

## TURIZMO VALDYMO PRINCIPAI IR FUNKCIJOS VIETINIAME SAVIVALDYBIŲ LYGMENYJE

**Laura Paulauskienė**

*Ph. D. student. Mykolas Romeris University. Valakupių str. 5, LT-10101 Vilnius.  
Tel. +370 610 305 60. E-mail laura.paulauskiene@ukmin.lt*

© Aleksandras Stulginskis University, © Lithuanian Institute of Agrarian Economics

Turizmo sektoriaus augimas globalinėje rinkoje sąlygoja turizmo, kaip vienos prioritetinių kryžių, vystymą vietiniame savivaldybių lygmenyje. Dėl didėjančios turizmo paklausos savivaldybės turizmą skatina tikėdamosi gauti pajamas iš turizmo, sukurti naujų darbo vietų bei paskatinti verslo paslaugų plėtrą. Tyrimo tikslas – nustatyti turizmo valdymo principus ir funkcijas vietiniame savivaldybių lygmenyje. Straipsnyje analizuojami turizmo valdymo principai vietiniame lygmenyje, nagrinėjamos išskylančios problemos. Atlikta turizmo valdymo analizė Lietuvos savivaldybėse: savivaldybių turizmo funkcijų teisinio reguliavimo analizė, ekspertų vertinimas. Teisės aktų analizė ir savivaldybių ekspertų vertinimas parodė, kad nacionalinio lygmens ir vietinio lygmens turizmo prioritetai yra skirtingi. Lietuvos savivaldybėse jaučiamas teigiamas ekonominis turizmo poveikis, o pagrindiniai turizmo plėtros tikslai susiję su turizmo infrastruktūros plėtra, rinkodaros priemonių įgyvendinimo būtinybe, turizmo paslaugų plėtra ir kokybės gerinimu.

*Raktiniai žodžiai: „geras“ valdymas, turizmo valdymo funkcijos, turizmo valdymo principai, vietinis savivaldybių turizmo valdymas.*

*JEL kodai: H830, L830, Q570.*

### **Įvadas**

**Aktualumas.** Pastaraisiais metais tarptautinės organizacijos, valstybės ir savivaldybės vis daugiau dėmesio skiria turizmo vystymui dėl augančios turizmo paklausos. Didėja savivaldybių vaidmuo ir noras plėtoti turizmą kaip pajamas generuojančią ekonominę veiklą. Lietuvos turizmo sektorius taip pat sparčiai vystosi ir metinis turizmo srautų augimas yra vienas didžiausių Europoje, vidutiniškai 20 proc. per metus. Plėtojama turizmo infrastruktūra, įgyvendinamos rinkodaros priemonės ir bendri projektai su verslu, siekiama gauti Europos Sąjungos (toliau – ES) struktūrinę paramą. Stiprėjant turizmo įtakai, Europos Komisija (2010), siekdama išlaikyti Europą labiausiai lankomu turistiniu regionu pasaulyje, identifiko pagrindinius veiksmus, susijusius su turizmo sektoriaus konkurencingumo, darnaus, atsakingo ir kokybiško turizmo produktų pasiūlos didinimu, kt.

Sparčiai augant tarptautiniams turistų srautams, susiformavus vadinamajai masinio turizmo tradicijai, įvairių šalių teoretikai ir praktikai daug dėmesio skiria „gero“ valdymo, turizmo valdymo modelių efektyvumo problematikai nagrinėti. Ypač daug dėmesio skiriama vietiniam savivaldybių turizmo valdymui, nes tiesioginis turizmo poveikis (teigiamas, neigiamas) pirmiausiai jaučiamas konkrečioje savivaldybėje.

**Mokslinė problema.** Turizmo valdymas yra sudėtingas procesas – jis tiesiogiai ir netiesiogiai susijęs su daugeliu sričių (apgyvendinimo, maitinimo, transporto, ryšių,

draudimo ir kt.), kurios skirtos ne vien turistams, bet ir vietinių gyventojų poreikiams tenkinti. Iki šiol nėra nustatyta kaip užtikrinti efektyvų turizmo sektoriaus valdymą tarp nacionalinio, regioninio ir vietinio savivaldybių (toliau – vietinis) lygmenų. Tai viena sunkiausiai praktikoje sprendžiamų problemų, su kuria susiduria turizmo politikos formuotojai įvairaus ekonominio išsivystymo šalyse.

**Tyrimo tikslas** – nustatyti turizmo valdymo principus ir funkcijas vietiniame lygmenyje. **Tyrimo objektas** – turizmo valdymo principai ir funkcijos Lietuvos savivaldybėse.

Tiksliui pasiekti straipsnyje keliami šie **uždaviniai**:

- identifikuoti pagrindinius turizmo valdymo principus vietiniame lygmenyje;
- atskleisti ryšius tarp nacionalinio ir vietinio turizmo valdymo;
- atlikti Lietuvos savivaldybių turizmo valdymo analizę.

**Tyrimo metodai.** Mokslinės literatūros sisteminė analizė, dokumentų analizė, teisės aktų chronologinė analizė, ekspertų vertinimas ir kokybinė turinio analizė.

**Tyrimo metodika.** Siekiant nustatyti vietinio turizmo valdymo Lietuvoje principus ir funkcijas buvo atliktas kokybinis tyrimas: teisės aktų analizė bei ekspertų vertinimas, iš anksto paruošiant klausimą.

Atliekant *dokumentų analizę* buvo nagrinėjami teisės aktai (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas, Nacionalinė turizmo 2010–2013 m. plėtros programa, kt.), savivaldybių plėtros planai. Atlikta analizė padėjo identifikuoti turizmo valdymo kontekstą ir reglamentavimo lygį nacionaliniame ir vietiniame lygmenyse.

*Ekspertų vertinimas* atliktas, siekiant įvertinti turizmo valdymą, planavimą vietiniame lygmenyje, išskirti vystymo prioritetus. *Vertinimo tikslas* – įvertinti turizmo valdymo principus ir funkcijas Lietuvos savivaldybėse, identifikuojant esmines problemas ir vystymo kryptis. Paštu apklausti ir išanalizuoti 60 ekspertų – savivaldybių darbuotojų, atsakingų už turizmo veiklą – vertinimai. Kiekvienas iš ekspertų atstovauja savivaldybei ir dalyvauja turizmo veiklos planavime bei įgyvendinime.

**Temos iširtumas.** Turizmo planavimo ir valdymo klausimus vietiniame lygmenyje analizuojantys užsienio šalių autoriai D. Dredge ir J. Jenkins (2003), akcentuoja vietinės valdžios indėlį. Bendradarbiavimo ir partnerystės problematiką nagrinėjo K. Provan ir P. Kenis (2007). Darnios turizmo plėtros principus ir jų įgyvendinimo problematiką analizavo D. Dredge, J. Macbeth, D. Carson, N. Beaumont, J. Jeremy, Northcote ir F. Richards (2006), kt. Lietuvos autoriai taip pat yra atlikę mokslinius tyrimus turizmo valdymo vietiniame lygmenyje, darnios plėtros srityse – V. J. Žilinskas (2011) analizavo turizmo sociokultūrinį poveikį, o darnios plėtros problematiką nagrinėjo R. Čiegis, D. Grundey ir D. Štreimikienė (2005) ir kt.

## **Turizmo valdymo principai vietiniame lygmenyje**

Turistinė vietovė valdymo (angl. *Destination Management*) požiūriu yra traktuojama kaip tam tikras teritorinis (administracinis) vienetas įvairiuose lygmenyse: vietiniame (savivaldybė, seniūnija), nacionaliniame (šalis), tarptautiniame (regionas, kontinentas) (Buhalis, 2000).

Istoriškai savivaldybės buvo įtrauktos į vadinamąjį 3R (angl. *roads, rates and rubbish*) procesų valdymą, susijusį su keliais, mokesčiais ir šiukšlėmis. Tačiau pastaruoju metu savivaldai tenkančių funkcijų ir atsakomybių sąrašas gerokai išsiplėtė ir nėra baigtinis. Turizmo skatinimas ir rinkodara yra viena iš daugelio atsakomybės sričių, tokių kaip infrastruktūros vystymas ir priežiūra, teritorijų planavimas, aplinkosauga, visuomenės sveikata ir saugumas, bendruomenių vystymas, viešųjų paslaugų teikimas, kt. (Worthington, 2002). Šios pareigos ir rolės paprastai nustatytos teisiniuose dokumentuose, reguliuojančiuose vietos savivaldą.

**Turizmo valdymo principai.** Visos organizacijos įvairiuose lygmenyse ir formose veikia vadovaudamosi tam tikrais principais, nors ne visuomet jie yra įvardijami ar viešai deklaruojami. Vietiniame turizmo valdymo lygmenyje galima išskirti principus, kurie padeda geriau suprasti vietinio turizmo valdymo vertybes bei tobulinti valdymo procesą. Nepaisant to, kad turistinės vietovės yra labai įvairios ir skiriasi turizmo ištekliais, turizmo sektoriaus išvystymo lygiu, socialine, kultūrine ir politine aplinka ir daugeliu kitų faktorių, išskirti platesnio pobūdžio principai, kurie gali būti pritaikyti įvairioms turistinėms vietovėms (1 lentelė). Turizmo valdymo principai, tokie kaip *darnus vystymas* (horizontalus principas), „*geras*“ valdymas (angl. *Good Governance*) (paremtas efektyvia komunikacija ir bendradarbiavimu), *pozityvi kultūra* (suinteresuotų pusių pozityvus bendravimas), *aiškus planavimas* (kintanti strategija ir pamatuojami tikslai) ir *vietinės valdžios indėlis* (Dredge, 2006), padeda siekiant darnaus ir efektyvaus turizmo valdymo vietiniame lygmenyje.

1 lentelė. Turizmo valdymo principai vietiniame lygmenyje (Dredge, 2006)

Principo pavadinimas	Principo apibūdinimas
<i>1 principas: Darnusis vystymasis</i>	Turizmo valdymas yra paremtas darnumo principais, apimančiais gamtinės, socialinės, kultūrinės ir ekonominės aplinkos kontekstą.
<i>2 principas: „Geras“ valdymas</i>	Išteklių ir procesų valdymo sistema paremta konstruktyviu dialogu, informacijos sklaida, komunikavimu ir bendru sprendimų priėmimu, siekiant bendrų interesų ir problemų sprendimo.
<i>3 principas: Pozityvi kultūra</i>	Vystyti ir skatinti turistinės vietovės pozityvios kultūros plėtojimą, paremtą bendru supratimu, vizija ir sprendimais.
<i>4 principas: Aiškus planavimas</i>	Turizmo planavimas paremtas kompetencijomis ir aiškumu, kurie pasižymi kūrybišku ir pritaikančiu prie besikeičiančios aplinkos požiūriu.
<i>5 principas: Vietinės valdžios indėlis</i>	Turizmo valdymas paremtas etika ir visapusišku dalyvavimu, siekiant palankiausių sprendimų vietinei bendruomenei, verslui ir kitoms suinteresuotoms pusėms.

**Darnusis vystymasis.** XXI a. visos minimos turizmo rūšys turėtų būti vystomos darnaus turizmo kontekste, kitaip tariant ne darnaus turizmo turėtų nelikti. Todėl plėtojant darnųjį turizmą svarbiausias tikslas – visą turizmo sektorių paversti aplinkai draugišku sektoriumi (Drumm, 2005).

Turizmas, kaip ekonominė veikla, daugelyje šalių yra skatinamas. Darnaus turizmo plėtra – reikalauja ilgalaikių ir didesnių investicijų nei turizmo skatinimas, to-

dėl valstybės su mažesniais biudžetais nėra pajėgios įgyvendinti darnios plėtros politikos (Baležentis, 2012). Tačiau darnios plėtros principų įgyvendinimas kol kas yra mažas, nes daugelis šalių turizmą, kaip pridėtinę vertę kuriantį sektorių, skatina, o ne riboja jo plėtrą. Dar viena esminių darnios turizmo plėtros trikdžių – siekiant darnios turizmo plėtros rezultatų, būtina didesnė finansinė ir politinė parama (Bramwell, 2009).

**„Geras“ valdymas arba valdymo efektyvumas.** Analizuojant vietinio turizmo valdymo problematiką, daug dėmesio skiriama vietinės valdžios efektyvumo paieškoms, kuris dar įvardijamas kaip „geras“ valdymas. Valdymo efektyvumas gali būti nagrinėjamas trijose valdymo dimensijose: institucinių susitarimų efektyvumas, vietinio turizmo valdymo efektyvumas, bendradarbiavimo efektyvumas (Beaumont, 2010). Daugelis autorių (Bell, 2004; White, 2001; Beaumont, 2010; Bramwell, 2005, 2007, 2008) sutinka su D. Pearce (2001), kuris teigia, kad turizmo politika vietiniame lygmenyje apima gerokai daugiau nei vien aiškių procedūrų ar struktūrų suformavimą. Kitaip tariant ne struktūros ir procedūros (viešasis administravimas) lemia efektyvų institucinio susitarimo įgyvendinimą, o žmogiškasis faktorius, paremtas geranorišku komunikavimu.

Mokslinėje literatūroje išskiriami „gero“ valdymo vietiniame lygmenyje elementai, kurie gali užtikrinti vietinės valdžios efektyvumą: pozityvi kultūra, konstruktyvi komunikacija ir aktyvi bendruomenė; skaidrumas ir atskaitomybė; vizija ir lyderystė; teisingumas; keitimasis žiniomis ir patirtimi; aiškus suinteresuotų pusių vaidmuo ir atsakomybė; aiški institucinės sistemos struktūra ir procesai (White, 2001; Edwards, 2002; Beaumont, 2010; Mulgan, 2000).

**Pozityvi bendradarbiavimo kultūra.** Bendradarbiavimas ir partnerystė yra vienas esminių turizmo valdymo principų visuose lygmenyse. Analizuojant turizmo bendradarbiavimo teorinius aspektus pastebėta, kad daugiausiai dėmesio skiriama skirtingų bendradarbiavimo procese dalyvaujančių suinteresuotų pusių komunikavimui, tarpusavio pasitikėjimui, veikimo teisėtumui, žinių ir kompetencijų perdavimui ir bendradarbiavimo galutinio rezultato suformavimui (Dredge, 2009; Provan 2001, 2007). Vienareikšmio atsakymo į esminį klausimą, ar bendradarbiavimas yra „gero“ valdymo pagrindas, iki šiol nėra (Dredge, 2009). Kaip teigia K. Provan (2007) efektyvus bendradarbiavimas vietiniame lygmenyje priklauso nuo tarpusavio pasitikėjimo, dalyvių skaičiaus, sutarimo dėl bendrų tikslų ir veiklos specifikos, kuriai būtinos tam tikros kompetencijos.

**Turizmo planavimas.** Daugelyje šalių savivaldybės savarankiškai planuoja turizmo plėtrą. Paprastai kuriamos ilgalaikės strategijos, programos, planai atitinkantys nacionalinius strateginius turizmo plėtros tikslus ir vystomas turizmo politikos kryptis. Turizmo planavimas ir politikos formavimas vietiniame lygmenyje negali būti izoliuotas ar atskirtas nuo bendro nacionalinio konteksto. D. Dredge (2003) atkreipė dėmesį, kad nacionalinių, regioninių ir vietinių interesų suderinimas yra vienas esminių iššūkių turizmo planavime ir vietinio valdymo lygmenyje. Preskriptyvinis (nustatytinis) (angl. *prescriptive*) strategijos formavimo požiūris, kuriam būdinga iš anksto suformuluoti galutinius tikslus ir sprendimus, prieš strategijos įgyvendinimą – tai turizmo planavimo ir politikos formavimo praeities požiūris, praradęs aktualumą viešajame valdyje (Dredge, 2006). Naujojo požiūrio šalininkai teigia, kad turizmo val-

dymas vietiniame lygmenyje, turi būti paremtas besikeičiančia turizmo strategija, kurioje atsispindi to laikotarpio sąlygos, kintantys vietinių gyventojų poreikiai ir įvairūs reiginiai (Hall, 2000; Healey 1998).

Daugelio Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo dokumentuose pasigendama aiškių prioritetų bei rezultatų nustatymo, planai daugumoje atvejų yra paremti siekiu gauti ES struktūrinių fondų paramą. „Lietuvos savivaldybių strateginis valdymas turėtų būti vykdomas tvarios plėtros, o ne konkurencinės strategijos principų“, t. y. pasirenkant *laimėjimo-laimėjimo* strategiją (Sudnickas, 2011, p. 109, 112). Taip pat pastebėta, kad strateginis turizmo planavimas Lietuvoje paremtas ekonomine turizmo valdymo tradicija, būdingas ekonominių rodiklių didinimas, nepaisoma darnos principų (Jagminas, 2010).

**Vietinės valdžios indėlis.** Vietinio lygmens valdymas ir savivaldos įtraukimas į darnaus turizmo vystymą, įvardijamas kaip vienas esminių „gero“ valdymo uždavinių. Čia svarbūs keli aspektai, apjungiantys kompromiso ir harmonijos paiešką tarp gamtinės aplinkos išsaugojimo, turistų srautų skatinimo ir vietinės bendruomenės poreikių: vietinės valdžios iniciatyvos, viešoji ir privati partnerystė, planavimas ir turistų srautų valdymas. Miestai ir gyvenamosios vietovės yra svarbiausi administraciniai vienetai, planuojant ir skatinant turizmo veiklą, tiesiogiai jaučiamas ekonominis, ekologinis, kultūrinis, teigiamas ir neigiamas poveikis (Fennell, 1990; Ashworth, 1992; Čeigis, 2005). Viešoji ir privačioji partnerystė – viena dažniausiai taikomų bendradarbiavimo formų, siekiant padidinti turistinių regionų konkurencingumą ir žinomumą. Kaimyninės savivaldybės bendradarbiauja, siekdamos pritraukti daugiau turistų, pasiūlydamos daugiau paslaugų ir pramogų. Į tokį bendradarbiavimą paprastai be savivaldybių, turizmo informacijos centrų, gali būti įtraukiamos turizmo agentūros, kurios dalyvauja rinkodarinės kampanijos formavimo ir įgyvendinimo procesuose (Cox, 2011).

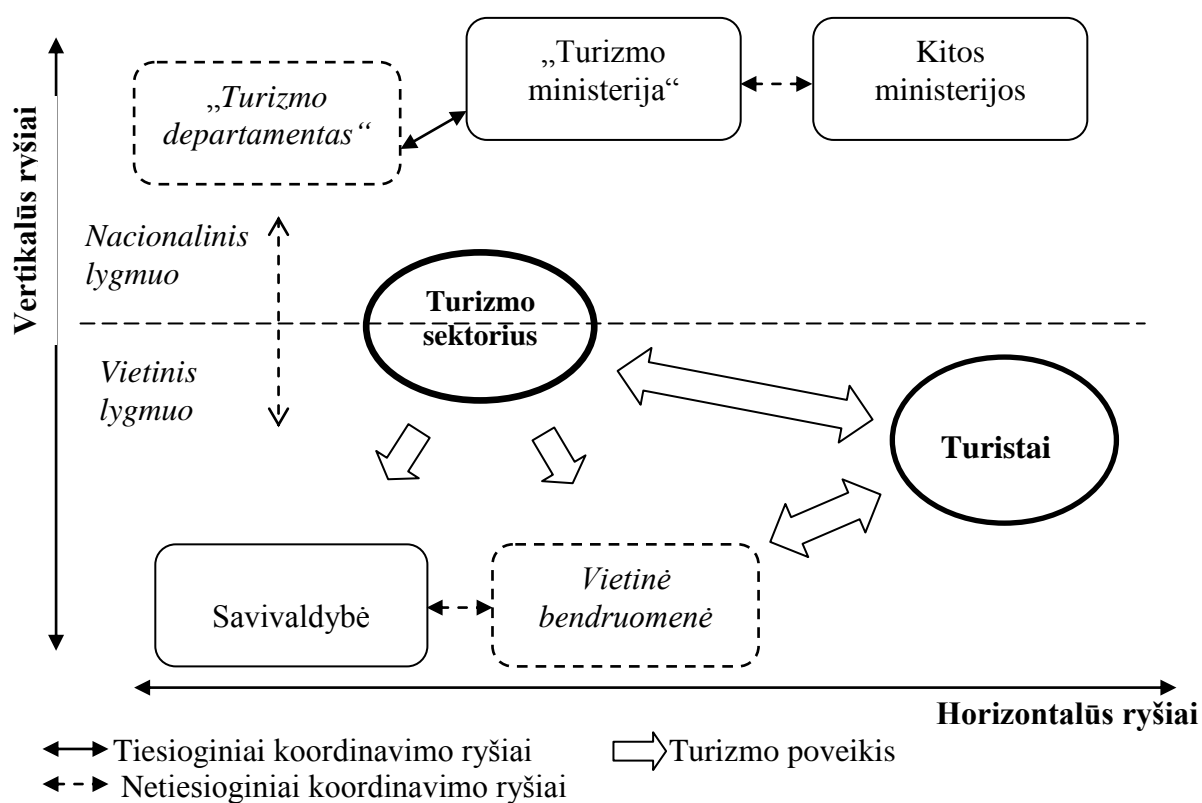
### **Nacionalinio ir vietinio turizmo valdymo sąveika**

Turizmas suprantamas kaip multisektorinė sistema, apimanti viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą, horizontalių ir vertikalinių ryšių koordinavimą. Efektyvus turizmo vystymas yra vienas sunkiausių uždavinių valdžiai įvairiuose lygmenyse nuolat veikiama politinių, socialinių, aplinkos ir technologinių veiksnių. Šiems veiksniams valdyti būtina gera koordinacinių ryšių sistema tarp nacionalinės, vietinės valdžios, privataus sektoriaus, kurių ryšiai paremti konkuravimu ir bendradarbiavimu (Tourism..., 2012).

**Kompleksiškumas.** Interesų suderinamumas ir veiksmų nuoseklumas laikomi esminiais efektyvaus turizmo valdymo elementais visuose valdymo lygmenyse. Turizmo politikos vystymas reikalauja aktyvaus įvairių ministerijų ir viešojo sektoriaus atstovų dalyvavimo, kurie tradiciškai turizmą vertina kaip mažiau svarbų sektorių ekonomikai, nei kiti ūkio sektoriai (Evaluating..., 2011).

Turizmo kompleksiškumas reikalauja sisteminio turizmo valdymo požiūrio įvairiuose turizmo valdymo lygmenyse. Daugelis šalių labai didele ir pagrindine problema įvardina horizontalių ir vertikalinių turizmo valdymo ryšių koordinavimą, nuo ko labiausiai priklauso efektyvus turizmo valdymas. (Tourism..., 2012).

**Koordinavimas.** Vietiniame lygmenyje vyksta turizmo veikla, lankosi turistai, susitelkę lankyti objektai bei turizmo paslaugų tiekėjai (viešbučiai, kelionių agentūros, gidai, turizmo informacijos centrai, kt.). Tiesioginį turizmo poveikį (teigiamą ir neigiamą) jaučia vietiniai gyventojai, reaguoja į turistų srautus. Dėl šios priežasties vietiniame lygmenyje galima paprasčiau nustatyti vystymo prioritetus bei reaguoti į rinkos, vartotojų (turistų) pokyčius (Tourism..., 2012). Turizmo politiką formuojančios ministerijos („turizmo ministerija“) ir politiką įgyvendinančios organizacijos („turizmo departamentai“) netiesiogiai sąveikauja su vietinio lygmens organizacijomis bei netiesiogiai koordinuoja kitų ministerijų veiklą, dalyvaudamos darbo grupėse, komitetuose, įgyvendindamos plėtros programas. Tarpusavio sąveika tarp nacionalinio ir vietinio lygmens paremta vertikaliais ir horizontaliais koordinavimo ryšiais (1 pav.).



1 pav. Horizontalių ir vertikalų turizmo valdymo ryšių koordinavimas

Vertikalus koordinavimas apima integruotos politikos įgyvendinimą, kur vienas svarbiausių dalyvių – turizmo sektorius, apimantis turizmo verslą. Dėl tiesioginio turizmo poveikio savivaldybėse, valdžia vietiniame turizmo valdymo lygmenyje turi glaudžiau bendradarbiauti su verslu nei nacionalinė valdžia.

**Turizmo poveikis.** Nepaisant turizmo teigiamo poveikio, esminiai turizmo neigiamo poveikio aspektai yra susiję su turizmo kompleksiskumu. Nagrinėjant šiuos aspektus, ypač svarbi turizmo ir vietinės bendruomenės sąveika. Dažnai turizmo veikla sukelia tam tikrų padarinių, tokių kaip socialinė įtampa turistinėje vietovėje (Yang, 2013).

Valdžia, vietiniai gyventojai, turizmo verslas ir turistai – yra keturios pagrindinės grupės arba jėgos, turinčios įtakos turizmo vystymuisi įvairiuose lygmenyse. Visos grupės turi skirtingus interesus ir veikia skirtingais motyvais: verslas – siekia ekonominės naudos, plėtodama turizmą, valdžia siekia derinti turizmo išteklių panaudojimą su ekonomine nauda ir visuomenė poreikiais, turistų motyvaciją veikia daug įvairių faktorių (Wang, 2012). Siekiant spręsti susiformavusias problemas ir mažinti neigiamą sociokultūrinį poveikį, svarbu identifikuoti, kuriame etape pasireiškia socialinė įtampa bei atlikti kiekybinį ir kokybinį vertinimą (Žilinskas, 2011). Taip pat būtinas darnios plėtros požiūris, kitaip tariant balansas tarp turizmo skatinimo ir socialinio, ekonominio, kultūrinio poveikio suinteresuotoms pusėms (vietinei valdžiai, bendruomenei, verslui, turistams).

## Turizmo valdymo analizė Lietuvos savivaldybėse

**Savivaldybių funkcijų turizmo srityje teisinis reguliavimas.** Turizmo plėtra vietiniame lygmenyje nėra privaloma, todėl savivaldybės savarankiškai plėtoja turizmo veiklą. Pagrindinės joms priskirtos funkcijos pagal galiojančius teisės aktus (2 lentelė) yra turizmo planavimo dokumentų rengimas, turizmo informacijos centrų steigimas, tyrimų vykdymas, infrastruktūros projektų įgyvendinimas, palankių sąlygų turizmo verslui sudarymas, kt. Rinkliavų įstatyme (Žin., 2000, Nr. 52-1484) numatyta, kad kurortai, kurortinės teritorijos turi galimybę rinkti mokesčius už naudojimąsi infrastruktūra, pvz., Druskininkuose, Palangoje renkamas vadinamasis „pagalvės mokestis“ už apgyvendinimą, ekologinis mokestis – Neringoje.

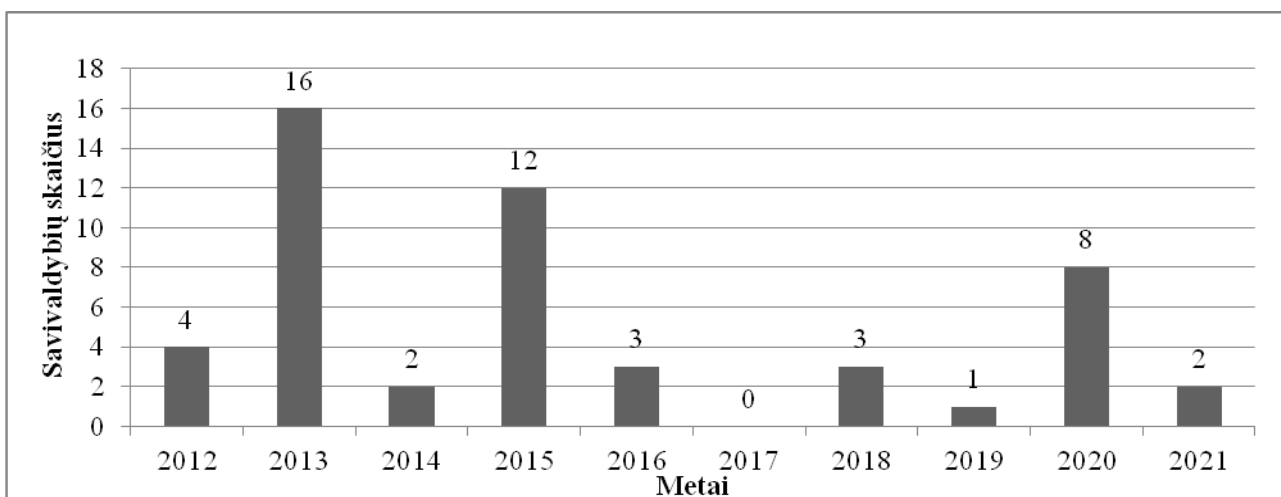
2 lentelė. Savivaldybių funkcijos turizmo srityje Lietuvos Respublikos teisės aktuose

Teisės akto pavadinimas	Savivaldybių funkcijos
Vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049)	Savarankiškosios savivaldybių funkcijos: 1) infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos planavimas, strateginių plėtros ir veiklos planų rengimas, turizmo, būsto, smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros programų rengimas; 2) sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas;
Turizmo įstatymas (Žin., 1998, Nr. 32-852; 2011, Nr. 85-4138)	Savivaldybių institucijų kompetencija turizmo srityje: 1) skatina turizmo verslą kaip darbo vietų kūrimo ir gyventojų užimtumo priemonę; 2) vadovaudamosi Nacionalinės turizmo plėtros programos nuostatomis, rengia, tvirtina ir įgyvendina savivaldybės turizmo plėtros programas (strategijas) arba savivaldybės turizmo ir rekreacijos plėtros schemas bei projektus; 3) rengia ir įgyvendina viešosios turizmo ir poilsio infrastruktūros projektus; 4) steigia savivaldybių turizmo informacijos centrus; 5) planuoja ir įgyvendina priemones, reikalingas rekreacinių teritorijų apsaugai, poilsio ir turizmo veiklai šiose teritorijose plėtoti, tvarko rekreacinių teritorijų apskaitą, tvirtina rekreacinių teritorijų naudojimo reglamentus; 6) atlieka savivaldybės teritorijoje esančių turizmo išteklių ir paslaugų rinkotyra ir rinkodarą; 7) sudaro sutartis dėl rekreacinių išteklių naudojimo (nuomos) turizmui ir poilsiui, kontroliuoja šių sutarčių vykdymą; 8) tvirtina vietinių rinkliavų už savivaldybei priklausančių rekreacinių išteklių naudojimą dydį ir mokėjimo tvarkos aprašą; 9) planuoja ir organizuoja vaikų ir jaunimo stovyklų veiklą.

Nacionalinė turizmo plėtros 2010–2013 m. programa (Žin., 2010, Nr. 88-4636)	1) Svarbiausia valstybės ir savivaldybių funkcija – tinkamas planavimas ir viešosios turizmo infrastruktūros plėtra bei informacijos apie aktyvaus poilsio galimybes sklaida.
---	---

Lietuvos Respublikos turizmo įstatyme nustatyta, kad savivaldybės turi suderinti turizmo plėtros programas (strategiją) su pagrindiniu Lietuvos turizmo planavimo dokumentu – Nacionaline turizmo plėtros programa t. y. siekiama, kad savivaldybių lygmens turizmo vystymo kryptys ir prioritetai turi būti suderinti su nacionalinio lygmens prioritetais. Pagal gamtinių ir kultūrinių turizmo išteklių išskirtinumą ir gausą pagrindiniame vidutinės trukmės turizmo planavimo dokumente – Nacionalinėje turizmo plėtros 2010–2013 m. programoje (Žin., 2010, Nr. 88-4636) yra išskirti prioritetiniai turizmo plėtros regionai (teritorijos), apimančys 25 Lietuvos savivaldybes.

**Lietuvos turizmo valdymo analizė savivaldybių lygmenyje.** Atsakymų pasiskirstymas apie turizmo, kaip prioritetinės savivaldybės vystymo krypties išskyrimą atskleidė, kad iš 60 savivaldybių 59 turizmą mini strateginiame planavimo dokumente – savivaldybės strateginiame plėtros plane, patvirtintame savivaldybės tarybos. Iš pateiktų atsakymų išryškėjo, kad savivaldybėse numatyti planavimo laikotarpiai yra labai įvairūs: trumpalaikiai 2010–2012 m., (2–3 m.), vidutinės trukmės 2007–2013 m., 2008–2013 m., 2011–2017 m., (4–7 m.) ir ilgalaikiai 2010–2020 m., 2011–2021 m. (10, 11, 14 m.) (2 pav.). Pagal gautus ekspertų atsakymus, 16 savivaldybių strateginio plėtros plano laikotarpį sieja su 2007–2013 m. ES programavimo laikotarpiu. 12 savivaldybių planavimo pabaigą nurodė – 2015 m.

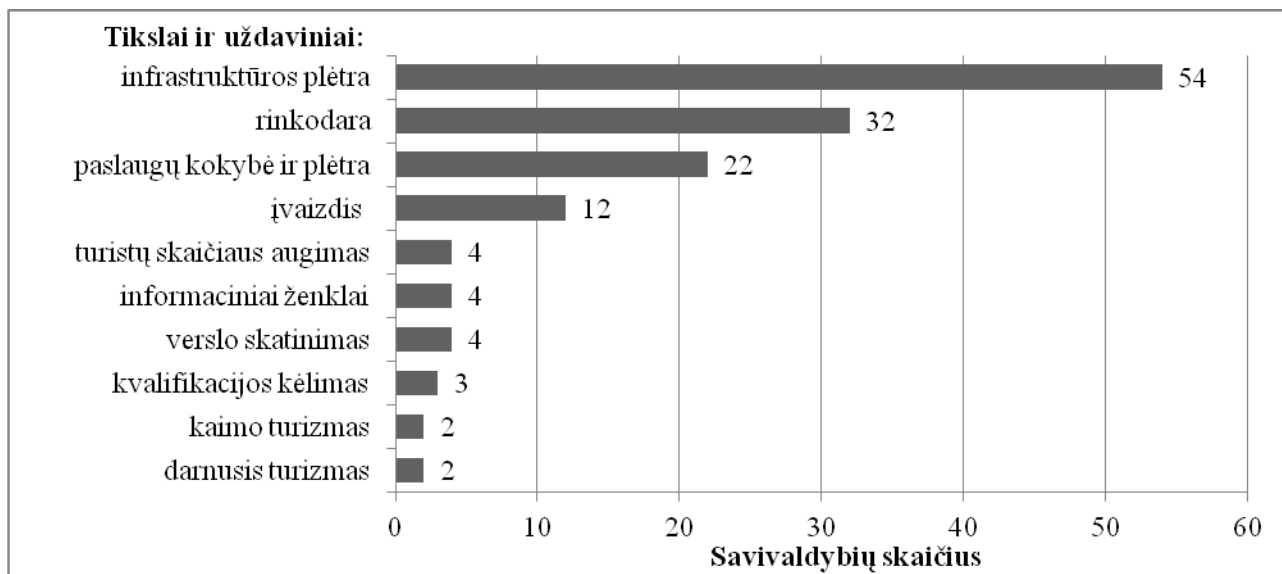


2 pav. Planavimo laikotarpiai Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo dokumentuose, 2012 m.

Ekspertų atsakymų kokybinė turinio analizė parodė, kad savivaldybių planavimo dokumentuose išskirtus tikslus, uždavinius, įgyvendinimo priemones, skirtus turizmo veiklai plėtoti, galima sugrupuoti į keletą kategorijų. Didžioji dauguma savivaldybių (54 savivaldybės iš 60) pagrindiniu turizmo plėtros tikslu ar uždaviniu įvardijo turizmo infrastruktūros plėtrą, 30 savivaldybių – rinkodaros priemonių įgyvendi-



nimo būtinybę, turizmo paslaugų plėtrą ir kokybės gerinimą išskyrė 22 savivaldybės, įvaizdžio formavimą, kaip turizmo skatinimo priemonę išskyrė 12 savivaldybių. Darnų turizmą, turizmo konkurencingumo didinimą bei kaimo turizmo skatinimą nurodė po dvi savivaldybes (3 pav.).



3 pav. Pagrindiniai turizmo plėtros tikslai ir uždaviniai Lietuvos savivaldybių planavimo dokumentuose, 2012 m.

Ekspertų atsakymai į klausimą „*kokias Nacionalinės turizmo plėtros 2010–2013 m. programos nuostatas atitinka savivaldybės rengiami strateginio planavimo dokumentai, susiję su turizmo plėtra*“ parodė, kad 50 ekspertų (plačiau nekommentuodami) nurodė, jog savivaldybių planavimo dokumentai atitinka Nacionalinės turizmo plėtros 2010–2013 m. programos nuostatas, tikslus, uždavinius. 19 savivaldybių ekspertų nurodė, kad turi parengę turizmo plėtros galimybių studijas, atskiras turizmo programas ar planus. Pavyzdžiui: Druskininkų turizmo ir rekreacinių teritorijų specialus planas; Kauno regiono turizmo plėtros strategija 2007–2013 m.; Šiaulių miesto tolygaus turizmo galimybių studija, 2011 m. ir kt.

Atsakymų pasiskirstymas į klausimą „*apibūdinkite koks turizmo poveikis jūsų savivaldybėje*“, atskleidė, jog dauguma savivaldybių ekspertų (50 iš 60) nurodė, kad turizmo poveikis jų savivaldybėje yra teigiamas, o mažas turizmo poveikis jaučiamas šešiose savivaldybėse (Alytaus m., Marijampolės, Šiaulių m., Utenos, Šilalės, Pagėgių). Savivaldybės, nurodžiusios teigiamą turizmo poveikį jį traktuoja ekonominiu poveikiu, kurį lemia ES struktūrinių fondų lėšomis finansuotų turizmo projektų skaičius. Ekonominis turizmo poveikis siejamas su turistų skaičiaus augimu (28 savivaldybės), pajamomis iš turizmo veiklos (23 savivaldybės), darbo vietų kūrimu (23 savivaldybės), turizmo verslo skatinimu (17 savivaldybės). Kaip teigiamą socialinį poveikį 20 savivaldybių ekspertų įvardijo turizmo naudą vietiniams gyventojams (kuriami infrastruktūra, daugėja paslaugų ir pramogų, kuriomis naudojasi vietiniai gyventojai, kt.). Vienuolika savivaldybių ekspertų identifikavo, kad turizmas turi ir kultūrinį poveikį. Mažas turizmo poveikis siejamas su ES finansine parama turizmo pro-

jektams. Savivaldybės, negavusios minėtos paramos, neįaučia turizmo poveikio. Trys savivaldybės nurodė, kad turizmo plėtra prisideda prie darnaus vystymo.

## Išvados

1. Vietiniame lygmenyje turizmo valdymas yra paremtas vietinės valdžios indėliu vystant turizmą, aiškiu turizmo planavimu, efektyviu valdymu, bendradarbiavimu ir partneryste, kurie priklauso nuo vietovės turistinių išteklių ar turistų skaičiaus.

2. Turizmo sektoriaus kompleksiškas suformuoja kelių lygių hierarchinę sistemą, kurioje komunikavimas vyksta vertikaliais ir horizontaliais ryšiais. Taigi koordinavimas, išteklių sutelkimas, efektyvus funkcijų centralizavimas-decentralizavimas yra didžiausias iššūkis turizmo politikos formavimo procese, kuris iki šiol sunkiai įgyvendinamas praktikoje.

3. Savivaldybių funkcijos turizmo srityje yra susijusios su turizmo veiklos skatinimu, planavimu, turizmo informacijos sklaida bei viešosios turizmo infrastruktūros projektų įgyvendinimu, dominuoja Lietuvos savivaldybių planavimo dokumentuose kaip turizmo plėtros tikslai ir uždaviniai.

4. Lietuvos savivaldybių plėtros planai daugeliu atvejų yra orientuoti į ES struktūrinių fondų paramos gavimą ir dauguma savivaldybių (16 iš 60) planavimo laikotarpį sieja su 2007–2013 m. ES programavimo laikotarpiu. Turizmo skatinimas tik įgyvendinant ES turizmo projektus, sumažina savivaldybių galimybes plėtoti turizmą dėl lėšų trūkumo. Todėl siekiant efektyvaus turizmo valdymo ir plėtros, turėtų būti taikomos įvairios bendradarbiavimo su privačiu sektoriumi ar kitomis savivaldybėmis, organizacijomis formos.

5. Daugumai (53) Lietuvos savivaldybių turizmas yra viena prioritetinių kryptų, dėl turizmo kuriamos ekonominės pridėtinės vertės. Tačiau nacionaliniame lygmenyje turizmo plėtra ir investicijos yra koncentruojamos į prioritetinius turizmo plėtros regionus (teritorijas), kurie nesutampa su savivaldybių prioritetais. Tai lemia savivaldybių, nepatenkančių į prioritetus, nepasitenkinimą formuojama turizmo politika nacionaliniame lygmenyje.

6. Rekomenduojama turizmo valdymo principus: darnųjį vystymą, aiškų planavimą, bendradarbiavimą ir partnerystę, vietinės bendruomenės įtraukimą plėtojant turizmą – taikyti rengiant savivaldybių planavimo dokumentus bei siekiant užtikrinti efektyvų turizmo valdymą Lietuvos savivaldybėse. Ypatingas dėmesys formuluojant savivaldybių turizmo plėtros tikslus ir uždavinius, turėtų būti skiriamas ne savivaldybių funkcijoms, o darniam vystymui bei bendradarbiavimui su verslu, vietine bendruomene. Tai leistų išvengti sociokultūrinių įtampų, kurias gali sukelti augantys turistų srautai bei subalansuoti turizmo ekonominį skatinimą su socialiniu, ekonominiu, kultūriniu, gamtiniu poveikiu suinteresuotoms pusėms (vietinei valdžiai, bendruomenei, verslui, turistams).

## Literatūra

1. Evaluating Tourism Policies and Programmes: Final Report. (2011). Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OECD. – <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8512031ec004.pdf?expires=1362128899&id=id&accname=oid009634&checksum=D5F0D3BF94E6C2495A2932E215460091> [2012-12-12].

2. Ashworth, G. J. (1992). Planning for sustainable tourism: a review article // *Town Planning Review*. No. 63 (3).
3. Baležentis, A., Paulauskienė, L. (2012). Ekologinio turizmo vystymas – nuo skatinimo iki darnumo // *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*. Nr. 2 (31).
4. Beaumont, N., Dredge, D. (2010). Local tourism governance: A comparison of three network approaches // *Journal of Sustainable Tourism*. No. 18 (1).
5. Bell, S. (2004) „Appropriate” policy knowledge, and institutional and governance implications // *Australian Journal of Public Administration*. No. 63 (1).
6. Bramwell, B., Lane, B. (2005). Editorial: Sustainable tourism research and the importance of societal and social science trends // *Journal of Sustainable Tourism*. No. 13 (1).
7. Bramwell, B., Lane, B. (2008). Editorial: Priorities in sustainable tourism research // *Journal of Sustainable Tourism*. No. 16 (1).
8. Bramwell, B., Pomfret, G. (2007). Planning for lake and lake shore tourism: Complexity, coordination and adaptation // *Anatolia: An International Journal of Tourism and Hospitality Research*. No. 18 (1).
9. Bramwell, B., Lane, B. (2009). Editorial: Economic cycles, times of change and sustainable tourism // *Journal of Sustainable Tourism*. No. 17.
10. Buhalis, D. (2000). Marketing competitive destination of the future // *Tourism Management*. No. 21 (1).
11. Čiegis, R., Grundey, D., Štreimikienė, D. (2005). Darnaus vystymosi strateginis planavimas: municipaliniai aspektai // *Ūkio technologinis ir ekonominis vystymasis*. Nr. 11 (4).
12. Cox, C., Wray M. (2011). Best Practice Marketing for Regional Tourism Destinations // *Journal of Travel and Tourism Marketing*. No. 28 (5).
13. Dredge, D., Jenkins, J. (2003). Federal-State Relations and Tourism Public Policy, New South Wales, Australia // *Current Issues in Tourism*. No. 6 (5).
14. Dredge, D. (2006). Policy networks and the local organisation of tourism // *Tourism Management*. No. 27.
15. Dredge, D., Thomas, P. (2009). Mongrel management, public interest and protected area management in the Victorian Alps, Australia // *Journal of Sustainable Tourism*. No. 17 (2).
16. Dredge, D., Macbeth, J., Carson, D., Beaumont, N., Jeremy, Northcote, J., Richards, F. (2006). *Achieving sustainable local tourism management*. – STCRC: Australia.
17. Edwards, M. (2002). Public sector governance: Future issues for Australia // *Australian Journal of Public Administration*. No. 61 (2).
18. Commission Communication. Europe, the world's No 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe. (2010). – [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/communications/communication2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/communications/communication2010_en.pdf) [2013-01-08].
19. Hall, C. M. (2000). *Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships*. – Harlow: Prentice Hall.
20. Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity Through Collaborative Approaches to Urban Planning // *Environment and Planning Administration*. No. 30.
21. Jagminas, J., Paulauskienė, L. (2011). Turizmo valdymo funkcijos ir jų subalansuotumas Lietuvoje // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Nr. 3 (23).
22. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas // *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 52-1484.
23. Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas // *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 32-852; 2011, Nr. 85-4138.
24. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55-1049.
25. Lietuvos turizmo potencialo įvertinimo, nustatant didžiausias turistinės traukos vietas ir jų panaudojimo prioritetus, studija. (2012). Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos. – <http://www.tourism.lt/moksliniu-tyrimu-ir-galimybiu-studijos/> [2013-01-10].
26. Lietuvos statistikos departamentas. Metiniai apgyvendinimo įmonių duomenys, 2011 m. – <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [2012-12-20].

27. Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept? // *Public Administration*. No. 78 (3).
28. Nacionalinė turizmo plėtros 2010–2013 metų programa // *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 88-4636.
29. Pearce, D. (2001). Tourism, trams and local government policy-making in Christchurch, New Zealand // *Current Issues in Tourism*. No. 4 (2-4).
30. Provan, K., Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness // *Journal of Public Administration Research and Theory*. No. 18 (2).
31. Provan, K., Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks // *Public Administration Review*. No. 61 (4).
32. Sudnickas, T. (2011). Strateginio valdymo problemos Lietuvos savivaldybėse // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Nr. 2 (22).
33. *Tourism Governance in OECD Countries*. (2012). OECD Tourism Trends and Policies 2012. – <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2012-en> [2012-12-20].
34. Wang, H., Yang, Z.-P., Chen, L., Yang, J.-J., Li, R. (2010). Minority community participation in tourism: a case of Kanas Tuva villages in Xinjiang, China // *Tourism Management*. No. 31 (6).
35. White, L. (2001). Effective governance through complexity thinking and management science // *Systems Research and Behavioural Science Systems Research*. No. 18.
36. Worthington, A. C., Dollery, B. E. (2002). An Analysis of Recent Trends in Australian Local Government // *The International Journal of Public Sector Management*. No. 15 (6).
37. Yang, J., Ryan, C., Zhang, L. (2013). Social conflict in communities impacted by tourism // *Tourism Management*. No. 35.
38. Žilinskas, V. J. (2011). Turizmo sociokultūrinio poveikio aktualijos // *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*. No. 1 (25).

## **TOURISM GOVERNANCE PRINCIPLES AND FUNCTIONS AT THE LOCAL LEVEL**

**Laura Paulauskienė**  
*Mykolas Romeris University*

### **Summary**

Tourism sector growth within the global tourism market determines tourism as a priority area at the local level. Due to the increasing tourism demand local tourism government promotes tourism as a sector that creates new jobs, stimulates business development and increases tourism income. The aim of the research is to identify tourism governance principles and functions at the local level. This article analyzes the principles and challenges of tourism governance at the local level. There were used such methods as scientific literature analysis, documents analysis and synthesis, expert evaluation. The analysis of legislation and evaluation of local experts showed that national and local tourism priorities are different. There is positive economic impact of tourism development in Lithuanian municipalities. Major tourism development goals at the local level related to the tourism infrastructure development, tourism marketing activities and improvement of tourism services quality.

*Keywords: good governance, local tourism governance, tourism governance principles, tourism management functions.*

*JEL codes: H830, L830, Q570.*