Šárka Tittelbachová

Turismus a veřejná správa

průniky – dysfunkce – problémy – šance

státní politika turismu České republiky

systémový přístup k řešení problémů

GRADA®

Šárka Tittelbachová

Turismus a veřejná správa

průniky – dysfunkce – problémy – šance

státní politika turismu České republiky

systémový přístup k řešení problémů

Grada Publishing

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy
Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude ***trestně stíháno****.*

Ing. Šárka Tittelbachová

Turismus a veřejná správa

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7
tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400
www.grada.cz
jako svou 4515. publikaci

Odborně recenzoval:
Doc. Ing. Jiří Patočka, CSc.

Vydání odborné knihy schválila Vědecká redakce nakladatelství Grada Publishing, a.s.

Odpovědný redaktor Mgr. Petr Mušálek
Grafická úprava a sazba Eva Hradiláková
Počet stran 200
První vydání, Praha 2011
Vytisklo TISK CENTRUM s.r.o., Moravany

© Grada Publishing, a.s., 2011
Cover Design © Eva Hradiláková

ISBN 978-80-247-3842-0 (tištěná verze)
ISBN 978-80-247-7085-7 (elektronická verze ve formátu PDF)
ISBN 978-80-247-7086-4 (elektronická verze ve formátu EPUB)

Obsah

O autorce ... 8

Úvod ... 9

1 Politika turismu ... 11

1.1 Role státu při formulaci cílů politiky turismu ... 13
1.2 Koncepty politiky turismu ... 14
1.3 Nositelé politiky turismu ... 17
1.4 Cíle politiky turismu ... 19
1.5 Shrnutí a úkoly ... 19

2 Politika turismu Evropské unie ... 21

2.1 Rámec evropské politiky turismu ... 21
2.1.1 Institucionální struktura EU ... 21
2.1.2 Vývoj evropské politiky turismu ... 23
2.1.3 Socioekonomický rámec evropské politiky turismu ... 24
2.2 Strategické dokumenty ... 25
2.2.1 Společná práce pro budoucnost turismu v Evropě ... 26
2.2.2 Základní orientace na udržitelnost evropského turismu ... 33
2.2.3 Obnovená politika EU v oblasti turismu: Vstříc silnějšímu partnerství pro evropský turismus ... 34
2.2.4 Agenda pro udržitelný a konkurenceschopný evropský turismus ... 42
2.2.5 Evropský Parlament: Zpráva o obnovené politice EU v oblasti turismu ... 43
2.2.6 Evropa jako přední světová destinace turismu – nový politický rámec pro evropský turismus ... 45
2.3 Shrnutí a úkoly ... 46

3 Turismus a veřejná správa ... 49

3.1 Reforma veřejné správy a její dopady na rezort turismu ... 50
3.2 Základy organizace a činnosti veřejné správy s důrazem na oblast turismu ... 54
3.2.1 Parlament ... 54
3.2.2 Vláda České republiky ... 55
3.2.3 Ministerstva ... 56
3.2.4 Kraje ... 57
3.2.5 Obce ... 59
3.3 Shrnutí a úkoly ... 61

4 Politika turismu v České republice ... 63

4.1 Politika turismu do roku 1989 ... 63
4.2 Politika turismu v České republice po roce 1989 ... 64
4.2.1 Vývoj politiky turismu v období 1989–1999 ... 65

4.2.2 Vývoj politiky turismu v období 1999–2004 ... 67
4.2.3 Vývoj politiky turismu v období 2004–2013 ... 71
4.3 Nositelé politiky turismu v ČR ... 77
4.3.1 Veřejnoprávní nositelé ... 78
4.3.2 Privátní nositelé ... 83
4.3.3 Smíšené formy ... 85
4.4 Základní problémy současné politiky turismu ... 86
4.4.1 Legislativa ... 87
4.4.2 Kompetence ... 88
4.4.3 Strategické dokumenty ... 88
4.4.4 Realizace politiky turismu — financování ... 90
4.4.5 Realizace politiky turismu — monitoring, hodnocení ... 90
4.5 Úvaha místo shrnutí a úkoly ... 92

5 Koncepce státní politiky turismu ... 94

5.1 Koncepce státní politiky cestovního ruchu České republiky (1999) ... 94
5.1.1 Širší rámec politiky turismu ... 95
5.1.2 Legislativní rámec a kompetence ... 95
5.1.3 Rámec finanční podpory turismu v době přípravy koncepce ... 95
5.1.4 Základní makroekonomické a mikroekonomické ukazatele ... 96
5.1.5 Cíle a opatření ... 98
5.2 Koncepce státní politiky cestovního ruchu pro období 2002–2007 ... 99
5.2.1 Širší rámec politiky turismu ... 100
5.2.2 Legislativní rámec a kompetence ... 102
5.2.3 Rámec finanční podpory turismu v době přípravy koncepce ... 102
5.2.4 Základní makroekonomické a mikroekonomické ukazatele ... 103
5.2.5 Cíle a opatření ... 105
5.3 Postup realizace a aktualizace Koncepce státní politiky cestovního ruchu v České republice do roku 2006 ... 106
5.3.1 Širší rámec politiky turismu ... 106
5.3.2 Legislativní rámec a kompetence ... 107
5.3.3 Rámec finanční podpory turismu v době přípravy koncepce ... 107
5.3.4 Základní makroekonomické a mikroekonomické ukazatele ... 107
5.3.5 Cíle a opatření ... 109
5.4 Koncepce státní politiky České republiky pro období 2007–2013 ... 109
5.4.1 Širší rámec politiky turismu pro období 2007–2013 ... 109
5.4.2 Rámec finanční podpory turismu v době přípravy koncepce ... 110
5.4.3 Legislativní rámec ... 111
5.4.4 Základní makroekonomické a mikroekonomické ukazatele ... 112
5.4.5 Cíle a opatření ... 114
5.5 Shrnutí a úkoly ... 117

6 Turismus a kultura ... 119

6.1 Kulturní sektor ... 120
6.1.1 Vymezení kulturního sektoru ... 121
6.1.2 Kulturní sektor v České republice ... 124

6.2 Kultura a ekonomika ... 124
6.3 Kulturní potenciál a turismus ... 128
6.3.1 Kulturní dědictví ... 128
6.3.2 Kulturní dědictví a turismus ... 128
6.4 Kulturní politika České republiky ... 130
6.4.1 Strategie účinnější státní podpory kultury (kulturní politika) ... 130
6.4.2 Koncepční oborové dokumenty ... 132
6.4.3 Pozice sektoru kultury ve strategických dokumentech na národní úrovni (výběr) ... 133
6.4.4 Regionální úroveň kulturní politiky – Programy rozvoje krajů a krajské kulturní koncepce ... 135
6.4.5 Státní kulturní politika na léta 2009–2014 ... 135
6.5 Kultura a turismus ... 139
6.5.1 Vymezení pojmů a definic kulturního turismu ... 139
6.5.2 Role kultury v místním rozvoji ... 141
6.5.3 Role kultury v rozvoji turismu ... 142
6.5.4 Základní předpoklady pro management kulturního turismu v destinaci ... 144
6.6 Shrnutí a úkoly ... 152

7 Organizování a řízení turismu ve veřejném sektoru České republiky: systémové pojetí ... 156

7.1 Veřejná správa a řízení veřejné správy ... 156
7.1.1 Východiska pro definování řízení veřejné správy ... 157
7.1.2 Manažerské přístupy ve veřejném sektoru ... 158
7.2 Systémový přístup jako možné východisko pro management veřejné správy 159
7.2.1 Přístupy k vymezení účelového systému politiky turismu v České republice 161
7.2.2 Možnosti uplatnění metody interakčního scénáře k řešení problémů při realizaci státní politiky turismu ... 162
7.3 Shrnutí a úkoly ... 186

Závěr ... 189

Shrnutí/Summary ... 190

Přílohy ... 191

Příloha 1 Návrh konstrukce Fondu na podporu rozvoje turismu v České republice ... 191
Příloha 2 Časový harmonogram realizace opatření Koncepce státní politiky cestovního ruchu České republiky z roku 1999 ... 192
Příloha 3 Priority Koncepce státní politiky cestovního ruchu pro období 2007–2013 ... 193
Příloha 4 Plnění opatření 1.2 Koncepce státní politiky cestovního ruchu pro období 2007–2013 (výběr) ... 195
Příloha 5 Subjekty a programy pro realizaci cílů a priorit Strategie regionálního rozvoje ČR – PO7 Kultura ... 196

O autorce

Ing. Šárka Tittelbachová

V roce 1982 absolvovala Obchodní fakultu Vysoké školy ekonomické v Praze, obor Ekonomika služeb a cestovního ruchu. Pracovala v Pražské informační službě a v incomingových cestovních kancelářích v Praze a Plzni. Poté byla místostarostkou ve Starém Plzenci a věnovala se rozvoji turismu v Plzeňském kraji. Od roku 2004 pracovala na Ministerstvu pro místní rozvoj ČR na pozici vedoucí samostatného oddělení kongresového cestovního ruchu a učila na Západočeské univerzitě turismus na katedře marketingu, obchodu a služeb. V současné době je vedoucí katedry cestovního ruchu na Vysoké škole obchodní v Praze, přednáší v oblasti vysokého školství a celoživotního vzdělávání, věnuje se expertní a konzultační činnosti při realizaci projektů v oblasti turismu. Podílí se na domácích a mezinárodních výzkumných projektech.

Úvod

Množství dokumentů, prohlášení a závěrů z jednání organizací působících v oblasti turismu vytváří dojem, že v současnosti dochází k lepšímu pochopení problematiky turismu, ke zvýšené snaze všech zainteresovaných zvrátit letitý nepříznivý vývoj turismu, k ochotě domluvit se a využít všechny prostředky k vyřešení vleklých problémů.

Proč právě teď tedy psát knihu o politice turismu? Důvodů je hned několik. I když to na první pohled není zcela zřejmé, právě politická rozhodnutí vymezují prostor pro začlenění turismu do hospodářsko-politického systému a umožňují využití jeho všestranného potenciálu pro naplňování strategických cílů společnosti, jakými jsou udržitelný rozvoj, ekonomický růst, zaměstnanost, sociální soudržnost a zvyšování kvality života.

Role veřejnoprávních organizací je významná a nezastupitelná vzhledem k pravomocím činit politická a ekonomická rozhodnutí. Většina institucí v oblasti turismu na úrovni národní, ale i regionální a lokální je provázána přímo i nepřímo s veřejnoprávními korporacemi, které rozhodují o formování politiky turismu, o volbě způsobu prosazování cílů, pravidel a nástrojů na její realizaci.

Zatímco v zahraničí vzniká řada prací věnujících se různým aspektům politiky turismu, v České republice se některá dílčí témata objevují jen v publikacích zabývajících se turismem, regionálním rozvojem, veřejnou správou, managementem kultury a politikou životního prostředí nebo zemědělskou politikou. Komplexně problematika politiky turismu v české odborné literatuře zpracována není. V celé publikaci je používán termín turismus jako synonymum pro cestovní ruch ve snaze přispět ke sjednocení a ustálení odborné terminologie. V současné době se běžně používají nesprávné a zavádějící termíny, jako je například kongresová turistika, turistický ruch, agroturistika, a to i v názvech institucí. Cestovní ruch je ponechán v oficiálních názvech dokumentů a organizací.

Publikace je strukturována do sedmi kapitol. První kapitola se zabývá teoretickým vymezením politiky turismu i tím, jaké koncepty lze uplatnit v závislosti na politickém a hospodářském systému země. Shrnuje základní podmínky pro definování cílů a ukazuje různá hlediska pro dělení nositelů politiky turismu.

Ve druhé kapitole je podán stručný přehled vývoje politiky turismu a institucionálního zajištění v Evropské unii. Podrobně jsou v kapitole rozebrány zásadní strategické dokumenty s cíli a opatřeními pro srovnání s postupy při formování politiky turismu v ČR.

Třetí kapitola dává pohled na organizaci a činnosti veřejné správy v oblasti turismu v kontextu transformace po roce 1989.

Následující dvě kapitoly jsou těžištěm publikace a zároveň výukovým materiálem pro definování a strukturování problémů, hledání variantních řešení a přípravu podkladů pro rozhodování. Čtvrtá kapitola se zabývá jednotlivými vývojovými etapami politiky turismu, systémem financování a zásadními problémy, které ovlivnily vývoj turismu v ČR. Zde čtenář

najde i přehled hlavních nositelů politiky turismu, jejich kompetence a činnosti. V závěru kapitoly jsou vymezeny základní problémy současné politiky turismu a pro přehlednost a další práci s nimi jsou rozděleny do okruhů: legislativa, kompetence, strategické dokumenty, monitoring a hodnocení. Pátá kapitola analyzuje koncepce státní politiky. Jednotlivé koncepční materiály nejsou vytvořeny podle stejné metodiky, proto byly pro lepší orientaci v dokumentech a možnost posouzení účinnosti a účelnosti státní politiky turismu seřazeny do přehledných bloků (rámců) a doplněny komentáři. Důležité je sledování návaznosti na předcházející koncepci, zejména na plnění stanovených cílů.

Závěrečné kapitoly jsou aplikační. Šestá kapitola ukazuje jednu z možností využití multiplikačního efektu turismu v oblasti kultury na příkladu kulturního turismu. Poslední sedmá kapitola je zaměřena na využití systémového přístupu, který umožňuje vymezit a strukturovat problémy, identifikovat a diagnostikovat je a následně formulovat návrhy opatření na jejich řešení.

Uplatnění systémového pojetí může napomoci hledání způsobů, jak efektivně použít omezené zdroje veřejného sektoru pro řízení sektoru turismu a k vytváření funkční politiky v tržně orientovaném hospodářském systému. Předpokladem je zavedení vhodných manažerských metod do řízení veřejné správy.

Publikace je určena studentům bakalářského a magisterského studia oborů Cestovní ruch a Management cestovního ruchu Vysoké školy obchodní v Praze, o. p. s., a lze ji doporučit jako studijní text na vysokých školách se zaměřením na turismus i pro pracovníky veřejného sektoru v oblasti turismu.

Malé poděkování na závěr

Ráda bych poděkovala doc. Ing. Vlastě Malé, CSc., která mě přivedla na akademickou půdu. Vřelý dík patří recenzentovi této knihy, doc. Ing. Jiřímu Patočkovi, CSc., jehož připomínky jsem se snažila zapracovat. Srdečné poděkování patří kolegům z katedry cestovního ruchu Vysoké školy obchodní v Praze, o. p. s., a přátelům za podporu a trpělivost. Poděkování patří studentům za cenné diskuse na mých přednáškách.

Děkuji svým dětem Kamile a Lukášovi.

1 Politika turismu

Pro politiku a politické vztahy jsou určující vztahy ekonomické, které tvoří jádro sociálních vztahů. Politika může ekonomické vztahy stabilizovat a vytvářet podmínky pro jejich rozvoj, nebo naopak destabilizovat a být brzdou jejich rozvoje.

Politiku turismu definuje Freyer jako ***„cílené, organizované plánování, ovlivňování reality a budoucnosti turismu prostřednictvím různých nositelů (státních, soukromých a nadnárodních)“***. [1, s. 269] **Je součástí politického procesu**, který na základě **formulace hlavních priorit a cílů** vytváří **systém pro dosahování plánovaných výsledků,** přičemž je nutné najít **konsenzus mezi zájmy všech nositelů politiky turismu ze sféry veřejnoprávní, privátní a neziskové**.

Podle Kellera je politika turismu závislá především na celkovém stavu rozvoje země, přičemž v zemích se stejným stupněm rozvoje je politika turismu velmi podobná. Dále Keller uvádí, že hlavním cílem veřejnoprávních subjektů *„je jen zřídka dosahování zisku, ale spíše pokrytí nákladů a potřeb“*. [2, s. 3] Jde také o to, že **cíle lokální** jsou často **odlišné od cílů nadregionálních, národních a nadnárodních** a v praxi je obtížné sladit způsoby pro dosahování cílů na jednotlivých úrovních. Přitom turismus se odehrává v území, tzn. že **zásadní roli** v jeho rozvoji **hrají turistické regiony, resp. destinace, jejichž hranice** jsou ovšem jen **zřídka totožné s hranicemi administrativně-správními**.[1]

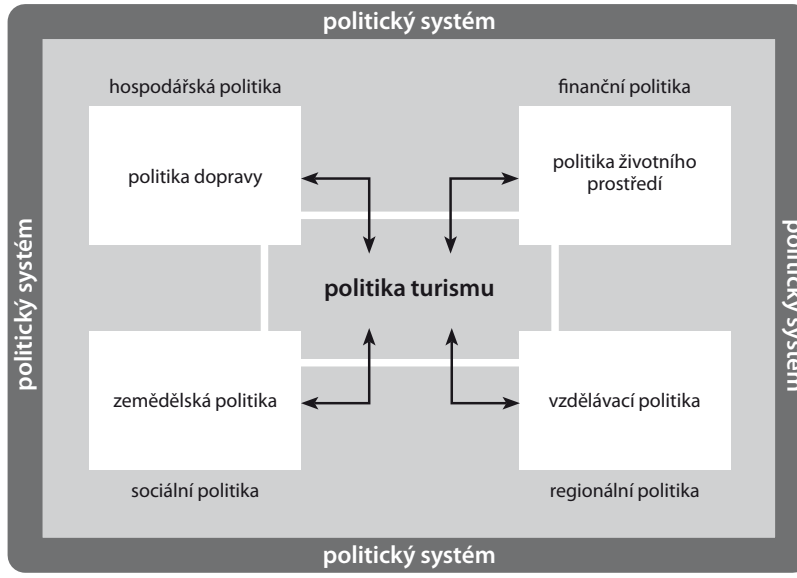
Systém politiky turismu je v různých zemích rozdílný a závisí na politickém uspořádání země, kdy bez garance práva volného pohybu osob, které je základním právem občanů liberálních států, a odpovídající hospodářské úrovně je turismus prakticky nemožný. Rozvoj turismu silně ovlivňuje i stabilita podmínek pro podnikání, úroveň veřejné infrastruktury a funkční systém sociálního zabezpečení.

Při formulování politiky turismu převládá socioekonomické hledisko, které se opírá o ekonomický pohled **řadící turismus do hospodářské politiky** se silným přesahem do politiky sociální. V současnosti je však turismus v národohospodářských politikách většinou opomíjen a povědomí o politice turismu je malé. Zatímco je veřejnost celkem pravidelně informována o otázkách vnitřní politiky, politiky sociální, zdravotní či zemědělské, politika turismu je chápána jako cosi specifického, jen pro odborníky či zájmové skupiny. Je to odraz dosud malého docenění skutečného hospodářského a společenského významu turismu a zúženého pohledu na tento sektor. Na turismus je třeba pohlížet jako na **nástroj pro rozvoj regionů** (a to především hospodářsky zaostalých) **a ekonomizaci kultury**, jako na významného zaměstnavatele a mírotvůrce, jako na důležitou **součást ekonomiky volného času** a s tím související **zvyšování kvality běžného života**.

Přes rozdílné přístupy k odvětví turismu a jeho povaze je **pro koncipování a realizaci úspěšné politiky všeobecně platný a zásadní předpoklad interdisciplinárního přístupu** a odpovídající zohlednění ostatních souvisejících odvětví (obr. 1.1).

1 V ČR je příkladem shodného vymezení administrativně-správního a turistického regionu destinace Praha, přesto ani zde nejsou doposud vytvořeny základní mechanismy pro realizaci politiky turismu.

Existence řady konceptů politiky dokládá, že odvětví turismu nemá jasně definovanou identitu a od ní odvozené postavení v ekonomikách jednotlivých států. Turismus zasahuje široké pole zainteresovaných subjektů jak z veřejné, tak ze soukromé sféry z různých sektorů (kultura, regionální rozvoj, zdravotnictví, obchod atd.) s rozdílnou mírou kompetencí na jednotlivých úrovních, kdy **rozhodující roli hraje stále více úroveň regionální a místní**. Směřováním současné společnosti k vytváření předpokladů pro realizaci dlouhodobých globálních cílů, jakými jsou udržitelný rozvoj, ekonomický růst, zaměstnanost, sociální soudržnost a zvyšování kvality života, **se zvyšuje tlak na pochopení turismu** v celé jeho šíři, jeho začlenění do hospodářsko-politického systému a **využití jeho všestranného potenciálu pro naplňování strategických cílů společnosti.**



Obr. 1.1 *Postavení politiky turismu v politickém systému*

Zdroj: vlastní znázornění podle Mundta [3]

Pro formulování politiky turismu je třeba vzít v úvahu zcela **zásadní rozdíly oproti ostatním hospodářským odvětvím**:

- nositelé politiky turismu jsou z větší části veřejnoprávní organizace nebo organizace s jejich významným vlivem/podílem;
- kvalita a prodejnost produktů turismu je silně závislá na komplexností služeb různých, často nekooperujících subjektů (z podnikatelského i veřejnoprávního sektoru) a také na celkovém good will destinace (tedy i chování rezidentů).

Z výše uvedeného lze dovodit, že **jedním z prvních kroků při vymezení rámce politiky turismu je vyjasnění a přesné definování úlohy a postavení turismu v hospodářství ze strany odpovědných institucí a organizací**.

1.1 Role státu při formulaci cílů politiky turismu

Přístupy k politice turismu se shodují v zásadě na tom, že politiku turismu je třeba **jasně definovat**, a to provázaně na všech úrovních s akcentem na úroveň lokální, kde se vlastní turismus odehrává. Shodují se i na **vyjasnění kompetencí** jak horizontálně, tak vertikálně **při důsledném uplatňování multioborového a průřezového přístupu s využitím principu subsidiarity**.

Při zařazení turismu do hospodářsko-politického systému je třeba sledovat především ty odlišnosti odvětví turismu, které odůvodňují zásahy státu do oblasti turismu, a to i při vědomí role státu v tržně orientovaném hospodářském systému. **Důvody k zásahům státu a úkoly, které z toho pro stát vyplývají, jsou základnou pro funkční státní politiku turismu.** Freyer uvádí následující důvody a úkoly: [1, s. 271]

Turismus je politický úkol
Omezení v cestování mezi regiony a státy představuje řada faktorů, z nichž mezi nejvýznamnějšími je uváděna celková bezpečnost, obavy z teroristických útoků, zdravotní ohrožení, politická nestabilita a míra regulace pohybu návštěvníků destinace. Zmírňování a odstraňování uvedených omezení je zásadním úkolem pro stát.

Cestování je hospodářský fenomén
Vládní struktury všech států se musí turismem zabývat z pohledu plnohodnotného hospodářského odvětví, a to vzhledem k jeho socioekonomickým dopadům jak na regionální, tak i mezinárodní úrovni.

Turismus je problém ochrany životního prostředí
Turismus využívá kulturní a přírodní dědictví jako základ pro vytváření primární nabídky. Na druhé straně přispívá i k jejich devastaci. Zde hraje jednoznačně rozhodující úlohu stát, který musí koordinovat a usměrňovat aktivity turismu ve vztahu k ochraně životního prostředí se zvláštním důrazem na přírodní a kulturní dědictví. Jeho úkolem je vytvářet a podporovat systém využívání veřejných i privátních investic pro udržitelný rozvoj turismu.

Turismus je sociální problém
Cestování přispívá ke kvalitě života nejen svojí rekreační a regenerační funkcí, ale také funkcí poznávací, vzdělávací a vede k porozumění mezi národy. Současný trend je umožnit co možná nejširší skupině obyvatel účastnit se turismu, což na jedné straně souvisí se zaměstnaností, na druhé straně s příjmy regionů a se sociální politikou států. Také v tomto ohledu je role státu nezastupitelná. Často jde o jednu z oblastí podpory domácího turismu nebo o zmírnění dopadů sezonnosti.

Politika turismu ovlivňuje stupeň jeho rozvoje
Politika turismu může převzít funkci nastartování (pull efekt), kdy pomocí koncepcí, plánů

a systémem podpor nastartuje rozvoj turismu. Nebo může být zpočátku pasivní a jen pomocí své síly ekonomické a společenské tlačit na vytvoření odpovídajících institucionálních podmínek (push efekt). Správná volba strategie s využitím uvedených efektů umožňuje realizaci plánovaných výsledků uplatňované státní politiky.

Soukromé vlastnictví je motor rozvoje turismu
Pokud se aktéři státní politiky drží zpátky a rozvoj přenechají privátním aktérům působícím na trh, může v pozitivním smyslu dojít ke stoupajícímu trendu příjmů z turismu. Může ale také docházet k nežádoucím a neregulovatelným efektům. Jsou to situace tzv. selhání trhu – objevují se negativní externí efekty, jako je znečišťování či devastace životního prostředí, sociální a kulturní problémy, ale také politicky a společensky nežádoucí jevy turismu (koncentrace, regionální disparity). Ke zmírnění nebo odstranění negativních následků tržního selhání jsou iniciována taková opatření politiky turismu, která realizují instituce vybavené odpovídajícími kompetencemi pro usměrnění turismu do žádoucí cesty vývoje.

Cílem je vyvážený rozvoj
Vyváženost je chápána ve smyslu odpovídajícího podílu veřejnoprávních institucí a subjektů z privátního sektoru na tvorbě a realizaci politiky turismu. Dosažení tohoto stavu je v praxi téměř nemožné a při silném vlivu veřejného sektoru může docházet k rezignaci podnikatelského sektoru na společné projekty, což pozitivní vývoj turismu zbrzdí.

1.2 Koncepty politiky turismu

Politika turismu je pojímána z různých pohledů stejně jako její cíle a funkce. Proto také v praxi existuje celá řada konceptů politiky turismu. V německy psané odborné literatuře[2] se dle jednotlivých politicko-hospodářských systémů obvykle rozlišují **tři základní skupiny dle míry zásahů státu**. **V první skupině** stát vůbec nezasahuje nebo zasahuje jen omezeně pro vytváření zcela nezbytných regulativů k zabezpečení jiných státních cílů (ochrana životního prostředí, regulace trhu prostřednictvím udělování koncesí a kontroly, ochrana práv spotřebitele, sociální politika). Jsou to **koncepty pragmatické politiky**, **liberální a hospodářsko-regulační**. Ve druhé skupině jsou koncepty, kdy stát přijímá opatření pro rozvoj turismu a využívá jej k řešení společensko-ekonomických problémů. Stát směřuje různé formy podpory do oblastí, které jsou nezbytné pro rozvoj turismu a vykazují dysfunkce, které brání efektivnímu využívaní potenciálu. **Do druhé skupiny patří různé formy koncepční politiky**, **marketingové koncepty** a politiky tvořící normativní část destinačních managementů. **Ve třetí skupině** jsou koncepty, kde stát silně reguluje politiku turismu (**univerzálně plánovací koncept**) a působení trhu je značně omezené nebo zcela vyloučené.

Původně tři Kasparovy koncepty rozšiřuje Freyer na pět základních [1, s. 274–277], z čehož první čtyři jsou orientovány tržně, pátý je uplatňován v centrálně plánovaném hospodářství:

2 Česká odborná literatura se věnuje politice turismu jen okrajově.

pragmatický, liberální, koncepčně dogmatický, jako marketingový úkol, univerzálně plánovací. Další autoři, např. Keller a Bieger [4], uvádějí rozdělení na: liberální, strukturální, univerzálně-plánovací, pragmatickou a koncepční politiku turismu. Setkáme se i s definicí politiky turismu jako se standardní součástí destinačního managementu.

Mundt [3] dělí koncepty politiky turismu v zásadě do dvou skupin: plánovací a procesní politika. Míra plánování a ovlivňování turismu se pohybuje mezi extrémy od centrálního plánování až k plně tržnímu přístupu a je závislá na politicko-hospodářském systému státu a stát vytváří *„nejlepší pravidla (status quo) pro procesy zajišťující směřování uplatňovaného konceptu politiky turismu"*. [3, s. 127] Procesní politika vytváří systém opatření, která pomáhají ve stanoveném rámci naplnit očekávané socioekonomické přínosy odvětví. Patří sem daňový systém, systém statistiky, podpůrné programy, investiční pobídky atd.

Pragmatická politika turismu

Rozvoj turismu je ponechán volnému průběhu bez státní koncepce a opatření vláda přijímá jen k řešení konkrétních problémů podle aktuálního vývoje a současné potřeby. Tento způsob umožňuje rychlou reakci a efektivní zásahy.[3] Pragmatická politika se využívá hlavně ve fázi rozvoje turismu, poté předchází do jedné z forem koncepční politiky. Výhody jsou: flexibilita, zaměření se na problémy, rychlost při malém množství správních nákladů. Problémy řeší většinou přímo ti, kterých se týkají, za předpokladu odpovídajících rozhodovacích kompetencí. Pokud ale neexistuje žádný dlouhodobější plán, je praktické nemožné stabilizovat turismus jako perspektivní hospodářské odvětví. Druhým negativem je, že k řešení problémů dochází často až při velkém tlaku ze strany trhu.

Liberální politika turismu

Stát vytváří jen legislativní, ekonomické a společenské rámcové podmínky pro privátní sektor. Stát podporuje podnikání, umožňuje lepší přístup na trh a reguluje turismus jen tam, kde to vyžadují další státní politiky (ochrana životního prostředí, sociální oblast) a možnost tržního selhání.

Koncepční politika turismu

Koncepční politika je protipól pragmatické politiky. Je založená na konceptu, strategii, kde jsou uvedené cíle, opatření a podmínky pro jejich dosažení, včetně vymezení kompetencí mezi hlavními aktéry (asociacemi, veřejnou správou a neziskovým sektorem). Existují různé formy koncepční politiky, které se odvíjejí zejména od možnosti vymáhání plnění cílů a opatření a rozdělení kompetencí mezi veřejnoprávní a podnikatelské subjekty. Někdy se uvádí **koncepčně dogmatická forma** politiky turismu, kde stát má rozhodující podíl v rozhodování o směřování a realizaci politiky turismu. Takový koncept využívají často třetí země, kde je turismus nadřazený v hospodářském rozvoji jiným odvětvím, ale také např. Německo, Rakousko a Singapur, kde silně ovlivňuje rozvoj turismu.

3 V sedmdesátých letech 20. století se pragmatický koncept politiky turismu uplatňoval ve Švýcarsku; po změně v přístupu k řízení turismu je dnes využívána koncepční politika.

Univerzálně plánovací politika turismu
Málokde je chápán turismus jako univerzální plánovací úloha. Často se tato politika používá u rozvojových zemí nebo u území, která jsou málo a slabě rozvinutá, kdy se očekává všestranně naplánovaná podpora státu. Veřejná podpora směřuje především do rozvoje infrastruktury, odborného školství, k podpoře kapitálových investic a podpoře služeb souvisejících s turismem (kulturní, zdravotní, bankovní). Zčásti jsou vytvářeny také státní zařízení – hotely, zábavní a odpočinkové parky, turistická informační centra, ale především se stát soustřeďuje na marketingové aktivity směřující na mezinárodní trhy. Mírnější formou univerzálního státního plánování je státní rámcové plánování, které zohledňuje plány ze soukromého sektoru. V tomto případě se blíží koncepčně dogmatickému turistickému konceptu.

Komplexní politika turismu
Komplexní politika turismu je založena na uplatňování multidisciplinárního celostního a síťového přístupu s převažujícím ekonomickým hlediskem. Výsledkem je nalezení průniku dílčích politik pro oblast turismu. [5, s. 19–27]

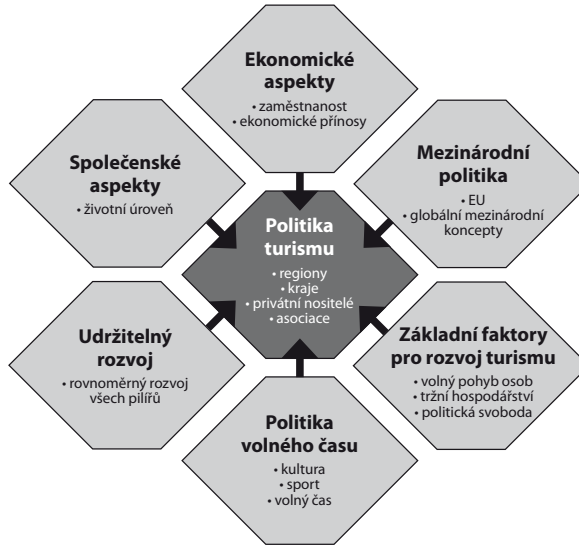
Politika turismu jako marketingový úkol
V současné době se hranice mezi národní marketingovou strategií turismu a podnikovým marketingem stírají. [6] Marketing nabývá na významu i v oblastech, které jej dosud využívaly jen zřídka. I když byl dosud marketing doménou soukromé sféry orientující se na zisk, moderní marketing zasahuje i do oblastí veřejné správy, neziskových organizací i do sféry sociální.

Uplatňování moderních marketingových přístupů ve veřejné správě naplňuje podstatu holistického marketingového přístupu využívaného dosud především ve firmách, protože kromě vytváření zákaznicky orientované nabídky pro trh, plní i funkce sociální, kulturní, společenské a etické. Veřejnoprávní marketing se v principu neliší od firemního a musí obsahovat víc než jen propagaci. Jeho základem je cíleně orientovaná analýza životního prostředí, trhu a dalších oblastí a z ní vycházející celkový koncept a strategické ovlivňování trhu za pomoci různých nástrojů. Za těchto předpokladů je veřejnoprávní marketing maximálně identický s politikou turismu.

Pro takový druh marketingu se etabloval pojem marketing management. Je to proces složený z několika fází a jeho výsledkem je vytvoření konceptu turismu, který obsahuje základní výroky pro destinace existující v té době a směr jejich dalšího rozvoje, obzvláště pak jejich hlavní cíle, hlavní strategie a nejdůležitější taktické soubory opatření k dosažení definovaných cílů. Zároveň obsahuje indikátory pro implementaci a kontrolu. Takovýto proces marketingu a managementu je nejblíže k metodě plánování turismu, obzvláště k systému plánování cíl–prostředek.

Turismus jako politika budoucnosti – dynamická politika turismu
Hlavním cílem konceptu dynamické politiky turismu je vytvářet podmínky pro dlouhodobě příznivý vývoj na základě současné reality. [1] Lze využít různé prognózy, výzkumy a metody.

Nejčastěji využívanou metodou je metoda scénáře budoucího vývoje. Uvedená metoda je spojena s komplexním přístupem, je nejobsažnější pro formulaci politiky turismu a reaguje na všechny významné společenské aspekty (obr. 1.2).



Obr. 1.2 *Aspekty pro formulaci dynamické politiky turismu*

Zdroj: vlastní znázornění podle Freyera [1]

Dynamická forma politiky turismu využívá pro prognózy dalšího vývoje analýzy minulého vývoje i současného stavu a na základě zhodnocení výsledků analýz formuluje hlavní cíl budoucího vývoje. Formulaci cílů i scénáře budoucího vývoje se ujímají experti z oblasti turismu společně se zástupci oblastí provázaných s turismem. Základem techniky scénáře je představení možných modelů budoucího vývoje a vizí na základě minulých, současných a budoucích trendů. Politici pak musí fungovat jako experti na marketing a musí zvolit variantu středu mezi pesimistickou a optimistickou variantou dalšího rozvoje. Úkolem této politiky je vytvořit a realizovat v současnosti taková opatření, aby odpovídala budoucnosti a směru předpokládaného vývoje.

1.3 Nositelé politiky turismu

Turismus se odehrává na různých rovinách a v různých systémech. Tomu také odpovídá velký počet nositelů politiky turismu. Nositelé politiky turismu jsou subjekty, které se podílejí na formulaci kritérií politiky turismu, určování cílů a stanovení postupů umožňujících cíle dosahovat při využití nástrojů na jejich dosažení, stanovení postupů a účinné mobilizaci prostředků k realizaci cílů. [7, s. 786]

Nositele politiky turismu je možné dělit podle různých hledisek:

- podle právního hlediska:
  - veřejnoprávní orgány (EU, stát, kraje),
  - privátní instituce (zájmová sdružení, profesní organizace),
  - zájmové skupiny,
- podle územní hierarchie:
  - mezinárodní (EU, OECD, UNWTO),
  - národní (asociace, ministerstva, národní centrály),
  - regionální (regionální svazy turismu),
  - lokální (spolky),
- podle odborné příslušnosti:
  - hoteliéři,
  - dopravci,
  - restaurační zařízení,
  - informační centra,
  - cestovní kanceláře a agentury,
  - společnosti destinačních managementů, …,
- podle organizačních forem:
  - nadpodnikové,
  - mezipodnikové,
  - organizace destinačního managementu a kooperující podniky v destinaci,
  - řetězce a kooperující organizace u cestovních kancelář, hotelového průmyslu, restaurací,
  - integrované koncerny cestovních kanceláří,
  - svazy poskytovatelů dopravních služeb.

Pro **základní rozdělení nositelů politiky turismu** vzhledem k definování cílů, opatření a odpovědnosti subjektů za jejich naplnění je nejvhodnější **dělení dle právní formy vlastnictví**. To určuje typy organizací a jejich cíle (společenské nebo soukromo-hospodářské) v návaznosti na zdroje k jejich realizaci. [3] Vedle veřejnoprávních nositelů mají řadu kompetencí nositelé ze sféry privátní (a jejich svazy) stejně jako smíšené formy.

Veřejnoprávní nositelé

Jedná se o různé veřejnoprávní subjekty s rozhodovací pravomocí na úrovni národní, regionální a obecní. Jsou to ministerstva, jejich referáty, odbory turismu, dále obce, jejich příspěvkové organizace a svazky obcí.

Privátní nositelé

V čisté formě dosahují výnosů/zisku prostřednictvím trhu. Jedná se o organizace v oblasti ubytovacích služeb, cestovních kanceláří, dopravy (pokud nejsou státní). Někteří se spojují do asociací, spolků, svazů, aby mohli lépe prosadit svoje zájmy. Jednají převážně v privátním zájmu svých členů, ale jsou ochotni vnímat i veřejné zájmy a úkoly.

Smíšené formy
Patří sem organizace, které mají část členů z privátní a část členů ze soukromé sféry a které jednají současně v zájmu veřejném a v zájmu svých členů, tedy privátním. Jsou to organizace destinačních managementů nebo turistické svazy, jejichž členové jsou jak z veřejného, tak z privátního sektoru a společně působí na politiku turismu. Na regionální a lokální úrovni působí nejrůznější sdružení a svazy zastupující zájmy svých členů i zájmy veřejné. Ke smíšeným formám řadíme také organizace spotřebitelů a občanské iniciativy, které se ve veřejném zájmu snaží o podporu turismu.[4]

1.4 Cíle politiky turismu

Stanovení cílů politiky turismu odráží vnitřní uspořádání zemí (politický systém) a jejich základní společensko-ekonomický rámec. Vychází ze zvoleného konceptu politiky turismu, zhodnocení dosavadního vývoje a současných trendů. Po stanovení globálního cíle se určují dílčí cíle, a to ve vertikálním i horizontálním členění, které umožňují naplnit globální cíl. Ve vertikálním členění jde o stanovení cílů pro jednotlivé roviny plánování turismu (národní, regionální a lokální) s vazbou na rovinu nadnárodní. Na jednotlivých úrovních se stanovují cíle pro nositele politiky turismu z veřejnoprávního, podnikatelského a neziskového sektoru. Cíle musí být reálné, měřitelné, kompatibilní a musí být definovány prostředky pro jejich realizaci. Pro každý cíl je uveden subjekt, který je vybaven dostatečnými kompetencemi pro realizaci cíle a je za jeho naplnění zodpovědný (věcně i časově). Přesné definování cíle zabrání jejich překrývání a vzniku „slepých míst".

V horizontálním členění cílů je třeba zohlednit cíle souvisejících politik a zamezit konfliktům při jejich naplňování. Jako příklad je možné uvést cíl kulturní politiky „ochrana kulturně-historického dědictví" a cíl politiky turismu „zvýšení počtu návštěvníků". Pokud funguje koordinace mezi aktéry obou politik, lze vytvořit takové produkty, které chrání kulturně-historické dědictví, vzdělávají návštěvníky a navíc vytvářejí prostředky pro revitalizaci památek. Příkladem může být produkt pro kulturní turismus v Praze, který je směřován mimo hlavní turistické trasy a pomáhá rozložit návštěvnost do okrajových částí (Praha astrologická, Praha za hranicemi památkové zóny, Na kole okolo Prahy).

1.5 Shrnutí a úkoly

Potřeba jasně definovat politiku turismu se stává v souvislosti se současnými směry rozvoje společnosti stále naléhavější, a to v souvislosti s očekáváními, která jsou spojována se zvýšeným vlivem turismu na hospodářský a společenský rozvoj regionů i s rostoucími požadavky na vytváření komplexních, mezinárodně konkurenceschopných produktů turistických regionů.

4 V ČR převládá dělení subjektů na veřejné a podnikatelské; smíšené formy jsou zatím ojedinělé – jsou to například místní akční skupiny a klastry turismu.

Politika turismu je součástí politického procesu, který na základě formulace hlavních priorit a cílů vytváří systém dosahování plánovaných globálních výsledků. Formulování politiky turismu je v různých zemích rozdílné a závisí na politickém a hospodářském systému země. Při formování politiky turismu jde o volbu způsobu prosazování cílů, pravidel a nástrojů, přičemž je nutné najít konsenzus mezi zájmy všech nositelů politiky turismu ze sféry veřejnoprávní, privátní i zájmy jednotlivých podnikatelských subjektů.

Politika turismu je cílené, organizované plánování, ovlivňování a tvorba turismu reality a budoucnosti prostřednictvím různých nositelů (státních, soukromých a nadnárodních) a vztahů mezi nimi. Ve formulování politiky turismu v současné době téměř vždy převládá socioekonomické hledisko. Nelze však zapomínat a příliš potlačovat průřezovost turismu a jeho přesah do řady dalších společenských sfér.

Existence řady konceptů politiky turismu dokládá, že odvětví turismu nemá jasně definovanou identitu a od ní odvozené postavení v ekonomikách jednotlivých států. Výzvou pro státy je formulovat komplexní politiku turismu jako základnu pro formování politiky budoucnosti – dynamické politiky turismu pro realizaci udržitelného rozvoje turismu.

Úkoly

1. Vysvětlete pojem politika turismu.
2. Pokuste se vymezit úlohu státu v politice turismu.
3. Vysvětlete jednotlivé koncepty politiky turismu.
4. Charakterizujte nositele politiky turismu.
5. Jmenujte základní cíle politiky turismu.

Seznam zdrojů – kapitola 1

Publikace a články

[1] FREYER, W.: Tourismus, Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie. Oldenburg, München-Wien 2001. ISBN 3-486-21728-3
[2] KELLER, P.; SMERAL, E.: Governments Need to Stay Involved in Tourism. WTO, Madrid, 1997. ISBN 92-845-0763-X
[3] MUNDT, J. W.: Tourismuspolitik.Oldenbourg, München, 2004. ISBN 3-486-27556-9
[4] BIEGER, T.; KELLER, P.: Tourism Growth and Global Competition, AIEST, St. Gallen, 2001. ISBN 3-9521723-2-4
[5] MÜLLER, H.; FONTANARI, M.: Tourismuspolitik und Faktoren ergfolgreicher Implementierung, In: Zeitschrift für Fremdenverkehr (AIEST)
[6] BIEGER, T.: Destinationsstrategien – vom politischen Konsenzpapier über die Geschäftsfeldsstrategie zur Unternehmensstrategie mit Ausrichtung auf Kernkompetnezen. In: Jahrbuch der Schweizerischen, Tourismuswirtschaft 1995/96, 1995, St. Galen, Institut für Tourismus und Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Galen
[7] Velký sociologický slovník, sv. II., Karolinum, Praha, 1996