnych i uczestniczących we wszystkich procesach związanych z funkcjonowaniem gminy. Tym sposobem, odnosząc się słów W. Grzybowskiego³³⁴, można wskazać, że ustalenie wszystkich możliwych ryzyk wymagałoby zestawienia wszystkich decyzji obciążonych ryzykiem. Z całą pewnością niektóre ryzyka występują jednocześnie w różnych gminach, ale są też ryzyka specyficzne, wynikające ze szczególnych uwarunkowań właściwych danej gminie. Mając na uwadze powyższe, przedstawione w tej części pracy typologie ryzyka odnoszą się do różnych jego rodzajów, a nie do konkretnych ryzyk. Nie są to również wszystkie możliwe podziały ryzyka, a wyłącznie te, które wydają się użyteczne z punktu widzenia funkcjonowania gminy.

Ryzyko gminy jest nieodłącznie związane z realizowanymi zadaniami i obranymi celami, przy czym jego wpływ na osiągnięcie założonych rezultatów może mieć zasadniczo dwojaki charakter: ryzyko może być czynnikiem sprzyjającym bądź utrudniającym. Można na tej podstawie rozróżnić dwie podstawowe kategorie ryzyka gminy, a mianowicie ryzyko czyste i ryzyko spekulatywne³³⁵. Ryzyko czyste występuje wówczas, gdy konsekwencją jego realizacji jest poniesienie straty, natomiast niezrealizowanie się tego ryzyka nie rodzi żadnych skutków (brak straty). Ryzyko spekulatywne, z kolei, oprócz alternatyw właściwych ryzyku czystemu (strata – brak straty), może także rodzić skutki w postaci osiągnięcia dodatkowych korzyści (zysku)³³⁶. Odnosząc ten ogólny sposób rozumienia obu typów ryzyka do gminy, ryzyko czyste przejawia się w negatywnym wpływie na możliwość osiągnięcia jej celów, a w razie jego niezrealizowania ryzyko to nie oddziałuje na zdolność gminy w zakresie realizacji celów (np. ryzyko sił przyrody). Natomiast ryzyko spekulatywne, oprócz występującego jak w wypadku ryzyka czystego negatywnego oddziaływania na osiągalność celów, posiada również alternatywę w postaci pozytywnej możliwości, gdy jego zrealizowane może skutkować konsekwencjami sprzyjającymi realizacji celów (np. ryzyko inwestycyjne).

Cele przyjęte przez gminę mogą być oceniane za pomocą wskaźników, które w sposób ilościowy pomagają zweryfikować stopień ich realizacji oraz powstałe odchylenia od wartości założonych. Konstruowane wskaźniki realizacji celów mogą mieć charakter finansowy lub odnoszący się do wielkości naturalnych. Na tej podstawie, skoro ryzyko wpływa na możliwość osiągnięcia celów,

³³⁴ W. Grzybowski pisze, że „listę możliwych rodzajów ryzyka gospodarczego dało by się tylko wówczas sporządzić, gdyby zostały zestawione wszystkie decyzji obciążone ryzykiem”; W. Grzybowski: *Ryzyka, innowacje i decyzje gospodarcze*, UMCS, Lublin 1984, s. 19.

³³⁵ Ryzyko czyste i spekulatywne zostało wyodrębnione przez A.H. Mowbray i R.H. Blanchard; por.: A.H. Mowbray, R.H. Blanchard: *Insurance: its Theory and Practice in the United States*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York 1961, s. 6-7.

³³⁶ G. Calvert: *Highwire Management. Risk-Taking Tactics for Leaders, Innovators, and Trailblazers*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1993, s. 7.

zrealizowanie ryzyka może wywierać skutki finansowe bądź pozafinansowe³³⁷. Daje to możliwość rozróżnienia w funkcjonowaniu gminy ryzyka finansowego, tj. takiego którego skutki rodzą konsekwencje dające się przedstawić w wymiarze finansowym (zarówno negatywne i pozytywne odchylenia od założonych wartości), jak i ryzyka, które nie posiada tej cechy (ryzyko niefinansowe)³³⁸. W pierwszej grupie znajdują się różnego rodzaju ryzyka związane m.in. ze sferą gospodarki finansowej lub gospodarki mieniem komunalnym, natomiast do drugiej grupy zostaną zaliczone te ryzyka, które mogą występować przykładowo w związku z realizacją usług administracyjnych na rzecz mieszkańców, tworzeniem prawa i wydawaniem decyzji.

Ryzyko finansowe w działalności gminy (jednostki samorządu terytorialnego) zostało podzielone w pracy M. Wiśniewskiego na ryzyko³³⁹:

- dotyczące dochodów,
- dotyczące wydatków,
- w zakresie gospodarowania gotówką (związane z płynnością finansową),
- związane z zarządzaniem deficytem budżetowym i długiem,
- dotyczące zarządzania majątkiem.

Skutki realizacji ryzyka finansowego mogą wywierać wpływ na bieżącą i przyszłą sytuację finansową gminy oraz także na jej zdolność do wywiązywania się z zobowiązań, a poprzez kształtowanie kondycji finansowej jednostki mają wpływ na zdolność gminy do kreowania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Efektami realizacji ryzyka finansowego w gminie może być w szczególności³⁴⁰:

- utrata płynności,
- utrata wypłacalności, zdolności kredytowej,
- utrata wiarygodności w roli dłużnika, partnera handlowego, inwestora itp.,
- utrudniony dostęp do zewnętrznych środków finansowych,
- brak możliwości rolowania długu,
- zmniejszenie zakresu i jakości usług publicznych,
- ograniczenie lub brak możliwości realizowania inwestycji,
- utracone korzyści wynikające z ograniczenia bądź braku możliwości absorpcji funduszy unijnych.

Podstawą typologii ryzyka gminy mogą być czynniki ryzyka. Daje się w ten sposób wyodrębnić ryzyka o charakterze zewnętrznym, leżące poza sferą oddziaływania gminy, oraz ryzyka wewnętrzne, zależne od czynników we-

³³⁷ E.J. Vaughan, T.M. Vaughan: *Essentials of Insurance. A risk management perspective*, John Wiley & Sons, Inc., New York 1995, s. 8.

³³⁸ Na podział ryzyka na finansowe i niefinansowe w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego zwrócono uwagę np. w pracy: A. Czudec, R. Kata: *Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2013, nr 5, s. 5-20.

³³⁹ M. Wiśniewski: *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011, s. 87.

³⁴⁰ R. Kata: *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2015, nr 4 (76), s. 54-71.

wewnętrznych³⁴¹. Niemniej jednak w literaturze³⁴² zwraca się uwagę na brak ostrości tak przyjętego kryterium, gdyż nie pozwala ona na jednoznaczne wskazanie rodzajów ryzyka zależnego wyłącznie od czynników zewnętrznych lub tylko od czynników wewnętrznych. Podstawą takiego twierdzenia jest fakt wzajemnego oddziaływania na siebie różnych czynników ryzyka, jak i samego ryzyka. Nadto, nie ma możliwości ustalenia jednolitego katalogu czynników ryzyka, uniwersalnego dla wszystkich gmin (na co zwrócono uwagę już wcześniej), stąd też uzyskana tą drogą typów ryzyka nie miałyby takiego charakteru.

W praktyce gminnej, w związku z proponowaną przez wytyczne ministerialne procedurą zarządzania ryzykiem i sposobem oceny ryzyka, trudno jest w zasadzie odróżnić (zgodnie z dorobkiem nauk ekonomicznych) ryzyko od niepewności – ryzyko utożsamiane jest z niepewnością. Idąc tym trybem, analogicznie do poziomów niepewności, można również określić stopnie ryzyka, gdzie kryterium podziału bazuje na ilości i rodzaju dostępnych informacji dotyczących przyszłych warunków gospodarowania: (a) brak niepewności (pewność), gdy rezultaty mogą być przewidziane z bardzo dużą dokładnością, (b) niepewność obiektywna – rezultaty są przewidywalne, a prawdopodobieństwa są znane, (c) niepewność subiektywna, gdy rezultaty są przewidywalne, lecz prawdopodobieństwa nie są znane, (d) oraz najwyższy poziom niepewności, gdy rezultaty nie są w pełni przewidywalne, a prawdopodobieństwa nie są znane³⁴³.

Nie każdy rodzaj ryzyka ma specyficzny charakter, właściwy wyłącznie dla danej gminy. Biorąc pod uwagę ilościowy zasięg skutków związanych z realizacją danego ryzyka, można rozróżnić ryzyko fundamentalne oraz partykularne³⁴⁴. Pierwszy typ ryzyka związany jest ze zdarzeniami o charakterze społecznym, politycznym, gospodarczym i przyrodniczym, których wystąpienie może powodować skutki jednocześnie w wielu gminach, niezależnie od ich wewnętrznych uwarunkowań (np. ryzyko działań wojennych, inflacja). Takie stwierdzenie nie oznacza, że ryzyko fundamentalne wpływa zawsze na każdą gminę, niemniej jednak potencjalne skutki mogą wystąpić w więcej niż jednej gminie jednocześnie (np. ryzyko powodzi, przerw w dostępie do energii elektrycznej, odcięcia dojazdu na skutek śnieżycy itp.). Z kolei ryzyko partykularne oddziałuje na możliwości w zakresie realizacji celów pojedynczej gminy. Pomiędzy dane ryzyko może zostać zidentyfikowane jednocześnie w wielu gminach, np. ryzyko podjęcia niewłaściwej decyzji administracyjnej, to jego realizacja jest związana z działaniami podejmowanymi indywidualnie w sposób niezależny w poszczególnych gminach. Również skutki takich działań rodzą konsekwencje wpływające na funkcjonowanie konkretnej gminy.

³⁴¹ M. Krupa: *Ryzyko i niepewność w zarządzaniu firmą*, Antykwa, Kraków – Kluczbork 2002, s. 24-25.

³⁴² *Dług lokalny w teorii i praktyce*, op. cit., s. 36-37.

³⁴³ C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young: *Zarządzanie ryzykiem...*, op. cit., s. 35.

³⁴⁴ P. Jedynak, S. Szydło: *Zarządzanie ryzykiem*, op. cit., s. 39.

Gminy mogą podejmować różne działania w obliczu ryzyka, jednakże nie każde ryzyko poddaje się kontroli, gdyż może ono wynikać z przyczyn niezależnych od pojedynczej gminy. Możliwości kontroli ryzyka (albo też czynniki kształtujące ryzyko) mogą stanowić kryterium jego podziału na ryzyko systematyczne i specyficzne³⁴⁵. Pierwsze z nich może dotyczyć ogółu gmin i wynikać z przyczyn niezależnych od podejmowanych czy też zaniechanych działań i decyzji. Nie może być też kontrolowane. Ryzyko systematyczne wywiera pewien stosunkowo stały w czasie i jednolity w stosunku do wszystkich jednostek wpływ, którego siła oddziaływania związana jest z ogólnymi warunkami otoczenia wynikającymi z systemu prawnego, sytuacji politycznej, czy społeczno-ekonomicznej kraju. Jako przykłady ryzyka systematycznego występującego w związku z funkcjonowaniem gminy można wymienić ryzyka związane z oddziaływaniem sił przyrody lub też tkwiące w czynnikach makroekonomicznych, np. ryzyko polityczne, ryzyko walutowe. Ryzyko specyficzne może podlegać kontroli w procesie zarządzania ryzykiem. Gmina poprzez właściwy dla siebie sposób organizacji i funkcjonowania, a także podejmowane decyzje może oddziaływać na jego poziom. Ryzyka specyficzne tkwią wewnątrz jednostki (np. ryzyko zarządzania, ryzyko płynności) oraz w jej najbliższym otoczeniu (np. ryzyko należytej realizacji zadań przez zleceniobiorców). M. Sołtysiak prezentuje wyniki badań, z których wynika, że 87,26% ankietowanych wskazało, że działalność jednostek samorządowych jest zagrożona występowaniem łącznie dwóch rodzajów ryzyka (ryzyka systematycznego i ryzyka specyficznego), 12,26% ankietowanych wskazało tylko na ryzyko systematyczne, a tylko 0,48% ankietowanych wskazało wyłącznie ryzyko specyficzne³⁴⁶.

Podział na ryzyko dynamiczne i statyczne został po raz pierwszy dokonany przez A.H. Willett³⁴⁷. Ryzyko dynamiczne zachodzi na skutek zmian w gospodarce (np. zmian poziomu cen, gustów konsumentów, dochodów i produkcji oraz technologia), które mogą powodować straty finansowe. Chociaż ryzyko dynamiczne może mieć wpływ na dużą liczbę osób, powodowane przez niego straty są ogólnie uważane za mało przewidywalne, o trudnym do ustalenia stopniu prawidłowości. Ryzyko statyczne pociąga za sobą straty, które miałyby miejsce, nawet gdyby gospodarka i jej elementy pozostawały na niezmiennym poziomie. Te straty wynikają z przyczyn innych niż zmiany w gospodarce, takich jak zagrożenia przyrodnicze i nieuczciwość innych osób (np. ryzyka związane ze współpracą z kontrahentem w ramach realizacji zadań na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego). Straty na skutek wystąpienia ryzyka statycznego

³⁴⁵ Ryzyka systematyczne i specyficzne zostały po raz pierwszy wyodrębnione przez C. Culp; por. C.A. Kulp: *Casualty Insurance*, Ronald Press co., New York 1928, s. 2-7.

³⁴⁶ Badanie ankietowe przeprowadzono w dwóch etapach (etap I w pierwszym półroczu 2013 r., etap II w pierwszym półroczu 2014 r.) na grupie 1560 osób. Por. M. Sołtysiak: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Modern Management Review”, 2014, nr 21 (4), s. 211-220.

³⁴⁷ A.H. Willett: *The Economic Theory of Risk...*, *op. cit.*, s. 14-19.

zazwyczaj występują z pewnym stopniem regularności w czasie i w rezultacie są statystycznie przewidywalne³⁴⁸.

W sytuacji braku dostępu do wszystkich informacji charakteryzujących dane ryzyko związane z funkcjonowaniem jednostki można mówić o występującej w związku z tym niepewności. W zależności od rodzaju brakujących informacji (danych) niepewność ta może mieć różny charakter, w związku z czym można wyróżnić następujące klasy ryzyka³⁴⁹: (a) ryzyko, w którym występuje niepewność faktu realizacji; (b) ryzyko charakteryzujące się niepewnością czasu realizacji (realizacja ryzyka jest pewna, ale nie wiadomo kiedy ona nastąpi); (c) ryzyko niepewności skutku (fakt realizacji ryzyka oraz jej czas są pewne); (d) ryzyko niepewności miejsca. Typologia ta nie ma charakteru kompletności, gdyż mogą występować ryzyka, w wypadku których występuje niepewność jednocześnie w kilku bądź wszystkich jej aspektach.

Ryzyko w funkcjonowaniu gminy może dotyczyć realizowanych zadań, podejmowanych lub zaniechanych decyzji oraz całego podmiotu³⁵⁰. Ryzyko pojawia się więc samoistnie w związku z naturą prowadzonych procesów gospodarczych lub samym tylko istnieniem jednostki, a także przy okazji podejmowanych decyzji. Stąd ryzyko można określić jako sytuacyjne, bądź decyzyjne³⁵¹. Ryzyko takie zostaje przez jednostkę podjęte, albo odrzucone (unikanie ryzyka). W takich wypadkach ryzyko można przedstawić w klasach i określić jako normalne (tj. ryzyko tkwiące w naturze procesów gospodarczych, które trzeba podjąć, np. w związku z podejmowaną inwestycją), dopuszczalne (na które można sobie pozwolić), niedopuszczalne (na które nie można sobie pozwolić) lub niezbędne (tj. takie, na którego niepodjęcie nie można sobie pozwolić)³⁵². Ryzyko normalne może też zostać określone jako ryzyko nieodłączne, tzn. „związane z charakterem działalności, operacji i struktur zarządzania, które mogą myć źródłem istotnych błędów lub nieprawidłowości”³⁵³. W kontekście procesu zarządzania ryzykiem, stosując kryterium zasadności podjęcia ryzyka (B. Nietyksza), ryzyko, które zostaje przez gminę świadomie i dobrowolnie podjęte, może zostać określone jako uzasadnione lub nieuzasadnione, o czym decyduje rachunek kosztów i korzyści, ewentualnie ryzyko pozostaje niepodjęte³⁵⁴. Można zagadnienie ująć w węższy sposób, wskazując na dwie grupy ryzyka, a mianowicie na

³⁴⁸ E.J. Vaughan, T.M. Vaughan: *Fundamentals of Risk...*, op. cit., s. 5-6.

³⁴⁹ T. Michalski: *Ryzyko w działalności...*, op. cit., s. 39-40; A. Karmańska, T. Michalski, A. Śliwiński: *Ubezpieczenia gospodarcze. Ryzyko i metodologia oceny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 64.

³⁵⁰ B. Filipiak, M. Niewęglowska: *Kompleksowy program ubezpieczenia odpowiedzialności gminy szansą na łagodzenie skutków ryzyk w działalności samorządu*, [w:] *II Forum Samorządowe: samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, (red.) B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 190-199.

³⁵¹ Za: S. Bieczyński: *Ryzyko i odpowiedzialność organizacji gospodarczych*, „*Ekonomista*”, 1977, nr 3.

³⁵² Por. S. Nahotko: *Ryzyko ekonomiczne...*, op. cit., s. 53 oraz P.F. Drucker: *Skuteczne zarządzanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976, s. 196.

³⁵³ *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu...*, op. cit., s. 60.

³⁵⁴ Por. B. Nietyksza: *Zasady kompensowania szkód z tytułu ryzyka*, PWE, Warszawa 1971, s. 33-34.

ryzyko z wyboru (podejmowane lub nie drogą świadomego wyboru pomiędzy istniejącymi alternatywami działania) oraz ryzyko z konieczności (wynikające z obiektywnych warunków wewnętrznych lub zewnętrznych jednostki)³⁵⁵.

Decyzje finansowe podejmowane w gminie oraz wytyczne ustawowe w zakresie oceny ryzyka mogą być przyjęte jako kryterium klasyfikacji ryzyka. Zakładając, że dana jednostka zdefiniowała cele w wymiarze strategicznym, taktycznym i operacyjnym będące podstawą identyfikacji ryzyka, B. Filipiak dokonuje podziału ryzyka na trzy zasadnicze grupy:

1. ryzyko strategiczne, które może dotyczyć zdarzeń i decyzji o charakterze politycznym, zmian w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania, błędnych decyzji strategicznych, niewłaściwych decyzji finansowych, opóźnień w realizacji zadań inwestycyjnych;
2. ryzyko taktyczne, którego źródła mogą tkwić przykładowo w niedostosowaniu procedur do zmian w przepisach prawa, błędnej polityce kadrowej, ograniczonych zasobach wewnętrznych, problemach z wykorzystaniem technologii informatycznych w komunikowaniu się ze społeczeństwem;
3. ryzyko operacyjne, które może w szczególności wynikać z niebezpieczeństwa popełnienia błędów w działalności operacyjnej, naruszenia wizerunku jednostki, błędów w powierzaniu odpowiedzialności oraz zadań, awarii systemów informatycznych³⁵⁶.

W tym kontekście, np. w odniesieniu do realizacji przez gminy inwestycji infrastrukturalnych, wyróżnia się również ryzyko projektu, związane z realizacją unikatowych przedsięwzięć. Opisuje się go jako możliwość zaistnienia sytuacji, w której osiągnięte przez wykonawcę przedsięwzięcia rzeczywiste korzyści będą odmienne od oczekiwanych. Oznacza ono stopień zróżnicowania potencjalnych wyników w stosunku do wartości zaplanowanych. Ryzyko projektu obejmuje różne kategorie związane z poszczególnymi rodzajami zasobów (ludzkie, rzeczowe, finansowe, informacyjne), a także ryzyko terminowości wykonywania poszczególnych etapów projektu oraz ryzyko przestrzenne wynikające z miejsca wykonania projektu i jego otoczenia³⁵⁷.

W ramach ryzyka projektu wyróżnia się najczęściej trzy główne grupy ryzyk: techniczne (ukończenia projektu, wyczerpania rezerw, eksploatacji), ekonomiczne (zarządzania i działalności operacyjnej, rynkowe, finansowe, zabezpieczeń i finansowania) oraz pozostałe ryzyka (polityczne, siły wyższej)³⁵⁸. Przytoczona klasyfikacja ryzyka projektu ma duże walory praktyczne z punktu

³⁵⁵ K. Jędralska: *Zachowania przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 60-61.

³⁵⁶ B. Filipiak: *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.

³⁵⁷ M. Jastrzębska: *Zarządzanie ryzykiem w projekcie europejskim realizowanym przez jednostkę samorządu terytorialnego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 6 (72), s. 105-119.

³⁵⁸ M. Kowalczyk: *Zarządzanie ryzykiem w project finance*, „Materiały i Studia”, nr 137, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2002, s. 50-51, https://www.nbp.pl/publikacje/materiały_i_studia/137.pdf [dostęp online: 2017-04-30].

widzenia procedury zarządzania ryzykiem, gdyż grupuje ryzyka, które dają się minimalizować przy wykorzystaniu podobnych instrumentów.

Analiza obszarów ryzyka w działalności samorządu pozwoliła M. Kosek-Wojnar wyodrębnić rodzaje ryzyka, do których zaliczyła ryzyko: ekonomiczne, strategii³⁵⁹, polityczne (związane z możliwością ingerencji rządu w sferę gospodarki lokalnej), finansowe (w tym ryzyko zadłużania się, utraty płynności, utraty wiarygodności, niewypłacalności), debudżetyzacji³⁶⁰ oraz personalne³⁶¹ (obejmuje ryzyko zawodowego polityka, ryzyko wyboru organów stanowiących jednostki oraz ryzyko doboru kadry w administracji samorządowej)³⁶². Zaproponowane przez autorkę rodzaje ryzyka nie tworzą klas, gdyż wzajemnie się przenikają. Przypisanie konkretnego ryzyka jako ryzyka ekonomicznego nie wyklucza (w niektórych przypadkach) możliwości zidentyfikowania go w grupie ryzyk politycznych. Sytuacja taka dotyczy również innych rodzajów ryzyka.

Z kolei M. Poniatowicz zwraca uwagę jeszcze na inne rodzaje ryzyka mogącego występować w związku z działalnością gminy. Autorka wymienia następujące rodzaje ryzyka:

ryzyko rynkowe – może wynikać ze zmian cen niekorzystnych z punktu widzenia danej jednostki występującej w charakterze tak sprzedawcy jak i nabywcy;

- ryzyko operacyjne – związane z bieżącą realizacją zadań i może dotyczyć błędów proceduralnych i powodowanych przez człowieka;
- ryzyko płynności – związane z niezdolnością jednostki do bieżącego wykonywania swoich zobowiązań finansowych w momencie ich zapadalności;
- ryzyko inflacji – gdy realna wartość przepływów gotówkowych z danego instrumentu zmienia się z powodu spadku siły nabywczej pieniądza;
- ryzyko walutowe – może dotyczyć komunalnych papierów wartościowych denominowanych w walutach obcych, gdyż ich wartość zależy od kursu wymiany walut obowiązującego w momencie płatności;

³⁵⁹ M. Kosek-Wojnar podaje, że ryzyko strategii polega „na wyborze takich celów priorytetowych, które nie są akceptowane przez społeczności lokalne, których realizacja w praktyce okaże się niemożliwa lub też spowoduje, że zwiększy się prawdopodobieństwo pojawienia się innych rodzajów ryzyka, w tym głównie finansowego, utraty wiarygodności i utraty płynności”.

³⁶⁰ Efektem ryzyka debudżetyzacji jest „pozbawienie mechanizmu funkcjonowania zadań publicznych cech istotnych dla mechanizmów charakteryzujących gospodarkę budżetową”. J. Stankiewicz: *Geneza i ewolucja instytucji budżetu. Problem debudżetyzacji*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 303.

³⁶¹ Ryzyko personalne bywa też określane jako ryzyko kadrowe; por. M. Niedziółka: *Ryzyko w sektorze...*, *op. cit.*, s. 49-58. Szeroko na temat ryzyka personalnego patrz np. O. Shelest: *Ocena czynników ryzyka personalnego a administracji publicznej. Na przykładzie urzędu miasta Poznania*, „Konteksty Społeczne”, 2013, nr 1 (1), s. 73-85.

³⁶² *Dług lokalny w teorii i praktyce*, *op. cit.*, s. 36 i n.; M. Kosek-Wojnar: *Identyfikacja obszarów ryzyka...*, *op. cit.*, s. 25-41.

- ryzyko kredytowe – dotyczy niedotrzymania zobowiązań z tytułu zaciąganych zobowiązań (jednostka może występować w roli dłużnika lub wierzyciela);
- ryzyko stopy procentowej – wiąże się z uzależnieniem sytuacji finansowej jednostki od wpływu zmian rynkowej stopy procentowej;
- ryzyko niestabilnych dochodów – związane z tymi rodzajami dochodów jednostki, których wysokość zależy od decyzji szczebla centralnego;
- ryzyko związane z udzielonymi przez jednostkę poręczeniami i gwarancjami – w związku z brakiem wywiązywania się dłużnika, któremu udzielono gwarancji (poręczenia), z ciężących na nim zobowiązań;
- ryzyko prawne – spowodowane zmianami regulacji prawnych dotyczących zasad funkcjonowania jednostki;
- ryzyko w procedurach przetargów publicznych – wiąże się z naruszeniem zasad i procedur zamówień publicznych;
- ryzyko dodatkowych zadań zleconych – wiąże się z możliwością powierzenia przez władze centralne nowych zadań bez zagwarantowania odpowiednich środków finansowych;
- ryzyko polityczne – gdy na skutek zmian politycznych w organach jednostki występuje niekorzystny wpływ czynników politycznych na podejmowane decyzje;
- ryzyko wystąpienia zdarzeń losowych – związane ze zdarzeniami o charakterze nieprzewidywalnym, których wystąpienie zależy od przypadku, a nie od woli człowieka;
- ryzyko komunikacji – dotyczy ryzyka wizerunkowego oraz barier w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej;
- ryzyko w procesie wykorzystania środków unijnych – może wynikać z barier w zakresie absorpcji środków unijnych przez jednostkę (np. w zakresie obowiązkowego wkładu własnego);
- ryzyko informatyczne – związane m.in. z funkcjonowaniem systemów informatycznych i bezpieczeństwem gromadzonych danych³⁶³.

Ryzyko zagrażające płynności funkcjonowania gminy może zostać pogrupowane w klasy w zależności od skali zagrożenia, a także od jego akceptowanego w danej jednostce poziomu. Można w ten sposób wyodrębnić: ryzyko katastrofalne – brak realizacji kluczowych celów jednostki; ryzyko poważne – brak realizacji kluczowego celu; ryzyko średnie – zakłócenia w działalności

³⁶³ M. Poniatowicz: *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 620, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 61, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 325-337 oraz M. Poniatowicz: *Specyfika zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, (red.) B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 26, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 125-136.

jednostki; ryzyko małe – niewielkie zakłócenia w działalności jednostki; ryzyko nieznaczne – krótkotrwałe zakłócenia w działalności³⁶⁴.

Ryzyko w funkcjonowaniu gminy posiada więcej aspektów niż tradycyjnie ujmowane ryzyko finansowe lub kapitałowe w sektorze prywatnym. Pomarańczowa księga zarządzania ryzykiem zaleca, aby organy sektora publicznego uwzględniały trzy główne kategorie ryzyka: ryzyko zewnętrzne, ryzyko operacyjne i ryzyko związane ze zmianami organizacyjnymi. Kategoria ryzyka zewnętrznego obejmuje ryzyko polityczne, gospodarcze, społeczno-kulturowe, prawne (regulacyjne) i środowiska. Ryzyko operacyjne związane jest ze świadczeniem usług lub produktów, a także z wewnętrznymi aspektami organizacyjnymi (np. procedury zarządzania ryzykiem). Ryzyko związane ze zmianą organizacyjną odnosi się do wszystkich działań wychodzących poza obecne możliwości organizacyjne³⁶⁵.

W wytycznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem³⁶⁶ zamieszczono przykładowe klasyfikacje ryzyka. Ryzyko w działalności gminy może zostać sklasyfikowane w postaci następujących pięciu grup: ryzyko strategiczne – odnoszące się do długoterminowych celów jednostki; ryzyko operacyjne – związane z codziennym funkcjonowaniem jednostki (zapewnianie i wykorzystanie zasobów informatycznych, zatrudnianie i szkolenie kadry, przestrzeganie przepisów prawa i uprawnień, itp.); ryzyko finansowe – dotyczące kontroli finansów oraz wykorzystania kapitałów jednostki (szacowania kosztów, płynności finansowej, inwestycyjne, związane z błędami w księgach rachunkowych, wielkością środków finansowych, itp.); ryzyko zarządzania wiedzą – związane m.in. z przepływem informacji oraz jej bezpieczeństwem; ryzyko zgodności – związane z BHP, prawem pracy, ochroną zasobów, itp.

Te same wytyczne ministra finansów zawierają także bardziej rozbudowany podział ryzyka, uwzględniający grupy i podgrupy ryzyka, które w pełni można odnosić do warunków funkcjonowania gminy:

1) ryzyko finansowe:

- budżetowe (związane z planowaniem dochodów i wydatków, dostępnością środków publicznych, dokonywaniem wydatków i pobieraniem dochodów),
- oszustwa i kradzieży (związane ze stratą środków rzeczowych i finansowych, będącą wynikiem przestępstwa lub wykroczenia),

³⁶⁴ *Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, op. cit.*

³⁶⁵ *Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, 2004, s. 17, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2bfcf596-5099-4d9d-8c95-cbf9305efbfb&groupId=764034 [dostęp online: 2017-05-01].

³⁶⁶ *Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, op. cit.*

- podlegające ubezpieczeniu (związane ze stratami finansowymi, które mogą być przedmiotem ubezpieczenia, np. ryzyko pożaru, wypadku, zalania, itp.),
 - zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych (związane z podejmowaniem decyzji oraz udzielaniem zamówień publicznych lub zlecaniem zadań publicznych jednostkom nadzorowanym, np. ryzyko naruszenia zasad, form lub trybu ustawy o zamówieniach publicznych),
 - odpowiedzialności (związane z obowiązkiem zapłaty kwot pieniężnych tytułem, np. odszkodowań, odsetek karnych, kosztów procesowych);
- 2) ryzyko dotyczące zasobów ludzkich:
- personelu (związane z liczebnością i kompetencjami pracowników),
 - bezpieczeństwa i higieny pracy (związane ze zdrowiem pracowników i wypadkami przy pracy);
- 3) ryzyko działalności:
- regulacji wewnętrznych (związane z adekwatnością regulacji wewnętrznych),
 - organizacji i podejmowania decyzji (związane ze strukturą organizacyjną, organizacją pracy oraz przekazywaniem obowiązków i uprawnień, np. ryzyko nieprecyzyjnie określonych obowiązków, ryzyko braku formalnie powierzonych obowiązków, ryzyko nieodpowiedniej struktury organizacyjnej),
 - kontroli wewnętrznej (związane z funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej, np. ryzyko niedostatecznej kontroli, ryzyko nieskutecznych mechanizmów kontrolnych),
 - informacji (związane z jakością informacji, na podstawie których podejmowane są decyzje, np. ryzyko braku komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej),
 - wizerunku (związane z wizerunkiem jednostki, np. ryzyko negatywnych opinii o jej działalności),
 - systemów informatycznych (związane z używanymi w jednostce systemami i programami informatycznymi oraz ochrona zawartych w nich danych, np. ryzyko awarii, ryzyko udostępnienia danych osobom nieuprawnionym, ryzyko nieuprawnionych modyfikacji danych);
- 4) ryzyko zewnętrzne:
- Infrastrukturalne (związane z infrastrukturą, np. wyposażeniem, bazą lokalową, środkami transportu i środkami łączności),
 - gospodarcze (związane z czynnikami ekonomicznymi, np. inflacja, kursy walut),
 - środowiska prawnego (związane ze zmianami prawa i niejednorodnym orzecnictwem),
 - środowiska politycznego (związane ze zmianami politycznymi).

Przytoczona typologia ryzyka należy do bardziej szczegółowych, a w dodatku uwzględnia grupy ryzyk o powszechnym charakterze, które występują (lub mogą wystąpić) we wszystkich gminach. Nadaje to typologii cechę względnej uniwersalności, pomimo iż nie zawiera zamkniętego katalogu ryzyk.

Nie ma jednej uniwersalnej klasyfikacji, czy typologii ryzyka mogącej mieć zastosowanie praktyczne w działalności każdego rodzaju podmiotu. Nie ma też klasyfikacji uniwersalnej z punktu widzenia funkcjonowania każdej konkretnej gminy. Niemniej jednak podejmowanie prób podziału ryzyka jest czynnością konieczną, ponieważ dzięki temu uzyskuje się instrument pozwalający na zidentyfikowanie kumulujących się w jednostce ryzyk. Dzięki temu, że klasyfikowane ryzyka odnoszą się do realizowanych celów i zadań, gmina uzyskuje możliwość oceny, które z możliwych strategii oraz działań są najbardziej podatne na niepowodzenie. Pogrupowanie ryzyk ułatwia zidentyfikowanie istniejących problemów. Typologia pozwala na grupowanie podobnych typów ryzyka, co upraszcza procedurę i zmniejsza koszty zarządzania ryzykiem, gdyż w ramach danej klasy ryzyka można często zastosować podobne metody ochrony.

2.2. GMINA JAKO PODMIOT ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

2.2.1. TEORETYCZNE PODSTAWY ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Określenie „zarządzanie ryzykiem” zaczęto stosować po II wojnie światowej³⁶⁷ i jest to problematyka szeroko opisana w literaturze przedmiotu, zarówno krajowej jak i obcojęzycznej. Również kwestia zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora publicznego, a w szczególności w gminie, jest coraz popularniejszym przedmiotem zainteresowań naukowych. Zarządzania ryzykiem można doszukiwać się już nawet w pracach francuskiego badacza problemów zarządzania Henri Fayol, który w 1916 roku sklasyfikował aktywność przedsiębiorstw przemysłowych w sześć funkcji: działalność techniczna (jak produkcja i wytwórstwo), działalność handlowa (kupno-sprzedaż), działalność finansowa (pozyskiwanie kapitału i zarządzanie jego przepływami), działalność rachunkowa (rejestrwanie i analiza danych finansowych), działalność kierownicza (organizowanie, planowanie, sterowanie, koordynacja i kontrola) oraz działalność w zakresie bezpieczeństwa (ochrona mienia i osób w przedsiębiorstwie)³⁶⁸. Ostatni z wymienionych rodzajów aktywności przedsiębiorstwa obejmuje działania zasadniczo równoznaczne z tym, co współcześnie określa się zarządzaniem ryzykiem.

³⁶⁷ B. Hadyniak: *Uncertainty, needs and risk*, [w:] *Risk management: concepts, models, issues*, (red.) L. Gąsioriewicz, J. Monkiewicz, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 17.

³⁶⁸ H. Fayol: *General and Industrial Management*, Pitman Publishing Corporation, New York 1949, s. 4.

Zarządzanie ryzykiem jest w ogólny sposób definiowane jako logiczna i systematyczna metoda tworzenia: kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny, działania, nadzoru, informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości³⁶⁹. Pojęcie to jest również definiowane jako proces świadomego diagnozowania i sterowania ryzykiem³⁷⁰. Zarządzanie ryzykiem jest podejściem naukowym odnoszonym do ryzyk czystych, w stosunku do których polega na przewidywaniu możliwych strat oraz na projektowaniu i wdrażaniu procedur zmierzających do ich minimalizacji lub finansowej rekompensaty³⁷¹. Odniesienie zarządzania ryzykiem wyłącznie do ryzyka czystego jest ujęciem tradycyjnym. Współcześnie istnieje koncepcja określana jako zintegrowane zarządzanie ryzykiem (*enterprise risk management*), która integruje zarządzanie ryzykiem tak czystym jak i spekulatywnym³⁷². Zarządzanie ryzykiem można więc potraktować jako pewien kompleksowy system odnoszący się po pierwsze do ryzyk czystych i mający na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom ryzyka o charakterze przypadkowym i nieprzewidywalnym, a po drugie do ryzyk spekulatywnych związanych ze świadomym podejmowaniem ryzyka w celu osiągnięcia korzyści³⁷³.

Zarządzanie ryzykiem jest również określane jako szeroko rozumiane działania zarządcze, których zadaniem jest identyfikacja ryzyka, jego ocena, a także ograniczanie jego przyczyn i wpływu na organizację³⁷⁴. Ta definicja dobrze oddaje istotę sposobu realizacji zarządzania ryzykiem w organizacji, gdyż nie należy go traktować jako odrębnej funkcji realizowanej w jednostce, ale jako proces będący nieodłącznym elementem ogólnego systemu zarządzania jednostką, dostosowanym do jej specyfiki i tym sposobem służącym realizacji przyjętych celów i zadań. Takie spojrzenie na miejsce zarządzania ryzykiem w systemie zarządzania jednostką znajduje umocowanie w literaturze przedmiotu. Przykładowo A. Adamska wskazuje, że stosowanie pojęcia zarządzanie ryzykiem jest pewnym uproszczeniem, gdyż celem podejmowanych działań nie jest zarządzanie samym tylko ryzykiem ale zarządzanie całą organizacją w obliczu ryzyka³⁷⁵. Można na tej podstawie określić, że zarządzanie ryzykiem ma na celu ciągłą poprawę sprawności i efektywności procesów zarządczych. Przy tym wszystkim nie chodzi o całkowitą eliminację ryzyka, ale o osiągnięcie jego akceptowal-

³⁶⁹ M. Jastrzębska: *Zarządzanie ryzykiem w projekcie...*, *op. cit.*, s. 105-119.

³⁷⁰ E. Kowalewski: *Ryzyko w działalności...*, *op. cit.*, s. 44.

³⁷¹ E.J. Vaughan: *Risk Management*, John Wiley and Sons, Inc., New York 1997.

³⁷² E.J. Vaughan, T.M. Vaughan: *Fundamentals of Risk...*, *op. cit.*, s. 15.

³⁷³ P. Buła: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach gospodarczych. Aspekt uniwersalistyczny*, Monografie: Prace Doktorskie, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2003, s. 48.

³⁷⁴ C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young: *Zarządzanie ryzykiem...*, *op. cit.*, s. 57; M. Bywanis-Jodlińska: *Kontrola i zarządzanie ryzykiem*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005, s. 10.

³⁷⁵ A. Adamska: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia*, [w:] *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, (red.) A. Fierla, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009, s. 11-21.

nego poziomu³⁷⁶. Uważa się, że zarządzanie ryzykiem polega na podejmowaniu decyzji i realizacji działań prowadzących do osiągnięcia akceptowalnego poziomu ryzyka³⁷⁷.

Zarządzanie ryzykiem jest różnie definiowane w poszczególnych standardach. Standard zarządzania ryzykiem – FERMA określa, że zarządzanie ryzykiem „jest to proces, w ramach którego organizacja w sposób metodyczny rozwiązuje problemy związane z ryzykiem”. Dalej standard ten odnosi się do przedmiotu zarządzania ryzykiem, wskazując, że jest nim identyfikacja ryzyka oraz właściwe działania względem niego. Natomiast cel zarządzania ryzykiem, polegający na zapewnieniu maksymalnych trwałych korzyści, odnosi się zarówno do pozytywnych jak i negatywnych skutków oddziaływania różnych czynników, a także związany jest ze zwiększaniem prawdopodobieństwa sukcesu oraz zmniejszaniem prawdopodobieństwa porażki i niepewności co do osiągnięcia przez organizację zakładanych celów³⁷⁸. Zgodnie ze standardem COSO, zintegrowane zarządzanie ryzykiem jest procesem realizowanym przez zarząd jednostki, kierownictwo i pozostały personel, uwzględnianym w strategii i w funkcjonowaniu całego przedsiębiorstwa, którego celem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń mogących mieć wpływ na podmiot, a także utrzymanie ryzyka w określonych granicach, by uzyskać wystarczającą pewność w zakresie osiągnięcia celów³⁷⁹. Zarządzanie ryzykiem w australijskim i nowozelandzkim standardzie zarządzania ryzykiem (AS/NZS 4360:2004) zostało definiowane jako kultura, procesy i struktury skoncentrowane na wykorzystywaniu potencjalnych okazji, przy jednoczesnym kontrolowaniu zagrożeń³⁸⁰. Standard ISO 31000 precyzuje zarządzanie ryzykiem jako proces, w wyniku którego organizacja w sposób metodyczny podejmuje ryzyko związane z jej działalnością w celu osiągnięcia trwałych efektów w ramach każdego rodzaju aktywności i każdego realizowanego zadania. Skoro w myśl tego standardu ryzyko jest rozumiane w sposób neutralny (ryzyko wpływa w sposób pozytywny lub negatywny na realizowane cele), również sformułowany proces zarządzania ryzykiem ma charakter uniwersalny, jednakowy bez względu na charakter skutków ryzyka. Zarządzanie ryzykiem skupia się na powiązaniu każdego z istotnych ryzyk z adekwatną reakcją na to ryzyko, przy czym celem jest osiągnięcie maksymalnie trwałych efektów z realizowanej przez organizację działalności. Zarządzanie ryzykiem poprawia zrozumienie potencjalnych kosztów i korzyści czynników, które mogą wpłynąć na organizację. Zwiększa prawdopodobieństwo sukcesu oraz redukuje zarówno

³⁷⁶ K. Jajuga, T. Jajuga: *Inwestycje – instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 328-329.

³⁷⁷ K. Jajuga: *Koncepcja ryzyka...*, *op. cit.*, s. 15.

³⁷⁸ *Standard zarządzania ryzykiem*, *op. cit.*, s. 3.

³⁷⁹ *Enterprise Risk Management...*, *op. cit.*, s. 16.

³⁸⁰ *Risk Management Guidelines. Companion to AS/NZS 4360:2004*, *op. cit.*, s. 4.

prawdopodobieństwo porażki oraz poziom niepewności związany z realizacją celów organizacji³⁸¹.

Zarządzanie ryzykiem jest procesem ciągłym a nie działaniem jednorazowym. Jego elementy wyliczane są w różnym układzie, bardziej lub mniej szczegółowo. Przykładowo C.L. Pritchard wymienia wśród jego elementów: planowanie zarządzania ryzykiem, identyfikację ryzyka, jego klasyfikację (kategoryzację) i pomiar, ustalenie reakcji na ryzyko oraz raportowanie i kontrolę ryzyka³⁸². U. Malinowska wskazuje, że zarządzanie ryzykiem polega na identyfikacji ryzyka, jego analizie (określenie prawdopodobieństwa i możliwych skutków), określeniu akceptowanego poziomu ryzyka, mapowaniu ryzyka, określeniu reakcji na ryzyko oraz monitorowaniu i kontroli skuteczności działań podjętych w ramach zarządzania ryzykiem³⁸³. Zdaniem W.T. Thornhill proces zarządzania ryzykiem składa się z pięciu grup działania: identyfikacja ekspozycji na ryzyko, pomiar wielkości podejmowanego ryzyka, sterowanie ryzykiem, kontrola podejmowanych przedsięwzięć (minimalizacja skutków ryzyka), odpowiednie koordynowanie i administrowanie przeprowadzanymi działaniami³⁸⁴. Przebieg procesu zarządzania ryzykiem opisuje także P. Tworek, wyróżniając w jego ramach: identyfikację ryzyka (identyfikacja źródeł ryzyka oraz jego form występujących w danej jednostce), analizę ryzyka (ilościowa i jakościowa analiza ryzyka występującego w organizacji) oraz reakcję na ryzyko (reagowanie na ryzyko, co polega na ograniczaniu potencjalnych skutków ryzyka)³⁸⁵. W najwęższym ujęciu rozróżnia się wyłącznie dwie fazy zarządzania ryzykiem, a mianowicie diagnozowanie ryzyka (obejmujące identyfikację, oszacowanie i hierarchizację ryzyka) oraz kontrolę ryzyka (polegającą na wyborze i wdrożeniu odpowiedniej metody zarządzania ryzykiem i na ocenie efektywności stosowanej metody)³⁸⁶.

Elementy (etapy) zarządzania ryzykiem, przywołane powyżej w różnych układach (z różną szczegółowością), tworzą pewną całość, która zastosowana w danej organizacji powinna w trwały i efektywny sposób przyczynić się do jej sprawniejszego funkcjonowania i przynosić wymierną wartość dodaną w zakresie realizacji celów. Ostateczny kształt tego systemu zależeć będzie od samej

³⁸¹ *A structured approach to Enterprise Risk Management...*, op. cit., s. 7; *A Risk Management Standard*, Institute of Risk Management: 2002, s. 3, https://www.theirm.org/media/886059/ARMS_2002_IRM.pdf [dostęp online: 2017-03-11].

³⁸² C.L. Pritchard: *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*, WIG-PRESS, Warszawa 2002, s. 73.

³⁸³ U. Malinowska: *Charakterystyka kluczowych koncepcji zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie*, [w:] *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce*, (red.) S. Kasiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 64.

³⁸⁴ W.T. Thornhill: *Effective Risk Management for Financial Institutions*, Administration Institute, Illinois 1989, s. 4 [za:] L. Stemplewska: *Zarządzanie ryzykiem w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 2015, nr 1(43), s. 42-53.

³⁸⁵ P. Tworek: *System zarządzania ryzykiem jako źródło wiedzy o zagrożeniach w organizacjach publicznych w Polsce*, [w:] *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym 2013*, (red.) J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka, Studia Ekonomiczne, nr 199, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2014, s. 313-325.

³⁸⁶ T. Michalski: *Ryzyko w działalności...*, op. cit., s. 41.

organizacji, choć niewątpliwie można wymienić takie elementy, które w żadnym wypadku nie powinny być pomijane. I tak, system zarządzania ryzykiem musi zostać sformułowany w danym kontekście wynikającym ze specyfiki organizacji oraz otoczenia, w jakim funkcjonuje, a także realizowanych przez nią celów. Przy tym cele zarządzania ryzykiem powinny być skoordynowane z celami organizacji. Zgromadzone informacje stanowią podstawę do identyfikacji źródeł ryzyka w ramach poszczególnych obszarów działalności organizacji. Zidentyfikowane ryzyka powinny zostać poddane analizie umożliwiającej poznanie mechanizmów, za pomocą których czynniki ryzyka przekładają się na ryzyko związane z działalnością organizacji. Następnie zidentyfikowane ryzyko podlega pomiarowi z uwzględnieniem kryteriów w postaci prawdopodobieństwa i potencjalnych skutków wystąpienia określonego zdarzenia. Na tej podstawie przeprowadzana jest hierarchizacja ryzyka, ułatwiająca podjęcie decyzji względem dalszego postępowania z konkretnym ryzykiem lub jego zaniechania. Jednym z końcowych etapów zarządzania ryzykiem jest manipulacja ryzykiem (podjęcie stosownej reakcji na ryzyko). Cykl procesu zarządzania ryzykiem zamyka kontrola i ocena zastosowanych procedur i podjętych działań, co pozwala organizacji na określenie ich skuteczności i efektywności oraz na ciągłe dostosowywanie wdrożonego systemu zarządzania ryzykiem do zmieniających się potrzeb i celów organizacji.

W ramach procesu zarządzania ryzykiem stosowane są różne metody identyfikacji, oceny oraz manipulowania ryzykiem. W tym temacie dostępna jest bogata literatura, zarówno krajowa, jak i obcojęzyczna. Z tego też względu w pracy wskazano tylko wybrane metody. W kwestii szczegółów odsyła się do literatury przedmiotu.

Etap identyfikacji ryzyka polega na systematycznym i nieustannym rozpoznawaniu typów ryzyka, z którymi można spotkać się w organizacji³⁸⁷. Identyfikacja jest procesem polegającym na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i opisywaniu ryzyka oraz obejmuje identyfikację źródeł ryzyka, zdarzeń, ich przyczyn oraz potencjalnych skutków³⁸⁸. Identyfikacja ryzyka jest wstępnym (co nie oznacza pierwszym) elementem zarządzania ryzykiem. Na tym etapie nie wiadomo jeszcze jakie ryzyko jest związane z funkcjonowaniem danej organizacji. Nie wiadomo jakie rozmiary osiąga potencjalne ryzyko (jakie jest jego prawdopodobieństwo oraz jakie są potencjalne negatywne skutki możliwych zdarzeń). Z tego względu zamiast określenia „identyfikacja ryzyka” używane jest też zamiennie określenie „identyfikacja zagrożeń”³⁸⁹ (zagrożenie jest definiowane jako źródło potencjalnej szkody³⁹⁰). Zamienne stosowanie obu określeń komplikuje się,

³⁸⁷ O. Rytel: *Zarządzanie ryzykiem działalności gospodarczej*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, 2010, nr 85, s. 157-168.

³⁸⁸ Definition 3.5.1. *ISO/Guide 73:2009(en)*, *op. cit.*

³⁸⁹ Zagrożenie utożsamiane jest ze stanem świadomości będącym rezultatem sposobu postrzegania zjawisk ocenianych jako niekorzystne i potencjalnie niebezpieczne.

³⁹⁰ *Zarządzanie ryzykiem – Terminologia, PKN-ISO Guide 73:2012 – wersja polska*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012.

gdy ryzyko rozumiane jest nie tylko w sposób pejoratywny (ryzyko czyste), ale również związane jest ze zdarzeniami potencjalnie korzystnymi dla organizacji (ryzyko spekulatywne). Zasadnym wydaje się wówczas stosowanie określenia „identyfikacja szans i zagrożeń”.

W ramach etapu identyfikacji organizacja ustala się w szczególności, jakiego rodzaju (lub jakie konkretnie) zdarzenia mogą mieć miejsce (co, gdzie, w jakich okolicznościach może się wydarzyć) w związku z realizacją celów i zadań organizacji. Ważne jest przy tym aby identyfikacja objęła wszystkie obszary działalności, uwzględniając zarówno procesy zachodzące wewnątrz organizacji, jak i na zewnątrz. Etap identyfikacji jest o tyle ważny, że jego niedokładne przeprowadzenie grozi nieuwzględnieniem niektórych ryzyk na dalszych etapach zarządzania ryzykiem – rzutuje więc na skuteczność całego systemu zarządzania ryzykiem. Celem identyfikacji ryzyka jest uzyskanie wyprzedzającej informacji w zakresie możliwych zagrożeń występujących w związku z funkcjonowaniem organizacji i realizowanych przez nią celów.

Wśród głównych metod identyfikacji ryzyka znajdują się³⁹¹:

- metody inwencyjne (heurystyczne) – inaczej metody twórczego myślenia, do których zalicza się w szczególności burza mózgów³⁹², ale także grupy metod wykorzystujących skojarzenia swobodne lub wymuszone oraz metod o charakterze analitycznym³⁹³;
- metody portfelowe, polegające na identyfikacji poszczególnych obszarów ryzyka przy pomocy wielostopniowej macierzy ryzyka;
- analizę szans i ryzyka, która jest metodą jakościowej analizy potencjalnych szans i zagrożeń organizacji;
- systemy wczesnego rozpoznania, umożliwiające identyfikację szans i możliwości rozwoju.

M. Górski i D. Skorupka opisują różne metody identyfikacji ryzyka, charakteryzując przy tym ich wady i zalety oraz możliwe do uzyskania rezultaty³⁹⁴:

- ankiety eksperckie – główną rolę odgrywa ekspert właściwy z punktu widzenia danej dziedziny działalności. Jego zadaniem jest udzielenie odpowiedzi na pytania przedstawione mu w ankiecie. Pozyskane informacje dotyczą w szczególności możliwych zagrożeń, prawdopodobieństwa i potencjalnych skutków, możliwości zapobiegania i reakcji;
- spotkania planistyczne – bazują na pracy grupy interesariuszy, która po zapoznaniu się z zagadnieniami dotyczącymi ryzyka uzgadnia po-

³⁹¹ K. Jędralska: *Zachowania przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 123.

³⁹² Szerzej T. Proctor: *Zarządzanie twórcze*, Gebethner & Ska, Warszawa 1998.

³⁹³ Z. Martyniak: *Inwentyka przemysłowa*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1985, s. 45.

³⁹⁴ M. Górski, D. Skorupka: *Wybrane metody identyfikacji czynników ryzyka na tle cyklu życia projektu i budowlanego procesu inwestycyjnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych, 2011, nr 4 (162), s. 307-324. Te i inne metody identyfikacji ryzyka opisuje także: *Pamięć przyszłości. Analiza ryzyka...*, op. cit., s. 163 i n.

ziom zagrożenia, metody zarządzania ryzykiem, sposoby nadzorowania i raportowania o ryzyku, a także zasady kontroli zidentyfikowanych i możliwych do wystąpienia czynników ryzyka;

- przegląd dokumentacji – analizowana jest dokumentacja związana z realizowanymi zadaniami w celu wychwycenia informacji pomocnych przy ustalaniu listy czynników ryzyka;
- porównanie analogii – bazuje na analizie danych historycznych zgromadzonych w toku poprzednio realizowanych przedsięwzięć o zbliżonym charakterze, dzięki czemu uzyskuje się informacje dotyczące ryzyka, problemów, niepowodzeń i sukcesów, które potencjalnie mogą ponownie mieć miejsce;
- ocena planu – podstawą identyfikacji ryzyka jest dokumentacja przygotowana w związku z planowaniem realizacji konkretnych zadań i projektów inwestycyjnych. Dokumentacja planistyczna jest weryfikowana pod kątem występowania ewentualnych uchybień i przeoczeń. Sprawdzana jest jej kompletność i spójność;
- technika delficka – w tej metodzie pozyskiwana jest opinia ekspertów danej dziedziny, przy czym na drodze niekiedy wielokrotnego powtarzania procedury, dąży się do uzyskania jednolitej ekspertyzy od wszystkich uczestników. Eksperci wyrażają swoje poglądy poprzez wypełnienie ankiety, by następnie ustosunkować się do przedstawianych im anonimowo opinii pozostałych ekspertów lub zweryfikować swój własny pogląd;
- burza mózgów – metoda bazująca na pracy w grupie, w której każdy z uczestników może swobodnie wyrażać swoją opinię dotyczącą ryzyka w danym obszarze działalności, uprzednio sprecyzowanym przez prowadzącego spotkanie. Metoda bazuje na swobodnym i nieograniczonym stereotypowym sposobem myślenia przepływie informacji pomiędzy uczestnikami;
- metoda Crawforda – oparta jest na dziesięciokrotnie powtarzanej procedurze, w której każdorazowo uczestnikom badania stawiane są te same pytania na temat określonego problemu związanego z występowaniem ryzyka. Respondenci wielokrotnie pisemnie w sposób anonimowy ustosunkowują się do prezentowanego im zagadnienia, co umożliwia ujawnianie nowych informacji dotyczących ryzyka, trudnych do zauważenia w mniejszej liczbie powtórzeń;
- analiza SWOT – uzyskiwane tą drogą informacje na temat potencjalnych ryzyk oraz możliwości realizacji danego zadania odpowiadają czterem obszarom pytań dotyczących: sił (atutów) oraz słabości organizacji, a także dodatkowych możliwości oraz zagrożeń związanych z jej funkcjonowaniem w poszczególnych obszarach działalności lub realizowanych zadaniach i projektach;

- analiza sieciowa – za pomocą diagramów strzałkowych i węzłowych w sposób graficzny przedstawiane są zadania lub ich grupy, ze wskazaniem występujących między nimi logicznych zależności o charakterze czasowym. Rezultatem zastosowania metody jest poznanie relacji (np. chronologicznych, w zakresie zasobów) występujących między zadaniami, a także ryzyk związanych z realizacją objętych diagramem zadań.

Uszeregowanie zidentyfikowanego ryzyka w zależności od jego istotności dla organizacji wymaga podjęcia dalszych procedur, mających na celu pozyskanie informacji dotyczących wielkości prawdopodobieństwa oraz potencjalnych skutków. Identyfikacja ryzyka dostarcza wielu cennych informacji na temat funkcjonowania danej organizacji i jest podstawą jego analizy.

Analiza ryzyka jest procesem zrozumienia natury ryzyka oraz określenia jego poziomu (pomiar ryzyka)³⁹⁵. W wyniku analizy ryzyka zarządzający ryzykiem poznaje mechanizmy umożliwiające wyjaśnienie natury zjawisk powiązanych ostatecznie z generowaniem strat lub przysparzaniem korzyści w organizacji. Określenie poziomu (wielkości) ryzyka dostarcza istotnego kryterium wyboru w obliczu ryzyka. Jest podstawą podjęcia decyzji w zakresie sposobów obchodzenia się z ryzykiem oraz wariantów działalności. Prowadzenie pomiaru ryzyka umożliwi organizacji ustalenie priorytetów w zakresie alokacji zasobów na cele związane z zarządzaniem ryzykiem.

Wśród metod pomiaru ryzyka można wyróżnić metody szacunkowe, metody matematyczne oraz metody statystyczne. Inna klasyfikacja dzieli te metody na trzy grupy: ilościowe (umożliwiają pomiar poziomu ryzyka na podstawie zgromadzonych danych dotyczących odnotowanych w przeszłości skutków zdarzeń oraz częstości ich występowania), jakościowe (jako metodę pomiaru wykorzystują wyniki szacowania parametrów ryzyka przez ekspertów i opierają się na skalach jakościowych dotyczących istotności skutków i potencjalnej częstości występowania zdarzeń) oraz mieszane. Wybór odpowiedniej z nich uzależniony jest od charakteru ryzyka, od rodzaju dostępnych i zgromadzonych na jego temat informacji oraz od stosowanych w organizacji procedur.

Zidentyfikowane i poddane analizie ryzyko podlega ewaluacji. Ewaluacja ryzyka jest procesem porównywania wyników analizy ryzyka z przyjętymi w organizacji kryteriami ryzyka w celu ustalenia czy ryzyko i/lub jego wielkość są akceptowane lub tolerowane³⁹⁶. Na tej podstawie możliwe jest wskazanie ryzyk, które albo wymagają podjęcia dodatkowych działań, albo wymagają dalszego monitorowania, albo też nie mają istotnego wpływu na realizację celów.

³⁹⁵ Definition 3.6.1. *ISO/Guide 73:2009(en)*, op. cit.; *Disaster Risk Analysis. Guidance for Local Governments*, UNICEF, Geneva 2013.

³⁹⁶ *PN-ISO 31000:2009, Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012, s. 25.

Wśród metod zarządzania ryzykiem, określanych także mianem metod manipulacji ryzykiem, wyróżnia się³⁹⁷:

- unikanie ryzyka,
- zatrzymanie ryzyka (aktywne oraz pasywne),
- kontrola ryzyka,
- transfer ryzyka,
- repartycja strat (dystrybucja, dzielenie ryzyka),
- ubezpieczenie ryzyka (posiada cechy wspólne dla kontroli, transferu i dystrybucji ryzyka).

Unikanie ryzyka ma miejsce wówczas, gdy podejmowane są decyzje, które całkowicie wykluczają możliwość powstania ryzyka. Organizacja nie akceptuje danego ryzyka, w związku z czym unika działań związanych z tym ryzykiem. Ta metoda powinna być stosowana w sytuacji, gdy dane zdarzenie niesie ze sobą potencjalnie katastrofalne skutki, a samo ryzyko nie może być zredukowane lub przeniesione na inny podmiot³⁹⁸.

Zatrzymanie ryzyka może przebiegać w sposób aktywny bądź pasywny. Do aktywnego zatrzymania ryzyka dochodzi w sytuacji, gdy podmiot świadomie (uwzględniając dostępne informacje o występowaniu ryzyka i jego potencjalnych skutkach) podejmuje decyzję o zatrzymaniu ryzyka w całości lub w części. Takie postępowanie może być podyktowane analizą ekonomiczną opłacalności zastosowania innej metody zarządzania ryzykiem. Pasywne zatrzymanie ryzyka wynika z ignorancji, obojętności, lenistwa lub arogancji³⁹⁹. Może też być rezultatem chęci wykorzystania możliwości jakie niesie ze sobą ryzyko (ryzyko spekulatywne), by tym sposobem poprawić osiągalność celów⁴⁰⁰.

Celem kontroli ryzyka jest zmiana stopnia narażenia organizacji na ryzyko. Organizacja świadomie podejmuje ryzyko, ale jednocześnie wdraża różne procedury lub stosuje odpowiednie środki, by zapobiec stratom, obniżyć wartość potencjalnych szkód, zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia niepożądanego zdarzenia lub nawet wykluczyć możliwość jego wystąpienia (usunięcie źródła ryzyka, zmiana prawdopodobieństwa, zmiana konsekwencji⁴⁰¹). „Kontrola ryzyka obejmuje techniki, narzędzia, strategie i procesy, które mają na celu uniknięcie, zapobieganie, obniżanie lub inną kontrolę częstości i/lub skali strat oraz innych niepożądanych efektów ryzyka”⁴⁰².

Transfer ryzyka oznacza sytuację, w której następuje rozdzielenie miejsca ponoszenia strat oraz miejsca powstawania ich konsekwencji finansowych. Transfer może zostać zrealizowany na dwa sposoby. Pierwszy z nich polega na

³⁹⁷ T. Michalski: *Ryzyko w działalności...*, *op. cit.*, s. 43-44.

³⁹⁸ E.J. Vaughan, T.M. Vaughan: *Fundamentals of Risk...*, *op. cit.*, s. 18.

³⁹⁹ E. Kowalewski: *Ryzyko w działalności...*, *op. cit.*, s. 47-48.

⁴⁰⁰ Definition 3.8.1. *ISO/Guide 73:2009(en)*, *op. cit.*

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young: *Zarządzanie ryzykiem...*, *op. cit.*, s. 198.

przeniesieniu składnika majątku lub obszaru działalności (np. partnerstwo publiczno-prywatne⁴⁰³), z którymi związane jest dane ryzyko, na inny podmiot. Drugi wiąże się z przekazaniem, zazwyczaj w drodze umowy (np. umowa o dozór obiektu, umowa przechowania) samego ryzyka innemu podmiotowi⁴⁰⁴.

Istotą repartycji (dystrybucji) strat jest rozłożenie finansowych skutków realizacji danego ryzyka na określoną grupę podmiotów (np. na współuczestników przedsięwzięcia, na udziałowców spółki).

Ubezpieczenie jest wymieniane jako odrębna metoda manipulacji ryzykiem, z zaznaczeniem jednak, że jest kombinacją transferu, dystrybucji oraz kontroli ryzyka⁴⁰⁵. Do transferu ryzyka w drodze ubezpieczenia dochodzi na podstawie zawieranej umowy ubezpieczenia, która obowiązuje ubezpieczyciela do pokrycia finansowych następstw ryzyka. Dystrybucja ryzyka poprzez ubezpieczenia jest możliwa z uwagi na sposób funkcjonowania ubezpieczeń. Podmioty, chcące zabezpieczyć się na wypadek wystąpienia finansowych następstw realizacji danego rodzaju ryzyka, wnoszą składki ubezpieczeniowe, za pośrednictwem której finansowy ciężar odszkodowania ponosi szeroka grupa ubezpieczonych. Z kolei, do kontroli ryzyka dochodzi wówczas, gdy podmiot zawierający ubezpieczenie podejmuje określone działania prewencyjne, mające w celu ograniczenie prawdopodobieństwa realizacji ubezpieczonego ryzyka bądź jego możliwych skutków. Realizowane działania prewencyjne mogą być rezultatem zwiększenia świadomości ubezpieczonego i przyjęcia przez niego bardziej „roztropnej” postawy. Mogą też wynikać z określonych w umowie ubezpieczenia dodatkowych wymagań związanych na przykład z zabezpieczeniem przedmiotu ubezpieczenia.

W innym ujęciu metody zarządzania ryzykiem można opisać w dwóch podstawowych grupach:

1. metody kontroli ryzyka:
 - unikanie ryzyka,
 - redukcja ryzyka,
2. metody finansowania ryzyka:
 - zatrzymanie ryzyka,
 - transfer ryzyka⁴⁰⁶.

Pierwsza z grup związana jest z działaniami podmiotu zmierzającymi do obniżenia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia, albo do zmniejszenia jego potencjalnych negatywnych następstw. Druga grupa nie obejmuje działań prewencyjnych właściwych dla pierwszej wymienionej grupy, związana jest na-

⁴⁰³ M. Poniatowicz: *Transfer ryzyka...*, *op. cit.*, s. 325-337.

⁴⁰⁴ O. Rytel: *Zarządzanie ryzykiem...*, *op. cit.*, s. 157-168.

⁴⁰⁵ B. Edwarczyk: *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem gospodarowania mieniem komunalnym*, [w:] *Public risk management*. T. 2, *Wybrane zagadnienia*, (red.) P. Tworek, J. Myrcezek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, s. 71-84.

⁴⁰⁶ E.J. Vaughan, T.M. Vaughan: *Fundamentals of Risk...*, *op. cit.*, s. 17-20.

tomiast z finansowaniem skutków ryzyka, które może być realizowane bezpośrednio przez podmiot (tzw. samoubezpieczenie) lub przez podmiot zewnętrzny (np. przez ubezpieczyciela).

Organizacje stoją w obliczu wyboru. Podjęcie działalności w danym obszarze wiąże się z ryzykiem, które z jednej strony może wiązać się z zagrożeniem realizacji celów, wówczas podejmowane działania będą zmierzać do ograniczenia ryzyka. Z drugiej strony, organizacja powinna dążyć do czerpania korzyści z pozytywnych możliwości niesionych przez ryzyko (tzw. premia za ryzyko), co w odniesieniu do funkcjonowania gminy może przełożyć się na wyższy poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. „Żaden jednak przepis nie określa granicy dopuszczalnego ryzyka przy podejmowaniu działalności gospodarczej. Z konieczności zachowania szczególnej staranności wydaje się wynikać obowiązek sprowadzenia tego ryzyka do minimum bądź całkowitej jego eliminacji”⁴⁰⁷.

Ryzyko w funkcjonowaniu podmiotu gospodarczego wiąże się z kosztem (koszt ryzyka), pomimo faktu, że ryzyko to może mieć również swój pozytywny wymiar stwarzając szansę poprawy efektów funkcjonowania. Koszt ten wynika ze strat powstałych na skutek realizacji ryzyka, ale też obejmuje koszty działań związanych z zastosowaniem metod manipulacji ryzykiem. Podjęcie stosownej decyzji w kwestii wyboru odpowiedniej metody manipulacji danym ryzykiem powinno polegać na przeprowadzeniu rachunku ekonomicznego zestawiającego z jednej strony potencjalne straty wynikające z realizacji ryzyka, a z drugiej strony niezbędne koszty związane z podjęciem działań względem tego ryzyka – w przypadku ryzyka czystego. Wówczas decyzja odnośnie podjęcia się realizacji konkretnych celów lub zadań będzie mogła być podjęta wówczas, gdy pierwsze ze wskazanych kosztów okażą się wyższe niż drugie. Ewentualnie, w wypadku ryzyka spekulatywnego w jego pozytywnym wymiarze, gdy ryzyko traktuje się jako szansę, zestawienie takie może uwzględniać potencjalne korzyści wynikające z materializacji ryzyka oraz kosztów działań zmierzających do podjęcia i zwiększenia tego ryzyka. Wtedy decyzja o podjęciu działań, z którymi wiąże się ryzyko, będzie pozytywna, gdy potencjalne korzyści przewyższą koszty zastosowania wybranej metody zarządzania ryzykiem.

W kontekście konieczności ponoszenia kosztów ryzyka, których podmiot nie ponosiłby w świecie go pozbawionym, można mówić o tzw. opłacalności ryzyka. W literaturze wskazuje się, że „Ryzyko powinno być opłacalne. Ważne jest więc, aby prawdopodobieństwo osiągnięcia korzyści było większe niż prawdopodobieństwo mogącej powstać szkody. Przy czym ocena tych warunków powinna mieć miejsce w momencie podejmowania decyzji.”⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko: *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999, s. 110.

⁴⁰⁸ S. Długosz i G. Laszuk: *Ryzyko gospodarcze...*, *op. cit.*, s. 13.

2.2.2. SYSTEM ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W GMINIE

Obowiązek wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w gminie wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych. Zarządzanie ryzykiem w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych zostało zdefiniowane jako „procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określenie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań”⁴⁰⁹, albo też jako „Proces identyfikacji, oceny, zarządzania i kontroli potencjalnych zdarzeń lub sytuacji, dostarczający racjonalnego zapewnienia, że cele organizacji zostaną zrealizowane”⁴¹⁰.

Zarządzanie ryzykiem zostało określone jako jeden z celów kontroli zarządczej. W gminie sprawowanie kontroli zarządczej, a przez to zarządzanie ryzykiem, stanowi obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz kierownika jednostki funkcjonującej na poziomie gminnym⁴¹¹. W obliczu wszechobecności ryzyka we wszelkich procesach gospodarczych, konieczne jest, by osoby podejmujące decyzje uwzględniały w swoich kalkulacjach ryzyko i by potrafiły oszacować jego wpływ na spodziewane wyniki działalności. Poprzez wdrożenie zarządzania ryzykiem procedury i czynności kontrolne mogą zostać dostosowane do istniejącego ryzyka, a jego identyfikacja i analiza, a także myślenie i działanie w kategoriach ryzyka mają sprzyjać podniesieniu efektywności sektora publicznego, a tym samym poprawie funkcjonowania na poziomie gminy.

Zarządzanie ryzykiem w gminie przyczynia się do sprawnej i optymalnej realizacji zadań publicznych oraz do podnoszenia sprawności i efektywności procesów zarządczych. Jest instrumentem maksymalizacji dostępnych możliwości. Jednocześnie ma na celu minimalizowanie negatywnych skutków zjawisk (jak np. dezorganizacja pracy, zachwianie stabilności lub jakości świadczonych

⁴⁰⁹ *Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, op. cit.*

⁴¹⁰ *Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, op. cit.*

⁴¹¹ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op. cit.*, art. 68 ust. 2 pkt 7 oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3. Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym w Polsce po raz pierwszy zostało wprowadzone w 2006 roku w formie standardów kontroli finansowej, które obejmowały pięć obszarów: środowisko systemu kontroli finansowej, zarządzanie ryzykiem, mechanizmy systemu kontroli finansowej, informację i komunikację, ocenę i audyt wewnętrzny (*Komunikat nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Dz. Urz. MF nr 7, poz. 58 – akt uchylony).

usług publicznych) i prawdopodobieństwa ich realizacji⁴¹². Osiągnięcie tak sformułowanego celu wymaga zaangażowania wszystkich pracowników, a nie tylko kierownika jednostki, który – będąc głównym właścicielem ryzyka – powinien delegować odpowiedzialność na swoich współpracowników⁴¹³. Taki sposób postępowania przyczyni się do zwiększenia skuteczności systemu zarządzania ryzykiem poprzez jego pełniejsze dopasowanie do specyfiki i potrzeb danej gminy. Zaangażowanie wszystkich pracowników w proces zarządzania ryzykiem pozwoli wykorzystać ich doświadczenie zawodowe i bardziej wnikliwie zidentyfikować źródła ryzyka oraz szczegółowo je opisać – pozwoli na dostosowanie systemu zarządzania ryzykiem do jednostki, co jest warunkiem jego skuteczności.

Zrealizowaniu wyżej opisanego celu zarządzania ryzykiem w gminie mają sprzyjać standardy kontroli zarządczej stanowiące załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów⁴¹⁴. Celem tych standardów, jak wskazano w przywołanym dokumencie, „jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej (...), z uwzględnieniem specyfiki zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których jednostka działa”. Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach, z których jedna dotyczy celów i zarządzania ryzykiem, co zostało opisane jako obszar B – Cele i zarządzanie ryzykiem – kontroli zarządczej⁴¹⁵. Grupa ta formułuje pięć standardów: Misja (B.5), Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji (B.6), Identyfikacja ryzyka (B.7), Analiza ryzyka (B.8) oraz Reakcja na ryzyko (B.9).

Ujęcie standardów dotyczących zarządzania ryzykiem i celów jednostki w ramach tego samego obszaru kontroli zarządczej podkreśla zasadnicze znaczenie przyjętych do realizacji celów w systemie zarządzania ryzykiem. Skoro ryzyko zostało zdefiniowane (dla potrzeb zarządzania ryzykiem w jednostce sektora finansów publicznych) jako „możliwość wystąpienia zdarzenia, które negatywnie wpłynie na realizację celów i zadań”⁴¹⁶, to (co do zasady) nie można mówić o ryzyku związanym z działalnością danej jednostki bez odniesienia go

⁴¹² M. Golanko: *Podstawowe elementy systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej*, [w:] *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, (red.) M. Ćwiklicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 252; *Local government security risk management*, Australian Local Government Association, Canberra 2007; Carr-West J., Lucas L., Thraves L.: *Risk and reward. Local government and risk in the new public realm*, Local Government Information Unit, London 2011.

⁴¹³ Szerzej: M. Jastrzębska: *Zarządzający ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 786, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 64/2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 83-91.

⁴¹⁴ *Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, *op. cit.*

⁴¹⁵ Patrz E. Woźniak: *Kontrola zarządcza w jednostce. Poradnik dla kadry kierowniczej jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych*, Nowator, Gliwice 2010; E. Sławińska-Tomtała: *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

⁴¹⁶ *Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*, *op. cit.*

do celów tej jednostki. Innymi słowy, realizowane cele i zadania decydują o tym, co ostatecznie może zostać zidentyfikowane jako ryzyko w danej jednostce.

Pierwszy standard (B.5 – Misja) w ramach obszaru Cele i zarządzanie ryzykiem kontroli zarządczej zaleca, choć nie jest to obowiązek, sformułowanie misji jednostki, rozumianej jako wskazanie celu istnienia jednostki i syntetycznie opisującej podstawową działalność jednostki. Standard B.5 wskazuje również na możliwość zdefiniowania wizji określającej sposób, w jaki jednostka chce być postrzegana. W odniesieniu do przedsiębiorstwa znaczenie misji definiuje A. Stabryła, określając, że jest to charakterystyczna rola do spełnienia przez przedsiębiorstwo, wyrażająca jego odrębność (tożsamość organizacyjną) i sens istnienia⁴¹⁷. O znaczeniu misji i wizji w budowaniu strategii szeroko piszą W. Demecki i P. Żukowski. Wskazują oni, że „misja organizacji jest jej tożsamością, osobliwą kompetencją, szczególnym powodem istnienia. Wyraża (...) trwale dążenia kierownictwa i pracowników w zakresie podstawowej działalności. Identyfikuje ona to, kim jesteśmy, co robimy i dokąd zmierzamy”⁴¹⁸. Natomiast wizja „jest projekcją marzeń i ambicji wiążących się z działaniem organizacji, stanem docelowym, który jej właściciele, menedżerowie i wpływowe grupy pracowników chcą osiągnąć. Wizja jest koncepcją stanu instytucji w odległej przyszłości.”⁴¹⁹

Przykładowo misja miasta Chorzów została określona w dwóch członach jako: (a) zapewnienie mieszkańcom godziwych warunków życia, tj. zamieszkania, kształcenia i rozwoju duchowego, pracy, wypoczynku i bezpieczeństwa; (b) stworzenie konkurencyjnych warunków życia w stosunku do innych miast i przyjaznej atmosfery dla osób odwiedzających. Natomiast wizja wskazuje, że Chorzów będzie miastem:

- otwartym na nowe trendy i wyzwania cywilizacyjne;
- wysokim potencjale intelektualnym mieszkańców;
- kultywującym tradycje i chroniącym wartości kulturowe;
- przyjaznym dla rozwoju ludzi, zwierząt i roślin środowisku przyrodniczym;
- oferującym mieszkańcom i przyjezdnym dogodne warunki prowadzenia działalności gospodarczej;
- stwarzającym dobre warunki zamieszkiwania;
- zapewniającym dobre warunki rekreacji, uprawiania sportu, udziału w życiu kulturalnym;
- zapewniającym skuteczną opiekę medyczną, socjalną oraz bezpieczeństwo publiczne⁴²⁰.

⁴¹⁷ A. Stabryła: *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 48.

⁴¹⁸ W. Demecki, P. Żukowski: *Budowa strategii jako narzędzia innowacyjnego zarządzania organizacją*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, 2010, nr 15, s. 69-84.

⁴¹⁹ Ibidem, s. 69-84.

⁴²⁰ Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta w Chorzowie, <http://www.bip.chorzow.eu/index.php?id=105902917122525819> [dostęp online: 2017-03-06].

Standard B.6 – Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji – kontroli zarządczej zakłada jasne określanie celów w co najmniej rocznej perspektywie oraz ich monitorowanie przy pomocy opracowanych mierników. Standardy zalecają dla potrzeb oceny realizacji celów i zadań uwzględnienie kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Istotne w tym względzie jest przypisanie poszczególnych celów i zadań do konkretnych jednostek, komórek organizacyjnych lub osób odpowiedzialnych bezpośrednio na ich wykonanie, a także wskazanie zasobów przeznaczonych do ich realizacji. Wytyczne dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem (komunikat nr 6 Ministra Finansów⁴²¹) określają, że wdrożenie sformalizowanych procedur w tym zakresie „jest warunkiem koniecznym i niezbędnym dla właściwego zarządzania jednostką, a w konsekwencji efektywnego wykorzystania środków publicznych”.

W związku ze standardem B.6 wytyczne Ministerstwa Finansów wyróżniają dwie zasadnicze grupy celów: strategiczne i operacyjne. Podkreślają przy tym istotę hierarchizacji celów (w celu zachowania ich spójności w poszczególnych jednostkach oraz w całej gminie), zalecając, żeby cele strategiczne (dłuższy horyzont czasowy) były podporządkowane misji i wizji jednostki, a cele operacyjne żeby wynikały z celów strategicznych (krótki okres, konkretne działania), przy czym zarządzanie ryzykiem powinno odnosić się do celów sformułowanych w obu kategoriach.

Kolejnym etapem postępowania w ramach zarządzania ryzykiem jest identyfikacja ryzyka (standard B.7 kontroli zarządczej), którą należy przeprowadzać nie rzadziej niż raz w roku, jak również w razie istotnej zmiany warunków funkcjonowania jednostki. Identyfikację ryzyka dokonuje się w powiązaniu z celami i zadaniami gminy, co pozwala już na etapie planowania na określenie zadań, których podjęcie wiąże się ze zbyt dużym ryzykiem. Ten etap zarządzania ryzykiem powinien być przeprowadzony na wszystkich szczeblach organizacji, zarówno na poziomie celów strategicznych jak i operacyjnych, a warunkiem jego skuteczności jest skorzystanie z wiedzy i doświadczenia pracowników zaangażowanych w procesy decyzyjne oraz bezpośrednio w świadczenie usług publicznych. Ryzyka identyfikuje się najpierw w sposób ogólny, zazwyczaj poprzez uprzednie wyznaczenie obszarów działalności, a następnie w poszczególnych obszarach poprzez wskazanie konkretnych czynników ryzyka (lub najpierw ich grup) związanych z poszczególnymi celami i zadaniami.

Analiza ryzyka (standard B.8 kontroli zarządczej) powinna być procesem ciągłym⁴²² i ma na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia poszczegól-

⁴²¹ Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, op. cit.

⁴²² J. Bereza: *Wzorcowe rozwiązania z zakresu kontroli zarządczej*, [w:] *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) M. Ćwiklicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 190.

nych ryzyk i możliwych ich skutków. Dla każdego z analizowanych ryzyk należy określić akceptowany poziom ryzyka. Ocena prawdopodobieństwa i możliwych skutków umożliwi uszeregowanie zidentyfikowanych ryzyk z uwzględnieniem kryterium istotności z punktu widzenia wpływu na możliwość osiągnięcia celów i zrealizowania zadań. Na tej podstawie podejmowana jest decyzja, które z ryzyk powinny zostać objęte dalszymi działaniami, a które mogą zostać pominięte. Każda jednostka może ustalić swój własny poziom akceptowanego ryzyka, w stosunku do którego nie będą podejmowane dalsze działania.

Standard B.9 – Reakcja na ryzyko – kontroli zarządczej odnosi się do ryzyk, które zostały uznane za istotne. Wskazuje on na konieczność określenia odpowiedniego rodzaju reakcji na ryzyko, wskutek czego osiąga się akceptowany poziom ryzyka. W stosunku do ryzyk, które przekroczyły akceptowany w danej gminie (lub w odniesieniu do poszczególnych celów) poziom, podejmowane są dodatkowe działania będące reakcją na ryzyko. Wytyczne (komunikat nr 6 Ministra Finansów) opisują cztery przykładowe reakcje na ryzyko:

- tolerowanie – niepodejmowanie żadnych działań wpływających na ryzyko (np. w sytuacji, gdy zastosowanie innych rodzajów reakcji przewyższa korzyści wynikające z ograniczenia ryzyka);
- przeniesienie – transfer ryzyka w części lub całości na podmioty zewnętrzne w stosunku do jednostki;
- wycofanie się – rezygnacja z realizacji celów lub zadań wiążących się z ryzykiem;
- działanie – wiąże się z zatrzymaniem ryzyka w jednostce, ale pod warunkiem podjęcia działań ograniczających ryzyko do akceptowanego poziomu.

Dopełnieniem systemu zarządzania w gminie są procedury dotyczące stosowania mechanizmów kontroli, informacji i komunikacji oraz monitorowania i oceny. Wskazane procedury zostały zawarte w standardach kontroli zarządczej (komunikat nr 23 Ministra Finansów): obszar C – Mechanizmy kontroli, obszar D – Informacja i komunikacja oraz obszar E – Monitorowanie i ocena.

Mechanizmy kontroli (obszar C) w systemie zarządzania ryzykiem stanowią odpowiedź na konkretne ryzyko (lub ryzyka). Gminy stosują mechanizmy kontroli w różnych obszarach swojej działalności w postaci wdrożonych polityk i procedur (np. w zakresie udzielania zamówień publicznych). Ich przestrzeganie ma uprawdopodobnić osiągnięcie celów i realizację zadań. Wśród mechanizmów kontroli wymienionych w standardach (z zastrzeżeniem, że jest to katalog otwarty) znalazły się:

- nadzór (standard C.11) w zakresie wykonywanych zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji;
- ciągłość działalności (standard C.12) jednostki w obliczu realizacji ryzyka;

- ochrona zasobów (standard C.13) poprzez zdefiniowanie praw dostępu, przyporządkowanie im osób odpowiedzialnych, ustalenie procedur w zakresie właściwego ich wykorzystania;
- szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych (standard C.14), w szczególności w zakresie dokumentowania i rejestrowania takich operacji, autoryzacji operacji finansowych przez przełożonego, podział (rozdzielenie pomiędzy pracowników) kluczowych obowiązków, weryfikacja operacji przed i po realizacji;
- mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych (standard C.15) m.in. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa danych na etapie ich gromadzenia, przechowywania i udostępniania.

Całość procesu zarządzania ryzykiem powinna być dokumentowana (standard C.10 – Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej), dzięki czemu zarządzanie ryzykiem w gminie może być realizowane w sposób systematyczny i jednolity. Gmina powinna opracować własną procedurę zarządzania ryzykiem oraz konsekwentnie ją realizować i dokumentować. Wytyczne Ministra Finansów wyliczają elementy, które powinna uwzględnić taka procedura, a mianowicie:

- powiązanie pomiędzy celami gminy a przyjętymi w gminie zasadami zarządzania ryzykiem,
- politykę władz gminy w zakresie akceptowanego poziomu ryzyka,
- sposób rozliczania i odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem (rola i obowiązki poszczególnych uczestników systemu zarządzania ryzykiem),
- sposoby mierzenia i raportowania wyników zarządzania ryzykiem (monitorowanie skuteczności mechanizmów kontrolnych, monitorowanie stanów poszczególnych ryzyk),
- zobowiązanie określonych osób/stanowisk do dokonywania okresowych przeglądów i doskonalenia polityk/procedur zarządzania ryzykiem,
- wzory dokumentów.

Dokumentowanie powinno dotyczyć wszystkich etapów zarządzania ryzykiem, gdyż ułatwia to ciągłe monitorowanie ryzyka w jednostce. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia powtarzalności całej procedury zarządzania ryzykiem, gdyż jak wcześniej wskazano powinna ona być realizowana okresowo, ale również przy wyznaczaniu nowych celów i zadań lub w razie zmiany warunków funkcjonowania jednostki.

Obszar D – Informacja i komunikacja – kontroli zarządczej wskazuje na konieczność zapewnienia dostępu do niezbędnych informacji wszystkim pracownikom jednostki zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem, a w związku z faktem, że proces zarządzania ryzykiem wymaga zaangażowania pracowników różnych szczebli i komórek organizacyjnych (lub jednostek podrzędnych), niezbędne jest również zapewnienie możliwości komunikacji w wymiarze pionowym i poziomym. Wytyczne określają (komunikat nr 6 Ministra Finansów),

że przekazywana informacja powinna być: szczegółowa w stopniu właściwym dla danego szczebla zarządzania, aktualna, otrzymywana na czas, poprawna i łatwo dostępna.

Aby wdrożony w danej gminie system zarządzania ryzykiem spełniał swoje zadanie, a więc przyczyniał się do zwiększenia osiągalności założonych celów i wypełniania zadań gminy, muszą zostać ustanowione odpowiednie mechanizmy umożliwiające monitorowanie wdrożonych rozwiązań i dokonywanie oceny ich efektywności. Na taką konieczność wskazuje obszar E – Monitorowanie i ocena – kontroli zarządczej.

Analiza zaleceń dotyczących zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce (w szczególności komunikaty nr 6 i 23 Ministra Finansów) pozwala na ustalenie elementów składowych procesu zarządzania ryzykiem w gminie. Obejmuje on następujące główne elementy:

1. identyfikacja celów i zadań gminy w horyzoncie strategicznym i operacyjnym;
2. identyfikacja ryzyka w powiązaniu z celami i zadaniami gminy;
3. analiza ryzyka obejmująca pomiar (szacowanie) ryzyka oraz jego ocenę w odniesieniu do akceptowanego poziomu, a także szeregowanie (hierarchizację) ryzyka i podjęcie decyzji odnośnie dalszych działań;
4. reakcja na ryzyko przekraczające poziom akceptowany w danej gminie oraz wdrażanie i stosowanie mechanizmów kontroli;
5. dokumentowanie (ciągłe) procesu zarządzania ryzykiem oraz jego monitorowanie, ocena efektywności i ewentualne dokonywanie zmian.

Powyższą listę elementów procesu zarządzania ryzykiem w gminie należy potraktować jako ogólny schemat o walorach informacyjnych, wskazujący na niezbędne składowe tego procesu, który każda gmina dostosowuje do swoich potrzeb w ramach autonomicznie prowadzonej polityki zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem przyjętych celów i realizowanych zadań.

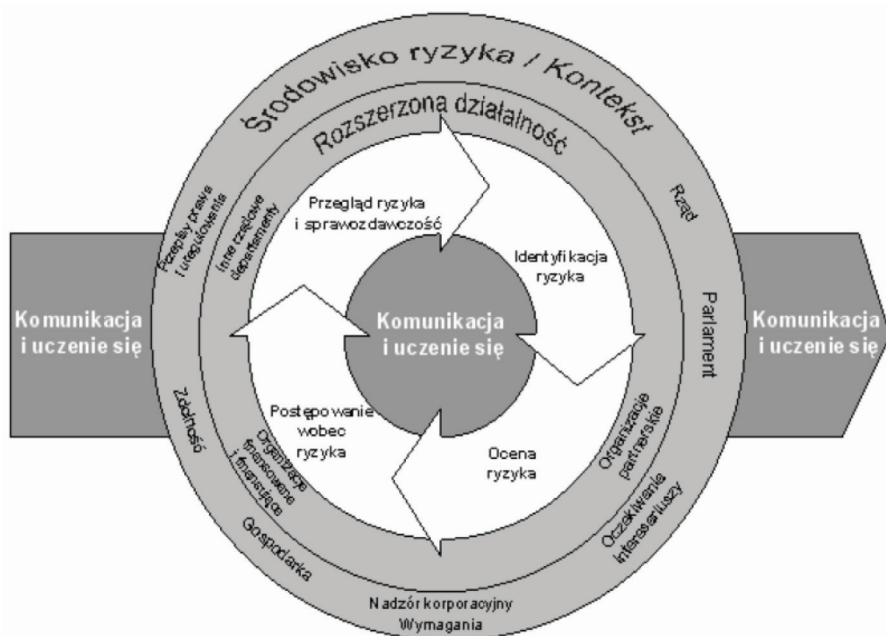
Bardziej szczegółowy wykaz elementów istotnych z punktu widzenia prawidłowości przebiegu procesu zarządzania ryzykiem precyzuje A. Skoczylas, wyróżniając⁴²³:

1. identyfikację celów działalności organizacji oraz obszarów lub procesów funkcjonujących w jednostce, służących realizowaniu tych celów;
2. określenie właścicieli obszarów lub procesów funkcjonujących w jednostce;
3. identyfikację ryzyka (określenie charakteru ryzyka oraz miejsc jego powstawania);
4. pomiar ryzyka (określenie siły wpływu i częstotliwości występowania ryzyka);

⁴²³ A. Skoczylas: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – potrzeba, czy zło konieczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 689, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 50, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 709-723.

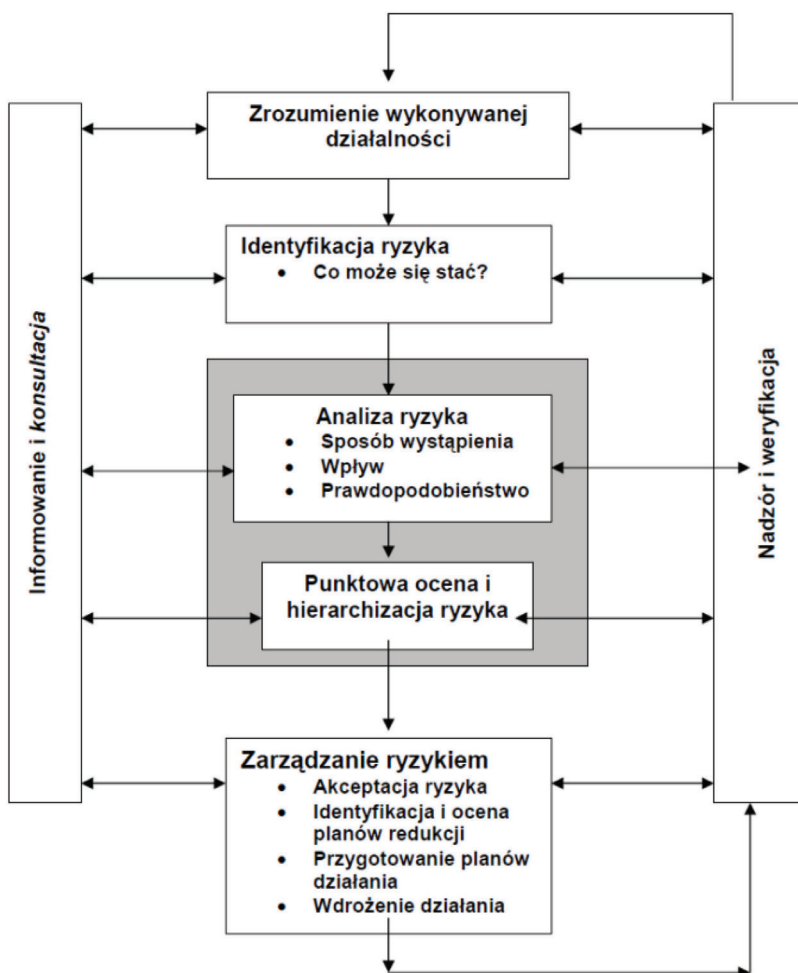
5. mapowanie ryzyka – klasyfikacja ryzyka (jego segregacja i hierarchizacja);
6. określenie przyczyn powstawania ryzyka;
7. określenie metod zapobiegania ryzyku oraz wskazanie narzędzi kontroli ryzyka;
8. raportowanie;
9. ocenę skuteczności wdrożonych metod zapobiegania i narzędzi kontroli oraz oceny ryzyka;
10. aktualizację i doskonalenie zidentyfikowanych obszarów lub procesów i ich ryzyk.

Wyróżnione procedury zarządzania ryzykiem stanowią cykl zamknięty, w którym poszczególne etapy wzajemnie się przenikają. Cały proces niekoniecznie ma charakter liniowy i w stosunku do poszczególnych ryzyk może znajdować się jednocześnie w różnych stadiach realizacji. Fakt wzajemnego przenikania się i nachodzenia poszczególnych etapów procesu zarządzania ryzykiem dobrze ilustrują modele opracowane w zaleceniach dla instytucji publicznych (rys. 3 i 4).



Źródło: Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, 2004, s. 13, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2bcfc596-5099-4d9d-8c-95-cbf9305efbfb&groupId=764034 [dostęp online: 2017-05-01].

Rysunek 3. Model zarządzania ryzykiem wg Pomarańczowej Księgi
Figure 3. Risk management model according to the Orange Book



Źródło: Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 9, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=69a26897-1c59-45a7-9e84-110a92414587&groupId=764034 [dostęp online: 2017-03-22].

Rysunek 4. Model zarządzania ryzykiem wg Ministerstwa Finansów RP
Figure 4. Risk management model according to the Ministry of Finance of the Republic of Poland

Zarządzanie ryzykiem w gminie jest jednym z ustawowych celów kontroli zarządczej, ale jest również przedmiotem analizy w ramach audytu wewnętrznego, który (zgodnie z Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej

audytu wewnętrznego⁴²⁴) musi oceniać skuteczność i przyczyniać się do usprawnienia procesów zarządzania ryzykiem. Zgodnie ze standardem 2120 – Zarządzanie ryzykiem, audytor wewnętrzny uważa procesy zarządzania ryzykiem za skuteczne, jeśli z jego oceny wynika, że:

- cele organizacji wspierają misję organizacji i są z nią zgodne;
- istotne ryzyka zostały zidentyfikowane i ocenione;
- wybrano odpowiedni sposób reakcji na ryzyko, zgodny z apetytem organizacji na dane ryzyko;
- istotne informacje o ryzyku są zbierane i na czas przekazywane wewnątrz organizacji, umożliwiając pracownikom, kierownictwu i radzie wykonywanie obowiązków.

Ocena skuteczności procesów zarządzania ryzykiem przez audytora odbywa się na podstawie gromadzonych przez niego informacji w trakcie realizowanych zadań, których wyniki tworzą całościowy obraz procesów zarządzania ryzykiem w organizacji i ich skuteczności. Audyt wewnętrzny musi oceniać, w jakim stopniu ład organizacyjny, działalność operacyjna i systemy informatyczne organizacji są narażone na ryzyko związane z:

- osiągnięciem celów strategicznych organizacji,
- wiarygodnością i rzetelnością informacji finansowych i operacyjnych,
- skutecznością i wydajnością działalności operacyjnej i programów,
- ochroną aktywów,
- zgodnością z prawem, przepisami, zasadami, procedurami i umowami.

Przywołane standardy wskazują, że audyt wewnętrzny musi oceniać możliwość wystąpienia oszustwa i sposób zarządzania ryzykiem oszustwa w organizacji. Nadto zalecają aby audytorzy wewnętrzni w trakcie wykonywania zadań doradczych odnosili się do ryzyk powiązanych z celami zadania, a także aby byli wyczuleni na możliwość istnienia innych znaczących ryzyk. Standardy podkreślają znaczenie praktyki i doświadczenia audytorów w ich pracy, zalecając wykorzystywanie wiedzy o ryzykach uzyskanej w trakcie wykonywania zadań doradczych do oceny procesów zarządzania ryzykiem w organizacji. Praca audytorów wewnętrznych ma charakter doradczy, gdyż pomagając kierownictwu w tworzeniu lub usprawnianiu procesów zarządzania ryzykiem, muszą oni powstrzymać się od przejmowania jakichkolwiek obowiązków kierownictwa i faktycznego zarządzania ryzykami.

Audyt wewnętrzny odgrywa o tyle istotną rolę w sferze zarządzania ryzykiem w funkcjonowaniu gminy, że rozumiany jako działalność niezależna i obiektywna ma na celu wspieranie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie realizacji celów i działań jednostki poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Od audytu wewnętrznego oczekuje się

⁴²⁴ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, *op. cit.*

identyfikacji i analizy ryzyka, propozycji działań, fachowego doradztwa i pomocy oraz określonych zapewnień co do ewentualnych rezultatów podjęcia ryzyka.

W procesie zarządzania gminą niezbędne jest m.in. wyznaczenie celów i zadań, co w połączeniu z systemem ich finansowania oraz właściwego monitoringu mającego na celu zapewnienie prawidłowości ich realizacji tworzy system zarządzania jednostką⁴²⁵. Jednym z warunków skutecznego i efektywnego zarządzania organizacją jest analiza otoczenia, które ma dynamiczny charakter, a w szczególności identyfikacja źródeł potencjalnego ryzyka i mechanizmów jego realizacji.

Zarządzanie ryzykiem, jako proces mający na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów gminy, wiąże się z jednej strony z koniecznością minimalizowania wielkości ryzyka (ryzyko czyste), a z drugiej – z maksymalizowaniem korzyści wynikających z pozytywnych możliwości niesionych przez ryzyko. Drugi ze wskazanych obszarów wydaje się być bardziej związany z podejmowaniem decyzji o charakterze strategicznym. Oznacza to, że strategię zarządzania ryzykiem powinny być w pełni zintegrowane z podejściem strategicznym⁴²⁶. Innymi słowy, ryzyko powinno być traktowane jako zagadnienie strategiczne. Niemniej jednak, bez względu na charakter planowania, działalność gminy wiąże się w sposób ciągły z podejmowaniem decyzji o różnym horyzoncie czasowym i w różnych aspektach jej funkcjonowania.

Nawet najlepiej opracowana procedura zarządzania ryzykiem będzie wyłącznie dopełnieniem biurokratycznych procedur, jeśli nie będzie poparta rzetelną analizą opłacalności podejmowanych działań. Jedną z bardziej znanych metod racjonalnego podejmowania decyzji jest analiza kosztów i korzyści. Osoba podejmująca racjonalną decyzję mierzy się z problemem poszukiwania rozwiązania, które umożliwi jej maksymalizację korzyści. W tym celu, aby ustalić czy zastosowanie konkretnego rozwiązania jest korzystne czy nie, decydent musi zidentyfikować i oszacować jego potencjalne pozytywne efekty⁴²⁷. Analiza kosztów i korzyści wywodzi się z teorii ekonomii. Wspomaga ona decydenta w poszukiwaniu najlepszego rozwiązania. Polega na sumowaniu wartości wszystkich pozytywnych i negatywnych aspektów decyzji. W odniesieniu do zachowań rynkowych, metoda analizy kosztów i korzyści w wycenie przewidywanych konsekwencji posługuje się kategoriami pieniężnymi. W rezultacie, wycena powinna brać pod uwagę gotowość zapłaty przez potencjalnych wygrywających za korzyści, jakie otrzymają w wyniku wyboru danej alternatywy, oraz

⁴²⁵ P. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek: *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 16; L. Drennan, A. McConnell, A. Stark: *Risk and Crisis Management in the Public Sector*, Routledge, London 2015.

⁴²⁶ Szerzej: P. Barrett: *Future Challenges for Risk Management in the Australian Public Sector*. Australian National Audit Office, 2005, https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net2766/f/Barrett_future_challenges_for_risk_management_in_the_australian_public_sector_2005.pdf [dostęp online: 2017-05-13].

⁴²⁷ Szerzej: A. Williams, E. Giardina: *Efficiency in the Public Sector. The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot 1993; Cooper T.: *Strategic Risk Management in the Municipal and Public Sector*, Memorial University, St. John's 2010.

gotowość potencjalnych przegranych do przyjęcia rekompensaty za poniesione straty. Z tego względu pożądana jest sytuacja, gdy korzyści przekraczają straty (odpowiednio zdyskontowane w czasie).

Metoda analizy kosztów i korzyści stosowana w stosunku do zarządzania ryzykiem zmierza do pomiaru wkładu, jaki dana metoda manipulacji ryzykiem wnosi w proces zarządzania ryzykiem, poprzez określenie, czy i na ile korzyści przekraczają koszt wdrożenia. Im większe korzyści w stosunku do danego kosztu lub niższe koszty w porównaniu do określonego poziomu świadczeń, tym określona reakcja na ryzyko jest bardziej efektywna. Odnosząc się do powyższych stwierdzeń, osoba zarządzająca ryzykiem (manager ryzyka⁴²⁸) musi rozważać różne czynniki, wśród których znajdują się koszt i ryzyko. W rezultacie, przy wykorzystaniu metody analizy kosztów i korzyści w procesie decyzyjnym, władze gminy muszą brać pod uwagę konsekwencje ryzyka, wysokość kosztów, a także wielkość zasobów będących w dyspozycji (w celu zarządzania ryzykiem).

Ocena efektywności ekonomicznej może być istotna przy określaniu skuteczności sposobów wykorzystywania środków oraz w określeniu granicy, powyżej której przestaje być opłacalne dalsze ponoszenie kosztów w celu ograniczenia ryzyka. Biorąc pod uwagę, że w pewnym momencie koszty minimalizowania ryzyka mogą nie przynieść oczekiwanych rezultatów (mogą przewyższyć oczekiwane korzyści), analiza kosztów i korzyści daje możliwość wyznaczenia akceptowalnej wartości ryzyka.

Pewnym istotnym problemem w ocenie opłacalności stosowania konkretnej metody w odniesieniu do danego ryzyka jest fakt, że związane z tym koszty ponoszone są na bieżąco, podczas gdy ewentualne korzyści mają przyszły charakter⁴²⁹. Nadto, korzyści wynikające z zarządzania ryzykiem są w większości przypadków o tyle hipotetyczne, że trudno jest udowodnić, że ewentualne skutki są rezultatem braku podjęcia zarządzania danym ryzykiem.

Zarządzania ryzykiem nie tworzą same tylko jego etapy. „Zarządzanie ryzykiem (...) zmienia orientację administracji z tej bazującej na realizacji budżetu i terminowym rozliczaniu płatności na tę zorientowaną na skuteczność, efektywność i ocenę stopnia realizacji założonych celów”⁴³⁰. Wychodząc z założenia, że ryzyko jest nieodłącznym elementem funkcjonowania każdej organizacji w różnych obszarach jej działalności, należy stwierdzić, że również zarządzanie ryzy-

⁴²⁸ Manager ryzyka jest to osoba odpowiedzialna za zaprojektowanie i wprowadzenie w życie zasad i metod (system zarządzania ryzykiem), według których będą postępować właściciele ryzyka. Za: M. Jastrzębska: *Zarządzający ryzykiem jednostki...*, *op. cit.*, s. 83-91.

⁴²⁹ Problem ten jest omawiany np. w: M.H. Bazerman, M. Watkins: *Predictable Surprises: The Disasters you Should Have Seen Coming, and How to Prevent them*. Harvard Business School Publishing Corporations, Boston 2004.

⁴³⁰ M. Golanko: *Zarządzanie ryzykiem*, [w:] *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) M. Ćwiklicki, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 110.

kiem powinno stanowić integralny element zarządzania podmiotem. Nie tylko władze gminy, ale także wszyscy pracownicy jednostki, powinni zaakceptować fakt, że kwestia zarządzania ryzykiem nie jest wyłącznie spełnieniem ustawowych obowiązków nałożonych na gminę w zakresie tworzenia dokumentacji i procedur. Istotą funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem jest podnoszenie efektywności i skuteczności funkcjonowania gminy. Zarządzanie ryzykiem jest jednym z ustawowych celów kontroli zarządczej, która – aby była skuteczna – musi być zintegrowana z procesem zarządzania jednostką. Tym sposobem również zarządzanie ryzykiem musi być z tym procesem zintegrowane. Mówi się nawet, że „Zarządzanie ryzykiem musi się stać – w wyniku określonej polityki ścisłego kierownictwa – integralnym elementem kultury organizacyjnej (czyli stylu działania organizacji)”⁴³¹. Zdaniem M. Jastrzębskiej, wśród warunków skuteczności zarządzania ryzykiem znajdują się następujące kwestie⁴³²:

- korzyści płynące z zarządzania ryzykiem powinny być znane wszystkim pracownikom;
- kierownictwo wyższego szczebla powinno zarządzać działaniami skierowanymi na zarządzanie ryzykiem i je wspierać;
- zarządzanie ryzykiem powinno być integralną częścią procesu zarządzania ogólnego i zostać powiązane z realizacją celów działania jednostki.

Nie można przecenić znaczenia skutecznego zarządzania ryzykiem. Odgrywa ono zasadniczą rolę w zmniejszaniu i eliminowaniu kosztów ryzyka, przy zapewnieniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych oraz ochronie dobrobytu społeczności lokalnej. Sprawnie funkcjonujący system zarządzania ryzykiem w gminie przynosi wymierne (choć trudno policzalne) efekty w zakresie wykorzystania środków publicznych oraz zabezpiecza ją przed skutkami niekorzystnych zdarzeń.

⁴³¹ *Standard zarządzania ryzykiem, op. cit.*, s. 3.

⁴³² M. Jastrzębska: *Polityka zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego – zarys problemu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 727, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 100, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 93-104.

3. GMINA JAKO OBSZAR TURYSTYCZNY. TURYSTYKA W ROZWOJU LOKALNYM I REGIONALNYM

Podjęcie przez władze gminy w imieniu społeczności lokalnej decyzji o przyjęciu turystyki jako czynnika rozwoju gminy (wiodącego lub komplementarnego) wiąże się z pozytywnymi, ale i negatywnymi efektami intensyfikacji ruchu turystycznego. Uzyskanie korzystnych efektów z rozwoju turystyki oraz skala potencjalnego wpływu turystyki na lokalne życie społeczne i gospodarcze oraz stan środowiska przyrodniczego uzależniona jest od wielu zróżnicowanych, powiązanych ze sobą czynników, przy czym gmina, jako podmiot polityki turystycznej, może w tym zakresie odegrać istotne znaczenie.

Dla potrzeb realizacji problemu badawczego pracy, w tym rozdziale zostaną przedstawione wybrane zagadnienia związane z funkcjonowaniem produktu turystycznego. Podkreślona zostanie złożoność tego produktu, jego struktura i sposoby postrzegania przez różnych uczestników rynku turystycznego. Przedmiotem analizy będą również kwestie skupione wokół gminnej polityki turystycznej i roli gminy w procesie kreowania markowego produktu turystycznego o charakterze terytorialnym.

Kreowanie marki turystycznej obszaru jest procesem złożonym, wymagającym zaangażowania odpowiednich środków i koordynacji działań podmiotów współtworzących markowy produkt turystyczny obszaru. Gmina, dysponująca instrumentami polityki turystycznej, może pełnić w tym procesie rolę lidera oraz aktywnie uczestniczyć w jego poszczególnych etapach. Kształtowanie lokalnej polityki turystycznej i włączenie jej w ramy strategiczne gminy jest wyrazem pewnej myśli przewodniej, która może łączyć cząstkowe produkty turystyczne wspólną ideą, stanowiącą wartość dodaną niezbędną w funkcjonowaniu marki obszaru.

Wyeksponowanie terytorialnego ujęcia produktu turystycznego, a w szczególności produktu turystycznego – obszar, utożsamianego z markowym produktem turystycznym, zostało podyktowane znaczeniem marki w rozwoju gminy. Sytuacja, gdy gmina wykreowała własną markę turystyczną, a jej obszar postrzegany jest jako produkt turystyczny identyfikowany przez turystów, ma znaczenie dla poprawy stopnia rozpoznawalności gminy i wzrostu jej konkurencyjności, co ma bezpośredni związek z rozwojem lokalnym i zwiększa szansę jego pobudzenia.

Problematyka tej części pracy stanowić będzie tło dla przeprowadzonej w rozdziale czwartym identyfikacji ryzyka gminy turystycznej oraz skonstruowanych modeli tego ryzyka. Wyodrębnione tam kategorie ryzyka oraz sposób ich identyfikacji korespondują bezpośrednio ze specyfiką produktów rynku turystycznego oraz rolą i zakresem możliwego oddziaływania gminy w sferze kreowania markowego produktu turystycznego obszaru i rozwoju tego obszaru przez turystykę.

3.1. OBSZAR TURYSTYCZNY JAKO ZDETERMINOWANY PRZESTRZENNIE PRODUKT TURYSTYCZNY

3.1.1. PRODUKT TURYSTYCZNY W LITERATURZE PRZEDMIOTU

Produkt turystyczny jest różnie postrzegany przez poszczególne podmioty rynku turystycznego. Sprawia to, że jest on pojęciem złożonym i jego definiowanie nie jest przedmiotem jednomyślności w literaturze przedmiotu. Wśród definicji produktu turystycznego znajdują takie, które określają go m.in. jako:

- towary i usługi oferowane przez przedsiębiorstwa turystyczne⁴³³;
- komplet przedmiotów materialnych i usług, które turysta w czasie swojej podróży wykorzystuje lub konsumuje⁴³⁴;
- pakiet świadczeń składający się z co najmniej dwóch, tak wzajemnie zespolonych w cenie usług turystycznych, że klient nie ma możliwości ich oddzielnej identyfikacji⁴³⁵;
- związany z tym, co turysta kupuje w celu zaspokojenia potrzeb i preferencji w czasie zmiany miejsca pobytu, motywowanej destynacją turystyczną⁴³⁶;
- czynniki naturalne (fauna, flora, klimat, pejzaż), czynniki egzystencji i aktywności społecznej (kultura, folklor, język, polityka, ekonomia), infrastrukturę ogólną (zaopatrzenie w wodę, energię, komunikacja), a także wyposażenie turystyczne (baza noclegowa, żywieniowa, rozrywkowa, informacyjna, transport)⁴³⁷.

Spoglądając na problem z ekonomicznego (rynkowego) punktu widzenia i wychodząc z założenia, że produktem jest wszystko to, co stanowi przedmiot wymiany rynkowej⁴³⁸, produkt turystyczny można zdefiniować jako wszystko to, co turyści kupują w związku z realizowaną aktywnością turystyczną (przed i w trakcie podróży oraz w czasie pobytu w miejscu recepcji turystycznej). Na takie ujęcie zwraca uwagę m.in. S. Medlik określając je jako wąskie znaczenie produktu turystycznego, wskazując jednocześnie, że w znaczeniu szerokim na produkt turystyczny składa się z jednej strony to, co turyści robią, a z drugiej

⁴³³ *Marketing usług turystycznych*, (red.) A. Panasiuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 74.

⁴³⁴ C. Kaspar, B.R. Kunz: *Unternehmensführung im Fremdenverkehr*, Bern 1982 [za:] ibidem, s. 74.

⁴³⁵ D. Hebestreit: *Touristic Marketing. Ziele Strategien, Instrumentarium, Organisation und Planung des Marketing von Reiseveranstaltern*, Berlin-Verlag, Berlin 1977 [za:] A. Kornak, R. Szeremeta: *Vademecum menedżera turystyki*, Zakład Poligraficzny Ulbruk, Warszawa 1990, s. 218.

⁴³⁶ J. Dietl: *Marketing*, PWE, Warszawa 1981, s. 31.

⁴³⁷ J. Krippendorf: *Marketing im Fremdenverkehr*, Bern – Frankfurt 1971, s. 124 [za:] A. Stec: *Wieloaspektowe podejście do definicji produktu turystycznego*, „Modern Management Review”, 2015, vol. XX, nr 22 (3), s. 233-248.

⁴³⁸ Produkt w szerokim rozumieniu jest także określany jako „pakiet korzyści” lub „wiązka korzyści”, wówczas dla nabywcy oznacza on zbiór oczekiwań i korzyści związanych z posiadaniem i konsumpcją. Szerzej: Ph. Kotler, G. Armstrong: *Principles of Marketing*, wyd. 14, Prentice Hall, New Jersey 2012, s. 224 i n.

– walory, urządzenia i usługi, z których korzystają. W ten sposób, z punktu widzenia turysty, można wyróżnić tzw. całościowy produkt turystyczny, który jest sumą wrażeń i doświadczeń, jakich doznał od momentu opuszczenia miejsca stałego zamieszkania do powrotu do niego⁴³⁹. W drugim ze wskazanych podejść (znaczenie szerokie) do ostatecznego kształtu produktu turystycznego przyczyniają się zarówno składniki kupowane na rynku i umożliwiające zrealizowanie wyjazdu turystycznego, jak i te elementy środowiska przyrodniczego i antropogenicznego (zarówno materialne jak i niematerialne), które stanowią o wrażeniach turysty z jego pobytu. Pierwsze z tych składników posiadają wartość rynkową i stanowią przedmiot obrotu rynkowego, natomiast drugie nie stanowią przedmiotu transakcji, a określane są mianem walorów turystycznych.

Szerokie spojrzenie na pojęcie produktu turystycznego sprawia, że nie można postawić znaku równości pomiędzy tym, co oferuje przedsiębiorca turystyczny i stanowi przedmiot transakcji, a tym, co otrzymuje turysta. Tym samym trudno jest definitywnie określić, co tak na prawdę jest produktem turystycznym, a co nim nie jest. Wąskie rozumienie produktu turystycznego również wiąże się z niemożliwością jednoznacznego odróżnienia produktów turystycznych od pozostałych, nieposiadających tego charakteru. G. Gołębski wprowadza w tym względzie rozróżnienie na trzy grupy dóbr i usług turystycznych. Pierwsza z nich jest odzwierciedleniem popytu związanego wyłącznie z ruchem turystycznym i obejmuje produkty, których zakup nie miałby miejsca w sytuacji, gdyby turystyka nie była czynnikiem popytotwórczym (to takie typowe dobra i usługi turystyczne, jak przewodnictwo, usługi noclegowe, przewodniki turystyczne itp.). Dobra i usługi w ramach drugiej grupy nabywane są w związku z uprawianiem turystyki, jednak stanowią one substytuty w stosunku do produktów konsumowanych w ramach innych nieturystycznych aktywności (np. transport, ubiór, gastronomia). Ostatnia grupa obejmuje te dobra i usługi, które są nabywane bez względu na fakt uczestniczenia w ruchu turystycznym (np. usługi bankowe, związane z ochroną zdrowia, łącznością)⁴⁴⁰.

W tym kontekście można określić elementy, które w szczególności przyczyniają się do tworzenia produktu turystycznego w szerokim ujęciu. Stanowią je efekty działalności przedsiębiorstw turystycznych oraz innych instytucji, z których usług turyści mogą korzystać, a także walory turystyczne. Szerokie ujęcie produktu turystycznego, poddane analizie z marketingowego punktu widzenia, umożliwia wyróżnienie kilku jego poziomów. Ph. Kotler wskazał na trzy poziomy produktu⁴⁴¹:

⁴³⁹ S. Medlik: *Leksykon podróży, turystyki i hotelarstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 243.

⁴⁴⁰ Por. G. Gołębski: *Rynek turystyczny w Polsce*, Instytut Handlu Wewnętrznego i Usług, Warszawa 1979.

⁴⁴¹ Szerzej J. Alkton: *Marketing w turystyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 100-103; Ph. Kotler, G. Armstrong: *Principles...*, *op. cit.*, s. 225-226.

- rdzeń produktu, związany z głównym motywem podróżowania oraz z potrzebą, jaka jest dzięki temu zaspokajana;
- produkt rzeczywisty, który jest przedmiotem transakcji na rynku turystycznym i umożliwia zrealizowanie celu podróży;
- produkt powiększony, przyczyniający się do wyróżnienia produktu na tle konkurencji, obejmując elementy dodatkowo uatrakcyjniające produkt całościowy.

W literaturze wyróżnia się również szersze ujęcie poziomów produktu turystycznego ze wskazaniem na produkt⁴⁴²:

- główny, stanowiący o podstawowej korzyści związanej z zaspokajaniem potrzeby związanej z uczestnictwem w ruchu turystycznym;
- ogólny, będący podstawową wersją produktu;
- oczekiwany – produkt ogólny związany z oczekiwaniami turysty względem jego cech;
- ulepszony, stanowiący zbiór właściwości wyróżniających dany produkt na tle produktów konkurencyjnych;
- potencjalny, zawierający elementy dodatkowo uatrakcyjniające produkt, skłaniające turystę do wyboru.

Na złożoność produktu turystycznego zwracają również uwagę inni autorzy:

- J.Ch. Holloway, Ch. Robinson – „Produkt turystyczny jest produktem złożonym i obejmuje miejsce, usługę oraz pewne produkty materialne”⁴⁴³;
- L. Mazurkiewicz – „Produkt turystyczny to dowolna kombinacja usług miejsca i usług turystycznych”⁴⁴⁴;
- A. Nowakowska – „Przez pojęcie produkt turystyczny możemy rozumieć dostępny na rynku pakiet materialnych i niematerialnych składników umożliwiających realizację celu wyjazdu turystycznego”⁴⁴⁵;
- A. Panasiuk – „Produkt turystyczny należy określić więc jako cały zestaw dóbr i usług (obok walorów turystycznych) umożliwiających turystyce przybycie do miejsca występowania atrakcji turystycznych, pobyt i ich wykorzystanie. Produkt turystyczny może obejmować miejsce (obszar recepcji turystycznej), usługę (pojedynczą lub pakiet turystyczny składający się z kilku usług) i pewne produkty materialne. Należy również zwrócić uwagę, iż produkt turystyczny w miejscu recepcji obejmuje wszystkie atrakcje, świadczenia i usługi użytkowane

⁴⁴² A.S. Kornak, A. Rapacz: *Zarządzanie turystyką i jej podmiotami w miejscowości i regionie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 133.

⁴⁴³ J.C. Holloway, C. Robinson: *Marketing w turystyce*, PWE, Warszawa 1997.

⁴⁴⁴ L. Mazurkiewicz: *Planowanie marketingowe w przedsiębiorstwie turystycznym*, PWE, Warszawa 2002, s. 19.

⁴⁴⁵ J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł – organizacja – zarządzanie*, PWE, Warszawa 2005, s. 73.

będź odwiedzane podczas przebywania w miejscu recepcji. Obejmuje także wszystko, czego doświadcza odwiedzający⁴⁴⁶;

- J. Kaczmarek – „Produkt turystyczny to zbiór użyteczności związanych z podróżami turystycznymi, czyli dostępne na rynku dobra i usługi turystyczne umożliwiające ich planowanie, odbywanie, przeżywanie oraz gromadzenie doświadczeń z nimi związanych⁴⁴⁷”.

Złożoność struktury produktu turystycznego podkreśla również S. Wodejko, określając go jako całkowity produkt turystyczny. W prezentowanym przez tego autora ujęciu na produkt turystyczny składają się dwie zasadnicze grupy, a mianowicie dobra i urządzenia turystyczne (baza materialna turystyki) oraz usługi turystyczne, które posiadają niekiedy charakter paraturystyczny, gdy nie są związane wyłącznie obsługą ruchu turystycznego. Pierwsza wyróżniona grupa elementów obejmuje dobra podstawowe, które stanowią walory turystyczne (przyrodnicze i antropogeniczne, lub w innym ujęciu: wypoczynkowe, krajoznawcze i specjalistyczne), odgrywające zazwyczaj kluczową rolę w kształtowaniu podaży turystycznej, oraz dobra komplementarne określane jako infrastruktura turystyczna (baza noclegowa, baza żywieniowa, baza towarzysząca, sieć transportowa, środki transportu). Druga wyróżniona grupa – usługi turystyczne – obejmuje usługi podstawowe i uzupełniające (komplementarne). Podstawowe usługi turystyczne są świadczone przez komplementarne dobra i urządzenia turystyczne (np. usługi noclegowe, gastronomiczne), natomiast komplementarne usługi turystyczne świadczone są w związku z podstawowymi dobrami turystycznymi oraz czasem wolnym (np. usługi przewodnictwa, wypożyczanie sprzętu turystycznego i sportowego)⁴⁴⁸.

Katalog elementów składających się na całościowy produkt turystyczny nie jest zamknięty. Wśród najważniejszych jego składników V.T.C. Middleton wylicza: atrakcje turystyczne (atrakcje naturalne – krajobraz, klimat i inne cechy środowiska przyrodniczego; atrakcje stworzone przez człowieka – budynki, obiekty zabytkowe, atrakcje kulturowe – folklor i tradycje, religia, imprezy kulturalne, sportowo-rekreacyjne itd., atrakcje społeczne – sposób życia mieszkańców i lokalnej społeczności), infrastrukturę (specjalistyczną z zakresu turystyki i ogólnego przeznaczenia), dostępność oraz wizerunek miejsca docelowego, a także cenę płaconą przez konsumenta⁴⁴⁹. Produkt turystyczny łączy w sobie elementy zarówno materialne jak i niematerialne, które turysta uzyskuje w drodze wymiany rynkowej, bądź swobodnego dostępu związanego z faktem

⁴⁴⁶ *Marketing usług turystycznych, op. cit.*, s. 74.

⁴⁴⁷ J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł...*, op. cit., s. 74.

⁴⁴⁸ Szerzej S. Wodejko: *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 1998, s. 23-28.

⁴⁴⁹ V.T.C. Middleton: *Marketing w turystyce*, Polska Agencja Promocji Turystyki, Warszawa 1996, s. 89.

przebywania w określonym miejscu. W tym względzie wskazane elementy szereguje np. K. Rogoziński, wyróżniając⁴⁵⁰:

- walory turystyczne, będące podstawowymi dobrami turystycznymi, które stanowią główny motyw wyjazdów turystycznych (zwłaszcza w turystyce rekreacyjnej), nie stanowiąc jednocześnie przedmiotu obrotu rynkowego;
- komplementarne dobra turystyczne (dostępność oraz infrastruktura miejsca docelowego);
- dobra materialne i niematerialne dostarczane (zapewniane) przez wytwórców, pozwalające turyście na przybycie, przebywanie i korzystanie z walorów turystycznych;
- udogodnienia, wynikające z poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego obszaru.

Składniki produktu turystycznego identyfikuje również J. Majewski, wymieniając przykładowe jego elementy w postaci:

- walorów i atrakcji przyrodniczych,
- walorów i atrakcji kulturowych,
- infrastruktury ogólnej,
- stanu zagospodarowania turystycznego, atrakcji rekreacyjnych,
- bazy noclegowej,
- obiektów gastronomicznych i rozrywkowych,
- informacji turystycznej,
- dostępności transportowej i telekomunikacyjnej,
- transportu w miejscu docelowym,
- imprez turystycznych,
- imprez kulturalnych,
- innych usług (związanych z funkcjonowaniem np. banków, sklepów, stacji benzynowych),
- pojemności turystycznej danego obszaru i obiektów⁴⁵¹.

Nie ulega wątpliwości, że produkt turystyczny jest tworem złożonym. Niektóre jego elementy, cząstkowe produkty turystyczne, mogą stanowić samodzielne produkty turystyczne sprzedawane niezależnie od pozostałych składników. Inne w ogóle nie podlegają sprzedaży, a korzystanie z nich odbywa się na zasadzie obecności w danym miejscu (np. dostęp do walorów przyrodniczych), dzięki czemu turysta czerpie wrażenia i zaspokaja określone potrzeby. Uogólniając, produkt turystyczny może być definiowany z punktu widzenia: przedsiębiorstwa turystycznego, podmiotu zarządzającego danym obszarem, bądź turysty, co zostanie rozwinięte w dalszej części książki.

⁴⁵⁰ K. Rogoziński: *Marketing na rynku turystycznym*, „Handel Wewnętrzny”, 1977, nr 4, s. 7.

⁴⁵¹ J. Majewski, B. Lane: *Turystyka wiejska i rozwój lokalny*, Fundacja Edukacji dla Demokracji, Warszawa 2003, s. 73.

3.1.2. WYBRANE KRYTERIA KLASYFIKACJI I RODZAJE PRODUKTÓW TURYSTYCZNYCH

Philip Kotler definiuje produkt jako „cokolwiek, co może znaleźć się na rynku, zyskać uwagę, zostać nabyte, użyte lub skonsumowane, zaspokajając czyjeś pragnienie lub potrzebę”⁴⁵². Przenosząc ten sposób pojmowania produktu w sferę turystyki, produkt turystyczny może przybierać bardzo zróżnicowaną postać. Pod względem stopnia złożoności produktu turystycznego można dokonać jego podziału na produkty proste i produkty złożone⁴⁵³. Pierwsze z nich mogą występować samodzielnie, ale również mogą stanowić elementy składowe względem produktów złożonych. Same również mogą składać się z kilku komponentów. Wśród kategorii prostych produktów turystycznych można wyróżnić:

- produkt turystyczny – rzecz,
- produkt turystyczny – usługę,
- produkt turystyczny – wydarzenie,
- produkt turystyczny – obiekt.

Produkt turystyczny występujący w postaci rzeczy może być nabywany samodzielnie, lub w pakiecie jako element składowy innego produktu turystycznego. Jako przykłady produktów turystycznych występujących w tej postaci można wymienić różnego rodzaju sprzęt turystyczny, mapy i przewodniki, pamiętki. W podobny sposób może być nabywany produkt turystyczny w postaci usługi. Przykładowo usługa gastronomiczna może być sprzedawana w pakiecie z usługą hotelarską, ale również jako produkt samodzielny. Wśród innych przykładów usług turystycznych znajdują się usługi przewodnictwa, pilotażu, noclegowe, wypożyczania sprzętu, przechowywania bagaży, transportowe. Wydarzenie traktowane jako produkt turystyczny jest opisywane za pośrednictwem takich cech jak: spójność tematyczna i organizacyjna, a także konkretne umiejscowienie w czasie i przestrzeni. Wydarzenie może mieć charakter jednorazowy lub cykliczny, może też zmieniać miejsce realizacji (może być realizowane cyklicznie ale w różnych miejscowościach lub krajach, np. Światowe Dni Młodzieży). Może być traktowane jako samodzielny produkt, lub też być jedną z atrakcji imprezy lub danego obszaru. Przykładami wydarzeń turystycznych są targi i wystawy, różnego rodzaju festiwale. Produkt turystyczny jako obiekt obejmuje jedną podstawową atrakcję i niekiedy dodatkowo kilka produktów towarzyszących, które razem dostępne są w określonym miejscu o charakterze punktowym. Przykładami mogą być w tym wypadku takie obiekty jak: muzeum, hala widowiskowo-sportowa, hotel, aquapark, punkt widokowy, zabytek architektury czy pomnik przyrody.

⁴⁵² Ph. Kotler: *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner & Ska, Warszawa 1994, s. 400.

⁴⁵³ Taki podział produktów turystycznych prezentowany jest przez autorów: J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł...*, *op. cit.*, s. 74-76; J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny*, „Turystyka i Hotelarstwo”, 2002, nr 1, s. 33-54.

Złożone produkty turystyczne są efektem połączenia kilku produktów cząstkowych istniejących niezależnie od siebie w różnych miejscach lub wytwarzanych (oferowanych) przez różnych producentów. Wyróżnia się następujące rodzaje produktów złożonych:

- produkt turystyczny – impreza,
- produkt turystyczny – szlak,
- produkt turystyczny – obszar.

Impreza turystyczna jest tworzącym całość połączeniem co najmniej dwóch usług lub usług i materialnych dóbr turystycznych oferowanym w formie pakietu turystycznego przez organizatorów turystyki. Przykładami produktu turystycznego – imprezy mogą być: wczasy, wycieczka, pielgrzymka. Szlak turystyczny stanowi kompozycję obejmującą wiele miejsc lub obiektów, często wyposażonych w urządzenia infrastruktury turystycznej, połączonych wytyczoną trasą, które określa wspólna myśl przewodnia. Trasa łącząca obiekty leżące na szlaku może być trasą lądową jak i wodną. Można wyróżnić w szczególności szlaki rowerowe, kajakowe, konne, piesze, narciarskie, a także przyrodnicze, historyczne, pielgrzymkowe, religijne. Obszar (miejsce) jest zdeterminowanym geograficznie rodzajem produktu turystycznego, który stanowi wewnątrznie złożony zbiór elementów wyróżnionych pod względem swojej konkretnej lokalizacji w przestrzeni (np. miejscowość, gmina, region turystyczny, park narodowy), charakteryzującej się walorami turystycznymi; ta zorganizowana całość jest połączona nadrzędną ideą, która decyduje o oryginalności takiego produktu, jego odrębności i atrakcyjności turystycznej⁴⁵⁴.

Pakiet turystyczny jest formą sprzedaży produktu turystycznego. Jednocześnie, z uwagi na fakt, że łączy on w sobie co najmniej dwa elementy oferowane jako jeden produkt po zryczałtowanej cenie, może być uznawany za złożony produkt turystyczny. Pod względem charakteru cząstkowych produktów turystycznych wchodzących w skład pakietu turystycznego można wyróżnić następujące jego rodzaje:

- pakiet podstawowy, obejmujący dobra i usługi podstawowe z zakresu turystyki, jak nocleg, wyżywienie, transport;
- pakiet rozszerzony, który w stosunku do pakietu podstawowego obejmuje dodatkowo dobra i usługi zwiększające atrakcyjność oferty, a na które turysta zazwyczaj nie ma wpływu;
- pakiet fakultatywny (lub element fakultatywny gdy mowa o pojedynczej usłudze) – obejmuje elementy, które stanowią ofertę uzupełniającą w stosunku do pakietu podstawowego bądź poszerzonego i mogą zostać zamówione za dodatkową odpłatnością⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł...*, op. cit., s. 74-76, 101; J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny*, „Turystyka i Hotelarstwo”, 2002, nr 1, s. 33-54.

⁴⁵⁵ J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł...*, op. cit., s. 99.

Jeśli w sposób ogólny dobro można określić jako środek zaspokajania potrzeb, to z uwagi na postać tego dobra można mówić o dobrach materialnych oraz dobrach niematerialnych, lub gdy dobra te stanowią przedmiot oferty rynkowej można wówczas użyć określeń odpowiednio: towar oraz usługa. Niezależnie od tego ogólnego podziału istnieją dobra, które stanowią pewne połączenie cech właściwych dla dóbr materialnych oraz niematerialnych. Znajdują się one gdzieś pomiędzy czystym dobrem materialnym a czystym dobrem niematerialnym. W literaturze można znaleźć wyróżnienie rodzajów produktów z uwzględnieniem tzw. kontinuum materialności, które wiąże się z płynnym przechodzeniem od dobra do usługi. Uwzględniając opisany punkt widzenia można rozróżnić następujące kategorie produktów turystycznych:

- produkty materialne (np. kompas, namiot, mapa turystyczna),
- produkty pośrednie (np. wypożyczenie sprzętu narciarskiego),
- produkty niematerialne (np. koncert w operze)⁴⁵⁶.

Uwzględniając kryterium podmiotowe (kryterium sfery odniesienia⁴⁵⁷), wynikające ze sposobu postrzegania produktu turystycznego, można wyróżnić dwie jego kategorie. W literaturze przedmiotu określa się, że produkt turystyczny może być rozpatrywany w aspekcie: określonego przedsiębiorstwa lub określonego obszaru⁴⁵⁸.

Produkt turystyczny określonego przedsiębiorstwa jest przedmiotem jego oferty rynkowej i jako taki jest skierowany do specyficznej grupy odbiorców (danego segmentu rynku turystycznego) oraz posiada swoją cenę, która jest odzwierciedleniem polityki cenowej tego przedsiębiorstwa. Można utożsamiać go z produktem turystycznym w wąskim znaczeniu, przy czym należało by go raczej zdefiniować jako produkt wytwarzany lub świadczony (w przypadku usługi) przez przedsiębiorstwo turystyczne, bądź też przez inne przedsiębiorstwo (w odniesieniu do dóbr o charakterze paraturystycznym), pod warunkiem, że produkt ten kupuje turysta. Produkt turystyczny w tym ujęciu może mieć charakter produktu prostego, np. usługa noclegowa przedsiębiorstwa hotelowego (produkt turystyczny – usługa), lub przewodnik po zabytkach kultury (produkt turystyczny – rzecz). Produkt taki może mieć również wymiar produktu złożonego, np. wczasy w ofercie touroperatora.

⁴⁵⁶ J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny*, „Turystyka i Hotelarstwo”, 2002, nr 1, s. 33-54.

⁴⁵⁷ Stosując kryterium sfery odniesienia Z. Kruczek dokonał podziału produktów turystycznych na produkt z punktu widzenia przedsiębiorstwa (zestaw „różnorodnych usług mających zaspokoić potrzeby turystów i które są sprzedawane w przedsiębiorstwach turystycznych”) oraz na produkt miejsca docelowego („obejmuje atrakcje turystyczne, infrastrukturę i usługi miejsca docelowego, a także jego dostępność, wizerunek oraz cenę płaconą przez konsumenta”); por. Z. Kruczek, B. Walas: *Nowoczesne postrzeganie promocji kulturowych produktów turystycznych*, [w:] *Kultura i turystyka – wspólnie zyskać*, (red.) A. Stasiak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Turystyki i Hotelarstwa, Łódź 2009, s. 335-360.

⁴⁵⁸ J. Alkton: *Polityka produktu turystycznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1991, s. 9.

Produkt turystyczny w aspekcie danego obszaru ma wymiar terytorialny i posiada charakter złożonego produktu turystycznego. Jest to produkt oferowany przez dany obszar, na co składają się: naturalne dobra turystyczne, określone towary i usługi, a także udogodnienia, umożliwiające korzystanie z dóbr naturalnych oraz nabywanie towarów i usług⁴⁵⁹. Produkt turystyczny w tym ujęciu może być różnie rozumiany. Może być utożsamiany z całościowym produktem turystycznym dostępnym na danym obszarze, bądź też sam obszar może być traktowany jako produkt turystyczny, ewentualnie może to być produkt zdeterminowany terytorialnie (lokalny lub regionalny produkt turystyczny, np. oscypek).

Przedstawiony podział produktów turystycznych uwzględniający kryterium sfery odniesienia można poszerzyć o punkt widzenia turysty, co może być rozpatrywane w węższym, bądź też szerszym znaczeniu. Produkt turystyczny z punktu widzenia turysty został zdefiniowany w wąskim znaczeniu jako wszystko to, co turysta kupuje, bez względu na branżę, w jakiej funkcjonuje producent (usługodawca) nabywanego dobra. W tym ujęciu produkt turystyczny z punktu widzenia turysty jest tożsamy z produktem widzianym z punktu widzenia przedsiębiorstwa. Perspektywa turysty wiąże się również z szerokim ujęciem produktu turystycznego, traktowanym jako suma wrażeń i doświadczeń przeżywanych przez turystę. Jest to ujęcie, które uwzględnia zarówno komercyjne składniki konsumowanych dóbr i usług turystycznych, jak i te dostępne na zasadzie swobodnego dostępu związanego z samym tylko faktem czasowego przebywania w danym miejscu. Na ostateczny kształt tak pojmowanego produktu ma również wpływ aktualne samopoczucie turysty oraz jego sposób odbierania rzeczywistości i reagowania na otoczenie. Dopiero te komponenty łącznie tworzą ostateczny wizerunek produktu turystycznego postrzegany przez jego konsumenta, tj. tworzą korzyść osiąganą w wyniku realizowania aktywności turystycznej⁴⁶⁰.

Produkt turystyczny z punktu widzenia turysty można również postrzegać z perspektywy pojedynczego turysty, bądź ogółu turystów. Na tej podstawie różni się dwie kategorie produktu turystycznego. Jak podaje L. Mazurkiewicz, można mówić o produkcie turystycznym w skali mikro, gdy uwzględnia się wszystkie usługi, jakie są oferowane pojedynczemu turyście w trakcie pobytu w obszarze docelowym, albo też o produkcie w skali makro, gdy obejmuje on usługi turystyczne oferowane wszystkim turystom przebywającym w tym obszarze (np. gminy lub regionu turystycznego)⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ M. Zdon-Korzeniowska: *Jak kształtować regionalne produkty turystyczne? Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 15.

⁴⁶⁰ Takie podejście do produktu turystycznego skłania, żeby koncepcję zarządzania marketingowego ukierunkować w większym stopniu na korzyści dostarczane konsumentowi, niż na wartość sprzedaży; por. np. Ch.R. Goeldner, J.R.B. Ritchie: *Tourism. Principles, Practices, Philosophies*, 10th edition, John & Sons, Inc., New Jersey 2006, s. 521.

⁴⁶¹ L. Mazurkiewicz: *Produkt turystyczny w ujęciu marketingu terytorialnego*, [w:] *Konkurencyjność polskiego produktu turystycznego*, (red.) K. Pieńkoś, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2005, s. 83.

Przedstawione klasyfikacje, rodzaje i kategorie produktów turystycznych mają przede wszystkim wymiar teoretyczny i na pewno nie wyczerpują całości możliwych podziałów, jakie zostały przedstawione w literaturze przedmiotu. Niemniej jednak pozwalają one zwrócić uwagę na pewne elementy istotne z punktu widzenia gminy, która jako podmiot polityki turystycznej (o czym w dalszej części książki), ma zasadniczy wpływ na kształtowanie produktu turystycznego na danym obszarze.

3.1.3. MARKOWY PRODUKT TURYSTYCZNY OBSZARU

Spośród zdefiniowanych wyżej różnych kategorii i rodzajów produktów turystycznych, dla potrzeb dalszych rozważań szczególnie przydatne jest pojęcie produktu turystycznego – obszar, które utożsamiane jest z pojęciem markowy produkt turystyczny obszar⁴⁶². Istnieje przy tym potrzeba metodycznego uporządkowania pojęć odnoszących się do produktu turystycznego w wymiarze przestrzennym.

W literaturze przedmiotu używane są różne, bliskie znaczeniowo pojęcia identyfikujące produkt turystyczny w wymiarze przestrzennym. Definiowane są takie określenia jak: lokalny bądź regionalny produkt turystyczny, produkt turystyczny regionu, produkt turystyczny obszaru, terytorialny produkt turystyczny, czy wreszcie produkt turystyczny – obszar. Wszystkie one ujmują pewien aspekt terytorialności jako cechę produktu turystycznego. Najbardziej pojemnym ze wskazanych określeń jest terytorialny produkt turystyczny, gdyż obejmuje on całokształt produktów turystycznych dostępnych w ofercie danego obszaru. Można przez niego rozumieć łączną (sumaryczną) podaż turystyczną tego obszaru, albo ogół dóbr i usług turystycznych, jakie turyści mogą nabyć na danym obszarze. Produkt turystyczny regionu (obszaru) mieści się w kategorii złożonego produktu turystycznego, na który składa się wiele komplementarnych produktów częściowych, tworzonych (świadczonych) przez wszystkie przedsiębiorstwa turystyczne, dostępne walory, czy infrastrukturę zlokalizowaną na danym obszarze, a także wizerunek tego regionu. Węższym określeniem jest lokalny bądź regionalny produkt turystyczny. Jest to produkt, dający się zidentyfikować z konkretnym obszarem (wykazuje cechy regionalizmu – jest zlokalizowany przestrzennie); na danym obszarze może być dostępnych wiele lokalnych (regionalnych) produktów turystycznych, skierowanych do różnych grup docelowych. Regionalny produkt turystyczny jest jednym z produktów turystycznych regionu (obszaru), natomiast nie wszystkie produkty turystyczne

⁴⁶² Można zestawić zakres pojęciowy obu określeń w: A. Stasiak: *Obszar jako produkt turystyczny*, [w:] *Konkurencyjność polskiego produktu turystycznego*, (red.) K. Pieńkos, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 91-102 oraz J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł..., op. cit.*

regionu wchodzi w zakres regionalnego (lokalnego) produktu turystycznego. Wreszcie produkt turystyczny – obszar jest określeniem opisującym dany obszar jako produkt turystyczny; składają się na niego m.in. lokalne (regionalne) produkty turystyczne, czy w innym ujęciu produkty turystyczne obszaru, jednak nie wszystkie, ale wyłącznie te, które skupione są wokół łączącej je nadrzędnej idei. Uogólniając, taka sytuacja oznacza możliwość występowania na obszarze traktowanym jako produkt turystyczny również produktów turystycznych np. pojedynczych przedsiębiorstw, które ze swoją działalnością nie wpisują się w zdefiniowaną dla danego obszaru ową wspólną ideę. Również niekoniecznie wszystkie lokalne (regionalne) produkty turystyczne muszą wchodzić w skład produktu turystycznego – obszar. Dany obszar turystyczny może oferować wiele produktów turystycznych – są to produkty turystyczne tego obszaru. Stąd, produkt turystyczny obszaru to nie to samo co produkt turystyczny – obszar. W pierwszym przypadku chodzi o produkty turystyczne oferowane na danym obszarze, w drugim – obszar jest produktem poprzez połączenie wykreowaną ideą różnych elementów składowych w spójną całość.

Zdeterminowany przestrzennie produkt turystyczny obejmuje całokształt elementów (czynników) mogących mieć wpływ na ogół doświadczeń turysty w związku z jego aktywnością turystyczną. Produkt turystyczny w tym ujęciu zawiera zestaw wzajemnie powiązanych dóbr i usług, jak również elementów środowiska przyrodniczego i antropogenicznego, w których otoczeniu jest realizowana konsumpcja turystyczna. Rozpatrywanie produktu turystycznego w ujęciu przestrzennym podkreśla jego złożoność oraz fakt kształtowania go przez wiele podmiotów, od przedsiębiorstw turystycznych, przez podmioty polityki turystycznej (w tym gminy), po mieszkańców danego obszaru, a nawet samych turystów. Odwołanie się w tym kontekście do teorii marketingu terytorialnego⁴⁶³, pozwala na określenie danego miejsca jako produkt⁴⁶⁴. Z tego punktu widzenia produktem jest określony obszar charakteryzujący się danymi parametrami społecznymi, demograficznymi, prawnymi, politycznymi, technicznymi, komunikacyjnymi i gospodarczymi, bez względu na jego wielkość, formę własności, główną funkcję, dostępność czy poziom urbanizacji⁴⁶⁵. Biorąc pod uwagę wyszczególnione parametry, produktem turystycznym w aspekcie terytorialnym może być pojedyncza gmina, ich skupisko (np. klaster turystyczny) lub większy obszar, jak region lub cały kraj. Produktem takim może być również obszar nie

⁴⁶³ Marketing terytorialny w procesie zarządzania jednostką pozwala na osiąganie korzyści dla określonego terytorium w drodze zaspokajania potrzeb klientów, poprzez oferowanie im złożonego megaprojektu w postaci znajdujących się na danej przestrzeni usług i produktów (zasobów); szerzej T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 215.

⁴⁶⁴ Szerzej M. Florek: *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2017, s. 26 i n.

⁴⁶⁵ Por. A. Szromnik: *Marketing terytorialny – geneza, rynki docelowe i podmioty oddziaływania*, [w:] *Marketing terytorialny: strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, (red.) T. Domański, Centrum Badań i Studiów Francuskich Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 36.

związany z żadnymi granicami administracyjnymi jak rynek miasta czy wyodrębniony obszar przyrodniczy. Turysta, decydując się na wyjazd do atrakcyjnej jego zdaniem miejscowości (lub obszaru), z racji faktu przebywania w danym miejscu uzyskuje określony zbiór korzyści nie wynikający wyłącznie z samych tylko dóbr oferowanych przez różnych producentów. Turysta niejako nabywa miejsce, w którym czasowo przebywa, a które dostarcza mu możliwość korzystania m.in. z walorów przyrodniczych, krajoznawczych, kulturowych itp.

Produkt turystyczny – obszar tworzą różne komponenty, zasadniczo zgodne z elementami całościowego produktu turystycznego, czy produktu turystycznego w szerokim ujęciu⁴⁶⁶. W tym względzie wymienia się następujące jego komponenty:

- dziedzictwo – zasoby i cechy obszaru, które powstały w wyniku działania procesów przyrodniczych (np. klimat, krajobraz, fauna, flora, osobliwości przyrody) oraz działalności człowieka związanej z ukształtowanym historycznie rozwojem tego obszaru (np. poziom rozwoju gospodarczego, historia obszaru, kultura, muzea, zabytki, architektura, potencjał ludzki); elementy te nie powstały w związku z rozwojem turystyki, mogą jednak stanowić (i z reguły stanowią) podstawę rozwoju turystyki;
- infrastrukturę – te zasoby obszaru, które powstały w związku z rozwojem turystyki i związane są z zaspokajaniem potrzeb bytowych turystów (baza noclegowa, gastronomiczna), zwiększają atrakcyjność ich pobytu (baza towarzysząca, paraturystyczna) oraz poprawiają dostępność komunikacyjną obszaru; ten rozbudowany element produktu turystycznego obszaru zasadniczo zwiększa atrakcyjność tego obszaru, jednak nie jest on absolutnie niezbędny w funkcjonowaniu produktu (np. turystyka ekstremalna do trudno dostępnych miejsc);
- wartość dodaną – obejmuje przede wszystkim pomysł na produkt – główną ideę, jednoczącą wszystkie działania podejmowane w sferze turystyki na danym obszarze ale także elementy symboliczne, które funkcjonują głównie w sferze psychologicznej, jak wizerunek obszaru, stereotypy, wrażenia, przeżycia; obejmuje także elementy wspomagające ideę, a związane z kreowaniem wizerunku obszaru na rynku (identyfikacja obszaru, jego nazwa, logo, marka, reklama); tworzy ona otoczkę nabywanego produktu, wpływającą na jego postrzeganie i jest czynnikiem wyróżniającym go w ofercie rynkowej;
- organizację i zarządzanie – scalają poszczególne elementy produktu turystycznego przygotowując je do konsumpcji oraz dotyczą sposobu realizowania tej konsumpcji⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Por. np. J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł..., op. cit.*, s. 90; M. Zdon-Korzeniowska: *Jak kształtować regionalne..., op. cit.*, s. 19.

⁴⁶⁷ Szerzej J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł..., op. cit.*, s. 102-105.

Turysta konsumujący produkt turystyczny – obszar ma do czynienia z wybranymi cząstkowymi produktami turystycznymi oferowanymi przez przedsiębiorstwa turystyczne, z innymi produktami materialnymi i usługami dostarczonymi przez przedsiębiorstwa spoza branży turystycznej, a zapewniające różnorodne użyteczności poza miejscem stałego zamieszkania turysty. Konsumpcja turystyczna obejmuje także infrastrukturę turystyczną i paraturystyczną obszaru, jego walory przyrodnicze i antropogeniczne, jak i przychylność i gościnność stałych mieszkańców związane z ogólnym wizerunkiem tego obszaru i funkcjonującymi na jego temat opiniami i stereotypami. Na sumaryczny produkt turystyczny w tym ujęciu składa się również uczestnictwo w wydarzeniach, które mają miejsce w trakcie pobytu turystycznego. Całość zlokalizowana jest wokół sprecyzowanej nadrzędnej idei, która definiuje konkretny obszar jako produkt turystyczny wyróżniający się spośród innych obszarów (produktów) funkcjonujących na rynku.

Oprócz idei wspólnej dla dóbr i usług oferowanych przez dany obszar istotnym warunkiem uznania go za produkt turystyczny – obszar jest rozpoznawalność owych dóbr i usług pod wspólnym znakiem, a także istnienie prywatnej lub publicznej organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie obszarem⁴⁶⁸. Nadrzędna idea leżąca u podstaw produktu turystycznego – obszar składa się na wartość dodaną łączącą produkty cząstkowe w produkt ogólny, dostarczający turystyce całkowitych przeżyć. Wartość dodana jest współcześnie czynnikiem zwiększającym konkurencyjność w stopniu większym niż cechy użytkowe produktów, co wynika z faktu, że „głównym powodem zakupu są korzyści z zakupu, a nie materialne cechy produktu”⁴⁶⁹. Wśród elementów składających się na wartość dodaną obszaru traktowanego jako produkt turystyczny składają się:

- wizerunek obszaru i stereotypy o nim, na co składa się wizerunek wypromowany (wynikający z odebranych informacji reklamowych), stereotypowy (wynikający z uproszczonych przekonań społeczeństwa) oraz osobisty (indywidualne sądy jednostki);
- pomysł na produkt – główna idea spajająca wszystkie działania w zakresie turystyki na danym terenie;
- elementy programu identyfikacji produktu (nazwa, logo, slogan reklamowy, dźwięk, zakres i kontekst działań promocyjnych);
- tożsamość marki – wyjątkowe wartości, cechy, które powinny być trwale kojarzone z obszarem⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ Por. H. Zawistowska: *Rola Unii Europejskiej w poprawie jakości produktów turystycznych*, [w:] *Kierunki rozwoju badań naukowych w turystyce*, (red.) G. Golembki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 69.

⁴⁶⁹ A. Rochmińska, A. Stasiak: *Strategie rozwoju turystyki*, „Turystyka i Hotelarstwo”, nr 6, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Łodzi, Łódź 2004, s. 9-43.

⁴⁷⁰ Szerzej A. Stasiak: *Obszar jako produkt turystyczny*, *op. cit.*, s. 91-102.

Owa wartość dodana sprawia, że dany produkt odróżnia się od innych, posiada własny charakter, co sprawia, że nie jest to produkt typowy. Znaczenie tego aspektu produktu turystycznego w jego postrzeganiu i tworzeniu wizerunku zwraca uwagę w kierunku marki i podkreśla znaczenie produktów markowych, stanowiących ofertę wysokiej jakości, wyróżniającą się na tle oferty obszarów konkurencyjnych, o dużej rozpoznawalności wśród turystów.

W ogólnym znaczeniu markę produktu określa się (wg American Marketing Association) jako nazwę, termin, znak, logo, wzór lub kombinację tych elementów, stworzoną w celu rozpoznania produktu i odróżnienia go od konkurentów⁴⁷¹. Marka jest ujmowana również jako rozpoznawalny zbiór walorów funkcjonalnych, materialnych i niematerialnych oraz psychologicznych pozwalających na zaspokojenie oczekiwań konsumentów⁴⁷². Najważniejszą jej cechą jest możliwość identyfikacji produktów bądź miejsc na tle innych⁴⁷³. Marka odniesiona do produktu turystycznego, a w szczególności do obszaru traktowanego jako produkt turystyczny, może być rozumiana jako wyobrażenie określonej wartości, wynikające z wizerunku tego obszaru. Przy tym markę odnoszącą się do obszaru – markę terytorialną, można rozpatrywać z perspektywy:

- nadawcy – jako projekcję tożsamości regionu,
- odbiorcy – jako wizerunek regionu poza jego granicami,
- produktowej – jako markę produktu wytwarzanego w regionie⁴⁷⁴.

Marka zlokalizowana terytorialnie w postaci np. marki lokalnej lub regionalnej może być rozumiana dwojako, w ujęciu wąskim (marka produktu regionalnego) oraz kompleksowym (marka regionalna)⁴⁷⁵. Wąskie ujęcie można odnieść do konkretnego dobra, gdy jest ono wytwarzane w danym regionie, ma swoją historię, a jego nazwa pozwala na zidentyfikowanie regionu, z którego pochodzi (np. chleb prądnicki, kiełbasa liseicka). Marka może być też stworzona jako kompleksowa marka terytorialna, gdy dany obszar jest przedmiotem nadawania i zarządzania marką.

W analogiczny sposób można rozróżnić markę produktu turystycznego odnoszącą się odpowiednio do danego, pojedynczego produktu turystycznego (np. Żywe Muzeum Piernika w Toruniu), bądź do konkretnego obszaru traktowanego jako produkt turystyczny (markowy produkt turystyczny obszaru), gdy cała grupa produktów, dostępna na danym obszarze, łączona wspólną ideą wynikającą np. ze wspólnej historii, dziedzictwa, czy warunków społeczno-ekonomicznych obszaru (np. Szlak Zabytków Techniki Województwa Śląskiego). W pierwszym wypadku produkt jest zdefiniowany (np. za pośrednictwem jego cech charak-

⁴⁷¹ Ph. Kotler: *Marketing*, Rebis, Poznań 2005, s. 427.

⁴⁷² B. Walas: *Marka turystyczna miast i regionów*, „Rynek Turystyczny”, 2001, nr 11-12, s. 9.

⁴⁷³ A. Panasiuk: *Założenia koncepcji marki turystycznej*, „Marketing i Rynek”, 2004, nr 8, s. 2-7.

⁴⁷⁴ M. Florek: *Podstawy marketingu...*, *op. cit.*, s. 128.

⁴⁷⁵ R. Seweryn: *Marka produktów regionalnych narzędziem promocji turystycznej obszarów wiejskich*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 107-115.

terystycznych), czego wyrazem jest jego marka (marka produktu). W drugim – produkt jest charakteryzowany poprzez odniesienie jego cech szczególnych do specyfiki regionu (cechy regionalizmu), na którego obszarze jest oferowany.

Tworzenie i wprowadzanie na rynek markowych produktów turystycznych niesie ze sobą potencjalne korzyści w dwóch obszarach: dla konsumentów oraz dla producentów. Wśród korzyści producenta, a szerzej twórcy marki, można wymienić:

- ochronę prawną unikatowych cech produktu,
- zwiększenie atrakcyjności produktu,
- pozytywny wizerunek w oczach konsumentów,
- wyższą cenę za produkt,
- skuteczniejszą promocję produktów,
- podniesienie poziomu lojalności klientów,
- stabilizację poziomu sprzedaży i zysków⁴⁷⁶.

Natomiast wśród korzyści z marki dla nabywcy (konsumenta) wymienia się:

- szybką identyfikację produktu i jego wytwórcy na rynku,
- możliwość rozpoznania różnic jakościowych,
- ułatwienie podejmowania decyzji zakupowych,
- gwarancję wysokiej jakości,
- gwarancję stałego dostarczania konkretnej użyteczności,
- wyrażanie prestiżu i przynależności do określonej grupy społecznej,
- podkreślenie własnej indywidualności⁴⁷⁷.

Stworzenie marki terytorialnej i zarządzanie nią może wynikać z realizacji głównego celu marketingu terytorialnego, którym jest „kształtowanie poglądów, postaw i zachowań klientów, przy wykorzystaniu odpowiednich metod, technik i instrumentów w taki sposób, aby były one zgodne z interesem regionu, gminy, wsi”⁴⁷⁸. Stąd można określić, że nadrzędnym celem wprowadzenia marki turystycznej obszaru jest identyfikacja i wyróżnienie danego obszaru turystycznego na tle rywalizujących miast czy regionów, które oferują porównywalne lub substytucyjne korzyści⁴⁷⁹, jak ma to miejsce np. w odniesieniu do miejscowości nadmorskich w Polsce, oferujących dostęp do tego samego morza, podobnych plaż, zbliżonego klimatu. Marka turystyczna obszaru zwiększa stopień jego rozpoznawalności i popularności, a także buduje i wzmacnia pozytywny wizerunek. Sytuacja taka przyczynia się do zwiększenia zainteresowania obszarem ze strony turystów, a także stymuluje powtórne korzystanie z jego oferty. Ułatwia także wprowadzanie nowych produktów do oferty obszaru, gdyż mogą one ko-

⁴⁷⁶ Ibidem, s. 107-115.

⁴⁷⁷ Ibidem, s. 107-115.

⁴⁷⁸ A. Szromnik: *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2007, s. 22-23.

⁴⁷⁹ M. Głowacka: *Promocja całościowego produktu turystycznego na przykładzie miasta Malborka*, „Zarządzanie i Finanse”, tom 12, 2014, nr 2, s. 87-104.

rzysać z renomy ukształtowanej wizerunkiem marki produktów turystycznych w regionie.

Marka produktu turystycznego oddziałuje w różnorodny sposób na podmioty rynku turystycznego, przysparzając określonych korzyści twórcy marki oraz wpływając na wybory konsumpcyjne turysty. Tak szerokie spektrum wywieranych wpływów jest realizowane dzięki różnym aspektom, które uwzględnia funkcjonująca marka. Marka produktu turystycznego uwzględnia w swojej budowie następujące główne elementy⁴⁸⁰:

- rdzeń marki – jego kompozycja uwzględnia określone grupy docelowe, uatrakcyjnijając produkt poprzez zaprezentowanie obszaru, jego charakteru i historii, czy takich elementów jak istniejące walory przyrodnicze i kulturowe;
- benefit marki – element decydujący o przewadze konkurencyjnej markowego produktu turystycznego, wskazujący na główne korzyści wyróżniające go na rynku;
- tożsamość marki – tożsamość budowana jest na podstawie bieżących uwarunkowań lub przyszłych możliwości i określa jej symboliczne znaczenie dla konsumenta, odwołując się do jego specyficznych (właściwych dla danej grupy odbiorców) kryteriów wyboru; tożsamość kształtowana jest pośrednio poprzez formułowanie komunikatów przekazywanych do potencjalnego odbiorcy (tworzenie wizerunku poprzez m.in. nazwę, znak graficzny, komunikat reklamowy); tożsamość marki jest to zespół cech, wartości, celów reprezentujących markę i wyróżniających ją na rynku⁴⁸¹;
- sposób prezentacji – na ten element składają się dwa elementy: proces przekazu marketingowego oraz przekazywania opinii przez turystów, którzy już odwiedzili dany obszar turystyczny.

Budowanie turystycznej marki regionalnej (lokalnej) – marki obszaru, a nie marek poszczególnych regionalnych (lokalnych) produktów turystycznych, jest bardziej skuteczne i niesie ze sobą efekt synergii. Liczne marki pojedynczych produktów turystycznych mogą stanowić zbyt duży natłok informacji dla potencjalnego turysty, który może mieć trudności z ich kojarzeniem i rozpoznawaniem. Z tego względu tworzenie jednej (zbiorczej), silnej marki obszaru pozwala zebrać w całość regionalne (lokalne) produkty turystyczne i w drodze ukształtowania tożsamości regionu dotrzeć do grupy docelowej. W ten sposób znane produkty regionalne, dzięki ich wyeksponowaniu za pomocą wspólnego symbolu, są identyfikowane z danym obszarem i przyczyniają się do jego promocji, budując tożsamość obszaru w świadomości turysty. Poszczególne produkty

⁴⁸⁰ Por. B. Sawicki: *Kreowanie marki w agroturystyce i turystyce wiejskiej*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 11-17.

⁴⁸¹ L. de Chernatony: *Marka. Wizja i tworzenie marki*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, s. 48 i n.

turystyczne dostępne na danym obszarze mają komplementarny charakter, stąd wskazany jest pewien zakres współpracy poszczególnych dostawców. Całościowe spojrzenie na kwestię oferty turystycznej obszaru i stworzenie markowego produktu turystycznego obszaru pozwala na integrację dostępnej oferty i udostępnienie jej jako wewnętrznie spójnego zbioru współzależnych dóbr i usług turystycznych. W ramach budowania wspólnej marki obszaru poszczególne podmioty funkcjonujące w branży turystycznej łączą swoje działania, np. w zakresie promocji lub wzajemnego dopasowania oferty do docelowego segmentu rynku. Dążenie do wspólnego celu sprawia, że uzyskiwany efekt jest większy niż gdyby pojedynczy dostawcy działali w sposób nieskoordynowany, mając na względzie własne partykularne cele. Marka obszaru wiąże się więc z efektem synergii uzyskiwanym po stronie podmiotów turystycznych, pozwala lepiej wykorzystać istniejący potencjał turystyczny oraz zintensyfikować potencjalne korzystne efekty dla gospodarki lokalnej czy regionalnej wywoływane rozwojem turystyki.

Uzyskanie korzystnych efektów z rozwoju turystyki pod wspólną marką obszaru wymaga koordynacji działań różnych podmiotów funkcjonujących w sferze turystyki na tym obszarze. Istnieje potrzeba podmiotu, który pełniąc rolę lidera będzie inicjował, konsolidował i koordynował wszelkie działania w zakresie rozwoju turystyki na danym obszarze⁴⁸². Wśród podmiotów, które mogłyby w polskich warunkach pełnić taką rolę, wymienia się⁴⁸³:

- samorządy lokalne i administrację państwową,
- fundacje i stowarzyszenia turystyczne,
- regionalne i lokalne organizacje turystyczne.

Budowanie markowego produktu turystycznego obszaru wiąże się z różnymi działaniami podejmowanymi przez instytucję nadzorującą jego wprowadzenie, zmierzającymi w ostatecznym rozrachunku do poprawy konkurencyjności obszaru traktowanego jako całość. Można tu wymienić takie działania jak⁴⁸⁴:

- opracowanie koncepcji nadrzędnej (głównej) idei jednoczącej terytorialny produkt turystyczny we wspólnym wątku produktu obszaru,
- aktywizacja przedsiębiorców i mieszkańców w zakresie jej realizacji,
- interweniowanie w kwestii występujących konfliktów i godzenie sprzecznych interesów,
- zorganizowanie wsparcia (m.in. prawnego, marketingowego, edukacyjnego) dla podmiotów biorących udział w przedsięwzięciu,
- stworzenie sprawnego systemu informacji turystycznej,
- promocja obszaru jako zintegrowanego, markowego produktu turystycznego.

⁴⁸² P. Zmyślony: *Rola przywództwa w rozwoju polskich regionów turystycznych*, „Turystyka i Hotelarstwo”, z. 6, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Turystyki i Hotelarstwa w Łodzi, Łódź 2004, s. 45-61.

⁴⁸³ A. Stasiak: *Obszar jako produkt turystyczny*, *op. cit.*, s. 91-102.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, s. 91-102.

W odniesieniu do obszaru Polski z uwzględnieniem stwarzanych przez niego warunków realizacji aktywności turystycznej, określono pięć tzw. markowych produktów turystycznych, jako te rodzaje turystyki, które mają w Polsce największy potencjał rozwojowy, a mianowicie:

- turystyka miejska i kulturowa,
- turystyka biznesowa,
- turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna,
- turystyka na obszarach wiejskich,
- turystyka przygraniczna i tranzytowa⁴⁸⁵.

Takie określenia, jak markowy produkt turystyczny obszaru, czy produkt turystyczny – obszar, ewentualnie również marka regionalna (lokalna) i marka obszaru, kierują uwagę w stronę pojęć regionu turystycznego oraz obszaru turystycznego. Region turystyczny lub turystyczno-rekreacyjny określa się w literaturze jako wyróżniony pod względem specjalizacji rodzaj regionu, tj. taki obszar, gdzie występuje rozwinięta na dużą skalę działalność usługowa obejmująca usługi turystyczne i rekreacyjne⁴⁸⁶. Albo inaczej, że jest to obszar pełniący funkcję turystyczną dzięki pewnej jednorodności cech środowiska przyrodniczego i społeczno-kulturowego oraz wewnętrznym powiązaniom usługowym⁴⁸⁷. Wskazuje się również, że może nim być obszar spełniający następujące warunki⁴⁸⁸:

- posiada określone walory, których ilość, struktura oraz jakość decydują o jego atrakcyjności dla turystów, co znajduje swój wyraz w wielkości i natężeniu ruchu turystycznego;
- jest dostępny komunikacyjnie;
- dysponuje określonymi elementami zagospodarowania turystycznego, umożliwiającymi korzystanie z istniejących walorów.

Zazwyczaj uznaje się, że dany obszar może zostać określony jako za region, gdy spełnia on określone obiektywne kryteria. Niemniej jednak „może nim być niemal dowolny fragment przestrzeni fizyczno-geograficznej, a ostateczne rozstrzygnięcie definicyjne uzależnione jest od potrzeb i okoliczności prowadzonych badań”⁴⁸⁹.

Za obszar recepcji turystycznej może, w zależności od potrzeb i okoliczności, zostać uznana pojedyncza lub kilka sąsiadujących gmin, region, czy kraj. Ogólnie, pojęcie obszaru recepcji turystycznej odnosi się do miejsc, do których

⁴⁸⁵ *Strategia Rozwoju Krajowego Produktu Turystycznego Polski*, L&R Consulting, Austrian Tourism Consultants, Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, Warszawa 1997.

⁴⁸⁶ J. Korol: *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 15.

⁴⁸⁷ *Turystyka*, (red.) W. Kurek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 27-28.

⁴⁸⁸ A.S. Kornak, A. Rapacz: *Zarządzanie turystyką...*, *op. cit.*, s. 45.

⁴⁸⁹ D. Chudy-Hyski: *Uwarunkowania turystycznego kierunku rozwoju górskich obszarów wiejskich Polski*, [w:] „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, nr 1, Polska Akademia Nauk Oddział w Krakowie, Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi, Kraków 2009, s. 25.

kieruje się ruch turystyczny⁴⁹⁰. „Obszary recepcyjne ruchu turystycznego (podaży turystycznej) to miejsca, do których udają się turyści, gdzie występuje konsumpcja (podaż) usług turystycznych.”⁴⁹¹ Niekiedy zakłada się, że obszar taki powinien charakteryzować się występowaniem walorów turystycznych oraz obiektów i urządzeń turystycznych⁴⁹² (podejście podażowe). Obszarem recepcji turystycznej jest obszar „będący miejscem koncentracji ruchu turystycznego i wywołanych przez niego skutków społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych, posiadających takie walory i zagospodarowanie turystyczne, że postrzegany może być przez turystów jako odrębna i jednolita całość, i jest przez nich traktowany jako jedna z dostępnych alternatyw (marek) branych pod uwagę w procesie podejmowania decyzji o wyborze produktu turystycznego”⁴⁹³. Ostatecznie jednak, to czy dany obszar zostanie uznany za miejsce docelowe podróży zależy od subiektywnej oceny i wyboru turystów⁴⁹⁴ (podejście popytowe).

Istotnym kryterium wyodrębniania obszarów turystycznych jest pełniona przez nie funkcja turystyczna, przekładająca się na zdolność danego obszaru do zaspokajania przede wszystkim określonych potrzeb związanych z turystyką, ale również innych potrzeb związanych z przebywaniem poza miejscem stałego zamieszkania. Obszar charakteryzujący się określonym potencjałem turystycznym może oferować różne zbiory użyteczności przydatne z punktu widzenia poszczególnych form aktywności turystycznej. Jedne obszary mogą przykładowo posiadać właściwości cenne z punktu widzenia turystyki zdrowotnej, inne – z punktu widzenia turystyki aktywnej np. górskiej. Traktowanie obszaru jako produkt turystyczny, który integruje dostępną ofertę, odzwierciedla logikę podejmowania decyzji przez turystę w zakresie szczegółów konsumpcji turystycznej. Najpierw dokonuje on wyboru miejsca wypoczynku, a dopiero potem precyzuje szczegóły konsumpcji, określając rodzaj i standard poszczególnych dóbr i usług turystycznych, z których korzysta. Lub inaczej ujmując, najpierw decyduje on jakiego rodzaju przeżycia i doświadczenia znajdują się w przedmiocie jego zainteresowań i upodobań, a dopiero potem dobiera konsumowane elementy produktu.

W tej pracy, gmina, która jednoznacznie stawia na rozwój turystyki, traktowana jest jako obszar recepcji turystycznej (obszar turystyczny, gmina turystyczna). Można abstrahować od posiadanych przez nią warunków realizacji aktywności turystycznej i przyjąć, że skoro jej władze decydują się na stymulowanie rozwoju turystyki i włączenie jej w plany strategiczne gminy z myślą

⁴⁹⁰ E. Dziedzic: *Obszar recepcji turystycznej jako przedmiot zarządzania strategicznego*, „Monografie i Opracowania”, nr 442, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1998, s. 9.

⁴⁹¹ J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł..., op. cit.*, s. 58.

⁴⁹² A. Niezgodą: *Obszar recepcji turystycznej w warunkach rozwoju zrównoważonego*, „Prace Habilitacyjne”, nr 24, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 54.

⁴⁹³ M. Żemła: *Wartość dla klienta w procesie kształtowania konkurencyjności obszaru recepcji turystycznej*, Gornośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2010, s. 29.

⁴⁹⁴ M. Marczak, J. Borzyszkowski: *Region (obszar) jako produkt turystyczny*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej”, 2009, nr 13, s. 117-126.

o generowaniu dzięki temu korzyści w sferze społeczno-gospodarczej, o stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy (o czym w dalszej części pracy), to stanowi ona obszar recepcji turystycznej, lub na skutek realizacji swojej strategii rozwoju turystyki będzie taki obszar stanowiła.

Gmina występuje na rynku turystycznym jako obszar identyfikowany przez turystów. Może posiadać swoją własną wyróżniającą się markę, wówczas zwiększa to jej rozpoznawalność i konkurencyjność. Gmina jest instytucją, która prowadzi politykę turystyczną na swoim obszarze. Tworzy ona wizję rozwoju turystyki, która stanowi pewną myśl przewodnią, będącą wyrazem istniejących lokalnych uwarunkowań rozwoju turystyki, i łączącą różne dostępne i tworzone w przyszłości cząstkowe produkty turystyczne w spójną całość. Prowadzona polityka dotyczy produktu turystycznego, który w ujęciu terytorialnym oferowany jest przez obszar gminy (przez gminę). Jest to złożony produkt turystyczny, który – zgodnie z wcześniejszą charakterystyką – jest określany jako markowy produkt turystyczny obszaru lub też produkt turystyczny – obszar. Z uwagi na charakter pracy odnoszący się do wybranych aspektów funkcjonowania gminy, w dalszej części pracy jako tożsame będzie również stosowane określenie gminny markowy produkt turystyczny.

3.2. MARKA TURYSTYCZNA OBSZARU CELEM STRATEGICZNYM GMINY

3.2.1. TURYSTYKA CZYNNIKIEM ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, określana jako wspólnota samorządowa oraz zamieszkiwane przez nią terytorium, ma na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców. Gdy cel gminy jest sformułowany w tak ogólny sposób, można przyjąć, że podobnie jak inne podmioty dąży ona również do rozwoju, a rozwój lokalny jest jednym z celów jej działalności.

Pojęcie rozwoju lokalnego jest definiowane w dość zróżnicowany sposób, przy czym nie ma jednej powszechnie uznawanej definicji. Często rozwój lokalny jest definiowany łącznie z rozwojem regionalnym i używane jest wówczas pojęcie rozwoju lokalnego i regionalnego⁴⁹⁵, ewentualnie pojęcie rozwoju regionalnego i lokalnego⁴⁹⁶. Rozróżnienie określeń rozwoju lokalnego i rozwoju re-

⁴⁹⁵ Np. T. Markowski: *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, (red.) Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 13 i n.

⁴⁹⁶ D. Chudy-Hyski: *Uwarunkowania turystycznego kierunku rozwoju...*, *op. cit.*, s. 26 i n.; *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, (red.) W. Kosiedowski, TNOiK, Toruń 2005.

gionalnego odbywa się niekiedy na zasadzie opisanego zakresu terytorialnego, do którego oba pojęcia są odnoszone. Tak np. T. Kudłacz definiuje rozwój regionalny jako „trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej”⁴⁹⁷, natomiast rozwój lokalny – poprzez dodanie po przecinku do wyżej przytoczonej definicji określenia: „kwalifikowanej jako jednostka poziomu lokalnego”⁴⁹⁸. W tym wypadku różnica obu pojęć sprowadza się wyłącznie do zasięgu terytorialnego obszaru, którego rozwój jest definiowany, a rozwój lokalny jest rozwojem w mniejszej niż region skali przestrzennej⁴⁹⁹. Niekiedy zaś wprowadza się pewnego rodzaju zależność pomiędzy tymi dwoma pojęciami. A. Sztando opisuje szersze, ponadlokalne rozumienie pojęcia rozwój lokalny, określając że w ponadlokalnej perspektywie pojęcie to jest postrzegane jako takie przekształcenia struktur układów ponadlokalnych (tj. regionów, państw, związków państw) i związków między tymi strukturami oraz ich otoczeniem, które są w dużej mierze efektem procesów rozwoju lokalnego zachodzących w układach lokalnych, składających się na te ponadlokalne⁵⁰⁰. Rozwój lokalny traktuje się jako strategię bądź metodę rozwoju regionalnego⁵⁰¹.

R. Brol przedstawia pojęcie rozwoju lokalnego jako zharmonizowane i systematyczne działania społeczności lokalnej, władzy samorządowej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁵⁰². W bardzo podobny sposób rozwój lokalny opisuje A. Piekara, definiując go jako zharmonizowane i systematyczne działanie, prowadzone w społeczności lokalnej z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu⁵⁰³. L. Wojtasiewicz przedstawia pojęcie rozwoju lokalnego jako proces pozytywnych ilościowych i jakościowych zmian mających miejsce w danym systemie lokalnym, zgodny z potrzebami, preferen-

⁴⁹⁷ T. Kudłacz: *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 15.

⁴⁹⁸ T. Kudłacz: *Rozwój lokalny*, [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, (red.) J. Hausner, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 107.

⁴⁹⁹ Analogiczne podejście prezentowane jest np. w pracy W. Kosiedowski: *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, (red.) W. Kosiedowski, TNOiK, Toruń 2005, s. 20 lub B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo: *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 9-10.

⁵⁰⁰ A. Sztando: *Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce*, „Nauki o Zarządzaniu”, 2015, nr 4 (25), s. 105-124.

⁵⁰¹ *Polityka rozwoju regionalnego, innowacje i restrukturyzacja*, (red.) M. Kozak, A. Kukliński, J. Szlachta, Centralny Urząd Planowania, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997, s. 3.

⁵⁰² R. Brol: *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 785, Wrocław 1998, s. 11-15.

⁵⁰³ A. Piekara: *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Twigger S.A., Warszawa 2005, s. 154.

cjami i hierarchią wartości właściwą temu systemowi⁵⁰⁴. Z przedstawionych definicji wynika, że rozwój lokalny jest pewnego rodzaju działalnością, inicjowaną i realizowaną przez różne podmioty zainteresowane jego korzystnymi w sferze społeczno-gospodarczej efektami, w tym samorząd lokalny.

Rozwój lokalny jest także definiowany jako „proces pozytywnych przemian o charakterze ilościowym i jakościowym w poziomie życia społeczności lokalnej oraz w warunkach funkcjonowania podmiotów gospodarczych uwzględniający potrzeby, priorytety i preferencje oraz uznane systemy wartości”⁵⁰⁵. D. Fleszer pojęcie rozwoju lokalnego przedstawia, jako proces dywersyfikacji i wzbogacania aktywności gospodarczych i społecznych na określonym terytorium, polegający na mobilizacji i koordynacji własnych źródeł i swojej energii⁵⁰⁶. Przytoczone definicje, podkreślając pozytywne ilościowe, jakościowe i strukturalne przemiany, zwracają przy tym uwagę na sfery, do których odnosi się rozwój. Wśród nich w literaturze przedmiotu wymienia się m.in. sferę (płaszczyzną): gospodarczą, społeczną, przestrzenną, ekologiczną, kulturową⁵⁰⁷, a także psychologiczną, polityczną, czy socjalną⁵⁰⁸.

Rozwój lokalny można uznać za oddolną inicjatywę podejmowaną wspólnymi siłami zainteresowanych podmiotów (mieszkańców, przedsiębiorstw, władz samorządowych, innych jednostek) z myślą o poprawie ich warunków życia i funkcjonowania. Można założyć, że taki proces nie powinien przebiegać w sposób chaotyczny, spontaniczny, a raczej powinien być koordynowany przez instytucję wyposażoną we właściwe ku temu instrumenty prawne oraz zasoby. Zasadniczo przyjmuje się, że poziom lokalny w kontekście rozwoju lokalnego odnosi się do gminnego oraz powiatowego szczebla samorządu terytorialnego. Niemniej jednak z uwagi na przyjęty w pracy przedmiot badań całkowita uwaga zostanie skupiona szczeblu gminnym. Stąd, gminę (władze gminy) uznaje się za taką właśnie jednostkę stymulującą, wspierającą i koordynującą proces rozwoju lokalnego.

Wśród zadań podejmowanych przez gminy w sferze rozwoju lokalnego można wymienić⁵⁰⁹:

- wspieranie rozwoju podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie gminy;

⁵⁰⁴ L. Wojtasiewicz: *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, (red.) J. Parysek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996, s. 99-112.

⁵⁰⁵ M. Ziółkowski, M. Goleń: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, (red.) H. Sochacka-Krysiak, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2003, s. 43-86.

⁵⁰⁶ D. Fleszer: *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu...*, *op. cit.*, s. 295-308.

⁵⁰⁷ M. Ziółkowski: *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 91.

⁵⁰⁸ P. Starosta: *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne z wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 216-217.

⁵⁰⁹ M. Ziółkowski: *Zarządzanie strategiczne...*, *op. cit.*, s. 94.

- takie sterowanie rozwojem gminy, by sprzyjało to kreowaniu i stymulowaniu powstawania określonych walorów użytkowych, stanowiących źródło korzyści lokalizacyjnych dla potencjalnych inwestorów, mieszkańców i turystów;
- skuteczne działanie na rzecz jak najlepszego wykorzystania walorów użytkowych, w celu wzrostu konkurencyjności gospodarki lokalnej oraz zdynamizowania rozwoju obszaru gminy jako całości.

Dążenie do wzrostu konkurencyjności lokalnych podmiotów gospodarczych, jak również do zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności obszaru gminy jako całości można uznać za jeden z celów rozwoju lokalnego⁵¹⁰. Problem konkurencyjności obszaru jest często rozważany w kontekście roli turystyki w rozwoju lokalnym i regionalnym. Literaturę w przedmiocie pozytywnych i negatywnych efektów turystyki w rozwoju lokalnym można uznać za szeroką i wyczerpującą⁵¹¹.

Z ekonomicznego punktu widzenia analiza zjawiska, jakim jest turystyka, pozwala rozumieć ją jako sektor gospodarki, stąd próba ustalenia efektów gospodarczych wywoływanych przez turystykę wymaga uprzedniego odniesienia do pojęcia gospodarki turystycznej. Znaczenie pojęcia gospodarki turystycznej może zostać wyjaśnione w ujęciu popytowym oraz podażowym. W pierwszym z nich pojęcie to wiąże się z zakresem przedmiotowym popytu turystycznego, który obejmuje dobra i usługi służące bezpośrednio konsumpcji turystycznej, a także dotyczy rodzajów działalności gospodarczej, ściśle lub częściowo uzależnionych od ruchu podróźnych, których rozwój byłby albo nie możliwy, albo znacznie ograniczony gdyby nie turystyka⁵¹². Gospodarka turystyczna w ujęciu podażowym pozwala spojrzeć na turystykę jako na zjawisko odgrywające określoną rolę w życiu gospodarczym oraz społecznym. W tym ujęciu rozumiana jest jako „kwantyfikowany agregat różnorodnych sektorów gospodarczych, tworzony lub pobudzony w związku z podróżami i pobytami turystów”⁵¹³, albo też jako „kompleks różnorodnych funkcji gospodarczych i społecznych bezpośrednio

⁵¹⁰ J. Gluszek: *Rola samorządu lokalnego w rozwoju przedsiębiorczości (w świetle badań)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy. T. I*, (red.) S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 389.

⁵¹¹ Można w tym temacie wymienić takie przykładowe pozycje, jak: W.W. Gaworecki: *Turystyka*, PWE, Warszawa 2010; B. Meyer: *Funkcje turystyki*, [w:] *Ekonomika turystyki*, (red.) A. Panasiuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 31 i n.; S. Wodejko: *Ekonomiczne zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 90 i n.; Z. Krawczyk: *Dysfunkcje turystyki*, [w:] *Bariery kulturowe w turystyce*, (red.) Z. Krawczyk, E. Lewandowska-Tarasiuk, J.W. Sienkiewicz, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2007, s. 29-45; A.S. Kornak, A. Rapacz: *Zarządzanie turystyką...*, *op. cit.*, s. 29 i n.; *Kompendium wiedzy o turystyce*, (red.) G. Golemski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 169 i n.; J. Majewski, B. Lane: *Turystyka wiejska...*, *op. cit.*, s. 13-14.

⁵¹² *Kompendium wiedzy o turystyce*, (red.) G. Golemski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 134-135.

⁵¹³ J. Giezała: *Turystyka w gospodarce narodowej*, PWE, Warszawa 1969, s. 203.

lub pośrednio rozwijanych w celu zaspokojenia wzrastającego zapotrzebowania człowieka na dobra i usługi turystyczne⁵¹⁴.

W związku z powyższym, gospodarka turystyczna może być rozumiana w szerokim, bądź wąskim znaczeniu⁵¹⁵. Ujęcie szerokie obejmuje te przedsiębiorstwa, z których produktów korzystają turyści, bez względu na fakt, czy są oni jedynymi, czy też jednymi z wielu ich odbiorców⁵¹⁶. Natomiast wąskie ujęcie gospodarki turystycznej dotyczy tych rodzajów działalności gospodarczej, których istnienie jest w całości lub części uzależnione od ruchu turystycznego.

Już na podstawie samego tylko zakresu pojęciowego gospodarki turystycznej można stwierdzić, że ruch turystyczny wywiera szeroki i międzysektorowy wpływ na różne rodzaje działalności gospodarczej i może odgrywać znaczącą rolę w danej gospodarce i jej rozwoju. Turystyka wywołuje interakcje na różnych płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego, stąd można zidentyfikować szeroki zakres funkcji turystyki⁵¹⁷. Uogólniając, uznaje się, że ogół funkcji turystyki można zidentyfikować na trzech płaszczyznach: gospodarczej, społeczno-kulturowej oraz przestrzenno-środowiskowej, wywierających konsekwencje dla obszarów emisji, obszarów tranzytowych oraz obszarów recepcji, a także ze społecznego (społeczno-kulturowego) punktu widzenia: po stronie ludności miejscowej oraz turystów; mogą przy tym mieć wymiar pozytywny oraz negatywny⁵¹⁸.

Turystyka powszechnie traktowana jest jako czynnik przemian społeczno-gospodarczych i rozwoju obszaru, choć oczywiście nie każdy obszar wykazuje odpowiednie predyspozycje, by mógł odnieść korzyści z rozwijania aktywności turystycznej. Mechanizm wpływu turystyki na rozwój społeczno-gospodarczy obszaru można analizować na gruncie nauk ekonomicznych i opisać przy pomocy teorii rozwoju regionalnego. Dorobek teorii rozwoju regionalnego daje pewne wyobrażenie na temat tego, w jaki sposób rozwój turystyki może przyczyniać się do rozwoju obszaru, choć należy zdawać sobie sprawę, że żadna z tych teorii nie opisuje go w pełni, a jedynie wyjaśnia pewną ewentualność, która może mieć w danym wypadku miejsce, ale i nie koniecznie, i nie zawsze w stosunku do każdego rodzaju obszaru (np. obszary wysoko rozwinięte lub peryferyjne, całe regiony lub poszczególne miejscowości).

⁵¹⁴ W.W. Gaworecki: *Turystyka*, PWE, Warszawa 2010.

⁵¹⁵ A. Konieczna-Domańska: *Gospodarka turystyczna. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Kanon, Warszawa 2007, s. 43.

⁵¹⁶ W tym ujęciu gospodarka turystyczna obejmuje działalność następujących działów gospodarki narodowej: hotele i restauracje, transport, gospodarka magazynowa i łączność, pośrednictwo finansowe, obsługa nieruchomości, wynajem i działalność związana z prowadzeniem interesów, edukacja, budownictwo, handel hurtowy i detaliczny, pozostała działalność usługowa (komunalna, socjalna, indywidualna, administracja publiczna, organizacje i instytucje międzynarodowe); por. *Turystyka*, (red.) W. Kurek, op. cit., s. 340-341.

⁵¹⁷ Funkcje turystyki traktowane są w literaturze przedmiotu jako skutki (konsekwencje) jej rozwoju (K. Przelącki: *Humanistyczne podstawy turystyki*, Instytut Turystyki, Warszawa 1986, s. 35).

⁵¹⁸ B. Meyer: *Funkcje turystyki*, op. cit., s. 31-32.

Rozwój turystyki i jej oddziaływanie na gospodarkę regionalną jest oparty na określonych cechach danego obszaru (regionu) i istniejących powiązaniach z resztą gospodarki. Można w tym kontekście zwrócić uwagę na kilka aspektów warunkujących rozwój turystyki i obszaru, odnosząc je do założeń wybranych teorii rozwoju regionalnego, a mianowicie do teorii rozwoju endogennego, teorii rozwoju sieciowego, teorii bazy ekonomicznej (eksportowej), teorii polaryzacji, teorii ośrodków centralnych oraz teorii biegunów wzrostu.

Teoria rozwoju endogennego zakłada, że o rozwoju regionu decyduje jego wewnętrzny potencjał⁵¹⁹. Na gruncie tej teorii można odnieść się do znaczenia potencjału turystycznego w pobudzaniu rozwoju turystyki. Potencjał turystyczny zasadniczo wynika z wewnętrznych cech danego obszaru i jest opisywany przez zestawienie trzech charakterystyk, a mianowicie jego walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego oraz dostępności komunikacyjnej. Stanowi on podstawę pełnienia funkcji turystycznej w regionie, bezpośrednio kształtując predyspozycje obszaru do rozwoju turystyki. Istniejące czynniki endogeniczne, wynikające z potencjału turystycznego obszaru, są same w sobie elementem statycznym, którego siła oddziaływania na warunki rozwoju powinna być odpowiednio kształtowana i stymulowana. Istotną rolę w tym względzie mogą i powinny odgrywać władze publiczne (lokalne, regionalne). Założenie konieczności stymulowania endogenicznych czynników rozwojowych w drodze interwencji publicznej jest zgodne z założeniami teorii rozwoju endogenego. Wskazane założenie, zaadaptowane do potrzeb rozwoju gospodarki turystycznej, może oznaczać aktywność władz regionalnych (lokalnych) w obszarze budowy infrastruktury technicznej, która wspiera rozwój turystyki (m.in. ułatwiającej dostęp do walorów turystycznych, poprawiającej poziom życia i warunki prowadzenia działalności gospodarczej, związanej ze stanem środowiska). Innym obszarem aktywności władz publicznych w zakresie wsparcia wykorzystania czynników endogenicznych obszaru jest pobudzanie przedsiębiorczości mieszkańców i tworzenia lokalnych przedsiębiorstw, a także realizacja marketingu terytorialnego, w tym działań w zakresie promocji i informacji turystycznej. Założenia teorii rozwoju endogenego w kontekście rozwoju turystyki w regionach mogą być zastosowane w szczególności w zakresie badań potencjału turystycznego obszarów i oceny możliwości jego wykorzystania jako czynnika rozwoju turystyki. Jest to zagadnienie istotne zwłaszcza na etapie podejmowania decyzji przez władze regionalne (lokalne) o przyjęciu turystycznego kierunku rozwoju, a także kształtowania założeń polityki turystycznej.

Teorie rozwoju sieciowego poszukują czynników rozwoju lokalnego i regionalnego w układach sieciowych. Można powiązać zasady rozwoju sieciowego z rozwojem turystyki, a zwłaszcza z produktem turystycznym i takimi jego cechami, jak heterogeniczność i komplementarność, z czego wynika łączny

⁵¹⁹ Z. Szymła: *Determinanty rozwoju regionalnego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 2000, s. 43.

charakter podaży turystycznej. Elementy produktu turystycznego, traktowanego jako produkt obszaru, tworzą swojego rodzaju sieć współpracy i konkurencji, z występującymi powiązaniem pionowymi i poziomymi. Sieć tę tworzą powiązane ze sobą: władze regionalne (lokalne), przedsiębiorstwa turystyczne i okołoturystyczne oraz ich organizacje (np. samorząd gospodarczy), stowarzyszenia i inne podmioty związane z rozwojem turystyki (np. lokalne grupy działania, lokalne organizacje turystyczne). Elementy takiej sieci funkcjonują w danym układzie przestrzennym, dysponując wspólnymi zasobami, które w odniesieniu do turystyki stanowią np. cechy decydujące o atrakcyjności turystycznej obszaru. W ten sposób np. walory turystyczne lub urządzenia infrastruktury technicznej, czy społecznej również są elementami takiej sieci i składają się na produkt turystyczny w ujęciu terytorialnym. Można w tym kontekście mówić o sieciowym produkcie turystycznym, który jest definiowany jako „gotowa do sprzedaży spakietyzowana oferta, opierająca się o rozproszoną strukturę podmiotów, atrakcji, miejsc, punktów obsługi, obiektów, funkcjonująca jako jedna spójna koncepcja posiadająca wspólny, wiodący silny wyróżnik (markę) produktu”⁵²⁰. Zdaniem M. Kachniewskiej, istotą sieciowego produktu turystycznego jest stworzenie na tyle spójnej sieci współpracy, by umożliwiła oferowanie produktu postrzeganego przez turystę jako jednolity, kompletny pakiet, jednocześnie pozwalając na zachowanie odrębności prawnej i organizacyjnej poszczególnych podmiotów w sieci⁵²¹. W sieciowym ujęciu produktu turystycznego uwagę przyciąga struktura tego produktu, z uwzględnieniem jego powiązań poziomych i pionowych. Powiązania poziome występują np. pomiędzy walorami turystycznymi, których względne podobieństwo predestynuje je do rozwoju konkretnych form turystyki. Pozioma struktura charakteryzuje także powiązania przedsiębiorców w ramach poszczególnych branż, wyznaczając ramy ich konkurencji i współpracy. Natomiast powiązania pionowe tworzą niejako warstwy (komponenty) produktu, łącząc dostawców różnych rodzajów usług turystycznych (noclegowych, gastronomicznych, transportowych i in.), przedsiębiorców innych branż, instytucje, gestorów walorów. Istotą produktu turystycznego z punktu widzenia teorii rozwoju sieciowego jest jego przestrzenny charakter, oznaczający że produkt ten nie może istnieć w oderwaniu od danego obszaru.

Teoria bazy ekonomicznej wskazuje, że podstawą rozwoju regionalnego może być działalność eksportowa, będąca wynikiem specjalizacji regionu. Realizowane funkcje egzogeniczne obejmują produkcję (świadczenie usług) związaną z zaspokajaniem popytu zewnętrznego. Od siły sektora egzogenicznego (od wielkości popytu zewnętrznego) uzależniona jest siła i rozwój danej gospodarki lokalnej, gdyż umożliwiał on pozyskiwanie dochodów z zewnętrznych

⁵²⁰ Polska Organizacja Turystyczna, <https://www.pot.gov.pl/pl/fundusze-ue/slownik/sieciowy-produkt-turystyczny> [dostęp online: 2018-12-22].

⁵²¹ M. Kachniewska: *Model tworzenia sieciowego produktu turystycznego*, Mazowiecka Regionalna Organizacja Turystyczna, Warszawa 2015, s. 13.

w stosunku do danego obszaru źródeł i finansowanie z nich lokalnych potrzeb rozwojowych, na czym opiera się mnożnikowy mechanizm rozwoju⁵²². Funkcje egzogeniczne może na danym obszarze pełnić sektor turystyczny, który stanowiąc źródło dochodów w lokalnej gospodarce umożliwia skorzystanie z efektu mnożnikowego. Specjalizacja regionu, a dokładniej specjalizacja turystyczna, może stanowić podstawę działalności eksportowej. Z natury konsumpcji turystycznej wynika, że produkt turystyczny jest skierowany na zaspokajanie popytu zewnętrznego. Sama konsumpcja realizowana jest w miejscu wytworzenia produktu, stąd eksport turystyczny jest określany jako eksport niewidzialny. Występuje on jako pozycja w bilansie płatniczym, a nie jako transfer dóbr (eksport towarowy). Występowanie popytu turystycznego powoduje pojawienie się efektów mnożnikowych i może służyć do pobudzenia rozwoju obszaru. Z drugiej strony, w kontekście korzyści wynikających z eksportu turystycznego, należy podkreślić importochłonny charakter podaży turystycznej (brak dostosowania jej wielkości i struktury do popytu turystycznego). Czynniki te mają istotne znaczenie zwłaszcza przy wyraźnych dysproporcjach w rozwoju obszaru recepcyjnego i emisyjnego. Przy ich uwzględnieniu bilans korzyści i kosztów rozwoju turystyki w regionie może ulec pogorszeniu.

Teorie polaryzacji zakładają, że stany nierównowagi pomiędzy regionami mogą stymulować procesy rozwojowe⁵²³. Zróżnicowanie regionów może dotyczyć ich sytuacji gospodarczej, ale i kulturowej, przyrodniczej, w zakresie dominujących funkcji obszaru, i in., co w kontekście rozwoju turystyki sprawia, że z racji różnic strukturalnych i funkcjonalnych, dany obszar może być traktowany jako atrakcyjny z punktu widzenia mieszkańców (turystów) innego regionu. Taka sytuacja może zostać zaobserwowana w przypadku obszarów słabo rozwiniętych, które dysponują jednak walorami (np. przyrodniczymi, kulturowymi) odróżniającymi je od regionów emisyjnych, lepiej rozwiniętych. Wówczas turystyka może stać się czynnikiem stymulującym rozwój obszaru peryferyjnego. Przykładowo, promujące rozwój agroturystyki i ekoturystyki obszary wiejskie, jako dysponujące szczególnymi walorami przyrodniczymi i kulturowymi, często są traktowane jako atrakcyjne przez mieszkańców miast, którzy wyjeżdżając na wieś dokonują transferu środków, umożliwiając realizację efektu mnożnikowego wydatków turystycznych. Inne powiązanie teorii polaryzacji z rozwojem turystycznym można wskazać w odniesieniu do regionów i miejscowości turystycznych, dla których funkcja turystyczna jest dominującą funkcją obszaru, i które mają już ugruntowaną pozycję na rynku turystycznym (polaryzacja sektorowa). Obszary takie, poprzez ciągłe poszerzanie i uatrakcyjnianie oferty turystycznej, dostarczają bodźca swojego rozwoju. W jednym i drugim przypadku, można

⁵²² A. Matczak, D. Szymańska: *Studia na strukturę przestrzenno-funkcjonalną miasta – przykład Brodnica*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1997, s. 123.

⁵²³ A. Gałązka: *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*, „Studia BAS”, 2017, nr 1(49), s. 6-61.

użyć teorii polaryzacji do objaśnienia istniejących dysproporcji w rozmieszczeniu obszarów recepcyjnych i ich pozycji na rynku turystycznym.

Teoria ośrodków centralnych ma zastosowanie głównie do ośrodków dużych, które z uwagi na swoją rolę i aktywne oddziaływanie, wzmacniane dodatkowo przez bazę ekonomiczną (funkcje egzogeniczne gospodarki), mają większe szanse rozwojowe. W tym ujęciu, małe ośrodki osadnicze mają słabą pozycję, gdyż ich oddziaływanie przestrzenne jest niewielkie i ogranicza się do rynku lokalnego⁵²⁴. Na gruncie tej teorii nie jest więc zasadne traktowanie turystyki jako potencjalnego czynnika rozwoju niewielkich miejscowości lub gmin, w których turystyka nie ma szans przybrania masowego charakteru. Teoria ośrodków centralnych może jednak opisywać rozwój np. turystyki biznesowej w odniesieniu do dużych ośrodków turystycznych, które z racji swojej dominującej pozycji gospodarczej w regionie i kraju, posiadają dużą siłę przyciągania, sprawiając że ten motyw podróży turystycznych będzie pobudzał popyt turystyczny, stanowiąc czynnik rozwoju obszaru.

Teoria biegunów wzrostu zakłada, że dany region rozwija się w drodze oddziaływania biegunu wzrostu (np. danej dziedziny przemysłu) na gospodarkę terenów otaczających⁵²⁵, przy czym tworzenie biegunów wzrostu oraz mechanizmów polaryzacji, dzięki rozszerzaniu wzrostu na obszary nierozwinięte, przyczynia się do zmniejszenia różnic w rozwoju regionów⁵²⁶. Na bazie tej teorii, koncentracja działalności turystycznej w danej przestrzeni może stanowić biegun wzrostu⁵²⁷ w szczególności przy założeniu dużej skali działalności przy jednoczesnej wysokiej dynamice rozwoju i rozbudowanych powiązaniach z innymi gałęziami gospodarki⁵²⁸.

Przywołane koncepcje rozwoju regionalnego, omówione w kontekście rozwoju turystyki, pozwalają na charakterystykę turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego i regionalnego. Należy przy tym odnieść się do łącznego dorobku tych teorii, gdyż pojedynczo można je wykorzystać do opisu jedynie wybranych etapów i elementów rozwoju turystycznego. Materialnych podstaw rozwoju turystyki można szukać na gruncie teorii rozwoju endogennego, stosując jej dorobek w zakresie analizy potencjału turystycznego i wykorzystania uzyskanych

⁵²⁴ K. Heffner: *Konkurencyjność małych regionów i znaczenie aglomeracji miejskich w ich rozwoju*, [w:] *Agglomeracja miejska i jej znaczenie dla konkurencyjności miast i regionów*, (red.) K. Szolek, Biblioteka Regionalistyki nr 2(1/2002), Wydawnictwo Katedry Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 2002, s. 47-57.

⁵²⁵ W.M. Gaczek: *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionu*, [w:] *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu*, nr 57, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 9-29.

⁵²⁶ I. Pietrzyk: *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. XCIX, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 10.

⁵²⁷ M. Derek: *Od wioski rybackiej do turystycznej enklawy? Turystyka a rozwój na przykładzie Mikołajek*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2007, nr 2 (28), s. 112-127.

⁵²⁸ Szerzej J. Grzeszczak: *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, „Prace Geograficzne”, nr 173, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999.

wyników w programowaniu wsparcia rozwoju turystyki. Koncepcja rozwoju sieciowego znajduje zastosowanie w analizie i tworzeniu terytorialnego produktu turystycznego i kreowania marki obszaru, która za pomocą nadrzędnej idei umożliwi łączenie poszczególnych elementów sieci. Teoria bazy ekonomicznej pozwala zwrócić uwagę na mechanizm powstawania korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki, podkreślając znaczenie specjalizacji turystycznej oraz miejscowego kapitału, by zapobiec wpływowi dochodów z turystyki, a więc i korzyści na zewnątrz regionu. Teoria polaryzacji pozwala odnieść się do obszarów słabo rozwiniętych i wskazać podstawę rozwoju w istniejących dysproporcjach międzyregionalnych, które mogą pobudzać rozwój niektórych form turystyki (np. agroturystyka, ekoturystyka). Z kolei teoria biegunów wzrostu umożliwia w odniesieniu do rozwoju turystyki na podkreślenie znaczenia dużych ośrodków, gdzie z uwagi na intensyfikację działalności turystycznej następuje pobudzanie rozwoju również innych branż, a sam obszar może oferować zatrudnienie mieszkańcom obszarów przyległych, dostarczając źródeł dochodów.

Turystyka odgrywa zróżnicowaną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów, co łącznie uzależnione jest od charakteru środowiska, polityki władz lokalnych oraz decyzji podejmowanych przez przedsiębiorców (obecnych i przyszłych) w branży turystycznej⁵²⁹. Skala możliwych korzyści z rozwoju turystyki jest różna na różnych obszarach. Przemiany społeczno-gospodarcze na skutek rozwoju turystyki przebiegają inaczej i inna jest skala oddziaływania turystyki na obszarach dużych, bardziej zurbanizowanych w zestawieniu z mniejszymi. Dzieje się tak na skutek wyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, bardziej zdywersyfikowanej struktury gospodarczej i zasobności obszaru w środki kapitałowe i inne czynniki, co sprawia, że mniejsza jest skala wpływu środków pieniężnych, a więc i korzyści poza duży układ gospodarczy⁵³⁰, dzięki czemu większa jest skala ekonomicznych efektów mnożnikowych wynikających z rozwoju turystyki⁵³¹. Pogląd taki potwierdzają również spostrzeżenia L.A. Tooman wskazujące, że warunkiem skorzystania z rozwoju turystyki przez lokalną gospodarkę jest kontrolowanie wzrostu gospodarczego i oddziaływanie na dywersyfikację tej gospodarki⁵³².

Skutki rozwoju turystyki mają potencjalny charakter – stanowią je potencjalne pozytywne i negatywne efekty, które mogą wystąpić, ale niekoniecznie muszą. Traktowanie turystyki jako czynnika rozwoju obszaru jest jak najbar-

⁵²⁹ D.J. Telfer: *Zarządzanie turystyką a rozwój*, [w:] *Zarządzanie turystyką*, (red.) L. Pender, R. Sharpley, PWE, Warszawa 2008, s. 234.

⁵³⁰ Szerzej R. Gałęcki: *Znaczenie efektu mnożnikowego wpływów z turystyki dla rozwoju regionu i miejscowości*, [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, (red.) R. Gałęcki, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna, Łowicz 2004, s. 113-117.

⁵³¹ Szerzej W. Kurek, M. Mika: *Turystyka jako przedmiot badań naukowych*, [w:] *Turystyka*, (red.) W. Kurek, op. cit., s. 11-49.

⁵³² L.A. Tooman: *Applications of the Life-Cycle Model in Tourism*, "Annals of Tourism Research", 1997, nr 24 (1), s. 214-234.

dziej zasadne, gdyż dana gospodarka może odnieść wiele wymiernych korzyści w różnych sferach swojego funkcjonowania, niemniej jednak nie można postrzegać turystyki jako uniwersalnego stymulatora rozwoju lokalnego. Dzieje się tak z powodu różnorodnych uwarunkowań, które tworzą spójną kompozycję mogącą (lub nie) stać się podstawą rozwoju turystyki w postaci modelu sprzyjającego rozwojowi lokalnemu. Nawet w sytuacji, gdy dany obszar wykazuje predyspozycje do rozwoju turystyki i wykorzystania jej w rozwoju lokalnej gospodarki (turystyczny kierunek rozwoju), wówczas z uwagi na odmienne wyposażenie tego obszaru w zasoby (ludzkie, ekonomiczne, przyrodnicze, zagospodarowanie przestrzenne) różne mogą być realne (wykonalne) modele rozwoju tego obszaru przez turystykę.

Przy prawidłowo prowadzonej polityce turystycznej, tj. uwzględniającej realne lokalne możliwości i uwarunkowania jej rozwoju, turystyka może stanowić czynnik rozwoju obszaru. Turystyka może być również narzędziem dywersyfikacji gospodarki lokalnej, przyczyniając się tym samym do większej jej odporności na niekorzystne trendy w dotychczas dominujących na danym obszarze sektorach gospodarki. Może też tym sposobem stanowić nowy bodziec rozwoju tych obszarów, w sytuacji gdy dotychczas dominująca funkcja przestała już być siłą napędową rozwoju. Te możliwości podkreślane są zwłaszcza w odniesieniu do obszarów problemowych, np. górskich, wiejskich, ale i miejskich, w których konieczna jest restrukturyzacja dotychczasowego modelu funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego.

3.2.2. GMINA JAKO PODMIOT POLITYKI TURYSTYCZNEJ

Mając na względzie korzyści płynące z rozwoju turystyki oraz jej roli w rozwoju społeczno-gospodarczym obszaru, celowym jest takie oddziaływanie na nią, aby możliwe było maksymalizowanie korzystnych efektów zewnętrznych generowanych przez turystykę. W tym zakresie swoją rolę pełni polityka turystyczna, która umożliwia bezpośrednie oddziaływanie państwa (podmiotów polityki turystycznej) na gospodarkę turystyczną. Polityka turystyczna obejmuje całokształt działań regulujących procesy społeczno-gospodarcze w sektorze turystycznym i podejmowanych na rzecz rozwoju turystyki w różnych sferach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Polega ona na świadomym popieraniu i kształtowaniu turystyki przez różnego rodzaju organizacje i instytucje, w tym lokalne wspólnoty samorządowe, wpływające swą działalnością na to wszystko, co jest ważne dla turystyki⁵³³. W związku z wieloaspektowym charakterem turystyki i jej integracją z wieloma dziedzinami gospodarki, na politykę

⁵³³ W.W. Gaworecki: *Miejsce turystyki w strategii i polityce rozwoju regionalnej i lokalnej wspólnoty samorządowej*, [w:] *Polityka samorządu terytorialnego w dziedzinie turystyki*, (red.) M. Boruszczak, Zbiór materiałów pokonferencyjnych, Gdańsk 2000, s. 10 (s. 9-14).

w sferze turystyki składa się polityka społeczna, środowiskowa i gospodarcza, a samej polityki turystycznej nie należy traktować w ujęciu sektorowym lecz kompleksowo łączącym różne dziedziny życia gospodarczego i społecznego⁵³⁴. Polityka turystyczna wiąże się również m.in. z polityką kulturalną oraz promocyjną danej jednostki administracyjnej⁵³⁵. Wśród głównych celów polityki turystycznej wyróżnia się:

- zaspokajanie potrzeb turystycznych społeczeństwa,
- racjonalne wykorzystanie walorów turystycznych, zasobów siły roboczej i kapitału w sferze gospodarki turystycznej,
- kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego,
- koordynowanie rozwoju turystyki z uwzględnieniem jej funkcji oraz związków z innymi sferami życia społecznego i gospodarczego⁵³⁶,
- rozwój infrastruktury turystycznej i paraturystycznej,
- tworzenie korzystnych warunków prawnych i organizacyjnych,
- pobudzanie podmiotów turystycznych do działań proefektywnościowych,
- inicjowanie tworzenia i rozwój produktów turystycznych,
- wspieranie podmiotów gospodarczych tworzących ofertę turystyczną⁵³⁷.

Polityka turystyczna jest realizowana przez instytucje wyodrębnione na różnych szczeblach: międzynarodowym, krajowym, regionalnym, lokalnym, stąd ma ona charakter wielopoziomowy – podmioty niższego szczebla koordynują wytyczne realizowanej na obszarze swojego działania polityki turystycznej z założeniami polityki wyższego szczebla⁵³⁸. Podmiotem polityki turystycznej można określić instytucje i organizacje różnych szczebli, w gestii których leżą sprawy turystyki. Podmioty te powinny tworzyć powiązany ze sobą w logiczny sposób układ obejmujący sposoby ich oddziaływania na sferę realną procesów zachodzących na rynku turystycznym⁵³⁹.

Na poziomie krajowym regulatorem polityki turystycznej jest państwo. Wśród głównych jego instytucji, które oddziałują na gospodarkę turystyczną, można wymienić⁵⁴⁰:

⁵³⁴ Na kwestię konieczności zintegrowanego podejścia do polityki turystycznej zwraca uwagę m.in. A. Kowalczyk: *Rozwój funkcji turystycznej jako cel polityki miejskiej*, [w:] *Kierunki rozwoju badań naukowych w turystyce*, (red.) G. Golembki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 193.

⁵³⁵ B. Gotwald, Ł. Musiaka, K. Szymura: *Turystyka w dokumentach strategicznych organów samorządu terytorialnego województwa łódzkiego, a norweskie dobre praktyki zarządzania turystyką*, „Acta Innovations”, 2012, nr 5, s. 25-55.

⁵³⁶ *Turystyka*, (red.) W. Kurek, op. cit., s. 388.

⁵³⁷ M. Migdał: *Poradnik współpracy JST – NGO sektora turystyki*, Szczecin 2015, s. 26, http://www.zrot.pl/images/pliki/poradnik_JST_NGO/PORADNIK_wspolpraca_JST_NGO_sektora_turystyki_ZROT_FTR.pdf [dostęp online: 2017-09-06].

⁵³⁸ Strategie rozwoju lokalnego powinny być co najmniej niesprzeczne ze strategiami wyższego rzędu, tj. ze strategią województwa, kraju (szerzej A. Rochmińska, A. Stasiak: *Strategie rozwoju turystyki*, op. cit., s. 9-43).

⁵³⁹ Szerzej W. Alejziak: *Polityka turystyczna*, [w:] *Nauki o turystyce, cz. II*, (red.) R. Winiarski, Studia i Monografie nr 7, AWF w Krakowie, Kraków 2004.

⁵⁴⁰ W. Alejziak: *Systemy zarządzania turystyką*, <http://www.forumlot.pl/vademecum-lot/120-systemy-zarzadzania-turystyka> [dostęp online: 2017-09-12].

- państwowe organy ustawodawcze,
- centralne nieturystyczne organy administracji państwowej (np. resort finansów, pracy, komunikacji, ochrony środowiska, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych),
- narodowa administracja turystyczna (NTA) pod postacią ministra właściwego do spraw turystyki,
- narodowa organizacja turystyczna (NTO) pod postacią Polskiej Organizacji Turystycznej,
- doradcze organy administracji państwowej i administracji turystycznej,
- turystyczne organy gospodarcze,
- turystyczne organizacje społeczne.

W Polsce organem odpowiedzialnym za sferę turystyki na szczeblu centralnym jest minister właściwy do spraw turystyki⁵⁴¹. Jest on naczelnym organem administracji państwowej, a do jego głównych zadań w omawianym zakresie należy kształtowanie i realizacja polityki turystycznej, co m.in. obejmuje sprawy dotyczące zagospodarowania turystycznego kraju i mechanizmów regulujących rynek turystyczny. W ramach ministerstwa ds. turystyki funkcjonuje Departament Turystyki odpowiedzialny za programowanie rozwoju i kształtowanie mechanizmów prawno-ekonomicznych turystyki, wyznaczanie kierunków i priorytetów oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań z zakresu promocji turystyki na rynku krajowym i zagranicznym⁵⁴².

Departament Turystyki sprawuje w szczególności nadzór nad Polską Organizacją Turystyczną (POT), która tworzy warunki współpracy organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji zrzeszających przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszeń działających w tej dziedzinie. Główne zadania POT skupiają się wokół promocji kraju, funkcjonowania systemu informacji turystycznej, a także kwestii infrastruktury turystycznej. Jest to podmiot, którego funkcjonowanie wiąże się ze współpracą takich instytucji jak jednostki samorządu terytorialnego, regionalne i lokalne organizacje turystyczne oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki⁵⁴³.

Polska Organizacja Turystyczna wraz z regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi (ROT i LOT) tworzą trójszczeblowy system organizacyjny zorientowany na wspieranie i promowanie rozwoju turystyki na poszczególnych jego szczeblach stosownie do obszaru, na którym poszczególne instytucje realizują swoją działalność. Regionalne organizacje turystyczne działają na poziomie wojewódzkim i stanowią formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli (zwłaszcza szczebla wojewódzkiego) oraz podmiotów branży

⁵⁴¹ Wg stanu na 12 września 2017 jest to Minister Sportu i Turystyki.

⁵⁴² Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Sportu i Turystyki, <https://bip.msit.gov.pl/bip/departamenty-i-biura/informacje-o-departame/12,Departament-Turystyki.html> [dostęp online: 2017-09-12].

⁵⁴³ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, *op. cit.*, art. 1 ust. 2, art. 3 ust. 1 i 2.

turystycznej, organizacji branżowych i innych organizacji turystycznych, a także lokalnych organizacji turystycznych oraz instytucji zainteresowanych rozwojem gospodarki turystycznej (np. instytucje kultury, organizacje sportowe, uczelnie kształcące kadry dla potrzeb turystyki)⁵⁴⁴. Lokalne organizacje turystyczne stwarzają przestrzeń współpracy jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza szczebla gminnego i powiatowego) oraz lokalnych podmiotów branży turystycznej i lokalnych organizacji pozarządowych, w szczególności zajmujących się szeroko rozumianymi kwestiami związanymi z turystyką. Obszar działalności LOT tworzy raczej obręb obszaru atrakcyjnego turystycznie, gdyż może on wykraczać poza teren gminy, powiatu, a nawet może łączyć inicjatywy jednostek z obszaru więcej niż jednego województwa⁵⁴⁵. ROT i LOT pełnią funkcje koordynujące w stosunku do działalności różnych podmiotów w zakresie kształtowania produktu turystycznego obszaru.

Uznając, że rolą władz publicznych jest takie kształtowanie przestrzeni i zachodzących w niej stosunków, aby sprzyjała ona rozwojowi społeczno-gospodarczemu na danym obszarze, a także sterowanie tym rozwojem, można założyć, że również w sferze rozwoju turystyki rola ta jest podobna. Spośród organów władzy publicznej szczególną rolę w rozwoju turystyki na poziomie regionalnym i lokalnym odgrywają jednostki samorządu terytorialnego. One właśnie, będąc wyposażonymi w odpowiednie instrumenty pozwalające na kształtowanie regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej, są podmiotami polityki turystycznej. Ich rola przejawia się w szczególności w sferze świadczenia usług informacji turystycznej, w tym np. w kwestii oznakowania szlaków turystycznych i obiektów stanowiących atrakcje turystyczne, a także w sprawach związanych z utrzymaniem i rozbudową infrastruktury paraturystycznej.

Spośród jednostek samorządu terytorialnego szczebel gminny odgrywa szczególną rolę w oddziaływaniu na sferę związaną z turystyką, głównie z uwagi na fakt jego bezpośredniego kontaktu z podmiotami gospodarki turystycznej, zarówno strony popytowej, jak i podażowej oraz faktu, iż rozwój turystyki zależy w bezpośredni sposób od dostępnych na danym obszarze zasobów⁵⁴⁶. Gmina jest gospodarzem obszaru, będąc jednocześnie jednym z podmiotów podaży turystycznej, rozumianej jako układ wzajemnie powiązanych ze sobą podmiotów i obiektów wyodrębnionych na podstawie funkcji pełnionych w procesie kształtowania produktu turystycznego⁵⁴⁷. O istotności oddziaływania gminy na rozwój turystyki na jej obszarze przesądzają takie aspekty jak jej powiązanie z organami administracji rządowej, możliwości inwestycyjne wynikające bez-

⁵⁴⁴ Z. Kruczek, P. Zmysłony: *Regiony turystyczne*, Proksenia, Kraków 2010, s. 139-144.

⁵⁴⁵ J. Borzyszkowski: *Organizacja i zarządzanie turystyką w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 82-85.

⁵⁴⁶ D.E. Jaremen, A. Rapacz: *Znaczenie samorządów terytorialnych w rozwoju gospodarki turystycznej w regionie sudeckim*, [w:] *Turystyka w środowisku społecznym i gospodarczym*, Zeszyty Naukowe AWF w Krakowie nr 75, Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie, Kraków 1998, s. 103-115.

⁵⁴⁷ P. Zmysłony: *Partnerstwo i przywództwo w regionie turystycznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 34.

pośrednio z posiadanych zasobów finansowych i kompetencji, wykorzystywanie turystyki jako stymulatora rozwoju lokalnego, a także zakres współpracy szczebla gminnego samorządu terytorialnego z samorządami gospodarczymi i posiadaniem w dyspozycji wachlarzem instrumentów oddziaływania na lokalne podmioty gospodarcze.

Oddziaływanie gminy na prowadzoną na jej obszarze gospodarkę turystyczną zachodzi w drodze kształtowania ładu społecznego, przestrzennego i gospodarczego i polega na bilansowaniu sektora turystycznego z innymi sektorami gospodarki lokalnej w zakresie korzystania z zasobów lokalnych. Możliwości oddziaływania gminy na przebieg procesów gospodarczych w turystyce posiadają umocowanie ustawowe w ramach katalogu jej zadań własnych oraz możliwości prowadzenia bezpośredniej działalności w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty, rozumianych dwojako, zarówno jako potrzeby mieszkańców w sferze konsumpcji turystycznej i rekreacji w zakresie kształtowania warunków jej realizacji, a także jako potrzeby wynikające z podejmowania przez mieszkańców aktywności gospodarczej w zakresie obsługi ruchu turystycznego⁵⁴⁸.

Zadania gminy w sferze rozwoju turystyki można przedstawić w postaci dwóch grup, tj. zadań bezpośrednio związanych z gospodarką turystyczną, których celem jest pobudzanie aktywności turystycznej, a także zadań skierowanych głównie na zaspokajanie potrzeb mieszkańców – różne aspekty składające się na poziom jakości życia przekładają się również na postrzeganie i atrakcyjność danego obszaru, a tym samym na rozwój turystyki⁵⁴⁹. Niezależnie od tego podziału w literaturze przedmiotu funkcjonują również inne⁵⁵⁰. Odwołując się do ustawy o samorządzie gminnym⁵⁵¹, wśród zadań gminy związanych bezpośrednio ze sferą turystyki można wymienić zadania z zakresu:

- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 7 ust. 1 pkt 9);
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1 pkt 10);
- promocji gminy (art. 7 ust. 1 pkt 18).

Mając jednak na względzie traktowanie obszaru gminy jako produkt turystyczny i sposób postrzegania tego produktu przez turystę (całościowy produkt

⁵⁴⁸ Por. A. Gordon: *Rozwijanie turystyki jako obowiązku prawnego samorządów*, [w:] *Turystyka w gminie i powiecie*, (red.) A. Gordon, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003, s. 46 (s. 45-54).

⁵⁴⁹ R. Pawlusiński: *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wążyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 21.

⁵⁵⁰ Np. B. Mejer wskazuje na zakres zadań samorządów gminnych w sferze turystyki składający się z trzech grup: 1) zadania aktywizujące lokalną gospodarkę turystyczną, bezpośrednio związane z funkcjonowaniem tego sektora; 2) zadania o charakterze ogólnogminnym, wpływające na funkcjonowanie gospodarki turystycznej; 3) zadania obowiązkowe nałożone na gminy na mocy aktów prawnych (B. Meyer: *Aktywność samorządu lokalnego jako element potencjału turystycznego na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 590, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 52, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 23-32).

⁵⁵¹ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, op. cit.

turystyczny), można ten katalog zadań poszerzyć o te dziedziny funkcjonowania gminy, które sprzyjają przedsiębiorczości i sprawiają, że obszar gminy staje się bardziej atrakcyjnym także pod względem gospodarczym. Należało by w tym miejscu wymienić wszelkie zadania gminy odnoszące się do kształtowania przestrzeni (np. ład przestrzenny, ochrona przyrody), infrastruktury (np. drogi, urządzenia sieciowe infrastruktury), usług społecznych (np. transport zbiorowy, ochrona zdrowia), a także współpracy z sektorem prywatnym i pozarządowym. Ogół podejmowanych działań w wymienionych sferach poparty zachętami skierowanymi na aktywizację przedsiębiorczości i wspieraniem już funkcjonujących podmiotów przyczynia się do poprawy warunków rozwoju turystyki na danym obszarze. Tym sposobem zadania wspierające rozwój lokalny można również traktować jako zadania poprawiające warunki rozwoju turystyki⁵⁵². Występuje w tym zakresie istotne sprzężenie zwrotne. Z jednej strony, turystyka traktowana jest jako czynnik rozwoju lokalnego, a działania zmierzające do pobudzania tej sfery gospodarki stymulują rozwój obszaru. Z drugiej strony, stymulowanie rozwoju lokalnego tworzy podstawy do poprawy warunków rozwoju turystyki (rozwój obszaru przez turystykę – rozwój turystyki przez rozwój lokalny).

Zadania gmin w sferze turystyki wynikają także z przepisów innych ustaw. Odnosi się to w szczególności do gmin uzdrowiskowych i posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej⁵⁵³. Gminy takie obowiązane są do realizacji zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, m.in. w zakresie⁵⁵⁴:

- ochrony warunków naturalnych uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej;
- tworzenia warunków do funkcjonowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego oraz rozwoju infrastruktury komunalnej w celu zaspokajania potrzeb osób przebywających w gminie w celu leczenia uzdrowiskowego;
- tworzenia i ulepszania infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej dla uzdrowisk lub obszarów ochrony uzdrowiskowej.

Również przepisy ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych nakładają określone obowiązki na gminy, które realizują już funkcję turystyczną, np. w zakresie zaszerogowania pól biwakowych oraz ewidencji innych obiektów noclegowych⁵⁵⁵.

⁵⁵² Takie podejście potwierdza m.in. W. Alejski: *Programowanie turystyki na szczeblu lokalnym*, [w:] *Gospodarka turystyczna w regionie*, Polskie Stowarzyszenie Turystyki, Warszawa 1999, s. 9-19.

⁵⁵³ M. Hyski: *Finanse gmin uzdrowiskowych w aspekcie funkcji uzdrowiskowej i turystycznej*, [w:] *Dylematy zarządzania sportem, turystyką i rekreacją w warunkach niepewności otoczenia*, (red.) B. Grzegarek-Więcek, J. Maciąg, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 109-118

⁵⁵⁴ *Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1056, art. 46.

⁵⁵⁵ *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych*, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1553 ze zm., art. 38 ust. 2 i 3.

Gmina, jako jednostka administracji państwowej w terenie, dysponuje szerokimi możliwościami oddziaływania na przebieg procesów gospodarczych na swoim obszarze. Dysponuje ona instrumentami umożliwiającymi kształtowanie przebiegu procesów rozwoju lokalnego, a także rozwoju turystyki jako jednej z jego możliwych składowych. Instrumenty te, jako instrumenty interwencjonizmu lokalnego, charakteryzuje A. Sztando, wyjaśniając, że może nimi być „każda informacja, 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 oddziaływujących na te podmioty. Instrumentami są również działania i informacje niezbędne do konstrukcji, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania określonych wyżej instrumentów.”⁵⁵⁶ Przytoczona definicja daje szerokie możliwości uznania za instrument interwencjonizmu różnorodnych działań podejmowanych przez gminę zmierzających do kształtowania rozwoju lokalnego. Przywołany autor dokonuje klasyfikacji gminnych instrumentów kształtowania rozwoju z uwzględnieniem kryterium formy oddziaływania na dziewięć podstawowych grup, wyróżniając instrumenty: przymusu administracyjnego, poznawcze, oddziaływania ekonomiczno-rynkowego, oddziaływania bezpośredniego, pobudzania infrastrukturalnego, informacyjne, edukacyjne, koncepcyjno-organizacyjne oraz pozostałe.

Instrumenty lokalnej polityki turystycznej dają możliwość tworzenia dogodnych warunków funkcjonowania (warunków realizacji aktywności turystycznej rozumianej jako działalność turystyczna z jednej strony, a z drugiej jako konsumpcja turystyczna) turystycznych podmiotów gospodarczych (producentów, dystrybutorów, organizacji, konsumentów). Ich stosowanie polega na bezpośrednim zaangażowaniu władz gminnych w przedsięwzięcia poprawiające możliwości pełnienia funkcji turystycznej danego obszaru, a także na podejmowaniu inicjatyw związanych z tworzeniem produktu turystycznego i mających wpływ na obsługę ruchu turystycznego. Uogólniając, zakres aktywności gminy w zakresie kształtowania przestrzeni dla potrzeb rozwoju turystyki sprowadza się do realizowania inwestycji gminnych (infrastruktura turystyczna i paraturystyczna) oraz koordynowania, inicjowania i dalszego pobudzania działań podejmowanych przez inne podmioty na rzecz rozwoju turystyki na danym obszarze⁵⁵⁷. Rola gminy w sferze rozwoju turystyki może przejawiać się w trojakiej postaci, tj. jako⁵⁵⁸:

⁵⁵⁶ A. Sztando: *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny”, 1999, nr 7-8, s. 79-108.

⁵⁵⁷ Ł. Nawrot, P. Zmyślony: *Inwestor czy synergetyk: rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki*, [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, (red.) G. Galecki, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 48-65.

⁵⁵⁸ D.R. Vaughan, A. Jolley, P. Mehrer: *Local authorities in England and Wales and the development of tourism Internet sites*, „Information Technology and Tourism”, 1999, vol. 2, nr 2, s. 115-129.

- główny podmiot odpowiedzialny za planowanie rozwoju sektora turystycznego na szczeblu strategicznym;
- dysponent zasobów turystycznych i infrastrukturalnych mogący inicjować i regulować ich tworzenie i wykorzystanie;
- jednostka odpowiedzialna za promowanie obszaru recepcji turystycznej, co obejmuje również lokalne przedsiębiorstwa turystyczne.

Podziału instrumentów interwencjonizmu w zakresie lokalnej (i regionalnej) polityki turystycznej dokonuje A. Panasiuk⁵⁵⁹, wymieniając ich przykładowe rodzaje w podziale na bierne i aktywne instrumenty: ekonomiczne (bierne: podatki i opłaty lokalne; aktywne: ulgi podatkowe, inwestycje turystyczne, promocja turystyki, tworzenie oferty turystycznej, partnerstwo publiczno-prywatne, kształtowanie marki turystycznej), administracyjne (bierne: ewidencja bazy noclegowej, ewidencja biur podróży, procedury aplikowania o środki unijne, opracowanie strategii rozwoju turystyki, plan zagospodarowania przestrzennego; aktywne: realizacja strategii turystyki), organizacyjne (bierne: tworzenie LOT i ROT; aktywne: aktywna współpraca podmiotów LOT i ROT, tworzenie struktur klastrowych, współpraca euroregionalna) oraz kadrowe (bierne: wydawanie uprawnień zdrowotnych; aktywne: szkolenie kadr turystycznych samorządowych i branży turystycznej). Odmienny podział instrumentów oddziaływania gmin na turystykę proponuje R. Pawlusiński, wymieniając pięć grup, a mianowicie instrumenty: planistyczne (różnego rodzaju dokumenty strategiczne), finansowe (np. wydatki budżetowe na rzecz turystyki), organizacyjno-prawne (działalność regulacyjna), instytucjonalne (nawiązywanie współpracy oraz tworzenie podmiotów działających w sferze rozwoju turystyki), informacyjne (tworzenie i udostępnianie informacji na temat przestrzeni gminy oraz jej zasobów i stanu zagospodarowania, w tym turystycznego)⁵⁶⁰.

Inny podział instrumentów kształtowania gospodarki turystycznej przez gminne władze samorządowe przedstawia J. Majewska. Przyjmując za kryterium klasyfikacji charakter oddziaływania i pełnionej funkcji autorka wyróżniła narzędzia: planistyczne, organizacyjne, informacyjne, ekonomiczno-finansowe, pobudzania infrastrukturalnego i inne.⁵⁶¹ Instrumenty planistyczne w gminie są stosowane w postaci: strategii rozwoju gminy, dokumentów kształtowania ładu przestrzennego w gminie, wieloletnich planów inwestycyjnych, wieloletnich planów finansowych, planów rozwoju lokalnego, lokalnych programów rewitalizacji, programów promocji gminy, programów działań w zakresie pobudzania przedsiębiorczości lokalnej i innych. Instrumenty organizacyjne wią-

⁵⁵⁹ A. Panasiuk: *Instrumenty polityki turystycznej w regionie*, [w:] *Gospodarka turystyczna w regionie: przedsiębiorstwo, samorząd, współpraca*, (red.) A. Rapacz, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 50, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 15-23.

⁵⁶⁰ Szerzej R. Pawlusiński: *Samorząd lokalny a rozwój turystyki...*, *op. cit.*, s. 26 i n.

⁵⁶¹ J. Majewska: *Instrumenty polityki turystycznej władz samorządowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2012, nr 2, s. 191-208.

żą się z kwestią samodzielności gminy w zakresie możliwości wyboru formy organizacyjno-prawnej realizacji zadań, swobody kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej urzędu gminy w zależności od potrzeb, posiadanych zasobów i uwarunkowań, z możliwością podejmowania działalności gospodarczej i występowania w roli producenta dóbr (usług), z których korzystają turyści, jak również z podejmowaniem współpracy różnymi podmiotami publicznymi, prywatnymi i pozarządowymi w przedmiocie rozwoju lokalnego i kształtowania gospodarki turystycznej. Instrumenty informacyjne i promocyjne w zakresie oddziaływania na procesy rozwojowe w turystyce wiążą się z oddziaływaniem na zachowanie się innych podmiotów (np. przedsiębiorstw różnych branż, mieszkańców) w celu zachęcania ich lub zniechęcania w zakresie podejmowania określonego rodzaju czynności lub aktywności zgodnych z preferencjami gminy wynikającymi z przyjętych kierunków rozwoju. Bódcze informacyjne mogą być przekazywane za pośrednictwem dokumentów planistycznych gminy, ale również z wykorzystaniem innych kanałów w zakresie informacji dotyczących charakterystyki obszaru, a w szczególności stanu środowiska jego zasobów i preferowanych form wykorzystania, lokalnych przedsiębiorstw, realizowanych i wdrożonych inwestycji, poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego, w tym turystycznego, lokalnych produktów turystycznych, pożądanego wizerunku gminy, etc. Bezpośrednio w sferze turystyki zastosowanie instrumentów informacyjnych znajduje wyraz w postaci prowadzonych punktów informacji turystycznej, oznakowania szlaków, atrakcji turystycznych itp. Instrumenty promocyjne gminy są stosowane w celu oddziaływania na podmioty wewnątrz gminy (mieszkańcy, lokalni przedsiębiorcy, organizacje społeczne) oraz na zewnątrz (pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, nowych mieszkańców, turystów, instytucje różnych szczebli i formy własności). Działania promocyjne podejmowane są w celu kształtowania, utrwalania i upowszechniania preferowanego wizerunku obszaru gminy jako miejsca o określonej atrakcyjności dla turystów, przedsiębiorców branży turystycznej, ale również z innych branż. Promocja gminy jest jednocześnie promocją produktu turystycznego obszaru. Instrumenty ekonomiczno-finansowe gminy w sferze rozwoju turystyki wynikają z posiadanego przez gminę zakresu samodzielności finansowej. Wiążą się one ze swobodą dysponowania środkami publicznymi w ramach samodzielnie opracowywanego budżetu, z władztwem podatkowym i posiadaną w pewnym zakresie swobodą kształtowania elementów techniki podatkowej, z polityką dochodową, dostępem do rynków kapitałowych i możliwościami aplikowania o zewnętrzne środki finansowe, jak również z polityką w zakresie kształtowania cen i zakresu udostępnianych usług i zasobów komunalnych. Instrumenty finansowe znajdują również wyraz w możliwości udzielania pomocy publicznej. Instrumenty pobudzania infrastrukturalnego wiążą się z tworzeniem dogodnych warunków

funkcjonowania ludności, prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa oraz przebywania turystów⁵⁶².

Oddziaływanie na gospodarkę turystyczną na poziomie lokalnym nie jest zadaniem indywidualnym gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, choć nie ulega wątpliwości, że posiada ona bogate możliwości oddziaływania na tę sferę życia społeczno-gospodarczego. Praca w kierunku rozwoju turystyki powinna być realizowana we współpracy z podmiotami sektora prywatnego prowadzącymi działalność turystyczną, ale również spoza branży turystycznej oraz ich organizacjami i stowarzyszeniami. Powinna być także realizowana wraz z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, których obszar dotyczy inicjatywa w zakresie rozwoju turystyki, również wyższych szczebli, jak i lokalnymi i regionalnymi organizacjami turystycznymi oraz innymi organizacjami pozarządowymi⁵⁶³.

Podejmowanie działań w kierunku rozwoju turystyki na danym obszarze powinno być również poprzedzone analizą własnych możliwości i istniejących uwarunkowań, które pozwalają na identyfikację lokalnego potencjału w zakresie realizacji funkcji turystycznej, co wiąże się zarówno z zapewnieniem warunków powstawania i rozwoju nowych przedsiębiorstw turystycznych i okołoturystycznych, konsumpcji turystycznej oraz zaspokajania codziennych potrzeb mieszkańców w obliczu zwiększonej konkurencji o zasoby lokalne. Prowadzona analiza powinna również uwzględniać możliwości finansowe gminy związane z realizacją celów w sferze turystycznego kierunku rozwoju obszaru, w zakresie jej środków własnych oraz zewnętrznych (zwrotnych i bezzwrotnych) źródeł finansowania.

3.2.3. BUDOWANIE WSPARCIA ROZWOJU MARKI TURYSTYCZNEJ PRZEZ GMINĘ

Turystyka może być czynnikiem rozwoju gminy. Można uogólnić, że skoro celem gminy jest rozwój lokalny, to bez względu na to, czy będzie to czynnik dominujący, czy uzupełniający, w interesie jednostki samorządu terytorialnego leży wspieranie rozwoju turystyki. Aby turystyka faktycznie wytyczała kierunek rozwoju gminy (główny lub poboczny) powinna ona kształtować tę sferę gospodarki w świadomy sposób, zgodny z preferencjami wynikającymi z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych obszaru. Należy przy tym mieć świadomość wzrastającej presji konkurencyjności na rynku turystycznym oraz faktu, że standardowy (masowy) produkt turystyczny oferowany na danym obszarze nie koniecznie znajdzie swojego odbiorcę, pomimo niekiedy istotnego

⁵⁶² Szerzej: Ibidem.

⁵⁶³ Por. *Strategie rozwoju turystyki w regionie*, (red.) B. Meyer, D. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 147.

potencjału turystycznego tego obszaru, głównie z powodu motywu wyróżniającego produkt wśród dostępnej oferty rynkowej. Rozwiązanie tego problemu jawi się postaci gminnego markowego produktu turystycznego, który ma indywidualny charakter, wynika ze specyfiki obszaru i stanowi wyróżnik produktu na rynku. Wykreowanie markowego produktu turystycznego obszaru ma zasadnicze znaczenie dla stabilności oddziaływania turystyki na rozwój lokalny.

Markowy produkt turystyczny obszaru powstaje zasadniczo na dwa sposoby. A. Stasiak wskazuje na ewolucyjną oraz rewolucyjną drogę jego powstawania. Ewolucyjny sposób zachodzi zwykle na obszarach o wysokiej atrakcyjności turystycznej, która w sposób naturalny staje się czynnikiem przyciągającym turystów. Wzmoczony ruch turystyczny staje się bodźcem rozwoju różnych form zagospodarowania turystycznego i przedsiębiorczości. Tak wykształcony obszar turystyczny na początkowym etapie rozwoju cechuje się brakiem koordynacji w działalności funkcjonujących podmiotów branży turystycznej i innych. Działania promocyjne realizowane są indywidualnie przez poszczególne przedsiębiorstwa, cechując się przy tym niską skutecznością. Obszar nie ma swojego wyrazistego wizerunku. Na dalszym etapie rozwoju tak powstającego obszaru pojawia się lider, którego funkcjonowaniu przyświeca wizja zintegrowanego produktu turystycznego obszaru. Działania branży turystycznej jednoczą się wokół idei przewodniej, prowadząc do powstania kilku produktów cząstkowych w sposób komplementarny składających się na produkt markowy. Właściwie prowadzona działalność promocyjna skupiająca się na markowym produkcie turystycznym obszaru prowadzi do ukształtowania i upowszechnienia wyrazistego i niepowtarzalnego wizerunku całego obszaru. Sposób rewolucyjny powstawania produktu markowego obszaru dotyczy obszarów o ubogich tradycjach turystycznych. W rozwoju turystyki na takim obszarze od samego początku istotna jest rola lidera, który bazując na posiadanych przez obszar walorach i zasobach tworzy ideę głównego produktu. Atrakcyjna idea wsparta jednolitą polityką promocyjną zachęca podmioty gospodarcze do lokowania swojej działalności na tym obszarze⁵⁶⁴.

W obu wyróżnionych drogach powstawania markowego produktu turystycznego obszaru odmienna jest kolejność wyłaniania się poszczególnych jego elementów⁵⁶⁵. W pierwszym modelu są to w kolejności: dziedzictwo, infrastruktura, a następnie wartość dodana oraz organizacja i zarządzanie. Natomiast w drugim: dziedzictwo, wartość dodana oraz organizacja i zarządzanie, a następnie infrastruktura. W jednym i drugim sposobie nieodłącznym warunkiem wystąpienia podaży turystycznej jest dziedzictwo obszaru. Również w obu sposobach widoczna jest rola lidera – nieodłączna w celu stworzenia unikalnej oferty

⁵⁶⁴ Szerzej A. Stasiak: *Obszar jako produkt turystyczny*, *op. cit.*, s. 91-102.

⁵⁶⁵ J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk wskazują, że na produkt turystyczny – obszar składają się następujące komponenty: dziedzictwo, infrastruktura, wartość dodana oraz organizacja i zarządzanie, zgodnie z terminologią przedstawioną w rozdziale 3.1.3.

i powstania markowego produktu turystycznego. Bez niej, w oparciu o dostępne walory, powstanie co najwyżej zbiór niezależnych produktów turystycznych, a sam obszar będzie odznaczał się mniejszą przewagą konkurencyjną, niż gdyby dostępna oferta tworzyła zintegrowaną całość.

Markowy produkt turystyczny obszaru jest produktem charakterystycznym, rozpoznawalnym i posiadającym walory oryginalności, które wynikają ze specyfiki miejsca recepcji, gdzie jest oferowany. Stworzenie takiego produktu wymaga profesjonalnego przygotowania, do czego niezbędne jest dysponowanie odpowiednimi środkami w postaci m.in. zasobów finansowych, ludzkich, organizacyjnych. Podmiot dysponujący takimi warunkami może pełnić rolę lidera, którego zadaniem będzie dążenie do poprawy pozycji konkurencyjnej obszaru na rynku turystycznym, co przyczynia się do rozwoju lokalnego⁵⁶⁶. Działania lidera skupione wokół kreacji markowego produktu turystycznego obszaru wiążą się z takimi czynnościami jak:

- kształtowanie idei produktu i przekonanie do jej realizacji podmiotów gospodarczych i mieszkańców,
- łagodzenie pojawiających się konfliktów i sprzecznych interesów,
- wspieranie podmiotów gospodarczych tworzących zintegrowany produkt turystyczny m.in. poprzez pomoc prawną, marketingową, informacyjną i edukacyjną,
- utworzenie sprawnego systemu informacji turystycznej,
- promocja nowego produktu turystycznego⁵⁶⁷.

Lider lokalny skupia różne podmioty wokół stworzonej idei produktu markowego dążąc w ten sposób do wyznaczonej wizji turystycznego rozwoju. W literaturze określa się, że jednym z najbardziej predysponowanych podmiotów mogących pełnić rolę lidera jest gmina⁵⁶⁸, która jako jednostka samorządu terytorialnego posiada odpowiednie ku temu środki i instrumenty⁵⁶⁹. Gmina, jako podmiot lokalnej polityki turystycznej, może aktywnie za pomocą dostępnych

⁵⁶⁶ *Gmina pasywna*, (red.) W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, tom 117, Warszawa 2007, s. 12.

⁵⁶⁷ G. Dyrda, S. Dyrda-Maciałek: *Uwarunkowania kreacji lokalnych produktów turystycznych na Pogórzu Dynowskim*, [w:] *Ochrona środowiska, krajobraz przyrodniczy i kulturowy Pogórza Dynowskiego a rozwój turystyki*, (red.) J. Krupa, Związek Gmin Turystycznych Pogórza Dynowskiego, Dynów 2013, s. 189-196.

⁵⁶⁸ P. Zmyślony: *Przywództwo w regionach turystycznych: utopia czy konieczność?* [w:] *Turystyka w ujęciu globalnym i lokalnym*, (red.) G. Gołębski, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 53, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 140 (127-143).

⁵⁶⁹ P. Zmyślony: *Partnerstwo i przywództwo...*, *op. cit.*, s. 114-121. Za tezę jakoby rozwój turystyki na obszarach recepcyjnych w największej mierze zależy od zaangażowania w ten proces władz samorządowych przemawia w szczególności możliwość inicjowania tworzenia lokalnych organizacji turystycznych, pozyskiwanie środków na rozwój turystyki z Unii Europejskiej, tworzenie strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej (J. Drązkiewicz: *Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego w Polsce*, „Rocznik Żyrardowski”, 2009, nr 7, s. 265-286).

instrumentów wspierać rozwój turystyki, będąc jednocześnie podmiotem systemu podaży turystycznej⁵⁷⁰.

Podjęcie przez gminę inicjatywy w zakresie rozwoju (wsparcia) turystyki na jej obszarze uzależnione jest od postawy przyjętej przez władze lokalne i świadomości potrzeby podejmowania działań w sferze turystyki z myślą o rozwoju lokalnym. J. Majewska wskazuje w tym zakresie na trzy możliwe postawy władz gminy:

- reagowanie na popyt turystyczny (wspieranie bądź osłabianie rozwoju turystyki), gdzie istotne jest pytanie o to, co stanowi impuls do podjęcia działań w tym zakresie (czynniki społeczne, ekonomiczne, ekologiczne itp.),
- kreowanie popytu turystycznego w regionie (wynikające z mody lub potrzeby podejmowania tego typu działań przez współczesne jednostki terytorialne),
- brak reakcji, obojętność (która może wynikać z różnych przyczyn, różne mogą być źródła braku zainteresowania rozwijaniem gospodarki turystycznej przez daną gminę)⁵⁷¹.

Postawy władz gminy znajdują odzwierciedlenie w stylu prowadzonej polityki turystycznej, a tym samym jej faktycznego wpływu na procesy zachodzące w lokalnej gospodarce turystycznej. Różnice w zakresie zaangażowania gmin w oddziaływanie na sferę turystyki są widoczne zarówno w zakresie interwencji, jak i stosowanych instrumentach. A. Panasiuk przedstawia cztery modelowe ujęcia form oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na gospodarkę turystyczną z wykorzystaniem instrumentów biernych i aktywnych:

- niechętny stosunek do rozwoju turystyki – stosowane instrumenty bierne; pomijanie turystyki jako obszaru aktywności gospodarczej, zwłaszcza gdy potencjał turystyczny gminy nie wskazuje na możliwości zmian w krótkim i średnim horyzoncie czasowym;
- deklaracyjny stosunek do rozwoju turystyki – próby przejścia od instrumentów biernych do aktywnych; ograniczanie się wskazywania na turystykę jako na czynnik rozwoju lokalnego; skuteczność podejmowanych działań ograniczona;
- zachowanie dotychczasowego poziomu rozwoju turystyki – obszar posiada korzystne warunki do rozwoju turystyki i stosunkowo rozwiniętą funkcję turystyczną; ograniczenie niemal wyłącznie do instrumentów biernych wynika z przekonania o zdolności lokalnej gospodarki

⁵⁷⁰ M. Hyski: *The role and importance of the gmina in tourism policy in Poland*, 'Society, Integration, Education', Proceedings of the International Scientific Conference, Volume VI, May 25th – 26th, 2018, s. 188-199, <http://journals.rta.lv/index.php/SIE/article/view/3148>.

⁵⁷¹ J. Majewska: *Samorząd terytorialny w kształtowaniu funkcji turystycznej gminy*, rozprawa doktorska (maszynopis powielony), Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008, s. 87, http://www.wbc.poznan.pl/Content/114489/Majewska_Justyna-rozprawa_doktorska.pdf [dostęp online: 2017-09-22].

turystycznej do samoistnego rozwoju; gospodarka turystyczna nie rozwija się;

- stały i progresywny rozwój turystyki – następuje rozwój gospodarki turystycznej przy aktywnym stosowaniu instrumentów polityki turystycznej (współpraca, inwestycje, tworzenie lokalnych produktów turystycznych)⁵⁷².

Zróznicowanie zakresu interwencji podejmowanej w ramach prowadzonej przez gminę polityki turystycznej może być podyktowane racjonalnymi przesłankami wynikającymi ze stanu rozwoju lokalnej gospodarki turystycznej. Można założyć, że większy nacisk na podejmowanie aktywności inwestycyjnej oraz w zakresie inicjowania rozwoju turystycznego i integrowania działalności różnych podmiotów wokół rozwoju markowego produktu turystycznego obszaru powinien być kładziony na początkowym etapie związanym z wkraczaniem na drogę turystycznego kierunku rozwoju lub gdy w lokalnej gospodarce turystycznej obserwowana jest stagnacja i konieczne jest jej pobudzenie. W obu wypadkach inwestorzy albo nie są zainteresowani podjęciem lub zwiększaniem zakresu swojej działalności w zakresie urządzeń i atrakcji turystycznych, bądź też sam obszar potrzebuje dodatkowego bodźca rozwoju i czynnika umożliwiającego poprawę jego konkurencyjności, gdy dotychczas realizowany model rozwoju utracił dynamikę.

Budowanie wsparcia rozwoju marki turystycznej przez gminę może przejawiać się w różnego rodzaju działaniach podejmowanych w ramach instrumentów lokalnej polityki turystycznej na każdym z etapów budowy produktu markowego. Podjęcie przez gminę decyzji w zakresie turystycznego kierunku rozwoju dotyczącej kreowania marki turystycznej może przebiegać w różnych okolicznościach wynikających z aktualnej sytuacji, w której znajduje się lokalna gospodarka turystyczna. Z jednej strony, dana gmina może praktycznie nie realizować funkcji turystycznej, dysponując przy tym walorami turystycznymi i potencjalnie korzystnymi warunkami do rozwoju działalności i aktywności turystycznej, które są jednak mało znane i posiadają co najwyżej potencjalny charakter, ale może również tych warunków nie posiadać. Z drugiej strony, gmina może pełnić już funkcję turystyczną nawet w szerokim zakresie, a zamiar tworzenia produktu markowego może wynikać z chęci wzmocnienia lokalnej gospodarki turystycznej i wyjścia z okresu stagnacji jej rozwoju.

Nie istnieje jednolita procedura tworzenia markowego produktu turystycznego obszaru. W literaturze przedmiotu można spotkać różne opisy, które pozwalają zarysować przebieg takiego procesu, co będzie przydatne w dalszej części analizy dla potrzeb przedstawienia roli gminy we wspieraniu rozwoju marki turystycznej. Przykładowo M. Molenda wskazuje, że proces ten powinien rozpoczynać się od przeprowadzenia analizy danego obszaru recepcji turystycznej

⁵⁷² Szerzej A. Panasiuk: *Instrumenty polityki turystycznej...*, *op. cit.*, s. 15-23.

m.in. w zakresie warunków środowiska przyrodniczego, dostępności komunikacyjnej oraz potencjału turystycznego. Kolejnym wskazanym przez tego autora etapem jest projektowanie koncepcji markowego produktu turystycznego, która powinna łączyć stronę popytową (rozpoznanie obecnych i przyszłych potrzeb w zakresie konsumpcji turystycznej) i podaźową rynku turystycznego (ocena potencjału obszaru, przedsiębiorstw turystycznych i innych podmiotów). Ten etap tworzenia produktu ma za zadanie wyłonienie kategorii produktów o największym prawdopodobieństwie sukcesu rozwoju, dla których będą tworzone konkretne produkty markowe⁵⁷³, oraz określenie grupy docelowej. Koncepcja produktu powinna uwzględniać jego składniki podstawowe (decydujące o specyfice, odmienności i wizerunku) oraz uzupełniające (zwiększające atrakcyjność produktu). Następnym etapem jest przygotowanie strategii i planu marketingowego. Na tym etapie powinna zostać przeprowadzona analiza ekonomiczno-finansowa, w tym rachunek kosztów i korzyści związanych z ruchem turystycznym z uwzględnieniem aspektów ekonomicznego, środowiska przyrodniczego i społecznego. Ostatni etap budowy produktu turystycznego obszaru polega na wprowadzeniu produktu na rynek, co w szczególności wiąże się z jego promocją (na różnych etapach tworzenia), a także przygotowaniem i mobilizacją zasobów (finansowych, rzeczowych, kadrowych)⁵⁷⁴. Z kolei M. Łuczak przedstawia za T. Studnieckim następujący schemat wytwarzania produktu turystycznego obszaru: określenie motywu podróży (rdzeń produktu), przekształcenie zasobów turystycznych (produkt zasadniczy), zarządzanie systemem turystycznym (produkt poszerzony). Proces ten ma charakter cykliczny, a zasadniczy produkt turystyczny wytwarzany jest w drodze przekształcania potencjału turystycznego⁵⁷⁵.

Każdy ze wskazanych etapów może zostać albo podjęty przez gminę, albo też może ona aktywnie uczestniczyć w jego realizacji, choć nie na każdym etapie udział gminy będzie równie aktywny. Gmina angażując swoje zasoby wspiera tworzenie produktu markowego. Na samym początku przygotowywania produktu markowego obszaru, w celu przeprowadzenia oceny uwarunkowań rozwoju turystyki na obszarze gminy i predyspozycje w zakresie utworzenia nowych markowych produktów turystycznych, konieczny jest dostęp do danych charakteryzujących parametry środowiska przyrodniczego oraz społeczno-gospodarczego. Na tym etapie wsparcie gminy może polegać na udostępnieniu danych, które są niezbędne we wstępnej analizie. Bez względu na to czy taka analiza zostaje

⁵⁷³ Markowy produkt turystyczny obszaru może bazować na jednym tylko obiekcie, niemniej jednak korzystniejsza jest sytuacja, gdy tworzy go co najmniej kilka odrębnych produktów dostarczanych przez lokalne podmioty turystyczne (M. Marczak, J. Borzyszkowski: *Region (obszar) jako produkt...*, op. cit., s. 117-126).

⁵⁷⁴ Szerzej M. Molenda: *Kreowanie regionalnego produktu turystycznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 701, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 86, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 149-159.

⁵⁷⁵ M. Łuczak: *Koncepcja marketingowa produktu turystycznego obszaru*, [w:] *Turystyka zrównoważona w Europie Bałtyckiej. Produkty, sieci współpracy i marketing*, (red.) W. Toczyski, J. Lenzion, J. Zaucha, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007, s. 129-152.

przeprowadzona środkami gminy, czy też zlecona na zewnątrz, dostęp do wiarygodnych danych istotnie wspomaga i urealnia cały przyszły proces planowania.

Wybór markowego produktu turystycznego obszaru powinien być podyktowany wymaganiami obu stron wymiany rynkowej. Z jednej strony powinien to być produkt bazujący na lokalnych zasobach uwzględniający realne możliwości jego wytwarzania wynikające z naturalnych predyspozycji obszaru, a z drugiej musi uwzględniać preferencje turystów w zakresie realizacji określonych form aktywności turystycznej będące pochodną ich potrzeb. Pogodzenie obu grup interesów pozwoli na wybór takich form ruchu turystycznego i takich potencjalnych produktów turystycznych, które będą mieściły się w preferencjach planowanej grupy docelowej oraz istniejących ograniczeniach obszaru. Odniesienie się w trakcie planowania markowego produktu turystycznego do strony popytowej i podażowej rynku ma również swoje uzasadnienie w istniejących różnicach w zakresie sposobu postrzegania produktu turystycznego z punktu widzenia jego twórcy (lub z punktu widzenia obszaru) oraz z perspektywy konsumenta-turysty. Znaczenie całościowych przeżyć czerpanych z konsumpcji produktu turystycznego podkreśla konieczność rozpoznania potrzeb odbiorcy i dostosowanie do nich projektowanej oferty turystycznej. Mając na uwadze zarysowaną we wcześniej przytoczonych definicjach złożoność produktu turystycznego oraz znaczenie całościowych wrażeń i nierynkowych komponentów w jego odbiorze przez turystę, należy wskazać, że punktem wyjścia przy tworzeniu koncepcji produktu turystycznego powinny być motywy oraz potrzeby, jakimi turyści kierują się w wyborach związanych z realizowaną aktywnością turystyczną. Odniesienie się w procesie kreowania marki turystycznej obszaru do potrzeb turystów jest czynnikiem kluczowym w kwestii zaistnienia marki obszaru i doskonalenia jej jakości.

Turysta, podejmując podróż turystyczną, zmierza do zaspokojenia różnego rodzaju potrzeb. L. Mazurkiewicz wymienia przykładowy zestaw takich potrzeb, określając przy tym, że są one związane z tzw. usługami miejsca, których nośnikiem jest dany obszar wraz z jego zasobami⁵⁷⁶:

- potrzeba przeżyć estetycznych, mająca swoje źródło w obcowaniu z pięknem, niezwykłością, odrębnością, niecodziennością i wyjątkowością miejsca;
- potrzeba przeżyć poznawczych, wynikająca z niezwykłości, oryginalności i pouczającej siły zjawisk przyrodniczych oraz kulturowych;
- potrzeba przeżyć emocjonalnych, związana z rolą miejsca w historii, życiu religijnym, kulturowym czy społecznym;
- potrzeba spokoju i wypoczynku, jakie dają miejsca oddalone i odizolowane od udręk życia codziennego;

⁵⁷⁶ L. Mazurkiewicz: *Planowanie marketingowe...*, op. cit., s. 17-18.

- potrzeba rekreacji w miejscach, które pod względem swoich walorów sprzyjają uprawianiu czynnego wypoczynku;
- potrzeba relaksu, jakiego doznaje się w związku z pobytem lub wycieczką do ciekawych obiektów czy terenów, imprezami czy spotkaniami;
- potrzeba uczestniczenia we wspólnych imprezach sportowych, kulturalnych i innych;
- potrzeba kontaktów profesjonalnych organizowanych w celu wymiany myśli i doświadczeń, którym sprzyja atmosfera związana ze specyfiką, odrębnością i szczególnymi walorami miejsca;
- potrzeba odwiedzin znajomych, bliskich lub krewnych.

Potrzeby zaspokajane dzięki realizowanym podróżom turystycznym mogą zostać uszeregowane w sposób analogiczny do znanej z literatury z zakresu zarządzania piramidy potrzeb Masłowa. Według Rico-Scherriba u podstaw znajduje się zmiana środowiska życia codziennego, a następnie (kolejno coraz wyżej w hierarchii):

- przejazd, zakwaterowanie, jedzenie i picie,
- niezbędne walory turystyczne,
- regeneracja i wzbogacenie sił fizycznych i duchowych,
- marzenia i przeżycia⁵⁷⁷.

Odmienne, choć w pewnym zakresie pokrywające się zestawy potrzeb lub motywów skłaniających do podjęcia podróży turystycznej prezentują m.in.: K. Przeclawski⁵⁷⁸, W. Gaworecki⁵⁷⁹, K. Żelazna⁵⁸⁰. Wszystkie one mogą stanowić punkt wyjścia w identyfikacji dóbr i usług, które są niezbędne z punktu widzenia specyficznych preferencji i możliwości ekonomicznych turystów.

Władze gminy, które chcą nadać markę przestrzeni turystycznej powinny podjąć w tym kierunku określone działania m.in. w zakresie:

- opracowania nazwy, symboliki, logo, barw oraz wskazania miejsc ich ekspozycji i konsekwentne ich stosowanie,
- prowadzenia inwestycji zgodnie z priorytetami marki,
- wspierania inicjatyw poszerzających rozwój produktów turystycznych kluczowych dla postrzegania marki obszaru,
- nawiązywanie współpracy z samorządem turystycznym i innymi organizacjami w ramach realizacji inicjatyw tworzących lub wzmacniających siłę marki przestrzeni,
- opracowywania planów rozwoju i aplikowanie o fundusze zewnętrzne,
- prowadzenia działalności promocyjnej,

⁵⁷⁷ Por. J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk: *Produkt turystyczny. Pomysł..., op. cit.*, s. 139-140.

⁵⁷⁸ Por. K. Przeclawski: *Człowiek a turystyka. Zarys socjologii turystyki*, Wydawnictwo Albis, Kraków 1996.

⁵⁷⁹ Por. W.W. Gaworecki: *Ekonomika i organizacja turystyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1982.

⁵⁸⁰ B. Mikuta, K. Żelazna: *Organizacja ruchu turystycznego na wsi*, Wydawnictwo Format-AB, Warszawa 2004, s. 40-42.

- współpracy dotyczącej kształtowania marki podejmowanej z przedsiębiorstwami turystycznymi, organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami,
- oferty wydłużającej sezon oraz pozasezonowej⁵⁸¹.

Rola gminy we wspieraniu markowego produktu turystycznego obszaru przejawia się w zakresie stosowania instrumentów planistycznych w ramach lokalnie realizowanej polityki turystycznej, na co składają się w szczególności działania w zakresie planowania przestrzennego. Przyjęcie turystyki i rekreacji⁵⁸² jako jednych z zadań priorytetowych w rozwoju gminy wiąże się z koniecznością określenia lokalizacji stref umożliwiających pełnienie funkcji rekreacyjnej i turystycznej, a także określenia ograniczeń dla rozwoju innych rodzajów działalności pozostającymi w konflikcie przestrzennym z tymi funkcjami⁵⁸³. Wyznaczenie odpowiednich stref wiąże się m.in. z lokalizacją terenów pod zabudowę (np. lotniskową, pod inwestycje turystyczne), obszarów chronionego krajobrazu i inne formy ochrony przyrody, obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską.

Stosowanie instrumentów planistycznych, w tym zwłaszcza strategii rozwoju turystyki pozwala na sformalizowanie zamierzeń władz gminy w kwestii rozwoju turystyki oraz działań podejmowanych w celu budowy produktu markowego. Strategia rozwoju turystyki jest perspektywiczną koncepcją rozwoju turystyki na danym obszarze, a jedną z jej najistotniejszych części jest projekt markowego produktu turystycznego⁵⁸⁴, jednego lub kilku wiodących. Dzięki sprecyzowaniu zamierzeń oraz jasnemu określeniu wizji rozwoju możliwa jest ich konsekwentna realizacja, co przyczynia się do poprawy konkurencyjności gminy na rynku turystycznym i umocnienia pozycji wykreowanego produktu bez względu na to, czy gmina pełni już funkcję turystyczną, a strategia tylko typuje główne produkty markowe, czy też będzie dopiero tę funkcję rozwijać, a w strategii zawarty jest program wykreowania nowych produktów, które staną się marką danego obszaru.

Skupienie uwagi w ramach budowy strategii rozwoju turystyki na jednym bądź kilku głównych produktach markowych umożliwi osiągnięcie efektu synergii, który w tym wypadku wynika z koncentracji działalności i środków

⁵⁸¹ M. Zalech, G. Godlewski: *Rodzaje i znaczenie produktów wiejskich w tworzeniu marki przestrzeni turystycznej*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 104 (s. 96-106).

⁵⁸² Można w tym zakresie przyjąć definicję produktu turystycznego rozumianego jako możliwie najszerszej ujęty pakiet usług, których celem jest zaspokojenie potrzeb osób odwiedzających daną gminę w celach turystycznych, ale też potrzeb rekreacyjnych mieszkańców obszaru i najbliższego otoczenia (M. Łuczak: *Koncepcja marketingowa...*, *op. cit.*, s. 129-152.).

⁵⁸³ A. Basińska-Zych: *Turystyka i rekreacja w dokumentach strategicznych wybranych gmin miejskich, wiejskich oraz miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 738, „Ekonomiczne Problemy Turystyki”, nr 20, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 155-171.

⁵⁸⁴ Strategia rozwoju produktu turystycznego może być oddzielnym dokumentem, bądź częścią kompleksowej strategii rozwoju turystyki obszaru.

wszystkich lub większości podmiotów turystycznych na kreowaniu tych produktów, w porównaniu z sumą rozproszonych i nieskoordynowanych wysiłków tych podmiotów skupionych na dostarczaniu swoich własnych produktów. Takie podejście pozwala na przygotowanie komplementarnej oferty, co sprawia że wykorzystanie lokalnych zasobów i potencjału turystycznego jest bardziej racjonalne. Nadto, stosowanie takiego podejścia umożliwia kreowanie spójnego i wyrazistego wizerunku obszaru jako całości i budowaniu jego tożsamości i konkurencyjnej pozycji rynkowej⁵⁸⁵.

Na etapie opracowywania strategii rozwoju produktu turystycznego obszaru istotną kwestią jest rozważenie, na jaką skalę produkt będzie oferowany. Wiąże się to z określeniem wielkości rynku docelowego i intensywności ruchu turystycznego akceptowanej i oczekiwanej na obszarze gminy z uwagi na chłonność turystyczną obszaru (atrakcji turystycznych) dostępne zasoby, stan środowiska przyrodniczego oraz inne równoległe pełnione funkcje obszaru.

Nieodzownym elementem wsparcia przez gminę markowego produktu turystycznego jest jej współpraca z interesariuszami, w szczególności z przedsiębiorstwami turystycznymi, organizacjami pozarządowymi, lokalną społecznością. W tym zakresie istnieje przewaga, gdy produkt turystyczny budowany jest od podstaw w porównaniu z sytuacją, gdy dla realizowanej już funkcji turystycznej kreowane są nowe czynniki rozwoju. Przewaga ta wiąże się z możliwością zainteresowania i zaangażowania wszystkich podmiotów potencjalnie zainteresowanych korzyściami generowanymi przez wspólną markową ofertę obszaru.

Współpraca nie powinna być ograniczona terytorialnie wyłącznie do podmiotów funkcjonujących w granicach administracyjnych danej gminy. Realizacja polityki turystycznej na obszarze recepcyjnym wymaga często podejmowania współpracy o charakterze ponadlokalnym. Nawiązywanie szerokiej współpracy ma swoje uzasadnienie w fakcie, że turyści w swoich wyborach w zakresie miejsca docelowego kierują się raczej dostępną ofertą turystyczną i jej charakterem niż podziałami administracyjnymi. Stąd wskazane jest podejmowanie współpracy przez gminy w ramach różnego rodzaju porozumień, stowarzyszeń, fundacji, współpracy euroregionalnej, miast bliźniaczych i partnerskich czy lokalnych organizacji turystycznych⁵⁸⁶. Rozwój turystyki uzależniony jest w istotnej mierze od wsparcia różnego rodzaju podmiotów utworzonych w tym celu. J. Majewska wyróżnia następujące rodzaje instytucji otoczenia rynkowego wpływające na procesy rozwoju turystyki w gminach: stowarzyszenia i zrzeszenia o charakterze społecznym i gospodarczym (np. lokalne i regionalne stowarzyszenia agroturystyczne, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych, Polskie Zrzeszenie Hoteli, Polska Federacja Campingu i Caravaningu – na zaspokajanie potrzeb turystów na obszarze recepcji turystycznej mogą wpływać oddziały terenowe tych organiza-

⁵⁸⁵ Szerzej A. Rochmińska, A. Stasiak: *Strategie rozwoju turystyki*, op. cit., s. 9-43.

⁵⁸⁶ J. Drążkiewicz: *Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu...*, op. cit., s. 265-286.

cji), agencje i fundacje rozwoju (np. Polska Agencja Rozwoju Turystyki S.A., agencje rozwoju regionalnego i lokalnego), ośrodki przedsiębiorczości i centra wspierania biznesu, organizacje samorządu gospodarczego (oddziały terenowe Polskiej Izby Turystyki i innych izb gospodarczych pośrednio zaangażowanych w rozwój turystyki na danym obszarze, np. izby rolnicze), a ponadto instytucje naukowe, edukacyjne, doradcze i informacyjne oraz firmy i ośrodki świadczące usługi konsultingowo-szkoleniowe⁵⁸⁷. Tworzą one pole do współpracy dla gmin w zakresie tworzenia koncepcji markowego produktu turystycznego obszaru a także jego dostarczania.

Współpraca gminy z innymi podmiotami w ramach tworzenia, wspierania i oferowania produktu markowego może mieć charakter współpracy wertykalnej, horyzontalnej lub przestrzennej⁵⁸⁸. Współpraca wertykalna tworzona jest wokół organizacji o centralnej pozycji w sieci współpracy (przykładowo wokół gminy lub lokalnej organizacji turystycznej), która skupia wokół siebie różne podmioty przyczyniające się do zaistnienia całościowego produktu turystycznego lub dostarczające jego poszczególne komponenty. Kooperacja horyzontalna oznacza w stosunku do gminy, jako instytucji inicjującej powstanie produktu markowego, nawiązanie współpracy z innymi gminami, gdy produkt tworzony jest na bazie walorów turystycznych zlokalizowanych na obszarze kilku gmin (np. w przypadku tworzenia szlaku turystycznego). Kooperacja przestrzenna wiąże się z powstawaniem wielowymiarowej sieci współpracy i obejmuje zarówno połączenia wertykalne jak i horyzontalne. Ma ona miejsce pomiędzy podmiotami, których komplementarne działania składają się na produkt turystyczny obszaru.

Opracowana koncepcja markowego produktu turystycznego obszaru, przyjęta w postaci dokumentów o charakterze strategicznym, jest realizowana, a produkt markowy jest wprowadzany na rynek. Na tym etapie gmina wspiera produkt swoimi zasobami, uruchamiając je w drodze realizacji swoich zadań. Są w tym zakresie dwa szerokie obszary wsparcia. Jeden wiąże się z bezpośrednim uczestnictwem gminy w dostarczaniu elementów markowego produktu turystycznego, co oznacza, że gmina występuje w charakterze podmiotu podaży turystycznej (w zakresie dóbr i usług turystycznych i paraturystycznych). Drugi jest związany z promocją produktu markowego, przy czym działania promocyjne powinny być realizowane nie tylko na etapie wprowadzania produktu na rynek, ale również na wcześniejszych etapach.

Zmierzając do komercjalizacji produktu markowego, gmina przygotowuje i dostarcza jego komponenty. Gminy pełnią ważną rolę w procesie inwestowania, która przejawia się w tworzeniu sprzyjających warunków formalno-prawnych, ale również w zakresie realizacji inwestycji o kluczowym znaczeniu dla

⁵⁸⁷ J. Majewska: *Samorząd terytorialny w kształtowaniu funkcji turystycznej...*, op. cit., s. 32-33.

⁵⁸⁸ Por. A. Rapacz, P. Gryszel: *Partnerstwo w tworzeniu turystycznego produktu terytorialnego na przykładzie Sudetów*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 596, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 56, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 293-304.

funkcjonowania innych podmiotów, zarówno przedsiębiorstw branży turystycznej, turystów, jak i mieszkańców. Inwestycje gminne realizowane są w sferze infrastruktury techniczno-ekonomicznej ogólnego przeznaczenia, która ma charakter dóbr paraturystycznych i pełni funkcję usługową w zaspokajaniu potrzeb turystów przebywających na obszarze gminy oraz tworzy warunki prowadzenia działalności dla przedsiębiorstw turystycznych. Realizowane inwestycje mogą polegać również na bezpośrednim wytwarzaniu dóbr turystycznych poprzez przykładowo wyznaczanie i budowę szlaków pieszych, rowerowych, edukacyjnych i innych, budowę urządzeń służących rekreacji (np. placów zabaw, centrów rozrywki, aquaparków, parków i ogrodów, basenów, kortów tenisowych), tworzenie i utrzymywanie muzeów, skansenów, teatrów, galerii sztuki, centrów kongresowych i wystawienniczych, tworzenie udogodnień dla turystów w dostępie do walorów turystycznych i zagospodarowanie ich otoczenia. Gminy są często także właścicielem atrakcji turystycznych zarówno o charakterze przyrodniczym, jak i antropogenicznym. W odniesieniu do tworzenia elementów produktu turystycznego, gmina może wzbogacać jego wizerunek poprzez organizowanie imprez kulturalnych, sportowych, wystawienniczych, wzbogacając w ten sposób atrakcyjność obszaru, a tym samym jego markowego produktu turystycznego.

Działalność promocyjna gminy w związku ze wspieraniem markowego produktu turystycznego obszaru obejmuje zasadniczo dwa etapy: pierwszy związany z opracowaniem koncepcji produktu markowego, drugi – z jego wprowadzeniem na rynek. Na początku aktywność gminy w sferze promocji powinna być związana z upowszechnieniem idei produktu markowego w celu zainteresowania jak największej liczby podmiotów potencjalnie mogących wziąć udział w jego kreowaniu i dostarczaniu, ale także z poszukiwaniem kompromisów w zakresie istniejących grup interesów. Działalność promocyjna na dalszym etapie, związana z komercjalizacją produktu, wiąże się z tworzeniem wizerunku obszaru i jego produktu oraz z kształtowaniem i upowszechnianiem ich marki.

Spoglądając na produkt turystyczny w ograniczonym zakresie, wyłącznie z punktu widzenia projektu inwestycyjnego, można wyróżnić fazy: przedinwestycyjną, inwestycyjną oraz operacyjną. W ramach każdej z nich działalność promocyjna jest istotnym elementem procesu inwestycyjnego. W trakcie fazy przedinwestycyjnej i inwestycyjnej gmina, jako inicjator idei produktu markowego obszaru, wraz z interesariuszami korzyści wynikających z jego wdrożenia mogą (powinni) podejmować aktywność mającą na celu informowanie opinii publicznej o zamierzeniach, etapach i konsekwencjach realizacji przedsięwzięcia. Działania w tym zakresie mogą znaleźć wyraz w postaci montowania tablic informacyjno-reklamowych, kręcenia filmów promocyjnych, wyjazdów grup zorganizowanych celem demonstracji podstawowych walorów składających się na projektowany markowy produkt turystyczny, publikacji artykułów i komunikatów w prasie i na stronach Internetowych (np. urzędu gminy, organizacji turystycznych, stronach regionalnych), upowszechniania informacji na temat

produktu na konferencjach tematycznych, działania public relation w zakresie kształtowania wizerunku promowanego obszaru turystycznego (utrzymywanie kontaktu z mediami i utrzymywanie dobrych stosunków z podmiotami mającymi wpływ na jego funkcjonowanie i oferowany produkt turystyczny, w tym z instytucjami otoczenia rynkowego). W fazie operacyjnej⁵⁸⁹ aktywność gminy może skupiać się wokół promocji samej inwestycji, pobudzania rozwoju produktu turystycznego poprzez aktywizację zainteresowanych podmiotów, rozpowszechniania informacji na temat obszaru turystycznego, utworzenia lokalnego centrum informacji turystycznej.

Zadania gminy w zakresie promocji obszaru mogą być wydajnie wspomagane przez lokalne centra informacji turystycznej, które są tworzone z inicjatywy gminy i przez nią finansowane. Informacja turystyczna tworzy pewnego rodzaju system, który definiowany jest jako „zespół działań polegający na zapewnieniu konsumentom i organizatorom usług turystycznych łatwego i pełnego dostępu do informacji turystycznej, czyli uporządkowanego zbioru danych w dowolnym miejscu i czasie”⁵⁹⁰. Główną przesłanką funkcjonowania gminnych centrów informacji turystycznej jest pomnażanie wpływów z turystyki dla mieszkańców i przedsiębiorców z danego obszaru oraz wpływów do budżetów gminnych. Zakres informacji opracowywanych i udostępnianych w ramach informacji turystycznej jest dobrze obrazowany przez zakres podmiotowy korzystających z jej usług. Stanowią go następujące główne grupy odbiorców: turyści (również odwiedzający), mieszkańcy, animatorzy i promotorzy turystyki, twórcy i potencjalni twórcy produktu turystycznego, potencjalni inwestorzy infrastruktury turystycznej i paraturystycznej, zarządcy atrakcji turystycznych, hotelarze i restauratorzy, zleceniodawcy usług turystycznych (organizacje biznesowe, szkoły i uczelnie, organizacje społeczne i młodzieżowe, pracownicy socjalni), kierownicy wycieczek, piloci i przewodnicy, touroperatorzy, przedstawiciele biur podróży i organizatorów wycieczek, osoby zainteresowane problemami turystyki (uczniowie i studenci), osoby zainteresowane pracą w dziedzinie turystyki, samorządy terytorialne i gospodarcze, agencje promocji, stowarzyszenia i fundacje, dziennikarze, autorzy przewodników itp. wydawnictw, inne jednostki współpracujące w zakresie organizacji i obsługi ruchu turystycznego⁵⁹¹. Zadania lokalnego ośrodka informacji i promocji turystycznej nie są ograniczone wyłącznie do gromadzenia i udostępniania informacji wskazanym podmiotom. Powinien on dodatkowo realizować zadania związane z⁵⁹²:

⁵⁸⁹ Nie jest do końca możliwe rozgraniczenie poszczególnych działań promocyjnych i ich kategoryczne przypisanie do poszczególnych faz projektu inwestycyjnego; często mają one charakter wielofazowy.

⁵⁹⁰ *Polski system informacji turystycznej*, (oprac. i red.) M. Bucholz, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2010, s. 10.

⁵⁹¹ *Ibidem*, s. 11-12.

⁵⁹² A. Rapacz: *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej*, [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, (red.) R. Gałęcki, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 102-112.

- organizacją informacji wizualnej i jej bieżącą aktualizacją;
- wymianą informacji zawartych w bazie danych ośrodka z placówkami informacji turystycznej spoza miejscowości (gminy);
- współpracą z organizacjami i podmiotami gospodarki turystycznej oraz innymi placówkami usługowymi w celu stworzenia bazy danych o miejscowości (gminie) i ich bieżąca aktualizacja;
- organizowaniem i koordynowaniem działalności promocyjnej;
- reprezentowaniem miejscowości (gminy) na targach i giełdach turystycznych;
- prowadzeniem sprzedaży przewodników, map, widokówek, pamiątek lokalnych i regionalnych itp.;
- prowadzeniem kasy wymiany walut;
- sprzedażą biletów wstępu na odbywające się w miejscowości (gminie) imprezy kulturalne, a także wycieczki po miejscowości i okolicy z przewodnikiem;
- świadczeniem innych usług, takich jak np. pomoc w rezerwacji miejsc noclegowych, w znalezieniu środka transportu publicznego i zakupie biletu itp.;
- prowadzeniem biblioteki turystycznej (głównie na potrzeby własne ośrodka).

Reasumując, można wyróżnić pięć głównych grup zadań, które mogą być realizowane przez gminy w celu wspierania markowego produktu turystycznego obszaru. Są to:

- opracowanie koncepcji markowego produktu turystycznego i uwzględnienie jego rozwoju w dokumentach o charakterze planistycznym;
- podejmowanie i realizacja współpracy z podmiotami otoczenia rynkowego turystyki i interesariuszami na rzecz rozwoju produktu markowego;
- kształtowanie przestrzeni gminy celem stworzenia warunków funkcjonowania podmiotów turystycznych i pełnienia funkcji turystycznej;
- tworzenie wybranych elementów produktu markowego;
- promocja turystyczna i gospodarcza obszaru gminy oraz produktu markowego.

Wymienione grupy zadań zostaną uwzględnione w identyfikacji obszarów ryzyka gminy turystycznej w następnym rozdziale.

Ostatecznym czynnikiem decydującym o podjęciu przez gminę procesów twórczych i organizacyjnych, i związanego z tym finansowania działań w zakresie kreowania markowego produktu turystycznego obszaru powinien być wynik analizy kosztów i korzyści wynikających z wprowadzenia tego produktu na rynek, a w szerszym ujęciu (w zależności od aktualnego modelu gospodarki lokalnej i dominujących funkcji obszaru) także z przyjęcia i realizacji przez gminę turystycznego kierunku rozwoju. Przeprowadzenie takiego rachunku jest o tyle utrudnione, że zarówno po stronie korzyści jak i kosztów, oprócz wymiernych

efektów o charakterze finansowym, występują również efekty o charakterze społecznym i przyrodniczym, co znacząco komplikuje, a nawet uniemożliwia ich oszacowanie i porównanie.

4. IDENTYFIKACJA, MODELOWANIE I PROFILOWANIE RYZYKA W REALIZACJI TURYSTYCZNEGO KIERUNKU ROZWOJU GMINY

4.1. METODOLOGIA BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Zagadnienie ryzyka jest kluczowe w funkcjonowaniu każdego podmiotu, w tym również gminy, która jako jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania związane z rozwojem lokalnym. W tym kontekście, z uwagi na częsty fakt wykorzystywania turystyki jako bodźca rozwoju lokalnego, zasadne jest dokonanie identyfikacji ryzyka wynikającego z realizacji przez gminę turystycznego kierunku rozwoju.

Przedmiotem tego rozdziału, stanowiącego część empiryczną pracy, jest ryzyko w rozwoju gminy turystycznej. Przebieg zastosowanej procedury badawczej przedstawiono na poniższym schemacie (rys. 5).

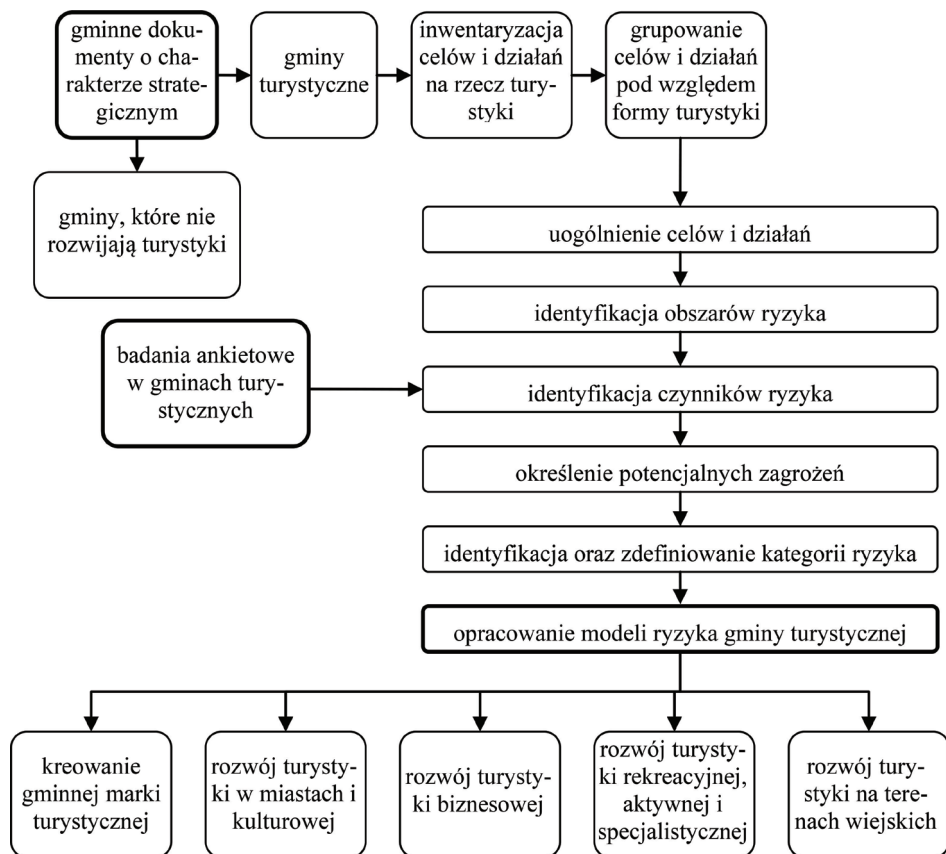
Struktura rozdziału jest podporządkowana poszczególnym strategicznym markowym produktom turystycznym Polski i opracowanym z ich uwzględnieniem modelom ryzyka gminy turystycznej. Prowadzona analiza obejmuje więc cztery strategiczne markowe produkty turystyczne, tj.: turystykę w miastach i kulturową, turystykę biznesową, turystykę rekreacyjną, aktywną i specjalistyczną oraz turystykę na terenach wiejskich. Z uwagi na fakt, że w Marketingowej strategii Polski w sektorze turystycznym na lata 2012-2020⁵⁹³ określono, że turystyka przygraniczna i tranzytowa (pierwotnie również określana jako marka strategiczna⁵⁹⁴) nie zawsze ma charakter markowy, wskazany produkt, jako nie posiadający przymiotu strategiczności, nie jest uwzględniony w prowadzonej analizie.

W toku analizy wykorzystano dwa źródła danych empirycznych. Jedno z nich stanowiły gminne dokumenty o charakterze strategicznym, tj. strategię rozwoju produktu turystycznego, strategię rozwoju turystyki oraz strategię rozwoju gminy. Natomiast drugie źródło stanowiły badania bezpośrednie z wykorzystaniem kwestionariusza ankietowego, które zrealizowano w wybranych gminach turystycznych.

Opis przyjętej i zrealizowanej procedury badawczej można podzielić na dziewięć etapów, zgodnie z kolejnością podejmowanych czynności badawczych (rys. 5).

⁵⁹³ *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2012, s. 52.

⁵⁹⁴ *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008-2015*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2008, s. 39.



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 5. Schemat zrealizowanej procedury badawczej
Figure 5. Diagram of the completed research procedure

Etap I. W pierwszej kolejności zidentyfikowano gminy turystyczne. Zadanie to polegało na analizie treści gminnych dokumentów o charakterze strategicznym, a jego celem była weryfikacja faktu opracowania w danej gminie strategii rozwoju produktu turystycznego lub strategii rozwoju turystyki, ewentualnie wdrożenia kwestii związanych z rozwojem turystyki do strategii rozwoju gminy. W sytuacji, gdy pozytywnie zweryfikowano fakt przyjęcia turystyki jako jednego z kierunków rozwoju gminy, gmina taka zostawała uznana za gminę turystyczną i stanowiła obiekt dalszej procedury badawczej. W ten sposób zidentyfikowano i objęto dalszą analizą 144 gminy turystyczne, włączając w tę liczbę miasta na prawach powiatu. Uporządkowane zestawienie zidentyfikowanych gmin turystycznych zawarto w tab. 1. Pośród zidentyfikowanych gmin

turystycznych poddanych analizie znajdowały się 24 gminy miejskie, 48 gmin wiejskich, 62 gminy miejsko-wiejskie oraz 10 miast na prawach powiatu.

Etap II. Podstawą kolejnego etapu procedury badawczej, w odniesieniu do zidentyfikowanych gmin turystycznych, była inwentaryzacja zakładanych celów i planowanych działań na rzecz rozwoju turystyki. Inwentaryzacja celów i planowanych działań została przeprowadzona na podstawie zapisów powyżej wskazanych gminnych dokumentów o charakterze strategicznym. Zgromadzony tą drogą materiał empiryczny w całości ma charakter jakościowy.

Etap III. Na tym etapie analizy zinwentaryzowane cele i działania na rzecz rozwoju turystyki pogrupowano pod względem formy turystyki, których dotyczyły. Zabieg ten umożliwił wstępne uporządkowanie zgromadzonego materiału empirycznego i prowadzenie dalszej analizy w sposób równoległy dla wyodrębnionych form turystyki.

Etap IV. W dalszej części analizy, odrębnie dla poszczególnych form turystyki, dokonano uogólnienia zinwentaryzowanych celów i działań przez nadanie im uniwersalnego charakteru, tj. pozbawionego przymiotów właściwych realiom danej gminy i konkretnych przedsięwzięć planowanych na rzecz rozwoju turystyki. W rezultacie sformułowano 5 ogólnych celów o charakterze strategicznym oraz 20 odpowiadających im celów operacyjnych. Ich zestawienie zamieszczono odpowiednio w kolejnych podrozdziałach (4.3.1 – 4.3.5). Etap ten umożliwił uwzględnienie w dalszej analizie specyfiki wynikającej z formy turystyki, a nie z charakteru gminy. W ten sposób nadano całej analizie uniwersalny wymiar, co pozwala na odniesienie uzyskanych wyników do dowolnej gminy turystycznej, a nie wyłącznie tej, której dotyczyły gromadzone dane.

Etap V. Korzystając z rezultatów przeprowadzonego w poprzednim etapie przeglądu dokumentacji i uogólnienia zinwentaryzowanych celów i działań, wyodrębniono i zidentyfikowano obszary ryzyka w rozwoju gminy turystycznej. Ogółem zidentyfikowano 85 obszarów ryzyka, z których każdy został przyporządkowany odpowiadającym mu uogólnionym celom strategicznym i operacyjnym związanym z rozwojem turystyki. Zestawienie obszarów ryzyka w układzie według celów strategicznych i operacyjnych zamieszono odpowiednio w kolejnych podrozdziałach (4.3.1 – 4.3.5).

Etap VI. W kolejnym etapie zrealizowanego przedsięwzięcia badawczego wykorzystano wyniki badań terenowych przeprowadzonych przez autora w latach 2015-2017 w różnych gminach w Polsce rozwijających swoje produkty turystyczne, kreujących własne marki turystyczne i włączających turystykę do strategii rozwoju lokalnego lub tworzących odrębne strategie rozwoju turystyki albo produktu turystycznego. Badania miały charakter bezpośredni, a dane empiryczne zgromadzono posługując się kwestionariuszem ankietowym, przy czym ankietę, wypełnianą w obecności ankietera, została skierowana do osób odpowiedzialnych za rozwój turystyki w gminie łącznie z osobami odpowiedzialnymi za kwestie zarządzania ryzykiem. Ankietę została skierowana nie

do wszystkich zidentyfikowanych i objętych badaniem gmin turystycznych, a jedynie do tych, które wizją i charakterem wyróżniają się na tle pozostałych uwzględnionych w badaniach gmin turystycznych. Ankietyzacji poddano łącznie 18 gmin. W zestawieniu gmin turystycznych objętych analizą (tab. 1) ankietowane gminy wyróżniono pogrubioną czcionką. Badania ankietowe nie miały charakteru reprezentatywnego. Zgromadzone dane miały charakter jakościowy, a pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczyły czynników ryzyka, uwzględnianych w gminnej polityce zarządzania ryzykiem w związku z rozwojem turystyki na ich obszarze. W ten sposób, w drodze analizy uzyskanego materiału empirycznego, w ramach kolejnych zidentyfikowanych uprzednio obszarów ryzyka wyodrębniono czynniki ryzyka odpowiadające poszczególnym formom turystyki. Uporządkowane zestawienie danych empirycznych uzyskanych drogą ankietową w układzie według obszarów ryzyka (odpowiednio w ramach poszczególnych celów strategicznych i operacyjnych) zaprezentowano w aneksie monografii (tab. 3-87, czynniki ryzyka zostały wyszczególnione w pierwszej kolumnie wskazanych tablic).

Etap VII. Przedmiotem siódmego etapu procedury badawczej była analiza przyczynowo-skutkowa mechanizmów materializacji ryzyka. Na tym etapie dla każdego z ustalonych w drodze badań ankietowych czynników ryzyka, odpowiednio we wszystkich 85. zidentyfikowanych obszarach ryzyka, określono potencjalne zagrożenia mogące wiązać się z realizacją przez gminę turystycznego kierunku rozwoju i kreowaniem gminnego markowego produktu turystycznego. Zestawienie potencjalnych zagrożeń zidentyfikowanych w ramach poszczególnych czynników ryzyka zawarto w aneksie monografii (tab. 3-87, lista zagrożeń jest wyszczególniona w drugiej kolumnie wskazanych tablic).

Etap VIII. Realizacja tego etapu polegała na analizie potencjalnych zagrożeń w procesie rozwoju gminy przez turystykę, co umożliwiło określenie charakteru ryzyk, które mogą w konsekwencji zaistnieć. W ten sposób, arbitralnie najpierw zidentyfikowano, a następnie zdefiniowano kategorie ryzyka, które wiążą się z realizacją przez gminę lokalnej polityki turystycznej. Zidentyfikowane kategorie ryzyka rozwoju gminy turystycznej zostały zdefiniowane w podrozdziale 4.2, natomiast zamieszczone w aneksie tablice (tab. 3-87) opisują przyporządkowanie poszczególnych kategorii ryzyka do czynników ryzyka oraz zagrożeń w grupach wyznaczonych przez obszary ryzyka w układzie według ustalonych celów strategicznych i operacyjnych.

Etap IX. W ostatnim etapie zrealizowanej procedury badawczej, wykorzystując zidentyfikowane kategorie ryzyka, skonstruowano modele ryzyka w rozwoju gminy turystycznej. Opracowane modele odpowiadają czterem strategicznym markowym produktom turystycznym, przy czym z uwagi na powtarzalność pewnych działań w ramach kreowania każdego z uwzględnionych produktów, skonstruowano również piąty model odnoszący się do samego tylko procesu kreowania gminnej marki turystycznej, z wyłączeniem jego powiązania

z rozwijanymi formami turystyki. Poszczególne modele zaprezentowano w kolejnych podrozdziałach (4.3.1 – 4.3.5).

Tabela 1. Wykaz gmin turystycznych w Polsce objętych badaniami i analizą
Table 1. List of tourist communes in Poland covered by research and analysis

Gmina (rodzaj)	Powiat	Województwo
Bolków (<i>m-w</i>)	jaworski	dolnośląskie
Piechowice (<i>m</i>)	jeleniogórski	
Szklarska Poręba (<i>m</i>)		
Kudowa-Zdrój (<i>m</i>)	kłódzki	
Lądek-Zdrój (<i>m-w</i>)		
Wrocław (<i>m.pp</i>)		
Twardogóra (<i>m-w</i>)	oleśnicki	
Świdnica (<i>m</i>)	świdnicki	
Trzebnica (<i>m-w</i>)	trzebnicki	
Mieroszów (<i>m-w</i>)	wałbrzyski	
Kąty Wrocławskie (<i>m-w</i>)	wrocławski	
Sobótka (<i>m-w</i>)		
Ciechocinek (<i>m</i>)	aleksandrowski	kujawsko-pomorskie
Chełmno (<i>m</i>)	chełmiński	
Świecie (<i>m-w</i>)	świecki	
Boniewo (<i>w</i>)	włocławski	
Brześć Kujawski (<i>m-w</i>)		
Włocławek (<i>w</i>)		
Mircze (<i>w</i>)	hrubieszowski	lubelskie
Janów Lubelski (<i>m-w</i>)	janowski	
Urzędów (<i>m-w</i>)	kraśnicki	
Adamów (<i>w</i>)	łukowski	
Lublin (<i>m.pp</i>)		
Opole Lubelskie (<i>m-w</i>)	opolski	
Parczew (<i>m-w</i>)	parczewski	
Kazimierz Dolny (<i>m-w</i>)	puławski	
Nalęczów (<i>m-w</i>)		
Krynice (<i>w</i>)	tomaszowski	
Tomaszów Lubelski (<i>w</i>)		

Gmina (rodzaj)	Powiat	Województwo
Krasnobród (<i>m-w</i>)	zamojski	lubelskie
Zwierzyniec (<i>m-w</i>)		
Strzelce Krajeńskie (<i>m-w</i>)	strzelecko-drezdenecki	lubuskie
Żychlin (<i>m-w</i>)	kutnowski	łódzkie
Witonia (<i>w</i>)	łęczycki	
Nieborów (<i>w</i>)	łowicki	
Koluszki (<i>m-w</i>)	łódzki wschodni	
Sulejów (<i>m-w</i>)	piotrkowski	
Uniejów (<i>m-w</i>)	poddębicki	
Czchów (<i>m-w</i>)	brzeski	
Biecz (<i>m-w</i>)	gorlicki	
Uście Gorlickie (<i>w</i>)		
Zabierzów (<i>w</i>)	krakowski	
Limanowa (<i>w</i>)	limanowski	
Kraków (<i>m.pp</i>)		
Miechów (<i>m-w</i>)	miechowski	
Dobczyce (<i>m-w</i>)	myślenicki	
Raciechowice (<i>w</i>)		
Łącko (<i>w</i>)	nowosądecki	
Stary Sącz (<i>m-w</i>)		
Czarny Dunajec (<i>w</i>)	nowotarski	
Ochotnica Dolna (<i>w</i>)		
Oświęcim (<i>m</i>)	oświęcimski	
Zator (<i>m-w</i>)		
Kościelisko (<i>w</i>)	tatrzański	
Zakopane (<i>m</i>)		
Andrychów (<i>m-w</i>)	wadowicki	
Kałwaria Zebrzydowska (<i>m-w</i>)		
Wadowice (<i>m-w</i>)		
Gdów (<i>w</i>)	wielicki	
Wieliczka (<i>m-w</i>)		

Gmina (rodzaj)	Powiat	Województwo
Głowaczów (<i>w</i>)	kozienski	mazowieckie
Solec nad Wisłą (<i>w</i>)	lipski	
Warszawa (<i>m,pp</i>)		
Mińsk Mazowiecki (<i>w</i>)	miński	
Mława (<i>m</i>)	mławski	
Otwock (<i>m</i>)	otwocki	
Podkowa (<i>m</i>)	powiat grodziski	
Brwinów (<i>m-w</i>)	pruszkowski	
Przysucha (<i>m-w</i>)	przysuski	
Wieniawa (<i>w</i>)		
Liw (<i>w</i>)	węgrowski	
Łochów (<i>m-w</i>)		
Węgrów (<i>m</i>)		
Wołomin (<i>m-w</i>)	wołomiński	
Jadów (<i>w</i>)		
Wyszaków (<i>m-w</i>)	wyszkowski	
Korfantów (<i>m-w</i>)	nyski	opolskie
Turawa (<i>w</i>)	opolski	
Czarna (<i>w</i>)	bieszczadzki	podkarpackie
Ustrzyki Dolne (<i>m-w</i>)		
Dębica (<i>w</i>)	dębicki	
Cisna (<i>w</i>)	leski	
Komańcza (<i>w</i>)	sanocki	
Augustów (<i>m</i>)	augustowski	podlaskie
Czarna Białostocka (<i>m-w</i>)	białostocki	
Łapy (<i>m-w</i>)		
Supraśl (<i>m-w</i>)		
Nowogród (<i>m-w</i>)	łomżyński	
Sokoły (<i>w</i>)	wysokomazowiecki	

Gmina (rodzaj)	Powiat	Województwo
Chojnice (<i>w</i>)	chojnicki	pomorskie
Przodkowo (<i>w</i>)	kartuski	
Łeba (<i>m</i>)	łęborski	
Gdańsk (m.pp)		
Smołdzino (<i>w</i>)	słupski	
Ustka (<i>m</i>)		
Starogard Gdański (<i>m</i>)	starogardzki	
Gniew (<i>m-w</i>)	teczewski	
Łęczycze (<i>w</i>)	wejherowski	
Siewierz (<i>m-w</i>)	będziński	śląskie
Szczyrk (<i>m</i>)	bielski	
Wisła (<i>m</i>)	cieszyński	
Konopiska (<i>w</i>)	częstochowski	
Olsztyn (<i>w</i>)		
Częstochowa (m.pp)		
Dąbrowa Górnicza (m.pp)		
Katowice (m.pp)		
Poraj (<i>w</i>)	myszkowski	
Żarki (<i>m-w</i>)		
Krzyżanowice (<i>w</i>)	raciborski	
Racibórz (<i>m</i>)		
Krupski Młyn (<i>w</i>)	tarnogórski	
Świerklaniec (<i>w</i>)		
Gorzyce (<i>w</i>)	wodzisławski	
Czernichów (w)	żywiecki	
Busko-Zdrój (m-w)	buski	świętokrzyskie
Bieliny (<i>w</i>)	kielecki	
Morawica (<i>m-w</i>)		
Klimontów (<i>w</i>)	sandomierski	
Gołdap (<i>m-w</i>)	gołdapski	warmińsko-mazurskie
Mikołajki (<i>m-w</i>)	mrągowski	

Gmina (rodzaj)	Powiat	Województwo
Czarnków (<i>w</i>)	czarnkowsko-trzcianecki	wielkopolskie
Trzcianka (<i>m-w</i>)		
Gniezno (<i>w</i>)	gnieźnieński	
Stare Miasto (<i>w</i>)	koniński	
Kościan (<i>m</i>)	kościański	
Sieraków (<i>m-w</i>)	międzychodzki	
Piła (<i>m</i>)	piłski	
Kostrzyn (<i>m-w</i>)	poznański	
Swarzędz (<i>m-w</i>)		
Wolsztyn (<i>m-w</i>)	wolsztyński	
Karlino (<i>m-w</i>)	białogardzki	
Stepnica (<i>m-w</i>)	goleniowski	
Trzebiatów (<i>m-w</i>)	gryficki	
Gryfino (<i>m-w</i>)	gryfiński	
Kołobrzeg (<i>m</i>)	kołobrzeski	
Szczecin (<i>m.pp</i>)		
Świnoujście (<i>m.pp</i>)		
Darłowo (<i>w</i>)	ślawieński	
Stargard (<i>m</i>)	stargardzki	
Biały Bór (<i>m-w</i>)	szczecinecki	
Borne Sulinowo (<i>m-w</i>)		
Szczecinek (<i>w</i>)		
Połczyn-Zdrój (<i>m-w</i>)	świdwiński	
Wałcz (<i>m</i>)	wałecki	

Oznaczenia: (*m*) – gmina miejska; (*w*) – gmina wiejska; (*m-w*) – gmina miejsko-wiejska; (*m.pp*) – miasto na prawach powiatu. Pogrubiona nazwa gminy – gmina objęta badaniami ankietowymi
 Źródło: opracowanie własne.

Część badawczą pracy, już poza przyjętą procedurą badawczą, w związku z realizacją celu pracy w jego wymiarze praktycznym, kończy wskazanie metodyczne sposobu adaptacji i wykorzystania opracowanych modeli w praktyce samorządowej. Przedstawiono sposób wykorzystania zgromadzonych i opracowanych w monografii danych empirycznych i uzyskanych wyników badań do opracowania zindywidualizowanego profilu ryzyka gminy turystycznej, który jest pomocny w określeniu ryzyk kluczowych, przez co rozumie się wskazanie kategorii ryzyk z uwzględnieniem częstości ich występowania w ramach podjętej polityki rozwoju turystyki w gminie (podrozdział 4.4).

4.2. KATEGORIE RYZYKA GMINY TURYSTYCZNEJ

Funkcjonowanie i rozwój gminy turystycznej wiąże się z występowaniem ryzyka o dwojakim charakterze. Jeden rodzaj ryzyka jest specyficzny dla rozwoju turystyki w gminie i jest związany w szczególności z występowaniem i obsługą ruchu turystycznego na danym obszarze. Drugi rodzaj ryzyka również wynika z realizacji celów i działań w sferze rozwoju turystyki, jednakże ma bardziej ogólny charakter, wspólny również dla innych, nieturystycznych obszarów działalności gminy – występujące ryzyka wynikają z ogólnych technicznych, organizacyjnych i finansowych aspektów funkcjonowania gminy i realizacji zadań. Z tego względu należy stwierdzić, że w sferze rozwoju turystyki w gminie występują ryzyka o powszechnym charakterze, które występują również, gdy turystyka nie stanowi bodźca rozwoju gminy. Ryzyka te można wyodrębnić i klasyfikować z uwzględnieniem różnych kryteriów, o czym była mowa w rozdziale drugim. Z uwagi na tematykę tej pracy, w prowadzonej analizie i zaprezentowanych wynikach badań przedmiotem zainteresowania będą wyłącznie ryzyka należące do pierwszego z opisanych rodzajów, tj. ryzyka wynikające wyłącznie z faktu realizacji celów i działań podejmowanych z myślą o turystycznym kierunku rozwoju gminy i charakterystyczne dla procesów rozwoju turystyki na obszarze gminy.

Zidentyfikowanie wszystkich ryzyk związanych z realizacją przez gminę turystycznego kierunku rozwoju (tj. z przyjęciem turystyki jako jednego ze strategicznych kierunków rozwoju gminy, a przez to z czerpaniem korzyści z turystyki jako bodźca rozwoju lokalnego) wymagałoby odwołania się do przyjętych przez konkretną gminę celów oraz realizowanych działań, a także uwzględnienia specyficznych dla niej uwarunkowań organizacyjnych, ludzkich, czy finansowych, a w szczególności istniejących na jej obszarze walorów mogących służyć stymulowaniu ruchu turystycznego. Nie jest to ani możliwe, ani też celowe w stosunku do wszystkich gmin w Polsce. Z tego względu prowadzona analiza nie identyfikuje konkretnych ryzyk, a odnosi się do sformułowanych w ogólny sposób (tj. w oderwaniu od konkretnych, szczegółowych celów i działań) obszarów ryzyka, czynników ryzyka, zagrożeń oraz kategorii ryzyka, które można powiązać z przyjęciem i realizowaniem przez gminę zadań w sferze rozwoju turystyki na jej obszarze.

Zidentyfikowane obszary, czynniki, zagrożenia i kategorie ryzyka będą podstawą opracowania modeli ryzyka gminy turystycznej w odniesieniu do poszczególnych wyznaczonych dla Polski⁵⁹⁵ strategicznych markowych produktów turystycznych. By zrealizować zamierzenia badawcze we wskazanym zakresie dla każdego ze strategicznych markowych produktów turystycznych (przyjmuje się, że rozwój każdego z tych produktów stanowi odrębny cel strategiczny)

⁵⁹⁵ *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2012, s. 52.

zostaną określone potencjalne cele operacyjne gmin turystycznych wraz z korespondującymi z nimi obszarami ryzyka. Analiza mechanizmów materializacji ryzyka dla każdego z obszarów ryzyka pozwoli na zidentyfikowanie czynników ryzyka, potencjalnych zagrożeń oraz kategorii ryzyka, a w konsekwencji na opracowanie modeli ryzyka gminy turystycznej z uwzględnieniem specyfiki różnych form turystyki, których odzwierciedleniem są poszczególne strategiczne markowe produkty turystyczne.

Opracowanie modeli ryzyka gminy turystycznej z uwzględnieniem markowych produktów turystycznych ma wymiar teoretyczny oraz aplikacyjny. W wymiarze teoretycznym pozwoli na usystematyzowanie ryzyka w rozwoju gminy turystycznej w zależności od realizowanego kierunku rozwoju turystyki. Natomiast w wymiarze aplikacyjnym może stanowić podstawę podejmowania decyzji w kwestii ukierunkowania rozwoju lokalnego w stronę rozwoju przez turystykę dzięki udostępnieniu gminom wstępnych danych dla potrzeb zarządzania ryzykiem na temat potencjalnych kategorii ryzyka, jako podstawy do dalszej jego szczegółowej analizy już z uwzględnieniem specyficznych dla danej gminy uwarunkowań i niezbędnych uwarunkowanych lokalnie działań.

W zależności od istniejących uwarunkowań i posiadanego potencjału turystycznego poszczególne gminy dysponują odmiennymi predyspozycjami do rozwoju turystyki, co skutkuje faktem, że różne markowe produkty turystyczne mogą być kreowane na ich obszarze i ostatecznie mogą przyjmować odmienną postać. Także różne cele szczegółowe mogą być wyznaczane w ramach każdego z tych produktów. Z uwagi na kryterium wykonalności przyjętych założeń badawczych, prowadzona analiza, w szczególności w zakresie definiowania potencjalnych celów operacyjnych i obszarów ryzyka w sferze turystyki, musi mieć charakter ogólny, oderwany od realiów konkretnej gminy, co pozwala nadać uzyskanym rezultatom wymiar uniwersalności. Takie rozwiązanie oznacza, że w razie chęci zastosowania wyników prowadzonej w pracy analizy w praktyce gminnej, opisane cele operacyjne i obszary ryzyka w ramach kolejnych produktów markowych powinny być z jednej strony dobierane selektywnie do potrzeb i możliwości danej gminy turystycznej, a z drugiej – odpowiednio adaptowane do jej realiów.

W ramach przeprowadzonych badań i analizy zgromadzonego materiału empirycznego (aneks, tab. 3-87) zidentyfikowano i zdefiniowano następujące kategorie ryzyka, stanowiące w dalszej części pracy podstawę konstruowania modeli ryzyka gminy turystycznej:

- **ryzyko dysfunkcji turystyki** – wynika z nadmiernego rozwoju funkcji turystycznej obszaru lub danej formy aktywności turystycznej i jest związane z nasilaniem negatywnych efektów zewnętrznych (ekonomicznych, społecznych lub w sferze środowiska przyrodniczego) generowanych przez zbyt intensywny ruch turystyczny;

- **ryzyko efektywności** – wiąże się z występowaniem negatywnej relacji między oczekiwanymi rezultatami podejmowanych działań a środkami i zasobami zaangażowanymi w ich realizację (ponoszenie nakładów niewspółmiernych do uzyskiwanych efektów);
- **ryzyko ekonomiczne** – jest związane z niekorzystnymi zmianami ogólnych warunków makroekonomicznych, zwłaszcza w sferze gospodarki turystycznej i trendów rozwoju turystyki;
- **ryzyko finansów gminy** – wiąże się z obecną i przyszłą sytuacją finansową gminy oraz jej zdolnością do wywiązywania się z zobowiązań i planowej realizacji zadań bieżących;
- **ryzyko funkcji turystycznej** – dotyczy występowania czynników warunkujących możliwość pełnienia przez gminę funkcji turystycznej oraz jej rzeczywistą realizację;
- **ryzyko informatyczne** – jest związane z funkcjonowaniem systemów informatycznych i bezpieczeństwem danych w zakresie ich gromadzenia, zarządzania oraz udostępniania;
- **ryzyko inwestycyjne** – dotyczy poszczególnych etapów cyklu życia inwestycji i obejmuje: ryzyko prowadzenia prac projektowych, ryzyko prowadzenia prac budowlanych, ryzyko bieżącej eksploatacji i utrzymania, a także ryzyko pozyskiwania źródeł finansowania dla celów inwestycyjnych;
- **ryzyko konfliktów** – wiąże się z możliwością powstawania sytuacji konfliktowych na tle naruszenia interesów osób trzecich, w tym społeczności lokalnej, w związku z postulowaną lub rzeczywistą rolą turystyki w rozwoju gminy i kreowaniem gminnego markowego produktu turystycznego;
- **ryzyko korzyści z turystyki** – wiąże się z sytuacją, gdy na skutek różnych okoliczności lub działań, czy też ich zaniechania, ograniczeniu ulega zakres potencjalnych korzystnych efektów zewnętrznych (ekonomicznych, społecznych lub w sferze środowiska przyrodniczego) generowanych przez turystykę;
- **ryzyko marki turystycznej** – wynika z okoliczności, które uniemożliwiają całkowicie lub w znacznej mierze utworzenie lub funkcjonowanie gminnego markowego produktu turystycznego;
- **ryzyko operacyjne** – wiąże się z okolicznościami mogącymi zaistnieć w związku z prowadzeniem przez gminę (jej jednostki organizacyjne) działalności gospodarczej lub realizacji zadań o charakterze projektowym, w szczególności gdy koszty finansowane są z uzyskiwanych przychodów i pojawia się kwestia ekonomicznej o płacalności przedsięwzięcia;
- **ryzyko partnerstwa publiczno-prywatnego** (w skrócie **ryzyko PPP**) – dotyczy różnych aspektów ryzyka inwestycyjnego gminy specyficz-

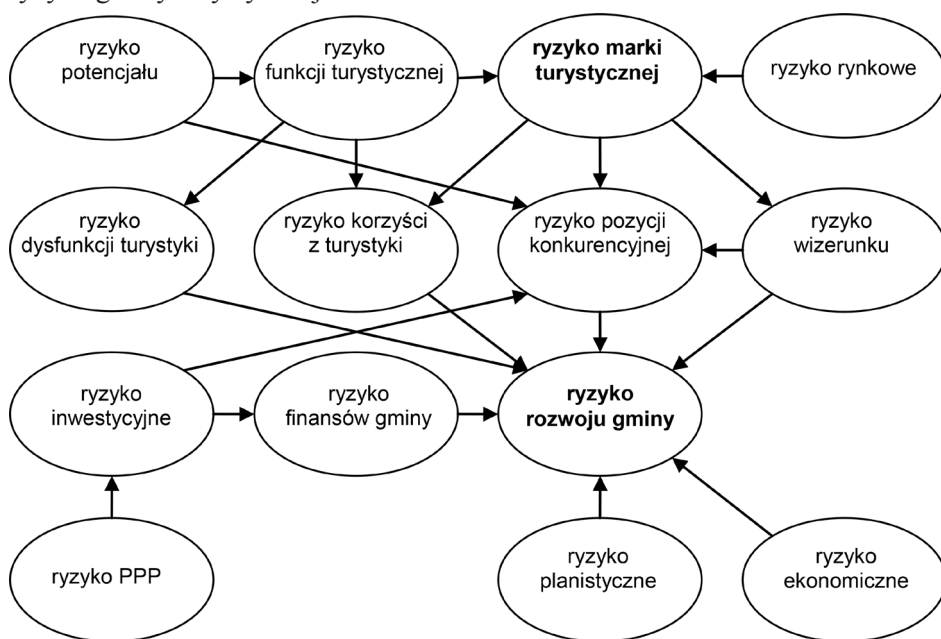
nych dla przedsięwzięć realizowanych we współpracy z partnerem prywatnym; obejmuje m.in.: ryzyko utraty kontroli nad przedsiębiorstwem (skutkuje brakiem wpływu na sposób i warunki świadczenia usług), ryzyko wyboru niesolidnego partnera, ryzyko obniżenia jakości świadczonych usług komunalnych, ryzyko braku należytego utrzymania i konserwacji urządzeń i obiektów infrastruktury przez partnera prywatnego, ryzyko sporów prawnych z partnerem prywatnym, ryzyko pogorszenia wizerunku gminy na skutek nieprawidłowej działalności partnera prywatnego⁵⁹⁶;

- **ryzyko planistyczne** – wynika z przyjęcia błędnych założeń rozwoju lokalnego gminy, a w szczególności w zakresie wykorzystania turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego i kreowanej gminnej marki turystycznej, jak również podejmowanych działań i realizowanych programów;
- **ryzyko potencjału** – dotyczy niepełnego wykorzystania istniejącego potencjału rozwoju gminy (w tym potencjału turystycznego) na skutek charakteru i sposobu podejmowanych działań lub ich zaniechania;
- **ryzyko pozycji konkurencyjnej** – dotyczy obecnej i przyszłej pozycji konkurencyjnej kreowanej gminnej marki turystycznej oraz samej gminy wynikającej ze zmiany modelu rozwoju lokalnego przez wykorzystanie w nim turystyki jako bodźca rozwoju;
- **ryzyko prawne** – jest związane z konsekwencjami naruszenia przepisów prawa, zapisów zawieranych umów oraz praw osób trzecich;
- **ryzyko rozwoju gminy** – dotyczy realności przyjętego modelu rozwoju gminy, skuteczności pobudzenia tego rozwoju oraz zagrożenia realizacji dotychczasowych funkcji obszaru w związku z przyjęciem turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego i projektowaną rolę w tym rozwoju gminnego markowego produktu turystycznego;
- **ryzyko rynkowe** – jest związane z niedostosowaniem oferty produktowej oraz zakresu i sposobu realizacji podejmowanych działań do potrzeb grupy docelowej, a w konsekwencji z ograniczeniem rozmiarów konsumpcji turystycznej oraz ruchu turystycznego;
- **ryzyko społeczne** – wynika ze zmian stylu życia i funkcjonowania społeczeństwa jako całości lub w skali społeczności lokalnej oraz powszechnie uznawanych norm społecznych, wartości i postaw;
- **ryzyko środowiska przyrodniczego** – obejmuje zdarzenia związane ze stanem środowiska przyrodniczego i zmianą jego przydatności w zakresie pełnienia funkcji turystycznej przez gminę i funkcjonowania marki turystycznej;

⁵⁹⁶ M. Hyski: *Public-Private Partnership in Shaping the Investment Risk of the Gmina*, „Pragmata Tes Oikonomias”, 2017, z. XI, s. 175-184, DOI: <http://dx.doi.org/10.16926/pto.2017.11.12>.

- **ryzyko wizerunku** – dotyczy sposobu postrzegania kreowanej gminnej marki turystycznej oraz samej gminy w różnych aspektach jej życia społeczno-gospodarczego;
- **ryzyko współpracy** – wiąże się z możliwością uzyskania zamierzonych efektów podejmowanych wspólnie działań, gdy jest to uzależnione od zakresu i efektywności współpracy między gminą i jej jednostkami a innymi podmiotami;
- **ryzyko zniszczeń** – jest związane zarówno z negatywnym oddziaływaniem sił przyrody jak i świadomym lub nieumyślnym działaniem człowieka, lub też jego zaniechaniem.

Przeprowadzając analizę ryzyka należy mieć świadomość jego wzajemnego przenikania się i współzależności. Również wyszczególnione w pracy kategorie ryzyka gminy turystycznej są w pewnym stopniu ze sobą powiązane, tzn. istnieją ryzyka, które w pewnej, niekiedy znacznej mierze przyczyniają się do powstawania kolejnych. Odnosząc się do wzajemnych relacji między zdefiniowanymi kategoriami ryzyka, przedstawiono (rys. 6) mapę współzależności ryzyka gminy turystycznej.



Źródło: analiza własna.

Rysunek 6. Mapa współzależności ryzyka gminy turystycznej
Figure 6. Map of the interdependence of the tourist commune's risks

Przykładowo (rys. 6), niedostosowanie oferty produktowej w sferze turystyki do potrzeb potencjalnego turysty (ryzyko rynkowe) powoduje, że kreowana marka turystyczna nie spełnia oczekiwań turysty, a przez to jej konsumpcja i rozwój ulegają zakłóceniu (ryzyko marki turystycznej). Taka sytuacja może z kolei powodować ograniczenie skali potencjalnych korzyści osiąganych przez różne podmioty gospodarcze prowadzące działalność na obszarze gminy (ryzyko korzyści z turystyki). Natomiast ograniczenie korzyści z turystyki może przekładać się na zmniejszenie siły oddziaływania turystyki jako bodźca rozwoju lokalnego (ryzyko rozwoju gminy). Wyróżnione współzależności nie mają charakteru absolutnego, a opracowany schemat nie wyczerpuje wszystkich istniejących zależności, ale z pewnością zwraca uwagę na istotę problemu, gdyż istniejące powiązania sprawiają, że ocenianie poszczególnych ryzyk w izolacji nie jest prawidłowe. W procesie zarządzania ryzykiem należy uwzględnić ich wzajemny wpływ, co jest sugerowane również w odniesieniu do zidentyfikowanych w pracy kategorii ryzyka gminy turystycznej.

4.3. MODELE RYZYKA W ROZWOJU GMINY TURYSTYCZNEJ

4.3.1. RYZYKO W PROCESIE KREOWANIA GMINNEJ MARKI TURYSTYCZNEJ

Wykorzystanie turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego (głównego bądź uzupełniającego) wiąże się z koniecznością podjęcia szeregu działań, które ogólnie rzecz ujmując mają na celu dostosowanie obszaru gminy do pełnienia funkcji turystycznej. Działania te są skoncentrowane wokół tworzenia sprzyjających warunków powstawania, funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw (nie tylko turystycznych), a także korzystnych warunków życia ludności (nie tylko turystów). Niezbędne działania wiążą się również z promocją turystyczną i gospodarczą gminy, i są ukierunkowane na zwiększanie jej konkurencyjności w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego. Skuteczność działań gminy zmierzających do wzrostu jej konkurencyjności na rynku turystycznym jest zdecydowanie większa w sytuacji, gdy rozwój turystyki przebiega w sposób skoordynowany, a produkt turystyczny gminy oferowany jest jako produkt turystyczny obszaru skoncentrowany wokół nadrzędnej idei łączącej jego cząstkowe elementy pod wspólną marką.

Kreowanie przez gminę strategicznych markowych produktów turystycznych wiąże się z koniecznością podejmowania działań realizowanych zasadniczo w dwóch głównych obszarach. Jeden z nich jest związany bezpośrednio ze specyfiką popytu turystycznego odpowiadającego danemu produktowi mar-

kowemu. Są to działania skoncentrowane na pobudzaniu ruchu turystycznego realizowanego w ramach konkretnych form turystyki mieszczących się w koncepcji tworzonego produktu markowego. Są one przedmiotem analizy w dalszej części pracy (podrozdziały 4.3.2 – 4.3.5). Drugi obszar działań strategicznych ma uniwersalny i ogólny wymiar, i jest ukierunkowany po pierwsze na kształtowanie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w gminie, a po drugie – na kwestie związane z samym procesem kreowania marki turystycznej, niejako jeszcze w oderwaniu od konkretnej strategicznej marki turystycznej (którejkolwiek ze wskazanych na początku tego rozdziału) i rozwijanych form turystyki. Ten obszar działań jest przedmiotem analizy w bieżącej części pracy.

Inwentaryzacja celów i działań na rzecz turystyki bardzo wyraźnie pokazała, że poszczególne gminy turystyczne realizują swoje własne podejście do kwestii turystycznego kierunku rozwoju. Założenia lokalnej polityki turystycznej w gminnych dokumentach o charakterze strategicznym są niekiedy ujmowane bardzo wszechstronnie i szczegółowo, kompleksowo traktując zagadnienie, a w innych wypadkach cele związane z turystyką formułowane są lakonicznie, fragmentarycznie opisując tę problematykę. W związku z tym faktem, w celu zapewnienia uniwersalności wyników realizowanych badań, zinwentaryzowane cele związane z turystyką zostały w pracy uogólnione.

Zamiar skierowania gospodarki gminnej w stronę rozwoju turystyki oraz kreowania marki turystycznej obszaru (proces kreowania gminnej marki turystycznej) może zostać ujęty w ramach ogólnego celu strategicznego gminy w brzmieniu:

Cel strategiczny 1⁵⁹⁷: wykreowanie koncepcji markowego produktu turystycznego z uwzględnieniem istniejącego potencjału turystycznego i docelowej ekspozycji gminy na ruch turystyczny oraz rozwój funkcji turystycznej gminy.

Analiza tak sformułowanego celu strategicznego i działań niezbędnych do jego osiągnięcia jest podstawą wytyczenia celów operacyjnych oraz obszarów ryzyka, których zestawienie obejmuje:

Cel operacyjny 1.1. Opracowanie koncepcji markowego produktu turystycznego i uwzględnienie jej w dokumentach gminy o charakterze strategiczno-planistycznym.

- Obszar ryzyka 1.1.1. Analiza strategiczna gminy pod kątem możliwości realizacji funkcji turystycznej oraz wykorzystania turystyki jako czynnika rozwoju gminy (tab. 3).
- Obszar ryzyka 1.1.2. Zakres wykorzystania turystyki jako bodźca rozwoju gminy z uwzględnieniem pozostałych funkcji obszaru i jego chłonności turystycznej (tab. 4).

⁵⁹⁷ Dla zachowania jednoznaczności numeracji wyróżnionych celów strategicznych, celów operacyjnych oraz obszarów ryzyka w kolejnych podrozdziałach pracy zastosowano numerację ciągłą.

- Obszar ryzyka 1.1.3. Tworzenie koncepcji gminnego markowego produktu turystycznego wraz z wyznaczeniem grupy docelowej i jej potrzeb w sferze konsumpcji turystycznej (tab. 5).
- Obszar ryzyka 1.1.4. Opracowanie (aktualizacja) i wdrożenie dokumentów o charakterze strategiczno-planistycznym i operacyjnym pod kątem wykorzystania turystyki w rozwoju lokalnym wraz z implementacją gminnego markowego produktu turystycznego (tab. 6).

Cel operacyjny 1.2. Inicjowanie i podtrzymywanie współpracy z podmiotami otoczenia rynkowego turystyki i interesariuszami.

- Obszar ryzyka 1.2.1. Zidentyfikowanie interesariuszy procesu rozwoju produktu markowego i turystyki w gminie oraz lokalnych i regionalnych podmiotów otoczenia rynkowego turystyki mogących wspierać ten proces (tab. 7).
- Obszar ryzyka 1.2.2. Stworzenie modelu współpracy na rzecz kreowania i dostarczania gminnego markowego produktu turystycznego (tab. 8).
- Obszar ryzyka 1.2.3. Popularyzacja idei produktu markowego wśród przedsiębiorców, mieszkańców i innych podmiotów oraz wsparcie merytoryczne w zakresie podejmowania działalności gospodarczej wpisującej się w ideę tego produktu (tab. 9).
- Obszar ryzyka 1.2.4. Koordynacja współpracy między organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznymi, przedsiębiorstwami, organizacjami konsumenckimi i innymi podmiotami w celu wdrożenia gminnej marki turystycznej (tab. 10).
- Obszar ryzyka 1.2.5. Łagodzenie pojawiających się konfliktów i sprzecznych interesów w związku z wdrażaniem gminnego markowego produktu turystycznego (tab. 11).
- Obszar ryzyka 1.2.6. Kształtowanie świadomości społecznej w zakresie wartości historycznej, kulturowej i przyrodniczej obszaru gminy (tab. 12).

Cel operacyjny 1.3. Kształtowanie przestrzeni gminy celem stworzenia warunków funkcjonowania podmiotów turystycznych i pełnienia funkcji turystycznej obszaru.

- Obszar ryzyka 1.3.1. Uwzględnienie terenów przewidzianych pod rozwój funkcji turystycznej w dokumentach planistycznych – kształtowanie ładu przestrzennego gminy (tab. 13).
- Obszar ryzyka 1.3.2. Tworzenie nowej przestrzeni inwestycyjnej przez zakup gruntów rolnych i nieużytków, przekształcanie ich oraz podział na działki inwestycyjne (tab. 14).
- Obszar ryzyka 1.3.3. Rozwój infrastruktury technicznej i drogowej w celu poprawy warunków życia mieszkańców, atrakcyjności inwestycyjnej, dostępności komunikacyjnej i wizerunku gminy (tab. 15).

- Obszar ryzyka 1.3.4. Transport publiczny (tab. 16).
- Obszar ryzyka 1.3.5. Poziom bezpieczeństwa turystów i mieszkańców (tab. 17).
- Obszar ryzyka 1.3.6. Jakość środowiska przyrodniczego i kształtowanie proekologicznych postaw społeczności lokalnej (tab. 18).

Cel operacyjny 1.4. Wspieranie tworzenia i prowadzenia bazy noclegowej i gastronomicznej, sklepów z pamiątkami, galerii i innych podmiotów świadczących usługi turystyczne i paraturystyczne.

- Obszar ryzyka 1.4.1. Opracowanie i uwzględnienie polityki wsparcia na etapie inwestycyjnym i operacyjnym podmiotów funkcjonujących w sferze turystyki (tab. 19).
- Obszar ryzyka 1.4.2. Dostęp do informacji na temat programów wsparcia oferowanych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym dla podmiotów tworzących gminną gospodarkę turystyczną (tab. 20).
- Obszar ryzyka 1.4.3. Instytucje wspierające przedsiębiorczość, w tym w sferze turystyki (np. inkubatory przedsiębiorczości, centra wspierania biznesu) (tab. 21).
- Obszar ryzyka 1.4.4. Podnoszenie kompetencji lokalnych przedsiębiorców w sferze obsługi ruchu turystycznego (tab. 22).
- Obszar ryzyka 1.4.5. Tryb wydawania pozwoleń i decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących podejmowania działalności inwestycyjnej (np. „okienka przedsiębiorczości”, biura obsługi inwestora) (tab. 23).
- Obszar ryzyka 1.4.6. Ułatwienie dostępu przedsiębiorstw turystycznych i okołoturystycznych do nieruchomości na cele inwestycyjne i prowadzenie działalności gospodarczej: (a) sprzedaż gruntów i lokali komunalnych; (b) wdrożenie preferencyjnego systemu wynajmu lokali komunalnych; (c) utworzenie gminnej bazy danych o nieruchomościach gruntowych i lokalowych przeznaczonych na sprzedaż lub dzierżawę (tab. 24).
- Obszar ryzyka 1.4.7. Utworzenie gminnego funduszu poręczeń gwarancyjnych i pożyczkowo-kredytowego dla rozwoju przedsięwzięć w sferze turystyki (tab. 25).
- Obszar ryzyka 1.4.8. Dostosowanie struktury kwalifikacyjnej wykształcenia społeczności lokalnej do potrzeb działalności turystycznej (tab. 26).
- Obszar ryzyka 1.4.9. Stabilność polityki podatkowej uwzględniającej spójny system zwolnień i ulg dla podmiotów turystycznych i okołoturystycznych, jak również ograniczanie wysokości opłat, czynszów i cen usług komunalnych (tab. 27).

- Obszar ryzyka 1.4.10. Realizowanie bezpośrednich inwestycji w sektorze turystycznym, samodzielnie lub we współpracy z podmiotami prywatnymi (tab. 28).
- Obszar ryzyka 1.4.11. Powołanie jednostki organizacyjnej gminy w celu prowadzenia obiektu noclegowego, gastronomicznego, muzealnego, wystawienniczego itp. (tab. 29)

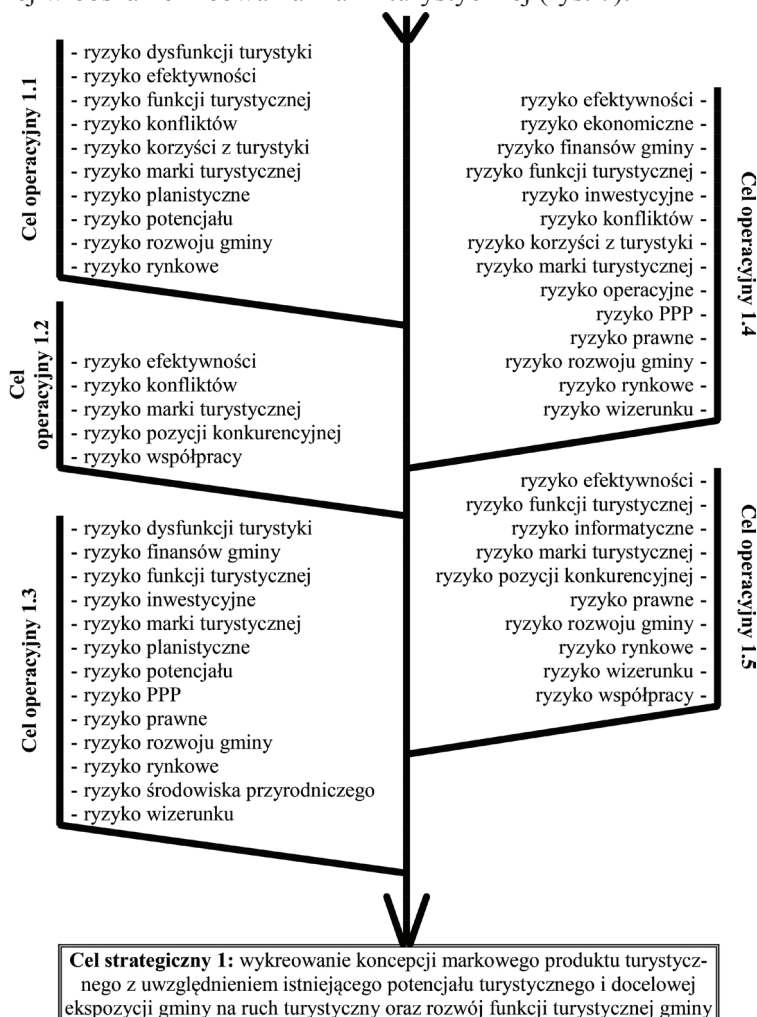
Cel operacyjny 1.5. Promocja turystyczna i gospodarcza gminy i gminnego markowego produktu turystycznego.

- Obszar ryzyka 1.5.1. Utworzenie systemu informacji gospodarczej i turystycznej oraz prowadzenie jej centrów i punktów (tab. 30).
- Obszar ryzyka 1.5.2. Gromadzenie i udostępnianie informacji na temat: (a) gospodarki lokalnej, w tym funkcjonujących przedsiębiorstw, realizowanych i wdrożonych inwestycji komunalnych, dostępności komunikacyjnej, zasobów i kwalifikacjach siły roboczej; (b) istniejących walorów przyrodniczych i antropogenicznych oraz sposobu ich udostępniania dla potrzeb turystycznych; (c) dostępnej bazy noclegowej, gastronomicznej, obiektów rozrywki i kultury, a także urządzeń infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i sportowej (tab. 31).
- Obszar ryzyka 1.5.3. Informowanie mieszkańców, przedsiębiorstw i potencjalnych inwestorów o założeniach i preferowanych kierunkach rozwoju gminy (tab. 32).
- Obszar ryzyka 1.5.4. Opracowanie koncepcji promocji ze wskazaniem grup docelowych działań promocyjnych i promowanej marki turystycznej, a także realizacja zintegrowanej działalności promocyjnej poprzez wykorzystanie różnych instrumentów promocji skierowanych na zewnątrz i do wewnątrz w celu kształtowania preferowanego wizerunku obszaru gminy, jej marki turystycznej i składających się na nią częściowych walorów i produktów turystycznych (tab. 33).
- Obszar ryzyka 1.5.5. Wsparcie promocyjne przedsiębiorstw turystycznych i innych podmiotów zaangażowanych w tworzenie gminnej marki turystycznej (tab. 34).

Wymienione cele operacyjne i obszary ryzyka były przedmiotem analizy, która w drodze wyróżnienia czynników ryzyka, a następnie zagrożeń, pozwoliła na zidentyfikowanie kategorii ryzyka gminy turystycznej związanych z realizacją przedstawionego celu strategicznego.

Opracowanie modelu ryzyka gminy turystycznej w obszarze kreowania marki turystycznej wymagało uprzedniego przypisania zidentyfikowanych kategorii ryzyka do poszczególnych obszarów ryzyka odpowiadających wyszczególnionym powyżej celom operacyjnym w ramach pierwszego celu strategicznego. Charakter powiązań zachodzących pomiędzy kategoriami ryzyka a obszarami

ryzyka opisują dane zestawione w aneksie (tab. 3-34), przedstawiające zależności przyczynowo-skutkowe mechanizmów materializacji ryzyka. Zidentyfikowane kategorie ryzyka związane z realizacją celu strategicznego: kreowanie koncepcji markowego produktu turystycznego z uwzględnieniem istniejącego potencjału turystycznego i docelowej ekspozycji gminy na ruch turystyczny oraz rozwój funkcji turystycznej gminy, co było przedmiotem analizy w tym punkcie pracy, zostały w syntetycznej formie zebrane pod postacią modelu ryzyka gminy turystycznej w obszarze kreowania marki turystycznej (rys. 7).



Źródło: analiza własna (opracowanie na podstawie tablic 1-32, aneks).

Rysunek 7. Model ryzyka gminy turystycznej w obszarze kreowania marki turystycznej
Figure 7. The model of tourist commune's risks in the area of creating a tourist brand

Przedstawiony model (rys. 7) wskazuje kategorie ryzyk w grupach odpowiadających sformułowanym, uogólnionym celom operacyjnym. Część kategorii ryzyk zidentyfikowano wyłącznie w obrębie pojedynczego celu operacyjnego, inne wystąpiły w związku z realizacją dwóch lub więcej celów. Ogółem w ramach pierwszego celu strategicznego zidentyfikowano 21 spośród 23. zdefiniowanych kategorii ryzyka. Kategoriami ryzyka gminy turystycznej, które w ramach skonstruowanego modelu występują w największej liczbie obszarów ryzyka, są: ryzyko funkcji turystycznej (15 razy), ryzyko rozwoju gminy (14 razy), ryzyko efektywności (13 razy) oraz ryzyko marki turystycznej (11 razy). Natomiast kategoriami ryzyka, które wystąpiły wyłącznie w jednym obszarze ryzyka są: ryzyko środowiska przyrodniczego, ryzyko informatyczne oraz ryzyko ekonomiczne. Ryzyko społeczne oraz ryzyko zniszczeń nie wystąpiły w tym modelu. Z uwagi na dużą liczbę zależności wszystkich zidentyfikowanych kategorii ryzyka w ramach opracowanego modelu w stosunku do ogółu opisanych czynników ryzyka i potencjalnych zagrożeń, przedstawiony model zostanie scharakteryzowany na przykładzie kategorii ryzyka występującej najczęściej, tj. ryzyka funkcji turystycznej. W opisie zostaną wykorzystane opracowane dane empiryczne charakteryzujące czynniki ryzyka oraz zagrożenia odpowiadające poszczególnym obszarom ryzyka, przedstawione w aneksie (tab. 3-34).

Ryzyko funkcji turystycznej zostało zidentyfikowane w związku z realizacją czterech celów operacyjnych, a mianowicie z:

- opracowaniem koncepcji markowego produktu turystycznego i uwzględnieniem jej w dokumentach gminy o charakterze strategiczno-planistycznym (cel operacyjny 1.1);
- kształtowaniem przestrzeni gminy celem stworzenia warunków funkcjonowania podmiotów turystycznych i pełnienia funkcji turystycznej obszaru (cel operacyjny 1.3);
- wspieraniem tworzenia i prowadzenia bazy noclegowej i gastronomicznej, sklepów z pamiątkami, galerii i innych podmiotów świadczących usługi turystyczne i paraturystyczne (cel operacyjny 1.4);
- promocją turystyczną i gospodarczą gminy i gminnego markowego produktu turystycznego (cel operacyjny 1.5).

W odniesieniu do celu operacyjnego 1.1, ryzyko funkcji turystycznej pojawia się w związku z procesem opracowania i wdrożenia dokumentów o charakterze strategiczno-planistycznym i operacyjnym pod kątem wykorzystania turystyki w rozwoju lokalnym wraz z implementacją gminnego markowego produktu turystycznego (obszar ryzyka 1.1.4). Na tym etapie działań zmierzających do wykreowania gminnej marki turystycznej wśród czynników mogących wiązać się z ryzykiem funkcji turystycznej należy wskazać na zbyt pobieżne i niespójne planowanie działań, zadań i projektów o charakterze priorytetowym. Taki sposób realizacji polityki lokalnej stanowi zagrożenie osiągnięcia celów strategii, a w konsekwencji może być barierą intensyfikacji przez gminę jej funk-

cji turystycznej. Nawet w razie prawidłowego przebiegu procesów opracowania i wdrożenia wskazanych dokumentów należy się liczyć z takimi czynnikami ryzyka jak niewystarczająca kwota środków zabezpieczonych na realizację strategii, czy zaplanowanie niewystarczającego programu monitoringu realizacji i aktualizacji planów strategicznych. W opisanej sytuacji zagrożenie realizacji celu operacyjnego stanowi rozbieżność między podejmowanymi działaniami a realiami społeczno-gospodarczymi gminy, czego prostą konsekwencją jest brak realizacji zapisów strategii, a więc i brak pobudzenia ruchu turystycznego w gminie (aneks, tab. 6).

Ryzyko funkcji turystycznej zidentyfikowane w związku z realizacją celu operacyjnego 1.3 występuje w trzech obszarach ryzyka, tj.:

- w związku z uwzględnieniem terenów przewidzianych pod rozwój funkcji turystycznej w dokumentach planistycznych, co wiąże się bezpośrednio z kształtowaniem ładu przestrzennego gminy (obszar ryzyka 1.3.1). W tym wypadku, ryzyko funkcji turystycznej może powstawać na skutek nieprawidłowej oceny przydatności poszczególnych obszarów gminy do pełnienia różnych funkcji, w tym funkcji turystycznej. W konsekwencji, zagrożeń realizacji wskazanego celu operacyjnego można upatrywać w możliwości przeznaczenia terenów o szczególnych walorach dla turystyki pod rozwój innych funkcji obszaru, co może stanowić ograniczenie atrakcyjności kreowanej marki turystycznej. W kontekście przeznaczenia gruntów pod rozwój konkurencyjnych funkcji obszaru możliwe jest powstawanie konfliktów pomiędzy pełnionymi przez obszar gminy funkcjami. Przy nieprawidłowych proporcjach i wyborze obszarów wskazane zagrożenia będą stanowić istotną barierę w rozwoju i realizacji funkcji turystycznej gminy (aneks, tab. 13);
- na etapie tworzenia nowej przestrzeni inwestycyjnej przez zakup gruntów rolnych i nieużytków, ich przekształcanie oraz podział na działki inwestycyjne (obszar ryzyka 1.3.2), na skutek braku wystarczających środków finansowych na zakup gruntów może nastąpić ograniczenie dostępności terenów dla nowych przedsięwzięć turystycznych i niemożliwy będzie rozwój funkcji turystycznej obszaru (aneks, tab. 14);
- w związku z jakością środowiska przyrodniczego i kształtowaniem proekologicznych postaw społeczności lokalnej (obszar ryzyka 1.3.6), gdy rozszerzane i tworzone są obszary ochrony przyrody, na których obowiązuje zakaz wstępu, co przy zbyt restrykcyjnych przepisach budowlanych (ze względów środowiskowych) może powodować ograniczenie rozwoju turystyki i potencjału kreowania markowego produktu turystycznego, a także spadek aktywności w zakresie inwestycji turystycznych (aneks, tab. 18).

W zakresie wspierania tworzenia i prowadzenia bazy noclegowej i gastronomicznej, sklepów z pamiątkami, galerii i innych podmiotów świadczących usługi turystyczne i paraturystyczne (cel operacyjny 1.4) ryzyko funkcji turystycznej zostało zidentyfikowane w dziewięciu obszarach ryzyka:

- w związku z opracowaniem i uwzględnieniem polityki wsparcia na etapie inwestycyjnym i operacyjnym podmiotów funkcjonujących w sferze turystyki (obszar ryzyka 1.4.1), gdy zapisom dotyczącym wsparcia brak jest kompleksowości uwzględniającej istniejące dokumenty dotyczące rozwoju gminy, w skutek czego ograniczeniu ulega aktywność inwestycyjna przedsiębiorstw turystycznych, a stosowane instrumenty wsparcia są nieskuteczne. Brak pobudzenia lokalnej gospodarki turystycznej może być również rezultatem błędnego rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia podmiotów funkcjonujących w sferze turystyki (aneks, tab. 19);
- w kwestii dostępu do informacji na temat programów wsparcia oferowanych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym dla podmiotów tworzących gminną gospodarkę turystyczną (obszar ryzyka 1.4.2). W tym obszarze ryzyka nieskuteczność funkcjonujących kanałów dystrybucji informacji o możliwych formach wsparcia może skutkować ograniczeniem dostępu do informacji o programach wsparcia, a w konsekwencji zmniejszeniem aktywności podmiotów w sferze turystyki. Również sposób przekazywania informacji oraz zakres wsparcia przy aplikowaniu o środki pomocowe ma istotne znaczenie, gdyż ich niedostosowanie może skutkować niedostatecznym pobudzeniem rozwoju lokalnej gospodarki turystycznej (aneks, tab. 20);
- ryzyko funkcji turystycznej, w kontekście obszaru ryzyka 1.4.3 – instytucje wspierające przedsiębiorczość, w tym w sferze turystyki – może być rezultatem braku dostępu do wykwalifikowanej siły roboczej w gminie, ale również małej aktywności i przedsiębiorczości lokalnej społeczności. Znaczenie w tym względzie odgrywa też wizerunek centrum wsparcia i jego dotychczasowych najemców. Konsekwencją wskazanych czynników będzie ograniczenie powstawania nowych przedsiębiorstw turystycznych, co w bezpośredni sposób będzie upośledzać rozwój funkcji turystycznej gminy (aneks, tab. 21);
- w zakresie trybu wydawania pozwoleń i decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących podejmowania działalności inwestycyjnej (obszar ryzyka 1.4.5) istotne znaczenie dla wystąpienia ryzyka funkcji turystycznej ma poziom skomplikowania procedur administracyjnych w zakresie podejmowania działalności inwestycyjnej, czego negatywnym rezultatem mogą być nadmierne utrudnienia przy podejmowaniu działalności inwestycyjnej (aneks, tab. 23);

- w kwestii dostępu przedsiębiorstw turystycznych i okołoturystycznych do nieruchomości na cele inwestycyjne i prowadzenie działalności gospodarczej (obszar ryzyka 1.4.6), gdy na skutek niskiej atrakcyjności lokalizacji udostępnianych gruntów i lokali brak jest zainteresowania ze strony przedsiębiorstw turystycznych rozwijaniem swojej działalności (aneks, tab. 24);
- obszar ryzyka 1.4.7 – utworzenie gminnego funduszu poręczeń gwarancyjnych i pożyczkowo-kredytowego dla rozwoju przedsięwzięć w sferze turystyki wiąże się z takimi czynnikami ryzyka funkcji turystycznej, jak dostępność środków finansowych gminy, sposób ustalenia warunków udzielania środków finansowych i poręczeń, a także obawa przedsiębiorców turystycznych przed koniecznością zwrotu środków w razie niespełnienia określonych warunków, czy niedostateczna wiedza i umiejętności oraz mała aktywność podmiotów w ubieganiu się o zewnętrzne źródła finansowania. Potencjalne zagrożenia w ramach tego obszaru ryzyka koncentrują się wokół kwestii ograniczenia wsparcia finansowego a nawet braku realnego funkcjonowania powołanych funduszy, a w rezultacie braku pobudzenia przedsiębiorczości w sferze turystyki. Wśród potencjalnych zagrożeń można również podkreślić brak zainteresowania przedsiębiorców turystycznych oferowanymi formami wsparcia finansowego, a także brak korzystania ze wsparcia finansowego przedsięwzięć w sferze turystyki (aneks, tab. 25);
- problematyka dostosowania struktury kwalifikacyjnej wykształcenia społeczności lokalnej do potrzeb działalności turystycznej (obszar ryzyka 1.4.8) może przejawiać się w braku szkół zawodowych i wyższych oraz instytucji szkoleniowych w gminie lub jej sąsiedztwie, albo braku ich zainteresowania dostosowaniem swoich programów kształcenia do wymagań rynku turystycznego. W takich okolicznościach rozwój funkcji turystycznej gminy będzie limitowany brakiem kadr o kwalifikacjach odpowiadającym potrzebom rynku turystycznego, co ograniczy możliwości rozwoju działalności turystycznej (aneks, tab. 26);
- kwestia stabilności polityki podatkowej uwzględniającej spójny system zwolnień i ulg dla podmiotów turystycznych i okołoturystycznych, jak również ograniczanie wysokości opłat, czynszów i cen usług komunalnych (obszar ryzyka 1.4.9) stanowi kolejną przestrzeń materializacji ryzyka funkcji turystycznej. We wskazanym względzie brak spójności zastosowanych rozwiązań może skutkować ograniczeniem zakresu wsparcia podmiotów branży turystycznej (aneks, tab. 27);
- realizowanie przez gminy bezpośrednich inwestycji w sektorze turystycznym, samodzielnie lub we współpracy z podmiotami prywatnymi

mi (obszar ryzyka 1.4.10) jest przestrzenią kolejnej zależności, której konsekwencją może być materializacja ryzyka funkcji turystycznej. W tym obszarze aktywności gminy, niewłaściwe ustalenie kryteriów zaangażowania gminy w przedsięwzięcia z partnerami prywatnymi może powodować brak zainteresowania podmiotów prywatnych w podjęciu wspólnych inwestycji (aneks, tab. 28).

Ryzyko funkcji turystycznej zidentyfikowane w procesie promocji turystycznej i gospodarczej gminy i gminnego markowego produktu turystycznego (cel operacyjny 1.5) znajduje swoje źródło w dwóch obszarach ryzyka:

- w zakresie utworzenia systemu informacji gospodarczej i turystycznej oraz prowadzenia jej centrów i punktów (obszar ryzyka 1.5.1), gdy skutkiem niskiego stopnia rozwoju sieci informacji turystycznej i gospodarczej jest niska dostępność informacji turystycznej i gospodarczej dla odbiorcy (aneks, tab. 30);
- w zakresie gromadzenia i udostępniania informacji na temat: (a) gospodarki lokalnej, w tym funkcjonujących przedsiębiorstw, realizowanych i wdrożonych inwestycji komunalnych, dostępności komunikacyjnej, zasobów i kwalifikacjach siły roboczej; (b) istniejących walorów przyrodniczych i antropogenicznych oraz sposobu ich udostępniania dla potrzeb turystycznych; (c) dostępnej bazy noclegowej, gastronomicznej, obiektów rozrywki i kultury, a także urządzeń infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i sportowej (obszar ryzyka 1.5.2), gdy udostępniane informacje nie są dostosowane do potrzeb przedsiębiorstw i turystów, co ogranicza rozwój turystyki na obszarze gminy (aneks, tab. 31).

Przedstawiony powyżej opis okoliczności występowania ryzyka funkcji turystycznej w ramach pierwszego celu strategicznego, jest elementem charakterystyki modelu ryzyka gminy turystycznej w obszarze kreowania marki turystycznej (rys. 7). Zadaniem takiego opisu, w większym stopniu niż całościowa charakterystyka wszystkich zidentyfikowanych powiązań tej kategorii ryzyka z obszarami ryzyka i zagrożeniami w ramach poszczególnych obszarów ryzyka odpowiadającym celom operacyjnym ujętym w tym modelu, jest wskazanie sposobu interpretacji skonstruowanego modelu z uwzględnieniem danych źródłowych, na podstawie których model został opracowany, zestawionych w aneksie (tab. 3-34). Decyzja o rezygnacji z zamieszczenia całościowego opisu powiązań przyczynowo-skutkowych wszystkich wyróżnionych w modelu kategorii ryzyka z czynnikami ryzyka i potencjalnymi zagrożeniami była świadoma i celowa, i została podyktowana względami praktycznymi wynikającymi z ich dużej liczby. Ogółem w tym modelu, w wyróżnionych pięciu celach operacyjnych i 32. obszarach ryzyka, zidentyfikowano 105 czynników ryzyka oraz 147 możliwych zagrożeń, stąd kompletny opis wszystkich istniejących zależności

w dużym stopniu zwiększałyby objętość charakterystyki, znacząco ograniczając przejrzystość studium.

4.3.2. RYZYKO W OBSZARZE GMINNEGO MARKOWEGO PRODUKTU TURYSTYCZNEGO – TURYSTYKA MIEJSKA I KULTUROWA

Produkt turystyki miejskiej⁵⁹⁸ i kulturowej⁵⁹⁹ jest specyficznym produktem markowym, z którego poszczególnych elementów korzystają zarówno turyści, jak i odwiedzający jednodniowi, ale także stali mieszkańcy miasta. Jako forma turystyki obejmuje on podróże realizowane indywidualnie lub grupowo w celu zwiedzania miast, przy czym chodzi tu przede wszystkim o kontakt z kulturą, co uwzględnia jej materialny (jak muzea, galerie sztuki, skanseny, obiekty rozrywkowe, miejsca na zakupy, obiekty i obszary zabytkowe, kawiarnie i restauracje) oraz niematerialny (jak uczestnictwo w imprezach kulturalnych, rozrywkowych, sportowych, styl życia mieszkańców) charakter, łącząc elementy historii, tradycji i współczesności⁶⁰⁰. Turystyka miejska i kulturowa, jako produkt markowy, obejmuje także takie formy turystyki jak turystyka religijna i pielgrzymkowa,

⁵⁹⁸ Należy odróżnić pojęcia turystyki w miastach od turystyki miejskiej. Pierwsze z nich jest utożsamiane z ogólną podażą turystyczną miasta, co obejmuje różne możliwe formy turystyki pod warunkiem, że są realizowane na obszarach miejskich. Natomiast drugie zakłada kontakt z odwiedzaną kulturą (szerzej M. Madurowicz: *Rozumienie turystyki miejskiej*, [w:] *Funkcja turystyczna miast*, (red.) I. Jażdżewska, XXI Konferencja Wiedzy o Mieście, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 11-16). Nawiązując do koncepcji terytorialnego produktu turystycznego i produktu turystycznego – obszar, turystyka w mieście może być opisywana koncepcją terytorialnego produktu turystycznego (podaż turystyczna obszaru), natomiast turystyka miejska może zostać odniesiona do koncepcji produktu turystycznego – obszar (zdeterminowany geograficznie produkt obszaru łączący nadrzędną ideą różne elementy, co decyduje o jego oryginalności, odrębności i atrakcyjności rynkowej; por. J. Kaczmarek, S. Kaczmarek: *Turystyka kulturowa – człowiek w miejskiej przestrzeni wymiany*, [w:] *Współczesne formy turystyki kulturowej*, (red.) K. Buczkowska, A. Mikos von Rohrscheidt, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 14 [s. 7-35]), „Nie każda zatem turystyka w mieście jest turystyką miejską, choć każda turystyka miejska jest turystyką w mieście” (cyt. za M. Derek: *Turystyka poza utartym szlakiem – nowy model turystyki miejskiej*, „Turystyka Kulturowa”, 2013, nr 9, s. 5-17).

⁵⁹⁹ Turystykę kulturową definiuje się jako wszelkie formy zachowań turystów związanych z ich autentycznym zainteresowaniem dziedzictwem kulturowym oraz ich uczestnictwem w szeroko rozumianym współczesnym życiu kulturalnym (A. Kowalczyk: *Współczesna turystyka kulturowa – między tradycją a nowoczesnością*, [w:] *Turystyka kulturowa. Spojrzenie geograficzne*, (red.) A. Kowalczyk, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 13 (s. 9-57)).

⁶⁰⁰ O zakresie przedmiotowym tzw. miejskiej polityki turystycznej pisze np. A. Kowalczyk, M. Derek: *Przestrzeń czasu wolnego w polityce dużych miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, z. 1 (LXXVII), s. 311-325.

turystyka sentymentalna i etniczna⁶⁰¹, zwiedzanie obiektów przemysłowych i poprzemysłowych, jak również obiektów architektury militarnej⁶⁰². Do kreowania produktu markowego – turystyka miejska i kulturowa predestynowane są gminy miejskie i miejsko-wiejskie, na obszarze których położone są miasta o istotnych walorach kulturowych przejawiających się w różnych aspektach kultury (jak kultura wysoka i popularna, historyczna i współczesna, edukacyjna).

Przyjęcie celu strategicznego (cel strategiczny 2) w postaci rozwoju produktu markowego – turystyka miejska i kulturowa, a także zakres przedmiotowy tego produktu implikuje potencjalne cele operacyjne, które są i mogą być podejmowane przez gminy realizujące politykę turystyczną w sferze pobudzenia rozwoju turystyki miejskiej i kulturowej, a pośrednio także rozwoju społeczno-gospodarczego. Uogólnione cele operacyjne a także obszary ryzyka w tym obszarze strategicznym zostały wymienione poniżej.

Cel operacyjny 2.1. Zwiększanie atrakcyjności turystycznej gminy przez poprawę stanu walorów kulturowych.

- Obszar ryzyka 2.1.1. Inwentaryzacja i dokumentowanie materialnych i niematerialnych walorów dziedzictwa kulturowego, odpowiednio do kategorii kreowanej marki turystyki miejskiej i kulturowej (jak turystyka religijna, sentymentalna i etniczna, związana z obiektami przemysłowymi lub architektury militarnej) (tab. 35).
- Obszar ryzyka 2.1.2. Ochrona materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego, a także wspieranie działań na rzecz jego zachowania, popularyzacji oraz turystycznego wykorzystania, jak również zwiększenie społecznej świadomości jego wartości (tab. 36).
- Obszar ryzyka 2.1.3. Rewitalizacja zdegradowanych śródmieść i innych obszarów zabudowy miejskiej (np. blokowisk, obszarów poprzemysłowych takich jak osiedla i kolonie robotnicze), a także krajobrazu miast ze szczególnym uwzględnieniem jego sylwety oraz przestrzeni publicznej (tab. 37).

⁶⁰¹ Turystyka sentymentalna różni się od turystyki etnicznej, pomimo faktu, że niektórzy autorzy utożsamiają te określenia (np. K. Buczkowska, E. Pajsert: *Możliwości i konieczność rozwoju turystyki polonijnej na Cyprze w oparciu o historię podróży i życie Polaków na wyspie. Projekty tras turystycznych*, „Turystyka Kulturowa”, 2009, nr 3, s. 4-18; R. Seweryn: *Warunki rozwoju turystyki etnicznej w Krakowie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 788, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 57-74). Turystyka sentymentalna (określana również jako turystyka etniczna o charakterze sentymentalnym; por. M. Mika: *Rodzaje i formy turystyki*, [w:] *Turystyka*, (red.) W. Kurek, op. cit., s. 196-339) obejmuje podróże, które charakteryzują się więzią grupową oraz poczuciem wspólnego pochodzenia i kultury samych turystów lub ich przodków. Natomiast turystyka etniczna motywowana jest chęcią kontaktu z odmiennymi społecznościami, przy czym zwraca się w tym wypadku na takie cechy jak odmienność kultury, genealogia historyczna, zbiór cech osobowości (szerzej np.: N. Tomczewska-Popowycz: *Wokół definicji turystyki sentymentalnej i etnicznej*, „Folia Turistica”, 2016, nr 40, s. 47-69; M. Motyka: *Turystyka etniczna a turystyka sentymentalna*, „Przestrzeń Społeczna”, 2016, nr 1(11), s. 156-177).

⁶⁰² Szerzej np. T. Jędrysiak: *Turystyka kulturowa*, PWE, Warszawa 2008, s. 49.

Cel operacyjny 2.2. Poszerzanie oferty kulturowej, kulturalnej, rozrywkowej i widowiskowej.

- Obszar ryzyka 2.2.1. Adaptacja zabytkowych budynków i obiektów do współczesnych funkcji związanych z zaspokajaniem potrzeb turystycznych, kulturalnych i rozrywkowych, m.in. przez ich przeznaczenie na cele noclegowe, gastronomiczne, muzealnicze, wystawiennicze, kulturalne (tab. 38).
- Obszar ryzyka 2.2.2. Udostępnianie turystyczne materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego, m.in. przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów oraz materialnego świadectwa miejscowej kultury, udostępnianie obiektów zabytkowych do zwiedzania, tworzenie skansenów przez translokację takich obiektów (tab. 39).
- Obszar ryzyka 2.2.3. Tworzenie atrakcji turystycznych na bazie istniejącego potencjału kulturowego miasta i zasobów środowiska przyrodniczego (m.in. przez budowę ogrodów botanicznych, parków zieleni, ścieżek edukacyjnych, szlaków tematycznych), jak również tworzenie nowych produktów w zakresie kultury i rozrywki (np. parki rekreacyjne, rozrywki, tematyczne) oraz budowa i modernizacja obiektów kultury i widowiskowych (kina, teatry, opery, sale widowiskowe, widowiskowo-sportowe i wystawiennicze) (tab. 40).
- Obszar ryzyka 2.2.4. Poszerzanie oferty w zakresie imprez kulturalnych i rozrywkowych, m.in. przez wsparcie na realizację zadań publicznych w dziedzinie kultury w zakresie inicjatyw kulturalnych (działania kulturotwórcze o charakterze interdyscyplinarnym), w szczególności przez organizowanie festiwali, przeglądów, prezentacji, wystaw, konkursów, plenerów, warsztatów, spektakli, koncertów (tab. 41).
- Obszar ryzyka 2.2.5. Rozwój różnorodnych form twórczości przez wspieranie rozwoju osób twórczych oraz twórczości, a także poprawa dostępu do zasobów, miejsc i przestrzeni umożliwiających działalność twórczą (tab. 42).

Cel operacyjny 2.3. Rozwój turystyki religijnej i pielgrzymkowej różnych wyznań.

- Obszar ryzyka 2.3.1. Udostępnianie obiektów użyteczności religijnej dla potrzeb turystycznych (tab. 43).
- Obszar ryzyka 2.3.2. Tworzenie produktów turystycznych wykorzystujących istniejący potencjał gminy w zakresie turystyki religijnej i pielgrzymkowej (tab. 44).
- Obszar ryzyka 2.3.3. Tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju ruchu turystyki religijnej i pielgrzymkowej (tab. 45).

Cel operacyjny 2.4. Rozwój turystyki przemysłowej i poprzemysłowej.

- Obszar ryzyka 2.4.1. Realizowanie i promowanie działań mających na celu zachowanie i popularyzację obiektów i obszarów dziedzictwa przemysłowego o znaczeniu kulturowym, a także ich adaptację do współczesnych funkcji ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb kulturalno-rozrywkowych oraz w sferze turystyki i rekreacji, co obejmuje również obecność kwestii dziedzictwa przemysłowego w bieżącym życiu kulturalnym (m.in. w postaci organizowania różnego rodzaju wydarzeń w sąsiedztwie obiektów i na obszarach poprzemysłowych) (tab. 46).
- Obszar ryzyka 2.4.2. Tworzenie produktów turystycznych na bazie istniejącego dziedzictwa poprzemysłowego miasta (np. tematyczne szlaki turystyczne, podziemne trasy turystyczne, udostępnianie obiektów do zwiedzania, eksponowanie zabytków techniki, organizowanie wystaw i ekspozycji, prowadzenie warsztatów tematycznych na temat dawnych metod produkcji), a także wspieranie rozwoju turystyki przemysłowej (tab. 47).

Cel operacyjny 2.5. Udostępnianie turystyczne obiektów architektury militarnej.

- Obszar ryzyka 2.5.1. Waloryzacja obiektów architektury militarnej pod względem możliwości ich wykorzystania dla potrzeb turystyki oraz opracowanie koncepcji pełnienia przez nie funkcji turystycznej (tab. 48).
- Obszar ryzyka 2.5.2. Rekonstrukcja i rewaloryzacja obiektów architektury militarnej o istotnej wartości historycznej mogących wzbogacić oferowaną markę turystyki militarnej (tab. 49).
- Obszar ryzyka 2.5.3. Udostępnienie turystyczne obiektów architektury militarnej oraz ich wykorzystanie w kreowaniu produktów ze sfery kultury, rozrywki, rekreacji i edukacji (tab. 50).

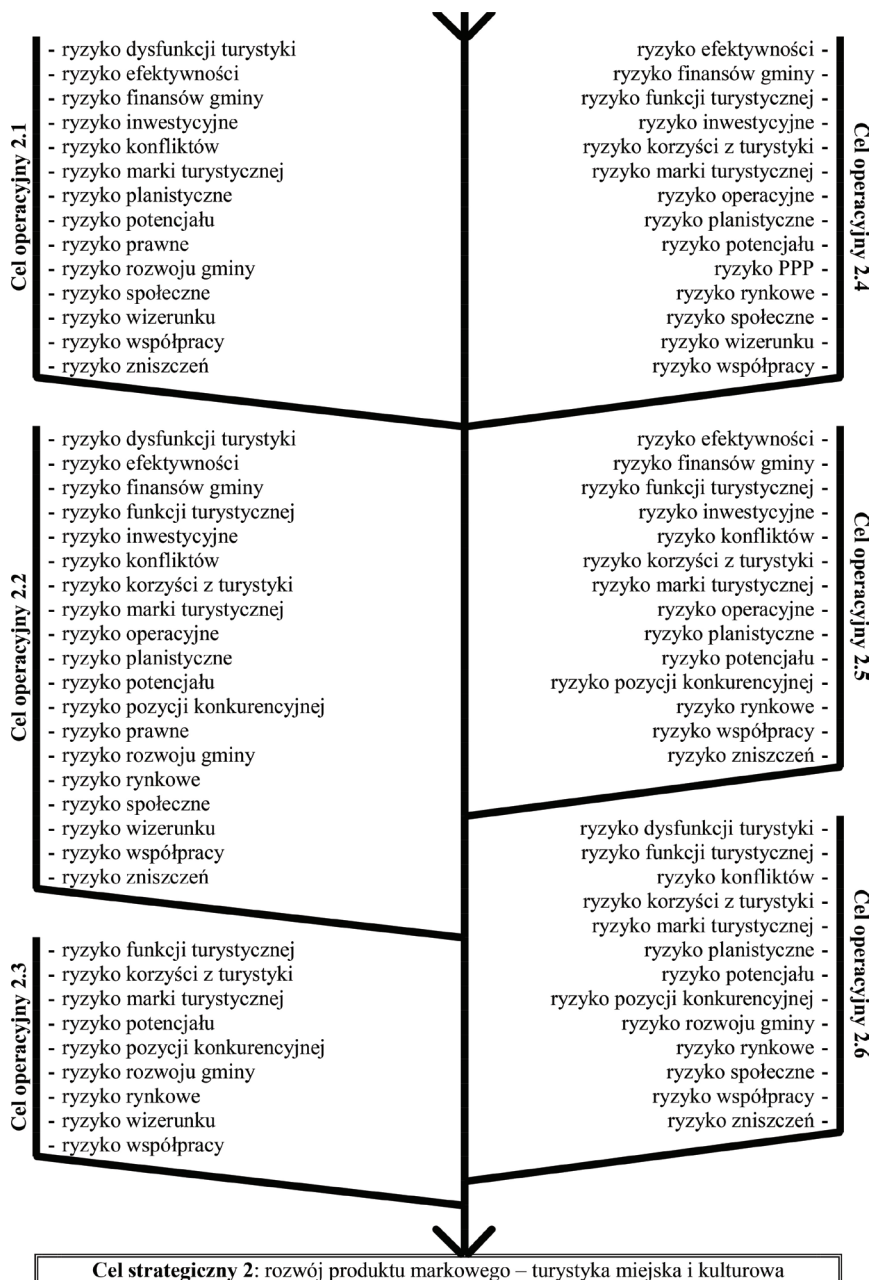
Cel operacyjny 2.6. Pobudzenie ruchu turystycznego w ramach podróży sentymentalnych i etnicznych.

- Obszar ryzyka 2.6.1. Zabezpieczenie przed niszczeniem i rozbiórką obiektów istotnych ze względów sentymentalnych (budynki szkolne, groby i cmentarze, pomniki i in.) (tab. 51).
- Obszar ryzyka 2.6.2. Nawiązanie współpracy z biurami podróży z największych ośrodków emigracji ludności, z uwzględnieniem głównych grup narodowościowych wysiedlonych w różnych okresach współczesnej historii (Polacy, Żydzi, Niemcy), a także kierunków emigracji o charakterze ekonomicznym (tab. 52).

- Obszar ryzyka 2.6.3. Nawiązywanie współpracy z organizacjami społecznymi (np. fundacjami) istotnymi z punktu widzenia przesiedlonej w przeszłości ludności (tab. 53).
- Obszar ryzyka 2.6.4. Wyeksponowanie cech społeczności lokalnej wyróżniających ją na tle regionu (kraju), takich jak odmienna tożsamość językowa, tradycje społeczne, kulturowe i religijne oraz ukształtowane historycznie więzi z zamieszkiwanym terytorium (tab. 54).
- Obszar ryzyka 2.6.5. Tworzenie produktów turystycznych nawiązujących do wielkich przodków ważnych w historii miasta i kraju oraz miejsc ich narodzin i pobytu, jak również eksponujących tożsamość, korzenie i inne tradycyjne wartości, zanikające we współczesnym świecie (tab. 55).

Wskazane cele operacyjne oraz obszary ryzyka były przedmiotem analizy przeprowadzonej pod kątem identyfikacji kategorii ryzyka gminy turystycznej, wynikających z rozwoju strategicznego markowego produktu turystycznego – turystyka miejska i kulturowa. W toku tej analizy, zgodnie ze zrealizowaną procedurą badawczą (opisaną w podrozdziale 4.1), dokonano identyfikacji czynników ryzyka oraz potencjalnych zagrożeń, których kompletną listę prezentują tabele zamieszczone w aneksie (tab. 35-55). W drodze analizy przyczynowo-skutkowej czynników ryzyka oraz zagrożeń zidentyfikowano kategorie ryzyka korespondujące z realizacją celu strategicznego: rozwój turystyki miejskiej i kulturowej, z uwzględnieniem zakresu przedmiotowego tej marki turystycznej. W syntetycznej formie, w postaci modelu ryzyka gminy turystycznej w obszarze rozwoju strategicznej marki turystycznej – turystyka miejska i kulturowa, zostały one zestawione na poniższym schemacie (rys. 8).

Przedstawiony model (rys. 8) prezentuje kategorie ryzyka gminy turystycznej zidentyfikowane w grupach odpowiadających uogólnionym celom operacyjnym, sformułowanym w ramach drugiego celu strategicznego. Ogółem, w ramach skonstruowanego modelu, zidentyfikowano 20 spośród wszystkich 23. kategorii ryzyka gminy turystycznej. Kategoriami ryzyka, które wystąpiły w największej liczbie obszarów ryzyka, są: ryzyko marki turystycznej (17 razy), ryzyko potencjału (15 razy), ryzyko współpracy (12 razy) oraz ryzyko finansów gminy (10 razy). Z kolei najmniej liczne wystąpienia odnotowano w odniesieniu do następujących kategorii ryzyka: ryzyko partnerstwa publiczno-prywatnego (1 raz), ryzyko dysfunkcji turystyki (3 razy) oraz ryzyko prawne (4 razy). Kategorie ryzyka ekonomicznego, informatycznego oraz środowiska przyrodniczego nie wystąpiły w tym modelu.



Źródło: analiza własna (opracowanie na podstawie tablic 33-53, aneks).

Rysunek 8. Model ryzyka gminy turystycznej w obszarze turystyki miejskiej i kulturowej
Figure 8. The model of tourist commune's risks in the area of urban and cultural tourism

Z uwagi na fakt, że spośród zdefiniowanych kategorii ryzyka ryzyko marki turystycznej zostało zidentyfikowane w największej liczbie obszarów ryzyka, zostanie ono scharakteryzowane w dalszej części podrozdziału, wraz ze wskazaniem istniejących zależności przyczynowo-skutkowych, wiążących go z poszczególnymi czynnikami ryzyka i zagrożeniami.

Kategoria ryzyka marki turystycznej została zidentyfikowana w związku z realizacją wszystkich sześciu celów operacyjnych (cele 2.1 do 2.6) objętych zakresem merytorycznym celu strategicznego 2: rozwój produktu markowego – turystyka miejska i kulturowa.

W ramach działań podejmowanych w celu podniesienia atrakcyjności turystycznej gminy przez poprawę stanu jej walorów kulturowych (cel operacyjny 2.1) ryzyko marki turystycznej pojawia się w ramach dwóch wyróżnionych obszarów ryzyka, a mianowicie w odniesieniu do:

- inwentaryzacji i dokumentowania materialnych i niematerialnych walorów dziedzictwa kulturowego, odpowiednio do kategorii kreowanej marki turystyki miejskiej i kulturowej (obszar ryzyka 2.1.1). Można wskazać kilka zależności łączących ten obszar ryzyka z ryzykiem marki turystycznej. W szczególności takie czynniki ryzyka jak sposób określenia przedmiotu inwentaryzacji kulturowej, czy niedostrzeżenie związku między różnymi kategoriami walorów a atrakcyjnością turystyczną miasta, mogą w konsekwencji doprowadzić do pominięcia ważnej grupy walorów w procesie inwentaryzacji, lub nawet do niedostrzeżenia potencjału kulturowego miasta i gminy, na skutek czego marka turystyki miejskiej i kulturowej nie będzie nawet rozwijana. Przebieg procesu inwentaryzacji walorów kulturowych oraz jego założenia również mogą być przyczyną zagrożeń odnoszących się do ryzyka marki turystycznej. Mianowicie, niski poziom wnikliwości inwentaryzacji (sposób opisu inwentaryzowanych walorów) może powodować pominięcie w opisie walorów cech istotnych dla turystyki i rozwijanej marki. Także nieprawidłowe określenie zakresu przestrzennego inwentaryzacji może przyczynić się do pominięcia obszarów o istotnym wkładzie w kulturę miasta. Natomiast objęcie inwentaryzacją zbyt krótkiego okresu historycznego zagraża pominięciem faktów historycznych, których ślady są nadal dostrzegalne w przestrzeni fizycznej lub miejscowej tradycji. Należy również zwrócić uwagę na dokładność czynności inwentaryzacyjnych i fachowość prowadzących je osób, gdyż niezachowanie w tym względzie niezbędnych standardów może spowodować pominięcie wartościowych obiektów, obszarów lub walorów niematerialnych, a także zubożenie kreowanego produktu turystycznego. Znaczenie w tym względzie ma także stan źródeł historycznych nt. istniejących walorów oraz ich znaczenia w przeszłości, z czym wiąże się potencjalnie niepełna iden-

tyfikacja potencjału kulturowego miasta. Wskazane kwestie, charakteryzujące proces inwentaryzacji walorów dziedzictwa kulturowego, wiążą się z ryzykiem marki turystycznej (aneks, tab. 35);

- ochrony materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego, a także wspierania działań na rzecz jego zachowania, popularyzacji oraz turystycznego wykorzystania, jak również zwiększenia społecznej świadomości jego wartości (obszar ryzyka 2.1.2). Ryzyko marki turystycznej może zaistnieć w konsekwencji nieprawidłowo prowadzonych prac remontowych, konserwatorskich, adaptacyjnych czy rewitalizacyjnych, gdyż taki sposób prowadzenia prac zagraża utratą autentyczności i wartości bazowych substancji zabytkowej. Czynnikiem ryzyka marki turystycznej może być także zakres bieżącego użytkowania i aktualnie realizowanych funkcji obiektów, zespołów budowlanych, układów urbanistycznych, co stanowi potencjalne zagrożenie utraty wartości kulturowej substancji zabytkowej i ukształtowanej historycznie kompozycji przestrzeni. Zarówno przedmiotowe (komercyjne) traktowanie dorobku kultury niematerialnej, jak i brak zainteresowania nowych właścicieli wartością zabytkową i historyczną nabywanych obiektów grozi utratą autentyczności niematerialnego i materialnego dziedzictwa kulturowego. Czynniki ryzyka marki turystycznej mogą być także związane z polityką lokalną i jej skutkami. W tym zakresie, brak spójności prawa wewnętrznego w zakresie ochrony obiektów i obszarów (np. ujęcie stref ochrony konserwatorskiej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy jednoczesnym braku odpowiednich zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) zagraża utratą dawnego charakteru obszarów i obiektów, jednocześnie nie dając podstaw do objęcia ochroną konserwatorską. Taka sytuacja może być potęgowana przez postępującą urbanizację oraz powodowanym przez nią niszczeniem obiektów (np. przez zasypywanie gruzem, ziemią, odpadami) i ogólną utratą istniejącego kontekstu krajobrazowego tych obiektów (aneks, tab. 36).

W zakresie poszerzania oferty kulturowej, kulturalnej, rozrywkowej i widowiskowo-sportowej (cel operacyjny 2.2) ryzyko marki turystycznej zostało zidentyfikowane w pięciu obszarach ryzyka:

- w sferze adaptacji zabytkowych budynków i obiektów do współczesnych funkcji związanych z zaspokajaniem potrzeb turystycznych, kulturalnych i rozrywkowych (obszar ryzyka 2.2.1), gdy brak inwestorów zainteresowanych realizacją działalności w obiektach zabytkowych sprawia, że budynki i obiekty zabytkowe nie pełnią żadnych funkcji dla potrzeb turystyki (aneks, tab. 38);

- w zakresie turystycznego udostępniania materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego (obszar ryzyka 2.2.2), gdzie niska atrakcyjność przedmiotu i formy udostępniania dziedzictwa kulturowego jest przyczyną obniżenia jakości kreowanej marki turystycznej. Czynnikiem ryzyka marki turystycznej może być w tym obszarze także zbyt ni nacisk na komercjalizację dziedzictwa kulturowego, co może zagrażać trywializacją kultury i utratą jej autentyczności, a w konsekwencji utratą indywidualności kreowanej marki turystycznej (aneks, tab. 39);
- ryzyko marki turystycznej, w kontekście obszaru ryzyka 2.2.3 (tworzenie atrakcji turystycznych na bazie istniejącego potencjału kulturowego miasta i zasobów środowiska przyrodniczego, jak również tworzenie nowych produktów w zakresie kultury i rozrywki oraz budowa i modernizacja obiektów kultury i widowiskowych), może być rezultatem różnych czynników i powiązanych z nimi zagrożeń. Sposób łączenia sztucznych atrakcji turystycznych z potencjałem kulturowym miasta może powodować zatarcie lokalnych wartości kulturowych. Brak wystarczających środków własnych gminy na tworzenie nowych atrakcji turystycznych może być przyczyną wąskiego zakresu przedmiotowego kreowanej marki turystycznej. Niski poziom merytoryczny i atrakcyjności kreowanych produktów i tworzonych obiektów może przekładać się na niską jakość oferowanego produktu markowego. Niechętnie podejście instytucji kultury do współpracy w sferze turystyki może ograniczać możliwości tworzenia i rozwoju nowych atrakcji turystyki kulturowej. Niewystarczająca aktywność pod względem tworzenia nowych atrakcji może przyczyniać się do obniżenia atrakcyjności kreowanej marki turystycznej. Wszystkie wymienione zależności wykazują bezpośredni związek z kategorią ryzyka marki turystycznej (aneks, tab. 40);
- w sferze poszerzania oferty w zakresie imprez kulturalnych i rozrywkowych (obszar ryzyka 2.2.4), takie kwestie związane z wydatkami gminy, jak niski poziom wydatków z budżetu gminy na kulturę, czy niewystarczający poziom dofinansowania instytucji kultury utrudniający tak bieżące funkcjonowanie jak i rozwój oferty, mogą stanowić istotną przyczynę braku ożywienia kulturalnego miasta, niskiej atrakcyjności oferty kulturalnej, a w konsekwencji niską jakość kreowanej marki turystyki kulturowej. W tym obszarze ryzyka czynnik w postaci niedostatecznego wykorzystania wydarzeń kulturalnych do kształtowania wizerunku miasta może stanowić zagrożenie obniżenia potencjału rozwojowego marki turystycznej miasta (aneks, tab. 41);
- w kwestii rozwoju różnorodnych form twórczości przez wspieranie rozwoju osób twórczych oraz twórczości, a także poprawy dostępu do

zasobów, miejsc i przestrzeni umożliwiających działalność twórczą (obszar ryzyka 2.2.5), brak kompleksowości i długoletniej perspektywy w integracji polityk lokalnych, strategii i działań mających wpływ na sytuację podmiotów twórczych i rozwój twórczości w gminie stanowi zagrożenie dla kreowanej marki turystyki miejskiej i kulturowej wyrażające się w niskiej skuteczności realizowanych działań wsparcia oraz braku możliwości stabilnego wsparcia markowych cyklicznych wydarzeń kulturalnych. Innym czynnikiem ryzyka marki turystycznej w analizowanym obszarze jest zakres wsparcia artystów w zakresie dostępu do przestrzeni, zasobów i infrastruktury instytucji publicznych dla potrzeb działalności twórczej. W tym wypadku niski zakres wsparcia zagraża ograniczeniem możliwości rozwoju działalności twórczej w mieście, zwłaszcza przez twórców indywidualnych i grupy nieformalne. Również duży stopień zbiurokratyzowania w zakresie udostępniania przestrzeni publicznej dla potrzeb artystycznych może przekładać się na utrudnioną realizację projektów publicznych i prowadzić do marginalizacji kultury w życiu miasta i gminy. Wskazane aspekty polityki kulturalnej miasta będą rodziły konsekwencje odzwierciedlające się w jakości i wyrazistości kreowanej marki. Z twórczością lokalną miasta, jako elementem marki turystyki miejskiej i kulturowej, wiążą się jeszcze takie czynniki ryzyka, jak niedostosowanie programów nauczania szkół i uczelni artystycznych do warunków rynkowych, czy też niski poziom wyeksponowania lokalnej kultury w twórczości miejskich artystów. Powiązane z tym potencjalne zagrożenia są związane z niskim poziomem kompetencji rynkowych absolwentów i twórców, i brakiem rozwoju twórczości lokalnej, jak również z niedostatecznym wkładem lokalnego środowiska twórczego w markę turystyki kulturowej (aneks, tab. 42).

Ryzyko marki turystycznej zidentyfikowane w procesie rozwoju turystyki religijnej i pielgrzymkowej (cel operacyjny 2.3) znajduje swoje źródło w trzech obszarach ryzyka:

- w zakresie udostępniania obiektów użyteczności religijnej dla potrzeb turystycznych (obszar ryzyka 2.3.1), gdzie zarówno zły stan zachowania obiektów o wartości religijnej, jak i niska wartość artystyczna i historyczna miejsc i przedmiotów obrządku, stanowią istotne zagrożenie atrakcyjności turystycznej kreowanego produktu markowego. Ważna grupa czynników ryzyka marki turystycznej w tym obszarze jest powiązana ze sposobem organizacji udostępniania obiektów sakralnych. Należy wymienić w tym względzie takie kwestie, jak organizowanie imprez, obrzędów i uroczystości w godzinach otwarcia obiektów dla zwiedzających, co powoduje niezapowiedziane zamykanie obiektów (przerwa w udostępnianiu turystycznym). Także brak z góry określo-

nych i jasno sformułowanych zasad udostępniania obiektu lub brak ich respektowania przez zarządzającego obiektem, albo też uzależnienie udostępnienia obiektu od wcześniejszego zgłoszenia wizyty, będzie stanowić zagrożenie dla marki turystycznej, powodując ograniczenie dostępu do obiektu zwłaszcza dla turystów indywidualnych, a nawet rezygnację przez touroperatorów z umieszczania obiektu w programach wycieczek. Zagrożenia brakiem rzeczywistej możliwości zwiedzenia obiektu można upatrywać w takim czynniku, jak brak możliwości wejścia do wnętrza obiektów, ich zwiedzania, zapoznania się z historią, wyposażeniem i wystrojem (tzw. otwarcie za kratą). Ryzyko marki turystycznej w obszarze turystyki religijnej i pielgrzymkowej może być nadto związane z takimi czynnikami, jak udostępnienie obiektów sakralnych wyłącznie dla ruchu pielgrzymkowego, czy położenie nacisku przede wszystkim na aspekty religijne a nie kulturowe, czego konsekwencją będzie ograniczenie rozwoju turystyki religijnej wyłącznie do ruchu pielgrzymkowego, a także zubożenie kreowanej marki turystyki miejskiej i kulturowej (aneks, tab. 43);

- w sferze tworzenia produktów turystycznych wykorzystujących istniejący potencjał gminy w zakresie turystyki religijnej i pielgrzymkowej (obszar ryzyka 2.3.2), gdzie czynnikiem ryzyka może być ograniczenie tworzonych produktów tylko do skali lokalnej, co może prowadzić do ograniczenia znaczenia kreowanego produktu na rynku turystycznym. Taka sytuacja będzie rodziła negatywne konsekwencje w zakresie rozwoju kreowanej marki i korzyści przynoszonych przez turystykę. Ryzyko marki turystycznej wiąże się także z czynnikiem w postaci nieuwzględnienia waloru poznawczego w tworzonym produkcie turystyki religijnej, co zagraża brakiem integracji produktu turystyki religijnej z lokalną kulturą i innymi formami turystyki, stanowiąc o potencjalnym braku kompleksowości kreowanej marki. Innym czynnikiem omawianego ryzyka jest brak wsparcia (np. organizacyjnego, w dostępie do zasobów, przestrzeni publicznej, w zakresie promocji) dla organizowanych spotkań o tematyce religijnej różnych wyznań, kursów, warsztatów, spotkań rekolekcyjnych, co może być przyczyną ograniczenia produktu turystyki religijnej wyłącznie do jej materialnego charakteru (aneks, tab. 44);
- w obszarze ryzyka 2.3.3 (tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju ruchu turystyki religijnej i pielgrzymkowej), w którym można wskazać na kilka powiązań ryzyka marki turystycznej ze zidentyfikowanymi czynnikami ryzyka i zagrożeniami. Należy zwrócić uwagę m.in. na kwestię odpowiedniego zagospodarowania przestrzeni wokół miejsc kultu (np. parki zieleni, mała architektura, cmentarze, nekropolie, parki pamięci), z uwzględnieniem chociażby odpowied-

niej ilości toalet w mieście i w pobliżu miejsc kultu, uroczystości i spotkań. Nieprawidłowości we wskazanym względzie będą powodować obniżenie jakości przestrzeni publicznej wokół obiektów kultu, a w konsekwencji obniżenie wizerunku kreowanej marki. Innym czynnikiem ryzyka w tym obszarze ryzyka jest zakres oferty przyjazdowej turystyki religijnej, w tym dla turystów zagranicznych, a także oferta uatrakcyjnijająca pobyty pielgrzymkowe. Potencjalne zagrożenia powiązane ze wskazanymi czynnikami koncentrują się wokół niskiej siły przyciągania kreowanego produktu, jego pozycji konkurencyjnej oraz możliwości rozwoju ruchu turystycznego, generowanego przez kreowaną markę. W tym obszarze ryzyka, brak lub niedostateczne zaangażowanie we wsparcie miejskich kościołów (np. w zakresie ochrony i konserwacji zabytków, czy dofinansowania z funduszy unijnych) może powodować ograniczenie tempa rozwoju tworzonej marki turystycznej miejskiej, bądź też obniżenie jakości kreowanego produktu (niekorzystny wizerunek udostępnianych miejsc). Z ryzykiem marki turystycznej związane jest także zagrożenie w postaci okazjonalnego charakteru działań podejmowanych na rzecz rozwoju turystyki religijnej, czego czynnikiem może być brak wyodrębnionych struktur kadrowych i organizacyjnych urzędu gminy do spraw rozwoju turystyki religijnej (aneks, tab. 45).

Kolejnym celem operacyjnym, ujętym w modelu ryzyka gminy turystycznej w obszarze turystyki miejskiej i kulturowej (rys. 8), w ramach którego zidentyfikowano kategorię ryzyka marki turystycznej, jest rozwój turystyki przemysłowej i poprzemysłowej (cel operacyjny 2.4). Ryzyko marki turystycznej pojawia się w dwóch obszarach ryzyka:

- obszar ryzyka 2.4.1 – realizowanie i promowanie działań mających na celu zachowanie i popularyzację obiektów i obszarów dziedzictwa przemysłowego o znaczeniu kulturowym, a także ich adaptację do współczesnych funkcji ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb kulturalno-rozrywkowych oraz w sferze turystyki i rekreacji. W związku z występowaniem ryzyka marki turystycznej, w tym obszarze należy wskazać na kilka zidentyfikowanych związków przyczynowo-skutkowych (powiązania: czynnik ryzyka – zagrożenie). Konsekwencją niskiej jakości środowiska, krajobrazu miasta (dzielnicy) i braku skonkretyzowanej wizji adaptacji obiektów i obszarów poprzemysłowych może być niska atrakcyjność nowych funkcji obiektów i obszarów, lub nawet zaniechanie przekształceń. Brak zachowania zewnętrznej formy obiektów oraz charakterystycznych elementów krajobrazu industrialnego może prowadzić do utraty industrialnej tożsamości kulturowej miasta. Natomiast, brak obecności informacji o dziedzictwie przemysłowym w mediach lokalnych i nieobecność kwestii dziedzictwa prze-

mysłowego w bieżących wydarzeniach i życiu kulturalnym w mieście może stanowić przyczynę braku świadomości istnienia dziedzictwa przemysłowego w mieście oraz niskiego poziom popularyzacji dziedzictwa przemysłowego (aneks, tab. 46);

- obszar ryzyka 2.4.2 – tworzenie produktów turystycznych na bazie istniejącego dziedzictwa poprzemysłowego miasta (np. tematyczne szlaki turystyczne, podziemne trasy turystyczne, udostępnianie obiektów do zwiedzania, eksponowanie zabytków techniki, organizowanie wystaw i ekspozycji, prowadzenie warsztatów tematycznych na temat dawnych metod produkcji), a także wspieranie rozwoju turystyki przemysłowej. Ryzyko marki turystycznej zostało w tym obszarze zidentyfikowane w związku z kilkoma związkami przyczynowo-skutkowymi. Jednym z nich jest powiązanie między niskim stopniem zagospodarowania przestrzeni wokół istniejących obiektów i obszarów poprzemysłowych, a zagrożeniem obniżenia atrakcyjności turystycznej miasta i kreowanej marki turystyki poprzemysłowej. Niski poziom koordynacji oferty poszczególnych atrakcji turystycznych (obiektów poprzemysłowych) wiąże się z zagrożeniem dla kompleksowości kreowanej marki turystycznej. Brak aktualizacji przebiegu już istniejących ścieżek i tras turystycznych może prowadzić do pomijania dziedzictwa przemysłowego w planach zwiedzania miasta. Niska dostępność dla turystów (niekorzystne godziny otwarcia, tylko grupy zorganizowane lub po wcześniejszym umówieniu) zagraża kreowanej marce ograniczeniem ruchu turystycznego i atrakcyjności oferowanego produktu markowego. Niski poziom kwalifikacji kadry obsługującej ruch turystyczny w obiektach poprzemysłowych może stanowić przyczynę niskiej jakości i niekorzystnego wizerunku tworzonej marki turystycznej. Innym czynnikiem ryzyka mogą okazać się przepisy budowlane niesprzyjające rozwojowi turystyki w obiektach poprzemysłowych, co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia turystycznego wykorzystania obiektów i obszarów poprzemysłowych. Z kolei brak zachęt dla funkcjonujących przedsiębiorstw związanych z ich udostępnianiem turystom zagraża ograniczeniem rozwoju turystyki przemysłowej (aneks, tab. 47).

W zakresie realizacji celu operacyjnego 2.5 – udostępnianie turystyczne obiektów architektury militarnej, ryzyko marki turystycznej zidentyfikowano w trzech obszarach ryzyka:

- w zakresie waloryzacji obiektów architektury militarnej pod względem możliwości ich wykorzystania dla potrzeb turystyki oraz opracowania koncepcji pełnienia przez nie funkcji turystycznej (obszar ryzyka 2.5.1), gdzie brak wystarczającej wiedzy i doświadczenia w zakresie inżynierii wojskowej oraz turystyki zespołu dokonującego

waloryzacji zagraża możliwością wytypowania dla potrzeb kreowanej marki obiektów o niskiej atrakcyjności turystycznej. W tym obszarze istotnym czynnikiem jest także atrakcyjność i spójność koncepcji wykorzystania obiektów architektury militarnej, co wiąże się z potencjalnym brakiem kompleksowego i zróżnicowanego charakteru wdrażanego produktu markowego (aneks, tab. 48);

- w odniesieniu do rekonstrukcji i rewaloryzacji obiektów architektury militarnej o istotnej wartości historycznej mogących wzbogacić oferowaną markę turystyki militarnej (obszar ryzyka 2.5.2). W tym obszarze brak fachowej kontroli procesów rekonstrukcji i rewaloryzacji przez historyków fortyfikacji może doprowadzić do utraty autentyzmu obiektów militarnych. Nadto powierzenie rekonstrukcji i rewaloryzacji wykonawcom o niedostatecznych kwalifikacjach, w kontekście ryzyka marki turystycznej zagraża obniżeniem historycznej wartości obiektów. Podobne zagrożenie stwarza zbytne unowocześnienie udostępnionych obiektów, co zagraża utratą cech militarnych. Innym czynnikiem ryzyka marki turystycznej w omawianym obszarze jest brak kompleksowego objęcia działaniami obiektów i otaczającego krajobrazu fortecznego, który potencjalnie zagraża obniżeniem atrakcyjności obiektu jako całości. Wskazane czynniki ryzyka oraz zagrożenia znajdują bezpośrednie powiązanie z kategorią ryzyka marki turystycznej (aneks, tab. 49);
- w sferze udostępnienia turystycznego obiektów architektury militarnej oraz ich wykorzystania w kreowaniu produktów ze sfery kultury, rozrywki, rekreacji i edukacji (obszar ryzyka 2.5.3). W tym obszarze, w kontekście ryzyka marki turystycznej, główne zagrożenia koncentrują się wokół zubożenia kreowanej marki turystycznej i zmniejszenia atrakcyjności oferowanego produktu. Źródła ryzyka tkwią w takich czynnikach, jak: niedostateczne umiejętności turystycznego wykorzystania obiektów oraz brak fachowości personelu obsługującego wycieczki, ale także zbytne skupienie działalności na aspektach historycznych i kulturowych (ograniczenie grupy odbiorców oferty turystycznej do grona miłośników architektury militarnej i historii) oraz brak dodatkowych atrakcji w sferze kultury, rozrywki i rekreacji powiązanych z istniejącymi obiektami architektury militarnej. Takim czynnikiem jest również niedostateczne wyeksponowanie historii, techniki wojskowej, okrucieństw wojny, czy też patriotyzmu i heroizmu jako postaw zbiorowości (brak funkcji edukacyjnej), (aneks, tab. 50).

Ostatni cel operacyjny w ramach omawianego modelu (rys. 8) – pobudzanie ruchu turystycznego w ramach podróży sentymentalnych i etnicznych (cel operacyjny (2.6), w odniesieniu do kategorii ryzyka marki turystycznej, jest opisywany przez dwa obszary ryzyka:

- w kwestii wyeksponowania cech społeczności lokalnej wyróżniających ją na tle regionu (kraju), takich jak odmienna tożsamość językowa, tradycje społeczne, kulturowe i religijne oraz ukształtowane historycznie więzi z zamieszkiwanym terytorium (obszar ryzyka 2.6.4), gdzie prawidłowe zidentyfikowanie cech charakterystycznych i wyróżniających społeczność lokalną stanowi czynnik mogący być przyczyną słabości kreowanej marki, a nadmierna komercjalizacja odmienności kulturowej społeczności lokalnej, jej inscenizacja i rekonstrukcja zagrażają brakiem autentyczności doznań turysty i kreowanej marki turystycznej (aneks, tab. 54);
- w zakresie tworzenia produktów turystycznych nawiązujących do wielkich przodków ważnych w historii miasta i kraju oraz miejsc ich narodzin i pobytu, jak również eksponujących tożsamość, korzenie i inne tradycyjne wartości, zanikające we współczesnym świecie (obszar ryzyka 2.6.5), gdzie niska atrakcyjność kreowanych produktów oraz ograniczenie kreowanych produktów stricte do kwestii sentymentalnych mogą stanowić o braku wyrazistości kreowanej marki turystycznej (aneks, tab. 55).

Rozwój turystyki miejskiej i kulturowej, na tle innych form turystyki, stanowi bardzo złożoną problematykę. Znajduje to odzwierciedlenie w skonstruowanym modelu ryzyka (rys. 8), a także w liczbie zidentyfikowanych zależności przyczynowo-skutkowych zachodzących pomiędzy zdefiniowanymi kategoriami ryzyka gminy turystycznej, a czynnikami tego ryzyka i potencjalnymi zagrożeniami. W odniesieniu do realizacji celu strategicznego 2: rozwój produktu markowego – turystyka miejska i kulturowa, sformułowano sześć celów operacyjnych, 21 obszarów ryzyka, a w nich: 236 czynników ryzyka i 280 zagrożeń, powiązanych ze zidentyfikowanymi kategoriami ryzyka gminy turystycznej. Ogół zależności, uszeregowanych w układzie według obszarów ryzyka oraz celów operacyjnych, kompleksowo zestawiono w aneksie (tab. 35-55).

4.3.3. TURYSTYKA BIZNESOWA OBSZAREM RYZYKA W ROZWOJU GMINY

Strategiczna marka turystyczna – turystyka biznesowa, określana również jako przemysł spotkań (MICE⁶⁰³), wyróżnia się spośród pozostałych marek turystycznych faktem powiązania realizacji aktywności turystycznej z jednoczesną

⁶⁰³ Akronim MICE pochodzi od pierwszych liter angielskich wyrazów: *meetings* (spotkania), *incentives* (zachęty), *conferences* (konferencje), *exhibitions* (wystawy).

aktywnością zawodową⁶⁰⁴. Turystyka biznesowa nie odbywa się w czasie wolnym od pracy⁶⁰⁵, lecz podczas wykonywania obowiązków służbowych⁶⁰⁶, choć łączy również aktywności wolnoczasowe (zaspokajanie potrzeb w sferze rekreacji, kultury czy rozrywki). Jej cechą wyróżniającą jest także kwestia niepełnej dobrowolności⁶⁰⁷ podejmowania tej formy aktywności oraz fakt jej finansowania przez instytucję delegującą (rozdzielenie funkcji konsumenta i zamawiającego). Dużo mniej widoczne jest w jej wypadku zjawisko sezonowości i wrażliwości na zmiany cen⁶⁰⁸.

Przemysł spotkań, jako marka turystyczna, obejmuje wyjazdy związane z aktywnością zawodową, których cele można pogrupować wokół realizacji⁶⁰⁹:

- spotkań biznesowych,
- kongresów, konferencji i seminariów (turystyka konferencyjno-kongresowa),
- podróży motywacyjnych (turystyka motywacyjna)⁶¹⁰,
- zbiorowych imprez i spotkań motywacyjnych (turystyka korporacyjna),
- targów i wystaw (turystyka targowo-wystawiennicza),
- indywidualnych podróży gości biznesowych.

Wśród głównych czynników warunkujących rozwój turystyki biznesowej, a więc i możliwości jej wykorzystania jako czynnika rozwoju gminy, literatura przedmiotu wymienia⁶¹¹: bazę noclegową (liczbę hoteli w 4 i 5-gwiazdkowym standardzie, liczbę pokoi hotelowych), dostępność komunikacyjną (dostępność portu lotniczego, sieć połączeń kolejowych i autobusowych), infrastrukturę konferencyjną (istniejące centra kongresowe, liczbę sal konferencyjnych oraz miejsc w salach), a także inne czynniki o bardziej uniwersalnym charakterze, istotne w rozwoju również innych form turystyki, jak atrakcyjność turystyczną,

⁶⁰⁴ Warunkiem uznania form podróży związanych z działalnością biznesową za aktywność turystyczną jest korzystanie przez ich uczestników z podstawowych usług turystycznych i infrastruktury turystycznej (*Turystyka*, (red.) W. Kurek, op. cit., s. 301).

⁶⁰⁵ Fakt, że turystyka biznesowa realizowana jest nie w czasie wolnym, podkreśla np. S. Medlik (*S. Medlik: Leksykon podróży...*, op. cit., s. 54).

⁶⁰⁶ A.K. Bhatia wskazuje, że turystyka biznesowa łączy się z osobami, które podróżują w celach związanych z pracą (A.K. Bhatia: *The Business of Tourism*, Sterling, New Delhi 2006).

⁶⁰⁷ R. Davidson i B. Cope wskazują, że turystyka biznesowa jest aktywnością o pewnym stopniu dobrowolności (R. Davidson, B. Cope: *Turystyka biznesowa. Konferencje, podróże motywacyjne, wystawy, turystyka korporacyjna*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003).

⁶⁰⁸ Więcej cech turystyki biznesowej wymieniają np. W.W. Gaworecki (W.W. Gaworecki: *Turystyka*, PWE, Warszawa 2010) oraz G. Gołębski (*Nowe trendy w turystyce*, (red.) G. Gołębski, PWSZ, Sulechów 2008).

⁶⁰⁹ Literatura wymienia szczegółowo formy turystyki biznesowej: seminaria, konferencje, kongresy, wystawy, targi, pokazy dla klientów, pokazy dla branży, premiery produktów, imprezy konsumenckie, imprezy motywacyjne, wyjazdy integracyjne, wyjazdy gratyfikacyjne, spotkania firmowe, szkolenia, wszelkiego rodzaju podróże biznesowe oraz turystykę korporacyjną (*Nowy Incentive w Polsce*, (red.) A. Świątecki, ELE CT Business Service & Travel, Warszawa 2005; R. Davidson, B. Cope: *Turystyka biznesowa...*, op. cit.).

⁶¹⁰ Turystyka motywacyjna jest realizowana w czasie wolnym, z tego względu niektórzy autorzy nie zaliczają jej do form turystyki biznesowej (np. S. Medlik: *Leksykon podróży...*, op. cit., s. 134).

⁶¹¹ Por. np. K. Borodako: *Turystyka biznesowa w Krakowie na tle wybranych miast polskich*, „Prace Geograficzne”, z. 134, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków 2013, s. 69-81, DOI: 10.4467/20833113PG.13.016.1262.

czy zróżnicowaną ofertę kulturalną i rekreacyjną⁶¹². Szczególnie predestynowanymi do rozwoju turystyki biznesowej są z jednej strony obszary skupione wokół społeczno-gospodarczych centrów regionów, a z drugiej – dobrze skomunikowane obszary o wysokiej atrakcyjności turystycznej i rozwiniętej infrastrukturze noclegowo-gastronomicznej, mogące pełnić rolę usługową względem sfery biznesu. Są to więc przede wszystkim większe miasta, stanowiące główne ośrodki przemysłu i handlu, ale także znane ośrodki wypoczynkowe o ustalonej renomie, dysponujące odpowiednim zagospodarowaniem technicznym i ogólnie uznawane za atrakcyjne turystycznie i rekreacyjnie.

Realizacja celu strategicznego, sformułowanego wokół rozwoju strategicznej marki turystycznej – turystyka biznesowa (MICE), wiąże się ze skupieniem działalności władz samorządowych zasadniczo na dwóch podstawowych kwestiach. Pierwsza z nich jest związana z tworzeniem warunków mających wpływ bezpośrednio na możliwość realizacji turystyki biznesowej z uwzględnieniem jej formy, właściwej z punktu widzenia predyspozycji obszaru gminy i polityki jej władz. Ta grupa działań koncentruje się na kwestii uwarunkowań infrastrukturalnych w postaci bazy noclegowej (hotelowej) o odpowiednim standardzie, bazy konferencyjnej i wystawienniczej, jak również na kwestiach regulacyjno-promocyjnych. Drugi obszar działalności obejmuje kwestie szeroko rozumianej atrakcyjności turystycznej obszaru z uwzględnieniem sfery walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego oraz dostępności komunikacyjnej, przy jednoczesnym zapewnieniu bogatej oferty kulturalno-rozrywkowej, sportowo-rekreacyjnej i turystycznej. Mając na względzie wyszczególnione obszary realizacji celu strategicznego (cel strategiczny 3): rozwój strategicznej marki turystycznej – turystyka biznesowa (MICE) oraz uwarunkowania rozwoju tego rodzaju turystyki, wyznaczono następujące cele operacyjne⁶¹³ oraz odpowiadające im obszary ryzyka.

Cel operacyjny 3.1. Poprawa warunków realizacji i intensyfikacja ruchu turystycznego w ramach turystyki konferencyjno-kongresowej.

- Obszar ryzyka 3.1.1. Infrastruktura konferencyjno-kongresowa (tab. 56).
- Obszar ryzyka 3.1.2. Kształtowanie przychylnego klimatu dla rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej (tab. 57).
- Obszar ryzyka 3.1.3. Intensyfikacja ruchu turystycznego w ramach turystyki konferencyjno-kongresowej (tab. 58).

⁶¹² E. Nawrocka: *Istota turystyki biznesowej, stan i czynniki jej rozwoju na przykładzie Wrocławia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

⁶¹³ W zakresie form turystyki biznesowej w pracy przyjęto podział na turystykę konferencyjno-kongresową, targowo-wystawienniczą (przemysł wystawienniczy) oraz motywacyjną i korporacyjną (por. M. Sidorkiewicz: *Turystyka biznesowa*, Difin SA, Warszawa 2011; R. Davidson, B. Cope: *Turystyka biznesowa...*, op. cit.).

Cel operacyjny 3.2. Wzrost znaczenia turystyki targowo-wystawienniczej w rozwoju obszaru.

- Obszar ryzyka 3.2.1. Wyposażenie obszaru w obiekty targowe i wystawiennicze (tab. 59).
- Obszar ryzyka 3.2.2. Budowanie wsparcia dla rozwoju turystyki targowo-wystawienniczej (tab. 60).
- Obszar ryzyka 3.2.3. Pobudzanie ruchu turystycznego związanego z wydarzeniami o charakterze targowym i wystawienniczym (tab. 61).

Cel operacyjny 3.3. Zwiększanie roli turystyki motywacyjnej i korporacyjnej w gospodarce lokalnej.

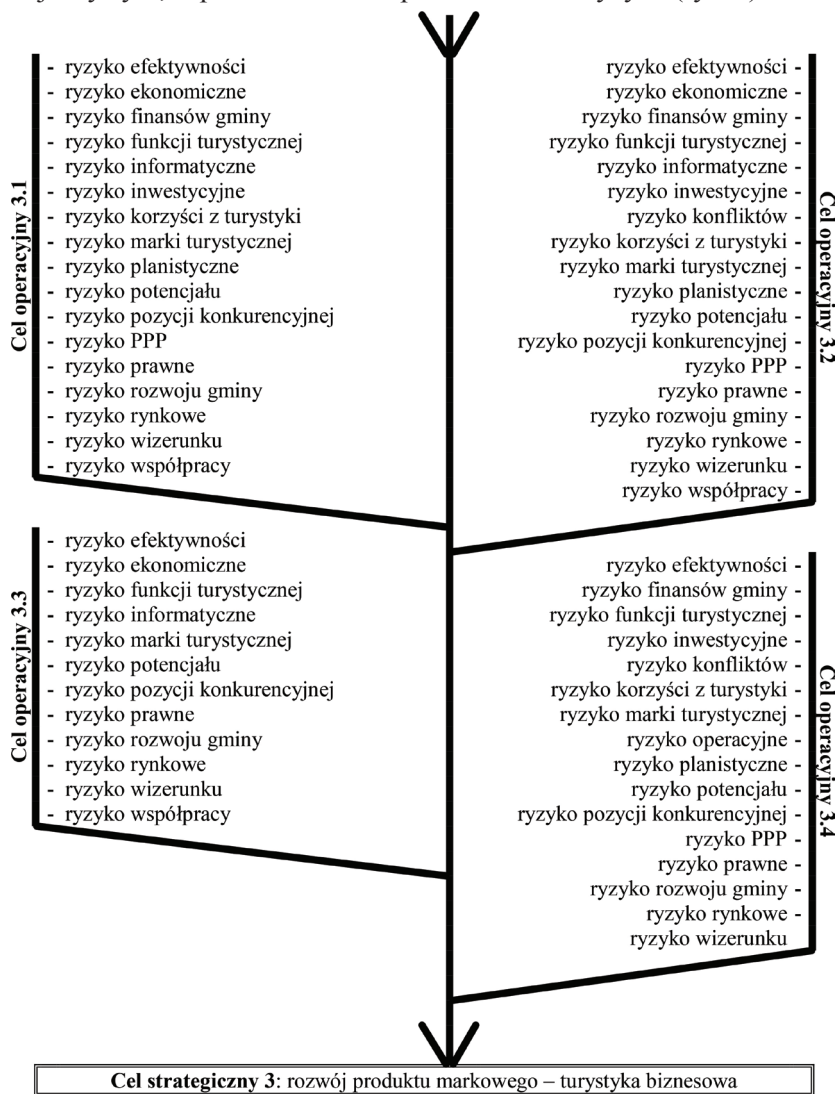
- Obszar ryzyka 3.3.1. Warunki infrastrukturalne funkcjonowania produktu turystyki motywacyjnej i korporacyjnej (tab. 62).
- Obszar ryzyka 3.3.2. Wspieranie rozwoju turystyki motywacyjnej i korporacyjnej (tab. 63).
- Obszar ryzyka 3.3.3. Intensyfikacja ruchu turystycznego w ramach turystyki motywacyjnej i korporacyjnej (tab. 64).

Cel operacyjny 3.4. Poprawa warunków realizacji turystyki biznesowej przez zapewnienie infrastruktury noclegowej, gastronomicznej, komunikacyjnej oraz towarzyszącej, odpowiedniej do wymagań turysty biznesowego.

- Obszar ryzyka 3.4.1. Rozbudowa bazy noclegowej i gastronomicznej o wysokim standardzie, w centrach miast i innych dobrze skomunikowanych lokalizacjach, a także innych elementów infrastruktury właściwej dla potrzeb realizacji form turystyki biznesowej (tab. 65).
- Obszar ryzyka 3.4.2. Zapewnienie dostępności komunikacyjnej obszaru przez inwestycje infrastruktury drogowej oraz zwiększanie liczby połączeń komunikacyjnych wewnętrznych i zewnętrznych (tab. 66).
- Obszar ryzyka 3.4.3. Atrakcyjność gminy jako miejsca pobytu turystów biznesowych, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury czasu wolnego (tab. 67).
- Obszar ryzyka 3.4.4. Oferta spędzania czasu wolnego dla turysty biznesowego, z uwzględnieniem dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego gminy oraz istniejącej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i towarzyszącej (tab. 68).

Wyżej wymienione cele operacyjne oraz obszary ryzyka zostały poddane analizie, która umożliwiła zidentyfikowanie kategorii ryzyka gminy turystycznej pozostających w związku z rozwojem strategicznej marki turystycznej – turystyka biznesowa. Zidentyfikowanie kategorii ryzyka, zgodnie z przyjętą procedurą badawczą (podrozdział 4.1), wymagało uprzedniej identyfikacji czynników ryzyka oraz potencjalnych zagrożeń. Wyniki tego procesu zestawiono w aneksie (tab.

56-68). Wskazane tablice w układzie według obszarów ryzyka prezentują także kategorie ryzyka, które wiążą się z rozwojem turystyki biznesowej. Syntetyczne zestawienie kategorii ryzyka gminy turystycznej, zidentyfikowanych w związku z realizacją celu strategicznego – rozwój turystyki biznesowej z uwzględnieniem form tej turystyki, zaprezentowano w postaci modelu ryzyka (rys. 9).



Źródło: analiza własna (opracowanie na podstawie tablic 54-66, aneks).

Rysunek 9. Model ryzyka gminy turystycznej w obszarze turystyki biznesowej
Figure 9. The model of tourist commune's risks in the field of business tourism

Skonstruowany model (rys. 9) obejmuje grupy ryzyka gminy turystycznej odpowiadające uogólnionym celom operacyjnym, sformułowanym w związku z realizacją trzeciego celu strategicznego. Ogółem, model ten zawiera 19 spośród zdefiniowanych kategorii ryzyka gminy turystycznej. Biorąc pod uwagę ogół zidentyfikowanych zależności przyczynowo-skutkowych wiążących czynniki ryzyka, potencjalne zagrożenia i kategorie ryzyka, kategoriami ryzyka, które zidentyfikowano w największej liczbie uwzględnionych obszarów ryzyka, są: ryzyka rozwoju gminy (12 razy), a następnie ryzyko marki turystycznej (11 razy) oraz ryzyko funkcji turystycznej (10 razy). Najmniej licznie wystąpiły następujące kategorie ryzyka: ryzyko operacyjne (1 raz) oraz ryzyko konfliktów (2 razy). Ryzyka: współpracy, planistyczne, korzyści z turystyki oraz informatyczne, wystąpiły po 3 razy. Natomiast ryzyka: zniszczeń, środowiska przyrodniczego, społeczne oraz dysfunkcji turystyki nie wystąpiły w tym modelu.

Kategoria ryzyka rozwoju gminy, jako występująca w największej liczbie obszarów ryzyka spośród wszystkich zdefiniowanych kategorii, zostanie następnie scharakteryzowana z uwzględnieniem zidentyfikowanych zależności przyczynowo-skutkowych, wiążących tę kategorię z poszczególnymi czynnikami ryzyka i potencjalnymi zagrożeniami.

Ryzyko rozwoju gminy zostało zidentyfikowane w obszarach realizacji czterech celów operacyjnych, objętych zakresem merytorycznym realizacji celu strategicznego 3: rozwój produktu markowego – turystyka biznesowa, tj. w związku z:

- poprawą warunków realizacji i intensyfikacją ruchu turystycznego w ramach turystyki konferencyjno-kongresowej (cel operacyjny 3.1);
- wzrostem znaczenia turystyki targowo-wystawienniczej w rozwoju obszaru (cel operacyjny 3.2);
- zwiększaniem roli turystyki motywacyjnej i korporacyjnej w gospodarce lokalnej (cel operacyjny 3.3);
- poprawą warunków realizacji turystyki biznesowej przez zapewnienie infrastruktury noclegowej i gastronomicznej, targowej i wystawienniczej, komunikacyjnej oraz towarzyszącej, odpowiedniej do wymagań turysty biznesowego (cel operacyjny 3.4).

W związku z realizacją celu operacyjnego 3.1, ryzyko rozwoju gminy występuje w trzech obszarach ryzyka bezpośrednio związanych z rozwojem turystyki konferencyjno-kongresowej, a mianowicie:

- w sferze infrastruktury konferencyjno-kongresowej (obszar ryzyka 3.1.1), w odniesieniu do której istotnym czynnikiem ryzyka jest brak infrastruktury konferencyjnej (kongresowej) na terenie miasta (gminy). Taka niekorzystna sytuacja stanowi zagrożenie brakiem realnych możliwości oferowania produktu turystyki konferencyjno-kongresowej i rozwoju tej formy turystyki, co bezpośrednio jest związane z ryzykiem rozwoju gminy. Czynniki ryzyka w tym obszarze związane są

również w związku z brakiem inwestycji w nowe obiekty konferencyjno-kongresowe, z brakiem wsparcia kapitałowego (np. poręczeń) i organizacyjnego (np. przy ubieganiu się o fundusze unijne) inwestycji w takie obiekty, albo też w związku ze stopniem skomplikowania procedury ubiegania się o zezwolenie na inwestycję. Skutkiem takiej sytuacji będzie ograniczenie perspektyw i brak pobudzenia rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej (aneks, tab. 56);

- w zakresie kształtowania przychylnego klimatu dla rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej (obszar ryzyka 3.1.2), w związku z realizacją działalności promocyjnej w celu pobudzenia rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej można zidentyfikować takie zagrożenia, jak: niska dostępność informacji turystycznej i gospodarczej, ograniczone upowszechnienie informacji, funkcjonowanie wizerunku gminy niezgodnego z oczekiwaniami, czy brak pobudzenia rozwoju działalności turystycznej zgodnie z przyjętymi priorytetami (aneks, tab. 57);
- w obszarze intensyfikacji ruchu turystycznego w ramach turystyki konferencyjno-kongresowej (obszar ryzyka 3.1.3), czynniki ryzyka koncentrują się wokół kwestii dostępności komunikacyjnej obszaru, a w szczególności stopnia skomunikowania istniejących centrów kongresowych, hoteli, centrum miasta oraz ważniejszych atrakcji gminy i okolic. Braki w tym zakresie prowadzą do niezapewnienia podstawowych warunków rozwoju turystyki biznesowej (aneks, tab. 58).

Ryzyko rozwoju gminy, zidentyfikowane w związku z realizacją celu operacyjnego 3.2 – wzrost znaczenia turystyki targowo-wystawienniczej w rozwoju obszaru, pojawia się w trzech obszarach ryzyka, tj.:

- w zakresie wyposażenia obszaru w obiekty targowe i wystawiennicze (obszar ryzyka 3.2.1), gdzie brak odpowiedniej infrastruktury targowej i wystawienniczej na terenie gminy, powoduje brak realnych możliwości oferowania produktu turystyki targowo-wystawienniczej, co w razie przyjęcia tej formy turystyki jako czynnika rozwoju gminy, powoduje występowanie ryzyka rozwoju gminy. W tym obszarze, brak inwestycji w nowe obiekty targowe i wystawiennicze, albo też brak wsparcia kapitałowego i organizacyjnego inwestycji w obiekty tego typu, zagraża brakiem pobudzenia rozwoju turystyki targowo-wystawienniczej oraz ograniczeniem jego perspektyw (aneks, tab. 59);
- w obszarze budowania wsparcia dla rozwoju turystyki targowo-wystawienniczej (obszar ryzyka 3.2.2), podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej, ryzyko rozwoju gminy jest identyfikowane w związku z działalnością promocyjną realizowaną w celu pobudzenia rozwoju turystyki targowo-wystawienniczej. Można tu zidentyfikować zagrożenia związane z: dostępnością informacji turystycznej i gospodarczej, poziomem

upowszechnienia informacji, zgodnością wizerunku gminy z oczekiwaniami, czy kwestią pobudzenia rozwoju działalności turystycznej zgodnie z przyjętymi priorytetami (aneks, tab. 60)

- w sferze pobudzania ruchu turystycznego związanego z wydarzeniami o charakterze targowym i wystawienniczym (obszar ryzyka 3.2.3), ryzyko rozwoju gminy jest związane z dostępnością komunikacyjną gminy oraz skomunikowaniem istniejących centrów kongresowych, hoteli, centrum miasta oraz ważniejszych atrakcji gminy i okolic. Wskazane czynniki ryzyka tworzą zagrożenia wokół podstawowych warunków rozwoju turystyki biznesowej, a zwłaszcza związane z: ograniczeniem imprez targowych i wystawienniczych do skali lokalnej, potencjalnie niską ilością umów zawieranych między kontrahentami i brakiem pobudzenia rozwoju gospodarki lokalnej (aneks, tab. 61).

W zakresie zwiększania roli turystyki motywacyjnej i korporacyjnej w gospodarce lokalnej (cel operacyjny 3.3), ryzyko rozwoju gminy zostało zidentyfikowane w trzech obszarach ryzyka:

- w odniesieniu do warunków infrastrukturalnych funkcjonowania produktu turystyki motywacyjnej i korporacyjnej (obszar ryzyka 3.3.1). Czynnikiem ryzyka jest w tym względzie infrastruktura turystyczna, rekreacyjna, sportowa i paraturystyczna. Brak odpowiedniej infrastruktury lub jej małe urozmaicenie rodzi zagrożenia w postaci braku realnych możliwości przygotowania oferty dla potrzeb turystyki motywacyjnej i korporacyjnej, co wiąże się ze słabą pozycją kreowanej marki o brakiem zainteresowania ze strony przedsiębiorstw (aneks, tab. 62);
- w obszarze wspierania rozwoju turystyki motywacyjnej i korporacyjnej (obszar ryzyka 3.3.2), gdzie czynniki ryzyka skoncentrowane są wokół działalności promocyjnej podejmowanej w celu wsparcia rozwoju tej formy turystyki, a zagrożenia odnoszą się przede wszystkim do sfery informacji turystycznej i gospodarczej, a także kształtowania wizerunku gminy i pobudzania rozwoju działalności turystycznej (aneks, tab. 63);
- w stosunku do intensyfikacji ruchu turystycznego w ramach turystyki motywacyjnej i korporacyjnej (obszar ryzyka 3.3.3), czynnikiem ryzyka powiązanim z ryzykiem rozwoju gminy jest spadek aktywności gospodarczej w kraju i regionie, który może potencjalnie zagrażać ograniczeniem liczby podróży motywacyjnych oraz organizowanych wydarzeń przez przedsiębiorstwa na skutek oszczędnego gospodarowania środkami (aneks, tab. 64).

Ryzyko rozwoju gminy zostało zidentyfikowane w związku z poprawą warunków realizacji turystyki biznesowej przez zapewnienie infrastruktury noc-

legowej i gastronomicznej, targowej i wystawienniczej, komunikacyjnej oraz towarzyszącej, odpowiedniej do wymagań turysty biznesowego (cel operacyjny 3.4), w odniesieniu do trzech obszarów ryzyka, a mianowicie:

- w zakresie rozbudowy bazy noclegowej i gastronomicznej o wysokim standardzie, w centrach miast i innych dobrze skomunikowanych lokalizacjach, a także innych elementów infrastruktury właściwej dla potrzeb realizacji form turystyki biznesowej (obszar ryzyka 3.4.1), zidentyfikowany czynnik ryzyka jest związany z tworzeniem korzystnych warunków podejmowania inwestycji w obiekty noclegowe i gastronomiczne o wysokim standardzie, z uwzględnieniem ich funkcji konferencyjnej, oraz w obiekty przeznaczone do organizowania wydarzeń motywacyjnych, korporacyjnych, targowych i wystawienniczych. Stwarzane w tym względzie zagrożenia polegają na nadmiernych utrudnieniach przy podejmowaniu działalności inwestycyjnej oraz niedostatecznym pobudzeniu rozwoju lokalnej gospodarki turystycznej (aneks, tab. 65);
- względem zapewnienia dostępności komunikacyjnej obszaru przez inwestycje infrastruktury drogowej oraz zwiększania liczby połączeń komunikacyjnych wewnętrznych i zewnętrznych (obszar ryzyka 3.4.2). W związku z realizacją działań w ramach tego obszaru ryzyka, istotnym czynnikiem ryzyka jest zaangażowanie w działalność inwestycyjną w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury drogowej oraz poprawy dostępności komunikacyjnej wewnętrznej i zewnętrznej (różne środki komunikacji i rodzaje połączeń). W tym kontekście, zagrożeniami związanymi z ryzykiem rozwoju gminy jest brak możliwości realizacji projektów infrastrukturalnych i ograniczenie dostępności środków budżetowych na zadania o innym charakterze, czego bezpośrednią przyczyną jest konieczność ponoszenia wysokich nakładów na realizację inwestycji infrastrukturalnych (aneks, tab. 66);
- w sferze atrakcyjności gminy jako miejsca pobytu turystów biznesowych, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury czasu wolnego (obszar ryzyka 3.4.3), gdzie zidentyfikowano dwie zależności odnoszące się do ryzyka rozwoju gminy. Pierwsza odnosi się do czynnika w postaci tworzenia dla inwestorów oferty terenów i obiektów, które mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności w sferze usług czasu wolnego, co stwarza potencjalne zagrożenie występowania konkurencji w zakresie dostępnej przestrzeni między różnymi funkcjami obszaru. Drugi czynnik ryzyka dotyczy niedostatecznego powiązania planowanych działań z dokumentami o znaczeniu strategicznym dla rozwoju obszaru, czego konsekwencją może być brak zabezpieczenia środków na realizację koniecznych działań oraz niski stopień kompleksowości i spójności wdrażanych rozwiązań. Wskazane zagroże-

nia mogą zaburzać dynamikę i proporcje rozwoju lokalnego (aneks, tab. 67).

Realizację celu strategicznego 3: rozwój produktu markowego – turystyka biznesowa (rys. 9), rozłożono na cztery cele cząstkowe (uogólnione cele operacyjne), w ramach których zidentyfikowano 13 obszarów ryzyka, a także 98 czynników ryzyka i 117 potencjalnych zagrożeń. Ich kompletny wykaz, uwzględniający występujące związki przyczynowo-skutkowe, zestawiono w aneksie (tab. 56-68) w układzie według celów operacyjnych i odpowiadających im obszarów ryzyka.

4.3.4. TURYSTYKA REKREACYJNA, AKTYWNA I SPECJALISTYCZNA – IDENTYFIKACJA OBSZARÓW I KATEGORII RYZYKA

Produkt turystyki rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej łączy w sobie formy aktywności turystycznej związane z dbałością o zdrowie i regeneracją sił fizycznych i psychicznych. Zakłada więc realizację aktywności fizycznej podczas pobytu turystycznego, głównie przy wykorzystaniu walorów przyrodniczych, ale swoim zakresem obejmuje również wyjazdy wypoczynkowe i lecznicze do uzdrowisk, gdzie efekt prozdrowotny jest uzyskiwany dzięki naturalnym warunkom leczniczym.

Wzajemne relacje między określeniami turystyka rekreacyjna, aktywne i specjalistyczna budzą w literaturze przedmiotu pewne kontrowersje. W kwestii zakresu pojęciowego najczęściej przyjmuje się, że turystyka aktywne jest formą nadrzędną, polegającą na podejmowaniu aktywności rekreacyjnej lub hobbystycznej w trakcie wyjazdów turystycznych, przy czym jest to jedyny lub podstawowy motyw podróży⁶¹⁴. W szczególności, w literaturze podkreśla się znaczenie uprawiania różnego rodzaju aktywności fizycznej jako celu podróży⁶¹⁵. Najczęściej formy aktywności fizycznej uprawiane w ramach turystyki aktywnej wiążą się z wypoczynkiem w środowisku przyrodniczym⁶¹⁶,

⁶¹⁴ A. Andrejuk: *Turystyka aktywne, rekreacyjne i specjalistyczne*, Wydawnictwo Kengraf, Warszawa 1998.

⁶¹⁵ C. Hall: *Adventure, Sport and Health Tourism*, [w:] *Special Interest Tourism*, (red.) B. Weiler, C.M. Hall, Belhaven Press, London 1992; H.J. Gibson: *Sport Tourism: A Critical Analysis of Research*, „Sport Management Review”, 1998, nr 1, s. 45-76, DOI: [https://doi.org/10.1016/S1441-3523\(98\)70099-3](https://doi.org/10.1016/S1441-3523(98)70099-3).

⁶¹⁶ *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, (red.) J. Wyrzykowski, J. Marak, Wydawnictwo WSH, Wrocław 2010, s. 25; M. Durydiwka: *Turystyka aktywne a turystyka kwalifikowana. Dylematy terminologiczne*, [w:] *Turystyka aktywne i jej rozwój na Roztoczu – regionie pogranicza*, (red.) A. Świeca, K. Kałamucki, Kartpol, Lublin 2006.

choć mogą być również realizowane w obiektach⁶¹⁷. Istotne są przy tym walory poznawcze podróżowania⁶¹⁸.

Formą turystyki aktywnej jest turystyka kwalifikowana, która w odróżnieniu od tej pierwszej, stawia określone wymagania względem osób uprawiających. Turystykę aktywną można traktować jako pierwszy etap turystyki kwalifikowanej⁶¹⁹, bo o ile uprawianie turystyki aktywnej może rozpocząć każdy, zdolny się poruszać osobnik, to turystyka kwalifikowana wymaga w szczególności posiadania specjalistycznych umiejętności ruchowych, cech psychicznych, a nawet formalnych uprawnień lub umiejętności posługiwania się specjalistycznym sprzętem⁶²⁰. Stąd, turystyka kwalifikowana jest najwyższą formą specjalizacji w wybranej dyscyplinie turystycznej⁶²¹ i – zdaniem W.W. Gaworeckiego – wymaga przygotowania kondycyjnego i zawodowo-turystycznego⁶²². „Celem działalności turysty kwalifikowanego jest wypoczynek, rekreacja, doskonalenie zdrowia, wydolności i sprawności fizycznej oraz wszechstronne poznanie kraju.”⁶²³ Uwzględniając fakt, że turystyka kwalifikowana wiąże się z uzyskaniem najwyższego stopnia specjalizacji w turystyce, na ogół turystyka kwalifikowana utożsamiana jest z określeniem turystyka specjalistyczna⁶²⁴, choć można też spotkać się z poglądem przeciwnym⁶²⁵.

⁶¹⁷ B. Bończak: *Aktywne formy turystyki – problemy terminologiczne*, [w:] *Nowe-stare formy turystyki w przestrzeni*, (red.) R. Wiluś, J. Wojciechowska, Warsztaty z Geografii Turyzmu, tom. 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 49-62, DOI: <http://dx.doi.org/10.18778/7525-925-4.05>.

⁶¹⁸ W. Kandafer: *Uwarunkowania rozwoju turystyki kwalifikowanej*, [w:] *Turystyka aktywna. Turystyka kwalifikowana*, (red.) T. Łobożewicz, R. Kogut, I Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Metodyczna, Hława 23-24 października 1998 r., Warszawa 1999.

⁶¹⁹ Turystyka aktywna jest formą łagodniejszą od turystyki kwalifikowanej; jest też adresowana do szerszego grona odbiorców (M. Nowacki: *Czym jest turystyka przygodowa?*, [w:] *Teoria i praktyka usług turystycznych, rekreacyjnych i hotelarsko-żywnieniowych w świetle badań*, (red.) W. Siwiński, D. Mucha-Szajek, WSHiG, Poznań 2011, s. 281-290).

⁶²⁰ Por. J. Merski, J. Warecka: *Turystyka kwalifikowana. Turystyka aktywna*, Almamer, Warszawa 2009; M. Durydiwka: *Definicja i zakres pojęcia „turystyka kwalifikowana (turystyka aktywna)”*, [w:] *Turystyka zrównoważona*, (red.) A. Kowalczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 251 (s. 249-289).

⁶²¹ Por. T. Łobożewicz: *Propedeutyka turystyki*, Akademia Wychowania Fizycznego w Warszawie, Warszawa 1997.

⁶²² W.W. Gaworecki: *Ekonomika...*, *op. cit.*, s. 63.

⁶²³ K. Kaganek: *Różnorodność pojęć w zakresie aktywnego uprawiania turystyki*, [w:] *Wczoraj, dziś i jutro turystyki aktywnej i specjalistycznej*, (red.) A. Stasiak, J. Śledzińska, B. Włodarczyk, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Warszawa 2015, s. 21-37.

⁶²⁴ Szerzej: J. Warszzyńska, A. Jackowski: *Podstawy geografii turizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1979, s. 23; *Kompendium wiedzy o turystyce*, (red.) G. Gołębski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 16; M. Durydiwka: *Definicja i zakres pojęcia...*, *op. cit.*, s. 249-289. Ujmując zagadnienie z innej strony, turystyka kwalifikowana jest określana jako turystyka specjalistyczna, gdyż jest związana z walorami specjalistycznymi (T. Lijewski, B. Mikułowski, J. Wyrzykowski: *Geografia turystyki Polski*, PWE, Warszawa 2008, s. 16).

⁶²⁵ K. Kaganek, z myślą o redukcji pojęć, proponuje traktowanie pojęcia turystyki specjalistycznej jako wspólnego mianownika dla takich form turystyki, jak: turystyka alternatywna, przygodowa, ekstremalna, rekreacyjna, specjalistyczna, usportowiona, specjalnych zainteresowań, hobbystyczna oraz aktywna, co argumentuje faktem, że w wymienionych formach występuje określona specjalizacja (K. Kaganek: *Różnorodność pojęć w zakresie...*, *op. cit.*, s. 21-37).

Turystyka wypoczynkowa również wiąże się z różnymi formami aktywności fizycznej, jednak ich realizacja nie stanowi istotnego motywu wyjazdu turystycznego, a także jest mniej angażująca czasowo i wysiłkowo⁶²⁶. Turystyka wypoczynkowa łączy formy wypoczynku biernego z wypoczynkiem aktywnym, który stanowi łącznik tej formy turystyki z turystyką aktywną⁶²⁷.

Na tym tle, turystyka uzdrowiskowa⁶²⁸, jako jedna ze składowych omawianego w tym punkcie produktu markowego, wykazuje trojaki związek z omawianymi formami turystyki. Z jednej strony, uczestnictwo w turystyce uzdrowiskowej motywowane jest względami zdrowotnymi⁶²⁹, poprawą kondycji fizycznej i psychicznej. Po drugie, istotny jest kontakt z przyrodą, gdyż efekt zdrowotny uzyskiwany jest dzięki szczególnym właściwościom leczniczym pochodzącym z przyrody (typ bioklimatu, naturalne zasoby lecznicze, charakterystyczne warunki przyrodnicze). Natomiast po trzecie, zgodnie z współczesnymi trendami rozwoju turystyki uzdrowiskowej, jest ona łączona z różnymi formami aktywności fizycznej, co wzbogaca atrakcyjność oraz wzmacnia efekt prozdrowotny pobytu w uzdrowisku.

Głównym aspektem warunkującym przydatność obszaru do rozwoju danej formy turystyki w ramach produktu markowego turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna są szczególnie (specjalistyczne) warunki środowiska przyrodniczego. Tworzą one podstawowe warunki uprawiania konkretnych form turystyki aktywnej. Stąd jako predestynowane można wskazać gminy dające możliwość bezpośredniego kontaktu z przyrodą, dysponujące walorami wyróżniającymi je na tle innych obszarów (krajobraz, unikatowość miejsca, kultura lokalna), dysponujące (rozwijające) niezbędną infrastrukturą specjalistyczną umożliwiającą eksplorację terenu.

Przyjęcie celu strategicznego (cel strategiczny 4) zakładającego rozwój markowego produktu turystycznego – turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna, a także zakres przedmiotowy tego produktu, wiążą się z realizacją celów operacyjnych, których szczegółowy sposób realizacji uzależniony jest od możliwości (głównie przyrodniczych i infrastrukturalnych) oraz preferowanego kierunku rozwoju turystyki w gminie. Wyróżniono więc trzy podstawowe cele operacyjne. Pierwszy z nich wiąże się z różnymi formami turystyki aktywnej,

⁶²⁶ J. Mokras-Grabowska: *Różnorodność metod teoretycznych i form podejść w turystyce aktywnej*, [w:] *Badania nad turystyką. Jeden cel, różne podejścia*, (red.) B. Włodarczyk, Warsztaty z Geografii Turyzmu, tom 6, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 117-129.

⁶²⁷ M. Durydiwka: *Definicja i zakres pojęcia...*, *op. cit.*, s. 249-289.

⁶²⁸ Turystyka uzdrowiskowa jest definiowana jako „wyjazdy związane z kuracją sanatoryjną, rehabilitacyjną i leczeniem uzdrowiskowym, powiązane z zabiegami przyrodolecznymi świadczonymi na podstawie konsultacji lekarza uzdrowiskowego” (M. Januszewska: *Znaczenie produktu uzdrowiskowego w rozwoju turystyki w Polsce*, [w:] *Markowe produkty turystyczne*, (red.) A. Panasiuk, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin – Niechorze 2004, s. 219-232).

⁶²⁹ Turystyka uzdrowiskowa, obok turystyki spa i wellness oraz turystyki medycznej, stanowi formę turystyki zdrowotnej (A. Białk-Wolf, M. Arent, A. Buziewicz: *Analiza podaży turystyki zdrowotnej w Polsce*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2016, s. 5-6).

których rozwój potraktowano jako odrębne obszary ryzyka. Drugi cel operacyjny, z uwagi na szczególnie charakterystyczny charakter turystyki uzdrowiskowej, został sformułowany wokół kwestii jej rozwoju. Cel trzeci ma bardziej ogólny charakter i odnosi się do dostępności komunikacyjnej obszaru i jej specyfiki w odniesieniu do omawianej marki strategicznej. Cele operacyjne i odpowiadające im obszary ryzyka zostały sformułowane w następujący sposób:

Cel operacyjny 4.1. Wsparcie rozwoju wybranych form turystyki aktywnej, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych.

- Obszar ryzyka 4.1.1. Rozwój turystyki pieszej (tab. 69).
- Obszar ryzyka 4.1.2. Rozwój turystyki konnej i poszerzanie dostępnej oferty (tab. 70).
- Obszar ryzyka 4.1.3. Rozwój turystyki rowerowej (tab. 71).
- Obszar ryzyka 4.1.4. Rozwój turystyki narciarskiej (tab. 72).
- Obszar ryzyka 4.1.5. Rozwój turystyki wodnej (tab. 73).
- Obszar ryzyka 4.1.6. Poprawa warunków uprawiania sportów ekstremalnych i innych form aktywności fizycznej w ramach aktywności turystycznej (tab. 74).

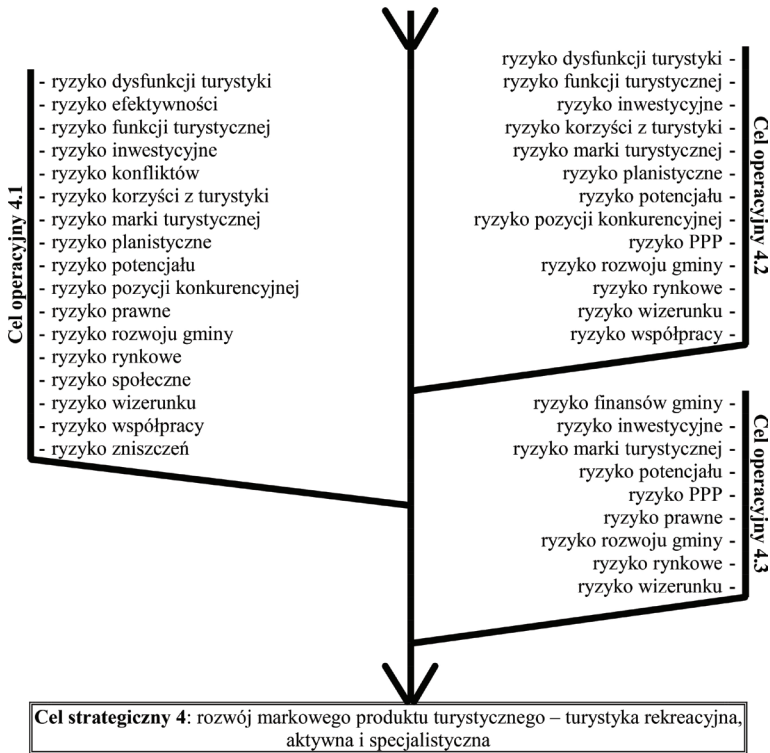
Cel operacyjny 4.2. Wsparcie rozwoju turystyki uzdrowiskowej.

- Obszar ryzyka 4.2.1. Rozwój turystyki uzdrowiskowej (tab. 75).

Cel operacyjny 4.3. Poprawa dostępności komunikacyjnej obszaru z uwzględnieniem potrzeb rozwijanych form turystyki aktywnej.

- Obszar ryzyka 4.3.1. Tworzenie warunków infrastrukturalnych dostępności komunikacyjnej gminy i jej obszaru (tab. 76).
- Obszar ryzyka 4.3.2. Dostępność dla turystów infrastruktury służącej uprawianiu form aktywności ruchowej (tab. 77).

Cele operacyjne, skupione wokół rozwoju markowego produktu turystycznego – turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna, oraz odpowiadające im obszary ryzyka zostały poddane analizie, która umożliwiła identyfikację czynników ryzyka, potencjalnych zagrożeń oraz powiązanych z nimi kategorii ryzyka gminy turystycznej. Ostatnim elementem tej analizy było opracowanie modelu ryzyka gminy turystycznej, która do strategii rozwoju lokalnego włącza strategiczną markę turystyczną – turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna (rys. 10). Skonstruowany model stanowi graficzne podsumowanie wyników analizy czynników ryzyka i zagrożeń, których kompletną listę przedstawiono w aneksie (tab. 69-77), w układzie według wymienionych wyżej obszarów ryzyka i celów operacyjnych.



Źródło: analiza własna (opracowanie na podstawie tablic 67-75, aneks).

Rysunek 10. Model ryzyka gminy turystycznej w obszarze turystyki rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej

Figure 10. The model of tourist commune's risks in the field of recreational, active and specialist tourism

W modelu (rys. 10) ujęte są kategorie ryzyka gminy turystycznej w układzie według uogólnionych celów operacyjnych, odpowiadających omawianej marce turystycznej (cel strategiczny 4). Spośród wszystkich zdefiniowanych kategorii ryzyka gminy turystycznej, w związku z rozwojem turystyki rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej, zidentyfikowano łącznie 18 kategorii. W największej liczbie opisanych obszarów ryzyka wystąpiło ryzyko wizerunku (9 razy) oraz ryzyka: rynkowe, potencjału, marki turystycznej i inwestycyjne (po 8 razy). Jeden raz wśród zidentyfikowanych obszarów ryzyka wystąpiły ryzyko efektywności i ryzyko zniszczeń, a po dwa razy ryzyko partnerstwa publiczno-prywatnego i ryzyko społeczne. Kategorie ryzyka środowiska przyrodniczego, operacyjnego, informatycznego, finansów gminy oraz ekonomiczne nie zostały zidentyfikowane w omawianym modelu.

Ze względu na to, że ryzyko wizerunku zostało zidentyfikowane w największej spośród pozostałych kategorii ryzyka liczbie obszarów ryzyka, w dalszej części tekstu zostaną opisane zależności przyczynowo-skutkowe pomiędzy czynnikami ryzyka i zagrożeniami występujące w kontekście tej kategorii ryzyka.

Kategoria ryzyka wizerunku została zidentyfikowana w związku z realizacją wszystkich trzech celów operacyjnych podporządkowanych celowi strategicznemu 4: rozwój markowego produktu turystycznego – turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna, a mianowicie:

- wsparciu rozwoju wybranych form turystyki aktywnej, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych (cel operacyjny 4.1);
- wsparciu rozwoju turystyki uzdrowiskowej (cel operacyjny 4.2);
- poprawie dostępności komunikacyjnej obszaru z uwzględnieniem potrzeb rozwijanych form turystyki aktywnej (cel operacyjny 4.3).

Realizacja celu operacyjnego 4.1 pociąga za sobą występowanie różnych obszarów ryzyka, powiązanych odpowiednio z poszczególnymi formami turystyki aktywnej. Ryzyko wizerunku występuje w związku z następującymi spośród tych obszarów:

- rozwój turystyki pieszej (obszar ryzyka 4.1.1). Ryzyko wizerunku pojawia się w związku z zagrożeniem niskim stopniem upowszechnienia informacji o istniejących i nowych pieszych szlakach turystycznych, czego przyczyny tkwią w czynniku ryzyka związanym z brakiem lub niedostateczną współpracą z podmiotami zrzeszającymi środowisko turystów pieszych, biurami podróży, organizatorami wycieczek szkolnych i in. (aneks, tab. 69);
- rozwój turystyki konnej i poszerzanie dostępnej oferty (obszar ryzyka 4.1.2). W tym obszarze, czynnikiem ryzyka w postaci braku lub niedostatecznej współpracy ze stowarzyszeniami i klubami jeździeckimi, związkami hodowców koni zagraża funkcjonującemu wizerunkowi kreowanego produktu, gdyż informacje o istniejących i nowych szlakach turystyki konnej nie przedostają się do środowiska osób zainteresowanych tą formą aktywności (aneks, tab. 70);
- rozwój turystyki rowerowej (obszar ryzyka 4.1.3). W obszarze ryzyka związanym z realizacją rozwoju turystyki rowerowej, czynnikiem ryzyka powiązanim z występowaniem ryzyka wizerunku jest kwestia współpracy z organizacjami społecznymi, klubami sportowymi i innymi podmiotami zrzeszającymi środowisko turystów rowerowych, a także z biurami podróży i in. Brak lub niedostateczna współpraca może kreować zagrożenie związane z dostępnością informacji o szlakach turystyki rowerowej (aneks, tab. 71);
- rozwój turystyki narciarskiej (obszar ryzyka 4.1.4). Istotną kwestią związaną z występowaniem ryzyka wizerunku jest w tym obszarze

współpraca z organizacjami społecznymi, narciarskimi klubami sportowymi i in. zrzeszającymi miłośników tej formy aktywności. Zagrożenie w postaci niewykorzystania ważnego kanału promocji gminy oraz oferowanego produktu turystycznego może powstawać na skutek braku takiej współpracy lub niedostatecznego stopnia jej rozwoju (aneks, tab. 72);

- rozwój turystyki wodnej (obszar ryzyka 4.1.5). Istotnym warunkiem rozwoju turystyki wodnej jest odpowiednio rozwinięta współpraca z klubami i stowarzyszeniami skupiającymi miłośników i osoby uprawiające sporty wodne. Kwestia współpracy stanowi czynnik ryzyka wizerunku, który wiąże się bezpośrednio ze stopniem popularyzacji oferty poszczególnych ośrodków sportów wodnych, całej gminy i jej marki turystycznej. Brak odpowiedniej współpracy może powodować, że przygotowana oferta będzie postrzegana w sposób niezgodny z rzeczywistością (aneks, tab. 73);
- poprawa warunków uprawiania sportów ekstremalnych i innych form aktywności fizycznej w ramach aktywności turystycznej (obszar ryzyka 4.1.6). Ten obszar ryzyka łączy ryzyko wizerunku z niskim zakresem oddziaływania na rynek docelowy i przekazu informacji o dostępnych walorach przyrodniczych i specjalistycznych gminy. Wskazane zagrożenie może być uzależnione od stanu współpracy z organizacjami skupiającymi miłośników i osoby uprawiające sporty ekstremalne, w zakresie organizacji imprez, szkoleń, treningów, pokazów, wyznaczania i przygotowywania miejsc i tras (aneks, tab. 74).

W związku z realizacją wsparcia rozwoju turystyki uzdrowiskowej (cel operacyjny 4.2), ryzyko wizerunku pojawia się w obszarze ryzyka 4.2.1 – rozwój turystyki uzdrowiskowej. Ryzyko to wiąże się z jakością usług lecznictwa uzdrowiskowego i kreowanej marki turystyki uzdrowiskowej. Niska jakość tego produktu tkwi w szczególności w takich czynnikach, jak: stan bazy zabiegowej i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, ich nowoczesność i dostosowanie do oferowanych profili leczniczych, a także standard miejsc noclegowych w zakładach uzdrowiskowych. Przy braku odpowiednich standardów w omawianym zakresie, zagrożony może być wizerunek uzdrowiska, ale i samego produktu markowego (aneks, tab. 75).

Ostatni cel operacyjny (4.3), ujęty w modelu ryzyka gminy turystycznej w obszarze rozwoju turystyki rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej (rys. 10), dotyczy poprawy dostępności komunikacyjnej obszaru z uwzględnieniem potrzeb rozwijanych form turystyki aktywnej. W związku z realizacją tego celu, gmina angażuje się w działalność inwestycyjną w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury drogowej, z zamiarem poprawy dostępności komunikacyjnej gminy i jej wewnętrznego skomunikowania, rozwoju miejsc parkingowych, oznaczeń dojazdu do atrakcji, obiektów i szlaków (obszar ryzyka 4.3.1 – two-

zenie warunków infrastrukturalnych dostępności komunikacyjnej gminy i jej obszaru). Zagrożenie w postaci pogorszenia wizerunku i atrakcyjności gminy może być powiązane z czynnikiem ryzyka wyrażającym się w zbyt powolnej rozbudowie i modernizacji infrastruktury (ciągłe remonty i utrudnienia w ruchu). W kontekście realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, wizerunek gminy może być także zagrożony na skutek nieprawidłowej działalności partnera prywatnego. Brak solidności partnera prywatnego może powodować obniżenie jakości świadczonych usług komunalnych i brakiem należytego utrzymania urządzeń i obiektów infrastruktury (aneks, tab. 76).

Scharakteryzowane powyżej związki łączące czynniki ryzyka, potencjalne zagrożenia z kategoriami ryzyka gminy turystycznej zidentyfikowanymi w związku z realizacją celu strategicznego 4: rozwój markowego produktu turystycznego – turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna, stanowią częściowy opis opracowanego modelu (rys. 10). Ogółem opracowany model powstał na podstawie analizy: trzech celów operacyjnych, dziewięciu obszarów ryzyka, 136. czynników ryzyka oraz 183. zagrożeń. Wszystkie zależności przyczynowo-skutkowe, dotyczące rozwoju tej formy turystyki, zostały w zwartej i usystematyzowanej formie przedstawione w aneksie (tab. 69-77). Wskazane tabele zawierają dane empiryczne opisujące czynniki ryzyka, zagrożenia oraz wiążące się z nimi kategorie ryzyka w układzie według celów operacyjnych i obszarów ryzyka.

4.3.5. TURYSTYKA NA TERENACH WIEJSKICH – KATEGORIE RYZYKA GMINY TURYSTYCZNEJ

Turystyka na terenach wiejskich jest określeniem bardzo szerokim, gdyż zasadniczo obejmuje wszelkie formy turystyki, pod warunkiem, że aktywność jest realizowana na obszarach wiejskich. Jako marka strategiczna obejmuje wszelkie formy aktywności turystycznej na terenach wiejskich, w szczególności pobyty w gospodarstwach rolnych, uczestnictwo w imprezach folklorystycznych, poznawanie rzemiosła ludowego, tradycyjnego życia w gospodarstwach rolnych, a także agroturystykę, ekoturystykę, zwiedzanie parków narodowych i rezerwatów.

Należy odróżnić od siebie pojęcia: turystyka na terenach wiejskich i turystyka wiejska. O ile pierwsze z nich obejmuje wszelkie formy aktywności turystycznej realizowane na obszarach wiejskich, to drugie jest związane z wiejskością. Zdaniem J. Majewskiego oznacza to, że turystyka wiejska w czystej postaci powinna być: „1) zlokalizowana na obszarach wiejskich; 2) funkcjonalnie wiejska – budowana na podstawie charakterystycznych dla świata wsi specy-

ficznych właściwości, takich jak: drobna przedsiębiorczość, otwarta przestrzeń, kontakt z przyrodą i dziedzictwem, tradycyjne społeczności i ich zwyczaje; 3) wiejska w skali – zarówno jeśli chodzi o budynki, jak i miejscowości – a zatem zazwyczaj ma małą skalę; 4) tradycyjna w swoim charakterze, rozwijająca się powoli i w sposób organiczny oraz związana z miejscowymi rodzinami (...); 5) wieloraka, oddająca złożoność wiejskiego środowiska, gospodarki, historii i położenia.”⁶³⁰ Zatem nie każda forma turystyki na terenach wiejskich jest turystyką wiejską, przy czym każda forma turystyki wiejskiej jest jednocześnie turystyką na terenach wiejskich. Ten sam autor wskazuje przykładowe formy turystyki i aktywności, które wpisują się w wiejski charakter i mieszczą się w zakresie przedmiotowym turystyki wiejskiej. Są to takie formy aktywności, jak: wycieczki piesze, wspinaczka górską, kajakerstwo, spływy na tratwach, narciarstwo biegowe, górskie wycieczki piesze zimą (z rakami), narciarstwo zjazdowe (o małej intensywności), obserwacja przyrody w plenerze, myślistwo, wędkarstwo, kolarstwo, turystyka rowerowa, jazda na rowerach górskich (down-hill), jeździectwo, podziwianie krajobrazu, poznawanie dziedzictwa wiejskiego, zwiedzanie wsi i miasteczek, wakacje odprężające wymagające wiejskiego środowiska, a także małe zjazdy, szkolenia i konferencje, festiwale wiejskie, sporty wymagające otoczenia przyrodniczego (np. biegi na orientację), wypoczynek w gospodarstwach rolnych⁶³¹.

Głównym motywem uczestniczenia w turystyce wiejskiej jest chęć obcowania z przyrodą w możliwie niezakłóconym przez człowieka stanie. Turysta pragnie oderwać się od miejskich warunków życia i spędzić czas w kontakcie z tradycyjnymi warunkami życia na wsi⁶³². Zazwyczaj towarzyszy temu aktywne poznawanie walorów środowiska przyrodniczego (przez aktywne formy turystyki) oraz kultury ludowej z jej materialnymi i niematerialnymi przejawami – poznawanie życia wsi, odkrywanie lokalnej historii i tradycji, poznawanie dziedzictwa kultury wiejskiej, a także uczestniczenie w życiu rodzinnych gospodarstw rolnych i śledzenie związanej z nimi techniki produkcji rolnej prowadzonej na małą skalę. Taka forma aktywności turystycznej musi charakteryzować się niską intensywnością ruchu turystycznego, uwzględniającą chłonność turystyczną obszaru, oraz respektowaniem lokalnych wartości i poszanowaniem przyrody. Musi wiązać się z minimalnym negatywnym wpływem na środowisko przyrodnicze i społeczne, a także dostarczać bodźca rozwoju lokalnego przez zapewnienie dodatkowego źródła dochodów ludności rolniczej i środków finansowych na ochronę dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Zarysowana postać aktywności turystycznej realizowanej na terenach wiejskich wpisuje się

⁶³⁰ J. Majewski, B. Lane: *Turystyka wiejska...*, *op. cit.*, s. 40.

⁶³¹ *Ibidem*, s. 42.

⁶³² G. Czapiewska: *Markowe produkty turystyki wiejskiej subregionu słupskiego*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 76-83.

w ideę turystyki zrównoważonej⁶³³, ale przede wszystkim nawiązuje do założeń realizacji ekoturystyki⁶³⁴ i agroturystyki⁶³⁵.

Kierując się poczynionymi uwagami na temat turystyki wiejskiej oraz samej marki – turystyka na terenach wiejskich, a także z uwagi na to, że w poprzednich punktach pracy poddano analizie ryzyko związane z rozwojem różnych form turystyki, w tym turystyki aktywnej i turystyki kulturowej, które mogą być (i często są) realizowane na terenach wiejskich, w tej części pracy uwaga jest skupiona wyłącznie na tych formach, które nierozzerwalnie łączą się z wiejskością. Będą to mianowicie: agroturystyka i ekoturystyka, co może również uwzględniać pobyty w tzw. wioskach tematycznych⁶³⁶, które swoją tematyką mogą przybliżyć wiedzę z zakresu kultury ludowej⁶³⁷, produkcji rolnej, przetwórstwa produktów spożywczych, rzemiosła (garncarstwo, tkactwo, plecionkarstwo, kowalstwo, budownictwo drewniane) itp. Cele operacyjne oraz odpowiadające im obszary ryzyka związane z rozwojem strategicznej marki turystycznej – turystyka na terenach wiejskich (cel strategiczny 5), zostały sformułowane w następującej postaci:

Cel operacyjny 5.1. Rozwój agroturystyki.

- Obszar ryzyka 5.1.1. Agroturystyczna baza noclegowa (tab. 78).
- Obszar ryzyka 5.1.2. Produkt turystyczny gminy i gospodarstw agroturystycznych (tab. 79).

⁶³³ Szeroko na temat koncepcji turystyki zrównoważonej np. w: *Turystyka zrównoważona*, (red.) A. Kowalczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

⁶³⁴ Ekoturystyka jest to forma turystyki zrównoważonej, która z tej szerokiej koncepcji rozwoju turystyki wyróżnia się tym, że aktywnie przyczynia się do ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, angażuje lokalne społeczności w planowanie i rozwój, przyczyniając się do ich dobrobytu, oraz jest skierowana do turystów indywidualnych i podróżujących w małych grupach (*Ekoturystyka i odkrywanie dziedzictwa. Zbiór dobrych praktyk*, (red.) D. Zaręba, Fundacja Fundusz Partnerstwa, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2008, s. 7); Uważa się nawet, że ekoturystyka stanowi „rdzeń koncepcji turystyki zrównoważonej” (D. Zaręba: *Ekoturystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 50).

⁶³⁵ Agroturystyka opisywana jest jako forma turystyki wiejskiej związana z rolnictwem i obejmująca pobyty turystów w funkcjonującym gospodarstwie rolnym, dla którego turystyka stanowi dodatkowe poza rolnictwem źródło dochodów (J. Siekierski, Ł. Popławski: *Usługi turystyczne jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2009, nr 3(14), s. 153-164).

⁶³⁶ Tworzenie wiosek tematycznych, co jest również określane jako temtyzacja wsi, jest sposobem pobudzenia rozwoju lokalnego w sytuacji, gdy dotychczasowe czynniki rozwoju przestały odgrywać wiodącą rolę i kończą się dotychczasowe sposoby uzyskiwania dochodów związanych z rolnictwem i dodatkową pracą w przemyśle. Proces temtyzacji polega na podporządkowaniu rozwoju wsi pewnej wiodącej idei, albo tematowi, co wyróżnia wieś i sprawia, że jest ona jedyna w swoim rodzaju (W. Idziak: *Uwarunkowania tworzenia wiosek tematycznych i ich produktów turystycznych*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 172-180).

⁶³⁷ Kulturą ludową jest ogół twórczości charakterystycznej dla określonej społeczności lokalnej, wyrażanej w zbiorach wzorców, norm i wartości, rozwijanych najczęściej przez warstwę chłopską, przekazywanych w drodze ustnej tradycji i charakteryzujących się indywidualną i oryginalną realizacją wzorców (A. Niemczyk: *Wiejska turystyka kulturowa jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 157-164).

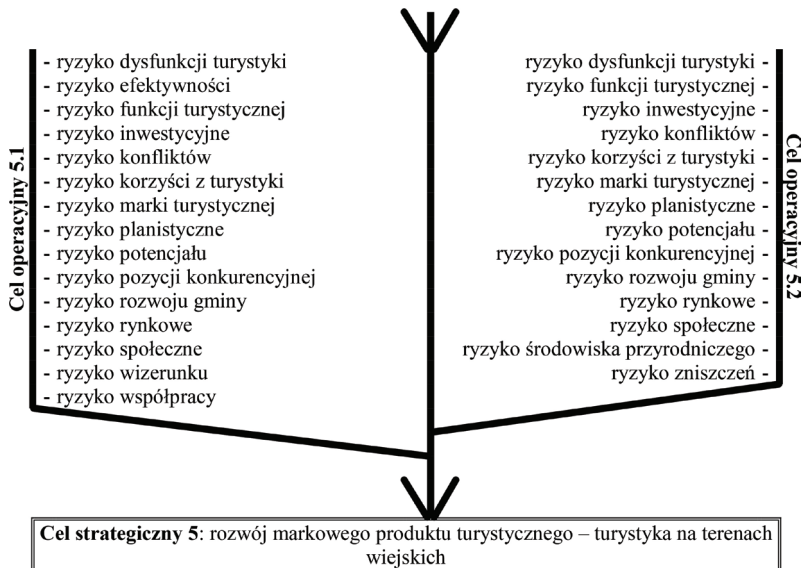
- Obszar ryzyka 5.1.3. Kadry w agroturystyce i ich rozwój (tab. 80).
- Obszar ryzyka 5.1.4. Współpraca podmiotów w sektorze turystycznym (tab. 81).
- Obszar ryzyka 5.1.5. Infrastruktura obszaru (tab. 82).
- Obszar ryzyka 5.1.6. Społeczność lokalna i rozwój turystyczny gminy (tab. 83).

Cel operacyjny 5.2. Rozwój ekoturystyki.

- Obszar ryzyka 5.2.1. Produkt ekoturystyczny gminy (tab. 84).
- Obszar ryzyka 5.2.2. Środowisko przyrodnicze (tab. 85).
- Obszar ryzyka 5.2.3. Infrastruktura obszaru (tab. 86).
- Obszar ryzyka 5.2.4. Planowanie i rozwój turystyczny gminy (tab. 87).

Przedstawione cele operacyjne i obszary ryzyka stanowią w tej części pracy przedmiot analizy, której celem jest wyłonienie kategorii ryzyka odpowiadających celowi strategicznemu 5: rozwój strategicznej marki turystycznej – turystyka na terenach wiejskich. Kategorie ryzyka w ramach tej marki strategicznej zostały wyodrębnione na podstawie wyników identyfikacji czynników ryzyka i potencjalnych zagrożeń, dzięki analizie przyczynowo skutkowej mechanizmów materializacji ryzyka. Pełną listę czynników ryzyka i zagrożeń w ramach omawianego celu strategicznego zestawiono w aneksie (tab. 78-87), w układzie według obszarów ryzyka oraz wyróżnionych celów operacyjnych. Zidentyfikowane kategorie ryzyka gminy turystycznej, wiążącej swój rozwój ze strategiczną marką turystyczną – turystyka na terenach wiejskich, zostały zestawione w postaci modelu (rys. 11).

Opracowany model (rys. 11) porządkuje kategorie ryzyka gminy turystycznej związane z rozwojem dwóch uwzględnionych w nim form turystyki, a mianowicie z rozwojem agroturystyki (cel operacyjny 5.1) oraz ekoturystyki (cel operacyjny 5.2). Ogółem, w zakresie rozwoju markowego produktu turystycznego – turystyka na terenach wiejskich, zidentyfikowano 17 kategorii ryzyka gminy turystycznej. Kategorią ryzyka, która wystąpiła w największej liczbie obszarów ryzyka, było ryzyko marki turystycznej (10 razy), a następnie: ryzyko potencjału (7 razy), ryzyko pozycji konkurencyjnej (5 razy) oraz ryzyko rynkowe, rozwoju gminy, korzyści z turystyki i funkcji turystycznej (po 4 razy). Natomiast, najmniej razy wystąpiły ryzyka: zniszczeń i środowiska przyrodniczego (po 1 raz) oraz ryzyka: współpracy, wizerunku i inwestycyjne (po 2 razy). W obszarze rozwoju marki turystyki na terenach wiejskich, nie zidentyfikowano sześciu spośród zdefiniowanych kategorii ryzyka, tj. ryzyka: prawnego, partnerstwa publiczno-prywatnego, operacyjnego, informatycznego, finansów gminy oraz ekonomicznego.



Źródło: analiza własna (opracowanie na podstawie tablic 76-85, aneks).

Rysunek 11. Model ryzyka gminy turystycznej w obszarze turystyki na terenach wiejskich
Figure 11. The model of tourist commune's risks in the field of tourism in rural areas

Czynniki ryzyka oraz zagrożenia, zidentyfikowane w sferze rozwoju turystyki na terenach wiejskich (cel strategiczny 5), oraz występujące między nimi zależności zostaną scharakteryzowane na przykładzie ich powiązań z ryzykiem marki turystycznej. Ta kategoria ryzyka gminy turystycznej pojawia się w związku z realizacją obu wyróżnionych celów operacyjnych, tj. występuje zarówno w rozwoju agroturystyki, jak i ekoturystyki.

Realizacja działań podejmowanych w celu rozwoju agroturystyki (cel operacyjny 5.1) pociąga za sobą występowanie ryzyka marki turystycznej w sześciu obszarach ryzyka, a mianowicie:

- w obszarze dotyczącym agroturystycznej bazy noclegowej (obszar ryzyka 5.1.1). W tym obszarze ryzyka, jednym z głównych jego czynników jest kwestia standaryzacji agroturystycznej bazy noclegowej. Brak przeprowadzonej standaryzacji, ale jednocześnie brak uniwersalnych standardów kategoryzacji, może doprowadzać do wahań jakości oferowanego produktu agroturystycznego i braku przewidywalności warunków zakwaterowania. Ograniczeniu ulegają także możliwości porównywania produktu agroturystycznego, zwłaszcza między regionami. Wskazane aspekty stanowią zagrożenie dla funkcjonowania i pozycji tworzonej marki turystycznej. Inną związaną z tym kwestią

jest standard agroturystycznej bazy noclegowej. Gdy jest on niski, niska będzie także jakość kreowanej marki agroturystycznej. Innym czynnikiem ryzyka w tym obszarze może być niedobór środków finansowych właścicieli gospodarstw agroturystycznych, co zagraża ograniczeniem możliwości w zakresie modernizacji gospodarstw, ich bazy noclegowej, tworzenia nowych produktów i poprawy jakości (aneks, tab. 78);

- w sferze produktu turystycznego gminy i gospodarstw agroturystycznych (obszar ryzyka 5.1.2), gdzie można wskazać na kilka istniejących zależności. Wąski zakres usług oferowanych w ramach pobytu w gospodarstwach agroturystycznych, w połączeniu z brakiem kompleksowych produktów nawiązujących do potencjału wsi, stanowi zagrożenie dla istnienia marki, decydując przy tym o sile przyciągania oferowanego produktu. Innym czynnikiem ryzyka jest stan zachowania obiektów po dawnych dworach, młynach, kuźniach etc., co uniemożliwia ich wykorzystanie np. w celu prowadzenia działalności gastronomicznej (kuchni regionalnej). Brak lub bardzo zły stan takich obiektów zagraża brakiem wyrazistości kreowanej marki turystycznej i ogranicza możliwości podkreślenia odrębności kulturowej i historii obszaru. Zagrożenie brakiem wyrazistości kreowanej marki turystycznej stwarza również czynnik w postaci zbyt dużej ilości tworzonych produktów flagowych kojarzonych z wypoczynkiem na wsi. Kolejnym czynnikiem ryzyka w tym obszarze jest nadmierna komercjalizacja walorów kultury i przyrody dla celów turystycznych, co zagraża utratą autentyczności kultury ludowej i kreowanej marki turystycznej (aneks, tab. 79);
- w sprawach dotyczących kadr w agroturystyce i ich rozwoju (obszar ryzyka 5.1.3), zidentyfikowano trzy zależności powiązane z ryzykiem marki turystycznej. Niskie kwalifikacje turystyczne osób obsługujących gości w gospodarstwach agroturystycznych, może mieć skutek w postaci niskiej jakości obsługi i kreowanej marki turystycznej. niewystarczające rozpoznanie potrzeb szkoleniowych właścicieli gospodarstw agroturystycznych, może być przyczyną braku poprawy kwalifikacji kadr w agroturystyce. Niski poziom merytoryczny prowadzonego doradztwa oraz opracowanych dobrych praktyk prowadzenia gospodarstwa agroturystycznego i obsługi gości, może przyczynić się do braku poprawy w zakresie jakości świadczonych usług (aneks, tab. 80);
- w zakresie współpracy podmiotów w sektorze turystycznym (obszar ryzyka 5.1.4), możliwości wykreowania marki turystycznej mogą być ograniczone na skutek takich okoliczności, jak brak współpracy na poziomie gospodarstw agroturystycznych, niski stopień zrzesze-

nia kwaterodawców w stowarzyszeniach agroturystycznych, czy brak wspólnych spotkań kwaterodawców (wspólne szkolenia, warsztaty, dyskusje nt. oferty, etc.). Taki sposób postępowania właścicieli gospodarstw agroturystycznych powoduje brak spójności oferty agroturystycznej. Istotnym czynnikiem ryzyka jest również współpraca z podmiotami mogącymi wspierać kulturę ludową (np. muzea o tematyce etnograficznej, domy kultury, koła gospodyń wiejskich, Polskie Towarzystwo Ludoznawcze). Niska aktywność w tym zakresie prowadzi do ograniczenia liczby wydarzeń lokalnych (np. wystawy, festiwale, targi, imprezy folklorystyczne, przeglądy, pokazy, konkursy, warsztaty rękodzielnicze), co znacząco zubaża kreowaną markę turystyki wiejskiej. Ostatnim czynnikiem ryzyka marki turystycznej zidentyfikowanym w tym obszarze ryzyka jest skupianie się na interesie prywatnym w miejsce działań o charakterze wspólnotowym, czego wyrazem jest brak powiązań między gospodarstwami agroturystycznymi np. w postaci tworzenia wiosek tematycznych, agroturystycznych, w tym o profilu edukacyjno-ekologicznym, a także łączenia ich w szlaki tematyczne o profilu etnograficznym (ginące zawody, rzemiosło, pieczenie chleba, kuchnia regionalna i przetwórstwo domowe, lokalne legendy i tradycje ludowe, etc.). Takie zachowanie znacząco ogranicza możliwości w zakresie kreowania produktu (np. w sferze obsługi grup zorganizowanych, wspólnych wypożyczalni sprzętu, bogactwa produktów kulinarnych, kontaktu ze zwierzętami, zdobywania wiedzy etc.), a skutkiem jest mała dywersyfikacja produktu turystyki wiejskiej (aneks, tab. 81);

- w kwestiach związanych z infrastrukturą obszaru (obszar ryzyka 5.1.5), gdzie niska dostępność komunikacyjna gospodarstw agroturystycznych (nawierzchnia dróg, przejezdność zimą, brak oznakowania) powoduje obniżenie atrakcyjności turystycznej obszaru i wizerunku kreowanej marki (aneks, tab. 82);
- w sprawach dotyczących społeczności lokalnej i rozwoju turystycznego gminy (obszar ryzyka 5.1.6). W tym obszarze zidentyfikowano kilka zależności związanych z ryzykiem marki turystycznej. Brak wsparcia w zakresie uzyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania może sprzyjać powolnemu tempu przemian wsi i unowocześniania oferowanego produktu agroturystycznego. Niedostosowanie działań promocyjnych w zakresie agroturystyki, gospodarstw i ich produktu do specyfiki grupy docelowej, ogranicza możliwość zaistnienia kreowanej marki. Ważnym czynnikiem jest emigracja młodych mieszkańców wsi, na skutek czego brakuje następców warsztatów rękodzielniczych, giną zawody, zanika kultura ludowa, co ogółem powoduje spadek

atrakcyjności kultury lokalnej i kreowanej marki agroturystycznej (aneks, tab. 83).

W zakresie rozwoju ekoturystyki (cel operacyjny 5.1) ryzyko marki turystycznej zostało zidentyfikowane w czterech obszarach ryzyka, tj.:

- w obszarze związanym z produktem ekoturystycznym gminy (obszar ryzyka 5.2.1), gdzie brak gotowej kompleksowej oferty edukacji ekologicznej prowadzi do braku zainteresowania ze strony młodzieży szkolnej, agroturystów i innych grup docelowych ofertą ujętą w ramach tworzonej marki turystycznej (aneks, tab. 84);
- w sferze obejmującej środowisko przyrodnicze (obszar ryzyka 5.2.2), gdzie ryzyko marki wyraża się w obniżeniu jakości kreowanej marki turystycznej na skutek utraty wartości przyrodniczych, prowadzących również do obniżenia potencjału rozwoju ekoturystyki. Wśród czynników ryzyka należy w tym obszarze wskazać na brak lub nieprecyzyjne zdefiniowanie celów ochrony przyrody na obszarze gminy, ale także na przekroczenie chłonności turystycznej obszarów chronionych oraz poszczególnych walorów przyrodniczych, przy jednoczesnym niedostatecznym uwzględnieniu chłonności turystycznej w tworzonych produktach turystycznych i kreowanej marce turystycznej (aneks, tab. 85);
- w zakresie infrastruktury obszaru (obszar ryzyka 5.2.3), w odniesieniu do której brak prawidłowych oznaczeń tras turystycznych i ścieżek edukacyjnych oraz informacji (np. tablice) o dostępnych walorach przyrodniczych może prowadzić do obniżenia jakości kreowanej marki turystycznej na skutek wąskiego zakresu pełnionej funkcji edukacyjnej przez ekoturystykę (aneks, tab. 86);
- w obszarze planowania i rozwoju turystycznego gminy (obszar ryzyka 5.2.4) zidentyfikowano cztery związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy czynnikami ryzyka a zagrożeniami w kontekście ryzyka marki turystycznej. Brak kompleksowości w planowaniu i realizacji działań na rzecz rozwoju ekoturystyki, jak również brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych i przyrodniczych gminy, może prowadzić do braku integralności krajobrazu, wartości kulturowych i atrakcyjności turystycznej wsi objętych kreowaną marką ekoturystyczną. Równoczesny rozwój różnych form turystyki masowej może istotnie ograniczać perspektywy rozwoju ekoturystyki. Niewystarczająca aktywność gminy w sferze promocji obszarów chronionych, zasobów przyrody, ich zagospodarowania turystycznego oraz produktu turystycznego gminy, może ograniczać możliwości rozwoju gminy i jej marki. Nieprecyzyjne określenie grupy docelowej turystów (np. grzybiarze, krajoznawcy, ornitologzy) stanowi zagrożenie w postaci powstania zbyt

ogólnego produktu obszaru, ograniczającego możliwości wykreowania konkurencyjnej marki turystycznej (aneks, tab. 87).

Cel strategiczny 5: rozwój markowego produktu turystycznego – turystyka na terenach wiejskich, został uszczegółowiony za pomocą dwóch celów operacyjnych, które objęły łącznie 10 obszarów ryzyka. Ogółem, w związku z rozwojem tej marki turystycznej, zidentyfikowano 60 czynników ryzyka oraz 93 zagrożenia, które można powiązać z kategoriami ryzyka wskazanymi w omawianym modelu (rys. 11). Wszystkie one w syntetycznym zestawieniu zostały zaprezentowane w aneksie (tab. 78-87).

4.4. PROFIL RYZYKA W ROZWOJU GMINY TURYSTYCZNEJ

W tej części pracy zostanie przeprowadzona analiza profilu ryzyka gminy turystycznej, której władze decydują się na wykreowanie i wdrożenie terytorialnej marki turystycznej w celu stymulowania rozwoju turystyki na obszarze gminy i w konsekwencji pobudzenia rozwoju lokalnego. Rozwijanie konkretnej formy turystyki, budowanie wokół niej marki turystycznej oraz włączanie tych działań do strategii rozwoju lokalnego wiąże się z konkretnymi kategoriami ryzyka, które tworzą szczególny profil ryzyka. Konstruowany profil ryzyka jest graficznym narzędziem ułatwiającym przegląd kategorii ryzyka gminy turystycznej z uwzględnieniem częstości ich występowania, przy czym częstość występowania odnosi się nie do prawdopodobieństwa ryzyka (bo to można ustalić dopiero w stosunku do konkretnych działań danej gminy podejmowanych w określonych okolicznościach), a do liczby wystąpień określonej kategorii ryzyka w zidentyfikowanych uprzednio obszarach ryzyka powiązanych z rozwojem danego produktu markowego.

Na przykładzie gminnego markowego produktu turystycznego zostaną zidentyfikowane kategorie ryzyka gminy turystycznej zgodnie z opracowanymi autorskimi modelami ryzyka gminy turystycznej (rys. 7-11), a następnie na tej podstawie zostanie skonstruowany profil ryzyka. Prezentowany przykład ma charakter hipotetyczny, co pozwala potraktować go jako model (uproszczony obraz rzeczywistości) markowego produktu turystycznego o zadanych parametrach. Decyzja przyjęcia przykładu hipotetycznego w miejsce rzeczywistego podyktowana jest względami praktycznymi zwiększenia przejrzystości analizy.

Prezentowana analiza profilu ryzyka obejmuje kilka następujących po sobie etapów. Etap I – charakterystyka parametrów hipotetycznego markowego produktu turystycznego oraz warunków, w jakich funkcjonuje i jest rozwijany. Etap II – identyfikacja obszarów ryzyka związanych z rozwojem i funkcjonowaniem produktu markowego. Etap III – opracowanie profilu ryzyka na podstawie kategorii ryzyka korespondujących z zidentyfikowanymi obszarami ryzyka.

* * *

PRZYKŁAD

Analiza profilu ryzyka gminy turystycznej na podstawie hipotetycznego markowego produktu turystycznego o zadanych parametrach.

Etap I

Nazwa produktu. Bieszczadzki rowerowy szlak kulturowo-przyrodniczy.

Lokalizacja. Produkt jest rozwijany przez trzy sąsiadujące ze sobą gminy położone w województwie podkarpackim, Beskid Niski.

Isota produktu. Stworzenie możliwości rozwoju krajoznawczej turystyki rowerowej, gdzie jazda rowerem uatrakcyjniana jest udostępnionymi obiektami – elementami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego obszaru – oraz swoistym klimatem kulturowym obszaru. Produkt jest skierowany do miłośników turystyki rowerowej, którzy pragną łączyć aktywny wypoczynek w atrakcyjnym przyrodniczo otoczeniu z poznawaniem kultury. Turysta korzysta z istniejącej bazy noclegowej, skąd odbywa wycieczki rowerowe. Uzyskuje on w ten sposób dostęp do bazy wypadowej, a sam produkt jest konsumowany wyłącznie na rowerze bez konieczności korzystania z transportu lokalnego.

Charakterystyka obszaru. Obszar trzech gmin stwarza dogodne warunki do realizacji turystyki rowerowej. Składają się na to w szczególności znaczne zróżnicowanie ukształtowania terenu, a także możliwość bezpośredniego kontaktu z przyrodą w jej niezagospodarowanej postaci. Obszar charakteryzuje się istotnymi walorami krajobrazowymi, czego dopełniają utworzone parki narodowe i krajobrazowe z licznymi rezerwatami przyrody. Zasadniczym elementem wzbogacającym kreowany produkt markowy są walory kultury materialnej i niematerialnej, specyficzne dla obszaru Beskidu Niskiego (głównie Łemkowszczyzna z jej folklorem i kulturą ludową, a także architektura drewniana, zwłaszcza sakralna). Teren odznacza się niskim stopniem wyposażenia infrastrukturalnego (infrastruktura społeczna zasadniczo ogranicza się do większych miejscowości, na pozostałych obszarach występując sporadycznie). Obszar stwarza duże możliwości wytyczania rowerowych tras tematycznych, edukacyjnych i przyrodniczych.

Etap II

Zidentyfikowanie potencjalnych obszarów ryzyka gminy turystycznej wiąże się z koniecznością uprzedniego ustalenia zasobów będących w dyspozycji gminy i mogących współtworzyć gminny markowy produkt turystyczny. Zestawienie listy posiadanych zasobów z potrzebami związanymi z kreowaniem tego

produktu (wynikającymi m.in. ze specyfiki tego produktu) umożliwiła dokonanie wyboru potencjalnych celów operacyjnych oraz identyfikację powiązanych z nimi obszarów ryzyka. Przykładowe zestawienie zasobów i potrzeb w sferze kreowania Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego zamieszczono w tab. 2.

Tabela 2. Bieszczadzki rowerowy szlak kulturowo-przyrodniczy – zestawienie potrzeb i zasobów w zakresie kreowania marki

Table 2. Bieszczady cycling cultural and nature trail – a list of needs and resources in the field of brand creation

Zasoby	Potrzeby
<ul style="list-style-type: none">• potencjalne lokalizacje dostępne dla potrzeb podejmowania działalności inwestycyjnej w sferze turystyki• sieć drogowa o gęstości adekwatnej do potrzeb• dobrze rozwinięta baza noclegowa, głównie w postaci kwater prywatnych i gospodarstw agroturystycznych, adekwatna do potrzeb rozwijanego produktu• bogactwo obiektów dziedzictwa kulturowego i niematerialnych przejawów kultury ludowej• liczne obiekty kultu religijnego (cerkwie, krzyże i kapliczki przydrożne)• liczne wytyczone trasy rowerowe w różnym stanie technicznym• bogactwo przyrodnicze i krajobrazowe obszaru	<ul style="list-style-type: none">• opracowanie i integracja koncepcji produktu markowego z gminnymi dokumentami o charakterze strategicznym• podjęcie ścisłej współpracy między gminami współtworzącymi markę, dostawcami produktów cząstkowych i innymi interesariuszami• zabezpieczenie obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo przed niekontrolowaną zabudową oraz zachowanie ich stanu• dbałość o stan środowiska przyrodniczego• wspieranie różnych form działalności gospodarczej pośrednio i bezpośrednio związanej z turystyką w celu zwiększenia potencjalnych korzyści z turystyki, z uwzględnieniem projektowanej skali ruchu turystycznego• promocja turystyczna i gospodarza obszaru gmin zaangażowanych w tworzenie marki turystycznej oraz promocja samej marki• inwentaryzacja i ochrona obiektów dziedzictwa kulturowego, a także ich udostępnianie do celów związanych z turystyką• wspieranie twórczości i rozwoju oferty w zakresie kultury ludowej• tworzenie cząstkowych produktów turystycznych wykorzystujących materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze• udostępnianie obiektów użyteczności religijnej dla potrzeb turystycznych• wzajemna koordynacja istniejących tras rowerowych, ich uporządkowanie i renowacja, a także wytyczanie nowych tras i zwiększenie ich dostępności komunikacyjnej (parkingi, dojazd)• kształtowanie produktu ekoturystycznego, jako produktu cząstkowego zwiększającego atrakcyjność kreowanej marki turystyki rowerowej

Źródło: analiza własna.

Analiza zakresu przedmiotowego i charakteru kreowanej marki turystycznej, a także zestawienie zasobów i potrzeb (tab. 2) pozwoliły na identyfikację potencjalnych obszarów ryzyka gminy turystycznej. Zidentyfikowane obszary ryzyka można powiązać z następującymi spośród sformułowanych we wcześniejszych częściach pracy celów strategicznych związanych z:

1. wykreowaniem koncepcji markowego produktu turystycznego z uwzględnieniem istniejącego potencjału turystycznego i docelowej ekspozycji gminy na ruch turystyczny oraz rozwój funkcji turystycznej gminy – cel strategiczny 1 (pkt 4.2 pracy),
2. rozwojem turystyki miejskiej i kulturowej – cel strategiczny 2 (pkt 4.3) – m.in. w zakresie jaki dotyczy turystyki kulturowej,
3. rozwojem turystyki rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej – cel strategiczny 4 (pkt 4.5) – głównie w zakresie w jaki dotyczy rozwoju turystyki rowerowej,
4. rozwojem turystyki na terenach wiejskich – cel strategiczny 5 (pkt 4.6) – w kwestii odnoszącej się do rozwoju ekoturystyki.

W ramach pierwszego z wymienionych celów strategicznych należy wskazać następujące obszary ryzyka powiązanego z kreowaną marką Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego (układ według celów operacyjnych):

- Cel operacyjny 1.1. Opracowanie koncepcji markowego produktu turystycznego i uwzględnienie jej w dokumentach gminy o charakterze strategiczno-planistycznym.
 - Obszar ryzyka 1.1.1. Analiza strategiczna gminy pod kątem możliwości realizacji funkcji turystycznej oraz wykorzystania turystyki jako czynnika rozwoju gminy.
 - Obszar ryzyka 1.1.2. Zakres wykorzystania turystyki jako bodźca rozwoju gminy z uwzględnieniem pozostałych funkcji obszaru i jego chłonności turystycznej.
 - Obszar ryzyka 1.1.3. Tworzenie koncepcji gminnego markowego produktu turystycznego wraz z wyznaczeniem grupy docelowej i jej potrzeb w sferze konsumpcji turystycznej.
 - Obszar ryzyka 1.1.4. Opracowanie (aktualizacja) i wdrożenie dokumentów o charakterze strategiczno-planistycznym i operacyjnym pod kątem wykorzystania turystyki w rozwoju lokalnym wraz z implementacją gminnego markowego produktu turystycznego.
- Cel operacyjny 1.2. Inicjowanie i podtrzymywanie współpracy z podmiotami otoczenia rynkowego turystyki i interesariuszami.
 - Obszar ryzyka 1.2.1. Zidentyfikowanie interesariuszy procesu rozwoju produktu markowego i turystyki w gminie oraz lokalnych i regionalnych podmiotów otoczenia rynkowego turystyki mogących wspierać ten proces.

- Obszar ryzyka 1.2.2. Stworzenie modelu współpracy na rzecz kreowania i dostarczania gminnego markowego produktu turystycznego.
- Obszar ryzyka 1.2.3. Popularyzacja idei produktu markowego wśród przedsiębiorców, mieszkańców i innych podmiotów oraz wsparcie merytoryczne w zakresie podejmowania działalności gospodarczej wpisującej się w ideę tego produktu.
- Obszar ryzyka 1.2.4. Koordynacja współpracy między organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznymi, przedsiębiorstwami, organizacjami konsumenckimi i innymi podmiotami w celu wdrożenia gminnej marki turystycznej.
- Obszar ryzyka 1.2.5. Łagodzenie pojawiających się konfliktów i sprzecznych interesów w związku z wdrażaniem gminnego markowego produktu turystycznego.
- Obszar ryzyka 1.2.6. Kształtowanie świadomości społecznej w zakresie wartości historycznej, kulturowej i przyrodniczej obszaru gminy.
- Cel operacyjny 1.3. Kształtowanie przestrzeni gminy celem stworzenia warunków funkcjonowania podmiotów turystycznych i pełnienia funkcji turystycznej obszaru.
 - Obszar ryzyka 1.3.1. Uwzględnienie terenów przewidzianych pod rozwój funkcji turystycznej w dokumentach planistycznych – kształtowanie ładu przestrzennego gminy.
 - Obszar ryzyka 1.3.6. Jakość środowiska przyrodniczego i kształtowanie proekologicznych postaw społeczności lokalnej.
- Cel operacyjny 1.4. Wspieranie tworzenia i prowadzenia bazy noclegowej i gastronomicznej, sklepów z pamiątkami, galerii i innych podmiotów świadczących usługi turystyczne i paraturystyczne.
 - Obszar ryzyka 1.4.1. Opracowanie i uwzględnienie polityki wsparcia na etapie inwestycyjnym i operacyjnym podmiotów funkcjonujących w sferze turystyki.
 - Obszar ryzyka 1.4.2. Dostęp do informacji na temat programów wsparcia oferowanych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym dla podmiotów tworzących gminną gospodarkę turystyczną.
 - Obszar ryzyka 1.4.4. Podnoszenie kompetencji lokalnych przedsiębiorców w sferze obsługi ruchu turystycznego.
 - Obszar ryzyka 1.4.9. Stabilność polityki podatkowej uwzględniającej spójny system zwolnień i ulg dla podmiotów turystycznych i okołoturystycznych, jak również ograniczanie wysokości opłat, czynszów i cen usług komunalnych.
 - Obszar ryzyka 1.4.10. Realizowanie bezpośrednich inwestycji w sektorze turystycznym, samodzielnie lub we współpracy z podmiotami prywatnymi.

- Obszar ryzyka 1.4.11. Powołanie jednostki organizacyjnej gminy w celu prowadzenia obiektu noclegowego, gastronomicznego, muzealnego, wystawienniczego itp.
- Cel operacyjny 1.5. Promocja turystyczna i gospodarcza gminy i gminnego markowego produktu turystycznego.
 - Obszar ryzyka 1.5.1. Utworzenie systemu informacji gospodarczej i turystycznej oraz prowadzenie jej centrów i punktów.
 - Obszar ryzyka 1.5.2. Gromadzenie i udostępnianie informacji na temat: (a) gospodarki lokalnej, w tym funkcjonujących przedsiębiorstw, realizowanych i wdrożonych inwestycji komunalnych, dostępności komunikacyjnej, zasobów i kwalifikacjach siły roboczej; (b) istniejących walorów przyrodniczych i antropogenicznych oraz sposobu ich udostępniania dla potrzeb turystycznych; (c) dostępnej bazy noclegowej, gastronomicznej, obiektów rozrywki i kultury, a także urządzeń infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i sportowej.
 - Obszar ryzyka 1.5.3. Informowanie mieszkańców, przedsiębiorstw i potencjalnych inwestorów o założeniach i preferowanych kierunkach rozwoju gminy.
 - Obszar ryzyka 1.5.4. Opracowanie koncepcji promocji ze wskazaniem grup docelowych działań promocyjnych i promowanej marki turystycznej, a także realizacja zintegrowanej działalności promocyjnej poprzez wykorzystanie różnych instrumentów promocji skierowanych na zewnątrz i do wewnątrz w celu kształtowania preferowanego wizerunku obszaru gminy, jej marki turystycznej i składających się na nią cząstkowych walorów i produktów turystycznych.
 - Obszar ryzyka 1.5.5. Wsparcie promocyjne przedsiębiorstw turystycznych i innych podmiotów zaangażowanych w tworzenie gminnej marki turystycznej.

W sferze rozwoju turystyki miejskiej i kulturowej (cel strategiczny 2) należy wyszczególnić następujące potencjalne obszary ryzyka powiązane z kreowaniem i funkcjonowaniem Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego:

- Cel operacyjny 2.1. Zwiększanie atrakcyjności turystycznej gminy przez poprawę stanu walorów kulturowych.
 - Obszar ryzyka 2.1.1. Inwentaryzacja i dokumentowanie materialnych i niematerialnych walorów dziedzictwa kulturowego, odpowiednio do kategorii kreowanej marki turystyki miejskiej i kulturowej (jak turystyka religijna, sentymentalna i etniczna, związana z obiektami przemysłowymi lub architektury militarnej).
 - Obszar ryzyka 2.1.2. Ochrona materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego, a także wspieranie działań na rzecz jego

- zachowania, popularyzacji oraz turystycznego wykorzystania, jak również zwiększenie społecznej świadomości jego wartości.
- Cel operacyjny 2.2. Poszerzanie oferty kulturowej, kulturalnej, rozrywkowej i widowiskowej.
 - Obszar ryzyka 2.2.1. Adaptacja zabytkowych budynków i obiektów do współczesnych funkcji związanych z zaspokajaniem potrzeb turystycznych, kulturalnych i rozrywkowych, m.in. przez ich przeznaczenie na cele noclegowe, gastronomiczne, muzealnicze, wystawiennicze, kulturalne.
 - Obszar ryzyka 2.2.2. Udostępnianie turystyczne materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego, m.in. przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów oraz materialnego świadectwa miejscowej kultury, udostępnianie obiektów zabytkowych do zwiedzania, tworzenie skansenów przez translokację takich obiektów.
 - Obszar ryzyka 2.2.3. Tworzenie atrakcji turystycznych na bazie istniejącego potencjału kulturowego miasta i zasobów środowiska przyrodniczego (m.in. przez budowę ogrodów botanicznych, parków zieleni, ścieżek edukacyjnych, szlaków tematycznych), jak również tworzenie nowych produktów w zakresie kultury i rozrywki (np. parki rekreacyjne, rozrywki, tematyczne) oraz budowa i modernizacja obiektów kultury i widowiskowych (kina, teatry, opery, sale widowiskowe, widowiskowo-sportowe i wystawiennicze).
 - Obszar ryzyka 2.2.4. Poszerzanie oferty w zakresie imprez kulturalnych i rozrywkowych, m.in. przez wsparcie na realizację zadań publicznych w dziedzinie kultury w zakresie inicjatyw kulturalnych (działania kulturotwórcze o charakterze interdyscyplinarnym), w szczególności przez organizowanie festiwali, przeglądów, prezentacji, wystaw, konkursów, plenerów, warsztatów, spektakli, koncertów.
 - Obszar ryzyka 2.2.5. Rozwój różnorodnych form twórczości przez wspieranie rozwoju osób twórczych oraz twórczości, a także poprawa dostępu do zasobów, miejsc i przestrzeni umożliwiających działalność twórczą.
 - Cel operacyjny 2.3. Rozwój turystyki religijnej i pielgrzymkowej różnych wyznań.
 - Obszar ryzyka 2.3.1. Udostępnianie obiektów użyteczności religijnej dla potrzeb turystycznych.
 - Obszar ryzyka 2.3.2. Tworzenie produktów turystycznych wykorzystujących istniejący potencjał gminy w zakresie turystyki religijnej i pielgrzymkowej.
 - Obszar ryzyka 2.3.3. Tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju ruchu turystyki religijnej i pielgrzymkowej.

Następujące obszary ryzyka związanego z kreowaniem i funkcjonowaniem Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego zostały zidentyfikowane w sferze rozwoju turystyki rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej (cel strategiczny 4):

- Cel operacyjny 4.1. Wsparcie rozwoju wybranych form turystyki aktywnej, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych.
 - Obszar ryzyka 4.1.3. Rozwój turystyki rowerowej.
- Cel operacyjny 4.3. Poprawa dostępności komunikacyjnej obszaru z uwzględnieniem potrzeb rozwijanych form turystyki aktywnej.
 - Obszar ryzyka 4.3.1. Tworzenie warunków infrastrukturalnych dostępności komunikacyjnej gminy i jej obszaru.
 - Obszar ryzyka 4.3.2. Dostępność dla turystów infrastruktury służącej uprawianiu form aktywności ruchowej.

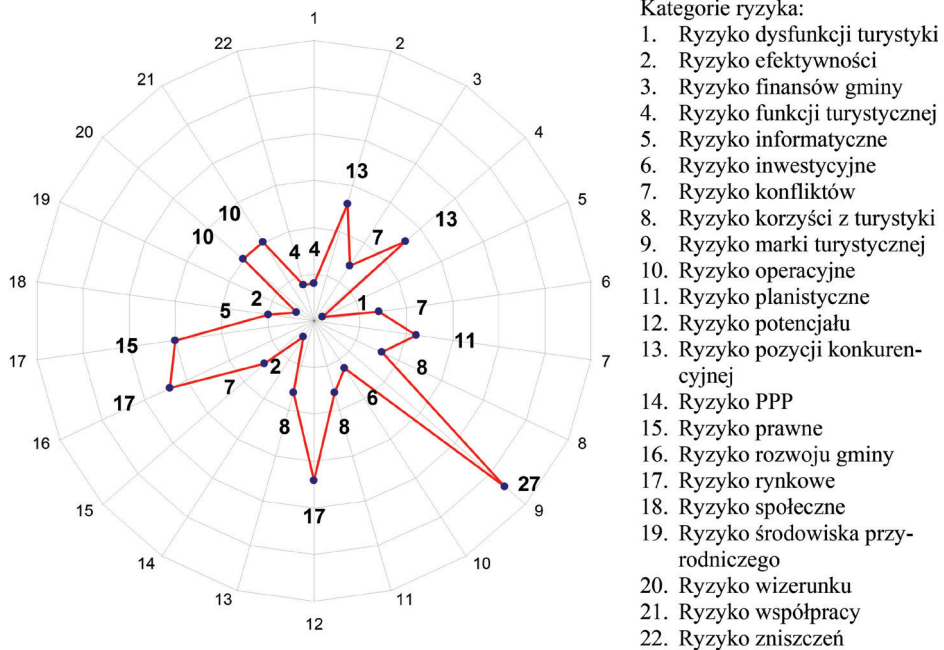
Marka Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego zawiera w sobie również elementy turystyki na terenach wiejskich (cel strategiczny 5). Należy w tej sferze rozwoju turystyki wziąć pod uwagę następujące obszary ryzyka:

- Cel operacyjny 5.2. Rozwój ekoturystyki.
 - Obszar ryzyka 5.2.1. Produkt ekoturystyczny gminy.
 - Obszar ryzyka 5.2.2. Środowisko przyrodnicze.
 - Obszar ryzyka 5.2.3. Infrastruktura obszaru.
 - Obszar ryzyka 5.2.4. Planowanie i rozwój turystyczny gminy.

Reasumując ten etap analizy przykładowego produktu markowego, obszary ryzyka związane z jego kreowaniem i funkcjonowaniem zostały zidentyfikowane w czterech głównych sferach, tj. w sferze kreowania marki turystycznej, sferze związanej bezpośrednio z rozwojem turystyki rowerowej, a także z rozwojem turystyki kulturowej i ekoturystyki, jako składowych tworzonej marki turystycznej Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego. Ogółem zidentyfikowano więc 40 obszarów ryzyka powiązanych z realizacją 11. celów operacyjnych.

Etap III

Etap trzeci konstruowania profilu ryzyka gminy turystycznej w związku z rozwojem gminnego markowego produktu turystycznego ma charakter podsumowujący. Na tym etapie kategorie ryzyka powiązane z kreowaniem i funkcjonowaniem gminnego markowego produktu turystycznego zostają przedstawione w postaci graficznej z uwzględnieniem kryterium częstości ich występowania w ramach zidentyfikowanych uprzednio obszarów ryzyka. W analizowanym przykładzie Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego profil ryzyka gminy turystycznej zestawiono na rys. 12.



Zródło: analiza własna.

Rysunek 12. Profil ryzyka gminy turystycznej na przykładzie Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego

Figure 12. The profile of tourist commune's risks on the example of the Bieszczady cycling cultural and natural route

Na podstawie opracowanego profilu ryzyka (rys. 12) można zauważyć, że kategorią ryzyka występującą najczęściej w związku z kreowaniem i funkcjonowaniem Bieszczadzkiego rowerowego szlaku kulturowo-przyrodniczego jest ryzyko marki turystycznej – wiąże się ono aż z 27. spośród 40. zidentyfikowanych obszarów ryzyka. Następnymi pod względem częstości występowania kategoriami ryzyka są: ryzyko potencjału i ryzyko rozwoju gminy (po 17 wystąpień) oraz ryzyko prawne (15 wystąpień). Kategoriami ryzyka pojawiającymi się względnie najrzadziej są: ryzyko inwestycyjne (1 wystąpienie), a także ryzyko partnerstwa publiczno-prywatnego i ryzyko środowiska przyrodniczego (po 2 wystąpienia).

* * *

Władze samorządowe zobligowane są do podejmowania określonych działań w obliczu ryzyka. Wdrażanie procedur zapobiegających wystąpieniu ry-

zyka danej kategorii, ograniczających prawdopodobieństwo jego realizacji lub redukujących potencjalne negatywne skutki jego materializacji może wywierać jednoczesny pozytywny wpływ na przebieg procesów w różnych sferach działalności gminy. Stąd im dana kategoria ryzyka jest powiązana z większą liczbą obszarów ryzyka, tym zarządzanie ryzykiem wywiera efekty w większej liczbie obszarów działalności. Z uwzględnieniem takiego kryterium, kategorie ryzyka, które zostaną zidentyfikowane w największej liczbie obszarów ryzyka, można określić jako ryzyka kluczowe.

Z powyższego wynika, że znajomość rozkładu kategorii ryzyka względem obszarów ryzyka jest kwestią ważną. Informacje w tym zakresie są pomocne w procesie decyzyjnym zarządzania ryzykiem. Ułatwiają wybór priorytetów zarządzania ryzykiem i skierowanie działań na te kategorie ryzyka, które potencjalnie wiążą się z największą liczbą obszarów działalności. Wdrożenie profilu ryzyka, poprzez skierowanie środków w stronę kategorii ryzyka występujących najliczniej, pozwala zwiększyć efektywność wydatkowanych środków. Upraszcza to procedurę zarządzania ryzykiem i zmniejsza koszty jej realizacji, gdyż w ramach danej kategorii ryzyka odnoszącej się jednocześnie do różnych obszarów ryzyka można często zastosować podobne metody ochrony. Należy przy tym zaznaczyć, że zastosowanie profilu ryzyka, tj. uwzględnienie częstości powiązania poszczególnych kategorii ryzyka z obszarami ryzyka, nie może być jedynym kryterium podejmowania decyzji w sferze zarządzania ryzykiem. Równie ważne, a w określonych wypadkach ważniejsze, jest wzięcie pod uwagę skali potencjalnych skutków materializacji danego ryzyka oraz jego prawdopodobieństwa.

ZAKOŃCZENIE

Zrealizowane w pracy badania własne w temacie ryzyka w rozwoju gminy turystycznej umożliwiły rozszerzenie wiedzy teoretycznej z zakresu ekonomii, mającej istotne znaczenie w planowaniu i realizacji lokalnej polityki turystycznej na gminnym szczeblu samorządu terytorialnego. Włączenie turystyki do gminnej strategii rozwoju i wykorzystanie jej jako czynnika rozwoju lokalnego jest nierozłącznie związane z występowaniem ryzyka. Przeprowadzone badania pozwoliły na identyfikację tego ryzyka oraz powiązanie jego kategorii z rozwijanymi formami turystyki. Przyjęty we wstępie cel główny pracy oraz cele szczegółowe zostały osiągnięte, co pozwala sformułować wnioski o charakterze porządkującym i uogólniającym.

Przegląd literatury przedmiotu umożliwił scharakteryzowanie gminy, jako odrębnej jednostki organizacyjnej, podejmującej niezależne decyzje w zakresie swojego rozwoju i bieżącego zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców. Gmina odznacza się określoną specyfiką widoczną na tle innych jednostek sektora finansów publicznych oraz sektora prywatnego. Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, stanowi szczególny system realizujący cele ekonomiczne, społeczne i polityczne. Zasadniczą przesłanką jej funkcjonowania jest pełnienie obowiązków w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jest to proces złożony, którego skuteczność i efektywność uzależnione są tak od czynnika ludzkiego, przejawiającego się we wzajemnych relacjach zachodzących między władzami gminy, kadrą urzędniczą, pracownikami tworzonych jednostek organizacyjnych oraz mieszkańcami, jak i od posiadanych zasobów materialnych i finansowych, których gromadzenie i dysponowanie odbywa się w szczególnym rygorze prawa. W ten sposób, zarówno bieżące funkcjonowanie gminy, jak i jej długookresowy rozwój wynikający z założeń przyjętych strategii przebiegają w sposób odmienny od tego, jak ma to miejsce w podmiotach sektora prywatnego, a nawet w pewnym zakresie w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

Gmina w części odznacza się cechami charakterystycznymi dla funkcjonowania sektora komercyjnego, ale dodatkowo posiada własną specyfikę, co wynika z jej systemu celów i wartości. Aspekty, które stanowią o specyfice gminy, wiążą się w szczególności z brakiem możliwości zbankrutowania, co ogranicza skalę odpowiedzialności za podejmowane decyzje oraz osiągnięte efekty. Nadto w realizowanych działaniach brak jest nastawienia na maksymalizację zysku, gdyż sama działalność co do zasady ma niedochodowy charakter, z czym związany jest odmienny mechanizm alokacji zasobów wynikający z większego nacisku na równość niż efektywność. W przeciwieństwie do podmiotów sektora prywatnego, gmina ma możliwość stosowania środków przymusu, a jednocześnie jej funkcjonowanie odznacza się większą przejrzystością procesów

decyzyjnych, mniejszą zależnością od zmian koniunkturalnych w danej branży i znacznym uzależnieniem od czynników politycznych, zwłaszcza zewnętrznych. Natomiast w stosunku do innych jednostek administracji publicznej specyfika gminy wynika zwłaszcza z odmiennej struktury organizacyjnej i znacznej swobody w zakresie jej kształtowania, przypisanego katalogu zadań publicznych oraz zasad ich realizacji.

Ryzyko związane z bieżącym funkcjonowaniem i rozwojem gminy wynika w znacznej mierze z istoty gminy, której źródła sięgają jej samodzielności. Samodzielność powoduje, że poszczególne gminy w odmienny sposób planują i realizują swoje strategie rozwoju oraz wynikające z nich cele, a w końcu wykonywane zadania. Posiadana swoboda w sferze funkcjonowania i rozwoju łączy się z kwestią ryzyka. Potencjalne obszary i czynniki ryzyka mogą być identyfikowane zarówno w otoczeniu gminy (otoczenie polityczne, ekonomiczne, społeczne, etc.), jak i w niej samej, tj. w sposobie podejmowania decyzji, przyjętej strukturze organizacyjnej (wyrażającej się m.in. w formie tworzonych jednostek organizacyjnych), zakresie i sposobie realizacji zadań. Formułowanie szczegółowych obszarów i czynników ryzyka, definiowanych przez wykonywane zadania, zakładane cele oraz właściwe danej gminie warunki funkcjonowania, leży w gestii poszczególnych gmin, gdyż w każdej gminie mogą one być odmienne w swojej szczegółowej postaci. Jednocześnie można wskazywać pewne ogólne obszary ryzyka o uniwersalnym charakterze, wynikające z głównych dziedzin działalności gminy (obszary ryzyka związane np. z mieniem komunalnym, zarządzaniem zasobami ludzkimi, czy stymulowaniem rozwoju turystyki).

Ryzyko z gminnej perspektywy nie jest postrzegane w jednolity sposób. Co do zasady uznaje się, że może ono mieć dwojaki charakter i wiązać się pozytywnym bądź negatywnym oddziaływaniem na realizację założonych celów działalności gminy. Niemniej jednak, w gminnej praktyce samorządowej można zaobserwować wyraźną tendencję do traktowania ryzyka jako zdarzenia wyłącznie o charakterze negatywnym i pomijaniu potencjału tkwiącego w ewentualnych pozytywnych skutkach jego realizacji. Odnosi się go przy tym do celów jednostki, wskazując, że stanowi przeszkodę w ich realizacji, a w ramach procesu zarządzania ryzykiem należy mu przeciwdziałać i go ograniczać.

Rozpatrując kwestię ryzyka z punktu widzenia gminy i jej specyfiki, należy zwrócić uwagę na często występujący brak powtarzalności podejmowanych decyzji. Wiele z decyzji ma jednorazowy charakter, zarówno w ujęciu przestrzennym (zestawienie decyzji podejmowanych w różnych gminach), jak i czasowym (fakt uprzedniego podejmowania określonej decyzji w danej gminie). Owa unikatowość podejmowanych decyzji jest w znacznej mierze skutkiem okoliczności ich podejmowania, które odzwierciedlają każdorazowo odmienne warunki polityczne, gospodarcze i społeczne, sprawiając, że decyzja nie może być powtórnie podjęta w identycznych warunkach. Rezultatem takiego stanu rzeczy jest szczególne podejście do prawdopodobieństwa i potencjalnych

skutków zdarzenia. We wskazanych okolicznościach nie jest możliwy ścisły pomiar prawdopodobieństwa i skutków, do czego jest potrzebna powtarzalność warunków i określona liczba wystąpień zdarzenia. Ocena ryzyka następuje więc w obliczu posiadania niekompletnych informacji. W odniesieniu do gminy znajduje to wyraz w korzystaniu z subiektywnej wiedzy do oceny prawdopodobieństwa. Ocena prawdopodobieństwa często nie jest podparta danymi statystycznymi i wynika z przekonań decydenta (oceniającego ryzyko) o faktycznych okolicznościach i potencjalnych skutkach decyzji, i jest indywidualną oceną szansy wystąpienia określonego rezultatu – decyzje podejmowane są w obliczu posiadania niekompletnych informacji, co powoduje, że gmina funkcjonuje w warunkach ograniczonej racjonalności. W tych okolicznościach, brak możliwości skorzystania z nabytego doświadczenia (i zgromadzonych danych statystycznych) wynika z warunków podejmowania decyzji, z którymi wcześniej decydent nie miał do czynienia. Gminna perspektywa ryzyka sprawia, że ocena ryzyka powinna uwzględniać cele gminy i specyficzne dla niej warunki funkcjonowania (podejmowania decyzji), co poniekąd oddala od możliwości precyzyjnego pomiaru prawdopodobieństwa z powodu niewielkiej (lub prawie żadnej) powtarzalności okoliczności.

Turystyka może być czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego. Jednym z warunków wykorzystania turystyki w tej roli są odpowiednie predyspozycje danego obszaru, przy czym skala możliwych korzyści z rozwoju turystyki jest różna na różnych obszarach. Wielkość potencjału turystycznego gminy stanowi podstawę pełnienia funkcji turystycznej. Istotne jest jednocześnie odpowiednie kształtowanie i stymulowanie tego potencjału, w czym swoją rolę odgrywają władze gminy, oddziałujące w takich sferach jak infrastruktura techniczna (w tym turystyczna), przedsiębiorczość lokalna, czy też marketing terytorialny. Ocena posiadanego potencjału turystycznego ma znaczenie zwłaszcza na etapie podejmowania decyzji o przyjęciu przez gminę turystycznego kierunku rozwoju i wyboru stymulowanych form turystyki, a także kształtowania założeń polityki turystycznej.

Skala oddziaływania turystyki na rozwój lokalny jest również uzależniona od charakteru oferowanego produktu turystycznego oraz właściwości podaży turystycznej. Produkt turystyczny może być oferowany jako produkt obszaru, na który łączą się poszczególne składniki tego produktu (np. miejsca, walory, infrastruktura) oraz podmioty zaangażowane w ich dostarczanie i związane z rozwojem turystyki (w tym władze gminy), tworzące układ sieciowy. Istotą takiego układu sieciowego jest jednoczesna współpraca i konkurencja, w wyniku których oferowany produkt turystyczny jest postrzegany jako jednolity, kompletny pakiet, którego podstawą jest spójna koncepcja (nadrzędna idea) jednolicie wyróżniająca go na rynku. Terytorialny charakter oferowanego produktu turystycznego i fakt objęcia go wspólną marką, wyrażającą nadrzędną ideę łączącą jego poszczególne elementy, stanowią o oryginalności takiego pro-

duktu, jego odrębności i atrakcyjności turystycznej, co łącznie zwiększa możliwości wykorzystania turystyki jako czynnika rozwoju gminy. Wspólna marka, wpływając na kształtowanie tożsamości obszaru, stanowi czynnik integrujący dostępną ofertę w wewnętrznym spójnym zbiorze współzależnych dóbr i usług turystycznych, zwiększając konkurencyjność produktu (obszaru). Marka odniesiona do produktu turystycznego, a w szczególności do obszaru traktowanego jako produkt turystyczny, jest czynnikiem generującym efekt synergii uzyskiwany po stronie podmiotów turystycznych, pozwalającym lepiej wykorzystać istniejący potencjał turystyczny z uwzględnieniem wszystkich jego składowych oraz zintensyfikować potencjalne korzystne efekty dla gospodarki lokalnej wywołwane rozwojem turystyki.

W powstawaniu korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki istotne znaczenie mają specjalizacja turystyczna oraz miejscowy kapitał. Specjalizacja turystyczna obszaru może być podstawą działalności eksportowej i generowania efektu mnożnikowego. Zaspokajanie popytu turystycznego (eksport turystyczny) na podstawie zasobności obszaru w środki kapitałowe i inne czynniki umożliwia pozyskiwanie dochodów ze źródeł zewnętrznych w stosunku do danego obszaru i finansowanie z nich potrzeb rozwojowych gminy. Rozwój turystyki oparty na lokalnym kapitale pozwala zapobiec ucieczce dochodów z turystyki, a więc i korzyści na zewnątrz obszaru.

Turystyka może być rozpatrywana jako czynnik rozwoju, zarówno w stosunku do obszarów słabo rozwiniętych, jak i ośrodków dużych. W odniesieniu do obszarów słabo rozwiniętych, bodźcem rozwoju turystyki mogą być np. posiadane walory, odróżniające go od obszarów emisyjnych. Istniejące dysproporcje międzyregionalne decydują wówczas o atrakcyjności danego obszaru, stanowiąc czynnik popytotwórczy stymulujący procesy rozwojowe w zakresie niektórych form turystyki. W przypadku ośrodków dużych, posiadających dominującą pozycję gospodarczą w regionie i kraju, turystyka może stanowić jeden z czynników rozwoju. Masowy charakter turystyki i konieczność obsługi ruchu turystycznego mogą sprawić, że dzięki koncentracji działalności turystycznej nastąpi pobudzenie rozwoju również innych branż, dostarczając źródeł dochodów i stanowiąc czynnik rozwoju obszaru.

Gmina jest gospodarzem obszaru i podmiotem polityki turystycznej, będąc jednocześnie jednym z podmiotów podaży turystycznej. Może więc odgrywać istotną rolę w procesie kształtowania produktu turystycznego. Relację między rozwojem turystyki i rozwojem lokalnym można rozpatrywać na płaszczyźnie zadań realizowanych przez gminy, przy czym występuje w tym zakresie sprzężenie zwrotne. Z jednej strony, zadania zmierzające do pobudzenia tej sfery gospodarki stymulują rozwój obszaru, a turystyka traktowana jest jako czynnik rozwoju lokalnego. Z drugiej strony, wykonywanie zadań mających na celu stymulowanie rozwoju lokalnego tworzy podstawy do poprawy warunków rozwoju turystyki.

Jednym z warunków uznania obszaru za produkt turystyczny jest istnienie organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie tym obszarem. Istnieje potrzeba podmiotu, który pełniąc rolę lidera będzie inicjował, konsolidował i koordynował wszelkie działania w zakresie rozwoju turystyki. Można uznać to za warunek uzyskania korzystnych efektów z rozwoju turystyki pod wspólną marką obszaru. Kreowanie i wprowadzenie na rynek gminnego markowego produktu turystycznego, a w szerszym ujęciu także przyjęcie i realizacja w gminie turystycznego kierunku rozwoju, jest związane z podejmowaniem aktywności w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego i może przejawiać się w różnego rodzaju działaniach podejmowanych z wykorzystaniem instrumentów lokalnej polityki turystycznej na każdym z etapów budowy produktu markowego.

Gmina angażując swoje zasoby wspiera tworzenie produktu markowego. Można w tym zakresie wskazać obszary działalności związane m.in. z: opracowaniem koncepcji markowego produktu turystycznego i uwzględnienie jego rozwoju w dokumentach o charakterze planistycznym; współpracą z podmiotami otoczenia rynkowego turystyki i interesariuszami na rzecz rozwoju marki turystycznej obszaru; kształtowaniem przestrzeni (fizycznej, społecznej i gospodarczej) gminy celem stworzenia warunków funkcjonowania podmiotów turystycznych i pełnienia funkcji turystycznej; tworzeniem wybranych elementów produktu markowego; promocją turystyczną i gospodarczą obszaru gminy oraz produktu markowego.

Gmina tworzy wizję rozwoju turystyki, która stanowi pewną myśl przewodnią, będącą wyrazem istniejących lokalnych uwarunkowań rozwoju turystyki, oraz łączącą różne dostępne i tworzone w przyszłości cząstkowe produkty turystyczne w spójną całość. Prowadzona polityka dotyczy produktu turystycznego, który w ujęciu terytorialnym oferowany jest przez obszar gminy (przez gminę). Wykreowanie marki turystycznej obszaru sprawia, że gmina występuje na rynku turystycznym jako obszar identyfikowany przez turystów, a siła marki zwiększa rozpoznawalność i konkurencyjność gminy.

Włączenie turystyki do strategii rozwoju gminy tworzy szczególny obszar ryzyka. Z uwagi na specyfikę tego ryzyka, wynikającą m.in. z charakteru turystyki jako działalności gospodarczej, jako aktywności człowieka w czasie wolnym, a przede wszystkim jako czynnika rozwoju lokalnego i zakresu jego oddziaływania, pobudzanie rozwoju turystyki stanowi istotny obszar działalności gminy, który powinien być poddany dalszym działaniom, związanym z zarządzaniem ryzykiem.

Ryzyko, określane w tej pracy jako ryzyko gminy turystycznej, może mieć różny charakter. Można je opisać w pewnym układzie hierarchicznym, który odnosi się do procesu przyjęcia turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego. W pierwszym rzędzie w gminie, podejmowana jest decyzja o włączeniu turystyki do strategii rozwoju gminy. Wówczas (zgodnie z przyjętym w pracy kryterium) dana gmina staje się (lub nie) gminą turystyczną. Gdy władze gminy podejmą już pozytyw-

na decyzję w tej kwestii, wtedy, głównie w zależności od predyspozycji obszaru gminy (m.in. istniejących walorów turystycznych), następuje wybór preferowanej formy turystyki. Każda z form turystyki wymaga podjęcia odpowiednich działań (niekiedy zbliżonych do siebie) w celu pobudzenia jej rozwoju. Na tym etapie podejmowane decyzje koncentrują się wokół rodzaju interwencji w ramach lokalnej polityki turystycznej. Planowane są określone działania, a ich zakres, charakter i sposób realizacji warunkowane są głównie dotychczasowym poziomem rozwoju turystyki, pożądaną docelową intensywnością ruchu turystycznego, czy charakterem i stanem istniejącego zagospodarowania infrastrukturalnego.

Ryzyko w rozwoju gminy turystycznej pojawia się już na etapie rozstrzygnięcia decyzji o podjęciu turystycznego kierunku rozwoju. Można nawet uznać, że ryzyko w tym względzie niesie ze sobą najpoważniejsze konsekwencje. Władze gminy, decydując o podjęciu inwestycji i działań w celu pobudzenia rozwoju turystyki, zakładają, że turystyka będzie stanowić czynnik rozwoju lokalnego, a gmina, jej mieszkańcy i funkcjonujące podmioty uzyskają w konsekwencji konkretne korzyści. Największym ryzykiem jest w tym względzie niespełnienie oczekiwań, gdy wydatki i środki skierowane na rozwój turystyki nie doprowadzą do pobudzenia ruchu turystycznego, a w konsekwencji turystyka nie odegra zakładanej roli w pobudzeniu rozwoju gminy. Kolejne etapy realizacji polityki turystycznej w gminie powodują występowanie ryzyka, które koncentruje się wokół takich obszarów ryzyka, jak przystosowanie przestrzeni dla potrzeb realizacji aktywności turystycznej, kreowanie sprzyjających warunków gospodarczych i klimatu społecznego, czy wreszcie negatywny wpływ nadmiernej intensyfikacji ruchu turystycznego.

Ryzyko gminy turystycznej może mieć zróżnicowany charakter. Może być czynnikiem sprzyjającym bądź utrudniającym realizację zakładanych celów. Może wywierać skutki finansowe bądź pozafinansowe. Ryzyko takie może posiadać charakter zewnętrzny, leżący poza sferą oddziaływania gminy, oraz wewnętrzny, zależny od czynników wewnętrznych. Może mieć specyficzny charakter, właściwy wyłącznie dla danej gminy, albo powodować skutki jednocześnie w wielu gminach, niezależnie od ich wewnętrznych uwarunkowań. Ryzyko gminy turystycznej może także wynikać z przyczyn niezależnych od danej gminy i nie poddawać się kontroli, bądź odwrotnie. Ryzyko to może wreszcie dotyczyć charakteru realizowanych zadań, podejmowanych lub zaniechanych decyzji oraz całej jednostki. Różny też może być charakter ryzyka w zależności od jego powiązania z celami w wymiarze strategicznym, taktycznym lub operacyjnym. Przy tak zróżnicowanym charakterze ryzyka nie jest możliwe przeprowadzenie wyczerpującej klasyfikacji ryzyka gminy turystycznej z użyciem jednego tylko kryterium. Jednak dzięki temu, że ryzyka odnoszą się do realizowanych celów i zadań, gmina (decydenci) uzyskuje możliwość oceny, które z możliwych strategii, wariantów decyzji oraz działań są najbardziej podatne na niepowodzenie.

Realizacja celów pracy umożliwiła zidentyfikowanie obszarów ryzyka gminy turystycznej oraz kategorii tego ryzyka. Identyfikacja obszarów ryzyka została zrealizowana na podstawie analizy zapisów gminnych dokumentów o charakterze strategicznym w części odnoszącej się do realizacji polityki turystycznej. Wyniki przeprowadzonej analizy opracowano w układzie hierarchicznym w taki sposób, że zidentyfikowane obszary ryzyka podporządkowano najpierw wyznaczonym celom strategicznym, a następnie wynikającym z nich celom operacyjnym. Dla potrzeb analizy sformułowano cztery cele strategiczne odpowiednio do czterech głównych strategicznych markowych produktów turystycznych Polski, tj. do: (1) turystyki w miastach i kulturowej, (2) turystyki biznesowej, (3) turystyki rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej oraz (4) turystyki na terenach wiejskich. Wyróżniono dodatkowo piąty cel strategiczny odnoszący się do różnych działań podejmowanych w celu kształtowania ogólnych warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w gminie oraz związanych z procesem kreowania gminnej marki turystycznej (bez wskazania na charakter tej marki). Działania w ramach piątego celu strategicznego posiadają powtarzalny charakter w ramach każdej z czterech marek strategicznych. Stanowi on część wspólną w stosunku do czterech pozostałych, a wyodrębniono go, by uniknąć powtórzeń.

Zamiast porządkować zidentyfikowane obszary ryzyka bezpośrednio do poszczególnych form turystyki przyjęto układ według strategicznych produktów markowych. Decyzja o takim uporządkowaniu wyników analizy została podyktowana faktem, że możliwe formy turystyki nie tworzą zamkniętego katalogu, często przenikają się wzajemnie, uniemożliwiając jednoznaczne zaklasyfikowanie. Powstają także nowe formy. Dzięki zastosowanemu podejściu, co prawda otrzymano wyniki o wyższym stopniu uogólnienia, ale za to o bardziej uniwersalnym i jednoznacznym charakterze. Zastosowane rozwiązanie zwraca ponadto uwagę na konieczność uwzględnienia wzrastającej konkurencyjności na rynku turystycznym między obszarami recepcji turystycznej. Ta okoliczność sprawia, że nawet ponadprzeciętny potencjał turystyczny danego obszaru nie jest gwarancją rozwoju turystyki, gdy oferowany produkt ma charakter masowy (standardowy). Natomiast skierowanie działań w stronę gminnej marki turystycznej w istotny sposób zwiększa szansę pobudzenia rozwoju lokalnego przez turystykę z uwagi na wyróżniający się indywidualny charakter kreowanej marki nawiązujący do specyfiki obszaru gminy.

Zidentyfikowane obszary ryzyka poddano dalszej analizie, w której wykorzystano wyniki badań bezpośrednich przeprowadzonych w wybranych gminach turystycznych. W ten sposób w ramach każdego z uwzględnionych obszarów ryzyka zidentyfikowano czynniki ryzyka oraz odpowiadające im potencjalne zagrożenia, by ostatecznie zidentyfikować kategorie ryzyka gminy turystycznej. Łącznie zidentyfikowano i sformułowano definicje 23. kategorii ryzyka gminy turystycznej. W kolejności alfabetycznej są to następujące kategorie ryzyka:

- ryzyko dysfunkcji turystyki,
- ryzyko efektywności,
- ryzyko ekonomiczne,
- ryzyko finansów gminy,
- ryzyko funkcji turystycznej,
- ryzyko informatyczne,
- ryzyko inwestycyjne,
- ryzyko konfliktów,
- ryzyko korzyści z turystyki,
- ryzyko marki turystycznej,
- ryzyko operacyjne,
- ryzyko partnerstwa publiczno-prywatnego,
- ryzyko planistyczne,
- ryzyko potencjału,
- ryzyko pozycji konkurencyjnej,
- ryzyko prawne,
- ryzyko rozwoju gminy,
- ryzyko rynkowe,
- ryzyko społeczne,
- ryzyko środowiska przyrodniczego,
- ryzyko wizerunku,
- ryzyko współpracy oraz
- ryzyko zniszczeń.

Zdefiniowane kategorie ryzyka pozwalają w sposób kompleksowy opisać ryzyko występujące w związku z przyjęciem przez gminę turystycznego kierunku rozwoju, gdy turystyka traktowana jest jako wiodący lub komplementarny czynnik rozwoju lokalnego, a w celu intensyfikacji tego rozwoju oraz poprawy pozycji konkurencyjnej gminy kreowany jest gminny markowy produkt turystyczny.

Postępując zgodnie z przyjętą procedurą badawczą, wszystkie wyróżnione kategorie ryzyka pogrupowano, konstruując pięć odrębnych teoretycznych modeli ryzyka gminy turystycznej. Cztery z nich dotyczą kolejno wskazanych powyżej czterech strategicznych markowych produktów turystycznych Polski, odpowiednio do odpowiadającej im specyfiki popytu turystycznego i mieszczących się w ich koncepcji form turystyki. Natomiast piąty model ma charakter uniwersalny, związany z procesem kreowania koncepcji markowego produktu turystycznego oraz działaniami niezbędnymi do pobudzenia rozwoju funkcji turystycznej gminy.

Opracowane autorskie modele ryzyka gminy turystycznej prezentują ogólny obraz ryzyka, które jest związane z pobudzaniem turystyki w procesie rozwoju lokalnego. Konstrukcja poszczególnych modeli odwołuje się do celów operacyjnych wyznaczonych oddzielnie w ramach każdego z przyjętych w analizie celów strategicznych i abstrahuje od realiów konkretnej gminy turystycznej.

Władze gminy, w razie chęci wykorzystania opracowanych modeli, powinny zaadaptować je do potrzeb i możliwości odpowiednio do istniejących uwarunkowań danej gminy, jej potencjału turystycznego oraz priorytetów rozwoju.

Wyrazem zaadaptowania skonstruowanych modeli ryzyka gminy turystycznej jest profil ryzyka gminy turystycznej, który może być opracowany w zindywidualizowany sposób, tj. odnoszący się do realiów konkretnej gminy turystycznej i kreowanego przez nią gminnego markowego produktu turystycznego. Zindywidualizowany profil ryzyka jest odwzorowaniem właściwych danej gminie turystycznej kategorii ryzyka z uwzględnieniem częstości ich występowania w zidentyfikowanych obszarach ryzyka. Opracowanie profilu sprzyja realności planowanej lokalnej polityki turystycznej, upraszcza przegląd kategorii ryzyka gminy turystycznej i jest przydatne w procesie zarządzania ryzykiem, do czego władze gminy są ustawowo zobowiązane.

Zrealizowanie badań i osiągnięcie zakładanego celu pracy umożliwiło pozytywne zweryfikowanie postawionej we wstępie hipotezy. W toku przeprowadzonej analizy potwierdzono, że włączenie turystyki do strategii rozwoju gminy niesie ze sobą konsekwencje w postaci występowania szczególnych kategorii ryzyka. Pomimo, iż zidentyfikowane kategorie ryzyka dotyczą różnych obszarów działalności gminy, jak np. finanse gminy, inwestycje, czy ochrona środowiska przyrodniczego, mają bezpośredni związek z rozwojem turystyki i wynikają z podejmowania działań w sferze turystyki i faktu występowania ruchu turystycznego na obszarze gminy.

Zidentyfikowane kategorie ryzyka nie występują w taki sam sposób w każdej gminie turystycznej. Ich występowanie zależy w szczególności od rozwijanych w gminie form turystyki oraz od zakresu zaangażowania gminy w realizację lokalnej polityki turystycznej. Zależność występowania kategorii ryzyka od formy turystyki znalazła wyraz w odrębności skonstruowanych modeli odnoszących się do poszczególnych strategicznych markowych produktów turystycznych Polski, reprezentujących odmienne grupy form turystyki. W ten sposób różnym formom turystyki odpowiadają różne struktury występujących kategorii ryzyka. Faktyczna sytuacja danej gminy turystycznej zwiększa istniejące różnicowanie, gdyż w wypadku rozwijania tylko wybranych form turystyki (nie wszystkich) w ramach danego strategicznego markowego produktu turystycznego, ostateczny obraz (struktura) występujących kategorii będzie różniła się w jeszcze większym stopniu.

Wzięcie pod uwagę zakresu zaangażowania gminy w realizację lokalnej polityki turystycznej, oprócz rozwijanych w gminie form turystyki, dodatkowo pogłębia różnicowanie występujących kategorii ryzyka. Zasadność tego stwierdzenia potwierdza opracowany profil ryzyka gminy turystycznej, który odnosi się do konkretnego gminnego markowego produktu turystycznego. W nim, obok wskazania samych tylko kategorii ryzyka, dodatkowo jest zamieszczona informacja o tym jak często (liczba wystąpień) poszczególne kategorie ryzyka

występują w zidentyfikowanych obszarach ryzyka powiązanych z wdrożeniem specyficznego gminnego markowego produktu turystycznego. Inny zakres realizacji lokalnej polityki turystycznej, wynikający np. z już istniejącego poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego, czy wizji docelowego poziomu rozwoju turystyki, będzie oznaczać inny wynik identyfikacji obszarów ryzyka, a więc i odmienny układ i liczbę wystąpień powiązanych z nimi zidentyfikowanych kategorii ryzyka.

Wszystko powyższe upoważnia do sformułowania tezy, że gmina, w sytuacji włączenia turystyki do swojej strategii rozwoju, ma do czynienia ze szczególnymi kategoriami ryzyka, których występowanie jest uwarunkowane rozwijaną formą turystyki, a także zakresem zaangażowania gminy w realizację lokalnej polityki turystycznej.

Reasumując, wykorzystanie turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego wiąże się z wdrażaniem instrumentów gminnej polityki turystycznej. Zakres realizowanej polityki turystycznej (wynikający z kształtu przyjętej wizji rozwoju turystyki, obejmującej w szczególności charakter i ostateczną formę gminnego markowego produktu turystycznego) i stosowane w jej ramach instrumenty znajdują wyraz w tym, jakie konkretne obszary działalności gminy podlegają dostosowaniu do potrzeb rozwoju turystyki. Tym sposobem, skoro obszary ryzyka są powiązane bezpośrednio z obszarami działalności (obszar ryzyka jest definiowany w przepisach prawa jako zidentyfikowany obszar działalności jednostki), to w każdej gminie turystycznej inny będzie rezultat ich identyfikacji. Część obszarów ryzyka będzie mieć charakter bardziej powtarzalny i będzie występować w większości, jeśli nie we wszystkich gminach turystycznych, natomiast inne obszary ryzyka będą występować tylko w nielicznych gminach. Stąd, również zidentyfikowane kategorie ryzyka gminy turystycznej, korespondujące z obszarami tego ryzyka, nie wystąpią w każdej gminie w jednakowym układzie. Ich występowanie jest zależne od rozwijanej formy turystyki oraz zakresu podejmowanych w tej sferze działań.

Zidentyfikowane i zdefiniowane kategorie ryzyka gminy turystycznej oraz skonstruowane teoretyczne modele tego ryzyka, wraz ze wskazaniem sposobu ich adaptacji do potrzeb praktyki samorządowej z wykorzystaniem opracowanego profilu ryzyka gminy turystycznej, stanowią ważny wkład w teorię ekonomii i mogą stanowić istotne teoretyczne wsparcie w opracowaniu założeń lokalnej polityki rozwoju gmin turystycznych w kontekście występowania ryzyka związanego z tym rozwojem.

LITERATURA

Adamiak J.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, (red.) W. Kosiedowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2005.

Adamiak J.: *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, (red.) W. Kosiedowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2005

Adamiak J.: *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami lokalnymi*, „Finanse Komunalne”, 2012, nr 1-2, s. 73-80.

Adamska A.: *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia*, [w:] *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, (red.) A. Fierla, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009, s. 11-21.

Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M.: *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999.

Alejziak W.: *Polityka turystyczna*, [w:] *Nauki o turystyce, cz. II*, (red.) R. Winiarski, Studia i Monografie nr 7, AWF w Krakowie, Kraków 2004.

Alejziak W.: *Programowanie turystyki na szczeblu lokalnym*, [w:] *Gospodarka turystyczna w regionie*, Polskie Stowarzyszenie Turystyki, Warszawa 1999, s. 9-19.

Alejziak W.: *Systemy zarządzania turystyką*, <http://www.forumlot.pl/vademecum-lot/120-systemy-zarzadzania-turystyka> [dostęp online: 2017-09-12].

Alktorn J.: *Marketing w turystyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Alktorn J.: *Polityka produktu turystycznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1991.

Alonso J.M., Clifton J., Díaz-Fuentes D.: Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, “Public Management Review”, 2015, vol. 17, nr 5, s. 643-660, DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>.

Andrejuk A.: *Turystyka aktywna, rekreacyjna i specjalistyczna*, Wydawnictwo Kengraf, Warszawa 1998.

Antkowiak P.: *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2011, nr 2, s. 155-174.

Augustyniak M., Moll T.: *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Wzory pism i dokumentów. Schematy działań*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Banaszak B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

Barrett P.: *Future Challenges for Risk Management in the Australian Public Sector*. Australian National Audit Office, 2005, https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net2766/f/Barrett_future_challenges_for_risk_management_in_the_australian_public_sector_2005.pdf [dostęp online: 2017-05-13].

Bartoszewicz A., Lelusz H.: *Budowa systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 718, „Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia”, nr 53, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 49-63.

Basińska-Zych A.: *Turystyka i rekreacja w dokumentach strategicznych wybranych gmin miejskich, wiejskich oraz miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 738, „Ekonomiczne Problemy Turystyki”, nr 20, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 155-171.

Bason Ch.: *Leading public sector innovation (second edition): Co-creating for a better society*, Policy Press, Bristol 2018.

Bator M., Dźiedzzyk J.: *Obowiązek składania oświadczeń majątkowych – wybrane problemy praktyczne*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, 2007, nr 1, s. 2.

Bazerman M.H., Watkins M.: *Predictable Surprises: The Disasters you Should Have Seen Coming, and How to Prevent them*. Harvard Business School Publishing Corporations, Boston 2004.

Bereza J.: *Wzorcowe rozwiązania z zakresu kontroli zarządczej*, [w:] *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) M. Ćwiklicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015.

Bernstein P.L.: *Risk as a History of Ideas*, „Financial Analysts Journal”, January-February 1995.

Berstein P.L.: *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, John Wiley & Sons, New York 1998.

Będziszczak M.: *Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 646, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2010, nr 39, s. 95-105.

Bhatia A.K.: *The Business of Tourism*, Sterling, New Delhi 2006.

Białk-Wolf A., Arent M., Buziewicz A.: *Analiza podaży turystyki zdrowotnej w Polsce*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2016.

Bieczyński S.: *Ryzyko i odpowiedzialność organizacji gospodarczych*, „Ekonomista”, 1977, nr 3.

Bielińska I.: *Ocena efektywności inwestycji*, [w:] *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, (red.) L. Bednarski, T. Waśniewski, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1996.

- Bieniek G.: *Gospodarka nieruchomościami*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki: *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Blakley E.J.: *Planning local economic development. Theory and practice*, SL and SR, Londyn 1989.
- Bochenek M.: *Ryzyko i niepewność w naukach ekonomicznych – rozważania semantyczne*, „Ekonomia”, 2012, nr 4(21), s. 46-63.
- Bogacki S., Bulzak A.: *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: EKONOMIA, 2012, vol. 5, nr 2, s. 35-60.
- Bończak B.: *Aktywne formy turystyki – problemy terminologiczne*, [w:] *Nowe-stare formy turystyki w przestrzeni*, (red.) R. Wiluś, J. Wojciechowska, Warsztaty z Geografii Turystyki, tom. 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, DOI: <http://dx.doi.org/10.18778/7525-925-4.05>.
- Borodako K.: *Turystyka biznesowa w Krakowie na tle wybranych miast polskich*, „Prace Geograficzne”, z. 134, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków 2013, s. 69-81, DOI: 10.4467/20833113PG.13.016.1262.
- Borodo A.: *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 3 zm., LexisNexis, Warszawa 2004.
- Borodo A.: *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2011.
- Borys G.: *Zarządzanie ryzykiem kredytowym w banku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Wrocław 1996.
- Borzyszkowski J.: *Organizacja i zarządzanie turystyką w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Bosak M., Majka P.: *Jawność gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji prawa finansów publicznych i prawa pracy*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Brigham E.F., Gapenski L.C.: *Zarządzanie finansami*, t. 2, PWE, Warszawa 2000.
- Brockhaus Enzyklopädie*, t. 18, F.A. Brockhaus GmbH, Mannheim 1992.
- Brol R.: *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 785, Wrocław 1998.
- Brousseau E., Glachant J.-M.: *The economics of contracts and the renewal of economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Brzozowska K., Kogut-Jaworska M.: *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” sectio H (Oeconomia), 2016, tom 50, nr 1, s. 327-337, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/h.2016.50.1.327>.

Buchała K.: *Bezprawność przestępstw nieumyślnych oraz wyłączające ją dozwolone ryzyko*, Warszawa 1971.

Buczkowska K., Pajsert E.: *Możliwości i konieczność rozwoju turystyki polonijnej na Cyprze w oparciu o historię podróży i życie Polaków na wyspie. Projekty tras turystycznych*, „Turystyka Kulturowa”, 2009, nr 3, s. 4-18.

Buczkowski Ł.: *Środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, (red.) W. Skrzydło i in., Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl – Rzeszów 2013, s. 63-91.

Bukowski K.: *Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy*, „Radca Prawny”, 2000, nr 4.

Buła P.: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach gospodarczych. Aspekt uniwersalistyczny*, Monografie: Prace Doktorskie, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2003.

Bywanis-Jodlińska M.: *Kontrola i zarządzanie ryzykiem*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005.

Cabała P.: *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007.

Calvert G.: *Highwire Management. Risk-Taking Tactics for Leaders, Innovators, and Trailblazers*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1993.

Carr-West J., Lucas L., Thraves L.: *Risk and reward. Local government and risk in the new public realm*, Local Government Information Unit, London 2011.

Celarek K.: *Prawne i praktyczne aspekty kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.

Chernatony L. de: *Marka. Wizja i tworzenie marki*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.

Chojna-Duch E.: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Chudy-Hyski D.: *Uwarunkowania turystycznego kierunku rozwoju górskich obszarów wiejskich Polski*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, nr 1, Polska Akademia Nauk Oddział w Krakowie, Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi, Kraków 2009.

Cincera M., Estache A., Wolf A.: *Decentralization and sectoral expenditures in Europe*, „Applied Economics Letters”, 2018, vol. 18, nr 3, s. 167-171, DOI: <https://doi.org/10.1080/13504851.2017.1307926>.

Commons J.R.: *Legal Foundations of Capitalism*, The Macmillan Company, New York 1924.

Cooper T.: *Strategic Risk Management in the Municipal and Public Sector*, Memorial University, St. John's 2010.

Cullis J., Jones P.: *Public Finance and Public Choice*, II edition, Oxford University Press, Oxford 1998.

Czapiewska G.: *Markowe produkty turystyki wiejskiej subregionu słupskiego*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 76-83.

Czarnow S.: *Kontrasygnata – martwa instytucja?*, „Finanse Komunalne”, 2010, nr 11, s. 16-23.

Czekaj J., Dresler Z.: *Podstawy zarządzania finansami firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Czudec A., Kata R.: *Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2013, nr 5, s. 5-20.

Dafflon B.: *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice*, [w:] *Handbook of Fiscal Federalism*, (red.) E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham U.K. 2006.

Danek E., Kańduła S.: *Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, (red.) B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 26, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 103-114.

Davidson R., Cope B.: *Turystyka biznesowa. Konferencje, podróże motywacyjne, wystawy, turystyka korporacyjna*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003.

Demecki W., Żukowski P.: *Budowa strategii jako narzędzia innowacyjnego zarządzania organizacją*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, 2010, nr 15, s. 69-84.

Dequech D.: *Fundamental uncertainty and ambiguity*, “Eastern Economic Journal”, 2000, nr 26, s. 41-60.

Dequech D.: *The new institutional economics and the theory of behaviour under uncertainty*, “Journal of Economic Behavior & Organization”, 2006, vol. 59, s. 109-131.

Dequech D.: *Uncertainty in a strong sense: meaning and sources*, “Economic Issues”, 1997, nr 2, s. 21-43.

Derek M.: *Od wioski rybackiej do turystycznej enklawy? Turystyka a rozwój na przykładzie Mikołajek*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2007, nr 2 (28), s. 112-127.

Derek M.: *Turystyka poza utartym szlakiem – nowy model turystyki miejskiej*, „Turystyka Kulturowa”, 2013, nr 9, s. 5-17.

Dietl J.: *Marketing*, PWE, Warszawa 1981.

Disaster Risk Analysis. Guidance for Local Governments, UNICEF, Geneva 2013.

Dług lokalny w teorii i praktyce, (red.) M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.

Długosz S., Laszuk G.: *Ryzyko gospodarcze związane z działalnością handlową. Pożar – eksplozja – włamanie. Skutki i granice ryzyka. Sposoby zabezpieczenia*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1998.

Dobbnis R., Frąckowiak W., Witt S.F.: *Praktyczne zarządzanie kapitałami firmy*, PAANPOL, Poznań 1992.

Dolewka Z.: *System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym*, „Biblioteka Regionalisty”, 2013, nr 13, s. 31-41.

Dolnicki B.: *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, tom XXXIV, s. 67-87.

Dolnicki B.: *Samorząd terytorialny*, wyd. 3, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.

Dooren W. Van, Bouckaert G., Halligan J.: *Performance Management in the Public Sector*, Second Edition, Routledge, New York 2015.

Dosi G., Egidi M.: *Substantive and procedural uncertainty – an exploration of economic behaviour in changing environments*, „Journal of Evolutionary Economics”, 1991, nr 1, s. 145-168.

Drażkiewicz J.: *Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego w Polsce*, „Rocznik Żyrardowski”, 2009, nr 7, s. 265-286.

Drennan L., McConnell A., Stark A.: *Risk and Crisis Management in the Public Sector*, Routledge, London 2015.

Drucker P.F.: *Skuteczne zarządzanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976.

Durydiwka M.: *Definicja i zakres pojęcia „turystyka kwalifikowana (turystyka aktywna)”*, [w:] *Turystyka zrównoważona*, (red.) A. Kowalczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 249-289.

Durydiwka M.: *Turystyka aktywna a turystyka kwalifikowana. Dylematy terminologiczne*, [w:] *Turystyka aktywna i jej rozwój na Roztoczu – regionie pogranicza*, (red.) A. Świeca, K. Kałamucki, Karpol, Lublin 2006.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Ziolo M.: *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: *Finanse samorządowe. Narzędzia – decyzje – procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Dylewski M., Filipiak B.: *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2013, tom 7, s. 28-40.

Dylewski M.: *Model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria skuteczności*, Zeszyty Naukowe nr 10, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011, s. 267-281.

Dylewski M.: *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007.

Dylewski M.: *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 273, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, s. 49-61.

Dyrda G., Dyrda-Maciałek S.: *Uwarunkowania kreacji lokalnych produktów turystycznych na Pogórzu Dynowskim*, [w:] *Ochrona środowiska, krajobraz przyrodniczy i kulturowy Pogorza Dynowskiego a rozwój turystyki*, (red.) J. Krupa, Związek Gmin Turystycznych Pogorza Dynowskiego, Dynów 2013, s. 189-196.

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia, (red.) M. Stec i M. Mączyński, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.

Dziawgo D.: *Niepewność*, [w:] *Leksykon finansów*, (red.) J. Głuchowski, PWE, Warszawa 2001.

Dziawgo D.: *Ryzyko*, [w:] *Leksykon finansów*, (red.) J. Głuchowski, PWE, Warszawa 2001.

Dziedzic E.: *Obszar recepcji turystycznej jako przedmiot zarządzania strategicznego*, „Monografie i Opracowania”, nr 442, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1998, s. 9.

Edwarczyk B.: *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem gospodarowania mieniem komunalnym*, [w:] *Public risk management. T. 2, Wybrane zagadnienia*, (red.) P. Tworek, J. Myrczek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, s. 71-84.

Ehrlich A.: *Ryzyko gospodarcze*, [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, (red.) L. Pasieczny, PWE, Warszawa 1981, s. 456-457.

Ekoturystyka i odkrywanie dziedzictwa. Zbiór dobrych praktyk, (red.) D. Zaręba, Fundacja Fundusz Partnerstwa, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2008.

Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, cz. I: Ustrój, (red.) M. Stahl, B. Jaworowska-Dębska, Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2010.

Fatke M.: *Participatory effects of regional authority: decentralisation and political participation in comparative perspective*, „West European Politics”, 2016, vol. 39, nr 4, s. 667-687, DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1149359>.

Fayol H.: *General and Industrial Management*, Pitman Publishing Corporation, New York 1949.

Feret E.: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] *Prawo naszych sąsiadów*, tom 1, *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, (red.) W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Rzeszów – Przemysł 2013, s. 126-147.

Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M.: *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.

Filipiak B., Niewęglowska M.: *Kompleksowy program ubezpieczenia odpowiedzialności gminy szansą na łagodzenie skutków ryzyk w działalności samorządu*, [w:] *II Forum Samorządowe: samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, (red.) B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 190-199.

Filipiak B.: *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.

Finanse przedsiębiorstwa, (red.) L. Szyszko, PWE, Warszawa 2000.

Fisman R., Gatti R.: *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries*, „Journal of Public Economics”, 2002, nr 83(3), s. 325-346.

Flejterski S., Ziolo M.: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2008, nr 3(33), s. 76-94.

Fleszer D.: *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas „Zarządzanie”, 2004, nr 1, s. 295-308.

Florek M.: *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.

Fone M., Young P.C.: *Public Sector Risk Management*, Butterworth Heinemann, Oxford 2001.

Furdzik M.: *Dialog obywatelski w samorządzie : obecny czy nieobecny?*, „Com.press”, 2018, nr 3(1), s. 36-56.

Gaczek W.M.: *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionu*, [w:] Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 57, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 9-29.

Galiński P.: *Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot ryzyka*, „Acta Elbingensia”, Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej nr 4/2013, seria: „Prawo, Administracja, Zarządzanie publiczne”, nr 8, Elbląg 2013, s. 9-21.

Gałązka A.: *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*, „Studia BAS”, 2017, nr 1(49), s. 6-61.

Gałecki R.: *Znaczenie efektu mnożnikowego wpływów z turystyki dla rozwoju regionu i miejscowości*, [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, (red.) R. Gałecki, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna, Łowicz 2004, s. 113-117.

Gaudement P.M., Molinier J.: *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.

Gaworecki W.W.: *Ekonomika i organizacja turystyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1982.

Gaworecki W.W.: *Miejsce turystyki w strategii i polityce rozwoju regionalnej i lokalnej wspólnoty samorządowej*, [w:] *Polityka samorządu terytorialnego w dziedzinie turystyki*, (red.) M. Boruszcak, Zbiór materiałów pokonferencyjnych, Gdańsk 2000, s. 9-14.

Gaworecki W.W.: *Turystyka*, PWE, Warszawa 2010.

Gibson H.J.: *Sport Tourism: A Critical Analysis of Research*, „Sport Management Review”, 1998, nr 1, s. 45-76, DOI: [https://doi.org/10.1016/S1441-3523\(98\)70099-3](https://doi.org/10.1016/S1441-3523(98)70099-3).

Giezała J.: *Turystyka w gospodarce narodowej*, PWE, Warszawa 1969.

Ginsbert-Gebert A.: *Mienie komunalne – podstawa samorządności gospodarczej miast i gmin*, „Monografie i Opracowania”, Szkoła Główna Handlowa, 1994, nr 381, s. 76-82.

Gliniecka J.: *Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, TOM XXXIII, 2015, s. 155-175.

Głowacka M.: *Promocja całościowego produktu turystycznego na przykładzie miasta Malborka*, „Zarządzanie i Finanse”, tom 12, 2014, nr 2, s. 87-104.

Głusek J.: *Rola samorządu lokalnego w rozwoju przedsiębiorczości (w świetle badań)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy. T. I*, (red.) S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.

Gmina pasywna, (red.) W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, tom 117, Warszawa 2007.

Goeldner Ch.R., Ritchie J.R.B.: *Tourism. Principles, Practices, Philosophies*, 10th edition, John & Sons, Inc., New Jersey 2006.

Golanko M.: *Podstawowe elementy systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej*, [w:] *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, (red.) M. Ćwiklicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015.

Golanko M.: *Zarządzanie ryzykiem*, [w:] *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) M. Ćwiklicki, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.

Gołębski G.: *Rynek turystyczny w Polsce*, Instytut Handlu Wewnętrznego i Usług, Warszawa 1979.

Gonet W.: *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2006, nr 1-2, s. 28-50.

Gordon A.: *Rozwijanie turystyki jako obowiązek prawny samorządów*, [w:] *Turystyka w gminie i powiecie*, (red.) A. Gordon, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003, s. 45-54.

Gotwald B., Musiaka Ł., Szymura K.: *Turystyka w dokumentach strategicznych organów samorządu terytorialnego województwa łódzkiego, a norweskie dobre praktyki zarządzania turystyką*, „Acta Innovations”, 2012, nr 5, s. 25-55.

Górski M., Skorupka D.: *Wybrane metody identyfikacji czynników ryzyka na tle cyklu życia projektu i budowlanego procesu inwestycyjnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych, 2011, nr 4 (162), s. 307-324.

Grad M.: *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40, s. 55-65.

Grobicka-Madej K., Mażewski L., Pawlik K., Sobolewska A.: *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, INFOR, Warszawa 2015.

Grocki R.: *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012.

Grzegorzczak F., Rytlewski T., Walasek-Walczak U., Głąb T., Dulińska M., Potoczny M.: *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, (red.) F. Grzegorzczak, LexisNexis, Warszawa 2012.

Grzeszczak J.: *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, „Prace Geograficzne”, nr 173, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999.

Grzybowski W.: *Ryzyka, innowacje i decyzje gospodarcze*, UMCS, Lublin 1984.

Grzymała Z.: *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.

Hadyniak B.: *Uncertainty, needs and risk*, [w:] *Risk management: concepts, models, issues*, (red.) L. Gąsioriewicz, J. Monkiewicz, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.

Hall C.: *Adventure, Sport and Health Tourism*, [w:] *Special Interest Tourism*, (red.) B. Weiler, C.M. Hall, Belhaven Press, London 1992.

Hansson Sven Ove: *Risk*, [w:] *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2014 Edition), (red.) E.N. Zalta, <https://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/risk/> [dostęp online: 2017-01-28].

Hayek F.A.: *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, [w:] F.A. Hayek: *Individualism and the Economic Order*. University of Chicago Press, Chicago 1948, s. 255-272.

Hebestreit D.: *Touristic Marketing. Ziele Strategien, Instrumentarium, Organisation und Planung des Marketing von Reiseveranstaltern*, Berlin-Verlag, Berlin 1977.

Heffner K.: *Konkurencyjność małych regionów i znaczenie aglomeracji miejskich w ich rozwoju*, [w:] *Agglomeracja miejska i jej znaczenie dla konkurencyjności miast i regionów*, (red.) K. Szółek, Biblioteka Regionalistyki nr 2(1/2002), Wydawnictwo Katedry Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 2002.

Herdan A.: *Przesłanki i warunki wdrożenia audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2015, nr 3, s. 21-36.

Holloway J.C., Robinson C.: *Marketing w turystyce*, PWE, Warszawa 1997.

Huq M., Tribe M.: *Achieving Macroeconomic Stability*. In: *The Economy of Ghana*. Palgrave Macmillan, London 2018, s. 51-79, DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-60243-5_4.

Hyski M.: *Finanse gmin uzdrowiskowych w aspekcie funkcji uzdrowiskowej i turystycznej*, [w:] *Dylematy zarządzania sportem, turystyką i rekreacją w warunkach niepewności otoczenia*, (red.) B. Grzeganeek-Więcek, J. Maciąg, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 109-118

Hyski M.: *Public-Private Partnership in Shaping the Investment Risk of the Gmina*, „Pragmata Tes Oikonomias”, 2017, z. XI, s. 175-184, DOI: <http://dx.doi.org/10.16926/pto.2017.11.12>.

Hyski M.: *Ryzyko w zakresie inwestycji infrastruktury technicznej*, [w:] *Inwestycje i Nieruchomości. Teoria i Praktyka*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, „Zagadnienia Ekonomiki Przemysłu”, 2004, nr 1, s. 71-79.

Hyski M.: *The role and importance of the gmina in tourism policy in Poland*, ‘Society, Integration, Education’, Proceedings of the International Scientific Conference, Volume VI, May 25th – 26th, 2018, s. 188-199, <http://journals.rta.lv/index.php/SIE/article/view/3148>.

Idziak W.: *Uwarunkowania tworzenia wiosek tematycznych i ich produktów turystycznych*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 172-180.

Iwanek M., Wilkin J.: *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998.

Izdebski H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2014.

Jagoda J.: *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, (red.) J. Korczak, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 139-151.

Jajuga K., Jajuga T.: *Inwestycje – instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Jajuga K.: *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem*, (red.) K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Jakubowski R.: *Teoria ryzyka. Stosunek do ryzyka, a zachowania ludzkie*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 777, Wrocław 1997.

Januszewska M.: *Znaczenie produktu uzdrowiskowego w rozwoju turystyki w Polsce*, [w:] *Markowe produktu turystyczne*, (red.) A. Panasiuk, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin – Niechorze 2004, s. 219-232.

Jaremen D.E., Rapacz A.: *Znaczenie samorządów terytorialnych w rozwoju gospodarki turystycznej w regionie sudeckim*, [w:] *Turystyka w środowisku społecznym i gospodarczym*, Zeszyty Naukowe AWF w Krakowie nr 75, Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie, Kraków 1998, s. 103-115.

Jastrzębska M.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Jastrzębska M.: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.

Jastrzębska M.: *Polityka zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego – zarys problemu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 727, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 100, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 93-104.

Jastrzębska M.: *Zarządzający ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 786, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 64/2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 83-91.

Jastrzębska M.: *Zarządzanie ryzykiem w projekcie europejskim realizowanym przez jednostkę samorządu terytorialnego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 6 (72), s. 105-119.

Jedynak P., Szydło S.: *Zarządzanie ryzykiem*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1997.

Jendrośka J.: *Samorząd terytorialny w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005.

Jędralska K.: *Zachowania przedsiębiorstw w sytuacjach niepewnych i ryzykownych*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1992.

Jędrysiak T.: *Turystyka kulturowa*, PWE, Warszawa 2008.

Jóźwiak M., Walczak P., Wiktorowska U.: *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzenie i uchwalenie*, Municipium, Warszawa 2010.

Kachniewska M.: *Model tworzenia sieciowego produktu turystycznego*, Mazowiecka Regionalna Organizacja Turystyczna, Warszawa 2015.

Kaczmarek J., Kaczmarek S.: *Turystyka kulturowa – człowiek w miejskiej przestrzeni wymiany*, [w:] *Współczesne formy turystyki kulturowej*, (red.) K. Buczkowska, A. Mikos von Rohrscheidt, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 7-35.

Kaczmarek J., Stasiak A., Włodarczyk B.: *Produkt turystyczny*, „Turystyka i Hotelarstwo”, 2002, nr 1, s. 33-54.

Kaczmarek J., Stasiak A., Włodarczyk B.: *Produkt turystyczny. Pomysł – organizacja – zarządzanie*, PWE, Warszawa 2005.

Kaczmarek T.T.: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2006.

Kaganek K.: *Różnorodność pojęć w zakresie aktywnego uprawiania turystyki*, [w:] *Wczoraj, dziś i jutro turystyki aktywnej i specjalistycznej*, (red.) A. Stasiak, J. Śledzińska, B. Włodarczyk, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Warszawa 2015, s. 21-37.

Kandafer W.: *Uwarunkowania rozwoju turystyki kwalifikowanej*, [w:] *Turystyka aktywna. Turystyka kwalifikowana*, (red.) T. Łobożewicz, R. Kogut, I Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Metodyczna, Ława 23-24 października 1998 r., Warszawa 1999.

Karlikowska M.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, PERSSCOM, Wrocław 2010.

Karmańska A., Michalski T., Śliwiński A.: *Ubezpieczenia gospodarcze. Ryzyko i metodologia oceny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.

Kaspar C., Kunz B.R.: *Unternehmensführung im Fremdenverkehr*, Bern 1982.

Kassyk-Rokicka H.: *Statystyka nie jest trudna. Mierniki statystyczne*, wyd. 2, PWE, Warszawa 1994.

Kata R.: *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2015, nr 4 (76), s. 54-71.

Kiczka K.: *Kontrola w prawie zamówień publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako przedmiot regulacji prawnej. Podręcznik uniwersytecki*, (red.) M. Guziński, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2012.

Kisiel W.: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003.

Knight F.H.: *Risk, Uncertainty and Profit*, Reprints of Economic Classics, Augustus M. Kelley, New York 1964.

Kocurek K.: *Istota ryzyka nierównowagi budżetowej w Polsce*, [w:] *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, (red.) T. Famulska, A. Wałasik, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s. 93-102.

Koczur W.: *Decentralizacja jako podstawa skutecznego rozwiązywania lokalnych problemów społecznych*, [w:] *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania lokalnych problemów społecznych*, (red.) A. Frączkiewicz-Wronka, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 270, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 85-110.

Kogut-Jaworska M.: *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2008.

Kończakowski B., Ratajczak M., Dochody z działalności gospodarczej na tle międzywojennych rozwiązań prawnych, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016 r., nr 3 (4) 2016, s. 31 i n., DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/>.

Kompendium wiedzy o turystyce, (red.) G. Gołębski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Konieczna-Domańska A.: *Gospodarka turystyczna. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Kanon, Warszawa 2007.

Kornak A., Szeremeta R.: *Vademecum menedżera turystyki*, Zakład Poligraficzny Ul druk, Warszawa 1990.

Kornak A.S., Rapacz A.: *Zarządzanie turystyką i jej podmiotami w miejscowości i regionie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.

Korol J.: *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

Korombel A.: *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej metodą project finance*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007.

Kosek-Wojnar M.: *Identyfikacja obszarów ryzyka w świetle celów działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe nr 778, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2008, s. 25-41.

Kosiedowski W.: *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, (red.) W. Kosiedowski, TNOiK, Toruń 2005.

Kosikowski C.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Kotler Ph., G. Armstrong: *Principles of Marketing*, wyd. 14, Prentice Hall, New Jersey 2012.

Kotler Ph.: *Marketing*, Rebis, Poznań 2005.

Kotler Ph.: *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner & Ska, Warszawa 1994.

Kotnis M.: *Modele zarządzania ryzykiem w warunkach niepewności*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 65, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 669-678.

Kowalczyk A., Derek M.: *Przestrzeń czasu wolnego w polityce dużych miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, z. 1 (LXXVII), s. 311-325.

Kowalczyk A.: *Rozwój funkcji turystycznej jako cel polityki miejskiej*, [w:] *Kierunki rozwoju badań naukowych w turystyce*, (red.) G. Gołembski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Kowalczyk A.: *Współczesna turystyka kulturowa – między tradycją a nowoczesnością*, [w:] *Turystyka kulturowa. Spójrzanie geograficzne*, (red.) A. Kowalczyk, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 9-57.

Kowalczyk L.: *Zarządzanie miastem*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, (red.) R. Bról, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.

Kowalczyk M.: *Zarządzanie ryzykiem w project finance*, „Materiały i Studia”, nr 137, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2002, s. 50-51, https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/137.pdf [dostęp online: 2017-04-30].

Kowalewski E.: *Ryzyko w działalności człowieka i możliwości jego ograniczenia*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze*, (red.) T. Sangowski, Poltext, Warszawa 2000.

Kozielecki J.: *O człowieku wielowymiarowym. Eseje psychologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1988.

Koźuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004.

Krasnowolski A.: *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012.

Krawczyk Z.: *Dysfunkcje turystyki*, [w:] *Bariery kulturowe w turystyce*, (red.) Z. Krawczyk, E. Lewandowska-Tarasiuk, J.W. Sienkiewicz, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2007, s. 29-45.

Krippendorf J.: *Marketing im Fremdenverker*, Bern – Frankfurt 1971.

Kruczek Z., Walas B.: *Nowoczesne postrzeganie promocji kulturowych produktów turystycznych*, [w:] *Kultura i turystyka – wspólnie zyskać*, (red.) A. Stasiak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Turystyki i Hotelarstwa, Łódź 2009, s. 335-360.

Kruczek Z., Zmyślony P.: *Regiony turystyczne*, Proksenia, Kraków 2010.

Krupa M.: *Ryzyko i niepewność w zarządzaniu firmą*, Antykwa, Kraków – Kluczbork 2002.

Krysiak A.S.: *Pojęcie controllingu na tle pojęć zbliżonych (kontrola, audyt)*, „Kontrola Państwowa”, 2006, nr 1, s. 138-149.

Krzeczkowski K.: *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, [w:] K. Krzeczkowski: *Polityka społeczna. Wybór pism*. Polski Instytut Służby Społecznej, Łódź 1947, s. 161-196.

Kubas E.: *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, zeszyt 84, Seria Prawnicza, „Prawo”, 2014, nr 15, s. 63-75.

Kuc B.R.: *Audyty wewnętrzne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2002.

Kuc B.R.: *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2009.

Kuchlewska M.: *Ubezpieczenie jako metoda finansowania ryzyka przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.

Kudłacz T.: *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Kudłacz T.: *Rozwój lokalny*, [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, (red.) J. Hausner, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.

Kulesza M.: *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 7-8, s. 7-24.

Kulp C.A.: *Casualty Insurance*, Ronald Press co., New York 1928.

Kurek W., Mika M.: *Turystyka jako przedmiot badań naukowych*, [w:] *Turystyka*, (red.) W. Kurek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 11-49.

Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H.: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa 2000.

Kuźnik F.: *Decentralizacja jako podstawa partnerstwa w regionie*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, (red.) A. Klasik, „Biuletyn KPZK PAN”, 2003, nr 208.

Kuźnik F.: *Polityka rozwoju obszarów metropolitalnych*, [w:] *Gospodarka, zarządzanie, przestrzeń*, (red.) T. Markowski, D. Stawisz, Acta Universitatis Lodziensis, „Folia Oeconomica”, 2005, nr 186, s. 51-62.

Kwaśniak P.: *Aspekty kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, seria: Administracja, nr 2 (1/2012), s. 33-54.

Lange K.: *Wybrane aspekty cywilnoprawne kontrasygnaty skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2009, nr 9, s. 10-16.

Lange O.: *Optymalne decyzje. Zasady programowania*, wyd. 2 poprawione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1967.

Laskowski P.: *Zarządzanie informacją finansową w jednostkach samorządu terytorialnego pozyskujących środki z funduszu Unii Europejskiej*, [w:] *Monitorowanie otoczenia. Przepływy i bezpieczeństwo informacji*, (red.) R. Borowiecki, M. Kwiecieński, Zakamycze, Kraków 2003.

- Leoński Z.: *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Liddo Di G., Magazzino C., Porcelli F.: *Government size, decentralization and growth: empirical evidence from Italian regions*, „Applied Economics”, 2018, vol. 50, nr 25, s. 2777-2791, DOI: <https://doi.org/10.1080/00036846.2017.1409417>.
- Lijewski T., Mikułowski B., Wyrzykowski J.: *Geografia turystyki Polski*, PWE, Warszawa 2008.
- Lipiec-Warzecha L.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Lipka A.: *Ryzyko personalne. Szanse i zagrożenia zarządzania zasobami ludzkimi*, Poltext, Warszawa 2002.
- Lis W.: *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych”, 2012, t. XXII, nr 1, s. 161-181.
- Lisowski P.: *Publicznoprawny kontekst i wymiar aspektów podmiotowych własności komunalnej*, [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, (red.) U. Kalina-Prasznic, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2017, s. 221-236.
- Local government security risk management*, Australian Local Government Association, Canberra 2007.
- Lobożewicz T.: *Propedeutyka turystyki*, Akademia Wychowania Fizycznego w Warszawie, Warszawa 1997.
- Luczak M.: *Koncepcja marketingowa produktu turystycznego obszaru*, [w:] *Turystyka zrównoważona w Europie Bałtyckiej. Produkty, sieci współpracy i marketing*, (red.) W. Toczyski, J. Lenzion, J. Zaucha, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2007, s. 129-152.
- Łukasiewicz J.: *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Łyszkiewicz M.: *Znaczenie samodzielności dochodowej*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2013, nr 7, s. 19-20.
- Machnikowski P.: *Swoboda umów według art. 3531 KC. Konstrukcja prawna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Madurowicz M.: *Rozumienie turystyki miejskiej*, [w:] *Funkcja turystyczna miast*, (red.) I. Jażdżewska, XXI Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 11-16.
- Majewska J.: *Instrumenty polityki turystycznej władz samorządowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2012, nr 2, s. 191-208.
- Majewska J.: *Samorząd terytorialny w kształtowaniu funkcji turystycznej gminy*, rozprawa doktorska (maszynopis powielony), Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008, http://www.wbc.poznan.pl/Content/114489/Majewska_Justyna-rozprawa_doktorska.pdf [dostęp online: 2017-09-22].

Majewski J., Lane B.: *Turystyka wiejska i rozwój lokalny*, Fundacja Edukacji dla Demokracji, Warszawa 2003.

Majewski K., Majewska P.: *Legalność jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – ius czy lex?*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2016, nr XVI(1), s. 115-125.

Majone G.: *Strategic Issues in Risk Regulation and Risk Management*, [w:] *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*, OECD, Paris 2010, s. 93-128.

Malikowski J.: *Instytucjonalizacja ładu gminnego*. Acta Universitatis Lodziensis „Folia Sociologica”, 2011, nr 37, s. 5-26.

Malinowska U.: *Charakterystyka kluczowych koncepcji zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie*, [w:] *Żarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce*, (red.) S. Kasiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Małecka-Lyszczek M.: *Wprowadzenie do problematyki kontroli zarządczej*, [w:] *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) M. Ćwiklicki, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.

Marczak M., Borzyszkowski J.: *Region (obszar) jako produkt turystyczny*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej”, 2009, nr 13, s. 117-126.

Marketing usług turystycznych, (red.) A. Panasiuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Markowski T.: *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, (red.) Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Markowski T.: *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Martinez Vazquez J., Lago Peñas S., Sacchi A.: *The impact of fiscal decentralization: a survey*, „Journal of Economic Surveys”, 2017, vol. 31, nr 4, s. 1095-1129, DOI: <https://doi.org/10.1111/joes.12182>.

Martyniak Z.: *Inwentyka przemysłowa*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1985.

Martyniuk O.: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań empirycznych*, *Kontrola zarządcza w praktyce*, (red.) K. Winiarska, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 833, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 72, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 87-96.

Mateczak A., Szymańska D.: *Studia na strukturę przestrzenno-funkcjonalną miasta – przykład Brodnica*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1997.

Matuszewski A.: *Metoda analityczna oceny ryzyka podejmowanych przedsięwzięć rozwojowych*, „Przemysł Drzewny”, 1996, t. 47, nr 8, s. 2-5.

Matysek M.: *Projektowanie modelu systemu kontroli zarządczej*, „Kontrola Państwowa”, 2011, nr 2, s. 38-50.

Mazurkiewicz L.: *Planowanie marketingowe w przedsiębiorstwie turystycznym*, PWE, Warszawa 2002.

Mazurkiewicz L.: *Produkt turystyczny w ujęciu marketingu terytorialnego*, [w:] *Konkurencyjność polskiego produktu turystycznego*, (red.) K. Pieńkoś, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2005.

Medlik S.: *Leksykon podróży, turystyki i hotelarstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Menard C.: *Markets as Institutions versus Organizations as Markets? Disentangling some Fundamental Concepts*, “Journal of Economic Behavior and Organization”, 1995, nr 28, s. 161-182.

Mersi J., Warecka J.: *Turystyka kwalifikowana. Turystyka aktywna*, Almamer, Warszawa 2009.

Metody oceny i porządkowania ryzyka w ubezpieczeniach życiowych, (red.) S. Ostasiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.

Meyer B.: *Aktywność samorządu lokalnego jako element potencjału turystycznego na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 590, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 52, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 23-32.

Meyer B.: *Funkcje turystyki*, [w:] *Ekonomika turystyki*, (red.) A. Panasiuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Michalski G.: *Leksykon zarządzania finansami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.

Michalski T.: *Ryzyko w działalności człowieka*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń, tom I – mechanizmy i funkcje*, (red.) J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2000.

Middleton V.T.C.: *Marketing w turystyce*, Polska Agencja Promocji Turystyki, Warszawa 1996.

Migdal M.: *Poradnik współpracy JST – NGO sektora turystyki*, Szczecin 2015, http://www.zrot.pl/images/pliki/poradnik_JST_NGO/PORADNIK_wspolpraca_JST_NGO_sektora_turystyki_ZROT_FTR.pdf [dostęp online: 2017-09-06].

Mika M.: *Rodzaje i formy turystyki*, [w:] *Turystyka*, (red.) W. Kurek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Mikuta B., Żelazna K.: *Organizacja ruchu turystycznego na wsi*, Wydawnictwo Format-AB, Warszawa 2004.

Milewska A.: *Samodzielność finansowa gmin w kontekście realizacji dochodów budżetowych*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość”, 2017, vol.5, nr 4, s. 51-60, DOI: <https://doi.org/10.22630/ZFIR.2017.5.4.26>.

Miszczuk M.: *Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40 (4), s. 171-180.

Młodzik E.: *Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych*, [w:] *Finanse Publiczne*, (red.) J. Sokołowski, M. Sosnowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 403, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 163-171.

Mokras-Grabowska J.: *Różnorodność metod teoretycznych i form podejść w turystyce aktywnej*, [w:] *Badania nad turystyką. Jeden cel, różne podejścia*, (red.) B. Włodarczyk, Warsztaty z Geografii Turyzmu, tom 6, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 117-129.

Molenda M.: *Kreowanie regionalnego produktu turystycznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 701, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 86, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 149-159.

Moszoro M.: *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.

Motyka M.: *Turystyka etniczna a turystyka sentymentalna*, „Przestrzeń Społeczna”, 2016, nr 1(11), s. 156-177.

Mowbray A.H., Blanchard R.H.: *Insurance: its Theory and Practice in the United States*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York 1961.

Mulawa M.: *Podmiotowość prawna gminy – analiza wybranych zagadnień*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2016, Vol. XIX, nr 28, s. 71-81, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/szn.2016.19.28.71>.

Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, (red.) M. Stec, M. Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Nahotko S.: *Kontrola finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem w aspekcie standardów europejskich*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2000.

Nahotko S.: *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001.

Nawrocka E.: *Istota turystyki biznesowej, stan i czynniki jej rozwoju na przykładzie Wrocławia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

Nawrot Ł., Zmysłony P.: *Inwestor czy synergetyk: rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki*, [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, (red.) G. Gałęcki, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 48-65.

Neneman J.: *Finanse lokalne obywateli – ile spójności, ile autonomii?* „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 1-2, s. 54-62.

Niedziółka M.: *Ryzyko w sektorze publicznym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach nr 107, „Administracja i Zarządzanie”, nr 34, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2015, s. 49-58.

Niemczyk A.: *Wiejska turystyka kulturowa jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 157-164.

Nietyksza B.: *Zasady kompensowania szkód z tytułu ryzyka*, PWE, Warszawa 1971.

Niewiadomski Z., Szreniawski J.: *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, UMCS, Lublin 1991.

Niewiadomski Z.: *Geneza i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, (red.) J. Szreniawski, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1995, s. 51-63.

Niewiadomski Z.: *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, s. 142-152, www.wspia.eu/file/15731/15-niewiadomski_pl.pdf [dostęp online: 2016-10-10].

Niewiadomski Z.: *Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej*, (red.) A. Piekara, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2002.

Niezgoda A.: *Obszar recepcji turystycznej w warunkach rozwoju zrównoważonego*, „Prace Habilitacyjne”, nr 24, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

North D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.

Nowacki M.: *Czym jest turystyka przygodowa?*, [w:] *Teoria i praktyka usług turystycznych, rekreacyjnych i hotelarsko-żywnościowych w świetle badań*, (red.) W. Siwiński, D. Mucha-Szajek, WSHiG, Poznań 2011, s. 281-290.

Nowe trendy w turystyce, (red.) G. Gołębski, PWSZ, Sulechów 2008.

Nowy Incentive w Polsce, (red.) A. Świątecki, ELE CT Business Service & Travel, Warszawa 2005.

Nucińska J.: *Źródła informacji o gospodarce finansowej JST w kontekście zasady jawności finansów publicznych*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec procesów rozwoju regionów*, (red.) J. Buko, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 727, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 100, 2012, s. 141-151.

Nutt P.C.: *Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, 2005, vol. 16, nr 2, s. 289-318.

Oates W.E.: *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*, [w:] *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*, (red.) R. Blindenbacher, A. Koller, McGill-Queen's University Press, Quebec 2003.

Obębalski M.: *Mienie gmin i powiatów w Polsce w latach 1999-2005*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, (red.) D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1161, Wrocław 2007, s. 444-456.

Ochendowski E.: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania, „Dom Organizatora”, Toruń 2004.

Olejniczak A.: *Komentarz do art. 353(1) Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) A. Kidyba, Warszawa 2005, s. 30.

Olejniczak-Szałowska E.: *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza, (red.) J. Jagoda, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Osiatyński J.: *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Owsiak K.: *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne”, 2014, vol. 198 cz. 1, s. 167-176.

Paczuła Cz.: *Kontrola wewnętrzna w zarządzaniu jednostką gospodarczą*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 1998.

Pamięć przyszłości. Analiza ryzyka dla zarządzania kryzysowego, (red.) G. Abgardowicz, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej, Państwowy Instytut Badawczy, Józefów 2015.

Panasiuk A.: *Instrumenty polityki turystycznej w regionie*, [w:] *Gospodarka turystyczna w regionie: przedsiębiorstwo, samorząd, współpraca*, (red.) A. Rapacz, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 50, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 15-23.

Panasiuk A.: *Założenia koncepcji marki turystycznej*, „Marketing i Rynek”, 2004, nr 8, s. 2-7.

Parrado S.: *Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: a comparative review*. SIGMA, Madrid 2005.

Patrzałek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Pawlusiński R.: *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.

Pfeffer J.: *Insurance and Economic Theory*, Irvin Inc. Homewood, Illinois 1956.

Piechowski A.: *Wartości i zasady spółdzielcze a społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna*, „Ekonomia Społeczna”, 2013, nr 1, s. 34-47.

Piekara A.: *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Twigger S.A., Warszawa 2005.

Pietrzyk I.: *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. XCIX, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.

Piotrowska-Marczak K.: *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Piotrowska-Marczak P., Uryszek T.: *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.

Płoskonka J.: *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa”, 2006, nr 2, s. 3-28.

Polityka rozwoju regionalnego, innowacje i restrukturyzacja, (red.) M. Kozak, A. Kukliński, J. Szlachta, Centralny Urząd Planowania, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997.

Polski system informacji turystycznej, (oprac. i red.) M. Bucholz, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2010.

Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D.: *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.

Poniatowicz M.: *Specyfika zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, (red.) B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 26, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 125-136.

Poniatowicz M.: *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 620, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 61, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 325-337.

Potoczek A.: *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, (red.) J. Rutkowski, J. Stawasz, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.

Potoczek A.: *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.

Prawo konstytucyjne RP, (red.) P. Sarnecki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
Pritchard C.L.: *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*, WIG-PRESS, Warszawa 2002.

Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, (red.) B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015.

Proctor T.: *Zarządzanie twórcze*, Gebethner & Ska, Warszawa 1998.

Przeclawski K.: *Człowiek a turystyka. Zarys socjologii turystyki*, Wydawnictwo Albis, Kraków 1996.

Przeclawski K.: *Humanistyczne podstawy turystyki*, Instytut Turystyki, Warszawa 1986.

Przybysz P.: *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 1-2, s. 58-67.

Pszczołowski T.: *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.

Putnam R.D.: *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*, „The American Prospect”, <http://prospect.org/article/prosperous-community-social-capital-and-public-life> [dostęp online: 2016-03-28].

Rainey H.G., Bozeman B.: *Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, 2000, vol. 10, nr 2, s. 447-470.

Rajca L.: *Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 3, s. 5-23.

Rapacz A., Gryszel P.: *Partnerstwo w tworzeniu turystycznego produktu terytorialnego na przykładzie Sudetów*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 596, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 56, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 293-304.

Rapacz A.: *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej*, [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, (red.) R. Gałęcki, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 102-112.

Rochmińska A., Stasiak A.: *Strategie rozwoju turystyki*, „Turystyka i Hotelarstwo”, nr 6, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Łodzi, Łódź 2004, s. 9-43.

Rogoziński K.: *Marketing na rynku turystycznym*, „Handel Wewnętrzny”, 1977, nr 4, s. 7.

Romaniuk P.: *Umiejętne zarządzanie audytem wewnętrznym w różnych obszarach gospodarki*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2015, nr 28, s. 367-377.

Ronka-Chmielowiec W.: *Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia*, [w:] *Ubezpieczenia, rynek i ryzyko*, (red.) W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002.

Ronka-Chmielowiec W.: *Zarządzanie ryzykiem ubezpieczeniowym*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, (red.) T. Sangowski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 260-289.

Ruśkowski E.: *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.

Rytel O.: *Zarządzanie ryzykiem działalności gospodarczej*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, 2010, nr 85, s. 157-168.

Ryzyko w rachunkowości, (red.) A. Karmańska, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2008.

Sadowy M., Grzymała Z.: *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

Sakowicz M.: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2007.

Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka, (red.) Z. Niewiadomski, Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001.

Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, (red.) W. Kosiedowski, TNOiK, Toruń 2005.

Sawicka K.: *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębniania, struktura*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, (red.) J. Korczak, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, seria „e-Monografie”, nr 40, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 285-302.

Sawicka K.: *Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, (red.) A. Babczuk, W. Robaczyński, A. Talik, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 3-15.

Sawicka K.: *Wieloletnia prognoza finansowa a racjonalizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska „Sectio H, Oeconomia”*, 2012, tom 46, nr 3, 241-249.

Sawicki B.: *Kreowanie marki w agroturystyce i turystyce wiejskiej*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 11-17.

Sawicki K.: *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych i podmiotach gospodarczych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 765, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2013, nr 61, s. 81-98.

Schmidt E., Groeneveld S., Van de Walle S.: *A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis*, “Public Management Review”, 2017, vol. 19, nr 10, s. 1538-1555, DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1296488>.

Schmoll A.: *Risikomanagement im Kreditgeschäft. Risikokontrolle und Risikosteuerung in der Bankpraxis*, Manzsche Verlags – und Universitätsbuchhandlung, Wien 1993.

Seweryn R.: *Marka produktów regionalnych narzędziem promocji turystycznej obszarów wiejskich*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 107-115.

Seweryn R.: *Warunki rozwoju turystyki etnicznej w Krakowie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 788, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 57-74.

Shelest O.: *Ocena czynników ryzyka personalnego a administracji publicznej. Na przykładzie urzędu miasta Poznania*, „Konteksty Społeczne”, 2013, nr 1 (1), s. 73-85.

Sidorkiewicz M.: *Turystyka biznesowa*, Difin SA, Warszawa 2011.

Siekierski J., Popławski Ł.: *Usługi turystyczne jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2009, nr 3(14), s. 153-164.

Sierpińska M., Jachna T.: *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

Siwoń M.: *Pojęcia audytu i kontroli a działalność regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne”, 2006, nr 1-2, s. 102-108.

Skoczyła A.: *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – potrzeba, czy zło konieczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 689, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 50, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 709-723.

Skov N.A.: *Finanse i zarządzanie. Amerykańskie propozycje dla polskich firm prywatnych*, International School of Management, Warszawa 1991.

Sławińska-Tomtała E.: *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

Snażyk Z., Szafranski A.: *Publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

Snopko J.: *Uprawnienia nadzorcze wojewody a samodzielność samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych, nr 2 (172) 2014, s. 200-211.

Sola M.: *Zasady koordynacji kontroli zarządczej*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=21720&cHash=eda4f7a257845cfe90c2e708fae911bd [dostęp online 2017.01.06].

Sołtyk P.: *Specyfika sektora finansów publicznych*, [w:] *Vademecum głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych*, (red.) M. Kaczurak-Kozak, P. Walczak, M. Celupa, C.H.Beck, Warszawa 2014.

Sołtyśiak M.: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Modern Management Review”, 2014, nr 21 (4), s. 211-220.

Spikin I.C.: *Decision Theory and Risk Management in Public Organizations: A Literature Review*, „Revista se Gestión Pública”, 2012, vol. 1, nr 1, s. 101-126.

Stabryła A.: *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Stachowicz M.: *Holding jako forma organizacji usług komunalnych na przykładzie Holdikom S.A. w Ostrowie Wielkopolskim*, [w:] *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, (red.) B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015.

Stankiewicz J.: *Geneza i ewolucja instytucji budżetu. Problem debudżetyzacji*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.

Stankiewicz W.: *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. 3 uzupełnione, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa 2012.

Starosta P.: *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne z wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.

Starzyńska K.: *Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, nr 104, „Administracja i Zarządzanie”, 2015, nr 31, s. 295-302.

Stasiak A.: *Obszar jako produkt turystyczny*, [w:] *Konkurencyjność polskiego produktu turystycznego*, (red.) K. Pieńkos, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 91-102.

Stawicki R.: *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej – zarys prawnohistoryczny*, „Opracowania Tematyczne”, OT-638, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015.

Stec A.: *Wieloaspektowe podejście do definicji produktu turystycznego*, „Modern Management Review”, 2015, vol. XX, nr 22 (3), s. 233-248.

Stemplewska L.: *Zarządzanie ryzykiem w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 2015, nr 1(43), s. 42-53.

Strategie rozwoju turystyki w regionie, (red.) B. Meyer, D. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Suchodolski B.: *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach nr 96, „Administracja i Zarządzanie”, 2013, nr 23, s. 183-193.

Szewe A., Jyż G., Pławecki Z.: *Samorząd gminny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2005.

Szewe A., Jyż G., Pławecki Z.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Szewc T.: *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 1-2, s. 132-139.

Szewc T.: *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, 2002, nr 57(9), s. 47-56.

Szewczuk A.: *Samorząd terytorialny jako główny kreator rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2006.

Szewczuk A.: *Usługi komunalne*, [w:] *Współczesna ekonomika usług*, (red.) S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Szołno O.: *Uwarunkowania racjonalności w gospodarowaniu środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2018, nr 513, s. 373-382.

Szromnik A.: *Marketing terytorialny – geneza, rynki docelowe i podmioty oddziaływania*, [w:] *Marketing terytorialny: strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, (red.) T. Domański, Centrum Badań i Studiów Francuskich Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 36.

Szromnik A.: *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2007.

Sztando A.: *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny”, 1999, nr 7-8, s. 79-108.

Sztando A.: *Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce*, „Nauki o Zarządzaniu”, 2015, nr 4 (25), s. 105-124.

Szumski W.: *Ryzyko i świadomość ryzyka*, [w:] *Spółczeństwo a ryzyko*, (red.) L. Zachera i A. Kiepa, Fundacja Edukacyjna Transformacje w Warszawie, Centrum Studiów nad Człowiekiem i Środowiskiem Uniwersytetu Śląskiego, Warszawa-Katowice 1994.

Szymła Z.: *Determinanty rozwoju regionalnego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 2000.

Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J.: *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.

Tarno J.P.: *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, (red.) J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.

Telfer D.J.: *Zarządzanie turystyką a rozwój*, [w:] *Zarządzanie turystyką*, (red.) L. Pender, R. Sharpley, PWE, Warszawa 2008.

Thlon M.: *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym przedsiębiorstwa. Metoda szacowania ryzyka delta-EVT*, Monografie Doktorskie, nr 15, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.

Thornhill W.T.: *Effective Risk Management for Financial Institutions*, Administration Institute, Illinois 1989.

Tomaszewski K.: *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007.

Tomczewska-Popowycz N.: *Wokół definicji turystyki sentymentalnej i etnicznej*, „Folia Turistica”, 2016, nr 40, s. 47-69.

Tooman L.A.: *Applications of the Life-Cycle Model in Tourism*, “Annals of Tourism Research”, 1997, nr 24 (1), s. 214-234.

Trela A.: *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, z. 3, s. 243-258.

Trzaskowski R.: *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 33-34.

Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym, (red.) J. Wyrzykowski, J. Marak, Wydawnictwo WSH, Wrocław 2010.

Turystyka zrównoważona, (red.) A. Kowalczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Turystyka, (red.) W. Kurek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Tworek P.: *System zarządzania ryzykiem jako źródło wiedzy o zagrożeniach w organizacjach publicznych w Polsce*, [w:] *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym 2013*, (red.) J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka, Studia Ekonomiczne, nr 199, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2014, s. 313-325.

Urbaniak G., Górską M.: *Kontrola zarządcza i jej koordynacja w sektorze finansów publicznych*, „Prokuratura i Prawo”, 2011, nr 6, s. 101-126.

Vaughan D.R., Jolley A., Mehrer P.: *Local authorities in England and Wales and the development of tourism Internet sites*, “Information Technology and Tourism”, 1999, vol. 2, nr 2, s. 115-129.

Vaughan E.J., Vaughan T.M.: *Essentials of Insurance. A risk management perspective*, John Wiley & Sons, Inc., New York 1995.

Vaughan E.J., Vaughan T.M.: *Fundamentals of Risk and Insurance*, 10th edition, John Wiley & Sons, Inc., New York, 2008.

Vaughan E.J.: *Risk Management*, John Wiley and Sons, Inc., New York 1997.

Walas B.: *Marka turystyczna miast i regionów*, „Rynek Turystyczny”, 2001, nr 11-12, s. 9.

Walenia A.: *Funkcja kontroli zarządczej w wykonywaniu budżetu w układzie zadaniowym w sektorze finansów publicznych*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2011, nr 6 (55), s. 129-144.

Warszyńska J., Jackowski A.: *Podstawy geografii turystyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1979.

Wawrzyniec R.: *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne”, 2015, nr 2(30), s. 109-118, DOI: 10.4467/20843968ZP.15.010.3581.

Wiedza o społeczeństwie, (red.) T. Woś, J. Stelmach, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001.

Wilkin J.: *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2016.

Willett A.H.: *The Economic Theory of Risk and Insurance*, „Studies in History, Economics and Public Law”, tom. XIV, nr 2, The Columbia University Press, New York 1901.

Williams A., Giardina E.: *Efficiency in the Public Sector. The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot 1993.

Williams C.A. Jr., Smith M.L., Young P.C.: *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, (przekład) P. Wdowiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Williamson O.E.: *The new Institutional Economics: Taking Stock. Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature”, 2000, vol. 38, nr 3, s. 595-613.

Wiśniewski M.: *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.

Witalec W.: *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Budżet Samorządu Terytorialnego”, 2011, z. 17, s. 5-19.

Wodejko S.: *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 1998.

Wojciechowski E.: *Gospodarka miejska*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, (red.) R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.

Wojciechowski M.: *Struktura władzy w samorządzie terytorialnym. hierarchia – konkurencja – partnerstwo?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 477, s. 315-325.

Wojciechowski W.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003.

Wojtasiak-Terech A.: *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2011, nr 5, s. 20-32.

Wojtasiewicz L.: *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, (red.) J. Parysek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996, s. 99-112.

Woźniak B.: *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego*, [w:] *System finansowy w Polsce*, (red.) B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Woźniak E.: *Kontrola zarządcza w jednostce. Poradnik dla kadry kierowniczej jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych*, Nowator, Gliwice 2010.

Wyszowska D.: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” sectio H (Oeconomia), 2017, tom 51, nr 5, s. 371-380, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/h.2017.51.5.371>.

Wytrążek W.: *Decentralizacja administracji publicznej*, Roczniki Nauk Prawnych KUL 3/XIV/2004, Lublin 2004.

Wytrążek W.: *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – Kościół”, 2004, nr 3, <http://www.kul.pl/files/42/Nadzor.pdf> [dostęp online 2017.01.15].

Zalech M., Godlewski G.: *Rodzaje i znaczenie produktów wiejskich w tworzeniu marki przestrzeni turystycznej*, [w:] *Marka wiejskiego produktu turystycznego*, (red.) P. Palich, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009, s. 96-106.

Zaręba D.: *Ekoturystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Zarządzanie ryzykiem w ubezpieczeniach, (red.) W. Ronka-Chmielowiec, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000.

Zawada Z.: *Ryzyko bankowe*, Poltext, Warszawa 1995.

Zawistowska H.: *Rola Unii Europejskiej w poprawie jakości produktów turystycznych*, [w:] *Kierunki rozwoju badań naukowych w turystyce*, (red.) G. Gołębski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Zdon-Korzeniowska M.: *Jak kształtować regionalne produkty turystyczne? Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

Ziółkowski M., Goleń M.: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, (red.) H. Sochacka-Krysiak, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2003, s. 43-86.

Ziółkowski M.: *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

Zmysłony P.: *Partnerstwo i przywództwo w regionie turystycznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

Zmyślony P.: *Przywództwo w regionach turystycznych: utopia czy konieczność?* [w:] *Turystyka w ujęciu globalnym i lokalnym*, (red.) G. Gołębski, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 53, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 127-143.
Zmyślony P.: *Rola przywództwa w rozwoju polskich regionów turystycznych*, „Turystyka i Hotelarstwo”, z. 6, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Turystyki i Hotelarstwa w Łodzi, Łódź 2004, s. 45-61.

Zołotar A.: *Cywilnoprawne prawne formy gospodarowania nieruchomościami JST*, [w:] *Gospodarowanie nieruchomościami w jednostkach sektora finansów publicznych. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, (red.) D. Pęchorzewski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 1-44.

Żemła M.: *Wartość dla klienta w procesie kształtowania konkurencyjności obszaru recepcji turystycznej*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2010.

Akty prawne i dokumenty związane z procesem legislacyjnym

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607, ze sprostowaniem błędu Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107.

Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MRiF z 2016 r. poz. 28.

Komunikat nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 7, poz. 58 (akt uchylony).

Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2011 r. Nr 2, poz. 11.

Komunikat Nr 4 Ministra Finansów z dnia 1 września 2016 r. w sprawie wzoru informacji o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego, Dz. Urz. MF z 2016 r. poz. 67.

Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz. U. Nr 154 z 2006 r., poz. 1107.

Oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. Nr 124 z 1994 r., poz. 608.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, Dz. U. z 2010 r., nr 21, poz. 108 (akt uchylony).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 92.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, Dz. U. Nr 238 z 2010 r., poz. 1581.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, Dz. U. z 2015 r. poz. 1480.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie komitetu audytu, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2049.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania, Dz. U. Nr 187 z 2010 r., poz. 1254.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, Dz. U. z 2015 r. poz. 1480.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1542.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie systemu resortowych kodów identyfikacyjnych oraz szczegółowego sposobu ich nadawania, Dz. U. z 2012 r., poz. 594.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, Dz. U. Nr 207 z 2004 r., poz. 2108.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości, Dz. U. Nr 86 z 2005 r., poz. 736.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości, Dz. U. Nr 268 z 2004 r., poz. 2663.

Ustawa z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.

Ustawa z dnia 18 listopada 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 1890.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 696 ze zm.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, Dz. U. z 2015 r. poz. 378.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 603, art. 1 ust. 1.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 156 ze zm.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1056.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1553 ze zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249 z 2005 r., poz. 2104 (akt uchylony).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, t.j. Dz. U. Nr 171 z 2002 r., poz. 1397.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 ze zm.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2015 poz. 1515 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej, Dz. U. Nr 16. z 1990 r., poz. 94.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, t.j. Dz. U. z 2016 poz. 113.

Wyrok NSA we Wrocławiu z 4.2.1999 r., II SA/Wr 1302/97, OSS 2000, Nr 3, poz. 77.

Wyrok SN z dnia 28 lutego 2006 r., II PK 189/05.

Inne dokumenty

A Risk Management Standard, Institute of Risk Management: 2002, https://www.theirm.org/media/886059/ARMS_2002_IRM.pdf [dostęp online: 2017-03-11].

A structured approach to Enterprise Risk Management (ERM) and requirements of ISO 31000, Institute of Risk Management, 2010, https://www.theirm.org/media/886062/ISO3100_doc.pdf [dostęp online: 2017-02-04].

AS/NZS 31000:2009 Joint Australian New Zealand International Standard. Risk Management – Principles and guidelines. Superseding AS/NZS 4360:2004, Standards Australia, Standards New Zealand, Sydney – Wellington 2009.

Definicja audytu wewnętrznego, Kodeks etyki oraz Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego, The Institute of Internal Auditors Research Foundation, Florida 2009, tłumaczenie na język polski (grudzień 2012), <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20Polish.pdf> [dostęp online: 2017-01-03].

Enterprise Risk Management – Integrated Framework, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, September 2004, http://www.theiia.org/media/files/virtual-seminars/COSO_ERM_Integrated_Framework.pdf [dostęp online: 2017-02-14].

Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Strategii Kontrolnej, Warszawa 2005.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Gdańsku, Gdańsk 2011.

ISO 31000 Risk Management. A practical guide for SMEs, ISO, Geneva 2015, https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/iso_31000_for_smes.pdf [dostęp online: 2017-05-03].
ISO/Guide 73:2009(en), <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en> [dostęp online: 2017-02-02].

Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008-2015, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2008.

Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2012.

Mienie gmin i powiatów w latach 2012-2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

PN-ISO 31000:2009, Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012.

Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.

Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, 2004, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2bcfc596-5099-4d9d-8c95-cbf9305efbfb&groupId=764034 [dostęp online: 2017-05-01].

Risk Management Guidelines. Companion to AS/NZS 4360:2004, Standards Australia, Standards New Zealand, Sydney – Wellington 2004.

Standard AS/NZS 4360:2004 został w roku 2009 zastąpiony standardem AS/NZS ISO 31000:2009.

Standard AS/NZS ISO 31000:2009 zastąpił w 2009 roku standard AS/NZS 4360:2004.

Standard zarządzania ryzykiem, Federation of European Risk Management Association, 2002, <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version.pdf> [dostęp online: 2017-02-02].

Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013 (dokument stanowi załącznik do uchwały nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, M. P. z 2013, poz. 73).

Strategia Rozwoju Krajowego Produktu Turystycznego Polski, L&R Consulting, Austrian Tourism Consultants, Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, Warszawa 1997.

Uchwała Nr 101/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 30 grudnia 2015 r., http://bip.kielce.rio.gov.pl/temp/zdjecia_art/2719/101-2015.pdf [dostęp online 2017.01.06].

Zarządzanie ryzykiem – Terminologia, PKN-ISO Guide 73:2012 – wersja polska, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2012.

Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=69a26897-1c59-45a7-9e84-110a92414587&groupId=764034 [dostęp online: 2017-03-22].

Źródła internetowe

Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Sportu i Turystyki, <https://bip.msit.gov.pl/bip/departamenty-i-biura/informacje-o-departame/12,Departament-Turystyki.html> [dostęp online: 2017-09-12].

Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta w Chorzowie, <http://www.bip.chorzow.eu/index.php?id=105902917122525819> [dostęp online: 2017-03-06].

Polska Organizacja Turystyczna, <https://www.pot.gov.pl/pl/fundusze-ue/slownik/sieciowy-produkt-turystyczny> [dostęp online: 2018-12-22].

Tygodnik Finansowy – Leksykon, <http://www.tf.pl/view.php?art=7360> [dostęp online: 2006-07-18].

Unia Metropolii Polskich, http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11161.asp [dostęp online: 2016-09-15].

ANEKS

Załącznik 1

Proces kreowania gminnej marki turystycznej – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka

Cel operacyjny 1.1. Opracowanie koncepcji markowego produktu turystycznego i uwzględnienie jej w dokumentach gminy o charakterze strategiczno-planistycznym.

Tabela 3. Obszar ryzyka 1.1.1. Analiza strategiczna gminy pod kątem możliwości realizacji funkcji turystycznej oraz wykorzystania turystyki jako czynnika rozwoju gminy

Table 3. Risk area 1.1.1. Strategic analysis of the commune in terms of the possibility of realizing the tourist function and the use of tourism as a factor for the development of the commune

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> kompletność i spójność danych uwzględniających wszystkie aspekty funkcjonowania gminy 	<ul style="list-style-type: none"> błędne wyniki analizy strategicznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> rzetelność i fachowość zespołu realizującego analizę oraz znajomość specyfiki obszaru gminy 	<ul style="list-style-type: none"> nieprawidłowe określenie możliwości pełnienia funkcji turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> idealizowanie faktycznych możliwości gminy w zakresie pełnienia funkcji turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> nieuzasadniony wybór turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 4. Obszar ryzyka 1.1.2. Zakres wykorzystania turystyki jako bodźca rozwoju gminy z uwzględnieniem pozostałych funkcji obszaru i jego chłonności turystycznej
Table 4. Risk area 1.1.2. The scope of using of tourism as a stimulus for the development of the commune, taking into account other functions of the area and its tourist absorption

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • zbyt ni nacisk na funkcję turystyczną i uzależnienie rozwoju gminy od rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • naruszenie zakresu realizacji pozostałych funkcji obszaru • przecenienie lub niedocenie nie możliwości wykorzystania turystyki jako bodźca rozwoju lokalnego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • nieuwzględnienie potrzeb i wartości uznawanych przez społeczność lokalną w kwestii modelu rozwoju gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie modelu rozwoju do potrzeb społeczności lokalnej • powstawanie konfliktów lokalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> • bagatelizowanie lub błędne przeprowadzenie oceny chłonności turystycznej obszaru gminy i poszczególnych atrakcji turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • nadmierna intensyfikacja ruchu turystycznego • negatywne konsekwencje ekonomiczne, społeczne i środowiskowe rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki

Źródło: analiza własna.

Tabela 5. Obszar ryzyka 1.1.3. Tworzenie koncepcji gminnego markowego produktu turystycznego wraz z wyznaczeniem grupy docelowej i jej potrzeb w sferze konsumpcji turystycznej
Table 5. Risk area 1.1.3. Creating the concept of a communal branded tourism product together with determining the target group and its needs in the sphere of tourist consumption

Table 5. Risk area 1.1.3. Creating the concept of a communal branded tourism product together with determining the target group and its needs in the sphere of tourist consumption

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • niekonkurencyjna idea produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> • uzyskanie nieadekwatnych w stosunku do ponoszonych nakładów korzyści z rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • nietrafna ocena potrzeb rynku i kierowanie produktu do nieodpowiedniej grupy docelowej turystów 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania kreowanym produktem markowym 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • nieodpowiedni dobór elementów składowych produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> • niepełne wykorzystanie potencjału turystycznego • obniżenie atrakcyjności marki obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 6. Obszar ryzyka 1.1.4. Opracowanie (aktualizacja) i wdrożenie dokumentów o charakterze strategiczno-planistycznym i operacyjnym pod kątem wykorzystania turystyki w rozwoju lokalnym wraz z implementacją gminnego markowego produktu turystycznego

Table 6. Risk area 1.1.4. Development (updating) and implementation of strategic, planning and operational documents in terms of using tourism in local development, together with the implementation of a communal branded tourist product

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niewystarczające kompetencje członków zespołu opracowującego dokumenty strategiczne i zła organizacja procesu ich opracowania 	<ul style="list-style-type: none"> przyjęcie błędnych założeń strategicznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> nierealne podejście na etapie planowania strategicznego do możliwości gminy w zakresie realizacji strategii 	<ul style="list-style-type: none"> brak realizacji zapisów strategii brak realnych możliwości rozwoju turystyki i marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> zbyt pobieżne i niespójne zaplanowanie priorytetowych działań, zadań i projektów 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenie ociążnięcia celu wprowadzenia strategii, tj. realizacji funkcji turystycznej i wdrożenia produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niewystarczająca implementacja turystyki w planach i programach gminnych 	<ul style="list-style-type: none"> brak lub zbyt wolne tempo rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> zaplanowanie niewystarczającego programu monitoringu realizacji i aktualizacji planów strategicznych brak zabezpieczenia wystarczających środków na realizację strategii 	<ul style="list-style-type: none"> rozbieżność między podejmowanymi działaniami a realiami społeczno-gospodarczymi gminy brak realizacji zapisów strategii brak pobudzenia ruchu turystycznego w gminie 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko korzyści z turystyki ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> naruszenie ciągłości dotychczas istniejących i realizowanych planów strategicznych 	<ul style="list-style-type: none"> zakłócenie (osłabienie) dynamiki rozwoju lokalnego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 1.2. Inicjowanie i podtrzymywanie współpracy z podmiotami otoczenia rynkowego turystyki i interesariuszami.

Tabela 7. Obszar ryzyka 1.2.1. Zidentyfikowanie interesariuszy procesu rozwoju produktu markowego i turystyki w gminie oraz lokalnych i regionalnych podmiotów otoczenia rynkowego turystyki mogących wspierać ten proces

Table 7. Risk area 1.2.1. Identification of stakeholders of the branded product development process and tourism in the commune as well as local and regional tourism market stakeholders that can support this process

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna lub nieprawidłowa identyfikacja potencjalnych interesariuszy i podmiotów otoczenia rynkowego turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> pominięcie kluczowych partnerów rozwoju marki turystycznej obszaru ograniczenie możliwości wykreowania i wdrożenia marki obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 8. Obszar ryzyka 1.2.2. Stworzenie modelu współpracy na rzecz kreowania i dostarczania gminnego markowego produktu turystycznego

Table 8. Risk area 1.2.2. Creation of a cooperation model for the creation and delivery of a communal branded tourist product

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> założony udział poszczególnych interesariuszy produktu markowego nie odpowiada ich potrzebom lub chęci zaangażowania się 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie efektu synergii współpracy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> pojawienie się konfliktów interesów na tle relacji skali wymaganego zaangażowania danego podmiotu w stosunku do jego potencjalnych korzyści ze współpracy 	<ul style="list-style-type: none"> wycofanie się z projektu niektórych partnerów (interesariuszy) 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko konfliktów

Źródło: analiza własna.

Tabela 9. Obszar ryzyka 1.2.3. Popularyzacja idei produktu markowego wśród przedsiębiorców, mieszkańców i innych podmiotów oraz wsparcie merytoryczne w zakresie podejmowania działalności gospodarczej wpisującej się w ideę tego produktu

Table 9. Risk area 1.2.3. Popularization of the idea of a branded product among entrepreneurs, residents and other entities, as well as substantive support in the scope of undertaking business activity that is part of the idea of this product

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • zaściankowość społeczności lokalnej i niechęć do zmian 	<ul style="list-style-type: none"> • wydłużenie czasu lub uniemożliwienie implementacji produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania prowadzonymi działaniami promującymi ideę produktu 	<ul style="list-style-type: none"> • brak upowszechnienia idei marki obszaru, zwłaszcza wśród przedsiębiorców 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie metod propagowania idei produktu markowego do lokalnych potrzeb i możliwości 	<ul style="list-style-type: none"> • osiągnięcie korzyści niewspółmiernych do poniesionych nakładów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • klarowność informacji na temat kreowanego przez gminę markowego produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ukształtowanie nieprawidłowego wyobrażenia na temat kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko konfliktów • ryzyko współpracy • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • lokalizacja, godziny funkcjonowania oraz metoda udzielania wsparcia merytorycznego zainteresowanym podmiotom 	<ul style="list-style-type: none"> • nieefektywne wspieranie podmiotów w zakresie tworzonego produktu markowego • ograniczenie liczby podmiotów, do których trafia wsparcie merytoryczne 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko efektywności

Źródło: analiza własna.

Tabela 10. Obszar ryzyka 1.2.4. Koordynacja współpracy między organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznymi, przedsiębiorstwami, organizacjami konsumenci-
kimi i innymi podmiotami w celu wdrożenia gminnej marki turystycznej

Table 10. Risk area 1.2.4. Coordination of cooperation between non-governmental organizations, public institutions, enterprises, consumer organizations and other entities to implement the communal tourism brand

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak chęci współpracy i zaangażowania się interesariuszy 	<ul style="list-style-type: none"> • niewdrożenie kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niechęć przedsiębiorców z branży turystycznej do wspólnej sprzedaży oferty 	<ul style="list-style-type: none"> • przerodzenie współpracy w konkurencję 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> • zamknięcie na współpracę z podmiotami spoza obszaru gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • marginalizacja marki turystycznej gminy na rynku regionalnym 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej

Źródło: analiza własna.

Tabela 11. Obszar ryzyka 1.2.5. Łagodzenie pojawiających się konfliktów i sprzecznych interesów w związku z wdrażaniem gminnego markowego produktu turystycznego

Table 11. Risk area 1.2.5. Mitigation of emerging conflicts and conflicting interests in connection with the implementation of a communal branded tourist product

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • silne postawy antagonistyczne względem zmiany modelu rozwoju gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność ponownego opracowania koncepcji produktu markowego • konieczność rezygnacji z wdrożenia marki turystycznej obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • opinia społeczna oraz umiejętności mediacyjne władz gminy lub zespołu do spraw tworzenia marki turystycznej gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • narastanie konfliktów wokół roli turystyki w rozwoju gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko konfliktów

Źródło: analiza własna.

Tabela 12. Obszar ryzyka 1.2.6. Kształtowanie świadomości społecznej w zakresie wartości historycznej, kulturowej i przyrodniczej obszaru gminy

Table 12. Risk area 1.2.6. Shaping social awareness in the field of historical, cultural and natural value of the commune area

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna współpraca urzędu gminy z organizacjami turystycznymi, społecznymi, instytucjami szkolnictwa wyższego, instytucjami kultury, lokalnymi przedsiębiorcami w szczególności turystycznymi itp. 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie siły przekazu w zakresie pożądaných wartości obojętne lub nieprzychylnie postrzeganie zmian modelu rozwoju lokalnego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko konfliktów

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 1.3. Kształtowanie przestrzeni gminy celem stworzenia warunków funkcjonowania podmiotów turystycznych i pełnienia funkcji turystycznej obszaru.

Tabela 13. Obszar ryzyka 1.3.1. Uwzględnienie terenów przewidzianych pod rozwój funkcji turystycznej w dokumentach planistycznych – kształtowanie ładu przestrzennego gminy

Table 13. Risk area 1.3.1. Taking into account the areas foreseen for the development of the tourist function in planning documents – shaping the spatial order of the commune

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> nieprawidłowe uwzględnienie priorytetów rozwoju gminy w planowaniu przestrzennym 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie przestrzeni niezbędnej do rozwoju priorytetowych funkcji obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> prawidłowość oceny przydatności poszczególnych obszarów gminy do pełnienia różnych funkcji 	<ul style="list-style-type: none"> przeznaczenie terenów o szczególnych walorach dla turystyki pod rozwój innych funkcji obszaru ograniczenie atrakcyjności gminnego markowego produktu turystycznego powstawanie konfliktów pomiędzy pełnionymi przez obszar gminy funkcjami 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko potencjału ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 14. Obszar ryzyka 1.3.2. Tworzenie nowej przestrzeni inwestycyjnej przez zakup gruntów rolnych i nieużytków, przekształcanie ich oraz podział na działki inwestycyjne

Table 14. Risk area 1.3.2. Creating a new investment space by purchasing agricultural land and wasteland, transforming it and dividing it into investment plots

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak wystarczających środków finansowych na zakup gruntów 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie dostępności terenów dla nowych przedsiębiorstw turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • wysoka klasa gruntów rolnych 	<ul style="list-style-type: none"> • brak możliwości przeznaczenia gruntów na cele inwestycyjne 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 15. Obszar ryzyka 1.3.3. Rozwój infrastruktury technicznej i drogowej w celu poprawy warunków życia mieszkańców, atrakcyjności inwestycyjnej, dostępności komunikacyjnej i wizerunku gminy

Table 15. Risk area 1.3.3. Development of technical and road infrastructure in order to improve the living conditions of residents, investment attractiveness, transport accessibility and the image of the commune

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • konieczność ponoszenia wysokich nakładów na realizację inwestycji infrastrukturalnych, w tym urządzeń infrastruktury turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak możliwości realizacji projektów infrastrukturalnych • ograniczenie dostępności środków budżetowych na inne zadania 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • zbytne zadłużenie gminy • utrata płynności finansowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> • wymogi stawiane przy aplikowaniu i wykorzystaniu środków unijnych i zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • niewystarczający wkład własny • niedotrzymanie warunków stawianych przez instytucję finansującą 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne (ryzyko pozyskiwania źródeł finansowania)
<ul style="list-style-type: none"> • duża rozległość sieci infrastruktury komunalnej i ograniczona liczba potencjalnych odbiorców 	<ul style="list-style-type: none"> • brak opłacalności realizowanych inwestycji 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne (ryzyko bieżącej eksploatacji)

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • trudności w ustaleniu właściciela gruntów zaplanowanych pod budowę infrastruktury 	<ul style="list-style-type: none"> • naruszenie prawa własności 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> • zlecenie realizacji prac inwestycyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> • realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) 	<ul style="list-style-type: none"> • utrata kontroli nad przedsiębiorstwem (brak wpływu na sposób i warunki świadczenia usług) • wybór niesolidnego partnera (zagrożenie realizacji inwestycji i jej eksploatacji) • obniżenie jakości świadczonych usług komunalnych • brak należytego utrzymania i konserwacji urządzeń i obiektów infrastruktury przez partnera prywatnego • spory prawne z partnerem prywatnym • pogorszenie wizerunku gminy na skutek nieprawidłowej działalności partnera prywatnego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko PPP • ryzyko inwestycyjne • ryzyko prawne • ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> • inne czynniki ryzyka charakterystyczne dla realizacji projektów inwestycyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • niewłaściwe zaprojektowanie inwestycji infrastrukturalnych • zakłócenie ciągłości i terminowości realizacji prac budowlanych • utrata ciągłości funkcji usługowej urządzeń infrastruktury i nienależyta ich konserwacja • niespełnienie warunków w zakresie pozyskiwania i spłaty zewnętrznych środków finansowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> • zbyt powolna rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej – ciągłe remonty i utrudnienia w ruchu 	<ul style="list-style-type: none"> • pogorszenie wizerunku i atrakcyjności gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko wizerunku

Źródło: analiza własna.

Tabela 16. Obszar ryzyka 1.3.4. Transport publiczny
Table 16. Risk area 1.3.4. Public transport

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • rozwój i utrzymanie bazy transportowej 	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększone wydatki bieżące na utrzymanie ciągłości usługi • konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko finansów gminy • ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> • rozmieszczenie przystanków i ustalenie godzin połączeń 	<ul style="list-style-type: none"> • brak dostosowania do potrzeb turystów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • małe obłożenie środków transportu 	<ul style="list-style-type: none"> • ponoszenie dużych dopłat na dofinansowanie usług transportowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko finansów gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 17. Obszar ryzyka 1.3.5. Poziom bezpieczeństwa turystów i mieszkańców
Table 17. Risk area 1.3.5. The level of security for tourists and residents

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • wzrost przestępczości w gminie w związku ze zwiększonym ruchem turystów 	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie atrakcyjności gminy i pogorszenie jej wizerunku 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko wizerunku • ryzyko dysfunkcji turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • konieczność zwiększenia ilości patroli służb porządkowych oraz utrzymania systemu monitoringu 	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost wydatków bieżących na utrzymanie służb porządkowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko finansów gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 18. Obszar ryzyka 1.3.6. Jakość środowiska przyrodniczego i kształtowanie proekologicznych postaw społeczności lokalnej
Table 18. Risk area 1.3.6. Quality of the natural environment and shaping pro-ecological attitudes of the local community

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • opór społeczny przed przyjmowaniem postaw proekologicznych ze względów ekonomicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • pogorszenie wizerunku gminy • zanieczyszczenie powietrza (stosowanie opału niskiej jakości) • zanieczyszczenie powierzchni ziemi (nielegalne składowanie odpadów, dzikie wysypiska) • zanieczyszczenie wód powierzchniowych i gruntowych (nielegalne odprowadzanie ścieków, nieuszczelne szamba) 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko wizerunku • ryzyko środowiska przyrodniczego
<ul style="list-style-type: none"> • rozszerzanie i tworzenie obszarów ochrony przyrody, na których obowiązuje zakaz wstępu 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie rozwoju turystyki i potencjału kreowania markowego produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • zbyt restrykcyjne przepisy budowlane ze względów środowiskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • spadek aktywności w zakresie inwestycji turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rozwoju gminy • ryzyko funkcji turystycznej

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 1.4. Wspieranie tworzenia i prowadzenia bazy noclegowej i gastronomicznej, sklepów z pamiątkami, galerii i innych podmiotów świadczących usługi turystyczne i paraturystyczne.

Tabela 19. Obszar ryzyka 1.4.1. Opracowanie i uwzględnienie polityki wsparcia na etapie inwestycyjnym i operacyjnym podmiotów funkcjonujących w sferze turystyki
Table 19. Risk area 1.4.1. Development and inclusion of support policy at the investment and operational stage of entities operating in the sphere of tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak kompleksowości zapisów dotyczących wsparcia uwzględniających istniejące dokumenty dotyczące rozwoju gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw turystycznych • brak skuteczności stosowanych instrumentów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • błędne rozpoznanie potrzeb w zakresie wsparcia podmiotów funkcjonujących w sferze turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • brak pobudzenia lokalnej gospodarki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko rozwoju gminy • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • brak spójności i niedostateczna koordynacja instrumentów wsparcia przedsiębiorstw branży turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • znoszenie się efektów stosowanych instrumentów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • zbytne zainteresowanie inwestycjami dużego obcego kapitału 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie korzyści ekonomicznych rozwoju turystyki (wypływ środków poza gospodarkę lokalną) 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko korzyści z turystyki

Źródło: analiza własna.

Tabela 20. Obszar ryzyka 1.4.2. Dostęp do informacji na temat programów wsparcia oferowanych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym dla podmiotów tworzących gminną gospodarkę turystyczną

Table 20. Risk area 1.4.2. Access to information on support programs offered at the local, regional, national and EU level for entities forming the communal tourist economy

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> kwestia biegłości w zakresie dostępnych programów wsparcia i aktualności udostępnianych informacji 	<ul style="list-style-type: none"> brak realnego dostępu do informacji o programach wsparcia 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> nieskuteczność funkcjonujących kanałów dystrybucji informacji o możliwych formach wsparcia 	<ul style="list-style-type: none"> zmniejszenie aktywności podmiotów w sferze turystyki ograniczenie dostępu do informacji o programach wsparcia 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> sposób przekazywania informacji oraz zakres wsparcia przy aplikowaniu o środki pomocowe 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne pobudzenie rozwoju lokalnej gospodarki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 21. Obszar ryzyka 1.4.3. Instytucje wspierające przedsiębiorczość, w tym w sferze turystyki (np. inkubatory przedsiębiorczości, centra wspierania biznesu)

Table 21. Risk area 1.4.3. Institutions supporting entrepreneurship, including in the sphere of tourism (eg business incubators, business support centers)

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> zakres powiązań utworzonej instytucji z ogólnym środowiskiem biznesowo-badawczym danego obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> niska skuteczność instytucji wsparcia 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie profilu funkcjonowania inkubatora przedsiębiorczości do branży turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> duża podatność na wahania gospodarcze w turystyce 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko ekonomiczne
<ul style="list-style-type: none"> brak dostępu do wykwalifikowanej siły roboczej w gminie mała aktywność i przedsiębiorczość lokalnej społeczności niekorzystny wizerunek centrum wsparcia i jego dotychczasowych najemców 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie powstawania nowych przedsiębiorstw turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> kwestia dostosowania centrum do potrzeb najemców i warunków lokalnych 	<ul style="list-style-type: none"> nierentowność instytucji wsparcia brak zainteresowania daną formą wsparcia 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności

Źródło: analiza własna.

Tabela 22. Obszar ryzyka 1.4.4. Podnoszenie kompetencji lokalnych przedsiębiorców w sferze obsługi ruchu turystycznego

Table 22. Risk area 1.4.4. Raising the competences of local entrepreneurs in the sphere of tourist service

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> dobór tematyki i jakość opracowanych szkoleń i udostępnianych materiałów brak zainteresowania ze strony instytucji szkoleniowych 	<ul style="list-style-type: none"> niskie kompetencje w zakresie obsługi ruchu turystycznego oraz niska jakość produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 23. Obszar ryzyka 1.4.5. Tryb wydawania pozwoleń i decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących podejmowania działalności inwestycyjnej (np. „okienka przedsiębiorczości”, biura obsługi inwestora)

Table 23. Risk area 1.4.5. The mode of issuing permits and administrative decisions about investment activity (eg “entrepreneurial window”, investor service office)

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> poziom skomplikowania procedur administracyjnych w zakresie podejmowania działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> nadmierne utrudnienia przy podejmowaniu działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy ryzyko funkcji turystycznej ryzyko wizerunku

Źródło: analiza własna.

Tabela 24. Obszar ryzyka 1.4.6. Ułatwienie dostępu przedsiębiorstw turystycznych i okolo-turystycznych do nieruchomości na cele inwestycyjne i prowadzenie działalności gospodarczej: **(a)** sprzedaż gruntów i lokali komunalnych; **(b)** wdrożenie preferencyjnego systemu wynajmu lokali komunalnych; **(c)** utworzenie gminnej bazy danych o nieruchomościach gruntowych i lokalowych przeznaczonych na sprzedaż lub dzierżawę

Table 24. Risk area 1.4.6. Facilitating the access of tourist and tourism-related enterprises to real estate for investment purposes and conducting business activity: **(a)** sale of land and communal premises; **(b)** implementing a preferential system for renting municipal premises; **(c)** creation of a communal database of land and housing properties for sale or rent

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> zasoby kadrowe i finansowe zaangażowane do obsługi inwestorów 	<ul style="list-style-type: none"> wydłużenie czasu związanego z podejmowaniem działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> atrakcyjność lokalizacji udostępnianych gruntów i lokali 	<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania ze strony przedsiębiorstw turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> stosowanie polityki cenowej nieadekwatnej do potrzeb rynku turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie dostępności nieruchomości dla niskobudżetowych przedsięwzięć turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> przejrzystość warunków najmu lokali i dzierżawy gruntów 	<ul style="list-style-type: none"> niedotrzymywanie warunków umów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> konstrukcja gminnej bazy danych o nieruchomościach komunalnych, jej przejrzystość i łatwość wyszukiwania interesujących lokalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie dostępu do informacji 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności

Źródło: analiza własna.

Tabela 25. Obszar ryzyka 1.4.7. Utworzenie gminnego funduszu poręczeń gwarancyjnych i pożyczkowo-kredytowego dla rozwoju przedsięwzięć w sferze turystyki

Table 25. Risk area 1.4.7. Creation of communal guarantee and loan and credit funds for the development of tourism enterprises

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> dostępność środków finansowych gminy 	<ul style="list-style-type: none"> brak realnego funkcjonowania powołanych funduszy brak pobudzenia przedsiębiorczości w sferze turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> ustalenie warunków udzielania środków finansowych i poręczeń 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie wsparcia finansowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> nadmierna akcja kredytowa i w zakresie poręczeń gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie płynności finansowej gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> obawa przedsiębiorców turystycznych przed koniecznością zwrotu środków w razie braku spełnienia określonych warunków niedostateczna wiedza i umiejętności oraz mała aktywność podmiotów w ubieganiu się o zewnętrzne źródła finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania przedsiębiorców turystycznych oferowanymi formami wsparcia finansowego brak korzystania ze wsparcia finansowego przedsięwzięć w sferze turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko efektywności

Źródło: analiza własna.

Tabela 26. Obszar ryzyka 1.4.8. Dostosowanie struktury kwalifikacyjnej wykształcenia społeczności lokalnej do potrzeb działalności turystycznej

Table 26. Risk area 1.4.8. Adapting the qualification structure of the local community's education to the needs of tourist activities

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak szkół zawodowych i wyższych oraz instytucji szkoleniowych w gminie lub jej sąsiedztwie, albo brak ich zainteresowania dostosowaniem programów kształcenia do wymagań rynku turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> brak kadr o kwalifikacjach odpowiadającym potrzebom rynku turystycznego ograniczenie możliwości rozwoju działalności turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 27. Obszar ryzyka 1.4.9. Stabilność polityki podatkowej uwzględniającej spójny system zwolnień i ulg dla podmiotów turystycznych i okolo-turystycznych, jak również ograniczanie wysokości opłat, czynszów i cen usług komunalnych

Table 27. Risk area 1.4.9. Stability of tax policy including a coherent system of exemptions and reliefs for tourist and tourist-related entities, as well as limiting the amount of fees, rents and prices of municipal services

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> zbyt aktywne stosowanie instrumentów polityki podatkowej 	<ul style="list-style-type: none"> utrata płynności finansowej gminy ograniczenie dochodów podatkowych gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom opłat, czynszów i cen usług komunalnych 	<ul style="list-style-type: none"> wzrost wydatków budżetowych (konieczność zwiększonego dotowania usług komunalnych) 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> brak spójności stosowanych rozwiązań 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie zakresu wsparcia podmiotów branży turystycznej niska efektywność wdrażanych instrumentów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko efektywności

Źródło: analiza własna.

Tabela 28. Obszar ryzyka 1.4.10. Realizowanie bezpośrednich inwestycji w sektorze turystycznym, samodzielnie lub we współpracy z podmiotami prywatnymi

Table 28. Risk area 1.4.10. Conducting direct investments in the tourism sector, alone or in cooperation with private entities

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> zaangażowanie gminy w działalność turystyczną samodzielnie lub wspólnie z partnerem prywatnym (np. w ramach PPP) 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej zagrożenia charakterystyczne dla realizacji projektów w ramach PPP 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne ryzyko PPP ryzyko operacyjne
<ul style="list-style-type: none"> ustalenie kryteriów zaangażowania gminy w przedsięwzięcia z partnerami prywatnymi 	<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania podmiotów prywatnych w podjęciu wspólnych inwestycji 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> przeznaczenie nieruchomości komunalnych na cele działalności noclegowej, gastronomicznej, muzealnej, wystawienniczej i in. 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie możliwości wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości do potrzeb pozaturystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 29. Obszar ryzyka 1.4.11. Powołanie jednostki organizacyjnej gminy w celu prowadzenia obiektu noclegowego, gastronomicznego, muzealnego, wystawienniczego itp.

Table 29. Risk area 1.4.11. Establishment of the commune's organizational unit in order to run an accommodation facility, catering, museum, exhibition, etc.

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • podejmowanie przez gminę działalności gospodarczej w sferze turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • naruszenie przepisów o podejmowaniu działalności poza sferą użyteczności publicznej • ograniczenie zasad wolnej konkurencji i utrudnienie prywatnym przedsiębiorstwom turystycznym dostępu do rynku • zagrożenia charakterystyczne dla działalności operacyjnej przedsiębiorstw 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko prawne • ryzyko konfliktów • ryzyko operacyjne

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 1.5. Promocja turystyczna i gospodarcza gminy i gminnego markowego produktu turystycznego.

Tabela 30. Obszar ryzyka 1.5.1. Utworzenie systemu informacji gospodarczej i turystycznej oraz prowadzenie jej centrów i punktów

Table 30. Risk area 1.5.1. Establishment of an economic and tourist information system and running its centers and points

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • wypracowanie praktycznych zasad funkcjonowania systemu informacji turystycznej i gospodarczej 	<ul style="list-style-type: none"> • niska sprawność funkcjonowania utworzonego systemu informacji 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko wizerunku • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • niechęć sąsiednich gmin do wspólnego wdrożenia systemu informacji 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie przestrzennego zakresu oddziaływania (dostępności) informacji 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> • niski stopień rozwoju sieci informacji turystycznej i gospodarczej 	<ul style="list-style-type: none"> • niska dostępność informacji turystycznej i gospodarczej dla odbiorcy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rozwoju gminy • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • zbyt powolny rozwój systemu informacji gospodarczej i turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie możliwości rozwoju marki obszaru • pogorszenie wizerunku gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko wizerunku

Źródło: analiza własna.

Tabela 31. Obszar ryzyka 1.5.2. Gromadzenie i udostępnianie informacji na temat: **(a)** gospodarki lokalnej, w tym funkcjonujących przedsiębiorstw, realizowanych i wdrożonych inwestycji komunalnych, dostępności komunikacyjnej, zasobów i kwalifikacjach siły roboczej; **(b)** istniejących walorów przyrodniczych i antropogenicznych oraz sposobu ich udostępniania dla potrzeb turystycznych; **(c)** dostępnej bazy noclegowej, gastronomicznej, obiektów rozrywki i kultury, a także urządzeń infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i sportowej

Table 31. Risk area 1.5.2. Gathering and sharing information on: **(a)** local economy, including existing enterprises, implemented municipal investments, transport accessibility, resources and skills of the workforce; **(b)** existing natural and anthropogenic values and the way they are made available for tourism purposes; **(c)** available accommodation, catering facilities, entertainment and cultural facilities, as well as facilities for tourism, recreation and sport infrastructure

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> sprawność funkcjonowania i bezpieczeństwo systemów informatycznych w zakresie gromadzenia i udostępniania danych 	<ul style="list-style-type: none"> awaria systemu informatycznego (utrata danych lub zakłócenia w dostępie) nieautoryzowany dostęp do danych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko informatyczne
<ul style="list-style-type: none"> przejrzystość, przystępność, spójność i zakres udostępnianych informacji 	<ul style="list-style-type: none"> pogorszenie wizerunku gminy i jej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> zakres dostosowania udostępnianych informacji do potrzeb przedsiębiorstw i turystów 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie rozwoju turystyki na obszarze gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko rynkowe

Źródło: analiza własna.

Tabela 32. Obszar ryzyka 1.5.3. Informowanie mieszkańców, przedsiębiorstw i potencjalnych inwestorów o założeniach i preferowanych kierunkach rozwoju gminy

Table 32. Risk area 1.5.3. Informing residents, enterprises and potential investors about the assumptions and preferred directions of the commune's development

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> sposób udostępniania dokumentów i informacji (bierny, np. umożliwienie wglądu do dokumentów, zamieszczenie ich na stronie internetowej gminy; aktywny, np. przygotowanie informacji w przystępnej, skróconej formie i rozszerzenie kanałów dystrybucji) 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczone upowszechnienie informacji funkcjonowanie wizerunku gminy niezgodnego z oczekiwaniami brak pobudzenia rozwoju działalności gospodarczej (w tym turystycznej) zgodnie z przyjętymi priorytetami 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 33. Obszar ryzyka 1.5.4. Opracowanie koncepcji promocji ze wskazaniem grup docelowych działań promocyjnych i promowanej marki turystycznej, a także realizacja zintegrowanej działalności promocyjnej poprzez wykorzystanie różnych instrumentów promocji skierowanych na zewnątrz i do wewnątrz w celu kształtowania preferowanego wizerunku obszaru gminy, jej marki turystycznej i składających się na nią cząstkowych walorów i produktów turystycznych

Table 33. Risk area 1.5.4. Development of the concept of promotion with indication of target groups of promotional activities and the promoted tourist brand, as well as implementation of integrated promotional activities through the use of various promotion instruments directed outside and inside to shape the preferred image of the commune's area, its tourist brand and its partial values and tourist products

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> istniejące stereotypy w postrzeganiu gminy i regionu 	<ul style="list-style-type: none"> niekorzystny wizerunek gminy niedocenie promowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> wykorzystanie nieodpowiednich kanałów i form przekazu promocyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie pozycji konkurencyjnej gminy i jej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak koordynacji działań promocyjnych poszczególnych walorów, obiektów, podmiotów i innych elementów składających się na markę obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> niska skuteczność promocji marki jako całości brak poprawy pozycji konkurencyjnej gminy i kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak wyrazistego, łatwo kojarzonego wizerunku promowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> brak umocnienia pozycji promowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak wyraźnego ukierunkowania kampanii promocyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> niski poziom dotarcia do właściwych segmentów rynku turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> nieprawidłowa identyfikacja potrzeb grupy docelowej i brak monitoringu zadowolenia z konsumpcji 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie jakości marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> brak oceny skuteczności działań promocyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> niska skuteczność kampanii promocyjnej brak możliwości poprawy efektywności docierania do określonych segmentów odbiorców 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko rynkowe

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak długoterminowych działań wspierających system promocji (aktualizacja i pozycjonowanie stron, prace modernizacyjne) 	<ul style="list-style-type: none"> • spadek zainteresowania promowaną marką 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • ograniczona dostępność zasobów kadrowych i finansowych 	<ul style="list-style-type: none"> • brak możliwości skutecznej realizacji działań promocyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • zlecenie działalności promocyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych • niedotrzymanie warunków umowy przez zleceniobiorcę 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko prawne

Źródło: analiza własna.

Tabela 34. Obszar ryzyka 1.5.5. Wsparcie promocyjne przedsiębiorstw turystycznych i innych podmiotów zaangażowanych w tworzenie gminnej marki turystycznej
Table 34. Risk area 1.5.5. Promotional support for tourism enterprises and other entities involved in creating a communal tourist brand

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • rodzaj i sposób stosowania instrumentów wsparcia marketingowego 	<ul style="list-style-type: none"> • nieskuteczność działań marketingowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • wykorzystanie zasobów gminy do wspierania marketingowego przedsiębiorstw 	<ul style="list-style-type: none"> • udzielenie nieuprawnionej pomocy publicznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko prawne

Źródło: analiza własna.

Załącznik 2

Turystyka miejska i kulturowa – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka

Cel operacyjny 2.1. Zwiększanie atrakcyjności turystycznej gminy przez poprawę stanu walorów kulturowych.

Tabela 35. Obszar ryzyka 2.1.1. Inwentaryzacja i dokumentowanie materialnych i niematerialnych walorów dziedzictwa kulturowego, odpowiednio do kategorii kreowanej marki turystyki miejskiej i kulturowej (jak turystyka religijna, sentymentalna i etniczna, związana z obiektami przemysłowymi lub architektury militarnej)

Table 35. Risk area 2.1.1. Inventory and document the material and intangible assets of cultural heritage, according to the category of the created brand of urban and cultural tourism (like religious, sentimental and ethnic tourism, related to industrial objects or military architecture)

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> sposób określenia przedmiotu inwentaryzacji kulturowej niedostrzeganie związku między różnymi kategoriami walorów a atrakcyjnością turystyczną 	<ul style="list-style-type: none"> pominięcie ważnej grupy walorów w procesie inwentaryzacji niedostrzeganie potencjału kulturowego miasta i gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> wnikliwość inwentaryzacji (sposób opisu inwentaryzowanych walorów) 	<ul style="list-style-type: none"> pominięcie w opisie walorów cech istotnych dla turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> określenie zakresu przestrzennego i czasowego inwentaryzacji 	<ul style="list-style-type: none"> pominięcie obszarów o istotnym wkładzie w kulturę miasta objęcie inwentaryzacją zbyt krótkiego okresu historycznego pominięcie faktów historycznych, których ślady są nadal dostrzegalne w przestrzeni fizycznej lub miejscowej tradycji 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> sposób prowadzenia klasyfikacji inwentaryzacyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> trudności w odszukaniu właściwej karty inwentaryzacyjnej (dostęp do informacji o walorach na etapie planowania) 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne ryzyko potencjału

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> dokładność czynności inwentaryzacyjnych i fachowość prowadzących je osób 	<ul style="list-style-type: none"> pominięcie wartościowych obiektów, obszarów lub walorów niematerialnych zubożenie kreowanego produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> stan zasobów kadrowych o kwalifikacjach odpowiednich do przeprowadzenia inwentaryzacji brak lokalnych stowarzyszeń, grup miłośników lub indywidualnych krajoznawców zainteresowanych różnymi przejawami dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> wzrost kosztów podejmowanych działań inwentaryzacyjnych konieczność korzystania z usług podmiotów komercyjnie specjalizujących się w inwentaryzacji walorów kulturowych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> stan źródeł historycznych nt. istniejących walorów oraz ich znaczenia w przeszłości 	<ul style="list-style-type: none"> niepełna identyfikacja potencjału kulturowego miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 36. Obszar ryzyka 2.1.2. Ochrona materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego, a także wspieranie działań na rzecz jego zachowania, popularyzacji oraz turystycznego wykorzystania, jak również zwiększenie społecznej świadomości jego wartości

Table 36. Risk area 2.1.2. Protecting material and immaterial cultural heritage, as well as supporting activities for its preservation, popularization and tourist use, as well as increasing public awareness of its value

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> czynniki przyrodnicze (pożar, powódź) dotkliwe szczególnie przy złym zabezpieczeniu obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> fizyczna destrukcja budynków, obiektów i obszarów o znaczeniu kulturowym 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> zaniedbywanie bieżących napraw i zaniechanie koniecznych remontów 	<ul style="list-style-type: none"> destrukcja substancji zabytkowej i trwała utrata wartości bazowych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> nieprawidłowo prowadzone prace remontowe, konserwatorskie, adaptacyjne czy rewitalizacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> utrata autentyzmu i wartości bazowych substancji zabytkowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> zakres bieżącego użytkowania i aktualnie realizowanych funkcji obiektów, zespołów budowlanych, układów urbanistycznych 	<ul style="list-style-type: none"> utrata wartości kulturowej substancji zabytkowej i ukształtowanej historycznie kompozycji przestrzeni 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak użytkownika, aktualnie realizowanej funkcji lub odpowiedniego zagospodarowania istniejących obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> zły stan techniczny budynków i degradacja ich wartości 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> akty wandalizmu nielegalne prace rozbiórkowe i eksploatacja materiałów budowlanych włamania do obiektów zabytkowych i kradzieże zabytków ruchomych szkody górnicze brak badań archeologicznych w związku z inwestycjami w mieście 	<ul style="list-style-type: none"> dzika eksploracja turystyczna i wandalizm niekontrolowane użytkowanie niezabezpieczonych obiektów i ich niszczenie niszczenie substancji zabytkowej w wyniku działalności człowieka 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> utrata więzi międzypokoleniowej oraz atomizacja rodziny i społeczności lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> przerwanie międzypokoleniowego przekazu dziedzictwa niematerialnego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne
<ul style="list-style-type: none"> przedmiotowe (komercyjne) traktowanie dorobku kultury niematerialnej 	<ul style="list-style-type: none"> utrata autentyzmu niematerialnego dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> wzmożony ruch turystyczny 	<ul style="list-style-type: none"> przyśpieszone tempo pogarszania się stanu zachowania elementów dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko dysfunkcji turystyki ryzyko zniszczeń
<ul style="list-style-type: none"> brak środków własnych gminy na zabezpieczenie i ochronę 	<ul style="list-style-type: none"> dalsze niszczenie i dewastowanie obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> nieuregulowane kwestie własnościowe obiektów i obszarów o znaczeniu kulturowym pozostawianie tylko nielicznych obiektów we własności gminy 	<ul style="list-style-type: none"> brak lub ograniczone możliwości zabezpieczenia i ochrony dziedzictwa brak możliwości wykorzystania ważnych zasobów kulturowych dla potrzeb turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak wpisu do rejestru zabytków 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie możliwości dofinansowania prac zmierzających do poprawy stanu oraz zabezpieczenia substancji zabytkowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> podjęcie prac inwestycyjnych w związku z szeroko pojętą ochroną zabytków 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej trudności w uzyskaniu specjalistycznych materiałów konserwatorskich wyłonienie w procedurze przetargowej niekompetentnego wykonawcy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania nowych właścicieli wartością zabytkową i historyczną nabywanych obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> utrata autentycznego (np. industrialnego) charakteru obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> bardzo zły stan techniczny nie przekształconych jeszcze obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> konieczność rozbiórki obiektu 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń
<ul style="list-style-type: none"> postępująca urbanizacja 	<ul style="list-style-type: none"> niszczenie obiektów np. przez zasypywanie gruzem, ziemią, odpadami utrata kontekstu krajobrazowego obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak kompleksowych rozwiązań prawnych dotyczących ochrony m.in. zabytkowych obiektów likwidowanych zakładów i ich wyposażenia 	<ul style="list-style-type: none"> bezpowrotne niszczenie dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> brak spójności prawa wewnętrznego w zakresie ochrony obiektów i obszarów (ujęcie stref ochrony konserwatorskiej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy braku odpowiednich zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) 	<ul style="list-style-type: none"> utrata dawnego charakteru obszarów i obiektów brak podstaw do objęcia ochroną konserwatorską 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> ograniczone lub brak działań na rzecz zwiększenia świadomości społecznej wartości dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> brak społecznej potrzeby ochrony dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak aktywnego zainteresowania mieszkańców oraz organizacji (np. miłośników fortyfikacji) ochroną obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> • brak społecznego wsparcia działań na rzecz zachowania i ochrony obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko społeczne
<ul style="list-style-type: none"> • nieefektywna współpraca władz gminy z przedsiębiorcami i osobami prywatnymi 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie możliwości ochrony jeszcze istniejących obiektów kultury 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko współpracy

Źródło: analiza własna.

Tabela 37. Obszar ryzyka 2.1.3. Rewitalizacja zdegradowanych śródmieść i innych obszarów zabudowy miejskiej (np. blokowisk, obszarów przemysłowych takich jak osiedla i kolonie robotnicze), a także krajobrazu miast ze szczególnym uwzględnieniem jego sylwetki oraz przestrzeni publicznej

Table 37. Risk area 2.1.3. Revitalization of degraded city centers and other urban areas (eg blocks of flats, post-industrial areas such as housing estates and colonies), as well as the urban landscape with particular emphasis on its silhouette and public space

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak skonkretyzowanej wizji programu rewitalizacji i zbyt ogólny zakres uchwały o rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • brak komplementarności i kompleksowego charakteru projektów rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • zakres powiązania rewitalizacji z dokumentami określającymi kierunki rozwoju miasta • nieuwzględnienie projektu rewitalizacji w planach i strategiach rozwoju miasta 	<ul style="list-style-type: none"> • brak realnych efektów planowanej rewitalizacji • ograniczone możliwości aplikowania o wsparcie z funduszy strukturalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko efektywności • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • dobór obszarów w celu poddania ich procesowi rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • objęcie rewitalizacją obszarów o znikomym znaczeniu dla wizerunku miasta i intensywności ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> • nieprawidłowa identyfikacja kluczowych problemów, potrzeb i preferencji mieszkańców obszarów rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • brak dostosowania koncepcji rewitalizacji do rzeczywistych potrzeb mieszkańców i obszaru objętego kryzysem 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko konfliktów • ryzyko rozwoju gminy

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> realizacja projektów rewitalizacji i ich finansowanie 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej zagrożenia w obszarze finansowania inwestycji naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne ryzyko finansów gminy ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> problemy z pozyskaniem inwestora strategicznego 	<ul style="list-style-type: none"> brak lub ograniczone możliwości rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> brak środków publicznych na finansowanie projektów rewitalizacji w wystarczającym zakresie 	<ul style="list-style-type: none"> zaniechanie rewitalizacji konieczność ubiegania się o zewnętrzne źródła finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> wymogi stawiane przy aplikowaniu i wykorzystaniu środków unijnych i zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> niewystarczający wkład własny niedotrzymanie warunków stawianych przez instytucję finansującą 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne (ryzyko pozyskiwania źródeł finansowania)
<ul style="list-style-type: none"> brak faktycznej partycypacji społecznej w programach rewitalizacji emocje i interesy mieszkańców przekształcanych obszarów 	<ul style="list-style-type: none"> brak społecznej akceptacji dla realizowanych zmian blokowanie przekształceń funkcjonalnych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko konfliktów ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> nieprawidłowe określenie interesariuszy procesu rewitalizacji zakres analizy rynku w zakresie nowych funkcji i potrzeb rewitalizowanych obiektów i obszarów 	<ul style="list-style-type: none"> brak wsparcia ze strony społeczności lokalnej brak zainteresowania inwestorów i konsumentów przekształconą przestrzenią i obiektami 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko planistyczne ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> problemy z ustaleniem właściciela obiektu lub obszaru brak odpowiednich instrumentów prawnych (kwestie prawa własności) 	<ul style="list-style-type: none"> bariery własnościowe brak możliwości oddziaływania na stan nieruchomości 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> pominięcie aspektów społecznych i gospodarczych w rozwiązywaniu problemów obszarów dotkniętych kryzysem 	<ul style="list-style-type: none"> brak pobudzenia życia społecznego i gospodarczego obszaru rewitalizacji 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne ryzyko rozwoju gminy

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> stosowanie instrumentów lokalnej polityki gospodarczej w celu pobudzenia inicjatyw gospodarczych 	<ul style="list-style-type: none"> brak pobudzenia gospodarki gminy, w tym powstawania nowych podmiotów turystycznych i paraturystycznych zagrożenia w sferze budżetu i dochodów budżetowych gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> występowanie terenów zdegradowanych i nie wykorzystywanych 	<ul style="list-style-type: none"> obciążenie wizerunku miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 2.2. Poszerzanie oferty kulturowej, kulturalnej, rozrywkowej i widowiskowo-sportowej.

Tabela 38. Obszar ryzyka 2.2.1. Adaptacja zabytkowych budynków i obiektów do współczesnych funkcji związanych z zaspokajaniem potrzeb turystycznych, kulturalnych i rozrywkowych, m.in. przez ich przeznaczenie na cele noclegowe, gastronomiczne, muzealne, wystawiennicze, kulturalne

Table 38. Risk area 2.2.1. Adaptation of historic buildings and facilities to contemporary functions related to satisfying tourist, cultural and entertainment needs, including by their purpose for accommodation, catering, museology, exhibition and cultural purposes

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak inwestorów zainteresowanych realizacją działalności w obiektach zabytkowych 	<ul style="list-style-type: none"> brak współcześnie pełnionej funkcji przez budynki i obiekty zabytkowe ograniczenie potencjału turystycznego i kulturowego miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> brak środków gminy na adaptację zabytków budowlanych do współczesnych funkcji 	<ul style="list-style-type: none"> niszczenie substancji zabytkowej na skutek braku jej użytkownika konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w związku z adaptacją do nowych funkcji 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> uruchamianie i prowadzenie przez gminę jednostek o charakterze muzealnym, kulturalnym itp. w obiektach zabytkowych brak prawidłowej analizy na etapie konstruowania założeń działalności 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności operacyjnej wzrost wydatków bieżących miasta – konieczność dofinansowania powołanej jednostki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko operacyjne ryzyko finansów gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 39. Obszar ryzyka 2.2.2. Udostępnianie turystyczne materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego, m.in. przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów oraz materialnego świadectwa miejscowej kultury, udostępnianie obiektów zabytkowych do zwiedzania, tworzenie skansenów przez translokację takich obiektów

Table 39. Risk area 2.2.2. Providing tangible and intangible cultural heritage for tourism, among others by gathering and sharing collections and material evidence of local culture, providing historic objects for sightseeing, creating open-air museums by translocation of such objects

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> atrakcyjność przedmiotu i formy udostępniania dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> słabe zainteresowanie ze strony turystów obniżenie jakości marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> prowadzenie jednostki, której celem jest udostępnianie dziedzictwa kulturowego zawyżanie prognoz opłacalności udostępniania dziedzictwa (funkcjonowania powołanej jednostki) 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia związane z działalnością operacyjną brak opłacalności prowadzonej działalności konieczność dofinansowania utworzonej jednostki z budżetu miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko operacyjne ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> zbytni nacisk na komercjalizację dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> trywializacja kultury i utrata jej autentyzmu utrata indywidualności kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania ze strony instytucji kultury udostępnianiem zbiorów niewystarczające środki na udostępnienie zbiorów lub obiektów kultury 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne wykorzystanie potencjału kulturowego miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom środków przeznaczonych na kulturę 	<ul style="list-style-type: none"> niewystarczający wkład własny przy aplikowaniu o zewnętrzne źródła finansowania ograniczenie możliwości rozwoju turystyki z wykorzystaniem zasobów kultury 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 40. Obszar ryzyka 2.2.3. Tworzenie atrakcji turystycznych na bazie istniejącego potencjału kulturowego miasta i zasobów środowiska przyrodniczego (m.in. przez budowę ogrodów botanicznych, parków zieleni, ścieżek edukacyjnych, szlaków tematycznych), jak również tworzenie nowych produktów w zakresie kultury i rozrywki (np. parki rekreacyjne, rozrywki, tematyczne) oraz budowa i modernizacja obiektów kultury i widowiskowych (kina, teatry, opery, sale widowiskowe, widowiskowo-sportowe i wystawiennicze)

Table 40. Risk area 2.2.3. Creating tourist attractions based on the existing cultural potential of the city and resources of the natural environment (among others through the construction of botanical gardens, green parks, educational paths, thematic routes), as well as the creation of new products in the field of culture and entertainment (e.g. recreational, entertainment and thematic parks) as well as construction and modernization of cultural and entertainment facilities (cinemas, theaters, operas, spectator, entertainment and exhibition halls)

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> sposób łączenia sztucznych atrakcji turystycznych z potencjałem kulturowym miasta 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne wyeksponowanie kultury miasta zatarcie lokalnych wartości kulturowych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> podejmowanie działalności inwestycyjnej w celu budowy lub modernizacji obiektów, wytyczenia i zagospodarowania parków, ścieżek, szlaków i in. 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> tworzenie i prowadzenie instytucji kultury i rozrywki 	<ul style="list-style-type: none"> brak płynności finansowej powstałych instytucji i konieczność ich dotowania z budżetu gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko operacyjne ryzyko finansów gminy

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak wystarczających środków własnych na tworzenie nowych atrakcji turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • wąski zakres przedmiotowy miejskiej marki turystycznej • konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> • niski poziom merytoryczny i atrakcyjności kreowanych produktów, tworzonych obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> • niska jakość oferowanego produktu markowego • brak zainteresowania nowymi rozwiązaniami rozwoju kultury i rozrywki w mieście 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • niski poziom wykorzystania potencjału kulturowego obiektów i obszarów o wartościach kulturowych 	<ul style="list-style-type: none"> • niski poziom wyeksponowania kultury lokalnej w ofercie turystycznej • brak ożywienia kulturowego miasta 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczne rozpoznanie potrzeb rynkowych w zakresie turystyki miejskiej i kulturowej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania ze strony grup docelowych • brak efektywności podejmowanych działań 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • natężenie ruchu turystycznego i związana z tym intensywność eksploatacji walorów 	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie atrakcyjności na skutek przekroczenia chłonności waloru • niszczenie elementów dziedzictwa i dewastacja istniejących ścieżek, szlaków i in. • wzrost kosztów utrzymania i obciążenie budżetu 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki • ryzyko zniszczeń • ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> • brak zgodności oferty edukacyjnej kreowanych produktów (np. ścieżek edukacyjnych) z programem nauczania 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania ze strony szkół • zawężenie zakresu podmiotowego oferty turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna wiedza i umiejętności oraz mała aktywność podmiotów w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych 	<ul style="list-style-type: none"> • brak środków na realizację przedsięwzięć ze sfery kultury i rozrywki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niechętnie podejście instytucji kultury do współpracy w sferze turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie możliwości tworzenia i rozwoju nowych atrakcji turystyki kulturowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niewystarczająca aktywność pod względem tworzenia nowych atrakcji 	<ul style="list-style-type: none"> • niski poziom wykorzystania potencjału kulturowego miasta • mała atrakcyjność kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 41. Obszar ryzyka 2.2.4. Poszerzanie oferty w zakresie imprez kulturalnych i rozrywkowych, m.in. przez wsparcie na realizację zadań publicznych w dziedzinie kultury w zakresie inicjatyw kulturalnych (działania kulturotwórcze o charakterze interdyscyplinarnym), w szczególności przez organizowanie festiwalu, przeglądów, prezentacji, wystaw, konkursów, plenerów, warsztatów, spektakli, koncertów

Table 41. Risk area 2.2.4. Expanding the offer in the field of cultural and entertainment events, among others through support for the implementation of public tasks in the field of culture in the field of cultural initiatives (interdisciplinary cultural activities), in particular by organizing festivals, reviews, presentations, exhibitions, competitions, open air exhibitions, workshops, performances, concerts

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom wydatków z budżetu gminy na kulturę 	<ul style="list-style-type: none"> brak ożywienia kulturalnego miasta niska jakość kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niedofinansowanie instytucji kultury utrudniające zarówno bieżące funkcjonowanie jak i rozwój oferty 	<ul style="list-style-type: none"> niska atrakcyjność oferty kulturalnej obniżenie jakości kreowanego produktu turystyki kulturowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> udzielanie dotacji w ramach otwartych konkursów ofert 	<ul style="list-style-type: none"> udzielenie nieuprawnionego wsparcia publicznego wydatkowanie dotacji przez uprawnione podmioty na cele niezgodne z założeniami 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko prawne ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> dotacje na realizację zadań nie zaspokajają potrzeb w wystarczającym stopniu niewystarczające środki finansowe na realizację i wsparcie projektów (inicjatyw) w sferze kultury 	<ul style="list-style-type: none"> brak faktycznej realizacji projektów w sferze kultury niski stopień pobudzenia życia kulturalnego w mieście 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> nadmierne skomplikowanie procedury konkursowej na wsparcie inicjatyw w sferze kultury i rozrywki 	<ul style="list-style-type: none"> brak chętnych będących w stanie sprostać wymaganiom proceduralnym 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> brak eksperckiego systemu oceny wniosków o dotacje zgłaszanie projektów o niskiej atrakcyjności i innowacyjności 	<ul style="list-style-type: none"> dofinansowanie projektów o niskiej wartości kulturalnej brak założonej skuteczności realizowanego zadania konkursowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak zaangażowania wszystkich zainteresowanych partnerów • nieprecyzyjne określenie celu projektu • niestosowanie narzędzi ułatwiających efektywne rozwiązywanie potencjalnych problemów • brak monitorowania przedsięwzięcia od strony dokumentacji (faktury, harmonogramy) • nieodpowiedni podział obowiązków pomiędzy partnerów projektu • inne czynniki ryzyka charakterystyczne dla działań projektowych w sferze kultury i rozrywki 	<ul style="list-style-type: none"> • skala przedsięwzięcia przekroczy możliwości finansowe i organizacyjne • niska efektywność realizowanego projektu • mała elastyczność projektu na zmieniające się warunki realizacji • przekroczenie planowanych nakładów • przestoje i opóźnienia wynikające z niedostatecznej koordynacji • niski efekt synergii współpracy projektowej • konflikty między partnerami projektu • inne zagrożenia charakterystyczne dla działań projektowych w sferze kultury i rozrywki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko planistyczne • ryzyko efektywności • ryzyko finansów gminy • ryzyko konfliktów • ryzyko operacyjne
<ul style="list-style-type: none"> • jakość oferty kulturalno-rozrywkowej niedostosowana do potrzeb grupy docelowej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania turystów i mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • brak prawidłowej analizy na etapie konstruowania założeń • zawyżanie prognoz dotyczących opłacalności przedsięwzięć • niski poziom uczestnictwa w imprezach lokalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • brak opłacalności tworzonych projektów i przedsięwzięć w sferze kultury i rozrywki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko operacyjne
<ul style="list-style-type: none"> • brak wystarczającej bazy noclegowej w mieście 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczona skala uczestnictwa w organizowanych wydarzeniach • ograniczenie przyjazdowego ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • niska świadomość społeczności lokalnej w kwestii kultury • brak świadomości roli regionalnych walorów kulturotwórczych w procesach rozwoju gminy • słaby dostęp do informacji na temat kultury lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania kulturą i organizowanymi wydarzeniami • niska świadomość mieszkańców w zakresie możliwości wykorzystania walorów kultury w celach gospodarczych i zawodowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko społeczne • ryzyko rozwoju gminy

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne wykorzystanie wydarzeń kulturalnych do kształtowania wizerunku miasta 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie potencjału rozwoju marki turystycznej miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 42. Obszar ryzyka 2.2.5. Rozwój różnorodnych form twórczości przez wspieranie rozwoju osób twórczych oraz twórczości, a także poprawa dostępu do zasobów, miejsc i przestrzeni umożliwiających działalność twórczą

Table 42. Risk area 2.2.5. Development of various forms of creativity by supporting the development of creative people and creativity, as well as improving access to resources, places and spaces enabling creative activity

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak kompleksowości i długoletniej perspektywy w integracji polityk lokalnych, strategii i działań mających wpływ na sytuację podmiotów twórczych i rozwój twórczości w gminie 	<ul style="list-style-type: none"> niska skuteczność realizowanych działań wsparcia brak możliwości stabilnego wsparcia markowych cyklicznych wydarzeń kulturalnych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> poziom, struktura i dynamika wydatków z budżetu miasta na kulturę 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna skala pobudzenia życia kulturalnego miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, i związany z tym niski poziom skoncentrowania działań i zasobów 	<ul style="list-style-type: none"> niska skuteczność realizacji działań i wykorzystywanych zasobów przeznaczonych na twórczość i kulturę 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> zbytne skupienie się na własnych zasobach organizacyjnych gminy 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna współpraca urzędu miasta z instytucjami kultury, szkolnictwa wyższego i lokalną gospodarką 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> wąski zakres upowszechnienia informacji na temat stosowanych przez miasto instrumentów wspierania środowiska twórców brak transparentnych procedur przyznawania dotacji 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna wiedza twórców o możliwościach pozyskania środków, pracowni i zasobów służących twórczości – brak aktywizacji środowiska twórców i ożywienia życia kulturowego gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> wysokie ceny nieruchomości na rynku lokalnym 	<ul style="list-style-type: none"> wysokie koszty udostępniania przestrzeni umożliwiającej działalność twórczą 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niski zakres wsparcia artystów w zakresie dostępu do przestrzeni, zasobów i infrastruktury instytucji publicznych dla potrzeb działalności twórczej duży stopień zbiurokratyzowania w zakresie udostępniania przestrzeni publicznej dla potrzeb artystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczone możliwości rozwoju działalności twórczej w mieście, zwłaszcza przez twórców indywidualnych i grupy nieformalne utrudniona realizacja projektów publicznych i „ukrycie” kultury (marginalizacja kultury w życiu miasta i gminy) 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak relacji partnerskich w rozwiązywaniu problemów sfery kultury w gminie brak otwarcia instytucji kultury na twórców indywidualnych i niszowych 	<ul style="list-style-type: none"> słaba pozycja twórców w ramach współpracy i negocjacji z instytucjami publicznymi 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom świadomości kulturalnej mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne zainteresowanie twórczością i spadek liczby twórców 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom wyeksponowania lokalnej kultury w twórczości miejskich artystów 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczny wkład lokalnego środowiska twórczego w markę turystyki kulturowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niedostosowanie programów nauczania szkół i uczelni artystycznych do warunków rynkowych 	<ul style="list-style-type: none"> niski poziom kompetencji rynkowych absolwentów i twórców, i brak rozwoju twórczości lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne włączenie miejscowych twórców i innych beneficjentów gminnych programów wsparcia życia kulturalnego do kształtowania i promocji wizerunku gminy jako miejsca kultury 	<ul style="list-style-type: none"> brak ukształtowanego wizerunku miasta jako miejsca sprzyjającego kulturze 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak monitoringu działań i ewaluacji rezultatów w zakresie oddziaływania na sferę kultury lokalnej gminy 	<ul style="list-style-type: none"> brak możliwości dostosowania realnych działań do aktualnych potrzeb brak wpływu na rzeczywistość skuteczność działań 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko efektywności

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 2.3. Rozwój turystyki religijnej i pielgrzymkowej różnych wyznań.

Tabela 43. Obszar ryzyka 2.3.1. Udostępnianie obiektów użyteczności religijnej dla potrzeb turystycznych

Table 43. Risk area 2.3.1. Providing facilities of religious utility for tourism purposes

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niekompletność zgromadzonych danych na temat istniejących w mieście miejsc o wartości religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> niepełne wykorzystanie potencjału gminy w zakresie rozwoju turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> zły stan zachowania obiektów o wartości religijnej niska wartość artystyczna i historyczna miejsc i przedmiotów obrządku 	<ul style="list-style-type: none"> niska atrakcyjność turystyczna kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> organizowanie imprez, obrzędów i uroczystości w godzinach otwarcia dla zwiedzających (niezapowiedziane zamykanie obiektów) brak z góry określonych i jasno sformułowanych zasad udostępniania obiektu lub brak ich respektowania przez zarządzającego obiektem uzależnienie udostępnienia obiektu od wcześniejszego zgłoszenia wizyty 	<ul style="list-style-type: none"> rezygnacja przez touroperatorów z umieszczania obiektu w programach wycieczek pomijanie obiektu w planach zwiedzania przez turystów obniżenie potencjału turystycznych szlaków kulturowych jako całości ograniczenie dostępu do obiektu zwłaszcza dla turystów indywidualnych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> udostępnienie obiektów sakralnych wyłącznie dla ruchu pielgrzymkowego położenie nacisku przede wszystkim na aspekty religijne a nie kulturowe 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie rozwoju turystyki religijnej do ruchu pielgrzymkowego zubożenie kreowanej marki turystyki miejskiej i kulturowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak przystosowania obiektów oraz ich bezpośredniego otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych 	<ul style="list-style-type: none"> wyłączenie z konsumpcji turystycznej osób starszych i niepełnosprawnych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> brak możliwości wejścia do wnętrza obiektów, ich zwiedzania, zapoznania się z historią, wyposażeniem i wystrojem (tzw. otwarcie za kratą) 	<ul style="list-style-type: none"> brak rzeczywistej możliwości zwiedzania obiektu 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 44. Obszar ryzyka 2.3.2. Tworzenie produktów turystycznych wykorzystujących istniejący potencjał gminy w zakresie turystyki religijnej i pielgrzymkowej

Table 44. Risk area 2.3.2. Creating tourist products using the existing potential of the commune in the field of religious and pilgrimage tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczna współpraca z innymi miastami (gminami) w regionie • ograniczenie tworzonych produktów tylko do skali lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie wielkości ruchu turystycznego • ograniczenie znaczenia kreowanego produktu na rynku turystycznym 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • brak uwzględnienia tematycznych szlaków turystyki religijnej w ofercie biur podróży 	<ul style="list-style-type: none"> • brak wymiernych efektów kreowania nowych produktów turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • brak uwzględnienia waloru poznawczego w tworzonym produkcie turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak integracji produktu turystyki religijnej z lokalną kulturą i innymi formami turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak produktów łączących wydarzenia i miejsca kultu z innymi walorami kulturowymi gminy (wydarzenia kulturalne, zabytki, muzea) 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie korzyści z rozwoju turystyki religijnej • ograniczenie potencjału rozwoju ruchu turystycznego w gminie 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko korzyści z turystyki • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • niska atrakcyjność kreowanych produktów turystyki religijnej i pielgrzymkowej 	<ul style="list-style-type: none"> • słaba pozycja na rynku turystyki religijnej i pielgrzymkowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • niskobudżetowy charakter grup uczestniczących w turystyce religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak motywacji touroperatorów do poszerzania oferty produktowej • ograniczona skala korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • brak wsparcia (np. organizacyjnego, w dostępie do zasobów, przestrzeni publicznej, w zakresie promocji) dla organizowanych spotkań o tematyce religijnej różnych wyznań, kursów, warsztatów, spotkań rekolekcyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie produktu turystyki religijnej do jej materialnego charakteru (zwiedzanie obiektów użyteczności religijnej) • niewykorzystanie istotnego kanału informacji i promocji gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne zaangażowanie w organizację kulturalnych imprez masowych i innych wydarzeń związanych z życiem religijnym 	<ul style="list-style-type: none"> mała rozpoznawalność gminy jako miejsca o szczególnych walorach dla rozwoju turystyki religijnej i pielgrzymkowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> małe urozmaicenie oferty gminy w zakresie turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> małe znaczenie gminy na rynku turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak powiązania obiektów kultu religijnego w gminie z istniejącymi szlakami turystycznymi (tematycznymi, pielgrzymkowymi, kapliczek, architektury drewnianej) lub niewłaściwe ich oznakowanie 	<ul style="list-style-type: none"> omijanie obiektów przez turystów przebywających w regionie niewykorzystanie istniejącego potencjału gminy w zakresie turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału

Źródło: analiza własna.

Tabela 45. Obszar ryzyka 2.3.3. Tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju ruchu turystyki religijnej i pielgrzymkowej

Table 45. Risk area 2.3.3. Creating favorable conditions for the development of religious and pilgrimage tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna współpraca urzędu miasta z touroperatorami, parafiami, przedstawicielami władz kościelnych, gmin żydowskich brak promocji idei turystyki religijnej w instytucjach kościelnych 	<ul style="list-style-type: none"> niski poziom popularyzacji gminy jako miejsca turystyki religijnej niski poziom ruchu turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko rozwoju gminy ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> dominacja turystyki jednodniowej 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie korzyści ekonomicznych wynikających z intensyfikacji ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> brak dostosowania bazy noclegowej do obsługi sezonowego ruchu pielgrzymkowego i przyjmowania grup brak obiektów gastronomicznych w sąsiedztwie miejsc kultu 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie długości pobytów turystycznych niewykorzystanie możliwości obsługi ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> nieodpowiednie zagospodarowanie przestrzeni wokół miejsc kultu (np. parki zieleni, mała architektura) 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie jakości przestrzeni publicznej wokół obiektów kultu obniżenie wizerunku kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niewystarczająca ilość toalet w mieście i w pobliżu miejsc kultu, uroczystości i spotkań 	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie jakości kreowanego produktu • zanieczyszczenie przestrzeni miejskiej, obniżenie warunków sanitarnych i wizerunku miasta 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczne oznakowanie dojazdu do miejsc kultu • słaba dostępność miejsc kultu dla środków komunikacji miejskiej • brak powiązania obiektów z istniejącymi trasami rowerowymi, pieszymi • brak parkingów w pobliżu miejsc pielgrzymkowych lub ich niedostosowanie do przyjmowania autokarów 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie kreowanej marki turystycznej do potrzeb wybranych grup docelowych • utrudniona dostępność komunikacyjna do obiektów – ograniczenie ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • wąski zakres oferty uatrakcyjniającej pobyty pielgrzymkowe 	<ul style="list-style-type: none"> • niska siła przyciągania kreowanego produktu, zwłaszcza w stosunku do grup młodzieży 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania lokalnych biur podróży organizowaniem imprez turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie rozwoju turystyki religijnej i pielgrzymkowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak oferty z zakresu przyjazdowej turystyki religijnej dla turystów zagranicznych • brak nastawienia biur podróży na obsługę turystów zagranicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • niska pozycja konkurencyjna kreowanego produktu • ograniczenie możliwości rozwoju ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczne zaangażowanie we wsparcie miejskich kościołów w zakresie ochrony i konserwacji zabytków, dofinansowania z funduszy unijnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie tempa rozwoju tworzonej marki turystycznej miejskiej • obniżenie jakości oferowanego produktu • niekorzystny wizerunek udostępnianych miejsc 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak integracji informacji na temat oferty w zakresie turystyki religijnej i pielgrzymkowej z miejskim systemem informacji turystycznej • brak współpracy z diecezjalnym centrum informacji 	<ul style="list-style-type: none"> • niski poziom dostępu do informacji na temat dostępnej oferty 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> • brak wyodrębnionych struktur kadrowych i organizacyjnych urzędu gminy do spraw rozwoju turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> • okazjonalny charakter działań podejmowanych na rzecz rozwoju turystyki religijnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 2.4. Rozwój turystyki przemysłowej i poprzemysłowej.

Tabela 46. Obszar ryzyka 2.4.1. Realizowanie i promowanie działań mających na celu zachowanie i popularyzację obiektów i obszarów dziedzictwa przemysłowego o znaczeniu kulturowym, a także ich adaptację do współczesnych funkcji ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb kulturalno-rozrywkowych oraz w sferze turystyki i rekreacji, co obejmuje również obecność kwestii dziedzictwa przemysłowego w bieżącym życiu kulturalnym (m.in. w postaci organizowania różnego rodzaju wydarzeń w sąsiedztwie obiektów i na obszarach poprzemysłowych)

Table 46. Risk area 2.4.1. Implementing and promoting activities aimed at preservation and popularization of objects and areas of industrial heritage of cultural significance, as well as their adaptation to contemporary functions with special regard to cultural and entertainment needs and in the sphere of tourism and recreation, which also includes the presence of industrial heritage issues in the current cultural life (including organizing events of all kinds in the vicinity of facilities and on post-industrial areas)

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak doświadczenia praktycznego w zakresie przekształceń funkcji obiektów i obszarów poprzemysłowych 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostrzeżenie możliwości wykorzystania dziedzictwa przemysłowego w rozwoju miasta, jego życiu kulturalnym i turystyce 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • zły stan zachowania obiektów poprzemysłowych i zabytków techniki 	<ul style="list-style-type: none"> • brak opłacalności w zakresie wykorzystania obiektów w życiu kulturalnym miasta 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niska jakość środowiska, krajobrazu miasta (dzielnicy) i brak skonkretyzowanej wizji adaptacji obiektów i obszarów poprzemysłowych 	<ul style="list-style-type: none"> • zaniechanie przekształceń • niska atrakcyjność nadanych funkcji obiektów i obszarów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • błędy w opracowanej dokumentacji techniczno-inwestycyjnej (projektach technicznych, studiach wykonalności) 	<ul style="list-style-type: none"> • wytypowanie do adaptacji obiektów i obszarów o niskiej atrakcyjności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko efektywności

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> realizacja projektów inwestycyjnych i partycypowanie w adaptacji obiektów i obszarów przemysłowych 	<ul style="list-style-type: none"> wyłonienie niesolidnego wykonawcy zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej zagrożenia charakterystyczne dla realizacji projektów w ramach PPP konieczność pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne ryzyko PPP ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> brak zachowania zewnętrznej formy obiektów oraz charakterystycznych elementów krajobrazu industrialnego 	<ul style="list-style-type: none"> utrata industrialnej tożsamości kulturowej miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne powiązanie planowanych działań z polityką rozwoju miasta, w tym z jego polityką turystyczną i dokumentami o znaczeniu strategicznym 	<ul style="list-style-type: none"> brak kompleksowości stosowanych rozwiązań brak zaplanowanych środków na realizację przedsięwzięć 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna współpraca z touroperatorami 	<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania turystów obiektami przemysłowymi i zabytkami techniki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> niska świadomość społeczna wartości zabytków techniki i przemysłu 	<ul style="list-style-type: none"> małe zainteresowanie dziedzictwem przemysłowym brak zainteresowania adaptacją obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania szkół włączeniem kwestii zabytków przemysłu do programu wycieczek szkolnych i nauczania 	<ul style="list-style-type: none"> brak wrażliwości na kwestie lokalnego dziedzictwa kulturowego, w tym dziedzictwa przemysłowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne
<ul style="list-style-type: none"> brak obecności informacji o dziedzictwie przemysłowym w mediach lokalnych nieobecność kwestii dziedzictwa przemysłowego w bieżących wydarzeniach i życiu kulturalnym w mieście 	<ul style="list-style-type: none"> brak świadomości istnienia dziedzictwa przemysłowego w mieście niski poziom popularyzacji dziedzictwa przemysłowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 47. Obszar ryzyka 2.4.2. Tworzenie produktów turystycznych na bazie istniejącego dziedzictwa przemysłowego miasta (np. tematyczne szlaki turystyczne, podziemne trasy turystyczne, udostępnianie obiektów do zwiedzania, eksponowanie zabytków techniki, organizowanie wystaw i ekspozycji, prowadzenie warsztatów tematycznych na temat dawnych metod produkcji), a także wspieranie rozwoju turystyki przemysłowej

Table 47. Risk area 2.4.2. Creating tourist products based on the existing post-industrial heritage of the city (eg thematic tourist routes, underground tourist routes, providing facilities for sightseeing, exhibiting technical monuments, organizing exhibitions, conducting thematic workshops on old production methods), and supporting the development of industrial tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niski stopień zagospodarowania przestrzeni wokół istniejących obiektów i obszarów przemysłowych 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie atrakcyjności turystycznej miasta i kreowanej marki turystyki przemysłowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak niezbędnego zagospodarowania infrastrukturalnego umożliwiającego realizację funkcji turystycznej w obiektach przemysłowych oraz brak usług towarzyszących 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie rozwoju turystyki przemysłowej skrócenie przeciętnego czasu pobytu turystów – ograniczenie potencjalnych korzyści z rozwoju produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom koordynacji oferty poszczególnych atrakcji (obiektów) 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie możliwości tworzenia kompleksowej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak aktualizacji przebiegu już istniejących ścieżek i tras turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> pomijanie dziedzictwa przemysłowego w planach zwiedzania miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak gotowej oferty zwiedzania i prezentacji zabytków techniki skierowanej do organizatorów turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> niski poziom ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niska dostępność dla turystów (niekorzystne godziny otwarcia, tylko grupy zorganizowane lub po wcześniejszym umówieniu) 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie ruchu turystycznego i atrakcyjności oferowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak lub nieodpowiednie oznakowanie tworzonych tras i szlaków oraz udostępnionych obiektów, ekspozycji itp. 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie potencjału istniejących walorów turystyki przemysłowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom kwalifikacji kadry obsługującej ruch turystyczny w obiektach przemysłowych 	<ul style="list-style-type: none"> niska jakość i niekorzystny wizerunek tworzonej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> przepisy budowlane niesprzyjające rozwojowi turystyki w obiektach przemysłowych 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie turystycznego wykorzystania obiektów i obszarów przemysłowych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> wąski zakres oferty turystyczno-edukacyjnej wpisującej się w program wycieczek szkolnych oraz zakres przygotowania nauczycieli w tym względzie 	<ul style="list-style-type: none"> niski stopień zainteresowania ze strony dzieci i młodzieży 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> powołanie gminnej jednostki organizacyjnej w celu zarządzania utworzonym obiektem (np. muzeum) 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla prowadzenia działalności operacyjnej konieczność dofinansowania z budżetu miasta utworzonej jednostki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko operacyjne ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> brak lub niedostateczna współpraca z lokalnymi stowarzyszeniami lub grupami miłośników architektury przemysłowej 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie potencjału i zapału lokalnej społeczności 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> niski zakres oferty pozwalającej na łączenie turystyki przemysłowej z formami aktywnego i rekreacyjnego spędzania czasu 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie grupy docelowej turystów kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> brak zachęt dla funkcjonujących przedsiębiorstw związanych z ich udostępnianiem turystom 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie rozwoju turystyki przemysłowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 2.5. Udostępnianie turystyczne obiektów architektury militarnej.

Tabela 48. Obszar ryzyka 2.5.1. Waloryzacja obiektów architektury militarnej pod względem możliwości ich wykorzystania dla potrzeb turystyki oraz opracowanie koncepcji pełnienia przez nie funkcji turystycznej

Table 48. Risk area 2.5.1. Valorization of military architecture facilities in terms of their use for tourism and development of the concept of performing a tourist function

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak wystarczającej wiedzy i doświadczenia w zakresie inżynierii wojskowej oraz turystyki zespołu dokonującego waloryzacji 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie potencjału turystycznego obiektów • wytypowanie obiektów o niskiej atrakcyjności dla turystów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • realność opracowanych założeń rozwoju produktu i wykorzystania obiektów architektury militarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • istnienie produktu markowego wyłącznie na papierze 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczne powiązanie koncepcji rozwoju turystyki militarnej z polityką lokalną gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • niska efektywność realizowanych działań 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • atrakcyjność i spójność koncepcji wykorzystania obiektów architektury militarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • niska konkurencyjność oferty turystycznej • brak kompleksowego i zróżnicowanego charakteru wdrażanego produktu 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • objęcie koncepcją zagospodarowania obiektów z sąsiadujących gmin 	<ul style="list-style-type: none"> • brak woli wspólnego oferowania produktu turystyki militarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy

Źródło: analiza własna.

Tabela 49. Obszar ryzyka 2.5.2. Rekonstrukcja i rewaloryzacja obiektów architektury militarnej o istotnej wartości historycznej mogących wzbogacić oferowaną markę turystyki militarnej

Table 49. Risk area 2.5.2. Reconstruction and revalorization of military architecture objects of significant historical value that can enrich the offered brand of military tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak fachowej kontroli procesów rekonstrukcji i rewaloryzacji przez historyków fortyfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> • utrata autentyczności obiektów militarnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • traktowanie obiektów jako ciekawostki a nie wartości kulturowej o charakterze turystycznym 	<ul style="list-style-type: none"> • nieodpowiednia adaptacja do pełnienia funkcji w turystyce kulturowej • brak powiązania z kreowaną marką turystyczną 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak aktualnego użytkownika i zabezpieczenia obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> • zły stan techniczny obiektów i ich dalsza degradacja 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko zniszczeń • ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> • dzika eksploracja turystyczna i eksploatacja obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> • niszczenie urządzeń i obiektów w wyniku działalności człowieka 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko zniszczeń
<ul style="list-style-type: none"> • brak środków budżetowych na niezbędne prace adaptacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie lub wstrzymanie tempa prac • konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne • ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> • brak inwestorów zainteresowanych realizacją działalności w obiektach architektury militarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie możliwości rozwoju turystyki i potencjału architektury militarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • podejmowanie prac inwestycyjnych w zakresie rekonstrukcji i rewaloryzacji obiektów architektury militarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> • powierzenie rekonstrukcji i rewaloryzacji wykonawcom o niedostatecznych kwalifikacjach 	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie historycznej wartości obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • zbytnie unowocześnienie udoświadczonych obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> • utrata cech militarnych obiektu 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niewystarczające uwzględnienie na etapie planowania i realizacji zakładanych celów turystycznych, edukacyjnych i w sferze kultury 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie możliwości wykorzystania architektury militarnej do realizacji pożądaných funkcji 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> brak kompleksowego objęcia działaniami obiektów i otaczającego krajobrazu fortecznego 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie atrakcyjności obiektu jako całości 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 50. Obszar ryzyka 2.5.3. Udostępnienie turystyczne obiektów architektury militarnej oraz ich wykorzystanie w kreowaniu produktów ze sfery kultury, rozrywki, rekreacji i edukacji

Table 50. Risk area 2.5.3. Providing tourist facilities of military architecture and their use in creating products from the sphere of culture, entertainment, recreation and education

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> własność prywatna lub Skarbu Państwa obiektów architektury militarnej 	<ul style="list-style-type: none"> brak woli udostępnienia obiektu dla potrzeb turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> powołanie jednostki organizacyjnej gminy w celu zarządzania utworzonym dla potrzeb ochrony parkiem kulturowym 	<ul style="list-style-type: none"> niski poziom rentowności powołanej jednostki konieczność dofinansowania z budżetu miasta 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko operacyjne ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne umiejętności turystycznego wykorzystania obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> niska intensywność ruchu turystycznego zubożenie produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak uwzględnienia ponadlokalnego kontekstu obiektów militarnych brak lub niedostateczne powiązanie obiektów architektury militarnej z innymi atrakcjami miasta lub regionu 	<ul style="list-style-type: none"> brak oferty wielodniowego pobytu turystycznego niewielka skala korzyści z rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> niewuwzględnienie obiektów architektury militarnej w przebiegu istniejących szlaków turystycznych i ścieżek dydaktycznych 	<ul style="list-style-type: none"> omijanie udostępnianych obiektów w planach wycieczek touroperatorów i turystów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • zbytnie skupienie działalności na aspektach historycznych i kulturowych • brak dodatkowych atrakcji w sferze kultury, rozrywki i rekreacji powiązanych z istniejącymi obiektami architektury militarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie grupy odbiorców oferty turystycznej do grona miłośników architektury militarnej i historii • zubożenie kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • słaba dostępność komunikacyjna miejsc o charakterze militarnym 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie dostępu dla turystów zmotoryzowanych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie lub brak współpracy z podmiotami rynku turystycznego i jego otoczenia 	<ul style="list-style-type: none"> • brak pakietowej oferty nastawionej na kompleksową obsługę turystów • ograniczenie ekspozycji na rynek turystyczny 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • brak fachowości personelu obsługującego wycieczki 	<ul style="list-style-type: none"> • zmniejszenie atrakcyjności oferowanego produktu 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak wyeksponowania patriotyzmu i heroizmu jako postaw zbiorowości • niedostateczne wyeksponowanie historii, techniki wojskowej oraz okrucieństw wojny 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie rynku docelowego turystyki militarnej • brak funkcji edukacyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niski stopień uwzględnienia tematyki militarnej w edukacji • ograniczona liczba osób przechodzących przeszkolenie wojskowe 	<ul style="list-style-type: none"> • niska liczba osób aktywnie uprawiających turystykę militarną 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 2.6. Pobudzenie ruchu turystycznego w ramach podróży sentymentalnych i etnicznych.

Tabela 51. Obszar ryzyka 2.6.1. Zabezpieczenie przed niszczeniem i rozbiórką obiektów istotnych ze względów sentymentalnych (budynki szkolne, groby i cmentarze, pomniki i in.)

Table 51. Risk area 2.6.1. Protection against destruction and demolition of objects important for sentimental reasons (school buildings, graves and cemeteries, monuments etc.)

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> wysokie bezrobocie, alkoholizm i inne patologie społeczne w gminie ograniczona dostępność zorganizowanych form zagospodarowania czasu wolnego młodzieży 	<ul style="list-style-type: none"> powtarzające się akty wandalizmu obiektów o znaczeniu sentymentalnym 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń
<ul style="list-style-type: none"> zmiany ustroju i mentalności społeczeństwa i reprezentujących go władz trendy antymniejszościowe i narodowościowe w kraju 	<ul style="list-style-type: none"> usuwanie starych pomników, zmiana nazw ulic i innych elementów otoczenia niewygodnych ze względów ideologicznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne
<ul style="list-style-type: none"> trudna sytuacja finansowa gminy, a także zmniejszająca się liczba dzieci w wieku szkolnym 	<ul style="list-style-type: none"> zamykanie i likwidowanie szkół z powodu malejącego ich obłożenia 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> wysoka konkurencja o parcele na cmentarzach zmiana mentalności, zrywanie z tradycją, zaniedbywanie opieki na miejscami pochówku 	<ul style="list-style-type: none"> likwidowanie starych grobów mogących mieć znaczenie sentymentalne skrajne zaniedbanie grobów i całych cmentarzy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału

Źródło: analiza własna.

Tabela 52. Obszar ryzyka 2.6.2. Nawiązanie współpracy z biurami podróży z największych ośrodków emigracji ludności, z uwzględnieniem głównych grup narodowościowych wysiedlonych w różnych okresach współczesnej historii (Polacy, Żydzi, Niemcy), a także kierunków emigracji o charakterze ekonomicznym

Table 52. Risk area 2.6.2. Establishing cooperation with travel agencies from the largest centers of population emigration, including major national groups displaced in various periods of modern history (Poles, Jews, Germany), as well as economic emigration trends

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> kompletność dokumentów historycznych oraz dostęp do informacji i badań na temat kierunków emigracji i przesiedleń byłych mieszkańców gminy i regionu 	<ul style="list-style-type: none"> brak prawidłowej identyfikacji głównych ośrodków emigracji 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> poziom atrakcyjności oferty akcentującej walory mogące stanowić motyw podróży sentymentalnych 	<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania zagranicznych biur podróży podjęciem współpracy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko funkcji turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 53. Obszar ryzyka 2.6.3. Nawiązywanie współpracy z organizacjami społecznymi (np. fundacjami) istotnymi z punktu widzenia przesiedlonej w przeszłości ludności

Table 53. Risk area 2.6.3. Establishing cooperation with social organizations (eg foundations) that are important from the point of view of people who were resettled in the past

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> silne narodowościowe postawy społeczności lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> przejawy wrogości i agresji oraz ogólna niechęć względem osób o innej narodowości, kulturze, czy wierze 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> brak rzeczywistej woli porozumienia i jasności określenia programu oraz celu współpracy z organizacjami działającymi na rzecz wysiedleńców 	<ul style="list-style-type: none"> brak realnych efektów współpracy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> rola organizacji społecznych na emigracji 	<ul style="list-style-type: none"> marginalny zakres oddziaływania organizacji społecznych na emigrację 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy

Źródło: analiza własna.

Tabela 54. Obszar ryzyka 2.6.4. Wyeksponowanie cech społeczności lokalnej wyróżniających ją na tle regionu (kraju), takich jak odmienna tożsamość językowa, tradycje społeczne, kulturowe i religijne oraz ukształtowane historycznie więzi z zamieszkiwanym terytorium

Table 54. Risk area 2.6.4. Exposing the features of the local community that distinguish it from the region (country), such as a different language identity, social, cultural and religious traditions and historically shaped ties with the inhabited territory

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • prawidłowe zidentyfikowanie cech charakterystycznych i wyróżniających społeczność lokalną 	<ul style="list-style-type: none"> • brak lub słaba odmienność społeczności lokalnej na tle regionu lub kraju • słabość kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • nadmierna komercjalizacja odmienności kulturowej społeczności lokalnej, jej inscenizacja i rekonstrukcja 	<ul style="list-style-type: none"> • brak autentyczności doznań turysty i kreowanej marki turystycznej • spadek zainteresowania i zmniejszenie ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • nadmierna intensyfikacja ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • homogenizacja kultury i zanik tożsamości społeczności lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki

Źródło: analiza własna.

Tabela 55. Obszar ryzyka 2.6.5. Tworzenie produktów turystycznych nawiązujących do wielkich przodków ważnych w historii miasta i kraju oraz miejsc ich narodzin i pobytu, jak również eksponujących tożsamość, korzenie i inne tradycyjne wartości, zanikające we współczesnym świecie

Table 55. Risk area 2.6.5. Creating tourist products referring to great ancestors important in the history of the city and the country, and places of their birth and residence, as well as exhibiting identity, roots and other traditional values that are disappearing in the modern world

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niska atrakcyjność kreowanych produktów ograniczenie kreowanych produktów stricte do kwestii sentymentalnych – brak ich powiązania z innymi formami turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> brak wyrazistości kreowanej marki turystycznej niski poziom rozwoju turystyki sentymentalnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak gotowych programów zwiedzania obiektów o znaczeniu sentymentalnym organizowanie pobytu przez turystów głównie we własnym zakresie 	<ul style="list-style-type: none"> brak korzystania z gotowej oferty pobytowej i ograniczenie korzyści ekonomicznych z intensyfikacji ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko korzyści z turystyki ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> porzucanie tradycji i wartości niegdyś istotnych w codziennym życiu niska świadomość narodowa osób na emigracji i ich potomków 	<ul style="list-style-type: none"> kurczenie się grupy docelowej konsumentów turystyki sentymentalnej brak dążeń w kierunku utrzymania kontaktów z polskością i miejscem urodzenia swoim i swoich przodków 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne
<ul style="list-style-type: none"> brak otwartości krajowych organizacji kulturalnych, społecznych, zawodowych bądź kościelnych na kontakty z emigracją 	<ul style="list-style-type: none"> występowanie barier w nawiązywaniu kontaktów z miejscem pochodzenia turystów lub ich przodków 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne ryzyko współpracy

Źródło: analiza własna.

Załącznik 3

Turystyka biznesowa – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka

Cel operacyjny 3.1. Poprawa warunków realizacji i intensyfikacja ruchu turystycznego w ramach turystyki konferencyjno-kongresowej.

Tabela 56. Obszar ryzyka 3.1.1. Infrastruktura konferencyjno-kongresowa

Table 56. Risk area 3.1.1. Conference and congress infrastructure

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak infrastruktury konferencyjnej (kongresowej) na terenie miasta (gminy) 	<ul style="list-style-type: none"> brak realnych możliwości oferowania produktu turystyki konferencyjno-kongresowej i rozwoju tej formy turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko funkcji turystycznej ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> brak dużego nowoczesnego centrum kongresowego brak wyspecjalizowanych ośrodków konferencyjnych o charakterze ponadregionalnym 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczone skali przestrzennej i znaczenia kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niedostosowanie istniejących obiektów konferencyjnych i kongresowych do współczesnych wymogów organizowania spotkań (m.in. gdy nie zapewniają kompleksowej obsługi turysty biznesowego, brak parkingów o pojemności adekwatnej do potrzeb dużych zjazdów, brak nowoczesnego zaplecza technicznego) 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie rozwoju kreowanej marki turystycznej i jej jakości 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne wykorzystanie istniejącej bazy noclegowej, uzdrowskiej, obiektów o walorach historycznych do organizacji konferencji np. na skutek braku ich dostosowania 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie istniejącego potencjału rozwoju turystyki konferencyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> brak inwestycji w nowe obiekty konferencyjno-kongresowe brak wsparcia kapitałowego (np. poręczeń) i organizacyjnego (np. przy ubieganiu się o fundusze unijne) inwestycji w obiekty konferencyjno-kongresowe skomplikowana procedura ubiegania się o zezwolenie na inwestycję 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie perspektyw rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej brak pobudzenia rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> udzielanie kredytów i poręczeń na inwestycje w budowę centrów kongresowych i konferencyjnych, modernizację istniejących obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> nadmierne obciążenie budżetu gminy utrata płynności finansowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> zaangażowanie w działalność inwestycyjną w zakresie rozbudowy potencjału konferencyjno-kongresowego 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej zagrożenia charakterystyczne dla realizacji projektów PPP 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne ryzyko PPP

Źródło: analiza własna.

Tabela 57. Obszar ryzyka 3.1.2. Kształtowanie przychylnego klimatu dla rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej

Table 57. Risk area 3.1.2. Creating a favorable climate for the development of conference and congress tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak ścisłej współpracy gminy z podmiotami z branży konferencyjno-kongresowej 	<ul style="list-style-type: none"> brak wiedzy i doświadczenia w zakresie wspierania rozwoju turystyki biznesowej i zaspokojenia jej potrzeb niska efektywność planowania i realizacji wsparcia rozwoju 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna współpraca z profesjonalnymi organizatorami konferencji i kongresów, szkołami wyższymi w regionie i innymi podmiotami (obiekty konferencyjne, hotelarskie, zakłady gastronomiczne, przedsiębiorstwa transportowe, inne miejsca spotkań) 	<ul style="list-style-type: none"> słaba koordynacja tworzonej oferty turystyki konferencyjno-kongresowej brak znajomości oferty lokalnej przez organizatorów i odbiorców 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko marki turystycznej ryzyko potencjału

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna współpraca z regionalnym convention bureau lub brak takiego podmiotu w regionie • ograniczenia we współpracy regionalnego convention bureau z podmiotami z branży konferencyjno-kongresowej na skutek ograniczonych środków, obwarowań dotyczących ich wydatkowania, braku możliwości pozyskiwania sponsorów, czy komercyjnego świadczenia usług 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna informacja o możliwościach realizacji turystyki konferencyjno-kongresowej • brak lub niewystarczające wsparcie organizacyjne i promocyjne podmiotów MICE w zakresie organizacji imprez biznesowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczne wsparcie promocyjne istniejących centrów konferencyjnych i kongresowych oraz profesjonalnych organizatorów spotkań • lokalny lub regionalny zakres działań promocyjnych • brak systemu sponsoringu organizowanych konferencji i kongresów 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie istniejącego potencjału • ograniczenie możliwości rozwoju marki turystyki biznesowej • niski stopień popularyzacji gminy jako miejsca spotkań biznesowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • nieprawidłowe określenie grupy docelowej odbiorców kreowanej marki turystyki biznesowej • niewłaściwa analiza rynku docelowego 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie działań promocyjnych do potrzeb rozwoju rynku – nieskuteczność podejmowanych działań promocyjnych • brak dostosowania produktu do potrzeb odbiorców 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> • realizacja działalności promocyjnej w związku z rozwojem turystyki konferencyjno-kongresowej 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności promocyjnej opisane w ramach 1. celu strategicznego, cel operacyjny 1.5 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko informacyjne • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko prawne • ryzyko rozwoju gminy • ryzyko rynkowe • ryzyko wizerunku • ryzyko współpracy

Źródło: analiza własna.

Tabela 58. Obszar ryzyka 3.1.3. Intensyfikacja ruchu turystycznego w ramach turystyki konferencyjno-kongresowej

Table 58. Risk area 3.1.3. Intensification of tourist traffic as part of conference and congress tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niska dostępność komunikacyjna obszaru słabe skomunikowanie istniejących centrów kongresowych, hoteli, centrum miasta oraz ważniejszych atrakcji gminy i okolic 	<ul style="list-style-type: none"> niezapewnienie podstawowych warunków rozwoju turystyki biznesowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko funkcji turystycznej ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> wąski zakres oferty towarzyszącej wydarzeniom kongresowym niedobór infrastruktury udostępniającej różne formy spędzania czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> niska atrakcyjność kreowanej marki turystyki biznesowej ograniczone korzystne efekty zewnętrzne generowane przez turystykę 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> spadek aktywności gospodarczej w kraju i regionie wzrost znaczenia innych ośrodków turystyki biznesowej w kraju i na świecie przemieszczenie centrum zainteresowania biznesu poza Europę (np. Azja) 	<ul style="list-style-type: none"> zmniejszenie liczby organizowanych spotkań o charakterze konferencyjnym i kongresowym ograniczenie liczby klientów (przedsiębiorstw i pracowników) zagranicznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko ekonomiczne ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak znaczących ponadregionalnych wydarzeń konferencyjno-kongresowych 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczona siła przyciągania obszaru niska rozpoznawalność kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak gotowej kompleksowej oferty skierowanej do turysty biznesowego i organizatorów niedostateczna komunikacja i współpraca między dostawcami produktów cząstkowych 	<ul style="list-style-type: none"> małe zainteresowanie ofertą w sferze organizacji i obsługi spotkań niska jakość kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> niska dostępność informacji nt. możliwości organizacji spotkań biznesowych różnej kategorii 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie istniejącego potencjału rozwoju turystyki konferencyjno-kongresowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> nieodpowiednie przygotowanie merytoryczne podmiotów turystycznych z branży spotkań brak szkoleń z zakresu turystyki biznesowej dla pracowników 	<ul style="list-style-type: none"> niski standard obsługi konferencji i kongresów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 3.2. Wzrost znaczenia turystyki targowo-wystawienniczej w rozwoju obszaru.

Tabela 59. Obszar ryzyka 3.2.1. Wyposażenie obszaru w obiekty targowe i wystawiennicze

Table 59. Risk area 3.2.1. Equipment of the area in trade and exhibition facilities

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak infrastruktury targowej (wystawienniczej) na terenie miasta (gminy) 	<ul style="list-style-type: none"> • brak realnych możliwości oferowania produktu turystyki targowo-wystawienniczej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • brak specjalistycznych obiektów targowych i wystawienniczych 	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność wykorzystywania obiektów zastępczych (np. obiekty widowiskowo-sportowych) nie spełniających wymagań technicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie obiektów targowych i wystawienniczych do potrzeb organizatorów i uczestników imprez wystawienniczych, w tym brak obiektów wystawienniczych o wielkości dostosowanej do różnych potrzeb (np. tylko duże lub tylko małe obiekty) 	<ul style="list-style-type: none"> • niespełnienie oczekiwań organizatorów i uczestników imprez wystawienniczych • ograniczenie zakresu przestrzennego działalności • ograniczenie rozwoju kreowanej marki turystycznej i jej jakości 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • zaangażowanie w działalność inwestycyjną w zakresie poprawy potencjału w sferze turystyki targowo-wystawienniczej 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej • zagrożenia charakterystyczne dla realizacji projektów PPP 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne • ryzyko PPP
<ul style="list-style-type: none"> • brak inwestycji w nowe obiekty targowe i wystawiennicze • brak wsparcia kapitałowego (np. poręczeń) i organizacyjnego (np. przy ubieganiu się o fundusze unijne) inwestycji w obiekty targowe i wystawiennicze • skomplikowana procedura ubiegania się o zezwolenie na inwestycję 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie perspektyw rozwoju turystyki targowo-wystawienniczej • brak pobudzenia rozwoju turystyki targowo-wystawienniczej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • udzielanie kredytów i poręczeń na inwestycje w budowę i modernizację obiektów targowych i wystawienniczych 	<ul style="list-style-type: none"> • nadmierne obciążenie budżetu gminy • utrata płynności finansowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko finansów gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 60. Obszar ryzyka 3.2.2. Budowanie wsparcia dla rozwoju turystyki targowo-wystawienniczej

Table 60. Risk area 3.2.2. Building support for the development of trade and exhibition tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna współpraca z regionalnym convention bureau lub brak takiego podmiotu w regionie • ograniczenia swobody współpracy regionalnego convention bureau z podmiotami z branży spotkań na skutek ograniczonych środków, obwarowań dotyczących ich wydatkowania, braku możliwości pozyskiwania sponsorów, czy świadczenia usług na zasadach komercyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna informacja o możliwościach realizacji turystyki targowo-wystawienniczej • brak lub niewystarczające wsparcie organizacyjne i promocyjne podmiotów MICE w zakresie organizacji imprez biznesowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak ścisłej współpracy z podmiotami z branży wystawienniczej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak wiedzy i doświadczenia w zakresie wspierania rozwoju turystyki biznesowej i jej potrzeb • niska efektywność w planowaniu i realizacji wsparcia rozwoju 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczne wsparcie promocyjne istniejących obiektów targowych i wystawienniczych oraz profesjonalnych organizatorów imprez • brak lub niedostateczne wsparcie promocyjne organizowanych imprez, zwłaszcza o charakterze cyklicznym • lokalny lub regionalny zakres działań promocyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie istniejącego potencjału • ograniczenie możliwości rozwoju marki turystyki biznesowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> realizacja działalności promocyjnej w związku z rozwojem turystyki targowo-wystawienniczej 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności promocyjnej opisane w ramach 1. celu strategicznego, cel operacyjny 1.5 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko funkcji turystycznej ryzyko informatyczne ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko prawne ryzyko rozwoju gminy ryzyko rynkowe ryzyko wizerunku ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> nieprawidłowe określenie grupy docelowej odbiorców kreowanego produktu markowego niewłaściwa analiza rynku docelowego 	<ul style="list-style-type: none"> niedostosowanie działań promocyjnych do potrzeb rozwoju rynku nieskuteczność podejmowanych działań promocyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko efektywności

Źródło: analiza własna.

Tabela 61. Obszar ryzyka 3.2.3. Pobudzanie ruchu turystycznego związanego z wydarzeniami o charakterze targowym i wystawienniczym

Table 61. Risk area 3.2.3. Boosting tourist traffic related to trade and exhibition events

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> słaba dostępność komunikacyjna obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> brak podstawowych warunków rozwoju turystyki biznesowej ograniczenie imprez targowych i wystawienniczych do skali lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko funkcji turystycznej ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> brak lub niewystarczająca pojemność parkingów w pobliżu centrów targowych i wystawienniczych 	<ul style="list-style-type: none"> blokowanie dojazdu, parkowanie w miejscach niedozwolonych, zagrożenie dla ruchu obniżenie jakości imprez niedostosowanie do obsługi dużych wydarzeń ponadlokalnych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko konfliktów ryzyko marki turystycznej ryzyko rynkowe

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> wąski zakres oferty towarzyszącej wydarzeniom o charakterze targowym i wystawienniczym niedobór infrastruktury udostępniającej różne formy spędzania czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> niska atrakcyjność kreowanej marki turystyki biznesowej ograniczone korzystne efekty zewnętrzne generowane przez turystykę 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> niewielka liczba imprez targowych i wystawienniczych 	<ul style="list-style-type: none"> potencjalnie niska ilość umów zawieranych między kontrahentami brak pobudzenia rozwoju gospodarki lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> brak znaczących ponadregionalnych cyklicznych wystaw i targów 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczona siła przyciągania obszaru niska rozpoznawalność kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak gotowej kompleksowej oferty skierowanej do turysty biznesowego i organizatorów niedostateczna komunikacja i współpraca między dostawcami produktów cząstkowych 	<ul style="list-style-type: none"> małe zainteresowanie ofertą w sferze organizacji i obsługi spotkań niska jakość kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> niska dostępność informacji nt. możliwości organizacji targów i wystaw 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie istniejącego potencjału rozwoju turystyki targowo-wystawienniczej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> spadek aktywności gospodarczej w kraju i regionie wzrost znaczenia innych ośrodków turystyki biznesowej w kraju i na świecie przemieszczenie centrum zainteresowania biznesu poza Europę (np. Azja) 	<ul style="list-style-type: none"> zmniejszenie liczby organizowanych spotkań o charakterze targowym i wystawienniczym ograniczenie liczby klientów (przedsiębiorstw i pracowników) zagranicznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko ekonomiczne ryzyko pozycji konkurencyjnej

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 3.3. Zwiększanie roli turystyki motywacyjnej i korporacyjnej w gospodarce lokalnej.

Tabela 62. Obszar ryzyka 3.3.1. Warunki infrastrukturalne funkcjonowania produktu turystyki motywacyjnej i korporacyjnej

Table 62. Risk area 3.3.1. Infrastructural conditions of the functioning of a motivational and corporate tourism product

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niski standard obiektów wypożyczynkowych i rekreacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania ze strony przedsiębiorstw słaba pozycja kreowanej marki na rynku 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko marki turystycznej ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> brak programów wsparcia w zakresie modernizacji i rozbudowy bazy wypożyczynkowej i rekreacyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> niska jakość oferty turystyki motywacyjnej ograniczenie perspektyw rozwoju turystyki motywacyjnej i korporacyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak odpowiedniej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i sportowej małe urozmaicenie infrastruktury paraturystycznej na terenie gminy 	<ul style="list-style-type: none"> brak realnych możliwości przygotowania oferty dla potrzeb turystyki motywacyjnej i korporacyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej ryzyko marki turystycznej ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 63. Obszar ryzyka 3.3.2. Wspieranie rozwoju turystyki motywacyjnej i korporacyjnej

Table 63. Risk area 3.3.2. Supporting the development of motivational and corporate tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna współpraca z regionalnym convention bureau lub brak takiego podmiotu w regionie • ograniczenia swobody współpracy regionalnego convention bureau z podmiotami obsługującymi turystów biznesowych na skutek ograniczonych środków, obwarowań dotyczących ich wydatkowania, braku możliwości pozyskiwania sponsorów, czy świadczenia usług na zasadach komercyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna informacja o możliwościach realizacji podróży motywacyjnych i imprez korporacyjnych • brak lub niewystarczające wsparcie organizacyjne i promocyjne podmiotów MICE w zakresie organizacji imprez biznesowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko potencjału • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczne wsparcie promocyjne obszaru jako atrakcyjnego turystycznie 	<ul style="list-style-type: none"> • brak pobudzenia ruchu turystycznego – ograniczenie możliwości rozwoju marki turystycznej • niewykorzystanie potencjału gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • niewłaściwa analiza rynku docelowego • nieprawidłowe określenie grupy docelowej odbiorców kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie działań promocyjnych do potrzeb rozwoju rynku • nieskuteczność podejmowanych działań promocyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • realizacja działalności promocyjnej w związku z rozwojem turystyki motywacyjnej i korporacyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności promocyjnej opisane w ramach 1. celu strategicznego, cel operacyjny 1.5 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko informacyjne • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko prawne • ryzyko rozwoju gminy • ryzyko rynkowe • ryzyko wizerunku • ryzyko współpracy

Źródło: analiza własna.

Tabela 64. Obszar ryzyka 3.3.3. Intensyfikacja ruchu turystycznego w ramach turystyki motywacyjnej i korporacyjnej

Table 64. Risk area 3.3.3. Intensification of tourist traffic as part of motivational and corporate tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak gotowej kompleksowej oferty przeznaczonej dla przedsiębiorstw, turyści biznesowego oraz organizatorów 	<ul style="list-style-type: none"> • słaba pozycja kreowanej marki turystyki biznesowej • niewykorzystany potencjał turystyczny gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna komunikacja i współpraca między dostawcami produktów cząstkowych 	<ul style="list-style-type: none"> • małe zainteresowanie ofertą w sferze organizacji imprez biznesowych i obsługi turysty biznesowego • niska jakość kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • niska dostępność komunikacyjna obszaru, jego bazy, i walorów (dojazd, parkingi, oznaczenia) 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie zainteresowania oferowaną marką turystyczną 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak ustalonej renomy obszaru jako miejsca atrakcyjnego turystycznie 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczona siła przyciągania obszaru • niska rozpoznawalność kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • spadek aktywności gospodarczej w kraju i regionie 	<ul style="list-style-type: none"> • oszczędne gospodarowanie środkami przez przedsiębiorstwa i ograniczenie podróży motywacyjnych oraz organizowanych wydarzeń 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko ekonomiczne • ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 3.4. Poprawa warunków realizacji turystyki biznesowej przez zapewnienie infrastruktury noclegowej i gastronomicznej, targowej i wystawienniczej, komunikacyjnej oraz towarzyszącej, odpowiedniej do wymagań turysty biznesowego.

Tabela 65. Obszar ryzyka 3.4.1. Rozbudowa bazy noclegowej i gastronomicznej o wysokim standardzie, w centrach miast i innych dobrze skomunikowanych lokalizacjach, a także innych elementów infrastruktury właściwej dla potrzeb realizacji form turystyki biznesowej

Table 65. Risk area 3.4.1. Expansion of high-standard accommodation and catering facilities, in city centers and other well-connected locations, as well as other elements of infrastructure appropriate for the needs of business tourism forms

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie przychylnych warunków podejmowania inwestycji w obiekty noclegowe i gastronomiczne o wysokim standardzie, z uwzględnieniem ich funkcji konferencyjnej, oraz w obiekty przeznaczone do organizowania wydarzeń motywacyjnych, korporacyjnych, targowych i wystawienniczych 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia ujęte w ramach realizacji 1. celu strategicznego, obszar ryzyka: 1.4.2 i 1.4.5 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko rozwoju gminy • ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> • wdrożenie spójnego systemu wsparcia przedsięwzięć i przedsiębiorstw w sektorze usług noclegowych i gastronomicznych o wysokim standardzie, tworzenia terenów i obiektów targowych i wystawienniczych 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia ujęte w ramach realizacji 1. celu strategicznego, obszar ryzyka: 1.4.6, 1.4.7 i 1.4.9 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności • ryzyko finansów gminy • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko prawne • ryzyko rynkowe • ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> • bezpośrednie zaangażowanie inwestycyjne i organizacyjne gminy w sektorze usług noclegowych i gastronomicznych oraz innych obiektów pełniących istotne funkcje dla turystyki biznesowej 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia ujęte w ramach realizacji 1. celu strategicznego, obszar ryzyka: 1.4.10 i 1.4.11 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko inwestycyjne • ryzyko konfliktów • ryzyko operacyjne • ryzyko PPP • ryzyko prawne • ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 66. Obszar ryzyka 3.4.2. Zapewnienie dostępności komunikacyjnej obszaru przez inwestycje infrastruktury drogowej oraz zwiększanie liczby połączeń komunikacyjnych wewnętrznych i zewnętrznych

Table 66. Risk area 3.4.2. Ensuring transport accessibility of the area through road infrastructure investments and increasing the number of internal and external communication connections

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> zaangażowanie w działalność inwestycyjną w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury drogowej – dostępność komunikacyjna wewnętrzna i zewnętrzna (różne środki komunikacji i rodzaje połączeń), rozwój miejsc parkingowych 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia ujęte w ramach realizacji 1. celu strategicznego, obszar ryzyka: 1.3.3 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy ryzyko inwestycyjne ryzyko PPP ryzyko prawne ryzyko rozwoju gminy ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> rozwój transportu lokalnego i połączeń komunikacyjnych gminy, ze szczególnym uwzględnieniem hoteli biznesowych oraz głównych atrakcji turystycznych okolicy 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia ujęte w ramach realizacji 1. celu strategicznego, obszar ryzyka: 1.3.4 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy ryzyko inwestycyjne ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> dążenie do rozwoju sieci informacyjnych i udostępnienie szybkich połączeń internetowych w obiektach istotnych z punktu widzenia obsługi turysty biznesowego 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne

Źródło: analiza własna.

Tabela 67. Obszar ryzyka 3.4.3. Atrakcyjność gminy jako miejsca pobytu turystów biznesowych, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury czasu wolnego

Table 67. Risk area 3.4.3. The attractiveness of the commune as a place of stay for business tourists, with particular emphasis on leisure time infrastructure

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> formy i charakter istniejącego zagospodarowania infrastrukturalnego 	<ul style="list-style-type: none"> niedostosowanie do aktualnych potrzeb turysty biznesowego i preferowanych sposobów spędzania czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> zły stan techniczny, funkcjonalny i estetyczny infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i towarzyszącej 	<ul style="list-style-type: none"> niska atrakcyjność oferty turystycznej i kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko wizerunku

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> rozmieszczenie urządzeń infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i towarzyszącej 	<ul style="list-style-type: none"> niewystarczające uwzględnienie potrzeb lokalizacyjnych turysty biznesowego niewłaściwa integracja funkcjonalna nie korespondująca z potrzebami poszczególnych grup docelowych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak wystarczających środków własnych gminy na cele związane z rozwojem infrastruktury czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczone możliwości uatrakcyjnienia kreowanej marki turystycznej konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko finansów gminy
<ul style="list-style-type: none"> stworzenie dla inwestorów oferty terenów i obiektów, które mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności w sferze usług czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> konkurencja w zakresie dostępnej przestrzeni między różnymi funkcjami obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> bezpośrednie zaangażowanie kapitałowe i wsparcie organizacyjne realizowanych inwestycji infrastruktury czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej zagrożenia charakterystyczne dla realizacji projektów PPP 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne ryzyko PPP
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne powiązanie planowanych działań z dokumentami o znaczeniu strategicznym w rozwoju obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> brak zabezpieczenia środków na realizację działań niski stopień kompleksowości i spójności wdrażanych rozwiązań 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne ryzyko rozwoju gminy

Źródło: analiza własna.

Tabela 68. Obszar ryzyka 3.4.4. Oferta spędzania czasu wolnego dla turysty biznesowego, z uwzględnieniem dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego gminy oraz istniejącej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i towarzyszącej

Table 68. Risk area 3.4.4. An offer of spending free time for a business tourist, taking into account the natural and cultural heritage of the commune and the existing tourist, recreational and accompanying infrastructure

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niewłaściwe rozpoznanie potrzeb i aktualnych trendów w sferze usług i atrakcji czasu wolnego dla turysty biznesowego 	<ul style="list-style-type: none"> brak dostosowania tworzonej marki do wybranej formy turystyki biznesowej i potrzeb turysty biznesowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niska atrakcyjność przygotowanej oferty kulturalno-rozrywkowej i sportowo-rekreacyjnej z punktu widzenia potrzeb turysty biznesowego 	<ul style="list-style-type: none"> słabe zainteresowanie obszarem jako miejscem docelowym turystyki biznesowej niska konkurencyjność kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne powiązanie oferty spędzania czasu wolnego z walorami gminy, jej dziedzictwem kulturowym, istniejącą infrastrukturą i innymi walorami mogącymi decydować o atrakcyjności turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne wykorzystanie istniejącego potencjału gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> słaba koordynacja oferty spędzania czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie kompleksowości i atrakcyjności tworzonej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niska jakość środowiska przyrodniczego i krajobrazu miasta i gminy 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie atrakcyjności oferowanych form spędzania czasu wolnego, całościowego produktu turystycznego obszaru i kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> stosowane kanały dystrybucji oferty produktowej sfery usług czasu wolnego oraz miejsca dostępu do informacji turystycznej i ich dogodność dla turysty biznesowego 	<ul style="list-style-type: none"> niska skuteczność przekazu informacyjnego niski stopień wykorzystania oferty uzupełniającej słabnąca pozycja kreowanej marki turystyki biznesowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko korzyści z turystyki ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie przestrzenne tworzonej oferty do skali lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> małe znaczenie kreowanego produktu na rynku turystycznym 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak wsparcia inicjatyw w zakresie tworzenia nowych produktów zwiększających możliwości zagospodarowania czasu wolnego, atrakcyjnych z punktu widzenia turysty biznesowego 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie potencjału rozwoju oferty spędzania czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Załącznik 4

Turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka

Cel operacyjny 4.1. Wsparcie rozwoju wybranych form turystyki aktywnej, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych.

Tabela 69. Obszar ryzyka 4.1.1. Rozwój turystyki pieszej

Table 69. Risk area 4.1.1. Development of hiking

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • wytyczanie pieszych tras i szlaków turystycznych oraz ich zagospodarowanie (oznakowanie, tablice informacyjne, wiaty, ubikacje, kosze), a także modernizacja tras już istniejących 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> • brak zaplanowanych środków na utrzymanie szlaków pieszych 	<ul style="list-style-type: none"> • stopniowa degradacja tras i szlaków (niszczenie oznaczeń, tablic, zarastanie ścieżek) – obniżanie jakości kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • małe urozmaicenie tworzonych tras i szlaków pieszych, pod względem długości marszu i ukształtowania terenu 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie rynku docelowego turystyki pieszej • niska konkurencyjność kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • brak krótkich, kilkugodzinnych tras, dogodnych z uwagi na możliwość powrotu do punktu startowego 	<ul style="list-style-type: none"> • niski stopień wykorzystania gminy jako miejsca wypadowego wędrowek pieszych – marginalizacja znaczenia gminy jako ośrodka turystyki pieszej • ograniczenie dostępu dla turystów zmotoryzowanych (konieczność powrotu do swojego pojazdu) 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • słabe oznakowanie szlaków (duża odległość między oznaczeniami, brak ciągłości) 	<ul style="list-style-type: none"> • frustracja z konsumpcji turystycznej • niska jakość kreowanego produktu turystyki pieszej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> wyznaczanie tras pieszych w granicach jednostek administracyjnych – gmin, nadleśnictw 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie atrakcyjności tworzonego produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak tablic informujących o przebiegu tras turystycznych, dostępnych atrakcjach turystycznych oraz infrastrukturze (np. wiaty postojowe, punkty widokowe, gastronomiczne) 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie dostępu do informacji o potencjalnej atrakcyjności szlaku – rezygnacja z konsumpcji turystycznej obniżenie jakości kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> szlaki prowadzące „do nikąd”, omijające istniejące zagospodarowanie turystyczne oraz atrakcje turystyczne 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystany potencjał turystyczny gminy ograniczenie korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki niska jakość kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko korzyści z turystyki ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak lub niedostateczna współpraca z podmiotami zrzeszającymi środowisko turystów pieszych, biurami podróży, organizatorami wycieczek szkolnych i in. 	<ul style="list-style-type: none"> niski stopień upowszechnienia informacji o istniejących i nowych szlakach turystycznych ograniczenie wykorzystania potencjału turystycznego gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko wizerunku ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> brak organizowanych wydarzeń skupionych wokół idei turystyki pieszej 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie możliwości popularyzacji tej formy turystyki aktywnej, promocji obszaru jako umożliwiającego jej uprawianie oraz posiadane-go potencjału 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> intensyfikacja ruchu turystyki pieszej na obszarach cennych przyrodniczo 	<ul style="list-style-type: none"> wydeptywanie przyrody, płoszenie zwierząt obniżenie jakości kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko dysfunkcji turystyki ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie dopuszczalności i intensywności ruchu turystycznego na terenie parków narodowych możliwość wstępu na teren parku wyłącznie w grupach zorganizowanych, pod opieką przewodnika 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie możliwości intensyfikacji ruchu turystyki pieszej zawężenie rynku docelowego kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko korzyści z turystyki

Źródło: analiza własna.

Tabela 70. Obszar ryzyka 4.1.2. Rozwój turystyki konnej i poszerzanie dostępnej oferty
Table 70. Risk area 4.1.2. Development of horse tourism and broadening the available offer

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • rozwój i modernizacja infrastruktury turystyki jeździeckiej (konne trasy i szlaki turystyczne oraz ich zagospodarowanie) 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> • brak zaplanowanych środków na utrzymanie tras turystyki konnej 	<ul style="list-style-type: none"> • stopniowa degradacja tras konnych – obniżenie jakości kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • wyznaczanie szlaków turystyki konnej wyłącznie w granicach jednostek administracyjnych – gmin, nadleśnictw 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczanie atrakcyjności tworzonego produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak połączeń istniejących i tworzonych tras turystyki konnej ze szlakami regionalnymi i międzyregionalnymi 	<ul style="list-style-type: none"> • marginalizacja znaczenia gminy jako miejsca uprawiania turystyki konnej • ograniczenie możliwości zaistnienia gminy jako bazy wypadowej do dalszych przejazdów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • przebieg tras turystyki konnej nie uwzględnia istniejących atrakcji turystycznych oraz miejsc o szczególnych walorach przyrodniczych i krajoobrazowych 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie potencjału przyrodniczego i kulturowego gminy • niska atrakcyjność kreowanej marki turystyki konnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • brak połączeń tras turystyki konnej z bazą noclegową (ośrodki i stajnie gościnne) i gastronomiczną • brak możliwości noclegu dla jeźdźcy i jego konia w funkcjonujących obiektach, np. stadninach • duża odległość na szlaku między ośrodkami umożliwiającymi spędzenie nocy 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie posiadanego potencjału turystycznego • niska funkcjonalność i atrakcyjność tworzonych szlaków – niedostosowanie do potrzeb turystów • ograniczanie korzyści ekonomicznych rozwoju turystyki jeździeckiej • niemożność pokonania całej wyznaczonej trasy z uwagi na brak możliwości noclegu poza miejscem startu 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko rynkowe • ryzyko korzyści z turystyki

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> wytyczanie turystycznych szlaków konnych drogami nieutwardzonymi 	<ul style="list-style-type: none"> niszczenie nawierzchni dróg gruntowych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zniszczeń
<ul style="list-style-type: none"> dopuszczanie ruchu jeździeckiego na szlakach pieszych i rowerowych 	<ul style="list-style-type: none"> utrudnianie realizacji innych form turystyki zagrożenie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> brak punktów zajmujących się sprzedażą lub wypożyczeniem sprzętu jeździeckiego 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie dostępu do rynku turystyki konnej, zwłaszcza dla początkujących turystów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> ubogi zakres oferty produktowej udostępniającej zróżnicowane możliwości spędzania czasu „z koniem” ograniczenie możliwości jeździectwa do pobytów agroturystycznych brak wyspecjalizowanych ośrodków jeździeckich (szkoły jazdy, hipoterapia) 	<ul style="list-style-type: none"> niska atrakcyjność kreowanego produktu turystyki konnej ograniczenie rynku docelowego i niski stopień intensyfikacji ruchu turystycznego mała konkurencyjność tworzonej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko rynkowe ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak lub niedostateczna współpraca ze stowarzyszeniami i klubami jeździeckimi, związków hodowców koni 	<ul style="list-style-type: none"> niski stopień upowszechnienia informacji o istniejących i nowych szlakach turystycznych ograniczone możliwości popularyzacji jeździectwa 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko wizerunku ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> brak organizowanych wydarzeń istotnych z punktu widzenia turystyki konnej 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie możliwości popularyzacji tej formy turystyki aktywnej oraz promocji obszaru jako umożliwiającego jej uprawianie 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne łączenie promocji jeździectwa z istniejącymi atrakcjami turystycznymi i całym obszarem gminy 	<ul style="list-style-type: none"> słabe terytorialne umocowanie kreowanej marki turystycznej niska zauważalność marki i gminy na rynku turystycznym 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak wiarygodnych danych nt. pogłowia koni, liczby jeźdźców i ich profilu społeczno-zawodowego, ilości, rodzaju i stanu infrastruktury umożliwiającej uprawianie jeździectwa 	<ul style="list-style-type: none"> przyjęcie nieprawidłowych założeń polityki turystycznej gminy w kwestii rozwoju turystyki jeździeckiej i potrzebnej infrastruktury brak trafności w definiowaniu grupy docelowej i doborze odpowiednich działań promocyjnych brak dopasowania tworzonego produktu i marki do potrzeb odbiorców 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne ryzyko efektywności ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> niesprzyjające turystyce jeździeckiej przepisy prawa w kwestii poruszania się w terenie publicznym i prywatnym oraz drogami publicznymi 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczone możliwości wytyczania tras turystyki konnej i jazdy gruntami prywatnymi po nieużytkach i rżyskach ograniczenie możliwości wykorzystywania dróg leśnych w turystyce konnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> stan istniejących lokalnie tradycji m.in. w sferze hodowli koni i ich użytkowania (do pracy, w zawodach sportowych, w celach rekreacyjnych) 	<ul style="list-style-type: none"> niskie możliwości popularyzacji turystyki konnej jako działalności zawodowej i sposobu na życie 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> dostępność odpowiedniej kadry, jej przygotowanie zawodowe i zatrudnienie zgodne z kwalifikacjami brak nowoczesnego kształcenia jeździeckiego w zakresie turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> obniżona jakość kreowanego produktu turystyki konnej niekorzystny wizerunek tworzonej marki niski poziom bezpieczeństwa osób uprawiających turystykę jeździecką 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 71. Obszar ryzyka 4.1.3. Rozwój turystyki rowerowej
Table 71. Risk area 4.1.3. Development of cycling tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> wytuczanie ścieżek, tras i szlaków rowerowych oraz ich zagospodarowanie (nawierzchnia, oznakowanie, tablice informacyjne, wiaty, ubicacje, kosze), a także modernizacja szlaków już istniejących 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> brak zaplanowanych środków na utrzymanie tras rowerowych 	<ul style="list-style-type: none"> stopniowa degradacja szlaków – obniżenie jakości kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak połączeń lokalnych tras rowerowych z trasami transgranicznymi (międzygminnymi, międzyregionalnymi, euroregionalnymi, europejskimi) 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie kreowanej marki do skali lokalnej marginalizacja znaczenia gminy na rynku turystyki rowerowej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak wytyczonych połączeń między istniejącymi i tworzonymi trasami rowerowymi 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczone możliwości kombinowania zróżnicowanych tras jazdy (monotonia) – niska jakość kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> małe zróżnicowanie tras rowerowych pod względem czasu przejazdu, stopnia trudności, wymaganego wysiłku fizycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie rynku docelowego turystyki rowerowej słaba pozycja konkurencyjna kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> szlaki prowadzące „do nikąd”, nie uwzględniające istniejącego zagospodarowania turystycznego, atrakcji turystycznych oraz głównych miejscowości podporządkowanie przebiegu tras rowerowych wymogom administracyjnym, a nie walorom terenu 	<ul style="list-style-type: none"> brak wykorzystania posiadanego potencjału turystycznego ograniczenie korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki rowerowej ograniczanie atrakcyjności tworzonego produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko korzyści z turystyki ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> wytyczenie ścieżek, tras i szlaków rowerowych bez faktycznego przygotowania ich nawierzchni i dostosowania do możliwości poruszania się rowerem, zwłaszcza na odcinkach leśnych 	<ul style="list-style-type: none"> niska jakość tworzonego produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • wykorzystywanie szlaków pieszych w charakterze tras rowerowych • łączenie ruchu pieszych i cyklistów • brak oddzielenia tras rowerowych od jezdni i chodników 	<ul style="list-style-type: none"> • utrudnianie ruchu turystycznego w ramach innych form turystyki • wzrost niebezpieczeństwa turystów pieszych, rowerowych i ruchu drogowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> • słabe oznakowanie tras (duża odległość między oznaczeniami, brak spójności) • brak szczegółowych map przebiegu szlaków w punktach startowych i na skrzyżowaniach tras 	<ul style="list-style-type: none"> • frustracja uczestników turystyki rowerowej • trudności w planowaniu przejazdów • niska jakość kreowanego produktu turystyki rowerowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak wypożyczalni rowerów • stan techniczny i zróżnicowanie wyboru rowerów dostępnych w wypożyczalniach • brak dostępności usług serwisowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie rynku docelowego turystyki rowerowej – dostęp dla turystów z własnymi rowerami 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • brak obiektów gastronomicznych wzdłuż tras rowerowych • brak wyposażenia punktów gastronomicznych, bazy noclegowej, udostępnionych atrakcji turystycznych w bezpieczne miejsca dla rowerów 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie dostępu turystów rowerowych do infrastruktury turystycznej i atrakcji • ograniczenie korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki rowerowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczna współpraca z organizacjami społecznymi, klubami sportowymi i in. podmiotami zraszającymi środowisko turystów rowerowych, biurami podróży i in. 	<ul style="list-style-type: none"> • brak imprez turystyki rowerowej zwiększających atrakcyjność kreowanej marki • niski stopień upowszechnienia informacji o istniejących i nowych szlakach turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko wizerunku • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • brak organizowanych wydarzeń skupionych wokół idei turystyki rowerowej (np. imprezy turystyczno-kolarskie, zawody sportowe) 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie możliwości popularyzacji tej formy turystyki aktywnej oraz promocji gminy jako obszaru umożliwiającego jej uprawianie 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko potencjału

Źródło: analiza własna.

Tabela 72. Obszar ryzyka 4.1.4. Rozwój turystyki narciarskiej
Table 72. Risk area 4.1.4. Development of ski tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> wytyczanie tras narciarskich, ich zagospodarowanie infrastrukturalne oraz modernizacja 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> brak zaplanowanych środków na utrzymanie tras narciarskich 	<ul style="list-style-type: none"> stopniowa degradacja tras 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> słabe przygotowanie tras narciarskich i snowboardowych 	<ul style="list-style-type: none"> niska jakość kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> małe zróżnicowanie długości i stopnia trudności tras zjazdowych i biegowych 	<ul style="list-style-type: none"> niska konkurencyjność kreowanego produktu turystyki narciarskiej ograniczenie rynku docelowego turystyki narciarskiej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> stan infrastruktury narciarskiej, jej nowoczesność, wygoda i bezpieczeństwo (np. wyciągi, koleжки) 	<ul style="list-style-type: none"> jakość kreowanego produktu markowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak infrastruktury umożliwiającej wydłużenie czasu aktywności narciarskiej (oświetlenie i naśnieżanie tras, sztuczne nawierzchnie) 	<ul style="list-style-type: none"> skrócenie sezonu turystycznego ograniczenie korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki narciarskiej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> stan oznaczenia tras biegowych oraz plansz informujących o ich przebiegu 	<ul style="list-style-type: none"> niska jakość kreowanego produktu turystyki narciarskiej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak wypożyczalni sprzętu narciarskiego, stan ich wyposażenia w najnowsze modele czołowych marek oraz dogodność lokalizacji brak dostępności usług serwisowych 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie rynku docelowego turystyki narciarskiej – dostęp dla turystów z własnym sprzętem narciarskim i snowboardowym 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> brak szkół narciarskich oferujących programy o różnym stopniu trudności brak kadry instruktorów i trenerów narciarstwa o kwalifikacjach odpowiednich do obsługi turystów o różnym poziomie umiejętności narciarskich (snowboardowych) 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie możliwości rozwoju rynku docelowego i intensywności ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko rynkowe

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niedostatecznie rozwinięta baza noclegowa o odpowiednim standardzie, dostosowana do potrzeb narciarzy stopień rozwinięcia bazy gastronomicznej i jej dostępność zwłaszcza z dłuższych tras biegowych, przy punktach startowych, stacjach narciarskich 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie możliwości rozwoju narciarstwa ograniczenie korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki narciarskiej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> małe urozmaicenie atrakcji dodatkowych poza narciarstwem, w zakresie rekreacji (np. baseny, korty), kultury (np. kino, imprezy kulturalne, kultura ludowa) 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie atrakcyjności całościowego produktu turystycznego gminy ograniczenie korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki narciarskiej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczna współpraca i integracja oferty poszczególnych ośrodków i stacji narciarskich, miejscowości (np. brak wspólnych karnetów) brak jednolitego systemu rezerwacji noclegów, karnetów na wyciągi narciarskie oraz informacji o aktualnych warunkach narciarskich 	<ul style="list-style-type: none"> zwiększone koszty konsumpcji turystycznej – ograniczenie dostępu dla niżej uposażonych turystów mniejsze możliwości urozmaicenia jazdy na nartach w ramach pobytu turystycznego mała spójność kreowanej marki turystyki narciarskiej ograniczenie konkurencyjności na rynku turystyki narciarskiej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak lub niedostateczna współpraca z organizacjami społecznymi, narciarskimi klubami sportowymi i in. zrzeszającymi miłośników tej formy aktywności 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie ważnego kanału promocji gminy oraz oferowanego produktu turystycznego brak imprez narciarskich zwiększających atrakcyjność kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko wizerunku ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> brak organizowanych wydarzeń skupionych wokół idei narciarstwa, wspierających jego ideę (amatorskich zawodów sportowych, maratonów i in.) 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie możliwości popularyzacji tej formy turystyki aktywnej oraz promocji gminy jako obszaru jako umożliwiającego jej uprawianie 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko potencjału

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak polityki cenowej nastawionej na różnicowanie cen biletów w ciągu tygodnia i w okresach ferii zimowych 	<ul style="list-style-type: none"> nadmierna kumulacja ruchu turystycznego narciarzy w weekendy oraz ferie utrudnienia w codziennym życiu stałych mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko dysfunkcji turystyki ryzyko konfliktów ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> prywatne prawo własności gruntów nadających się do uprawiania narciarstwa 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie możliwości swobodnego planowania przebiegu tras niewykorzystanie potencjału gminy naruszenie prawa własności 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko prawne
<ul style="list-style-type: none"> przebieg tras narciarskich przez obszary cenne przyrodniczo 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie wartości przyrodniczej obszaru przez nadmierny ruch turystyczny 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko dysfunkcji turystyki
<ul style="list-style-type: none"> łączone korzystanie z tras przez narciarzy o różnym poziomie umiejętności narciarskich 	<ul style="list-style-type: none"> zmniejszenie bezpieczeństwa na stokach i wzajemne utrudnianie użytkowania 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 73. Obszar ryzyka 4.1.5. Rozwój turystyki wodnej

Table 73. Risk area 4.1.5. Development of water tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> turystyczne udostępnianie zbiorników wodnych – adaptacja linii brzegowej budowa i modernizacja infrastruktury sportów wodnych i aktywnych form rekreacji nad wodą wytyczenie szlaków wodnych i ich przystosowanie do potrzeb spływów i żeglarstwa 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> brak zaplanowanych środków na utrzymanie tras wodnych 	<ul style="list-style-type: none"> stopniowa degradacja tras 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> wytyczanie tras wodnych bez faktycznego ich przygotowania – niska przepustowość i liczne uciążliwości w przebiegu, np. przeszkody (niskie mostki i kładki, zwalone drzewa, kamieniste i nierówne dno) 	<ul style="list-style-type: none"> niska jakość i tworzonego produktu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • mało zróżnicowany stopień trudności istniejących szlaków wodnych 	<ul style="list-style-type: none"> • zawężenie rynku docelowego turystyki wodnej • niska konkurencyjność kreowanego produktu turystyki wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak połączeń (kanałów) między zbiornikami umożliwiającymi organizowanie dłuższych wycieczek 	<ul style="list-style-type: none"> • niska atrakcyjność kreowanej marki turystyki wodnej • ograniczenie możliwości komponowania urozmaiconych tras przez turystów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • okresowo występujące niskie stany wody w rzekach i rzeczkach 	<ul style="list-style-type: none"> • pogłębienie zjawiska sezonowości w turystyce 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • płytkie i muliste akweny wodne 	<ul style="list-style-type: none"> • niska przydatność waloru dla wędkarstwa, nurkowania 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • produktywność i stopień trudności eksploatacji wędkarskiej jezior i rzek 	<ul style="list-style-type: none"> • niskie zainteresowanie wędkarstwem z uwagi na małe połowy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • mała przydatność turystyczna szlaków wodnych – niskie walory estetyczne i krajoznawcze • stan czystości wód powierzchniowych oraz linii brzegowej 	<ul style="list-style-type: none"> • słaba siła przyciągania obszaru • ograniczenie potencjału rozwoju turystyki wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej (podnoszącej standard) uprawianie turystyki wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • niska jakość kreowanej marki turystyki wodnej • mała konkurencyjność oferowanego produktu 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak odpowiednich miejsc umożliwiających bezpieczne wodowanie sprzętu pływającego 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie potencjału posiadanych zasobów wód powierzchniowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • brak wypożyczalni sprzętu pływającego i specjalistycznego do uprawiania różnych sportów wodnych • stan techniczny i zróżnicowanie wyboru sprzętu pływającego dostępnego w wypożyczalniach 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie rynku docelowego turystyki wodnej – dostęp dla turystów z własnym sprzętem pływającym 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • brak bazy szkoleniowej w zakresie różnych sportów wodnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie perspektyw rozwoju turystyki wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • oddalenie bazy noclegowej i gastronomicznej od linii brzegowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczanie korzyści ekonomicznych rozwoju turystyki wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • brak wyznaczonych miejsc campingowych dla osób chcących aktywnie odpoczywać nad wodą 	<ul style="list-style-type: none"> • niekontrolowane tworzenie dzikich obozowisk i zaśmiecanie linii brzegowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczna współpraca z klubami i stowarzyszeniami skupiającymi miłośników i osoby uprawiające sporty wodne 	<ul style="list-style-type: none"> • niski stopień popularyzacji oferty poszczególnych ośrodków sportów wodnych i całej gminy • brak imprez turystyki wodnej zwiększających atrakcyjność kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko wizerunku • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • brak organizowanych wydarzeń o charakterze treningowo-szkoleniowym, sportowym (zawody), rozrywkowym (pokazy), rekreacyjnym skupionych wokół idei sportów wodnych 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie możliwości popularyzacji form turystyki wodnej oraz promocji obszaru jako umożliwiającego ich uprawianie 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niepełna waloryzacja wód powierzchniowych pod kątem możliwości ich wykorzystania dla potrzeb turystyki wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • niepełne wykorzystanie posiadanego potencjału przyrodniczego • planowanie rozwoju form turystyki wodnej nie poparte realnymi możliwościami ich realizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko potencjału • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • fakt objęcia zbiorników wodnych ochroną sanitarną (zabezpieczenie dla potrzeb poboru wody) 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie możliwych do uprawiania form turystyki wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • zbytnia intensyfikacja ruchu turystycznego • nieuwzględnienie intensywności ruchu turystycznego w inwestycjach infrastruktury sanitarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • przekroczenie chłonności i pojemności turystycznej walorów przyrodniczych i ośrodków sportów wodnych • utrudnienia w codziennym życiu stałych mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki • ryzyko konfliktów

Źródło: analiza własna.

Tabela 74. Obszar ryzyka 4.1.6. Poprawa warunków uprawiania sportów ekstremalnych i innych form aktywności fizycznej w ramach aktywności turystycznej

Table 74. Risk area 4.1.6. Improving the conditions for practicing extreme sports and other forms of physical activity as part of tourism activities

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • budowa odpowiedniej infrastruktury, zagospodarowanie i przystosowanie terenów, obiektów i nieużytków do potrzeb uprawiania sportów ekstremalnych, w celu zwiększenia oferty turystyki aktywnej, np.: ścianki wspinaczkowe, tereny rajdowe (hałdy), paintball (obiekty pomilitarne) 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> • nieuwzględnienie współistnienia różnych form turystyki i innych funkcji obszaru w procesie planowania i realizacji działań na rzecz rozwoju sportów ekstremalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • nieuwzględnienie interesów innych beneficjentów obszarów przeznaczonych na potrzeby sportów ekstremalnych i sąsiednich • konflikt pełnionych funkcji obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • brak waloryzacji obszaru gminy pod kątem możliwości uprawiania sportów ekstremalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • niepełne wykorzystanie posiadanego potencjału • uprawianie sportów ekstremalnych w miejscach mogących generować obniżenie standardu życia mieszkańców, niszczenie przyrody 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko dysfunkcji turystyki • ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> • brak wyznaczonych terenów przeznaczonych do uprawiania sportów ekstremalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • niekontrolowane poszerzanie obszarów narażonych na niszczenie przyrody 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • nadmierna intensyfikacja ruchu turystycznego (pojazdy terenowe, eksploracja jaskiń) • realizacja aktywności poza wyznaczonymi do tego obszarami i trasami 	<ul style="list-style-type: none"> • degradacja wartości przyrodniczych • konflikty z organizacjami proekologicznymi • utrudnienie lub uniemożliwienie realizacji innej funkcji na danym obszarze, np. rekreacyjnej • niezadowolenie i protesty mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki • ryzyko konfliktów • ryzyko rozwoju gminy • ryzyko konfliktów

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak kontroli, właściwego przygotowania i zabezpieczenia miejsc uprawiania sportów ekstremalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenie bezpieczeństwa osób uprawiających oraz postronnych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • przepisy prawne regulujące obozowanie na terenach leśnych, dopuszczające obozowanie wyłącznie w wyznaczonych ku temu miejscach, zakazujące palenia ognisk, zbierania opału 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie możliwości rozwoju survivalu 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niska świadomość ekologiczna osób uprawiających sporty ekstremalne w ramach turystyki aktywnej 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia środowiska przyrodniczego na skutek intensyfikacji ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko społeczne • ryzyko dysfunkcji turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niedostateczna współpraca z organizacjami skupiającymi miłośników i osoby uprawiające sporty ekstremalne, w zakresie organizacji imprez, szkoleń, treningów, pokazów, wyznaczania i przygotowywania miejsc i tras 	<ul style="list-style-type: none"> • niski zakres oddziaływania na rynek docelowy i przekazu informacji o dostępnych walorach przyrodniczych i specjalistycznych gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko wizerunku • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • brak systemu wsparcia organizacji wydarzeń związanych ze sportami ekstremalnymi i turystyką aktywną • brak systemu wsparcia rozwoju usług związanych z uprawianiem sportów ekstremalnych przez turystów (wypożyczalnie sprzętu, szkółki) 	<ul style="list-style-type: none"> • wąski zakres oferty produktowej skierowanej do turystów uprawiających sporty ekstremalne 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 4.2. Wsparcie rozwoju turystyki uzdrowiskowej.

Tabela 75. Obszar ryzyka 4.2.1. Rozwój turystyki uzdrowiskowej
Table 75. Risk area 4.2.1. Development of spa tourism

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • podejmowanie i wspieranie inwestycji w urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego oraz infrastrukturę sportowo-rekreacyjną, zwłaszcza umożliwiającą realizację aktywnych form turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej • zagrożenia charakterystyczne dla realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne • ryzyko PPP
<ul style="list-style-type: none"> • stan bazy zabiegowej i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, ich nowoczesność i dostosowanie do oferowanych profili leczniczych 	<ul style="list-style-type: none"> • niska jakość usług leczniczych i oferowanego produktu turystyki uzdrowiskowej • niekorzystny wizerunek uzdrowiska 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> • niski standard miejsc noclegowych w zakładach uzdrowiskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie jakości kreowanej marki turystyki uzdrowiskowej • niekorzystny wizerunek kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> • słabo rozwinięta turystyczna baza noclegowa (hotele, pensjonaty, ośrodki kolonijne, kwatery prywatne) i gastronomiczna oferująca usługi kuracjusom i pozostałym turystom 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczone możliwości intensyfikacji ruchu turystycznego poza strictly uzdrowiskowym • ograniczenie korzyści ekonomiczne rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • posiadany typ bioklimatu uzdrowiska, naturalne zasoby lecznicze oraz charakterystyczne warunki przyrodnicze 	<ul style="list-style-type: none"> • brak wyraźnego czynnika wyróżniającego na tle innych uzdrowisk 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • wąski zakres dostępnych profili leczniczych 	<ul style="list-style-type: none"> • słaba siła przyciągania i niski potencjał rozwoju usług uzdrowiskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • zmieniające się trendy w lecznictwie uzdrowiskowym (łączenie lecznictwa uzdrowiskowego z formami pobytów nastawionych na wypoczynek, aktywną rekreację i estetykę ciała) 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie oferty lecznictwa uzdrowiskowego do zmieniających się potrzeb kuracjuszy 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> wąski zakres oferty turystycznej „pozaздrowiskowej” wykraczającej poza nocleg, wyżywienie i podstawową usługę leczniczą, podnoszącej atrakcyjność pobytu w uzdrowisku, zwiększającej różnorodność form aktywnego wypoczynku oraz służącej zachowaniom prozdrowotnym 	<ul style="list-style-type: none"> niska jakość kreowanej marki turystyki uzdrowiskowej słaba pozycja konkurencyjna gminy uzdrowiskowej ograniczenie rynku docelowego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> niski stopień udostępnienia lokalnych walorów antropogenicznych i przyrodniczych oraz ich wykorzystania w ofercie sportowo-rekreacyjnej i kulturalno-rozrywkowej 	<ul style="list-style-type: none"> wąski zakres oferty uatrakcyjniającej pobyt w uzdrowisku niska konkurencyjność kreowanej marki turystycznej niewykorzystanie posiadanego potencjału turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> brak kompleksowości w planowaniu rozwoju i podejmowaniu działań na rzecz wspierania turystyki, uwzględniającej równoległy rozwój turystyki uzdrowiskowej, innych form turystyki oraz dotychczasowych funkcji obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> niska skuteczność podejmowanych działań brak faktycznego pobudzenia rozwoju turystyki uzdrowiskowej konflikt pełnionych funkcji obszaru zaburzenie dotychczasowego modelu rozwoju gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko planistyczne ryzyko funkcji turystycznej ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w strefie „A” obszaru ochrony uzdrowiskowej 	<ul style="list-style-type: none"> zbyt duża urbanizacja zagrażająca funkcji uzdrowiskowej obszaru przekroczenie chłonności turystycznej obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rozwoju gminy ryzyko dysfunkcji turystyki
<ul style="list-style-type: none"> dostępność kadr turystycznych, medycznych i innych związanych z funkcjonowaniem uzdrowiska 	<ul style="list-style-type: none"> niski poziom świadczeń i obsługi turystów – kuracjuszy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> brak lub niedostateczna współpraca podmiotów oferujących usługi uzdrowiskowe, turystyczne, stowarzyszeń i organizacji branżowych oraz władz lokalnych – kooperacja branżowa i integracja środowiska związanego z turystyką i lecznictwem uzdrowiskowym 	<ul style="list-style-type: none"> brak wewnętrznej spójności i komplementarności oferty turystycznej brak wyrazu i słabość kreowanej marki turystycznej słabe rozpoznanie potrzeb i priorytetów branży w sferze inwestycji komunalnych, uzdrowiskowych i turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko współpracy ryzyko marki turystycznej ryzyko planistyczne

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 4.3. Poprawa dostępności komunikacyjnej obszaru z uwzględnieniem potrzeb rozwijanych form turystyki aktywnej.

Tabela 76. Obszar ryzyka 4.3.1. Tworzenie warunków infrastrukturalnych dostępności komunikacyjnej gminy i jej obszaru

Table 76. Risk area 4.3.1. Creating infrastructure conditions for the communication accessibility of the commune and its area

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> zaangażowanie w działalność inwestycyjną w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury drogowej – dostępność komunikacyjna wewnętrzna i zewnętrzna (różne środki komunikacji i rodzaje połączeń), rozwój miejsc parkingowych, oznaczenia dojazdu 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia ujęte w ramach realizacji 1. celu strategicznego, obszar ryzyka: 1.3.3 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy ryzyko inwestycyjne ryzyko PPP ryzyko prawne ryzyko rozwoju gminy ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> rozwój transportu lokalnego i połączeń komunikacyjnych gminy, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc dogodnych do rozpoczęcia aktywnych form wypoczynku 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia ujęte w ramach realizacji 1. celu strategicznego, obszar ryzyka: 1.3.4 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko finansów gminy ryzyko inwestycyjne ryzyko rynkowe

Źródło: analiza własna.

Tabela 77. Obszar ryzyka 4.3.2. Dostępność dla turystów infrastruktury służącej uprawianiu form aktywności ruchowej

Table 77. Risk area 4.3.2. Availability for tourists of infrastructure for practicing forms of physical activity

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak lub niespójne oznakowanie dojazdu z głównych dróg do miejsc dogodnych do rozpoczęcia danej formy aktywności ruchowej (punkty startowe szlaków, dolne stacje narciarskie etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> frustracja turystów, zwłaszcza dojeżdżających po raz pierwszy – pogorszenie wizerunku kreowanej marki (pierwsze wrażenie) ograniczenie możliwości skorzystania z tworzonych produktów przez turystów zmotoryzowanych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko rynkowe

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak parkingów w miejscach dogodnych do rozpoczęcia realizacji aktywnych form turystyki (punkty startowe szlaków i tras turystycznych, dolne stacje narciarskie, zbiorniki wodne, wzniesienia umożliwiające starty paralotniarzy i inne miejsca realizacji aktywności ruchowej) 	<ul style="list-style-type: none"> • zmniejszenie atrakcyjności kreowanej marki turystycznej i oferowanych produktów • ograniczenie dostępności gminy jako miejsca realizacji aktywnych form ruchowych dla turystów zmotoryzowanych podróżujących z własnym sprzętem – ograniczenie rynku docelowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • zbytne oddalenie punktów startowych dogodnych do rozpoczęcia uprawiania poszczególnych form turystyki aktywnej od stacji kolejowej 	<ul style="list-style-type: none"> • zmniejszenie atrakcyjności kreowanej marki turystycznej i oferowanych produktów • ograniczenie dostępności dla niektórych grup turystów 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niska dostępność środkami komunikacji publicznej miejsc startowych dogodnych do rozpoczęcia realizacji form turystyki aktywnej • brak synchronizacji komunikacji lokalnej z przyjazdami i odjazdami pociągów • kwestia możliwości przewozu sprzętu rekreacyjnego (np. roweru) środkami komunikacji publicznej 	<ul style="list-style-type: none"> • utrudniona komunikacja z pobliskimi miejscowościami (dostęp do punktów startowych szlaków, tras itp. i przemieszczanie się między nimi) • nieuwzględnienie potrzeb turystów niezmotoryzowanych, zwłaszcza podróżujących z własnym sprzętem – ograniczenie rynku docelowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko rynkowe

Źródło: analiza własna.

Załącznik 5

Turystyka na terenach wiejskich – czynniki ryzyka, zagrożenia i kategorie ryzyka

Cel operacyjny 5.1. Rozwój agroturystyki.

Tabela 78. Obszar ryzyka 5.1.1. Agroturystyczna baza noclegowa

Table 78. Risk area 5.1.1. Agro-tourism accommodation

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak uniwersalnych standardów kategoryzacji agroturystycznej bazy noclegowej • brak przeprowadzonej standaryzacji agroturystycznej bazy noclegowej 	<ul style="list-style-type: none"> • wahania jakości oferowanego produktu agroturystycznego • brak przewidywalności warunków zakwaterowania • ograniczenie możliwości porównywania produktów, zwłaszcza między regionami 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niski standard agroturystycznej bazy noclegowej 	<ul style="list-style-type: none"> • niska jakość kreowanej marki turystycznej • ograniczenie intensywności ruchu turystycznego (wąska grupa docelowa) 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • niepełna inwentaryzacja agroturystycznej bazy noclegowej w gminie 	<ul style="list-style-type: none"> • przyjęcie nieprawidłowych założeń rozwoju agroturystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> • niedobór środków finansowych właścicieli gospodarstw agroturystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczone możliwości w zakresie modernizacji gospodarstw, ich bazy noclegowej, tworzenia nowych produktów i poprawy jakości 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • wdrożenie systemu wsparcia finansowego i doradczego w sferze modernizacji bazy noclegowej w gospodarstwach 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania ze strony właścicieli gospodarstw agroturystycznych – niewykorzystywanie instrumentu (brak pobudzenia rozwoju bazy noclegowej) 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko efektywności • ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 79. Obszar ryzyka 5.1.2. Produkt turystyczny gminy i gospodarstw agroturystycznych

Table 79. Risk area 5.1.2. Tourist product of the commune and agro-tourism farms

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> wąski zakres usług oferowanych w ramach pobytu w gospodarstwach agroturystycznych brak kompleksowych produktów nawiązujących do potencjału wsi 	<ul style="list-style-type: none"> niska siła przyciągania oferowanego produktu brak możliwości zaistnienia marki mała siła oddziaływania turystyki na rozwój gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> niska estetyka gospodarstw agroturystycznych, ich najbliższego otoczenia i wsi 	<ul style="list-style-type: none"> obniżenie walorów kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> brak lub bardzo zły stan zachowania obiektów po dawnych dworach, młynach, kuźniach etc., co uniemożliwia ich wykorzystanie np. w celu prowadzenia działalności gastronomicznej (kuchni regionalnej) 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczone możliwości uwykupienia specyfiki obszaru, jego odrębności kulturowej i historii brak wyrazistości kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niski stopień turystycznego udostępnienia i komercjalizacji walorów kultury materialnej, niematerialnej i przyrody 	<ul style="list-style-type: none"> niewykorzystanie istniejącego potencjału turystycznego ograniczenie ekonomicznych korzyści rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> nadmierna komercjalizacja walorów kultury i przyrody dla celów turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> zbyt duża intensyfikacja ruchu turystycznego utrata autentyczności kultury ludowej i kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko dysfunkcji turystyki ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> zbyt duża ilość tworzonych produktów flagowych kojarzonych z wypoczynkiem na wsi 	<ul style="list-style-type: none"> brak wyrazistości kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 80. Obszar ryzyka 5.1.3. Kadry w agroturystyce i ich rozwój
Table 80. Risk area 5.1.3. Staff in agro-tourism and their development

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niskie kwalifikacje turystyczne osób obsługujących gości w gospodarstwach agroturystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> niska jakość obsługi i kreowania marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> organizowanie szkoleń, warsztatów i promowanie kształcenia z zakresu turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania ze strony kwaterodawców 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności
<ul style="list-style-type: none"> niewystarczające rozpoznanie potrzeb szkoleniowych właścicieli gospodarstw agroturystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> niedopasowanie zakresu merytorycznego, czasowego i formy szkoleń brak poprawy kwalifikacji kadr w agroturystyce 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko rynkowe ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom merytoryczny prowadzonego doradztwa oraz opracowanych dobrych praktyk prowadzenia gospodarstwa agroturystycznego i obsługi gości 	<ul style="list-style-type: none"> brak zainteresowania ze strony właścicieli gospodarstw agroturystycznych brak poprawy w zakresie jakości świadczonych usług 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 81. Obszar ryzyka 5.1.4. Współpraca podmiotów w sektorze turystycznym
Table 81. Risk area 5.1.4. Cooperation of entities in the tourism sector

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak współpracy na poziomie gospodarstw agroturystycznych • niski poziom zrzeszenia kwaterydawców w stowarzyszeniach agroturystycznych • brak wspólnych spotkań kwaterydawców (wspólne szkolenia, warsztaty, dyskusje nt. oferty, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • konkurencja zamiast współpracy – brak działań zespołowych • brak wymiany doświadczeń, wspólnej promocji, ograniczone możliwości pozyskiwania środków finansowych • brak spójnej oferty agroturystycznej • ograniczenie możliwości stworzenia bogatej oferty turystycznej • ograniczenie możliwości wykreowania marki turystycznej • niska siła przebicia w ochronie interesów branży agroturystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • brak powiązań między gospodarstwami agroturystycznymi w postaci tworzenia wiosek tematycznych, agroturystycznych, w tym o profilu edukacyjno-ekologicznym, a także łączenia ich w szlaki tematyczne o profilu etnograficznym (ginące zawody, rzemiosło, pieczenie chleba, kuchnia regionalna i przetwórstwo domowe, lokalne legendy i tradycje ludowe, etc.) • skupianie się na interesie prywatnym w miejsce działań o charakterze wspólnotowym 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie potencjału gminy do dywersyfikacji produktu turystyki wiejskiej • upadek gospodarstw agroturystycznych działających w pojedynkę • ograniczone możliwości w zakresie kreowania produktu, np. w sferze obsługi grup zorganizowanych, wspólnych wypożyczalni sprzętu, bogactwa produktów kulinarnych, kontaktu ze zwierzętami, zdobywania wiedzy etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko potencjału • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub niewystarczająca współpraca z podmiotami mogącymi wspierać kulturę ludową (muzea o tematyce etnograficznej, domy kultury, koła gospodyń wiejskich, Polskie Towarzystwo Ludoznawcze) 	<ul style="list-style-type: none"> • niska aktywność w zakresie organizacji wydarzeń lokalnych, jak wystawy, festiwale, targi, imprezy folklorystyczne, przeglądy, pokazy, konkursy, warsztaty rękodzielnicze 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 82. Obszar ryzyka 5.1.5. Infrastruktura obszaru
Table 82. Risk area 5.1.5. Infrastructure of the area

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury turystycznej ułatwiającej kontakt z przyrodą i aktywne zagospodarowanie czasu wolnego 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> • rozwój infrastruktury technicznej i usługowej (sklepy, stacja benzynowa, apteka, bankomat) 	<ul style="list-style-type: none"> • zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie infrastruktury technicznej wsi do potrzeb zwiększonego ruchu turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie standardu życia mieszkańców i turystów (kwestie sanitarne, zaopatrzenie w wodę) 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko konfliktów • ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> • niska dostępność komunikacyjna gospodarstw agroturystycznych (nawierzchnia dróg, przejezdność zimą, brak oznakowania) 	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie atrakcyjności turystycznej obszaru i wizerunku kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej • ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> • brak powiązania lokalnego systemu informacji agroturystycznej z systemem krajowym lub brak takiego systemu (baza on-line w zakresie agroturystycznej bazy noclegowej, atrakcji turystycznych etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • utrudniony dostęp do informacji o ofercie agroturystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału

Źródło: analiza własna.

Tabela 83. Obszar ryzyka 5.1.6. Społeczność lokalna i rozwój turystyczny gminy
Table 83. Risk area 5.1.6. Local community and tourist development of the commune

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak świadomości i wiedzy kadry urzędniczej w zakresie korzyści z rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • niski poziom obsługi przedsiębiorców turystycznych, brak partnerstwa przedsiębiorca-urzędnik 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko współpracy
<ul style="list-style-type: none"> • brak wsparcia w zakresie uzyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • powolne tempo przemiany wsi i unowocześniania oferowanego produktu agroturystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niedostosowanie działań promocyjnych agroturystyki, gospodarstw i ich produktu do specyfiki grupy docelowej 	<ul style="list-style-type: none"> brak skuteczności realizowanych działań nikła możliwość zaistnienia kreowanej marki niska pozycja konkurencyjna gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko efektywności ryzyko marki turystycznej ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> brak uporządkowania gospodarki przestrzennej 	<ul style="list-style-type: none"> chaos przestrzenny w krajobrazie przyrodniczym i kulturowym niekorzystny wizerunek gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> rozwój agroturystyki w gminie 	<ul style="list-style-type: none"> występowanie konfliktów między uzyskującymi korzyści z turystyki a pozostałymi mieszkańcami wsi 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko konfliktów
<ul style="list-style-type: none"> nieprzychylnie nastawienie do turystów mieszkańców wsi nie związanych z turystyką 	<ul style="list-style-type: none"> niekorzystny wizerunek obszaru jako miejsca recepcji turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne ryzyko wizerunku
<ul style="list-style-type: none"> niski poziom innowacyjności i inicjatywy oraz niechęć do podejmowania ryzyka w związku ze zmianą profilu działalności gospodarzej właścicieli gospodarstw rolnych 	<ul style="list-style-type: none"> brak dynamicznego rozwoju turystyki wiejskiej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> małe przekonanie o korzyściach z rozwoju turystyki na wsi 	<ul style="list-style-type: none"> słabo rozwinięta agroturystyczna baza noclegowa ograniczenie możliwości rozwoju turystyki ograniczenie potencjalnych korzyści z rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko funkcji turystycznej ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> postawa roszczeniowa mieszkańców wsi i brak woli działania 	<ul style="list-style-type: none"> pozostawanie planów rozwoju turystyki tylko „na papierze” 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko funkcji turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> emigracja młodych mieszkańców wsi – brak następców warsztatów rękodzielniczych 	<ul style="list-style-type: none"> ginące zawody, zanikająca kultura ludowa spadek atrakcyjności kultury lokalnej i kreowanej marki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Cel operacyjny 5.2. Rozwój ekoturystyki.

Tabela 84. Obszar ryzyka 5.2.1. Produkt ekoturystyczny gminy
Table 84. Risk area 5.2.1. Ecotourism product of the commune

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak gotowej kompleksowej oferty edukacji ekologicznej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zainteresowania ze strony młodzieży szkolnej, agroturystów i innych grup docelowych 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak zabezpieczenia oraz udostępnienia dla celów turystycznych obiektów przyrody nieożywionej (jaskinie, głazy narzutowe, ostańce skalne, wywierzyśka, odsłonięć geologicznych) 	<ul style="list-style-type: none"> • niewykorzystanie posiadanego potencjału turystycznego • utrata wartości edukacyjnych i przyrodniczych walorów • ograniczenie rynku docelowego turystyki ekologicznej (np. w zakresie geoturystyki) 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko potencjału • ryzyko zniszczeń • ryzyko rynkowe
<ul style="list-style-type: none"> • brak oferty dla odwiedzających jednodniowych (karczmy z kuchnią regionalną, sprzedaż rękodzieła, pokazowe gospodarstwa rolne) 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie potencjalnych korzyści z rozwoju turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko korzyści z turystyki

Źródło: analiza własna.

Tabela 85. Obszar ryzyka 5.2.2. Środowisko przyrodnicze
Table 85. Risk area 5.2.2. The natural environment

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak lub nieprecyzyjne zdefiniowanie celów ochrony przyrody na obszarze gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • obniżenie wartości przyrodniczej i krajobrazowej obszaru • obniżenie jakości kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko środowiska przyrodniczego • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • przekroczenie chłonności turystycznej obszarów chronionych oraz poszczególnych walorów przyrodniczych 	<ul style="list-style-type: none"> • stopniowa degradacja walorów środowiska przyrodniczego • obniżanie jakości oferowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • brak systemu stałego monitoringu chłonności obszarów chronionych, walorów i infrastruktury oraz wpływu działalności turystycznej na faunę i florę 	<ul style="list-style-type: none"> • brak kontroli na przebiegiem rozwoju ekoturystyki i ewentualnych dysfunkcji w sferze środowiska przyrodniczego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko planistyczne • ryzyko dysfunkcji turystyki

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> niedostateczne uwzględnienie chłonności turystycznej w tworzonych produktach turystycznych i kreowanej marce turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> utrata wartości przyrodniczych i obniżenie potencjału rozwoju ekoturystyki 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko marki turystycznej ryzyko dysfunkcji turystyki
<ul style="list-style-type: none"> niedostosowanie skali działalności turystycznej do środowiska i krajobrazu 	<ul style="list-style-type: none"> przekroczenie pojemności turystycznej obszaru i degradacja wartości przyrodniczych i krajobrazowych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko dysfunkcji turystyki
<ul style="list-style-type: none"> podejmowanie form turystyki o niskim stopniu przyjazności środowisku (turystyka motorowa, turystyka masowa) 	<ul style="list-style-type: none"> obniżanie przydatności obszaru do rozwoju ekoturystyki i turystyki zrównoważonej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko konfliktów ryzyko rozwoju gminy
<ul style="list-style-type: none"> niska świadomość ekologiczna mieszkańców dzikie wysypiska odpadów w lasach, zanieczyszczenie wód i linii brzegowej, intensywna wycinka drzew 	<ul style="list-style-type: none"> brak poszanowania dla walorów przyrody obniżenie wartości turystycznej obszarów przyrodniczych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne ryzyko środowiska przyrodniczego ryzyko potencjału

Źródło: analiza własna.

Tabela 86. Obszar ryzyka 5.2.3. Infrastruktura obszaru

Table 86. Risk area 5.2.3. Infrastructure of the area

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury turystycznej ułatwiającej pełnienie funkcji edukacji ekologicznej (ścieżki dydaktyczne, trasy piesze i in.) na obszarach chronionych, ich otulinie i otoczeniu, oraz ich zagospodarowanie 	<ul style="list-style-type: none"> zagrożenia charakterystyczne dla działalności inwestycyjnej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko inwestycyjne
<ul style="list-style-type: none"> brak prawidłowych oznaczeń tras turystycznych i ścieżek edukacyjnych oraz informacji (np. tablice) o dostępnych walorach przyrodniczych 	<ul style="list-style-type: none"> wąski zakres pełnionej funkcji edukacyjnej ekoturystyki obniżenie jakości kreowanej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko potencjału ryzyko marki turystycznej

Źródło: analiza własna.

Tabela 87. Obszar ryzyka 5.2.4. Planowanie i rozwój turystyczny gminy
Table 87. Risk area 5.2.4. Planning and tourist development of the commune

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> • brak kompleksowości w planowaniu i realizacji działań na rzecz rozwoju ekoturystyki • brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych i przyrodniczych gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • niska skuteczność pobudzenia rozwoju ekoturystyki • konflikt pełnionych funkcji obszaru – zaburzenie dotychczasowego modelu rozwoju gminy • przekroczenie chłonności turystycznej obszaru • brak integralności krajobrazu, wartości kulturowych i atrakcyjności turystycznej wsi • brak realizacji celów ekologicznych rozwoju ekoturystyki • brak realizacji celów społecznych rozwoju ekoturystyki • brak realizacji celów ekonomicznych rozwoju ekoturystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko funkcji turystycznej • ryzyko rozwoju gminy • ryzyko dysfunkcji turystyki • ryzyko marki turystycznej • ryzyko korzyści z turystyki
<ul style="list-style-type: none"> • brak informacji nt. faktycznej chłonności turystycznej obszarów chronionych, szlaków turystycznych i innych urządzeń infrastruktury turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • negatywne efekty zewnętrzne rozwoju turystyki – naruszenie stanu środowiska przyrodniczego • przyjęcie błędnych założeń na etapie planowania rozwoju ekoturystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dysfunkcji turystyki • ryzyko planistyczne
<ul style="list-style-type: none"> • rozwój różnych form turystyki masowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie perspektyw rozwoju ekoturystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niewystarczająca aktywność gminy w sferze promocji obszarów chronionych, zasobów przyrody, ich zagospodarowania turystycznego oraz produktu turystycznego gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • niska pozycja konkurencyjna gminy i kreowanej marki turystycznej • niewykorzystanie możliwości rozwoju obszaru i marki • niewykorzystanie posiadanego potencjału turystycznego 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko pozycji konkurencyjnej • ryzyko marki turystycznej • ryzyko potencjału
<ul style="list-style-type: none"> • nieprecyzyjne określenie grupy docelowej turystów (np. grzybiarze, krajoznawcy, ornitolodzy) 	<ul style="list-style-type: none"> • zbyt ogólny produkt obszaru ograniczający możliwości wykreowania konkurencyjnej marki turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko marki turystycznej
<ul style="list-style-type: none"> • niedostosowanie działań promocyjnych obszarów cennych przyrodniczo i kreowanego produktu turystycznego do specyfiki grupy docelowej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak pobudzenia ruchu turystycznego • ograniczenie możliwości zaistnienia gminy na rynku turystycznym 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko rynkowe • ryzyko pozycji konkurencyjnej

Czynniki ryzyka	Zagrożenia	Kategorie ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> brak lub niewystarczająca współpraca z organizacjami zrzeszającymi miłośników przyrody oraz aktywnych form turystyki (turystyka piesza, rowerowa, konna) 	<ul style="list-style-type: none"> niski stopień zainteresowania gminą jako miejscem realizacji turystyki ekologicznej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko pozycji konkurencyjnej
<ul style="list-style-type: none"> niewystarczający nacisk szkolnych programów nauczania na kwestie ochrony środowiska 	<ul style="list-style-type: none"> niska wrażliwość na kwestie ekologiczne młodzieży brak zainteresowania szkół włączeniem kwestii ekologicznych do programu wycieczek szkolnych i nauczania 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko społeczne

Źródło: analiza własna.

RYZIKO W ROZWOJU GMINY TURYSTYCZNEJ

Streszczenie

Ryzyko jest nieodłączną częścią wszystkich procesów gospodarczych i występuje w związku z bieżącym funkcjonowaniem gminy i jej rozwojem, bez względu na kierunek i dominujący czynnik rozwoju lokalnego. Tematem książki jest ryzyko w rozwoju gminy turystycznej, tj. ryzyko, które potencjalnie oddziałuje na możliwości realizacji celów podejmowanych przez gminę w związku z rozwojem turystyki, kreowaniem terytorialnej marki turystycznej oraz wykorzystaniem turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego. Podjęcie przez władze gminy turystycznego kierunku rozwoju wiąże się z możliwością wystąpienia specyficznych kategorii ryzyka, które w przeciwnym razie nie występują. Materializacja tego ryzyka wywiera wpływ na skuteczność i efektywność realizacji planowanych działań.

Celem przeprowadzonych badań była identyfikacja kategorii ryzyka związanego z realizacją przez gminę zadań z zakresu turystyki, a w szczególności z kreowaniem i funkcjonowaniem gminnego markowego produktu turystycznego, gdy działania w tym kierunku są podejmowane, by wykorzystać turystykę jako czynnik rozwoju lokalnego. Cel główny objął również skonstruowanie modeli takiego ryzyka wraz z opracowaniem wskazań sposobu ich adaptacji i wykorzystania w praktyce samorządowej, poprzez opracowanie zindywidualizowanego profilu ryzyka gminy turystycznej.

Ryzyko gminy związane z rozwojem turystyki oraz kreowaniem i funkcjonowaniem gminnego markowego produktu turystycznego może mieć charakter specyficzny dla rozwoju turystyki w gminie i związany w szczególności z występowaniem i obsługą ruchu turystycznego na jej obszarze oraz tworzeniem odpowiednich warunków. Ryzyko to może też mieć charakter bardziej ogólny, wynikający co prawda z realizacji celów i działań w sferze turystyki, ale wspólny także dla innych, nieturystycznych obszarów działalności gminy. Ryzyko w drugim wskazanym aspekcie występuje również, gdy turystyka nie stanowi bodźca rozwoju gminy, i jest powiązane z ogólnymi technicznymi, organizacyjnymi i finansowymi aspektami funkcjonowania gminy i realizacji zadań. W prowadzonej analizie przedmiotem zainteresowania jest wyłącznie ryzyko należące do pierwszego z opisanych rodzajów, tj. posiadające charakter specyficzny dla realizacji celów i działań podejmowanych przez gminę, jako jednostkę samorządu terytorialnego, z myślą o rozwoju turystyki na jej obszarze.

Zakres przestrzenny badań obejmuje wybrane gminy turystyczne w Polsce, przy czym dla potrzeb analizy za gminę turystyczną uznano taką

gminę, która jednoznacznie stawia na rozwój turystyki, tj. zaimplementowała kwestie związane z rozwojem turystyki w swoich dokumentach strategicznych. Materiały źródłowe wykorzystane w prowadzonej analizie obejmują gminne dokumenty o charakterze strategicznym (tj. strategie rozwoju produktu turystycznego, strategie rozwoju turystyki, strategie rozwoju gminy) oraz dane uzyskane w drodze badań bezpośrednich. Badania terenowe zostały przeprowadzone przez autora w latach 2015-2017 w wybranych gminach turystycznych. Jako instrument badawczy wykorzystano kwestionariusz ankietowy.

Istotą gminy jest jej samodzielność. Swoboda gminy w sferze funkcjonowania i rozwoju łączy się z kwestią ryzyka. Potencjalne obszary ryzyka oraz jego czynniki mogą być identyfikowane zarówno w otoczeniu gminy (otoczenie polityczne, ekonomiczne, społeczne, etc.), jak i w niej samej, tj. w sposobie podejmowania decyzji, przyjętej strukturze organizacyjnej (wyrażającej się m.in. w postaci tworzonych jednostek organizacyjnych), zakresie i sposobie realizacji zadań. Włączenie turystyki do strategii rozwoju gminy tworzy szczególny obszar ryzyka. Z uwagi na specyfikę tego ryzyka, wynikającą m.in. z charakteru turystyki jako działalności gospodarczej, jako aktywności człowieka w czasie wolnym, a przede wszystkim jako czynnika rozwoju lokalnego, pobudzenie rozwoju turystyki stanowi istotny obszar działalności gminy, który powinien być poddany dalszym działaniom, związanym z zarządzaniem ryzykiem.

Ryzyko, określane w tej pracy jako ryzyko gminy turystycznej, może mieć różny charakter. Można je opisać w pewnym układzie hierarchicznym, który odnosi się do procesu przyjęcia turystyki jako czynnika rozwoju lokalnego. W pierwszym rzędzie w gminie, podejmowana jest decyzja o włączeniu turystyki do strategii rozwoju gminy. Wówczas (zgodnie z przyjętym w pracy kryterium) dana gmina staje się (lub nie) gminą turystyczną. Gdy władze gminy podejmą już pozytywną decyzję w tej kwestii, wtedy, głównie w zależności predyspozycji obszaru gminy (m.in. istniejących walorów turystycznych), następuje wybór preferowanej formy turystyki. Każda z form turystyki wymaga podjęcia odpowiednich działań w celu pobudzenia jej rozwoju. Na tym etapie podejmowane decyzje koncentrują się wokół rodzaju interwencji w ramach lokalnej polityki turystycznej. Planowane są określone działania, a ich zakres, charakter i sposób realizacji warunkowane są głównie dotychczasowym poziomem rozwoju turystyki, pożądaną docelową intensywnością ruchu turystycznego, czy charakterem i stanem istniejącego zagospodarowania infrastrukturalnego.

Ryzyko w rozwoju gminy turystycznej pojawia się już na etapie rozstrzygnięcia decyzji o podjęciu turystycznego kierunku rozwoju. Można nawet uznać, że ryzyko w tym względzie niesie ze sobą najpoważniejsze konsekwencje. Władze gminy, decydując o podjęciu inwestycji i działań w celu pobudzenia rozwoju turystyki, zakładają, że turystyka będzie sta-

nowić czynnik rozwoju lokalnego, a gmina, jej mieszkańcy i funkcjonujące podmioty uzyskają w konsekwencji konkretne korzyści. Największym ryzykiem jest w tym względzie niespełnienie oczekiwań, gdy wydatki i środki skierowane na rozwój turystyki nie doprowadzą do pobudzenia ruchu turystycznego, a w konsekwencji turystyka nie odegra zakładanej roli w pobudzeniu rozwoju gminy. Kolejne etapy realizacji polityki turystycznej w gminie powodują występowanie ryzyka, które koncentruje się wokół takich obszarów ryzyka, jak przystosowanie przestrzeni dla potrzeb realizacji aktywności turystycznej, kreowanie sprzyjających warunków gospodarczych i klimatu społecznego, czy wreszcie negatywny wpływ nadmiernej intensyfikacji ruchu turystycznego.

Identyfikacja obszarów ryzyka została zrealizowana na podstawie analizy zapisów gminnych dokumentów o charakterze strategicznym w części odnoszącej się do realizacji polityki turystycznej. Wyniki przeprowadzonej analizy opracowano w układzie hierarchicznym w taki sposób, że zidentyfikowane obszary ryzyka podporządkowano wyznaczonym celom strategicznym i operacyjnym. Dla potrzeb analizy sformułowano cztery cele strategiczne odpowiednio do czterech głównych strategicznych markowych produktów turystycznych Polski, tj. do: (1) turystyki w miastach i kulturowej, (2) turystyki biznesowej, (3) turystyki rekreacyjnej, aktywnej i specjalistycznej oraz (4) turystyki na terenach wiejskich. Wyróżniono dodatkowo piąty cel strategiczny odnoszący się do różnych działań podejmowanych w celu kształtowania ogólnych warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w gminie oraz związanych z procesem kreowania gminnej marki turystycznej. Działania w ramach piątego celu strategicznego posiadają powtarzalny charakter w ramach każdej z czterech marek strategicznych.

Zidentyfikowane obszary ryzyka poddano dalszej analizie, w której wykorzystano wyniki badań bezpośrednich przeprowadzonych w wybranych gminach turystycznych. W ten sposób w ramach każdego z uwzględnionych obszarów ryzyka zidentyfikowano czynniki ryzyka oraz odpowiadające im potencjalne zagrożenia, by ostatecznie zidentyfikować kategorie ryzyka gminy turystycznej. Łącznie zidentyfikowano i zdefiniowano 23 kategorie ryzyka gminy turystycznej. Zdefiniowane kategorie ryzyka pozwalają w sposób kompleksowy opisać ryzyko występujące w związku z przyjęciem przez gminę turystycznego kierunku rozwoju.

Postępując zgodnie z przyjętą procedurą badawczą, wszystkie wyodrębnione kategorie ryzyka pogrupowano, konstruuując pięć odrębnych teoretycznych modeli ryzyka gminy turystycznej. Cztery z nich dotyczą kolejno wskazanych powyżej czterech strategicznych markowych produktów turystycznych Polski, odpowiednio do odpowiadającej im specyfiki popytu turystycznego i mieszczących się w ich koncepcji form turystyki. Natomiast piąty model ma charakter uniwersalny, związany z procesem

kreowania koncepcji markowego produktu turystycznego oraz działaniami niezbędnymi do pobudzenia rozwoju funkcji turystycznej gminy.

Opracowane autorskie modele ryzyka gminy turystycznej prezentują ogólny obraz ryzyka, które jest związane z wykorzystaniem turystyki w procesie rozwoju lokalnego. Konstrukcja poszczególnych modeli odwołuje się do celów operacyjnych wyznaczonych oddzielnie w ramach każdego z przyjętych w analizie celów strategicznych i abstrahuje od realiów konkretnej gminy turystycznej. Władze gminy, w razie chęci wykorzystania opracowanych modeli, powinny zaadaptować je do potrzeb i możliwości odpowiednio do istniejących uwarunkowań danej gminy, jej potencjału turystycznego oraz wyznaczonych priorytetów rozwoju.

Wyrazem zaadaptowania skonstruowanych modeli ryzyka gminy turystycznej jest profil ryzyka gminy turystycznej, który może być opracowany w zindywidualizowany sposób, tj. odnoszący się do realiów konkretnej gminy turystycznej i kreowanego przez nią gminnego markowego produktu turystycznego. Zindywidualizowany profil ryzyka jest odwzorowaniem właściwych danej gminie turystycznej kategorii ryzyka z uwzględnieniem częstości ich występowania w zidentyfikowanych obszarach ryzyka. Opracowanie profilu sprzyja realności planowanej lokalnej polityki turystycznej, upraszcza przegląd kategorii ryzyka gminy turystycznej i jest przydatne w procesie zarządzania ryzykiem, do czego władze gminy są ustawowo zobowiązane.

W toku przeprowadzonej analizy potwierdzono, że włączenie turystyki do strategii rozwoju gminy niesie ze sobą konsekwencje w postaci występowania szczególnych kategorii ryzyka. Pomimo, iż zidentyfikowane kategorie ryzyka dotyczą różnych obszarów działalności gminy, jak np. finanse gminy, inwestycje, czy ochrona środowiska przyrodniczego, mają bezpośredni związek z rozwojem turystyki i wynikają z podejmowania działań w sferze turystyki i faktu występowania ruchu turystycznego na obszarze gminy.

Zidentyfikowane kategorie ryzyka nie występują w taki sam sposób w każdej gminie turystycznej. Ich występowanie zależy w szczególności od rozwijanych w gminie form turystyki oraz od zakresu zaangażowania gminy w realizację lokalnej polityki turystycznej. Zależność występowania kategorii ryzyka od formy turystyki znalazła wyraz w odrębności skonstruowanych modeli odnoszących się do poszczególnych strategicznych markowych produktów turystycznych Polski, reprezentujących odmienne grupy form turystyki. W ten sposób różnym formom turystyki odpowiadają różne struktury występujących kategorii ryzyka. Faktyczna sytuacja danej gminy turystycznej zwiększa istniejące zróżnicowanie, gdyż w wypadku rozwijania tylko wybranych form turystyki (nie wszystkich) w ramach danego strategicznego markowego produktu turystycznego, ostateczny obraz (struktura) występujących kategorii ryzyka będzie różniła się w jeszcze większym stopniu.

Wzięcie pod uwagę zakresu zaangażowania gminy w realizację lokalnej polityki turystycznej, oprócz rozwijanych w gminie form turystyki, dodatkowo pogłębia zróżnicowanie występujących kategorii ryzyka. Zasadność tego stwierdzenia potwierdza opracowany profil ryzyka gminy turystycznej, który odnosi się do konkretnego gminnego markowego produktu turystycznego. W nim, obok wskazania samych tylko kategorii ryzyka, dodatkowo jest zamieszczona informacja o tym jak często (liczba wystąpień) poszczególne kategorie ryzyka występują w zidentyfikowanych obszarach ryzyka powiązanych z wdrożeniem specyficznego gminnego markowego produktu turystycznego. Inny zakres realizacji lokalnej polityki turystycznej, wynikający np. z już istniejącego poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego, czy wizji docelowego poziomu rozwoju turystyki, będzie oznaczać inny wynik identyfikacji obszarów ryzyka, a więc i odmienny układ i liczbę wystąpień powiązanych z nimi zidentyfikowanych kategorii ryzyka.

RISK IN THE DEVELOPMENT OF TOURIST COMMUNE

Abstract

Risk is an inseparable part of all economic processes and occurs in connection with the current functioning of the commune and its development, regardless of the direction and the dominant factor of local development. The subject of the book is the risk in the development of the tourist commune, i.e. the risk that potentially affects the possibility of achieving the objectives undertaken by the commune in connection with the development of tourism, creating a territorial tourist brand and using tourism as a factor of local development. Taking up the tourist development direction by the commune authorities is associated with the possibility of specific risk categories that would otherwise not exist. The materialization of this risk has an impact on the effectiveness and efficiency of the planned activities.

The aim of the conducted research was to identify the risk category associated with implementation of tasks in the field of tourism by the commune, and in particular with the creation and functioning of the communal branded tourist product, when activities in this direction are undertaken to use tourism as a factor of local development. The main objective also included the construction of such risk's models together with the development of indications of how to adapt them and use in local government practice, by developing an individualized risk profile of the tourist commune.

Commune's risk associated with the development of tourism and the creation and functioning of a communal branded tourist product may be specific to the development of tourism in the commune and is associated in particular with the occurrence and service of tourist traffic in its area and the creation of appropriate conditions. This risk may also have a more general character, although resulting from the implementation of goals and activities in the sphere of tourism, but also common to other non-tourist areas of the commune's activity. The risk in the second indicated aspect also occurs when tourism is not a stimulus for the development of the commune, and is related to the general technical, organizational and financial aspects of the commune's functioning and the implementation of tasks. In the analysis conducted, only the risks belonging to the first of the described types are of interest, i.e. having a specific character for the implementation of the objectives and actions undertaken by the commune as a local government unit, with a view to the development of tourism in its area.

The spatial scope of the research includes selected tourist communes in Poland, however, for the purposes of the analysis, a commune was recognized as a tourism commune, which explicitly focuses on tourism development, i.e. it implemented issues related to tourism development in its strategic documents. The source materials used in the analysis include communal strategic documents (i.e. tourism product development strategies, tourism development strategies, municipal development strategies) and data obtained through direct research. Field studies were carried out by the author in 2015-2017 in selected tourist communes. A questionnaire was used as a research instrument.

The essence of the commune is its independence. The commune's freedom in the sphere of functioning and development is connected with the issue of risk. Potential risk areas and its factors can be identified both in the commune's surroundings (political, economic, social environment, etc.) as well as in itself, i.e. in the decision-making method, the adopted organizational structure (expressed, inter alia, in the form of organizational units), scope and method of implementation of tasks. Including tourism in the commune's development strategy creates a special risk area. Due to the specificity of this risk, resulting, inter alia, from the nature of tourism as an economic activity, as a human activity in free time, and above all as a factor of local development, stimulating tourism development is an important area of the commune's activity, which should be subject to further activities related to risk management.

The risk, referred to in this book as the risk of a tourist commune, may be of a different nature. It can be described in a certain hierarchical system, which refers to the process of accepting tourism as a factor of local development. In the first place, a decision is made to include tourism in the commune's development strategy. Then (according to the criterion adopted in the book), the given commune becomes (or not) a tourist commune. When the municipal authorities make a positive decision on this issue, then, mainly depending on the predisposition of the commune area (including existing tourist values), the preferred form of tourism is chosen. Each of the forms of tourism requires appropriate action to stimulate its development. At this stage, decisions are focused on the type of intervention under the local tourism policy. Specific activities are planned, and their scope, character and manner of implementation are conditioned mainly by the current level of tourism development, desired intensity of tourism, or the nature and status of existing infrastructure development.

The risk in the development of the tourist commune appears already at the stage of resolving the decision on taking a tourist development direction. It can even be considered that the risk in this respect has the most serious consequences. The commune authorities, deciding about undertaking investments and actions to stimulate the development of tourism, assume that tourism will be a factor of local development, and the com-

munne, its inhabitants and functioning entities will consequently receive specific benefits. The greatest risk in this regard is failure to meet expectations, when expenses and measures directed to the development of tourism will not lead to stimulation of tourist traffic, and consequently tourism will not play the assumed role in stimulating the development of the commune. The next stages of the tourist policy implementation in the commune cause the occurrence of risk, which focuses on such risk areas as adapting space for the needs of tourist activity, creating favorable economic conditions and social climate, or the negative impact of excessive intensification of tourist traffic.

The identification of risk areas was carried out on the basis of an analysis of the records of communal strategic documents in the part related to the implementation of the tourism policy. The results of the conducted analysis were developed in a hierarchical system in such a way that the identified risk areas were subordinated to the strategic and operational objectives set. For the purposes of the analysis, four strategic goals were formulated for the four main strategic tourist products of Poland, i.e. for (1) urban and cultural tourism, (2) business tourism, (3) recreational tourism, active and specialist tourism, and (4) tourism in rural areas. The fifth strategic goal was additionally distinguished referring to various activities undertaken in order to shape general conditions conducive to the development of tourism in the commune and related to the process of creating a communal tourist brand. Activities under the fifth strategic objective have a repetitive nature within each of the four strategic brands.

The identified risk areas were subject to further analysis, which used the results of direct research carried out in selected tourist communes. In this way, within each of the risk areas, risk factors and their corresponding potential threats were identified to ultimately identify the risk categories of the tourist commune. In total, 23 risk categories of the tourist commune were identified and defined. Defined risk categories allow for comprehensive description of the risk occurring in connection with the commune's adoption of a tourist development direction.

Following the adopted research procedure, all separate risk categories were grouped by constructing five separate theoretical risk models of the tourist commune. Four of them concern the above mentioned four strategic tourist products of Poland, corresponding to the specific nature of tourist demand and forms of tourism falling within their concept. The fifth model, on the other hand, has a universal character, connected with the process of creating the concept of a branded tourist product and activities necessary to stimulate the development of the tourist function of the commune.

The developed risk models of the tourist commune present a general risk picture, which is related to the use of tourism in the local development process. The construction of individual models refers to operational

goals designated separately under each of the strategic objectives adopted in the analysis and abstracts from the realities of a specific tourist commune. The commune authorities, if they wish to use the developed models, should adapt them to the needs and possibilities appropriate to the existing conditions of a given commune, its tourist potential and the designated development priorities.

An expression of the adapted risk models of the tourist commune is the risk profile of the tourist commune, which can be developed in an individualized way, i.e. referring to the realities of a specific tourist commune and the communal branded tourist product it creates. An individualized risk profile is a reflection of the risk categories appropriate for a given tourist commune, taking into account the frequency of their occurrence in the identified risk areas. The development of the profile favors the reality of the planned local tourism policy, simplifies the risk category review of the tourist commune and is useful in the risk management process, to which the local authorities are legally obliged.

In the course of the conducted analysis, it was confirmed that the inclusion of tourism in the commune's development strategy has consequences in the form of specific risk categories. Although the identified risk categories relate to various areas of the commune's activity, such as commune's finances, investments or protection of the natural environment, they are directly related to the development of tourism and result from taking action in the sphere of tourism and the occurrence of tourism in the commune's area.

Identified risk categories do not occur in the same way in each tourist commune. Their occurrence depends in particular on the forms of tourism developed in the commune and on the commune's involvement in the implementation of the local tourism policy. The dependence of the occurrence of risk categories on the form of tourism found expression in the distinctiveness of constructed models referring to particular strategic branded tourist products of Poland, representing different groups of forms of tourism. In this way, different types of risk categories correspond to different forms of tourism. The actual situation of a given tourist commune increases the existing diversity, because in the case of developing only selected forms of tourism (not all) within a given strategic branded tourist product, the final picture (structure) of the risk categories will be even more diversified.

Taking into account the scope of commune's involvement in the implementation of the local tourism policy, in addition to the forms of tourism developed in the commune, additionally deepens the diversity of risk categories. The validity of this statement is confirmed by the elaborated risk profile of the tourist commune, which refers to a specific communal branded tourist product. Within the risk profile, in addition to the indication of the risk categories themselves, there is also information about

how often (number of occurrences) individual risk categories occur in the identified risk areas associated with the implementation of a specific communal branded tourist product. Another scope of the implementation of the local tourism policy, resulting for example from the already existing level of infrastructure development or vision of the target level of tourism development, will mean a different result of identification of risk areas, and therefore a different layout and number of occurrences of associated identified risk categories.

INFRASTRUKTURA I EKOLOGIA TERENÓW WIEJSKICH

Czasopismo naukowe wydawane przez Komisję Technicznej Infrastruktury Wsi Polskiej Akademii Nauk Oddział w Krakowie. Ma charakter ogólnokrajowy i jest otwarte na Autorów z całego świata. Wydawane jest w języku polskim i angielskim. Zgłaszane do publikacji artykuły winny być oryginalnym osiągnięciem Autora, dotychczas niepublikowane, poświęcone problemom technologicznym, projektowym, ekonomicznym lub teoretycznym z tytułowego zakresu czasopisma. Przyjmujemy manuskrypty, w objętości do 10 str. pisma komputerowego (Times New Roman, 12, odstęp 1,5) napisane w języku polskim lub angielskim. Autorów spoza Polski prosimy o nadsyłanie manuskryptów w języku angielskim. Każdy artykuł winien być zaopatrzone w wyczerpujące streszczenie ze słowami kluczowymi (w języku manuskryptu) do 3000 znaków (jedna strona), wraz z załączonym tłumaczeniem angielskim. Drukujemy również w kolorze, w przypadku istotnej konieczności (fotografie, skomplikowane rysunki, mapy). Manuskrypt, w dwóch egzemplarzach należy przesłać pocztą na adres Redakcji, dołączając tekst na dyskietce lub CD, z oddzielnymi ilustracjami.

INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS

Scientific journal published by the Commission of Technical Rural Infrastructure of the Polish Academy of Sciences, Krakow Branch. It is a nation wide journal, which accepts contributions from Authors from all over the world. It is published in Polish and English. Submitted contributions should be original scientific papers, so far unpublished, dealing with technological, design, economic or theoretical issues within the scope of the journal.

Submitted manuscripts should not exceed 10 typewritten pages (Times New Roman, font 12, 1.5 line spacing). The Authors from abroad may submit their papers in English. Each article must have a summary and keywords of not more than 3000 characters (one page). Color reproductions are possible only in special cases (photographs, complicated figures or maps). The manuscripts, in duplicate, should be sent by post to the editorial office. Electronic version on a diskette or CD with illustrations provided separately should accompany the hard copies.

INFARSTRUKTUR UND ÖKOLOGIE DES LÄNDLICHEN RAUMS

Die neue Forschungszeitschrift der Kommission der Technischen Infrastruktur an der Polnischen Wissenschaftsakademie, Abteilung in Krakau, hat ein nationaler Charakter und publiziert gern die Arbeiten von Autoren aus Polen sowie auch aus der ganze Welt. Die Forschungszeitschrift wird in Polnisch und Englisch verlegt.

Die vorgelegten Artikel sollen Originalarbeiten sein und dürfen nicht gleichzeitig an anderer Stelle zur Publikation eingereicht werden. Die Forschungsarbeiten sollen den Technologischen, Wirtschaftlichen. Planungs – sowie auch den theoretischen Problemen gewidmet sein, die eng der Titelbereich der Zeitschrift behandeln. Zugesandte Manuskripte sollen mit dem Umfang von höchstens 10 Druckseiten (Times New Roman, Schriftgrosse: 12 pt, Zeilenabstand: 1.5-fach) sein. Für die Autor/innen ausserhalb Polens wird es zugelassen die Manuskripten in Englisch zuschicken.

Dem Text wird im Manuskript eine Zusammenfassung mit den Schlussworten vorangestellt, die eine Länge von 3000 Zeichen (1 Druckseite) nicht übersteigen sollte.

Nach Bedarf drucken wir auch in Farbe (Aufnahmen, Karten, komplizierte Bilden).

Die zwei ausgedruckte Exemplare eines Manuskripts mit der Diskettenversion (die Abbildungen getrennt) bitte zur Redaktion senden.

EDITORIAL BOARD

Editor in Chief:

Jerzy Gruszczyński [jerzygruszczyński@gmail.com]

Deputy Editor in Chief:

Anna Krakowiak-Bal [anna.krakowiak-bal@ur.krakow.pl]

Statistical Editor:

Stanisław Węglarczyk [sweglar@pk.edu.pl]

Editorial secretary:

Mateusz Malinowski [mateusz.malinowski@urk.edu.pl]

Webmaster:

Jakub Sikora [jakub.sikora@urk.edu.pl]

THEME (DEPARTMENT) EDITORS:

Technical Infrastructure:

*Ekinci Kamil [kamilekinci@sdu.edu.tr] – Turkey
Neuberger Pavol [neuberger@tf.czu.cz] – The Czech Republic
Jacek Salamon [jacek.salamon@ur.krakow.pl] – Poland*

Water Engineering:

*Artur Radecki – Pawlik [rmradeck@cyf-kr.edu.pl] – Poland
Jan Pawelek [rmpawele@cyf-kr.edu.pl] – Poland*

Ecology:

*Magdalena Daria Vaverkova [magda.vaverkova@uake.cz] – The Czech Republic
Stanisław Krzanowski [rmkrzano@cyf-kr.edu.pl] – Poland*

Meteorology and Climatology:

*Jacek Żarski [zarski@utp.edu.pl] – Poland
Antoni T. Miler [antoni.miler@up.poznan.pl] – Poland*

Drainage and Irrigation:

*Atilgan Atilgan [atilganatilgan@sdu.edu.tr] – Turkey
Roman Rolbiecki [rolbr@utp.edu.pl] – Poland*

Rural Development:

*Gerlind Weber [gerlind.weber@boku.ac.at] – Austria
Krzysztof Gawroński [krzysztof.gawronski@urk.edu.pl] – Poland*

Geodesy and Cadastre:

Karol Noga [rmknoga@cyf-kr.edu.pl] – Poland

Polish Editor:

Urszula Czernikowska [ulaczernikowska@gazeta.pl]

English Editors:

Stanisław Rolbiecki [rolbs@utp.edu.pl]

Stanisław Famielec [Stanislaw.Famielec@urk.edu.pl],

Renata Kuśmierk-Tomaszewska [rkusmier@utp.edu.pl]

EDITORIAL OFFICE ADDRESS

Redakcja IiETW, Balicka 116B, Pawilon E, PL-30-149 Kraków

Telefon: 48 12 662 46 59, 48 12 662 46 55, 48 12 662 46 60

www.infraeco.pl

ISSN 1732-5587

Proofreading, computer typeset: *Editorial Office*

Cover: *Monika Wojtaszek-Dziadusz*

Photo: *Fotolia.com*

Printing and binding:

NOVA SANDEC – Wydawnictwo i Drukarnia

Lwowska 143, 33-300 Nowy Sącz, Tel. 18 441 02 88