

AKADEMIA WYCHOWANIA FIZYCZNEGO
INSTYTUT TURYSTYKI
URZĄD WOJEWÓDZKI W NOWYM SĄCZU

Zeszyt Naukowy nr 30

GOSPODARKA TURYSTYCZNA W REGIONIE W DOBIE REFORMY

Materiały z III Ogólnopolskiej Konferencji
Praktyczno-naukowej
Nowy Sącz 29 – 30 marca 1984 r.

KRAKÓW—NOWY SĄCZ 1984

AKADEMIA WYCHOWANIA FIZYCZNEGO
INSTYTUT TURYSTYKI
URZĄD WOJEWÓDZKI W NOWYM SĄCZU

Zeszyt Naukowy nr 30

GOSPODARKA TURYSTYCZNA W REGIONIE W DOBIE REFORMY

Materiały z III Ogólnopolskiej Konferencji
Praktyczno-naukowej

Nowy Sącz 29 – 30 marca 1984 r.

338.48

KRAKÓW—NOWY SĄCZ 1984

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Przewodniczący: *Adam Klimek*

Z-ca Przewodniczącego: *Ryszard Kubica*

Członkowie: *Janusz Bierzgalski, Jerzy Emmerich, Teofila Jarowiecka, Helena Oszast, Stanisław Panek*

Sekretarz: *Kazimierz Toporowicz*

Redaktor tomu: *Teofila Jarowiecka*



5512

SPIS TREŚCI

1. Wystąpienie Antoniego Rączki Wojewody Nowosądeckiego	4
2. Zbigniew Barylak, <i>Analiza gospodarki turystycznej w województwie nowosądeckim</i>	6
3. Andrzej Wargowski, <i>Społeczno-ekonomiczne aspekty turystyki i wypoczynku na przykładzie miasta Zakopanego i gminy Tatrzańskiej</i>	22
4. Marian Cycoń, <i>Propozycje rozwoju turystyki i wypoczynku w mieście i gminie Piwniczna</i>	32
5. Adam Sawina, <i>Możliwości powiązania gospodarki turystycznej z samorządem lokalnym w świetle obowiązujących przepisów</i>	38
6. Władysław Gawlas, <i>Problemy władz terenów turystycznych na przykładzie województwa nowosądeckiego i niektóre wnioski warunkujące ich skuteczniejsze rozwiązywanie</i>	46
7. Marian Kubicki, <i>Pozaeconomiczne czynniki aktywizacji terenów turystycznych</i>	55
8. Teresa Sztukowska, <i>Dochody i wydatki budżetu państwa z turystyki w 1983 roku</i>	57
9. Roman Peretiatkowicz, <i>Działalność gospodarcza turystycznych organizacji społecznych</i>	65
10. Wiktor Szczerski, <i>Turystyka socjalna czy komercyjna?</i>	71
11. Wystąpienie Ludwika Kamińskiego Sekretarza KW PZPR w Nowym Sączu	73
12. Wiktor Kałat, <i>Metody i formy aktywizacji terenów turystycznych</i>	76
13. Aleksander Kornak, <i>Praca w turystyce</i>	79
14. Ryszard Gałęcki, <i>Metody i formy aktywizacji terenów turystycznych</i>	89
15. Grzegorz Golembowski, <i>Możliwości powiązania systemu podatkowego w turystyce z budżetami terenowymi</i>	91
16. Antoni Hanusz, <i>Terenowe fundusze celowe jako finansowe instrumenty aktywizacji gospodarki turystycznej województw</i>	97
17. Anna Nowakowska, <i>Reforma gospodarcza a warunki rozwoju gospodarki turystycznej</i>	106
18. Bolesław Libicki, <i>Problematyka turystyki w terenie w świetle projektu „Założeń Ustawy o Turystyce”</i>	110
19. Olaf Rogalewski, <i>Środowisko naukowe a aktualne problemy turystyki w Polsce</i>	124
20. Aleksander Kornak, <i>Głos w dyskusji</i>	126
21. Józef Pietrzak, <i>Głos w dyskusji</i>	129
22. Wystąpienie Bronisława Ciasia Ministra Finansów	132
23. Wystąpienie Jana Cisowskiego Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki	139

WYSTĄPIENIE
ANTONIEGO RĄCZKI
WOJEWODY NOWOSĄDECKIEGO

Chciałem w imieniu organizatorów dzisiejszej konferencji gorąco i serdecznie powitać wszystkich jej uczestników, chciałem Wam gorąco podziękować za przyjęcie zaproszenia, które zarazem stanowi akceptację założeń konferencji. Pragnę wyrazić dużą wdzięczność tym wszystkim, którzy zajęli się merytorycznym przygotowaniem naszych obrad. Rangę konferencji podnosi fakt uczestniczenia w jej obradach przewodniczącego GKT ministra Jana Cisowskiego, którego gorąco witam, sekretarza KW PZPR tow. Ludwika Kamińskiego, kierownika wydziału WK ZSL kolegę Edwarda Wójcika, witam prezesa NBP O/W w Nowym Sączu, witam wszystkich uczestników dzisiejszych obrad.

Szanowni Zebrani! O zorganizowaniu konferencji i o jej treści zadecydowały przede wszystkim potrzeby omówienia aspektów ekonomicznych szeroko rozumianej turystyki, jako jednej z gałęzi gospodarczych naszego województwa. Co uważamy tutaj za najistotniejsze? Przede wszystkim to, że za rozrastającym się ruchem turystycznym w tym województwie nie idą w parze dochody, szczególnie dochody terenowych organów administracji państwowej, bezpośrednio odpowiedzialnych za infrastrukturę, za organizację służb publicznych w obsłudze szeroko rozumianego ruchu turystycznego. Sytuacja społeczno-gospodarcza, a szczególnie finansowa terenowych organów władzy i administracji państwowej kształtuje się tak, że nie posiadają one jakichś stabilnych źródeł dochodów, które zaspokajałyby niezbędne potrzeby zwielokrotnionych usług, jakie trzeba świadczyć przy wzmożonym ruchu; a przecież w niektórych środowiskach to zagęszczenie w ostatnich latach przerasta możliwość infrastruktury i jej wydolność, przerasta możliwość zapewnienia należytej obsługi i zaopatrzenia. Tak się akurat składa, że na turystyce wszyscy zarabiają poza organami administracji państwowej. Duże nadzieje pokładaliśmy w utworzonym w 1980 roku Funduszu Rozwoju Województwa Nowosądeckiego, który miał przejąć częściowo finansowanie potrzebnej infrastruktury. Niestety, nowe postanowienie ustawy o wychowaniu społeczeństwa w trzeźwości i ustawa o cenach, praktycznie doprowadziły do minimalizacji dochodów tego Funduszu. W podobnych kłopotach znalazł się Fundusz

Tatrzański stanowiący źródło dochodów miejscowej rady narodowej, a który zaspokajał niezbędne potrzeby.

A zatem poprosiliśmy na dzisiejszą konferencję zarówno naukowców, których chciałem serdecznie i gorąco przywitać, jak i praktyków, którym na co dzień przychodzi parać się szeroko rozumianym ruchem turystycznym, którzy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za organizację ruchu. Idzie tu o skonfrontowanie z jednej strony założeń, zaś z drugiej strony o możliwości umacniania pewnych działań, związanych z szeroko rozumianym ruchem turystycznym. Chcemy wypracować takie wnioski, aby wspomóc władze w terenie w tworzeniu ekonomicznych podstaw, które pozwoliłyby lepiej i sprawniej rozwiązywać nabrzmiałe problemy terenu, których nie jest w stanie przejąć na siebie budżet terenowy. Przed nami pojawia się także sprawa wiążąca się z szeroko rozumianym ruchem turystycznym — to sprawa ochrony naturalnego środowiska i ogromnych niebezpieczeństw, jakie niesie ze sobą dla niektórych środowisk masowy napływ ludzi. Ma to swoje konsekwencje dla jakości wody. Jako przykład niech posłuży Bukowina Tatrzańska, gdzie w odniesieniu do gleb i powietrza w tym roku zostały kilkakrotnie przekroczone wszystkie możliwe parametry. Praktycznie wszystkie kwatery prywatne, jakie tylko były do dyspozycji, zostały wykorzystane. Właśnie odpowiedzi na podstawowe pytanie — jakie mają być granice i cele gospodarki turystycznej — chcemy szukać w trakcie dzisiejszej konferencji biorąc pod uwagę wysokie audytorium i przygotowane materiały przez ludzi nauki oraz praktyków. Są wśród nich nie tylko szefowie biur turystycznych i przedsiębiorstw turystycznych, ale także sekretarze terenowych instancji partyjnych, naczelnicy, na których spoczywa podstawowy ciężar odpowiedzialności i często pod ich adresem kieruje się gorzkie słowa. Jeszcze raz witam wszystkich uczestników wyrażając dużą wdzięczność za udział oraz dużą nadzieję na wypracowanie koncepcji i rozwiązań.

Proszę o zabranie głosu Wicewojewodę Nowosądeckiego kolegę Zbigniewa Barylaka, który przedstawi realizację niektórych zadań w turystyce w województwie nowosądeckim w roku 1983.

Urząd Wojewódzki
Nowy Sącz

ANALIZA GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ W WOJEWÓDZTWIE NOWOSĄDECKIM

Wprowadzona w 1982 roku reforma gospodarcza zmienia w zdecydowany sposób zasady gospodarowania. Zreformowany system gospodarki powinien zapewnić i stworzyć przesłanki dla zainteresowania wszystkich podmiotów gospodarczych w realizacji struktury produkcji, bądź usług w oparciu o zasadę racjonalnego gospodarowania. Dlatego też w przedsiębiorstwach uspołecznionych muszą zostać stworzone warunki dla działania na zasadach samodzielności, samorządności i samofinansowania.

Nowe usytuowanie przedsiębiorstw w systemie gospodarki narodowej wynika ze zmienionego ich statusu oraz tych założeń reformy, które dotyczą struktury organizacyjnej gospodarki, to jest odpowiedzialności i kompetencji, sposobu oddziaływania centrum na przedsiębiorstwo, systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw, zasad inwestowania, zaopatrzenia i wielu innych.

To powoduje, że przedsiębiorstwo oraz inne jednostki gospodarki uspołecznionej opracowują plany samodzielnie i stosownie do własnych potrzeb uwzględniając odpowiednio zasady określone w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Mając na uwadze przede wszystkim samodzielność ekonomiczną, reforma musiała rozwiązać zasadniczy problem, jakim jest zmiana stosunku między władzami centralnymi oraz jednostkami władzy terenowej a przedsiębiorstwami i ich załogami.

Rachunek ekonomiczny stał się w przedsiębiorstwie państwowym narzędziem pomiaru efektywności podejmowanych decyzji gospodarczych. Optymalizowanie działania będzie więc polegało na wyszukiwaniu i realizowaniu przedsięwzięcia najkorzystniejszego z punktu widzenia określonego kryterium efektywności: najniższych nakładów, najwyższej wydajności, najkrótszego czasu realizacji.

Funkcję miernika efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwie spełnia wynik finansowy. Dodatni wynik finansowy — zysk — stanowi źródło środków na samofinansowanie działalności przedsiębiorstwa. Dążność do osiągania zysku, a więc sprzedawanie po cenach, które pokrywają nakłady i przynoszą ponadto jeszcze pewną nadwyżkę ekonomiczną jest bezpośrednim celem każdego przedsiębiorstwa. Dążenie do osiągania zysku

jest racjonalne z punktu widzenia społecznego, jeżeli dokonuje się w granicach wyznaczonych przez prawo.

Należy tu przypomnieć, że zweryfikowany zysk finansowy przedsiębiorstwa podlega podziałowi na świadczenia obligatoryjne zasilające dochody budżetów oraz na cele przedsiębiorstwa i jego załogi. W podziale zysku pierwszeństwo ma naliczenie podatku dochodowego i obciążeń na Fundusz Aktywizacji Zawodowej. Pozostała część zysku podlega podziałowi na cele przedsiębiorstwa i jego załogi.

Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych nakłada na przedsiębiorstwo w zasadzie trzy podstawowe funkcje:

- służebną wobec narodu,
- efektywnościową wobec siebie,
- integralną wobec narodu,

Funkcje te winny być ze sobą nierozzerwalnie związane. W praktyce jednak istnieje niebezpieczeństwo wykorzystania sytuacji gospodarczej oraz luk systemowych dla uzyskania przez przedsiębiorstwo partykularnych korzyści finansowych, nie odpowiadających rzeczywistemu postępowi w jakości gospodarowania. Sprawą podstawową w takich przypadkach jest szybkie ujawnianie występujących nieprawidłowości, niepowodzeń lub pomyłek i wprowadzanie korekt systemowych zgodnych z ideą docelowego modelu zreformowanej gospodarki.

Zmierzając właśnie w tym kierunku podjęliśmy pod koniec ubiegłego roku starania, aby wspólnie z Głównym Komitetem Turystyki oraz Federacją Polskich Organizacji Turystycznych zorganizować konferencję praktyczno-naukową. Realizując ten zamiar chcemy na konkretnych przykładach województwa nowosądeckiego dokonać analizy pozytywów i negatywów wpływających z wprowadzonej reformy gospodarczej oraz ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego — stawiając sobie w konsekwencji za cel wypracowanie konkretnych form ekonomicznego zainteresowania władz terenowych rozwojem turystyki. Założony cel jest tym bardziej ważny, że powszechnie znane są unikalne walory krajoznawcze terenów województwa nowosądeckiego, a także znaczący jego udział w całokształcie polskiej turystyki.

Godnym odnotowania jest fakt, że na terenie województwa nowosądeckiego organizowanych jest corocznie ponad 35% wczasów w skali kraju — a jednocześnie gromadzi się tutaj blisko 10% krajowego ruchu turystycznego. W województwie znajduje się 25% bazy polskich uzdrowisk oraz obiektów Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego. Przez obszar województwa przebiega 2363 km szlaków turystycznych, co stanowi 25% górskich szlaków turystycznych w Polsce. Tutaj również odbywają się liczne imprezy turystyczne o znaczeniu międzynarodowym, a spływ flisacki Przełomem Dunajca cieszy się światową renomą.

To największe w Polsce zagęszczenie obiektów turystycznych powoduje olbrzymie zagrożenie dla naturalnego środowiska, a w niektórych

rejonach województwa takich, jak: Zakopane, Krynica, Rabka, Szczawnica i okolice Jeziora Rożnowskiego, wręcz jego degradację. Sytuację tę pogłębia fakt, że ten tak mocno wypełniony obiektami turystycznymi teren jest całorocznie eksploatowany — a znajdujące się na nim obiekty wykazują wysokie w skali kraju wykorzystanie, co ilustruje tabela nr 1.

Przytoczone w tabeli nr 1 dane wskazują, że wysoki jest stopień wykorzystania bazy turystyczno-wczasowej jednostek gospodarki społecznej. Wykorzystanie tej bazy jest zróżnicowane w zależności od atrakcyjności terenów.

W tabeli nr 2 przedstawiono wykorzystanie bazy turystyczno-wczasowej w jednostkach administracyjnych województwa, w których występuje szczególna koncentracja ruchu turystyczno-wczasowego.

Z podanych w tabelach nr 1 i 2 wielkości dotyczących bazy jednostek gospodarki społecznej wynika, że stopień jej wykorzystania jest wysoki i wyraźnie dominuje nad identycznym wskaźnikiem dotyczącym kwater prywatnych. Należy tu również podać, że najwyższe wykorzystanie niektórych obiektów sięga, a nawet przekracza 100%. Powoduje to negatywne skutki, a przede wszystkim niebezpieczeństwo szybkiego fizycznego zużycia się tych obiektów.

Trzeba traktować odmiennie wykorzystanie kwater prywatnych, bowiem wykazane wskaźniki wydają się być znacznie zaniżone. Powodem tego może być między innymi uciekanie się kwaterodawców do zaniżania wielkości obrotów stanowiących podstawę opodatkowania.

Dużę zagęszczenie bazy turystyczno-wczasowej oraz wysoki stopień jej wykorzystania wywołują na terenie województwa wiele negatywnych zjawisk, do których zaliczyć należy, między innymi:

- dążenie większości przedsiębiorstw i innych jednostek działających w turystyce do maksymalizacji zysków — stanowiących z ekonomicznego punktu widzenia podstawowy miernik oceny ich działalności — z pomięciem ważnych społecznie spraw ochrony środowiska i rozwoju infrastruktury,

- rezygnowanie przez poszczególne przedsiębiorstwa z prowadzenia działalności gospodarczej mało rentownej (np. campingi, pola namiotowe) i przechodzenie na działalność dochodową i z zasady mniej pracochłonną. Zjawisko to jest niekorzystne z punktu widzenia społecznego, ponieważ powoduje zmniejszenie ilości usług przeznaczonych dla grup ludności o najniższych dochodach,

- brak systemowego powiązania organizatorów turystyki i gestorów bazy — mających swoje siedziby poza terenem województwa z budżetami terenów, na których znajdują się obiekty lub organizowany jest ruch wczasowo-turystyczny. W działalności tych jednostek nie ma żadnego związku między wielkością bazy i ilością przebywających w niej turystów i wczasowiczów, a wpłatami do budżetu terenowego.

Integralną częścią bazy noclegowej w obsłudze ruchu turystyczno-

Tabela 1

WYKORZYSTANIE OBIEKTÓW TURYSTYCZNO-WYPOCZYNKOWYCH W WOJEWÓDZTWIE NOWOSĄDECKIM W 1983 ROKU
(za okres od I—IX)

lp.	rodzaj obiektów	przeciętna liczba miejsc noclegowych	ilość osób korzystających z noclegów	Liczba miejsc noclegowych w okresie analizowanym		stopień wykorzystania bazy w %
				nominalna	wykorzystana	
1	obiekty turystyczne	11 460	428 180	2 049 213	1 294 896	63,1
2	obiekty wczasowo-wypoczyn.	29 791	341 323	5 312 281	3 956 660	74,4
3	pokoje gościnne prywatne	10 569	189 304	2 680 681	912 127	34,0
4	kwatery prywatne wykorzysty- wane na potrzeby wczasów	13 743	115 639	3 269 008	1 582 975	48,4
5	razem baza turystyczno- wczasowa	65 563	1 074 446	13 311 183	7 746 658	58,1

Tabela 2

WYKORZYSTANIE BAZY TURYSTYCZNO-WCZASOWEJ W JEDNOSTKACH ADMINISTRACYJNYCH
WOJ. NOWOSĄDECKIEGO O NAJWIĘKSZYM NASILENIU RUCHU TURYSTYCZNO-WCZASOWEGO W ROKU 1983
(dane za okres I—IX)

lp.	jednostki administracyjne	baza turystyczno-wczasowa jednostek uspołeczniionych			kwatery prywatne			stopień (%) wykorzy- stania bazy tury- stycznej ogółem
		liczba miejsc nocleg. w okresie analizow.		stopień wykorzy- stania w %	liczba miejsc nocleg. w okresie analizow.		stopień wykorzy- stania w %	
		nominalna	wykorzy- stanie		nominalna	wykorzy- stanie		
1	Miasto Zakopane i Gmina Tatrzań.	2 514 443	2 072 727	82,4	1 234 311	709 708	57,5	74,2
2	Miasto i Gmina Krynica	919 463	717 129	78,0	720 796	379 051	52,6	66,8
3	Miasto i Gmina Muszyna	606 837	434 398	71,6	202 759	59 465	29,3	61,0
4	Miasto i Gmina Szczawnica	259 068	204 590	79,0	314 031	121 130	38,6	56,8
5	Miasto i Gmina Piwniczna	489 819	326 293	66,6	273 179	91 484	33,5	54,8
6	Miasto i Gmina Rabka	288 059	204 532	71,0	428 294	167 909	39,2	51,9

Tabela 3

BAZA GASTRONOMICZNA W WOJEWÓDZTWIE NOWOSĄDECKIM
(dane za rok 1983)

lp.	wyszczególnienie	ilość placówek		miejsca konsumpcyjne		sprzedaż w tys. zł	
		ogółem	w tym sezonowe	ogółem	w tym sezonowe	ogółem	z tego napoje alkoholowe
1	jednostki gastronomiczne ogółem	509	59	39 824	7838	5 171 286	1 842 019
	w tym: zakłady typu żywieniowego (restauracje, bary mleczne, jadalnie, bary szybkiej obsługi)	256	8	27 840	4912	3 795 833	1 428 347
	zakłady typu uzupełniającego (kawiarnie, bary kawowe, cukiernie, bary cukiernicze)	138	5	9 333	1646	1 119 535	375 377
	punkty gastronomiczne	115	46	2 651	1274	255 918	38 295
2	stołówki prywatne	451	—	11 551	—	308 850	—

-wczasowego są usługi o charakterze gastronomicznym. Wielkość bazy gastronomicznej w województwie, ilość miejsc konsumpcyjnych oraz uzyskiwane przez gestorów gastronomii obroty obrazuje tabela nr 3. Przedstawiony w niej obraz wielkości bazy gastronomicznej jednostek gospodarki uspołecznionej i stołówek prywatnych w konfrontacji z wielkością bazy noclegowej skłania do wniosku, że ilość miejsc konsumpcyjnych w otwartej bazie gastronomicznej na terenie województwa w pełni zaspokaja potrzeby turystów i wczasowiczów rejestrowanych w obiektach noclegowych. Sytuację tą poprawiają ponadto miejsca konsumpcyjne Funduszu Wczasów Pracowniczych i domów branżowych.

Na terenie województwa nowosądeckiego znacząca część ruchu turystycznego odbywa się jednak z pominięciem bazy noclegowej, a jedynie w oparciu o usługi gastronomiczne. Wielkość tego ruchu, w niektórych dniach tygodnia i okresach roku wielokrotnie przekracza rozmiary ruchu rejestrowanego w bazie noclegowej. Taki stan rzeczy powoduje znaczne przeciążenie otwartej bazy gastronomicznej doprowadzając do tego, że w określonych porach dnia oczekuje na miejsce konsumpcyjne niekiedy kilkunastu turystów.

Przeciążenie zakładów gastronomicznych w powiązaniu z trudnościami zaopatrzeniowymi i dalece wyeksploatowanym sprzętem powoduje przyspieszenie tempa dekapitalizacji obiektów, pogorszenie warunków sanitarnych, obniżenie sprawności obsługi, a w konsekwencji spadek standardu świadczonych usług i wywołuje niezadowolenie.

Obsługa ruchu turystycznego związana jest bezpośrednio z funkcjonowaniem handlu, komunikacji i rzemiosła.

W zakresie handlu — w okresie poważnych braków towarów na rynku i ich nierytmicznych dostaw — trudno jest pogodzić interesy ludności miejscowej z potrzebami turystów i wczasowiczów. Taki stan rzeczy doprowadza do sprzeczności i konfliktów, które szczególnie nasilają się w okresach wzmożonego ruchu turystycznego. Wówczas życie ludności miejscowej staje się bardziej uciążliwe i czasochłonne. Gestorzy handlu natomiast z łatwością wyzbywają się wszelkiego rodzaju towarów uzyskując odpowiednio wysokie efekty ekonomiczne.

W tabeli nr 4 przedstawiono ilość placówek handlu detalicznego według gestorów oraz wielkość uzyskanych przez nich obrotów w roku 1983.

Sieć placówek handlu detalicznego na terenie województwa z punktu widzenia potrzeb miejscowego społeczeństwa jest wystarczająca, natomiast w okresie nasilenia ruchu turystycznego jest niedostateczna; z tego powodu następuje spiętrzenie wielu problemów. Dotyczą one szczególnie:

- braku dostatecznej ilości artykułów spożywczych pierwszej potrzeby, jak np. pieczywo, mleko, masło itp.,
- czasochłonności zakupów ludności miejscowej w okresie, gdy nasilenie prac polowych zbiega się ze wzmożonym ruchem turystycznym,
- braku możliwości wzmocnienia obsługi handlu personelem sezonowym

Tabela 4

PLACÓWKI HANDLU DETALICZNEGO W WOJEWÓDZTWIE NOWOSĄDECKIM
(dane za rok 1983)

lp.	gestor	ilość placówek	wielkość sprzedaży w tys. zł
I	ogółem (1+2+3+4)	3137	46 659 209
1	w tym: (a+b) przedsiębiorstwa handlu rynkowego	3040	45 522 323
a)	w tym: jednostki państwowe	436	8 360 259
b)	jednostki spółdzielcze	2604	37 222 064
2	organizacje społeczne	13	115 387
3	inne jednostki	77	931 309
4	punkty sprzedaży detalicznej — zakłady pracy	7	30 190

z uwagi na zwiększone zaangażowanie ludności miejscowej w pracach we własnym gospodarstwie,

— wykupu towarów przez turystów i wczasowiczów kosztem niepełnego zabezpieczenia potrzeb ludności miejscowej.

W obsłudze ruchu turystycznego istotną rolę odgrywają zakłady rzemieślnicze, których na terenie województwa istnieje 6152; zatrudniają one 11 002 osób. Zakłady te dają łączną produkcję o wartości 5334 mln zł. Zapotrzebowanie na usługi rzemieślnicze jest znacznie wyższe lecz brak dostatecznego zaopatrzenia ogranicza rozwój rzemiosła. W okresie wzmożonego ruchu turystycznego występuje szczególny popyt na usługi motoryzacyjne, fotograficzne, fryzjerskie, kosmetyczne, szewskie, spożywcze (wata cukrowa, wafle, wody gazowane, wyroby cukiernicze itp.).

W sezonie zimowym natomiast występuje wzmożona potrzeba na naprawę sprzętu narciarskiego i łyżwiarskiego, wyciągów narciarskich itp.

Ruch turystyczny rzutuje również na poziom i zakres świadczonych usług komunikacyjnych. Środki komunikacji samochodowej w województwie przewożą średnio w ciągu miesiąca 6 mln pasażerów, a w 1983 roku przewieziono łącznie 68 814 tysięcy osób (1382 mln pasażerokilometrów). Braki środków transportu i części zamiennych, a szczególnie ogumienia, akumulatorów oraz braki benzynowe uniemożliwiają zorganizowanie właściwej komunikacji adekwatnej do występujących potrzeb. Wzmożony

ruch turystyczny oraz charakterystyczny dla województwa górzyski teren znacznie przyspieszają zużycie środków transportu, których wymiana jest skąpa i ograniczona. Tą sytuację pogarsza zbyt skąpa sieć linii PKP, jak i to, że połączenia kolejowe są zbyt czasochłonne, co w rezultacie powoduje koncentrację ruchu pasażerskiego w sieci komunikacji samochodowej. Dla przykładu: czas przejazdu pociągiem z Krakowa do Zakopanego wynosi 5 godzin, zaś środkami komunikacji samochodowej tylko 2,5 godziny lub z Krakowa do Nowego Sącza pociągiem 4,5 godziny, natomiast autobusem PKS — 2,5 godziny.

W celach porównawczych w tabeli nr 5 skonfrontowano niektóre dane dotyczące województwa nowosądeckiego z danymi zbliżonego pod względem liczby stałych mieszkańców — województwa siedleckiego. Wskazują

Tabela 5

NIEKTÓRE DANE CHARAKTERYZUJĄCE WOJEWÓDZTWA: SIEDLECKIE
I NOWOSĄDECKIE
(stan w 1983 roku)

lp.	wyszczególnienie	jednostka	województwo	
			siedleckie	nowosądeckie
1	liczba mieszkańców wg stanu na dzień 31.XII.1982 r.	ilość osób	623 000	642 000
2	zatrudnienie w jednostkach administracji państwowej objętych budżetami terenowymi w 1984 r.	ilość zatrudnionych	1 893	1 839
3	baza noclegowa (bez kwater prywatnych)	ilość obiektów ilość miejsc	90 6 145	652 41 251
4	obroty handlu	tys. zł	37 445 905	46 659 209
5	obroty gastronomii	tys. zł	1 594 697	5 171 286

one z jednej strony, jak duże korzyści mogą odnosić np. gestorzy handlu czy gastronomii w województwie nowosądeckim i o ile większe, niż w województwie siedleckim od tej działalności będzie opodatkowanie, z drugiej zaś — na ile nakłady budżetów terenowych, czy np. zatrudnienie w administracji terenowej jest proporcjonalne do zwiększonych — z tytułu wzmożonego ruchu turystyczno-wczasowego — zadań w nowosądeckim.

W celu wykazania efektów ekonomicznych uzyskiwanych z obsługi wzmożonego w województwie nowosądeckim ruchu turystyczno-wczasowego przeprowadzono analizę funkcjonowania poszczególnych jednostek gospodarczych obsługujących turystów i wczasowiczów.

Analizę tą przeprowadzono dla przedsiębiorstw turystycznych zaangażowanych bezpośrednio w rozwój turystyki na terenie województwa oraz dla jednostek świadczących usługi turystyczne, ale bilansujących swe efekty w jednostkach macierzystych zlokalizowanych poza terenem województwa. W trzeciej części analizy przedstawiono efekty ekonomiczne jednostek handlowych, a w czwartej poszczególnych gestorów gastronomii (tabela nr 6).

Z przedstawionych w tabeli nr 6 danych wynika, że na ogólną wartość sprzedanych towarów i usług wynoszącą — w czterech grupach jednostek gospodarczych 51 096 105 tysięcy złotych — udział poszczególnych składników przedstawia się następująco:

- zysk 1 066 381 tys. zł, tj. 2,0% wartości sprzedaży,
- podatek dochodowy 40 515 tys. zł, tj. 0,08% wartości sprzedaży,
- podatek obrotowy 71 399 tys. zł, tj. 0,14% wartości sprzedaży.

Podane w tabeli nr 6 wielkości zysku, podatku obrotowego i dochodowego w różny sposób oddziałują na poziom budżetu terenowego, bowiem wszystkie jednostki zajmujące się obsługą ruchu turystycznego poza jednostkami terenowymi oraz przedsiębiorstwa handlowe i gastronomiczne odprowadzają podatek obrotowy i dochodowy do budżetu centralnego, co stanowi kwotę 1 107 141 tysięcy złotych.

Kwota ta jednak nie w pełni odzwierciedla faktyczne wielkości wpłacanych podatków z uwagi na to, że część przedsiębiorstw ustala ich wysokość na szczeblu jednostek bilansujących ich działalność.

Również i podatek od funduszu płac wpłacany jest do budżetu centralnego, przy czym w przypadku przedsiębiorstw terenowych wpłata ta dotyczy jedynie 15% dochodów uzyskanych z tego tytułu.

Jednostki gospodarcze — bilansujące się poza terenem województwa — mimo, że zysk wypracowały na terenie województwa nowosądeckiego, dokonują jego podziału w swych jednostkach macierzystych, które rzadko rozdysponowują go proporcjonalnie na rozwój miejscowości, w których został wytworzony.

Istotnym elementem obsługi ruchu turystycznego na terenie województwa nowosądeckiego jest działalność sektora nieuspołecznionego, a w szczególności kwater i stołówek prywatnych oraz prywatnych biur turystycznych. Integralną częścią usług sektora nieuspołecznionego jest również spływ flisacki na Dunajcu prowadzony przez Przedsiębiorstwo Turystyczne „Podhale” w Nowym Targu.

Tabela nr 7 przedstawia wielkość dochodów uzyskiwanych przez sektor nieuspołeczniiony z tytułu wynajmu kwater prywatnych oraz prowadzenia stołówek prywatnych.

Oprócz dochodów sektora nieuspołecznionego wykazanych w zestawieniu nr 7 również obsługa spływu flisackiego na Dunajcu otrzymała wypłaty netto za rok 1983 (po potrąceniu podatku od wynagrodzeń — 2896 tys. zł.) w wysokości 55 038 tys. zł.

Tabela 6

EFEKTY EKONOMICZNE JEDNOSTEK GOSPODARCZYCH
ZAJMUJĄCYCH SIĘ OBSŁUGĄ RUCHU TURYSTYCZNO-WCZASOWEGO
W WOJEWÓDZTWIE NOWOSĄDECKIM W ROKU 1983 (w tys. zł.)

lp.	jednostki gospodarcze	wielkość sprzedaży	zysk	podatek	
				obrotowy	dochodowy
I	terenowe przedsiębiorstwa turystyczne ogółem	1 608 545	64 904	2 743	3 507
1	TPT „Tatry”	598 621	23 921	1 468	1 090
2	PT „Podhale”	355 760	9 687	395	—
3	PT „Śnieżnica”	270 248	12 006	781	741
4	PT „Jaworzyna”	103 740	2 610	99	—
5	PT „Poprad”	280 176	16 681	—	1 676
II	inne jednostki obsługi ruchu turystycznego i uzdrowiskowego ogółem	4 131 273	229 048	44 692	37 008
1	Biuro Podróży „Orbis”	188 321	12 199	—	—
2	Hotel „Beskid” Nowy Sącz	138 469	4 179	2 757	4 544
3	Hotel „Kasprowy” Zakopane	545 329	56 733	16 832	9 496
4	OST „Gromada”	316 224	9 212	—	—
5	Hotel „Gazda” Zakopane	71 086	10 175	1 584	—
6	SBT „Turysta”	48 836	6 406	—	—
7	WBT „Juwentur”	152 800	7 817	—	—
8	PISiT „Sports-Tourist”	38 826	3 600	—	—
9	Zarząd Wojewódzki PTTK	247 419	17 657	—	—
10	OZGT PTTK	293 270	1 067	694	—
11	PZMot	2 196	1 760	163	—
12	Fundusz Wczasów Pracowniczych	820 235	11 487	—	—
13	Państwowe Przedsiębiorstwo „Uzdrowiska Polskie”	1 268 262	91 276	22 662	22 968
III	Jednostki handlowe ogółem	41 306 907	633 965	2 345	—
1	Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Handlu Wewnętrznego	6 877 116	360 047	1 853	—
2	Powszechna Spółdzielnia Spożywców „Społem”	12 588 522	141 063	—	—
3	Wojewódzki Związek Spółdzielczości Rolnej	21 841 269	132 855	492	—
IV	jednostki gastronomiczne ogółem	4 049 380	138 464	41 141	—
1	Powszechna Spółdzielnia Spożywców „Społem”	1 934 841	56 510	19 522	—
2	Wojewódzki Związek Spółdzielczości Rolnej	2 114 539	81 954	21 619	—

Zródło: dane uzyskane w jednostkach

Tabela 7

**DOCHODY OSÓB FIZYCZNYCH Z TYTUŁU WYNAJMU KWATER PRYWATNYCH
I PROWADZENIA PRYWATNYCH STOŁÓWEK
W WOJEWÓDZTWIE NOWOSĄDECKIM W ROKU 1983 (w tys. zł.)**

lp.	wypłaty dla osób fizycznych	wypłaty netto za wynajem kwater	stołówki prywatne		
			wypłaty netto	w tym koszty surowca	dochody + koszty organiza- cyjne (4—5)
1	2	3	4	5	6
1	przedsiębiorstwo turysty- czne terenowe	265 103	249 879	174 915	74 964
2	Polskie Towarzystwo Tu- rystyczno-Krajoznawcze	38 980	19 864	13 905	5 959
3	OST „Gromada”	17 469	29 801	20 860	8 941
4	PP „Orbis”	2 954	3 994	2 795	1 199
5	SBT „Turysta”	949	5 312	3 452	1 860
6	WBT „Juwentur”	499	—	—	—
	Ogółem	325 954	308 850	215 927	92 923

Od wymienionej działalności — kwatery i stołówki prywatne — sektor nieuspołeczniony opłaca podatki do budżetu Rady Narodowej stopnia podstawowego. Na przykład, od wynajmu kwater prywatnych poprzez przedsiębiorstwa terenowe podatek ten wyniósł w roku 1983 — 32 562 tys. zł, przy czym poprzez Tatrzańskie Przedsiębiorstwo Turystyczne „Tatry” w Zakopanem 16 932 tys. zł, Przedsiębiorstwo Turystyczne „Podhale” w Nowym Targu 7373 tys. zł, Przedsiębiorstwo Turystyczne „Jaworzyna” w Krynicy 4405 tys. zł, Przedsiębiorstwo Turystyczne „Poprad” w Nowym Sączu 2211 tys. zł, Przedsiębiorstwo Turystyczne „Śnieżnica” w Limanowej 1641 tys. zł. Podatki te stanowiły średnio 12,28% wypłat dla osób fizycznych.

Jak widać z przytoczonych danych obejmujących tylko jedną dziedzinę sektora nieuspołecznionego i to w niepełnym zakresie, uzyskiwane dochody budżetu z tytułu podatków od działalności w turystyce osób fizycznych są spore, jednakże nie obrazują w pełni wynajmu kwater prywatnych.

W ostatnim okresie obserwuje się na terenie województwa zmniejszenie liczby kwater prywatnych oraz poszerzenie się tzw. „czarnego rynku”, tj. sprzedaży usług noclegowych z pominięciem przepisów prawa polega-

jącej na ucieczce od opłat podatkowych należnych za prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. Szacunkowo określa się, że około 50% ogółu posiadanych kwater tworzy „czarny rynek”.

Oprócz wpływów zasilających budżet terenowy a stanowiących obligatoryjne odpisy od wielkości obrotów lub dochodów, jak podatek obrotowy i dochodowy, podatek od funduszu płac, nieruchomości i gruntowy, tworzone są również na terenie województwa nowosądeckiego cztery rodzaje funduszy, które gromadzą środki wpływające z tytułu ruchu turystycznego. Do nich zaliczamy:

- Fundusz Rozwoju Województwa Nowosądeckiego (FRWN)
- Tatrzański Fundusz Rozwoju (TFR)
- Wojewódzki Fundusz Turystyki i Wypoczynku (WFTiW)
- wpłaty z tytułu taksy klimatycznej, wpłacane na fundusze miejskie.

Dochody i kierunki tworzenia poszczególnych funduszy przedstawiają się następująco (dane w tys. zł. za rok 1983):

1. Fundusz Rozwoju Województwa Nowosądeckiego	— 101 330
— dopłaty do biletów i urządzeń sportowo-turystycznych	— 1 268
— opłata od miejsc noclegowych jednostek gospodarki uspołecznionej	— 12 413
— dopłata 10% do sprzedaży napojów alkoholowych	— 87 649
2. Tatrzański Fundusz Rozwoju	— 21 755
— opłaty od miejsc noclegowych	— 8 945
— opłaty klimatyczne	— 12 435
— udział w opłatach za parkowanie pojazdów	— 262
3. Wojewódzki Fundusz Turystyki i Wypoczynku	— 139
— fundusz turystyki i kwatery	— 113
— wpłaty z tytułu działalności jednostek gospodarki uspołecznionej i osób fizycznych w dziedzinie turystyki i hotelarstwa	— 13
— wypożyczalnie sprzętu (10% od obrotu)	— 13
4. Opłaty klimatyczne (z wyłączeniem Zakopanego) w jednostkach o naj- wyższych dochodach:	— 14 940
— Krynica	— 8 549
— Szczawnica	— 1 672
— Muszyna	— 1 495
— Rabka	— 955
— Bukowina Tatrzańska	— 667
— Piwniczna	— 665

Łącznie więc wpłaty na fundusze celowe w województwie nowosądeckim wyniosły w 1983 roku — 138 138 tys. zł. Znaczną ich część, bo aż 63,4% stanowiły dopłaty 10% do cen alkoholu. Po wejściu w życie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zostały uszczuplone dochody FRWN i TFR, co w znacznym stopniu pogorszyło sytuację władz terenowych na odcinku inwestowania, a w szczególności na rzecz infrastruktury turystycznej.

Sledząc wielkości wpływów na fundusze celowe oraz wpłaty do budżetów dokonywane z tytułu działalności gospodarczej w turystyce, warto je porównać z wydatkami na turystykę świadczonymi z budżetu oraz poszczególnych rodzajów funduszy celowych:

- wydatki budżetowe na turystykę
- wydatki z WFTiW
- wydatki z FRWN
- wydatki z TFR
- 20 978 tys. zł
- 139 tys. zł
- 14 988 tys. zł
- 3200 tys. zł

Roczne wydatki na turystykę w województwie nowosądeckim w roku 1983 tak z budżetu terenowego, jak i funduszy celowych wyniosły 39 305 tys. zł.

Niezależnie od finansowania przedsięwzięć związanych z rozwojem bazy turystycznej, znaczącą część środków z funduszy celowych (FRWN i TFR) przeznaczono na finansowanie działań w zakresie ochrony środowiska, gospodarki komunalnej itp. na łączną kwotę 96 972 tys. zł.

Przeprowadzona analiza gospodarki turystycznej w województwie nowosądeckim skłania do zaproponowania trzech grup wniosków. Pierwsza dotyczy zahamowania dalszej degradacji naturalnego środowiska i deglomeracji ruchu turystyczno-wczasowego, druga — zwiększenia dochodów z turystyki, gwarantujących dalszy jej rozwój i trzecia odnosi się do uporządkowania problemu kwater prywatnych.

I. Wnioski w zakresie zahamowania dalszej degradacji naturalnego środowiska i deglomeracji ruchu turystycznego.

1. Ograniczyć do minimum bądź zaniechać dalszego rozwoju bazy turystyczno-wczasowej, szczególnie zamkniętej w następujących miejscowościach: Zakopane, Krynica, Muszyna, Rabka, Piwniczna i obrzeże Jeziora Rożnowskiego. Ewentualne wprowadzenie nowych inwestycji uwarunkowane winno być znacznymi nakładami na konkretnie określone zadania w zakresie ochrony środowiska bądź infrastrukturę.
2. Zainteresowanych inwestowaniem w nowosądeckim kierować w tereny atrakcyjne, dotychczas nie zagospodarowane, takie jak: Dolina Kamienicy Nawojowskiej wraz z wpadającymi do niej potokami, rejon Mszany Dolnej, Obidowej, Ochotnicy, Wysowej i inne. Warunkiem wydania zezwolenia na inwestycje winno być przyjęcie przez inwestora określonych kosztów związanych z partycypacją w kosztach budowy infrastruktury i ochrony środowiska.
3. Znaczącą poprawę ochrony środowiska oraz odciążenie infrastruktury można uzyskać poprzez kierowanie wypoczynku sobotnio-niedzielnego poza miejscowości o dużej renomie.
4. Podstawowym warunkiem odciążenia miejscowości o dużej renomie —

przy jednoczesnym zwiększeniu chłonności turystycznej województwa — jest doinwestowanie terenów atrakcyjnych, dotychczas nie wykorzystanych turystycznie w infrastrukturę rekreacyjną, taką jak: wyciągi narciarskie, kąpieliska i inne.

II. Wnioski w zakresie zwiększania dochodów z turystyki.

Przeprowadzona analiza gospodarki turystycznej wykazała kilka nieprawidłowości natury ekonomicznej. Do nich zaliczyć można:

1. Polska Ludowa konstytucyjnie gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do pracy i do wypoczynku. Wypoczynek realizowany jest głównie poprzez turystykę i wczasy. W zabezpieczeniu tego konstytucyjnego zobowiązania wobec obywateli w około 20% uczestniczy województwo nowosądeckie, które obszarowo stanowi 1,8% powierzchni kraju i zamieszkuje w nim 1,8% Polaków. Nie jest więc możliwe, aby tak duży ciężar konstytucyjnej gwarancji zobowiązań socjalnych dla obywateli odbywał się bez pomocy z budżetu państwa, bądź bez turystyki komercyjnej, chyba, że odbywać to się będzie kosztem bazy i naturalnego środowiska.
2. Jednostki gospodarki działające w turystyce na terenie województwa zgodnie z duchem reformy dążą do uzyskania maksymalnych zysków, które to zyski przez jednostki bilansujące się poza województwem, rozdysponowywane są również poza jego terenem. W małym bądź znikomym stopniu są więc wykorzystywane na utrzymywanie i rozwój infrastruktury turystycznej, a także na niezbędne potrzeby ochrony środowiska.
3. Duża ilość jednostek gospodarczych działających w turystyce wywołuje zjawiska konkurencji, która w przypadku usług turystycznych w nowosądeckim powoduje korzystne z punktu widzenia turysty obniżanie cen, co w praktyce odbywa się kosztem jakości i eksploatacji bazy oraz wywołuje brak dbałości o infrastrukturę i ochronę środowiska.
4. Obecna gospodarka kwaterami prywatnymi nie posiada uzasadnienia społecznego ani ekonomicznego. Obecny system powoduje powszechny bałagan, podwyższanie i podbijanie cen, obniżkę standardu i wzrost „czarnego rynku”.
5. Zdecydowanie niekorzystny dla władz terenów turystycznych jest system podatkowy, który nie gwarantuje tym władzom dostatecznych dochodów, koniecznych do usunięcia skutków wywoływanych pobytem turystów, a tym samym nie gwarantuje systematycznego rozwoju bazy turystycznej.
6. W systemie podatkowym oraz w systemie dochodów budżetów terenowych i funduszy celowych nie ma żadnego związku z wielkością obsługiwanego na danym terenie ruchu turystyczno-wczasowego (wyjątek stanowi „taksa klimatyczna”, której wielkość jest wręcz symboliczna).

W celu usunięcia wymienionych nieprawidłowości proponuje się:

- a) mając na względzie potrzeby ochrony środowiska konieczną wydaje się zmiana systemu podatkowego tak, aby system ten powodował pozostawianie dochodów z turystyki w tym terenie, gdzie turystyka ta jest organizowana. Dochody te winny być gromadzone na funduszu celowym, aby nacisk innych środowisk nie wymuszał swego pierwszeństwa w nakładach na swoje dziedziny w rejonach, gdzie rozwój turystyki i ochrony środowiska są szczególnie cenne,
- b) rozpracować system podziału zysku jednostek gospodarczych działających w turystyce, a bilansujących się poza terenem, gdzie ten zysk został wytworzony tak, aby cała jego wielkość w konsekwencji podziału skierowana została na rozwój terenu, na którym został on wytworzony,
- c) przywrócić dotychczasowe źródła dochodów funduszy celowych sprawdzane w praktyce lat ubiegłych, takie, jak:
 - wpłaty na fundusz celowy z zysku (praktyka taka była stosowana w eksperymencie sądeckim),
 - wpłaty na fundusz celowy z dopłat do cen alkoholu (cen handlowych i gastronomicznych),
 - obligatoryjne dopłaty do cen niektórych usług turystycznych, np. wyciągi narciarskie, kąpieliska, koleje linowe, usługi transportowe, gospodarka nieuspołeczniiona itp.,
 - opłaty od miejsc noclegowych jednostek gospodarki uspołecznionej, adekwatne do aktualnych cen z uwzględnieniem również miejsc noclegowych w PPU, FWP.

III. Wnioski w zakresie uporządkowania gospodarki kwaterami prywatnymi.

W tym względzie proponuje się następujące rozwiązania:

- decyzję o dopuszczeniu kwatery oraz o jej standardzie wydaje powołane przez organy administracji terenowej biuro zakwaterowania (zakłada się możliwość funkcjonowania rejonowych biur zakwaterowania),
- koszty utrzymania biur zakwaterowania pokrywa się z funduszu celowego,
- biuro zakwaterowania obok czynności kategoryzacyjnych prowadzi szkolenie kwaterodawców zmierzające do uzyskania przez nich odpowiednich uprawnień, zezwalających do prowadzenia działalności gospodarczej we własnym imieniu (winno to wpływać na likwidację „czarnego rynku”),
- biuro zakwaterowania inicjuje pracę administracji zmierzającą do popularyzacji tej formy działalności poprzez lepsze zaopatrzenie kwaterodawców, informację o możliwości dochodów, wymogi kategoryzacyjne itp.,
- poszczególni kwaterodawcy doliczają do cen świadczonych usług określony procent (15) środków, które są odprowadzane na fundusz celowy, gdzie po pokryciu kosztów utrzymania biur zakwaterowania pozostała

część odprowadzana byłaby na fundusze celowe rad narodowych stopnia podstawowego, na którym to terenie zostały wypracowane.

Wprowadzenie w życie powyższych rozwiązań winno stworzyć podstawy do funkcjonowania na terenie województwa tylko i wyłącznie tych jednostek, które swą działalność traktują jako perspektywiczną, a nie do-
rażną, polegającą na chwilowym wyciągnięciu jak największych zysków bez uwzględnienia społecznego podłoża ich tworzenia. Również i standard usług, jak i ceny — a szczególnie w bazie nieuspołecznionej — będące pod stałą kontrolą administracji powinny w pełni korelować z podobnymi parametrami stosowanymi w bazie uspołecznionej.

Zwiększone będzie zainteresowanie władz terenowych poszerzeniem i rozwojem ruchu turystycznego, a i również konsumenci usług będą posiadali większą gwarancję ich jakości i opłacalności w zakupie.

SPOŁECZNO-EKONOMICZNE ASPEKTY TURYSTYKI I WYPOCZYNKU NA PRZYKŁADZIE MIASTA ZAKOPANEGO I GMINY TATRZAŃSKIEJ

Początek uprawiania turystyki w regionie Tatrzańskim sięga drugiej połowy XIX wieku i jest ściśle związany z działalnością Tytusa Chałubińskiego. Odkrył on lecznicze właściwości klimatu tatrzańskiego, a Tatry przyciągały swym urokiem coraz większą ilość turystów. Rok 1873 to rok powstania Towarzystwa Tatrzańskiego. Przedłużenie kolei z Chabówki do Zakopanego otwarło szeroko drzwi do Tatr. W roku 1903 odnotowano 10 463 gości.

Po drugiej wojnie światowej następuje gwałtowny rozwój turystyki, korzystającej ze szczególnej opieki państwa. Rozwija się instytucja wczasów pracowniczych, kolonii, obozów, turystyka studencka.

Wydaje się koniecznym, aby dla lepszego zobrazowania zjawisk i sytuacji, w jakiej znalazła się turystyka miasta Zakopanego i gminy Tatrzańskiej, podać niektóre wybrane wskaźniki działalności społeczno-gospodarczej.

Rejon Tatrzański został utworzony w czerwcu 1977 roku i obejmuje miasto Zakopane i gminę Tatrzańską z wsiami: Witów, Dzianisz, Nowe Bystre, Kościelisko, Ząb, Suche, Poronin, Małe Ciche, Murzasichle.

Cały ten region posiada duże walory wypoczynkowe i jest atrakcyjny również dzięki zabytkom kultury materialnej, folklorowi, możliwościom uprawiania turystyki specjalistycznej. Jest on także w stosunku do innych regionów dobrze, a może nawet bardzo dobrze zagospodarowany turystycznie i posiada określoną organizację turystyki.

Należy jednak z przykrością stwierdzić, że w ostatnich latach odnotowuje się degradację niektórych walorów turystycznych regionu pod wpływem zapylenia i innych czynników zanieczyszczających atmosferę oraz na skutek rozrostu miasta z wszystkimi następstwami tego procesu.

Niepokojące są zjawiska związane z rosnącym ruchem turystycznym, a równocześnie znane są braki w infrastrukturze komunalnej i turystycznej. Występują dysproporcje pomiędzy otwartą a zamkniętą bazą noclegową.

Rejon Tatrzański — to prawie 30 tysięczny ośrodek miejski Zakopanego oraz 15 tysięcy mieszkańców wsi stanowiących Gminę Tatrzańską. Zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej wynosi 15 300 osób. Przyjmuje się, że 4360 osób utrzymuje się z rolnictwa. Około 6000 osób dojeżdża do

pracy lub celem pobierania nauki do Zakopanego. W całym rejonie działa 3764 indywidualnych gospodarstw rolnych, z czego na miasto przypada 1019 gospodarstw.

Funkcjonuje 353 punkty sprzedaży detalicznej, 124 zakłady i punkty gastronomiczne, 883 zakłady rzemieślnicze zrzeszone w cechu, z czego tylko 308 świadczy usługi dla ludności; pozostałe to zakłady usługowo-wytwórcze. Ludność miejscową oraz turystów obsługuje 330 taksówek osobowych oraz 58 dorożek konnych.

W rejonie znajduje się 13 przedszkoli, 18 szkół podstawowych z 5410 uczniami, 2 licea ogólnokształcące z 430 uczniami oraz 13 szkół zawodowych dla młodzieży niepracującej z 2625 uczniami.

Jak widać z tego pobieżnego przeglądu Zakopane stało się miejscowością nie tylko turystyczną, ale spełnia również funkcję centrum usługowo-handlowego i szkolnego dla Rejonu Tatrzańskiego i sąsiednich gmin: Bukowiny Tatrzańskiej, Białego Dunajca, a częściowo również i Czarne Dunajca.

Zupełnie inaczej przedstawia się zagospodarowanie sąsiadującej z naszym rejonem Słowacji. Obszar o powierzchni 260 km² zamieszkuje tylko 6870 mieszkańców, a posiada on 11 760 miejsc noclegowych oraz 12 890 miejsc gastronomicznych. W Zakopanem natomiast na powierzchni 84,9 km² mieszka stale 30 000 mieszkańców, a miejsc noclegowych jest 15 440, gastronomicznych 8660.

Można więc zadać pytanie, który model jest lepszy i spełnia właściwie swe podstawowe funkcje związane z turystyką i wypoczynkiem.

Funkcje Rejonu Tatrzańskiego zostały określone w wielu dokumentach, tak planistycznych, jak i rządowych. Już Uchwała Rady Ministrów nr 191/58 w sprawie rozwoju Zakopanego i okręgu Tatrzańskiego stwierdzała, że „w trosce o prawidłowy rozwój największego ośrodka turystycznego w Polsce” turystyka stanowi pierwszą zasadniczą funkcję Zakopanego.

Jeszcze precyzyjniej ustala funkcję Zakopanego Uchwała Rady Ministrów nr 306/72, gdzie stwierdza się, że „podstawowymi funkcjami rozwojowymi Zakopanego są: turystyka, wypoczynek, kultura, sport”.

W obowiązującej aktualnie Uchwale Rady Ministrów nr 138/80 w sprawie kierunków rozwoju Miasta i Gminy Tatrzańskiej czytamy: „za podstawowe zadania społeczno-gospodarcze Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej uznaje się rozwój turystyki, wypoczynku, sportu i kultury”.

Obowiązują i inne dokumenty, z których jednoznacznie wynika, że funkcje miasta i rejonu zostały dokładnie sprecyzowane, a w związku z tym zaprogramowano szereg zadań zmierzających do poprawy warunków ekologicznych Zakopanego. Większość z nich jednak nie została zrealizowana: dotyczy to stworzenia mocy przerobowych dla realizacji programu inwestycyjnego, doprowadzenia gazu ziemnego do Zakopanego, przebudowy sieci drogowej w Zakopanem i organizacji transportu osobo-

wego w Rejonie Tatrzańskim i wreszcie infrastruktury komunalnej, jak budowa oczyszczalni ścieków, ujęcia wody pitnej, zaopatrzenie rejonu w nośniki energii.

Utworzony na podstawie Uchwały Rady Ministrów nr 306/72 Tatrzański Fundusz Rozwoju w znacznym stopniu polepszył sytuację w zakresie gospodarki komunalnej. Analiza wydatków funduszu w latach 1980—1983 wskazuje, że około 90% środków przeznaczono na gospodarkę komunalną, pozostałe środki na rozwój sportu, kultury i sztuki, oświaty. Rozważając wielkość i źródła wpływów Tatrzańskiego Funduszu Rozwoju należy zastanowić się nad zmianą opłat, których wysokość ustalona była w latach siedemdziesiątych i nie odzwierciedla zmian, jakie nastąpiły po tym okresie. Również kierunki wydatkowania funduszu powinny być przedmiotem wnikliwej analizy, bowiem odnosi się wrażenie, że jest on uzupełnieniem budżetu rady narodowej, a coraz mniej spełnia rolę czynnika dynamizującego rozwój związany z podstawowymi funkcjami rejonu.

Przechodzę z kolei do omówienia zagęszczenia ludności, chłonności turystycznej Zakopanego. Urząd Miasta Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej podaje, że gęstość zaludnienia na 1 km² wynosi dla:

- miasta Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej — 234,7 os./km²
- miasta Zakopanego — 688,6 os./km².

Jest to gęstość zaludnienia ludności stale zamieszkującej ten teren i turystów, których średnia dzienna dla miasta Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej wynosi 36 000 osób. Przyjmując, że średnia gęstość zaludnienia Polski wynosi 115 os./km² i zestawiając te wielkości można stwierdzić, że Rejon Tatrzański jest wyraźnie przeludniony, co w konsekwencji grozi dewastacją środowiska naturalnego. Tak duża koncentracja ludności nie sprzyja również racjonalnemu wypoczynkowi.

Poniżej zestawiono wielkość ruchu turystycznego zarejestrowanego przez Wojewódzki Urząd Statystyczny dla Miasta Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej w okresie ostatnich lat:

Tabela 1

REJESTROWANY RUCH TURYSTYCZNY W ZAKOPANEM
I GMINIE TATRZAŃSKIEJ

rok	liczba osób korzystających	ilość osobonoclegów
1981	567 536	4 047 710
1982	515 637	3 433 269
1983	452 693	3 176 490

Dane statystyczne nie obrazują jednak rzeczywistego ruchu turystycznego, który jest znacznie większy, dlatego też władze administracyjne

Zakopanego posługują się przy jego oszacowaniu metodą zużycia chleba. W wyniku zastosowania tej metody otrzymany obraz ruchu ilustruje tab. 2.

Tabela 2

SZACUNKOWA WIELKOŚĆ RUCHU TURYSTYCZNEGO W ZAKOPANEM
I GMINIE TATRZAŃSKIEJ

rok	wielkość ruchu turystycznego w tysiącach osób	dzienna liczba turystów (śred. roczna)
1981	3313	39 040
1982	2927	34 469
1983	3080	36 317

Spostrzeżenia, jakie nasuwają się z przedstawionego wyżej materiału, są następujące:

- wielkość rejestrowanego ruchu turystycznego stanowi zaledwie $\frac{1}{4}$ lub $\frac{1}{5}$ osób faktycznie przebywających w rejonie,
- około 40% ogólnej wielkości szacowanego ruchu turystycznego stanowią pasanci, którzy korzystają często z nierejestrowanej bazy pokoi gościnnych,
- w okresie sezonów (lipiec, sierpień, ferie zimowe) gęstość zaludnienia w Rejonie Tatrzańskim wynosi 800 os./km².

Kolejnym przykładem zagrożenia środowiska naturalnego niech będą wyniki długoletnich badań przeprowadzonych na terenie Zakopanego przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Nowym Sączu. W ich wyniku ustalono, że:

- opad pyłu wynosi 66,1 t/km²/rok i przekracza normę dla obszarów specjalnie chronionych,
- dwutlenek siarki w powietrzu przekracza dziewięciokrotną normę dla obszarów specjalnie chronionych,
- stężenie tlenku węgla w centrum miasta jest wysokie i przekracza pięciokrotnie przyjętą normę.

Dalszymi przykładami zagrożenia środowiska naturalnego niech będą następujące fakty:

- ruch pojazdów samochodowych — rejestrowany na niektórych skrzyżowaniach wynosi 1300—1500 pojazdów na godzinę. Powoduje to skażenie powietrza toksycznymi składnikami spalin,
- przepływające przez Zakopane potoki górskie w zetknięciu z zespołem miejskim ulegają poważnemu zanieczyszczeniu chemiczno-mechanicznemu, co powoduje, że życie biologiczne w tych potokach zamiera,
- obserwuje się w rejonie Krzeptówek katastrofalne skażenie gleby bakteriami kałowymi, co powoduje, że studnie w tym rejonie nie posiadają wody zdatnej do picia,

— w Zakopanem na ogólną liczbę 4200 budynków mieszkalno-usługowych zaledwie 1102 podłączonych jest do kanalizacji miejskiej (stanowi to około 25%), a i tak funkcjonująca oczyszczalnia miejska wypuszcza do Zakopianki nieoczyszczone ścieki.

Podane wyżej fakty, jak również żywiołowy rozwój budownictwa w rejonie, utrzymujący się wysoki ruch turystyczny, brak dostatecznej ilości urządzeń komunalnych, to zjawiska, które w konsekwencji powodują degradację Zakopanego, jako ośrodka turystyki i wypoczynku.

Powstała sytuacja wymaga podjęcia zdecydowanych działań, tak w sferze ochrony środowiska, jak również poprzez świadomie podjętą deglomerację. Długofalowy plan działania na rzecz deglomeracji ruchu turystycznego powinien wykorzystać wszystkie dostępne środki oddziaływania administracyjnego, prawnego, ekonomicznego, organizacyjnego i propagandowo-informacyjnego.

Nie będę omawiał wszystkich możliwości deglomeracji ruchu turystycznego, lecz zwrócę uwagę na kilka faktów dla poparcia postawionych tez.

W Zakopanem nastąpił żywiołowy rozwój zamkniętej bazy noclegowej. Jednak przedsiębiorstwa, instytucje, organizacje, których domy wczasowe znalazły miejsce w Zakopanem, poza znikomą formą opłat „od łóżka”, nie świadczą nic na rzecz rejonu i poprawy warunków przebywających na tym terenie wczasowiczów. Stąd konieczność większego i szerszego związania ich z gospodarką miejską poprzez ich udział w wykonawstwie inwestycyjnym i pomoc w zaopatrzeniu w materiały budowlane.

Z ekonomicznego punktu widzenia patrząc należałoby stosować odpowiednią politykę cen miejsc noclegowych i opłat za korzystanie z parkingów, wprowadzenie dodatków sezonowych i ruchomej skali cen i marż w gastronomii w zależności od sezonu i od natężenia ruchu turystycznego.

Handlowcy zgłaszają zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania ustawy „o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”, postulują wprowadzenie wyższych marż na napoje alkoholowe w restauracjach kat. I. W lokalach tych nastąpił wzrost sprzedaży alkoholu o 175%, co powoduje zmianę kultury spożycia i kultury bycia gości, a w konsekwencji lokale te przekształcają się w normalne knajpy i piwiarnie. Efekty ekonomiczne są akurat odwrotnie proporcjonalne do wzrostu spożycia alkoholu, gdyż PSS „Społem” w Zakopanem utraciło na marży 20 mln zł, które mogło wykorzystać na cele związane z rozwojem bazy handlowej. Dochód ten zmniejsza również niepobieranie „renty turystycznej” od turystów zagranicznych, którzy za usługi gastronomiczne powinni wnosić stosowne opłaty.

Rynek usługowo-handlowy wskutek dużej amplitudy wahań ruchu turystycznego jest niestabilny. Powoduje to zakłócenie w normalnej obsłudze klientów. Na jednego sprzedawcę przypada trzykrotnie więcej obsłużonych klientów, niż w innych regionach kraju. Powinni za to otrzymywać określony dodatek.

Zwiększony ruch turystyczny powoduje większy popyt na chleb, który

z braku mocy produkcyjnych w Zakopanem dowożony jest z Krakowa, Gorlic, a nawet z Tarnowa. Koszty tych operacji, a zwłaszcza transport powodują straty PSS „Społem” w Zakopanem rzędu 4,5 mln zł rocznie. Następuje tu subwencjonowanie turystów, a przecież środki te mogłyby być użyte na inne cele związane z rozwojem miasta. Inną formą dotowania turystów jest dopłata około 2 mln zł do funkcjonujących tu dwóch barów mlecznych należących do PSS „Społem”.

Rozwiązania oczekuje organizacja wsi turystyczno-produkcyjnych w Gminie Tatrzańskiej, jak również na terenie sąsiednich gmin. Istnieją tam bowiem już możliwości w zakresie bazy noclegowej w postaci pokoi gościnnych, brakuje natomiast infrastruktury komunalnej, handlowej, gastronomicznej, wyciągów narciarskich, szlaków turystycznych.

Z uwagi na stały rozwój wypoczynku świątecznego, który dociera do Zakopanego z aglomeracji krakowskiej, śląskiej i tarnowskiej, konieczne trzeba zagospodarować tereny leżące w pobliżu tych aglomeracji to jest w izochronie 50—80 km. Wymaga to opracowań planistycznych ze strony władz województwa nowosądeckiego, natomiast w zagospodarowaniu powinny brać udział ościennie, zainteresowane województwa.

Odpowiedzialną rolę w deglomeracji ruchu turystycznego będą miały zakopiańskie biura turystyczne, organizatorzy turystyki z zakładów pracy, organizacje młodzieżowe i turystyczne. Należy przyjąć zasadę, że zmniejszenie ruchu turystycznego w Rejonie Tatrzańskim i w związanym integralnie z nim Parku Narodowym jest nakazem chwili.

Przypatrzmy się, jak wygląda w rejonie zarządzanie turystyką i jej organizacja oraz jakie korzyści z tej turystyki mają władze terenowe. Turystyka znajduje się w sferze władzy państwowej i organów administracji terenowej, w sferze organizacji społecznych oraz przejawia się w działalności gospodarczej, prowadzonej przez przedsiębiorstwa państwowe, społeczne i inne instytucje. Występuje tu duża ilość jednostek, które biorą udział w obsłudze ruchu turystycznego, co wymaga odpowiedniej ich koordynacji. Tę koordynacyjną rolę spełniają rady narodowe, organy administracji państwowej i ich wyspecjalizowane wydziały. Ich bezpośrednim pomocnikiem w zakresie obsługi ruchu turystycznego i zagospodarowaniu turystycznym rejonu mogą być terenowe przedsiębiorstwa turystyczne, które są podporządkowane bezpośrednio organom władzy lokalnej.

Praktycznie Naczelnik Miasta Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej sprawuje funkcję koordynującą wobec 7 biur turystycznych, kilku hoteli należących do PP „Orbis” i BTM „Juventur”, Zarządu Okręgu Funduszu Wczasów Pracowniczych z 23 obiektami, zakładowych domów wypoczynkowych oraz innych ośrodków, co stanowi razem 148 obiektów. Ponadto w zasięgu koordynacyjnym pozostaje duża baza paraturystyczna (handel, gastronomia, obiekty kultury, urządzenia sportowe, koleje, wyciągi itp.), a także wydziały i jednostki podporządkowane pozostające w gestii Naczelnika.

Tu znowu nie sposób omawiać wszystkich problemów z tym związa-
ny, wobec czego ograniczę się tylko do pokazania kilku spraw wymagają-
cych przemyśleń i podjęcia stosownych decyzji.

1. Działające na terenie rejonu jednostki obsługujące ruch turystyczny
w sposób bezpośredni lub pośredni wypracowują określone zyski. Część
z nich odprowadzają do jednostki nadrzędnej lub pozostawiają na fundusz
rozwoju; dokonują również wpłat do budżetu terenowego i na Tatrzański
Fundusz Rozwoju.

Przypatrzmy się, jak wygląda działalność wybranych jednostek wg
stanu na dzień 31 XII 1983 rok.

Tabela 3

PODZIAŁ ZYSKU W NIEKTÓRYCH JEDNOSTKACH W 1983 ROKU
W ZAKOPANEM (w tys. zł)

wyszczególnienie	zysk do dyspozycji jednostki		wpłaty	
	własnej	nadrzędnej	do budżetu terenowego	TFR
Hotele „Orbis”	8 200	31 800	60 928	27 400
PP „Orbis”	—	9 581	121	—
TPT „Tatry”	22 760	—	11 576	4 658
OST „Gromada”	—	1 576	494	54
PISiT „Sports-Tourist”	—	3 600	126	8
PTTK + Dom Turysty + schro- niska	—	4 729	—	3 409
FWP	—	37 454	3 360	4 251
PKL	—	7 100	6 753	3 438
Hotel OST „Gromada” „Gazda”	—	10 175	4 831	746
GS „Samopomoc Chłopska”	10 175	2 030	12 583	4 264
PSS „Społem”	54 144	—	69 160	9 725

*Zródło: Informacje udzielone przez poszczególne jednostki oraz NBP oddział w Za-
kopanem.*

Jak widać z powyższego zestawienia szereg jednostek funkcjonujących na terenie Zakopanego odprowadza swoje zyski do jednostek nadrzędnych np. PP „Orbis” 9581 tys. zł, OST „Gromada” 1554 tys. zł, BTM „Juventur” 4347 tys. zł, FWP 37 454 tys. zł, PKL 7100 tys. zł, hotel „Gazda” 10 175 tys. zł, hotele „Orbis” 31 800 tys. zł.

Można i trzeba zadać pytanie, czy taki stan rzeczy jest prawidłowy i czy władze terenowe mogą być z tego zadowolone.

Pragnę zasygnalizować, że Zarząd Oddziału PTTK w Zakopanem złożył propozycję dotyczącą konieczności zmiany struktury działania jednostek tego towarzystwa. Na terenie Zakopanego działają z różną podległością następujące jednostki PTTK: Dom Turysty oraz schroniska tatrzańskie podporządkowane OZT PTTK w Nowym Sączu, „Foto-Pam” (zakład wytwórczy) podlegający dyrekcji w Krakowie, Zakład Remontowo-Budowlany jako ośrodek dyspozycyjny ZG PTTK, Zarząd Oddziału PTTK. Nasuwa się wniosek, że na terenie Zakopanego winien powstać jeden ośrodek dyspozycyjny PTTK zajmujący się całokształtem zagadnień gospodarczych, dostosowany do aktualnych potrzeb środowiska, stwarzający możliwość prawidłowego działania i dalszego rozwoju bazy materialnej PTTK. Taka zmiana oznaczałaby sprawniejszy system zarządzania gospodarką PTTK i przyniosłaby wzmocnienie roli towarzystwa w turystyce kwalifikowanej, a także w obsłudze własnych członków.

Istnieje również konieczność uporządkowania kwater prywatnych, zarówno tych, które są w gestii biur turystycznych, jak i tych, które są wynajmowane bezpośrednio przez właścicieli.

Aktualnie w TPT „Tatry” w kwaterach prywatnych zewidencjonowano w Zakopanem 4298 miejsc noclegowych, w Poroninie 1210 miejsc noclegowych, w Kościelisku 794 miejsca noclegowe; zatem łącznie ich ilość wynosi 6302. Około 1500 miejsc znajduje się w dyspozycji innych biur turystycznych lub są one wynajmowane na podstawie zezwoleń wydanych przez Urząd Miasta.

Z obserwacji jednak wynika, że co najmniej drugie tyle miejsc jest wynajmowanych poza biurami turystycznymi lub biurami zakwaterowań. Nie są one więc objęte rejestracją, ceny w nich są umowne, nie są one kategoryzowane. Fakty te nie sprzyjają porządkowaniu rynku noclegowego i wreszcie miasto nie ma dochodów ani w formie podatków, wpłat na Tatrzański Fundusz Rozwoju, czy też opłat wynikających z taksy klimatycznej. Zyski zaś wynajmujących idą w miliony złotych, jest to ponadto niekontrolowany obieg pieniądza.

Wnioski z tego stanu rzeczy są jednoznaczne:

- w każdym regionie winno działać biuro zakwaterowań w kwaterach prywatnych, które to biuro powinno być powołane przez organ administracji państwowej,
- biuro to oprócz prowadzenia ewidencji, kwalifikowania kwater i sprzedaży kwater musi spełniać określone usługi na rzecz kwaterodawców,

- wypracować trzeba system fiskalny w stosunku do osób, które prowadzą nielegalną działalność noclegową w zakresie wynajmu kwater prywatnych,
- udostępnić część kwater prywatnych (dzięki zastosowaniu zniżek podatkowych) na potrzeby miasta; mieszkania zastępcze, pokoje dla pielęgniarek, czy osób wykonujących okresowo prace dla miasta.

Na podstawie przytoczonego materiału, bieżącej obserwacji zjawisk, wniosków płynących z praktyki dnia codziennego można wysunąć ogólne wnioski i postulaty dotyczące całokształtu spraw turystyki i wypoczynku w Regionie Tatrzańskim.

1. Przywrócić, a później utrwalić podstawowe funkcje Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej, a są nimi: turystyka, wypoczynek, sport oraz kultura. Integralną częścią będą usługi w szerokim tego słowa znaczeniu, jakie winny być świadczone społeczności miejscowej i turystom.
2. Chłonność turystyczna terenów Rejonu Tatrzańskiego jest w wielu wypadkach przekraczana, zwłaszcza przy uwzględnieniu ruchu turystycznego wycieczkowego i świątecznego, co powoduje degradację walorów turystycznych. Zachodzi konieczność deglomeracji tego ruchu i podjęcia systemowych rozwiązań techniczno-organizacyjnych, ekonomicznych i fiskalnych oraz odpowiedniego działania informacyjno-propagandowego.
3. Istnieje pilna konieczność poprawy infrastruktury komunalnej, aby nie dopuścić do klęski ekologicznej i do narastania problemów związanych z ochroną środowiska naturalnego.
4. Obszar Rejonu Tatrzańskiego winien być szczególnie chroniony i zagospodarowywany z uwagi na fakt pełnienia funkcji służebnych w zakresie turystyki i wypoczynku dla całego kraju. Dlatego też władze centralne i wojewódzkie winny dopomagać władzom lokalnym w realizacji inwestycji i w uzyskiwaniu na te cele środków finansowych, jak również rejon ten winien być obiektem szczególnej troski w sferze rozwiązań organizacyjnych.
5. Istnieje możliwość uzyskania na terenie Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej środków finansowych od instytucji i organizacji tutaj działających; środki te winny być przeznaczone na cele związane z realizacją podstawowych funkcji regionu. Dokonać należy analizy wpływów Tatrzańskiego Funduszu Rozwoju i podjąć prace zmierzające do zwiększenia dochodów m. in. poprzez podniesienie opłat i wprowadzenie nowych składników dochodów.
6. Z uwagi na mnogość gestorów parających się sprawami turystyki konieczne jest zwiększenie koordynacji i nadzoru ze strony organów władzy państwowej. Można to zrealizować poprzez wprowadzenie nowoczesnego modelu zarządzania gospodarką turystyczną w regionie, a skuteczna koordynacja przyniesie racjonalne wykorzystanie istniejących zasobów materialnych i ludzkich.

7. Widzi się konieczność uporządkowania całokształtu spraw związanych z wynajmem kwater prywatnych, za czym przemawiają względy społeczne, organizacyjne, jak i konieczność dopływu środków finansowych do budżetu miasta.
8. Opracowany plan przestrzennego zagospodarowania Rejonu Tatrzańskiego oraz Tatrzańskiego Parku Narodowego winien uwzględnić aspekty ochrony środowiska, jak również przyczynić się do realizacji podstawowych funkcji regionu i zabezpieczenia nieodbiegających od reszty kraju możliwości życia mieszkańców Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej.
9. Koniecznym wydaje się kontynuowanie współpracy z wyższymi uczelniami, które zajmują się problemami turystyki, jak również z Instytutem Turystyki w celu potwierdzenia przyjętych rozwiązań kierunkowych i podjęcia badań dotyczących ruchu turystycznego i jego wpływu na środowisko, zagadnień transferu pieniądza, systemu zarządzania turystyką w regionie, zagospodarowania turystycznego i innych tematów.
10. Odrębnym zagadnieniem, które powinno być przedmiotem zainteresowania władz administracyjnych i kompetentnych organizacji społeczno-politycznych, jest uprawianie turystyki jako formy rekreacji ruchowej przez młodzież szkolną, mieszkańców Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej.



PROPOZYCJE ROZWOJU TURYSTYKI I WYPOCZYNKU W MIEŚCIE I GMINIE PIWNICZNA

Bogactwo walorów leczniczo-przyrodniczych i krajobrazowych miasta i gminy Piwniczna stawia ten region w czołówce województwa pod względem możliwości rozwijania turystyki i wypoczynku. Wieloletnie tradycje świadczenia usług w tym zakresie wykształciły formy, które lepiej lub gorzej zaspokajały potrzeby społeczne, ale które muszą być brane pod uwagę przy opracowywaniu dalszego programu rozwoju. Formy te, to:

1. wypoczynek turnusowy trwający kilkanaście lub kilka dni w oparciu o dotychczasową bazę hotelarsko-żywieniową prowadzoną przez ośrodki branżowe, kwatery prywatne i punkty żywienia zbiorowego otwartego,
2. wypoczynek sobotnio-niedzielny, którego rozwój dynamiczny będzie spowodowany ustawowym skracaniem czasu pracy.

Jeśli pierwsza forma wypoczynku i turystyki posiada określoną bazę wymagającą jedynie wzbogacenia o rozrywkę imprezowo-turystyczną, to druga — sobotnio-niedzielna w zasadzie wymaga opracowania pełnych form z perspektywnie rozwijaną bazą rozrywkową, noclegową i żywieniową.

1. Baza noclegowa

Wczasy zorganizowane w formie przedsprzedaży skierowań do ośrodków stałych i sezonowych nie wymagają omówienia, gdyż jest to forma sprawdzona przez wiele lat. Istnieje jednakże w tych ośrodkach duża rezerwa wolnych miejsc nie tylko w okresach nieatrakcyjnych lecz również w pełni sezonu. Zagospodarowanie tych miejsc dla potrzeb wczasowicza lub turysty indywidualnego jest możliwe przez powołanie „banku wolnych miejsc”, do którego poszczególne ośrodki zgłaszałyby codziennie posiadane wolne miejsca. Stanowiłoby to uruchomienie poważnej bazy noclegowej bez dodatkowych inwestycji. Ważnym momentem w rozwijaniu tej działalności jest ustalenie opłacalnych cen noclegowych, których wysokość winna być zróżnicowana w zależności od ilości dni pobytu. Baza

noclegowa ośrodków wczasowych oraz prywatnych kwaterodawców pozostająca w dyspozycji przedsiębiorstw turystycznych winna być opodatkowana na rzecz Urzędu Miasta i Gminy w oparciu o faktycznie sprzedane noclegi. Uzyskane w ten sposób kwoty przeznaczano by na rozwój turystyki w mieście i gminie.

Należałoby się zastanowić nad likwidacją „dzikiej” bazy kwater prywatnych.

2. Baza żywieniowa

Żywnienie wczasowiczów turnusowych z kwater prywatnych i ośrodków nie prowadzących żywienia należy maksymalnie ulokować w branżowych ośrodkach wypoczynkowych, tak aby stworzyć możliwość skierowania potoku turystów i krótkotrwałych wczasowiczów do punktów żywienia otwartego.

Restauracja „Kicarz” w Piwnicznej, „Majerzanka” w Łomnicy i „Zajazd Ryterski” w Rytrze w okresie sezonu letniego winny prowadzić sprzedaż samoobsługową dań barowo-obiadowych w celu maksymalnego wykorzystania przepustowości sal konsumpcyjnych. Restauracja „Pod Smrekami” w Kosarzyskach winna prowadzić działalność barowo-samoobsługową w sezonie letnim i zimowym. Ponadto Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska” w Piwnicznej winna uruchomić bar mleczny. Ta sama spółdzielnia powinna opracować program żywienia otwartego wraz ze stoiskami sezonowymi. Dla obsługi imprez turystycznych należałoby wprowadzić formę bufetu objazdowego. Zaznaczyć należy, że cała sieć gastronomiczna i sieć sklepów zmonopolizowana jest przez Gminną Spółdzielnię. Brak konkurencji ze strony innych gestorów handlu, jak np. WSS „Społem” jest hamulcem w rozwoju zaplecza technicznego, jak również jakości i ilości świadczonych usług w tym zakresie.

Poza tym wnioskuje się wprowadzenie opłat od usług gastronomicznych w wysokości co najmniej 10% z przeznaczeniem na rozwój bazy turystycznej na terenie miasta i gminy.

3. Działalność turystyczno-rozrywkowa

Przedsiębiorstwa turystyczne winny być organizatorami wszystkich imprez stałych i okolicznościowych dla wczasowiczów i turystów przebywających na terenie miasta i gminy Piwniczna. Miesięczne lub turnusowe programy imprez turystyczno-rozrywkowych opracowanych przez przedsiębiorstwa turystyczne powinny stanowić kanwę dla propozycji rozrywkowo-turystycznych dla wczasowiczów poszczególnych ośrodków wypoczynkowych i kwater prywatnych. Stała współpraca w tym zakresie

po między wyżej wymienionymi przedsiębiorstwami a poszczególnymi ośrodkami branżowymi pozwoli na opracowanie trafnego programu tak pod względem ilościowym, jak i jakościowym świadczonych usług. Instytucje turystyczne powołane do określonego celu, to jest do organizowania imprez rozrywkowo-turystycznych mogą już obecnie przy istniejących możliwościach uruchomić kontrolowaną działalność wykluczającą tzw. dzikich organizatorów w następujących dziedzinach:

- a) turystyka piesza w grupach prowadzonych przez kwalifikowanych przewodników wyznaczonymi szlakami turystycznymi, pozwalająca zapoznać się z pięknem krajobrazu, tradycjami regionalnymi i historią ziemi piwniczańskiej,
- b) turystyka autokarowa obejmująca swoim zasięgiem całość województwa nowosądeckiego,
- c) imprezy rozrywkowe letnie obejmujące między innymi:
 - stałą komunikację konną na zamówienie wieloosobowym pojazdem z pełną wygodą na trasach z Piwnicznej do Suchej Doliny, do Głębokiego, do Łomnicy Starej i do Kokuszek. Każdy wyjazd na umówioną trasę powinien zakończyć się ogniskiem na końcowym przystanku w przerwie przed drogą powrotną (ognisko połączyć z pieczeniem kiełbas),
 - imprezy zbiorowe w formie ognisk połączonych z występami orkiestr i zespołów miejscowych, regionalnych. Imprezy te można lokalizować w wyznaczonych miejscach nad Popradem,
 - reaktywowanie wypożyczalni kajaków w rejonie mostu drogowego nad Popradem. Po odpowiednim zagospodarowaniu terenu nad Popradem wzdłuż ulicy Kościuszki przeznaczyć go należy na ogólnie dostępny teren plażowo-rekreacyjny z wypożyczalnią leżaków,
 - urządzenie kilku pól namiotowych w pobliżu parkingów samochodowych, co jest konieczne dla zabezpieczenia miejsc noclegowych dla turystów poruszających się samochodami,
 - urządzenie ścieżek zdrowia,
- d) imprezy rozrywkowe zimowe obejmujące:
 - organizowanie kuligów dziennych i nocnych z pochodniami i ogniskami,
 - organizowanie wycieczek narciarskich na nartach biegowych pod przewodnictwem instruktora-przewodnika.

Ponadto jednostki te prowadzić powinny zagospodarowanie terenów narciarskich np. w Suchej Dolinie wraz z kioskami gastronomicznymi i wypożyczalnią sprzętu narciarskiego, wyznaczyć i uformować tor saneczkowy dla dzieci i młodzieży i urządzić ogólnie dostępne lodowisko.

Realizacja wymienionych imprez w pierwszym etapie powinna być oparta o środki i pomoc organizacyjną wszystkich obiektów wczasowo-szkoleniowych i pełne zaangażowanie biur turystycznych. Należy ponadto rozszerzyć ruch turystyczny na terenie miasta i gminy na inne miej-

scowości, jak: Wierchomla, Zubrzyk, Kokuszka. Koordynatorem tej działalności powinna być Miejsko-Gminna Rada Narodowa.

W następnym etapie działalności rekreacyjno-turystycznej należy rozpocząć koncentrację sił i środków w jednej instytucji miejskiej mającej charakter wielobranżowy. Działanie takie wyeliminuje dotychczasowe partykularne poczynania poszczególnych ośrodków, różnicujące usługi wypoczynkowo-turystyczne, a zarazem uniemożliwiające poszerzenie gamy usług i podnoszenie ich jakości.

Obecnie ograniczenia środków na inwestycje oraz brak miejscowych mocy przerobowych i w dalszym ciągu rozproszona gospodarka w mieście nie daje żadnych gwarancji jakiegokolwiek poprawy działalności rekreacyjno-turystycznej w perspektywie, a przecież działalność ta na terenie miasta i gminy może stać się w najbliższej przyszłości podstawową funkcją gospodarczą tego regionu.

Dla pełnego zaangażowania społeczeństwa miasta i gminy w realizację planów rozwojowych nie wystarczy jedynie działanie administracyjne, lecz niezbędne jest również umotywowanie społeczno-patriotyczne. Droga i bodźcem do rozbudowania tej działalności jest reaktywowanie Towarzystwa Miłośników Miasta i Gminy Piwniczna, które zajmuje się gromadzeniem sympatii i przyjaźni dla tego regionu. Tych wartości nie należy lekceważyć, gdyż są one jedyną autentyczną propagandą i siłą przyciągania do tego regionu nie tylko wczasowiczów i turystów, lecz w pierwszym rzędzie ludzi oddanych temu regionowi.

Podstawowym kierunkiem działania Towarzystwa winno być gromadzenie wiedzy o regionie w zakresie jego historii, możliwości dnia dzisiejszego i perspektyw przyszłościowych, którą to wiedzę powinno się popularyzować poprzez foldery i broszury reklamowe. Działalność Towarzystwa powinna opierać się o współpracę z Miejsko-Gminnym Domem Kultury w celu kultywowania regionalizmu i rozwoju działalności kulturalnej w szerokim tego słowa znaczeniu. Drugim kierunkiem działalności Towarzystwa winna być współpraca w zakresie rozwoju regionu ze wszystkimi agendami gospodarczymi. Nie należy obawiać się dublowania istniejących instytucji i instancji, gdyż Towarzystwo może jedynie wzbogacić ich programy.

4. Działalność leczniczo-uzdrowiskowa

Perspektywiczne ukierunkowanie roli Piwnicznej jako miejscowości turystyczno-wypoczynkowej nie może nie uwzględnić jej walorów i możliwości leczniczo-uzdrowiskowych. Nie jestem zwolennikiem przyszłości Piwnicznej jako olbrzymiego kurortu, gdyż ta forma zniszczyłaby całkowicie urok tej miejscowości, niemniej jednak działalność leczniczo-uzdro-

wiskowa o docelowej pojemności 1000 łóżek nie będzie miała tutaj zgubnego wpływu. Fakt istnienia łaźni opartych na zasobach wód mineralnych nie da się wykreślić z planów perspektywicznych rozwoju Piwnicznej. Należy już dzisiaj brać to poważnie pod uwagę. W moim pojęciu istnieje całkowicie możliwa szansa pozwalająca już dziś rozwijać lecznictwo uzdrowiskowe. W pierwszej fazie należy rozszerzyć już istniejącą działalność sanatoryjną, która na razie jest możliwa w sezonie letnim począwszy od miesiąca maja do miesiąca listopada, w oparciu o współpracę z PPU Krynica i branżowe ośrodki wczasowe, które w ten sposób wypełniałyby pustostany w okresach „sezonu ogórkowego”. Stworzenie konkretnej bazy łóżkowej wymagałoby przepracowania rozdziału miejsc wczasowych w taki sposób, aby działalność leczniczo-uzdrowiskowa miała możliwość istnienia również w letnim szczycie sezonu. Wymaga to wyłączenia na okres od 15 kwietnia do 15 listopada określonych miejsc w wytypowanych ośrodkach wczasowych dla skierowań sanatoryjnych.

W drugim etapie należy przystąpić do energicznego działania, które zdopinguje inwestorów rozpoczętych budów ośrodków wczasowych. Chodzi szczególnie o dwa ośrodki: jeden (naprzeciw OSW „Koliba”) budowany przez WZSR Nowy Sącz, a drugi w Kosarzyskach budowany przez KWK „Pstrowski”. Obiekty te powinny być przystosowane do działalności sanatoryjnej, co stanowiłoby podstawę do rozbudowy i modernizacji istniejących łaźni.

Realizację dalszych inwestycji turystycznych na naszym terenie uzależnić trzeba od włączania się inwestorów do budowy infrastruktury służącej całemu społeczeństwu i przebywającym na tym terenie wczasowiczom i turystom, jak np. kanalizacja sanitarna, ujęcie wody. Budowę nowych obiektów wypoczynkowych należy także uwarunkować budową mieszkań dla obsługi.

Ważnym elementem rozwoju turystyki naszego mikroregionu byłby równomierny podział dochodów na poszczególne miejscowości turystyczne, stosownie do wypracowanych zysków. W związku z coraz większym zapotrzebowaniem na wysoką jakość usług turystycznych należałoby podnieść ceny opłat klimatycznych oraz wprowadzić dopłatę do alkoholu z przeznaczeniem na Fundusz Rozwoju Województwa Nowosądeckiego.

W celu skoordynowania całokształtu działalności turystyczno-rekreacyjnej na terenie miasta i gminy Piwniczna należałoby opracować plan perspektywicznego rozwoju i zabezpieczenia usług turystycznych oraz bazy wypoczynkowo-wczasowej do roku 1995 przy współudziale wszystkich zainteresowanych gestorów i instytucji.

Zamiast podsumowania uważam za celowe zebrać ponownie podstawowe wnioski praktyczne, jakimi należy się kierować podejmując program rozwoju gospodarki rekreacyjno-turystycznej Miasta i Gminy Piwniczna:

- 1) zlikwidować rynek kwater prywatnych (tzw. dzikie kwatery);

- 2) wprowadzić opłatę od alkoholu z przeznaczeniem na Fundusz Rozwoju Województwa Nowosądeckiego;
- 3) zabezpieczyć równomierny podział dochodów na poszczególne miejscowości stosownie do wypracowanych zysków;
- 4) podnieść wysokość opłat klimatycznych;
- 5) wprowadzić opłaty do usług gastronomicznych w wysokości co najmniej 10%;
- 6) opracować plan perspektywiczny rozwoju turystyki do roku 1995;
- 7) zorganizować „bank wolnych miejsc noclegowych”;
- 8) rozszerzyć ruch turystyczny szczególnie w miejscowościach mniej wykorzystanych, takich jak: Wierchomla, Zubrzyk, Kokuszka;
- 9) wprowadzić do realizacji nowe obiekty wypoczynkowe zakładowe, ale pod warunkiem, że podejmą one budowę mieszkań dla pracowników obsługi;
- 10) przejąć od biur turystycznych urządzenia turystyczno-sportowe, takie jak parkingi, wyciągi narciarskie i przekazać je do dyspozycji Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Piwnicznej;
- 11) realizację inwestycji na terenie miasta i gminy Piwniczna uzależnić od włączania się inwestorów do budowy infrastruktury, między innymi kanalizacji sanitarnej i ujęć wody;
- 12) przy udziale zakładów pracy i ośrodków wypoczynkowo-turystycznych uruchomić przystań kajakową na rzece Poprad;
- 13) w celu objęcia szeroką i właściwą opieką lekarską społeczeństwa oraz wczasowiczów i turystów należy rozbudować Miejską Przychodnię Rejonową w Piwnicznej poszerzając jej działalność o dodatkowe przychodnie (RTG, EKG, przychodnia chirurgiczna, okulistyczna, pediatria i inne).

Urząd Miasta i Gminy
Rabka

MOŻLIWOŚCI POWIĄZANIA GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ Z SAMORZĄDEM LOKALNYM W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

1. Miasto i Gmina Rabka leży na pograniczu różnych krajobrazowo masywów górskich Beskidu Wysokiego i Wyspowego. Usytuowana jest w kotlinie pochodzenia erozyjnego, na wysokości 500—560 m n.p.m. Nasłonecznienie roczne wynosi około 2000 godzin, opady występują przeciętnie w 175 dniach roku i wynoszą średnio 898 mm. Miasto i gmina obejmują obszar 3213 ha. Liczba ludności stałej wynosi 17 805, z tego w mieście Rabce 13 181.

Rabka jest znanym uzdrowiskiem dziecięcym, jej podstawową funkcją jest lecznictwo uzdrowiskowe, a uzupełniającą turystyka i wypoczynek.

Na podstawie prowadzonych (nieoficjalnych) analiz stwierdzić można, iż w szczytowych miesiącach sezonu zimowego i letniego na terenie miasta Rabki poza ludnością stałą przebywa od 15 do 18 tys. wczasowiczów i turystów (średnio miesięcznie).

2. Działalność organizatorów turystyki i wypoczynku oraz instytucji uzupełniających tę działalność wraz z podstawowymi wskaźnikami rzeczowo-ekonomicznymi obrazuje tabela (jak na stronie następnej).

Jak wynika z analizy budżetu miasta i gminy Rabka koszty utrzymania miasta w 1983 roku ponoszone przez Urząd Miasta i Gminy, wynosiły 22 400 tys. zł (oczyszczanie, utrzymanie zieleni, remonty bieżące, działalność kulturalno-oświatowa i rekreacyjno-sportowa). Na rozbudowę infrastruktury miejskiej wydatkowano 50 mln złotych (inwestycje i kapitalne remonty w zakresie poprawy dróg, rozbudowy obiektów kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych).

Podane wyżej kwoty pokrywają jedynie część potrzeb miasta i gminy, bowiem na utrzymanie miasta, aby pokryć wszystkie potrzeby trzeba mieć do dyspozycji około 40 mln złotych. Natomiast na inwestycje, modernizacje i kapitalne remonty w zakresie bazy kulturalnej, sportowej, rekreacyjnej itp. wymagana byłaby kwota sięgająca 75 mln rocznie. Kwoty powyższe zapewniłyby równomierny i systematyczny rozwój miasta, jako uzdrowiska i ośrodka turystyczno-wypoczynkowego bez szkody dla stałych mieszkańców.

Jak wynika z analizy załączonej tabeli bezpośrednie wpływy z tury-

styki przekazywane do budżetu miasta wynoszą 6847 tys. zł i mieszczą się w w/w kwotach tego budżetu, natomiast gestorzy turystyki i instytucje towarzyszące zaangażowały w 1983 roku na terenie miasta środki finansowe w kwocie 19 195 tys. złotych (jest to między innymi rozbudowa zajazdu na Rdzawce, budowla muszli koncertowej oraz rozbudowa bazy handlowej).

Jak wynika z powyższej, bardzo pobieżnej analizy posiadane środki nie zapewniają realizacji potrzeb Rabki, jako ośrodka turystyczno-wypoczynkowego, co jest podstawą do wysunięcia wniosków o potrzebie pozyskiwania dodatkowych środków finansowych z usług turystycznych (np. w formie opodatkowania wynajmu kwater). Sposoby pozyskiwania tych środków podane są w dalszym ciągu niniejszych rozważań. Dla przykładu podaję, że proponowana dopłata do osobodnia winna wahać się w granicach od 20 do 50 zł w zależności od położenia i kategorii kwatery.

3. Miasto i Gmina Rabka przy swojej funkcji uzdrowiskowo-leczniczej ma ograniczone możliwości świadczenia usług turystycznych i wypoczynkowych pod względem ich wielkości. Już obecnie, w szczycie sezonu turystycznego (grudzień — styczeń — luty i czerwiec — lipiec — sierpień) ilość osób korzystających z usług turystyczno-wypoczynkowych znacznie przewyższa możliwości miasta. Istnieją natomiast znaczne rezerwy w tym zakresie na terenie takich sołectw jak: Ponice, Rdzawka i Chabówka. Ta duża, praktycznie niekontrolowana inwazja turystów, wczasowiczów na miasto Rabkę ma zdecydowanie negatywny wpływ na zachowanie walorów uzdrowiskowych, a szczególnie na ochronę środowiska naturalnego oraz poziom usług w zakresie handlu, gastronomii i komunikacji. Miasto-uzdrowisko nie jest przygotowane do spełniania roli ośrodka wypoczynkowo-rekreacyjnego. Tolerowanie takiego stanu rzeczy na dłuższą metę może spowodować całkowitą degradację środowiska naturalnego, a w konsekwencji wyłączenie Rabki z grona uzdrowisk i tym samym uniemożliwienie leczenia wspomagającego powrót do zdrowia najmłodszym obywatelom kraju.

Pełna świadomość istniejącego zagrożenia ze strony niekontrolowanej i niesterowanej działalności turystyczno-wypoczynkowej oraz istniejące przepisy prawne (w tym te, które w najbliższym czasie wejdą w życie) stwarzają miejscowemu społeczeństwu oraz władzom miasta potrzebę i możliwość zapobieżenia niepożądanym skutkom tej działalności.

Niemniej istnieje także potrzeba prawnego uregulowania pewnych dziedzin życia i pewnych problemów występujących przede wszystkim w takich, jak Rabka, miejscowościach.

Umiejętne wykorzystanie trendu rozwoju turystyki i wypoczynku, podbudowane odpowiednimi przepisami prawnymi może przyczynić się do pełniejszego rozwoju społeczno-gospodarczego miasta i gminy, a w konsekwencji do lepszego zaspokojenia potrzeb ludności, ochrony środowiska, wykorzystanie zasobów gospodarczych oraz wartości kulturowych terenu.

Tabela 1
EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁALNOŚCI USŁUG TURYSTYCZNYCH I PARATURYSTYCZNYCH NA TERENIE RABKI W 1983 ROKU

lp.	nazwa instytucji	rodzaj działalności	ilość miejsc noclegowych w obiektach			ilość osób nocujących	efekty finansowe (w tys. zł)			środki prze-kazywane do skarbu państwa		zaanga-żowanie środków w infrastrukturę mia-sta i gminy
			ra- zem	wła- snych	pry- wat- nych		obrót	zysk	stra- ta	ogółem	w tym do UMIG	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
I.	Ogółem dział usług turystycznych i uzdrowiskowych		3868	1668	2200	880 663	1 081 969	22 212	2561	23 172	4540	9 625
1.	z tego: PT „Podhale” — Rabka	obsługa ruchu turyst.-wypocz.	785	18	767	146 328	47 869	400	—	1 809	890	3 400
2.	PTTK — Rabka	obsługa ruchu turyst.-wypocz.	1100	—	1100	94 876	56 099	3 385	—	376	313	125
3.	Prywatne Biuro Turystyczne — Łódź	wynajem kwater	17	—	17	1 950	312	100	—	—	—	—
4.	Prywatne Biuro Turystyczne — Nowy Targ	wynajem kwater	9	—	9	40	8	—	—	—	—	—
5.	Biuro Podróży PP „Orbis”	obsługa ruchu turyst.-wypocz.	27	—	27	2 641	1 760	127	—	90	90	—
6.	ZOT — PTTK Nowy Targ	obsługa ruchu turyst.-wypocz.	93	58	35	15 958	9 921	—	2561	359	359	—
7.	PP „Uzdrowisko” — Rabka	lecznictwo uzdrowiskowe	730	530	200	275 000	226 000	18 000	—	19 000	350	4 000

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
8.	Kwatery prywatne	wynajem kwater	45	—	45	3 600	740 000	200	—	83	83	—
9.	Domy wypożyczkowe	organizacja wypożyczynku	1042	1042	—	340 270	—	—	—	—	—	2 100
10.	Urząd Miasta i Gminy	opłata klimatyczna i skarbowa	—	—	—	—	—	—	—	2 455	2 455	—
II.	Ogółem usługi paraturystyczne		27	27	—	8 100	2 435 000	57 400	—	35 917	2307	9 570
1.	z tego: PSS „Społem”	handel, gastronomia, usługi, produkcja	—	—	—	—	1 027 000	11 300	—	8 814	627	5 070
2.	GS „Samopomoc Chłopska”	handel, gastronomia, usługi, produkcja	27	27	—	8 100	975 000	25 500	—	14 760	1 680	4 500
3.	WPHW — Rabka	handel, produkcja, usługi	—	—	—	—	433 000	20 600	—	12 343	—	—
	RAZEM I i II		3895	1695	2200	888 763	3 516 969	79 612	2561	59 089	6847	19 195

Droga praktycznego działania do osiągnięcia wyżej wymienionych celów prowadzi, moim zdaniem, poprzez:

- 1) włączenie samorządów mieszkańców do procesu sterowania, kontroli i ekonomiki działań turystyczno-wypoczynkowych,
- 2) konsekwentne przestrzeganie i realizowanie obowiązujących w tym zakresie przepisów,
- 3) modyfikowanie przepisów w miarę powstawania nowych warunków.

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹ stwarza radom narodowym, jako gospodarzom terenu, warunki do kierowania całokształtem społeczno-gospodarczego i kulturalnego rozwoju na swoim terenie, wpływania na działalność wszystkich jednostek administracji, gospodarki oraz instytucji, a także sprawowania nad nimi kontroli.

Rada Narodowa Miasta i Gminy działając w oparciu o wyżej wymienioną ustawę, a szczególnie art. 3 i 4, 26 i 27 będzie mogła sterować działalnością turystyczno-wypoczynkową dla dobra terenu i zaspokajania potrzeb ludności. Ponadto działanie w oparciu o art. 46, 47, 50 i 53 ustawy umożliwi samorządom mieszkańców pozyskanie dochodów z turystyki i wypoczynku i wydatkowanie ich na potrzeby swojego osiedla. Częściowe eliminowanie skutków ubocznych — pochodnych masowej turystyki i wypoczynku (np. poprzez wyznaczanie stref ciszy, ograniczenie ruchu samochodowego, itp.) będzie można uzyskać na podstawie art. 67 ustawy ustanawiając przepisy prawa miejscowego.

Właściwe powiązanie, w oparciu o art. 163 i 169 ustawy, gospodarki turystyczno-wypoczynkowej z działalnością samorządu mieszkańców będzie miało pozytywny wpływ na codzienne życie stałych mieszkańców miasta i gminy oraz przebywających okresowo turystów i wczasowiczów. Powinno się przyczynić do znacznej likwidacji kwater wynajmowanych „na dziko”, zahamowania postępującego procesu degradacji środowiska naturalnego itd.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawne wraz z przytoczoną wcześniej ustawą o systemie rad narodowych i samorządu mieszkańców stwarzają stosunkowo dobre warunki dla rady narodowej i jej organów do właściwego kierowania działalnością turystyczno-wypoczynkową na terenie jej działania oraz dla wzrostu dochodów z tej działalności. Rady narodowe stopnia wojewódzkiego i podstawowego poprzez uchwalanie planów terytorialnych określają cele, kierunki i zadania rozwoju społeczno-gospodarczego terenów w szczególności potrzeb ludności². Rada ustalając plan kieruje się między innymi prawem budżetowym³, corocznymi usta-

¹ Dziennik Urzędowy Nr 41 z dnia 28.VII.1983 roku, poz. 185.

² Ustawa z dnia 26.II.1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dziennik Urzędowy Nr 7, poz. 51).

³ Ustawa z dnia 25.XI.1970 roku. Prawo budżetowe (Dziennik Urzędowy Nr 29, poz. 244).

wami budżetowymi oraz szczegółowymi przepisami finansowymi i podatkowymi⁴.

Ze wspomnianych wyżej przepisów wynikają pewne konkretne uprawnienia władz terenowych, na przykład prawo ustalania wysokości zobowiązań podatkowych i pobierania podatków od niektórych jednostek na rzecz budżetu terenowego⁵, prawo do wprowadzania opłaty klimatycznej, której stawki dla Rabki wynoszą od 1 do 4 złotych od osoby dziennie⁶ czy prawo stosowania ulg podatkowych z tytułu realizacji inwestycji podejmowanych w celu ochrony środowiska naturalnego⁷.

Przepisy szczególne przewidują również szerokie uprawnienia dla terenowego organu administracji państwowej w zakresie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej⁸ oraz kontroli sposobu prowadzenia tej działalności⁹. Pewne znaczenie dla kierowania działalnością turystyczno-wypoczynkową, szczególnie zaś dla kontroli ośrodków ruchu turystycznego na terenie gminy, mają przepisy wprowadzające obowiązek meldunkowy¹⁰.

Wzrost zainteresowania władz miasta i gminy w Rabce działalnością turystyczno-wypoczynkową można uzasadnić trzema ważnymi celami. Chodzi tu o:

1) zahamowanie dalszej degradacji środowiska naturalnego,

⁴ Ustawa z dnia 26.II.1982 roku o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dziennik Urzędowy Nr 7, poz. 55); Ustawa z dnia 19.XII.1980 roku o zobowiązaniach podatkowych (Dziennik Urzędowy Nr 27, poz. 111); Ustawa z dnia 19.XII.1975 roku o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dziennik Urzędowy Nr 45, poz. 229); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16.V.1983 roku w sprawie opłaty skarbowej (Dziennik Urzędowy Nr 34, poz. 161).

⁵ Art. 4, ust. 1 ustawy o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej.

⁶ § 1 Uchwały Nr XII/48/76 Rady Narodowej Miasta i Gminy w Rabce z dnia 23.VI.1976 roku w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty klimatycznej na terenie miasta Rabki w związku z art. 26, ust. 1 ustawy o niektórych podatkach i opłatach terenowych.

⁷ § 1, ust. 2, pkt. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15.XI.1982 roku w sprawie ulg w podatku dochodowym z tytułu przeznaczania zysku na cele rozwojowe oraz inne cele uzasadnione społecznie (Dziennik Urzędowy Nr 41, poz. 274).

⁸ Ustawa z dnia 18.VII.1974 roku o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (tekst jednolity — Dziennik Urzędowy z 1983 roku, Nr 43, poz. 193); Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych Gminnej Rady Narodowej i naczelnika gminy (Dziennik Urzędowy Nr 49, poz. 316); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31.X.1983 roku w sprawie wykonywania usług hotelarskich, kempingowych i turystycznych przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (Dziennik Urzędowy Nr 43, poz. 193).

⁹ Np. art. 32, ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, także kodeks postępowania administracyjnego — ustawa z dnia 14.III.1960 roku (tekst jednolity — Dziennik Urzędowy z 1980 roku Nr 9, poz. 26).

¹⁰ Art. 10, 18, 19, 23, 24 i 29 ustawy z dnia 10.IV.1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dziennik Urzędowy Nr 14, poz. 85); art. 147 kodeksu wykroczeń.

- 2) stworzenie możliwie jak najlepszych warunków wypoczynku przybywającym na nasz teren turystom i wczasowiczom, między innymi przez modernizację i rozbudowę bazy sportowo-rekreacyjnej, bazy handlowej, usługowej i gastronomicznej itp.,
- 3) zaspokojenie potrzeb miejscowej ludności.

Cele te zamierzamy realizować za pomocą środków własnych i poprzez ewentualne udziały gestorów bazy turystycznej i wypoczynkowej zlokalizowanej na naszym terenie. Niemniej jednak stoimy na stanowisku, iż niezmiernie potrzebne jest powiązanie dochodów z tytułu obsługi ruchu turystyczno-wypoczynkowego z budżetem miasta. Na podstawie przeprowadzonych analiz stwierdzamy, że wzrost ruchu turystyczno-wypoczynkowego bezpośrednio wpływa na systematyczny wzrost wydatków na gospodarkę komunalną (w szerokim tego słowa znaczeniu) i ochronę środowiska. Dlatego też propozycje nasze zmierzają w tym kierunku, aby dochody wypracowane na terenie miasta i gminy zasilały fundusz celowy UMiG z przeznaczeniem go na częściowe pokrycie kosztów utrzymania miasta i gminy, na rozwój urządzeń rekreacyjnych oraz na ochronę środowiska naturalnego.

Stoimy na stanowisku, że nie możemy, tak jak to było do tej pory, ponosić niemal całego ciężaru „dobrodziejstwa” turystyki i wypoczynku. W związku z tym proponujemy następujące rozwiązania:

- umożliwienie wszystkim gestorom bazy noclegowej (uspołecznionym i nieuspołecznionym, lokalnym czy o zasięgu ogólnopolskim) prowadzenia działalności turystyczno-wypoczynkowej na terenie miasta i gminy Rabka;
- wprowadzenie zróżnicowanych dopłat do cen wynajmu kwater (do każdego osobodnia) w zależności od klasy atrakcyjności poszczególnych rejonów miasta i gminy Rabka oraz standardu świadczonych usług; byłaby to forma partycypacji turysty-wczasowicza w systematycznie wzrastających kosztach utrzymania miasta, modernizacji i rozbudowy bazy rekreacyjno-sportowej, kulturalnej oraz ochrony środowiska. Dopłata ta powinna być progresywna w przypadku podwyżki cen. (Obecnie koszty te są pokrywane wyłącznie z budżetu miasta ze szkodą dla miejscowej ludności. Nadmienić należy, że pobierana opłata klimatyczna przynosi rocznie około 900 tys. zł);
- utworzenie funduszu celowego, gromadzącego wpływy z działalności turystycznej i wypoczynkowej, z powiązaniem tego funduszu ze środkami celowymi samorządu mieszkańców oraz programem rozwoju turystyki i wypoczynku na terenie miasta i gminy Rabka (w tym także mieściłoby się zabezpieczenie działalności kulturalnej, rozrywkowej i sportowo-rekreacyjnej);
- utworzenie w mieście i gminie (w UMiG) stanowiska d/s koordynacji, nadzoru i kontroli działalności turystyczno-wypoczynkowej, które to stanowisko powiązane ze strażą porządkową naczelnika oraz pracowni-

kami zespołu d/s społeczno-administracyjnych oraz d/s budżetu UMiG, czuwałoby nad prawidłową realizacją programu turystyczno-wypoczynkowego uchwalonego przez radę narodową;

- powołanie pod przewodnictwem pracownika UMiG, odpowiedzialnego za sprawy sportu, turystyki i wypoczynku, komisji mieszanej, składającej się z przedstawicieli poszczególnych organizatorów turystyki i wypoczynku do przeprowadzenia kategoryzacji kwater i ustalenia kosztów podstawowych obejmujących utrzymanie kwatery oraz zysk kwaterodawcy i dopłaty na rzecz utrzymania infrastruktury miasta i gminy. Pozostała część kosztów byłaby zależna od kwaterodawcy.

Taki sposób oddziaływania na turystykę i wypoczynek przy wykorzystaniu reformy gospodarczej i nowej ustawy o radach narodowych oraz przytoczonych wcześniej przepisów pozwoli uzyskać szybsze zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni i realizowaniu kompleksowego programu usług i całej infrastruktury na terenie miasta i gminy, a ponadto spowoduje połączenie potrzeb turysty-wczasowicza z interesem miejscowej ludności. Dokona także zniwelowania nierównowagi powstałej w wyniku intensywnego zużytkowania się środowiska, przy czym jedną z przyczyn są bardzo niskie nakłady na utrzymanie nawet zwykłego porządku. W praktyce ruch turystyczno-wypoczynkowy wywrze korzystny wpływ na zagospodarowanie miasta i gminy, bowiem powiązanie części środków wypracowanych przez tzw. przemysł turystyczny na naszym terenie z budżetem terenowym służyć będzie tworzeniu infrastruktury i dalszemu zagospodarowywaniu miasta i gminy. Pełna realizacja tych zamierzeń jest możliwa pod warunkiem powstania dodatkowego prawnego postanowienia obok tzw. „trzech S”, które umożliwi władzom terenowym pobieranie od gestorów kwater, uzasadnionych należności wynikających z ponoszonych kosztów na rzecz utrzymania miasta i gminy.

PROBLEMY WŁADZ TERENÓW TURYSTYCZNYCH NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA NOWOSĄDECKIEGO I NIEKTÓRE WNIOSKI WARUNKUJĄCE ICH SKUTECZNIEJSZE ROZWIĄZYWANIE

Niektóre problemy władz terenowych przedstawili w swoich wystąpieniach A. Wargowski I Sekretarz Komitetu Miejskiego PZPR w Zakopanem oraz naczelnicy z Piwnicznej, Zakopanego i Rabki. Pragnę do ich wypowiedzi zgłosić parę uwag i uzupełnień istotnych dla pełnego obrazu tego zagadnienia.

Otóż nie chciałbym, aby na podstawie ich wypowiedzi pozostało wrażenie, że turystyka na terenach województwa nowosądeckiego wywołuje tylko negatywne skutki i jest tu niemile widziana. Przeciwnie, dla rozwoju turystyki w tym województwie tworzone korzystny klimat i dzięki temu oraz atrakcyjnym walorom turystycznym rozwinęło się wiele miejscowości i całe województwo. Wybudowano wiele wspaniałych domów wczasowych i sanatoriów, wiele obiektów turystycznych zwiększających zwłaszcza bazę noclegową. Rzecz w tym, że budowa bazy noclegowej nie była i nie jest zharmonizowana z rozwojem infrastruktury komunalnej i społecznej, co stwarza wiele problemów.

Jest faktem niezaprzeczalnym, że budżet i ludność województwa uzyskują z turystyki znaczne dochody. Trzeba je tylko widzieć we właściwej skali. Często bowiem spotyka się szacunki ogromnie zawyżone, co dla województwa i samej sprawy przynosi negatywne skutki.

Dla zobrazowania tej tezy przytoczę strukturę przychodów ludności województwa nowosądeckiego w roku 1983. Wynosiły one 69 443,5 mln zł, w tym największy udział miały wynagrodzenia za pracę 24 893,3 mln zł i dochody za sprzedane płody rolne 11 077,5 mln zł.

Dochody z turystyki wyniosły:

- za noclegi w kwaterach prywatnych wynajmowanych poprzez przedsiębiorstwa i organizacje turystyczne 326,0 ml nżł; należy do tego dodać dochody za noclegi w kwaterach nie ewidencjonowanych w wysokości 50% dochodów rejestrowanych i otrzymamy 489,0 mln zł,
- za posiłki wydawane w rejestrowanych stołówkach prywatnych 93,0 mln zł i tu na pewno można doliczyć 50% tej kwoty na stołówki nie rejestrowane, czyli łącznie 139,0 mln zł,

— za spływ Dunajcem otrzymywane przez flisaków pienińskich 55,0 mln zł.

Łączne dochody ludności z turystyki wyniosły zatem 683,0 mln zł, tj. 0,98% ogólnych przychodów ludności.

Dochody budżetu wojewódzkiego z tytułu gospodarczej działalności w sferze turystyki wyniosły:

- podatki obrotowy i dochodowy od przedsiębiorstw 87 950 tys. zł
- podatek od funduszu płac 142 952 tys. zł
- podatek od wynagrodzeń od kwaterodawców 32,0 mln zł

W sumie dochody budżetu z turystyki wyniosły 262 902 tys. zł., co w stosunku do ogólnej wielkości uzyskanych dochodów budżetu w kwocie 13 688 818 zł wynosi 1,92%.

Do tego można jeszcze dodać jakąś niewielką kwotę podatków płaconych przez jednostki handlowe, ale i tak jest to pozycja mało znacząca.

Drugą uwagę chcę odnieść do problemów ochrony środowiska. Tak się bowiem składa, że od pewnego czasu spotyka się wiele wypowiedzi na temat postępującej degradacji środowiska naturalnego w województwie nowosądeckim, przy czym często w wypowiedziach tych jest sporo przesady i wręcz dramatyzowania istniejącej sytuacji. Nie brak i takich głosów, że zanieczyszczenie powietrza w województwie nowosądeckim, a zwłaszcza w uzdrowiskach, jest takie lub prawie takie, jak w Chorzowie czy Katowicach. Taki akcent zawierały również wczorajsze wypowiedzi naczelników na tej Konferencji.

W materiale na Plenum Komitetu Wojewódzkiego PZPR w Nowym Sączu w ubiegłym roku zamieszczono dane o zanieczyszczeniu powietrza w województwie nowosądeckim na tle wybranych województw (porównaj tabela).

Tabela 1

ZANIECZYSZCZENIE POWIETRZA NIEKTÓRYCH WOJEWÓDZTW W POLSCE

województwo	ogólna powierzchnia w km ²	gazy ogółem		emisja SO ₂	
		tys. ton	ton/km ²	tys. ton	ton/km ²
katowickie	6 650	1776,2	276	953,3	143
miejskie stołeczne	3 788	87,6	23	78,2	20
miejskie krakowskie	3 254	844,7	260	162,2	50
nowosądeckie	5 576	10,3	1,8	5,4	0,9
POLSKA	312 683	5134,8	8,8	2754,6	16,4

Prawdą jest, że w uzdrowiskach, a więc obszarach specjalnie chronionych, przekroczone są normy opadu pyłu i skażenia powietrza dwutlenkiem siarki, jednak realizacja obowiązującego programu przyniesie w najbliższych latach poprawę na tym odcinku.

Udało się uzyskać zgodę na opalanie niektórych kotłowni komunalnych w Krynicy gazem. W wyniku odpowiedniego porozumienia i partycypacji budżetu terenowego w kosztach budowy gazociągu Myślenice — Rabka w wysokości 60%, Rabka otrzyma gaz w roku 1985, a Zakopane w roku 1988. Inwestycja ta, aczkolwiek bardzo kosztowna, będzie miała korzystny wpływ na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza.

Obowiązujący program ochrony środowiska określa również wiele innych zadań. Kluczową sprawą jest budowa oczyszczalni ścieków. Województwo przeznacza na ten cel sporo środków, jednak brak własnego potencjału budownictwa inżynierskiego hamuje wykonanie tych pilnych zadań. Trwają pertraktacje z dużymi przedsiębiorstwami budownictwa przemysłowego w Krakowie i liczymy w tym względzie na pomoc władz Krakowa i Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych.

Sporo kłopotów sprawia lokalizacja wysypisk śmieci, a tych w rejonach turystycznych jest znacznie więcej niż na innych terenach. Tak np. Zakopane liczące około 30 tys. stałych mieszkańców musi wywozić prawie dwa razy więcej śmieci niż Nowy Sącz liczący około 65 tys. mieszkańców i posiadający liczne zakłady przemysłowe. Oczekujemy na pomoc nauki w budowaniu w rejonie Podhala spalarni śmieci i odpadów poprodukcyjnych. Władza zleca bezzwłocznie opracowanie niezbędnej dokumentacji każdej jednostce, która się tego podejmie. Na razie jednak dużo się na ten temat mówi, a w praktyce brak chętnego wykonawcy.

Sprawą nie rozwiązana jest nadmierny ruch samochodowy w miejscowościach uzdrowiskowych, a szczególnie w Krynicy i Zakopanem. Obecna sytuacja gospodarcza nie pozwala na budowę obwodnic i parkingów strategicznych. Doraźnie przeciwdziała się temu zagrożeniu drogą ograniczania wjazdu do najbardziej atrakcyjnych rejonów. Na dłuższą metę takie rozwiązania nie mogą być stosowane. Problem ten trzeba rozwiązać w sposób kompleksowy, a to musi sporo kosztować i związane jest z wywłaszczeniem terenów.

Obecnie chcę jeszcze zasygnalizować trzy zagadnienia częściowo już w niektórych wypowiedziach podnoszone.

Na czoło spraw ważnych i pilnych wysuwa się brak mieszkań dla ludzi niezbędnych do obsługi ruchu turystycznego i lecznictwa uzdrowiskowego. Prawie wszystkie miejscowości uzdrowiskowe zbliżają się do docelowej granicy liczby mieszkańców określonej w planach zagospodarowania przestrzennego, a Zakopane osiągnęło już tą granicę, to jest 30 tys. ludności stałej. Mimo tego we wszystkich tych miejscowościach występują duże braki mieszkań. W spółdzielniach mieszkaniowych jest zarejestro-

wane kilka tysięcy członków i kandydatów. Czynnikiem hamującym budownictwo mieszkaniowe w perspektywie nadchodzących lat jest przede wszystkim brak terenów budowlanych. W tej sytuacji zlecono Instytutowi Kształtowania Środowiska opracowanie studium w zakresie możliwości i celowości lokalizowania budownictwa mieszkaniowego dla ludności z Rabki i Zakopanego w innych miejscowościach.

Drugim poważnym problemem są sprawy zaopatrzenia. Województwo w sezonie letniego szczytu turystycznego musi sprowadzać około 7—8 ton pieczywa z sąsiednich województw. Ten problem będzie w najbliższych dwóch latach rozwiązany poprzez budowę piekarni w Zakopanem, Nowym Sączu, później w rejonie Nowego Targu. Uporano się z zaopatrzeniem w artykuły żywnościowe, jedyną sprawą, która wywołuje sporo głosów krytycznych jest przyjęcie zasady, wedle której mięso baranie pochodzące ze skupu od rolników, będzie wliczone do rozdzielnika. Dotychczas mięso to stanowiło dodatkową pulę i pozwalało na poprawę jadłospisów w zakładach żywienia zbiorowego. Braki występują w zaopatrzeniu w artykuły przemysłowe, podobnie jak w całym kraju i dochodzi do częstych kolizji interesów turystów z interesami miejscowej ludności. Mimo ogromnych nacisków nie wprowadzamy jakiegś ścisłej reglamentacji, licząc, że i pod tym względem będzie następować stopniowa poprawa.

Trzeci nierozwiązany problem — to niki albo prawie żadne wyniki w realizacji długowiecznego postulatu deglomeracji ruchu turystycznego, czego rezultatem jest przekroczenie wszelkich norm chłonności Zakopanego, Krynicy, Rabki i Szczawnicy, co uniemożliwia racjonalny wypoczynek w tych miejscowościach, a w innych równie pięknych, poza krótkim sezonem letnim; jest prawie pusto. Powstaje pytanie, dlaczego mimo wielu zapowiedzi władz centralnych i terenowych, mimo wielu programów zagospodarowania turystycznego zakładających deglomerację nie możemy uzyskać pod tym względem zadowalającego postępu. Na pewno przyczyn jest wiele i są one na tyle istotne, że skutecznie blokują realizację nawet bardzo słuszných zamierzeń. Jedną z nich jest brak kompleksowego zagospodarowania turystycznego w skali całego kraju. Podjęte kiedyś próby opracowania takiego programu jeszcze pod kierownictwem profesora O. Rogalewskiego chyba gdzieś utknęły i nie widać rezultatów tej wówczas na szeroką skalę zakrojonej pracy. Dlatego cieszę się i w całej pełni popieram podjęte ponownie prace nad takim programem. Pozwoli on na sensowne sterowanie w makroskali środkami na zagospodarowanie turystyczne i samym ruchem turystycznym.

Po drugie, liczne programy terenowe nigdy nie były zbilansowane ze środkami i możliwościami wykonawczymi. W zasadzie był to rejestr potrzeb i życzeń, a te były i są do dziś łamane przez różnych potentatów inwestycyjnych, którzy wbrew pojęciu o dobrym, zdrowym wypoczynku cisną się ze swoimi milionami do najbardziej przeinwestowanych i frekwentowanych miejscowości. Ostatnim przykładem jest dążenie Polskich

Kolei Linowych do wybudowania na Głodówce wyciągu narciarskiego o możliwościach przewozowych około 1000 osób na godzinę. A przecież w tym rejonie i w Bukowinie Tatrzańskiej już bez tego urządzenia w okresie sezonu narciarskiego jest nadmierna ilość turystów i nie ma co z nimi robić przy braku parkingów, wody, urządzeń sanitarnych itd. Wiadomo, że sporo miejscowości w Gorcach, Beskidach i na Podtatrzu posiada kapitalne warunki śniegowe i taki wyciąg w tych miejscowościach byłby czynnikiem deglomerującym. To wszystko prawda, ale PKL chce być w samych Tatrach, bo tu o grosz najłatwiej.

Podobnie zresztą działają liczne przedsiębiorstwa i organizacje turystyczne, które bez głębszego zastanowienia wiozą i wiozą ten naród w Tatry, Pieniny, jakby gdzie indziej miejsca nie było... Sprzyja temu brak systemu wiążącego interes przedsiębiorstw i organizacji turystycznych z interesami miejscowej ludności i terenowych organów władzy i administracji państwowej województwa. Przedsiębiorstwa dbają z reguły o własny interes pozostawiając kłopoty władzom. Trwa więc wyścig o kwatery prywatne, już bez ostrych wymagań, funkcjonuje podbijanie ceny i jakby równolegle z tym obniża się standard podstawowych usług. Trzeba też wyraźnie stwierdzić, że w dobie aktualnie obowiązujących zasad reformy gospodarczej żadnego z przedsiębiorstw turystycznych w województwie nowosądeckim nie stać na sfinansowanie kosztów porządnego utrzymania bazy, nie mówiąc już o inwestycjach rozwojowych, na które te przedsiębiorstwa nie będą przez najbliższe lata miały prawie żadnych środków. Chcąc pomóc przedsiębiorstwom w ich trudnej sytuacji i wspierając turystykę masową Wojewódzka Rada Narodowa uchwałą z dnia 31 stycznia 1983 r. przyznała ulgi w podatku od nieruchomości, od gruntów i budynków wykorzystywanych na pola namiotowe, campingi, schroniska i hotele górskie oraz stacje turystyczne. Realizacja mniejszych zadań, a zwłaszcza wyciągów narciarskich wspierana jest dotacjami rad narodowych. Są to jednak tylko półśrodki.

I wreszcie wydaje mi się, że w rozwiązywaniu problemów turystyki niewystarczający jest udział nauki. Od wielu lat mówimy o jakimś sensownym modelu turystyki. Województwo nowosądeckie proponowało wiele różnych rozwiązań mających na celu poprawę sprawności działania i obniżkę kosztów. Niestety, nic z tego nie wyszło i organizacja turystyki biegnie po staremu, a więc żywiołowo, a najlepszym tego przykładem są tego-roczone ferie zimowe, w czasie których pod Tatry zjechało dziesiątki tysięcy ludzi bez uprzedniego rozeznania możliwości noclegowych i żywieniowych. Operuję pojęciem dziesiątek tysięcy, bo tak naprawdę nie dysponujemy nowoczesnymi metodami mierzenia wielkości ruchu turystycznego i operujemy wciąż dość dowolnym szacunkiem.

A oto wnioski, których realizacja, zdaniem władz wojewódzkich powodować będzie stopniowe rozwiązywanie problemów, o których wcześniej mówiłem:

1. Zdecydowanie uporządkować gospodarowanie kwaterami prywatnymi poprzez obowiązkową ewidencję, kategoryzację i prawidłowe opodatkowanie z możliwością stosowania ulg na zasadach ogólnych. Utrzymywanie nadal obecnego stanu prowadzi do obniżenia standardu usług, podbijania cen, wykroczeń i przestępstw podatkowych, a także dewizowych. To samo należy zrobić w stosunku do wszystkich stołówek.
2. Stworzyć system wiązania interesów przedsiębiorstw i organizacji turystycznych z interesami miejscowej ludności i władz terenowych. Każde przedsiębiorstwo turystyczne, zakład pracy, czy organizacja turystyczna dla prowadzenia działalności na danym terenie musiałaby uzyskać na to zgodę miejscowych władz. Odpowiednia umowa czy porozumienie precyzowałyby obopólne warunki.

Konieczne jest dostosowanie przepisów podatkowych do powszechnego postulatu, aby wszelkie podatki od zarobkowej działalności turystycznej były wpłacane do budżetu tej rady narodowej, na terenie której prowadzona jest działalność.

Jak już wykazywałem będą to dochody stosunkowo niewielkie, ale może to mieć ogromne znaczenie psychologiczne i jest jednym z czynników wiązania interesów.

3. Znaleźć sposób na to, aby właściwe rady narodowe posiadały środki na przyzwoitym poziomie na zagospodarowanie turystyczne. O ich brak rozbijało się dotychczas bardzo wiele słusznych wniosków i programów. Wspomnę tylko o lansowanej kiedyś i w tym województwie wsi letniskowej czy turystycznej i omawianym już postulatcie deglomeracji. Przecież główną przyczyną niewykonania tych bardzo słusznych postulatów jest brak środków. Zarówno urządzenie wsi turystycznej, jak i deglomeracja muszą kosztować. Twierdzę, że środków na te cele nie zapewnia obecnie obowiązujący system budżetowy i mam poważne wątpliwości, czy będzie je można osiągnąć przy zapowiedzianej w ustawie o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym, samodzielności finansowej rady narodowej. A to dlatego, że taką samodzielność zakładały już poprzednie ustawy. Tak np. reforma przeprowadzana w latach 1972—1975 przewidywała, że rady narodowe stopnia podstawowego będą osiągać dochody własne w wysokości co najmniej 75% dochodów budżetowych, a w naszym województwie wskaźnik ten nigdy nie przekroczył 25%, a po zniesieniu podatku gruntowego od gruntów położonych w terenach górskich spadł do 12 czy 15%. Jaka więc może być samodzielność rady w tych warunkach?

Wprawdzie ustawa w art. 50 ust. 1 punkty 1—10 wylicza własne źródła dochodów rad narodowych, ale w warunkach województwa nowosądeckiego dochody z tych źródeł stanowią w zbiorczym budżecie województwa 41,5%. Resztę dochodów stanowi głównie udział w dochodach budżetu centralnego ustalony w stosunku procentowym do wartości sprze-

daży detalicznej towarów i usług i ta pozycja daje 7 812 563 tys. zł na ogólną kwotę budżetu 13 346 068 tys. zł czyli 58,50%.

Nie rozwiążą tego problemu dotacje na okresy wieloletnie, bo przy stałym wzroście cen dotacje te relatywnie maleją i w rzeczywistości, jak na razie, przy konstruowaniu budżetu na rok następny wykonuje się szczegółowe kalkulacje, aby w oparciu o nie coś wytargować od Ministra Finansów. Rozumiem, że ustawa po bliższe sprecyzowanie tego zagadnienia odsyła do innych ustaw, a przede wszystkim do ustawy o prawie budżetowym. Nie wydaje się, aby i w tych przepisach znaleziono rozwiązanie do końca spełniające postulat faktycznej samodzielności rad narodowych. A gdyby nawet tak, to potrzeby turystyki będą w budżecie terenowym jeszcze długo przegrywać z potrzebami ochrony zdrowia, oświaty, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej.

W tej sytuacji jedynym wyjściem, widzianym z perspektywy władz województwa byłoby:

- a) przyznanie radom narodowym prawa do zaciągania pożyczek (kredytów) na finansowanie zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury technicznej z odpowiednim wyprzedzeniem potrzeb wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego. Tak np. można by było wyposażać przynajmniej w podstawowe urządzenia obrzeże przyszłego zbiornika czorsztyńskiego, czym nikt się na razie nie zajmuje. Należy się spodziewać reakcji dopiero po oddaniu zapory do eksploatacji. Zwrot tych kredytów następowałby z wpłat partycypacyjnych poszczególnych użytkowników danego urządzenia. Jestem przekonany, że rady narodowe po gospodarsku i odpowiedzialnie korzystałyby z tego uprawnienia.
- b) utworzenie odpowiedniego funduszu celowego na zagospodarowanie turystyczne lub zmodyfikowanie istniejącego Funduszu Rozwoju Województwa Nowosądeckiego, względnie Centralnego Funduszu Turystyki. Skuteczność funkcjonowania takiego funduszu celowego została w praktyce naszego regionu potwierdzona na przestrzeni wielu lat.

Obecnie w województwie istnieją dwa fundusze rozwoju:

- Fundusz Rozwoju Województwa Nowosądeckiego utworzony uchwałą Rady Ministrów nr 20/80 z dnia 15 marca 1980 r. i
- Tatrzański Fundusz Rozwoju utworzony uchwałą Rady Ministrów nr 306 z dnia 7 grudnia 1972 r. a zmodyfikowany uchwałą Rady Ministrów nr 138 z 11 grudnia 1980 r.

W ciągu niespełna trzech lat dochody FRWN osiągnęły kwotę 410 mln zł, co pozwalało na sfinansowanie wielu zadań, a wśród nich hotelu „Panorama”, w którym odbywa się konferencja i częściowo Domu Pszczelarza w Kamiannej, w którym gościliśmy wczoraj.

Obecnie nad obydwoma funduszami zawisły czarne chmury, bowiem na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi odpowiednie organy naczelne nie wyraziły zgody na dalsze

pobieranie dopłat do sprzedaży napojów alkoholowych w zakładach gastronomicznych, co w skali rocznej dawało dochód w wysokości ponad 100 mln zł.

W związku ze zniesieniem kategoryzacji kwater prywatnych nie można pobierać opłat administracyjnych ustalonych na podstawie art. 29 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 o niektórych podatkach i opłatach terenowych.

Duże wątpliwości budzi zasadność pobierania opłat w wysokości do 1000 zł rocznie od każdego miejsca noclegowego jednostek gospodarki uspołecznionej.

Wyschły więc trzy podstawowe źródła dochodu obu wymienionych funduszy i w związku z tym celowość dalszego ich istnienia stoi pod znakiem zapytania.

Podstawą do nowelizacji przepisów i źródeł dochodów tych funduszy mógłby być przepis art. 53 ustawy o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym stanowiący, iż „...rady narodowe mogą tworzyć fundusze celowe, określając ich źródła dochodów i ich przeznaczenie”. Rzecz w tym, że przepis art. 53 ust. 1 odsyła do odrębnych ustaw. Wiem, że trwają prace nad ustawą o funduszach celowych i dobrze by było, aby w tej ustawie przyznać radom narodowym możliwie szerokie uprawnienia do tworzenia źródeł dochodów, w tym prawo do nakładania na jednostki gospodarki uspołecznionej i osoby fizyczne odpowiednich świadczeń na określone cele związane z ich działalnością czy tworzące lepsze warunki do takiej działalności.

Podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania takiego funduszu jest tworzenie stabilnych i dość zasobnych źródeł dochodów, aby nie tworzyć, jak to często jeszcze bywa, tylko zmiany formy finansowania poprzez budżet.

Uważam, iż takimi źródłami są:

1. Przeznaczenie na fundusz podatków: obrotowego, dochodowego, od wynagrodzeń i podatku od nieruchomości od przedsiębiorstw i organizacji turystycznych oraz osób fizycznych prowadzących działalność turystyczną.
2. Opłaty od miejsc noclegowych bez żadnych wyjątków; ich wysokość byłaby różnicowana w zależności od atrakcyjności danej miejscowości.
3. Dopłata do cen za spożyte napoje alkoholowe w zakładach gastronomicznych. Jest to naprawdę bezkonfliktowe źródło dochodów i w gruncie rzeczy zupełnie dobrowolne.
4. Inne źródła w zależności od specyfiki terenu ustalone przez rady narodowe na finansowanie konkretnych zadań.

Część takiego funduszu byłaby centralizowana na szczeblu wojewódzkim i z tej części można by było finansować większe zadania, a przede wszystkim zadania dotyczące zagospodarowania turystycznego w miejscowościach przeznaczonych do aktywizacji.

Postulat tworzenia czy modyfikacji funduszu celowego na zagospodarowanie turystyczne nie jest alternatywą przyznania radom narodowym prawa do zaciągania kredytów antycypacyjnych na realizację określonych zadań. Przeciwnie, obydwie te środki uzupełniałyby się wzajemnie i tworzyły warunki dla racjonalnego zagospodarowania turystycznego. Ponadto postulat utworzenia terenowego funduszu celowego nie oznacza krytyki ani sprzeciwu wobec Centralnego Funduszu Turystyki, który na przestrzeni lat pozwalał na sfinansowanie wielu bardzo pożytecznych zadań i nadal powinien istnieć dla finansowania zadań dużych.

MARIAN KUBICKI

Polska Federacja
Organizacji Turystycznych

POZAEKONOMICZNE CZYNNIKI AKTYWIZACJI TERENÓW TURYSTYCZNYCH

Nasza dwudniowa dyskusja związana z aktywizacją terenów turystycznych skupiała się głównie na czynnikach ekonomicznych. Chciałbym więc przez chwilę zatrzymać Państwa uwagę na czynnikach pozaekonomicznych, które w moim przekonaniu mają również wpływ na aktywizowanie działalności turystycznej, a szczególnie mogą podnosić ofensywność rozwiązań.

Wydaje się, że istnieje dość szeroki wachlarz czynników, które przy zastosowaniu ich przez decydentów różnego szczebla mogą wpłynąć na tworzenie właściwej atmosfery, a także na bardziej prawidłową realizację polityki społecznej w zakresie wypoczynku ludzi pracy.

Czynniki, o których chcę mówić, powinny być stosowane równolegle i z różnym natężeniem w zależności od stanu aktywności turystycznej, jak i ukształtowania się zaplecza technicznego, tak ważnego dla realizacji polityki społecznej w zakresie wypoczynku.

W naszych dyskusjach dominowała głównie troska o to, jak przeciwdziałać skutkom wielkiego naporu turystów na miejscowości renomowane w województwie nowosądeckim. W tej sprawie wypowiadali się praktycy; mam tu na myśli szczególnie wystąpienie Wicewojewody Nowosądeckiego mgr Władysława Gawłasa, jak i wystąpienie przedstawicieli Zakopanego — dr Andrzeja Wargowskiego i Roberta Kłaka. Myślę tu również o przedstawicielu Rabki mgr Adamie Sawinie.

Chciałbym poddać pod Państwa rozwagę cztery płaszczyzny działań, które mogą mieć wpływ na aktywizację turystyczną.

Po pierwsze: inspiracja, propaganda i informacja. W tym zakresie powinno się z jednej strony informować o walorach turystycznych, o stanie wykorzystania istniejących zasobów turystycznych, a także inspirować miejscowy ruch społeczny oraz poszczególnych obywateli do zagospodarowania lub tworzenia odpowiedniej bazy dla przyjęcia turystów. Należałoby tu także podjąć problemy związane z kształceniem i prezentowaniem wzorców tak bardzo potrzebnych dla grup lub poszczególnych osób, które podejmują się roli organizatora ruchu turystycznego.

Po drugie: spełnianie roli opiekuńczej szczególnie przez terenowe orga-

ny władzy i wobec osób i grup społecznych podejmujących działalność turystyczną. W dobie kryzysu i braku zaopatrzenia, racjonowania paliw, energii, środków żywnościowych i niektórych przemysłowych pomoc władz terenowych jeszcze szczególnie potrzebna. Także wchodzące w życie nowe unormowania prawne, rygory fiskalne itp. wymagają wyjaśnień i pomocy w ich wdrożeniu oraz elastycznego ich stosowania w zależności od stanu i „kondycji” uczestników i organizatorów ruchu turystycznego.

Po trzecie: obecna konferencja potwierdza jeszcze raz, jak wiele mamy do zrobienia w zakresie koordynacji poziomej między podmiotami działającymi w turystyce w określonej miejscowości, gminie, regionie, województwie. Wiele jeszcze rezerw tkwi w lepszej koordynacji i bardziej skutecznym wykorzystaniu istniejących w tym zakresie uprawnień władz terenowych.

Po czwarte: istnieje stała potrzeba korygowania istniejącej praktyki z nowo wyłaniającymi się sytuacjami i warunkami, w których realizujemy działalność turystyczno-wypoczynkową. Mam tu na myśli nieodzowną rolę nauki w uogólnianiu występujących zjawisk, rolę środków masowego przekazu, popularyzacji dobrych doświadczeń, jak również formę spotkań naukowców i praktyków, w jakiej uczestniczymy.

Sądzę, że zwrócenie uwagi w naszej dalszej pracy na zaprezentowane tu problemy może ułatwić i zdynamizować realizację oczekiwań społecznych.

Na koniec chciałbym podziękować za zaproszenie Federacji przez władze wojewódzkie w Nowym Sączu do współudziału w organizacji tego przedsięwzięcia, a także chciałbym zaapelować do wszystkich przedstawicieli władzy, by wysłuchując organizatorów ruchu turystycznego z życzliwością im pomagała.

DOCHODY I WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA Z TURYSTYKI W 1983 ROKU

Rozliczenia turystyki z budżetem państwa realizowane są wielokierunkowo. W zależności od rodzajów jednostek organizacyjnych i tytułów rozliczeń występują powiązania z budżetem centralnym i budżetem terytorialnym.

Po stronie dochodów rozliczenia turystyki dotyczą głównie wpłat regulowanych przepisami o podatkach. Natomiast wydatki z budżetu na turystykę przeznaczone są przede wszystkim na dofinansowanie wczasów dla emerytów i rencistów, wczasów leczniczych, wypoczynku młodzieży oraz na pomoc finansową dla organizacji społecznych zajmujących się m. in. turystyką kwalifikowaną, obsługą młodzieży szkolnej, szkoleniem społecznych kadr w turystyce.

Istniejący system ewidencji i sprawozdawczości finansowej umożliwia dość dokładne ustalenie dochodów i wydatków budżetu państwa w turystyce, realizowanych przez jednostki wyodrębnione zgodnie z klasyfikacją gospodarki narodowej, jako świadczące usługi turystyczne. Dotyczy to przedsiębiorstw, spółdzielni, biur turystycznych organizacji młodzieżowych, organizacji społecznych, świadczących usługi ogólnodostępne. Natomiast niemożliwe jest ustalenie wpłat do budżetu z tytułu działalności turystycznej bazy środowiskowej, w tym zakładowej.

Dlatego, w niniejszej informacji przyjęto, że rozliczenia w zakresie turystyki dotyczą jednostek organizacyjnych zaliczonych do gałęzi 88 „Turystyka i wypoczynek”, czyli realizujących rodzaje działalności charakteryzujące wymienioną gałąź oraz podległych, nadzorowanych i koordynowanych przez Główny Komitet Turystyki. Oznacza to, że zgodnie z klasyfikacją resortową budżetu uwzględnia się rozliczenia dotyczące działu 88 w części 47 — Główny Komitet Turystyki, w części 61 — Centralny Związek Spółdzielni Rolniczych „Samopomoc Chłopska” (OST „Gromada”), w części 62 — Centralny Związek Spółdzielczości Pracy (SBT „Turysta”), w części 70 — Ogólny Zarząd Finansowy (BTM „Juventur”) oraz przedsiębiorstw usług wczasowo-socjalnych należących do różnych części budżetu, w zależności od rodzaju działalności jednostek, z których się wyodrębniły.

Rozliczenie dochodów i wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych turystyki z tytułu działalności w 1983 roku przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1

DOCHODY I WYDATKI BUDŻETOWE Z TURYSTYKI W 1983 ROKU (w mln zł)

wyszczególnienie	dochody	wydatki
budżet centralny	2800	1752
w tym GKT	2615	1752
budżet terenowy	750	281
razem budżet terenowy i centralny	3550	2033
w tym GKT	3365	2033

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych według pierwszej wersji bilansowej sprawozdania finansowego F-01 w porównaniu z danymi sprawozdań budżetowych z Wojewódzkich Izb Skarbowych.

1. Rozliczenia turystyki z budżetem centralnym

Dochody budżetu centralnego z tytułu działalności i wyników finansowych uzyskanych w 1983 roku w turystyce wyniosły 2800 mln zł, w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 12,3%. Wymienioną kwotę dochodów w 92,8% stanowiły wpłaty z tytułu podatków: od płac, obrotowego i dochodowego, (podstawowe dane prezentuje tablica nr 2).

Największy udział — 53,5% stanowił podatek od płac. Jest to rodzaj obciążenia powszechnie obowiązującego jednostki działalności gospodarczej z zastosowaniem zróżnicowanych wskaźników procentowych w stosunku do płac. Przedsiębiorstwa państwowe — ogólnopolskie i terenowe, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze i Polski Związek Motorowy obciążone były 20% wskaźnikiem podatku od płac. Dla spółdzielni turystycznych¹, biur turystycznych organizacji młodzieżowych² podatek ten wynosił 10%. Najniższy wskaźnik obciążenia płac obowiązywał Fundusz Wczasów Pracowniczych — 3% podstawy opodatkowania. W porównaniu do poprzedniego roku, kwota podatku od płac wzrosła o 55%. Wpły-

¹ Na podstawie Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 29.IX.1982 r. (Dz.U. nr 23 z 1982 r.)

² Na podstawie indywidualnych zwolnień.

PODSTAWOWE DOCHODY BUDŻETU CENTRALNEGO W DZIALE 88 —
TURYSTYKA I WYPOCZYNEK (w tys. zł)

lp.	jednostki organizacyjne	podatek od płac	podatek obrotowy	podatek dochodowy	razem
1	terenowe przedsiębiorstwa turystyczne	555 086	—	—	555 086
2	PP „Orbis”	523 016	538 892	423 121	1 485 029
3	PISiT „Sports-Tourist”	7 749	12 938	40 287	60 974
4	COIT	2 639	396	4 194	7 229
5	FWP i inne ośrodki wypoczynkowe ^{a)}	40 552	9 019	—	49 571
6	PTTK — działalność wyodrębniona gospodarczo	91 639	—	—	91 639
7	PZM — działalność wyodrębniona gospodarczo	97 709	—	—	97 709
8	PTTK i PZM — działalność niewyodrębniona gospodarczo — razem ^{b)}	77 404	—	—	77 404
9	Razem — GKT	1 395 794	561 245	467 602	2 424 641
10	SBT „Turysta”	14 275	—	—	14 275
11	BTM „Juventur”	8 661	22	44 405	53 088
12	BUT „Harctur”	1 427	—	—	1 427
13	OST „Gromada”	44 977	24 980	1 090	71 047
14	przedsiębiorstwa usług wczasowo-socjalnych ^{c)}	5 472	—	1 035	6 507
15	OGÓŁEM	1 497 919	586 247	514 132	2 598 298
16	wskaźniki procentowego udziału w dochodach ogółem	53,5	20,9	18,4	92,8

Zródło: Dane ze sprawozdań F-01 według I wersji bilansowej

a) — dane na podstawie sprawozdań o dochodach budżetowych

b) — dane na podstawie sprawozdania o dochodach budżetowych, rozdz. 8851 i 8895

c) — dane na podstawie wydruku Ministerstwa Finansów

nał na to ogólny wzrost płac w turystyce (ca 27,3%) oraz fakt, że od 1 lipca 1982 r. podwyższona została stawka odpisów z tytułu podatku od płac z 8% do 20%.

Drugim co do wielkości źródłem dochodów budżetu centralnego z turystyki w 1983 r. był podatek obrotowy i stanowił 20,9% ogólnych dochodów. Obowiązywały następujące stawki podatku obrotowego w turystyce:

- a) od sprzedaży usług hoteli — 5%,
- b) od sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 18°³:
 - w zakładach „Lux” i I kategorii — 20%,
 - w pozostałych zakładach — 5%,
- c) od marży ze sprzedaży usług turystycznych w Państwowym Przedsiębiorstwie „Orbis” i Przedsiębiorstwie Imprez Sportowych i Turystycznych „Sports-Tourist” — 5%,
- d) od sprzedaży usług luksusowych, a mianowicie: w zakładach gastronomicznych kategorii „Lux”, hoteli kategorii „Lux”, wycieczek zagranicznych pozaeuropejskich, z wyłączeniem wyjazdów leczniczych i szkoleniowych grup młodzieży — 25%.

W zależności od rodzajów realizowanej działalności, jednostki turystyczne w zróżnicowanym stopniu obciążone były tym podatkiem. Do dochodów budżetu centralnego z tego tytułu należały wpłaty tylko od części jednostek organizacyjnych turystyki, a mianowicie:

- państwowych przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym,
- biur turystycznych organizacji młodzieżowych,
- Ogólnokrajowej Spółdzielni Turystycznej „Gromada”,
- Funduszu Wczasów Pracowniczych i innych ośrodków wczasowych.

Kwota podatku obrotowego wpłaconego przez omawiane jednostki organizacyjne w stosunku do 1982 roku wzrosła o 49,5%, między innymi dlatego, że nastąpił wzrost obrotów obciążonych tym podatkiem w PP „Orbis”, OST „Gromada” i PISiT „Sports-Tourist”. Przedsiębiorstwo Państwowe „Orbis” realizowało między innymi wszystkie z wymienionych rodzajów działalności obciążonych podatkiem obrotowym. Dlatego też 91,4% wpływów z turystyki do budżetu z tego tytułu w 1983 roku stanowiły wpłaty PP „Orbis”.

Trzecim co do rozmiarów tytułem wpłat jednostek gospodarczych turystyki do budżetu był podatek dochodowy, płacony z zysku, w wysokości uzależnionej od uzyskanego wskaźnika rentowności. Pod względem zakresu podmiotowego dochodami budżetu centralnego z tego tytułu były wpłaty od tych samych jednostek, które odprowadzały do niego podatek obrotowy. W 1983 roku wpływy do budżetu centralnego z podatku dochodowego stanowiły 18,4% ogólnych dochodów z turystyki. W porównaniu do

³ Sprzedaż napojów alkoholowych podlega opodatkowaniu bez względu na przy-sługujące jednostce gospodarczej zwolnienie od podatku obrotowego.

stanu z 1982 roku dochody z tego tytułu uległy zmniejszeniu o 2,9%. Nastąpiło to w wyniku niższych wpłat od PP „Orbis” i OST „Gromada”. Wzrosły natomiast wpłaty PISiT „Sports-Tourist” i BTM „Juventur”.

Pozostałą część dochodów budżetu, poza podatkami stanowiły wpłaty z tytułu przeszacowania zapasów i inne, łącznie stanowiące około 201 mln zł.

Dochody zaliczane do budżetu centralnego z turystyki wypracowują zakłady turystyczne przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni, organizacji społecznych, biur turystycznych organizacji młodzieżowych znajdujące się w różnych miejscowościach na terenie kraju, natomiast rejestracja wpływów skoncentrowana jest w kilku województwach (prezentuje to tablica nr 3).

Na podstawie danych uzyskanych ze sprawozdań wojewódzkich izb skarbowych stwierdzono, że w 1983 roku:

- 46% wpływów ogółem zrealizowano w Warszawie,
- w trzech województwach: gdańskim, krakowskim i wrocławskim dochody zarejestrowane przez izby skarbowe stanowiły od 5,0% do 5,4% dochodów ogólnokrajowych,
- w trzech województwach: łomżyńskim, siedleckim i sieradzkim odnotowano wpłaty, których udziały w dochodach ogółem były niższe od 0,05%.

Przedstawiona struktura według województw dochodu budżetu centralnego uwarunkowane były trybem realizowania obciążeń podatkowych, a mianowicie tym, że rozliczeń z urzędami podatkowymi dokonują zarządy przedsiębiorstw. Głównymi jednostkami odprowadzającymi podatki na konto budżetu centralnego są ogólnokrajowe przedsiębiorstwa z zarządami w Warszawie. Jak też już wspomniano, większość wpływów stanowi podatek od płac, wysokość którego uwarunkowana jest liczbą zatrudnionych i poziomem wynagrodzeń. Wymienione województwa: Warszawa, Gdańsk, Kraków i Wrocław przewodzą w tym zakresie.

Wydatki z budżetu centralnego w dziale 88 „Turystyka i wypoczynek” w 1983 roku wyniosły 1755 mln zł. Kwotę tę wykorzystano głównie na następujące cele:

- a) 95% przeznaczono na dotację dla Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku, z czego 1031 mln zł przeznaczono na dofinansowanie wczasów dla emerytów, rencistów, wczasów profilaktycznych i leczniczych organizowanych przez Fundusz Wczasów Pracowniczych; nadmienić należy, że pomoc finansowa w zapewnieniu wypoczynku dla wymienionej grupy społeczeństwa była udzielana i w poprzednich latach, tylko, że odbywało się to za pośrednictwem Centralnej Rady Związków Zawodowych,
- b) pozostałe 5% w formie dotacji wyrównawczych i celowych przyznano

Tabela 3

DOCHODY BUDŻETU CENTRALNEGO Z TURYSTYKI W 1983 ROKU
(wskaźniki struktury przestrzennej)

lp.	województwo	wskaźnik udziału w ‰	lp.	województwo	wskaźnik udziału w ‰
1	Biała Podlaska	0,1	26	Opole	0,6
2	Białystok	0,8	27	Ostrołęka	0,2
3	Bielsko-Biała	1,9	28	Piła	0,3
4	Bydgoszcz	1,0	29	Piotrków Trybunalski	0,5
5	Chełm	0,1	30	Płock	0,4
6	Ciechanów	0,2	31	Poznań	4,8
7	Częstochowa	0,9	32	Przemyśl	0,1
8	Elbląg	0,5	33	Radom	0,3
9	Gdańsk	5,4	34	Rzeszów	0,5
10	Gorzów Wielkopolski	0,6	35	Siedlce ^{a)}	—
11	Jelenia Góra	1,7	36	Sieradz ^{a)}	—
12	Kalisz	0,6	37	Skierniewice	0,1
13	Katowice	3,2	38	Słupsk	0,7
14	Kielce	0,8	39	Suwałki	0,4
15	Konin	0,2	40	Szczecin	2,6
16	Koszalin	1,4	41	Tarnobrzeg	0,2
17	Kraków	5,3	42	Tarnów	0,7
18	Krosno	0,2	43	Toruń	0,8
19	Legnica	0,4	44	Wałbrzych	1,2
20	Leszno	0,1	45	Warszawa	46,0
21	Lublin	0,9	46	Włocławek	0,2
22	Łomża ^{a)}	—	47	Wrocław	5,0
23	Łódź	2,2	48	Zamość	0,4
24	Nowy Sącz	2,8	49	Zielona Góra	0,9
25	Olsztyn	1,8	50	OGÓŁEM	100,0

Zróżdło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań o dochodach budżetowych.

a) wskaźnik udziału w dochodach ogółem poniżej 0,05‰.

dla społecznych organizacji turystycznych realizujących m. in. turystykę kwalifikowaną, na wyposażenie schronisk młodzieżowych, na upowszechnienie turystyki.

2. Rozliczenia turystyki z budżetem terenowym

Źródłem dochodów budżetu terenowego z turystyki były przede wszystkim wpłaty z tytułu podatków obrotowego i dochodowego realizowane przez:

- terenowe przedsiębiorstwa turystyczne,
- jednostki funkcjonujące w ramach wyodrębnionej działalności gospodarczej Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego i Polskiego Związku Motorowego,
- Spółdzielcze Biuro Turystyczne „Turysta”.

W 1983 roku dochody te wyniosły około 750 mln zł i były wyższe o około 16,3% w porównaniu do osiągniętych w 1982 roku. Wpłynął na to głównie wzrost wpłat z Polskiego Związku Motorowego.

Wydatki budżetu terenowego w dziale 88 „Turystyka i wypoczynek” przeznaczone były przede wszystkim na utrzymanie schronisk młodzieżowych będących w administracji szkolnej, w minimalnym zakresie na organizowanie imprez i dofinansowanie informacji turystycznej.

3. Wnioski

Przedstawione dane liczbowe na tle obecnej sytuacji w wielu regionach turystycznych kraju skłaniają do sformułowania następujących wniosków:

- a) dochody i wydatki budżetu państwa z tytułu turystyki stanowią znikomy, wynoszący ułamek procentu udział w dochodach i wydatkach budżetu państwa ogółem (w 1983 roku wskaźnik udziału w dochodach szacuje się na około 0,18%)⁴;
- b) dochody budżetu państwa z turystyki — dziedziny gospodarki uznawanej głównie jako sefra usług socjalnych, w 1983 roku przewyższyły wydatki w tej gałęzi o 1,5 mld zł;
- c) na etapie bezpośrednich rozliczeń jednostek gospodarki turystycznej z urzędami podatkowymi, odzwierciedlonych w sprawozdawczości finansowej, w dochodach ogółem przeważają wpłaty do budżetu centralnego — w 1983 roku wskaźnik udziału wyniósł około 79,0%. Wielkość

⁴ Do obliczenia wskaźnika udziału w dochodach uwzględniono wpłaty z turystyki w 1983 roku do budżetu centralnego 1 808 mln zł składek na ZUS — w cz. 09 Ministerstwo Pracy, Plac i Spraw Socjalnych oraz budżetu terenowego 617 mln zł z tytułu podatku od nieruchomości — w cz. 08 Ministerstwo Finansów.

tę należałoby jednak zweryfikować, z uwagi na to, że zgodnie z ustawą budżetową na 1983 rok, 70% podatku od płac miało stanowić dochody budżetów wojewódzkich. Przy czym wysokość dochodów z tego tytułu do budżetów wojewódzkich została określona kwotowo. W związku z przekroczeniem wpłat z tego tytułu w skali kraju o około 15,6%, w budżetach wojewódzkich ogółem w kraju w 1983 roku pozostanie około 55% rzeczywistych wpłat podatku od płac. W odniesieniu do turystyki szacuje się, że około 820 mln zł podatku od płac wpłynie do budżetów wojewódzkich. Oznaczałoby to, że wpłaty z turystyki do budżetu terenowego faktycznie wyniosą około 1570 mln zł i stanowić będą około 44,2% wpłat do budżetu państwa ogółem od jednostek z tej gałęzi;

- d) analiza struktury przestrzennej dochodów budżetu państwa z turystyki w podziale według województw wykazuje ogromną koncentrację, szczególnie w zakresie wpłat do budżetu centralnego. Wskaźniki udziału nie odzwierciedlają faktycznego znaczenia poszczególnych województw w gospodarce turystycznej kraju;
- e) jednostki świadczące usługi turystyczne, niezależnie od powiązania finansowego z budżetem centralnym czy terenowym, korzystają z infrastruktury turystycznej, komunalnej, zaopatrzenia w żywność w miejscu swojej lokalizacji;
- f) wieloletnie utrzymywanie sytuacji minimalnego powiązania dochodów gestorów bazy turystycznej z gospodarką finansową regionu, szczególnie w miejscowościach o dużej koncentracji turystycznego ruchu przyjazdowego przyczyniło się do powstania wielu komplikacji, w tym między innymi do zagrożenia środowiska naturalnego;
- g) obecnie niezbędne i pilne jest wdrożenie systemu finansowego umożliwiającego ściśle powiązanie z budżetem terenowym dochodów od wszystkich gestorów bazy turystycznej;
- h) w celu zapewnienia ukierunkowanego wydatkowania środków na cele związane z gospodarką turystyczną, większe znaczenie mogłyby mieć wojewódzkie fundusze turystyki i wypoczynku, między innymi przez zapewnienie odpowiednich źródeł ich tworzenia.

Instytut Turystyki
Akademia Wychowania Fizycznego
Kraków

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA TURYSTYCZNYCH ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH

1. Od wielu lat toczy się spór o to, czy organizacje społeczne zajmujące się turystyką powinny prowadzić działalność gospodarczą, a jeśli tak, to jaką rolę powinna ona odgrywać w działalności tej gospodarki. Genezą tego sporu jest obserwowana od lat tendencja odrywania się jednostek gospodarczych należących do społecznych organizacji turystycznych od realizacji zadań statutowych tych stowarzyszeń w wyniku naturalnego dla działalności gospodarczej dążenia do uzyskiwania możliwie największych zysków. Sprzeczność ta w warunkach naszej organizacji życia społecznego ulega pogłębianiu, ponieważ zyski z działalności gospodarczej są w turystycznych organizacjach społecznych jednym z zasadniczych źródeł finansowania działalności statutowej świadczonej nieodpłatnie lub po cenach niższych od kosztów jej prowadzenia.

Pojawiają się więc pytania o znaczeniu zasadniczym:

- czy prowadzenie gospodarki przez społeczne organizacje turystyczne nie odrywa ich od zasadniczej działalności statutowej,
- jak należy wiązać działalność gospodarczą i statutową, aby dążenie do zyskowności nie zdominowało celów statutowych-społecznych, a jednocześnie gospodarka dostarczyła środków niezbędnych dla prowadzenia i rozwijania działalności statutowej opartej na zasadach społecznych.

Są to problemy niezmiernie skomplikowane, których rozwiązywanie jest bardzo trudne. Nie można do nich podchodzić ani jednostronnie ani pochopnie.

2. Społeczne organizacje turystyczne podejmowały prowadzenie działalności gospodarczej — obok statutowej z zasady już od początków swego istnienia. Dotyczy to zarówno organizacji pracujących w krajach kapitalistycznych, jak i socjalistycznych. Występujące okresowo w tych ostatnich próby pozbawienia organizacji turystycznych prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, podejmowane pod hasłem ułatwienia im pracy nie przyniosły rezultatów pozytywnych ¹.

¹ Wskazują na to, np. doświadczenia Czechosłowacji, w której przekazania schronisk byłego CSKTaL (Czechosłowacki Klub Turystów i Narciarzy) państwowym

Z zasady działalność gospodarcza turystycznych organizacji społecznych ograniczała się do budowy i prowadzenia schronisk, organizowania wycieczek i imprez turystycznych, budowy szlaków² oraz wydawania literatury turystycznej. W zasadzie jednak budowane i utrzymywane przez organizacje szlaki były udostępniane turystom nieodpłatnie. Również znaczna część wycieczek i imprez organizowana zawsze była i jest na zasadach pracy społecznej lub udostępniane poniżej kosztów ich organizacji i realizacji, względnie bez zysku lub z zyskiem obniżonym³.

Fakt, że turystyczne organizacje społeczne prowadziły działalność gospodarczą od początku swego istnienia nie może być lekceważony. Musiały być ważne powody, iż zjawisko to występowało i występuje nadal przez kilkanaście dziesiątków lat. Z drugiej strony nie można jednak fetyszyzować długoletniej tradycji.

3. Podkreślić należy, iż powstające w drugiej połowie XIX wieku i w początkach XX wieku społeczne organizacje turystyczne bynajmniej NIE MUSIAŁY PODEJMOWAĆ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ z powodu braku zainteresowania przedsiębiorców obsługą ruchu turystycznego. Wręcz przeciwnie, gospodarka turystyczna powstała na wiele lat przed narodzeniem się pierwszych społecznych organizacji turystycznych. Dotyczy to zarówno schronisk, jak przewodnictwa traktowanego zarobkowo i nawet organizacji wycieczek⁴.

Oczywiście były rejony czy miejsca, w których słaba frekwencja turystyczna nie mogła zapewnić dostatecznych obrotów przedsiębiorcom, a więc

przedsiębiorstwom gastronomicznym oraz wiejskiej spółdzielni handlowej doprowadziło do dewastacji tej bazy. Nie wynikało to z poziomu pracy tych jednostek gospodarczych, gdyż np. prowadzone przez nie hotele rozwijały się dobrze, lecz z faktu, iż traktowały one schroniska jako „niekochane, podrzucone dziecko”, obce im ze względu na charakter i specyfikę działalności.

² Budową szlaków zajmowały się głównie organizacje turystyki górskiej (wędrowniej i narciarskiej) oraz wodnej, ale także, choć w mniejszych rozmiarach, pieszej nizinnej i kolarskiej.

³ Zniżki stosowano nagminnie dla członków i młodzieży.

⁴ Pierwszą turystyczną organizację społeczną założyli angielscy alpiniści w r. 1857. Posiadający swą siedzibę w Londynie ALPINE CLUB rozpoczął w r. 1859 wydawać rocznik „Peaks, passes and glaciers”. W marcu 1862 powstał Oesterreichische Alpenverein z siedzibą w Wiedniu wydający od roku następnego rocznik „Mittei lungen” przekształcony wkrótce na „Jahrbuch des Oesterreichischen Alpenvereins”, a w kwietniu 1863 ukonstytuował się Scheizer Alpenklub, który między innymi zajmował się budową górskich schronisk i schronów.

Schroniska w górach pojawiły się już w XVIII w. (na Śnieżce w latach 1824—1850 kaplicę użytkowano jako schronisko), przewodnicy w początkach XIX w., przy czym sporadycznie trudniono się takim zajęciem zarobkowym i dawniej, a pierwszą wycieczkę turystyczną zorganizował na zasadach komercyjnych Thomas Cook (dnia 5.VII.1841 r., pociągiem z Leicester do pobliskiego Loughborough). Datę tę uważa się za początek zawodowej komercyjnej obsługi ruchu turystycznego, choć Cook stale zajmował się organizacją wycieczek i obsługą ruchu podróżniczego dopiero od roku 1844.

tylko organizacja społeczna nie nastawiona na zysk mogła podjąć tam działalność gospodarczą. I to rzecz jasna stało się jedną z przyczyn, dla których organizacje te nie mogły ograniczać się tylko do prowadzenia działalności statutowej⁵. Jedną, ale nie jedyną.

Dodać należy, że nawet i na takich terenach nie zabezpieczających wysokiej zyskowności organizacje społeczne często ograniczały się do budowy i wyposażenia obiektu turystycznego powierzając jego prowadzenie

Tabela 1

DANE O DZIAŁALNOŚCI FINANSOWEJ ZARZĄDU PTT (w zł i gr)

wyszczególnienie	1928	1929	1930
PRZYCHODY ogółem	167 607,25	225 552,91	280 534,87
w tym:			
— z działalności gospodarczej	7 040,93	8 285,17	9 504,49
— Dworzec Tatrzański: noclegi	5 007,68	4 035,17	6 304,49
restauracje	683,25	3 250,00	1 500,00
— Schronisko Roztoka	1 350,00	1 000,00	1 700,00
— za legitymacje konwencyjne	9 173,50	11 085,50	11 743,30
— za legitymacje kolejowe	—	—	1 579,05
WYDATKI na utrzymanie Dworca Tatrzańskiego i Roztoki	5 318,21	8 939,59	11 838,26
saldo z tytułu tych obiektów	+1 722,72	-654,42	-2 333,77
WYDATKI na:			
— rozbudowę schronisk	—	—	14 000,00
— szlaki i pracę w górach	2 706,00	1 282,36	3 835,65

dzierżawcy nieraz za bardzo skromną opłatą. Zachęcało to dzierżawców do prowadzenia gastronomii i noclegów, a turystom zabezpieczało warunki do wędrowania.

4. Nie wydaje się, aby celem prowadzenia działalności gospodarczej przez polskie organizacje turystyczne okresu międzywojennego były ocze-

⁵ Podkreślić należy, że budowano nieraz schrony niezagospodarowane, z których można było korzystać bezpłatnie (w Alpach do dnia dzisiejszego), choć niekiedy z obowiązkiem zabezpieczenia wody czy opału dla następnych użytkowników.

kiwania dużych zysków. Nie posiadam danych PTK, ale sprawozdanie finansowe PTT dowodzi słuszności mych przypuszczeń. Przytoczę dane liczbowe dotyczące lat 1928—1930 ⁶.

Powyższe informacje, z których wynika, iż większe dochody czerpano z wydawania legitymacji upoważniających do konwencyjnych wycieczek do Czechosłowacji, a w roku 1930 ponadto — do ulg kolejowych turystycznych, niż z prowadzenia schronisk administrowanych bezpośrednio przez Zarząd PTT (innymi administrowały Oddziały — nie dysponuję danymi o ich wynikach finansowych) posiadają wystarczającą wymowę. Oczywiście dochodowe było prowadzenie Biura Obsługi Turystycznej w Zakopanem; nie mam jednak danych dotyczących wyników ekonomicznych tej placówki. Ale jednocześnie PTT finansowało budowę nowych obiektów i roboty w górach (głównie budowa i konserwacja szlaków) i inne prace zabezpieczające ochronę gór.

5. Jeśli nie zysk był motorem podejmowania przez społeczne organizacje turystyczne działalności gospodarczej, to po co obciążały się tym trudem. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, gdyż wymagałoby to dużo miejsca, sądzę, iż można wymienić pięć zasadniczych przyczyn takiego zjawiska:

- a) dążność do zapewnienia właściwego pod względem charakteru i treści obsługi działania obiektu turystycznego, a więc podporządkowania jego funkcjonowania potrzebom turystyki i turystów, którzy daną organizację powołali do życia,
- b) zapewnienie bazy i pomocy dla imprez turystycznych organizowanych we własnym zakresie (dotyczy to zarówno bazy noclegowej i wyżywieniowej, jak i BORT, a także bazy transportowej i rekreacyjnej),
- c) zabezpieczenie turystycznego charakteru imprez organizowanych zarówno społecznie, jak i komercyjnie poprzez właściwą treść i obsługę realizowaną poprzez podporządkowane, własne jednostki działalności gospodarczej,
- d) stwarzanie punktów obsługi ruchu turystycznego nawet w rejonach i miejscach, w których słaby ruch zniechęca przedsiębiorców do prowadzenia tam działalności,
- e) dotarcie z usługami turystycznymi do możliwie szerokich rzesz turystów dzięki wiązaniu działalności zawodowej jednostek gospodarczych z działalnością społeczną aktywistów zrzeszonych i pracujących w tej samej organizacji turystycznej.

6. Konieczna jest pewna dygresja dotycząca klasyfikacji działalności gospodarczej w turystyce, gdyż bez niej nie da się, jak sądzę, rozwiązać problemu działalności gospodarczej w społecznych organizacjach turystycznych. Otóż uważam, że stosowany ogólnie (choć także jeszcze nieraz

⁶ Według rocznych sprawozdań PTT publikowanych w kolejnych rocznikach „Wierchów”.

kwestionowany) podział na turystykę komercyjną i socjalną jest niewystarczający. W istocie rzeczy mamy do czynienia z trzema, a nie dwoma rodzajami:

a) turystyką komercyjną, zakładającą zawodowo wykonywaną obsługę ruchu turystycznego, sprzedawaną po cenach ekwiwalentnych (na zasadach komercyjnych),

b) turystykę socjalną, polegającą na dofinansowywaniu z funduszy socjalnych (ZFS, budżetu państwa — centralnego i terenowych oraz funduszy społecznych organizacji — nie tylko turystycznych) kosztów imprez i wyjazdów turystycznych. Turysta płaci więc cenę obniżoną za uzyskiwane usługi i towary lub otrzymuje je nieodpłatnie, resztę opłaca jednostka dofinansowująca,

c) turystykę społeczną, polegającą na nieodpłatnym, społecznym świadczeniu pracy przez organizatorów imprezy. Następuje więc obniżka kosztów opłacanych. Działalność ta może być zakładana jako zyskowna z tym, iż uzyskany zysk może być wyłącznie przeznaczony na finansowanie działalności statutowej organizacji społecznej, w ramach której impreza społeczna jest organizowana, bądź jako niezyskowna, gdy uczestnicy lub organizacja dofinansowująca pokrywa tylko koszty wynikające z rachunków.

W klasyfikacji tej uwzględniam, bo uwzględnić je koniecznie trzeba, aż trzy kryteria:

- a) wykonywanie pracy przez organizatorów i ewentualnie realizatorów: zawodowe — opłacane lub społeczne — nieodpłatne,
- b) opłacanie kosztów bądź wyłącznie przez użytkownika (system komercyjny) lub częściowo, względnie w pełni z funduszy socjalnych (system turystyki socjalnej),
- c) uzyskiwanie lub nieuzyskiwanie zysku z danej działalności.

Oczywiście zaprezentowana klasyfikacja (z podziałem na trzy klasy) zawiera wszelkie wady podziału nierozłącznego. Można odpowiednio rozbudowując ją (do około 7—8 klas) sprowadzić do podziałów rozłącznych, ale w układzie trzywarstwowym, co również komplikuje (choć w inny sposób) je użyteczność dla analizy. W każdym jednak przypadku nieodzowne jest uwzględnianie **WSZYSTKICH TRZECH KRYTERIÓW KLASYFIKACYJNYCH**.

7. Dla uporządkowania spraw związanych z działalnością gospodarczą turystycznych organizacji społecznych uważam za konieczne:

- a) szczegółowe i konkretne określenie charakteru poszczególnych rodzajów (form) turystyki i na tej podstawie ustalenie dla niej zasad polityki turystycznej, wyznaczającej zasady dofinansowania, polityki cen, standardów i założeń organizacyjnych prowadzenia i rozwijania danej formy turystyki i jej pozycji w hierarchii priorytetów,
- b) przyjęcie zasady, iż w organizacjach turystycznych społecznych dzia-

łalność gospodarcza musi być podporządkowana działalności statutowej i jej służyć charakterem i treściami swej pracy,

c) określenie form gospodarki w organizacjach społecznych prowadzących usługi turystyczne przy zachowaniu zasady, iż działalność prowadzona na zasadach zyskowności wymaga formy przedsiębiorstwa (jednostka pracująca zawodowo i uzyskująca zysk), natomiast działalność niezyskowna, a w tym także społeczna przynosząca pewien zysk dla dofinansowywania celów statutowych, może być prowadzona wyłącznie w ramach statutowych jednostek organizacji (kół, sekcji, klubów, komisji, oddziałów),

d) zróżnicowania zasad prowadzenia i budowy turystycznych obiektów zlokalizowanych w warunkach korzystnych i niekorzystnych ekonomicznie, przy czym uważam za konieczne określenie, które z nich i dlaczego winny być lokalizowane ze względu na potrzeby turystów, a nie w miejscach zapewniających lepsze warunki dla ekonomiki jego pracy.

8. Pomijam, pozostawiając do odrębnego opracowania niezwykle ważną problematykę podporządkowania i kontroli społecznej działalności gospodarczej w społecznych organizacjach turystycznych. Jest to problematyka bardzo złożona, gdyż fachowość, czas możliwy do poświęcenia danemu zagadnieniu oraz operatywność dają zazwyczaj zawodowo pracującemu zespołowi kierowniczemu jednostki gospodarczej możliwości wyłamania się z podporządkowania i kontroli organu nadrzędnego pracującego społecznie. Obawy takie już trzykrotnie stały się faktem w historii PTTK, a likwidacja centrum zarządzającego gospodarką komercyjną Towarzystwa przyniosła korzyści raczej połowiczne i krótkotrwałe. Centrum w zmienionej postaci szybko się odradzało i wyłamywało z podporządkowania władzom statutowym. Zjawisko to świadczy o tym, że trzeba szukać rozwiązań bardziej skutecznych od prostych, choć radykalnych rozwiązań natury organizacyjnej. Problem ten dotyczy przecież nie tylko PTTK i wymaga głębszego zainteresowania się nim oraz poważnych, pogłębionych studiów.

Narodowy Bank Polski
Nowy Sącz

TURYSTYKA SOCJALNA CZY KOMERCYJNA?

W dzisiejszej dyskusji omówiono szereg problemów turystycznych.

Były głosy dramatyczne i bijące, jak dzwon na trwogę, że wymienie mówców z Zakopanego, którzy przepowiadali nieuchronne zamknięcie miasta dla jakichkolwiek turystów z powodu niedowładu infrastruktury (brak wysypiska śmieci, brak wody pitnej i wskutek długotrwałej suszy groźne stężenie zanieczyszczeń w ciekach wodnych, zupełny zastój wstrzymanej inwestycji mającej na celu oczyszczanie ścieków). Ukazał się zniechętny, choć niespodziewany, sposób na deglomerację turystyki.

Dotąd od lat przemawialiśmy na ten temat na licznych sympozjach turystycznych. W tym roku przemówiły przykre fakty. Były głosy bardziej uogólniające, wśród których przebijały myśli, jak tę turystykę wyprowadzić z impasu. Mówiła p. dr A. Nowakowska, że turystykę trzeba uczynić konkurencyjną w stosunku do innych gałęzi gospodarczych, żeby zadziałały mechanizmy reformy gospodarczej. Podawano interesujące rozwiązania nowych regulacji finansowych. Mówił p. doc. R. Peretiatkowicz o polityce drobnych sukcesów na zasadzie ziarnka do ziarnka.

Proszę pozwolić mi na wyrażenie mojej opinii, wywodzącej się z praktyki i długoletniego doświadczenia. Według mnie nie ma i nie może być dwu rodzajów turystyki: komercyjnej i socjalnej. W każdym razie nas na to nie stać. Turystyka powinna być jedna, opłacalna, czyli komercyjna. Będzie z niej także korzystała liczna rzesza pracowników, których źródłem utrzymania jest praca najemna, a stosownie do poziomu ich utrzymania będzie im dopłacać akcja socjalna. Akcja socjalna będzie dopłacać do pracownika, a nie do turystyki. Turystyka natomiast musi być oparta o zdrową, rentowną kalkulację i winna sprzedawać swoje usługi za cenę, przynoszącą godziwy zysk, wystarczający na reprodukcję prostą i rozszerzoną. W domach FWP i w domach branżowych obowiązywać winny stawki opłacalnej odpłatności. Domy winny przynosić zysk i winny o ten zysk zabiegać tak samo, jak o klienta. Tak rozumię rozwiązanie słusznej myśli p. dr A. Nowakowskiej.

Pracownik natomiast, korzystający z usług danego domu wypoczynkowego, przedstawi rachunek, który pokrył sam, a zakład pracy według re-

guł ustalonych przez swoją komisję socjalną zrefunduje mu, co uzna za stosowne, konieczne i możliwe.

Dziś kwestię stanowią niewykorzystane zdolności usługowe, wolne miejsca w turnusie.

Przy przyjęciu zasady komercyjności turystyki każdy dom wczasowy, czy administracja grupy domów wczasowych, zabiegać będzie o klienta, sama poprowadzi akwizycję współpracując nawet z biurami pośrednictwa lub wręcz z przedsiębiorstwem turystycznym jednym czy z kilkoma proponując rabat, obniżając ceny po sezonie, podwyższając w czasie sezonu i przy odpowiednich okazjach.

Myślę, że wysiłki uczonych i praktyków skupić się powinny na stworzeniu odpowiedniego klimatu propagandowego dla idei, aby turystyka stała się gałęzią gospodarczą dającą dochód narodowy.

Pokutowały i pokutują jeszcze mity, że usługi oraz handel przemieszczają wytworzony dochód narodowy, ale go nie tworzą. Wiązanie dochodu narodowego z produktem materialnym jest — moim zdaniem — największym błędem naszego myślenia ekonomicznego. Podejrzewam, że podstawę do takiej tezy dała nieco ułomna gospodarka monetarna, która nie uruchomiła wymienialnego złotego, zubożając nasz pieniądz o jedną z głównych funkcji, mianowicie zamienialność na inny pieniądz i na każdy towar.

Wyobraźmy sobie tymczasem państwo, które nie ma żadnej produkcji materialnej. Ma tylko piękny klimat, piękne krajobrazy, piękne i czyste powietrze i żadnych estetycznych przeżyć turystów, którzy za usługi turystyczne z wszelkim opakowaniem dobrze zapłacą. Czy państwo takie wytwarza dochód narodowy? Ależ tak! W ten sposób Hiszpania, Bułgaria, Jugosławia i wiele innych mądrych państw pomnaża dochód narodowy.

Powiedzmy sobie wreszcie, że doznając porażek w eksporcie produktów w wielu innych gałęziach wytwórczych, należy próbować stworzyć eksport usług turystycznych, które ekonomicznie zaprogramowane dadzą nam także dochód. Po prostu turystyka musi być opłacalna i zgódźmy się na początek (tak jak to robią Bułgarzy), że będzie obsługiwać również najbardziej monetodajną elitę. Komu to zaszkodzi?

Pracownik natomiast, korzystający z usług danego domu wypoczynkowego, przedstawia rachunek, który pokrył sam, a zakład pracy według tego rachunku zwraca mu należność. W ten sposób pracownik nie ponosi żadnych kosztów, a jego firma otrzymuje dochód. W ten sposób turystyka staje się dla firmy źródłem dochodu, a dla pracownika sposobem na zarobek. W ten sposób turystyka staje się dla firmy i dla pracownika źródłem dochodu. W ten sposób turystyka staje się dla firmy i dla pracownika źródłem dochodu. W ten sposób turystyka staje się dla firmy i dla pracownika źródłem dochodu.

Pracownik natomiast, korzystający z usług danego domu wypoczynkowego, przedstawia rachunek, który pokrył sam, a zakład pracy według tego rachunku zwraca mu należność. W ten sposób pracownik nie ponosi żadnych kosztów, a jego firma otrzymuje dochód. W ten sposób turystyka staje się dla firmy źródłem dochodu, a dla pracownika sposobem na zarobek. W ten sposób turystyka staje się dla firmy i dla pracownika źródłem dochodu.

WYSTĄPIENIE

LUDWIKA KAMIŃSKIEGO

SEKRETARZA KW PZPR W NOWYM SĄCZU

Uczestnicy tej sesji doskonale orientują się, jakie racje przemawiały za wyodrębnieniem obszarów tworzących województwo nowosądeckie. Reforma administracyjna przeprowadzona w połowie lat siedemdziesiątych usankcjonowała specyfikę regionu: jego lecznicze, turystyczne i wypoczynkowe walory. Klimat, rzeźba terenu, zasoby wód mineralnych, liczne uzdrowiska i ośrodki wczasowe, tradycje krajoznawstwa, atrakcyjne szlaki turystyczne — to były niewątpliwie argumenty przemawiające za scaleniem i usamodzielnieniem naszej ziemi. Czytelna też od początku była funkcja, jaką wyznaczono regionowi.

Z inicjatywy Komitetu Wojewódzkiego partii wielu obecnych w tej sali naukowców i praktyków współtworzyło koncepcję racjonalnego spożytkowania naturalnych bogactw Nowosądeckiego.

W roku 1977 sformułowaliśmy szczegóły pełnienia przez nasz region służebnej wobec kraju funkcji w dziedzinie lecznictwa, turystyki i rekreacji. Działania instancji partyjnej wspierali w różnych formach uczeni, specjaliści i eksperci. Ta pomoc, za którą jesteśmy wdzięczni, nie pozostała bez wpływu na dwie uchwały rządowe podjęte w ubiegłej dekadzie. Co prawda nie w pełni skorzystaliśmy z dobrodziejstw tych uchwał, bo brakło dostatecznych środków na ich realizację, ale niejedno udało się jednak zrobić w dziedzinie zagospodarowania turystycznego i ochrony środowiska naturalnego. Pozostajemy w przekonaniu, że główny kierunek myślenia o powinnościach i funkcjach naszego regionu, wytyczony we wspomnianych uchwałach Rządu — nie uległ przeterminowaniu.

Natomiast nowa sytuacja — na którą rzutują trudności gospodarcze i wdrażana obecnie reforma — zmuszają nas do ponownego ustosunkowania się do wielu szczegółowych kwestii związanych z funkcjonowaniem całego kompleksu turystycznego. Mamy nadzieję, że ta konferencja pomoże twórczo zweryfikować nasze dotychczasowe wysiłki i wzbogacić dotyczące najbliższej przyszłości plany. Dorobek dzisiejszej dyskusji, a także koncepcje plenarnego posiedzenia KW, które odbędzie się w najbliższym czasie na temat turystyki, zamierzamy przedłożyć zainteresowanym resortom, przede wszystkim jednak gościom naszej konferencji: przewod-

niczającemu Głównego Komitetu Turystyki, tow. J. Cisowskiemu oraz ministrowi B. Ciasiovi.

Nie ukrywamy, że pewne koncepcje z lat ubiegłych będą nadal cyzelowane i popierane przez nas. To myśmy przecież proponowali deglomerację masowego ruchu turystycznego poprzez oferowanie alternatywnych wariantów wypoczynku. Nadal jesteśmy za promocją atrakcyjnych miejscowości, które są w stanie przejąć część owego strumienia turystów, jaki zalewa Zakopane, czy Krynice. Ustawienie „progu” na drodze nadmierne go koncentrowania się ruchu turystycznego w niektórych przeciążonych miejscowościach — to absolutna konieczność. I nie idzie tu o zamknięcie gór przed człowiekiem pracy, nie idzie nam np. o bariery cenowe, które uczyniłyby Zakopane dostępnym tylko dla ludzi majątnych. Właściwe wykorzystanie bazy związkowej i branżowej pozwoli pogodzić interesy robotników i „badylarzy”. Różnicą cen za usługi, polityką skierowań na wczasy — da się obronić zdobycze socjalne ustroju socjalistycznego. Nasze uzdrowiska muszą być otwarte i dla ludzi biedniejszych, i dla lepiej sytuowanych. Rzecz w tym, żeby ich nie zatłoczyć, nie zniszczyć nadmiernym eksploatowaniem.

Wiąże się z tym również kwestia wielopokoleniowych zaniedbań regionu w dziedzinie infrastruktury komunalnej. Brakuje oczyszczalni ścieków, wysypisk śmieci, obwodnic. Zatruwają powietrze liczne kotłownie lokalne, zaopatrywane w zasiarczony węgiel. Za mało jest elektrofiltrów w zakładach przemysłowych. Pogarsza się stan naszych rzek, lasów i gleb.

Robimy — co w naszej mocy — by zatrzymać proces degradacji środowiska naturalnego. Zarówno Wojewódzka Rada Narodowa, jak i Komitet Wojewódzki — wypracowały koncepcję pobudzenia inicjatyw lokalnych służących ochronie naturalnych zasobów regionu. Trzeba wszakże stwierdzić, że skala potrzeb i zaniedbań jest tak wielka, że przerasta możliwości finansowe i wykonawcze województwa. Jesteśmy w stanie uprządkować problem wynajmu kwater prywatnych, przyspieszyć lokalizację wysypisk śmieci, zmobilizować opinię publiczną do lepszej ochrony rzek i lasów, jesteśmy w stanie dopingować gestorów baz lecznictwa i wypoczynku do współpracy z lokalnymi organizatorami turystyki — ale nie podołamy sami problemowi inwestowania w niezbędną infrastrukturę komunalną Rabki, Krynicy, Szczawnicy czy Zakopanego.

Województwo, które służy całemu krajowi i przyjmuje co roku miliony gości, musi otrzymać odpowiednie wsparcie, w zgodzie z intencjami przytoczonych wcześniej uchwał Rządu. Stanowczo większa też musi być partycypacja w kosztach funkcjonowania poszczególnych miejscowości — ich użytkowników; często bogatych zakładów przemysłowych i wpływowych resortów.

Opowiadamy się zatem za deglomeracją ruchu turystycznego, za wspólnym frontem działania wszystkich użytkowników regionu, za przemyślaną polityką inwestycyjną, za racjonalniejszym wykorzystaniem niemałej ba-

zy, jaką Nowosądeckie dysponuje. Liczymy, że w miarę stabilizowania się sytuacji gospodarczej, znajdą się środki na kontynuowanie tych inwestycji, które „centrum” uznało za niezbędne. Zwłoka w inwestowaniu tutaj w ochronę środowiska naturalnego kosztowałaby nas za kilka lat o wiele więcej, niż dziś. Znamy obecne uwarunkowania gospodarcze, dlatego nie kreślimy alarmistycznych wizji zagrożeń, ale nie możemy przemilczeć i pominąć faktu, iż sytuacja ekologiczna regionu pogarsza się mimo lokalnych wysiłków.

Do wypracowanych na konferencji oraz naszych koncepcji związanych z turystycznym wykorzystaniem województwa — kwestię ochrony środowiska wpisujemy jako naczelną, wymagającą dalszego życzliwego wsparcia władz centralnych.

WIKTOR KAŁAT

Wydział Kultury Fizycznej,
Sportu i Turystyki UW
Bielsko-Biała

METODY I FORMY AKTYWIZACJI TERENÓW TURYSTYCZNYCH

O problematyce metod i form aktywizacji terenów turystycznych w naszych rozważaniach nie możemy mówić w oderwaniu od rzeczywistości. Musimy ciągle pamiętać, że szeroko rozumiane zagadnienia turystyki w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej naszego kraju są i będą jeszcze przez długie lata rozwiązywane metodą „małych dokonań”. Rzecz w tym, aby te „małe dokonania” koncentrować na najważniejszych zadaniach. Kierunki przyjęte przez Główny Komitet Turystyki odpowiadają potrzebom dnia dzisiejszego. Turystyka ma nie tylko prawo, ale i obowiązek upominać się o priorytetowe traktowanie.

Chciałbym przypomnieć, że dotychczas nikt nigdy nie zarabiał na wypoczynku w naszym kraju, bo to byłoby odbierane jako nieprzyzwoitość. Wypoczynek ludzi pracy był integralną częścią polityki socjalnej państwa. Zadania, które stawiano przed organizatorami wypoczynku oparte były tylko na eksploatacji bazy. Dla przykładu: w województwie bielskim Fundusz Wczasów Pracowniczych w ciągu 35-lecia działalności nie wybudował ani jednego obiektu, a znikome środki inwestycyjne pozwalają tylko na utrzymanie istniejącej bazy i znikomą modernizację. Podobnie przedstawia się sprawa w przedsiębiorstwach turystycznych, dla których Wojewoda jest organem założycielskim. Baza hotelowa, którą przedsiębiorstwa turystyczne dysponują, budowana była na przełomie XIX i XX wieku i na dzień dzisiejszy jest bardzo mocno wyeksploatowana. Każdy najmniejszy remont zamyka się milionowymi nakładami. Dla przykładu w latach siedemdziesiątych remont hotelu „Pod Orłem” w Bielsku-Białej miał się zamknąć kwotą 60 mln zł. Dzisiaj, aby ten obiekt odpowiadał wymogom i mógł dalej dobrze spełniać swoją funkcję, potrzebna jest kwota blisko 1 mld zł. Niezainwestowanie tej kwoty w obecnej dekadzie doprowadzi do zdekapitalizowania się obiektu.

Przedsiębiorstwa turystyczne nie są w stanie we własnym zakresie inwestować. Np. Przedsiębiorstwo Turystyczne „Soła” w Żywcu w 1983 roku uzyskało dochód 10 mln zł. Po opłaceniu 60% podatku pozostało mu tylko 4 mln zł. — Co można dzisiaj wykonać za tę kwotę?

Obywatelu Ministrze Finansów! przedsiębiorstwa turystyczne nie mogą być w systemie podatkowym traktowane na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwa przemysłowe. Apeluję o dostosowanie polityki podatkowej do celów społecznych turystyki. Turystyka jest jedyną działalnością sfery niematerialnej, obciążoną wszystkimi podatkami i Funduszem Aktywizacji Zawodowej, występującymi w sferze produkcyjnej.

Pamiętać należy, że gastronomia nie otrzymuje artykułów mięsnych, co znacznie obniża jej zyski. Dotychczas znaczna część zysków pochodziła ze sprzedaży napojów alkoholowych. Wstydlivy to problem, ale dzisiaj z jego sprzedaży uzyskuje się niewiele. Także sprzedaż dziczyzny w I gatunku dla gastronomii objęta jest zakazem.

Z kwartału na kwartał zmniejszane są przydziały paliwa dla taboru samochodowego, np. w województwie bielskim w I kwartale bieżącego roku otrzymaliśmy tylko pokrycie na 23 dni. Autokar turystyczny — to nie tylko wyjazd na wycieczkę. Autokar turystyczny jest częścią komplementarnych usług, które świadczą przedsiębiorstwa. Z góry wiadomo, że brakuje pokrycia w paliwie, ale nikt nie zwolnił właścicieli autokarów z systematycznych spłat zaciągniętych na ich zakup kredytów, jak i odprowadzania amortyzacji.

Także opłaty za wodę wpuszczaną do basenów rekreacyjnych pobierane są według stawek, jak w przemyśle. Dla przykładu eksploatacja basenu w Bielsku-Białej kształtuje się w kwocie 4,5 mln zł. Aby obiekt był rentowny bilet musiałby kosztować 150 zł. Czy wejście na basen ma być luksusem niedostępnym dzieciom przeciętnie zarabiającego Polaka?

Obserwujemy zjawisko odejścia kwaterodawców od pośrednika, którym są gestorzy ruchu turystycznego, co wywołane zostało wprowadzeniem wolnego rynku na tego typu usługi. I tak, tylko na naszym terenie w latach 1980—1983 ubyło przeszło 5 200 kwater, czyli 34% stanu posiadania. Wśród wynajmujących bezpośrednio następują manipulacje cenami bez żadnego związku z kategorią obiektu, co prowadzi do czerpania nieuzasadnionych zysków kosztem wypoczywających.

Dla utrzymania się na rynku gestorzy turystyki zmuszeni są podnosić ceny wynajmu celem zatrzymania kwaterodawców. A więc — z jednej strony stale zwiększają się koszty wypoczynku, a z drugiej — nie jest możliwe skuteczne egzekwowanie ochrony konsumenta tych usług.

Na dzisiejszej konferencji mówimy o problemach związanych z eksploatacją połowy bazy. Omijamy to, co znajduje się w gestii zakładów pracy. Raz jeszcze wnioskuję o pełną samodzielność ekonomiczną zakładowej bazy. Nie rozwijam tego problemu, bo jemu zamierzamy poświęcić w Bielsku-Białej podobną konferencję, do udziału w której już dzisiaj Państwa zapraszam.

Magnesem i atrakcją dla turystów i wczasowiczów są odbywające się cyklicznie w naszym województwie imprezy rekreacyjne i kulturalne. Wyjątkowym zainteresowaniem i frekwencją cieszą się imprezy typu:

„Wiślańskie Dni Sportu”, „Amatorski Puchar Beskidów”, „Narciarskie Zawody Bolka i Lolka”, „Rajd Chłopski”, „Spływ Kajakowy Trzech Zapór”, „Bieg Powsinogi”, festyn rekreacyjny „Święto Młodości”. Mają one wielu swoich stałych uczestników. Znakomicie aktywizują teren imprezy folklorystyczne głównie takie, jak: „Tydzień Kultury Beskidzkiej”, „Festiwal Folkloru Górali Polskich”, „Wawrzyńcowe Hudy”, „Lato w Brennej”, „Ogólnopolski Konkurs Piosenki Czeskiej i Słowackiej”, będące świetną ofertą kulturalną dla goszczących w beskidzkich miejscowościach, wśród których nie brakuje zagorzałych miłośników od lat przyjeżdżających na wypoczynek właśnie w te okolice dla śledzenia poszczególnych imprez.

Ale i tutaj nasuwa się pytanie. Skąd brać pieniądze na te imprezy? Czy budżet terenowy i wojewódzki ma być jedynym ponoszącym koszty? W przygotowaniu i przeprowadzaniu ich partycypować tak finansowo, jak i organizacyjnie muszą wszyscy gestorzy ruchu turystycznego.

Terenowe organy administracji państwowej w większym niż dotychczas stopniu korzystać muszą ze swych uprawnień koordynacyjnych. Aby te uprawnienia mogły być skutecznie egzekwowane to aparat ten musi posiadać jednoznaczne kompetencje.

ALEKSANDER KORNAK

Akademia Ekonomiczna

Wrocław

Katedra Ekonomiki i Organizacji Turystyki

Jelenia Góra

PRACA W TURYSTYCE

Każdy praktyk gospodarki turystycznej i pracownik nauki zauważy, że w dotychczasowych badaniach pomija się system motywacyjny bardzo modny w okresie wprowadzania reformy gospodarczej, a prościej określając, **dochody ludności zawodowo czynnej w turystyce**. Dochody te składają się z wynagrodzeń za pracę, udziału pracujących w świadczeniach socjalnych zakładów pracy, instytucji i przedsiębiorstw turystycznych, udziału pracujących w celowych funduszach jednostek ich zatrudniających oraz z części zysku zakładów uspołecznionych. A w zakładach prywatnych z udziału w zysku pozostającego do dyspozycji właścicieli indywidualnych jednostek gospodarczych. W rozważaniach pominiemy dochody właścicieli obiektów i ich jednostek gospodarczych jako wymagające odrębnego i specjalistycznego potraktowania.

System motywacyjny zrodził się w sytuacji, gdy płace i inne formy wynagrodzeń traciły swój charakter, czyli **nie spełniały funkcji wynagradzania według ilości i jakości pracy**. Naruszały i naruszają one tę podstawową zasadę specjalistycznego systemu dochodów ludności. Stąd też, gdy skompromitował się ostatecznie centralistyczny system sterowania płacami, gdy stały się one hamulcem rozwoju, uznano je ponownie, nie po raz pierwszy w Polsce, za główny element systemu motywacyjnego i jeden z czynników decydujących o powodzeniu wdrażania reformy gospodarczej. Inflacja i dewaluacja waluty krajowej i inne przykre konsekwencje kryzysu powodują, że wynagrodzenia znajdują się w centrum zainteresowania załóg oraz ich ustawowych reprezentantów — samorządów pracowniczych. Samodzielność w ustalaniu wynagrodzeń uznawana jest za zjawisko pozytywne, choćby z tego względu, że nadal płace w turystyce i dla części personelu obsługującego uzdrowiska należą do najniższych wśród grup zawodowych w kraju. Ciągłe postępuje **przechodzenie wysoko kwalifikowanego personelu eksploatacji i usług oraz pionów techniczno-administracyjnych do innych działów gospodarki narodowej**. Tak zwany PFAZ jako forma daniny — funduszu specjalnego (do 1983 roku), rodził się wraz z wizją powstania bezrobocia w Polsce. Stał się po części hamulcem postępu reformy płac i zmian poziomów oraz struktur

zatrudnienia. Hamuje przyrost wydajności pracy. Nadal płace uzależnione są od planów, które ustalane są samodzielnie, gdzie zwycięża tendencja „łatwego” planu. Nie wprowadza się np. dopłat za czynności dodatkowe, co ma istotne znaczenie dla zakładów średnich i małych w turystyce. Przykłady braków, błędów niemocy, a nawet „kar” za aktywność placową można by mnożyć.

Płaca w turystyce winna być **motywacją dobrej pracy i przywiązania do zawodu, do miejsca pracy**. Dotychczasowe zmiany płac zmierzały przede wszystkim do ich podwyższenia głównie ze względu na ich niski poziom, zatem z reguły dla wszystkich pracowników.

Czy w turystyce istnieje możliwość sterowania płacami? Odpowiadamy pozytywnie, lecz z zastrzeżeniem, że to sterowanie będzie przebiegało w drodze umów zbiorowych, uzupełnianych umowami indywidualnymi i konsultacjami między najniższymi ogniwami związków zawodowych a kierownictwami obiektów, zakładów i innych jednostek gospodarczych. Wszelkie próby bezkrytycznego przenoszenia metod i doświadczeń przemysłu i handlu do turystyki nie przyniosą efektów, ze względu na techniczną i technologiczną różnorodność zakładów turystycznych oraz ich bardzo znaczące zróżnicowanie pod względem położenia geograficznego, czasu i okresów działalności (sezonowe), form działania (obiekty ogólnie dostępne i środowiskowe). Można więc wyprowadzić następujący wniosek: reformę płac w turystyce, a więc motywacyjne płace można wprowadzać w branżach na podobnych zasadach, natomiast do czasu zawarcia umów zbiorowych, wszelkie inicjatywy pozostają w gestii dyrekcji, samorządów i zakładowych organizacji związkowych. Szczegółowych wskazań, wytycznych być nie powinno. Wszyscy ustalamy samodzielnie własny system płac.

Spełnienie wszystkich oczywistych i nieskomplikowanych zaleceń, dotyczących grzeczności, poziomu kulturalnego — a wynikających ze starań o klienta — nasuwa jednak refleksje natury ogólniejszej. Dotyczą one większego udziału przedsiębiorstw, instytucji i ich załóg w **wypracowanym przez nie zysku**, a także tworzenia konkurencyjnych struktur organizacyjnych, w tym konkurencji na rynkach pracy. **Musimy wszyscy uczyć się za godziwą pracę płacić rzetelnie i godziwie**. Musimy uznać, że rzetelni, indywidualni właściciele zakładów turystycznych powinni osiągać za sprzedane po godziwych cenach dobra materialne i usługi, odpowiednio dobre dochody.

Nowy system płac wynikający z reformy w turystyce wprowadzamy w okresie, który znamionuje:

1. istnienie szeregu elementów sfery realnej gospodarki oraz sfery regulowanej stymulujących inflację,
2. nierównowaga rynku, bilansu płatniczego, bilansu surowcowego, bilansu pracy i informacji,

3. ciągle jeszcze niedocenywanie w stosunkach produkcji i usług czynnika ludzkiego,
4. nieadekwatność płac do nakładu pracy, a przede wszystkim jej rzetelności,
5. rozbieżność między osobistymi dochodami wytwórców i usługodawców a produktami turystycznymi dostarczonymi przez nich na rynek.

Niedocenywanie czynnika ludzkiego w systemach płacowych, produkcyjno-usługowych i organizacyjnych w turystyce jest jedną z najpoważniejszych pozostałości systemu nakazowo-decyzyjnego i równocześnie najtrudniejszą do usunięcia. W pracy przedsiębiorstw i zakładów mamy do czynienia z niespójnością cech osobowych i warunków technicznych i technologicznych, materialno-bazowych, ekonomiczno-organizacyjnych i kapitałowych.

Pracownicy turystyki łączą w sobie umiejętności manualne, techniczne, wiedzę, kulturę obsługi i myśl. Organizacja przedsiębiorstw turystycznych oparta jest na czynniku ludzkim, od niego jest przede wszystkim zależna. Pracownicy turystyki w swym codziennym postępowaniu i czynnościach zawodowych przyporządkowują się logicznej konstrukcji systemów społeczno-wytwórczych przedsiębiorstw oraz odpowiednio do swego intelektualnego rozwoju starają się ukształtować własne stanowiska pracy. W wykonywaniu obowiązków w przedsiębiorstwach turystycznych mamy do czynienia z niezliczoną ilością zależności ludzi i rzeczy oraz z różnymi sprzężeniami. Na uwagę zawsze zasługuje fakt, że są to przedsiębiorstwa obliczone w swej działalności na osiąganie rentowności. Tworzą się w nich twórcze kolektywy pracownicze, lecz także rodzą się kliki, grupy osobistych interesów, ujawniają się różne powiązania i cele.

W przedsiębiorstwach turystycznych i gastronomicznych **osobowość kierowników jednostek oraz bezpośrednich przełożonych ma wyjątkowe znaczenie**. Umiejętności zawodowe, charakter, kultura, codzienne ich postępowanie mają szczególne znaczenie dla prestiżu i ocen tworzonych przez podległy personel. Wynika to z właściwości, jakie wiążą się z zadaniami kierowanych placówek gospodarczych o wielkim wydźwięku społecznym. Kierownik bez „fachu”, bez doświadczenia nie ma czego szukać w turystyce. Kierownictwo w turystyce jest umiejscowione bardzo blisko klientów (podróżny, kuracjusz) i personelu wykonawczego. Tego typu właściwości występują o tyle silniej, o ile mniejsze jest przedsiębiorstwo. W wielkich przedsiębiorstwach związki takie występują w znaczących działach usługowo-produkcyjnych (np. szef kuchni przychodzi na degustację do kucharza) oraz w odniesieniu do znaczącej klienteli, firm i poważniejszych kontrahentów.

W przedsiębiorstwach gospodnich związki te są najsilniejsze. Występują one u personelu, kierownictwa i klientów nawet w postaci pewnej „wspólnoty gospodarstwa domowego”. W wielu średnich i mniejszych jednostkach gospodarczych część pracowników mieszka, żywi się, wypoczywa

w obiekcie przedsiębiorstwa. Wtedy mniejsze przedsiębiorstwa przybierają po części postać „gospodarstwa rodzinnego”, a kierownik (agent, właściciel) oraz jego żona spełniają nie tylko funkcje zawodowe. Od nich w dużym stopniu w małych jednostkach gospodarczych zależy atmosfera pracy. Zwróćmy więc uwagę, że baza polskiej turystyki nie składa się z ekskluzywnych hoteli, lecz z kilkudziesięciu tysięcy niewielkich domów wczasowych, pensjonatów, schronisk oraz kwater prywatnych.

Specyfika pracy w turystyce powoduje stałe, ciągłe i bezpośrednie związki obsługi i kadry kierowniczej z gośćmi. Przy czym o tyle wyższy jest wymiar związków, o ile bardziej zindywidualizowany jest wypoczynek turystów. Związki te, polegające na ciągłej gotowości do obsługi turystów powodują, że turyści czują się dobrze w czasie pobytów. Dlatego kadra kierownicza zakładów musi być nastawiona na spełnianie woli gości. Dobrzy kierownicy zajmują się daleko szerzej wytwarzaniem i świadczeniem usług i daleko dalej, niż to wynika z istoty zadań nadzoru i kontroli. Te cechy musi przejmować również kadra kierownicza firm organizacji podróży, pośrednictwa, akwizycji, agencji, reklamy, ofert.

Osoby na kierowniczych stanowiskach w turystyce muszą pamiętać, że ich przedsiębiorstwami nie można rządzić „zza biurka”. Muszą również pamiętać o tym, że „wchodząc” w reformę nie przeszły przez tzw. **ewolucję menażerską**. Szybkie przechodzenie gospodarki polskiej po 1948 r. na formy nakazowo-planowe powodowało eliminowanie form bezpośredniego kierowania zespołami pracowników. A także, jak dotychczas, polska nauka o turystyce nie dostarczyła praktykom znaczących danych z zakresu teorii. Dlatego też w okresie reformy gospodarczej w turystyce pomija się milczeniem poruszane w artykule problemy, a omawiane potrzeby przemian z ogromną siłą narastają, bowiem **wprowadzenie reformy musi uwzględniać zagadnienie pracy**. Kadry kierownicze turystyki w większości nie były i jeszcze nie są przygotowane do ich roli w spełnianiu „3 S”, a nowe wymagania w stosunku do nich zwiększają się skokowo, a nie stopniowo. Kadry nie przygotowane muszą się dokształcać albo będą opuszczać kierownicze pozycje.

W Katedrze Ekonomiki i Organizacji Turystyki w Jeleniej Górze rozpoczęto prace nad badaniem omawianych problemów. Zebrane dotychczas materiały pozwalają na sprecyzowanie pewnych uogólnień dla ukierunkowania dalszych badań. Zajęto się w nich **przede wszystkim personelem wykonawczym, który dotychczas był z zasady pomijany**. Stwierdzono, że wśród personelu wykonawczego reforma pojmowana jest jako przynosząca ulgę w porównaniu z dawnym systemem. Takie nastawienie ma swe dobre strony, oczekuje się od reformy „dobroci” w pracy. Oczekuje się szybkiego osiągnięcia tej „dobroci”. Natomiast nikt nie wyjaśnia personelowi wykonawczemu, że skutki reformy będą odczuwalne wyraźnie dopiero wtedy, gdy **działać będą automaty instrumentarium gospodarczego i prawa obiektywnej samoregulacji w turystyce**, w tym także

w pracy w turystyce. Dlatego też należy przewidywać, że przyszłe lata pozwolą na wprowadzanie pewnych ułatwień i usuwanie wad, że dla personelu będą nadal jeszcze trudne. Tego musi być świadomy każdy pracujący w turystyce, jak również i tego, że reforma będzie wtedy skuteczna, jeżeli będzie miała zastosowanie na stanowiskach wykonawczych. **Personelowi wykonawczemu w turystyce należy poświęcać najwięcej uwagi.**

Kolejne problemy ujawnione w badaniach dotyczą spraw, które obejmują warunki i atmosferę pracy. Personel wykonawczy w wypowiedziach zwracał uwagę na:

- przerosty administracji (w zarządach, dyrekcjach jednostek gospodarczych), nieudolność, występujące niedbalstwo, niewykorzystywanie czasu pracy, utrzymywanie zbędnego zatrudnienia,
- braki w surowcach, materiałach i przedmiotach nietrwałych,
- dekapitalizację sprzętu i urządzeń oraz braki w kapitalnych remontach,
- złe technicznie warunki pracy, niesprawne urządzenia, maszyny, wentylacje, oświetlenie,
- niedbałość o zdrowotne warunki załóg,
- niskie płace i brak bodźców,
- chęć osiągania dodatkowych przychodów,
- brak poszanowania mienia i urządzeń, przedmiotów nietrwałych,
- często występujące nadużycia i kradzieże,
- wadliwe postępowanie (niesprawiedliwość) kierownictwa,
- tendencje do organizowania się nieformalnych grup.

W udzielonych odpowiedziach (ankietach) skarżono się, że są traktowani instrumentalnie i podawano jako przykłady:

- opracowanie organizacji przedsiębiorstw turystycznych odbywa się z reguły bez udziału personelu wykonawczego. Rozpoczyna się ono od określenia stanowisk dyrekcji, kierowników działów. Pomija się stanowiska wykonawcze. Zwraca się uwagę, że opracowanie organizacji przedsiębiorstw należy rozpoczynać od stanowisk wykonawczych, a wszelkie nadbudowy techniczno-technologiczno-administracyjne powinny być traktowane jako usługowe, obsługowe, wspomagające, sterujące, regulujące w stosunku do produkcji, usług i klientów;
- wszelkie układanie systemów informacji wewnętrznej i więzi informacyjnych przedsiębiorstwa na zewnątrz pomijają z reguły stanowiska wykonawcze, **uwzględnia się tylko kierownictwa i zarządy (dyrekcje).** W toku badań zwracano uwagę na to np., że kierownicy obiektów witający wycieczki z reguły nie zapraszają do udziału personelu wykonawczego w tych powitaniach. Np. nie przedstawia się kucharza charakteryzując go jako tego, który jest w stanie w każdej sytuacji dobrze zaspokoić apetyty gości. Nie przedstawia się recepcji i jej zalet, organizatorów wypoczynku, służb piętrowych.

Błędy merytoryczne, wiążące się z niedoskonałością nauki i praktyki powodują, że stanowiska pracy wykonawczej odrywają się od dyrekcji, dyrekcje pozostają w próżni, a cele ich są rozbieżne.

Personel wykonawczy musi podnosić swe kwalifikacje i przyuczać się do ciągle występujących nowych zadań. Przeważa personel żeński. W gastronomii i turystyce obowiązuje długi dzień pracy, mamy okresy szczególnego nasilenia w ciągu sezonu, dni tygodnia, a także w ciągu dnia. Inny jest, niż powszechnie przyjęty, rytm wypoczynku i wolnych dni od pracy. Nie ma przerw spowodowanych nieczynnością zakładu. Taki wewnętrzny układ pracy czyni kierownictwa odpowiedzialnymi za ukształtowanie odpowiedniej atmosfery i stosunków międzyludzkich. Personel wykonawczy w turystyce nawiązuje bardzo ściśle kontakty z klientami, powstają pewne zażyłości, przyjaźnie, wzajemny szacunek. Personel dogadza turystom, często załatwia ich intymne i osobiste sprawy. W pracach naukowych o znaczeniu światowym ustala się te cechy pracy oraz proponuje się różne sposoby wynagradzania za nią. Przyjmuje ono postać przekazywania części utargów, wynagradzania w formie mieszkania i żywienia, ustalania zrównoważonego czasu pracy, dopuszczanie do spółki, przekazywania akcji, używania urządzeń przedsiębiorstwa, kredytowania budownictwa, wyposażania mieszkań itp. Ten oryginalny stosunek do pracy i płacy wynika w turystyce z bardzo silnego powiązania w niej funkcji i zadań oraz dużej swobody manewru w wykonywaniu obowiązków przez pracowników. Znaczenie posiada **kultywowanie tzw. wzajemnego zaufania między kierownictwem a podwładnymi.**

Personel i kierownicy obiektów turystycznych bardzo szybko wzajemnie siebie poznają. Nie ukryje się dobrych cech charakteru, ani też wad i nawyków. Własne, osobiste życie ujawnia się, choćby było bardzo głęboko ukrywane. Wynika to z tego, że szczególny charakter pracy w turystyce i stałe wzajemne działania oraz częste wspólne przebywanie, obsługa codziennych potrzeb klientów ujawniają cechy personelu i kierownictwa. Już po kilku dniach pracy w zakładzie wszyscy zdobywają orientację, kto to jest ten nowy kucharz, kim jest nowa piętrowa, jaki jest ten nowy szef przedsiębiorstwa. Wszelkie próby powiązań z elementami zewnętrznymi (prostytutki, alfonsi, cinkciarze, szczury hotelowe) tak niebezpieczne dla renomy zakładów, nie dadzą się też ukryć, mimo, że są przez niektóre kierownictwa tolerowane.

Personel i kierownictwa w turystyce zawodowo są skazani na ciągle i bezpośrednio współdziałanie, na wspólną pracę i ciągłą więź z klientami. Personel i kierownictwa nie rozumiejące tego winny opuszczać turystykę i czym wcześniej podejmą takie decyzje, tym lepiej uczynią dla siebie i turystyki.

Ze względu na niestalość rynku turystycznego, wahania sezonowe i zmienność koniunktury, wskazane jest bieżące regulowanie struktur wewnętrznych zakładu. Jest to oddzielny temat do badań, a regulacja ma

istotne znaczenie dla pracy i jej wyników w turystyce. Dlatego wskazane jest, aby:

- wprowadzać daleko idącą wewnętrzną identyfikację osób z ich zawodowym ustawieniem na stanowiskach pracy, a więc z wykonywaną przez nich pracą w turystyce;
- ustalać w turystyce tzw. stopnie czyli tytuły służbowe, co ma duże znaczenie, bowiem może pozytywnie albo negatywnie być odbierane przez ogół zatrudnionych oraz poszczególnych pracowników;
- dokonywać stałego sprawdzania informacji wewnętrznej przepływającej kanałami przedsiębiorstwa, szczególnie pod kątem ich pełności i prawdziwości oraz celów (mogą to być informacje podburzające);
- obserwować tworzące się grupy nieformalne, a szczególnie te o tzw. ulepszonych formach. Mogą to być grupy wzajemnie się zwalczające, walczące o wpływy albo grupy malwersantów i złodziei, nawet powiązane z osobami stojącymi na zewnątrz przedsiębiorstwa;
- ustalać czy są realizowane oczekiwania, jakie z tytułu pracy wystąpiły u personelu i odpowiadają optymalnym możliwościom;
- ustalać, jakie systemy płac są najodpowiedniejsze i doskonalić je.

Z dotychczasowych wywodów wynika, że sfera pracy w turystyce kryje w sobie wiele niebezpieczeństw i trudności, które muszą być znane kadrze kierowniczej. Są one daleko szersze od wyżej wymienionych. Lecz również daleko bogatsze są strony dodatnie i częściej występują niż w innych działach gospodarki narodowej.

Wstępne podsumowanie jeszcze niepełnych i nie zamkniętych badań pracy w turystyce pozwala już obecnie na stopniowanie wagi poszczególnych czynników wiążących się z oceną i poszanowaniem pracy w turystyce przez personel zatrudniony na stanowiskach wykonawczych:

1. sprawiedliwe uposażenie; **za uczciwą i rzetelną pracę uczciwa i rzetelna płaca**;
2. sprawiedliwe oceny kierownictwa i bezpośrednich przełożonych oraz poszanowanie godności pracowniczej (dobry przełożony);
3. zrozumienie ze strony kierownictwa i współpracowników dla osobistych trosk pracowników, w tym zrozumienie sytuacji materialnej, rodzinnej, zdrowotnej, mieszkaniowej itp.;
4. dobra atmosfera pracy w układach z kierownictwem i dobre wzajemne stosunki personelu;
5. możliwość przedstawiania uwag, propozycji i krytykowania oraz wpływania na polepszanie warunków i wyników pracy, na płacę i na traktowanie pracowników z uwagą;
6. praca w zdrowym środowisku;
7. zatrudnienie stałe bez przerw i awarii;
8. orientacja, jeżeli chodzi o przyszłość pracy i możliwość awansowania;
9. wykonywanie pracy, która ma sens, uwzględniającej indywidualny i brygadowy jej podział oraz odpowiedzialności.

Ze wstępnie przedstawionych uwag wynikają wnioski, szczególnie istotne w okresie reformy:

- a) polska turystyka jest w stanie spełniać życzenia osób w niej zawodowo czynnych,
- b) polska turystyka jest też zdolna spełniać życzenia klientów,
- c) turystyka może być wielkim konkurentem na rynku pracy w Polsce.

Do osiągnięcia sprecyzowanych wyżej trzech celów zmierzać należy poprzez:

- likwidację wszelkich imponderabiliów, które z człowieka pracy w turystyce czynią przedmiot,
- wydobyć tego wszystkiego, co wzmacnia podmiotowość personelu w systemie produkcji i świadczenia usług oraz likwiduje anonimowość,
- wzmacnianie idei wspólnego celu wszystkich zatrudnionych w przedsiębiorstwach,
- umacnianie tych czynników regulacji, które powodują zanikanie źródeł napięć w stosunkach służbowych.

Bardzo wielu turystów zagranicznych ocenia Polskę jako kraj gościnny i przyjazny. Jest to ocena bardzo wartościowa. Goście z wielkich miast bardzo przyjaźnie przyjmują nowe kontakty, preferowane przez personel obsługi, polegające na wzajemnych pozdrowieniach, przyjaznych uśmiechach i ukłonach, gościnności, uczynności, co wzmacnia ich stan psychiczny i poczucie zadowolenia. Taki stosunek do gości musi być wszędzie przestrzegany, w domach wczasowych, w pensjonatach, kwaterach prywatnych, hotelach, restauracjach, kawiarniach, biurach informacji i obsługi, kolejach, autobusach, wyciągach, kioskach, zakładach usługowych, na granicy, w ochronie porządku publicznego. Gościnne i przyjazne postępowanie jest podstawą reklamy i public relations. Wtedy szczególnie, gdy klienci i goście są zatroskani, nerwowi, smutni, wzburzeni, zmęczeni, nieprzyjaźni, potrzebne są ze strony personelu spokojne rozmowy, wykazanie zrozumienia dla troski, porada, zachęta, usuwanie przyczyn zaistniałych stanów, a nawet przeproszenie, gdy przyczyną było przedsiębiorstwo, miejscowość, inni goście, personel. Specjaliści nauk wdrożeniowych w turystyce z krajów rozwiniętych podpowiadają różne formy i środki zdobywania opinii jako kraju przyjaznego i gościnnego dla turystów.

1. W biurach podróży, agencjach pośrednictwa i informacji w okresie nasilenia pracy w głównym sezonie, personel — mimo jego przemęczenia — musi być szczególnie uważny i uczulony na gotowość kulturalnej obsługi klientów. Udzielając informacji o miejscowościach turystycznych można dodatkowo dodać własną zasłyszaną dobrą opinię o warunkach wypoczynkowych w danej miejscowości. Młodzież i dzieci bardzo garną się do przeglądania prospektów; do nich należy kierować słowa zachęty: „Proszę dobrze przeglądnijcie prospekty Bieszczad, udzielenie wam dokładnych wyjaśnień”; „Wycieczki i wędrówki po Gorcach szczytami trwają kilka dni i są uciążliwe, za to widoki są wspaniałe i dają wiele radości”.

„Michałowice, Przesieka to miejscowości mniej znane, ale ciche, spokojne, wspaniałe krajobrazowo i przy ciężkiej pracy Pani doskonale do wypoczynku psychicznego i fizycznego”. „Góry Stołowe nie są znane, ale zapewniam Pana, że pozostawią niezapomniane wrażenia z wędrowki, jaką Pan do nich odbędzie”.

2. W hotelach, pensjonatach, kwaterach prywatnych. Każdy nowy przyjeżdżający gość czuje się niepewnie, jest zmęczony i prawie zawsze jest podniecony, dlatego musi napotkać atmosferę troski o niego. Samo powitanie w formie: „Cieszymy się z Waszego przyjazdu. Czy podróż była uciążliwa? Na pewno chcecie wpięrow wypocząć! W czym możemy pomóc? Witamy ponownie u nas!” — łamie tamy między gośćmi a personelem.

Każdy po raz drugi przybywający chce się poczuć gościem stałym. Oczekuje krótkiej informacji o innych gościach, towarzystwie, nowych usługach, rozrywkach, personelu, do którego przyzwyczaił się. „Już Państwo macie przygotowany pokój, kąpiel! Wasz ulubiony kąt w jadalni jest do Waszej dyspozycji! Wasz stary pokój jutro będzie gotowy, dziś zatrzymacie się w innym, za co bardzo przepraszamy”. To przykładowe zwroty, które tworzyć mogą odpowiedni klimat dla gości.

3. W restauracjach i kawiarniach. Im wcześniej powitamy gości (kelnerzy, kierownik sali) i dopomożemy im w wyszukaniu miejsca, tym lepiej postąpimy. Pomoc, grzeczność, powitanie przy zdaniu garderoby (!), szybkie podanie karty konsumpcyjnej, podanie np. dzieciom bloku rysunkowego, bajki do przegładnięcia, pomoc w wyszukaniu potraw, propozycje uzupełnień napojów orzeźwiających, udzielenie ogólnych informacji, są **elementem obsługi i wyrazem troski i szacunku dla gości.**

4. Postępowanie w szczególnych przypadkach. „Z uwagi na nasilenie przyjazdu gości, przepraszamy. Prosimy w przyszłości o wcześniejsze kierowanie do nas zamówień. Mamy zastępcze możliwości spełnienia Waszych życzeń” (telefonujemy i szukamy nowych możliwości). Okazujemy troskę i dobrą wolę pomocy. Gość nie jest winien braku miejsc w restauracji, zapraszamy do baru, prosimy o zaczekanie do czasu zwolnienia miejsc! Pamiętamy o tak poinformowanych gościach! Nigdy rozmowa nie może być retoryczna! „Wszystko zajęte. Dlaczego Panie nie rezerwowały? Dlaczego przyjeżdżacie dopiero teraz? Dlaczego Panie nie napisały do nas? Czy było zamówienie?”

Gościnność wzbudza zaufanie potrzebne personelowi i gościom. Im trudniejsza jest sytuacja, tym bardziej powinna ujawnić się pełnia dobrej woli ze strony personelu i tym wytrwalsze powinno być szukanie możliwości udzielenia pomocy. Osoby obsługujące ruch turystyczny nigdy nie mogą o tym zapominać! — uczy austriacka szkoła turystyczna. Zastosujemy ją w polskiej turystyce.

Zatrudnieni w turystyce decydują o poziomie świadczeń i jej wynikach gospodarczych. Dbanie o poziom kadry, o jej kwalifikacje, o godziwe wy-

nagrodzenie mogą czynić w Sudetach pracę w turystyce konkurencyjną w stosunku do innych działów gospodarki narodowej.

Zespolone systemy segmentacji, produkcji i świadczenia usług, zbytu oraz aktywnej sprzedaży tworzą marketing w turystyce.

Szczególne znaczenie mają wdrożenia systemów w warunkach reformy gospodarczej przedsiębiorstw i ustawy z dnia 21 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych oraz samorządu terytorialnego, która preferuje idee państwa socjalistycznego i odpowiedzialność gmin, miast i województw.

LITERATURA

1. R. Bennet, *Planning and Management Approaches*, in.: Leisure, Tourism and Social Change, International Geographical Union, Edinburgh 1983.
2. J. Dietl, *Marketing*. PWN, Warszawa 1981.
3. P. Drucker, *The Practice of Management*, London 1961.
4. G. Golembski, *Warunki zastosowania marketingu w turystyce*. AE Poznań 1980.
5. Hebestreit, *Touristik, Marketing, Ziele, Strategien, Instrumentarium, Organisation und Planung des Marketing von Reiseveranstalten*. Berlin Verlag 1977.
6. W. Hunziker, *Betriebswirtschaftslehre*, Gurtenverlag Zürich 1941.
7. A. Kornak, *Marketing — zastosowanie w turystyce, maszynopis*, AE Wrocław 1983.
8. A. Kornak, M. Łoyba-Montygierd, *Ekonomika turystyki, maszynopis*, AE Wrocław 1983.
9. A. Kornak, *Organization and Control of Tourist and Recreational Centres on Regional and Local Levels*. ČSVS Bańska Bystrzyca 1983.
10. Ph. Ketler, *Marketing Management Analysis, Planning — Control*. Engewood Cliffs, New Jersey 1980.
11. J. Krippendorf, *Marketing im Fremdenverkehr*, Berner Studien zum Fremdenverkehr. Bern 1971.
12. J. Rutkowski, W. Wrzosek, *Marketingowa strategia sprzedaży*. PWE Warszawa 1979.

METODY I FORMY AKTYWIZACJI TERENÓW TURYSTYCZNYCH

Jednym z najistotniejszych czynników aktywizacji turystycznej jest system powiązania działalności gospodarczej inspirowanej przez ruch turystyczny z budżetem państwa. Dotychczas gospodarka turystyczna różni się w przeważającej mierze z budżetem centralnym, a w małym stopniu z budżetami terenowymi. Tymczasem wszelkie ujemne skutki, jakie niesie rozwinięty ruch turystyczny, ujawniają się w konkretnych miejscach recepcji turystów i muszą być eliminowane lub choćby łagodzone przez lokalne samorządy terytorialne przy pomocy środków lokalnych budżetów.

To właśnie założenie sugeruje, że przyszłościowy system będzie zawierał rozliczanie się całej gospodarki turystycznej (nie tylko przedsiębiorstw turystycznych, ale także handlowych, usługowych, transportowych, rolnych i innych) z budżetami najniższego szczebla z całości działalności (obrotów) na obszarze określonej jednostki administracyjnej (gmina, miasto). Podstawowym narzędziem rozliczeń winny być podatki i na tym etapie rozważań nie jest istotne, jakie typy i rodzaje podatków byłyby stosowane wobec turystyki. Przy takim sposobie rozliczeń wtórną kwestią byłoby zasilanie budżetów wyższych szczebli i winna to regulować coroczna ustawa budżetowa. Perspektywicznie zatem należałoby dążyć do przepływu strumienia środków budżetowych od dołu do góry, a nie — jak dotąd — z góry w dół. Istota więc proponowanego systemu zasilania budżetu polega na rezygnacji z administracyjnych dotacji budżetowych oraz na stymulacji własnych wpływów pochodzących z lokalnych przedsięwzięć gospodarczych.

Główną zaletę propozycji upatrywać należy w potrzebie lub nawet wymuszeniu aktywizacji lokalnej społeczności i jej samorządu w zakresie inicjowania i wspierania rozwoju działalności gospodarczej, a głównie usługowej, jako źródła wzrostu wpływów budżetowych. Od możliwości zaspokojenia potrzeb własnych mieszkańców i wyborców własnymi wpływami budżetowymi, a nie dotacjami zewnętrznymi może w znacznym stopniu zależeć prestiż i autorytet organów przedstawicielskich (rad narodowych). Jest to zatem też istotne ze społecznego i politycznego punktu

widzenia. Z systemem zasilania budżetów lokalnych wiąże się też sprawa tworzenia i funkcjonowania funduszy celowych. Uznając wielką rolę, jaką odegrały fundusze celowe w rozwoju infrastruktury turystycznej w 20-leciu 1960—1980, pozwalam sobie wysunąć tezę, iż wobec aktualnie zachodzących zmian w systemie zasilania przedsiębiorstw, fundusze celowe należałoby traktować, jako zjawisko przejściowe, zanikające.

Tworzenie funduszy celowych musi niewątpliwie ograniczać wpływy budżetowe. Jest to zatem zabieg wprawdzie z punktu widzenia całokształtu gospodarki obojętny, to jednak niekorzystny dla gospodarki lokalnej, nie uwzględnionej w danym okresie w dotacji z funduszu specjalnego. Dlatego dla świadomego swej roli samorządu lokalnego bardziej istotne będzie zasilanie budżetu niż funduszu celowego, a jeśli już miałby on być tworzony, to na szczeblu lokalnym, a nie centralnym. Koncentracja bowiem środków funduszu celowego w jednym ośrodku dyspozycyjnym prowadzić może zawsze do selekcyjnego i niekoniecznie najbardziej trafnego lokowania dotacji. W każdym też razie, gdy dotacja jest bezzwrotna lub choćby bezprocentowa stanowi ona niejako darmowy pieniądz, co nie jest zbieżne z zasadami reformy gospodarczej. Rozbudowa funduszy celowych — to niewątpliwie ponadto uchylanie się od kontroli kredytowej państwa.

Biorąc pod uwagę przedstawiony tok myślowy należałoby raczej dążyć do szeroko stosowanych ułatwień kredytowych dla gospodarki turystycznej, również udzielanych organom administracji terenowej na rozwój usług komunalnych i ochronę środowiska.

Kończąc, warto sądzę raz jeszcze powrócić do zgłaszanego już od dawna postulatu powołania do życia specjalistycznego banku dla obsługi kredytowej, dewizowej i obrotowej jednostek obsługi turystycznej oraz dla udzielania kredytu konsumpcyjnego potencjalnym turystom.

MOŻLIWOŚCI POWIĄZANIA SYSTEMU PODATKOWEGO W TURYSTYCE Z BUDŻETAMI TERENOWYMI

Podstawą do napisania niniejszego referatu jest przeświadczenie, iż opodatkowanie przedsiębiorstw turystycznych wobec budżetów terenowych wymaga poważnych rewizji. W pierwszej kolejności należałoby wnosić o wydatny wzrost udziału budżetów terenowych w przejmowaniu nadwyżek pieniężnych przedsiębiorstw. Wynika to z wielu istotnych przyczyn. Turystyka jest ściśle związana z regionem. Powoduje dewastację środowiska naturalnego, konieczność podjęcia nakładów z dziedziny infrastruktury, straty szczególnie w leśnictwie i rolnictwie, zajmowanie terenów itp. Jednocześnie stanowi ona swoistą konsumpcję krajobrazu, zasobów klimatycznych itp. Powyższe straty i użytkowanie musi być zrekompensowane, wzbudzając tym samym zainteresowanie władz regionalnych rozwojem turystyki. Zainteresowanie jest szczególnie osłabione tam, gdzie mamy do czynienia z wielofunkcjonalnością danego regionu, a przede wszystkim ścieraniem się funkcji industrialnej z turystyczną. Wówczas to wpływy z przemysłu wielokrotnie częstokroć przekraczające wpływy z turystyki decydują o preferowaniu rozwoju przemysłu przez władze regionalne. Niezależnie od tego, większe wpływy budżetów terenowych umożliwiłyby władzom regionalnym bardziej efektywne, niż do tej pory, spełnianie funkcji zarządzających, szczególnie wobec polityki rozwojowej przedsiębiorstw.

W chwili obecnej odnotowujemy ciekawą sytuację w zakresie podatków na rzecz budżetu terenowego. Odprowadzają je wszystkie przedsiębiorstwa turystyczne. W wyniku reformy sytuacja w tym zakresie uległa radykalnej poprawie, chociaż nie można mówić jeszcze o całkowitej normalizacji. W latach poprzedzających reformę mieliśmy do czynienia z paradoksalną sytuacją polegającą na płaceniu dość wysokich podatków na rzecz budżetu terenowego, podczas, gdy średni wynik finansowy z działalności przedsiębiorstw był ujemny. Część tych środków wracała potem z powrotem do przedsiębiorstw w formie dotacji celowych. Obecnie podatki mają swoje uzasadnienie w osiągniętych przez przedsiębiorstwa zyskach, a ich przyrost — chociaż wysoki — nie równoważył przyrostu cen, pozwalając przedsiębiorstwom na osiąganie większych przychodów i umożliwiając tym sa-

mym bardziej racjonalną gospodarkę. Kształtowanie się interesujących nas wskaźników ujęte zostanie w poniższej tabeli nr 1.

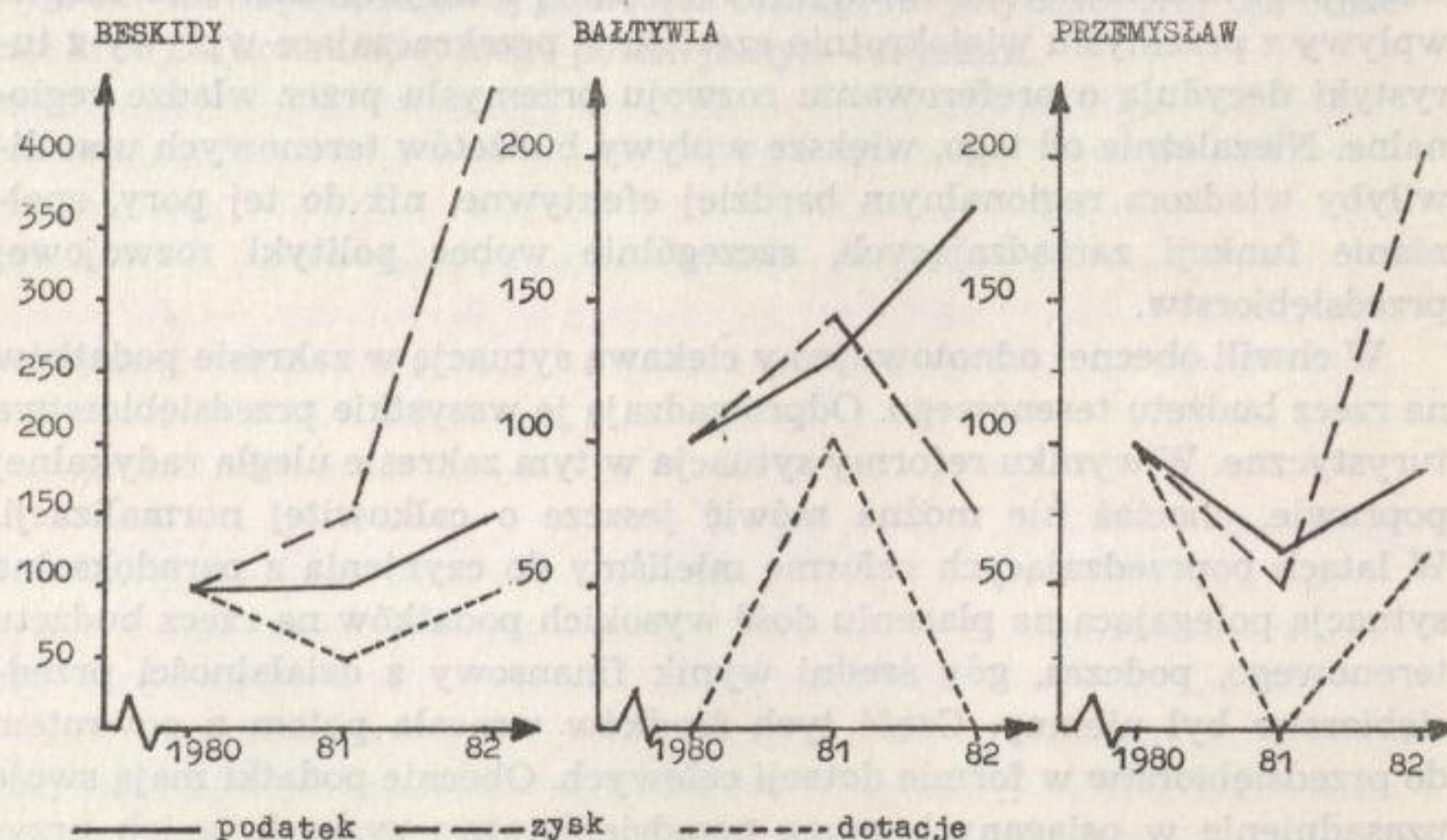
Tym niemniej nadal nie znane są przyczyny bardzo nieraz zróżnicowanej stawki opodatkowania przedsiębiorstw i braku współzależności pomiędzy systemem podatkowym a przychodami przedsiębiorstw. Polityka podatkowa władz terenowych jest mało klarowna i prowadzona bez jasnych dla przedsiębiorstw zasad. Ilustrują to poniższe wykresy. Stąd też wspomniana polityka podatkowa winna być ujednolicona i powiązana

Tabela 1

KSZTAŁTOWANIE SIĘ PODATKÓW, ZYSKU, DOTACJI
W WYBRANYCH PRZEDSIĘBIORSTWACH¹ ORAZ WSKAŹNIK WZROSTU CEN
W LATACH 1980—1982

wielkości ekonomiczne	l a t a		
	1980	1981	1982
podatki do budżetu terenowego	46 956 (100)	48 146 (103)	76 841 (164)
zysk	−29 014	−13 855	+109 463
dotacje z budżetu terenowego	34 464 (100)	14 085 (41)	6 682 (15)
wskaźniki cen	100	114	235

Zródło: Badania ankietowe



¹ Mowa tu o przedsiębiorstwach, w których przeprowadzono badania. Są to: WPT „Przemysław”, „Wawel-Tourist”, „Poprad”, „Bałtywia”, „Warta-Tourist”, „Beskidy”.

z scentralizowanym dotąd systemem podatkowym dla przedsiębiorstw turystycznych.

Ze względu na duże zmiany, jakie zaszły w systemie podatkowym w dobie reformy, a także rolę, jaką spełniają różne rodzaje podatków pełniących rolę narzędzi oddziaływania pośredniego na przedsiębiorstwa, można występujące podatki podzielić na trzy grupy:

- 1) podatki o charakterze cenotwórczym, ze szczególnym uwzględnieniem podatku obrotowego,
- 2) podatek dochodowy, wpływający na zainteresowanie przedsiębiorstw maksymalizacją kryterium oceny ich działalności, a także
- 3) podatki związane z kształtowaniem się zatrudnienia (podatek od wynagrodzeń, wpłaty na ZUS, a wreszcie odpisy na PFAZ).

Wiele z tych podatków mogłoby być wykorzystanych przez budżet terenowy, a w szczególności podatek obrotowy.

Podatek obrotowy jest instrumentem, który w dobie reformy prawie wcale nie uległ zmianie. Płacony on jest od świadczenia tzw. usług materialnych (od hoteli, w gastronomii od alkoholu). Ma charakter stały i zmienny. Nie posiada żadnego wpływu na działalność przedsiębiorstw. Przed wprowadzeniem reformy, w sytuacji, kiedy większość hoteli była deficytowa, płacenie podatku powiększało jedynie deficyt. Obecnie nie ma on wpływu na rentowność zakładów hotelarskich, bowiem jego wysokość łatwo może zostać wkalkulowana w cenę. Ma on typowo fiskalny charakter, chociaż jego wartość nie jest wysoka. W gastronomii pobierany od wartości sprzedanych napojów alkoholowych, ma w założeniu stymulować ograniczenie ich spożycia. Jednakże jego ukształtowanie (niższy — w niższych kategoriach lokali, a więc tam, gdzie marże nie są wysokie) nie ma praktycznie większego wpływu na spożycie alkoholu. Jest on typowym reliktem rozwiązań stosowanych w przemyśle, które wymagają weryfikacji i przystosowania do potrzeb gospodarki turystycznej. Opinie przedsiębiorstw, dotyczące kształtowania się tego podatku, są prawie tożsame z prezentowanym wyżej stanowiskiem. Udział tego podatku w całości kosztów badanych przedsiębiorstw wynosił 1,6%. Warto podkreślić, iż dopuszczalne są obecnie zwolnienia niektórych przedsiębiorstw z konieczności płacenia podatku obrotowego. Jest to dowodem na brak konsekwencji w polityce wobec przedsiębiorstw i braku przestrzegania zasad reformy ze strony organu założycielskiego.

Tymczasem podatek obrotowy winien i mógłby spełniać rolę niezwykle istotnego stymulatora w zakresie kształtowania cen przez przedsiębiorstwa turystyczne zgodnie z formułą podażyowo-popytową. Chodzi tu o wypracowanie takiego systemu, zgodnie z którym cena osiągałaby wartość maksymalną w momencie pełnego wykorzystania potencjału i obniżałaby się wraz z jego spadkiem. W przedsiębiorstwach zdążających do maksymalizacji zysku, podatek obrotowy winien być więc tak określony, aby za-

pewnić większą opłacalność sprzedaży poprzez obniżanie ceny, niż utrzymywanie jej na dotychczasowym poziomie².

Naliczanie, kontrola i pobieranie podatku obrotowego, jako różnicy pomiędzy ustaloną ceną podażyowo-popytową a ceną faktycznie pobieraną przez przedsiębiorstwa winno być w gestii władz regionu, w którym działają jednostki gospodarcze specjalizujące się w świadczeniu usług turystycznych, bądź także które świadczą te usługi, jako jeden z wielu rodzajów działalności. W ten sposób powstałaby realna możliwość realizacji systemu cen podażyowo-popytowych (przesunięcie funkcji obliczeniowych, kontrolnych i egzekucyjnych bliżej przedsiębiorstw), jak i wzrostu wpływów budżetów terenowych.

Do podatków cenotwórczych należy podatek gruntowy i od nieruchomości. Podatku gruntowego przed wprowadzeniem reformy nie pobierano, a obecnie wynosi on 10 zł od 1 m² zajmowanej powierzchni niezależnie od tego, jaki rodzaj działalności jest na niej wykonywany. Idea podatku gruntowego polega na tym, aby skłonić przedsiębiorstwa do bardziej racjonalnego gospodarowania ziemią. Jest ona słuszna i zrozumiała w przypadku działalności przemysłowej, polegającej na produkcji i przetwarzaniu wyrobów. Jednakże w turystyce sprawa wykorzystania ziemi wygląda nieco inaczej. W przypadku działalności hotelarskiej i gastronomicznej mamy do czynienia z niezbędnymi normatywami, wynikającymi z zasad kategoryzacji. W tej sytuacji oszczędność gruntów jest sprawą wątpliwą. Można ją odnieść do działalności socjalnej zakładów pracy, które przy budowie swoich obiektów wypoczynkowych nie zawsze liczą się z racjonalnością i oszczędnością ziemi. Znacznie bardziej zasadnicze wydaje się wiązanie podatku gruntowego z jakością gruntu, a także lokalizacją obiektu, która w niektórych przypadkach zagrażać może środowisku naturalnemu. Wysokość opłat uzależniona też musi być od rodzaju prowadzonej działalności. Obciążenie campingów wysokim podatkiem gruntowym doprowadzić musi do niskiej opłacalności prowadzenia campingów i niechęci przedsiębiorstw do większej aktywizacji w zakresie świadczenia tanich usług noclegowych. Stąd też niezależnie od różnicowania stawki podatku ze względu na podane wyżej przyczyny, należałoby zwiększać stawkę wraz z przekraczaniem ustalonych normatywów powierzchniowych. W obecnej sytuacji (stawka stała, wysoka i nieuzależniona od rodzajów działalności), podatek ten staje się poważną pozycją kosztów przedsiębiorstwa, znajdujących swe pokrycie w cenie.

Stąd też niezbędnym zadaniem jest ustalenie norm jakości gruntów,

² Sposób ustalania cen maksymalnych i zasada zmiany cen, jak i sposób regulacyjnego oddziaływania podatku obrotowego na wysokość spodziewanego zysku został przedstawiony w pracach: G. Gołembski, *Warunki zastosowania marketingu w turystyce w gospodarce centralnie planowanej*. AE Poznań 1980; jak i G. Gołembski, *Doskonalenie systemu instrumentów ekonomicznych w sferze obrotu turystycznego*. Maszynopis. Warszawa (GKT), Poznań (AE), 1984 r.

a także stopni zagrożenia środowiska naturalnego i określenie zgodnie z nimi stawek podatku od gruntu. Stawki te przy zastosowaniu cen poda-żowo-popytowych i ustaleniu ceny maksymalnej na podstawie kosztu śred-niobranżowego nie mogłyby mieć charakteru cenotwórczego. W ten spo-sób zwiększyłyby się racjonalne gospodarowanie ziemią przez przedsię-biorstwa, a jej brak „nagrodzony” byłby większymi wpływami budżetów terenowych.

Podobnie rzecz ma się z podatkiem od nieruchomości. Znikomy przed wprowadzeniem reformy (0,8% środków trwałych) został wskutek reformy podwyższony prawie 4-krotnie i wynosi obecnie 3% wartości środków trwałych. Istnienie tego typu podatków jest zrozumiałe. Jego stawka win-na w turystyce przeciwdziałać niskiemu wykorzystaniu środków trwałych, co w skrajnej — chociaż często spotykanej postaci — przejawia się w cał-kowitym unieruchomieniu obiektów. Wynika z tego wniosek, że wysokość tej stawki uzależniona być musi od stopnia wykorzystania przydzielonych przedsiębiorstwu środków. Stopień ten można określić przy pomocy ogól-nie stosowanych wskaźników, jak: wykorzystanie miejsc noclegowych, ilość osób na 1 miejsce konsumpcyjne itd. Zmiany stawek powinny mieć charakter skokowy i następować po osiągnięciu określonego stopnia wy-korzystania miejsc.

Tak więc podatek od nieruchomości dodatkowo stymulowałby wzrost wykorzystania posiadanej bazy. Byłby on źródłem dochodów władz tere-nowych z tytułu nie wykorzystanych obiektów znajdujących się na ich terenie. Przyjęte obecnie rozwiązanie nie dostosowane do zasad działania w gospodarce turystycznej ma jedynie charakter cenotwórczy nie oddzia-ływując stymulująco na wzrost wykorzystania majątku trwałego w przed-siębiorstwie. Ujemne konsekwencje tego faktu uwidaczniają się szczegól-nie w sytuacji, w której — począwszy od 1984 roku — przeszacowaniu ulegną środki trwałe zakupione przed 31 XII 1981 r., co spowoduje znaczne podwyższenie kwoty z tytułu opodatkowania środków trwałych. Dodat-kowe trudności wynikną prawdopodobnie na skutek niedostosowania prze-liczników do rozmaitych typów środków trwałych, różnicowanych z pun-ktu widzenia wysokości odpisywanej odeń stawki amortyzacyjnej.

Reforma nie wprowadziła żadnych bodźców stymulujących do sezono-wego zatrudnienia.

W przedsiębiorstwach turystycznych, szczególnie tych, które charakte-ryzują się wyraźną sezonowością obrotów, powinno się w znacznie więk-szym, niż do tej pory zakresie, wykorzystać sezonowe zatrudnienie. Obec-nie nawet przedsiębiorstwa pracujące w warunkach jednego tylko sezonu turystycznego korzystają z tej formy zatrudnienia w sposób minimalny. Możliwości sezonowego zatrudnienia stwarzają szansę uzyskania znacznych oszczędności funduszu płac, a tym samym kosztów ogółem przedsię-biorstwa (koszty osobowe stanowią tam pokaźną pozycję), przyczynić się też mogą do większej racjonalizacji zatrudnienia. Dlatego też należałoby wpro-

wadzić instrumenty ekonomiczne, które byłyby bodźcem skłaniającym przedsiębiorstwa do zmian polityki zatrudnienia w pożądanym przez nas kierunku. W związku z tym należałoby postulować ustalenie w przedsiębiorstwach turystycznych średnich kosztów osobowych (dotyczących funduszu płac pracowników stałych) w zależności od średniorocznego wykorzystania potencjału i sezonowego rozkładu tego wykorzystania, a także powiązanie z zyskiem (zgodnie z wcześniej przedstawionymi zasadami) jedynie płac pracowników stałych. Wówczas dopiero silnie bodźcowy charakter mieć będą zróżnicowane stawki opodatkowania funduszu płac, czyli narzutu na płace w zależności od stopnia wykorzystania potencjału. Należy sobie zdać oczywiście sprawę z tego, iż sezonowe zatrudnienie dotyczyć może tylko pewnej grupy pracowników operatywnych i wiąże się zawsze z dużym ryzykiem wynikającym z nierówności na rynku pracy. Musi być to wzięte pod uwagę w skonkretyzowanych ustaleniach. Możliwości ściągania podatku gruntowego i od nieruchomości wpływałyby na większe zainteresowanie władz regionalnych rozwojem turystyki nie tylko w miejscach już istniejącej koncentracji ruchu turystycznego, ale w miejscach atrakcyjnych, ale jeszcze niezbyt popularnych. Możliwość pobierania podatków w zależności od renty położenia wzmacniałyby powyższe tendencje. Pobieranie części podatku obrotowego sprzężone przecież z ceną mogłyby wyzwolić inicjatywę władz terenowych ku kontroli kształtowania się cen usług turystycznych, a także naliczaniu w formie podatku różnic cenowych. W rezultacie część czynności zarządzających przedsiębiorstwami mogłaby zostać przesunięta na niższy szczebel. Wiązałoby się to oczywiście z koniecznością przekazywania władzom terenowym informacji o założeniach dotyczących kosztów przedsiębiorstw, jak i zasad budowy cen w zależności od wykorzystania potencjału usługowego. Wprowadzenie wspomnianych zasad rozliczeń z budżetem terenowym spowodowałoby niewątpliwie ujednolicenie polityki podatkowej na szczeblu regionalnym, tak co do wysokości pobieranych podatków, jak i rodzajów przedsiębiorstw rozliczających się z tym budżetem.

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Zakład Prawa Finansowego
Lublin

TERENOWE FUNDUSZE CELOWE JAKO FINANSOWE INSTRUMENTY AKTYWIZACJI GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ WOJEWÓDZTW

1. Podejmując próbę oceny aktualnego systemu kierowania i finansowania gospodarki turystycznej na szczeblu terenowym spotkać się można z opiniami, iż system ten cechuje zbyt *centralizm*¹. Przejawia się on, ogólnie rzecz biorąc, w braku większych uprawnień i możliwości finansowych, jakie powinny przysługiwać organom terenowym, w zakresie rozwoju turystyki. Dzieje się tak pomimo, iż znakomita większość usług turystycznych realizowana przez jednostki terenowe. Zatem szczeblowi terenowemu należałoby przekazać określony zakres kompetencji oraz środków finansowych, dających mu możliwość operatywnego działania zwłaszcza w tak istotnym kierunku, jakim jest rozbudowa bazy i infrastruktury turystycznej. Na szczeblu centralnym powinno się natomiast decydować jedynie o podstawowych kierunkach rozwoju turystyki, o parametrach, jakimi muszą się kierować w swym działaniu jednostki turystyczne oraz o ogólnych wytycznych polityki turystycznej państwa.

Oznaczałoby to w praktyce ograniczenie zakresu oddziaływania administracji centralnej na sferę działania jednostek turystycznych, a zwiększenie w tej dziedzinie uprawnień terenowych organów władzy i administracji państwowej. Spotkać się przy tym można z poglądami, iż należy tworzyć silne ośrodki kierowania sprawami turystyki na szczeblu wojewódzkim. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w tych regionach kraju, gdzie występuje znaczne nasilenie ruchu turystycznego.²

Powyższe poglądy i opinie mają swe źródło w dotychczasowych doświadczeniach, jakie w dziedzinie rozwoju turystyki regionalnej dostarczyły lata siedemdziesiąte. W tym okresie samodzielność organów terenowych stała się iluzoryczna, a to w konsekwencji poważnego ograniczenia dochodów własnych budżetów terenowych. Jednocześnie obserwowano się tendencje do coraz szerszego finansowania zadań lokalnych, w tym rów-

¹ *Debaty o reformie ciąg dalszy*. Biuletyn Głównego Komitetu Turystyki, 1983, Nr 8, s. 23 i nast.

² Zob. tamże, s. 28.

nież w zakresie gospodarki turystycznej, poprzez dotacje z budżetu centralnego bądź Funduszu Turystyki i Wypoczynku.

Taka praktyka prowadziła do szeregu ujemnych zjawisk w sferze gospodarki turystycznej województw, miast i gmin. Zaliczyć do nich należy chociażby takie zjawiska, jak: zmniejszenie zainteresowania władz terenowych rozwojem turystyki na obszarze swego działania, ograniczanie podaży usług turystycznych, obniżanie ich jakości czy wreszcie spadek rentowności jednostek turystycznych.

2. Uzdrawienia sytuacji w gospodarce turystycznej, zwłaszcza w zakresie jej rozwoju, upatrywać można — o czym wspomniano na wstępie — w istotnym zwiększeniu samodzielności finansowej terenowych organów władzy i administracji państwowej³. Jednym ze środków realizacji tego celu mogą być, odpowiednio zreformowane pozabudżetowe fundusze celowe, których statutowym przeznaczeniem jest finansowanie zadań z dziedziny turystyki.

Po raz pierwszy tego rodzaju fundusze utworzone zostały pod koniec lat pięćdziesiątych. Precedensowe znaczenie miało utworzenie funduszu rozwoju gospodarczego powiatu i miasta Nowego Sącza, utworzonego w ramach — oficjalnie nie zakończonego jeszcze — tzw. „eksperymentu nowosądeckiego”⁴. Podobny charakter miał fundusz rozwoju kąpieliska morskiego Sopotu⁵, a także terenowe fundusze rozwoju turystyki i wypoczynku.⁶

Istotą powoływanych pozabudżetowych funduszy celowych, tak na szczeblu centralnym, jak terenowym, jest wydzielenie z budżetu państwa określonych rodzajów dochodów lub też tworzenie nowych, które wpływając do funduszu służą wyłącznemu finansowaniu ściśle określonej działalności np. turystyki. Wydatki funduszowe są w takim przypadku bezpośrednio uzależnione od zgromadzonych środków. Gospodarka funduszowa polega bowiem na powiązaniu pewnych dochodów z określonymi wydatkami.

Gospodarka wyodrębnionymi funduszami celowymi jest w swej istocie

³ Podstawy prawne daje w tym zakresie ustawa z dnia 20.VII.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Dziennik Urzędowy Nr 41, poz. 185, mająca wejść w życie z dniem 17.VI.1984 r.

⁴ Fundusz ten powołano na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 151 z dnia 9.V.1958 r. w sprawie rozwoju gospodarczego powiatu i miasta Nowego Sącza (nie publikowana) oraz zarządzenia Ministra Finansów z dnia 15.XI.1958 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Funduszu Rozwoju Ziemi Nowosądeckiej (nie publikowane). Obecnie funkcjonuje on w oparciu o uchwałę Nr 138 Rady Ministrów z dnia 11.XII.1980 r., jako Fundusz Rozwoju Województwa Nowosądeckiego.

⁵ Utworzono go na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21.VIII.1958 r. w sprawie utworzenia funduszu kąpieliska morskiego Sopot, Dziennik Urzędowy Nr 55, poz. 326.

⁶ Powołano je w oparciu o ustawę z dnia 17.II.1960 r. o organizacji spraw kultury fizycznej i turystyki. Dziennik Urzędowy Nr 10, poz. 65.

sprzeczna z zasadą jedności budżetu państwa. Budzi to, zwłaszcza w doktrynie, niemało zastrzeżeń i to natury zasadniczej⁷. W praktyce jednak pojawiają się stale nowe fundusze pozabudżetowe, związane w coraz większym stopniu z działalnością organów centralnych⁸.

Tworzenie pozabudżetowych funduszy celowych uzasadniane bywa najczęściej dwiema podstawowymi przesłankami⁹. Pierwszą z nich jest przesłanka o charakterze *e k o n o m i c z n y m*. U jej podstaw leży wprowadzenie swego rodzaju rachunku ekonomicznego w obrębie danego funduszu. Porównanie nakładów i efektów daje obraz procesów gospodarowania środkami funduszowymi. Stwarza to zachęty dla maksymalizacji dochodów, bowiem od ich wielkości uzależniony jest zakres działalności finansowej z funduszu¹⁰. W bodźcowym działaniu mechanizmu kształtowania wielkości wpływów upatrywać należy głównie sens funkcjonowania pozabudżetowych funduszy celowych. Znaczenie ma tu również „opancerzenie” pewnych wyodrębnionych kwot przed wydatkowaniem ich na inne niż założone cele.

Druga przesłanka ma charakter *o r g a n i a z a c y j n y*¹¹. Wynika ona z dążenia do uelastycznienia gospodarki finansowej organów władzy i administracji terenowej. Gospodarka funduszowa zapewnia większe uprawnienia w dysponowaniu środkami pieniężnymi zgromadzonymi w funduszach w porównaniu ze środkami budżetowymi¹². Rozbudowa terenowych funduszy celowych jest ponadto wyrazem przeciwdziałania ingerencji organów centralnych w sferę działalności o charakterze lokalnym. W ten sposób zwiększa się zakres samodzielności administracji terenowej w rozdysponowywaniu środków finansowych. Dotyczy to kierunków i struktury nakładów finansowych, jak i możliwości wydatkowania nagromadzonych w funduszach środków w okresach późniejszych.

3. Pozabudżetowe fundusze celowe powinny być instrumentem zwięks-

⁷ Zwraca się między innymi uwagę na fakt, iż gospodarka funduszami celowymi zmniejsza możliwość swobodnego rozdziału środków przez państwo w ramach systemu finansowego, natomiast zwiększanie ilości funduszy doprowadzić może do zmniejszenia się możliwości ich dalszego zasilania z ograniczonych, obiektywnymi warunkami, źródeł dochodów. Zob. A. Komar, *Finanse rad narodowych*. Warszawa 1970, s. 218, a także Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie działalności nieprodukcyjnej*. Studia Finansowe, 1969, Nr 7—8, s. 107.

⁸ W ostatnich latach występuje tendencja do tworzenia funduszy celowych o charakterze resortowym; przykładem może tu być Narodowy Fundusz Kultury. Wpływa to na stałe poszerzanie się gospodarki funduszowej w skali kraju.

⁹ Można też mówić o przesłance społecznej, zmierzającej do aktywizacji dochodów ze strony ludności, zakładów pracy itp. na ważne społecznie cele.

¹⁰ J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*. Warszawa 1977, s. 63, 81 i 87.

¹¹ Z. Pirożyński, *Budżet a fundusze celowe*. *Finanse* 1970, Nr 9, s. 22 i nast.

¹² J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*. Poznań 1967, s. 286 i nast., a także E. Denek, *Parabudżetowe fundusze celowe w gospodarce rad narodowych*. W.: *Przebudowa systemu budżetowego — Zagadnienia dyskusyjne*. Warszawa 1974, s. 119 i nast.

szającym zainteresowanie organów terenowych, zarówno gospodarką turystyczną, jak i innymi formami lokalnej działalności gospodarczej. W tym celu powinny one odpowiadać następującym kryteriom:

— po pierwsze — wydaje się, iż właściwym szczeblem dla tworzenia funduszy służących finansowaniu zadań z zakresu rozwoju turystyki jest szczebel wojewódzki. Przemawia za tym choćby sam fakt, iż na szczeblu podstawowym wielkości środków budżetowych lub inne potencjalne źródła dochodów są zbyt małe na to, by można było tworzyć z nich wyodrębnione fundusze.

— po drugie — warunkiem skutecznego działania mechanizmów bodźcowych skierowanych na aktywizację źródeł dochodów funduszowych jest przede wszystkim dobór takich źródeł, w stosunku do których administracja terenowa ma możliwość operatywnego oddziaływania na ich wzrost.

— po trzecie — fundusz taki powinien obejmować stosunkowo wąski zakres zadań z reguły finansowanych ze środków budżetowych. Na przykład obejmować on powinien tylko zadania inwestycyjno-remontowe lub działalność bieżącą, eksploatacyjną. Uzasadnione jest to zarówno odmiennością przedmiotów podlegających finansowaniu, jak też różnicami w zakresie i metodach dokonywania nakładów na inwestycje oraz na działalność eksploatacyjną jednostek turystycznych.

Omówionym kryteriom, a także podstawowym przesłankom tworzenia funduszy celowych powinny — jak się wydaje — odpowiadać wojewódzkie fundusze turystyki i wypoczynku. Fundusze takie — o czym wiadomo — mogą być tworzone przez rady narodowe stopnia wojewódzkiego. Określają one jednocześnie cele, na jakie można przeznaczać dochody tych funduszy¹³.

Dochodami funduszy wojewódzkich są aktualnie:

- część zysków z terenowych gier liczbowych,
- dobrowolne wpłaty z tytułu działalności jednostek gospodarki nieuspołecznionej i osób prywatnych w dziedzinie turystyki lub hotelarstwa,
- inne wpływy.

Ponadto fundusze wojewódzkie mogą być zasilane dotacjami celowymi z Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku oraz dotacjami z budżetu terenowego. Dysponentem tych funduszy jest wojewoda lub prezydent miasta stopnia wojewódzkiego.

Poddając krytyce dotychczasowe funkcjonowanie wojewódzkich funduszy rozwoju turystyki i wypoczynku z punktu widzenia kryteriów, jakim powinny odpowiadać, należy w pierwszym rzędzie postawić pytanie, czy trafnie dokonano doboru źródeł zasilających te fundusze. W odpowiedzi zwrócić trzeba uwagę na faktyczny zakres możliwości oddziaływania organów wojewódzkich na rozmiary dochodów funduszowych.

¹³ Zagadnienia te reguluje uchwała Nr 76 Rady Ministrów z dnia 23.VI.1983 r. w sprawie Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku oraz wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku. Monitor Polski Nr 23, poz. 129.

Stwierdzić w tym miejscu należy, iż zakres ten jest raczej niewielki. W praktyce możliwość taka dotyczy jedynie dochodów z regionalnych gier liczbowych, które w ogóle rzadko występują. Trudno w sposób planowy uwzględniać po stronie wpływów dobrowolne świadczenia jednostek sektora uspołecznionego, a także wpłat jednostek nieuspołecznionych. W rzeczywistości własne wpływy wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku mają w całości dochodów z reguły niewielkie znaczenie¹⁴.

Zasadniczym źródłem oraz podstawą finansowania działalności funduszy wojewódzkich są dotacje celowe przekazywane ze środków Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku (CFTiW). Nie trzeba podkreślać, iż przeznaczenie tych środków jest z góry ustalone przez gestora tego Funduszu, którym jest — o czym wiadomo — Przewodniczący Głównego Komitetu Turystyki. Przepisy stanowią, iż dotacje, o których mowa, zasilały fundusze wojewódzkie w celu finansowania inwestycji oraz kapitalnych remontów i rewaloryzacji urządzeń i obiektów turystycznych¹⁵. W rzeczywistości decydują one o kierunkach i rozmiarach działalności rozwojowej finansowanej z funduszy wojewódzkich. Z tego też powodu samodzielność organów terenowych, stanowiąca ratio legis tworzenia pozabudżetowych funduszy terenowych, jest poważnie ograniczona¹⁶. Z problemem powyższym wiąże się kwestia zakresu zadań finansowanych z wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku. Fundusze te w praktyce finansować mogą zadania rozwojowe lub remonty istniejących obiektów. Niektóre spośród tych funduszy ograniczają się tylko do finansowania działalności remontowej. Polityka taka nie zawsze odpowiada zamierzeniom terenowych organów administracji państwowej, które są gestorem środków funduszowych. Jednakże przyznanie dotacji celowej z CFTiW na te właśnie zadania wyklucza rzecz jasna inną możliwość działania. Taki system finansowania gospodarki turystycznej w terenie przypomina de facto krytykowany powszechnie system nakazowo-administracyjny (rozdzielczy).

4. W świetle dotychczasowych uwag można zaryzykować twierdzenie, iż funkcjonujące w obecnym kształcie wojewódzkie fundusze turystyki i wypoczynku nie mogą spełniać właściwej roli w aktywizowaniu turystycznej gospodarki województw.

Nowych dróg rozwiązań należy szukać — jak się wydaje — w tworzeniu w miejsce dotychczasowych wojewódzkich funduszy, uzależnionych

¹⁴ Dla przykładu podać można, iż w województwie lubelskim w roku 1983 wojewódzki fundusz turystyki i wypoczynku nie uzyskał żadnych wpływów własnych. Nie spodziewa się ich również w 1984 roku. Niewielkie znaczenie mają również dotacje z budżetów terenowych.

¹⁵ Zob. cytowana wyżej uchwała Nr 76 Rady Ministrów z dnia 23.VI.1983 r.

¹⁶ Na przykład w województwie lubelskim w roku 1983 wśród ogółu wpływów wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku wynoszących 4359 tys. zł. — 3400 tys. zł., tj. 78% stanowiła dotacja celowa z CFTiW, w województwie zamojskim stanowiła ona w tym samym czasie 88% ogółu wpływów.

w sposób zasadniczy od dotacji szczebla centralnego, autonomicznych i samowystarczalnych (co do zasady) terenowych funduszków celowych. W dalszej części nazywane one będą umownie funduszami rozwoju turystycznego województw.

Utrzymać należy zasadę tworzenia tych funduszków na szczeblu wojewódzkim. Powoływać by je można w oparciu o art. 53 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹⁷. W celu uzyskania samowystarczalności powoływanych funduszków określić należałoby źródła ich tworzenia tak, aby istniało ekonomiczne sprzężenie pomiędzy działalnością jednostek współtworzących fundusze, a perspektywicznymi korzyściami, jakie te fundusze mogą im przynieść.

Tytułem przykładu można by wskazać na kilka istotnych — jak się wydaje — źródeł dochodów funduszu rozwoju turystycznego województw. Mogą nimi być:

- część dotychczasowych wpływów budżetów terenowych odprowadzanych przez jednostki sieci turystycznej, zarówno uspołecznione, jak i nieuspołecznione. Można sobie wyobrazić, iż część dotychczas odprowadzanego do budżetu wojewódzkiego podatku obrotowego (płaconego od usług turystycznych czy sprzedaży detalicznej towarów przez przedsiębiorstwa, dla których organem założycielskim jest wojewoda) lub dochodowego wyrażona w procencie, przekazywana byłaby do funduszu rozwoju turystycznego. Niewielki procent tych podatków — stanowiących udział funduszu w dochodach budżetowych — nie oznaczałby w praktyce większego uszczerbku dla budżetu państwa, mógłby stanowić jednak istotny dochód wspomnianego funduszu. Na podobnych zasadach można by przekazywać część dochodów budżetów terenowych szczebla podstawowego pochodzących z podatku od nieruchomości;
- część zysku do podziału, gromadzona w funduszach rozwoju przedsiębiorstw turystycznych działających na danym terenie¹⁸;
- przelewy ze scentralizowanego rachunku amortyzacyjnego tworzonego przez terenowe organy administracji państwowej szczebla wojewódzkiego¹⁹;
- opłaty wnoszone z tytułu świadczenia usług przez jednostki turystycz-

¹⁷ Artykuł ten stanowi, iż w celu finansowania zadań o szczególnym charakterze na szczeblu terenowym, rady narodowe mogą tworzyć fundusze celowe określając źródła dochodów i ich przeznaczenie. Zob. powoływana wcześniej ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

¹⁸ Możliwość taką przewiduje powoływany wyżej art. 53 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

¹⁹ Rachunek ten powstaje z odpisów amortyzacyjnych przedsiębiorstw podległych terenowym organom administracji państwowej szczebla wojewódzkiego. Gromadzone tam środki przeznaczane są na finansowanie inwestycji podejmowanych na podstawie decyzji wspomnianych organów, a także na wspomaganie inwestycji własnych podległych im przedsiębiorstw. Zob. ustawa z dnia 21.XII.1983 r. o zmianie niektórych ustaw wprowadzających reformę gospodarczą. Dziennik Urzędowy Nr 71, poz. 318.

ne (opłata od miejsc noclegowych), bądź przez turystów (opłata klimatyczna), mające w rzeczywistości charakter utajonych podatków.

Formułując tego rodzaju propozycje należy krytycznie odnieść się do prób tworzenia w chwili obecnej nowych przedmiotów obciążeń na rzecz czy to budżetów terenowych, czy to funduszy rozwoju turystycznego województw. Przeciw takiemu rozwiązaniu przemawia kilka przyczyn.

Po pierwsze, procentowy udział funduszu rozwoju turystycznego w istniejących już podatkach nie spowoduje wzrostu cen usług turystycznych. Uniknie się w ten sposób przerzucania podatku na nabywcę możliwego w sytuacji, kiedy stworzono by nowy przedmiot opodatkowania lub podwyższono stawkę już istniejącego z przeznaczeniem na fundusz (np. stosując dwuczłonową stawkę w podatku obrotowym).

Po drugie, wprowadzenie nowych form obciążeń kłóciłoby się z zasadą prostoty systemu podatkowego, która przyświeca jego reformie.

Po trzecie wreszcie, sprzeczne byłoby to z generalną zasadą względnej stabilności warunków gospodarowania i systemu finansowego.

Można by jedynie rozpatrzyć — wątpliwy z teoretycznego punktu — widzenia — problem transferu środków budżetu państwa na rzecz funduszy rozwoju turystycznego poszczególnych województw, z tytułu użytkowania przez powiązane z nim jednostki budżetowe nieruchomości gruntowych, wykorzystywanych na cele turystyczne. Zgodnie z obowiązującym prawem jednostki budżetowe zwolnione są od uiszczania jakichkolwiek podatków.

Nie należy również wykluczać dyskusji nad udziałem funduszy rozwoju turystycznego we wpływach dewizowych, jakie przynosi turystyka danego regionu. Szczególnego znaczenia nabrałoby to oczywiście dla terenów przygranicznych, gdzie wymagana jest większa aktywność gospodarzy w zakresie zaspokajania potrzeb turystycznych, z reguły na wyższym poziomie jakościowym.

Zakres przedmiotowy funduszy rozwoju turystycznego województw powinien obejmować finansowanie zadań o charakterze inwestycyjnym oraz kapitalnych remontów. Służyłby on zatem budowie nowych obiektów turystyczno-wypoczynkowych, zakupowi urządzeń i sprzętu turystycznego, środków transportu, jak również remontowaniu budowli turystycznych. O kierunkach przeznaczania środków wewnątrz funduszu powinna przede wszystkim decydować efektywność nakładów inwestycyjnych oraz perspektywy ich rentowności.

Niewłaściwe gospodarowanie funduszem będzie powodowało zmniejszenie się wpływów funduszowych, które bądź to w formie spłat zaciągniętej pomocy zwrotnej, bądź jako część osiągniętych zysków będzie trafiać tam z powrotem. Nie wydaje się przy tym za celowe wyznaczanie wewnętrznych podziałów środków funduszowych, czy hierarchizowanie ich wydatków, np. w zakresie nakładów na inwestycje i na remonty. O konkretnym przeznaczeniu posiadanych środków powinien zawsze decydować

rachunek ekonomicznych i społecznych korzyści dokonywanych nakładów. Na przykład, brak możliwości lub niecelowość pozyskiwania terenu, wysokie koszty jego uzbrojenia czy ochrony środowiska zmuszać będą do prowadzenia gospodarki remontowej, jako działalności priorytetowej funduszu.

Nie wydaje się natomiast uzasadnione, by z funduszy rozwoju turystycznego województw finansować działalność bieżącą jednostek turystycznych, organizacji społecznych w zakresie ich statutowej działalności polegającej na organizowaniu turystyki²⁰. Celowi temu służyć powinny przede wszystkim środki własne wymienionych podmiotów, a jeśli ich działalność nie może być samofinansowana, to powinny one uzyskiwać dotacje z społecznych funduszy spożycia, np. z budżetu państwa.

Wydatki z funduszy rozwoju turystycznego województw przybierać powinny zarówno formy zwrotnej, jak i bezzwrotnej redystrybucji środków pieniężnych. Można przyjąć, że forma zwrotnej pożyczki funduszowej znajdowałaby zastosowanie głównie przy finansowaniu zadań wysokorentownych, dających wymierne efekty ekonomiczne. Natomiast forma bezzwrotna, czyli dotacje, obowiązywałaby przy finansowaniu rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, nie znajdującej z reguły zbyt łatwo inwestora, a przy tym niezbędnej dla rozwoju turystyki.

Można jednak przeciw takiemu rozwiązaniu wysunąć zarzut, iż udzielanie zwrotnej pomocy ze środków wspomnianego funduszu jest wyręczaniem aparatu bankowego, a tym samym omijaniem rygorów i warunków kredytowania, tak istotnych instrumentów polityki finansowej państwa. Czy zatem swobodne udzielenie pomocy finansowej jednostkom turystycznym nie będzie stanowiło próby podważenia zasady wyłączności kredytowania, a co za tym idzie np. osłabienia prowadzonej przez aparat bankowy polityki trudnego pieniądza?

Wydaje się, iż w dysponowaniu środkami funduszowymi należy kierować się ogólnymi zasadami polityki gospodarczej państwa. Zasady te znajdujące wyraz w ustawach lub uchwałach sejmowych powinny stanowić ogólne ramy działania również w zakresie gospodarki finansowej rad narodowych, w tym także w dziedzinie funduszy. Nie stoi to bynajmniej w kolizji z postulowaną samodzielnością i autonomią funduszy rozwoju turystycznego województw.

Zakres podmiotowy funduszy, o których mowa powinien obejmować wszystkie jednostki świadczące usługi turystyczne. Dotyczyłoby to zarówno sektora państwowego, spółdzielczego, jak i nieuspołecznionego, widocznego już na rynku turystycznym²¹. Generalną zasadą wyznaczającą krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o pomoc z funduszu

²⁰ Działalność taka finansowana jest natomiast z CFTiW, z którego jedynie 46,6% ogólnych wydatków w roku 1983 przeznaczono na nakłady inwestycyjne i remonty.

²¹ *Biznes czy przejściowa słabość*. Polityka 1984, Nr 7.

turystycznego rozwoju województwa, powinna być partycypacja w kosztach jego tworzenia, w formach zaproponowanych wyżej. Zasada ta nie może jednak oznaczać powiązania wielkości pomocy finansowej od indywidualnego wkładu środków własnych odprowadzanych na fundusz.

5. Na tle przedstawionych wyżej rozważań wysnuć można kilka wniosków i uogólnień dotyczących problematyki finansowania terenowej gospodarki turystycznej.

Po pierwsze, istnieją liczące się argumenty przemawiające za koniecznością decentralizacji w dziedzinie finansowania rozwoju turystyki w poszczególnych województwach. Finansowymi instrumentami przydatnymi w osiągnięciu tych celów w praktyce mogą być fundusze rozwoju turystycznego województw, powoływane przez wojewódzkie rady narodowe i dysponowane przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego.

Po drugie, powoływanie wspomnianych funduszy stawiałoby pod znakiem zapytania celowość istnienia obecnych wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku. Nie oznacza to konieczności likwidacji Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku, który powinien raczej skupiać się na finansowaniu inwestycji o znaczeniu makroekonomicznym, wykraczającym poza lokalne potrzeby turystyczne województw.

Po trzecie, nowopowoływane fundusze rozwoju turystycznego województw muszą swą wewnętrzną konstrukcją oraz statusem prawnym gwarantować samodzielność finansową, a co za tym kryje się określoną swobodę działania organów terenowych odpowiedzialnych za rozwój gospodarki turystycznej.

Wszystko to służyłoby wzmocnieniu inicjatywy lokalnej w racjonalnym i społecznie uzasadnionym wykorzystywaniu środków pieniężnych przeznaczanych na cele turystyki.

REFORMA GOSPODARCZA A WARUNKI ROZWOJU GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

Skuteczność wdrażania zasad reformy gospodarczej zależy bezpośrednio od zmian struktur organizacyjnych oraz zmiany zakresu kompetencji centralnych i terenowych organów władzy i administracji państwowej. Drugim nie mniej ważnym warunkiem jest zmiana metod i środków oddziaływania tych organów na działalność podstawowych jednostek gospodarowania, jakimi są samodzielnie funkcjonujące przedsiębiorstwa.

Środki i metody oddziaływania organów zarządzania na działalność podstawowych jednostek gospodarczych stosowane w ramach reformy gospodarczej przybierają postać parametrów ekonomicznych. Stanowią one instrumenty realizacji funkcji gospodarczych. Parametry zostają włączone w proces organizowania ekonomicznej aktywności jednostek gospodarczych, a zatem w proces zarządzania¹. Parametry stanowią zasadniczą wskazówkę na etapie formułowania celów oraz wytyczania kierunków ich realizacji. Spełniają jednocześnie rolę ograniczającą swobodę działania jednostek gospodarczych w ramach mechanizmu rynkowego.

Bieżące, imperatywne stwarzanie ekonomicznych ograniczeń dla całości kształtu zasad funkcjonowania rynku stanowi istotę reglamentacji gospodarki. Zbliża to parametry do środków o wyrażnie reglamentacyjnym charakterze².

W ramach reformy parametry przejmują rolę dominującego instrumentu kierowania całością gospodarki. W tych warunkach „powstaje nowa jakość działania administracji. Jej istota przejawia się w stosowaniu parametru ekonomicznego w sposób zespalaający w dziedzinie zarządzania gospodarką niektóre z dotychczasowych elementów planowania i reglamentacji. Parametry ekonomiczne zastępują bowiem dotychczasowe środki prawne wyznaczające w sposób bezpośredni zadania gospodarcze przydzielane do realizacji poszczególnym przedsiębiorstwom zmieniając jedno-

¹ Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*. Warszawa 1968, s. 78.

² A. A. Banasiński, *Parametry ekonomiczne jako kategoria administracyjno-prawna*, *Organizacja, metody, technika*, nr 2/1983, s. 15.

częśnie funkcję części norm z zakresu reglamentacji (ceny, limity itp.)... Parametry są tu normami prawnymi uwarunkowanymi prowadzeniem konkretnej działalności gospodarczej”³.

Mają więc parametry ekonomiczne charakter obowiązujący podobnie jak i każda inna norma prawna kierowana do jednostek gospodarujących. Samodzielność przedsiębiorstw daje im możliwość wyboru wielkości, rodzaju i struktury świadczonych usług. Wybór ten z jednej strony determinowany jest istniejącymi na rynku potrzebami, z drugiej jednak mają na niego wpływ obowiązujące parametry ekonomiczne.

W ramach reformy gospodarczej mechanizm systemu ekonomicznego preferuje wzrost wydajności pracy — możliwy i realny do osiągnięcia w zakładach produkcyjnych — trudny i w pewnym stopniu kolizyjny z jakością świadczonych usług — w sferze gospodarki turystycznej. Ponadto poziom akumulacji i zysku z prowadzonej działalności — zważywszy jej społeczny aspekt — nie może być zbyt wysoki — prowadziłby bowiem do dużej dynamiki cen. Stąd też osiągnięte zyski nie zapewniają pełnego rozwoju przedsiębiorstw i jednostek turystycznych. Przy istniejącym i pogłębiającym się procesie dekapitalizacji bazy brak jest motywacji, a często i środków do prowadzenia działalności inwestycyjnej. Stanowi to bardzo poważne zagrożenie dla przyszłości gospodarki turystycznej.

Jak wynika z paru powyższych przykładów aktualnie funkcjonujący mechanizm systemu ekonomicznego nie prowadzi do podnoszenia poziomu jakościowego usług turystycznych, wywołać natomiast może presję na wzrost cen. Przeciwdziałać by temu mogła istniejąca na rynku turystycznym konkurencja w warunkach istnienia rynku nabywcy. Wydaje się jednak, iż sytuacja taka występować może jedynie sporadycznie.

Powyższe przykłady nie sugerują, iż warunki reformy nie odpowiadają zasadom funkcjonowania gospodarki turystycznej. Niewątpliwie musi być ona prowadzona na warunkach rentowności i efektywności działania, jednakże zasady stosowania parametrów ekonomicznych winny uwzględniać specyfikę gospodarki turystycznej.

W drugiej grupie problemów — zgodnie z założeniami reformy gospodarczej — istotną sprawą jest przesunięcie szeregu kompetencji ze szczebla centralnego na szczebel terenowy, co powoduje w konsekwencji, iż terenowe organy administracji państwowej nabierają kluczowego znaczenia w kształtowaniu i organizacji działań gospodarczych. „Do zadań władz i organów administracji terenowej musi w związku z tym należeć koordynowanie całości działań organizacji gospodarczych i instytucji pod kątem zapewnienia harmonijnego rozwoju regionów i racjonalnego zagospodarowania terenów”⁴. Są to zadania niezmiernie ważne i istotne. Jakie są jednakże realne szanse ich realizacji?

³ j.w., s. 16.

⁴ *Problemy gospodarki przestrzennej*. Red. A. Kuklińskiego, KiW, Warszawa 1980, s. 61.

Istniejący system sterowania gospodarką opiera się na jej podmiotowej organizacji i hierarchicznym podporządkowaniu w układzie gałęziowo-branżowym. Oznacza to, iż poszczególne jednostki gospodarujące są podporządkowane w układzie pionowym poprzez kanały informacji i zasilania organom władzy centralnej. Efektem powyższego systemu organizacji gospodarki jest związanie systemu zasilania — jednego z najistotniejszych w sferze gospodarowania — z wertykalnie ukształtowanym układem resortowym. W konsekwencji system sterowania gospodarką nie oddziałuje na rozwój regionów jako na pewne podsystemy całości, lecz za pośrednictwem kanałów związanych z organizacyjną strukturą gospodarki wpływa poprzez cały szereg „wejść” bezpośrednio na rozwój zlokalizowanych w regionie jednostek elementarnych⁵.

Stąd też w sferze koordynacji terenowej przy braku źródeł zasilania wszelkie oddziaływanie na ukierunkowanie i kształtowanie zagospodarowania terenów jest mało skuteczne. Strukturę ekonomiczną i społeczną regionów kształtują w konsekwencji różne działy i gałęzie gospodarki poprzez lokalizowanie na danym terenie funkcjonujących w ich obrębie organizacji gospodarczych. Sfera gospodarki turystycznej wymaga natomiast, ze względu na dużą rolę elementów paraturystycznych, tworzenia gospodarczych kompleksowych układów przestrzennych. Mogą być one realizowane w układach regionalnych traktowanych jako część organizacyjnej struktury gospodarki reprezentującej interesy podstawowych układów: społecznego i przestrzennego, rozumianego jako całokształt środowiska naturalnego człowieka⁶.

Wymaga to jednak posiadania przez władze terenowe środków umożliwiających sprawowanie funkcji koordynacyjnych. Założenia reformy pozabawiły terenowe organy możliwości wpływu na działalność szeregu jednostek gospodarczych. Ograniczono możliwość uzyskiwania od nich szeregu świadczeń rzeczowych oraz finansowych na szeroko pojęte potrzeby terenowe. Prawne instrumenty koordynacji terenowej powinny być zastąpione środkami ekonomicznymi — koncesjami, podatkiem terenowym, cenami usług komunalnych, terenowym funduszem rozwoju itp.⁷ Stanowiłoby to również jedno z narzędzi aktywizacji terenów turystycznych. Zróżnicowanie wysokości opłat w renomowanych miejscowościach turystycznych oraz miejscowościach rozwijających się — gdzie niższe opłaty — pomimo wyższych potrzeb — przyciągnęłyby większą ilość kontrahentów — pozwoliłoby na rozwój tych miejscowości i zaspokojenie potrzeb terenowych. Ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym określiła, że rada narodowa jest samodzielna finansowo i odpowiedzialna za finansowanie zadań w ramach budżetu i funduszków celowych. Docho-

⁵ j.w., s. 67.

⁶ j.w., s. 104.

⁷ M. Wynimko, *Niektóre problemy organizacji gospodarki terenowej*, *Organizacja metody, technika* nr 2/1983, s. 24.

dy rady narodowej będą tym większe, im większą dynamikę będzie wykazywać lokalne środowisko gospodarcze. Ma to ogromne znaczenie dla kształtowania przyszłościowego modelu gospodarki turystycznej. W interesie władz terenowych będzie funkcjonowanie dużej ilości jednostek gospodarczych, których organem założycielskim jest terenowy organ administracji. Taka sytuacja bowiem zwiększa podatek do budżetu terenowego.

Tworzą się nowe uwarunkowania współdziałania jednostek gospodarczych planu centralnego z gospodarzem terenu.

Istnieje pilna konieczność powiązania systemu podatkowego jednostek centralnych działających w regionie z budżetem terenowym. System ten winien zapewniać przejmowanie części wpływów z tytułu obsługi ruchu turystycznego w miejscu świadczenia usług. Zwiększyłoby to zainteresowanie władz terenowych rozmiarami świadczonych usług, mogłoby powodować ich stymulację i gwarantowałoby wpływy z prowadzonej na danym terenie działalności. Zapewniłoby jednocześnie środki na niezbędne wydatki związane z ochroną środowiska naturalnego itp. Od lat istnieje sytuacja, iż funkcjonujące na danym terenie jednostki turystyczne generalnie nie uczestniczą w nakładach na rozwój podstawowej infrastruktury miejscowości. Działalność w sferze gospodarki turystycznej winna przynosić realne korzyści nie tylko jednostkom świadczącym usługi turystyczne, ogniom pośredniczącym lub producentom usług turystycznych, ale również gospodarka turystyczna winna partycypować poprzez rozliczenia z budżetem terenowym w kształtowaniu infrastruktury gospodarczej regionu. Usługowy charakter świadczeń turystycznych lokalizuje — za wyjątkiem ogniw pośredniczących — gospodarkę turystyczną w terenie. Od organizacji działania, od zakresu i jakości świadczonych usług, od ich kompleksowości zależy funkcjonowanie gospodarki turystycznej. Ogromny wpływ na stworzenie lepszych czy gorszych warunków działania mają lokalne władze terenowe, które mogą ułatwiać lub utrudniać prowadzenie określonego rodzaju działalności. Niewątpliwie rola i ranga społeczna turystyki nakłada pewne zobowiązania oraz odpowiedzialność za podejmowane decyzje w tym zakresie. Jednakże w warunkach reformy gospodarczej opartej na funkcjonowaniu parametrów ekonomicznych oraz ekonomicznych efektach działania, gospodarka turystyczna tylko wtedy ma realne szanse rozwoju, jeśli będzie — konkurencyjnie w stosunku do innych gałęzi gospodarki — przynosić konkretne korzyści ekonomiczne gospodarce regionów turystycznych. Przy niespełnieniu tego warunku jeszcze długo prowadzone będą dyskusje i debaty o konieczności rozwoju gospodarki turystycznej, o istniejących możliwościach i nie zrealizowanych zamierzeniach.

Instytut Turystyki
Warszawa

PROBLEMATYKA TURYSTYKI W TERENIE W ŚWIECIE PROJEKTU „ZAŁOŻEŃ USTAWY O TURYSTYCE”

I. Wstęp

Wprowadzenie do dzisiejszej dyskusji informacji o „Założeniach Ustawy o Turystyce” można uzasadnić zarówno potrzebami rozszerzania konsultacji społecznych dotyczących tego dokumentu, jak i bezpośrednimi, głównymi celami konferencji, w której uczestniczymy.

Organizatorzy dzisiejszego spotkania naukowego pragną bowiem wykorzystać jego wyniki do:

1. „Ustalenia koniecznych, doraźnych i docelowych zmian przepisów prawnych zmierzających do ekonomicznego zainteresowania władz terenowych rozwojem turystyki”

2. „Tworzenia odpowiednich, realnych warunków ochrony środowiska i rozwoju infrastruktury na terenach atrakcyjnych turystycznie”.

Wybitni przedstawiciele polskiej myśli społeczno-przestrzennej wyrażają przekonanie, że wiele doświadczeń tzw. „eksperymentu nowosądeckiego” może być wykorzystane w Polsce lat osiemdziesiątych. Brak jest wciąż odpowiedzi na pytanie, jakie mechanizmy wstrzymały ten eksperyment i uniemożliwiły upowszechnienie jego innowacyjnych treści na obszarze kraju. Rozpowszechnia się natomiast maniera nasilania roszczeń i praktyk koncentracji uwagi na najsłabszych jednostkach gospodarczych, przestrzennych i społecznych, potrzebujących ciągłych subwencji, pomocy, ulg, dotacji czy rekompensaty.

Inicjatywy nowosądeckie, te dawniejsze i dzisiejsze, dają szansę ograniczania mechanicznego egalitaryzmu, szanse rozkwitu lokalnych społeczności oraz dobrego gospodarowania i dobrobytu, które zachęcą swoim przykładem do równania w górę.

Te cenne myśli reprezentanta PAN (KPZK) prof. dr hab. Antoniego Kuklińskiego, zawarte w artykule „Uśpiony potencjał”¹ zapraszającym do dyskusji nad problematyką „Polski Lokalnej”, nie pozostają bez echa. Wnikliwej diagnozie sytuacji w gospodarce turystycznej województwa nowosądeckiego, wyraźnemu określeniu sytuacji kolizyjnych i hamulców

¹ A. Kukliński, *Uśpiony potencjał*. Życie Gospodarcze Nr 13, 1984 r.

rozwoju towarzyszy na obecnej konferencji prezentacja ofensywnych scenariuszów działań doraźnych i programów długofalowych. Zdecydowane przewycięzanie klimatów niemożności i bezradności, cechujących wiele jeszcze środowisk, ma wymiar nie tylko poznawczo-diagnostyczny i gospodarczo-administracyjny, ale i polityczny, zgodny z uchwałami IX Zjazdu Partii i niedawnej Krajowej Konferencji Partyjnej.

Skład uczestników obejmuje naukowców zajmujących się problemami ekonomicznymi turystyki oraz problematyką fiskalną, przedstawicieli resortów finansów i turystyki, działaczy rad narodowych stopnia podstawowego i wojewódzkiego, reprezentantów terenowych organów administracji oraz aktyw turystyczny. Gospodarze konferencji zebrali więc tu grono ludzi wysoce kompetentnych do oceny prawa turystycznego przez pryzmat potrzeb terenu i mogących swą wiedzą i doświadczeniem poważnie przyczynić się do najkorzystniejszego ustawowego uregulowania wielu węzłowych problemów turystyki.

Pełny tekst projektu „Założeń Ustawy o Turystyce” został już dostarczony do konsultacji i zaopiniowania członkom GKT, Wydziałom Kultury Fizycznej i Turystyki w Urzędach Wojewódzkich, związkom zawodowym, członkom Polskiej Federacji Organizacji Turystycznych, ośrodkom i pracownikom naukowym, ekspertom itp., co zwalnia Zespół d/s Ustawy o Turystyce od obowiązku szczegółowego referowania Założeń projektowanej Ustawy. Dlatego ograniczę się tylko do przedstawienia kilku informacji ogólnych oraz kilku wybranych zagadnień dotyczących konstrukcji założeń oraz niektórych problemów rozwoju turystyki na szczeblach wojewódzkich i gminnych rad narodowych.

II. Informacje ogólne o trybie i przebiegu prac nad projektem „ZAŁOŻEŃ USTAWY O TURYSTYCE”

Proponowana na dzisiaj i jutro dyskusja nad „Załoženiami” należy do pierwszej fazy szerokich konsultacji społecznych na temat projektu „Założeń Ustawy o Turystyce”, zgodnie z ustaleniami Plenum Głównego Komitetu Turystyki w dniu 6 października 1983 r.

Nasze dzisiejsze spotkanie zostało poprzedzone tylko dyskusją w krakowskim ośrodku naukowym i turystycznym w dniu 6.III.84 r. zorganizowaną przez p. prof. dr hab. Jerzego Kruczałę. Z satysfakcją mogę oznajmić, że była to dyskusja bardzo owocna, krytyczna i konstruktywna.

Konsultacje w ubiegłym roku nad wcześniejszymi wersjami „Założeń” miały charakter organizacyjny, wybiórczy, sondażowy.

Podstawa prawna tego typu akcji konsultacyjnych zawarta jest w ustawieniach rządowych. W uchwale nr 93 Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1983 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz trybu opracowania, uzgadniania i ogłaszania normatywnych aktów

prawnych² ustala się m. in., że „założenia projektów aktów normatywnych o zasadniczym znaczeniu powinny być poddane dyskusji z udziałem przedstawicieli zainteresowanych środowisk, związków zawodowych oraz organizacji społecznych, młodzieżowych i samorządowych” (§ 25, ust. 3).

Idea opracowania projektu ustawy o turystyce była wysuwana w różnych środowiskach turystycznych od wielu lat. Na początku lat osiemdziesiątych duże zainteresowanie tą kwestią okazała grupa posłów z Sejmowej Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej z prof. dr hab. Henrykiem Rafalskim, zachęcając Główny Komitet Turystyki do podjęcia odpowiednich działań.

Konkretne prace nad Załoženiami ustawy o turystyce zostały podjęte w połowie 1982 r. na podstawie zarządzenia Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki nr 9 z dnia 16 lipca 1982 r. Kierownictwo utworzonego wówczas Resortowego Zespołu do Opracowania Projektu Ustawy o Turystyce objął Zastępcą Przewodniczącego GKT Jan Pawlak. Jego Zastępcą został dyrektor Zygmunt Bałkowski, a sekretarzem Zespołu mgr Hanna Boguszevska, która w późniejszym okresie została koordynatorem prac nad założeniami przedmiotowej ustawy.

Resortowy Zespół d/s Opracowania Projektu Ustawy o Turystyce powołał w dniu 13 października 1982 r. trzyosobowy zespół roboczy z udziałem 2 pracowników Instytutu Turystyki (Z. Czechowski i B. Libicki), który w okresie jednego roku przygotował 3 wersje założeń Ustawy o turystyce. Zespół roboczy został po kilku miesiącach pracy wzmocniony przez przedstawiciela Biura Prawnego GKT mgr Janusza Tomaszewskiego, obecnego p.o. dyrektora tego Biura. Przed utworzeniem Zespołu Resortowego były prowadzone w GKT w latach 1981—1982 pewne prace przygotowawcze nad ustawą o turystyce w Departamencie Ruchu Turystycznego, Departamencie Organizacji, Hotelarstwa i Usług oraz w Gabinecie Przewodniczącego GKT.

W syntetycznym ujęciu za główny przedmiot założeń ustawy o turystyce można przyjąć:

1. społeczno-ekonomiczne i organizacyjno-funkcjonalne warunki rozwoju turystyki w Polsce,
2. tworzenie mechanizmów sprawnego i racjonalnego działania tej dziedziny życia,
3. stosunki wzajemne, prawa, obowiązki, zadania i zasady działania podmiotów działających na rzecz turystyki oraz uczestniczących w ruchu turystycznym.

Treść i konstrukcja prezentowanej obecnie III-ej, poprawionej i uzupełnionej wersji założeń ustawy o turystyce opierają się na propozycjach wysuniętych przez wewnętrzne komórki organizacyjne GKT i społeczne zespoły konsultacyjne przy departamentach GKT, na badaniach sondażo-

² Monitor Polski Nr 27, poz. 152.

wych i pilotażowych oraz na wstępnych opiniach niektórych ekspertów i środowisk turystycznych, w tym m. in. Polskiej Federacji Organizacji Turystycznych i Zespołu Doradców Naukowych Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki.

Założenia i przygotowywany projekt ustawy o turystyce stanowią istotny element szerszego programu porządkowania i nowelizacji prawa turystycznego. Znaczna część uwag i propozycji związanych z dyskusją nad założeniami i projektem ustawy o turystyce będzie wykorzystana przy opracowaniu i nowelizacji innych aktów prawnych dotyczących turystyki i wypoczynku.

Część założeń nie ma wyraźnego charakteru norm prawnych, lecz stanowi wykładnię intencji, zapis informacji, przesłanek, uzasadnień, postulatów i definicji, które mogą na etapie powszechnej konsultacji i dyskusji w środowiskach nieprawniczych ułatwić lepsze zrozumienie założeń ustawy, wyraźniejsze uświadomienie tego, co, jak, dlaczego i w czym interesie ma być w turystyce uregulowane ustawą.

Jest rzeczą oczywistą, że na etapie finalnego opracowania projektu ustawy te pozanormatywne zapisy zostaną wyeliminowane ze względów merytorycznych, formalno-prawnych lub stylistyczno-redakcyjnych, bądź też mogą się znaleźć w innych aktach normatywnych. Powyższa etapowa procedura wyjaśnia w znacznej mierze, dlaczego projekt założeń jest znacznie obszerniejszy niż przyszły projekt ustawy o turystyce.

Zakres materii merytorycznej w III wersji przyjęto w następującym układzie:

1. wprowadzenie	— 5 stron
2. przepisy ogólne	— 4 strony
3. zagospodarowanie turystyczne i baza materialna turystyki	— 5 stron
4. działalność gospodarcza w turystyce	— 9 stron
5. kadry turystyki	— 5 stron
6. warunki uprawiania turystyki kwalifikowanej	— 5 stron
7. bezpieczeństwo i higiena w turystyce	— 5 stron
8. zasady polityki społecznej w zakresie turystyki	— 5 stron
9. ochrona konsumenta usług turystycznych (dwa warianty)	— 8 stron
10. zadania organów władzy i administracji państwowej w zakresie turystyki	— 11 stron
11. zasady udziału związków zawodowych, organizacji społecznych i samorządowych w kształtowaniu turystyki	— 4 strony
12. fundusze turystyki	— 6 stron
razem:	70 stron

Inicjatywa resortu turystyki przygotowania projektu ustawy o turystyce opiera się na 3 generalnych przesłankach dotyczących:

— po pierwsze — wzrostu funkcji turystyki w całokształcie życia spo-

łeczno-ekonomicznego kraju (funkcji zdrowotnej, ideowo-wychowawczej, poznawczo-kulturalnej, społeczno-gospodarczej i innych),
— po drugie — zmiany warunków ekonomicznych, przyrodniczo-środowiskowych i funkcjonalno-organizacyjnych rozwoju turystyki,
— po trzecie — stanu prawa turystycznego.

Te generalne przesłanki celowości regulacji ustawowej współczesnych problemów turystyki mogą być rozpisane na szereg bardziej szczegółowych konstatacji dotyczących stanu turystyki polskiej, jej potrzeb, konieczności rozwojowo-funkcjonalnych i zadań.

We wprowadzeniu do III wersji założeń wskazuje się m.in. na:

1. doniosłą rolę turystyki w kształtowaniu warunków bytu, reprodukcji czynników wytwórczych i świadomości społeczeństwa, zgodnie z zasadami socjalistycznego systemu wartości, jakości życia i programowymi założeniami ustroju społecznego,
2. upowszechnianie się, utrwalanie i rozwój potrzeb turystycznych ludności, których rosnące zaspokajanie w masowej skali uznawane jest za trwałą, konstytucyjną i socjalistyczną zdobycz mas pracujących,
3. konieczność bardziej efektywnego gospodarowania zasobami materialnymi i środkami finansowymi przeznaczonymi na rozwój turystyki oraz zwiększania wkładu gospodarki turystycznej w poprawę bilansu płatniczego kraju,
4. pogarszanie się warunków środowiskowych i przyrodniczych walorów turystycznych,
5. wielość podmiotów w ruchu turystycznym, w jego programowaniu i planowaniu, w obsłudze turystów, tworzeniu i eksploatacji bazy materialnej turystyki oraz w różnych gałęziach gospodarki narodowej, których uczestnictwo w zaspokajaniu potrzeb turystycznych jest nieodzowne.

Za podjęciem prac nad ustawą o turystyce przemawia również brak kompleksowego unormowania problematyki turystyki.

Z przeglądu ważniejszych aktów prawnych dotyczących turystyki i z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej kraju następujące konstatacje przemawiają za celowością przygotowania i uchwalenia ustawy o turystyce:

1. ogromne rozproszenie aktów prawnych, ich niekompletność i niepełne stosowanie w praktyce. W niektórych aktach ustawowych znajdują się wprawdzie unormowania dotyczące turystyki, ale w znacznej części mają one charakter uregulowań cząstkowych i pośrednich,
2. głębokie zmiany w strukturach i zasadach funkcjonowania turystyki (np. nowa sytuacja wywołana wdrażaniem reformy gospodarczej w turystyce, wzrost roli funduszu spożycia indywidualnego w zaspokajaniu potrzeb, kryzys i przebudowa związków zawodowych, konieczność określenia nowych formuł działania Funduszu Wczasów Pracowniczych, zagrożenia środowiskowe, narastająca dekapitalizacja majątku trwałe-

- go turystyki, istotne zmiany cen i kosztów itp.), wymagają nowych rozwiązań ustawowych lub aktualizacji i uzupełnień istniejących przepisów prawnych,
3. brak jest niejednokrotnie podstaw prawnych do unormowań w dziedzinie turystyki aktami normatywnymi niższego rzędu,
 4. wysoka dynamika rozwojowa turystyki, jej wielopodmiotowość i heterogeniczny charakter powodowały, że spójność norm w aktach prawnych wydawanych w różnych okresach jest niezadowalająca,
 5. w znacznej części aktów prawnych dotyczących turystyki nie określono w wystarczającym stopniu środków i sankcji gwarantujących przestrzeganie norm prawnych,
 6. uprawnienia i obowiązki Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki są nieproporcjonalne do skali odpowiedzialności i potrzeb społecznych, podczas gdy w opinii społecznej odpowiedzialność za niezadowalające funkcjonowanie usług świadczonych przez jednostki gospodarki turystycznej przypisuje się niejednokrotnie Głównemu Komitetowi Turystyki,
 7. obowiązki koordynacyjne Głównego Komitetu Turystyki nie znajdują wystarczającego i efektywnego wyrazu w jego uprawnieniach jako organu kolegialnego, którego głównym zadaniem jest koordynacja działań związanych z programowaniem, funkcjonowaniem i rozwojem turystyki.

III. Kierunek zmian merytorycznych

Zmiany merytoryczne w III poprawionej wersji założeń w porównaniu z dwoma poprzednimi wersjami obejmują:

- rozszerzenie zapisów dotyczących zadań, uprawnień i obowiązków Głównego Komitetu Turystyki,
- wyraźniejszą ekpozycję roli terenowych organów władzy w funkcjonowaniu i rozwoju turystyki,
- podkreślenie podmiotowości uczestników ruchu turystycznego i ochrony ich interesów,
- jednoznaczne uzależnienie rocznego, dodatkowego wynagrodzenia urlopowego od wyników ekonomicznych i decyzji poszczególnych przedsiębiorstw, co wyłącza ten projekt z postulatów typu roszczeniowego,
- stworzenie możliwości — w uzasadnionych wypadkach — tworzenia funduszu rozwoju turystyki na szczeblu gminnym,
- rozszerzenie zapisów dotyczących funkcjonowania i uzasadnienia Turystycznego Funduszu Systematycznego Oszczędzania,
- uzupełnienie pierwotnego projektu Rady Turystyki i Wypoczynku przy Prezesie Rady Ministrów dwoma wariantowymi projektami:
 - a) Turystycznej Rady Zakładów Pracy, Związków Zawodowych i Organizacji Społecznych przy Głównym Komitecie Turystyki,

- b) Rady Turystyki przy Przewodniczącym Głównego Komitetu Turystyki,
- rozciągnięcie postanowień dotyczących wsi turystycznych na małe miasteczka o dużej wartości historyczno-kulturalnej i duże ośrodki turystyczne,
 - nowe propozycje uregulowań tzw. licencji (wydawania uprawnień i zezwoleń) na prowadzenie działalności usługowej w turystyce,
 - wprowadzenie normy o prawie do bezpłatnego urlopu dla społecznych działaczy turystyki,
 - rozszerzenie regulacji obejmującej zagadnienia konsumpcji luksusowej w turystyce i odpłatności za uczestnictwo w wycieczkach zagranicznych,
 - przyjęcie nowej redakcji dotyczącej pracowników działalności podstawowej turystyki oraz kształcenia i doskonalenia nauczycieli w zakresie turystyki i krajoznawstwa.

Problemy nauki, kształcenia i doskonalenia kadr uwzględnione są częściowo w przepisach ogólnych, częściowo zaś w rozdziale o kadrach turystyki.

Pewna część propozycji, uwag krytycznych i opinii konsultantów dotyczy problemów i spraw, które nie odpowiadają zadaniom, funkcjom i możliwościom aktów prawnych. Chodzi tu m. in. o propozycje rozbudowy i lokalizacji bazy turystycznej, zwiększenie świadczeń socjalnych lub przyjęcie przez budżet państwa pewnych obowiązków socjalnych spoczywających na zakładach pracy, np. udziału emerytów, rencistów i ich rodzin w zakładowych funduszach socjalnych. Część tych propozycji, dotyczących np. finansowania uczestnictwa emerytów i rencistów w turystyce i wypoczynku, nie da się uzasadnić ani względami ekonomicznymi, ani socjalnymi. Inne propozycje mogą być uwzględnione nie w ustawie o turystyce, a w programach rozwoju turystyki lub w ramach zmian w polityce społecznej, zależnych od możliwości ekonomicznych kraju i państwa.

Rozróżnianie problemów, które mogą być regulowane drogą ustawy, od problemów dla rozwiązania których właściwym narzędziem są programy rozwoju turystyki i ogólne zasady polityki społecznej, jest ważnym warunkiem uzyskania consensusu społecznego co do treści i zakresu ustawy o turystyce. Ustawa ta przy całej jej doniosłości nie może być traktowana jako główny i jedyny adresat wszystkich ważnych i pilnych postulatów i zadań turystyki na obecnym etapie jej rozwoju.

IV. Delegacje ustawowe

Ostatnia, tzn. III, poprawiona wersja założeń ustawy o turystyce zawiera 30 delegacji ustawowych, mimo starań o zmniejszenie ich ilości.

Delegacje w projekcie założeń obejmują:

- 1) delegacje dla Rady Ministrów (5),
- 2) delegacje dla Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki (14),
- 3) delegacje dla Przewodniczącego GKT i innych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (12).

Delegacje dla Rady Ministrów mają ustalić wzorcowy statut wsi turystycznej, zasady i warunki stosowania systemu preferencji dla jednostek gospodarki turystycznej, określić szczegółowe zasady i tryb wykonywania koordynacji przez Główny Komitet Turystyki, organy właściwe dla oceny sprzętu turystycznego oraz zasady i tryb ich sporządzania, a także określić statut Centralnego Funduszu Turystyki.

Delegacje dla Przewodniczącego GKT dotyczą przykładowo wytycznych do programowania rozwoju zagospodarowania turystycznego kraju, województw, miast i gmin; klasyfikacji i kategoryzacji obiektów noclegowych i zasad eksploatacji i wykorzystywania obiektów noclegowych oraz wykonywania usług turystycznych; zasad i trybu postępowania w sprawach nadawania, zmiany i cofania koncesji; ogólnych warunków umów o wykonywanie usług turystycznych; trybu postępowania w sprawach ochrony interesów konsumenta itp.

Delegacje dla Przewodniczącego GKT i innych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej mają m. in. określić warunki, jakim powinny odpowiadać tereny pod budownictwo turystyczne i warunki zagospodarowania turystycznego obiektów i terenów zabytkowych; wytyczne do planu zagospodarowania przestrzennego kraju zapewniające tereny dla budownictwa turystyczno-wypoczynkowego oraz zasady zagospodarowania terenów pod budownictwo turystyczno-wypoczynkowe; zasady ustalania cen zawierania niektórych umów o turystyce zagranicznej i dokonywania odpisów dewizowych; zasady i tryb postępowania reklamacyjnego; tryb powoływania Straży Turystycznej (Hotelowej); zasady udzielania dotacji na obiekty turystyki kwalifikowanej itp.

Ponawiane są sugestie, by zminimalizować ilość delegacji w projekcie ustawy o turystyce. Sugestie te są brane pod uwagę, ale zmniejszenie liczby delegacji nie może mieć mechanicznego charakteru. Duża liczba delegacji świadczy m. in. o tym, że:

- pole działań turystycznych jest bardzo rozległe i obejmuje różne dziedziny życia społecznego i gospodarczego,
- nagromadziły się wieloletnie zaległości w porządkowaniu i aktualizacji prawa turystycznego, które trzeba zdecydowanie i kompleksowo usunąć,
- ciągle i nieuchronne przemiany w warunkach funkcjonowania i uprawiania turystyki wywołują potrzebę nowych regulacji prawnych,
- rozszerzyła się wydatnie sfera odpowiedzialności, zadań i kompetencji Głównego Komitetu Turystyki, co musi znaleźć wyraz w regulacjach prawnych.

Jak więc widzimy problemy przewidziane do uregulowania drogą de-

legacji ustawowych zostały wysunięte przez samo życie, służą one rozwiązaniu życiowych problemów turystyki i uczestników ruchu turystycznego.

Przygotowywanie projektu ustawy o turystyce stwarza szansę usunięcia słabości i luk w prawie turystycznym, jaka nie prędko może się powtórzyć. Uwagi powyższe wydają się nieodzowne do wyrobienia sobie właściwego poglądu na ilość, charakter i funkcje delegacji, zamieszczonych w założeniach ustawy o turystyce.

V. Rola rad narodowych w rozwoju turystyki

Przy ustalaniu zakresu zadań władzy i państwowej administracji terenowej wzięto pod uwagę okoliczność, że ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym określa szerokie możliwości wytyczania kierunków rozwoju, zgłaszania inicjatyw, planowania i kontroli także w dziedzinie turystyki i wypoczynku. Nie powtarzając szczegółowych zapisów obowiązującej już od połowy br. w tym zakresie ustawy zaproponowano w „Założeniach” szereg norm dotyczących rad narodowych w zakresie programowania i planowania rozwoju turystyki na terenie ich działania oraz zadań terenowych organów administracji państwowej służących wdrażaniu w życie uchwał, ustaleń i decyzji rad narodowych w przedmiotowej sferze. Problematyka powyższa została ujęta w odrębnym rozdziale o zadaniach władzy, a częściowo także w innych rozdziałach jak np. statut wsi turystycznej — w rozdziale o „działalności gospodarczej w turystyce”; fundusze rad narodowych na turystykę — w rozdziale „Fundusze Turystyki” itp.

Zaproponowane w wydzielonym rozdziale **„Zadania organów władzy i administracji państwowej w zakresie turystyki”** dotyczą zarówno stopnia centralnego, jak i wojewódzkiego, a fragmentarycznie także gminnego.

W rozdziale tym musiały znaleźć wyraz cztery nieantagonistyczne, ale niełatwe do zharmonizowania cele, a mianowicie:

- **po pierwsze** — dostosowanie zadań i uprawnień Głównego Komitetu Turystyki do rozległego i rozszerzającego się zakresu działania i odpowiedzialności z uwzględnieniem nowych zasad oddziaływania na produkcję i konsumpcję;
- **po drugie** — określenie podstaw prawnych sprawnego i działającego efektywnie centralnego aparatu administracyjnego, tak, by nie dominowała wiara w jego onnipotencję, by nie stanowił on przeszkody dla rozwoju demokracji, dla respektowania rozszerzanych praw rad narodowych, samorządów i organizacji społecznych, ale skłaniał swą działalnością do wzrostu zaangażowania i aktywności całej społeczności turystycznej;
- **po trzecie** — nowe ujęcie rosnących zadań i uprawnień władzy i administracji terenowej w zakresie turystyki i wypoczynku;
- **po czwarte** — rozstrzygnięcie, czy Główny Komitet Turystyki powi-

nien funkcjonować jako ciało kolegialne czy monokratyczne oraz — niezależnie od tego rozstrzygnięcia — proponowanie formuły kolegialnych, społecznych ciał doradczo-konsultacyjnych, opiniodawczych i kontrolnych.

Przed tendencjami centralistycznymi szczególnie energicznie ostrzegał nas prof. dr hab. A. Kornak. Z drugiej strony mamy liczne wypowiedzi (np. doc. dr hab. O. Rogalewski), że Ustawa musi wzmocnić rangę Głównego Komitetu Turystyki.

W propozycjach „Zadań organów władzy” przyjęto założenia, że nie musi występować dychotomia władzy państwowej i społecznego ruchu turystycznego, administracji centralnej i terenowej, sprawnie działającego aparatu administracyjnego turystyki i demokratycznych formuł kształtowania turystyki, jej podstaw materialnych i oblicza duchowego.

Założenie jest zasadne, ale nie oznacza to, że w praktyce nie będzie sprzeczności, tak więc stworzenie ram prawnych dla uniknięcia tej dychotomii pozostaje nadal ważnym i otwartym zagadnieniem.

W „Założeniach” na str. 60 i 61, w punktach 12—18 zarysowano ważniejsze zadania w dziedzinie programowania rozwoju turystyki i metody ich realizacji. Pozwolę sobie przytoczyć te propozycje:

- rady narodowe mogą uchwalać programy w dziedzinie upowszechniania turystyki przedstawiane przez terenowe organy administracji państwowej (p. 12);
- terenowe organy władzy i administracji państwowej są odpowiedzialne za tworzenie warunków dla prawidłowego rozwoju, rozmieszczenia i wykorzystania bazy materialno-technicznej przeznaczonej do obsługi ruchu turystycznego na swoim terenie z uwzględnieniem zarówno interesów ludności miejscowej, jak i turystów z innych regionów (p. 13);
- wojewodowie i prezydenci miast zobowiązani są do opracowywania programów rozbudowy sieci urządzeń rekreacyjno-turystycznych dla wypoczynku codziennego i cotygodniowego, a w szczególności w nowo budowanych osiedlach i miastach (p. 14);
- rady narodowe uchwalają plany, inicjują i koordynują działalność w dziedzinie upowszechniania i uprawiania turystyki oraz tworzenia warunków dla jej rozwoju w zakresie swojej właściwości terytorialnej w trybie i na zasadach określonych w ustawie o radach narodowych samorządzie terytorialnym (p. 15);
- terenowe organy administracji państwowej dla realizacji zadań określonych w pkt. 12—14:
 - a) dokonują kontroli i ocen prawidłowości zaspokajania potrzeb uczestników ruchu turystycznego przez jednostki turystyczne, a w szczególności w zakresie organizacji obsługi ruchu turystycznego, jakości świadczonych usług, stanu sanitarnego i kultury osobistej,
 - b) wnioskuje i opiniuje plany zagospodarowania turystycznego oraz rozwoju bazy turystycznej dotyczące regionów, województw, miast i gmin,

- c) zapewniają warunki prawidłowego świadczenia usług towarzyszących przez właściwy rozwój punktów usługowych, rzemiosła i innych elementów infrastruktury technicznej,
 - d) oddziałują na organizację i usprawnianie funkcjonowania przewozów osobowych, placówek kulturalno-oświatowych i służby zdrowia,
 - e) pobudzają i wspierają inicjatywy społeczne zmierzające do poprawy organizacji i warunków pobytów turystycznych, stanu bazy turystycznej oraz bezpieczeństwa i higieny w turystyce,
 - f) wyróżniają jednostki turystyczne, poszczególne zakłady oraz organizacje społeczne odznaczające się wysoką jakością świadczonych usług turystycznych, kulturą obsługi oraz aktywnie działające na rzecz ochrony walorów turystycznych (p. 16);
- przepisy pkt. 13 mają odpowiednie zastosowanie do zarządów centralnych związków spółdzielni i zarządów organizacji społecznych prowadzących statutową lub gospodarczą działalność w zakresie turystyki (p. 17);
- rady narodowe sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o turystyce, wysłuchują okresowo sprawozdań i oceniają pracę terenowych organów administracji państwowej oraz realizację programów i planów rad w tym zakresie (p. 18).

W dyskusji w Akademii Ekonomicznej w Krakowie (głównie p. mgr Piętniewicz) zwrócono słusznie uwagę, że samo ustalenie praw i zadań radom narodowym nie wystarczy. Zapisy dotyczące zadań i uprawnień władzy i administracji terenowej należy wesprzeć wyraźnym ustaleniem środków materialnych i finansowych niezbędnych do realizacji tych zadań, m. in. w zakresie rozwoju wsi turystycznej. Bez skonkretyzowania i urealnienia środków dla władzy terenowej jej uprawnienia i zadania w zakresie turystyki i wypoczynku będą miały tylko deklaracyjny charakter.

W programie konferencji przewiduje się analizę dochodów i wydatków budżetów rad narodowych stopnia podstawowego i wojewódzkiego na dobrze dobranych przykładach, a także informacje o dochodach centralnego budżetu z tytułu działalności gospodarczej w turystyce. Będzie to dobra podstawa wyjściowa do znowelizowania wstępnych propozycji dotyczących zadań, metod i środków dla rozwoju turystyki sterowanej przez organy władzy terenowej.

W materiale Urzędu Wojewódzkiego w Nowym Sączu na dzisiejszą konferencję pt. „Analiza gospodarki turystycznej w województwie nowosądeckim”, a także w wystąpieniach przedstawicieli Zakopanego, Piwnicznej i Rabki, jak również w innych głosach w dyskusji, zawarte są wnioski, które w znacznej mierze mogą być rzeczową podstawą znowelizowania wyjściowych zapisów lub zupełnie nowych norm w projekcie „Założeń Ustawy o Turystyce”.

Po pierwsze, chodzi o uregulowanie wpłat do budżetów terenowych przez gestorów bazy i organizatorów turystyki, którzy mają swoją siedzibę poza granicami województwa. Postulat systemowego rozwiązania tej sprawy wydaje się być zasadny, a świeżo rozwijająca się praktyka „umów partycypacyjnych” może rozwinąć się i utrwalić jako praktyczny algorytm przewycięzania wieloletnich impasów w tym zakresie.

Po drugie, na kontrolną weryfikację zasługuje postulat zwiększenia udziału budżetów terenowych w podatkach, które są odprowadzane do budżetu centralnego. Obowiązujący podział podatków uregulowany jest ustawowo i nie sądzę, by było możliwe i realne spowodowanie zmian w tym zakresie.

Po trzecie, autentycznym problemem finansowym władzy i administracji terenowej są formy rekompensaty dochodów utraconych po wejściu w życie ustawy o trzeźwości, które stanowiły uprzednio ponad 63% wpływów na fundusze celowe (FRWN i FFR).

Po czwarte, godna aprobaty jest zasada ponoszenia przez inwestora nowych obiektów turystycznych i użytkowników oraz posiadaczy bazy, części kosztów utrzymania i rozbudowy infrastruktury turystycznej oraz ochrony środowiska. Pierwsze doświadczenia wspomnianych już „umów partycypacyjnych” głównie z gestorami bazy zakładowej są pozytywne i wydają się być dobrym rozwiązaniem dla postulowanej zasady współudziału w kosztach niezbędnych inwestycji.

Po piąte, nie może ująć uwadze legislatorów turystyki sugestia zwiększonej partycypacji turystyki komercyjnej w kosztach utrzymania środowiska i infrastruktury turystycznej na terenach szczególnie intensywnego ruchu turystycznego. Postulat zwiększonej pomocy z budżetu państwa dla takich terenów ma raczej znacznie mniejsze szanse realizacji.

Po szóste, trzeba się zgodzić z tym, że w rozwiązaniach systemowych dotyczących podziału podatków i tworzenia lokalnych funduszy celowych należy uwzględnić wielkość ruchu turystycznego na danym terenie.

Po siódme, zasługuje na zbadanie postulat przywrócenia pewnych źródeł tworzenia funduszy celowych np. wpłat z zysku, z dopłat do cen alkoholu i niektórych usług turystycznych, z opłat od miejsc noclegowych według aktualnego poziomu cen itp. (notabene niektóre z tych źródeł były uruchomione w eksperymencie nowosądeckim).

Natomiast sprawa tworzenia regionalnych biur zakwaterowania i zasad ich funkcjonowania oraz metod przewlekłej i trudnej batalii o wyeliminowanie „dzikiego wynajmu” kwater prywatnych wydaje się w pełni należeć do gestii wojewódzkich i gminnych organów władzy i administracji państwowej.

Interesujące postulaty dr Antoniego Hanusza z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, dotyczące funduszy celowych, zasługują na dodatkową analizę i dyskusję, mogą bowiem przyczynić się do powstania lepszych formuł funkcjonowania tych funduszy na szczeblu wojewódzkim.

Odrębną sprawą jest wpływ rad narodowych na rozwój i funkcjonowanie wsi turystycznych. Przepisy w tym zakresie zaproponowano dość szczegółowo w punktach 14—21 na stronach 18—21. Spotkaliśmy się niedawno z konsultacyjną sugestią, by sprawę statutu wsi turystycznej wyłączyć z ustawy, by nie obciążać Rady Ministrów zadaniem ustalenia wzorcowego statutu wsi turystycznej, by przenieść to zadanie na Przewodniczącego GKT. Każda wypowiedź w tej sprawie może ułatwić właściwą decyzję i redakcję zapisu odpowiednich norm prawnych.

Wiele istotnych dla rad narodowych problemów wiąże się z „zagospodarowaniem turystycznym i bazą materialną turystyki”. Wydzielenie tej problematyki w odrębnym rozdziale zasadza się na przekonaniu o nieodzowności zwiększenia aktywności i uprawnień organów władzy i administracji państwowej w zakresie zagospodarowania turystycznego, aktywnego, profilaktycznego przeciwdziałania zagrożeniom dewastacyjnym przestrzeni turystycznej, jak również oddziaływania na pełniejszą i bardziej efektywną realizację obowiązujących przepisów o ochronie środowiska.

Wyszliśmy przy tym z założenia, by z uwagi na szeroki zakres przepisów o ochronie środowiska nie wprowadzać do ustawy odrębnego rozdziału o ochronie przestrzeni turystycznej. Ograniczyliśmy się jedynie do kilku propozycji regulacji ustawowych, umieszczonych w rozdziale o zagospodarowaniu turystycznym i bazie materialnej turystyki. Z dużą rezerwą, często z wyraźnym sprzeciwem przyjmuje aktyw turystyczny projekt zapisu zobowiązującego turystów do biwakowania w wyznaczonych miejscach (p. 15 na str. 14). Epoka uroczych, dzikich, dowolnie wybieranych biwaków dobiega końca. Czy w imię abstrakcyjnej wolności turysty możemy tworzyć normy o swobodnym biwakowaniu w dowolnym miejscu wbrew możliwościom przestrzennym i interesom środowiska? Dyskusja na ten temat wydaje się nieodzowna.

W rozdziale o zagospodarowaniu turystycznym wyraźnie określono rolę GKT w zakresie opiniowania inwestycji turystycznych, wytycznych do programowania rozwoju bazy materialnej turystyki, kryteriów waloryzacji terenów i miejscowości, zasad i warunków zagospodarowania turystycznego miejscowości, gmin, szlaków wędrownych, nabrzeży itp. Natomiast nie jest uwypuklona rola władz terenowych w tej materii. Zespół d/s Ustawy o Turystyce będzie wdzięczny przedstawicielom terenu za opinię w tej sprawie, ponieważ założenia, że władze terenowe dysponują w tym zakresie w stopniu wystarczającym innymi przepisami, może okazać się nie w pełni trafne. Konsultacje z władzami gmin i województw w sprawie „Założeń Ustawy o Turystyce” mają m. in. wartość dlatego, że mogą nas uchronić przed niebezpieczeństwem ożywienia tendencji do uniformizacji gospodarki turystycznej, która zacierałaby indywidualne cechy gospodarki lokalnej. Lata 70-te — jak to ocenia w cytowanym artykule prof. A. Kukliński — cechowały się przekonaniem o doskonałości centralnego sterowania procesami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi. Prowadziło

to do lekceważenia problemów lokalnych, do nie przyjmowania do wiadomości faktu, że „...jesteśmy krajem o bardzo głębokich zróżnicowaniach przestrzennych, w których istnieją interregionalne i interlokalne różnice w efektywności gospodarowania zarówno zasobami pracy, jak i zasobami kapitału, nie mówiąc już o różnicach psychologicznych i motywacyjnych pomiędzy mieszkańcami różnych regionów i miejscowości” (Op. cit.).

Już pierwszy dzień dyskusji wykazuje, że rozwój „Polski Lokalnej” nie jest przeżytkiem, a lokalne elity konceptualne mogą być pozytywnymi nośnikami postępu i innowacji w bardzo rozległej skali. Teza prof. A. Kuklińskiego, że „tworzenie nowego oblicza „Polski Lokalnej” jest ważnym elementem globalnego procesu rekonstrukcji gospodarki, społeczeństwa i państwa”, znajduje wyraźne potwierdzenie w programie i przebiegu dyskusji na naszej konferencji. Mamy zapewne do czynienia z nową fazą poprzedniego eksperymentu nowosądeckiego, a z pewnością z twórczym wdrażaniem zasad odnowy życia społecznego i reformy gospodarczej.

VI. Informacje końcowe

1. Wszystkie trzy dotychczasowe wersje założeń ustawy o turystyce były przedmiotem analizy i oceny przez Kierownictwo Głównego Komitetu Turystyki i zostały zaaprobowane jako podstawa do dalszych prac.

2. Warto odnotować, że pierwsza reakcja prasowa na tekst założeń ustawy o turystyce była wyraźnie pozytywna. W „Słowie Powszechnym” z dnia 16 stycznia 1984 r. redaktor K. Pijewska podkreśliła szczególną wagę unormowania ochrony interesów konsumenta turystycznego.

3. Zapadły decyzje, że Biuro Prawne GKT dokona najpóźniej w II kwartale 1984 r. transpozycji projektu założeń na projekt ustawy o turystyce zgodnie z wymaganiami techniki legislacyjnej, zasad procesu prawotwórczego i języka prawnego.

4. Dnia 16 stycznia 1984 r. Zespół Doradców Naukowych Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki podjął się opracowania w ciągu miesiąca odrębnego, społecznego projektu ustawy o turystyce.

W świetle założeń ustawy o konsultacjach społecznych można spodziewać się, że projekty te staną się również przedmiotem szerokich konsultacji społecznych.

5. Projekt finalny ustawy o turystyce po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych, zamierza się opublikować w dzienniku „Rzeczpospolita”.

6. Wyniki dzisiejszych konsultacji, jak i dalsze konsultacje nad założeniami ustawy o turystyce, zostaną przedłożone do wykorzystania autorom finalnego projektu ustawy o turystyce, Kierownictwu i członkom GKT.

ŚRODOWISKO NAUKOWE A AKTUALNE PROBLEMY TURYSTYKI W POLSCE

Wkład środowiska naukowego w rozwiązywanie problemów polskiej turystyki oceniany jest dość często bardzo krytycznie. Znacznie rzadziej podejmowane są próby skonkretyzowania stawianych zarzutów oraz wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy. Ponieważ zarzut niedostatecznego wspierania praktyki przez naukę został poruszony również na obecnej konferencji, warto sprawie tej poświęcić kilka uwag. Uwagi te dotyczą wyłącznie zespołów naukowych pracujących na wyższych uczelniach, nie dotyczą natomiast Instytutu Turystyki oraz zespołów i osób w innych resortowych instytutach naukowo-badawczych, gdzie sytuacja jest inna.

W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na fakt, że oceny tego rodzaju są niesłusznie zgeneralizowane. Aby w sposób obiektywny scharakteryzować efekty pracy zespołów naukowych, zajmujących się problematyką turystyki na wyższych uczelniach, trzeba odrębnie rozpatrywać dwa podstawowe rodzaje ich działalności: dydaktyczną i naukowo-badawczą. Przedmiotem uwag krytycznych jest najczęściej tylko działalność naukowo-badawcza, podczas gdy niewątpliwe osiągnięcia wyższych uczelni ekonomicznych i wychowania fizycznego w zakresie kształcenia kadr dla potrzeb gospodarki turystycznej są na ogół doceniane.

Druga uwaga: wypowiadając krytyczne uwagi, jak również stawiając postulaty i żądania pod adresem środowiska naukowego nie zwraca się dostatecznej uwagi na zasadnicze dysproporcje, występujące między wielkością potencjału badawczego środowiska na wyższych uczelniach a stopniem złożoności problemów, oczekujących na rozwiązanie.

Na uczelniach środowiska naukowe w turystyce znajdują się ciągle jeszcze w fazie kształtowania się. Na poszczególnych uczelniach działają zespoły najczęściej kilkusobowe, składające się w większości z ludzi młodych, nie dysponujących jeszcze znaczną wiedzą i doświadczeniem. Zespoły te z reguły przeciążone są obowiązkami dydaktycznymi. W zakresie działalności badawczej uwaga ich koncentruje się na pracach promocyjnych, których podstawowym celem musi być rozwój naukowy autora poprzez pogłębienie i rozszerzenie wiedzy oraz wzbogacenie warsztatu badawczego. W tych warunkach prace badawcze na rzecz praktyki mogą

mieć i mają zazwyczaj tylko charakter przyczynkowy. Jeśli spojrzymy na tę sytuację nie z punktu widzenia ogromnych i nabrzmiałych potrzeb praktyki, lecz z punktu widzenia racjonalnego rozwoju środowisk badawczych i poszczególnych naukowców, to ocenić ją trzeba jako normalną i zdrową.

Podejmowanie przez środowiska naukowe wyższych uczelni tematów o istotnym znaczeniu dla władz terenowych i różnych regionów turystycznych jest utrudnione również faktem, że dotychczas nie zostały rozwiązane trzy podstawowe, a równocześnie najbardziej aktualne problemy rozwoju turystyki polskiej w skali ogólnokrajowej.

Pierwszym z tych problemów jest określenie obecnej sytuacji i perspektyw turystyki krajowej i zagranicznej w okresie kryzysu społeczno-gospodarczego. W szczególności chodzi tu o odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie i w jakim stopniu zjawiska kryzysowe w turystyce zostaną już opanowane, a w jakim stoją jeszcze przed nami.

Drugi problem dotyczy warunków rozwiązywania zagadnień turystyki w zmodyfikowanym systemie funkcjonowania gospodarki narodowej, nazywanym potocznie reformą gospodarczą. Jednym z podstawowych zagadnień jest zapewnienie efektywności społecznej przedsiębiorstw turystycznych, o której się coraz częściej zapomina w pogoni za efektywnością ekonomiczną. Innymi zagadnieniami, nie rozwiązanymi w koncepcji reformy jest infrastruktura techniczna turystyki i ochrona walorów turystycznych środowiska geograficznego.

Trzecim problemem, najbardziej fundamentalnym, jest podniesienie rangi turystyki w życiu społeczno-gospodarczym kraju. Trzeba sobie bowiem jasno zdawać sprawę z faktu, że tylko w przypadku uznania przez kierownictwo polityczne i administracyjne kraju turystyki za jedno z wiodących instrumentów opanowania kryzysu społecznego oraz za istotny czynnik przywracania równowagi rynkowej, możliwe będzie opanowanie trudności, z jakimi borykają się turystyczne władze centralne i terenowe.

Środowiska naukowe wyższych uczelni mogą i powinny wnieść znaczny wkład w prace, zmierzające do rozwiązania powyższych trzech problemów. Funkcje kierownicze w zakresie programu i organizacji tych prac sprawować jednak mogą tylko centralne władze turystyczne.

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu
Katedra Ekonomiki i Organizacji Turystyki
Jelenia Góra

GŁOS W DYSKUSJI

Szczególne znaczenie obecnej konferencji wynika z bardzo istotnych jej wiodących tematów kształtujących nowe spojrzenie na wartość turystyki w stosunku do regionów i miejscowości turystycznych. Nowa ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz potrzeby ludności, czynią je odpowiedzialnymi za stan turystyki. W nawiązaniu do zasadniczego referatu pt. Analiza gospodarki turystycznej w województwie nowosądeckim i do innych wystąpień zgłaszam uwagi, które mogą poszerzyć spojrzenie na turystykę w regionie.

Teren Tatr, Podhala, Nowosądecczyzny jest podobnie zagrożony jak teren Karkonoszy. Są to następujące zagrożenia:

- 1) **środowiska naturalnego** (w Karkonoszach Szklarską Porębę zamknięto dla budownictwa),
- 2) **środowiska miejscowej ludności** oraz jej tradycji kulturowych, zwyczajów, ceremonii regionalnych, sztuki ludowej itp., które pod wpływem wzrostu popytu komercjalizują się, a także załamują się obyczaje i zwyczaje oraz normy moralne,
- 3) **środowiska pracowników turystyki** przez rozpijanie go i demoralizację ze strony części turystów, a także przez magnackie, sobiepańskie i uwłaczające godności człowieka pracy — traktowanie ich przez niektórych turystów,
- 4) **środowiska turystów** przez różnego rodzaju machinacje ze strony części personelu, przez waluciarzy, prostytutki, szczyry hotelowe i inne mniejsze lub większe grupy, które powstają wokół gości zagranicznych,
- 5) **państwa** przez napływ narkotyków, dywersję polityczną i wpływy międzynarodowych mafii, terroryzm. Trzeba także ochronić obieg walutowy przed „czarną giełdą” oraz zwalczać, dające jeszcze o sobie znać „zaciągi” kobiet do domów publicznych, wywóz dzieł sztuki itp.

Turystyka niesie z sobą zagrożenia. Na przykład obecnie masowy rozwój zagranicznej turystyki przyjazdowej do Polski może przynieść poważne zagrożenia w postaci „czarnego rynku” i nadwartości na nim do-

lara. Bowiem dolar ma prawdopodobnie na nim siedmiokrotną wartość w stosunku do oficjalnego kursu. Także waluty krajów socjalistycznych mają kursy „czarne” wyższe kilkakrotnie od oficjalnych.

Turystyka, jako zajęcie bardziej intratne i przynoszące większe dochody, niesie z sobą porzucanie zawodów tradycyjnych. W Szwajcarii, Alpach i Masywie Centralnym z tego też powodu dawni górale — rolnicy i hodowcy porzucili swe zawody. To spowodowało wyludnianie się wsi i upadek górskiego rolnictwa oraz górskiej chłopskiej hodowli zwierząt.

W naszych rozważaniach popełniamy ten błąd, że w dawne i utarte kanały rynkowe i socjalne w turystyce staramy się wtłoczyć nowe funkcje reformatorskie i turystów. Nic nie zmieniamy. Powoduje to panowanie starych struktur organizacyjnych nad ich nową funkcją, a inaczej podporządkowanie nowych funkcji starym strukturom. Taką metodą działania nie osiągniemy pożądaných i oczekiwanych efektów, konieczne są zmiany strukturalne.

Trzeba więc unikać dawnych stylów i form, które wyrosły na bazie monopoli, jak np.: biura zakwaterowań czy też koordynacja terenowo-branżowa. Trzeba zlikwidować nierównowagę informacyjną rynku turystycznego budując ogólnodostępny system informacji, rezerwacji i akwizycji obsługujący wszystkich wytwórców i klientów oraz organizować dobrowolne samorządne międzyregionalne, regionalne, a także miejscowe zrzeszenia pełniące funkcje usługowe w stosunku do ich członków.

Słuszną zasadą jest wprowadzanie w turystyce cen elastycznych, lecz rozpatrując ten problem pod kątem dochodów budżetów terenowych, trzeba zauważyć, że nie spowodują one wyższych wpływów. Trzeba zmienić funkcjonowanie i politykę cen, lecz także trzeba zmienić politykę budżetową.

Potrzebna jest samodzielność finansowa samorządów terytorialnych. Centralizowanie celowych funduszy w GKT jest powrotem do systemu nakazowo-rozdzielczego. Wielkie miejscowości turystyczne powinny tworzyć własne fundusze celowe.

Nie należy, nie wolno tworzyć wielu nowych funduszy na rzecz rad. Trzeba, tak jak to się czyni w innych krajach socjalistycznych oraz kapitalistycznych, wprowadzać tzw. podatki komunalne.

Jestem przeciwny dzieleniu udziału w funduszu dewizowym między każdego uczestnika jego tworzenia. Po co potrzebne są fundusz i dewizy małym jednostkom? Fundusz dewizowy trzeba centralizować, a podatki decentralizować na rzecz związków regionalnych, miejskich i gminnych.

Propozycje zawarte w referatach w stosunku do właścicieli kwater trzeba rozważyć. Spekulacje i gangsterstwo „kwaterowe” trzeba zniszczyć, ale kwaterodawców ochraniać. Kwatery stanowią poważną bazę turystycznych urządzeń.

Tragiczną sytuację wytworzyło dla turystyki wyznaczanie ferii zimowych dla wszystkich szkół i przerwy międzysemestralnej w uczelniach w jednym czasie. To była nie do opisania sytuacja w obsłudze, w kwaterunku, zaopatrzeniu, transporcie. Takich sytuacji Rząd nie może stwarzać. Nikt nie jest w stanie podołać napływowi do miejscowości turystycznych dzieci, młodzieży oraz dorosłych turystów. Trzeba ten stan rzeczy zmienić. Trzeba ferie świąteczne podzielić na dwa, trzy okresy.

GŁOS W DYSKUSJI

Na temat dochodów budżetu z tytułu wpłat jednostek gospodarczych zajmujących się obsługą turystów i wczasowiczów była już wczoraj i dzisiaj mowa. Mimo to pragnę powiedzieć na ten temat kilka zdań.

Również ustosunkuję się w kilku słowach do wniosków, jakie zostały zawarte w opracowaniu Urzędu Wojewódzkiego w Nowym Sączu pod tytułem „Analiza gospodarki turystycznej w województwie nowosądeckim”. W cytowanym opracowaniu zostały podane wielkości wpłat do budżetu. Jeżeli chodzi o podział dochodów z tytułu wpłat podatku obrotowego i dochodowego na dochody budżetu terenowego i budżetu centralnego, to podział ten jest ustawowo uregulowany i dyskusowanie na ten temat obecnie mija się z celem.

Pragnę teraz omówić niektóre źródła dochodów budżetu z tytułu turystyki.

Otóż oprócz podatków: obrotowego, dochodowego i od nieruchomości budżet uzyskuje dochody z tytułu podatku od płac, o czym była już na tej sali mowa. Budżet terenowy ma udział w tym podatku. W roku 1983 udział ten wyniósł 70%, a w roku bieżącym udział ten wynosi 85%.

Bardzo ważnym źródłem dochodów budżetu terenowego są wpływy ustalane w stosunku procentowym do wartości sprzedaży towarów i usług. Jest to dochód własny budżetu wojewódzkiego. Ustalony na rok 1983 wskaźnik procentowy wynosił 10,48%. Posługując się tym wskaźnikiem łatwo obliczyć, że dochód budżetu terenowego od wielkości sprzedaży jednostek gospodarczych zajmujących się obsługą ruchu turystyczno-wczasowego w województwie nowosądeckim w roku 1983, to jest od kwoty 51 096 mln zł (wg danych zawartych w opracowaniu UW) wynosi 5355 mln zł.

Na rok 1984 ustalono wskaźnik procentowy w wysokości 12,76%. Rada narodowa stopnia podstawowego nie uczestniczy bezpośrednio w omawianym dochodzie budżetu, ale uczestniczy pośrednio. Można by się spierać, czyim dochodem mają być te wpływy. Czy dochodem budżetu wojewódzkiego, czy też dochodem budżetów rad narodowych stopnia podstawowego.

Jedno jest pewne, że spory te nie zmieniają jednak wysokości kwoty stanowiącej dochód budżetu.

Przejdę teraz do sprawy opodatkowania kwater prywatnych. O trudnościach występujących na tym odcinku mówił wczoraj Naczelnik Miasta Zakopanego i Gminy Tatrzańskiej Ob. R. Kłak. Budżet terenowy z tytułu podatku od wynagrodzeń od kwater prywatnych uzyskał w 1983 roku dochody w kwocie 31 815 tys. zł. Jest to podatek od wynagrodzeń wynoszący 14% wartości usług, to jest od kwot uzyskanych za wynajem kwater. Osoby wynajmujące powyżej 6 pokoi gościnnych płacą podatek obrotowy i dochodowy. Wpływy do budżetu z tego tytułu wynosiły w 1983 roku 4237 tys. zł.

Wynajem pokoi gościnnych (nie mylić z pensjonatami) odbywa się za pośrednictwem biur zakwaterowania (przedsiębiorstwa turystyczne, PTTK, Gromada itp.) względnie bezpośrednio przez kwaterodawców. Z danych posiadanych przez urzędy skarbowe w Nowym Sączu, Nowym Targu i Zakopanem wynika, że w obszarze ich działania są pokoje gościnne wynajmowane:

- za pośrednictwem biur zakwaterowań — 2268 kwaterodawców,
- bezpośrednio — 107 kwaterodawców.

W terenie działania wymienionych urzędów skarbowych jest natomiast tylko 50 osób, które płacą podatki obrotowy i dochodowy od wynajmu pokoi gościnnych.

Pragnę teraz nawiązać do wniosków zawartych w opracowaniu UW. W gospodarce budżetowej obowiązuje zasada, że dochody budżetowe są ustalane w innym trybie jak wydatki. Wielkość wydatków nie jest uzależniona od wielkości uzyskiwanych dochodów w danej gałęzi, czy też dziale gospodarki narodowej. Brak jest bezpośredniego powiązania pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu. Wydatki są ustalane na poziomie niezbędnym do sfinansowania konkretnych zadań. Z obowiązującej zasady gospodarki budżetowej wynika, że np. dziesięciokrotny wzrost dochodów nie spowoduje wzrostu wydatków ani o złotówkę. W powiązaniu dochodów uzyskanych z turystyki z wydatkami na turystykę tkwi chyba sedno sprawy.

Przyjmując, że takie powiązanie jest możliwe, powstaje następna trudność: zdefiniowanie pojęcia wydatków na turystykę.

Wykazana w budżecie, w dziale „Turystyka” kwota wydatków nie jest bowiem sumą wszystkich wydatków związanych z turystyką.

Wczoraj była mowa, że do tych wydatków trzeba zaliczyć również między innymi wydatki na drogi, środki transportu, ochronę środowiska. Policzenie tego wszystkiego dałoby dopiero obraz potrzeb. Ustalenie pełnych wydatków na turystykę ze względów technicznych jest niemożliwe. Przy ich ustalaniu można by się posłużyć wskaźnikami.

Jeżeli chodzi o wniosek dotyczący utworzenia nowego funduszu celo-

wego, czy też zwiększenia dochodów już istniejącego, to moim zdaniem, realizacja tego wniosku w obecnych warunkach jest wprost niemożliwa.

Budżet na rok 1984 zamyka się deficytem wielkości 130 mld zł. Służby finansowe i skarbowe muszą szukać środków, aby ten deficyt zmniejszyć. W tym stanie rzeczy sprawy przesunięcia dotychczasowych dochodów budżetu na dochody funduszu celowego, czy też wprowadzenie obowiązku wnoszenia wpłat przez przedsiębiorstwa i inne jednostki bezpośrednio na fundusz celowy, jak również ustalenie dotacji na fundusz celowy — są szczególnie trudne.

Sądzę, że będzie to możliwe w przyszłości, gdy budżet państwa zostanie zrównoważony, a gospodarka finansowa będzie bardziej stabilna.

Następny wniosek dotyczący zmiany systemu podatkowego. System podatkowy ma być taki, aby gwarantował dostarczenie środków na usuwanie skutków pobytu turystów i rozwój bazy turystycznej. Zainteresowani wiedzą, że sprawę opodatkowania jednostek gospodarki społecznej reguluje ustawa i dopóki ta ustawa nie ulegnie zmianie, nie mogą ulec zmianie zasady opodatkowania. Ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw ustala natomiast obligatoryjny podział zysku. Przedsiębiorstwa nie mają więc możliwości przekazywania części zysku na dochody funduszu celowego.

Zwiększenie dochodów funduszu celowego mogłoby nastąpić w drodze ustalenia nowych tytułów wpłat, ale to wymaga właśnie zmiany obowiązujących przepisów prawnych.

Mówiono tutaj o dobrej tradycji ziemi sądeckiej, o funduszu rozwoju ziemi nowosądeckiej, o tym, że dochodem tego funduszu były wpłaty z zysków.

Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, to na dochody funduszu przekazywały one część funduszu zakładowego, natomiast spółdzielnie przekazywały kwoty, pochodzące z podziału czystej nadwyżki.

Wprowadzona obecnie reforma gospodarcza, głównie przepisy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw i spółdzielni, nie stwarzają możliwości przekazywania środków na fundusz celowy i z tego trzeba sobie zdawać sprawę.

Kończąc chciałbym się ustosunkować do wypowiedzi mojego przedmówcy, dotyczącej agentów. Być może, że w województwie bielskim jest inaczej, ale w nowosądeckim przy ustalaniu dochodów do opodatkowania uwzględnia się agentom zwiększone koszty związane z prowadzeniem schronisk i innych placówek. Przy ustalaniu dochodów bierze się pod uwagę konkretne faktyczne warunki prowadzenia działalności. Nie byłoby to sprawiedliwe, aby równo traktować agentów działających w różnych warunkach pod względem stopnia trudności.

WYSTĄPIENIE

BRONISŁAWA CIASIA

MINISTRA FINANSÓW

Podobnie, jak Pan doc. O. Rogalewski nie miałem zamiaru zabierać głosu, a raczej wysłuchać uwag i wniosków. Jednakże bardzo interesująca dyskusja, a także emocjonalne związki z regionem, z którym miałem możliwość współpracy przez wiele lat, skłoniła mnie do wypowiedzi. Proszę jej nie traktować jako stanowisko Ministerstwa Finansów, lecz jako głos jednego z uczestników biorących udział w pracach związanych z reformą gospodarczą. Przede wszystkim stwierdzam, że z przykrością, ale zgadzam się z wypowiedziami Pana doc. O. Rogalewskiego, zarówno w tej części, gdy mówił o tym, że trudne warunki turystyki nie są już za nami, tylko jeszcze przed nami; zresztą potwierdza to dyskusja. Druga słuszną moim zdaniem uwaga, że w pracach nad reformą gospodarczą za mało czasu i miejsca poświęcono rozwiązaniom w dziedzinie turystyki. Mam na myśli zarówno turystykę jako całość, jak również przedsiębiorstwa, które pracują na rzecz turystyki. Właściwie można byłoby powiedzieć, że twierdzenie wywodzące się jeszcze z lat sześćdziesiątych, jakoby turystyka była ważnym działem gospodarki narodowej, pozostało w dużym stopniu hasłem. Wyrazem znaczenia tego działu jest niewątpliwie fakt istnienia centralnego organu, który zajmuje się turystyką, ale to jest jeszcze moim zdaniem za mało, żeby podnieść jej rangę. Kol. Minister J. Cisowski, mimo najlepszych chęci oraz inicjatywy, nie jest w stanie sam wszystkiego uczynić. Gdyby mnie, jako finansowca, zapytano (problemy finansowe były poruszane w wypowiedziach), co należałoby zrobić dla turystyki, by podnieść jej rangę i to nawet w warunkach kryzysowych, w jakich się znajdujemy, odpowiedziałbym, że podstawą zajęcia stanowiska w sprawach finansowych byłby opracowany program perspektywiczny, uwzględniający zadania i możliwości w tej dziedzinie. Sądzę, że istnieje potrzeba opracowania takiego programu. Należałoby stwierdzić (jakkolwiek pracuję w innym zespole komisji d/s reformy gospodarczej), że zagadnienia turystyki związane są z całą sferą socjalną i kulturalną (ochrona zdrowia, oświata i kultura), toteż waga ochrony zdrowia, oświaty i kultury niewątpliwie zaciążyła na tym, że zespół zajmował się bardziej wymienio-

nymi problemami, a mniej zagadnieniami turystyki. Być może z tego też względu w rozwiązaniach reformy gospodarczej zbyt mało miejsca poświęcano zagadnieniu specyfiki przedsiębiorstw turystycznych. Rozwiązania systemowe w przedsiębiorstwach turystycznych niewiele odbiegają od rozwiązań zastosowanych w przemyśle czy w budownictwie. Jest to sprawa do uregulowania. W rozwiązaniach na rok 1984 wprowadzono szereg wyjątków w odniesieniu do innych działów, a nawet branż gospodarki uwzględniając ich specyfikę i sądzę, że podobnie należałoby czynić w odniesieniu do przedsiębiorstw turystycznych. Musimy jednak mieć na względzie, że specyfika nie może oznaczać jedynie zwiększenia dotacji czy zwiększenia ulg. Nie można ograniczać się wyłącznie do systemu podatkowego. Jakkolwiek w tym, o czym Pan doc. G. Gołembski mówił, było wiele racji; w niektórych przypadkach trzeba brać pod uwagę zarówno politykę podatkową w stosunku do przedsiębiorstw, jak i system podatkowy, uwzględniając dążenie, by system ten był względnie uniwersalny. Myślę, że to powinna być wspólna troska. Mam na myśli Główny Komitet Turystyki i Ministerstwo Finansów. Do czasu opracowania programu oraz podjęcia decyzji modyfikujących system ekonomiczno-finansowy przedsiębiorstw turystycznych, uwzględniających specyfikę ich działalności, należałoby szukać rozwiązań doraźnych. Nie ma w tej chwili innego wyjścia. Jest okazja ku temu w związku z pracami i dyskusjami nad projektami przepisów wykonawczych do ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. Jest także sposobność przy nowelizowaniu różnych aktów prawnych, m. in. tych, które dają upoważnienia dla rad narodowych. Myślę o wszelkiego rodzaju funduszach celowych, które głównie będą tworzone na szczeblu podstawowym rad narodowych. Sytuacja w dziedzinie finansowania turystyki jest obecnie trudniejsza aniżeli w latach ubiegłych.

Zwracali na to uwagę przedmówcy mówiąc o różnych decyzjach — związanych także z wdrażaniem reformy gospodarczej, które spowodowały wygaszanie, „wysychanie” źródeł dochodów. Otóż, gdy chodzi o finansowanie turystyki trzeba się zgodzić z tym, o czym mówił Dyr. Izby Skarbowej, że właściwie ciężar finansowania nie tyle spoczywa na dochodach budżetowych, którym tyle miejsca poświęcono w dyskusji bez względu na to, czy są to dochody budżetu centralnego czy budżetów terenowych, ile na stronie wydatków budżetowych.

W dziedzinie działalności rad narodowych możemy mówić o sferze pełnej samodzielności finansowej tylko w odniesieniu do wygospodarowanych nadwyżek budżetowych. Przy ogólnym deficycie budżetowym państwa, tak w roku 1983, jak i w roku 1984, budżety terenowe były „ochronione”. Rady narodowe zamknęły swe budżety w roku 1983 (globalnie) poważnymi nadwyżkami. Zmniejszenie deficytu budżetowego państwa do 90 mld zł było m. in. rezultatem osiągnięcia nadwyżek w budżetach terenowych, które osiągnęły w skali kraju kwotę ponad 60 mld zł. To nie jest

przypadek. Budżety terenowe w okresie kryzysu, od 1981 roku (bo od tego czasu wystąpił deficyt budżetowy) były, jak wspomniałem, „chronione” z uwagi na finansowanie prawie całej sfery socjalnej, kulturalnej i komunalnej państwa. Chodzi mi o to, żeby ogromne potrzeby, które przecież istnieją i które wszyscy widzimy, mogły być zaspokajane z dodatkowych źródeł rad narodowych. I teraz gdybyśmy spojrzeli na podział środków będących w swobodnej dyspozycji rad narodowych i pochodzących z nadwyżek, to okazałoby się, że wydatki związane z turystyką, niestety także znajdują się na bardzo odległym miejscu. Mówię o tym dlatego, by po pierwsze, nie przeceniać możliwości finansowania turystyki, zarówno z budżetu centralnego, jak również z budżetów terenowych, po drugie, że istnieje konieczność szukania innych rozwiązań finansowania turystyki w bardzo trudnych z punktu widzenia gospodarczego i finansowania okolicznościach.

Sądzę, że można sięgnąć do dobrych doświadczeń poprzedniego finansowania i tworzenia funduszu. Przykładem może być właśnie ziemia sądecka z funkcjonującym w swoim czasie tzw. eksperymentem, a także fundusz tatrzański. Należałoby, moim zdaniem, dokonać analizy możliwości tworzenia źródeł dochodów, które mogłyby być przeznaczone na cele turystyczne, w tym także na wspieranie działalności przedsiębiorstw, które jednakże powinny być rentowne. Jeżeli uznajemy, iż poddajemy się regułom reformy, nie możemy godzić się z faktem deficytowości przedsiębiorstw turystycznych. W przedsiębiorstwie może wystąpić działalność, którą można prowadzić bezwynikowo (w granicach pokrywających koszty), ale z kolei inna działalność powinna zapewnić mu rentowność. Zgadzam się z tym punktem widzenia i oceną zawartą w materiale opracowanym przez Urząd Wojewódzki w Nowym Sączu, jak również z wnioskami, które zostały w nim zawarte. Należałoby zacząć od tego, by dotychczasowe źródła dochodów były w pełni wykorzystane. Moje doświadczenia z Krynicy w 1982 roku wskazują, że istniały tam poważne źródła dochodów nie w pełni wykorzystane. Były to częściowo dochody zasilające budżet miasta-uzdrowiska, ale ich pełna realizacja stwarzała możliwości wygospodarowania wyższej nadwyżki budżetowej. Były i takie źródła, które mogły zasilać fundusz województwa nowosądeckiego, ale wpływy nie były w pełni realizowane. Oczywiście są to tylko przykłady. Uważam, że powinniśmy rozważyć różne propozycje, w tym także takie, które np. będą wymagać zmian aktów prawnych. Przecież m. in. dlatego spotykamy się, żeby się zastanowić, co należałoby w obowiązujących zasadach zmienić. Dotyczy to np. wszelkiego rodzaju dopłat, o których mówili przedmówcy, a które zostały zawieszone z chwilą wejścia w życie nowej ustawy o cenach i wprowadzenia kategorii cen umownych. Sądzę, że należy rozważyć możliwość przywrócenia stosowania różnego rodzaju dopłat do usług, czy do sprzedaży, czy też do usług gastronomii, które mogłyby zasilać fundusz turystyki.

Fundusz ma tą dobrą stronę, że pozwala na przenoszenie nie wykorzystanych środków na następny okres, likwiduje zjawisko „ucieczki z pieniędzmi”, jak się to mówi popularnie, środki można wykorzystać w sposób o wiele bardziej racjonalny. Rozważenia wymaga ewentualne przeniesienie niektórych źródeł dochodów, które wiążą się z terenami turystycznymi i działalnością turystyczną, z dochodów budżetowych na dochody zasilające fundusz. Na tym tle podnoszona była np. sprawa podatku od nieruchomości, który jest znacznie wyższy, aniżeli w ubiegłym roku, mimo zmniejszenia stawki procentowej i na terenach turystycznych mógłby przynajmniej w części zasilać fundusz.

Na uwagę zasługuje zagadnienie nowych przedsiębiorstw, wręcz małych czasem zakładów tworzonych ze środków własnych (nadwyżek) rad narodowych oraz dochodów, które powstałyby w tych przedsiębiorstwach (nie dotyczy to zresztą tylko sfery turystycznej). Od dawna podnoszony był postulat (ponawiany teraz w czasie dyskusji nad projektem prawa budżetowego) pozostawienia w dyspozycji rady narodowej środków, które pochodzą z utworzonych przez nią przedsiębiorstw. Obecnie w pierwszym roku dochody te rzeczywiście wpływają na wysokość ewentualnej nadwyżki budżetowej rady. Postulat zmierza do tego, by korzyść ta była trwała i nie ograniczała się do pierwszego roku, lecz by w następnych latach traktowano wspomniane dochody, jako dochody ponadplanowe, które mogłyby np. w przypadku przedsiębiorstw turystycznych zasilać także fundusz turystyki. Poważnym problemem jest udział, zwłaszcza wielkich przedsiębiorstw, które na terenach turystycznych wznoszą obiekty, w finansowaniu infrastruktury komunalnej. Doskonale wiemy z doświadczenia, że przystąpieniu do lokalizacji towarzyszą często obietnice. Przykładem może być Krynica. Wybudowano tam potężne domy nie zawsze pamiętając o infrastrukturze komunalnej. Często także, gdy rozpoczyna się eksploatację obiektu, zapomina się o obowiązku świadczenia na rzecz danej miejscowości, występuje się nawet do wojewody z wnioskami o ulgi podatkowe uzasadniając to wysokimi kosztami świadczonych usług. Temat ten, jak sądzę, powinien znaleźć swe odbicie w przepisach wykonawczych do ustawy o radach narodowych. Mówił o tym Wicewojewoda W. Gawlas. Wzajemne obowiązki w tym zakresie powinny być wyraźnie określone. Nie można się ograniczać tylko do żądań stawianych radzie narodowej i naczelnikowi. Żądania powinny być związane ze świadczeniami, których wielkość obecna, moim zdaniem, jest niejednokrotnie nieproporcjonalna do nakładów, jakie ponoszone są na wybudowanie tych czy innych obiektów wypoczynkowych, czy sanatoryjnych. Sądzę, że wiele zależy od inwencji władz terenowych. Np. była poruszana sprawa parkingów i kłopotów związanych z brakiem odpowiednich miejsc na ich urządzenie itd. Dobrze urządzony, zagospodarowany i prowadzony przez odpowiedniego gospodarza parking może być źródłem dochodów. Można wskazać także inne ich źródła, np. taksa klimatyczna. Przy zwiększonej odpłatności z ty-

tułu korzystania z miejsca w domu wczasowym, pozostała nie zmieniona wysokość opłaty klimatycznej, która obowiązuje od lat sześćdziesiątych.

Były poruszone w dyskusji bardzo interesujące propozycje i wnioski dotyczące systemu podatkowego. Wymagają one pewnego wyjaśnienia. Koleżanka T. Sztukowska ujęła wysokości i rodzaje wpłat wnoszonych z różnych tytułów przez przedsiębiorstwa turystyczne, a także wydatki, które w sumie są niższe od dochodów. Gdyby każde przedsiębiorstwo zaczęło w podobny sposób liczyć i gdyby taki rachunek przedstawiał przemysł i handel, to przejaskrawiając nieco, można postawić problem, z czego finansować całą sferę usług socjalno-kulturalnych w kraju. Sferę turystyki można inaczej traktować, lecz z wyjątkiem przedsiębiorstw rentownych. Trzeba wziąć pod uwagę, że w źródłach dochodów, które zostały wymienione, podatek obrotowy właściwie obciąża klienta. Przedsiębiorstwo jest płatnikiem podatku obrotowego.

Z tych wszystkich źródeł, które zostały wymienione, klasycznym podatkiem jest podatek dochodowy. Na jego podstawie następuje podział wygospodarowanych środków między budżet i przedsiębiorstwo. Jest to obecnie podatek liniowy. Można dyskutować, czy nie jest on zbyt wysoki w przedsiębiorstwach turystycznych. Natomiast inne podatki, jak np. podatek od nieruchomości są elementami cenotwórczymi obciążającymi koszty przedsiębiorstw. Koszty te pokrywane są także pośrednio przez usługobiorców. A już składki na ubezpieczenia społeczne nie mogą w ogóle być liczone po stronie obciążeń na rzecz budżetu państwa. Czy pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach turystycznych nie korzystają z emerytur, ze świadczeń społecznych itd.? Trudno zgodzić się z podaną prezentacją.

Zgadzam się natomiast, że system podatkowy, a właściwie polityka podatkowa powinny być, gdy chodzi o przedsiębiorstwa turystyczne, poddane analizie. Z tych wniosków, które doc. G. Gołembski wysunął, szereg — moim zdaniem — zasługuje na uwagę. Niektóre sprawy wymagają wyjaśnienia. Progresywny podatek dochodowy obowiązywał do ubiegłego roku i był progresywny między innymi dlatego, że niektóre jednostki zarabiały za dużo, właśnie korzystając z cen umownych. Zresztą ja nie twierdzę, że dotyczyło to także przedsiębiorstw turystycznych. Podatek progresywny został zastosowany, ponieważ zdawano sobie sprawę, że wprowadzenie kategorii cen umownych, zwłaszcza w pierwszym okresie, przy znacznej dowolności ich ustalania i to ustalania niejednokrotnie z pozycji monopolisty, spowoduje bardzo wysokie zyski w niektórych przedsiębiorstwach; przy czym zrezygnowano wtedy z kategorii tzw. zysków nieprawidłowych. Trzeba było wprowadzić swego rodzaju tamę zdając sobie sprawę z niedoskonałości konstrukcji podatku. Na dłuższą metę nie mógł być on w tej formie utrzymany, chociaż z tego względu, że „zniechęcał” do osiągania zysków w drodze obniżki kosztów własnych. Ale wtedy w roku 1982 i 1983 był potrzebny. Są nawet głosy, że jeszcze po-

winien pozostać, że zbyt wcześnie zrezygnowano z niego przechodząc na tzw. podatek liniowy o jednolitej, proporcjonalnej stawce. Podatek dochodowy o tej konstrukcji nie powinien stanowić antybodźca w działalności przedsiębiorstw turystycznych.

Pozostała kwestia, czy wprowadzenie jednolitej 60% stawki w całej gospodarce bez względu na udział, jest słuszne czy nie? Myślę, że po zdobyciu doświadczeń można będzie rozważyć, czy w poszczególnych branżach tego podatku nie zróżnicować in plus i in minus, ale trzeba podejść do tego z dużą ostrożnością. Sądzę, że nowa konstrukcja podatku zachęca do osiągania zysków, ponieważ w każdym przypadku podział jest jednaki między państwo i przedsiębiorstwo. Wyniki finansowe (zyski) podlegają weryfikacji przed zatwierdzeniem rocznych sprawozdań finansowych i nie ma w zasadzie dowolności, która przedtem była.

Następna sprawa, to podatek obrotowy. Myślę Panie Docencie, że po prostu Pana propozycja oznacza inny system podatkowy. W przyjętych w reformie rozwiązaniach podatek obrotowy jest elementem cenotwórczym. Podatek obrotowy jest podatkiem przedmiotowym, a nie podmiotowym i dlatego Pana sugestia oznacza zmianę jego konstrukcji. Należałoby się bliżej zapoznać z przedstawionymi propozycjami, stąd prośba o ich przesłanie Ministrowi Finansów; chętnie się do nich ustosunkujemy i swój pogląd wyrazimy.

Podatek od gruntów. Sądzę, że w tej propozycji jest pewna racja, jakkolwiek nie jest to sprawa łatwa do wprowadzenia, ponieważ proponuje Pan uzalenie wysokości podatku od położenia gruntu itd. Proszę wziąć pod uwagę, że należy eliminować takie rozwiązania, które spowodowałyby wysokie koszty wprowadzenia podatku. Podatek nie może być „drogi”, a jego konstrukcja nie może być zbyt skomplikowana. Podnoszona sprawa wysokości podatku w przedsiębiorstwach i zakładach turystycznych wymaga rozważenia, bo nie w każdym przypadku można przedsiębiorstwa te traktować na równi z przedsiębiorstwami produkcyjnymi.

Natomiast jeżeli chodzi o podatek od płac, to m. in. względy techniczne przemawiają za tym, by podstawę wymiaru stanowiły płace, a nie liczba zatrudnionych.

I wreszcie sprawa amortyzacji, która również wywołuje wiele dyskusji. Jak wiecie Państwo, od 1984 roku miano w ogóle zrezygnować z „zabierania” przedsiębiorstwom jakiegokolwiek części amortyzacji do budżetu, czy też na scentralizowany rachunek w banku. Po dokonaniu rachunku uwzględniającego przeszacowanie wartości majątku trwałego okazało się, że pozostawienie pełnej amortyzacji w wielu przedsiębiorstwach spowodowałoby powstanie nadmiaru środków, zwłaszcza w tych jednostkach, w których powinna nastąpić zmiana struktury produkcji. Dlatego zdecydowano przejście do budżetu części amortyzacji. Jednak docelowo zakłada się pozostawienie całej amortyzacji w przedsiębiorstwach. Jest to zgodne z tezami Pana Docenta, ale nastąpi stopniowo. Amortyzacja od sfinanso-

wanego ze środków własnych przedsiębiorstwa majątku trwałego w pełnej wysokości pozostanie w dyspozycji przedsiębiorstwa. Dla wyjaśnienia pragnę jeszcze dodać, że ani złotówka z tej amortyzacji, która wpływa do budżetu (a były takie propozycje, żeby ją lokować w banku) nie jest przeznaczona na finansowanie bieżących wydatków budżetowych. Kwoty pochodzące z amortyzacji z powrotem wracają do przedsiębiorstw, bądź to w formie dotacji na inwestycje centralne, bądź też na zasilanie funduszu rozwoju, w przypadku, gdy fundusz jest za niski i kredyt bankowy nie wystarcza na finansowe wsparcie inwestycji tych przedsiębiorstw, realizowanych ze względów ogólnogospodarczych. To był kompromis, jaki w sprawie amortyzacji przyjęto. Finansowanie kapitalnych remontów, o których była mowa, wliczane jest w ciężar kosztów z możliwością rozłożenia nakładów w czasie.

Kończąc moje wyjaśnienia jeszcze raz pragnę podziękować za możliwość wzięcia udziału w konferencji. Uważam, że powinno się opracować kompleksowy program rozwoju turystyki łącznie z częścią finansową i wtedy będzie można powiedzieć, jakie są możliwości w tym zakresie. Jednocześnie należałoby rozpocząć prace nad aktami prawnymi, które pozwolą na wprowadzenie doraźnych rozwiązań, a także przygotować projekty przepisów, które w systemie ekonomiczno-finansowym uwzględnią specyfikę przedsiębiorstw turystycznych. Dziękuję bardzo.

JANA CISOWSKIEGO

PRZEWODNICZĄCEGO GŁÓWNEGO KOMITETU TURYSTYKI

Spotkanie w Nowym Sączu — stolicy województwa turystycznego i znanego z realizacji wielu cennych inicjatyw społecznych, naukowców i praktyków, poświęcone aktualnym problemom turystyki, uważam za szczególnie wartościowe. Chciałbym podziękować władzom województwa za inicjatywę zorganizowania tego spotkania, które jest świadectwem niepokoju o przyszłość turystyki w tym tak atrakcyjnym regionie, za przygotowanie, organizację i przeprowadzenie konferencji.

Panu Ministrowi Bronisławowi Ciasiovi chciałbym podziękować za życzliwość i wskazanie nam dróg rozwiązania problemów związanych z finansowaniem rozwoju bazy usługowej w turystyce. W ostatnich latach wiele razy korzystaliśmy z pomocy Ministerstwa Finansów.

W czasie dwudniowej dyskusji naukowcy i praktycy zaprezentowali aktualne problemy gospodarki turystycznej, m. in. związane z narastającym procesem dekapitalizacji bazy turystycznej, brakiem finansowych możliwości jej rozwoju. W rejonach o dużej koncentracji ruchu przyjazdowego nastąpiła wręcz dramatyczna degradacja środowiska naturalnego. Problemy te nie powstały w ostatnim czasie, lecz narastały latami. Są w dużej mierze rezultatem dotychczasowych rozwiązań polityki społeczno-gospodarczej państwa w dziedzinie turystyki. W Głównym Komitecie Turystyki w okresie ostatnich 3 lat opracowano dokumenty przedstawiające aktualny stan turystyki oraz program przezwyciężania zjawisk kryzysowych. Były to m. in. następujące opracowania:

- „Raport o stanie turystyki” (1981 r.),
- „Kierunki reformy gospodarczej w turystyce” (1982 r.),
- „Projekt planu i budżetu na lata 1983—1985” (1982 r.).

Obecnie pracujemy nad projektem planu na lata 1986—1990 oraz nad planem perspektywicznym do 1995 roku. Jednocześnie, pragnę poinformować, że każdego roku na kolegium Ministerstwa Finansów mamy możliwość zaprezentowania informacji o stanie, w jakim turystyka się znajduje i propozycji rozwiązań poszczególnych problemów.

Nadmienię też, że przedłożyliśmy wiele propozycji dotyczących gospodarki turystycznej Zespołowi 13 Komisji ds. Reformy Gospodarczej. Opra-

cowania te spotkały się z pozytywną i przychylną oceną, lecz niestety w większości nasze propozycje nie zostały wprowadzone do nowych regulacji prawnych. Stwierdzić należy, że nowe przepisy obowiązujące całą gospodarkę narodową, po części nie uwzględniają specyficznego charakteru turystyki. Będziemy jednak kontynuować nasze starania. Za parę dni, 4 kwietnia br., w Warszawie na kolejnym posiedzeniu plenarnym Komitetu przeprowadzona zostanie ocena stanu wdrażania reformy gospodarczej w turystyce i członkowie plenum sformułują aktualne wnioski.

Dyskusja przeprowadzona na konferencji jest jednym z elementów, który posłuży do pogłębienia naszej wiedzy i wyprowadzenia właściwych wniosków. Chodzi tylko o to, aby z większą konsekwencją, niż dotąd wykorzystać zaprezentowane wnioski, a zwłaszcza te sformułowania, zawarte w referatach wygłoszonych przez pracowników nauki, przedstawicieli administracji i wypowiedzi Pana Ministra Bronisława Ciasia, które mówią, że może rzeczywiście jest odpowiednia pora, żeby turystykę w niektórych rozwiązaniach ekonomicznych gospodarki, potraktować w odrębny sposób — odpowiadający jej specyfice.

Wdrażanie reformy gospodarczej przyczyniło się m. in. do ujawnienia w pełnym wymiarze kosztów działalności. Spowodowało to głównie powszechny wzrost cen, często jeszcze bez wnikania, jakie jest źródło tych kosztów i co można uczynić, by je obniżyć. Wprawdzie nie mamy jeszcze pełnego zestawu mierników społecznej efektywności działalności gospodarki turystycznej, stwierdzić należy, że rok 1981 był ostatnim, w którym budżet państwa dopłacił 300 mln zł do przedsiębiorstw turystycznych. Obecnie przedsiębiorstwa muszą na siebie zarobić i czynią to oczywiście kosztem klienta. Proces ten dotyczy nie tylko turystyki, również innych dziedzin gospodarki. Powstaje pytanie, w jakiej sferze, w jakim zakresie i w jakiej postaci ten proces ma się odbywać. Uznać należy, za element ogólnospołecznej dyskusji — w jakim zakresie bezpośrednio kupujący ma zapłacić za dobra turystyczno-wypoczynkowe, które kiedyś były za darmo, potem za niewielką odpłatnością, a teraz za cenę uwzględniającą pokrycie pełnych kosztów. Ponadto powinien jeszcze partycypować w inwestycjach i to zarówno na rzecz terenu, jak i na rzecz bazy, w której wypoczywa.

Ważnym zagadnieniem jest obecnie wdrożenie takiego systemu prawno-ekonomicznego, który umożliwiłby funkcjonowanie gospodarki turystycznej na zasadach zapewniających:

- 1) utrzymanie na właściwym poziomie dotychczasowej bazy usługowej oraz jej rozwój,
- 2) powiązanie dochodów uzyskiwanych w turystyce z gospodarką regionu, na terenie którego realizowane są usługi.

Rozpatrując możliwości ukształtowania sytuacji sprzyjającej rozwojowi potencjału usługowego turystyki w pełnej symbiozie z gospodarką

i warunkami życia ludności poszczególnych regionów turystycznych, podzielę się kilkoma uwagami:

1. Od marca 1981 roku usunięte zostały przeszkody uniemożliwiające jednolite zarządzanie turystyką na szczeblu centralnym, co nie oznacza, że stworzone zostały odpowiednie warunki. Spodziewamy się, że po wprowadzeniu ustawy o turystyce powstaną warunki bardziej dostosowane do ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, ukształtowanej w wyniku realizacji zasad reformy gospodarczej.
2. Rady narodowe posiadają pewne możliwości oddziaływania na funkcjonowanie działalności gospodarczej, zlokalizowanej na podległym jej terenie. Wymienić tu można przykładowo uprawnienia w stosunku do jednostek, dla których są organem założycielskim, uprawnienia do stosowania ulg z tytułu podatku od nieruchomości.
3. Wdrażanie w gospodarce turystycznej zasad reformy gospodarczej — „trzech S”, w warunkach reglamentacji części żywności, paliwa i niektórych innych artykułów oraz dewiz stwarza określone komplikacje. Przede wszystkim, jak zapewnić dochodową działalność, odpowiednio wysoką rentowność umożliwiającą reprodukcję rozszerzoną? Ogólnie oceniając, usługi turystyczne nie charakteryzują się wysoką rentownością, przy czym obciążone są podatkami, podobnie jak sfera produkcyjna. Tym niemniej, w przyszłości osiąganie większych zysków będzie możliwe dzięki obniżeniu kosztów. Koszty — ich poziom, wskaźniki relacji — będą jednym z centralnych zagadnień w działalności przedsiębiorstw.
4. W zakresie bazy noclegowej około 52% należy do gestorów, w stosunku do których GKT ma możliwości oddziaływania. Pozostała część miejsc noclegowych stanowi baza środowiskowa i zakładowa, funkcjonująca na odrębnych zasadach ekonomicznych. Aktualnie w Głównym Komitecie Turystyki opracowano koncepcję nt. funkcjonowania, wykorzystania i rozliczania bazy zakładowej. Przewiduje się tam m.in., w okresie kilku lat wprowadzenie zasad rachunku ekonomicznego do działalności tej bazy.
5. W odpowiedzi na krytykę społeczną dotyczącą wzrostu cen w turystyce przeprowadzono szereg kontroli. W ich wyniku stwierdzono, że w minionym roku skala wzrostu cen w turystyce była niższa, niż na usługi i towary składające się na obsługę turystyczną. Zastrzeżenia natomiast dotyczyły poziomu jakości usług.
6. Niekorzystna sytuacja w zakresie świadczenia usług turystycznych powstaje szczególnie w okresach sezonów turystycznych. Wysokie ceny, niezadowalający poziom usług i przekroczenie możliwości usługowych występowały w wielu popularnych miejscowościach turystycznych w okresie ferii szkolnych. Z powodu braku możliwości rozszerzenia bazy usługowej w bliskiej przyszłości i chęci zapewnienia jak najliczniejszej grupie młodzieży wypoczynku, wydaje się być pilnym rozważenie

zmienionych przepisów określających terminy i organizację ferii szkolnych.

7. W wielu regionach kraju obserwuje się pewne komplikacje w korzystaniu z usług kwater prywatnych. Każdego roku zmniejsza się liczba zarejestrowanych miejsc noclegowych w tej bazie. Jest to zagadnienie, które zarówno pod względem merytorycznym, jak i organizacyjnym powinno być rozwiązane przez administrację tego szczebla, który zarządza terenem występowania kwater prywatnych. Podstawę prawną stanowi Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31.X.1983 roku w sprawie wykonywania usług hotelarskich, campingowych i turystycznych przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (Dz.U. Nr 62, poz. 285).
8. Nadwyżki finansowe uzyskiwane przez jednostki gospodarki turystycznej w ramach obecnego systemu finansowo-ekonomicznego umożliwiają tylko minimalny rozwój. Oznacza to brak możliwości turystycznego zagospodarowania nawet na terenie swego działania. Spore oczekiwania w tym zakresie kierowane są do Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku. Doświadczenia 20-letniego funkcjonowania takiego funduszu wskazują, że koncepcja sprawdziła się. Dzięki temu funduszowi celowemu wybudowano i wyremontowano sporo bazy usługowej. Wydaje się, że obecnie należy zaktywizować funkcjonowanie również Wojewódzkich Funduszy Turystyki i Wypoczynku, m.in. poprzez rozszerzenie źródeł ich finansowania. Środki finansowe zgromadzone na CFTiW i WFTiW powinny być w znacznej mierze przeznaczone na dofinansowanie inwestycji związanych z ochroną środowiska w regionach turystycznych oraz na inwestycje turystyczne na terenach atrakcyjnych, ale dotąd nie zagospodarowanych.

Chciałbym serdecznie podziękować wszystkim, którzy zabrali głos w dyskusji. Wnioski z naszej dyskusji, dla każdego z ogniw administracji będą służyły motywująco do dalszej wyteźonej pracy.



Drukarnia Wydawnicza im. W. L. Anczyca w Krakowie
Zam. 1285/84 R-11-1715 1000 egz.

5512

[90.-]