

A-1064
n^o 2 II

P O L S K I E T O W A R Z Y S T W O E K O N O M I C Z N E

Zakład Ekspertyz Gospodarczych PETEX

Oddział w Poznaniu

REGULACJA SFERY TURYSTYKI ZAGRANICZNEJ

DIAGNOZA

C.P.B.P. 08. 06

Turystyka jako czynnik rozwoju
społeczno-gospodarczego

Grupa tematyczna V

Turystyka w rozwoju gospodarczym kraju.
Doskonalenie gospodarki turystycznej.

Temat 5

Możliwości doskonalenia podstaw funk-
cjonowania turystyki zagranicznej

P o z n a ń 1989

ZESPOL BADAWCZY

dr Marian Gorynia

dr Marek Jarzyński

doc. dr hab. Wiesław J. Otta - kierownik

dr Piotr Przybylski

mgr Nadrzej Rusak

dr Jerzy Schroeder

mgr Dariusz Walkowski

SPIS TRESCI

	str.
0. WSTĘP	5
1. WPLYW TURYSTYKI ZAGRANICZNEJ NA RÓWNOWAGĘ WEWNĘTRZNĄ	8
1.1. Wpływ turystyki zagranicznej na ogólną równowagę rynku konsumpcyjnego	8
1.2. Wpływ "importu turystycznego" na równowagę towarowych rynków częściowych	22
1.3. Wpływ "eksportu turystycznego" na równowagę towarowych rynków częściowych	38
1.4. Rola "turystycznego eksportu" siły roboczej ..	43
2. WPLYW TURYSTYKI ZAGRANICZNEJ NA RÓWNOWAGĘ ZEWNĘTRZNĄ	47
2.1. Turystyka zagraniczna w bilansie obrotów bieżących w walutach krajów socjalistycznych i walutach krajów kapitalistycznych	47
2.2. Bilansowanie płatności z tytułu turystyki zagranicznej w obrotach z krajami RWPG	61
3. REGULACJA RUCHU TURYSTYCZNEGO	65
3.1. Stan bilansowy rynku usług turystyki zagranicznej	65
3.2. Polityka paszportowa i wizowa	74
3.3. Polityka kursowa i dewizowa	82
3.4. Polityka cen	97
3.5. Polityka celna	101

4. REGULACJA ZACHOWAŃ PRZEDSIĘBIORSTW DZIAŁAJĄCYCH W SFERZE TURYSTYKI ZAGRANICZNEJ	109
4.1. Administracyjne bariery wejścia w sferę tu- rystyki zagranicznej	109
4.2. Kształtowanie opłacalności działania przed- siębiorstw w sferze turystyki zagranicznej	112
4.3. Polityka podatkowa	131
4.4. Zasilenie złotówkowe	142
4.5. Zasilenie dewizowe	148
4.6. Zasilenie materiałowe	165
4.7. Motywowanie kadry kierowniczej i załóg przedsiębiorstw turystycznych	168
4.8. Struktury monopolistyczne w sferze turysty- ki zagranicznej	174
4.9. Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku ..	178
5. OGÓLNA KONCEPCJA REGULACJI SFERY TURYSTYKI ZAGRANICZNEJ	189
5.1. "Ogólno-systemowe" bariery sprawności regu- lacji turystyki zagranicznej	189
5.2. Kształtowanie i koordynacja centralnej po- lityki w odniesieniu do turystyki zagranicz- nej	192
5.3. Współdziałanie przedsiębiorstw w sferze tu- rystyki zagranicznej	195
6. UWAGI KOŃCOWE	203

0. WSTĘP

Celem badań realizowanych w II i III etapie było dokonanie diagnozy funkcjonowania systemu regulacji turystyki zagranicznej w Polsce.

Wyróżniono trzy podstawowe obszary diagnozy:

1. ocenę wpływu turystyki zagranicznej na wewnętrzną i zewnętrzną równowagę gospodarczą,
2. ocenę skuteczności regulacji ruchu turystycznego,
3. ocenę skuteczności regulacji zachowań przedsiębiorstw.

W trakcie badań zrezygnowano - taką możliwość zakładano w koncepcji badań przygotowanej w I etapie - z analizy globalnej efektywności ekonomicznej turystyki zagranicznej. Wynikało to z następujących przesłanek:

1. wiele elementów nakładów na turystykę zagraniczną i wiele elementów jej wyników jest trudne do uchwycenia i do zmierzenia. W rezultacie badacze są skazani na grube szacunki. Analizy są pracochłonne, a uzyskiwane wyniki - co potwierdzają dotychczasowe próby - są bardzo mierne,
2. w dalszym ciągu mamy do czynienia z małą wiarygodnością parametrów rachunku ekonomicznego. Wiele parametrów ustalanych jest w sposób arbitralny, w drodze decyzji administracyjnych. Są one przedmiotem przetargów i są deformowane przez arbitralnie stosowane narzędzia korekcyjne /przede wszystkim dopłaty i obciążenia/,
3. nie ma istotnej potrzeby praktycznej prowadzenia takich badań. W gospodarce /w tym w gospodarce turystycznej/ występują silne tendencje decentralizacyjne. Następuje ograniczenie ingerencji centralnych w działalność gospodarczą. W tej sytuacji

uwaga i nacisk w dziedzinie opłacalności kieruje się na rachunek efektywności mikro. To zagadnienie szczególnie eksponujemy w naszych badaniach.

Wprowadzono do programu badań zagadnienia koordynacji polityki gospodarczej w odniesieniu do turystyki zagranicznej. Już wstępne analizy wykazały, że jednym z podstawowych niedostatków i barier hamujących rozwój turystyki zagranicznej jest brak spójnej koncepcji polityki w tej dziedzinie i brak skoordynowanej realizacji tej polityki.

Nowym elementem, nie przewidzianym w "Metodycznej i organizacyjnej koncepcji badań II i III etapu", jest też analiza istniejących przejawów i potencjalnego obszaru samoregulacji samorządowej w sferze turystyki zagranicznej.

Układ niniejszej pracy jest następujący. Otwierają ją dwa rozdziały zmierzające do ustalenia roli turystyki zagranicznej w gospodarce narodowej:

- zadaniem rozdziału 1 jest określenie wpływu turystyki zagranicznej na wewnętrzną równowagę gospodarki Polski,
- rozdział 2 analizuje jej wpływ na równowagę zewnętrzną, ze szczególnym uwzględnieniem roli rozliczeń z tytułu turystyki w bilansowaniu obrotów z krajami RWPG.

Kolejne dwa rozdziały /3 i 4/ poświęcone są analizie skuteczności metod i narzędzi stosowanych w regulacji ruchu turystycznego /popytu na usługi turystyczne/ i zachowania się przedsiębiorstw działających w sferze turystyki zagranicznej /podaży usług turystycznych/. Chodzi w nich o ustalenie "regulacyjnych" barier i przeszkód w rozwoju opłacalnej zagranicznej turystyki przyjazdowej i wyjazdowej. Opłacalność ujmowana jest przy tym z

mikroekonomicznego punktu widzenia.

Zadania rozdziału 5 są następujące:

- dokonanie syntetycznej prezentacji ograniczeń i wad dotychczasowych koncepcji regulacji gospodarki polskiej, w tym gospodarki turystycznej,
- ustalenie organizacyjnej sprawności /niesprawności/ aparatu wykonującego centralną regulację sfery turystyki zagranicznej,
- analiza aktualnych i potencjalnych obszarów samoregulacji samorządowej w gospodarce turystycznej.

Opracowanie zamykają wnioski końcowe. Zarysowują one ogólny kierunek prac projektowych, które będą stanowiły istotę kolejnego - IV etapu badań w ramach tematu 5, grupy tematycznej V, Centralnego Programu Badań Podstawowych nr 08.06.

mniej lub bardziej bogata dodatkowa oferta dóbr i usług /zwłaszcza tych ostatnich/ skierowana na zaspokojenie popytu turystów zagranicznych. Stąd w zasadzie jedynie w odniesieniu do wydatków ponoszonych przez nich na zakupy dóbr nie związanych z zaspokojeniem potrzeb turystycznych można mówić o częściowym zubażeniu poprzez popyt kreowany przez turystów zagranicznych podaży krajowej. Przy czym problem zubażania dotyczy tych segmentów rynku wewnętrznego, na których występuje trwały bądź przejściowy brak możliwości zwiększenia podaży towarów poszukiwanych przez turystów zagranicznych. Zjawisko to występuje szczególnie silnie w obrocie turystycznym między krajami socjalistycznymi, których rynki wewnętrzne cechuje w znacznym stopniu brak lub krucha równowaga na poszczególnych segmentach rynku konsumpcyjnego. Stanowi to zapewne jedną z "cichych" przyczyn limitowania wzajemnych obrotów turystycznych tych krajów.

Analiza wpływu turystyki zagranicznej na równowagę rynku konsumpcyjnego, zarówno po stronie wyjazdów jak i przyjazdów, jest dość trudna. Nie gromadzi się szczegółowych, w miarę dokładnych informacji o poziomie i strukturze wydatków i przychodów z tytułu turystyki zagranicznej, tak w skali ogólnej, jak i w ujęciu gospodarstw domowych. Przy czym wynika to nie tylko z braku prowadzenia odpowiednich badań statystycznych, ale również z trudności, a nieraz niemożności, dokładnego wyliczenia tych danych.

Przykładowo, przyglądając się bliżej wydatkom na turystykę wyjazdową obejmują one cały szereg pozycji, takich jak zakup dewiz i usługi biur podróży, koszty podróży, koszty paszportów i wiz, opłaty celne. Te ostatnie dotyczą towarów zgłoszonych przy

kę zagraniczną w budżetach rodzinnych. Wydatki ludności na turystykę zagraniczną zostaną przedstawione na tle globalnych wydatków na turystykę, co pozwoli nie tylko wskazać ich rolę w wydatkach konsumpcyjnych, ale również ich wagę znaczeniową w wydatkach turystycznych ogółem.

Określając wagę wydatków turystycznych /zarówno ogółem, jak i na turystykę zagraniczną/ w wydatkach konsumpcyjnych ludności należy w pierwszej kolejności wskazać kto te wydatki ponosi, tj. jakie segmenty zbiorowości gospodarstw domowych decydują o popycie na rynku turystycznym. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w wydatkach turystycznych w większym stopniu uczestniczą gospodarstwa miejskie aniżeli wiejskie, korzystanie z usług turystycznych wzrasta wraz ze stopniem wykształcenia, duże znaczenie posiada także wykonywany zawód - rolnicy i robotnicy plasują się na dolnych szczeblach w hierarchii zawodów ustawionej z punktu widzenia stopnia aktywności turystycznej gospodarstw domowych. Niskie miejsce w tej hierarchii emerytów i rencistów łączy się nie tyle z ich uprzednio wykonywanym zawodem ile z takimi czynnikami, jak stan finansów czy stan zdrowia, a także prawdopodobnie z ograniczonej, niewykonywaniem pracy, potrzeby organizowania sobie wypoczynku.

Analiza rocznych wydatków gospodarstw domowych na turystykę /tabela 2/ wskazuje, że sytuacja w tym względzie kształtowała się dość stabilnie i wydatki te, odrzucając dane krańcowe - często w badaniach ankietowych przypadkowe, dla wybranych z omawianego okresu lat 1983 i 1985 oscylowały w granicach, odpowiednio - 6-8% i 7-8%. Dla porównania dane GUS dotyczące spożycia przez ludność dóbr materialnych i usług z dochodów osobistych w grupie "sport, turystyka i wypoczynek" informowały, że wydatki te kształ-

Tab. 1 Stopień aktywności turystycznej gospodarstw domowych w Polsce według wybranych cech gospodarstw

Wyszczególnienie	Odsetek gospodarstw, których członkowie:	
	uczestniczyli w jakiegokolwiek formie turystyki	nie brali w ogóle udziału w turystyce
Miejskie gospodarstwa domowe	89,4	10,6
Wiejskie gospodarstwa domowe	78,3	21,7
Wykształcenie głowy gospodarstwa:		
podstawowe	69,5	30,5
zasadnicze zawodowe	71,7	28,3
średnie	90,3	9,7
wyższe	94,6	5,4
Gospodarstwa domowe:		
robotników niewykwalifikowanych	79,1	20,9
robotników wykwalifikowanych	80,6	19,4
rzemieślników	96,4	3,6
rolników	62,2	37,8
pracowników inż.-techn.	93,9	6,1
nauczycieli	93,8	6,2
przedstawicieli wolnych zawodów	85,7	14,3
urzędników i pracowników umysłowych	91,5	8,5
emerytów i rencistów	51,4	48,6

Źródło: S. Bosiacki: Konsumpcja dóbr i usług turystycznych w gospodarstwach domowych, Warszawa 1987, s. 111.

Tab. 2 Roczne wydatki gospodarstw domowych na turystykę w latach 1983 i 1985
w cenach bieżących

Grupy dochodowe gospodarstw domowych /w zł na osobę miesięcznie/	Wydatki na turystykę							Wskaźniki dynamiki	
	Na gospodarstwo domowe ogółem	1983		Na gospodarstwo domowe ogółem	1985				
		na 1 osobę			na 1 osobę				
		w zł	% rocznych dochodów wydatkowana na turyst.		w zł	% rocznych dochodów wydatkowana na turyst.			
							5 : 2 x100	— 6 : 3 x 100	
do 5000	11533	3058	6,1	16798	4032	8,0	145,7	131,9	
5000 - 7000	18125	4155	5,8	21841	5402	7,5	120,5	130,0	
7001 - 8000	21547	6801	7,6	24707	6249	6,9	114,7	91,9	
8001 - 9000	22162	7244	7,1	26554	7597	7,4	119,8	104,9	
9001 - 10000	19426	7209	6,3	34466	9598	8,4	177,4	133,1	
10001 - 12000	21642	8702	6,6	38949	10709	8,1	180,0	123,1	
12001 - 14000	26599	9649	6,2	42223	11561	7,4	158,7	119,8	
14001 - 16000	26747	14073	7,8	47530	14030	7,8	129,3	99,7	
16001 - 18000	50018	18485	9,1	43043	15519	7,6	86,1	84,0	
18000 i więcej	51653	17562	7,6	39176	11773	5,0	75,8	67,0	
Wydatki przeciętne	19268	5915	-	27712	7196	-	143,8	121,7	

Źródło: jak w tab. 1 s.139 i 155

towały się na poziomie: w 1983 r. - 1,1% i 1985 r. - 1,2%. Wynika stąd wyraźnie różnica jaka wynika z przyjętego sposobu liczenia wydatków na turystykę w statystyce oficjalnej i przeprowadzonych z myślą, o przeanalizowaniu wydatków na turystykę badań ankietowych budżetów rodzinnych. Jednocześnie zarówno pierwsze jak i drugie z przytoczonych danych wskazują na stabilizację wydatków w tym względzie. I chociaż dane zawarte w tabeli 2 wskazują na bezwzględny wzrost wydatków na turystykę, zarówno w przeliczeniu na gospodarstwo domowe jak i na osobę, to w relacji do dochodów pozostawał on na względnie stałym poziomie. Omawiany okres lat 1982 - 1987 mimo, że charakteryzuje się znaczną dynamiką przychodów pieniężnych ludności, charakteryzuje się równocześnie równie wysokim tempem wzrostu cen dóbr i usług nabywanych przez ludność, co niweluje dochodowy efekt wzrostu płac i sprzyja zachowaniu struktury konsumpcji. Tymczasem na podstawie badań można by sądzić, że wzrost dochodów realnych mógłby spowodować wzrost wydatków na turystykę, szczególnie zagraniczną. Pośredniego potwierdzenia takiego osądu można doszukiwać się w odpowiedziach uzyskanych w badaniu ankietowym "Turystyka 83", gdzie na pytanie, na jakie cele przeznaczyłyby gospodarstwa domowe niespodziewane, dodatkowe przychody 23,5% respondentów odpowiedziało, że dodatkowe pieniądze przeznaczyłoby na wycieczki zagraniczne /7,8% na zakup sprzętu sportowo-turystycznego, 2,4% na turystykę krajową/^{1/}.

Powyższe dane obrazują globalne wydatki na turystykę ponoszone przez gospodarstwa domowe. Tabela 3 uwzględnia podział tych wydatków według ich rodzajów np. z uwzględnieniem poszczególnych form wypoczynku, kosztów noclegów i wyżywienia, zakupu

upominków itd. Według przeprowadzonych badań udział wydatków na turystykę zagraniczną w ogólnych wydatkach na turystykę kształtował się w roku 1983 na poziomie 11,8%, a 1985 - 10,4%. Należy tu dodać, że chociaż dane zawarte w tabeli 3 obejmują podział wydatków według ich rodzajów, to w przypadku wyjazdów zagranicznych wszystkie związane z nimi wydatki wyszczególnione w innych pozycjach tabeli, tj. transport. wyżywienie itd., zostały wyłączone i wliczone do tej pozycji. Z odniesienia tego wskaźnika do globalnej sumy wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe na turystykę wynika, że turystyka zagraniczna nie stanowi ważącego w budżecie domowym wydatku /oczywiście w ujęciu przeciętnym/. Jeśli wziąć pod uwagę analizowane wydatki na turystykę w latach 1983 i 1985, to wydatki na turystykę zagraniczną stanowiły w tych latach około 0,7 - 0,8% rocznych wydatków gospodarstw domowych. Odnosząc natomiast ten sam wskaźnik udziału wydatków na turystykę zagraniczną w wydatkach na turystykę ogółem do badań budżetów rodzinnych GUS /z uwagi na brak takiego wskaźnika wyliczonego dla tych lat przez GUS/², udział ten osiąga jeszcze niższy poziom i kształtuje się na poziomie około 0,12 - 0,13%.

Dane powyższe dotyczą wielkości przeciętnych. Wydatki na turystykę zagraniczną są jednak zróżnicowane w zależności od wielkości dochodów gospodarstw domowych, poziomu wykształcenia liczebności gospodarstw, wykonywanego zawodu itp. Tabela 4 przedstawia udział wydatków ponoszonych na turystykę zagraniczną w ogólnych wydatkach na turystykę w Polsce w 1985 r. z uwzględnieniem wysokości dochodów gospodarstw domowych i wykonywanego zawodu. Wynika z niej, że wraz ze wzrostem dochodów rośnie udział wydatków na turystykę zagraniczną. Jest to logiczną konsekwencją

Tab. 3 Struktura rocznych wydatków na turystykę gospodarstw domowych /w przeliczeniu na 1 osobę/ w latach 1983 i 1985

Grupy rodzajowe wydatków	Udział w wydatkach na turystykę ogółem /w%/ 1983 1985	
	1983	1985
Przejazdy środkami komunikacji publicznej	6,3	4,5
Przejazdy własnym samochodem	6,0	6,6
Usługi noclegowe	6,8	6,1
Wyżywienie	22,3	18,3
Odzież, obuwie sportowo-turystyczne	4,3	5,8
Usługi naprawcze, np. szewskie	0,3	0,2
Usługi lecznicze, zabiegi	0,7	0,2
Artykuły i usługi higieny osobistej	1,8	1,9
Zakupy sprzętu sportowo-turystycznego	2,5	3,2
Wypożyczenie sprzętu sportowo-turystycznego	1,1	0,9
Usługi naprawcze sprzętu sport.-turyst.	0,2	0,3
Usługi kulturalno-rozrywkowe	6,6	4,0
Opłaty klimatyczne, karty wstępu	1,0	1,0
Artykuły i usługi fotograficzne	1,4	1,3
Pamiątki i upominki	4,5	4,4
Czasopisma, książki, mapy itp.	1,5	2,1
Opłaty za uczestnictwo w turystyce krajowej	16,7	26,8
Opłaty za wycieczki zagraniczne /łącznie/	11,8	10,4
Pozostałe wydatki	4,2	2,0
Ogółem	100,0	100,0

Źródło: S. Bosiacki: Konsumpcja dóbr i usług turystycznych w gospodarstwach domowych, Warszawa: Instytut Turystyki 1987 s.147

występujących w Polsce wysokich kosztów wyjazdów zagranicznych. I tak, o ile w niższych grupach dochodowych wydatki te oscylują w granicach 2-9% ogółu wydatków ponoszonych na turystykę, to na wyższych szczeblach dochodowych osiągają wielkość 15-34%, czyli prawie 3% ogółu wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych. Jest to już kwota bardziej zauważalna w budżecie gospodarstwa domowego.

Wydatki na turystykę zagraniczną zróżnicowane są również w zależności od wykonywanego zawodu. Z tabeli 4 wynika, że przedstawiciele takich zawodów, jak urzędnicy, pracownicy umysłu, kadra inżynieryjno-techniczna czy nauczyciele przeznaczają wyższą część swoich wydatków turystycznych na opłacenie wyjazdów zagranicznych aniżeli robotnicy, rolnicy, czy emeryci i renciści. Zależności tej nie należy przy tym zbyt silnie wiązać z osiąganym przez te grupy zawodowe poziomem dochodów, gdyż w Polsce relacje płacowe są w ostatnim okresie na ogół korzystniejsze dla pracowników fizycznych. Sądzić należy, że zróżnicowanie powyższe wynika w dużym stopniu z powodu odmiennego podejścia występującego między poszczególnymi grupami społeczno-zawodowymi pod względem preferowanych i realizowanych modeli spędzania czasu. Należy tu dodać, że powyższe różnice potęgują się, jeśli wziąć pod uwagę relacje rocznych wydatków na turystykę w gospodarstwach domowych poszczególnych grup społeczno-zawodowych w stosunku do przeciętnych wydatków na turystykę. Różnice te są znaczne i jeśli np. wydatki rolników są niższe o 62%, a robotników wykwalifikowanych o 40% od przeciętnych wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe na turystykę, to w przypadku kadry inżynieryjno-technicznej są one wyższe od przeciętnych wydatków o 46%, a pracowników umysłowych o 59% /dane za 1985r./³

Tab. 4 Udział wydatków na turystykę zagraniczną w ogólnych wydatkach na turystykę w Polsce w 1985 r, według grup dochodowych gospodarstw domowych i zawodu głowy gospodarstwa

Wyszczególnienie	Udział w wydatkach na turystykę ogółem
Dochody gospodarstwa domowego /w zł miesięcznie na 1 osobę/:	
do 5000	8,9
5001 - 7000	3,9
7001 - 8000	6,1
8001 - 9000	8,5
9001 - 10000	2,0
10001 - 12000	4,4
12001 - 14000	10,3
14001 - 16000	15,0
16001 - 18000	33,9
18001 i więcej	25,1
Zawód głowy gospodarstwa:	
robotnik niewykwalifikowany	1,0
robotnik wykwalifikowany	9,8
rzemieślnik	9,1
rolnik	5,8
nauczyciel	13,3
przedstawiciele wolnych zawodów	8,6
pracownik inżynieryjno-techniczny	18,2
urzędnik, pracownik umysłowy	10,5
emeryt, rencista	5,7
Średnio	10,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. Bosiacki: Konsumpcja.
op.cit. s.159 i 180.

bilans towarowy na poszczególnych segmentach rynku konsumpcyjnego. Czy tutaj jego wpływ jest również tak mało zauważalny jak w ujęciu globalnym.

1.2. Wpływ "importu turystycznego" na równowagę towarowych rynków cząstkowych

Import turystyczny nie jest zjawiskiem odosobnionym. Obejmuje ono wszystkie te kraje, gdzie ma miejsce ruch turystyczny. Handlują turyści zarówno z krajów bogatych, jak i biednych. Wszyscy też starają się kupować tam, gdzie taniej, czego doskonałym przykładem są weekendowe zakupy w przygranicznych rejonach większości krajów Europy Zachodniej. Zakupów takich dokonują również polscy turyści, gdzie część przywiezionej z zagranicy masy towarowej przeznaczona jest na zaopatrzenie własnego gospodarstwa, część natomiast trafia na rynek, stając się dla przywożących źródłem dodatkowych dochodów. Przy tym wszelkie próby szacunku jaka część przywiezionych przez turystów towarów trafia na rynek napotkać muszą barierę informacji. Tylko część przywozu sprzedawana jest za pośrednictwem handlu społecznego - przez sklepy prowadzące skup towarów zagranicznych oraz komisy, część rozprowadzana jest przez handel prywatny, a część turyści sprzedają sami /m.in. w celu uniknięcia płacenia podatków/.

Jedynym oficjalnym źródłem informacji o przywozie towarów w obrocie niehandlowym są dane Głównego Urzędu Cei. Należy przy tym zdawać sobie sprawę, że są to dane szacunkowe, liczone na bazie wrywkowej kontroli przywozu towarów przez turystów. Można sądzić, że poziom importu turystycznego jest w rzeczywistości wyższy niż to wynika z danych GUS, bowiem nie obejmuje

onx artykułów przywożonych w ramach ulg i zwolnień celnych, a także przemycanych przez granicę.

Przywóz ważniejszych towarów w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą przedstawiają tabele 5 i 6. Spośród ogółu towarów przywiezionych do kraju przez turystów ważną grupę stanowią artykuły żywnościowe. Są to w zasadzie artykuły, na które popyt na rynku wewnętrznym zdecydowanie przewyższa lub też przewyższał podaż. Przyjmując, że GUC bada artykuły najczęściej sprowadzane do kraju można stwierdzić, że należą do nich takie towary jak: kawa, herbata, czekolada, guma do żucia, przyprawy, owoce cytrusowe oraz alkohol. Spośród tych artykułów największym powodzeniem wśród indywidualnych importerów cieszyła się kawa. Indywidualny import kawy w stosunku do dostaw rynkowych /równych jej importowi/ oscylował w analizowanym okresie w granicach 7-11%, a w 1983 r. osiągnął poziom 69,4% /zob. tab. 8/. Analizując dynamikę dostaw kawy na zaopatrzenie rynku i dynamikę indywidualnego importu kawy zauważyć można wyraźnie przeciwną tendencję ich kształtowania się w poszczególnych latach. Pozwala to stwierdzić, że indywidualny import uzupełniał dostawy rynkowe, osiągając wysoki poziom w latach, w których dostawy rynkowe były najniższe.

Na niższym poziomie niż import kawy kształtował się przywóz czekolady i wyrobów czekoladowych, herbaty i przypraw korzennych. Wielkość i dynamika indywidualnego importu czekolady i wyrobów czekoladowych oraz przypraw korzennych wykazują przy tym tendencję rosnącą; wzrasta również ich udział w dostawach na zaopatrzenie rynku /tab. 7 i 8/. Warto jest podkreślić, że indywidualny przywóz czekolady i wyrobów czekoladowych przekraczał w

Tab. 5 Przywóz niektórych towarów w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą

Lp.	Nazwa towaru	Jedn, miary	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	oleje smarowe i specjalne	kg	10.399	14.443	16.514	9.375	11.031	10.862
2.	Metale szlachetne i wyroby z nich oprócz jubilerskich	kg	.	9	40	170	219	8
3.	Wyroby jubilerskie złotnicze grawerskie, medalierskie, dewocjonalia i wyroby kultu religijnego - złote, platynowe i z metali platynowych	kg	270	282	230	229	202	203
4.	Silniki samochodowe	szt	.	647	9.113	5.383	804	999
5.	Maszyny i urządzenia dla przemysłu poligraficznego	szt	5	65	37	73	143	356
6.	Zegarki osobiste w oprawie z metali szlachetnych	szt	.	1.352	784	308	580	.
7.	Zegarki osobiste elektroniczne	szt	29.544	42.856	62.610	89.958	95.523	78.225
8.	Aparaty fotograficzne	szt	4.380	3.701	3.256	3.289	4.417	5.673
9.	Ciągniki rolnicze	szt	69	100	122	109	89	.
10.	Akumulatory	szt	.	1.685	4.347	2.755	1.353	.
11.	Odbiorniki telewizyjne	szt	2.724	4.074	9.633	19.438	20.486	.
12.	Zestawy kombinowane elektronicznego sprzętu powszechnego użytku	szt	12.221	16.665	20.326	28.422	22.401	.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
13.	Magnetofony	szt	4.828	7.274	8.588	11.111	7.164	.
14.	Środki do prania i mycia	kg	.	127.927	492.007	446.836	371.895	.
15.	Wyroby kosmetyczne i perfumeryjne	kg	39.906	41.819	162.043	196.340	142.730	230.326
16.	Taśmy magnetofonowe w kasetach /czyste i nagrane/	szt	.	126.874	434.524	464.461	379.275	.
17.	Wyroby farmaceutyczne	kg	123.758	170.083	68.592	64.373	65.071	77.897
18.	Ogumienie środków transportu	kg	.	200.471	777.894	471.299	219.215	.
19.	Tkaniny	m	1117.347	1058.638	671.189	748.406	454.963	331.506
20.	Włóczka wełniana i wełnopodobna	kg	263.112	477.492	155.365	101.846	107.541	106.134
21.	Rajstopy	szt	2768.916	2478.053	2234.140	2434.028	1868.433	1921.265
22.	Dzianiny	m	.	192.582	730.353	588.616	418.881	.
23.	Obuwie nowe z wyjątkiem gumowego i tekstylno-gumowego	pary	498.064	516.919	300.242	267.181	244.468	.
24.	Odzież skórzana	szt	.	13.278	89.497	119.821	83.295	52.220
25.	Odzież futrzana ze skór baranich	szt	29.738	66.199	121.311	133.705	64.213	23.491
26.	Wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe	l	.	16.015	119.549	150.976	171.380	.
27.	Czekolada	kg	.	179.337	688.224	1017.434	1137.845	1355.826
28.	Guma do żucia	kg	.	15.421	49.367	56.629	61.654	107.754
29.	Kawa naturalna surowa palona i w ekstraktach	kg	1648.639	2565.879	1565.518	1366.013	1680.391	2804.504

1	2	3	4	5	6	7	8	9
30.	Herbata	kg	202.054	290.870	263.999	199.896	169.615	161.549
31.	Pieprz	kg	.	19.905	48.566	42.674	52.737	.
32.	Przyprawy korzenne oprócz pieprzu	kg	.	5.621	27.814	42.046	49.460	.
33.	Kamienie szlachetne i półszlachetne na- tur., syntet.,: bur- sztyń, gagat, koral praw. i perły prawdz. oraz wyroby z nich	kg	877	642	170	181	99	98
34.	Mikrokomputery	szt	.	.	.	.	.	19.850
35.	Magnetowidy	szt	.	.	.	.	.	9.426
36.	Taśmy magnetowidowe	szt	.	..	.	.	.	73.653

Źródło: Dane GUC

Tab. 6 Pojazdy samochodowe sprowadzone do kraju przez osoby fizyczne w/g kraju zakupu 1982 - 1987 r.

Lp.	Kraj zakupu	1982	1983	1984	1985	1986	1987
O G Ń Ł E M		12.370	17.640	28.704	14.623	1.446	2.401
1.	Anglia	68	77	79	70	23	.
2.	Austria	202	300	415	170	40	82
3.	Belgia	465	754	1.551	753	61	72
4.	Berlin Zach.	321	639	1259	477	101	167
5.	CSRS	1.302	1.731	1.613	469	25	.
6.	Dania	91	216	407	357	20	19
7.	Finlandia	25	38	100	115	3	.
8.	Francja	437	663	1065	369	92	128
9.	Holandia	196	207	458	307	34	31
10.	Norwegia	.	.	27	5	5	2
11.	NRD	30	46	13	9	10	.
12.	RFN	8.656	12.041	20.655	11.114	835	1.501
13.	Szwajcaria	54	67	124	90	14	27
14.	Szwecja	144	336	445	124	28	34
15.	USA	13	34	43	22	20	.
16.	WRL	14	16	23	19	11	.
17.	Włochy	28	40	70	31	24	.
18.	ZSRR	45	50	208	33	37	.
19.	Inne kraje	279	385	149	89	63	338

Źródło: DANE GUC

badanych latach import państwowy /w roku 1984 prawie siedmiokrotnie/. Natomiast prywatny import herbaty wykazuje tendencje malejącą.

O ile przywóz omawianych wyżej artykułów żywnościowych tłumaczyć należy niedostatecznym zaopatrzeniem rynku w te towary, o tyle rosnącą ilość przywożonego alkoholu wyjaśniać należy wadliwą strukturą asortymentową podaży alkoholu. Na rynku bowiem, przy obfitości wszelkiego rodzaju napojów alkoholowych wysokoprocentowych /i z reguły niskogatunkowych/, występuje brak wysokogatunkowych alkoholi nisko - lub średnioprocentowych. Można przypuszczać /na podstawie oferty sklepów spożywczych prowadzących sprzedaż ze skupu/, że to one właśnie są przedmiotem indywidualnego importu.

Sprowadzane do kraju w ramach indywidualnego importu artykuły nieżywnościowe charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem. Były wśród nich artykuły, które rokrocznie sprowadzano do kraju w znacznych ilościach. Zaliczyć do nich można wszelkiego rodzaju tkaniny, odbiorniki telewizyjne i radiowe, zegarki, obuwie, rajstopy, włóczkę wełnianą, bieliznę domową i osobistą, dywany, odzież /szczególnie skórzaną/. Przywóz tych towarów stanowił dobry barometr sytuacji rynkowej. Najwyższa dynamika przywozu wielu z nich występowała w latach największego załamania w dostawach rynkowych. Prywatny import włóczki wełnianej, rajstop czy obuwia jest tego dobrym przykładem. Przy czym indywidualny przywóz niektórych z nich przewyższał niekiedy import państwowy /np. włóczki wełnianej, środków do prania i mycia, samochodów/ lub stanowił poważne jego uzupełnienie /rajstopy, obuwie, telewizory/. W ostatnich latach badanego okresu znacznie wzrosła ilość sprowadzanego sprzętu elektronicznego, na co duży wpływ miała panująca od kilku lat moda na posiadanie tego rodzaju wyposażenia. Zwiększyła się

także liczba przywiezionych z zagranicy odbiorników telewizyjnych i magnetofonów. Silnie również wzrastał przywóz magnetowidów, kaset magnetowidowych i mikrokomputerów niedostępnych w zasadzie w sprzedaży detalicznej /za złotówki/.

O znacznym związku indywidualnego przywozu z modą i brakami rynkowymi świadczą też dane GUC o wielkości przywozu towarów, których ilość i rodzaj wskazują na przeznaczenie do odsprzedaży /tabela 9 i 10/. Należy przy tym zauważyć, że podawany przez GUC poziom przywozu towarów przeznaczonych do odsprzedaży, ze względu na bardzo umowny charakter kryterium klasyfikującego towary do tej grupy, należy traktować z dużą rezerwą. Podstawą do zaliczenia przez GUC artykułów do tej grupy jest wartość i rodzaj przywiezionego towaru. Za "handlowe" uznaje się towary, których wartość przy jednorazowym przywozie przewyższa 200 tys.zł /czyli np. obejmuje wszystkie magnetowidy i większość mikrokomputerów/ oraz towary jednorodne, których ilość lub rodzaj wskazują na charakter handlowy, a ich wartość przewyższa 100 tys.zł^{1/}. Przyjmując dane GUC za odzwierciedlające stan faktyczny oznaczałoby to, że procentowy udział wartości towarów o charakterze handlowym w ogólnej wartości przywiezionych z zagranicy towarów kształtowałby się, według obliczeń przeprowadzonych przez Instytut Handlu Wewnętrznego, na poziomie 0,01 /w 1982 r./ i mniej szym /lata późniejsze/. Tymczasem z obserwacji obrotów w sklepach prowadzących skup i sprzedaż artykułów pochodzenia zagranicznego, komisach i targowiskach można wysunąć wniosek o znacznie bardziej "prohandlowym" nastawieniu indywidualnego importu.

1/ podane wartości obowiązują od lipca 1986 r.

Tab. 7 Indywidualny import i dostawy wybranych towarów
na zaopatrzenie rynku w latach 1982 - 1986

Lata	Dostawy na za- opatrzenie rynku	Dynamika 1982=100	Przywóz indywi- dualny	Dynamika 1982=100	Przywóz in- dywidualny w stosunku do dostaw na zaopatrzenie rynku
1	2	3	4	5	6

Samochody osobowe /tys.sztuk/

1982	160	100.0	11.643	100.0	7,3
1983	205	128,1	16.478	141.5	8,0
1984	209	130.6	26.007	223,4	12,4
1985	182	113.8	11.840	101.7	6,5
1986	177	110.6	1.359	11.7	0,8

Magnetofony /tys.sztuk/

1982	287	100.0	4.828	100.0	1,7
1983	333	116.0	7.274	150.7	2,2
1984	321	111.0	8.588	177.9	2,7
1985	343	119.5	11.111	230.1	3,2
1986	364	126.8	7.164	148.4	2,0

Zestawy kombinowane elektronicznego sprzętu
powszechnego użytku /tys.sztuk/

1982	487	100.0	12.221	100.0	2,5
1983	585	119.7	16.665	136.4	2,9
1984	607	124,6	20.326	166.3	3,3
1985	605	124.2	28.422	232.6	4,7
1986	625	128.3	22.401	183.8	3,5

Czekolada i wyroby czekoladowe /tys.ton/

1982	77.8	100.0	.	.	.
1983	46.2	59.4	0.179 ^x	.	0,4
1984	42.2	54.2	0.688	100.0 ^{xx}	1,6

1	2	3	4	5	6
1985	42.6	54.8	1.017	147.8	2,4
1986	39.4	50.6	1.138	165.3	2,9

x - dane dotyczą tylko IV kwartału 1983 r.

xx - 1984 = 100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUC oraz Rocznika Statystycznego Handlu Wewnętrznego 1986 - 1986 i Roczników Statystycznych Handlu Zagranicznego za lata 1983-1987.

Tab. 8 Dostawy z importu na zaopatrzenie rynku oraz indywidualny import wybranych artykułów w latach 1982-1986.

Lata	Dostawy rynkowe z importu	Dynamika 1982=100	Import indywidualny	Dynamika 1982=100	Import indywidualny w stosunku do dostaw rynkowych z importu
1	2	3	4	5	6
Samochody osobowe /tys.sztuk/					
1982	42.3	100.0	11.643	100.0	27.5
1983	37.9	89.6	16.478	141.5	43.5
1984	18.7	44.2	26.007	223.4	139.1
1985	11.7	27.7	11.840	101.7	101.2
1986	14.5	34.3	1.359	11.7	9.4
Odbiorniki telewizyjne /tys.sztuk/					
1982	93.3	100.0	2.724	100.0	2.9
1983	185.0	198.3	4.074	149.6	2.2
1984	199.0	213.3	9.633	353.6	4.8
1985	244.0	261.5	19.438	713.6	8.0
1986	205.0	219.7	20.486	752.1	10.0
Aparaty fotograficzne /tys.sztuk/					
1982	560	100.0	4.380	100.0	0.8
1983	398	7.1	3.701	84.5	0.9
1984	317	56.6	3.256	74.3	1.0
1985	339	60.5	3.289	75.1	1.0
1986	325	58.0	4.417	100.8	1.4
Środki do prania i mycia /tys.ton/					
1982	20.1	100.0	.	.	.
1983	40.9	203.5	0.128	100.0	0.3
1984	0.3	1.5	0.492	384.4	164.0
1985	21.6	107.5	0.447	349.2	2.1
1986	20.2	100.5	0.372	290.6	1.8

1	2	3	4	5	6
Włóczka wełniana /tony/					
1982	150	100.0	263.1	100.0	175.4
1983	445	296.7	477.5	181.5	107.3
1984	1050	700.0	155.4	59.1	14.8
1985	643	428.7	101.8	38.7	15.8
1986	327	218.0	107.5	40.9	32.9
Zegarki osobiste /tys.sztuk/					
1982	4474	100.0	29.544	100.0	0.7
1983	3816	85.3	44.208	149.6	1.2
1984	3155	70.5	63.394	214.6	2.0
1985	2437	54.5	90.266	305.5	3.7
1986	2811	62.8	96.103	325.3	3.4
Rajstopy /mln sztuk/					
1982	11.0	100.0	2.769	100.0	25.2
1983	5.1	46.4	2.478	89.5	48.6
1984	3.7	33.6	2.234	80.7	60.4
1985	13.8	125.5	2.434	87.5	17.6
1986	8.6	78.2	1.868	67.5	21.7
Obuwie nowe z wyjątkiem gumowego i tekstylno-gumowe /tys.par/					
1982	5300	100.0	498.1	100.0	9.4
1983	6700	126.4	516.9	103.8	7.7
1984	4000	75.5	300.2	60.3	7.5
1985	1400	26.4	267.2	53.6	19.1
1986	1400	26.4	144.5	49.1	17.5
Czekolada i wyroby czekoladowe /tony/					
1982	200	100.0	.	.	.
1983	100	50.0	179.3 ^x	.	179.3
1984	100	50.0	688.2	100.0 ^{xx}	688.2
1985	300	150.0	1017.4	147.8	339.1
1986	1100	550.0	1137.8	165.3	103.4

x - Dane dotyczą tylko IV kwartału 1983

xx - 1984 = 100,0

1	2	3	4	5	6
Herbata /tys.ton/					
1982	27.2	100.0	0.202	100.0	0.7
1983	19.5	71.7	0.291	144.1	1.5
1984	27.3	100.4	0.264	130.7	1.0
1985	36.1	132.7	0.200	99.0	0.6
1986	32.9	120.9	0.170	84.2	0.5
Kawa /tys.ton/					
1982	14.6	100.0	1.649	100.0	11.3
1983	3.7	25.2	2.566	155.6	69.4
1984	10.3	125.3	1.566	95.0	8.6
1985	20.0	137.0	1.366	82.8	6.8
1986	17.5	120.0	1.680	101.9	9.6
Przyprawy korzenne /tony/					
1982	3190	100.0	.	.	.
1983	2461	77.1	25.256	100.0 ^x	1.0
1984	2268	71.1	76.380	299.2	3.4
1985	3602	112.9	84.720	331.9	2.4
1986	3759	117.8	102.197	400.4	2.7

x - 1983 = 100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUC oraz Rocznika Statystycznego Handlu Wewnętrznego 1980 - 1986 i Roczników Statystycznych Handlu Zagranicznego 1983 - 1987.

Tab. 9 Wielkość przywozu towarów, których ilość i rodzaj
wskazują na przeznaczanie do odsprzedaży w latach
1982 - 1987

Lata	Wartość w tys.zł
1982	7.492.813
1983	15.781.159
1984	27.980.987
1985	31.935.814
μ 1986	33.932.926
1987	31.833.336

Źródło: Dane GUC

Tab. 10 Przywóz wybranych towarów, których ilość i rodzaj wskazują na przeznaczenie do odsprzedaży w latach 1982 - 1987.

NAZWA WYROBU	Jm	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1	2	3	4	5	6	7	8
Układy scalone	szt	.	.	24.907	92.232	190.829	257.312
Magnetowidy	szt	.	.	4.959	13.976	9.422	6.060
Kasety magnetowid.	szt	.	.	18.733	69.590	30.492	217.870
Komputery i mikro-komputery	szt	.	.	.	7.905	24.537	19.262
Urządzenia zewnętrzne do komputerów	szt	.	.	.	.	18.895	20.853
Stacje dysków	szt	.	.	.	.	2.507	1.551
Nośniki programów, dyskietki	szt	.	.	.	.	211.610	720.188
Moduły komputerów i części zamienne do nich	tys.szt	.	.	.	.	1.655.404	3.412.986
Taśmy magnetofonowe	szt	145.091	168.327	176.822	72.367	51.577	37.462
Kożuchy	szt	9.845	61.738	111.550	149.226	40.099	8.073
Odzież skórzana	szt	8.447	27.693	38.038	44.273	15.613	6.708
Owoce i przetwory z owoców cytrusowych	kg	46.512	51.551	330.056	976.385	528.370	342.993

Źródło: dane GUC

Zawarte w tabeli 10 dane wyraźnie wskazują na związany z modą indywidualny import niektórych towarów nieżywnościowych. Dotyczy to przykładowo kozuchów i odzieży skórzanej. Spadek prywatnego przywozu taśm magnetofonowych, zarówno w celach niehandlowych /tab.5/ jak i w celu odsprzedaży świadczy z kolei o rosnącym zaspokojeniu rynku dostawami na zaopatrzenie rynku. Z kolei wzrost indywidualnego importu części składowych i oprzyrządowania do komputerów /kasety, urządzenia zewnętrzne, dyskietki/ jest wynikiem braków rynkowych. Dostępny jest jedynie import poprzez sieć sklepów Baltony i Pewexu, brak natomiast dostaw złotówkowych. Uzupełnia je więc import prywatny, również - za pośrednictwem Bomisu i przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym - na zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw państwowych. Jak bowiem wynika z przeprowadzonych sondaży przedsiębiorstwa zagraniczne, będące głównymi dostawcami sprzętu komputerowego dla przedsiębiorstw państwowych, płacą prywatnym dostawcom za dostarczone części i moduły komputerów prawie dwukrotną wysokość kursu czarnorynkowego. Dostawcy ci na zamówienie tych firm przywożą z zagranicy konkretny towar. Podobnie "opłacalna" dla prywatnych importerów jest "współpraca" z Bomisem.

Z powyższej analizy przywozu towarów w ramach niehandlowego obrotu towarowego ludności z zagranicą wynika, że do najczęściej sprowadzanych artykułów należą towary deficytowe, na które efektywny popyt znacznie przewyższa podaż. W mniejszym stopniu import ten służy urozmaiceniu podaży oferowanej na rynku krajowym. Należy także sądzić, że nie działają tu przesłanki będące motywem zakupów turystycznych na terenach przygranicznych w krajach Europy Zachodniej - czyli niższy koszt nabycia. Przy obowiązującym kursie czarnorynkowym - większość prywatnego im-

portu z krajów o walucie wymienialnej jest droższa od podobnych artykułów rodzimej produkcji. Porównywalny w cenach jest natomiast przywóz z krajów socjalistycznych, chociaż i on służył w większości przypadków uzupełnieniu braków rynkowych. Reasumując można stwierdzić, że indywidualny import towarów wpływał w analizowanym okresie na złagodzenie braku równowagi na wielu segmentach rynku wewnętrznego, mając niejednokrotnie wysoki udział w zaspokajaniu zgłaszanego na nich popytu.

1.3. Wpływ "eksportu turystycznego" na równowagę towarowych rynków częściowych

Przesłanki leżące u podstaw eksportu turystycznego różnią się po części od tych, które kształtują import turystyczny. O ile podobnie jak w przypadku importu, również i tutaj znaczną rolę odgrywa chęć uzyskania dodatkowych przychodów /często na zakup towarów brakujących w kraju/, to nie występuje tu motyw zaspokojenia potrzeb wynikających z braków rynkowych w kraju, do którego turysta wyjeżdża. Natomiast przy wysokich złotówkowych kosztach zagranicznych wycieczek turystycznych i w zasadzie skromnej /a jednocześnie kosztownej/ puli dewiz stojącej do dyspozycji polskiego turysty spora część wywozu służy częściowemu lub całkowitemu zrekompensowaniu kosztów pobytu za granicą. W przypadku wywozu podstawowych artykułów żywnościowych turysta natomiast pragnie zaoszczędzić na dewizowych kosztach utrzymania.

Oszacowanie wielkości wywozu poszczególnych artykułów i wpływu tego wywozu na równowagę częściową tj. na poszczególnych segmentach rynku wewnętrznego jest raczej niemożliwe do wykonania. Istnieją co prawda prowadzone od 1983 roku statystyki Główny

nego Urzędu Cei rejestrujące zjawisko wywozu towarów w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą /zob. tabela 11/ jednak należy sądzić, że obejmują one jedynie wąwszy lub szerszy margines tego zjawiska. Trudno przy tym oszacować jaki. Dane GUC pozwalają raczej zorientować się jakie towary są wywożone, a nie ile. Przepisy dotyczące wywozu towarów w ruchu turystycznym są w porównaniu z przepisami dotyczącymi przywozu bardzo rygorystyczne. Wpływa na to sytuacja rynkowa i stąd wywóz prawie wszystkich towarów obłożony jest cłem, w wielu przypadkach bardzo wysokim. Stąd znaczna część wywozu jest nie deklarowana i umyka uwadze ewidencji celnej. Świadczy o tym chociażby fakt, że dominował przemyt dokonany w wywozie. Przykładowo w 1984 roku przemyt dokonany w wywozie obejmował 98% tych spraw. Jeśliby odnieść dane GUC zawarte w tabeli 11 do dostaw rynkowych otrzymano by wielkości wręcz symboliczne, oznaczające minimalny, często wręcz niezauważalny, wpływ tego eksportu na oferowaną podaż. Przy tym w wielu przypadkach dotyczy on wyrobów, których podaż przekracza popyt krajowy /kryształy, wyroby jubilerskie ze srebra, wyroby spirytusowe/. Natomiast z wielu doniesień prasowych, bazujących na obserwacji polskich turystów za granicą i wywiadach z nimi wynika, że przedmiotem wywozu są znaczne ilości drobnego sprzętu użytku domowego /lokówki, suszarki, latarki, lornetki, zegarki, radiomagnetofony/, sprzętu turystycznego /śpiwory/ i aparatów fotograficznych, pościeli, obrusów, garniturów, butów, kosmetyków i wódki. Wywóz ten służy głównie pokryciu poniesionych kosztów wyjazdu turystycznego, choć i tutaj pojawiają się względy uzyskania dodatkowych przychodów. Typowo handlowymi towarami są natomiast takie wyroby jak odzież futrzana, srebrne lisy, wyroby ze złota, kawior czy dzieła sztuki /głównie ikony, srebra, stara

Tab. 11 Wywóz - niektórych towarów w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą

Lp.	Nazwa towaru	Jedn. miary	1983	1984	1985	1986	1987
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Paliwa do silników	kg	43.757	238.071	224.148	145.435	.
2.	Narzędzia różne z me- chanizmem napędem	szt	6.353	42.116	45.507	68.176	.
3.	Wyroby jubilerskie złote, platynowe i z metali platynowych	kg	25	76	89	47	49
4.	Wyroby jubilerskie srebrne	kg	547	1.519	685	646	669
5.	Wyroby z bursztynu	kg	165	662	412	305	354
6.	Aparaty fotograficzne	szt	1.068	3.660	2.876	3.516	.
7.	Motocykle, skutery i motorowery	szt	57	231	228	232	.
8.	Rowery	szt	505	1.629	1.381	1.655	.
9.	Sprzęt elektroniczny powszechnego użytku	szt	2.489	13.118	11.023	15.563	.
10.	Wyroby kosmetyczne i perfumeryjne	kg	3.673	30.257	30.666	45.686	.
11.	Wyroby ze szkła kryształowego	kg	31.543	117.969	132.257	170.903	209.376
12.	Wyroby porcelanowe po- chodzenia polskiego wykonane po 1945 r.	kg	28.587	85.723	99.985	129.756	.
13.	Tkaniny bawełniane i bawełnopodobne	kg	4.857	17.455	18.524	46.353	.

1	2	3	4	5	6	7	8
14.	Dywany, chodniki, kłimy i gobeliny pochodzenia polskiego wykonane po 1945 r.	szt	3.515	12.824	9.330	8.702	.
15.	Narzuty i kapy	szt	4.511	32.374	37.439	41.688	.
16.	Odzież bawełniana i bawełnopodobna	szt	53.243	260.035	326.060	525.916	.
17.	Chusteczki na głowę i apaszki	szt	6.680	27.056	24.766	32.770	.
18.	Ozianiny	szt	1.340	10.837	7.136	11.937	.
19.	Bielizna domowa /pościelowa i pozostała/	szt	74.310	237.898	263.876	452.383	.
20.	Odzież futrzana i wyroby odzieżowe futrzarskie	szt	4.748	8.764	7.976	8.372	.
21.	Odzież skórzana	szt	2.150	3.519	3.087	2.698	.
22.	Wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe	l	25.379	137.301	239.355	311.573	557.087
23.	Grzyby suszone	kg	511	3.114	3.008	2.995	3.003
24.	Okulary przeciwsłoneczne	szt	3.356	37.106	45.107	98.643	.

Uwaga: Badania rozmiarów wywozu towarów przez osoby fizyczne rozpoczęto od IV kwartału 1983 r.

Źródło: Dane GUC

biżuteria/. Z uwagi na bardzo wysokie cło bądź zakaz wywozu są one w zasadzie przemycane i raczej trudno dokonać jakiegokolwiek szacunku tego "eksportu".

Wywóz wielu artykułów dokonywany jest również przez przebywających w Polsce cudzoziemców, przy czym część z nich czyni to również nielegalnie. Na przykład, w przytaczanym już 1984 roku 56% spraw karno-skarbowych o przemyt wszczęto przeciwko obywatelom polskim, a 18% przeciw cudzoziemcom /26% wobec sprawców nie znanych/. Według uzyskanej opinii służb celnych w wywozie tym /tj. nielegalnym/ uczestniczą głównie turyści pochodzenia arabskiego i Jugosłowianie oraz /bardziej sporadycznie/ grupy turystyczne z krajów socjalistycznych. Brak jednak, z oczywistych względów, jakichkolwiek szacunków skali tego zjawiska.

Z uwagi na przedstawiony brak wiarygodnych danych dotyczących skali wywozu z Polski towarów w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą można jedynie stwierdzić, że wywiera on mniejszy lub większy wpływ na równowagę niektórych rynków częściowych, przy czym wpływ ten jest szczególnie odczuwalny na tych segmentach rynku wewnętrznego, które charakteryzują się dużym niedoborem podaży /głównie drobny sprzęt gospodarstwa domowego, sprzęt turystyczny, radiowy i fotograficzny/. Na niektórych rynkach częściowych, na przykład kryształów, wyrobów ze srebra czy wódek, eksport ten nie oddziałuje ujemnie na ich równowagę. Wysokie koszty podróży zagranicznych, niskie limity dewizowe, braki na rynku wewnętrznym powodujące chęć zakupu poszukiwanych towarów za granicą, to główne przyczyny skali tego zjawiska.

Przypisy

1. Zob. S.Bosiacki: Badanie budżetu rodziny w aspekcie możliwości zaspokojenia zapotrzebowania na usługi turystyczne. Poznań 1984 s. 114 /maszynopis/.
2. Dane takie dostępne są dla 1982 r. i według badań Departamentu Badań Społecznych GUS udział wydatków na turystykę zagraniczną w rozchodach na turystykę ogółem w gospodarstwach pracowniczych wynosił w tamtym roku 8,1%, a chłopskich - 4,9%.
3. Por. etap I opracowania.
4. Zob.P.Wyczański: Czarnorynkowy kurs walut obcych w Polsce 1980-1982. Handel Zagraniczny 1983 r. nr 5.
5. Konferencja prasowa rzecznika rządu. Głos Wielkopolski z dnia 24.02.1988 r.
6. M.Misiak: Jeszcze o handlu zagranicznym w 1987 roku. Handel Zagraniczny 1988 nr 2.
7. Warto nadmienić, że dzięki tym transferom możliwa była obsługa znacznej części zadłużenia Polski.

3. REGULACJA RUCHU TURYSTYCZNEGO

3.1. Stan bilansowy rynku usług turystyki zagranicznej

Podaż w zakresie turystyki zagranicznej wyjazdowej i przyjazdowej oferowana jest w Polsce przez wyspecjalizowane i posiadające koncesję na prowadzenie turystyki zagranicznej biura podróży. Stąd wszelkie rozważania dotyczące relacji podaż - popyt odnosić można jedynie do turystyki zorganizowanej /grupowej i indywidualnej/. Udział turystyki zorganizowanej w turystyce wyjazdowej ogółem kształtował się różnie i w przypadku wyjazdów do I obszaru płatniczego spadł z poziomu 33% w 1984 r. do 16,9% w 1986 r. natomiast w wyjazdach do II obszaru płatniczego z poziomu 4,7% w 1984 r. wzrósł do poziomu 15,9% w 1986 r. Z kolei udział turystyki zorganizowanej w turystyce przyjazdowej ogółem w przypadku przyjazdów z I obszaru płatniczego spadł z poziomu 3,53% w 1984 roku do 2,8% w 1986 roku, natomiast w przyjazdach z II obszaru płatniczego spadł z poziomu 45,7% w 1984 r. do 34,8% w 1986 r.

3.1.1. Stopień realizacji podaży i zaspokojenia popytu w turystyce zagranicznej wyjazdowej.

Jedyną dostępną informację na temat realizacji oferty podażowej w skali krajowej znaleźć można w opracowanej przez poznański oddział Instytutu Turystyki "Informacji o sytuacji na rynku turystycznym". Zebrane w tym opracowaniu dane, na bazie informacji uzyskanych od około 150 ekspozytur i oddziałów biur podróży z terenu całej Polski, można uważać za cechujące się dużym stopniem wiarygodności. Badania obejmują ekspozytury i oddziały Orbisu, PTTK, terenowych przedsiębiorstw turystycznych WPI, jednostek spółdzielczych /Gromada, Turysta/ i przedsiębiorstw "pa-

tronackich" /PZMOT, Almatour, Juventour, Logostour, TAU, ZMW, Harctur/. Jedynym ograniczeniem, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, jest okoliczność, że badania te obejmują okres począwszy dopiero od 1987 r.

Zawarte w tabeli 19 dane przedstawiają ocenę stopnia realizacji oferty podaźowej w zagranicznej turystyce wyjazdowej przez przedsiębiorstwa turystyczne w okresie od II kwartału 1987 roku do I kwartału 1989 r. Zauważalne zmiany średniej realizacji oferty wynikają zapewne z faktu, że pierwszy i trzeci z badanych okresów dotyczył pory letniej, urlopowej, charakteryzującej się większym nasileniem wyjazdów turystycznych.

Występowały również różnice między poszczególnymi biurami podróży, co wiązać należałoby z większą lub mniejszą atrakcyjnością oferty wyjazdowej. Zdaniem pracowników tych biur do przyczyn niepełnego wykorzystania oferty podaźowej zaliczyć należy:

- zbyt wysoki poziom cen usług turystycznych,
- wzrost kosztów usług kooperacyjnych,
- ograniczenia dewizowe,
- zbyt długi czas realizacji paszportów,
- obniżenie się jakości i standardu usług.

Powyższe przyczyny korespondują silnie z omówionymi w poprzednim punkcie czynnikami kształtującymi turystykę wyjazdową.

W tabeli 19 można wyraźnie zaobserwować zależność stopnia realizacji oferty podaźowej od jej zbieżności z zgłaszanym popytem. Mianowicie znaczna część popytu w turystyce wyjazdowej zgłaszana była na tak zwane kierunki "handlowe", gdzie "turyści" zainteresowani byli minimalizacją kosztów wyjazdów oraz minimalizacją zorganizowanego programu pobytu. Rola biura ograniczała się do zorganizowania transportu i noclegów. Stąd biura, które

Tab. 19 Stopień realizacji oferty podażowej przez przedsiębiorstwa turystyczne:
turystyka wyjazdowa zagraniczna

Wyszczególnienie	Ogółem	Realizacja oferty podażowej w %						Średnia realizacja w %
		do 50	51-60	61-75	76-90	91-100	101 i więcej	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. II i III kwartał 1987 r.								
Biura podróży - ogółem	100,0	11,3	1,0	10,3	26,8	39,3	11,3	84,9
w tym:								
PTTK	100,0	10,0	-	5,0	30,0	45,0	10,0	
Orbis	100,0	14,8	3,7	11,1	48,1	18,6	3,7	
WPT	100,0	12,5	-	12,5	6,2	43,8	25,0	
Inne	100,0	8,8	-	11,8	17,6	50,0	11,8	
2. IV kw.1987 r. i I kw.1988r.								
Biura podróży - ogółem	100,0	7,8	6,5	7,8	32,5	41,6	3,9	89,0
w tym:								
PTTK	100,0	13,3	-	6,7	33,3	33,3	13,3	
Orbis	100,0	-	5,3	10,5	68,4	15,8	-	
WPT	100,0	20,0	-	-	-	80,0	-	
Inne	100,0	4,0	12,0	8,0	16,0	56,0	4,0	

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3. II i III kw.88 r.								
Biura podróży - ogółem	100,0	5,7	5,7	13,8	27,6	42,5	4,6	84,2
w tym:								
PTTK	100,0	5,9	-	17,6	47,1	23,5	5,9	
Orbis	100,0	10,5	15,7	21,1	21,1	26,3	5,3	
WPT	100,0	6,7	6,7	6,7	13,3	66,6	-	
Inne	100,0	2,8	2,8	11,1	27,8	50,0	5,5	
4. IV kw.1988 r. i I kw.1989 r.								
Biura podróży - ogółem	100,0	4,0	1,3	17,3	34,7	42,7	0,0	83,8
w tym:								
PTTK	100,0	0,0	0,0	15,4	23,1	61,5	0,0	
Orbis	100,0	0,0	5,3	26,3	31,6	36,8	0,0	
WPT	100,0	12,5	0,0	0,0	37,5	50,0	0,0	
Inne	100,0	5,7	0,0	17,1	40,0	37,1	0,0	

oferowały taką podaż wykazywały większy stopień realizacji oferty. Dlatego Orbis, który przestrzega utrzymania pewnej klasy swoich imprez wyjazdowych /określone minimum programu oraz standardu noclegów/ wykazywał niższą, aniżeli pozostałe biura realizację swojej oferty podaźowej.

"Informacja o sytuacji na rynku turystycznym" zawiera również wyniki badań dotyczących oceny stopnia zaspokojenia popytu w zagranicznej turystyce wyjazdowej w okresach korespondujących z badaniem stopnia realizacji podaży. Stąd dostępne dane dotyczą również okresu od II kwartału 1987 roku. W badaniach dotyczących oceny stopnia zaspokojenia popytu posłużono się metodą testu koniunktury przeprowadzonego wśród kierowników jednostek eksploatacyjnych wymienionych wcześniej biur podróży. Wyniki badań przedstawiono w postaci sald koniunktury. Salda koniunktury przyjmują wartość $+/- 100$ do -100 . Wartości ujemne wskazują na spadek /pogorszenie/ danego zjawiska, natomiast dodatnie na jego wzrost /poprawę/. W cytowanym opracowaniu przyjęto następującą interpretację sald koniunktury:

- do 10,0 - bez zmian,
- 10,1 - 25,0 - minimalny, niewielki, umiarkowany wzrost /spadek/
- 25,1 - 50,0 - pewien, wyraźny wzrost /spadek/,
- 50,1 - 75,0 - istotny, duży, znaczny wzrost /spadek/,
- 75,1 - 90,0 - silny wzrost /spadek/,
- ponad 90,0 - bardzo silny wzrost /spadek/.

Tabela 20 zawiera wyniki tych badań.

Z danych zawartych w tabeli 20 wynika, że w przypadku wyjazdów do krajów kapitalistycznych zaobserwowano wyższy, aniżeli w przypadku wyjazdów do krajów socjalistycznych wzrost stopnia zaspokojenia popytu. W wyjazdach do krajów kapitalistycznych na-

Tab. 20 Ocena stopnia zaspokojenia popytu w turystyce zagranicznej wyjazdowej: tendencje zmian w ostatnim półroczu /salda koniunktury/.

Wyszczególnienie	Razem	Orbis	WPI	PTTK
1. Stan na dzień 30.09.1987 r.				
a/ turystyka wyjazdowa do krajów socjalistycznych	16,5	17,7	24,4	14,0
b/ turystyka wyjazdowa do krajów kapitalistycznych	25,8	30,5	30,4	19,2
2. Stan na dzień 15.04.1988 r.				
a/ turystyka wyjazdowa do krajów socjalistycznych	24,7	14,0	26,1	-22,1
b/ turystyka wyjazdowa do krajów kapitalistycznych	46,4	73,4	10,5	-3,5
3. Stan na dzień 15.10.1988 r.				
a/ turystyka wyjazdowa do krajów socjalistycznych	31,4	-1,4	75,8	-4,1
b/ turystyka wyjazdowa do krajów kapitalistycznych	43,7	46,6	31,7	-7,7
4. Stan na dzień 15.04.1989 r.				
a/ turystyka wyjazdowa do krajów socjalistycznych	38,2	27,1	56,9	3,7
b/ turystyka wyjazdowa do krajów kapitalistycznych	41,2p	48,2	67,5	-9,5

stąpił, zdaniem biur podróży /za wyjątkiem PTTK/, wyraźny wzrost stopnia zaspokojenia popytu. Natomiast w wyjazdach do krajów socjalistycznych wzrost stopnia zaspokojenia popytu kształtował się mniej korzystnie. Tego typu tendencje korespondują z brakiem możliwości dowolnego kształtowania /zwiększenia/ oferty wyjazdowej do krajów socjalistycznych /limity, dwustronne uzgodnienia/ i większą elastycznością w tym względzie panującą w sferze wyjazdów do krajów kapitalistycznych /zależność tych wyjazdów w zasadzie od zasobów dewizowych i gotówkowych ludności/. Ponadto wyjazdy do krajów socjalistycznych były tańsze niż do krajów kapitalistycznych, co przy obserwowanym zubożeniu społeczeństwa mogło być istotnym czynnikiem zmniejszającym presję popytu na wyjazdy zorganizowane do krajów kapitalistycznych, a zatem wpływającym na wyższy stopień jego zaspokojenia.

3.1.2. Stopień realizacji podaży i zaspokojenia popytu w turystyce zagranicznej przyjazdowej.

Źródłem informacji na temat realizacji oferty podażowej w turystyce przyjazdowej jest, podobnie jak w przypadku turystyki wyjazdowej "Informacja o sytuacji na rynku turystycznym". Zawarte w tabeli 21 dane przedstawiają ocenę stopnia realizacji oferty podażowej w zagranicznej turystyce przyjazdowej przez przedsiębiorstwa turystyczne w okresie od II kw. 1987 r. do I kw. 1989 roku. Zauważalne zmiany średniej realizacji oferty wynikały zapewne z faktu, że pierwszy i trzeci z badanych okresów dotyczyły pory letniej, urlopowej, charakteryzującej się większym nasileniem przyjazdów turystycznych. Występowały również różnice pomiędzy poszczególnymi biurami podróży. Analizując dane zawarte w tabeli 21 należy mieć na uwadze fakt, że największy udział w turys-

Tab. 21 Stopień realizacji oferty podaŹowej przez przedsiębiorstwa turystyczne:
turystyka zagraniczna przyjazdowa

Wyszczególnienie	Ogółem	realizacja oferty podaŹowej w %						Średnia reali- zacja oferty w%
		do 50	51-60	61-75	76-90	91-100	100 i więcej	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. II i III kw. 87r.								
Biura podróży								
- ogółem	100,0	29,2	4,2	8,3	12,5	37,5	8,3	77,4
w tym:								
PTTK	100,0	50,0	-	-	-	50,0	-	
Orbis	100,0	40,0	-	13,3	20,0	26,7	-	
WPT	100,0	38,5	15,4	15,4	7,6	15,5	7,6	
Inne	100,0	6,3	-	-	12,5	62,4	18,8	
2. IV kw. 1987 r.								
I kwartał 88 r.								
Biura podróży								
- ogółem	100,0	26,5	8,8	8,8	8,8	26,5	20,6	75,6
w tym:								
PTTK	100,0	-	-	-	-	100,0	-	
Orbis	100,0	37,5	12,5	12,5	-	37,5	-	
WPT	100,0	35,7	14,3	-	14,3	35,7	-	
Inne	100,0	8,3	-	25,0	8,3	58,3	-	

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3. II i III kw. 1988 r.								
Biura podróży								
- ogółem	100,0	13,3	5,0	3,3	28,3	46,7	3,3	83,5
w tym:								
PTTK	100,0	9,1	-	9,1	27,2	45,5	9,1	
Orbis	100,0	-	7,7	-	53,8	30,8	7,7	
WPT	100,0	18,7	6,3	-	18,7	56,3	-	
Inne	100,0	20,0	5,0	5,0	20,0	50,0	-	
4. IV kw. 1988 r. i I kw. 1989 r.								
Biura podróży								
- ogółem	100,0	20,0	5,0	7,5	10,0	57,5	0,0	80,8
w tym:								
PTTK	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	
Orbis	100,0	25,0	8,3	8,3	25,0	33,3	0,0	
WPT	100,0	16,7	0,0	16,7	16,7	50,0	0,0	
Inne	100,0	20,0	5,0	5,0	0,0	70,0	0,0	

tyce przyjazdowej posiada Orbis, realizujący około 80% tego ruchu. Można stąd sądzić, że dane dotyczące tego biura najlepiej oddają występujące w analizowanym względzie prawidłowości.

Niepełna realizacja oferty w turystyce przyjazdowej wynikała w dużej mierze z jej niedostosowania do występujących w turystyce międzynarodowej tendencji. W ostatnich latach wzrósł nacisk na turystykę wypoczynkową, która cieszyła się i cieszy się nadal szczególnym powodzeniem. Osłabło zainteresowanie tzw. turystyką objazdową, na którą głównym źródłem popytu pozostają Amerykanie i Japończycy. Europejczycy preferują wypoczynek z ewentualnymi wycieczkami w okolicy. Tymczasem programy objazdowe to 90% wszystkich orbisowskich imprez grupowych. Dłuższe pobyty organizowane były jedynie w Mrągowie, a pobyty w uzdrowiskach /głównie w Ciechocinku i Busku Zdroju/ stanowiły znikomą pozycję /w 1987 - 460 osób/. A należy dodać, że turystyka stacjonarna jest tańsza od objazdowej, bardziej opłacalna i łatwiejsza w organizacji dla biur podróży.

Tabela 22 zawiera wyniki badań, przeprowadzonych metodą testu koniunkturalnego, dotyczących oceny stopnia zaspokojenia popytu w zagranicznej turystyce przyjazdowej, w okresach korespondujących z badaniem stopnia realizacji podaży.¹

3.2. Polityka paszportowa i wizowa

Do jednego z uniwersalnie przyjętych przez państwa wymogów wobec obywateli innych państw należy posiadanie dokumentu tożsamości, to jest paszportu wydanego przez państwo, którego cudzoziemiec jest obywatelem. W Polsce paszport przez wiele lat traktowany był jako dobro reglamentowane, otrzymanie którego wiązało się najczęściej z dużym zaufaniem władz. Od kilku lat obserwujemy

Tab. 22 Ocena stopnia zaspokojenia popytu w turystyce zagranicznej przyjazdowej - tendencje zmian w ostatnim półroczu /salda koniunktury/

Wyszczególnienie	Razem	Orbis	WPT	PTTK
1. Stan na dzień 30.09.1987r.				
a/ turystyka przyjazdowa z krajów socjalistycznych	28,8	33,7	33,4	0,0
b/ turystyka przyjazdowa z krajów kapitalistycznych	19,7	23,5	31,3	0,0
2. Stan na dzień 15.04.1988 r.				
a/ turystyka przyjazdowa z krajów socjalistycznych	37,2	16,4	52,7	-92,9
b/ turystyka przyjazdowa z krajów kapitalistycznych	44,0	55,9	60,0	-84,6
3. Stan na dzień 15.10.88 r.				
a/ turystyka przyjazdowa z krajów socjalistycznych	50,6	54,7	70,5	50,0
b/ turystyka przyjazdowa z krajów kapitalistycznych	36,7	40,7	44,8	58,3
4. Stan na dzień 15.04.89 r.				
a/ turystyka przyjazdowa z krajów socjalistycznych	28,8	84,8	27,2	21,9
b/ turystyka przyjazdowa z krajów kapitalistycznych	28,9	43,4	21,7	0,0

znaczną liberalizację polityki paszportowej, a wprowadzone od 1.01.br. przepisy stawiają nas pod tym względem na pierwszym miejscu wśród krajów socjalistycznych. MSW szacuje, że w bieżącym roku 12 mln Polaków będzie posiadać w domach paszporty ważne na wszystkie kraje świata, a z odmową wydania paszportów spotka się nie więcej niż 0,3% ubiegających się /w 1988 r. było to 0.9%, a w 1987 r. - 2,4%/. Podstawowymi przyczynami odmowy wydania paszportu są wg danych MSW toczące się postępowania sądowe i alimentacyjne.

Stwierdzić jednak należy, że organy Wojewódzkich i Rejonowych Urzędów Spraw Wewnętrznych nie zostały w odpowiedni sposób przygotowane do tak znacznego wzrostu przyjmowanych podań i wydawanych paszportów. Dotyczy to zarówno ilości pracowników, technicznych środków wspomagających jak i rozmiarów samych pomieszczeń i budynków. Konsekwencją tego są kilometrowe kolejk^ti i wielodniowe oczekiwanie przed Urzędami Spraw Wewnętrznych, a co za tym idzie niepotrzebna atmosfera zdenerwowania i niepewności.

Paszport poza sytuacjami określonymi w umowach międzynarodowych nie stanowi sam w sobie zezwolenia na pobyt w obcym państwie. Jakkolwiek równie powszechnie przyjmuje się obowiązek posiadania takiego zezwolenia, to zasady rządzące postępowaniem w sprawie jego udzielania są niejednolite. Możliwe i stosowane w praktyce jest wzajemne zwalnianie się państw od obowiązku wizowego ale nie są to zwolnienia o zasięgu uniwersalnym. Istniejące zwolnienia wizowe mają charakter regionalny i występują w zasadzie w Europie Wschodniej i Zachodniej. Na tle obowiązujących unormowań można jednak stwierdzić, że zwolnienia tego rodzaju wcale nie muszą oznaczać braku możliwości państw skutecznego regulowania ruchu osobowego spoza granicy. Takie, pozawizowe instrumenty są aktual-

nie wykorzystywane przez NRD i Czechosłowację wobec obywateli polskich /wymóg posiadania zaproszenia, które wraz z dokumentem podróży legitymuje wjazd cudzoziemca - obywatela polskiego na terytorium tych państw/.

Dążeniem do realizacji korzyści gospodarczych z turystyki przyjazdowej należy przede wszystkim zawdzięczać dokonywanie przez państwa działania w kierunku wprowadzania ułatwień dla osób przyjeżdżających z zagranicy w celach turystycznych. Nie są to bowiem ułatwienia znajdujące zastosowanie wobec wszystkich przyjeżdżających cudzoziemców. Tak na przykład, nadal rygorystyczna reglamentacja obejmuje przyjazdy w celu osiedlenia się na stałe w państwie przyjmującym, z zamiarem nabycia obywatelstwa czy stałego pobytu.

Istotnym argumentem przeciwko znaczeniu formalnych barier hamujących rozwój ruchu turystycznego, zwłaszcza w postaci ograniczeń wizowych, jest dążenie państw do zapobieżenia napływowi cudzoziemców, którzy jedynie pod pozorem uprawiania turystyki uzyskują uprawnienia wjazdowe. Osoby takie z chwilą przyjazdu mogą bowiem podejmować działalność godzącą w interesy polityczne czy gospodarcze państwa przyjmującego. Znane powszechnie utrudnienia wizowe stosowane przez niektóre państwa zachodnie wobec obywateli polskich są najlepszym przykładem użycia środków formalnych w takich właśnie celach. Powszechnie znane są tzw. "przesłuchania" przy ubieganiu się o wizę amerykańską czy brytyjską w ramach, których zadawane są pytania daleko wybiegające poza przyjęte w stosunkach międzynarodowych konwencje. Wątpliwości dotyczą również opłaty za wstemplowanie wizy, które np. w przypadku ambasady brytyjskiej była w 1988 r. wyższa od uposażenia młodego lekarza

czy nauczyciela. Innym przykładem działań tego typu jest przetrzymywanie w celu wstemplowania wizy tureckiej paszportu przez miesiąc, gdy ta sama czynność w innych ambasadach zajmuje nie więcej niż 7 dni. Działania takie spotykają się jednak z turystyką we własnych krajach /jak to miało miejsce w tym roku w RFN/ i należy mieć nadzieję, że ich zasięg zostanie niebawem ograniczony. Trudno jednak byłoby w sposób rozsądny wykazać, iż są to instrumenty prawne skierowane przeciwko wyjazdom w celach turystycznych, chociaż niewątpliwie mają one wpływ na zmniejszenie ruchu turystycznego.

Można wydaje się zasadnie stwierdzić, że rezygnacja państw z nakładania na obywateli państw obcych obowiązku uzyskiwania pozwoleń przyjazdowych, wcale nie musi oznaczać równoczesnej rezygnacji z jakiegokolwiek kontroli w tym zakresie. Kontrola przyjeżdżających i zapobieganie napływowi osób niepożądanych leży jednak w takim przypadku w sferze możliwości technicznych /sposób wykonywania kontroli granicznej, zapobieganie i uniemożliwianie cudzoziemcom podejmowania zachowań niepożądanych/. Znane od kilku lat przypadki dyskryminacyjnego traktowania obywateli polskich w toku odpraw granicznych, świadczą o tym, że udzielenie wizy wcale nie musi być równoznaczne z rezygnacją z kontroli ruchu cudzoziemców, a w niektórych krajach ostateczną decyzją o możliwości wjazdu do danego kraju podejmuje na granicy pracownik Urzędu Imigracyjnego. Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż coraz bardziej udoskonalany system zwalczania przestępczości międzynarodowej nie opiera się na wykorzystaniu procedur wizowych, a tylko na ujednoliceniu zasad ścigania i karania sprawców będących cudzoziemcami. W tym stanie rzeczy zauważalna jest tendencja do znoszenia formalnych barier ograniczających turystyczne przejazdy zagraniczne,

przy równoczesnym wykorzystywaniu innych instrumentów pozwalających na uniknięcie negatywnych zjawisk wiążących się z tego rodzaju liberalizacją.

Aktualnie obowiązujący w Polsce system unormowań dotyczący ruchu cudzoziemców przez granicę i ich przebywanie w naszym kraju przewiduje pełną gamę środków formalnych zapewniających pełną kontrolę w tym zakresie. System ten może stanowić swego rodzaju barierę zniechęcającą do przyjazdów turystów z Europy Zachodniej.

Grupa państw, z którymi Polska zawarła umowy międzynarodowe w zakresie zniesienia obowiązku wizowego jest uniwersalna. Praktycznie poza państwami socjalistycznymi, które i tak stosują wewnętrzne ograniczenia wyjazdowe wobec własnych obywateli, tylko trzy państwa /Szwecja, Austria i Finlandia/ zawarły odpowiednie porozumienia z Polską. Umowy te ulegały zresztą zawieszeniu w początku lat osiemdziesiątych. Do czynników sprzyjających napływowi turystów zagranicznych nie można z pewnością zaliczać faktu, iż turyści z Europy Zachodniej muszą korzystać z tranzytu do Polski przez bezpośrednio sąsiadujące państwa socjalistyczne. Kontrola ruchu tranzytowego do Polski /szczególnie w NRD/ jest bowiem niejednokrotnie uciążliwa, a turyści oceniają ją jako represyjną.

Wydaje się, że jeśli konieczność uzyskiwania wizy nie stanowi okoliczności odstręczającej chętnych do przyjazdu, to już można mieć pewne zastrzeżenia w stosunku do samej procedury udzielania wiz. Sama bowiem konieczność udania się do polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego i wiążąca się z tym strata czasu /choćby tylko jak to jest w praktyce jednego dnia roboczego/ zniechęca turystę. Wydaje się, iż możliwe do przeprowadzenia przeniesienie udzielania pozwoleń wjazdowych na granicę państwa znacznie zwiększyłoby napływ turystów. Zdawać sobie należy przy tym spr-

wę, iż przyjęcie podobnego rozwiązania wiąże się tylko i wyłącznie z samą techniką udzielania pozwoleń, a nie na przykład z koniecznością zapewnienia ochrony interesom państwa. Współczesne warunki techniczne pozwalają na posługiwanie się bardzo skutecznymi i szybkimi, jeśli chodzi o efekt, urządzeniami do kontroli ruchu i ewidencji cudzoziemców.

Przykładem świadczącym o możliwości sięgania do rozwiązań praktycznych o podobnej wymowie jest zniesienie na początku lat siedemdziesiątych obowiązku rejestracji nałożonego na cudzoziemców Ustawą z 1963 r. Zwraca jednak uwagę, że nie posłużono się w tym przypadku rozwiązaniem radykalnym w postaci zmiany przepisu Ustawy, lecz zawieszono obowiązek rejestracji na okres pobytu do 90 dni zarządzeniem wykonawczym Ministra Spraw Wewnętrznych.

Istotnym elementem polityki wizowej jest wysokość opłat wizowych. Można tu zaobserwować niepokojące tendencje do drenażowego traktowania tych opłat. Polska oceniana przez pryzmat wysokości opłat wizowych należy do "drogich" krajów europejskich. Opłaty konsularne za wizy polskie należą do najwyższych wśród stosowanych przez kraje socjalistyczne wobec cudzoziemców z krajów kapitalistycznych. Różnice w cenach wiz, mogących stanowić istotny element promocyjny dla turystyki przyjazdowej, odzwierciedlają poniższe przykłady z 1987 roku:

a/ opłata za polską wizę pobytową we Francji:

- polską - 45 franków,
- wschodnioniemiecką - 25 franków,
- węgierską - 25 franków,
- radziecką - 24 franki,
- czechosłowacką - 23 franki,

b/ opłata za grupową wizę pobytową w Wielkiej Brytanii:

- polską - 15 funtów,
- węgierską - 7 funtów /z możliwością uzyskania dodatkowych
zniżek/,
- czechosłowacką - 6,8 funtów,
- wschodnioniemiecką - 1 funt.

Z powyższych przykładów wynika, że różnice te są znaczne i opłaty za wizy w innych krajach socjalistycznych są przeciętnie dwukrotnie niższe. Państwa socjalistyczne o znacznie wyższych wpływach z turystyki zagranicznej stosują znacznie bardziej liberalne opłaty wizowe, mające zachęcić do przyjazdów do ich krajów. Sądzić stąd można, że i w tej, mającej swój udział w tworzeniu ceny usługi turystycznej dla cudzoziemca, dziedzinie tkwić mogą bariery hamujące przyjazd turystów do Polski.

Podstawowe zastrzeżenia, jakie można wysunąć pod adresem obecnych zasad i praktyki polityki wizowej dają się ująć w następujących punktach:

- występuje brak możliwości uzyskania wiz na przejściach granicznych, ewentualnie uzyskania pozwolenia na wjazd do kraju, z obowiązkiem wyrobienia sobie wizy w ciągu, na przykład 72 godzin,
- procedury wizowe są uciążliwe dla cudzoziemców,
- wysokie opłaty konsularne w porównaniu z innymi krajami socjalistycznymi - pamiętać jednak należy, że w takich przypadkach powinna być stosowana zasada wzajemności,
- brak możliwości przekształcenia wiz tranzytowych na pobytowe.

3.3. Polityka kursowa i dewizowa

3.3.1. Polityka kursowa i dewizowa w wymianie turystycznej rozliczanej w walutach krajów socjalistycznych

Wprowadzona z dniem 1.01.1982 r. modyfikacja systemu kursów walutowych oparta została o następujące zasady:

- ostatecznej likwidacji sztucznej kategorii złotego dewizowego,
- ustalenie kursu oficjalnego jako ceny waluty obcej wyrażonej w złotych obiegowych,
- ustalenie kursu oficjalnego oddzielnie dla walut wymienialnych /dolara/ i dla clearingu w obrotach z krajami socjalistycznymi,
- przyjęcia założenia, że powinien to być kurs submarginalny zapewniający opłacalność 75% - 85% ogólnego eksportu,
- likwidację kursów specjalnych dla obrotów niehandlowych z krajami II obszaru płatniczego.

Aktualnie więc obowiązujący system kursów walutowych przedstawia się następująco:

- a/ kurs podstawowy dla rubla transferowego i rubla clearingowego wyrażony w złotych obiegowych, ustalany na przyjętym poziomie submarginalnym,
- b/ kurs podstawowy dla dolara amerykańskiego i dla innych walut wymienialnych wyszczególnionych w tabeli kursów NBP, ustalony na przyjętym poziomie submarginalnym i stosowany w rozliczeniach z tytułu wszystkich transakcji ujmowanych w bilansie płatniczym,
- c/ kursy złotego w stosunku do walut narodowych krajów socjalistycznych stosowane w operacjach niehandlowych.

W aktualnie obowiązującym systemie kursów walutowych występuje więc jednolity kurs walutowy dla wszystkich rozliczeń dokonywa-

nych w walutach wymienialnych. W przypadku rozliczeń w walutach krajów socjalistycznych utrzymany został odrębny kurs dla operacji niehandlowych, a więc również dla rozliczeń z tytułu wymiany turystycznej.

W dotychczasowej praktyce kształtowania tak rozmiarów jak i przede wszystkim salda wymiany turystycznej z krajami socjalistycznymi, polityka kursu walutowego, pomimo stosowania odrębnego kursu dla transakcji niehandlowych a nawet, "uturystycznienia" tego kursu, posiadała znaczenie drugorzędne, powstając w cieniu reglamentacji dewizowej. Podstawę metodyczną ustalenia kursu niehandlowego stanowi koncepcja parytetu siły nabywczej walut na rynkach towarów i usług nabywanych w obrocie detalicznym. Od początku lat 80-tych stosuje się w praktyce formułę koszyka, która uwzględnia:

- tzw. koszyk pobytu krótkoterminowego. Z założenia ma on odzwierciedlać koszty pobytu za granicą dwóch osób w ciągu 31 dni, w tym 6 dni pobytu służbowego, 7 dni pobytu turystycznego w hotelu i 18 dni pobytu turystycznego na campingu,
- tzw. koszyk pobytu długoterminowego. Z założenia ma on odzwierciedlać koszty pobytu czteroosobowej rodziny pracownika przedstawicielstwa dyplomatycznego w ciągu roku,
- w praktyce ustalenia relacji siły nabywczej walut narodowych przyjęto wagę tak jednego jak i drugiego koszyka w całym koszyku na poziomie 0.5.

W roku 1963 kraje RWPG podpisały w Pradze porozumienie o płatnościach niehandlowych, zgodnie z którym przyjęto zasadę utrzymania krzyżowych relacji kursowych wszystkich walut narodowych. Uzgodniono, że jeżeli wartość towarów i usług wchodzących w

skład koszyka ulegnie zmianie o $\pm 5\%$, wówczas następować będzie automatycznie rewizja wysokości kursów i przelicznika. Przepis ten niestety nie znalazł zastosowania w praktyce. Natomiast w roku 1975 przyjęto ustalenia dopuszczające możliwość dwustronnego ustalenia kursów niehandlowych odbiegających o $\pm 10\%$ od kursów przyjętych w porozumieniach wielostronnych. Od roku 1981 dopuszczono możliwość takich odchyleń w granicach $\pm 20\%$. W ten sposób nastąpiło odejście nie tylko od zasady utrzymania krzyżowych relacji kursów niehandlowych, ale w konsekwencji również o zasady wielostronności ich ustalania.

System kursów niehandlowych z założenia jednolity, spójny i wielostronny utracił więc stopniowo te cechy. W praktyce negocjacji kursów dominuje bilateralizm, który przejawia się w tym, że:

- zmiany kursów są negocjowane w trybie dwustronnym,
- formalną podstawę negocjacji stanowi przyjęty wielostronnie koszyk towarów złożony z tzw. koszyka krótko - i długoterminowego; nie istnieje jednak wspólny bank informacji dotyczących zmian cen komponentów koszyka; ceny te stanowią w praktyce przedmiot przetargów dwustronnych, gdyż często występuje dowolność interpretacji ich zmian z uwagi na ich faktyczne zróżnicowanie na rynkach wewnętrznych /ceny w handlu państwowym, prywatnym, tagowiskowe/; w niektórych przypadkach /Rumunia/ porównania utrudnia brak szeregu towarów w ciągłej sprzedaży i ich dostępność jedynie na "czarnym rynku".

Charakterystyczną cechą negocjacji i przetargów dwustronnych związanych z ustaleniem kursów jest dążenie poszczególnych krajów do uzyskania jaknajkorzystniejszej dla siebie relacji wymiennej salda z tytułu rozliczeń niehandlowych na wspólną walutę

rozliczeń handlowych czyli rubeli transferowych. Tracą przy tym na znaczeniu dwa inne problemy tj.:

- kwestia ewentualnego równoważenia wpływów i wypłat z tytułu turystyki,
- kwestia równoważenia korzyści uzyskiwanych przez indywidualnych turystów.

Na gruncie samego systemu kursów na pewno nie da się w pełni pogodzić tych problemów. Jest rzeczą zupełnie oczywistą, że kurs oparty o parytet siły nabywczej nie musi być równoznaczny z kursem równowagi wymiany ogółem a w tym wymiany turystycznej. Chociaż względy relacji cenowych nie są obojętne, to jednak generalnie turyści nie dlatego wyjeżdżają za granicę, że pobyt tam jest tańszy niż w kraju. Możliwość oczywiście teoretycznie ustalać kursy w taki sposób, aby regulować strumieniami wymiany turystycznej osiągając jej równowagę. W przypadku Polski prowadziłoby to jednak do ograniczenia wyjazdów przy prawdopodobnie niewielkim skutku po stronie przyjazdów. Trudno więc byłoby także rozwiązanie traktować jako uzasadnione ze względów społecznych. Należy bowiem liczyć się z faktem rosnącej skali wymiany turystycznej przy wysocim ujemnym jej saldzie z tymi krajami socjalistycznymi, w których wykorzystano walory naturalne tworząc z zagranicznej turystyki przyjazdowej liczącą się gałąź gospodarki narodowej. Nie znaczy to jednak, że Polska jest niejako skazana na ujemne saldo wymiany turystycznej z pozostałymi partnerami z RWPG, w układzie multilateralnym. Potencjalnie zarysowują się w perspektywie możliwości kompensaty, przynajmniej w dużej części, ujemnego salda z turystycznymi krajami Południa dodatnim saldem w wymianie turystycznej z ZSRR. Kwestia ta pozostanie jednak bez znaczenia tak długo, jak długo obroty i ich rozliczenia będą negocjowane i rea-

lizowane na bazie dwustronnej a nie wielostronnej.

Trudno też oczekiwać, aby kurs walutowy idealnie równoważył korzyści uzyskiwane przez indywidualnych turystów. Pozornie tylko wydawać się może, że funkcję taką pełni kurs oparty na parytecie siły nabywczej walut, zgodnie z formułą:

$$E = \frac{P}{P^Z}$$

gdzie: e - kurs wyrażający ilość jednostek waluty krajowej płaconej za jednostkę waluty obcej

P^Z - poziom cen zagranicznych w walucie obcej

P - poziom cen krajowych w walucie krajowej.

W praktyce krajów socjalistycznych P^Z i P to średnie poziomy cen towarów ujętych w koszyku. Koszyk ten będzie zawsze tylko w przybliżony sposób odzwierciedlać rzeczywisty koszyk towarów nabywanych przez turystów podczas pobytu zagranicą. W praktyce preferencje indywidualnych turystów są ze względu na wiek, wykształcenie, zawód, status majątkowy i inne cechy bardzo zróżnicowane i nie da ich się uwzględnić w sformalizowanej postaci, mającej stanowić podstawę ustalania kursu. Ponadto ani koszyk aktualny, ani też żaden inny nie jest w stanie określić kurs na poziomie neutralnym tzn. eliminującym nadzwyczajne korzyści z tytułu "arbitrażu towarowego", polegającego na zakupie przez turystów towarów na jednym rynku i ich odsprzedaży z zyskiem na innym rynku krajowym. Teoretycznie tego rodzaju "arbitraż" uniemożliwiłaby powiązanie rynków towarów oferowanych w handlu detalicznym różnych krajów na zasadzie tzw. prawa jednej ceny, zgodnie z formułą:

$$P_i = e \cdot p_i^z$$

gdzie: $i = 1 \dots n$, przy dostępności w handlu wszystkich towarów równocześnie na wszystkich rynkach krajowych.

Już z przedstawionej wyżej formuły wynika, że rozwiązanie problemu należy szukać nie tyle w drodze polityki kursowej, ile w drodze uruchomienia odpowiedniego mechanizmu wyrównywania się cen w skali międzynarodowej. Ten jednak wymaga osiągnięcia takiego poziomu rozwoju i zrównoważenia rynku wewnętrznego, kiedy to towar oczekuje na nabywcę a sprzedający zabiega o klienta posiadającego dobrze już zaspokojone potrzeby podstawowe. Wtedy też funkcję realizacji arbitrażu towarowego w skali międzynarodowej przyjmują normalne kanały wymiany z zagranicą i dystrybucji towarów na rynkach krajowych. Turystyka zagraniczna spełnia podstawową funkcję rekreacyjną i w niej upatruje się korzyść indywidualnego turysty. Wywóz towarów przez turystów krajowych udających się zagranicą i turystów zagranicznych przybywających do kraju przestaje być problemem. Stanowi natomiast element pożądaný i przedmiot zabiegów ze strony sprzedawców. Ochrona rynku wewnętrznego zostaje natomiast ograniczona do tych pozycji po stronie przywozu, które stwarzają konkurencję na tych segmentach rynku wewnętrznego, gdzie państwo czerpie bezpośrednio korzyści /państwowy monopol alkoholowy i tytoniowy/.

Aktualna sytuacja w wymianie turystycznej między krajami RWPG odbiega jednak daleko od zarysowanej wyżej. Powyższe uwagi potwierdzają tylko słuszność od dawna eksponowanej w literaturze tezy, że klucz do rozwiązania problemu kursów walutowych i polityki kursowej leży w zmianach mechanizmów funkcjonowania gospodarek,

równowadze wewnętrznej, zaspakajania podstawowych potrzeb społeczeństwa, informacyjnej funkcji cen i w postępach międzynarodowej integracji rynków krajowych^{1/}. Brak wyraźnych i szybkich postępów w tych sferach jest aż nadto widoczny. To on właśnie stanowi przyczynę załamania się wspólnej polityki kursowej i obserwowanej wyraźnie od połowy lat 70-tych tendencji odwrotu w kierunku bilateralizmu. Bez postępu w wymienionych dziedzinach, wszelkie próby oparcia polityki kursowej na bazie wielostronnej skazane są, jak to aż nadto dowodzi praktyka ubiegłych okresów, na niepowodzenie. W tej sytuacji trudno też krytycznie podchodzić do narzucanej przez życie praktyki turystycznej na bazie bilateralnej lub wręcz unilateralnej.

Ta ostatnia sytuacja ma miejsce i w Polsce, gdzie w jako jedynym z krajów RWPG stosowana jest polityka dopłat do kursów walutowych. Opłaty nie stanowią instrumentu korekty ewentualnych odchyleń od parytetu siły nabywczej. Po części tylko można je traktować jako instrumenty oddziaływania na kierunki wyjazdów. Zasadnicze ich rola polega na tym, że są one formą produktu pobieranego od obywateli wyjeżdżających zagranicę a szerzej instrumentem polityki społecznej, gdyż środki uzyskiwane z ich tytułu są przeznaczane na rozwój krajowej bazy turystycznej. Nie mniej jednak w warunkach stosowania dopłat dyskusja na temat znaczenia parytetu siły nabywczej walut w sferze polityki kurso-

1/ Por. J. Wesołowski: Kurs waluty w gospodarce socjalistycznej, PWE, W-wa 1975, J. Wesołowski: System walutowy krajów RWPG, PWE W-wa 1977; J. Wesołowski: Kursy niehandlowe-przeszłość czy przyszłość? w: Polityka kursowa walutowego w warunkach reformy gospodarczej, IKC W-wa 1983; M. Kulczycki: Kurs walutowy w systemie kierowania handlem zagranicznym, PWE, W-wa 1979; I. Wincze: Międzynarodowy system walutowy RWPG, PWE W-wa 1981; E. Drabowski: Teorie kursu walutowego, PWE W-wa 1981.

wej nabiera znaczenia rozważań raczej czysto teoretycznych.

Nie tyle więc polityka kursu walutowego ile polityka reglamentacji dewiz stanowi główny instrument kształtowania wymiany turystycznej z krajami socjalistycznymi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, sprzedaż dewiz obywatelom polskim udającym się do krajów I obszaru płatniczego może nastąpić na podstawie przedłożenia w kasie walutowej następujących dokumentów^{1/}:

- ważnej książeczki walutowej,
- ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy PRL /ważny paszport z wklejonym znaczkiem opłaty paszportowej/,
- ewentualnego, wymaganego zaproszenia bądź innego dokumentu równoznacznego z zaproszeniem.

Odsprzedaż niewykorzystanych walut i czeków oraz talonów turystycznych na wyjazd do krajów I obszaru płatniczego w celach prywatnych powoduje wznowienie przysługującej normy sprzedaży walut:

- równowartością w złotych odsprzedanych walut i czeków obliczoną według kursu w dniu ich sprzedaży,
- pełną opłatą od równowartości odsprzedanych walut /bez potrącenia 5% prowizji na rzecz jednostki sprzedającej/.

Od 26.02.1988 obowiązującą normą na książeczce walutowej jest 80000 zł do wykorzystania w ciągu trzech lat, czyli 26 600 zł rocznie. Dzieciom przysługuje połowa tej normy, jak również połowa norm i stawek dziennych określonych na poszczególne kraje.

W myśl obowiązujących przepisów w latach 1987-89 na Węgry można wyjechać tylko raz wybierając maksymalnie 2400 forintów. W kwocie tej mieszczą się przejazdy tranzytem. Jednokrotny przyjazd

^{1/} Pismo Okólne Centrali NBP ważne od 2.11.87 r. - 31.12.89 r. dotyczące Prawa Dewizowego.

pociągiem lub samochodem obliguje do wymiany 300 forintów. Przy przejeździe kuszetką lub wagonem sypialnym 300 forintów w obie strony. Przy wyjeździe zorganizowanym lub na tzw. wyjazdy lecznicze przysługuje kieszonkowe w wysokości 200 forintów, obciążające również normę.

Przy wyjazdach do ZSRR przysługuje 12 rubli kieszonkowego. Chcąc spędzić dłuższy urlop w tym kraju nie można przekroczyć 33 dni, gdyż okres ten pokrywa 400 rubli wymiany w ramach 3-letniej normy. Jadąc tranzytem przez ZSRR można zakupić talon w wysokości 3900 zł, który nie jest wliczany w normę dewizową.

Przy wyjazdach do Bułgarii na zaproszenie można teoretycznie w pełni wykorzystać normę co daje około 365lew. Przy wyjazdach na wycieczki kieszonkowe wynosi 10 lew. Na przyjazdy tranzytowe NBP wydaje talony w wysokości 3450 zł.

Wyjeżdżając na zaproszenie do Rumunii można zakupić 1500 lei a stawka dzienna wynosi 10 lei. W przypadku tranzytu trzeba koniecznie wykupić talon tranzytowy w wysokości 3450 zł.

Przy wyjazdach do Czechosłowacji można rocznie wykupić 1500 koron a jeśli kwota ta jest pobierana w dwóch ratach, to odstęp czasowy między nimi nie może być mniejszy niż 90 dni. Na wyjazd prywatny każdemu turyście przysługuje 100 koron dziennie, które wliczane są oczywiście do normy rocznej. Przy wyjazdach zorganizowanych można nabyć 80 koron na każdy dzień pobytu. W ramach tzw. małego ruchu turystycznego w strefie przygranicznej istnieje możliwość wymiany na podstawie przepustki 200 koron raz na 90 dni. Na przejazdy przez Czechosłowację NBP emituje talony tranzytowe w wysokości 1400 złotych.

Przy wyjazdach do NRD limit roczny wynosi 600 marek. Stawka dzienna przy wyjeździe indywidualnym wynosi 30 marek a przy

zorganizowanym 25 marek. Dodatkowa sprzedaż marek może nastąpić na podstawie pisemnego oświadczenia o pobycie dłuższym niż 15 dni. Wyjazdy zorganizowane na okres krótszy niż tydzień upoważniają do wymiany 200 marek, natomiast na jeden wyjazd nie można wymienić mniej niż 150 marek. Zakupić można talon tranzytowy w wysokości około 4050 zł. Jeżeli tranzyt ma miejsce w okresie zamknięcia kas, to można zakupić 100 marek, który to zakup obciąża normę roczną 600 marek.

W przypadku pozostałych krajów socjalistycznych, rzadziej odwiedzanych przez turystów polskich, stawkiienne wymiany walut i czeków wynoszą:

Albania	130 leków
Korea	30 wonów
Kuba	15 peso
Mongolia	50 tugrików
Wietnam	100 dongów

Scharakteryzowany wyżej bardzo rozbudowany i mało przejrzysty dla polskiego turysty system reglementacji dewizowej stanowi wyraz pewnych preferencji zarówno polskich jak i zagranicznych organów polityki dewizowej. Po stronie polskich organów polityki dewizowej widoczne jest wyraźnie dążenie do umożliwienia wyjazdów możliwie jak największej liczbie obywateli w ramach znajdujących się w dyspozycji banków polskich obcych środków płatniczych. Stąd ustalenie stosunkowo niskiej normy wymiany na książeczkach walutowych. Po stronie zagranicznych organów polityki dewizowej wyczuwa się natomiast dążenie do zachowania kontroli nie tylko nad kwotą globalnej wymiany turystycznej, gdyż ta ustalana jest, jak już była o tym mowa w opracowaniu, w trakcie negocjacji dotyczących wymiany i płatności, ale również do kontroli nad roz-

miarami ilościowymi ruchu turystycznego. Stąd różnego rodzaju stawki wymiany dziennej z rozbitiem na różne rodzaje wymiany turystycznej. Tego rodzaju polityka wpływać więc ma na ilość turystów przyjeżdżających z Polski jak i na strukturę przyjazdów /indywidualne i zorganizowane/. Dodatkowe znaczenie w tym ostatnim przypadku posiadają stosowane ograniczenia typu administracyjnego, widoczne aktualnie najbardziej w wymianie turystycznej z NRD.

Warto na koniec zaznaczyć, że polskie władze dewizowe nie stosują polityki reglamentacji dewiz w celu oddziaływania na rozmiary ilościowe i strukturę przyjazdów z krajów socjalistycznych.

3.3.2. Kurs walutowy i polityka dewizowa w wymianie turystycznej rozliczanej w walutach krajów kapitalistycznych

Wyrazem dążenia organów polityki gospodarczej państwa do stworzenia warunków dla poprawy sytuacji na rachunku bieżącym bilansu płatniczego było przyjęcie w latach 80-tych takiej zasady ustalania kursu, która umożliwiłaby eksport nawet powyżej granic rentowności /zasada opłacalności eksportu w granicach 75-85% obrotów/. Słusznie uważa się, że takie rozwiązanie, określane jako submarginalność kursu, jest korzystniejsze niż praktykowane do 1982 roku dostosowywanie eksportu do wielkości importu^{1/}. Przemawiają bowiem za nim następujące zalety:

- kurs submarginalny ułatwia osiągnięcie pożądanej nadwyżki w wymianie handlowej, co jest niezbędne dla obsługi zadłużenia wobec zagranicy, lecz równocześnie,
- pozwala ewentualnie na zwiększenie importu powyżej granicy opłacalności eksportu, co jest istotne, jeśli przyjąć, że import

^{1/} Por. E. Drabowski: Cele i metody wyznaczania kursu walutowego. W: Polityka kursu walutowego w warunkach reformy gospodarczej. ITC w-wa 1985.

zaopatrzeniowy zapewnia większe wykorzystanie wolnych mocy produkcyjnych w przemyśle.

Powyższe rozwiązanie powoduje jednak, że w warunkach aktualnej struktury cen, kurs submarginalny odbiega dość znacznie od parytetu siły nabywczej walut na rynku detalicznym. Z tego punktu widzenia lepszym rozwiązaniem wydaje się być formuła kursu przeciętnego. Pewien pogląd na to zagadnienie dają w przybliżeniu dane zawarte w tabeli 23. Tabela zawiera porównanie cen 16 artykułów konsumpcyjnych w Polsce i w trzech głównych krajach zagranicznej turystyki przyjazdowej do Polski tj. w RFN, Francji i Szwecji. Dane dotyczą roku 1986 i są wyrażone w złotych po przeliczeniu po oficjalnym kursie złotego w stosunku do każdej z trzech walut. Z danych wynika generalny wniosek, że złoty jest walutą zbyt słabą, gdyż przynajmniej w 11 przypadkach realny kurs walutowy złotego wyrażony formułą:

$$r_i = \frac{P_i}{P_i^Z \cdot e}$$

jest mniejszy od 1, przy czym: P_i i P_i^Z to odpowiednio detaliczna cena towaru i w złotych i w walucie obcej e e to kurs walutowy oznaczający cenę jednostki waluty obcej w złotych.

Kurs przeciętny niewątpliwie bardziej zbliżałby poziom kursu realnego do jedności, ale i tak w ogromnej większości przypadków nie ^{by} były nawet w sposób odczuwalny zniwelować istniejących bardzo znacznych odchyleń. Po raz kolejny widać więc, że problem leży bardziej po stronie restrukturyzacji cen i w żadnym wypadku nie da się go rozwiązać w drodze samej tylko zmiany kursu walutowego. Warto jednak dodać, że w krajach o walutach wymienialnych ani w warunkach stosowania względnie stałych ani też przy elastycznych

Tab. 23 Porównanie cen niektórych artykułów konsumpcyjnych w Polsce, RFN, Francji i Szwecji /ceny z 1986 roku w złotych w przeliczeniu po oficjalnym kursie walutowym/.

Wyszczególnienie	Polska	RFN	Francja	Szwecja
Chleb /1 kg/	40-60	200-350	400-600	360-580
Mleko /1 l/	12	110-160	160	125
Masło /1 kg/	430-540	800-1200	1000	900
Sery żółte /1kg/	250-290	800-1400	1000-1500	1200-1500
Mięso wieprzowe /1 kg/	350-580	600-1800	1500-2400	2300
Mięso wołowe /1kg/	370	1000-2000	1500-2400	1800
Szynka /1 kg/	1000	1300-2200	1300-2400	3500
Jaja /10 szt/	200	200-250	300	530
Kawa /1 kg/	3800	1800-2800	1500	1300
Czekolada /100 g/	200	100-160	180-250	200
Coca Cola /1 but./	60	120	180	180
Piwo /1 l/	150	60-180	180	180
Wino /1 l/	300-400	300-450	180-300	900
Bilet kolej. I kl. do 200 km	340	3800	2900	4200
Tremwaj	6	120	120	200
Posiłek w restauracji /befszyk+ frytki+sałata/	800	1200	900	1500

kursach walutowych, kursy te nie były wielkościami obiektywnie odzwierciedlającymi relacje siły nabywczej walut. Istnieją przekonujące badania empiryczne, które wskazują, że kursy nie odzwierciedlały tych relacji na pewno w krótkich i średnich okresach^{1/}. Nie mniej jednak rozbieżności w tym zakresie były i są znacznie mniejsze między krajami o walutach wymienialnych niż między tymi krajami a Polską. Wskazują też na to dane zawarte w tabeli 23.

Istniejące rozbieżności cen winny stanowić czynnik sprzyjający aktywizacji zagranicznej turystyki przyjazdowej i na pewno, pomijając inne względy, obiektywnie działają w tym właśnie kierunku. Jedynym leżącym po stronie polityki dewizowej czynnikiem osłabiającym działanie w tym kierunku jest stosowana od dawna w Polsce polityka tzw. obowiązkowej wymiany dla obcokrajowców. System wymiany obowiązkowej obejmujeienne stawki według wartości podstawowych, ulgowych i specjalnych, które wynoszą odpowiednio i przykładowo dla przyjezdnych z:

Francji	-	100,	50,	25	FF
RFN	-	36,	16	8	DM
Szwecji	-	100,	50	25	koron
USA	-	15	7	3,5	USD
W.Brytanii	-	10,	4,40	2,20	funtów

Stawki ulgowe przysługują osobom pochodzenia polskiego, osobom które nie przekroczyły 21 roku życia, uczniom i studentom posiadającym legitymacje Międzynarodowego Związku Studentów lub Międzynarodowej Konferencji Turystyki Studenckiej, osobom przekra-

1/ Wyniki tych badań i szeroka dyskusja na ten temat zostały opublikowane na łamach Journal of International Economics Vol. 8 Nr 2 May 1978.

czającym polską granicę jachtami a także turystom campingowym, przebywającym w Polsce od 1 maja do 30 września, jeśli przekroczą polską granicę samochodem mieszkalnym lub z przyczepą campingową. Stawki specjalnie przysługują osobom pochodzenia polskiego i ich rodzinom jeśli przebywają na polskim terytorium dłużej niż miesiąc. Turysci przyjeżdżający do Polski w sposób zorganizowany z wycieczkami zagranicznymi są zwolnieni z obowiązkowej wymiany, gdyż koszty pobytu opłacają w dewizach w zagranicznym biurze podróży. Z obowiązkowej wymiany są zwolnione:

- osoby, które nie ukończyły 16-tego roku życia,
- posiadacze paszportów konsularnych,
- przejeżdżający tranzytem.

Wymiana obowiązkowa, uzasadniona różnymi względami w przeszłości, staje się aktualnie rozwiązaniem anachronicznym, od którego odeszły już niektóre kraje socjalistyczne. Podstawową wadą tego systemu jest to, iż zniechęca on do przyjazdu do Polski znaczne grono mniej zamożnych turystów, których celem byłoby odwiedzenie znajomych, zapewniających często mieszkanie i wyżywienie. Ponadto stanowi poważną barierę psychologiczną w sytuacji, kiedy równolegle istnieje możliwość sprzedaży walut obcych po kursie wolnorynkowym.

Reglamentacja dewiz obejmuje też turystów polskich wyjeżdżających do krajów II obszaru płatniczego. Łączna norma sprzedaży wynosi 100 USD na 1 osobę w ciągu 3 lat. W ciężar normy wlicza się:

- sprzedaż norm paszportowych przy wyjazdach na zaproszenie,
- sprzedaż walut i czeków z tytułu kieszonkowego przy wyjeździe na rejs morski,
- na tranzyt przez Jugosławię przy wyjazdach do krajów socjalistycznych,

- z tytułu kieszonkowego przy wyjazdach grupowych zorganizowanych
- sprzedaż na podstawie odrębnych decyzji przy wyjazdach indywidualnych.

Na zaproszenie kwota wymiany wynosi 10 USD oraz na rok, bez korzystania z innych zezwoleń i wypłaty z rachunku walutowego. Przy rejsach morskich przysługuje 1 USD na dzień, nie można jednak przekroczyć 50 USD raz na rok. Na tranzyt przez Jugosławię można wykupić 10 USD. Przy wyjeździe organizowanym przez biura podróży 2 USD raz na 2 lata.

Wymienione wyżej stawki należy traktować jako raczej symboliczne. W pewnym sensie i w niektórych przypadkach uznać je można jako ułatwienia dewizowe dla turystów mniej zamożnych, wyjeżdżających w celu odwiedzin rodzin lub znajomych. Dla przeważającej masy turystów tego rodzaju wymiana posiada znaczenie drugorzędne lub znikome. Zasadniczą rolę odgrywają własne zasoby dewizowe, zgromadzone na rachunkach w polskich bankach dewizowych. Poważnym ułatwieniem w tym zakresie stanowi wprowadzona możliwość wywozu bez zaświadczenia bankowego sumy 500 USD, co wyeliminowało praktykę zakładania tzw. dobowych kont i uciążliwość związanej z tym obsługi bankowej.

3.4. Polityka cen

Dotychczasowa praktyka w sferze gospodarki turystycznej nie wykształciła jasno sprecyzowanych i zwartych zasad kształtowania cen. Jest to z pewnością następstwem braku konsekwencji polityki turystycznej i zmieniających się często poglądów na rolę turystyki w systemie polityki społeczno-gospodarczej kraju. Należy jednak obiektywnie przyznać, że niejednorodność gospodarki turystycznej, zarówno co do przedmiotu i podmiotu /obejmuje ona zarów-

no dobra jak i usługi, towary stricto turystyczne i paraturystyczne, podaż reprezentowana jest przez samodzielne przedsiębiorstwa turystyczne jak i jednostki budżetowe itp./ komplikuje obraz kształtowania polityki cen. Również cechy samego rynku turystycznego kształtowanie takiej polityki utrudniają.

W sferze zagranicznej turystyki przyjazdowej występował brak jednolitej polityki przy określaniu poziomu cen usług turystycznych - i to zarówno na szczeblu centralnym, jak i przedsiębiorstw. W turystyce przyjazdowej z krajów kapitalistycznych polityka cen opierała się na założeniu programowym GKI utrzymywania cen dewizowych usług turystycznych w Polsce na poziomie niezmiennym do czasu utrwalenia się wyraźnej tendencji wzrostu przyjazdów oraz poprawy warunków recepcyjnych. Stąd biura podróży /głównie Orbis/ kalkulowały w zasadzie ceny dewizowe na podstawie zagranicznych cen porównywalnych usług turystycznych o podobnym lub zbliżonym standardzie. W praktyce jednak cena ta nie była transmitowana do rozliczeń finansowych z dostawcami krajowych usług hotelowych, transportowych itd., z którymi biura turystyki przyjazdowej rozliczały się na bazie cen umownych kalkulowanych w oparciu o koszty własne krajowych dostawców usług i powiększonych o określoną normę zysku, a następnie negocjowanych z biurem turystyki przyjazdowej. Oznaczało to izolację krajowych dostawców usług od rzeczywistych warunków sprzedaży ich usług na rynkach zagranicznych, a tym samym zwolnienie od odpowiedzialności za opłacalność swojej działalności. Powodowało to, że nie byli oni zainteresowani oceną panujących warunków sprzedaży na rynkach zagranicznych i weryfikacją kosztów swojej produkcji usług turystycznych.

Powyżej wskazane istnienie dwóch odrębnych systemów cen w turystyce przyjazdowej i brak związku między nimi powodował konieczność utrzymywania odpowiedniego rachunku wyrównawczego przyjmującego konsekwencje różnic występujących między tymi cenami. Rachunek ten prowadzony w ramach Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku przejmował dodatnio różnice cen i finansował ujemne różnice cen występujące w turystyce zagranicznej / w praktycznym rozwiązaniu stosowano dość szeroko kwotową stawkę dopłaty na jednostkę uzysku dewizowego w dol, USA/. Taki system stwarzając łatwość dopływu znacznych środków finansowych nie tworzył zainteresowania w poprawianiu efektywności ekonomicznej zagranicznej turystyki przyjazdowej. Prowadziło to do neutralizacji parametrycznej roli cen transakcyjnych /i kursu/ w aktywizacji turystyki przyjazdowej. Tymczasem weryfikacja przez rynki zagraniczne kosztów świadczonych usług jest jednym z podstawowych warunków prawidłowego, tj. posiadającego charakter parametryczny, funkcjonowania cen i wiążącym się z tym podniesieniem efektywności działań gospodarczych w sferze turystyki.

Różnice występowały również w sferze stanowienia cen usług hotelarskich i kempingowych. Inna była procedura stanowienia tych cen dla turystów z II obszaru płatniczego, a inna dla turystów z I obszaru płatniczego. Ceny dla turystów z krajów kapitalistycznych tworzone na zasadzie porównania cen stosowanych na innych rynkach. Natomiast w wymianie turystycznej z krajami socjalistycznymi w sferze stanowienia cen hoteli obowiązywała w dużym stopniu zasada wzajemności w odniesieniu do turystyki zorganizowanej. W ramach turystyki zorganizowanej ilość wyjazdów do krajów socjalistycznych przekraczała znacznie liczbę przyjazdów, co przy stosowaniu w obrocie między krajami socjalistyczny-

mi rozliczenia różnic w turystyce zagranicznej w ciężar bilansu handlowego iniekorzystnym kształtowaniu się tej relacji dla Polski, sprawiało, że organy centralne były zainteresowane w minimalnych cenach hoteli w odniesieniu do tego kierunku wymiany. Stąd w praktyce², w odniesieniu do turystyki zorganizowanej, mieliśmy z jednej strony do czynienia z wysoko rentownymi cenami dla turystyki przyjazdowej z II obszaru płatniczego i jednocześnie nierentownymi dla turystyki przyjazdowej z I obszaru płatniczego.

W sferze zagranicznej turystyki wyjazdowej sytuacja kształtowała się odmiennie. Zarówno w wyjazdach do krajów kapitalistycznych jak i socjalistycznych stosowano analogiczne zasady kształtowania cen, oparte na kontowej formule ich stanowienia. W kalkulacji do sprzedaży krajowej przyjmowano ceny transakcyjne dewizowe powiększone o krajowe wartości kosztów transportu, kosztów handlowych i obciążeń finansowych. Przy czym w przypadku II obszaru płatniczego fakt pełnego pokrywania przez krajowego turystę zagranicznych kosztów dewizowych zwalniał biura organizujące turystykę zagraniczną od ponoszenia odpowiedzialności za efektywność dewizową zakupionych za granicą usług turystycznych. Ten sposób kalkulacji ceny umożliwiał przedsiębiorstwom osiąganie gwarantowanych przychodów złotówkowych przy całkowitym braku ryzyka towarzyszącego zwykle zawieraniem transakcjom. Natomiast reglamentacja dewiz krajów socjalistycznych, stawiając do dyspozycji ludności ilość środków mniejszą od zgłaszanego popytu, sprzyjała utrwaleniu rynku sprzedaży w sferze usług turystyki wyjazdowej do tych krajów, tworząc tym samym warunki dla stosowania mało aktywnej polityki cenowej i umacniania się formuły kosztowej.

3.5. Polityka celna

W odniesieniu do zasad i praktyki polityki celnej można wyróżnić następujące grupy zagadnień:

1/infrastruktura prawna warunkująca postępowanie służb celnych,
2/ techniczno-organizacyjne warunki sprawowania kontroli celnej.
Obie grupy zagadnień należy rozpatrywać w kontekście stanu obecnego, spodziewanych tendencji rozwojowych jak również upowszechniających się standardów międzynarodowych.

Regulacje prawne normujące zagadnienia celne możemy podzielić na trzy grupy: multilateralne, bilateralne oraz wewnętrzne. Tworzą one system prawny, określający normy zachowań prawa i obowiązki wszystkich podmiotów działających w tej sferze.

Podstawowym dokumentem wielostronnym regulującym problematykę celną w zakresie ruchu turystycznego jest opracowana pod auspicjami ONZ w 1954 r. Konwencja dotycząca ułatwień celnych dla turystyki, tzw.konwencja nowojorska /Dz.U. z 20 września 1961 r. załącznik do nr 42 poz. 216/. Konwencję zawarto w celu ułatwienia rozwoju turystyki międzynarodowej a reguluje ona podstawowe zagadnienia związane z ruchem turystycznym. W tym samym czasie co konwencję nowojorską zawarto drugą istotną dla ruchu turystycznego konwencję. Dotyczy ona czasowego przywozu prywatnych motorowych pojazdów drogowych oraz ich wyposażenia.

Z zapisów powyższych konwencji jak również innych dokumentów międzynarodowych wynika, że postanowienia w nich zawarte mają charakter minimalny. Oznacza to, że strony konwencji w swoich ustawodawstwach wewnętrznych mają pełną swobodę rozszerzenia uprawnień dla turystów, nie mogą natomiast ich ograniczać w stosunku do uzgodnionych w konwencji.

Innym przykładem regulacji wielostronnej mogą być porozumienia podpisane przez kraje RWPG. W 1962 r. w Berlinie zawarto Porozumienie o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych, a w 1968 r. w Pradze zawarto Porozumienie o ujednoliceniu norm w ruchu podróżnych /niepublikowane/. Dotyczyły one ujednolicenia i uproszczenia przepisów celnych, odpraw celnych, dokumentów oraz ulg celnych, które miały być stosowane do upominków i artykułów konsumpcyjnych jeżeli zakupy nie posiadałyby charakteru handlowego.

Przedstawione konwencje wielostronne wskazują na dążenie i wolę eliminowania barier celnych w ruchu turystycznym. Mają jednak one praktyczne znaczenie tylko wówczas, gdy znajdują odbicie w regulacjach wewnętrznych a w przypadku wspólnej granicy również w porozumieniach dwustronnych. Z interesującego nas tutaj punktu widzenia, podstawowe znaczenie mają umowy o współpracy w dziedzinie wspólnej kontroli ruchu granicznego. Celem tych umów jest usprawnienie ruchu podróżnych przez dokonywanie zintegrowanych kontroli celnych, pozwalających na skrócenie czasu załatwiania formalności celnych.

Należy jednak zauważyć, że procesy upraszczania formalności celnych i liberalizacji przepisów w tym również taryf celnych jest silnie związany z sytuacją ekonomiczną poszczególnych krajów. W przypadku krajów socjalistycznych występuje tendencja do łagodzenia procedur i taryf przywozowych przy jednoczesnym nasilaniu przepisów restrukcyjnych w wywozie. Sytuację, którą obserwuje się na granicach państw socjalistycznych zaczęto nawet ostatnio określać mianem "wojen celnych". Podyktowane to jest brakiem równowagi rynkowej w tych krajach i wynikającą z tego koniecznością ochrony rynku wewnętrznego. Przyczynami potęgują -

cymi takie zjawiska są czarnorynkowe kursy walut, odmienne systemy cenowe i subsydiowanie towarów oraz różnice w zaopatrzeniu rynków poszczególnych wyrobów.

Zasady polityki celnej wyznaczane są wreszcie przez wewnętrzne regulacje prawne. Zakres aktualnie obowiązujących zezwoleń celnych przysługujących podróżnym określa Rozporządzenie Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 9 grudnia 1983 r. w sprawie zwolnień od obowiązku posiadania pozwolenia na przywóz i wywóz oraz od cła w obrocie towarowym z zagranicą.

Wykorzystując delegację ustawową Minister Handlu Zagranicznego wydał rozporządzenie z dnia 18 marca 1983 r. w sprawie ceł i pozwoleń na towary przywożone i wywożone w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą, wielokrotnie zmieniane ostatnio rozporządzeniem Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 19 maja 1988 r. Załączniki do tych aktów stanowią taryfy celne dla obrotu niehandlowego. Według obecnego stanu prawnego ustanowiono stawki celne w taryfie przywozowej dla 149 grup towarowych, przy czym na podstawie ostatniego cytowanego rozporządzenia zawieszono do końca 1988 r. pobór cła w stosunku do 130 grup towarowych. Cło przywozowe pobierane jest od takich towarów jak np.: samochody czy sprzęt elektroniczny wysokiej klasy, które trudno zakwalifikować jako bagaż osobisty czy też przedmioty niezbędne w podróży.

Stawki celne ustalane są kwotowo w zależności od jednostek naturalnych /sztuki, cm^3 , kg/ są to tzw. stawki specyficzne. Odnosząc kwoty należnego cła do wartości towaru, należy stwierdzić, że opłaty te są bardzo niskie i ulegają ciągłej depresacji w wyniku ruchu cen w kraju. Uwzględniając zakres przedmiotowy

oraz skalę obciążeń celnych trzeba skontatować, że taryfa celna przywozowa jest wysoce liberalna. Potwierdzają to porównania z taryfami innych krajów. Jednorazowo można przywieźć do Polski bez opłat celnych towary o wielomilionowej wartości. Skala ułatwień i zwolnień celnych w przywozie daleko wykracza poza limity określone w konwencji nowojorskiej. Taryfa celna przywozowa nie może być uznana za barierę ruchu turystycznego. Łatwy dostęp do rynku polskiego może natomiast być czynnikiem stymulującym napływ turystów.

Odmienne wygląda sytuacja w zakresie taryfy wywozowej. Stawki w tej taryfie ustalone są w procencie od wartości rynkowej towaru /ad valorem/. Ich poziom wynosi od 20 do 300%. Pomimo tego zaobserwować można wywóz wielu towarów np. odzieży, obuwia, wyrobów futrzarskich, bielizny, sprzętu gospodarstwa domowego czy instrumentów muzycznych. Głównym czynnikiem rozstrzygającym o opłacalności tego wywozu jest rozbieżność między oficjalnym a czarnorynkowym kursem walut obcych. Utrzymanie wysokich opłat wywozowych podyktowane jest przede wszystkim ochroną rynku wewnętrznego. Można nawet spotkać się z poglądem, iż z tego powodu opłaty celne w niektórych asortymentach powinny wzrosnąć.

Analizując wpływ infrastruktury prawnej w tym zwłaszcza polskich regulacji wewnętrznych można stwierdzić, że:

- polskie przepisy celne są zbieżne lub dalej idące od postulowanych w konwencji nowojorskiej czy też obowiązujących w innych krajach,
- poziom stawek celnych przywozowych jest bardzo niski a zakres ich stosowania ograniczony zaledwie do kilkunastu grup towarowych,

- poziom stawek celnych wywozowych aczkolwiek wysoki, korygowany jest przez czarnorynkowy kurs walut obcych oraz różnice w strukturze cen między rynkiem polskim a rynkiem innych krajów,
- możliwości dalszych ułatwień proceduralnych uwarunkowane są przez ujednolicenie przepisów krajów sąsiadujących.

Obok taryf celnych istotnym elementem polityki celnej są procedury odpraw celnych. Sposoby wykonywania kontroli celenj w tym również w ruchu osobowym ustala Instrukcja Celna wprowadzona w życie zarządzeniem Prezesa Głównego Urzędu Cel i publikowana w Biuletynie Urzędowym GUC. Instrukcja określa wymagane zachowania wszystkich uczestników postępowania celnego wskazując jednocześnie podstawy prawne danych zapisów. W Instrukcji bardzo mocno podkreśla się konieczność właściwego i kulturalnego zachowania funkcjonariuszy celnych.

W celu zapewnienie płynności odpraw w punktach granicznych Urzędy Celne mogą dopuścić do obrotu na polskim obszarze celnym towar przywieziony przez podróżnego stale zamieszkałego w Polsce i zezwolić na uiszczenie cła w dowolnym urzędzie celnym, również drogą przekazu pocztowego.

W ruchu osobowym dopuszcza się zarówno ustne jak i pisemne zgłaszanie towaru do odprawy celnej. Na przejściach granicznych, zwłaszcza lotniczych /Okęcie/ i morskich /Świnoujście/ upowszechnia się ostatnio maksymalnie uproszczony tryb odpraw celnych. Polega to na tworzeniu tzw, ciągów zielonych i czerwonych. Wejście podróżnego na ciąg oznaczony kolorem zielonym traktowane jest jako "złożenie oświadczenia", że nie posiada się niczego co objęte jest opłatami celnymi, bądź też posiadane przez podróżnego towary mieszczą się w prawem określonych ulgach. Taka praktyka jest obecnie powszechnie stosowana w świecie. W zasadniczy sposób

poprawia płynność ruchu a u podróżnych eliminuje negatywne odczucia związane z kontrolą celną. Szerszemu wprowadzeniu tej formy odpraw nie sprzyjają istniejące warunki techniczne przejść granicznych.

Na sprawność i płynność odpraw celnych w istotny sposób może wpływać również ilość czynności dodatkowych zlecanych funkcjonariuszom celnym przez organy administracji państwowej m.in. w zakresie ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, ochrony środowiska naturalnego, ochrony dóbr kultury, ochrony tajemnicy państwowej czy prawa dewizowego.

Uceniając stosowane procedury celne można stwierdzić, że dążą one do maksymalnego uproszczenia i zapewnienia bezkolizyjnego ruchu podróżnych, nie mają one charakteru restrykcyjnego. Oparte są o konstrukcję "domniemanej uczciwości" podróżnych. Trzeba jednak pamiętać, że praktyka stosowana omówionych powyżej zapisów ściśle wiąże się z bazą materialną i kadrową Urzędów Celnych, w tym zwłaszcza przejść granicznych.

Omówiona powyżej infrastruktura prawna określa ogólne normy prawne w zakresie problematyki celnej w jakich odbywa się ruch turystyczny. Rozwój turystyki zależy również od techniczno-organizacyjnych warunków funkcjonowania służb celnych. Te z kolei określone są przez:

- a/ nasilenia ruchu osobowego,
- b/ geograficznego rozmieszczenia przejść granicznych i ich przystosowania do sprawowania kontroli celnej,
- c/ dodatkowych czynności wykonywanych przez służby celne,
- d/ stanu kadrowego służb celnych.

Do połowy 1988 r. czynnych było 65 przejść granicznych dla ruchu osobowego, w tym 33 dostępne dla obywateli wszystkich

państw /10 kolejowych, 14 drogowych, 4 lotnicze i 5 morskich/, 20 tylko dla obywateli państw RWPG i 12 dla ruchu lokalnego.

Liczba osób przekraczających granicę wzrosła z blisko 21 mln w 1985 r. do ponad 27 mln w 1987 r. Największy ruch wystąpił w 1987 r. na przejściach granicznych podległych następującym Urzędom Celnym:

- w Rzepinie	5562,7 tys.przechr.granicy	co stanowi	20,1%	ogółu%
- w Cieszynie	5114,1 tys.	" " "	18,5%	"
- w Zgrozelcu	3987,7 tys.	" " "	14,4%	"
- w N.Targu	2064,8 tys.	" " "	7,5%	"
- we Wrocławiu	1882,9 tys.	" " "	6,8%	"

Najszybciej rośnie liczba przekroczeń granicy na przejściach na wschodniej granicy państwa. Przez terytorium Polski przebiegają szlaki tranzytowe z Zachodu na Wschód oraz z Północy na Południe. Jest to dodatkowy element wzmagający ruch na granicy państwa.

Rozmieszczenie, stan techniczny i wyposażenie przejść granicznych należy uznać za poważną barierę rozwoju turystyki. Większość z nich jest przestarzała i niedostosowana do obsługi takiej ilości osób i pojazdów, z jaką mamy obecnie do czynienia. Charakterystyczny jest tu przykład Dworca Lotniczego Warszawa-Okęcie. Zbudowany z myślą o obsłudze ok. 700 tys. pasażerów rocznie, obecnie obsługuje blisko trzykrotnie więcej. Większość przejść ma zbyt małą przepustowość, aby zapewnić sprawność funkcjonowania służb celnych. Na tym tle korzystnie można ocenić jedynie przejścia drogowe w Kołbaskowie i Olszynie zbudowane w latach 70-tych.

Poza małą przepustowością i niesfunkcjonalnością, przejścia graniczne nie dysponują specjalistycznymi urządzeniami do kontro-

li celnej takimi jak: kanały rewizyjne do kontroli samochodów, urządzenia prześwietlające bagaże, wagi, itp. Na wielu przejściach brak jest pomieszczeń lub zadaszeń umożliwiających sprawny przebieg niezbędnych kontroli. Poza brakami w zakresie urządzeń do kontroli należy zwrócić uwagę na słabe zagospodarowanie przejść granicznych w zakresie usług hotelowych, gastronomicznych, handlowych, telekomunikacyjnych i motoryzacyjnych. Nawet jeśli tego typu placówki znajdują się na granicy to na ogół czas ich pracy ogranicza się do kilku godzin dziennie i nie zawsze pokrywa się z największym nasileniem ruchu osobowego.

4. REGULACJA ZACHOWAŃ PRZEDSIĘBIORSTW DZIAŁAJACYCH W SFERZE TURYSTYKI ZAGRANICZNEJ

4.1. Administracyjne bariery wejścia w sferę turystyki zagranicznej.

W obecnie istniejącej regulacji sfery turystyki zagranicznej, nie ma w zasadzie barier administracyjnych ograniczających czy uniemożliwiających działalność w tej sferze gospodarki. Jest to sytuacja dość nowa jako, że powstała dopiero w bieżącym roku. Do końca roku ubiegłego prowadzenie działalności gospodarczej w sferze turystyki zagranicznej wymagało uzyskania odpowiednich uprawnień wydawanych przez Ministerstwo Rynku Wewnętrznego. Podstawą prawną takiej regulacji sfery turystyki zagranicznej była decyzja Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 1985 roku w sprawie zezwolenia dla Głównego Komitetu Turystyki oraz jednostek turystycznych na niektóre czynności obrotu dewizowego. Uprawnienie do prowadzenia działalności w turystyce zagranicznej dotyczyło jednostek gospodarki uspołecznionej i obejmowało zezwolenie na zawieranie umów z osobami zagranicznymi:

1. powodujących lub mogących powodować obrót dewizowy w związku z wykonywaniem usług turystycznych, hotelarskich, campingowych oraz komunikacyjnych i innych związanych z turystyką,
2. o charakterze gospodarczym w sprawie wzajemnego, nieodpłatnego świadczenia usług turystycznych.

Podstawowym założeniem polityki Ministerstwa Rynku Wewnętrznego w zakresie wydawania uprawnień do działalności w turystyce zagranicznej było preferowanie turystyki przyjazdowej, jako źródła wpływów dewizowych dla gospodarki narodowej. Obserwowało się jednak bardzo silną presję przedsiębiorstw i organizacji turystycznych na uzyskanie uprawnień również do turystyki wyjazdowej, która

była do nich bardziej opłacalna i mniej kłopotliwa.

Uzyskanie uprawnień do turystyki zagranicznej wymagało spełnienia następujących, wyznaczonych wewnętrzną regulacją Ministerstwa rynku, warunków:

- jednostka turystyczna powinna była dysponować odpowiednio przygotowaną kadrą,
- wymagane było dysponowanie własną lub wydzierżawioną bazą, spełniającą warunki przyjęcia gości zagranicznych. Wykluczone były kwatery prywatne,
- pożądane było by jednostka występując o uprawnienia wykazała udokumentowane i zaawansowane projekty inwestycyjne, związane z turystyką zagraniczną,
- wymagane były dobre efekty w turystyce krajowej w ciągu ubiegłych 3 lat,
- pożądane było posiadanie ciekawej, nieszablonowej oferty usług dla turystów zagranicznych, nie powielającej propozycji już działających w turystyce zagranicznej przedsiębiorstw i organizacji.

Nie wydawano generalnych uprawnień na wymianę turystyczną o charakterze kompensacyjnym.

Zastrzeżenia pod adresem tej regulacji były następujące:

1. prawne

- nie była jasna prawomocność obowiązującej procedury, zwłaszcza w świetle ustawy z 26 lutego 1982 roku o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego, wraz z późniejszymi nowelizacjami,
- w rażący sposób dyskryminowano podmioty gospodarki nieuspołecznionej,

2. ekonomiczne

- istnienie administracyjnych barier wejścia w dziedzinę turystyki zagranicznej było sprzeczne z ogólnymi tendencjami występującymi w sferze wymiany gospodarczej z zagranicą.

Obecnie jak już to powiedziano nie ma administracyjnych barier wejścia w sferę turystyki zagranicznej. Do prowadzenia działalności w sferze turystyki zagranicznej zgodnie z artykułem 8 Prawa dewizowego /Dz.U. Nr 6, poz. 33/ niezbędne jest posiadanie zezwolenia dewizowego.

Nowe Prawo dewizowe utrzymało obowiązek wymiany walut przez turystów zagranicznych /szczegóły określone są przez Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 marca 1989 r./. Wymiana walut może być dokonana w banku dewizowym, kasie walutowej bądź za pośrednictwem krajowego podmiotu gospodarczego świadczącego usługi turystyczne, lecznicze bądź uzdrowiskowe. Osoby zagraniczne są obowiązane dokonywać zapłaty w walucie polskiej po udokumentowaniu jej pochodzenia z wymiany walut obcych m.in. za usługi i świadczenia zakładów leczniczych i uzdrowiskowych, opłatą ceł, usługi przewozu osób oraz usługi hotelarskie i kempingowe. W zakładach hotelarskich i kempingowych osoba zagraniczna obowiązana jest okazać dokumenty stwierdzające pochodzenie waluty polskiej w momencie przyjmowania do zakładu. Osoba krajowa przyjmująca od osoby zagranicznej zapłatę w walucie polskiej jest obowiązana zamieścić na dokumencie stwierdzającym pochodzenie waluty polskiej adnotację o wysokości kwoty przyjętej na zapłatę oraz salda pozostałego do wykorzystania. Jednostki przyjmujące zapłatę w walucie polskiej udokumentowanego pochodzenia zobowiązane są do prowadzenia ewidencji pochodzenia przyjętej waluty obejmującą:

a/ cechy dokumentu, stwierdzającego pochodzenie waluty polskiej,

- b/ saldo pozostałe do wykorzystania przed dokonaniem zapisu, oraz nazwę jednostki, która dokonała tej adnotacji,
- c/ kwotę należności dla zakładu prowadzącego ewidencję,
- d/ saldo powstałe do wykorzystania.

Pewne cechy administracyjnej bariery wejścia nosi obowiązek uzyskania zezwolenia dewizowego w przypadku bezpośrednich rozliczeń dewizowych z turystami zagranicznymi /prowadzenie kasy walutowej/. Trudno jest jednak uznać to za barierę w pełnym tego słowa znaczeniu.

4.2. Kształtowanie opłacalności działania przedsiębiorstw w sferze turystyki zagranicznej

Opłacalność działania przedsiębiorstw w sferze turystyki zagranicznej określona jest przez kursy walutowe, ceny i ewentualne rozliczenia wyrównawcze. Na działanie mechanizmu cenowo-kursowego nakłada się oddziaływanie systemu podatkowego. Są to dwa podstawowe wyznaczniki opłacalności turystyki zagranicznej na szczeblu przedsiębiorstwa. W tym punkcie uwaga zostanie skupiona na problematyce kursów walutowych, cen i rachunku wyrównawczego oraz dodatkowo na zagadnieniu polityki celnej i podatkowej w imporcie.

Kursy walutowe to obok cen podstawowe determinanty opłacalności działania przedsiębiorstw w sferze turystyki zagranicznej. W turystyce zagranicznej część wpływów i wydatków ponoszona i dokonywana jest w walutach obcych, pozostała część to wpływy i wydatki w walucie krajowej. Sprowadzenie do porównywalności wpływów i wydatków dewizowych oraz wpływów i wydatków złotych możliwe jest dzięki istnieniu kursu walutowego.

Interpretacja kursu walutowego w eksporcie /w zagranicznej turystyce przyjazdowej/ jest następująca: kurs określa do jakiej wysokości można zaakceptować koszty uzyskania jednostki waluty ob-

cej. Tę barierę stanowi właśnie kurs walutowy. Koszty niższe od kursu wskazują, że dana działalność jest opłacalna. Natomiast w imporcie /w zagranicznej turystyce wyjazdowej/ wysokość kursu walutowego informuje o minimalnej wielkości wpływu złotówkowego, jaki należy uzyskać ze sprzedaży usługi o wartości waluty obcej.

Uproszczony mechanizm dewaluacji przedstawia się następująco: obniżenie kursu złotówki do waluty obcej sprawia, że wzrasta cena złotówkowa usług w zagranicznej turystyce wyjazdowej /przy nie zmienionych cenach dewizowych/.

W latach osiemdziesiątych /od roku 1982/ polityka kursowa naszego kraju polegała na dokonywaniu dewaluacji złotówki w stosunku do walut krajów kapitalistycznych. W zależności od tego, których walut dewaluacja dotyczy powoduje ona odmienne następstwa dla wyników osiągniętych przez przedsiębiorstwa turystyczne.

Główną konsekwencją dewaluacji złotówki w relacji do walut krajów socjalistycznych stanowi podwyżka cen wycieczek wyjazdowych. Składa się na to zarówno wzrost cen świadczeń za granicą, jak i cen transportu lotniczego i kolejowego. Znaczne, skokowe podwyżki cen usług turystycznych mogą doprowadzić do wystąpienia bariery efektywnego popytu. W praktyce funkcjonowania organizatorów zagranicznej turystyki wyjazdowej bariera ta pojawiała się w latach osiemdziesiątych, nigdy jednak nie była ona głównym czynnikiem determinującym wielkość sprzedaży usług zagranicznej turystyki wyjazdowej. Cechą tej bariery było jej okresowe pojawianie się i znikanie w odniesieniu do niektórych rynków.

Innym następstwem dewaluacji złotówki w stosunku do walut krajów socjalistycznych jest wzrost przychodów złotówkowych przedsiębiorstwa z tytułu sprzedaży usług w turystyce przyjazdowej. Nie zawsze jednak dynamika zmian kursu nadąża za dynamiką zmian

kosztów krajowych, co w efekcie powoduje konieczność występowania dopłat do świadczeń dla turystów z krajów socjalistycznych.

Urealnianie kursu złotego do walut wymienialnych przyczynia się do poprawy opłacalności eksportu /zagranicznej turystyki przyjazdowej/ do II obszaru płatniczego. Na przykład ocenia się, że głównie na skutek dewaluacji złotówki w 1988 r. możliwa była rezygnacja z dopłat pokrywających ujemne różnice cen w turystyce przyjazdowej zorganizowanej. Dewaluacje złotówki pozwalają także na pogłębianie elastyczności cen dewizowych i warunków handlowych w turystyce zorganizowanej.

Dewaluacja złotówki w stosunku do dolara oprócz zasygnalizowanych konsekwencji pozytywnych rodzi także skutki, które w przedsiębiorstwach turystycznych oceniane są negatywnie. Chodzi mianowicie o to, że dewaluacja w niektórych przypadkach na tyle poprawia opłacalność usług w zakresie zagranicznej turystyki przyjazdowej zorganizowanej, iż inni organizatorzy tej turystyki decydują się na obniżanie cen dewizowych, nawet bez nacisku ze strony zagranicznego kontrahenta. Gdy np. "Orbis" w takiej sytuacji stara się utrzymać cenę dewizową na poziomie sprzed dewaluacji, często dochodzi do przechwycenia zagranicznych kontrahentów przez rywali krajowych proponujących niższe ceny. Jako przykład tego rodzaju działań podaje się praktyki stosowane przez "Air Tous" - biuro turystyczne jedyne polskiego przewoźnika lotniczego - PLL LOT. W związku z powyższym np. w PP "Orbis" dość zgodnie uważa się, że nadanie PLL LOT uprawnień do prowadzenia turystyki zagranicznej było błędem. Twierdzi się, że monopolistyczna pozycja tej firmy w zakresie przewozów lotniczych do i z Polski sprawia, że ma ona dzięki temu przewagę nad pozostałymi przedsiębiorstwami działającymi w sferze turystyki zagranicznej.

Na marginesie należy wspomnieć, że turystyka nie jest jedyną dziedziną gospodarki, w której stosuje się obniżki cen dewizowych jako reakcję na dewaluację. Podobne zjawiska notuje się także w handlowym obrocie towarowym z zagranicą.

Z drugiej strony dewaluacja złotego w stosunku do dolara powodowała znaczny wzrost cen transportu, co pociągało za sobą najczęściej zwiększenie opłat w części złotówkowej za zagraniczne imprezy wyjazdowe do krajów II obszaru płatniczego.

Reasumując, podstawowa negatywna konsekwencja dewaluacji złotych w odniesieniu do obu kategorii walut w zagranicznej turystyce wyjazdowej sprowadzała się do utrudnienia warunków sprzedaży oferty i jej realizacji. W związku z tym oraz ze względu na nasilającą się konkurencję ze strony coraz liczniejszych organizatorów ruchu turystycznego, w wielu przedsiębiorstwach wystąpiła konieczność zmiany profilu oferty w kierunku pobytów tańszych, krótszych, o niższym standardzie.

Obok poziomu kursów walutowych dla funkcjonowania przedsiębiorstw turystycznych istotny jest również sposób, w jaki dokonywane są zmiany kursów. Z dwóch możliwych metod /dewaluacja ciągła, postępująca oraz zmiany skokowe, radykalne/ przedsiębiorstwa wyżej oceniają tę pierwszą, jako dającą im większe możliwości przystosowania się do zachodzących zmian kursów. Praktykowane w minionych latach skokowe, znaczne zmiany kursów w poważnym stopniu dezorganizowały pracę przedsiębiorstwa. Podstawowa trudność występuje w sferze cen i kosztów. W planach finansowych trudno jest antycypować stopę i terminy dewaluacji. Przygotowanie oferty na dany sezon odbywać się musi ze znacznym wyprzedzeniem czasowym - wynika to ze specyfiki działalności w sferze turystyki. Z kolei ceny są jednym z głównych elementów oferty, bez którego niemożli-

wa jest podjęcie akwizycji. W kalkulacjach cen imprez przyjmuje się pewne założenia odnośnie antycypowanych zmian kursów, trudno jest jednak o zadowalającą precyzję w prognozowaniu. W przypadku gdy moment zawarcia umowy z klientem i czas realizacji imprezy są od siebie znacznie oddalone, praktykowane jest w umowach zamieszczanie klauzuli rewizji ceny wycieczki, gdyby w międzyczasie uległa zmianie wysokość kursu walutowego.

Poważne utrudnienie w operatywnej pracy przedsiębiorstwa stanowi zbyt późne przyznawanie limitów dewizowych. Realizacja turystyki wyjazdowej ma przecież charakter ciągły, a płatności za odbyte imprezy mogą być dokonywane dopiero po otrzymaniu limitów dewizowych. W praktyce zdarza się więc, że wyjazdy już się odbyły, a płatności jeszcze nie zostały dokonane z powodu braku limitów dewizowych. Takie przesunięcie płatności w czasie wiąże się z ryzykiem zmiany kursu, przed którym trudno się zabezpieczyć.

Przedsiębiorstwa działające w sferze turystyki zagranicznej na ogół zgodnie oceniają, że zmiany wprowadzone w sposobie realizacji polityki kursowej w roku 1989 mają pozytywny wpływ na opłacalność. Wskazuje się, że poziom kursów walut wymienialnych jest z punktu widzenia turystyki przyjazdowej jako całości zadowalający. Pewne obawy na przyszłość budzi jednak fakt, że dynamika wzrostu kosztów krajowych przewyższa dynamikę dewaluacji złotówki. Dodatnio ocenia się przyjęty sposób dewaluacji złotówki - jest to dewaluacja ciągła.

W zakresie problematyki cenowej, a więc swobody stanowienia cen przez przedsiębiorstwo, metod i procedury stanowienia cen oraz podstawowych elementów cenotwórczych występują znaczne odro-

ności w przekroju obszarów płatniczych i w przekroju turystyki wyjazdowej i przyjazdowej. Zagadnienie te zostaną przedstawione na przykładzie PP "Orbis".

W turystyce wyjazdowej do II obszaru płatniczego w zasadzie wyłącznie obowiązuje założenie, w myśl którego koszty dewizowe imprezy muszą być w 100% pokrywane przez uczestników /założenie to wynika z przepisów ustalonych poza PP "Orbis"/. Cena dewizowa imprezy wyjazdowej obejmuje koszty dewizowe płacone kontrahentowi zagranicznemu oraz, stanowiące na ogół pozycję marginesową, koszty opłacenia pilota i inne koszty dewizowe /np. diety kierowców przy wyjazdach organizowanych przy wykorzystaniu transportu przedsiębiorstwa/. Poza tym obowiązujące zasady kalkulacji cen dewizowych /ustalone w ramach PP "Orbis"/ przewiduje także zasilanie dewizami funduszu ryzyka. Biuro Zagranicznej Turystyki Wyjazdowej może kalkulując cenę imprezy wyjazdowej przyjąć 20% wskaźnik ryzyka. Oznacza to, że cena imprezy jest wyznaczana tak, jakby miało wziąć w niej udział o 20% osób mniej, niż to jest możliwe. W przypadku, gdy liczba uczestników przekroczy granicę kalkulacji, uzyskaną z imprezy przekazuje się na fundusz ryzyka. Z funduszu ryzyka dofinansowane są niektóre imprezy w przypadku, gdy:

- 1/ wyjazd dochodzi do skutku mimo mniejszej liczby uczestników, a co za tym idzie mniejszych wpływów dewizowych niż pierwotnie planowano,
- 2/ zmiana kursów dewiz pomiędzy momentem opracowywania kalkulacji, a momentem realizacji imprezy powoduje wystąpienie niedoboru wyrażonego w walucie realizacji.

Od ustalonej w powyższy sposób ceny dewizowej PP "Orbis" nie może pobierać marży w dewizach. Marża biura podróży pobierana jest w złotych w odniesieniu do ceny transakcyjnej imprezy czy-

li do ceny dewizowej przeliczonej na złotówki po obowiązującym kursie . Marża złotówkowa musi się zawierać w przedziale od 5-30%. Pobierana jest także stała 5%-owa marża od kosztów transportu.

Złotówkowa część ceny imprezy wyjazdowej składa się z następujących elementów: marża od ceny dewizowej, marża od kosztów transportu, koszty transportu, koszty pośrednictwa /paszportowe, wizowe/, koszty ubezpieczenia, złotówkowe koszty pilota, inne koszty /np. koszt złotówkowy osoby bezpłatnej/ oraz podatek obrotowy. Na mocy przepisów ogólnych /ustalonych poza PP "Orbis"/ stawka podatku jest zróżnicowana: wynosi ona 5% w przypadku imprez europejskich i 25% w odniesieniu do wyjazdów pozaeuropejskich. Należy podkreślić, że w pierwszym przypadku 5% liczone jest jako narzut w stosunku do pobieranych marż, gdzie wielkość marż równa się 95%. Natomiast w odniesieniu do wyjazdów do krajów pozaeuropejskich 25% podatku obrotowego liczone jest jako narzut w stosunku do wszystkich kosztów imprezy - zarówno dewizowych przeliczonych na złotówki, jak i złotówkowych z uwzględnieniem marż, a jedynie z wyłączeniem kosztów transportu, gdzie tak obliczona podstawa traktowana jest jak 75%. Zróżnicowane stawki i procedury naliczania podatku obrotowego wynikają z zaliczenia wyjazdów do krajów pozaeuropejskich do grupy usług luksusowych.

Odnośnie przedstawionych zasad kształtowania cen często wypowiedzane są uwagi krytyczne. Uważa się mianowicie, że sposób kalkulacji ceny dewizowej w powiązaniu z koniecznością pełnej odpłatności dewizowej turystów stwarza dla przedsiębiorstwa bardzo wygodną sytuację. Sprawia to, że PP "Orbis" nie jest szczególnie zainteresowane negocjowaniem możliwie niskich cen usług świadczonych przez zagranicznych kontrahentów, gdyż i tak koszty dewizowe prze-

noszone są w całości na klientów. Praktycznie jedynym ograniczeniem jest w tej sytuacji bariera popytu krajowego na zagraniczną turystykę wyjazdową opłacaną w dewizach. Wydaje się jednak, że oprócz ograniczonych możliwości finansowania przez krajowców dewizowych imprez wyjazdowych, bardzo ważnym czynnikiem determinującym poziom cen dewizowych jest konkurencja między krajowymi organizatorami zagranicznej turystyki wyjazdowej. W ofertach dotyczących wyjazdów do niektórych przynajmniej krajów daje się już zauważyć przejawy konkurencji cenowej między polskimi biurami podróży.

Niekiedy wypowiedzany jest pogląd, że obowiązujący sposób naliczania marż zachęcać może organizatorów turystyki wyjazdowej do oferowania zakupów droższych usług turystycznych o wyższym udziale kosztów dewizowych.

Wydaje się także, że konstrukcje marży jako procentowego narzutu do kosztów dewizowych przeliczonych na złotówki sprawia, że jest to mało znaczący element ceny zagranicznej imprezy wyjazdowej. W przypadku wielu imprez ceny dewizowe przeliczone na złotówki są relatywnie niskie w porównaniu z innymi elementami ceny. Nawet maksymalne zróżnicowanie stawek marży /czyli 5% albo 30%/ nie wpływa istotnie na całkowitą cenę imprezy. Oznacza to, że możliwość manipulowania stawkami marży z myślą o pobudzeniu lub ograniczeniu popytu na niektóre imprezy nie może dawać większych rezultatów.

Dyskusyjne jest także mechaniczne zróżnicowanie stawek i procedur naliczania podatku obrotowego. Wydaje się, że trudno jest merytorycznie uzasadnić przyjęte rozwiązania. Kryterium położenia geograficznego na pewno nie może być tutaj merytorycznym uzasadnieniem /jeśli luksusem jest pobyt w Tunezji, to dlaczego

nie jest nim pobyt w Londynie?/.

PP "Orbis" wielokrotnie występowało z wnioskiem o możliwość organizowania imprez wyjazdowych do II obszaru płatniczego wyłącznie z odpłatnością w złotych. Propozycję tę uzasadniono obserwowanym stałym spadkiem wyjazdów turystycznych za własne środki dewizowe klientów. PP "Orbis" zamierzało np. w 1988 r. przeznaczyć z rachunku walutowego na ten rodzaj turystyki kwotę 4,7 mln USD, co znalazło swój wyraz w projekcie planu obrotów płatniczych z zagranicą. Przewidywano sprzedaż powyższej kwoty turystom przyjmując w kalkulacji świadczenia z 100% narzutem do obowiązującego kursu. Uzyskany z tego tytułu dochód przedsiębiorstwo chciało przeznaczyć na pokrycie równowartości w złotych prowizji agentów zagranicznych oraz kosztów utrzymania kas walutowych. W przyznanych PP "Orbis" limitach dewizowych na 1988 r, powyższa propozycja została jednak potraktowana odmownie.

Zasady kształtowania cen w turystyce wyjazdowej do I obszaru płatniczego zbliżone są do zasad obowiązujących przy wyjazdach do krajów II obszaru płatniczego. Ceny krajowe w zagranicznej turystyce wyjazdowej składają się z następujących elementów: koszty dewizowe przeliczone po obowiązującym kursie walutowym na wartość złotową, marża, koszty transportu, koszty ubezpieczenia, inne koszty /np. koszty pilota/ oraz podatek obrotowy. Stawka pobieranego podatku obrotowego jest jednolita, wynosi 5% czyli podobnie, jak w przypadku wyjazdów do europejskiego krajów kapitalistycznych. Nieco odmienna jest jednak procedura naliczania podatku. Odbywa się one nie jak poprzednio na zasadzie: marża = 95% + 5% podatku obrotowego, lecz: marża = 100% + 5% podatku obrotowego.

Jak wynika z powyższego turysta dokonuje opłaty wyłącznie w złotychkach, nie angażując, jak w przypadku wyjazdów do krajów kapitalistycznych, własnych środków dewizowych. Kalkulowanie ceny krajowej odbywa się w zasadzie w sposób mechaniczny, a możliwości manewru występują tylko w odniesieniu do wysokości naliczanej marży oraz poziomu niektórych kosztów /np. kosztów handlowych rozliczanej na daną imprezę/. PP "Orbis" stara się zwiększyć zakres aktywnego operowania marżą, dążąc tą drogą do różnicowania cen wg kategorii klientów /stały, jednorazowy/, sezonów, atrakcyjności impre.

Możliwości prowadzenia aktywnej polityki cenowej są jednak znacznie ograniczone przez wysokość i strukturę cen dewizowych proponowanych przez zagranicznych kontrahentów. Ich pozycja w stosunku do PP "Orbis" ma często charakter monopolistyczny lub dominujący, w związku z czym w negocjacjach cenowych trudno jest o radykalne obniżenie cen, z jakimi wychodzą partnerzy. Poza tym generalnie niezrównoważenie krajowego popytu na zagraniczną turystykę wyjazdową z jej podażą, wynikające z funkcjonującego systemu limitów dewizowych, powoduje, że PP "Orbis" nie jest w zasadzie zainteresowane płaceniem niskich cen dewizowych i w rezultacie wychodzeniem pod adresem krajowego turysty z niższymi cenami złotowymi imprez. Czynnikiem oddziaływującym w przeciwnym kierunku, aczkolwiek z nie dość jeszcze dużą siłą, jest pojawiająca się konkurencja między krajowymi organizatorami turystyki. W jej efekcie, przynajmniej w odniesieniu do niektórych kategorii wyjazdów, daje się zauważyć dążenie biur podróży do obniżania cen ze względu na brak zainteresowania krajowych turystów.

Pierwszym problemem, jaki się pojawia w odniesieniu do za-

granicznej turystyki przyjazdowej jest poziom cen proponowanych zagranicznym kontrahentom. PP "Orbis" stosuje w tej dziedzinie zasadę ustalania cen dewizowych w turystyce przyjazdowej z II obszaru płatniczego na podstawie zagranicznych cen porównywalnych usług turystycznych o podobnym lub zbliżonym charakterze. Za punkt odniesienia przyjmuje się często ceny uzyskiwane przez konkurentów z Węgier, Czechosłowacji i Austrii, a w zakresie cen usług hotelowych uwzględnia się także ceny stosowane w międzynarodowych łańcuchach hotelowych, do których należą polskie hotele.

Takie podejście jest wyrazem postulowanego często w ramach reformy odejścia od kosztowej formuły kształtowania cen, polegającej na przeliczeniu kosztów krajowych powiększonych o zysk na ceny dewizowe po obowiązującym kursie. Przyjęcie zagranicznych cen porównywalnych usług turystycznych jest wyrazem parametryzacji ceny dewizowej proponowanej przez przedsiębiorstwo zagraniczne kontrahentom. Parametryzacja ceny jest jednak w tym wypadku połowiczna, gdyż dotyczy wyłącznie regulacji zobowiązań podmiotów zagranicznych w dewizach, natomiast rozliczenia wewnętrzne odbywają się po innych cenach, mniej lub bardziej oderwanych od cen dewizowych.

Problem cen stosowanych w rozliczeniach wewnętrznych jest drugim zasadniczym zagadnieniem w ramach polityki cen w zagranicznej turystyce przyjazdowej. Do końca 1988 r. w odniesieniu do tych cen można było zauważyć swoistą odrębność układu cen dewizowych i układu cen krajowych. Ceny krajowe nie były prostym przeliczeniem cen dewizowych na ceny złotychkowe według obowiązującego kursu, lecz były konstruowane w odmienny sposób. Do regulacji zobowiązań finansowych między zakładami PP "Orbis" stoso-

wane były ceny umowne kalkulowane na podstawie kosztów własnych powiększonych o określoną normę zysku, a następnie negocjowane z Biurem Zagranicznej Turystyki Przyjazdowej lub innymi zakładami turystycznymi, jako organizatorami imprez przyjazdowych.

W turystyce przyjazdowej indywidualnej do sprzedaży zakładów hotelowych zaliczana była tzw. cena rozliczeniowa, składająca się z ceny krajowej mającej charakter umowny oraz z kwoty stanowiącej 20% ceny dewizowej przeliczonej na złote. W efekcie powstawała różnica cen między ceną transakcyjną /czyli ceną dewizową przeliczoną na złote po obowiązującym kursie/ a ceną rozliczeniową. Różnica ta była zawsze dodatnia i zgodnie z obowiązującymi przepisami powinna była być odprowadzana na Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku. W praktyce jednak PP "Orbis" nie odprowadzał dodatnich różnic na CFTiW, lecz rozliczał się z nim saldem dodatnich i ujemnych różnic.

W turystyce przyjazdowej zorganizowanej, gdzie ze względu na specyfikę tej formy turystyki realizowane ceny dewizowe są niższe niż w turystyce indywidualnej, w minionych latach charakterystyczne było występowanie ujemnych różnic cen w działalności hotelowej, a także w zagranicznej turystyce przyjazdowej jako całości. Oznaczało to, że ceny dewizow przeliczone na złotówki po obowiązującym kursie nie pokrywały kosztów krajowych uzyskania wpływu dewizowego. W związku z tym cała zagraniczna turystyka przyjazdowa korzystała z dotacji mającej pokryć ujemne różnice cen^{1/}. Dotacje te miały charakter dopłat, które do roku 1984 były

1/ Zgodnie z informacją uzyskaną w Dziale Handlowym Zarządu dopłaty do każdego pozyskanego dolara stosowane w odniesieniu do imprez organizowanych przez Biuro Zagranicznej Turystyki Przyjazdowej bez względu na wynik danej imprezy. Natomiast w przypadku imprez organizowanych przez Oddziały dopłata przysługiwała wyłącznie wtedy, gdy wynik danej imprezy był ujemny.

naliczane procentowo jako 20% przeliczonej na złotówki ceny dewizowej, a od 1985 r. kwotowo jako 25 zł do wartości każdego pozyskanego dolara /częściowo utrzymano dopłatę procentową - np. w ramach voucherów hotelowych i exchange orderów/. Wobec faktu, że PP "Orbis" rozliczało się z CFTiW saldem dodatnich i ujemnych różnic cen w przedsiębiorstwie występowała naturalna tendencja do zatrzymania jak największej części dodatnich różnic i przeznaczania ich na pokrycie różnic ujemnych. Uależnienie dopłat od wielkości wpływu dewizowego, a nie od rzeczywistej opłacalności poszczególnych imprez sprawiało, że dopłaty przyznawano również do tych imprez, które przy obowiązującym kursie były opłacalne. Przedstawiony mechanizm dopłat powodował, że przedsiębiorstwo było zainteresowane przede wszystkim wysokością wpływów dewizowych, natomiast krajowe koszty pozyskania dewiz stały się kryterium o drugorzędnym znaczeniu. Prowadzenie rozliczeń wyrównawczych na szczeblu przedsiębiorstwa sprawiało, że nie było one zainteresowane obniżką kosztów działalności w turystyce zagranicznej oraz pozwalało dość swobodnie finansować występującą niegospodarność.

Od początku 1989 roku wprowadzono istotne zmiany w zakresie cen stosowanych między podmiotami krajowymi z tytułu realizacji usług w zagranicznej turystyce przyjazdowej. Przedsiębiorstwa uzyskują za wykonane świadczenia ceny transakcyjne. Jest to równoznaczne ze zniesieniem dodatnich i ujemnych różnic cen i rozliczeń z tego tytułu z CFTiW. Interesująco przedstawia się problem rozliczeń wewnętrznych między jednostkami w ramach przedsiębiorstwa. Np w PP "Orbis" przyjęto zasadę, że 60% ceny transakcyjnej w turystyce przyjazdowej indywidualnej zalicza się do sprzedaży hotelu, a reszta zaliczana jest do sprzedaży Zarządu przedsiębiorstwa. Natomiast w przypadku turystyki zorganizowanej hotele

uzyskują od zakładów turystycznych ceny umowne, które są w tendencji o około 10% niższe od cen uzyskiwanych w turystyce indywidualnej.

Problematyka rachunku wyrównawczego cen w turystyce zagranicznej ma obecnie znaczenie historyczne, gdyż zlikwidowano go w 1989 roku. Wydaje się jednak, że celowe jest przedstawienie głównych reguł jego funkcjonowania, gdyż dzięki temu możliwe będzie pełniejsze uzasadnienie słuszności decyzji o zaniechaniu rozliczeń wyrównawczych przedsiębiorstw turystycznych z CFTiW.

Rachunek wyrównawczy cen w turystyce zagranicznej obejmował dodatnie i ujemne różnice cen. Różnice dodatnie wynikały z różnicy pomiędzy cenami krajowymi usług noclegowych a cenami płaconymi przez cudzoziemców w złotych obliczonych na podstawie ceny dolarowej. Różnice dodatnie występowały w odniesieniu do turystyki indywidualnej niezorganizowanej z II obszaru płatniczego. Od 1987 roku zmieniła się formuła liczenia różnic dodatnich. Zamiast ceny krajowej uwzględniano tzw. cenę rozliczeniową, która składała się z dwóch elementów: ceny krajowej oraz 20% ceny dewizowej przeliczonej na złote.

Różnice ujemne występowały w turystyce zorganizowanej w odniesieniu do I i II obszaru płatniczego, gdzie równowartość złotówkowa opłat dewizowych nie pokrywa kosztów krajowych świadczenia usług turystom zagranicznym. Ponadto różnice ujemne występowały w działalności kas walutowych, których koszty funkcjonowania były wyższe niż prowizje otrzymywane za skup walut.

Uzasadnienie stosowania systemu rozliczeń wyrównawczych w turystyce zagranicznej wynikało z przyjętego systemu cenotwórstwa krajowego, który w wielu przypadkach odbiegał od poziomu cen de-

wizowych oraz poziom kursów walut obcych. Natomiast w przypadku skupu walut występowanie różnic ujemnych spowodowane było ustanowieniem zbyt niskiej prowizji od tej działalności.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami różnice dodatnie powinny były być w formie obciążeń wyrównawczych przekazywane na Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku administrowany przez Główny Komitet do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej.

Różnice ujemne były finansowane w formie dopłat wyrównawczych z Centralnego funduszu Turystyki i Wypoczynku.

W praktyce funkcjonowania rachunku wyrównawczego cen w turystyce zagranicznej przedsiębiorstwa nie rozliczały się z CFTiW efektywną wysokością różnic dodatnich i ujemnych, lecz występowało rozliczanie saldem obu rodzajów różnic.

Należy podkreślić, że w roku 1968 zlikwidowano dopłaty do turystyki zorganizowanej z krajami kapitalistycznymi. Powodem podjęcia tej decyzji było zapewnienie dzięki zmianom kursu złotówki do dolara opłacalności zagranicznej turystyki przyjazdowej z II obszaru płatniczego. Stosowane wcześniej dopłaty /najpierw w formie procentowej, a następnie w formie kwotowej/ były jednym z najczęściej krytykowanych elementów systemu ekonomiczno-financego turystyki zagranicznej, gdyż zdaniem wielu specjalistów przyczyniały się do odwrócenia uwagi od efektywności tej działalności zapewniając przedsiębiorstwu w sposób automatyczny dopływ środków finansowych.

W 1966 roku utrzymano finansowanie ujemnych różnic cen w turystyce z krajami kapitalistycznymi z pozostałych tytułów. W turystyce z krajami socjalistycznymi pokrywane były różnice ujemne występujące w ruchu zorganizowanym - w tym przypadku chodzi o

różnice między wpływami dewizowymi z krajów I obszaru płatniczego przeliczonymi na złotówki po obowiązującym kursie, a faktycznymi kosztami przy doliczeniu 15% marży.

Zasadność stosowania dopłat do turystyki z krajów I obszaru płatniczego wynikała z pogłębiających się dysproporcji między cenami kontraktowymi a faktycznie ponoszonymi kosztami. W negocjacjach cenowych z partnerami z I obszaru płatniczego stosowana była zasada możliwie niedużego podwyższania cen. Jej przyjęcie wiązało się z istniejącym sposobem rozliczeń turystyki. W efekcie negocjowane wzrosty cen najczęściej nie nadążały za wzrostem kosztów i cen w Polsce, powodując tym samym konieczność stosowania dopłat.

Jak zaznaczono wyżej, rozwiązania przyjęte w 1989 r. oznaczają likwidację rachunku wyrównawczego cen w turystyce zagranicznej. Uznano, iż dochody przedsiębiorstwa z turystyki zagranicznej powinny być kształtowane przez mechanizm cenowo-kursowy. Rezygnacja z narzędzia korygującego jakim był rachunek wyrównawczy przyczyniła się do zwiększenia przejrzystości rachunku ekonomicznego w dziedzinie turystyki zagranicznej. Wydaje się, że jest to w pełni zgodne z deklarowanymi kierunkami realizacji reformy gospodarczej. Doniosły społecznie problem nieopłacalności turystyki przyjazdowej z krajów I obszaru płatniczego pozostawiono do rozwiązania na szczeblu przedsiębiorstw, co także należy uznać za posunięcie słuszne.

W działalności niektórych przedsiębiorstw turystycznych /szczególnie PP "Orbis"/ dużą rolę odgrywają towary importowane. Są one wykorzystywane do świadczenia usług zarówno w zagranicznej turystyce przyjazdowej, wyjazdowej, jak i w turystyce krajowej. Zgod-

nie z obowiązującymi zasadami konstrukcji cen krajowych na towary pochodzące z importu składnikami ceny są m.in. cło i podatek obrotowy. Wysokość opłat celnych ustalana jest zgodnie z taryfą celną odnoszącą się do handlowego obrotu towarowego z zagranicą. W podobny sposób w cenie uwzględnia się podatek obrotowy, zgodnie z przepisami ogólnymi obowiązującymi w tej dziedzinie. W przypadku cen niektórych towarów importowanych cło i podatek obrotowy stanowią bardzo poważne składniki.

Wśród instrumentów mających stymulować przedsiębiorstwa w kierunku wzrostu eksportu znajdują się dwa narzędzia dotyczące cła i podatku obrotowego.

Zwrot cła importowego należy do uznanych na świecie narzędzi ekonomicznych, używanych w promocji eksportu. Narzędzie to polega na zwrocie środków pobranych w formie ceł przy imporcie towarów, które następnie zostały zużyte do produkcji wyrobów i usług przeznaczonych na eksport. Biorąc pod uwagę, że niekiedy cła na te towary są wysokie, to znaczne obniżenie kosztów wytwarzanych artykułów powinno silnie oddziaływać na poprawę opłacalności eksportu, a tym samym konkurencyjności towarów i usług na rynkach światowych. Ponadto stosowanie zwrotu cła w odniesieniu do towarów i usług znajdujących się na granicy opłacalności oraz nieopłacalnych, eliminuje bądź też zmniejsza ryzyko zastosowania ceł antydumpingowych przez partnerów zagranicznych. Zwrot cła importowego finansowany jest ze środków rachunku wyrównawczego handlu zagranicznego. Zasady i tryb zwrotu cła reguluje zarządzenie nr 1 Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 2 stycznia 1984 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń z tytułu zwrotu cła importowego /Dz.U. M.H.Z. z 1984 r. nr 1/.

Zwrot podatku obrotowego uiszczanego w poprzednich fazach obrotu od surowców i materiałów przysługuje jednostce gospodarczej będącej producentem wyrobów finalnych na eksport lub świadczącej usługi na zamówienie odbiorcy zagranicznego. Zagadnienie to zostało uregulowane zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 1984 r. w sprawie zasad obliczania oraz trybu zwrotu podatku obrotowego przy sprzedaży przez jednostki gospodarcze produktów i usług na eksport/M.P. z 1984 r. nr 4, poz.34/.

Na tle omówionych regulacji prawnych pojawia się pytanie, czy odnoszą się one również do specyficznej formy eksportu, jaką jest świadczenie usług w zagranicznej turystyce przyjazdowej. O tym, że w niektórych rodzajach prowadzonej przez przedsiębiorstwa turystyczne działalności omówione stymulatory eksportu mogłyby mieć duże znaczenie w kształtowaniu wyników finansowych świadczy poniższy przykład.

W 1986 roku PP "Orbis" zakupiło w RFN 15 samochodów osobowych ford sierra dla celów świadczenia usług rent a car. Wartość zakupu samochodów wyniosła 79.245 USD. Okres eksploatacji tych samochodów przewidywano na 4-5 lat, a więc powinny one przynieść co najmniej 600 tys. USD wpływów. Opłacalność dewizowa przedmiotowego zakupu była więc oczywista. Złotowa cena transakcyjna zakupionych 15 samochodów wyniosła w dniu zafakturowania 15.933 tys zł, co stanowiło 1.062,2 tys.zł za 1 samochód. Po obliczeniu podatku obrotowego i cła wartość 1 samochodu wzrosła 5-krotnie i wyniosła 5.365,0 tys.zł. W ten sposób wysoce korzystny dla eksportu usług import stał się całkowicie nieopłacalny w rozliczeniu złotowym. Zakup wymienionych samochodów można zaliczyć do kategorii inwestycji szybko rentujących się, gdyż w ciągu 0,5 roku miał nastąpić całkowity zwrot wsadu dewizowego.

PP "Orbis" stosownie do przepisów ogólnych zawartych w art. 19, ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej /jednolity tekst Dz.U. nr 8/86, poz. 8/ wystąpiło z pismem do Izby Skarbowej o zwrot podatku obrotowego, który byłby rozliczany sukcesywnie w miarę wypracowania z usług rent a car dochodu dewizowego. Z uwagi na odmowę wystąpiono z wnioskiem do Ministerstwa Finansów, które wyjaśniło, że zwrot podatku obrotowego przysługuje jedynie od surowców i materiałów zużytych do wyrobu produktów, bądź świadczenia usług.

PP "Orbis" argumentowało, że ustawa o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej nie mogła przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji, i że problem polega tylko na jej poszerzającej lub zawężającej interpretacji. W ich przekonaniu, któremu trudno odmówić racji, samochód jest materiałem służącym do wytworzenia usługi sprzedawanej turystyce zagranicznemu /eksport/. Wskazywano także, że brak możliwości odzyskania zwrotu podatku dochodowego może spowodować wstrzymanie wzbogacenia i odnowienia parku samochodowego z uwagi na brak pokrycia złotowego.

Sprawa zwrotu podatku obrotowego stała się ponownie przedmiotem dyskusji z Ministerstwem Finansów w roku 1988 w związku z zakupem przez PP "Orbis" autokarów/zamiar ten przedsiębiorstwo sygnalizowało Ministerstwu Finansów już wcześniej w pismach dotyczących zwrotu podatku obrotowego za samochody osobowe/. Tym razem Ministerstwo Finansów wyraziło jednorazową zgodę na zwrot podatku obrotowego uiszczanego w związku z zakupem autokarów.

Jeśli chodzi o zwrot cła importowego, to przedsiębiorstwa turystyczne nie występowały dotychczas do urzędu celnego z wnioskiem o jego zwrot. Trudno jest ocenić, czy zadecydowały tutaj relatywnie niewielkie kwoty zwrotu cła, brak znajomości stosowa-

nych przepisów, czy też wynikające z doświadczenia zniechęcanie do poświęcania uwagi i energii sprawom, których pomyślne zakończenie jest mało prawdopodobne.

Na tle omówionych w tym punkcie zagadnień nasuwa się uwaga, że problemy, jakie wystąpiły z zakwalifikowaniem turystyki zagranicznej przyjazdowej do szeroko rozumianej działalności eksportowej i objęciem jej preferencjami proeksportowymi są z jednej strony kolejnym dowodem specyfiki tej dziedziny działalności gospodarczej, a z drugiej - wyrazem nieprzywiązywania do niej należytej uwagi przez ośrodek regulujący gospodarkę.

4.3. Polityka podatkowa

W systemie podatkowym obowiązującym w objętym badaniami okresie wyróżnić można następujące podatki:

- dochodowy,
- obrotowy,
- od nieruchomości,
- od płac,
- od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń,
- stabilizacyjne.

Charakter podatku posiadały także wpłaty na Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego.

Wyżej wymienione elementy systemu podatkowego są zróżnicowane, jeśli chodzi o wielkość obciążeń, jakie powodują one dla przedsiębiorstwa. Na stopień "dolegliwości" podatku dla przedsiębiorstw wpływa także sposób finansowania obciążeń podatkowych - czy w ciężar kosztów, czy z zysku lub z określonego funduszu. Z tego punktu widzenia najmniej dotkliwe są dla przedsiębiorstwa podatki uiszczane w ramach wstępnego podziału akumulacji. Do tej

grupy należą następujące podatki: podatek obrotowy, podatek od płac i podatek od nieruchomości.

Podatek obrotowy w kalkulowany jest w ceny niektórych usług świadczonych w zagranicznej turystyce przyjazdowej. Fakt pobierania tego podatku zwiększa więc krajowe koszty świadczeń dla turystów zagranicznych. Podatkiem obrotowym obciążony jest także zakup towarów importowanych dla celów świadczenia usług w zagranicznej turystyce przyjazdowej /np. alkohole, papierosy itd./. Podatek obrotowy pobierany jest również przy zakupie z importu z II obszaru płatniczego autokarów oraz samochodów osobowych dla celów prowadzenia działalności rent a car. W przypadku np. samochodów osobowych naliczenie podatku obrotowego oraz cła powoduje pięciokrotny wzrost ceny złotowej zakupu w stosunku do ceny transakcyjnej, co sprawia, że bardzo atrakcyjny w rozliczeniu dewizowym zakup staje się bardzo nieopłacalny w rozliczeniu złotowym. Ministerstwo Finansów ustosunkowuje się negatywnie do wniosków zainteresowanych przedsiębiorstw o zwrot podatku obrotowego uiszczanego w poprzednich fazach obrotu przy sprzedaży usług na eksport, mimo, że zwrot podatku obrotowego jest jednym z instrumentów centralnego oddziaływania na rozwój eksportu. Podatek obrotowy jest ponadto elementem cenotwórczym przy ustalaniu cen w zagranicznej turystyce wyjazdowej.

Podatkom od nieruchomości podlegają budynki i budowle przeznaczone na cele użytkowe oraz grunty. Stawka podatku wynosi rocznie:

- od budynków i budowli - 2% wartości będącej podstawą amortyzacji,
- od gruntów - 10 zł od 1 m² powierzchni.

Podatek od nieruchomości obciąża koszty działalności przedsiębiorstwa.

Wymienione stawki podatkowe w powiązaniu z dokonywanymi aktualizacjami wartości majątku trwałego powodują, że podatek od nieruchomości stanowi znaczne obciążenie finansowe dla przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwo turystyczne zobowiązane jest także do płacenia podatku od płac. Został on wprowadzony w 1982 r. w miejsce istniejących od 1981 r. dwóch podatków, a mianowicie: obciążenia funduszu płac i podatku od funduszu płac. Podatek od płac obciąża koszty działalności jednostek gospodarczych. Głównym celem wprowadzenia podatku od płac było stworzenie warunków do uwzględnienia społecznych kosztów reprodukcji siły roboczej w wynikach ekonomicznych przedsiębiorstw, a więc i w cenie wyrobów i usług. Środki z tytułu podatku od płac stanowią w części dochód budżetu centralnego - 15%, a w części dochód własny rad narodowych 85% /art. 50, ust. 1 p. 3 ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego - Dz.U. z 1983 r. nr 41, poz. 185/. Zasady opodatkowania płac jednostek gospodarki uspołecznionej zostały unormowane w ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej /Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 55, zm. nr 45, poz. 289, 1983 r. nr 71, poz. 318/ oraz w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 września 1982 r. w sprawie ulg i zwolnień w podatku od płac /M.P. z 1982 w sprawie ulg i zwolnień w podatku od płac /M.P. z 1982 r. nr 23, poz. 202/.

Podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym stanowi zysk bilansowy. Zgodnie z obowiązującymi do końca 1988 r. przepisami

przedsiębiorstwa zobowiązane były do płacenia podatku dochodowego, który naliczany był liniowo według stopy 65%.

Cechą prowadzonej w ostatnich latach polityki podatkowej był jej wyraźny fiskalizm, w zasadniczy sposób redukujący możliwości rozwojowe przedsiębiorstw. Nie sprzyjał on przesuwaniu decyzji rozwojowych do przedsiębiorstw i zapewnieniu im możliwości wykonania tych decyzji czyli realizacji zasady samofinansowania. Nowe rozwiązania w zakresie gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych oraz podatku dochodowego od osób prawnych wprowadziły do omawianej problematyki szereg zmian. W przedsiębiorstwach państwowych utworzono nowe fundusze: założycielski i przedsiębiorstwa. Podstawowa stopa opodatkowania podatkiem dochodowym została obniżona z 65% do 40%. Jednocześnie przedsiębiorstwa zobowiązane są do przekazywania Skarbowi Państwa dywidendy wypłacanej z zysku po opodatkowaniu. Podstawę naliczania dywidendy stanowi kwota funduszu założycielskiego przedsiębiorstwa przy zastosowaniu stopy procentowej 44% /w roku 1989/.

Rachunki symulacyjne przeprowadzone w niektórych państwowych przedsiębiorstwach turystycznych wskazują, że nowe reguły podatkowe bynajmniej nie zmniejszają ich obciążeń finansowych. Przyjęte zasady uniemożliwiają w 1989 r. i 1990 r. wzrost obciążeń z tytułu podatku dochodowego i dywidendy w stosunku do lat poprzednich /chodzi o relację obciążeń do dochodu/. Jednak w następnych latach można się spodziewać, że część przedsiębiorstw nie będzie w stanie wywiązać się z zobowiązań finansowych wobec państwa. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość realizacji zasady samofinansowania w pełniejszym niż dotychczas zakresie.

Jak wspomniano wyżej stopa opodatkowania podatkiem dochodowym wynosiła przed wprowadzeniem ostatnich zmian 65%. Przykła-

dowo w PP "Orbis" zestawienie kwot zysku bilansowego i kwot podatku dochodowego w latach 1984 - 1987 przedstawiało się jak w tabeli 24.

Tab. 24 Zysk bilansowy i podatek dochodowy /w tys.zł/

Lata	Treść	Zysk bilansowy	Podatek dochodowy	Udział podatku dochodowego w zysku bilanso- wym w %
1984		4.027.379	1.801.962	45
1985		4.826.122	2.728.415	56
1986		6.696.000	4.268.900	65
1987		15.114.400	9.828.000 ^x	65

x/ kwota ta odnosi się do podatku dochodowego naliczonego, a nie odprowadzonego. Różnica wynika z ulg w podatku dochodowym.

Przyjęto proporcję podziału zysku na finansowanie potrzeb ogólnospołecznych oraz na samofinansowanie potrzeb przedsiębiorstwa związanych z jego rozwojem były w powszechnym odczuciu przedsiębiorstw wadliwe, gdyż uniemożliwiały finansowanie w pożądanej skali przedsięwzięć rozwojowych ze środków własnych. W systemie podatku dochodowego występowały jednak rozwiązania mające oddziaływać na wzrost eksportu /zagranicznej turystyki przyjazdowej/, które łagodzić miały skutki bardzo niesprzyjającej podejmowaniu programów rozwojowych polityki fiskalnej. Chodzi o ulgi w podatku dochodowym przyznawane z tytułu eksportu. W handlu zagranicznym ulgi te obowiązywały od 1984 r. Usługi turystyczne nie były początkowo zaliczone do tych rodzajów dzia-

łałości, którym przysługiwały ulgi w podatku dochodowym z tytułu eksportu. Odpowiednie decyzje zostały podjęte w 1986 r. Od 1987 r. turystyka została zakwalifikowana do grupy usług, w odniesieniu do których obowiązywały ulgi w podatku dochodowym z tytułu eksportu.

Ulga w podatku dochodowym oznaczała zmniejszenie wpłaconego podatku dochodowego o kwotę naliczoną zgodnie z obowiązującymi przepisami. W odniesieniu do roku 1987 przepisy przewidywały dwa tytuły do ulg w podatku dochodowym za eksport. Pierwszy tytuł to wartość sprzedaży eksportowej usług turystyki. Wartość ta podlegała przemnożeniu przez określoną stawkę procentową, a otrzymana kwota stanowiła zmniejszenie podatku dochodowego. Oprócz tego występowały ulgi z tytułu przyrostu wartości sprzedaży usług turystyki w stosunku do roku poprzedniego w warunkach porównywalnych. Ich obliczenie polegało na przemnożeniu stawki procentowej przez wartość przyrostu sprzedaży eksportowej usług turystyki. Ponadto kwota należnych ulg korygowana była wskaźnikiem efektywności finansowej eksportu /wF/.

Kwoty ulg podatkowych z tytułu eksportu zwiększały fundusz rozwoju jednostki gospodarczej i nie mogły być przeznaczone na inne cele.

Znaczenie ulg w podatku dochodowym z tytułu eksportu zilustrujemy na przykładzie PP "Orbis". W 1987 r. naliczone ulgi wynosiły 3.956,5 mln zł. O tyle pomniejszona została wpłata podatku dochodowego do budżetu. W związku z tym podatek dochodowy wyniósł 38,8% zysu bilansowego, w miejsce wnoszonych 65%. Należy zaznaczyć, że kwota ulg eksportowych naliczonych za 1987 r. stanowiła około 43% zysku do podziału. Łączna kwota przekazana na fundusz

rozwoju przedsiębiorstwa wyniosła 6.009,7 mln zł /w tym 3.956,5 mln zł ulgi z tytułu eksportu/ - dla porównania za 1986 r. fundusz rozwoju został zasilony kwotą 1.482,5 mln zł. Powyższe dane obrazują olbrzymią rolę, jaką odgrywały ulgi w podatku dochodowym z tytułu eksportu w zasilaniu funduszu rozwoju przedsiębiorstwa, który jest jednym ze źródeł finansowania działalności rozwojowej.

Aby instrument, jakim są ulgi za eksport odegrał poważną rolę w stymulowaniu rozwoju podaży usług w zagranicznej turystyce przyjazdowej, konieczne jest spełnienie warunku stabilności obowiązujących reguł. Pozwoliłoby to przedsiębiorstwom podejmować i realizować skutecznie wieloletnie przedsięwzięcia rozwojowe. Wyżej przedstawione poważne zasilenie funduszu rozwoju PP "Orbis" za sprawą uzyskanych ulg miało w 1987 r. charakter jednorazowy. Przepisy regulujące te zagadnienia zmieniły się w 1986 r. - wprowadzono likwidację ulg z tytułu przyrostu wartości sprzedaży eksportowej oraz zrezygnowano z korygowania ulg wskaźnikiem WF, a ponadto obniżono stawki procentowe obowiązujące przy wyliczaniu ulg w poszczególnych grupach płatniczych oraz wprowadzono korygowanie wartości eksportu wyrażonej w cenach bieżących z zastosowaniem kursu obowiązującego w dniu 1 stycznia danego roku.

W wyniku wprowadzonych w 1988 roku zmian ulgi w podatku dochodowym z tytułu eksportu uległy znacznemu obniżeniu w stosunku do ulg z 1987 r. Oznaczało to znaczne zmniejszenie środków przeznaczonych na fundusz rozwoju.

W roku 1989 po raz kolejny zmieniono zasady naliczania ulg w podatku dochodowym z tytułu eksportu /Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych z 31 stycznia 1989 r.Oz,U,

W myśl nowej regulacji stawka podatku dochodowego ulega obniże-

niu o 0,4% za każdy 1% obrotu z tytułu sprzedaży wyrobów lub usług na eksport w stosunku do ogólnej kwoty obrotu osiągniętego w roku podatkowym, pomniejszonego o podatek obrotowy. Obecnie obowiązujące przepisy o podatku dochodowym zawierają jeszcze inne, oprócz ulg, instrument proeksportowy, a więc mający stymulować rozwój zagranicznej turystyki przyjazdowej. Przy określaniu podstawy obliczenia podatku dochodowego dochód osiągnięty w roku podatkowym zmniejsza się o wydatki na przedsięwzięcia proeksportowe.

Wydaje się, że zmiany przepisów zniechęcają przedsiębiorstwa do podejmowania śmiałych przedsięwzięć rozwojowych. W szczególności utrudnione jest antycypowanie wielkości środków finansowych, jakimi przedsiębiorstwa będą dysponować w przyszłości. Zgodnie z oczekiwaniem przedsiębiorstw pociągnięcia "centrum" w tej dziedzinie powinny zmierzać raczej w kierunku łagodzenia niestabilności otoczenia rynkowego, a tymczasem niestabilność tę jeszcze potęgują. Jako niezrozumiałe należy ocenić silne podporządkowanie wprowadzonych w br. zmian interesowi budżetu państwa kosztem siły bodźców proeksportowych. Akcyjne, dyktowane doraźnymi potrzebami postępowania "centrum" w tym obszarze należy traktować jako wyraz niekonsekwencji, która jednocześnie rodzi w przedsiębiorstwie niepewność odnośnie przyszłych posunięć ośrodka regulującego gospodarkę.

Kolejnymi podatkami jakie występowały w ramach ostatecznego podziału akumulacji finansowej przedsiębiorstwa były podatki stabilizacyjne. Stanowiły one duże nowum w polskim systemie podatkowym, zostały bowiem wprowadzone w roku 1988. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1988 r. w sprawie podatków stabi-

lizacyjnych ustanowiło podatki stabilizacyjne od niektórych wartości majątkowych /wartość trwale nieczynnych środków trwałych, wartość maszyn, urządzeń i środków transportu nie wykorzystanych przez okres 6 miesięcy licząc od dnia 1 kwietnia 1988r., wartość zapasów surowców i materiałów przekraczających średni zapas w jednostce gospodarczej, obszar gruntów zbędnie zajmowanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem/.

Omawiane podatki stabilizacyjne były płatne z zysku do podziału /nadwyżki bilansowej/ pozostałego po opodatkowaniu dochodu podatkiem dochodowym.

Podstawowa konsekwencja wprowadzenia podatków stabilizacyjnych polegała na zmniejszeniu środków rozwojowych przedsiębiorstwa, co było jednoznaczne z ograniczeniem przedsięwzięć rozwojowych i modernizacyjnych.

Przedsiębiorstwa działające w sferze turystyki zagranicznej zobowiązane były także do wnoszenia wpłat na Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego. W latach poprzednich wielkość tych wpłat została ustalona w wysokości 2% wartości netto środków trwałych, ale nie mogła ona przekraczać równowartości 20% zysku do podziału. W roku 1988 wysokość wpłat na FOZZ wzrosła radykalnie i wynosiła 5% wartości netto środków trwałych.

Wpłaty na FOZZ były dokonywane z funduszu rozwoju. Ponieważ ustawa o Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego przewidywała możliwość zwolnień od wpłat na FOZZ, przedsiębiorstwa działające w sferze turystyki zagranicznej wystąpiły ze stosownymi wnioskami, które jednakże zostały załatwione odmownie. Dla zilustrowania znaczenia wpłat na FOZZ w gospodarce finansowej przedsiębiorstw posłużymy się danymi dotyczącymi PP"Orbis". Z tytułu

wpłać na FOZZ PP "Orbis" wniosło następujące kwoty:

1986 - 552.807 tys.zł, w tym 237.668 tys.zł z funduszu rozwoju scentralizowanego,

1987 - 656.845 tys.zł z samego funduszu rozwoju scentralizowanego.

Wysokość tych wpłać stanowiło poważny ułamek środków zgromadzonych na fundusz rozwoju, a także znaczny procent w stosunku do całości realizowanych zadań inwestycyjnych. Wpłaty na FOZZ w sposób bezpośredni pomniejszają w istotnym stopniu zdolność przedsiębiorstw do finansowania zamierzeń rozwojowych ze środków własnych.

Należy podkreślić, że w 1989 roku zniesiono dwa tytuły podatkowe obowiązujące w latach poprzednich. Zniesiono mianowicie obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa na Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego oraz zrezygnowano z wprowadzonych w 1988 r. podatków stabilizacyjnych.

W zestawie podatków płaconych przez przedsiębiorstwa turystyczne z zysku do podziału znajduje się również podatek od ponadnormatywnych wpłać wynagrodzeń. Ponieważ jest on jednym z elementów systemu motywowania kadry kierowniczej i załóg przedsiębiorstw turystycznych omówimy go w punkcie poświęconym właśnie tym problemom.

Do czynników wpływających hamująco na rozwój działalności przedsiębiorstw w sferze turystyki zagranicznej zaliczyć także należy obowiązek pobierania od osób zagranicznych dodatkowych 10% dopłać do cen usług turystycznych. Dopłaty te ustalone są przez wojewódzkie rady narodowe, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 26 lutego 1982 roku o cenach /Dz.U.z 1987 r. nr 8, poz.52/. W myśl

powyższego przepisu dopłaty mogą być wprowadzane na terenie danego województwa. Wobec faktu, że cena dewizowa dla klienta jest kalkulowana na poziomie możliwości sprzedaży usługi za granicą, a więc w znacznym stopniu w oderwaniu od kosztów i cen krajowych, powoduje to, że turyści zagraniczni, którzy przejeżdżają z dokumentami kredytowymi, nie wyrażają zgody na obciążenie ich dodatkowymi złotowymi opłatami.

Ponadto przedsiębiorstwa turystyczne zobowiązane są do wnoszenia dodatkowych opłat od gruntów w wysokościach ustalonych dowolnie przez urzędy miejskie lub wojewódzkie, zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości /Dz.U.z 1985 r., nr 22, poz.99/. Opłaty te są dodatkowo zwiększane z tytułu wyposażenia w urządzenia komunalne, w tym: drogi dojazdowe, sieć elektryczna, komunikacyjna, centralne ogrzewanie itp., które to świadczenia pokrywane były przez przedsiębiorstwa turystyczne przy budowie poszczególnych obiektów.

Przeprowadzona wyżej analiza systemu podatkowego upoważnia do wyciągnięcia następujących wniosków:

- 1/ system podatkowy obejmuje wiele podatków i opłat o charakterze zbliżonym do podatków - w efekcie podział akumulacji finansowej między przedsiębiorstwa i budżet dokonywany jest w takiej proporcji, że część pozostająca w przedsiębiorstwie nie zaspaka jego potrzeb rozwojowych, ani nie umożliwia w zadowalającym stopniu stymulowania załogi i kierownictwa do podnoszenia wydajności pracy,
- 2/ skuteczność oddziaływania wmontowanych w system podatkowy instrumentów proekspansyjnych jest ograniczona ze względu na opóźnione objęcie turystyki systemem ulg w podatku dochodowym

z tytułu eksportu, niestabilność przepisów regulujących zagadnienie ulg oraz niejasności interpretacyjne w odniesieniu do zwrotu podatku obrotowego przy sprzedaży usług na eksport.

4.4. Zasilanie złotówkowe.

W ramach polityki kredytowej należy dokonać rozróżnienia między kredytowaniem działalności eksploatacyjnej a kredytowaniem działalności inwestycyjnej.

Finansowanie działalności eksploatacyjnej /finansowanie środków obrotowych/ odbywa się w części ze środków własnych przedsiębiorstw i w części z funduszy obcych, głównie z kredytu bankowego. Takie rozwiązanie sprawia, że zostały uruchomione bodźce ekonomiczne do zmniejszenia zapasów - poddano gospodarkę zapasami kontroli bankowej, a równocześnie nie pozbawiono przedsiębiorstw samodzielności, gdyż są one wyposażone we własne fundusze, z których mogą finansować część środków obrotowych. Częściowe finansowanie środków obrotowych z kredytu bankowego jest w przypadku przedsiębiorstw działających w sferze turystyki zagranicznej uzasadnione częstymi wahaniami zapasów środków obrotowych i nakładów przyszłych okresów. Własne fundusze przedsiębiorstw nie są źródłem dostatecznie elastycznym, ich powiększenie wymaga zachowania odpowiedniej procedury. Kredyt bankowy jest pod tym względem znacznie elastyczniejszy. Wprowadzenie kredytu bankowego jako częściowego źródła finansowania zapasów środków obrotowych i nakładów przyszłych okresów pozwala w przypadku, gdy stan tych zapasów i nakładów ulega zmniejszeniu w stosunku do potrzeb, wycofać część finansujących je funduszy.

Obecnie dla przedsiębiorstw turystycznych nie ustala się minimalnego /maksymalnego/ udziału funduszy własnych w finansowaniu

bieżących środków obrotowych. Przedsiębiorstwa mogą w ogóle zrezygnować z kredytu bankowego na finansowanie środków obrotowych, jeśli ograniczą rozmiary inwestycji własnych i sfinansują środki obrotowe z własnych funduszy. Środki obrotowe i inwestycje własne przedsiębiorstw są bowiem finansowane z jednego funduszu - funduszu rozwoju. Przedsiębiorstwa mogą również ubiegać się w banku o zwiększenie kredytu na finansowanie środków obrotowych, jeśli podejmą na szerszą skalę inwestycje.

Z powyższego wynika, że w ramach kredytowania działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw turystycznych najistotniejsze zagadnienia to:

- stopień sfinansowania środków obrotowych z funduszy własnych i wiążąca się z nim wielkość zapotrzebowania na kredyty finansujące działalność eksploatacyjną,
- dostępność kredytów,
- rodzaje kredytów,
- koszty kredytów.

Miernikiem stosowanym w praktyce służącym do określenia zakresu niezależności finansowej przedsiębiorstw w zakresie finansowania środków obrotowych jest tzw. wskaźnik pokrycia zapasów funduszami własnymi. Wskaźnik ten jest zróżnicowany w poszczególnych przedsiębiorstwach turystycznych, a np. w PP "Orbis" występuje bardzo duże jego zróżnicowanie w skali zakładów. W praktyce działania banków finansujących przedsiębiorstwa turystyczne pokrycie zapasów funduszami własnymi w obrocie jest jednym z istotnych kryteriów branych pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków kredytowych. Ze względu na rosnące koszty kredytów obrotowych przedsiębiorstwa starają się prowadzić politykę zmierzającą do możliwie wysokiego pokrycia zapasów funduszami własnymi, aby w ten sposób uniknąć

płacenia odsetek. Oprócz ocenianych jako wysokie koszty kredytów na uwagę zasługują także ich ograniczona dostępność - przedsiębiorstwa nie zawsze otrzymują kredyty w potrzebnej wielkości. Tak np. PP "Orbis" posiada trudności ze sfinansowaniem złotówkowym wykupem dewiz z tytułu odpisu dewizowego.

Istnieje kilka rodzajów kredytów obrotowych udzielanych przez banki:

- długoterminowy kredyt ekonomiczny na stałe potrzeby,
- kredyt na stałe potrzeby udzielany na okresy roczne,
- kredyt rozwojowy,
- kredyt sezonowy,
- kredyt na należności,
- kredyt płatniczy,
- inne kredyty obrotowe.

Każdy z kredytów może być udzielany na sfinansowanie określonych w przepisach bankowych potrzeb. Różne są stopy procentowe dla poszczególnych kredytów.

Finansowanie działalności inwestycyjnej może się odbywać ze środków własnych i środków obcych. W punkcie poświęconym polityce podatkowej wykazano, że posiadane przez przedsiębiorstwa turystyczne środki własne są niewystarczające na prowadzenie potrzebnych inwestycji rozwojowych i restauracyjnych. Przyczynia się to do pogłębiania procesu dekapitalizacji wielu obiektów, a nawet do wyłączenia niektórych obiektów z eksploatacji. Wobec braku środków własnych w wystarczającej ilości konieczne jest sięganie po środki obce.

Podstawowym problemem w finansowaniu działalności inwestycyjnej ze środków obcych jest terminowy ich zwrot. Wynika to z porównania okresu zwrotu kredytu inwestycyjnego i okresu amortyza-

cji obiektów hotelarskich. W turystyce maksymalny okres kredytu inwestycyjnego wynosi 15 lat, natomiast okres amortyzacji obiektów hotelarskich - około 40 lat. Występująca różnica między okresem zwrotu kredytu a okresem amortyzacji majątku trwałego sprawia, że odpisy amortyzacyjne nie pokrywają kredytu nawet w 40% czyli, że pozostała jego część powinna być spłacona z zysku. Realizowane przez przedsiębiorstwa zyski z działalności hotelarskiej z dużą nadwyżką pokrywają kwoty kredytów nie opłaconych z odpisów amortyzacyjnych. Zyski te nie mogą być wykorzystane na spłatę kredytu inwestycyjnego przed jego podziałem w pierwszej kolejności na: podatek dochodowy, podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego, podatki stabilizacyjne i fundusz rezerwowy. Pozostała po uiszczeniu wymienionych podatków i opłat część zysku nie wystarcza na spłatę rat kredytu.

Jeśli chodzi o finansowanie działalności inwestycyjnej ze środków własnych, to w stosunkowo najlepszej sytuacji są te przedsiębiorstwa, które prowadzą rozbudowaną działalność pozahotelarską, gdyż mogą one finansować inwestycje środkami pochodzącymi z tej działalności /np. środki finansowe z organizowania turystyki zagranicznej - przyjazdowej i wyjazdowej/.

Zainteresowanie bankami kredytami inwestycyjnymi wśród przedsiębiorstw nie jest duże. Oprócz opisanego wyżej czynnika decyduje o tym także stosunkowo wysokie oprocentowanie kredytów. Ponadto projekty inwestycyjne w sferze turystyki nie zawsze spełniają kryteria efektywności wymagane przez bank. Jako bardzo uciążliwa oceniana jest procedura ubiegania się o bankowy kredyt inwestycyjny. O niewielkim zainteresowaniu kredytami inwestycyjnymi z banku decyduje prawdopodobnie w największym stopniu możliwość

uzyskiwania środków finansowych z Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku na bardzo korzystnych warunkach. Pożyczki z CFTiW oprocentowane są 4% w skali rocznej. Środki jakimi dysponuje CFTiW na finansowanie inwestycji turystycznych są znaczne w porównaniu ze środkami własnymi przedsiębiorstw turystycznych. Pożyczki z CFTiW dla przedsiębiorstw turystycznych wynosiły: w 1986 r. - 2.298 mln zł, w 1987 - 2.846 mln zł, w 1988 r. - 11.200 mln zł /plan/.

Udział środków CFTiW w finansowaniu inwestycji turystycznych można przykładowo zobrazować danymi dla PP "Orbis" za lata 1984 - 1987 /zob. tabela 25/.

Tab. 25 Działalność inwestycyjna PP "Orbis" - źródła finansowania /w mln zł/

T r e ś ć	L a t a			
	1984	1985	1986	1987
Nakłady inwestycyjne				
ogółem	1338,5	1789,4	1698,3	3579,0
Finansowane z funduszu				
rozwoju	1246,8	1253,0	1303,6	2945,9
Finansowane z CFTiW	91,7	536,4	394,7	633,1

Z danych zamieszczonych w tabeli 25 wynika, że w przypadku PP "Orbis" pożyczki z CFTiW były jedynym oprócz środków własnych źródłem finansowania działalności inwestycyjnej. Odgrywały one znaczącą rolę w zapewnieniu środków finansowych na rozwój. Udział pożyczek uzyskanych z CFTiW w finansowaniu nakładów inwestycyjnych ogółem wynosił w poszczególnych latach: 1984 - 7%, 1985 - 30%, 1986 - 23%, 1987 - 18%. Należy przypuszczać, że rola środków CFTiW w finansowaniu inwestycji pozostałych przedsiębiorstw była jeszcze większa.

Analizując problematykę zasilania złotówkowego przedsiębiorstw turystycznych należy podkreślić, że w polityce kredytowej zauważalna jest jej dwutorowość. Z jednej strony istnieje możliwość zaciągania przez przedsiębiorstwa turystyczne kredytów w powszechnym systemie bankowym. Wysoka stopa oprocentowania kredytów obowiązująca w roku 1989 /od 44% do 66%/, mimo że znacznie niższa od przewidywanej stopy inflacji, powoduje dużą ostrożność, a nawet niechęć do korzystania ze środków banków. Pewne znaczenie może mieć fakt, że w polityce kredytowej przyjęto założenie proeksportowego stymulowania gospodarki - kredyty na realizację przedsięwzięć eksportowych są tańsze /preferencyjna stopa procentowa wynosi od 33% do 42%/. Z drugiej strony przedsiębiorstwa turystyczne zaciągają mogą pożyczki w CFTiW. Obecne zasady odpłatności za korzystanie z tych środków przemieniają je w quasi - dotacje. Nie jest to sytuacja normalna. Nie jest ona dopasowana do wprowadzonych na coraz szerszą skalę mechanizmów rynkowych. Pozorna "hojność" w kredytowaniu maskuje bezpośrednie ingerencje centralne w finansowanie rozwoju przedsiębiorstw turystycznych. Jeśli uzna się, że turystyka jest preferowaną przez politykę gospodarczą dziedziną, to powinno znaleźć swe odbicie również w ulgowych zasadach dostępu do środków finansowych, koszty wykorzystania których powinny być jednak skalkulowane na realnym poziomie. Zasygnalizowana dwutorowość polityki kredytowej znacznie obniża skuteczność oddziaływania kredytowego banków, gdyż przedsiębiorstwa turystyczne są zainteresowane głównie środkami z CFTiW.

Należy zwrócić uwagę na charakter finansowania inwestycji z CFTiW - zasady tego finansowania w porównaniu np. z kredytem bankowym są bardzo preferencyjne. Najpierw więc przedsiębiorstwa

zostają poprzez system podatkowy pozbawione środków na rozwój, a następnie otrzymują je na uprzywilejowanych warunkach. W systemie finansowym przedsiębiorstw turystycznych znaczną rolę odgrywa więc redystrybucja środków poprzez budżet państwa i CFIiW.

Przeprowadzona ocena polityki kredytowej upoważnia do sformułowania następujących konkluzji:

1. niedostatek środków własnych wymusza na przedsiębiorstwach turystycznych konieczność sięgania po środki obce, zarówno w odniesieniu do finansowania działalności eksploatacyjnej, jak i inwestycyjnej,
2. w zakresie kredytowania działalności eksploatacyjnej uwagę zwraca ograniczona dostępność kredytów oraz znaczne koszty kredytów /oprocentowania/,
3. w odniesieniu do kredytowania działalności inwestycyjnej istotne są z jednej strony trudności z obsługą spłaty kredytów /wynikające z różnicy między wymaganym okresem zwrotu kredytu a okresem amortyzacji majątku trwałego/, a z drugiej strony - zainteresowanie przede wszystkim pożyczkami z CFIiW jako źródłem finansowania inwestycji, ze względu na preferencyjny charakter tych pożyczek,
4. opisany system zasilania przedsiębiorstw w środki na rozwój ma więc właściwości częściowo uniezależniające wielkość środków rozwojowych od wypracowanych efektów, co czyni prawdopodobną nie zawsze najbardziej efektywną alokację środków rozwojowych, w tym sensie system zasilania uznać można za barierę rozwoju podaży usług w sferze zagranicznej turystyki przyjazdowej.

4.5. Zasilanie dewizowe

Zagadnienia zasilania dewizowego obejmują:

- centralną reglamentację dewiz,
- odpisy dewizowe,

- kredyty dewizowe,
- inne źródła zasilania dewizowego.

Przedsiębiorstwa turystyczne nie otrzymują w ramach centralnej reglamentacji dewiz żadnych środków w walutach wymienialnych na świadczenie usług w turystyce zagranicznej. Dewizowe koszty wycieczek do krajów II obszaru płatniczego ponoszone są w dewizach przez uczestników wyjazdów.

Problem centralnej reglamentacji dewiz występuje natomiast w odniesieniu do dewiz krajów socjalistycznych. Obrót turystyczny Polski z tymi krajami odbywa się w granicach negocjowanych dwustronnie limitów dewizowych. Ograniczone rozmiary tych limitów z punktu widzenia krajowego popytu na wyjazdy w tym kierunku wiążą się przede wszystkim z sytuacją w bilansie płatniczym Polski oraz ze znaczną asymetrią ruchu turystycznego między Polską a krajami socjalistycznymi. Występująca nadwyżka ruchu wyjazdowego z Polski nad ruchem przyjazdowym do Polski powoduje określone następstwa w dziedzinie rozliczeń z partnerami, którzy najczęściej żądają powstające saldo wyrównane dostawami atrakcyjnych towarów lub świadczeniem usług /np. budowlanych/. Wymagania partnerów nie zawsze mogą zostać spełnione, stąd wynegocjowane limity często są mniejsze aniżeli popyt krajowy na turystykę wyjazdową w tym kierunku.

Drugie zagadnienie, jakie się tutaj pojawia, to problem podziału wynegocjowanych limitów pomiędzy poszczególne biura podróży oraz na inne zastosowania. Limity przeznaczone na zagraniczną turystykę wyjazdową dzielone są pomiędzy poszczególne przedsiębiorstwa przez Ministerstwo Rynku Wewnętrznego. W opinii przedsiębiorstw turystycznych przy przydziale limitów na turystykę wyjazdową do poszczególnych krajów socjalistycznych nie zawsze za-

chowywana jest w pełni przez resort zasada uzależniania otrzymanych limitów od wypracowywanych wpływów dewizowych. Jak stwierdza się przykładowo w opracowaniu przygotowanym na posiedzenie Prezydium Kolegium GKKFiI pt. "PP "Orbis" na rynku turystycznym w 1986 r. - uzyskane wyniki, występujące tendencje", w 1986 r. zarówno dynamika uzyskiwanych efektów dewizowych z I obszaru płatniczego w kolejnych latach, jak i udział PP "Orbis" w wypracowywanych rezultatach całej branży były znacznie większe aniżeli udział przedsiębiorstwa w przydzielanych limitach na cele turystyki wyjazdowej. Dalej wyrażono pogląd, że m.in. w efekcie ograniczenia limitów zmniejszyła się w 1986 r. aż o 14% ilość osób obożujących w wyjazdach do krajów socjalistycznych. Tak więc w odczuciu PP "Orbis" jego wiodąca rola w organizowaniu turystyki przyjazdowej do Polski z krajów I obszaru płatniczego nie jest należycie uwzględniana przy podziale limitów dewizowych między przedsiębiorstwa turystyczne.

Należy podkreślić, że obowiązujący system limitów dewizowych w wymianie turystycznej z I obszarem jest czynnikiem osłabiającym konkurencję między polskimi przedsiębiorstwami w ich zabiegach o pozyskanie klienta. Ponieważ generalnie podaż usług turystycznych /ograniczona m.in. na skutek istnienia limitów/ nie dorównuje efektywnemu popytowi ze strony turystów krajowych, przedsiębiorstwa turystyczne bez zasadniczych kłopotów sprzedają większość oferty do krajów I obszaru płatniczego. W sytuacji, gdy popyt znacznie przewyższałby podaż, system limitów dewizowych sprawiałby że przedsiębiorstwa turystyczne byłyby zainteresowane obsłużeniem jak najmniejszej ilości osób w ramach przyznanego limitu /mniej pracochętność/ czyli byłyby wręcz zainteresowane wysokimi cenami dewizowymi, a więc i złotówkowymi imprez wyjazdowych.

Zniesienie reglamentacji dewiz krajów socjalistycznych spotkałoby się, jak wynika z przeprowadzonych badań, z pełnym aplauzem ze strony przedsiębiorstw turystycznych. Przypuszcza się, że pozwoliłoby to znacznie zwiększyć obroty przedsiębiorstw w wymianie turystycznej z tymi krajami, gdzie przyznawane limity są od lat zbyt niskie /np. Węgry/. W przedsiębiorstwach panuje jednak pełna świadomość szerszych uwarunkowań problemu limitów dewizowych, leżących przede wszystkim w sferze nierównowagi obrotów płatniczych Polski z zagranicą, w tym z krajami I obszaru płatniczego w szczególności.

W zakresie limitowania dewiz krajów socjalistycznych należy wskazać na jeszcze jedno występujące w praktyce utrudnienie wynikające z systemu limitów dewizowych. Limity dewizowe przyznawane są często bardzo późno, np. w drugim kwartale danego roku. Działalność turystyczna jest natomiast prowadzona przez cały rok. W związku z tym występują opóźnienia w płatnościach związane z nieotrzymaniem w pożądanym terminie limitów dewizowych. Wydłużenie się okresu między realizacją imprezy wyjazdowej a terminem efektywnej płatności zwiększa ryzyko zmiany kursu złotówki do waluty, w której rozliczana jest dana impreza. W przypadku dewaluacji wystąpi różnica pomiędzy przyjętą od uczestnika wycieczki opłatą a równowartością w złotych zapłaconej za wycieczkę ceny dewizowej kontrahentowi zagranicznemu.

Na uwagę zasługuje fakt, że przedsiębiorstwa turystyczne nie mogą dysponować przyznanymi kwotami limitów dewizowych zgodnie ze swoimi uznaniami. Niektóre wydatki są limitowane przez Ministerstwo Finansów, do którego przedsiębiorstwa turystyczne składają za pośrednictwem Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej plan płatności usługowych z zagranicą na dany rok. Limitowaniu podlega-

gają w szczególności wydatki na usługi transportowe i komunikacyjne, pozostałe usługi /np. targi, wystawy itp./, podróże zagraniczne oraz utrzymanie przedstawicielstw. Limity przyznane przez Ministerstwo Finansów są często niższe od wielkości przedstawionych przez przedsiębiorstwa turystyczne propozycji. Przykładowo w 1988 r. przyznane limity były znacznie niższe od wielkości zaplanowanych przez PP "Orbis" wydatków na usługi transportowe i zagraniczne, pozostałe usługi oraz na podróże służbowe.

Dodać należy, że przyznawane limity dewizowe nie uwzględniają potrzeb przedsiębiorstw turystycznych związanych z obrotem towarowym w I obszarze płatniczym, tj. zakupów importowych sięgających przykładowo w PP "Orbis" w 1988 r. kwoty 800 mln zł /w tym: artykuły spożywcze 750 mln zł oraz urządzenia gastronomiczne dla hoteli 50 mln zł/. Potrzeby te przedsiębiorstwa turystyczne zgłaszają poprzez Komitet do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej do Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą celem uwzględnienia w umowach handlowych z poszczególnymi krajami.

Przedsiębiorstwa turystyczne występowały do władz centralnych regulujących sferę turystyki zagranicznej wskazując, że najważniejsze utrudnienia w ich bieżącej działalności występujące w ramach problematyki dewizowej są następujące:

- 1/ zbyt późne stawianie do dyspozycji przedsiębiorstw limitów dewizowych. Powinno to być dokonywane najpóźniej w II kwartale roku poprzedzającego z uwagi na terminy prowadzenia negocjacji z zagranicznymi biurami podróży i konieczny okres przygotowania oferty na rynek,
- 2/ nie powiadamianie przedsiębiorstw co najmniej z półrocznym wyprzedzeniem w stosunku do roku następnego o normach przydziału dewiz,

3/ nie zabezpieczenie pełnego pokrycia w danym roku /z uwzględnieniem szczytu sezonu/ limitów gotówkowych do wysokości planowanych kwot na zabezpieczenia kieszonkowego oraz wydatków na tranzyt.

Problematyka rachunków odpisów dewizowych przedsiębiorstw działających w sferze turystyki zagranicznej uregulowana była do końca 1988 r. przez inne przepisy, aniżeli w przypadku pozostałych przedsiębiorstw działających w sferze obrotu towarowego i usługowego za zagranicą. Świadczy to, z jednej strony, o dużej specyfice turystyki, a z drugiej, o niejednolitości regulacji problematyki odpisów dewizowych w skali całej gospodarki narodowej.

Podstawę prawną dysponowania przez PP"Orbis" częścią wpływów dewizowych z turystyki zagranicznej stanowiły postanowienia uchwały nr 76 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1983 r. w sprawie Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku oraz wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku /M.P. z 1983 r. nr 23, poz.129/. W myśl tych postanowień w ramach zgromadzonych środków dewizowych Funduszu Centralnego państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje spółdzielcze i społeczne mogły dysponować odpisami dewizowymi od wpływów w walutach wymienialnych proporcjonalnie do wartości dewizowej zrealizowanych przez siebie usług opłaconych przez cudzoziemców w walutach wymienialnych lub w złotych pochodzących z udokumentowanej wymiany tych walut. We wspomnianej uchwale zawarta została także delegacja dla Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki, zgodnie z którą został on uprawniony do określenia dla jednostek i organizacji turystycznych stosownie do ich przedmiotu działania i potrzeb w turystyce zagranicznej wysokości odpisów dewizowych oraz zasad dysponowania nimi,

a także celów, na które mogą być wydatkowane środki dewizowe.

Wykorzystując nadane przez uchwałę nr 76 uprawnienia Przewodniczący Głównego Komitetu Turystyki wprowadził bardziej szczegółowe uregulowanie problematyki odpisów dewizowych zarządzeniem z dnia 6 sierpnia 1984 r. w sprawie oprocentowania pożyczek z Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku, wysokości odpisów dewizowych oraz zasad dysponowania nimi i celów, na które mogą być wydatkowane środki dewizowe /M.P. z 1984 r. nr 21, poz.146/. Zgodnie z tym zarządzeniem wysokość odpisów dewizowych dla jednostek organizacyjnych od wpływów w walutach wymienialnych tych jednostek wynosiła 40% wartości dewizowej zrealizowanych przez nie usług opłaconych przez cudzoziemców w walutach wymienialnych lub w złotych pochodzących z udokumentowanej wymiany tych walut. 40% stopa odpisu dewizowego mogła być jednak podwyższona decyzją Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki w zależności od przedmiotu działania i potrzeb jednostek organizacyjnych w turystyce zagranicznej.

Warto podkreślić, że w zarządzeniu Przewodniczącego Głównego Komitetu turystyki z dnia 6 sierpnia 1984 r. postanowiono, że jednostki organizacyjne turystyki mogły dysponować własnymi środkami dewizowymi na rachunku walutowym do wysokości salda oraz, że jednostki organizacyjne turystyki zobowiązane były informować Główny Komitet Turystyki /obecnie Komitet do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej/ o planowanych wydatkach z rachunków walutowych /informacje o planowanych wydatkach w danym roku powinny być przedstawione w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedniego/.

W decyzji nr 6/GP Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki z dnia 24 czerwca 1985 r. określono także cele, na które mogły być wydatkowane środki z odpisów dewizowych. Cele te określono w oparciu

o postanowienie wyżej wspomnianej uchwały nr 76 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1983 r. Środki z odpisów dewizowych mogły być wydatkowane na:

- 1/ cele inwestycyjne i modernizacyjne, w tym spłatę kredytów dewizowych zaciągniętych na budowę obiektów turystycznych,
- 2/ finansowanie zagranicznej turystyki wyjazdowej,
- 3/ zakupy z importu towarów i usług na potrzeby turystyki zagranicznej,
- 4/ akwizycję, reklamę i rozwój zagranicznej turystyki przyjazdowej,
- 5/ wyjazdy służbowe i szkoleniowe w dziedzinie turystyki,
- 6/ finansowanie kosztów bieżących, remontów i inwestycji polskich przedsiębiorstw turystycznych za granicą,
- 7/ udziały w zagranicznych spółkach turystycznych,
- 8/ składki na rzecz międzynarodowych organizacji turystycznych i hotelarskich,
- 9/ odszkodowanie w turystyce zagranicznej,
- 10/zakup wydawnictw fachowych i prenumeratę czasopism,
- 11/opinie handlowe w turystyce zagranicznej,
- 12/inne cele określone przez Przewodniczącą Głównego Komitetu Turystyki w porozumieniu z Ministrem Finansów.

W praktyce korzystanie przez przedsiębiorstwa turystyczne ze środków dewizowych zgromadzonych na rachunkach walutowych wyglądało nieco inaczej. Przedsiębiorstwa nie mogły dysponować dewizami na ustalone w przepisach cele do wysokości salda rachunku. Wydatki na niektóre cele były bowiem limitowane. Przedsiębiorstwa turystyczne zobowiązane były corocznie do sporządzania planów płatności usługowych z zagranicą. Wszystkie pozycje występujące w tych planach to wydatki limitowane. Obejmowały one:

- 1/ usługi transportowe i komunikacyjne,
- 2/ pozostałe usługi /wystawy, targi itp./,
- 3/ podróże zagraniczne /w tym podróże służbowe i szkoleniowe oraz podróże turystyczne/,
- 4/ utrzymanie przedstawicielstw,
- 5/ składki do organizacji międzynarodowych.

Plany płatności usługowych z zagranicą przekazywane były do Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej, a Komitet przedstawiał je Ministerstwu Finansów, które ustosunkowywało się do przedstawionych propozycji przyznając przedsiębiorstwom limity. Limity były albo równe, albo mniejsze, albo większe od wielkości założonych w planie.

Przykładowo w PP "Orbis" w planie na rok 1968 założono wydatki na podróże służbowe i szkoleniowe w wysokości 25 mln zł /kwota wydatków podana jest w złotych, gdyż plan płatności usługowych sporządzony jest w złotych/, natomiast przyznany limit wynosił 21,9 ml. zł.

W opinii przedsiębiorstw zasygnalizowane ograniczenia swobody dysponowania środkami z rachunku walutowego komplikowały racjonalne z punktu widzenia przedsiębiorstw wykorzystanie środków i utrudniały adaptację do zmieniających się warunków na międzynarodowym rynku turystycznym.

Mimo, iż w omówionej wcześniej decyzji nr 6/GP Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki wyraźnie stwierdza się, że środki dewizowe z rachunków walutowych mogły być m.in. przeznaczone na finansowanie zagranicznej turystyki wyjazdowej, to jednak w praktyce działania przedsiębiorstw turystycznych niemożliwe było organizowanie imprez wyjazdowych do II obszaru płatniczego finan-

sowanych w części dewizowej ze środków przedsiębiorstw. Przykładowo w 1988 r. PP "Orbis" zamierzało przeznaczyć kwotę 4,7 mln dolarów, tj. około 10% odpisu dewizowego na imprezy typowo turystyczne, objazdowe, wypoczynki z przelotem samolotami, imprezy statkami po Morzu Śródziemnym oraz autokarowe imprezy campingowe do krajów II obszaru, które sprzedawane byłyby klientom za złotówki przy zastosowaniu odpowiedni o wysokiego przelicznika do dolara. W PP "Orbis" uznano, że działalność taka byłaby bardziej zgodna z profilem działania przedsiębiorstwa, aniżeli sprzedaż dewiz na przetargach. Umożliwiłaby ona organizowanie imprez z bogatym programem turystycznym, z których część uzyskanego dochodu mogłaby pokrywać niektóre ujemne rodzaje działalności występujące w turystyce przyjazdowej z krajów kapitalistycznych. Realizacja powyższego zamiaru została zablokowana przez Komitet do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej. PP "Orbis" odebrało to jako ingerencję w sprawy przedsiębiorstwa niezgodną z zasadami obowiązującymi w II etapie reformy gospodarczej.

Na zakończenie należy jeszcze wskazać na pewne specyficzne rozwiązanie, które występowało w systemie dewizowym turystyki do końca 1988 r. odróżniające turystykę od innych rodzajów obrotu towarowego i usługowego z zagranicą. Chodzi mianowicie o to, że przedsiębiorstwa mogły wykorzystać zgodnie z przysługującymi im uprawnieniami tylko takie kwoty dewiz z tytułów odpisów dewizowych, które aktualnie były im potrzebne. Jeśli dewiz nie wykupiono to prawo do wykupu nie przepadało, lecz się kumulowało. Dawało to możliwość nie angażowania środków złotych w zakup dewiz, z których w danym momencie przedsiębiorstwo nie potrzebowało. W pozostałych sferach obrotu gospodarczego z zagranicą przysługujące z tytułu odpisów dewizowych środki musiały być wykupione w prze-

ciągu 3 miesięcy od daty rozliczenia, w przeciwnym bowiem wypadku prawo do wykupu dewiz przepadało. Było to niewątpliwie rozwiązanie preferencyjne, ułatwiające przedsiębiorstwom turystycznym prowadzenie gospodarki finansowej.

Poważne zmiany w dziedzinie zasilania dewizowego przedsiębiorstw zostały wprowadzone przez ustawę z 15 lutego 1989 r. Prawo dewizowe /Dz.U. z 1989 r. nr 6, poz.33/. Zgodnie z postanowieniami przywołanej ustawy wpływy dewizowe z eksportu stanowią własność dokonujących go podmiotów gospodarczych. Podmioty gospodarcze są obowiązane odprzedawać bankom dewizowym część wpływów w walutach obcych, uzyskiwanych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

Turystyka jako kategoria usług została zaliczona do grupy, dla której obowiązuje najniższa możliwa stawka obowiązkowej odprzedaży dewiz - 50%. Zostało ono określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 marca 1989 r. w sprawie odprzedaży części wpływów w walutach obcych, uzyskiwanych przez podmioty gospodarcze z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej /Dz.U. z 1989 r. nr 15, poz.88/.

Nowe prawo dewizowe uregulowało w sposób zdecydowanie bardziej liberalny niż poprzednio kwestię dysponowania przez przedsiębiorstwa turystyczne środkami dewizowymi zgromadzonymi na rachunkach walutowych. Przyjęto mianowicie generalną zasadę, zgodnie z którą czynności obrotu dewizowego polegające na przekazaniu za granicę przez podmioty gospodarcze walut obcych na cele zakupów towarowych i usług związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą nie wymagają zezwolenia dewizowego.

Ustosunkowując się do wprowadzonych ostatnio zmian stwierdzić należy, że na pozytywną ocenę zasługuje przede wszystkim ujednolici-

cenie zasad dysponowania przez przedsiębiorstwa środkami dewizowymi. Oznacza to koniec limitowania wydatków na niektóre cele i swobodne rozporządzanie przez podmioty gospodarcze środkami dewizowymi na cele związane z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Oprócz centralnej reglamentacji dewiz oraz rachunków odpisów dewizowych /rachunków walutowych/ kolejnym możliwym źródłem zasilenia dewizowego przedsiębiorstw są kredyty dewizowe. Działalność kredytowa w tym zakresie prowadzona jest przez banki dewizowe - tzn. przez Bank Handlowy S.A., Narodowy Bank Polski, Bank Rozwoju Eksportu oraz Bank PEKAO S.A. Problematyka kredytów dewizowych przedstawiona zostanie na przykładzie PP "Orbis".

PP "Orbis" zaciągnęło w latach 1970-tych znaczne kredyty na rozbudowę bazy hotelowej. Kredyty zostały zaciągnięte w Banku Handlowym. Możliwość ich zaciągnięcia wynikała z faktu, że Bank Handlowy posiadał w latach 1970-tych duże możliwości uzyskiwania kredytów na międzynarodowym rynku kredytowym. Dzięki kredytom dewizowym wybudowano w latach 1970-tych 23 obiekty hotelowe, przy czym w roku 1987 kontynuowana była jeszcze spłata 6 obiektów.

O obciążeniu PP "Orbis" spłatami kredytów dewizowych świadczą następujące liczby. W 1984 r. PP "Orbis" podpisało z Bankiem Handlowym umowę dotyczącą spłaty kredytów dewizowych zaciągniętych na budowę hoteli. Z umowy tej wynikało, że do spłaty pozostało około 128 mln dolarów USA /14,85 mld złotych/. Na koniec roku 1987 pozostało do spłaty 6,1 mln dolarów.

Dane na temat zadłużenia inwestycyjnego PP "Orbis" w latach 1984 - 1987 przedstawione zostały w tabeli 26. Z tabeli wynika, że zadłużenie inwestycyjne dewizowe PP "Orbis" w latach 1984-1987 systematycznie malało. Przedstawione kwoty zadłużenia dewizowego wy-

Tabela 26. Zadłużenie inwestycyjne dewizowe PP "Orbis" /w tys.zł,ob./

Wyszczególnienie	L a t a			
	1984	1985	1986	1987
Zadłużenie	14049692,5	12240560,0	9627600,0	5437305,3
Splata	1809132,5	2612960,0	4190294,7	3486546,9
Pozostało do spłaty	12240560,0	9627600,0	5437305,3	1950758,0

rażone są w złotychkach, stąd nie oddają one faktycznego tempa spłat w dolarach, gdyż powstała do spłaty na koniec każdego roku część zadłużenia przeliczana jest na złotówki po innym kursie /wynika to z dewaluacji złotówki/.

Należy podkreślić, że w analizowanym okresie /lata 1983-1989/ PP "Orbis" nie zaciągnęło ani jednego kredytu dewizowego na cele inwestycyjne. Następowala wyłącznie spłata zaciągniętych w latach siedemdziesiątych kredytów. W przedsiębiorstwie przyjęto założenie, aby w latach 1987/88 zakończyć spłatę kredytów, gdyż właśnie wtedy rozpocznie się dla PP "Orbis" okres znacznych wydatków dewizowych związanych z realizacją kontraktu leasingowego z firmą Warimpex. PP "Orbis" jest zainteresowane uzyskaniem kredytów dewizowych w polskich bankach dewizowych. Jednak szczupłe środki dewizowe, jakimi dysponują te banki nie pozwalają przedsiębiorstwu na podejmowanie inwestycji finansowanych z tego źródła. Istotne są także zbyt wysokie wymagania banków odnośnie efektywności zamierzonych przedsięwzięć inwestycyjnych. W PP "Orbis" nie występuje potrzeba zaciągania kredytów dewizowych na działalność eksploatacyjną, gdyż wystarczające są środki zgromadzone na rachunku walutowym, który zasilany jest dewizami przysługującymi z tytułu eksportu czyli zagranicznej turystyki przyjazdowej. W efekcie, jak to wspomniano wyżej, w omawianym okresie PP "Orbis" nie zaciągało kredytów dewizowych. Rozwój bazy hotelowej przedsiębiorstwa jest jednak konieczny, w związku z czym, jako w pewnym sensie substytut kredytowania dewizowego, zdecydowano się na realizację umów leasingowych z firmą Warimpex.

Kolejnym, oprócz reglamentacji centralnej, rachunków odpisów dewizowych /rachunków walutowych/ i kredytów dewizowych, źródłem zasilania dewizowego przedsiębiorstw są przetargi walutowe. Są one

organizowane przez Bank Rozwoju Eksportu. Ich celem jest umożliwienie przepływu środków dewizowych z przedsiębiorstw, które mają ich nadmiar do przedsiębiorstw, którym brakuje dewiz. Koszt nabycia jednego dolara na przetargu walutowym jest pięciokrotnie wyższy od kursu oficjalnego. Sytuacja finansowa przedsiębiorstw turystycznych nie pozwala im na zaopatrywanie się w dewizy na przetargach walutowych. Potrzeby eksploatacyjne przedsiębiorstw zaspokajane są ze środków rachunków walutowych. Zaspokajanie potrzeb inwestycyjnych, ze względu na ich rozmiary, nie jest możliwe poprzez środki dewizowe zakupione na przetargach, gdyż po pierwsze w grę wchodzi tam niewielkie ilości dewiz, a po drugie - koszt ich nabycia jest zbyt wysoki. Przedsiębiorstwa turystyczne zmuszone są więc do poszukiwania niekonwencjonalnych źródeł finansowania dewizowego.

W związku z powyższym przykładowo PP "Orbis" zapewniło sobie dopływ środków dewizowych na rozwój bazy hotelowej o wysokim standardzie wykorzystując formę leasingu. W 1985 r. rozpoczęto rozmowy z austriacką firmą Warimpex Handels AG na temat budowy, bądź modernizacji około 10 obiektów hotelowych w latach 1986-1990. Równolegle prowadzono rozmowy z innymi firmami zagranicznymi w tej sprawie.

W celu zwiększenia w najbliższych latach bazy noclegowej dla zagranicznej turystyki przyjazdowej, Prezydium Rządu podjęło decyzję z dnia 27 stycznia 1986 r. o budowie hoteli w Polsce na zasadach leasingu. W związku z powyższym PP "Orbis" w dniu 31 stycznia 1986 r. zawarło umowę ramową z firmą austriacką Warimpex Handels AG na budowę 10 hoteli, których realizacja przewidziana jest na lata 1987 - 1992. Inwestorem i właścicielem obiektów będzie w/w firma austriacka, natomiast "Orbis" będzie dzierżawcą

/leasingobiorcą/ hoteli. Po spłaceniu należnych opłat leasingowych obiekty przechodzić będą na własność "Orbisu".

W ramach w/w umowy ramowej PP "Orbis" zawarło z firmą Warimpex umowę leasingową dotyczącą budowy hotelu przy ul. Złotej w Warszawie. Chodziło o obiekt o 676 miejscach noclegowych i 650 miejscach gastronomicznych. Umowa leasingu została tak skonstruowana, że "Orbis" będzie mógł w przyszłości zostać właścicielem obiektu leasingu. Umowa leasingu została zawarta na czas nieokreślony, ale "Orbis" nie może jej wypowiedzieć wcześniej niż po upływie 102 miesięcy od przekazania obiektu leasingobiorcy. Miesięczna rata leasingu wynosi 1,46% łącznych kosztów inwestycji. Pierwsza rata płatna jest w 6 miesięcy od daty przekazania hotelu "Orbisowi". Wraz z upływem 102 miesięcy od przekazania obiektu leasingu "Orbis" jest uprawniony do zażądania od Warimpexu, aby Warimpex sprzedał hotel "Orbisowi", a Warimpex jest zobowiązany na żądanie "Orbisu" do sprzedania obiektu leasingu, przy czym uważać się będzie, że cena kupna za obiekt została zapłacona Warimpexowi przez "Orbis" w ramach wniesionych 96 rat leasingowych. Oznacza to, że po zażądaniu przez "Orbis" sprzedaży i wypełnieniu obowiązku zapłaty wszystkich rat leasingowych, Warimpex zobowiązany jest przenieść na "Orbis" prawo własności do obiektu leasingu bez płacenia przez "Orbis" jakiegokolwiek dodatkowej ceny kupna. Zobowiązania leasingowe leasingobiorcy składają się z: czynszu leasingowego 57,2% oraz kaucji leasingowej - 42,8%. Jeżeli "Orbis" nie skorzysta z możliwości zażądania sprzedaży obiektu leasingu, to Warimpex zapłaci "Orbisowi" 42,8% rat leasingowych. Natomiast w razie rozwiązania umowy leasingu przez "Orbis" zwrot 42,8% rat leasingowych nie następuje.

Przedstawione w skrócie warunki umowy leasingowej z firmą Warimpex sprawiają, że umowa ta jest oceniana w PP "Orbis" jako stosunkowo droga forma uzyskania środków dewizowych na rozwój bazy hotelowej. Pełna ocena umowy będzie możliwa dopiero po pewnym okresie eksploatacji hotelu, która rozpoczęła się w 1989 r.

Następne hotele we współpracy z firmą Warimpex o wielkości 300 miejsc noclegowych planowane są do realizacji w Międzyzdrojach i Jeleniej Górze.

Istotne znaczenie dla zasilania dewizowego przedsiębiorstw turystycznych mają mieć także inne formy dopływu środków dewizowych z zagranicy. Powszechnie uważa się, że ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych /Dz.U. z 1988 r. nr ,poz. / stwarza relatywnie atrakcyjne warunki dla inwestowania w Polsce. Można już zaobserwować pewne zainteresowanie obcych inwestorów przedsięwzięciami, zwłaszcza hotelarskimi. Wydaje się jednak, że głównym czynnikiem określającym zainteresowanie kapitału zagranicznego inwestycjami w Polsce jest nie tyle właściwa regulacja ustawowa tego problemu /jest ona tylko warunkiem koniecznym/, ile ogólna sytuacja gospodarcza kraju, tzn. stabilizacja, stan infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, itp.

Dużo, niewykorzystane dotychczas możliwości występują w zakresie współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi. Istnieje prawdopodobieństwo uzyskania w celach rozwojowych turystyki kredytów Banku Światowego. Bariera jest tu nieznanomość zasad współpracy z tym bankiem. Ta forma pozyskania obcego kapitału zapewnia większą kontrolę stronie polskiej i może być korzystniejsza niż realizowane obecnie umowy leasingowe.

Z rozważanego punktu widzenia dobrze się stało, że podmioty

nieuspołecznione zostały dopuszczone do prowadzenia działalności w sferze turystyki zagranicznej, gdyż mogą one korzystać z kredytów Międzynarodowej Korporacji Finansowej.

4.6. Zasilanie materiałowe.

Zanalizowane wyżej determinanty opłacalności działania przedsiębiorstw w sferze turystyki zagranicznej /polityka kursowa, polityka cen, polityka podatkowa, polityka kredytowa, rachunek wyrównawczy, zasilanie dewizowe/ łączy ta cecha, że współwyznaczają wielkość środków finansowych, jaką mają do dyspozycji przedsiębiorstwa turystyczne w gospodarce zrównoważonej lub w gospodarce o przewadze popytu nad popytem zasilanie finansowe jest zdecydowanie dominującym elementem systemu zasilania przedsiębiorstw, tzn. posiadanie określonych środków finansowych jest równoznaczne z dostępem do potrzebnych środków rzeczowych.

Gospodarka polska, jak powszechnie wiadomo, jest gospodarką chrońnicznie niezrównoważoną o przewadze popytu nad popytą, na co składa się mniejszy lub większy stopień niezrównoważenia na większości rynków towarowych. Posiadanie przez przedsiębiorstwa turystyczne środków finansowych w walucie krajowej jest warunkiem koniecznym, ale nie dostatecznym dostępu do środków rzeczowych. Jedynie posiadanie środków na rachunku walutowym oznacza realną możliwość zakupu potrzebnych towarów na rynkach zagranicznych. Ze względu na ograniczone zasoby środków dewizowych oraz ze względów cenowych zakupy importowe z II obszaru płatniczego nie zawsze mogą być traktowane jako alternatywa dla zaopatrzenia krajowego.

Środkiem służącym do złagodzenia skutków niedoboru określonych towarów pochodzenia krajowego jest administracyjna ich reglamentacja /przydziały/. Dotyczy to np. mięsa, a także innych towa-

rów. Utrzymanie przydziału nie zawsze jest równoznaczne z faktycznymi dostawami od producentów.

Zaopatrzenie w towary nie reglamentowane administracyjnie odbywa się na podstawie umów zawieranych z producentami i jednostkami obrotu towarowego.

Przykładowo w roku 1987 braki występowały na wielu odcinkach rynku krajowego: wykładziny dywanowe, tkaniny bawełniane, pościelowe i obrusowe, tkaniny lniane, ręczniki frotte, szampony, płyny do kąpieli, wyroby ze szkła i porcelany, wyroby papierowe, sztuczce. Niepełne zaspokojenie popytu występowało w dostawach aparatów teleksowych, aparatów telefonicznych oraz różnego przeznaczenia towaru /drukarski, pakowy, karton, pergamin i papier do pisania/. Bardzo poważne braki występują również na rynku towarów inwestycyjnych - szczególnie materiałów budowlanych. Ponadto duże jest niezrównoważenie rynku artykułów wyposażenia wnętrz - meble, tapety, itp.

Pozytywnym zjawiskiem jest coraz ostatnio wyraźniejsze odchylenie od centralnego rozdzielnictwa materiałów.

W 1989 roku wprowadzono dalsze, pozytywne zmiany w systemie zaopatrzenia materiałowo-technicznego, sprowadzające się do równouprawnienia w dostępie do zaopatrzenia, zmiany funkcji centralnych bilansów materiałowych, ograniczenia zakresów priorytetowych celów społeczno-gospodarczych i poważnego ograniczenia zakresu reglamentacji. Sporządzone bilanse materiałowe mają głównie znaczenie informacyjne, a nie stanowiące. Zmniejszona ilość priorytetów zaopatrzeniowych oznaczających gwarantowane zaopatrzenie w surowce i materiały objęte obowiązkowym pośrednictwem oraz pierwszeństwo zakupu pozostałych materiałów, będących w swobodnym obrocie. Zakres obowiązkowego pośrednictwa został zawężony do trzech grup asorty-

mentowych /paliwa, papier, środki transportu, w tym autokary/. Odchodzenie od reglamentacji nie oznacza jednak zrównoważenia rynku zaopatrzeniowego /jest to spowodowane m.in. administracyjną kontrolą cen/.

Zasilanie rzeczowe z importu z II obszaru płatniczego odbywa się bez większych trudności w ramach możliwości wynikających z posiadanych środków na rachunkach walutowych. Największą pozycję w zakupach stanowią wszelkiego rodzaju maszyny i urządzenia, autokary i mikrobusy, kopiarki, kasy kelnerskie, sprzęt pralniczy, urządzenia gastronomiczne. Duże jest także znaczenie zakupów artykułów żywnościowych, a wśród nich przede wszystkim: soków cytrusowych, bakali, sardynek, oliwek, kakao, kuwertury czekoladowej, win i innych alkoholi wysokiej marki.

Zakupy importowe z I obszaru płatniczego nie są finansowane z limitów dewizowych, jakie przedsiębiorstwa turystyczne otrzymują w ramach reglamentacji walut krajów socjalistycznych. Potrzeby importowe z tego kierunku zgłaszane są przez przedsiębiorstwa w Komitecie do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej, który następnie przekazuje je do Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą celem ich uwzględnienia w dwustronnych umowach handlowych z poszczególnymi krajami. Zapotrzebowanie przedsiębiorstw turystycznych uwzględniane jest w miarę istniejących możliwości. Zakupy ze strefy rublowej dla potrzeb turystyki zagranicznej odbywają się więc na ogólnych zasadach obowiązujących w wymianie handlowej z krajami RWPG. Są to zasady coraz mniej zgodne z warunkami funkcjonowania naszej gospodarki. Jedną z istotnych konsekwencji dla przedsiębiorstw turystycznych jest ograniczony dostęp do zaopatrzenia importowego z tych krajów. Ostatnio pojawiły się realne perspektywy poprawy sytuacji w omawianej dziedzinie. Przede

wszystkim zawarto porozumienie między rządami PRL i ZSRR o rozliczeniach obrotów w walutach handlowych. Dotyczy ono wymiany realizowanej poza protokołami rocznymi do umów pięcioletnich. Prowadzone są prace w kierunku znacznego ograniczenia zawartości umów handlowych między krajami RWPG. Ponadto rozważane są możliwości, przejścia na rozliczenia wolnodewizowe w handlu z krajami socjalistycznymi. Wprowadzane i zapowiadane zmiany spowodują najprawdopodobniej, że zaopatrzenie importowe z krajów RWPG straci znamiona rozdzielnictwa i przypominać zacznie handel.

Główną pozycję w imporcie z I obszaru płatniczego stanowią alkohole oraz inne artykuły żywnościowe, takie jak: salami węgierskie, herbata hińska i owoce lychess. Niewielką pozycję w imporcie z tego kierunku stanowią maszyny i urządzenia, głównie gastronomiczne.

W zakresie zaopatrzenia materiałowego główne hamulce rozwoju turystyki zagranicznej tkwią więc w:

1. nierównowadze rynku krajowego w zakresie poważnej części artykułów zaopatrzeniowych,
- 2/ istniejącym systemie reglamentacji obrotów z krajami I obszaru płatniczego /w zdecydowanie mniejszym stopniu/.

4.7. Motywowanie kadry kierowniczej i załóg przedsiębiorstw turystycznych.

Przedsiębiorstwa działające w sferze turystyki zagranicznej obowiązują centralne regulacje dotyczące płac. Generalnie rzecz ujmując samodzielność przedsiębiorstw w sferze płacowej jest poważnie ograniczona. Uważa się, że istniejące systemy wynagrodzeń słabo spełniają funkcje motywacyjne. W systemie centralnej regulacji handlu zagranicznego występują pewne instrumenty, które miały u-

możliwić częściowe chociażby przewyciężenia niedoskonałości systemów wynagradzania - miały stymulować przedsiębiorstwa w kierunku rozwoju działalności eksportowej. Chodzi o ulgi w podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń oraz nagrody z funduszu nagród Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Od 1987 r. instrumenty te dotyczą także sfery turystyki zagranicznej /w pozostałych sferach gospodarki występowały wcześniej/.

Podstawową funkcję podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń miało być przeciwdziałanie wypłatom wynagrodzeń nie związanych z wielkością określonego miernika efektów działalności jednostek gospodarczych /np. sprzedaży netto/. Wielkość wynagrodzeń wolnych od ppww była obliczana dla każdego przedsiębiorstwa zgodnie z formułą właściwą dla danego podmiotu - formuł tych było pięć /w 1987 r./: miernikowo-przyrostowa, progowa, udziałowa, zyskowa, opodatkowania indywidualnych wynagrodzeń.

Stymulatorem eksportu wbudowanym w system ppww była dodatkowa kwota wynagrodzeń wolna od ppww z tytułu eksportu. Należy wskazać na motywacyjny charakter tej ulgi, pozwalający na wzrost wynagrodzeń nie obciążonych podatkiem w związku z realizacją działalności eksportowej.

Wielkość dodatkowej kwoty wynagrodzeń ustalała się jako iloczyn trzech elementów: kwoty funduszu wynagrodzeń wolnej od ppww z tytułu eksportu, udziału wartości sprzedaży eksportowej usług turystyki w wartości sprzedaży ogółem pomniejszonej o podatek obrotowy oraz stawki procentowej.

Należy zaznaczyć, że decyzja o objęciu turystyki systemem ulg w ppww z tytułu eksportu zapadła dopiero w październiku 1987 r. Rolę ulg w ppww zobrazujemy na przykładzie PP "Orbis" /1987 r./.

Wypłacone w skali całego przedsiębiorstwa wynagrodzenia wyniosły 7.118,3 mln zł i były wyższe od wypłaconych w 1986 r. o 28,7%, tj. o 1.587,7 mln zł. Uzyskanie takiego tempa wzrostu płac było możliwe dzięki wysokiej dynamice sprzedaży netto oraz ulgom w ppww z tytułu sprzedaży eksportowej w wysokości 645,2 mln zł. Kwota ulg w ppww z tytułu eksportu stanowiła około 9% globalnych wynagrodzeń oraz około 41% osiągniętego w stosunku do roku poprzedniego przyrostu funduszu płac. O relatywnie dużym znaczeniu ulg w ppww z tytułu eksportu świadczy także fakt, że inny tytuł do ulg /SOP - syntetyczna ocena pracy/ pozwolił w 1987 r. na uzyskanie dodatkowych kwot wolnych od ppww na poprawę relacji płac w wysokości 46,6 mln zł.

Podobnie jak w przypadku ulg w podatku dochodowym z tytułu eksportu, również w odniesieniu do ppww w 1988 r. nastąpiła zmiana przepisów regulujących ten problem. Zachowano trzy z w/w pięciu formuł obliczania kwoty funduszu wynagrodzeń, wolnej od ppww. Są to: formuła opodatkowania indywidualnych wynagrodzeń, formuła progowa oraz formuła miernikowo-przyrostowa. Zakwalifikowanie przedsiębiorstw turystycznych do grupy jednostek stosujących określoną formułę stanowiło klasyczny przykład przetargu "centrum" - przedsiębiorstwa. Najpierw przyjęto formułę opodatkowania indywidualnych wynagrodzeń, aby następnie zastąpić ją formułą progową.

Oceniając system ulg w ppww z tytułu eksportu należy zacząć od stwierdzenia, że sam podatek od ppww był bardzo często kwestionowanym i krytykowanym narzędziem centralnej regulacji wynagrodzeń. Znalazło to swój finał w postawieniu ppww przed Trybunałem Konstytucyjnym, który uznał, że podatek ten w obecnej formie jest niezgodny z ustawą o opodatkowaniu jednostek gospodarki u-

społeczności i nakazał uchylenie lub zmianę obowiązujących przepływów w terminie 3 miesięcy od doręczenia orzeczenia.

Abstrahując od problemu zasadności i poprawności konstrukcji ppww i przechodząc do oceny ulg z tytułu eksportu trzeba podkreślić, że w 1987 r. miały one istotne znaczenie motywacyjne. Zostało ono wydatnie zmniejszone przez wprowadzone w 1988 r. zmiany. Trudno w związku z tym uznać je za istotny instrument stymulowania rozwoju turystyki zagranicznej.

Powzechna krytyka ppww, wzmocniona wspomnianym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że prawne uregulowania problematyki ppww było nieprawidłowe, doprowadziła do zniesienia tej formy opodatkowania wynagrodzeń od początku 1989 r. Podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń został jednak zastąpiony "bezpiecznikiem płacowym" wmontowanym w system podatku dochodowego. Przyjęte rozwiązanie do złudzenia przypomina formułę przyrostową ppww.

Drugim narzędziem mającym wpływać na wzrost zainteresowania przedsiębiorstw sprzedażą eksportową usług turystycznych jest fundusz nagród Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Turystyka została objęta nagrodami Ministra po raz pierwszy w 1987 r. Występowały trzy ogólne tytuły do otrzymania nagród:

- 1/ realizacja umów zadaniowych,
- 2/ wartość i przyrost wartości eksportu towarów do II obszaru płatniczego,
- 3/ szczególnie dobre wyniki uzyskane w zakresie działalności ekonomicznej.

Problem nagród z funduszu MWGZZ dla przedsiębiorstw turystycznych stał się przedmiotem nieporozumienia między tymi przedsię-

biorstwami, Komitetem do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej oraz MWGzZ, Komitet dokonał wstępnego naliczenia nagród, poinformował o tym przedsiębiorstwa turystyczne i wystąpił do Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z wnioskiem o przyznanie nagród. Rozliczenie zostało dokonane niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w myśl których nagrody dla jednostek usługowych przyznawane są uznaniowo, a nie na zasadach systemowych. Z wyliczeń Komitetu wynikało, że przedsiębiorstwa turystyczne powinny otrzymać około 90 mln zł, jako nagrodę za 1987 r. Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą przyznał natomiast nagrodę w wysokości 40 mln zł. Decyzja ta spotkała się z ostrym protestem ze strony zainteresowanych przedsiębiorstw. W rezultacie wynikłego sporu Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą postanowił, że od 1 stycznia 1988 r. jednostki organizacyjne objęte będą nagradzaniem systemowym. Ponadto biorąc pod uwagę zaistniałe nieporozumienie co do wysokości nagród dla branży turystycznej przyznano dodatkowo kwotę w wysokości 46,8 mln zł przeznaczoną na nagrody dla pracowników jednostek świadczących usługi turystyczne. Łączna kwota przyznanych dla branży turystycznej nagród wyniosła więc 86,6 mln zł, z tego 80,9 mln zł dla PP "Orbis" /podział nagród na przedsiębiorstwa został dokonany proporcjonalnie do wielkości wpływów z wielkości sprzedaży usług/.

Niewielka kwota przyznanych nagród, problemy powstałe przy ich naliczeniu oraz zmiana przepisów w 1988 r. regulujących zasady przyznawania nagród znacznie deprecjonują znaczenie tego instrumentu jako stymulatora rozwoju podaży usług dla zagranicznej turystyki przyjazdowej.

W 1989 r. nastąpiła po raz kolejny zmiana przepisów dotyczących omawianego zagadnienia. Mają one na celu ujednolicenie sys-

temu preferencji finansowych wprowadzanych w 1989 r. w handlu zagranicznym oraz wyeliminowanie ograniczeń dotyczących możliwości korzystania przez podmioty gospodarcze z nagród Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Nagradzaniem objęto eksport sektora prywatnego. Znacznie rozszerzono zakres podmiotowy nagradzania za eksport do II obszaru płatniczego.

Aby przeciwdziałać nadmiernemu rozdrabnianiu nagród eksportowych przyjęto zasadę nagradzania wyłącznie tych podmiotów, które osiągną określoną wartość eksportu.

Podmioty gospodarcze otrzymały także pełną swobodę w zakresie wewnętrznego podziału środków na nagrody otrzymanych z funduszu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą.

Sumując spostrzeżenia poczynione w tym punkcie stwierdzić należy, że:

- 1/ przedsiębiorstwa turystyczne są znacznie skrepowane przez przepisy regulujące kwestie wynagrodzeń - w związku z tym utrudnione jest spełnienie przez płace ich podstawowej funkcji motywacyjnej,
- 2/ relatywnie duże znaczenie ulg w ppww z tytułu eksportu pomniejszane było przez zmienność przepisów regulujących te ulgi,
- 3/ niewielkie znaczenie nagród z funduszu MWGzZ wynika z ich małych rozmiarów w porównaniu z globalnymi wynagrodzeniami oraz z niejasności i zmienności przepisów.

Powyższe uwagi upoważniają do stwierdzenia, że w sferze motywowania kadry kierowniczej i załóg przedsiębiorstw turystycznych występują istotne hamulce rozwoju turystyki zagranicznej.

4.8. Struktury monopolistyczne w obsłudze ruchu turystycznego.

Namulce rozwoju podaży usług dla zagranicznej turystyki przyjazdowej tkwić mogą także w rozwiązaniach instytucjonalnych przyjętych w sferze organizacji ruchu turystycznego. Przygotowanie i realizacja każdej imprezy turystycznej składa się z szerokiego zestawu usług: transport, hotel, gastronomia, ubezpieczenie, płatności itp. W wykonywaniu tych usług zaangażowana jest zazwyczaj znaczna liczba podmiotowa: przedsiębiorstwa, turystyczna, przedsiębiorstwa transportowe, hotele, restauracje, towarzystwa ubezpieczeniowe, banki itd. Czynnikiem o podstawowym znaczeniu jest dopasowanie potencjału wszystkich realizatorów usług. W warunkach konkurencyjnych niewydolność któregośkolwiek z ogniw powoduje pojawienie się innego podmiotu zdolnego do wypełnienia powstałej luki.

W sferze organizacyjnej turystyki zagranicznej, w tym także zagranicznej turystyki przyjazdowej, wystąpiło w latach osiemdziesiątych szereg zmian. Pozytywnie należy ocenić przede wszystkim istotny wzrost liczby podmiotów gospodarczych uprawnionych do prowadzenia działalności w tej sferze. Należy oczekiwać, że przyczyni się to do lepszego wykorzystania zwłaszcza lokalnych możliwości recepcyjnych poszczególnych regionów /województw/ kraju. Dodatni wpływ na zachodzące przeobrażenia wywarła z pewnością względnie śmiała polityka koncesjonowania prowadzona przez Ministerstwo Rynku. Należałoby postulować dalszą, konsekwentną eliminację barier administracyjnych ograniczających dostęp do prowadzenia turystyki zagranicznej. Ciekawe jest, że mimo znacznego rozluźnienia administracyjnego gorsetu PP "Orbis" zdołała utrzymać dominującą pozycję wśród organizatorów zagranicznej turystyki

przyjazdowej do Polski. Struktura polskiego rynku turystyki zagranicznej przedstawiona została w tabelach: 27, 28, 29.

Tab. 27 Udział "Orbisu" w turystyce zagranicznej /w %/ -
ruch osobowy

Wyszczególnienie	L a t a			
	1984	1985	1986	1987
Zagraniczna turystyka przyjazdowa:				
I obszar	20,2	63,5	52,2	63,0
II obszar	93,4	93,6	92,7	89,9
Zagraniczna turystyka wyjazdowa:				
I obszar	27,3	27,2	23,3	32,5
II obszar	98,9	36,0	33,7	22,4

Tab. 28 Udział "Orbisu" we wpływach z turystyki przyjazdowej
/w %/

Wyszczególnienie	L a t a			
	1984	1985	1986	1987
Wpływy /wartość sprzedaży usług i skupu/:				
I obszar	70,0	83,1	82,7	77,3
II obszar	96,0	96,7	96,5	95,0
Wydatki /wartość sprzedaży usług/:				
I obszar	31,1	39,1	31,8	28,0
II obszar	45,7	41,3	40,5	42,7

tab. 29 Wpływy dewizowe z tytułu turystyki w 1987 r.- II
obszar płatniczy /w tys.zł/

Lp.	Nazwa jednostki organizacyjnej	Wpływy dewizowe ogółem	% w branży
1.	Orbis	30738134	93,21
2.	Gromada	237438	0,72
3.	Turysta	144407	0,44
4.	Sports-Tourist	348105	1,06
5.	PITK	93220	0,28
6.	Juwentur	179694	0,55
7.	Almatur	231852	0,70
8.	Logostour	43901	0,13
9.	Polski Związek Motorowy	152527	0,46
10.	Pegrotour	9922	0,03
11.	TAU	21151	0,06
12.	Harctur	57793	0,18
13.	Poltour	5279	0,02
14.	Interster	19855	0,06
15.	Camptour	3992	0,01
16.	FWP	56001	0,17
17.	Terenowe przedsię- biorstwa turystycz- ne	633888	1,92
	Razem	32977159	100,0

Dominacja "Orbisu" wynika z pewnością w dużej części z tradycji, doświadczenia załogi, posiadania za granicą względnie gęstej sieci akwizycyjnej itp. Z drugiej strony jest to bezprzeczenie związane z dysponowaniem przez "Orbis" zdecydowaną większością bazy hotelowej o relatywnie wysokim standardzie. Jako pozytywny sam w sobie należy ocenić fakt, że łamane są formalne monopole, dotychczasowi monopolisci mogą czuć się zagrożeni, a w związku z tym pracować lepiej. Na widoczne efekty zmian organizacyjnych przyjdzie jeszcze jednak z pewnością poczekać. Przedsiębiorstwa, które niedawno weszły w turystykę zagraniczną nie mają jeszcze nawiązanych kontaktów z partnerami zagranicznymi oraz dysponują ograniczoną bazą.

Przełamywanie monopolu na wąsko rozumianym rynku usług turystycznych dla zagranicznej turystyki przyjazdowej jest jednak niewystarczające. W układzie podmiotów obsługujących tę sferę mogą się pojawiać tzw. "wąskie gardła", a także przypadki wykorzystywania monopolistycznej pozycji poprzez żądania wysokich cen za określone usługi, świadczenia usług na niezadawalającym poziomie itp. Jeśli podmiot stanowiący "wąskie gardło" ma zagwarantowaną administracyjnie pozycję monopolistyczną, to występuje u niego brak bodźców do zwiększania potencjału. Prowadzi to do niepełnego wykorzystania potencjału pozostałych usługodawców. Klasycznym przykładem jest tutaj pozycja "LOT" na rynku przewozów do i z Polski. Rozwój turystyki przyjazdowej ograniczony jest właśnie możliwościami transportowymi przewoźnika lotniczego. Konsekwencją monopolistycznej pozycji "Lot-u" dla polskich przedsiębiorstw turystycznych są jeszcze pogłębione przez fakt, że przewoźnik posiada Dział Turystyki Lotniczej "Air Tours", pełniący de facto funkcje biura podróży. Na skutek braku konkurencyjnej oferty przewozowej

organizatorzy zagranicznej turystyki przyjazdowej do Polski są uzależnieni do zdolności transportowych "LOT-u". Sytuacja ta stwarza wiele niedogodności np. dla głównego organizatora turystyki przyjazdowej do Polski - PP "Orbis".

Pozycje monopolistyczne lub quasi - monopolistyczne posiadają także inne podmioty obsługujące zagraniczną turystykę przyjazdową w sferze transportu, ubezpieczeń, bankowości. Określenie ich wpływu na ograniczenie możliwości rozwoju usług dla zagranicznej turystyki przyjazdowej wymagałoby podjęcia szerszych badań, ale można z dużą dozą prawdopodobieństwa przypuszczać, że nie są to czynniki pozbawione znaczenia.

Konkludując należy stwierdzić, że hamulcem dla rozwoju turystyki zagranicznej są monopolistyczne pozycje niektórych podmiotów zaangażowanych w obsługę ruchu turystycznego.

4.9. Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku

Zasady tworzenia i dysponowania Centralnym Funduszem Turystyki zostały określone w uchwale Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1983 r. w sprawie Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku oraz wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku /M.P. z 1983 r. nr 23, poz.129/.

Zgodnie z postanowieniami przywożanej uchwały dochodami CFTiW były:

- 1/ opłaty od krajowców dewizowych pobierane od równowartości w złotych przy sprzedaży zagranicznych środków płatniczych na cele prywatne,
- 2/ dobrowolne wpłaty państwowych jednostek organizacyjnych, organizacji spółdzielczych i społecznych oraz spółek,

- 3/ spłaty pożyczek wraz z odsetkami, udzielonych ze środków CFTiW,
- 4/ dodatnie różnice cen występujące w turystyce zagranicznej,
- 5/ inne wpłaty.

Środki CFTiW mogły być przeznaczone na:

- 1/ zagospodarowanie turystyczno-wypoczynkowe kraju, a w szczególności na finansowanie inwestycji polegających na budownictwie i zakupie dóbr inwestycyjnych oraz kapitalnych remontów i rewitalizacji obiektów budowlanych i urządzeń turystycznych,
- 2/ zasilanie dochodów wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku,
- 3/ finansowanie ujemnych różnic cen występujących w turystyce zagranicznej.

Część środków Funduszu Centralnego w wysokości określonej przez Przewodniczącego Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej mogła być przeznaczona na dofinansowanie:

- 1/ informacji turystycznej,
- 2/ bieżącej działalności statutowej turystycznych organizacji społecznych,
- 3/ szkolenia zleconego przez Komitet do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej,
- 4/ innych celów określonych w odrębnych przepisach.

Omawiana uchwała nadała także Ministrowi Finansów uprawnienia do sfinansowania realizacji celów Funduszu Centralnego w przypadku, gdy środki uzyskane z wyżej wymienionych źródeł okazałyby się niewystarczające.

Środki Funduszu Centralnego przeznaczone na zagospodarowanie turystyczno-wypoczynkowe kraju mogły być wykorzystywane w formie pożyczek lub dotacji, natomiast na pozostałe cele - w formie dotacji wysokość oprocentowania pożyczek, a także warunki ich spła-

ty określone były przez Przewodniczącego Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej.

Ponadto w omawianej uchwale postanowiono, że dochodami dewizowymi Funduszu Centralnego były:

- 1/ 50% wpływów dewizowych uzyskanych przez przedsiębiorstwa państwowe, organizacje spółdzielcze i społeczne z tytułu działalności w turystyce zagranicznej, obliczonych po potrąceniu od globalnej kwoty tych wpływów prowizji i opłat na rzecz kontrahentów zagranicznych z tytułu zagranicznej turystyki przyjazdowej,
- 2/ zyski i wpływy z tytułu innych rozliczeń z zagranicznymi spółkami turystycznymi z udziałem kapitału polskiego,
- 3/ wpływy z realizacji listów kredytowych międzynarodowej pomocy samochodowej,
- 4/ inne wpływy, na podstawie decyzji Przewodniczącego Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej, wydanej w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Pozostałe 50% dochodów dewizowych z turystyki podlegało odsprzedaży Narodowemu Bankowi Polskiemu.

Środki dewizowe Funduszu Centralnego mogły być przeznaczone na:

- 1/ cele inwestycyjne i modernizacyjne, w tym spłatę kredytów dewizowych zaciągniętych na budowę obiektów turystycznych,
- 2/ finansowanie zagranicznej turystyki wyjazdowej,
- 3/ zakupy z importu towarów i usług na potrzeby turystyki zagranicznej,
- 4/ akwizycję, reklamę i rozwój zagranicznej turystyki przyjazdowej,
- 5/ wyjazdy służbowe i szkoleniowe w dziedzinie turystyki,

- 6/ finansowanie kosztów bieżących, remontów i inwestycji polskich przedstawicielstw turystycznych za granicą,
- 7/ udziały w zagranicznych spółkach turystycznych,
- 8/ składki na rzecz międzynarodowych organizacji turystycznych i hotelarskich,
- 9/ realizację listów kredytowych międzynarodowej pomocy samochodowej,
- 10/ odszkodowania w turystyce zagranicznej,
- 11/ zakup wydawnictw fachowych i prenumeratę czasopism,
- 12/ opinie handlowe w turystyce zagranicznej,
- 13/ inne cele, na podstawie decyzji Przewodniczącego Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej, wydanej w porozumieniu z Ministrem Finansów.

W ramach zgromadzonych środków dewizowych Funduszu Centralnego państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje spółdzielcze i społeczne mogły dysponować odpisami dewizowymi od wpływów w walutach wymieniających proporcjonalnie do wartości dewizowej zrealizowanych przez siebie usług opłaconych przez cudzoziemców w walutach wymieniających lub w złotych pochodzących z udokumentowanej wymiany tych walut.

Przewodniczący Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej określał dla jednostek i organizacji stosownie do ich przedmiotu działania i potrzeb w turystyce zagranicznej wysokość odpisów dewizowych, zasady dysponowania nimi oraz cele, na które mogły być wydatkowane środki dewizowe.

W praktyce funkcjonowania CFTiW 50% wpływów dewizowych z tytułu turystyki zagranicznej nie przechodziło na CFTiW, lecz przechodziło na fundusze dewizowe przedsiębiorstw prowadzących działal-

ność w sferze zagranicznej turystyki przyjazdowej. W przypadku PP "Orbis" odpis dewizowy wynosił 50% wpływów dewizowych, a w przypadku niektórych innych przedsiębiorstw 45%. Wynikało to z postanowień zawartych w paragrafie 5 zarządzenia Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki z dnia 6 sierpnia 1984 r. w sprawie oprocentowania pożyczek z Centralnego Funduszu Turystyki i Wypożyczynku, wysokości odpisów dewizowych oraz zasad dysponowania nimi i celów, na które mogą być wydatkowane środki dewizowe /M.P. z 1984 r. nr 21, poz. 146/, zgodnie z którymi wysokość odpisów dewizowych dla jednostek organizacyjnych turystyki od wpływów w walutach wymiennalnych tych jednostek wynosiła 40% wartości dewizowej zrealizowanych przez nie usług opłaconych przez cudzoziemców w walutach wymiennalnych lub w złotych pochodzących z udokumentowanej wymiany tych walut. Powyższe zarządzenie stanowiło jednocześnie że stosownie do przedmiotu działania i potrzeb jednostek organizacyjnych w turystyce zagranicznej, odpisy dewizowe mogły być ustalane w innej wysokości niż 40%.

Wspomniane zarządzenie Przewodniczącego GKT określało także zasady korzystania z pożyczek CFTiW. Wysokość oprocentowania pożyczek udzielonych ze środków Funduszu wynosiła w stosunku rocznym:

- 1/ 4% - dla jednostek organizacyjnych działających w zakresie turystyki,
- 2/ 6% - dla pozostałych jednostek organizacyjnych,
- 3/ 18% - od kwot nie spłaconych w terminie.

Odsetki od środków Funduszu wykorzystywanych niezgodnie z przeznaczeniem wynosiły 18% w stosunku rocznym.

Termin spłaty pożyczki nie mógł przekroczyć:

- 1/ w odniesieniu do inwestycji i urządzeń turystycznych o wartości do 20 mln zł oraz zakupu środków transportu turys-

tycznego - 6 lat,

2/ w pozostałych przypadkach - 12 lat.

Główne kierunki działań finansowanych z CFTiW oraz główne kategorie dochodów i wydatków CFTiW omówione zostaną niżej na podstawie projektu planu dochodów i wydatków CFTiW na 1989 r. Na zakończenie przedstawiona zostanie tabela obrazująca wielkość oraz strukturę dochodów i wydatków CFTiW w latach 1987/1988 oraz 1989 /plan/ - tabela 30.

Podstawowym źródłem dochodów CFTiW były opłaty pobierane przy sprzedaży walut zagranicznych. Planowano, że wpływy z tego tytułu w roku 1989 wyniosą 34.000 mln zł.

Pozostałe źródła dochodów CFTiW stanowić miały /zgodnie z projektem planu/:

- dodatnie różnice cen w zagranicznej turystyce przyjazdowej,
- spłaty pożyczek wraz z odsetkami,
- zwroty środków niewykorzystanych z lat ubiegłych.

Wydatki Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku ponoszone były na finansowanie inwestycji i remontów oraz na pozainwestycyjne zadania bieżące.

Wydatki Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku na rok 1989 planowano w wysokości 30.046 mln zł tj. o 29,7% więcej od wykonania w 1988 r.

Wykorzystanie środków Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku służyć miało przezwyciężaniu dwóch zasadniczych barier:

- ekologicznej, przez którą należy rozumieć zmniejszenie się obszarów z walorami turystycznymi powodowane degradacją ekologiczną środowiska naturalnego,
- dekapitalizacji bazy, rozumianej jako stałe pogarszanie się warunków recepcyjnych w istniejących obiektach turystycznych i wy

Tabela 30 Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku

/w tys. zł/

Lp.	Wyszczególnienie	1987 Faktyczne wykonanie	1988 Przewidyw. wykonanie	1989 Projekt planu	Wskaź- nik % 6 : 5
1	2	3	4	5	6
I	Stan funduszu na początek roku	1.682.143	1.464.102	15.846.102	x
II	Dochody ogółem	12.166.441	37.550.000	45.000.000	119,8
	z tego :				
	Dotacja budżetowa	x	2.800.000	6.800.000	242,8
	Spłaty pożyczek	1.294.458	1.900.000	2.200.000	115,8
	Odsetki od pożyczek	591.744	1.200.000	1.300.000	108,3
	Zwroty środków nie wykaz, z lat ubiegłych	24.606	50.000	50.000	100,0
	Dodatnie różnice cen występow. w turyst. zagr.	511.477	600.000	650.000	108,3
	Opłaty turystyczne pobier. przy sprzed. walut obcych na cele prywatne	9.744.156	31.000.000	34.000.000	109,7
III.	Suma bilansowa /I+II/	13.848.584	39.014.102	60.846.102	155,9
I.	Wydatki ogółem	12.304.482	23.168.000	30.046.000	129,7
	z tego :				
	1. Inwestycje i remonty	10.164.625	18.000.000	24.100.000	133,9

1.1. dotacje	4.325.665	3.900.000	8.200.000	210.3
- turyst.org.spół.	1.182.578	1.500.000	2.800.000	186.7
- WFTiW z tego:	3.099.587	2.400.000	3.300.000	137.5
przelewy na zadania wg planu WKSiT	3.099.587	2.400.000	3.300.000	137.5
przelewy na pozost.jedn.	43.500	x	x	x
przelewy na zad.inwest.FWP	x	x	2.100.000	x
1.2. pożyczki	5.838.960	14.100.000	15.900.000	112.8
- turyst.org.spół.	509.191	1.100.000	1.700.000	154.5
- przedsiębiorstw	2.845.599	11.200.000	11.400.000	101.8
- organiz.spółdz.	2.039.385	1.500.000	2.500.000	166.7
- inne jednostki	444.735	300.000	300.000	100.8
2. Działalność progr.: /1+2+3+4+5 6+7/	12.219.857	5.168.000	5.946.000	115.0
2.1. bieżąca działaln.stat. turyst.org.spół.	209.000	323.000	561.000	173.7
- PTTK	119.450	160.000	320.000	200.0
- PTSM	74.000	140.000	210.000	150.0
- ZPHT	8.400	14.000	18.000	128.6
- PFCiC	7.150	9.000	13.000	144.4
2.2. Dofinansowanie szkolenia - z tego:	45.503	100.000	135.000	135.0
Dep.Program.i Upow.	26.483	94.000	125.000	133.0
Dep.Kształc. i Nauki	19.020	6.000	10.000	166.6

1	2	3	4	5	6
2.3. Dofinansowanie inform. turystycznej	126.556	400.000	50.000	137.5	
2.4. Dopłata do wczasów emerytów i rencistów poprzez FWP	1.800.000	2.800.000	4.700.000	167.8	
2.5. Zakup sprzętu turystycznego - nagrody dla uczestników konkursów z tego:	7.054	x	x	x	
Dep.Program.i Upow.	7.054	x	x	x	
Dep.Kształcenia i Nauki	x	x	x	x	
2.6. Przelewy dla Wojew.Fund. Turyst,i Wypocz. na zadania celowe - do rozliczenia - poza planem inwest.remont.	4.000	1.500.000	x	x	
2.6.a Min.Rynku Wewn. - druk dekl.celnych	x	45.000	x	x	
2.7. Pozostałe	27.744	x	x	x	
Stan funduszu na koniec roku	1.464.102	15.846.102	30.800.102	194.4	
Suma bilansowa I + II + III/	13.848.584	39.014.102	60.846.102	155.9	

poczynkowych, powodowane wzrastającym stopniem ich wyeksploatowania.

W zakresie ochrony ekologicznej walorów turystycznych środowiska naturalnego, za zadania priorytetowe uznano:

- budowę oczyszczalni ścieków i modernizację urządzeń gospodarki wodno-ściekowej w obiektach zlokalizowanych na terenach prawnie chronionych i o dużej koncentracji ruchu turystycznego,
- partycypację w kosztach budowy komunalnych oczyszczalni ścieków w miejscowościach o istotnym znaczeniu dla obsługi ruchu turystycznego, proporcjonalnie do wielkości zrzutu ścieków z obiektów turystycznych.

W zakresie odtworzenia majątku trwałego turystyki i wypoczynku zadaniem priorytetowym było utrzymanie dotychczasowej struktury rodzajowej bazy zapewniającej uprawianie różnych form turystyki kwalifikowanej i specjalistycznej przez uczącą się i pracującą młodzież. W związku z tym modernizacją i remontami w pierwszej kolejności powinny być objęte m.in.:

- schroniska górskie i domy wycieczkowe PTTK,
- schroniska młodzieżowe PTSM,
- hotele, pensjonaty i campingi przedsiębiorstw turystycznych.

Ponadto w zakresie inwestycji mających na celu dalszy rozwój materialnej bazy dla turystyki i wypoczynku, za zadania priorytetowe uznano:

- budowę nowych obiektów turystyki kwalifikowanej,
- budowę nowych campingów,
- budowę nowych zakładów hotelarskich w obrębie dużych aglomeracji i większości miast wojewódzkich oraz przy głównych trasach komunikacyjnych o znaczeniu międzynarodowym,
- budowę nowych ośrodków wypoczynku świątecznego.

Wszystkie wyżej wymienione zadania inwestycyjne powinny były być realizowane na obszarach i w miejscowościach o szczególnych walorach turystycznych, a w szczególności w strefie nadmorskiej, rejonie Wielkich Jezior Mazurskich oraz w strefie górskiej. Wydatki Centralnego Funduszu obejmowały również działalność programową, która finansowana była w formie dotacji.

W 1989 r. w funkcjonowaniu CFTiW nastąpiły istotne zmiany, które były ściśle powiązane z przekształceniami instrumentów centralnego oddziaływania na zachowania przedsiębiorstw turystycznych. Zlikwidowane zostały rozliczenia wyrównawcze tych przedsiębiorstw turystycznych z CFTiW jako konsekwencja rezygnacji z naliczania dodatnich i ujemnych różnic cen, CFTiW przestał pełnić istotną dotychczas rolę w zasilaniu dewizowym przedsiębiorstw. Wynika to z przyjętej w nowym prawie dewizowym zasady, zgodnie z którą przedsiębiorstwa uzyskujące wpływy dewizowe z tytułu eksportu /z zagranicznej turystyki przyjazdowej/ są właścicielami uzyskanych dewiz, z tym jednakże zastrzeżeniem, że część z nich podlega obowiązkowi odsprzedaży Narodowemu Bankowi Polskiemu po kursie urzędowym.

5. OGÓLNA KONCEPCJA REGULACJI SFERY TURYSTYKI ZAGRANICZNEJ

Wykazana w poprzednich rozdziałach niska sprawność regulacji sfery turystyki zagranicznej związana jest, z jednej strony, z niedomaganiami regulacji całej gospodarki narodowej, a z drugiej - ze specyficznymi dla tej sfery trudnościami ukształtowania spójnej centralnej polityki i zapewnienia współdziałania przedsiębiorstw i organizacji turystycznych.

5.1. "Ogólno-systemowe" bariery sprawności regulacji turystyki zagranicznej.

Wydaje się, że mała efektywność dotychczasowych zmian i przekształceń w mechanizmach i strukturach regulacji wynika z czterech podstawowych przyczyn:

1. braku konsekwencji we wprowadzeniu nowych i usuwaniu starych mechanizmów i struktur,
2. błędnej koncepcji systemu regulacji, realizowanej w pierwszych latach reformowania gospodarki,
3. braku spójności w przedsięwzięciach reformatorskich, prowadzącego do sprzeczności i powstawania luk w systemie regulacji,
4. braku koncepcji realizacyjnej.

Brak konsekwencji zaznaczył się w odniesieniu do rugowania metod nakazowych z zestawu stosowanych środków regulacji. Ograniczono wprowadzić znacznie możliwości bezpośredniej centralnej ingerencji nakazowej w decyzję przedsiębiorstwa i innych podmiotów gospodarczych. Pozostawiono jednak duży zakres centralnego rozdzielnictwa.

W sferze turystyki zagranicznej rozdzielnictwem objęta jest całość dewiz na wymianę turystyczną z krajami socjalistycznymi.

Występuje rozdzielnictwo niektórych materiałów. Ograniczane są kompetencje przedsiębiorstw w odniesieniu do korzystania ze środków zgromadzonych na rachunkach walutowych. Ingerencja centralnej administracji jest tu przy tym głębsza niż w przypadku obrotów towarowych handlu zagranicznego.

Drugą przyczyną małej efektywności zabiegów reformatorskich wydaje się być błędna koncepcja kierunku przekształceń w systemie regulacji. Zwłaszcza w rozwiązaniach I etapu reformy gospodarczej wyraźnie zaznacza się dążenie do nadania centralnej regulacji parametrycznej roli wiodącego mechanizmu regulacji gospodarki. Przyjęcie takiej koncepcji było ryzykowne. Po pierwsze nie było wypracowanych i praktycznie sprawdzonych metod parametrycznej regulacji tak wielkich systemów, jak gospodarka narodowa. Po drugie większość doświadczeń stosowania centralnej regulacji parametrycznej /państwowa kontrola cen i płac/ przyniosła małe zachęcające wyniki.

Realizacja centralnej regulacji parametrycznej w reformowanej gospodarce polskiej potwierdziła, niestety, te obawy. Sterowanie za pomocą centralnych parametrów sprowadziło się do metody prób i błędów. "Centrum" straciło kontrolę nad milionami cen i parametrów korekcyjnych. Powstało pole dla przetargów - "negocjowanie" cen, ulg podatkowych, dopłat i obciążeń, itp. Odziedziczona i mało zmieniona struktura instytucjonalna gospodarki ułatwiła grę polityczną, umożliwiając niektórym podmiotom gospodarczym uzyskanie dużej siły przetargowej w stosunkach z administracją centralną.

Objawami niesprawności centralnej regulacji parametrycznej w sferze turystyki zagranicznej były:

a/ rozbudowany system dopłat i obciążeń /rachunek wyrównawczy turystyki zagranicznej/,

b/ brak konsekwencji i nieumiejętność wykorzystania narzędzi korekcyjnych - podatków, cła importowego, itp.

Trzecią przyczyną nikłych rezultatów dotychczasowych posunięć reformatorskich są niespójności, sprzeczności i luki w sferze regulacji. Przykładami niespójności i sprzeczności są:

a/ pozostałości nakazowo-rozdzielczego sposobu regulacji, blokujące prawidłowe funkcjonowanie regulacji parametrycznej oraz samoregulacji rynkowej i samorządowej,

b/ sprzeczności centralnej regulacji parametrycznej i samoregulacji rynkowej - duży zakres centralnego stanowienia parametrów ogranicza pole funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Nie można spodziewać się by rynek prawidłowo zadziałał przy obecnym zakresie kontroli cen i istniejących barierach administracyjnych.

W luki w systemie regulacji wchodzi gra polityczna. Gra polityczna, zwłaszcza w formie, w której jest prowadzona obecnie - ukrytych przetargów i nacisków, nie może zapewnić sprawnej regulacji procesów gospodarczych. Jej rezultatem jest narastanie sprzeczności, blokowanie konstruktywnych inicjatyw oddolnych i pozbawienie "centrum" skutecznego wpływu na gospodarkę. Spycha ona gospodarkę narodową w niekontrolowany dryf.

Wspomniana już duża ilość pozostałości systemu nakazowo-rozdzielczego w gospodarce turystycznej blokuje działanie mechanizmów rynkowych. W tym samym kierunku działały administracyjne bariery wejścia w sferę turystyki zagranicznej.

Postępy reformy gospodarczej są wreszcie niezadawalające z powodu braku jasnej koncepcji realizacji reformy. Przez długi czas występowało przekonanie o totalnej mocy sprawczej centralnych rozporządzeń i planów. Zapomniano o tym, że nie wystarczy tylko wyty-

czyć kierunki działania. Trzeba zapewnić także odpowiednie warunki, zachęcić wykonawców i zneutralizować przeciwników.

Przygotowanie warunków dla reformy to zapewnienie odpowiednich zasobów. Dokonania w tej dziedzinie są zadziwiające małe. Nie zdołano zwolnić zasobów wewnętrznych zamrożonych w inwestycjach bez przyszłości i topionych w dotacjach do nieefektywnej działalności. Nie zdołano przyciągnąć, na szerszą skalę kapitału zagranicznego. Zapomniano całkowicie o najważniejszym zasobie - o kadrach.

Również w sferze turystyki zagranicznej wystąpiły braki w przygotowaniu organizacyjnym, materialnym, finansowym i kadrowym reformy. Wiąże się to, jak się wydaje, z dwoma zjawiskami:

- a/ trudnościami ukształtowania spójnej centralnej polityki w odniesieniu do turystyki zagranicznej i skoordynowanego wprowadzania jej w życie,
- b/ brakiem możliwości i umiejętności wykorzystania samorządu gospodarczego jako środka zapewniającego dobrowolne współdziałanie podmiotów gospodarczych w sferze turystyki zagranicznej.

5.2. Kształtowanie i koordynacja centralnej polityki w odniesieniu do turystyki zagranicznej.

Obecny system regulacji turystyki zagranicznej charakteryzuje imponująca ilość ośrodków regulacji i wielostronności oddziaływań regulacyjnych. W ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą bilansowane są obroty towarowe i usługowe z zagranicą. Kwoty na wymianę turystyczną z krajami socjalistycznymi wynikają z tych bilansów i są rezultatem polityki handlowej państwa. W MWSzZ kształtowana jest również polityka kursowa i celna. W "ręku" tegoż ministerstwa znajduje się istotny środek motywujący załogi i kierow-

nictwa przedsiębiorstw - fundusz nagród za osiągnięcia eksportowe.

Polityka dewizowa /w odniesieniu do podziału kwot na wymianę turystyczną z krajami socjalistycznymi i sposobów wykorzystania dewiz z rachunków walutowych przedsiębiorstw turystycznych/kształtowana jest przez Ministerstwo Finansów. Ministerstwo to kształtuje też politykę kursową /np. tzw. dopłaty turystyczne przy zakupach walut obcych, ustalanie kursów, dla wymiany niehandlowej z krajami socjalistycznymi, itp./. W gestii Ministerstwa Finansów znajdują się wreszcie zagadnienia polityki podatkowej w gospodarce turystycznej /ulgi w podatku dochodowym z tytułu eksportu usług, zwolnienia od podatku obrotowego/.

Organem założycielskim w stosunku do państwowych przedsiębiorstw zajmujących się tzw. turystyką komercyjną jest Ministerstwo Rynku Wewnętrznego. Ministerstwo to oddziałuje też na politykę cen usług turystycznych oraz wydaje uprawnienia do działalności w sferze turystyki zagranicznej.

Polityka paszportowa i wizowa kształtowane są przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Współudział w kształtowaniu tej ostatniej bierze też Ministerstwo Spraw Zagranicznych, którego służby konsularne są głównymi jej realizatorami.

Sprawy zagranicznej turystyki niekomercyjnej znajdują się w zakresie kompetencji Komitetu ds Młodzieży i Kultury Fizycznej. Komitet ten zarządza też środkami Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku. Fundusz ten spełnia rolę rachunku wyrównawczego sfery turystyki zagranicznej oraz stanowi istotne źródło finansowania inwestycji w turystyce.

Centrala Narodowego Banku Polskiego odpowiedzialna jest za realizację polityki w zakresie bilansu płatniczego /w tym bilansu

sług/, polityki kursowej oraz polityki dewizowej. Politykę celną realizuje natomiast Główny Urząd Cei.

Potrzeba do tego jeszcze dodać znaczny wpływ administracji terenowej na regulację działalności gospodarczej w turystyce. Dotyczy to pewnego zakresu polityki podatkowej, rozdzielnictwa deficytowych towarów /np. mięsa/, decyzji lokalizacyjnych, itp. Istotnego znaczenia będą nabierać znajdujące się w gestii władz terenowych fundusze rozwoju turystyki. Organa terenowej administracji gospodarczej są wreszcie organami założycielskimi dla niektórych przedsiębiorstw turystycznych.

Dużej ilości i zróżnicowaniu oddziaływań centralnych i terenowych na sferę turystyki nie towarzyszy jednak koordynacja w tej dziedzinie. Dość niefortunny jest podział na turystykę komercyjną i niekomercyjną, tracący zresztą na znaczeniu w miarę przechodzenia coraz większej części działalności turystycznej o charakterze socjalnym na zasady samofinansowania. Próba umiejscowienia koordynacji polityki turystycznej w pionie jednego z wicepremierów nie zdała, jak się wydaje, egzaminu. Zagadnienia turystyki zostały przytłoczone przez inne problemy o znacznie większej, z państwowego punktu widzenia, wadze - problemy zaopatrzenia rynku konsumpcyjnego, produkcji rolnej, itp. W rezultacie brak jest jednolitej koncepcji polityki centralnej i spójnego programu rozwoju turystyki zagranicznej.

Zarysowujące się zmiany w metodach regulacji gospodarki narodowej, zapowiedzi istotnego zwiększenia roli samoregulacji rynkowej spowodują zasadniczą zmianę w pozycji centralnych organów administracji wobec podmiotów gospodarczych działających w sferze turystyki zagranicznej - nastąpi ważne ograniczenie oddziaływań centralnych i zasadnicza zmiana ich charakteru. Ciężar oddziaływań

powinien przenieść się z ingerencji w operacyjną działalność w gospodarce turystycznej na wytyczanie długofalowej strategii i kształtowanie długofalowych możliwości rozwoju turystyki zagranicznej. Są to przesłanki przemawiające za powstaniem centralnego ośrodka strategicznego kształtującego i koordynującego długofalową politykę centralną w odniesieniu do turystyki, w tym do turystyki zagranicznej. Zagadnienia harmonizacji działań operacyjnych jednostek działających w sferze turystyki zagranicznej mogłyby z powodzeniem przejąć organa samorządu gospodarczego - regionalne izby turystyczne i ogólnopolska federacja izb turystycznych.

5.3. Współdziałanie przedsiębiorstw w sferze turystyki zagranicznej.

Instytucją powołaną, między innymi, do harmonizowania działań przedsiębiorstw i organizacji turystycznych jest Polska Federacja Organizacji Turystycznych. Funkcjonuje ona od 18 lutego 1963 r. w oparciu o rozporządzenie Prezydenta R.P. z października 1932 roku - Prawo o stowarzyszeniach. Nasuwają się jednak wątpliwości czy jest to rozwiązanie poprawne z prawnego, ekonomicznego i społecznego punktu widzenia. Wydaje się, że właściwszą formą współdziałania podmiotów gospodarczych w sferze turystyki /w tym turystyki zagranicznej/ byłby samorząd gospodarczy - wyspecjalizowana izba gospodarcza /izba turystyczna/. Za przyjęciem rozwiązania samorządowego przemawia szereg argumentów dotyczących:

- statusu prawnego obu alternatyw,
- ich bazy członkowskiej,
- możliwych do zastosowania rozwiązań organizacyjnych,
- zakresu czynności możliwych do wykonania.

Obecny status prawny Polskiej Federacji Organizacji Turystycz-

nych nie jest jasny. Stanowi ono quasi-organizację społeczną i quasi-zrzeszenie /stowarzyszenie/ organizacji działających w sferze turystyki. Z charakterem organizacji społecznej sprzeczna jest dominacja w jej działalności funkcji o wyraźnie ekonomicznym charakterze. Nie jest ona powołana do realizacji ogólnych celów społecznych, lecz do wspierania działań gospodarczych i takichże interesów jej członków.

Federacja nie jest także zrzeszeniem. Jej organy nie posiadają władzy wykonawczej w stosunku do członków. Do cech zrzeszenia zbliżają ją podejmowane próby koordynacji działań członków oraz niektóre funkcje wykonywane na ich rzecz - np. koordynacja zaopatrzenia.

Niejasności i dwuznaczności w statusie prawnym pozwoli wyeliminować nadanie Polskiej Federacji Organizacji Turystycznych charakteru organu samorządu gospodarczego i przekształcenie jej w izbę gospodarczą - izbę turystyczną.

Członkami Polskiej Federacji Organizacji Turystycznych jest ponad 70 państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw turystycznych, biur podróży oraz organizacji turystycznych. Szczupłość bazy członkowskiej ogranicza reprezentatywność PFOT jako wyraziciela interesów branży turystycznej, a zwłaszcza reprezentanta interesów społecznych związanych z turystyką.

Utworzenie Izby Turystycznej jako organu samorządu gospodarczego pozwoliłoby znacznie rozszerzyć bazę członkowską i zwiększyć tym samym reprezentatywność organizacji. Członkami Izby mogłyby być wszystkie osoby prawne i fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w sferze turystyki:

- przedsiębiorstwa turystyczne,
- biura podróży,

- zakłady pracy prowadzące na szeroką skalę działalność w zakresie rekreacji i turystyki /lub ich wydzielone jednostki organizacyjne zajmujące się tą działalnością/,
- jednostki organizacyjne związków zawodowych i organizacji społecznych zajmujące się turystyką i wypoczynkiem,
- terenowe ośrodki sportu i rekreacji,
- przewoźnicy,
- przedsiębiorstwa i jednostki gastronomiczne,
- hotele i pensjonaty,
- przedsiębiorstwa budowlane wykonujące inwestycje turystyczne,
- banki finansujące działalność w sferze turystyki,
- przedsiębiorstwa i organizacje targowe i wystawiennicze - zainteresowane rozwojem bazy noclegowej i gastronomicznej oraz usługami rekreacyjnymi dla wystawców i zwiedzających,
- przedsiębiorstwa handlowe, itp.

Członkami Izby mogłyby być przedsiębiorstwa stanowiące własność państwową, spółdzielczą, prywatną, komunalną i spółki mieszane. Do Izby mogłyby wstępować zarówno podmioty krajowe, jak i zagraniczne.

Szeroka baza członkowska jest gwarantem, że Izba nie przekształci się w lobby fasujące interesy niewielkiej grupy przedsiębiorstw i organizacji. Stanowi ona też przesłankę przekształcenia się Izby w forum artykulacji i narzędzie obrony szerokich interesów społecznych związanych z wypoczynkiem, uprawianiem turystyki i rekreacją.

Polska Federacja Organizacji Turystycznych ma charakter ogólnopolskiego Stowarzyszenia z siedzibą w Warszawie. Nie posiada ona oddziałów, delegatur ani innych placówek terenowych. Jej organami są walne zgromadzenie, naczelna rada, sąd koleżeński oraz komisja

rewizyjna.

W świetle nie zakończonej jeszcze dyskusji o izbach gospodarczych i przy braku obowiązujących przepisów w tej dziedzinie należy rozważyć powołanie Izby Turystycznej jako organu samorządu branżowego lub samorządu branżowo-terytorialnego. Pierwsze rozwiązanie oznaczałoby powstanie centralnej organizacji typu Polskiej Izby Handlu Zagranicznego. W drugim przypadku powstałaby federacja regionalnych izb turystycznych.

Słyszany niekiedy w tym kontekście argument o tworzeniu lobbies branżowych jest czystą demagogą. Jak już przewidziano pole dla destrukcyjnego oddziaływania grup nacisku otwierają braki i sprzeczności w systemie regulacji gospodarki oraz niedemokratyczne zasady funkcjonowania instytucji zrzeszających podmioty gospodarcze. Interes partykularny "lobby turystycznego" jest poza tym tak ściśle powiązany z ogólnym interesem społecznym i jego baza członkowska może być tak dobrana, że działalność lobbistyczna będzie służyć najlepiej pojętym potrzebom społeczeństwa.

Dotychczasowa ograniczona baza członkowska i dotychczasowy status prawny ograniczały możliwości działania Polskiej Federacji Organizacji Turystycznych w stosunku do możliwości dostępnych izbie gospodarczej. W szczególnie istotny sposób ograniczenia te dotyczą wykonywania funkcji reprezentanta interesu społecznego, ośrodka opiniotwórczego, instytucji o charakterze publiczno-prawnym oraz funkcji mediacyjnych.

Potencjalny zakres czynności Polskiej Izby Turystycznej i izb regionalnych może obejmować:

1. reprezentowanie interesów członków wobec organów władzy państwowej, centralnej i terenowej administracji państwowej, związków zawodowych, organizacji konsumenckich, innych organizacji społecz-

nych,

2. koordynowanie i harmonizowanie działań w imię osiągnięcia wspólnych celów,
3. świadczenie usług na rzecz członków,
4. prowadzenie działalności gospodarczej związanej ze sferą turystyki,
5. reprezentowanie interesu społecznego w zakresie turystyki, rekreacji i wypoczynku,
6. organizowanie i prowadzenie badań dotyczących problemów turystyki, informowanie o tych problemach, wykonywanie czynności opiniotwórczych,
7. zapewnienie kontaktów i organizowanie współpracy członków z organizacjami zewnętrznymi - krajowymi i zagranicznymi,
8. wykonywanie czynności publiczno-prawnych,
9. wykonywanie funkcji mediacyjnej w sporach między członkami oraz w sporach między członkami i podmiotami zewnętrznymi /krajowymi i zagranicznymi/.

Reprezentowanie interesów członków zwłaszcza wobec administracji państwowej szczebla centralnego i terenowego absorbowало dotąd znaczną część uwagi Polskiej Federacji Organizacji Turystycznych. Wiązało się to nadal głębokim uzależnieniem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w turystyce od decyzji administracyjnych. Można mieć nadzieję, że dalszy rozwój reformy w kierunku samoregulacji ograniczy potrzebę tego rodzaju działań. W długiej perspektywie należy liczyć się przesunięciem ciężaru funkcji reprezentowania interesów na kontakty ze związkami zawodowymi, organizacjami konsumenckimi i innymi organizacjami społecznymi.

Jakkolwiek członkowie izby gospodarczej są często konkurentami mogą posiadać wiele interesów wspólnych, które można osiągnąć dzie-

ki wspólnemu scharmonizowaniu działania. Jako potencjalne obrazy takiego skoordynowanego działania można wymienić:

- wspólne inwestowanie w infrastrukturę turystyki /np.system rezerwacji/,
- koordynacja wystąpień na rynkach zagranicznych i uzgadnianie polityki wobec partnerów zagranicznych,
- uzgodnienie polityki inwestycyjnej,
- tworzenie systemów wzajemnej pomocy - np. wykonane już opracowanie zasad współdziałania jednostek turystycznych w zakresie wzajemnej pomocy w przypadku awarii w drodze, itp..

Wydaje się, że świadczenie usług na rzecz członków stanie się, zwłaszcza w pierwszych latach działania, podstawowym obszarem zainteresowania Izby. Wiąże się to ze słabym przygotowaniem większości podmiotów gospodarczych działających w sferze turystyki do samodzielnego prowadzenia efektywnej gospodarki w nowych warunkach konkurencyjnego rynku usług turystycznych i rekreacyjnych. Podstawowe kierunki działalności usługowej to:

- usługi consultingowe z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem, gospodarki finansowej, inwestycji, gospodarki kadrowej, marketingu w turystyce /w tym na rynkach zagranicznych/, zagadnień prawnych,
- usługi szkoleniowe dla personelu kierowniczego przedsiębiorstw /formułowanie strategii przedsiębiorstwa, zarządzanie jej realizacją, kierowanie kadrami, itp. dla personelu sztabowego /badanie rynku turystycznego, analizy finansowe/ oraz personelu wykonawczego /repcji, hotelowego, gastronomicznego, przewodników, pilotów grup turystycznych, itp./,
- usługi i konsultacje w zakresie wprowadzania nowych technologii - przede wszystkim technologii informatycznej do branży turystycznej,

- usługi informacyjne - np. przygotowywanie poradników i informatorów o przepisach, informatorów o rynkach zagranicznych /ceny, przepisy celne, przepisy drogowe, itp./,
- organizowanie wspólnych wystąpień na imprezach targowych za granicą,
- organizowanie formalnych rynków turystycznych w kraju - różnego rodzaju giełd wczasów, targów turystycznych, itp.

Nie można dopuścić do tego, by działalność gospodarcza zdominowała funkcjonowanie Izby. Izba powinna natomiast inspirować powstawanie przedsiębiorstw zaliczanych do szeroko rozumianej infrastruktury usługowej i pomocniczej turystyki, a także tworzyć takie przedsiębiorstwa, głównie poprzez udział w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością.

Izba Turystyczna, w proponowanej w tym opracowaniu postaci, może stać się rzeczywistym forum artykulacji interesów społecznych związanych z turystyką i instrumentem ich publicznej prezentacji i obrony. Funkcji tych z oczywistych względów nie może spełniać Polska Federacja Organizacji Turystycznych. Interesy społeczne związane z turystyką można podzielić na interesy profesjonalne /przedsiębiorstw i organizacji profesjonalnie zaangażowanych w działalność gospodarczą w sferze turystyki/ oraz interesy ogólne. Do interesów profesjonalnych można zaliczyć:

- zapewnienie odpowiedniego poziomu profesjonalnego wykonywania usług turystycznych,
- zapewnienie przestrzegania zasad uczciwej konkurencji w branży turystycznej.

Działalność w ogólnym interesie społecznym może obejmować:

- gwarantowanie odpowiedniego poziomu usług świadczonych klientom,
- występowanie w obronie i dążenie do zachowania walorów środowis-

ka naturalnego i kulturowego /np.ochrona zabytkowych układów urbanistycznych/.

Ważnym obszarem działań Izby Turystycznej winno stać się też inspirowanie i prowadzenie badań dotyczących problemów turystyki, informowanie opinii publicznej o tych problemach oraz działania typu public relations tworzące korzystną atmosferę społeczną wokół problemów turystyki.

Izba Turystyczna winna też służyć jaką łącznik i organizator kontaktów swych członków z organizacjami zewnętrznymi - krajowymi i zagranicznymi. W kraju może to dotyczyć współdziałania z Polską Izbą Handlu Zagranicznego, izbami rzemieślniczymi, cechami powstającymi izbami przemysłowo-handlowymi. W stosunkach z zagranicą należy nawiązywać kontakty i współpracę z organizacjami podobnego typu. Daje to korzystny wydźwięk propagandowy, stwarza też okazję do wzajemnego poznania swych problemów, zawiązywania kontaktów i w efekcie do zainicjowania i zintensyfikowania współpracy gospodarczej.

Wypełnianie przez Izbę Turystyczną funkcji reprezentanta interesu społecznego stanowi przesłankę do przejęcia przez nią pewnych czynności o charakterze publiczno-prawnym, służących obronie tego interesu - dopuszczania do wykonywania niektórych zawodów w turystyce, kategoryzacji obiektów i usług turystycznych, itp.

Na koniec wreszcie Izba Turystyczna powinna wykonywać czynności mediacyjne w sporach między członkami oraz sporach między członkami i podmiotami zewnętrznymi.

6. UWAGI KOŃCOWE

Badania wykazały, że podstawową przyczyną niezadawalającego wykorzystania potencjalnych korzyści związanych z turystyką zagraniczną jest nieefektywność regulacji sfery turystyki zagranicznej. Dotychczasowe metody regulacji opierały się na centralnej regulacji nakazowej oraz centralnej regulacji parametrycznej /regulacji za pomocą centralnie stanowionych parametrów ekonomicznych - cen, kursów walutowych, stopy procentowej, podatków, itp./. Niesprawność centralnej regulacji nakazowej i parametrycznej przejawiała się w:

1. technicznej niesprawności systemu regulacji. Przeciążenie kanałów komunikacyjnych oraz ośrodków decyzyjnych prowadziło do:

- a/ opóźnień w przepływie informacji, podejmowaniu decyzji i komunikowaniu ich jednostkom wykonawczym,

- b/ braku koordynacji i sprzeczności między decyzjami,

- c/ błędów, szumów i przekłamań w kanałach komunikacyjnych, prowadzących do błędnych decyzji,

- d/ wymykania się wielu obszarów działań gospodarczych spod centralnej regulacji,

2. nieefektywności ekonomicznej, a mianowicie:

- a/ nieefektywnej alokacji zasobów kapitałowych i kadrowych, wynikającej z błędnych decyzji "centrum" i/lub przetargowych zachowań przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarczych,

- b/ nieefektywnym wykorzystaniu zasobów, związanym z brakiem indywidualnej i zbiorowej motywacji do racjonalnego gospodarowania oraz możliwościami wykorzystania zasobów społecznych dla realizacji partykularnych celów /nawet osobistych/,

3. nieefektywności społecznej, której przejawami było:

- a/ blokowanie społecznej aktywności i inicjatyw /nie tylko w dziedzinie gospodarowania/,
- b/ rozpowszechnienie patologicznych zachowań społecznych /czarny rynek, korupcja, działania klik, itp./.

W rezultacie centralne administrowanie /za pomocą nakazów i parametrów/ gospodarkę narodową, gospodarkę turystyczną i sferę turystyki zagranicznej nie tylko nie zapewniało efektywnej centralnej alokacji zasobów i skutecznego sterowania procesami gospodarczymi, ale jednocześnie prowadziło do zablokowania mechanizmów samoregulacji. Gospodarka turystyczna wpadła w niekontrolowany dryf.

Wydaje się, że przywrócenie sterowności gospodarki /w tym gospodarki turystycznej/ oraz zainicjowanie procesów rozwoju i proekspansyjnych przekształceń będzie wymagało nadania wiodącej roli mechanizmom samoregulacji rynkowej. Próby wykorzystania rynku w procesach regulacji pojawiły się już w pierwszych latach reformy gospodarczej. Miały jednak wyraźnie ograniczony zakres. Śmielsze posunięcie zmierzające do urynkowania gospodarki można było zauważyć dopiero na przełomie lat 1988 i 1989. W dalszym ciągu nie można jednak twierdzić by mechanizmy rynkowe zdominowały sferę regulacji gospodarki polskiej w ogóle, a gospodarki turystycznej w szczególności.

Perspektywiczny system regulacji gospodarki turystycznej /w tym turystyki zagranicznej/ winien opierać się na następujących założeniach:

1. podstawowa rola winna przypaść mechanizmom samoregulacji rynkowej,
2. centralna regulacja parametryczna i nakazowa winna wspierać i zapewniać sprawne funkcjonowanie rynku,

3. istotną, pomocniczą rolę może odegrać samoregulacja samorządowa - zwłaszcza samorząd gospodarczy /izba turystyczna/.

Zaprojektowanie takiego systemu stanowi podstawowe zadanie prac badawczych realizowanych w ramach IV etapu badań w temacie V - 5, Centralnego Programu Badań podstawowych 08.06.

BIBLIOTEKA IV
Archiwum Prac
Naukowo-Badawczych