

A-1064 02 III
JT

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
PROJEKT SYSTEMU

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
funkcjonowania turystyki zagranicznej.

P o z n a ń 1989

A u t o r z y:

dr Marian Gorynia

doc. dr hab. Wiesław J. Otta

SPIS TRESCI

	Str.
0. WSTĘP	2
1. PUNKT WYJŚCIA - MIESZANY, NIESPÓJNY SPOSÓB REGULACJI	7
1.1. Regulacja branży	8
1.2. Otoczenie branży	17
1.3. Bariery efektywności branży	27
2. PUNKT DOCELOWY - RYNEK REGULOWANY	32
2.1. Rynek turystyczny	34
2.2. Obszary interwencji państwa	40
2.3. Rola samorządu gospodarczego	46
3. ŚCIEŻKA DOJŚCIA	51
3.1. Tworzenie otoczenia rynkowego.....	51
3.2. Budowanie infrastruktury technicznej	74
3.3. Tworzenie rynku branżowego	82
3.4. Koordynacja przebudowy branży	96

0. WSTĘP

Opracowanie niniejsze stanowi podsumowanie IV etapu badań zrealizowanych w ramach tematu V-5 Centralnego Problemu Badań Podstawowych 08.06. Zadaniem tego, końcowego etapu było sformułowanie projektu systemu regulacji sfery turystyki zagranicznej.

Podjęcie tematyki regulacji sfery turystyki zagranicznej wynikało z istotnych przesłanek natury poznawczej i praktycznej. Gospodarkę turystyczną, w tym turystykę zagraniczną, można traktować jako względnie wydzielony system gospodarczy. System ten jest wielorako powiązany z gospodarką narodową i międzynarodowym otoczeniem gospodarczym. Specyficzne formy, struktury i metody gospodarowania w turystyce oraz dające się zidentyfikować powiązania z innymi obszarami działalności gospodarczej pozwalają jednak wyróżnić gospodarkę turystyczną jako względnie odrębny obszar realnych i regulacyjnych procesów gospodarczych oraz relatywnie wyizolowany obiekt badawczy. Podejście takie odpowiada coraz powszechniejszym na gruncie współczesnej ekonomii koncepcjom instytucjonalnym.

Dla ekonomii instytucjonalnej punktem wyjścia i głównym obiektem badań jest zachowanie się podmiotów gospodarczych. Zachowanie to odbywa się w ramach struktur instytucjonalnych i jest przez te struktury ^Fwspółkształtowane. Bezpośrednim otoczeniem podmiotów nie jest przy tym gospodarka narodowa jako taka, lecz mniejsze i jednocześnie bardziej jednorodne systemy gospodarcze - układy branżowe /np. rynki branżowe/ oraz tzw. grupy strategiczne. Kompleksowe poznanie i wyjaśnienie funkcjonowania gospodarki wymaga odejścia od tradycyjnej, dwuszczeblowej analizy - makro i mikro. Konieczne jest wprowadzenie nowego szczebla analitycznego - analizy mezoekonomicznej.

Badania funkcjonowania układów branżowych /rynków branżowych/ stanowią względną nowość w ekonomii światowej. W polskiej praktyce badawczej tematyki tej, jak się wydaje, dotąd w świadczony sposób nie podejmowano. Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za przeprowadzeniem badań jednego z układów branżowych w gospodarce polskiej jest możliwość prześledzenia funkcjonowania tego systemu w warunkach głębokiej transformacji mechanizmów i struktury gospodarczych. Byłoby to niemożliwe w ustabilizowanych gospodarkach.

Zajęcie się problemami regulacji branży turystycznej, z wyeksponowaniem zagadnień turystyki zagranicznej. wynikało też z istotnych przesłanek praktycznych, a mianowicie:

1. gospodarka turystyczna, a zwłaszcza turystyka zagraniczna stanowią, zdaniem ekspertów /m.in. z Banku Światowego/, obszar inwestowania, który zapewni wysoką efektywność ulokowanych nakładów i doprowadzi do relatywnie szybkich efektów. Zapewnienie sprawnej regulacji branży turystycznej może zainicjować szersze procesy przemian w całej gospodarce i stanowić pierwszy impuls wzrostu gospodarczego,
2. funkcjonowanie sfery turystyki zagranicznej ma istotne implikacje społeczne i psychologiczne. Sprawna obsługa zagranicznego ruchu przyjazdowego może podnieść image Polski wśród zagranicznej opinii publicznej, w tym w kołach gospodarczych. Można sądzić, że obraz kraju i wrażenie z zetknięcia się z nim w dużym stopniu wpływają na decyzje dotyczące dalszych kontaktów, w tym handlowych i inwestycyjnych,
3. potrzebę koncepcyjnego przygotowania zmian w regulacji branż wykazało niepowodzenie tzw. "urynkowienia" gospodarki żywnościowej. Pochopne, nie poparte właściwym rozpoznaniem warunków instytucjonalnych oraz nie wuwzględniające potencjalnych efektów zastosowanych

posunięć "liberalizacyjnych" postępowanie administracji doprowadziło do rozkręcenia spirali hiperinflacyjnej i przywiodło gospodarkę na skraj katastrofy gospodarczej. Nieprzemyślane "urynkowanie" gospodarki turystycznej nie miałoby wprowadzić tak daleko idących skutków. Mogłoby jednak zmarnować szansę na względnie szybkie uzyskanie ^{turyzmu} ~~pozytywnych~~ wyników gospodarczych i zniweczyć przykład i zachętę dla reform w innych obszarach gospodarowania, gdzie na efekty trzeba będzie dłużej poczekać.

W oparciu o przeprowadzoną w I etapie badań analizę modelową, /zob. "Koncepcje ekonomicznej i społecznej efektywności turystyki zagranicznej", Poznań 1987/ sformułowano dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich stwierdziła, że mała efektywność turystyki zagranicznej, niedostateczny jej rozwój, niekorzystne zjawiska społeczne i psychologiczne jej towarzyszące wynikają z niewłaściwego sposobu regulacji branży i całej gospodarki.

Według drugiej hipotezy nadzieje na podniesienie ekonomicznej i społecznej efektywności turystyki zagranicznej można wiązać z koncepcją samoregulacji rynkowej, uzupełnionej - w ściśle określonych dziedzinach - elementami interwencjonizmu państwa /koncepcja branżowego rynku regulowanego/ oraz wykorzystaniem elementów regulacji samorządowej.

Hipotezy te poddano empirycznej weryfikacji w czasie II i III etapu badań /zob. "Regulacja sfery turystyki zagranicznej. Diagnostyka", Poznań 1989/. Dokonanie analizy wykazały:

1. nieefektywność centralnej regulacji nakazowej i parametrycznej stosowanej w branży turystycznej i całej gospodarce,
2. występowanie w gospodarce turystycznej szerokich obszarów chaotycznej i społecznie nieefektywnej gry politycznej,
3. występowanie szczątkowych elementów samoregulacji samorządowej

/na szczeblu zakładów/ i rynkowej.

Można więc przyjąć, że pierwsza z hipotez została w dużym stopniu potwierdzona. Nie istniała natomiast możliwość potwierdzenia wprost hipotezy drugiej - głównie ze względu na nikły zakres stosunków rynkowych w branży turystycznej. Wystąpiły tym niemniej pośrednie przesłanki przemawiające za wprowadzeniem rynku regulowanego w gospodarce turystycznej, a mianowicie:

1. pozytywne wnioski z analizy modelowej,
2. brak zasadniczych barier uniemożliwiających wprowadzenie /w rozsądnym czasie/ regulacji rynkowej do polskiej gospodarki turystycznej /co nie oznacza braku jakichkolwiek barier/,
3. potencjalne możliwości wykorzystania branżowego samorządu gospodarczego do wprowadzenia mechanizmu rynkowego do branży turystycznej i zapewnienia jego sprawnego funkcjonowania,
4. praktyczny sukces regulacji rynkowej w rozwiniętych gospodarczo krajach,
5. rynkowy kierunek przekształceń w gospodarce polskiej.

Zarys systemu regulacji rynkowej /z elementami interwencjonizmu państwowego i regulacji samorządowej/ sfery turystyki zagranicznej zawiera rozdział 2 tego opracowania. Obejmuje on prezentację zasadniczych cech rynku turystycznego oraz zaznacza obszary pożądanej interwencji administracji państwowej /centralnej i terenowej/ i wskazuje miejsce samorządu gospodarczego branży w procesach regulacyjnych.

Koncepcja systemu regulacji rynkowej branży turystycznej opiera się na wnioskach ²analizy modelowej i diagnostycznej, która objęła zarówno funkcjonowanie samej branży, jak i jej otoczenia gospodarczego /krajowego i zagranicznego/. Syntezę wniosków z analiz wykonanych w I, II, oraz III etapie badań zawiera rozdział 1.

/na szczeblu zakładów/ i rynkowej.

Można więc przyjąć, że pierwsza z hipotez została w dużym stopniu potwierdzona. Nie istniała natomiast możliwość potwierdzenia wprost hipotezy drugiej - głównie ze względu na nikły zakres stosunków rynkowych w branży turystycznej. Wystąpiły tym niemniej pośrednie przesłanki przemawiające za wprowadzeniem rynku regulowanego w gospodarce turystycznej, a mianowicie:

1. pozytywne wnioski z analizy modelowej,
2. brak zasadniczych barier uniemożliwiających wprowadzenie /w rozsądnym czasie/ regulacji rynkowej do polskiej gospodarki turystycznej /co nie oznacza braku jakichkolwiek barier/,
3. potencjalne możliwości wykorzystania branżowego samorządu gospodarczego do wprowadzenia mechanizmu rynkowego do branży turystycznej i zapewnienia jego sprawnego funkcjonowania,
4. praktyczny sukces regulacji rynkowej w rozwiniętych gospodarczo krajach,
5. rynkowy kierunek przekształceń w gospodarce polskiej.

Zarys systemu regulacji rynkowej /z elementami interwencjonizmu państwowego i regulacji samorządowej/ sfery turystyki zagranicznej zawiera rozdział 2 tego opracowania. Obejmuje on prezentację zasadniczych cech rynku turystycznego oraz zaznacza obszary pożądanej interwencji administracji państwowej /centralnej i terenowej/ i wskazuje miejsce samorządu gospodarczego branży w procesach regulacyjnych.

Koncepcja systemu regulacji rynkowej branży turystycznej opiera się na wnioskach² analizy modelowej i diagnostycznej, która objęła zarówno funkcjonowanie samej branży, jak i jej otoczenia gospodarczego /krajowego i zagranicznego/. Syntezę wniosków z analiz wykonanych w I, II, oraz III etapie badań zawiera rozdział 1.

Zarysowany projekt w dość istotny sposób różni się od obecnego stanu regulacji branży. Konieczne stało się więc przedstawienie ścieżki dojścia od stanu aktualnego do stanu pożądanego. Na ścieżkę tę składają się:

1. koncepcja przekształcenia mechanizmów i struktur gospodarki, stanowiąca ogólny kontekst przeobrażeń rynkowych w branży turystycznej,
2. koncepcja niezbędnych przekształceń w infrastrukturze technicznej, warunkujących prawidłowe funkcjonowanie rynku turystycznego,
3. koncepcja zmian instytucjonalnych w branży turystycznej, stwarzających warunki wystąpienia procesów zrównoważonego, proporcjonalnego rozwoju,
4. wskazanie roli organów administracji państwowej /centralnych i terenowych/ oraz organów samorządu gospodarczego /izby turystycznej/ w procesie rynkowej przebudowy branży.

Prezentacji sposobów dojścia do regulacji rynkowej w branży turystycznej /ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień turystyki zagranicznej/ poświęcony jest rozdział 3.

1. PUNKT WYJŚCIA - NIESPÓJNY, MIESZANY SPOSÓB REGULACJI

Badania zrealizowane w II i III etapie pozwoliły na dokonanie diagnozy funkcjonowania systemu regulacji turystyki zagranicznej w Polsce w latach osiemdziesiątych. Wyniki badań zaprezentowane zostały w opracowaniu pt. "Regulacja sfery turystyki zagranicznej. Diagnoza". Ogólnie rzecz ujmując, badania wykazały wiele niedoskonałości niespójnego, mieszanego sposobu regulacji turystyki zagranicznej. Wydaje się, że niezadawalająca jakość systemu regulacji stanowiła główną przyczynę ograniczonej, daleko odbiegającej od potencjalnej pozytywnej roli turystyki zagranicznej w gospodarce narodowej. Odnosi się to zarówno do wpływu turystyki zagranicznej na równowagę wewnętrzną, jak i na równowagę zewnętrzną.

Wpływ turystyki zagranicznej na równowagę rynku wewnętrznego jest trudny do określenia. Niemożliwa jest empiryczna weryfikacja hipotez odnośnie zależności między zagraniczną turystyką wyjazdową i przyjazdową a podażą i popytem na rynku wewnętrznym. Nie są prowadzone odpowiednio szczegółowe badania w zakresie poziomu i struktury wydatków i przychodów z tytułu turystyki zagranicznej, a ponadto część obrotów związanych z turystyką ma charakter nielegalny, co dodatkowo utrudnia ich pomiar. Z turystyką zagraniczną wiąże się szeroki zakres nieprawidłowości, a nawet patologii. Relatywna taniość Polski dla cudzoziemców sprzyja "psuciu" przez nich niektórych segmentów rynku. Przemyt, handlowy charakter wyjazdów, turystyczny eksport siły roboczej, rozwój prostytucji to kolejne negatywne aspekty turystyki zagranicznej. Oprócz negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny niektóre z nich wywołują efekty wybiegające poza granice kraju. Chodzi o przybie-

rające coraz szersze rozmiary szkodzeni^e dobrym stosunkom Polski z państwami będącymi głównymi celami ruchu turystycznego, a także o kreowanie niekorzystnego ^{wz} kierunku Polski i Polaków w oczach opinii publicznej najczęściej odwiedzanych krajów.

Jeśli chodzi o wpływ turystyki zagranicznej na równowagę zewnętrzną, to wydaje się, że mamy do czynienia z niewykorzystaniem potencjalnych wpływów. Istotną nieprawidłowością w tej dziedzinie jest brak jednolitego kursu złotówki, który utrudnia prowadzenie rachunku efektywności, a także sprzyja utrzymywaniu się czarnego rynku walutowego. Z turystyką zagraniczną wiąże się także wpływ waluty obcej z kraju - nasuwa to wątpliwości czy racjonalnie są wykorzystywane zasoby dewizowe społeczeństwa. Ocena wpływu wymiany turystycznej z krajami RWPG na równowagę zewnętrzną jest utrudniona - wynika to ze stosowania skomplikowanych i trudnych do oceny metod rozliczeń i równoważenia obrotów z RWPG.

Generalna ocena roli turystyki zagranicznej w gospodarce narodowej wskazuje, że efekty ekonomiczne z tytułu jej prowadzenia są wątpliwe, niejednoznaczne. W obszarze związanym z turystyką zagraniczną wyraźnie widoczne są natomiast przejawy patologii społecznej i ekonomicznej. Wydaje się, że podstawowa przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w niesprawności regulacji. Niesprawność regulacji dotyczy: po pierwsze, samej branży turystyki zagranicznej, po drugie - otoczenia tej branży, w którym wyróżnić można gospodarkę wewnętrzną oraz stosunki gospodarcze z zagranicą.

1.1. Regulacja branży.

Regulacja branży to oddziaływanie na zachowania podmiotów gospodarczych działających w branży. W turystyce zagranicznej wyróżnić można dwie kategorie podmiotów - turystów /konsumentów/ i przedsiębiorstwa turystyczne /producentów/. Można więc mówić

odpowiednio o regulacji ruchu turystycznego i regulacji zachowań przedsiębiorstw.

Regulacja ruchu turystycznego jest zróżnicowana kierunkowo, tzn. występują różnice w narzędziach regulacji w turystyce przyjazdowej i w turystyce wyjazdowej. Dodatkowo specyficzny charakter ma regulowanie ruchu turystycznego do i z krajów kapitalistycznych oraz do i z krajów socjalistycznych.

W regulacji turystyki przyjazdowej z krajów kapitalistycznych stosowane są następujące narzędzia ekonomiczne: ceny, kursy walutowe, cła i opłaty wizowe. Dewizowe ceny usług w turystyce przyjazdowej kształtowane są na zasadzie podobieństwa do cen stosowanych w innych krajach o zbliżonej do Polski atrakcyjności turystycznej. Można więc powiedzieć, że są one kształtowane przez rynek międzynarodowy. Dotyczy to tylko części cen - cen stosowanych w turystyce zagranicznej, w hotelach oraz cen niektórych usług transportowych /np. wynajem samochodów/. Ceny pozostałych usług i towarów są kształtowane w zasadzie bez związku z cenami światowymi. Sprawia to, że Polska jest względnie tanim krajem dla turystów zagranicznych, nawet jeśli rachunek prowadzony jest z zastosowaniem oficjalnego kursu złotówki. Na tle powyższego pojawia się pytanie czy sprzedaż towarów i usług turystom zagranicznym po cenach autonomicznych, oderwanych od cen światowych nie jest nieekwiwalentnym ^{wo}wyrazem dochodu narodowego.

W zakresie wykorzystania kursu walutowego do regulacji ruchu przyjazdowego uwagę zwraca wielopoziomowość tego instrumentu. W praktyce znajduje zastosowanie kurs oficjalny, kurs rynkowy /w kantorach/ oraz kurs szarorynkowy /u tzw. "koników"/. Najbardziej spektakularna jest różnica między kursem oficjalnym a rynkowym. Rodzi ona u turystów zagranicznych negatywne reakcje psychologiczne, wywołuje niepewność, poczucie bycia oszukiwanym,

a w dalszej konsekwencji zachęca niejako do nie zawsze zgodnych z prawem zachowań.

Cła nie stanowią istotnej bariery w turystyce przyjazdowej do Polski z krajów kapitalistycznych. Taryfę celną przywózową uważać należy za wyjątkowo liberalną. Na wyższym poziomie kształtują się cła wywozowe, ale jest to częściowo uzasadnione chęcią ochrony rynku wewnętrznego. Opłaty wizowe pobierane od turystów zagranicznych pełnią głównie funkcję fiskalną - chodzi o wypracowanie środków na utrzymanie konsulatów. Przy ustalaniu wysokości opłat wizowych stosowana jest zasada wzajemności. Poziom opłat wizowych przy przyjazdach do Polski jest jednak wyższy niż w innych krajach socjalistycznych.

Główne narzędzia administracyjne stosowane w regulacji ruchu przyjazdowego z krajów kapitalistycznych to: procedura wizowa, procedura wymiany dewiz oraz procedury celne. W zakresie procedury wizowej zauważalne są jeszcze pozostałości czasów, kiedy wizy były narzędziem ograniczania ruchu. Procedurę wizową ocenić należy jako mało sprawną. Składa się na to mała ilość punktów wydawania wiz oraz nieelastyczność samej procedury wizowej /chodzi tutaj o problem przedłużania wizy czy zmiany charakteru wizy/. Procedurę obowiązkowej wymiany dewiz cechuje pewna uciążliwość - np. wymiana dewiz w hotelach. Ponadobowiązkowa wymiana dewiz po zalegalizowaniu obrotu i stworzeniu sieci kantorów nie sprawia większych trudności. W tym miejscu należy podkreślić, że przy obecnym systemie kształtowania cen krajowych oraz kursu walutowego zniesienie obowiązkowej wymiany nie byłoby uzasadnione. W zakresie procedur celnych zauważalne są przedsięwzięcia zmierzające do zmniejszenia uciążliwości odpraw celnych /np. zielone linie itp./. Efekty tych przedsięwzięć są jednak bardzo ograniczone ze względu na zły stan

bazy materialnej /lotniska, przejścia graniczne, porty itp./.

W regulacji ruchu przyjazdowego z krajów socjalistycznych stosowane są także narzędzia ekonomiczne i narzędzia administracyjne. Ceny usług dla turystów z tego kierunku kształtowane są tylko częściowo w oparciu o kryteria ekonomiczne. Asymetria ruchu turystycznego między Polską a innymi krajami sprawia, że w negocjacjach cenowych strona polska zainteresowana jest zazwyczaj nie podwyższaniem cen /oczywiście na zasadzie wzajemności/. Kursy stosowane w rozliczeniach turystycznych są niewiarygodne. Przy ich ustalaniu *Polska zainteresowana jest jak najwyższym kursem złotówki, ale z drugiej strony stosowane są wysokie dopłaty turystyczne przy sprzedaży walut krajów socjalistycznych turystom polskim. Oddziaływanie ceł jest podobne, jak w przypadku turystyki przyjazdowej z krajów kapitalistycznych. Nie jest praktykowane udzielanie wiz, stąd nie ma opłat wizowych. Procedury celne są równie uciążliwe, jak w odniesieniu do turystów z krajów kapitalistycznych.

W zagranicznej turystyce wyjazdowej na uwagę zasługuje zanik motywu turystycznego. Zdecydowana większość wyjazdów ma cel wyłącznie handlowy. Pociąga to za sobą szereg patologii, zarówno w skali wewnątrzkrajowej, jak i w krajach odwiedzanych masowo przez polskich turystów.

Turystyka wyjazdowa do krajów kapitalistycznych regulowana jest z wykorzystaniem narzędzi ekonomicznych i administracyjnych. Oficjalny kurs walutowy nie odgrywa praktycznie żadnej roli, gdyż koszty dewizowe ponosi klient, dla którego istotny jest wolnorynkowy kurs nabycia dewiz. Dewizowe ceny usług turystycznych są postrzegane przez turystów w sposób specyficzny - cena jest elementem kosztu handlowego. Szerszemu wykorzystaniu ceł do regulacji wielkości i charakteru ruchu wyjazdowego, mogącemu potencjalnie zapobiec części niepożądanych zjawisk w zagranicznej turystyce

wyjazdowej stoją na przeszkodzie względy techniczne. Stosowana wysokość opłat paszportowych nie ma obecnie żadnego znaczenia dla regulacji wyjazdów. Narzędziem administracyjnym, które dość skutecznie limitowało wielkość wyjazdów była polityka paszportowa. Zapoczątkowana od 1988 roku liberalizacja spowodowała, że uzyskanie paszportu nie jest obecnie barierą dla turystyki wyjazdowej. Praktycznie jedynym czynnikiem ograniczającym ruch wyjazdowy jest techniczna przepustowość przejść granicznych.

W turystyce wyjazdowej do krajów socjalistycznych trudno uchwyt-
na jest rola kursu walutowego. Prowadzona polityka kursowa jest skomplikowana i niejasna - z jednej strony obserwuje się zawyżenie kursu złotych w negocjacjach z partnerami, a z drugiej strony stosuje się dopłaty turystyczne. W zakresie cen usług turystycznych większe znaczenie odgrywa ich poziom przy dłuższych pobytach /wczasach/, czego dowodem jest spadek pobytu na dłuższe imprezy. Rola ceł i opłat paszportowych jest tutaj podobna jak przy wyjazdach do krajów kapitalistycznych. Podobne jest także znaczenie procedury paszportowej i procedur celnych.

Uogólniając powyższe, stwierdzić należy, że poziom wyjazdów "turystycznych" nie jest uzasadniony osiągniętym poziomem dobrobytu społeczeństwa. Z drugiej strony pozostaje on w bardzo luźnym związku z zaspokojeniem tradycyjnie rozumianych potrzeb turystycznych. Wydaje się, że główne przyczyny tego stanu rzeczy to: w znacznym stopniu autonomiczny system cen krajowych, niesprawność aparatu handlu zagranicznego itp. Należy się spodziewać, że normalizacja gospodarki doprowadzi do znacznego spadku wyjazdów.

Regulacja zachowań przedsiębiorstw działających w sferze turystyki zagranicznej odbywa się w zasadzie wyłącznie z zastosowaniem narzędzi ekonomicznych. Od 1989 roku zniesiono bariery administracyjne ograniczające czy uniemożliwiające działalność w

tej sferze gospodarki. Wcześniej prowadzenie działalności gospodarczej w sferze turystyki zagranicznej wymagało uzyskania odpowiednich uprawnień wydawanych przez Ministerstwo Rynku Wewnętrznego. Nastąpiło więc dość radykalne przejście od administracyjnego koncesjonowania do sytuacji zupełnie swobodnego wejścia do branży. Podstawowe niebezpieczeństwo takiego rozwiązania tkwi w braku jakichkolwiek skutecznych narzędzi zmierzających do obrony interesów turystów, jak np. systemu kategoryzacji obiektów turystycznych i gwarancji poziomu obiektów i usług turystycznych.

Wśród narzędzi ekonomicznych na czoło wysuwają się kursy walutowe i ceny. Polityka kursu walutowego w odniesieniu do walut krajów kapitalistycznych doprowadziła do zapewnienia opłacalności turystyki przyjazdowej z krajów kapitalistycznych. Przed 1988 rokiem turystyka zagraniczna zorganizowana była w zasadzie nieopłacalna i stosowano do niej dopłaty wyrównawcze. Dopłaty zamazywały rachunek efektywności i zniechęcały do działań mających na celu obniżkę kosztów krajowych świadczenia usług dla turystów zagranicznych. Oznacza to, że mechanizm cenowo-kursowy nie był podstawowym wyznacznikiem opłacalności działania w sferze turystyki zagranicznej. W 1988 roku zlikwidowano dopłaty do turystyki zorganizowanej z krajami kapitalistycznymi, ale utrzymano finansowanie ujemnych różnic cen z pozostałych tytułów /np. kasy walutowe/. Od 1989 roku całkowicie zlikwidowano rachunek wyrównawczy cen w turystyce zagranicznej. Związane to było z istotnymi zmianami w zakresie cen złotych-kowych realizowanych przez podmioty krajowe z tytułu realizacji usług w zagranicznej turystyce przyjazdowej. Przedsiębiorstwa uzyskują za wykonane świadczenia ceny transakcyjne. Można więc stwierdzić, że głównymi wyznacznikami opłacalności w zagranicznej turystyce przyjazdowej z krajów kapitalistycznych są z jednej strony -

ceny dewizowe i wysokość kursu walutowego, a z drugiej - krajowe koszty świadczeń dla turystów zagranicznych. Zważywszy, że ceny dewizowe są w głównej mierze kształtowane przez międzynarodowy rynek turystyczny, a więc mają charakter obiektywny, o opłacalności turystyki przyjazdowej z krajów kapitalistycznych w ujęciu dynamicznym decydują relacje pomiędzy tempem dewaluacji złotówki a tempem inflacji w gospodarce.

W turystyce przyjazdowej zorganizowanej z krajów socjalistycznych przed rokiem 1989 stosowane były również dopłaty wyrównawcze. Stosowanie dopłat uzasadniano dużymi dysproporcjami między cenami kontraktowymi a faktycznie ponoszonymi kosztami. Zasady współpracy i rozliczeń z krajami RWPG nie skłaniały do prowadzenia aktywnej polityki kursowej. Ponadto w negocjacjach cenowych z partnerami z tego obszaru stosowana była zasada możliwie niedużego podwyższania cen, które nie były kształtowane przez rynek, lecz były przedmiotem negocjacji stron. Przyjęcie tej zasady wiązało się z istniejącym sposobem rozliczeń turystyki. W efekcie negocjowane wzrosty cen najczęściej nie nadążały za wzrostem kosztów i cen krajowych, powodując tym samym konieczność stosowania dopłat. Od 1989 roku zniesiono dopłaty wyrównawcze w tej dziedzinie, a doniosły społecznie problem nieopłacalności turystyki przyjazdowej z krajów I obszaru płatniczego pozostawiono do rozwiązania na szczeblu przedsiębiorstw, które starają się kompensować niedoskonałości mechanizmu cenowo-kursowego w ten sposób, że nieopłacalną w części turystykę przyjazdową zorganizowaną dofinansowują ze środków uzyskanych z turystyki wyjazdowej do krajów socjalistycznych.

W turystyce wyjazdowej do krajów kapitalistycznych wysokość kursu walutowego i poziom cen dewizowych nie odgrywają zasadniczej roli dla przedsiębiorstw turystycznych, gdyż ceny świadczeń zagranicznych są "przerzucane" na klienta. Większą rolę odgrywają one w

przypadku imprez sprzedawanych wyłącznie za złotówki.

W turystyce wyjazdowej do krajów socjalistycznych funkcje kursu walutowego i cen zagranicznych jako wyznaczników opłacalności działania przedsiębiorstw są ograniczone przez te same czynniki, które omówiono rozważając turystykę przyjazdową z tych krajów.

W regulacji turystyki przyjazdowej do Polski stosowane są jeszcze dwa narzędzia ekonomiczne, korygujące działanie mechanizmu cenowo-kursowego. Są to: zwrot cła importowego pobranego od towarów, które następnie zostały zużyte do produkcji wyrobów i usług przeznaczonych na eksport oraz zwrot podatku obrotowego uiszczanego w poprzednich fazach obrotu od surowców i materiałów zużytych do produkcji towarów lub usług eksportowych. Oba wymienione narzędzia nie miały w praktyce żadnego znaczenia.

Bardzo ważnym instrumentem oddziaływania na przedsiębiorstwa działające w sferze turystyki zagranicznej jest polityka podatkowa. Na podkreślenie zasługuje wyraźny jej fiskalizm, w zasadniczy sposób redukujący możliwości rozwojowe przedsiębiorstw. Ulgi w podatku dochodowym z tytułu eksportu usług turystycznych nie odegrały poważniejszej roli ze względu na późne, w porównaniu z innymi branżami, ich wprowadzenie oraz na liczne zmiany w zasadach ich naliczania.

Politykę kredytowania złotówkowego trudno uznać za barierę rozwoju turystyki. Obowiązujące zasady oprocentowania kredytów przemieniają je w quasi - dotacje. Dotyczy to zwłaszcza "kredytowania" z Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku. Nie jest to sytuacja poprawna. Pozorna "hojność" w kredytowaniu maskuje bezpośrednie ingerencje centralne w finansowanie rozwoju przedsiębiorstw.

Poważnym ograniczeniem dla rozwoju działalności przedsiębiorstw turystycznych jest zasilanie dewizowe. Sfera komercyjnej turystyki

zagranicznej nie korzysta właściwie z przydziałów wolnych dewiz. Import wolnodewizowy finansowany jest z rachunków walutowych /rachunków odpisów dewizowych/ przedsiębiorstw. Wielkość środków zgromadzonych na tych rachunkach wystarcza w zasadzie wyłącznie na finansowanie potrzeb eksploatacyjnych. Kredytowanie dewizowe przez banki krajowe nie ma praktycznie żadnego znaczenia ze względu na niewielkie kwoty możliwych do udzielenia kredytów. Nowa ustawa o działalności gospodarczej z udziałem kapitału zagranicznego zwiększyła zainteresowanie kapitału zagranicznego inwestycjami w branży turystycznej w Polsce. Dotychczasowe rozmiary inwestycji trudno jednak uznać za zadowalające. Wydaje się również, że zasoby kapitałowe, znajdujące się w posiadaniu obywateli polskich, nie znajdują wystarczających atrakcyjnych warunków do efektywnego ich zainwestowania w branży turystycznej.

Zasady współpracy w ramach RWPG stanowią barierę w zaopatrzeniu ze strefy rublowej dla potrzeb gospodarki turystycznej. Zasady te są coraz mniej zgodne z warunkami wewnętrznymi funkcjonowania polskich przedsiębiorstw.

Pozytywnym zjawiskiem w regulacji gospodarki, a turystyki w szczególności, jest wyraźne odchodzenie od rozdzielnictwa materiałów.

Specjalne systemy motywacyjne związane z eksportem usług /ulgi w podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń i fundusz nagród Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą/ nie odgrywały większej roli. Pierwszy instrument głównie ze względu na krótki okres jego stosowania w odniesieniu do turystyki, a drugi ze względu na ograniczone rozmiary środków finansowych.

Rozwiązania instytucjonalne jakie ukształtowały się w sferze organizacji ruchu turystycznego są specyficznym produktem systemu

regulacji. Rozwiązania te cechuje wysoki stopień zmonopolizowania usług turystycznych i usług związanych z turystyką. Wprawdzie w latach osiemdziesiątych wprowadzono szereg zmian praktycznie eliminujących administracyjne bariery wejścia w sferę turystyki zagranicznej, jednak pozycja niektórych monopolistów nie została podważona ze względu na istnienie innych barier wejścia /bariera kapitałowa, bariery technologiczna itp./.

Dotychczasowy sposób zorganizowania oddziaływań regulacyjnych państwa na turystykę zagraniczną uznać należy za niepoprawny. Doświadczenie wskazuje, że niejasność i dezintegracja kompetencji organów centralnych negatywnie wpływają na efekty ekonomiczne turystyki zagranicznej.

Należy wreszcie stwierdzić, że właściwie nie wykorzystywano dotychczas samorządu gospodarczego jako czynnika usprawniającego regulację zachowań przedsiębiorstw w sferze turystyki zagranicznej.

1.2. Otoczenie branży

W otoczeniu branży turystycznej wyróżnić można dwa elementy: sferę gospodarki wewnętrznej i sferę wymiany gospodarczej z zagranicą.

W pierwszej kolejności zostaną omówione podstawowe cechy otoczenia krajowego turystyki zagranicznej. Na podkreślenie zasługuje pogłębiająca się nierównowaga ogólna oraz nierównowagi cząstkowe na podstawowych rynkach, tj. rynku dóbr konsumpcyjnych, pieniądza, pracy i dóbr inwestycyjnych. W tablicy 1 zamieszczono tytułem przykładu wskaźniki równowagi pieniężno-rynkowej Polski w latach 1982 - 1988.

Tablica 1

Wskaźniki równowagi pieniężno-rynkowej Polski w latach 1982-1988
/rok poprzedni = 100/

	1982	1983	1984	1985	1986
Przychody pieniężne ludności ogółem	165,8	122,3	117,9	122,3	120,1
Wynagrodzenia za pracę w gospodarce uspołecznionej	146,2	126,6	115,7	119,9	122,6
Świadczenia społeczne	239,4	119,3	117,4	113,1	123,3
Przychody ze sprzedaży produktów roln.	161,7	105,7	108,0	116,4	114,1
Przychody pozarolniczej gosp.prywatnej	155,3	133,9	112,4	128,7	142,1
Wydatki pieniężne ludności	167,0	131,0	122,0	118,5	123,3
Wskaźnik cen detalicznych	204,5	121,7	114,8	115,0	117,5
Przyrost zasobów pieniężnych /mld zł/	392,0	291,0	283,0	615,0	575,0
Stan zasobów pieniężnych /mld zł.kon.r./	1438	1729	2012	2625	3200
Stosunek zasobów pien.do wydatków ogółem	0,48	0,44	0,42	0,45	0,45
Stosunek zasobów pien.do zapasów w handlu	4,31	3,62	3,22	3,15	3,14
Stosunek zapasów w handlu do sprzedaży	0,13	0,14	0,16	0,17	0,18
Stosunek dostaw na rynek do przychodów pieniężnych ogółem	0,83	0,86	0,86	0,81	0,81
Przyrost zasobów pieniężnych w % do Funduszu Dyspozycyjnego	-	-	-	-	8,1
Wskaźnik wolnorynkowego kursu dolara	162	144	117	101	113
Płaca realna w gospodarce uspołecznionej	75,1	101,1	100,5	103,8	102,6

Źródło: Gospodarka światowa i gospodarka polska w 1988 roku.
Instytut Gospodarki Światowej, SGRIŚ, W-wa 1989, s.73.

W zakresie regulacji otoczenia krajowego turystyki zagranicznej najważniejsze były następujące charakterystyki:

- utrzymywanie się pozostałości systemu nakazowo-rozdzielczego,
- nieskuteczna centralna regulacja parametryczna,
- szeroki zakres gry politycznej,
- zdeformowane elementy rynku połączone z brakiem istotnych elementów rynku,
- szczątkowe elementy samoregulacji samorządowej.

Wśród pozostałości systemu nakazowo-rozdzielczego największe znaczenie dla funkcjonowania turystyki zagranicznej miały obowiązujące zasady zaopatrzenia materiałowego, dystrybucji żywności oraz środków transportu. Bezspornie zauważalna jest tendencja do zmniejszania się roli tych narzędzi. 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, ograniczenie zakresów priorytetowych celów społeczno-gospodarczych i poważnego ograniczenia zakresu reglamentacji. Odchodzenie od reglamentacji nie oznacza jednak zrównoważenia rynku zaopatrzeniowego /jest to spowodowane m.in. administracyjną kontrolą cen/.

Próby wykorzystania narzędzi parametrycznych do regulacji gospodarki ocenić należy jako mało skuteczne. Zamierzone zmiany w strukturze cen podstawowych surowców, materiałów i energii zakończyły się niepowodzeniem. Transmisja poziomu i struktury cen tych towarów na rynkach światowych do gospodarki wewnętrznej za pomocą mechanizmu kursu walutowego napotkała na ^{istotne} przeszkody, wśród których podstawowe znaczenie miały względy społeczno-polityczne. Przejawem niesprawności regulacji parametrycznej była także utrzymująca się przez wiele lat niewłaściwa struktura cen artykułów

konsumpcyjnych /relatywnia tania żywność i relatywnie drogie przemysłowe artykuły konsumpcyjne/. Płace zatraciły prawie całkowicie charakter parametryczny. Osłabieniu uległa ich funkcja motywacyjna, a na czoło wysunęła się funkcja socjalna. Centralna polityka płac oparta o stosowane mechanizmy kontroli okazała się absolutnie nieskuteczna, czego dowodem było coroczne przekraczanie^{ane} zakładowe-
go tempa wzrostu wynagrodzeń /np. w 1988 roku dwukrotnie/. Zauważalny był także brak poprawnej polityki kredytowej. Stopa procentowa nie stanowiła rzeczywistej ceny kredytu i nie mogła w związku z tym pełnić roli podstawowego parametru przy ocenie przedsięwzięć inwestycyjnych. Nieparametryczny charakter posiadały narzędzia korekcyjne, takie jak podatki, ^usybysydia, opłaty itp. Najbardziej spektakularnym tego przejawem było niepłacenie przez przedsiębiorstwa podatków, w związku z czym budżet nie miał dostatecznych środków na płacenie zaplanowanych dotacji.

Charakterystyczny był także szeroki zakres gry politycznej prowadzonej w układzie podmioty gospodarcze - administracja i podmioty gospodarcze^{- podmioty gospodarcze}. Pewną rolę odgrywały tutaj zależności ustrojowe związane z pozycją PZPR w polityce i gospodarce. Rola partii systematycznie malała, ale w innych obszarach utrzymywał się nadal szeroki zakres gry politycznej. Ważnym jego przejawem było zmonopolizowanie szeregu kluczowych "rynków" zaopatrzeniowych przez pojedyncze wielkie przedsiębiorstwa i przez różnego rodzaju grupy producentów oraz przez administracyjnie utworzone jednostki obrotu. Istotnym elementem gry politycznej była rola wielkich przedsiębiorstw i skupisk robotniczych. Możliwość wywierania presji strajkowej powodowała, że centralne "parametry" sterujące stanowiły często przedmiot przetargu z władzami gospodarczymi. Na podkreślenie zasługuje także duża rola administracyjnych układów i powiązań

budowanych na bazie zrzeszeń, związków spółdzielczych, wspólnot itp. grup interesów.

Kolejna cecha otoczenia branży turystycznej to występowanie zdeformowanych elementów rynku i brak istotnych elementów rynku. Deformacje ^{ry} rynku wynikają głównie z poprzednio omówionych cech: utrzymywania pozostałości systemu nakazowo-rozdzielczego, nieskuteczności centralnej regulacji parametrycznej i szerokiego zakresu gry politycznej. Dobrym przykładem obrazującym deformację stosunków rynkowych było niepowodzenie urynkowania branży żywnościowej. Podstawowym elementem rynku, którego brak jest szczególnie silnie odczuwalny jest rynek kapitałowy. Jest to rynek wiążący i zapewniający prawidłowe funkcjonowanie rynków towarów i usług, Pojawiły się pewne, ale na razie dość słabe przejawy jego powstawania polegające na emisji akcji i obligacji. Na przeszkodzie stoją tutaj takie czynniki jak brak zadawalającej legislacji oraz brak tradycji i umiejętności posługiwania się rynkiem kapitałowym.

Niewielkie było znaczenie samoregulacji samorządowej. Można właściwie mówić o szczątkowych elementach tego sposobu regulacji. Występował w zasadzie brak regulacji samorządowej na szczeblu makro i mezoekonomicznym. Elementy samorządu gospodarczego budowane były w oparciu o przedwojenne rozporządzenia Prezydenta KP o stowarzyszeniach. Bardzo niejasny był status instytucji samorządowych zwłaszcza w odniesieniu do zrzeszonych podmiotów gospodarczych i do organów administracji. Dopiero w maju 1989 roku uchwalona została ustawa o izbach gospodarczych. Na razie trudno jednak mówić o praktycznych efektach jej przyjęcia.

Drugi element otoczenia turystyki zagranicznej - sfera wymiany gospodarczej z zagranicą - charakteryzował się także głębokim brakiem równowagi. Obrazują to dane zamieszczone w tablicach 2, 3 i 4.

Tablica 2

Bilans płatniczy Polski w walutach krajów socjalistycznych w latach 1986 - 1988 /w mln rubli transferowych

	1986	1987	1988
Obroty bieżące	-711	-424	560
Wpływy z eksportu	10147	10665	11573
Wydatki na import	-11049	-11219	-11077
Saldo płatności towarowych	-902	-554	496
Saldo usług i przekazów	394	384	346
Saldo odsetek	-203	-254	-282
obroty kapitałowe	698	448	-359
Pozostałe operacje	13	-24	-201

Źródło: jak w Tablicy 1, s.93

Tablica 3

Bilans obrotów clearingowych i kompensat Polski w latach 1986 - 1988 /w mln dolarów/

	1986	1987	1988
Obroty bieżące	91	25	17
Wpływy z eksportu	910	757	663
Wydatki na import	-827	-755	-684
Saldo płatności towarowych	83	2	-21
Saldo usług i przekazów	7	12	9
Saldo odsetek	1	11	29
Obroty kapitałowe	-78	-32	10
Pozostałe operacje	-13	7	-27

Źródło: jak w Tablicy 1, s.94.

Tablica 4

Bilans płatniczy Polski w walutach wymienialnych
w latach 1986 - 1988 /w mln dolarów/

	1986	1987	1988
Obroty bieżące	-665	-417	-580
Wpływy z eksportu	5316	6163	7248
Wydatki na import	-4281	-5123	-6307
Saldo płatności towarowych	1035	1040	941
Saldo usług	-87	-51	-99
Saldo przekazów pieniężnych	944	1409	1433
Saldo odsetek	-2557	-2815	-2855
w tym:			
otrzymane	177	197	237
przypadające do spłaty	2734	3012	3092
zapłacone	1147	920	950
Obroty kapitałowe	-3761	-3207	-3843
Kredyty otrzymane	294	317	259
Raty kapitałowe długu	-3472	-3241	-3624
spłacone	715	646	566
Kredyty udzielone, saldo	-211	-280	-106
Kapitał krótkoterminowy, saldo	119	72	-21
Pozostałe obroty, saldo	-491	-75	-351
Bilans obrotów wyrównawczych	4426	3624	4423
Zmiany rezerw walutowych	173	-797	-561
Zmiany zaległości spłat	2565	-3063	474
Kredyty refinansowe	1688	7484	4510

Źródło: jak w Tablicy 1, s. 94.

W regulacji sfery wymiany gospodarczej z zagranicą występowały także pozostałości rozdzielnictwa i nakazów. Podstawowe przejawy to: utrzymanie limitów dewizowych w obrotach z krajami RWPG, możliwości ingerencji przez organ założycielski w plan przedsiębior-

stwa w związku z realizacją zobowiązań międzynarodowych państwa, utrzymywanie importu finansowanego ze środków centralnych /dopiero w 1988 roku wystąpiło radykalne zmniejszenie roli importu centralnego/, funkcjonowanie rachunków odpisów dewizowych, a następnie systemu obowiązkowej odprzedaży dewiz, które należy zakwalifikować jako formy pośredniego rozdzielnictwa, utrzymanie kocesonowania w handlu zagranicznym /od 1989 roku tylko handel towarami określonymi przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą wymaga koncesji/ oraz utrzymanie systemu pozwoleń na wywóz i przywóz w obrocie handlowym z zagranicą. Pewne elementy systemu nakazowo-rozdzielczego zawarte są ponadto w nowej regulacji zakładania i funkcjonowania joint ventures.

Centralną regulacją parametryczną wymiany z zagranicą cechowała mała skuteczność. Podstawową zasadą polityki kursowej była wielość /niejednolitość/ kursów /np. kurs przetargowy, kurs oficjalny, kurs rolny, kurs rynkowy/. Występowały różne sposoby kształtowania poszczególnych rodzajów kursów, a dodatkowym czynnikiem różnicującym kursy były subsydia. Kurs oficjalny ustalany był na arbitralnym poziomie, nie przestrzegano nawet formalnie przyjętej zasady kursu submarginalnego. W tych warunkach kurs walutowy nie mógł pełnić funkcji wiarygodnego parametru. Wśród instrumentów korygujących działanie mechanizmu cenowo-kursowego główną rolę spełniały do końca 1988 roku subsydia /rachunek wyrównawczy/. Zauważalne jest dążenie do ich uporządkowania i ograniczenia uznaniowości /np. jednolita subwencja rolna/ w przydzielaniu subsydiów oraz wycofywanie się ze subsydiowania. Pozostałe instrumenty korekcyjne /polityka celna, polityka podatkowa/ odgrywały mniejszą rolę. W polityce celnej na podkreślenie zasługuje jej znaczna aktywizacja od początku 1989 roku. Zwrot cła importowego pobranego od towarów

zużytych następnie do produkcji eksportowej nie miał praktycznie żadnego znaczenia. W polityce podatkowej najważniejszym instrumentem były ulgi w podatku dochodowym z tytułu eksportu. Ich oddziaływanie osłabiała jednak zmienność reguł naliczania oraz wielość tytułów do ulg. Podstawowym mankamentem polityki kredytowania dewizowego były małe możliwości kredytowe banków. Nieco bardziej sprzyjające były warunki kredytowania złotówkowego. Istniała możliwość uzyskania środków pieniężnych z Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemyśle /od 1988 roku/. Kontrowersyjny był jednak sposób zasilania tego funduszu - głównie scentralizowane odpisy amortyzacyjne. Nie przyniosła większych rezultatów tzw. Mała Restrukturyzacja. Potencjalnie większe znaczenie może mieć utworzenie w 1989 roku Funduszu Rozwoju Eksportu.

Zauważalna była tendencja do ograniczania i eliminowania przejawów gry politycznej, które również były obecne w regulacji sfery wymiany z zagranicą. Świadczy o tym wprowadzenie jednolitej subwencji rolnej w miejsce uznaniowych dopłat oraz porządkowanie stawek obowiązkowej odprzedaży dewiz, choć w tym ostatnim przypadku trudno o znalezienie rozwiązań wolnych od uznaniowości. Znaczącym obszarem gry politycznej w handlu zagranicznym były stosunki między przedsiębiorstwami handlu zagranicznego i producentami oraz między przedsiębiorstwami handlu zagranicznego i administracją centralną. W tej dziedzinie wystąpiły także istotne zmiany - praktyczne zniesienie monopolu administracyjnego oraz zauważalne osłabienie monopolu technologicznego przedsiębiorstw handlu zagranicznego.

Elementy samoregulacji rynkowej były słabo rozbudowane. Podstawowe znaczenia miało odgrodzenie gospodarki wewnętrznej od rynków zagranicznych spowodowane niewymienialnością złotówki. Rynek walutowy był rynkiem kalekim. Właściwie występowała swoista wielość

"rynków", na których można było kupować waluty obce - przetargi. w Banku Rozwoju Eksportu, przetargi w Banku Handlowym, przetargi w Banku Polska Kasa Opieki S.A, obrót dewizami między przedsiębiorstwami itp. Na uwagę zasługuje pojawienie się i rozwój rynku usług handlu zagranicznego. Punktem wyjścia dla powstania tego rynku było radykalne ograniczenie administracyjnych barier wejścia w handel zagraniczny /koncesji/, zniesienie kompetencji towarowych przedsiębiorstw handlu zagranicznego, wprowadzenie swobody wyboru pośrednika oraz dopuszczenie swobody kształtowania stosunków umownych między partnerami krajowymi w handlu zagranicznym. Mimo istotnego postępu rynek usług handlu zagranicznego daleki jest od doskonałości. Wynika to głównie z braku rozbudowanej infrastruktury usługowej i pomocniczej /przedsiębiorstw świadczących wąsko wyspecjalizowane usługi na zasadach komercyjnych/ oraz z braku infrastruktury technicznej /porty lotnicze, morskie, magazyny, składy celne, sieć transportowa i telekomunikacyjna itp/.

W regulacji sfery wymiany gospodarczej z zagranicą występowały ponadto szczątkowe elementy samorządu gospodarczego. Ich instytucjonalnym wyrazem na szczeblu makro i mezoekonomicznym była Polska Izba Handlu Zagranicznego, powołana do życia na zasadzie specjalnego dekretu. Należy podkreślić niejasny status tej jednostki, znacznie ograniczający jej rolę w samoregulacji samorządowej sfery handlu zagranicznego. PIHZ miała jednocześnie spełniać funkcje centralnego organu administracji gospodarczej, funkcje reprezentanta interesów zrzeszonych członków oraz funkcje instytucji użyteczności publicznej. Taki status PIHZ zawierał w sobie wiele sprzeczności, które w praktyce były nie do pogodzenia. Nowa ustawa o Izbach Gospodarczych z 1989 roku stanowi próbę uporządkowania działalności samorządowej na szczeblu wyższym niż przedsiębiorstwa.

Szereg jej rozwiązań budzi jednak wątpliwości i dotychczas podstawowy efekt jej przyjęcia sprowadza się do zaostrzenia sporów i zwiększenia niepewności.

1.3. Bariery sprawności regulacji sfery turystyki zagranicznej

Obecnie występujące bariery regulacji sfery turystyki zagranicznej są jednocześnie przeszkodami na drodze przejścia do samoregulacji rynkowej. Można je zakwalifikować do dwóch kategorii:

- bariery w sferze procesów realnych,
- bariery w sferze procesów regulacyjnych.

Między obu rodzajami barier zachodzi dość silna zależność. Bariery w sferze realnej są przynajmniej w poważnej części efektem słabości regulacji.

Bariery w sferze procesów realnych wynikają z niedorozwoju szeroko rozumianej infrastruktury turystycznej, obejmującej wszelkie budowle, urządzenia techniczne, maszyny, aparaturę i narzędzia oraz przystosowaną organizację umożliwiającą i uatrakcyjniającą uprawianie różnych form turystyki. Ogólny stan infrastruktury turystycznej w Polsce jest zły. Za najistotniejsze bariery uznać należy niedorozwój i niewłaściwe wykorzystanie sieci noclegowej, gastronomii, transportu, infrastruktury przejść granicznych, sfery rozrywki i kultury, bazy rekreacyjnej oraz łączności. W zakresie sieci noclegowej uwagę zwraca niedostateczna ilość miejsc noclegowych przydatnych dla recepcji turystów zagranicznych /głównie relatywnie wysokiej kategorii hoteli "Orbis"/, zły stan sanitarny oraz zła jakość wyposażenia obiektów noclegowych niższych kategorii. Zaniedbania w rozmiarach i standardzie sieci gastronomicznej są bardzo duże, szczególnie poza dużymi ośrodkami miejskimi. Zastrzeżenia dotyczą najczęściej czystości, wystroju lokalu, godzin otwarcia itp.

Infrastrukturę transportową cechuje także wiele ułomności. Dostępność komunikacyjna Polski jest ograniczona przez niezadawalającą ilość połączeń różnymi środkami komunikacji, niewystarczające zdolności przewozowe oraz przez niski zazwyczaj standard podróżowania. Dotyczy to w zasadzie wszystkich rodzajów transportu - kolejowego, powietrznego i morskiego. Podstawowym problemem jest brak zadawalającego pod względem ilości i jakości taboru przewozowego oraz niedorozwój takich obiektów jak dworce, lotniska, porty itp. Wąskim gardłem transportu samochodowego jest przepustowość przejść granicznych oraz mała ilość dróg szybkiego ruchu. Szczególnie ważnym elementem jest dekapitalizacja środków transportu polskich biur podróży. Istotnym ograniczeniem turystyki przyjazdowej do Polski jest niedorozwój infrastruktury w sferze rekreacji - dotyczy to np. narciarstwa, żeglarstwa, myślistwa, jeździectwa. Nie sprzyja przyjazdom do Polski sytuacja w sferze kultury i rozrywki - wąska oferta ograniczona praktycznie do dużych miast. Wiele do życzenia pozostawia także krajowa sieć handlu i usług. Szczególnie słabym punktem infrastruktury turystycznej jest sfera łączności. Najbardziej uciążliwy jest niedorozwój sieci telefonicznej - brak automatyzacji połączeń, zły stan techniczny urządzeń i łączny itp. Przeszkodą w rozwoju turystyki zagranicznej jest także stan infrastruktury jednostek usługowych i pomocniczych pracujących na rzecz turystyki - banków, instytucji ubezpieczeniowych itp.

Druga grupa barier sprawności regulacji sfery turystyki zagranicznej - bariery w sferze procesów regulacyjnych - to zbiór przeszkód na drodze przekształcenia turystyki zagranicznej w rynek branżowy. Wydaje się, że podstawowe znaczenie mają trzy kategorie barier: zewnętrzna bariera systemowa, bariery wewnętrzne w branży oraz bariera koordynacji polityki turystycznej.

Zewnętrzna bariera systemowa w odniesieniu do sfery turystyki zagranicznej wynika z właściwości systemu regulacji gospodarki. Na przeszkodzie utworzeniu rynku branżowego turystyki zagranicznej stoi nierynkowy charakter otoczenia branży czyli całej gospodarki narodowej. W podstawowych obszarach funkcjonowania gospodarki zauważalny jest brak rynków lub występowanie nieprawnych rynków towarów i usług. Rynek zaopatrzeniowy praktycznie nie istnieje. Wynika to głównie z nierównowagi popytu i podaży, w którą dokonywane są ingerencje administracyjne. takie jak rozdzielnictwo materiałów, obowiązkowe pośrednictwo, gwarancje zaopatrzeniowe oraz wyznaczanie pułapów wzrostu cen. Rynek towarów konsumpcyjnych cechuje także głęboka nierównowaga, której główną przyczynę stanowi polityka finansowa państwa /nadwyżka pieniężnych przychodów ludności nad wartością masy towarowej/ oraz istnienie struktur monopolistycznych w sferze produkcji i obrotu artykułami konsumpcyjnymi. Daleki od doskonałości jest rynek pracy. Nadwyżka popytu na siłę roboczą nad jej podażą jest paradoksalnym wyrazem nienormalności naszej gospodarki. Świadczy to o tym, że wymagania proefektywnościowe nie dotarły jeszcze na szczybel przedsiębiorstw, z których poważna część gospodaruje zasobami pracy w sposób nieracjonalny. Dotychczasowe próby utworzenia rynku walutowego nie doprowadziły do powstania rynku jednolitego. Administracyjnie odseperowany jest obrót walutowy między podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą od obrotu między podmiotami nie prowadzącymi działalności gospodarczej. Ponadto zasilanie dewizowe podmiotów gospodarczych odbywa się z wielu źródeł, w których występują różne ceny obcych środków płatniczych. Rynek kapitałowy praktycznie nie istnieje. Uniemożliwia to oddolne, nie sterowane administracyjnie przemieszczanie zasobów z zastosowań mniej efektywnych do bardziej

efektywnych, a więc obniża efektywność gospodarowania w skali makroekonomicznej.

Również wewnątrz samej branży turystyki zagranicznej tkwią bariery przekształcenia jej w rynek branżowy. Największe znaczenie posiada struktura podmiotowa branży i bariery wejścia w branżę. Struktura podmiotu jest produktem obowiązującego przez kilka dziesięcioleci systemu regulacji, którego podstawowym narzędziem były administracyjne bariery wejścia. Przypuszczalnie obecna pozycja Przedsiębiorstwa Państwowego "Orbis" jest w poważnej części efektem administracyjnego ograniczenia konkurencji. Na pozytywną ocenę zasługuje zniesienie od 1969 roku jakichkolwiek barier administracyjnych dostępu do działalności w sferze turystyki zagranicznej. Dotychczas funkcjonujące przedsiębiorstwa zachowują jednak monopol technologiczny na określone rodzaje działalności /np. "Orbis", LOT/. Istotną barierą wewnątrzbranżową jest bariera kwalifikacji. Dotyczy ona zarówno szczebla operacyjnego /repcjonisci, pokojówki, piloci, itp/, personelu sztabowego /analitycy rynku, planiści, itp/, jak i szczebla kierowniczego organizacji turystycznych. Na rynku pracy nie występuje zadowalająca pod względem ilości i kwalifikacji podaż. Kolejną barierą wewnątrz branży jest bariera technologiczna. Obejmuje ona środki techniczne /kadrowe/ oraz umiejętność ich wykorzystania czyli myśl techniczną i organizacyjną /software/. Bariera technologiczna występuje zarówno w zakresie technologii operacyjnych /cyfrowych/ jak i w zakresie technologii zarządzania. Duże znaczenie posiada także bariera kapitałowa. Jest to klasyczna bariera wejścia w branżę turystyczną. Oznacza ona, że wejście w działalność turystyczną możliwe jest tylko przy założeniu przekroczenia pewnego progu wielkości angażowanego kapitału - próg ten może wynikać np. z wymogów technicznych. Bariera kapi-

tałowa jest szczególnie istotna w przypadku wejścia w działalność hotelarską, gdzie minimalny nakład inwestycyjny jest dość znaczny. Należy podkreślić, że w odniesieniu do turystyki zagranicznej bariera kapitałowa była przeważnie wyższa /przynajmniej dotychczas/ niż w turystyce krajowej, głównie ze względu na wymagania odnośnie standardu obiektów turystycznych. Ustatnia, ale wcale nie najmniej ważną barierą wewnątrzbranżową, jest bariera psychologiczna. Na poziomie pracowników wykonawczych przejawia się ona np. niewłaściwym stosunkiem do pracy - niesumiennością, niestarannością, niską dyscypliną pracy itp. Na poziomie aparatu kierowniczego uwidacznia się natomiast poprzez brak zachowań przedsiębiorczych oraz panowanie mentalności biurokratycznej.

Znaczącą barierą sprawności regulacji sfery turystyki zagranicznej jest bariera koordynacji polityki turystycznej. Dużej ilości i zróżnicowaniu oddziaływań centralnych i terenowych na sferę turystyki nie towarzyszy zadowalająca koordynacja w tej dziedzinie. Poszczególne instrumenty regulacji kształtowane są przez różne organy władzy. Dodatkowo wyodrębniona jest turystyka komercyjna i niekomercyjna. Zagadnienia turystyki zostały przytłoczone przez inne problemy o znacznie większej, z państwowego punktu widzenia, wadze. W rezultacie brak jest jednolitej koncepcji polityki centralnej i spójnego programu rozwoju turystyki zagranicznej.

Niezadawalająco, nie bez wpływu na poziom sprawności regulacji, przedstawia się problem koordynacji i współdziałania przedsiębiorstw w sferze turystyki zagranicznej. Instytucja powołana, między innymi, do harmonizowania działań przedsiębiorstw i organizacji turystycznych - Polska Federacja Organizacji Turystycznych - nie spełnia tych funkcji we właściwy sposób. Obecny status PFOT nasuwa wiele wątpliwości - zarówno z prawnego, ekonomicznego, jak i społecznego punktu widzenia.

2. PUNKT DOCELOWY - RYNEK REGULOWANY

Z analizy modelowej przeprowadzonej w I-szym etapie badań wynikają wnioski wskazujące na koncepcję rynku regulowanego jako potencjalnie najbardziej efektywny sposób regulacji gospodarki turystycznej. Wynika to z trzech przyczyn. Po pierwsze, centralna regulacja /zarówno w wersji nakazowej, jak i parametrycznej/ jest nieefektywna. Jest to uwarunkowane wieloma czynnikami. Dla przykładu wymienić można problemy koncepcyjne związane ze sformułowaniem optimum gospodarki centralnie regulowanej oraz problemy techniczne wiążące się ze zbieraniem, przetwarzaniem i przechowywaniem ogromnych ilości informacji, jakie wymagane są dla działania centralnego ośrodka regulującego. Istotnym problemem jest także powszechne pojawienie się tendencji do ^(gry politycznej) w układzie podmioty gospodarcze - administracja gospodarcza oraz w układzie podmioty gospodarcze - podmioty gospodarcze. Po drugie, na poziomie analizy modelowej łatwo zauważalny jest brak operacyjnej koncepcji samoregulacji typu samorządowego, co praktycznie przekreśla szanse wykorzystania tego sposobu regulacji. Po trzecie, istnieją dobrze rozpracowane koncepcje samoregulacji rynkowej połączonej z interwencją państwa oraz koncepcje funkcjonowania rynku branżowego czyli regulacji na poziomie mezoekonomicznym.

Podobny wydźwięk mają wnioski wyciągnięte z analizy empirycznej - diagnozy przeprowadzonej w II i III etapie badań. Wnioski te zostały szerzej przedstawione w rozdziale pierwszym niniejszego opracowania. Badania empiryczne potwierdziły hipotezę o nieefektywności centralnej regulacji nakazowej i parametrycznej. Próby stosowania mieszanych sposobów regulacji łączących elementy nakazowe i parametryczne nie prowadzą do poprawy efektywności, lecz

raczej mnożą sprzeczności. Analiza empiryczna wykazała także, że niewielkie są perspektywy oparcia się na samoregulacji samorządowej jako wiodącym elemencie mechanizmu regulacji. Tym niemniej potencjalnie obiecujące wydaje się wykorzystanie samorządu gospodarczego /na poziomie wyższym niż przedsiębiorstwo, a więc nie samorządu pracowniczego/ jako uzupełniającego składnika systemu regulacji. Pojawiające się w praktyce gospodarczej przejawy samoregulacji rynkowej, takie jak np. próby wprowadzania elementów rynku walutowego, rodzące się elementy niektórych rynków towarowych prezentują się zachęcająco. Wskazują one na potencjalnie obiecujące możliwości zastosowania samoregulacji rynkowej jako dominującego składnika systemu regulacji.

Łącznie wnioski z analizy modelowej i empirycznej dają podstawę do sformułowania wzorcowego /docelowego/ systemu regulacji branży turystycznej. Wzorzec ten charakteryzują trzy podstawowe cechy. Po pierwsze, podstawową metodą regulacji branży turystycznej, ułożonej w otoczeniu rynkowym, jest samoregulacja rynkowa. Po drugie zakłada się ściśle sprecyzowany, ograniczony zakres interwencji centralnej i terenowej administracji gospodarczej, odnoszący się do: ogólnej promocji eksportu turystycznego /regionu/, ochrony rynku turystycznego, ochrony konsumentów usług turystycznych oraz ewentualnie kształtowania niektórych procesów rozwoju gospodarczego. Po trzecie, przyjmuje się ograniczony zakres samoregulacji samorządowej, głównie w odniesieniu do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku branżowego /uczciwej konkurencji/, podnoszenia poziomu profesjonalnego i etycznego branży oraz rozwoju infrastruktury branży.

2.1. Rynek turystyczny

Pożądaný obraz rynku branżowego turystyki zagranicznej obejmuje trzy elementy:

- podmioty rynku,
- mechanizm rynkowy,
- otoczenie rynku branżowego.

Rozpatrując rynek turystyczny w aspekcie podmiotowym należy wyróżnić stronę podażową i stronę popytową. W pierwszej kolejności omówione zostaną podstawowe charakterystyki wzorcowej struktury podmiotowej rynku po stronie podaży.

Strona podażowa pożądanego rynku turystycznego ma charakter dynamicznej sieci. Oznacza to występowanie zmieniających się, stosunkowo nietrwałych, elastycznych układów wyspecjalizowanych podmiotów świadczących usługi turystyczne. Podstawowa rola - rola organizatora i koordynatora "produkcji" turystycznej - przypada agencjom turystycznym /przedsiębiorstwa turystyczne, tour-operatorzy, biura podróży, itp./. W skład dynamicznych układów wchodzi "producenci" usług turystycznych czyli przedsiębiorstwa hotelarskie, gastronomiczne, rozrywkowe, przewozowe, muzea, wystawy, galerie, ośrodki rekreacyjne, itp. "Producenci" działający na rynku usług turystycznych charakteryzują się zróżnicowanym zakresem asortymentowym - występują "producenci" bardzo wąsko wyspecjalizowani /np. tylko usługi hotelarskie/ oraz producenci kompleksowych usług turystycznych /choć są to przypadki rzadkie ze względu na złożoność potrzeb turystycznych/.

Druga charakterystyka strony podażowej rynku turystycznego dotyczy form organizacyjnych podmiotów świadczących usługi turystyczne. Możliwa jest tutaj duża różnorodność. Z jednej strony występują pojedyncze, zintegrowane funkcjonalnie przedsiębiorstwa,

zazwyczaj niewielkich rozmiarów. Z drugiej strony występują łańcuchy przedsiębiorstw /np. hotelarskich, gastronomicznych itp/. W ramach łańcuchów możliwe są dwie formy powiązań. Pierwsza opiera się na jednolitej własności - przykładem jest duże przedsiębiorstwo o strukturze wielodivizyjnej. Druga forma powiązań to układy kooperacyjne różnych właścicieli /niejednolita własność/. W grę wchodzi tutaj różne rodzaje kooperacji niekapitałowej, takie jak licencje, fran-chiling oraz kooperacja kapitałowa czyli tzw. joint ventures.

Możliwe formy własności przedsiębiorstw świadczących usługi turystyczne to kolejna cecha strony podaźowej branży turystycznej. Własność państwowa w turystyce w czastej formie zmniejsza swój udział aż do prawie całkowitego zaniku. Systematycznie wzrasta udział własności prywatnej. co wiąże się z relatywnie dużą atrakcyjnością branży. Pewną rolę odgrywać może również własność spółdzielcza i komunalna. Znaczenie tej ostatniej rośnie na skutek wydzielenia mienia komunalnego. Zakłada się także możliwość występowania mieszanych form własności.

Znaczna jest także różnorodność form prawnych przedsiębiorstw działających na rynku turystycznym po stronie podaży. Dopuszczalne na zasadach równoprawności są wszystkie możliwe rozwiązania prawne: przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielcze i prywatne oraz wszelkiego rodzaju spółki osób prawnych i fizycznych /spółki cywilne, jawne, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne/.

Następna cecha strony podaźowej rynku branżowego to przynależność państwowa właścicieli przedsiębiorstw świadczących usługi turystyczne. Nie występują tutaj żadne ograniczenia, tzn. zakłada się dopuszczalność działania firm o stuprocentowym udziale kapitału polskiego, firm o stuprocentowym udziale kapitału zagra-

nicznego oraz firm z częściowym udziałem kapitału polskiego i zagranicznego. Wydaje się, że szczególną rolę dla zapewnienia popytanej pod względem ilości i jakości podaży usług turystycznych powinien mieć napływ kapitału zagranicznego. Ekspersi Banku Światowego uznali turystykę za jedną z najbardziej atrakcyjnych branż polskiej gospodarki. Inwestycje zagraniczne są więc tutaj możliwe i powinny przynieść korzyści zarówno kapitałowi zagranicznemu, jak i Polsce.

Wzorcowy kształt branżowego rynku turystycznego cechuje także znaczna różnorodność podmiotów występujących po stronie popytu na usługi turystyczne. Na czoło wysuwają się konsumenci indywidualni. W zależności od kierunku ruchu turystycznego będą to konsumenci krajowi i zagraniczni. Nie jest to grupa jednorodna. W zależności od poziomu zamożności, przedmiotu zainteresowań itp. podobnych kryteriów konsumenci dają się zakwalifikować do pewnych bardziej jednorodnych zbiorowości - segmentów rynku turystycznego. Drugi człon popytu turystycznego tworzą tzw. konsumenci zbiorowi. Ich istnienie jest związane z działalnością socjalną zakładów pracy oraz z funkcjonowaniem organizacji społecznych /np. młodzieżowych, profesjonalnych, itp./. Jako konsument zbiorowy może występować również państwo, prowadzące niektóre formy działalności socjalnej przez wyspecjalizowane agendy. Do grupy tej zaliczyć można także niektóre organizacje międzynarodowe. Bardzo istotnym elementem rynku turystycznego po stronie popytu są wreszcie zagraniczne agencje turystyczne, które zgłaszają zbiorowe zapotrzebowania na usługi turystyczne w imieniu swych indywidualnych klientów.

Drugim komponentem wzorcowego rynku branżowego turystyki zagranicznej jest mechanizm działania tego rynku. Zakłada się występowanie następujących mechanizmów regulacyjnych:

- konkurencji - podstawowy mechanizm regulujący zachowania podmiotów ekonomicznych,
- kooperacji - między grupami podmiotów i w skali całej branży w stosunkowo szerokim zakresie,
- interwencji - administracji - w ścisłe sprecyzowanym, ograniczonym zakresie.

Działanie mechanizmu konkurencji w branży turystycznej uwarunkowane jest charakterem rynku turystycznego. Branżę usług turystycznych charakteryzują dwie podstawowe cechy. Po pierwsze, w branży tej występują dwie możliwości głębokiego różnicowania produktu turystycznego /zestawu usług/. Głównym kryterium różnicowania jest standard usług. Produkt turystyczny jest również różnicowany ze względu na zawartość zestawu usług, tzn. głównie ilość i kompleksowość oferowanych usług. Oferta turystyczna może być ponadto różnicowana ze względu na czasową i przestrzenną dostępność określonych rodzajów usług. Po drugie, cechą branży turystycznej jest jej postępująca internacjonalizacja, a nawet globalizacja. Wzrasta geograficzny zasięg działania przedsiębiorstw turystycznych, niektóre obecne są praktycznie na całym świecie. Internacjonalizacji i globalizacji branży sprzyjają takie czynniki, jak podwyższanie się ogólnego poziomu dobrobytu w skali światowej /szczególnie odnosi się to do rozwiniętych państw kapitalistycznych/, rosnąca sprawność sieci transportowej istotnie zwiększająca dostępność komunikacyjna atrakcyjnych turystycznie rejonów po relatywnie niskich kosztach, zmiany systemów wartości i mentalności całych społeczeństw w kierunku otwarcia na świat, zanik administracyjnych ograniczeń ruchu turystycznego, a w szczególności liberalizacja polityk paszportowych i wizowych. Omówione cechy rynku turystycznego sprawiają, że jest to specyficzny rynek branżowy.

Właściwie nie można mówić o istnieniu jednolitego rynku usług turystycznych. Główne przejawy specyfiki rynku turystycznego są następujące:

- głęboka segmentacja rynku usług turystycznych - segmentacja oferty turystycznej jest reakcją na duże zróżnicowanie popytu, znajduje ona swój wyraz w istnieniu wyraźnie wyodrębniających się wyspecjalizowanych form turystyki takich jak turystyka masowa i luksusowa, turystyka łowiecka, kongresowa, sportowa, zdrowotna itp.,
- istotna rola konkurencji cenowej w ramach poszczególnych segmentów przy założeniu swobodnego wejścia do branży dla wszystkich podmiotów oceniających tę branżę jako atrakcyjną,
- podatność na procesy monopolistyczne, która jest szczególnie duża w warunkach istnienia administracyjnych barier wejścia w branżę oraz izolacji od otoczenia międzynarodowego /np. wyizolowany rynek krajowy sprzyja tworzeniu układów monopolistycznych/.

Istotną rolę w mechanizmie działania wzorcowego rynku turystycznego odgrywają zachowania kooperacyjne w skali poszczególnych grup podmiotów świadczących usługi turystyczne oraz w skali całej branży. Podstawową przesłanką powstawania układów kooperacyjnych w skali grup jest kompleksowość usług turystycznych. Zachowania kooperacyjne są więc w tym przypadku uwarunkowane technologicznie. Jednocześnie powstaje jednak możliwość deformacji stosunków konkurencyjnych w postaci przeradzania się porozumień kooperacyjnych w zemony monopolistyczne. Potencjalnym wynaturzeniem układów kooperacyjnych może przeciwdziałać samorząd gospodarczy branży /współdziałanie podmiotów w skali branży/.

W ekstremalnych przypadkach w grę może wchodzić interwencja administracyjna na drodze postępowania antymonopolowego. Zagadnienie

zachowań kooperacyjnych w skali całej ^{branży} turystycznej zostanie szerzej omówiona w punkcie 3 rozdziału 2.

Wskazane jest aby dwa podstawowe mechanizmy regulacyjne branżowego rynku turystyki - konkurencja i kooperacja - uzupełnione były mechanizmem interwencji administracyjnej. Oczywiście jest, że zakres, formy oraz procedury interwencji powinny być dokonane w taki sposób, aby nie przeszkadzały zachowaniom konkurencyjnym i kooperacyjnym, lecz je wzmacniały. Zagadnienie interwencji administracyjnej w działanie rynku jest na tyle istotne, że poświęcono mu cały następny podrozdział.

Trzeci składnik wzorcowego rynku branżowego, obok podmiotów rynku i mechanizmu działania rynku, stanowi jego otoczenie. Konieczne jest przyjęcie podstawowego założenia, w myśl którego otoczenie branży nie może blokować i deformować mechanizmu rynkowego wewnątrz branży. Spełnienie tego założenia uwarunkowane jest przez trzy następujące czynniki:

- rynkowy charakter wewnętrznego otoczenia gospodarczego branży,
- rynkowy charakter powiązań gospodarki wewnętrznej z zagranicą,
- stan infrastruktury technicznej gwarantujący przynajmniej minimalny poziom sprawności powiązań rynkowych.

Rynkowy charakter wewnętrznego otoczenia gospodarczego branży oznacza prawidłowe funkcjonowanie rynków wszystkich podstawowych zasobów. Branża turystyczna jest odbiorcą szeregu towarów i usług. Rynki towarów konsumpcyjnych i inwestycyjnych funkcjonować więc muszą prawidłowo. Spełnienie tego samego postulatu jest nieodzowne w odniesieniu do rynku pracy /odpowiednia pod względem ilości i kwalifikacji podaży siły roboczej/ oraz do rynku kapitałowego /istnienie nadwyżki wolnych kapitałów poszukujących atrakcyjnego zastosowania/.

Konieczne jest także, aby powiązania ekonomiczne z zagranicą miały charakter rynkowy. Jest on uwarunkowany przez dwa czynniki. Pierwszy sprowadza się do funkcjonowania rynku walutowego. Najbardziej wskazana jest pełna wymienialność waluty wewnętrznej, a wymogiem minimalnym jest wewnętrzna wymienialność złotówki. Drugi warunek rynkowego charakteru powiązań z zagranicą oznacza wyeliminowanie administracyjnych form kształtowania wymiany z zagranicą /niekiedy może być... uzasadnione zachowanie niektórych narzędzi administracyjnych o pomocniczym znaczeniu - np. pozwoleń na wywóz i przywóz.

Ważnym wyznacznikiem rynkowego charakteru otoczenia branży turystycznej jest stan infrastruktury technicznej. Jej poziom powinien zapewnić przynajmniej minimalny próg sprawności powiązań rynkowych. Podstawowe znaczenie ma tutaj sprawność, system telekomunikacji. Nie można wyobrazić sobie funkcjonowania branży turystycznej jako "dynamicznej sieci" bez określonego minimalnego standardu usług telekomunikacyjnych. Do wartości znaczenia infrastruktury technicznej przyczyniać się będzie także wzrastający zakres komputeryzacji. Zakłada się szybki rozwój komputeryzacji zarówno w sferze technologii operacyjnych /np. automatyczne systemy rezerwacji, automatyczne systemy rozliczeń, automatyczne systemy zamówień, itp., jak i w sferze technologii zarządzania /techniki prognostyczne, planistyczne, analityczne, kontrolne, itp./.

2.2. Obszary interwencji państwa

Akceptacja ingerencji administracyjnej w funkcjonowanie rynku branżowego wymaga przyjęcia założenia, że interwencja nie może w żadnym przypadku blokować mechanizmów konkurencji. Podstawowe zagadnienia wiążące się z określeniem obszarów interwencji państwa

są następujące:

- zakres /przedmiot/ interwencji,
- formy /narzędzia/ interwencji,
- szczebel interwencji.

Określenie uzasadnionego zakresu interwencji wymaga identyfikacji potrzeb, z których może wynikać interwencja administracji państwa. Wydaje się, że najistotniejsze znaczenie mają niżej wymienione potrzeby:

- ochrony interesów państwa,
- ochrony interesów obywateli /w tym obywateli państw obcych/,
- ochrony środowiska naturalnego i kulturalnego,
- ochrony mechanizmu rynkowego,
- kształtowania procesów gospodarczych zgodnie z ogólnym charakterem społecznym,
- ochrona interesów krajowych podmiotów gospodarczych.

Celem ochrony interesów państwa jest zapobieganie jego destabilizacji. Przykładowo w rachubę wchodzi tutaj walka z terroryzmem, ochrona tajemnicy państwowej, itp. Tradycyjnie stosowanymi środkami w tym obszarze były polityka paszportowa i wizowa. Występująca tendencja do liberalizacji tych polityk nakazuje poszukiwanie innych, bardziej subtelnych metod. Wydaje się, że dobór metod powinien być podporządkowany przestrzeganiu w stosunkach z innymi państwami zasady wzajemności, gdyż w ten sposób wyraża się suwerenność państwa.

Drugim ważnym obrazem dopuszczalnej, a nawet pożądanej interwencji administracyjnej jest ochrona interesów obywateli. Może ona obejmować: ochronę bezpieczeństwa obywateli poprzez ustanowienie stosownych norm bezpieczeństwa i procedur ich kontroli /np. w odniesieniu do bezpieczeństwa przewozów, bezpieczeństwa przeciwpożarowego w hotelach itp./, ochronę sanitarno-epidemiologiczną poprzez

opracowanie odpowiednich norm sanitarnych i procedur ich kontroli oraz ochronę uczuć i przekonań /np. religijnych, narodowych itp/.

Kolejnym przedmiotem interwencjonizmu powinna być ochrona środowiska naturalnego i kulturowego. Ochrona środowiska naturalnego obejmuje zapobieganie zanieczyszczeniom przez producentów usług turystycznych i konsumentów oraz zapobieganie niszczeniu zasobów naturalnych. Wskazana może być także interwencja państwa w ochronę dóbr kulturowych. Wydaje się, że ma ona szczególne znaczenie w Polsce, która w toku dziejów doświadczyła świadomego niszczenia dziedzictwa kulturowego. Interwencja państwa może tutaj polegać np. na wprowadzeniu i egzekwowaniu zakazu wywozu dóbr kulturowych.

W gospodarce rynkowej występują naturalne tendencje do monopolizacji, wynikające z możliwości realizacji większych zysków w sytuacji istnienia monopolu aniżeli na rynku konkurencyjnym. Ponadto w poprzednim podrozdziale stwierdzono, że rynek turystyczny posiada właściwości sprzyjające zmonopolizacji po stronie producentów usług turystycznych. Na tym tle oczywista staje się potrzeba ingerencji administracyjnej w zachowania monopolistyczne. Oznacza ona konieczność zapobiegania, monitorowania i przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Środkiem realizacji tego postulatu jest opracowanie przez administrację przepisów i procedur antymonopolistycznych.

Jeśli chodzi o problem roli administracji w kształtowaniu procesów gospodarczych w gospodarce rynkowej to występują dwa stanowiska:

- skrajnie liberalne, zgodnie z którym niedopuszczalna jest ingerencja państwa w kształtowanie procesów gospodarczych,
- umiarkowane, zakładające możliwość interwencji.

Wydaje się, że w warunkach polskich właściwsze jest drugie sta-

nowisko głównie ze względu na konieczność dokonania relatywnie szybkich i głębokich przekształceń strukturalnych.

Podstawowe kierunki uzasadnionej interwencji administracyjnej mogłyby być następujące:

- przyspieszenie przekształceń strukturalnych w gospodarce poprzez wprowadzenie preferencji branżowych np. dla turystyki zagranicznej,
- wzmacnianie pozycji konkurencyjnej podmiotów krajowych na rynkach międzynarodowych np. poprzez wspomaganie promocji turystyki przyjazdowej do Polski na rynkach zagranicznych. W skrajnych przypadkach może to być jednak uznane za nieuczciwą konkurencję i spowodować odwet partnerów zagranicznych.

Inny możliwy obszar interwencji państwa to ochrona interesów krajowych podmiotów gospodarczych. Na dłuższą metę potrzeba ochrony podmiotów branży turystycznej przed konkurencją zagraniczną jest raczej wątpliwa. Ewentualność tę należy dopuścić w okresie przejściowym, aby dać krajowym producentom usług turystycznych czas na dostosowanie się do wymagań, rynku międzynarodowego. Ponadto wydaje się, że w pewnym zakresie wskazana będzie ochrona rynków konsumpcyjnych przed eksportem i importem turystycznym.

Drugi ważny wymiar interwencji administracyjnej w funkcjonowanie rynku turystycznego stanowią formy / narzędzia interwencji.

Interwencja państwowa może przybrać postać:

- bezpośrednich nakazów/zakazów oraz procedur administracyjnych,
- regulacji parametrycznej,
- interwencji rynkowych /zakupy, sprzedaż dokonywana przez rząd lub inne organy administracji państwowej/.

Sens stosowania bezpośrednich nakazów/zakazów oraz procedur administracyjnych polega na dążeniu do całkowitego wyeliminowania

lub ograniczenia określonych zachowań podmiotów branży turystycznej /np. zwalczanie przemytu, narkomanii, itp./. Powinna być rygorystycznie przestrzegana zasada generalnego charakteru tych narzędzi. Różnicowanie podmiotowe /indywidualizacja/ środków administracyjnych powoduje pojawianie się tendencji do przetargu. W efekcie zwiększa się rola gry politycznej kosztem mechanizmu rynkowego.

Rozważając możliwość wykorzystania regulacji parametrycznej w mechanizmie rynkowym należy pamiętać, że stosowanie parametrów generalnie stoi w sprzeczności z mechanizmem rynkowym, gdyż go po prostu eliminuje. Stąd nie można zakładać bezpośredniej kontroli cen, kursów walutowych, płac, itp. W pewnym zakresie dopuszczalne jest jednak stosowanie parametrów korekcyjnych, modyfikujących działanie rynku. Dotyczyć to może niżej wyszczególnionych obszarów. Po pierwsze, niekiedy uzasadnione jest korygowanie działania rynku za pomocą podatków i ulg podatkowych. Dobrym przykładem jest dążenie do stymulowania przekształceń strukturalnych przy wypaczonej, nieracjonalnej strukturze wyjściowej gospodarki. Po drugie, ze względu na konieczność ochrony rynku wewnętrznego wskazane może być stosowanie ceł zarówno przywozowych, jak i wywozowych. Po trzecie, zachodzić może potrzeba zastosowania polityki kredytowej jako instrumentu stymulującego przekształcenia strukturalne. Po czwarte, niekiedy może okazać się celowe zastosowanie środków korekcyjnych, jakimi są subsydia, np. do subwencjonowania promocji turystycznej kraju. Po piąte, elementem modyfikującym działanie czystego mechanizmu rynkowego mogą być różnego rodzaju opłaty /np. paszportowe, wizowe, itp./. Przy wykorzystaniu instrumentów parametrycznych pojawia się również niebezpieczeństwo indywidualizacji korekt. Otwiera ona pole dla gry politycznej i prowadzi do dalszego ograniczenia

mechanizmu konkurencji.

Administracyjna interwencja rynkowa polega na tym, że państwo /organy administracji/ występuje w roli podmiotu rynkowego, dokonującego zakupu i/lub sprzedaży określonych dóbr. W samej branży turystyki zagranicznej nie wydaje się by było duże uzasadnione pole dla tego typu działań. Do nielicznych dających się zaakceptować wyjątków może na przykład należeć ewentualność dokonywania zakupów usług na rynku turystyki zagranicznej w ramach państwowej akcji społecznej. O wiele bardziej znaczące wydają się natomiast być możliwości interwencji rynkowej państwa w otoczeniu branży. Do typowych przykładów należy aktywność państwa na rynku walutowym /interwencje walutowe/ oraz interwencyjne zakupy towarów lub sprzedaż zapasów państwowych towarów o dużym znaczeniu dla gospodarki /np. niektóre surowce, żywność, itp./.

Istotnym wymiarem interwencji administracyjnej jest także określenie szczebla interwencji. Wyróżnić można dwa podstawowe szczeble interwencji: szczebel centralny i szczebel terenowy. Wydaje się, że w odniesieniu do interwencji nakazowo-zakazowej i parametrycznej powinna obowiązywać zasada, że tworzenie wszystkich narzędzi o charakterze generalnym należy do kompetencji szczebla centralnego, natomiast szczebel terenowy posiada ściśle zdefiniowane prerogatywy w zakresie stanowienia narzędzi, odnośnie których uznano, że dopuszczalny jest pewien ograniczony zakres ich indywidualizacji w zależności od potrzeb lokalnych /np. ulgi podatkowe dla inwestorów tworzących nowe miejsca pracy na obszarze o szczególnie wysokim wskaźniku bezrobocia/. Administracyjne interwencje rynkowe powinny być dokonywane w zasadzie wyłącznie przez szczebel centralny.

2.3. Rola samorządu gospodarczego

Jakkolwiek wszelkie analizy teoretyczne i badania empiryczne wskazują na nieprzydatność samoregulacji samorządowej jako wiodącego składnika systemu regulacji gospodarki, to jednak panuje dość powszechne przekonanie, że może być ona użyteczna jako uzupełnienie samoregulacji rynkowej. Należy zaznaczyć, że chodzi o wykorzystanie samorządu gospodarczego na szczeblu mero i makroekonomicznym, a nie na szczeblu przedsiębiorstwa /samorząd pracowniczy/. Wprowadzenie rozwiązania samorządowego może przybrać postać wyspecjalizowanej izby gospodarczej - izby turystycznej. Najważniejsze wiążące się z tym zagadnienia są następujące:

- baza członkowska,
- możliwe do zastosowania rozwiązania organizacyjne,
- zakres czynności możliwych do wykonania.

Utworzenie Izby Turystycznej jako organu samorządu gospodarczego gwarantuje szeroką bazę członkowską i wysoki stopień reprezentatywności organizacji. Członkami Izby mogą 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.

Zakłada się, że członkami Izby mogą być przedsiębiorstwa stanowiące własność państwową, spółdzielczą, prywatną, komunalną i spółki mieszane. Do Izby mogą wstępować zarówno podmioty krajowe, jak i zagraniczne.

Szeroka baza członkowska jest gwarantem, że Izba nie przekształci się w lobby forsujące 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 rekreacji.

Możliwe do przyjęcia są dwa rozwiązania organizacyjne. Po pierwsze, Izba Turystyczna może być organem samorządu branżowego o zasięgu ogólnopolskim, z placówkami terenowymi na wzór dotychczasowego kształtu organizacyjnego Polskiej Izby Handlu Zagranicznego. Rozwiązanie to można określić mianem scentralizowanego rozwiązania samorządowego. Stwarza ono podstawę do tego, że w działalności Izby będą dominować problemy ogólnobranżowe, dotyczące wszystkich członków Izby niezależnie od przekroju terytorialnego. Potencjalną zaletą tego rozwiązania jest sprawność funkcjonowania Izby - relatywnie scentralizowana struktura wykonawcza stwarza przesłanki skutecznej realizacji rutynowych zadań. Z drugiej strony zachodzi jednak niebezpieczeństwo popadnięcia w nadmierny formalizm, biuro-

kratyzm, podejmowanie działań pozornych. Należałoby temu przeciwdziałać przede wszystkim poprzez stworzenie efektywnych narzędzi i procedur kontroli organów wykonawczych Izby przez bazę członkowską.

Drugie możliwe rozwiązanie to utworzenie samorządu branżowo-regionalnego. W tym przypadku powstałaby federacja regionalnych izb turystycznych /zdecentralizowane rozwiązanie samorządowe/. W tej koncepcji nacisk położony jest na istniejący związek ciał wykonawczych regionalnych izb turystycznych z pogrupowanymi lokalnie członkami. Potencjalnie możliwe jest wykorzystanie wszystkich zalet decentralizacji - dostosowanie działań do specyficznych warunków lokalnych, uniknięcie schematyzmu w podejmowanych działaniach, wysoka wiarygodność u członków itp. Powstaje jednak zagrożenie, że rozwiązanie zdecentralizowane sprzyjać mogłoby forsowaniu partykularnych interesów lokalnych, których uzgodnienie na szczeblu federacji byłoby utrudnione. Wadą przyjęcia tej alternatywy byłoby także najprawdopodobniej mniejsza operatywność w utrzymywaniu kontaktów z organami centralnej administracji państwowej, co posiada bardzo duże znaczenie np. przy opiniowaniu projektów aktów prawnych regulujących sferę turystyki.

Ostatnie zagadnienie to zakres czynności możliwych do wykonywania przez Izbę Turystyczną. Bardzo duże znaczenie posiada reprezentowanie interesów członków wobec administracji państwowej szczebla centralnego i terenowego. W dłuższej perspektywie należy się liczyć z 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 dzięki wspólnemu scharmonizowaniu działania. Potencjalnymi obsza-

rami takiego skoordynowanego działania mogą być: wspólne inwestycje w infrastrukturę turystyki, koordynacja polityki wobec partnerów zagranicznych, wspólne wystąpienia promocyjne, uzgadnianie polityki inwestycyjnej, tworzenie systemów wzajemnej pomocy, itp.

Ważnym obszarem zainteresowania Izby jest świadczenie usług na rzecz członków. Wiąże się to z niezadawalającym przygotowaniem większości podmiotów gospodarczych działających w sferze turystyki do samodzielnego prowadzenia efektywnej gospodarki w warunkach konkurencyjnego rynku usług turystycznych i rekreacyjnych. Podstawowe kierunki działalności usługowej mogą przykładowo dotyczyć usług consultingowych z różnych sfer funkcjonowania przedsiębiorstw, usług szkoleniowych, usług informacyjnych, usług promocyjnych itp.

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

Izba Turystyczna może być także rzeczywistym formu artykulacji interesów społecznych związanych z turystyką i instrumentem ich publicznej prezentacji i obrony. Interesy społeczne związane z turystyką można podzielić na interesy profesjonalne /przedsiębiorstw i organizacji zaangażowanych w działalność gospodarczą w sferze turystyki/ oraz interesy ogólne. Do interesów profesjonalnych można zaliczyć zapewnienie odpowiedniego poziomu profesjonalnego wykonywania usług turystycznych i zapewnienia przestrzegania zasad uczciwej konkurencji w branży turystycznej. Działalność w ogólnym interesie społecznym może obejmować gwarantowanie odpowiedniego poziomu usług świadczonych klientom oraz występowanie w obronie i

dążenie do zachowania walorów środowiska naturalnego i kulturowego.

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

Izba Turystyczna służy również jako łącznik i organizator kontaktów swych członków z organizacjami zewnętrznymi - krajowymi i zagranicznymi.

Wypełnianie przez Izbę Turystyczną funkcji reprezentanta interesu społecznego stanowi przesłankę do podjęcia 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 wykonuje czynności mediacyjne w sporach między członkami oraz sporach między członkami i podmiotami zewnętrznymi.

3. ŚCIEŻKA DOJŚCIA

Reformowania branży turystycznej nie można traktować jako wyizolowanego przedsięwzięcia. Należy rozpatrywać je w kontekście procesów rynkowego przekształcania całej gospodarki. Stąd też partie rozważań dotyczące zagadnień ściśle branżowych poprzedzone są prezentacją i analizą koncepcji rynkowej reformy gospodarki /podrozdział 3.1/. Wskazuje się na iluzje i niebezpieczeństwa związane z radykalnymi programami zmian i podkreśla się potrzebę przeprowadzenia konsekwentnego, długofalowego procesu przemian instytucjonalnych.

Podrozdział drugi omawia zadania w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej branży. Bez sprawnej sieci telekomunikacyjnej czy transportowej trudno wyobrazić sobie sprawne funkcjonowanie i rozwój gospodarki turystycznej.

Kolejny podrozdział przedstawia zakres niezbędnych przemian instytucjonalnych w branży turystycznej takich, jak: znoszenie barier administracyjnych hamujących funkcjonowanie rynku, zmiany w strukturze podmiotowej branży /demonopolizacja, dekoncentracja pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw, tworzenie sieci agencji turystycznych/, modernizacja technologii branży, rozwój kadr oraz budowanie kanałów transferu kapitału do branży.

Rozważania zamyka podrozdział poświęcony prezentacji roli organów administracji państwowej /centralnej i terenowej/ oraz organów samorządu gospodarczego /izby turystycznej/ w procesie "urynkowienia" branży.

3.1. Tworzenie otoczenia rynkowego

Istnieje wiele przesłanek teoretycznych, a zwłaszcza empirycznych wskazujących na mechanizm rynkowy jako potencjalnie najbar-

dziej efektywny sposób regulacji /samoregulacji/ gospodarki polskiej. Wśród metod budowania gospodarki rynkowej rozważane są najczęściej trzy opcje strategiczne:

1. monetarna, koncentrująca się na osiągnięciu równowagi pieniężnej jako podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania rynku,
2. instytucjonalna, zakładająca przekształcenie i/lub likwidację istniejących instytucji gospodarczych i społecznych i tworzenie instytucji gospodarki rynkowej,
3. radykalna, przewidująca skoncentrowaną w czasie, uderzeniową dawkę reform monetarnych i instytucjonalnych /"szok rynkowy"/ i szybkie wyeliminowanie nierynkowych elementów gospodarki.

Należy zastanowić się nad potencjalną efektywnością proponowanych strategii - zdolnością osiągnięcia założonych celów, kosztami gospodarczymi i społecznymi, ryzykiem oraz czasem potrzebnych do ich realizacji. Analiza taka pozwoli sformułować prawdopodobne scenariusze rozwoju sytuacji - pesymistyczny /"Załamanie"/, optymistyczny /"Ewolucja"/ oraz pośredni /"Oscylacja"/, jak się wydaje najbardziej prawdopodobny.

Istotą opcji monetarnej jest doprowadzenie do wewnętrznej i zewnętrznej równowagi pieniężnej. Zakłada się, że w zrównoważonej gospodarce zaczną działać mechanizmy zapewniające właściwą alokację zasobów czynników wytwórczych oraz efektywną ich eksploatację. Zostaną zainicjowane procesy równomiernego, harmonijnego rozwoju wraz z niezbędnymi dostosowaniami strukturalnymi.

Koncepcje reformy monetarnej mają rozległą i ugruntowaną bazę teoretyczną. Współcześnie są formułowane, uzasadniane i rozwijane w ramach ekonomicznej doktryny monetaryzmu. Poglądy monetarystów są przy tym względnie dobrze znane polskim ekonomistom. Dotyczy to zwłaszcza ich aspektu ogólnogospodarczego /makro/. O wiele słabiej

biej znane są ich aspekty mezo- /np. funkcjonowanie rynku kapitałowego/ i mikroekonomiczne /np. koncepcje rynkowej wartości firmy i portfela lokat kapitałowych/.

Na tradycyjny repertuar reform monetarnych składają się:

1. posunięcia zmierzające do dyscypliny budżetowej i zrównowżenia budżetu, a mianowicie:
 - obcinanie dotacji i programy oszczędności budżetowych,
 - zaostrzanie dyscypliny podatkowej /egzekwowanie podatków, uchylanie ulg/,
 - niekiedy /w celu podniesienia wpływów budżetowych/ wyprzedaż majątku państwowego, ogłoszenie pożyczki narodowej, itp./,
2. hamowanie emisji pieniądza /restrykcyjna polityka emisyjna i kredytowa/,
3. cenowe równoważenie rynków towarowych, z przejściowym dopuszczeniem do hiperinflacji,
4. otwarcie gospodarki i doprowadzenie do wymienialności waluty krajowej,
5. w razie potrzeby /np. w przypadku nagromadzenia się znacznych zasobów pieniądza spekulacyjnego/ dokonanie wymiany pieniądza.

Mniej lub bardziej kompleksowe reformy monetarne mają już długą historię. Taki charakter miała reforma Grabskiego w przedwojennej Polsce. Do tego typu można zaliczyć również reformę Erharda w Zachodnich Niemczech i programy uzdrowienia gospodarki w Chile i Boliwii.

Wyizolowanie i niekonskwentne posunięcia z repertuaru monetarnego podejmowano w ramach przedsięwzięć związanych z I i II etapem reformy gospodarczej. Trzeba tu wymienić niektóre koncepcje ministra Krasińskiego i manewr cenowo-dochodowy rządu Mesnera. Do grupy tej należy też zaliczyć tegoroczne "urynkowanie" gospo-

darki żywnościowej.

Spójne, kompleksowe i zdecydowane przeprowadzenie reformy monetarnej umożliwi osiągnięcie stosunkowo łatwo /w dużej mierze poprzez zadekretowanie/ i w stosunkowo krótkim okresie /kilku do kilkunastu miesięcy/ globalnego zrównoważenia gospodarki. Nieco więcej czasu będzie wymagać uzyskanie równowag częściowych i zewnętrznej wymienialności waluty.

Nie wydaje się jednak by osiągnięcie równowagi pieniężnej w konkretnych warunkach gospodarki Polski mogło zainicjować w miarę sprawne funkcjonowanie rynku. Recepty monetarystyczne ignorują, w zasadzie, instytucjonalny aspekt stosunków rynkowych. Przekonanie, że zrównoważenie gospodarki zapoczątkuje szerokie procesy dostosowawcze nie opiera się na wiarygodnych przesłankach teoretycznych czy empirycznych. Można spodziewać się, co najwyżej, pewnych nieznacznych modyfikacji i dostosowań i to tam, gdzie występowały już elementy stosunków rynkowych. Powodzenie reform monetarnych osiągnano tam, gdzie instytucje rynkowe istniały i były ugruntowane. Ich zadanie polegało na naprawie "rozregulowanego" mechanizmu rynkowego. Nie jest znany uwieńczony niepodważalnym sukcesem przypadek przekształcenia gospodarki nierynkowej w gospodarke rynkową w drodze reformy monetarnej. Wielu ekspertów uważa, na przykład, że efektem reformowania gospodarek Chile i Boliwii będzie tylko przejściowe ich zrównoważenie. Nie są to bowiem w swej istocie gospodarki rynkowe. -Zawierają one zbyt dużą domieszkę struktur feudalnych i statystycznych.

"Czysta" reforma monetarna nie zlikwiduje w Polsce źródeł nierównowagi gospodarczej. Już w momencie narzucenia równowagi zaczną działać procesy destabilizacyjne. Nie można też spodziewać się zapoczątkowania rozwoju gospodarczego. W efekcie konsekwentny wy-

bór opcji monetarnej będzie oznaczał konieczność dokonywania kolejnych reform monetarnych, z których każda następna będzie odbywała się na niższym poziomie ogólnej aktywności gospodarczej niż poprzednia.

Obniżanie ogólnego poziomu aktywności gospodarczej wynikać będzie z nieuniknionych kosztów reform - wyłączenia z gospodarczego wykorzystania mniejszej lub większej części /w zależności od radykalizmu podjętych kroków/ majątku wytwórczego i siły roboczej, przy braku znaczących tendencji rozwojowych.

Posunięcia monetarne nie tylko nie wprowadzą samoczynnych procesów równoważących i nie zainicjują rozwoju gospodarczego, lecz nie rozwiążą również innego istotnego problemu gospodarki polskiej - problemu niewłaściwej struktury cen. Można raczej przypuszczać, że w aktualnych warunkach instytucjonalnych gwałtowne i społecznie kosztowne ruchy cen pogłębią tylko istniejące dysproporcje.

Ogólnie rzecz biorąc szybka realizacja radykalnej reformy monetarnej nie przybliżyłaby polskiej gospodarki do gospodarki rynkowej. Groziłaby natomiast nieobliczalnymi konsekwencjami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi. Efekty posunięć monetarnych nie są ponadto nieodwracalne. W bardzo krótkim czasie można je zniwelować - np. "zmiękczać" pod naciskiem społecznym reguły finansowania.

Powyższa konkluzja nie oznacza jednak wezwania do zaniechania działań porządkujących stosunki pieniężne. Chaos w tej dziedzinie paraliżuje gospodarkę, wprowadzając niepewność do działań przedsiębiorstw i likwidując produkcyjne motywacje pracowników. Podstawowe znaczenie ma tu zduszenie hiperinflacji. W dalszej kolejności niezbędne jest wypracowanie zrównoważonej, długofalowej

polityki monetarnej, skoordynowanej z nieodzownymi przekształceniami instytucjonalnymi. Wydaje się, na przykład, że część rozwiązań instytucjonalnych wprowadzonych w sferze handlu zagranicznego wyprzedziła niezbędne zmiany o charakterze monetarnym. Znaczne ograniczenie barier dostępu do tej sfery w warunkach braku realnego kursu walutowego i szerokiego subsydiowania doprowadziło do "zepsucia" wielu polskich rynków eksportowych, wywozu dochodu narodowego i ekonomicznie nieuzasadnionego importu.

Opcja instytucjonalna zakłada dochodzenie do gospodarki rynkowej poprzez budowę i usprawnianie instytucji rynkowych /struktur, wzorców, zachowań, reguł, itp./ oraz takie przekształcenie społecznego otoczenia gospodarki /kulturowego, politycznego/ by sprzyjało ono, a przynajmniej nie hamowało, prawidłowego funkcjonowania rynku.

Teoretyczna tradycja podejścia instytucjonalnego jest równie długa jak podejścia monetarnego. Jego korzenie można szukać w ekonomii klasycznej. W ekonomicznej myśli Zachodu, zdominowanej przez koncepcje neoklasyczne i ich współczesną emanację - monetaryzm, instytucjonalne aspekty gospodarowania były jednak przez długie lata spychane na dalszy plan. Po wschodniej stronie uprawiano ekonomię pozornie instytucjonalną. W rzeczywistości były to dywagacje wykazujące luźny, co najwyżej, związek z realnymi instytucjami życia gospodarczego.

Instytucjonalne aspekty rynku wyeksponowały już teorie konkurencji monopolistycznej. Właściwy okres rozwoju myśli instytucjonalnej został zapoczątkowany jednak w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Teoria organizacji branży /industrial organization/ wskazuje na to, że przyczyną deformacji mechanizmu rynkowego są nie tyle procesy koncentracji organizacyjnej i kapi-

tałowej, co cały zestaw barier wejścia i wyjścia /do i z rynku branżowego/. Dowodzi się, że sposób funkcjonowania rynku i zachowanie się podmiotów rynkowych zależą, w dużym stopniu, od fazy cyklu życiowego produktu, organizacji i branży. Teoria kosztów transakcyjnych i związana z nią teoria kontraktów stwierdzają, że zakres powiązań administracyjnych i rynkowych zależy od kosztów administracyjnego /hierarchicznego/ i rynkowego koordynowania procesów gospodarczych. Teoria gier zmierza do wyjaśnienia konkurencyjnych i kooperacyjnych zachowań podmiotów rynku. Badania procesów decyzyjnych wskazują na zjawisko ograniczonej racjonalności w decyzjach gospodarczych i na "zadawalające" /nie maksymalizujące/ zachowania decydentów. Bada się zjawiska przetargów i gry politycznej. Analizuje się wpływ form i struktury własności na zachowania podatków gospodarczych i funkcjonowanie rynku.

Przeszkodą w przyjęciu koncepcji instytucjonalnych jako teoretycznej bazy przekształceń gospodarki polskiej może być brak jednolitej i zwartej doktryny instytucjonalnej, odpowiadającej doktrynie monetarystycznej. Znacznie ważniejszą rolę odgrywa jednak słaba znajomość teorii instytucjonalnych wśród ekonomistów polskich. Scentralizowana /przynajmniej formalnie/ regulacja gospodarki nie zachęcała do podejmowania badań zachowań podmiotów gospodarczych, stanowiących punkt wyjścia i istotę podejścia instytucjonalnego. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że techniczna strona niektórych koncepcji instytucjonalnych była i jest rozwijana na gruncie takich dyscyplin, jak teoria organizacji i zarządzania /zarządzenie strategiczne/ oraz marketing. Upowszechnienia nowoczesnej myśli instytucjonalnej może w szybkim czasie uruchomić znaczny koncepcyjny potencjał reformatorski i to - co jest niezwykle ważne - potencjał zorientowany pragmatycznie.

Budowanie instytucji rynkowych w Polsce trzeba zaczynać, przynajmniej w niektórych obszarach gospodarowania, prawie od podstaw. Konieczne jest:

- stworzenie instytucji rynku kapitałowego - przepisów prawnych, giełd, banków inwestycyjnych, itp.,
- budowanie rynku towarów inwestycyjnych,
- uzdrowienie kalekich rynków towarów konsumpcyjnych i rynku pracy,
- powołanie rynku walutowego,
- włączenie w obręb gospodarki towarowej całości produkcji rolnej, itp.

Część niezbędnych działań, przede wszystkim zniesienie administracyjnych barier rynku /np. ograniczenie koncesjonowania w handlu zagranicznym, likwidacja hierarchicznych struktur biurokratycznych - zrzeszeń, związków spółdzielczych, itp./, można wykonać stosunkowo łatwo i szybko. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że uchylenie barier administracyjnych nie uruchomi automatycznie rynku. Prawie swobodny dostęp do handlu zagranicznego nie zmienia faktu, że większość umiejętności i informacji niezbędnych do skutecznego operowania na rynkach zagranicznych pozostaje skoncentrowana w stosunkowo niewielkiej liczbie przedsiębiorstw handlu zagranicznego. Pozbawiono je monopolu administracyjnego. Dysponują one jednak nadal monopolem technologicznym i informacyjnym. Konieczne jest przeprowadzenie żmudnej, czasochłonnej i trudnej technologicznie procedury rzeczywistej demopolizacji, obejmującej podział monopolii, stymulowanie powstawania nowych jednostek gospodarczych w obszarach zmonopolizowanych, decentralizację wielkich przedsiębiorstw, itp.

Problemy i trudności związane z przekształceniem struktury podmiotowej będą różne w poszczególnych branżach. W niektórych niezbędne nakłady kapitału i czasu będą stosunkowo niewielkie. Zmiana

organizacji wielu branż będzie wymagać jednak wielu lat i znacznych kapitałów. Pozostaną wreszcie takie branże, w których konkurencja wewnętrzna nie może się pojawić i ich urynkowanie będzie wymagać otwarcia gospodarki na konkurencję zagraniczną. Dla większości polskich wytwórców osiągnięcie konkurencyjności w skali międzynarodowej będzie jednak trudne.

Przemiany w strukturze podmiotowej będą wymagały uelastycznienia stosunków własności. Powszechne jest przekonanie, że dopiero zasadnicza przebudowa stosunków własnościowych obudzi zainteresowanie pomnażaniem kapitału i zainicjuje naturalny proces rozwojowy gospodarki. Osiągnięcie struktury własności zbliżonej do tej, która występuje w rozwiniętych gospodarkach rynkowych wymagać będzie kilkunastu, jeśli nie kilkudziesięciu lat.

Trzeba usprawnić, a w wielu dziedzinach stworzyć prawie od podstaw, infrastrukturę techniczną rynku. Konieczne jest przede wszystkim zbudowanie sprawnej publicznej sieci telekomunikacyjnej. Już obecnie funkcjonowanie gospodarki jest zakłócanie przez niewydolność systemu komunikacyjnego. Gospodarka rynkowa oznaczać będzie wielokrotnienie liczby powiązań komunikacyjnych między podmiotami, ogromne zwiększenie ilości przesyłanych informacji oraz zasadnicze zaostrożenie wymagań co do jakości i szybkości transmisji.

Sprawne funkcjonowanie rynku wymaga opanowania przez podmioty gospodarcze technologii działań rynkowych:

- technologii decyzyjnych analizy sytuacji rynkowej i pozycji konkurencyjnej oraz finansowej przedsiębiorstwa, formułowania strategii konkurencyjnej, zarządzania operacjami rynkowymi,
- technologii operacyjnych: technik penetracji rynku, promocyjnych, negocjacyjnych, rozliczeniowych, itp.

Drogą transferu tych technologii do polskiej gospodarki mogą

być zachodnie programy typu brytyjskiego "Know-how Fund", Pod warunkiem jednak, że zostaną one skierowane tam, gdzie luka technologiczna jest największa i gdzie opanowanie złożonych technologii operacji rynkowych jest warunkiem powodzenia, a nawet przetrwania firmy. Chodzi tu mianowicie o przedsiębiorstwa średnie i duże, przedsiębiorstwa pośrednictwa handlowego i banki.

Efektywne wykorzystanie technologii zależy jednak od przygotowania kadr - kierowniczych i wykonawczych. Proces teoretycznego i praktycznego kształcenia kadr dla gospodarki rynkowej wymaga czasu, pieniędzy i organizacji.

Sprawne funkcjonowanie rynku wymaga wreszcie sprzyjającego, a przynajmniej nie wrogiego, otoczenia społecznego i kulturowego. Konieczne jest wykształcenie się struktur politycznych wspierających gospodarkę rynkową. Konieczne są głębokie przemiany w systemie wartości i postawach ludzi - np. przekształcenie mentalności biurokratycznej kadry kierowniczej w mentalność przedsiębiorczą, wykształcenie się nowego ethosu pracy, poszanowania prawa, itd. Są to wszystko procesy czasochłonne.

Można sądzić, że w najbardziej sprzyjających okolicznościach ukształtowanie w gospodarce polskiej warunków instytucjonalnych zapewniających w miarę sprawne funkcjonowanie mechanizmu rynkowego będzie wymagało co najmniej dekady. Bardziej realistycznie, lecz i tak optymistycznie, okres ten należałoby ocenić na lat kilkanaście.

Brak czynnika zaskoczenia i długotrwałość przemian instytucjonalnych umożliwiają zorganizowanie oporu wobec zmian i odwlekanie reform. Przykładem może być tu skoordynowana akcja biurokracji spółdzielczej przeciw projektowi likwidacji związków wojewdzkich i centralnych. Przemiany instytucjonalne mają jednak tę właściwość, że są trudne do odwrócenia. Chwilowe zachwianie lub zahamowanie w

procesie reform nie są w stanie zniweczyć ich skutków. Można przypuszczać, że koszty społeczne opcji instytucjonalnej /niewykorzystanie majątku wytwórczego, bezrobocie/ będą mniejsze niż w przypadku innych opcji reformatorskich, a przynajmniej zostaną rozłożone w czasie i staną się przez to łatwiejsze do akceptacji.

Trzecia z analizowanych opcji - rewolucja rynkowa /szok rynkowy/ polega na wprowadzeniu w krótkim czasie, gospodarki rynkowej poprzez skomasowaną dawkę radykalnych reform monetarnych i instytucjonalnych. Powstały rynek wchłonie "zdrowe", zdolne do przystosowania się elementy gospodarki i odrzuci elementy "chore", niereformowalne. Rozpocznie się szybki proces "rekonwalescencji" i rozwoju gospodarki.

Zbiór posunięć o charakterze monetarnym obejmowałby:

- natychmiastowe zrównoważenie budżetu. głównie przez cięcia w wydatkach budżetowych /likwidacja subsydiów, zredukowanie wydatków na tzw. sferę budżetową/,
- zastopowanie emisji pieniądza gotówkowego i kredytowego,
- zniesienie kontroli cen i płac,
- wprowadzenie swobodnego obrotu walutami zagranicznymi,
- otwarcie gospodarki dla konkurencji zagranicznej,
- wymianę pieniądza /w razie potrzeby/.

Zabiegi te musiałyby uzyskać wsparcie instytucjonalne w postaci:

- radykalnej zmiany stosunków własnościowych - np. poprzez "uwłaszczenie" pracowników, wyprzedaż majątku państwowego zagranicznym nabywcom, itp.,
- administracyjnego rozbijania monopolii,
- zakazu organizowania się siły roboczej.

Można przypuszczać, że radykalne przedsięwzięcia w sferze monetarnej i instytucjonalnej doprowadziłyby w krótkim czasie /kilka

miesiący/ do wykształcenia się w obrębie gospodarki Polski obszaru gospodarki rynkowej. Poza tym obszarem znalazłaby się jednak znaczna część /być może większość/ dotychczasowego majątku wytwórczego i siły roboczej. Koszt społeczny rewolucji rynkowej byłby więc ogromny. Nieunikniona fala niezadowolenia społeczeństwa zagroziłaby wymknięciem się procesów reformowania spod kontroli i przekształceniem rewolucji rynkowej w katastrofę gospodarczą i społeczną.

Twierdzenie, że warto zaryzykować i ponieść wysokie koszty radykalnego urynkowienia, gdyż po wstępnym szoku nastąpi szybka regeneracja gospodarki i uzyskane efekty z nawiązką pokryją poniesione straty nie daje się racjonalnie uzasadnić. Nowa gospodarka rynkowa będzie zbyt mała, będzie jej brakowało kapitału, kadr i technologii by zainicjować proces szerokiego i szybkiego rozwoju gospodarczego. Skala zagranicznej pomocy charytatywnej i inwestycyjnej, która mogłaby zneutralizować szok i doprowadzić do takiego procesu musiałaby być nieosiągalnie duża.

Wydaje się, że dokonany wyżej przegląd opcji reformatorskich, jakkolwiek pobieżny, pozwala sformułować kilka praktycznych wniosków określających pożądaną drogę do rynku:

1. radykalne posunięcia monetarne i instytucjonalne, łączące się ze skumulowanym wystąpieniem wysokich kosztów społecznych niosą za sobą znaczne ryzyko wymknięcia się spod kontroli, spowodowania wybuchu społecznego i doprowadzenia do katastrofy gospodarczej,
2. skoncentrowanie się na reformach monetarnych, bez odpowiednich przekształceń instytucjonalnych nie zapewni sprawnego funkcjonowania rynku i nie uruchomi procesów rozwojowych a osiągnięte efekty równowagi mogą być w krótkim czasie zaprzepaszczone,
3. proces budowania gospodarki rynkowej wymaga żmudnych, wieloletnich, zmuszających do poświęceń /zwłaszcza w fazie początkowej/,

skoordynowanych i wyważonych reform monetarnych i instytucjonalnych,

4. procesy rynkowej przebudowy gospodarki mogłyby być szybsze i efektywniejsze w wyniku przygotowania i wprowadzenia w życie całościowego programu reform instytucjonalnych, obejmujących między innymi także pozycje, jak:

- program demonopolizacji, daleko wykraczający poza ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i zawierający zestaw posunięć prawno-administracyjnych, finansowych, kadrowych, itp.,
- program przekształceń stosunków własnościowych,
- program budowy rynku kapitałowego,
- ogólnokrajowe programy rozwoju infrastruktury dotyczące takich zagadnień, jak telekomunikacja, energetyka /inwestycje w energetyce a inwestycje zmniejszające energochłonność/, sieć transportową, itp.,
- program szkolenia kadr dla gospodarki,
- program stymulowania oddolnych przekształceń strukturalnych - zachęcania i wspomagania przedsiębiorstw /przede wszystkim dużych/ w przygotowaniu zakładowych programów dostosowawczych, itp.,

5. przez wiele lat gospodarka będzie zasadniczo różniła się od gospodarki rynkowej, choć różnice te będą stopniowo malały. Oznacza to konieczność liczenia się ze sprzecznościami, trudnościami, nieuniknionymi kosztami. Nie powinno to jednak oznaczać kuntatorstwa i braku zdecydowania. Straty i koszty można obniżyć poprzez stosowanie narzędzi może "niedoskonałych" lecz dostosowanych do rzeczywistych warunków - np. "cywilizując" grę polityczną w gospodarce poprzez wykorzystywanie samorządu gospodarczego do artikulacji interesów branżowych czy stosowanie rozwiązań typu neokorporacyjnego na rynku pracy.

Strategie rynkowego przekształcania polskiej gospodarki, określone jako reforma monetarna, reforma instytucjonalna i rewolucja rynkowa dają możliwość łączenia różnych elementów i narzędzi oraz manipulowania stopniem radykalizmu. W efekcie obok trzech głównych strategii może wystąpić szereg kombinacji wariantowych.

Posunięcia reformatorskie mogą być realizowane w różnych warunkach wewnętrznych i międzynarodowych - mniej lub bardziej sprzyjających. Mniej lub bardziej odpowiadać zaistniałym okolicznościom może być też dokonany wybór strategii. Powstaje więc pytanie jakie są szanse na rynek w zależności od przyjętego trybu postępowania i rzeczywistego kształtowania się sytuacji gospodarczej, społecznej i politycznej w Polsce i w jej otoczeniu międzynarodowym.

Prawdopodobny rozwój sytuacji można przedstawić w postaci trzech scenariuszy:

1. pesymistycznego, zakładającego nietrafny wybór strategii reformatorskiej i niesprzyjające warunki wewnętrzne i zewnętrzne,
2. optymistycznego, przewidującego trafny dobór posunięć w sprzyjających okolicznościach,
3. pośredniego, w którym warunki będą tak złe, że nawet właściwe decyzje nie zagwarantują sukcesu lub tak dobre, że nawet błędy nie doprowadzą do katastrofy.

Załamanie się rynkowego kursu reformatorskiego nastąpi w przypadku ukształtowania się sytuacji gospodarczej, społecznej i politycznej uniemożliwiającej kontynuowanie procesu przemian struktur i mechanizmów gospodarczych. Może ono zakończyć się stanem ostrego, lecz możliwego jeszcze do opanowania, kryzysu. Nie musi prowadzić do katastrofy gospodarczej i dezintegracji struktur gospodarki i państwa. Niewątpliwie czyni jednak taki rozwój sytuacji bardziej prawdopodobnym.

Niekorzystny przebieg wydarzeń będzie wynikać z nałożenia się negatywnych efektów błędów w procesie reformowania oraz niesprzyjających okoliczności w wewnętrznym otoczeniu społecznym i politycznym oraz otoczeniu międzynarodowym. Wielkie ryzyko niesie ze sobą koncepcja radykalnych przekształceń rynkowych /"szok rynkowy"/. Wysokie i skoncentrowane w czasie koszty społeczne /unieruchomienie znacznej części majątku wytwórczego, bezrobocie/ grożą wybuchem społecznym i wymknięciem się zmian gospodarczych spod kontroli. Niebezpieczna może okazać się też zbyt radykalizacja posunięć typu monetarnego, zwłaszcza bez przygotowania odpowiedniej bazy instytucjonalnej. W niedostosowanych strukturach "czyste" reformy monetarne nie są w stanie uruchomić procesów rozwoju gospodarczego. Może to doprowadzić po pewnym czasie do rozczarowania i zaburzeń, nawet wtedy, gdy początkowo społeczeństwo zaakceptowało posunięcia monetarne.

Należy zdawać sobie sprawę z tego, że obecna ekipa rządowa znajduje się i będzie się znajdować pod silną presją mogącą doprowadzić do pochopnych i błędnych decyzji. Jednym ze źródeł tej presji są zachodni eksperci organizacji międzynarodowych, rządów i instytucji prywatnych. Nie znają oni zazwyczaj mechanizmów i struktur funkcjonowania centralnie regulowanych gospodarek. W dobrej wierze wysuwają propozycje /na ogół z wyraźnym "skrzywieniem" monetarystycznym/ które mogą naprawić rozregulowane gospodarki typu rynkowego, lecz nie na wiele się zdają w procesie przekształcania gospodarki "socjalistycznej" w rynek.

Inne źródło nacisków stanowią miejscowi doktrynerzy, na przykład heroldzi drobnej gospodarki kapitalistycznej. "Małe" przestaje być takie piękne, a przynajmniej nie uzasadnia koncentrowania na sobie całej uwagi i wysiłków w sytuacji, gdy "duże" daje ponad 90%

produkcji przemysłu przetwórczego i prawie całość eksportu tego przemysłu.

Niekorzystnie może też wpłynąć zbyt silna presja i krytyka społeczna. Decydenci podejmujący decyzje w warunkach stresu stają się nerwowi, nie analizują poprawnie sytuacji, ulegają mylnym wrażeniom. Pojawia się zjawisko "spirali błędów".

Należy liczyć się z tym, że negatywne skutki błędnego wyboru strategii przemian gospodarczych mogą zostać wzmocnione niekorzystnym kształtowaniem się wewnętrznej sytuacji społecznej i politycznej. Od wielu już lat występują w społeczeństwie polskim objawy nadmiernych, w stosunku do możliwości gospodarki, aspiracji konsumpcyjnych. Szerokie kręgi społeczne wiążą ze zmianami rynkowymi nadzieję na szybką poprawę swojego bytu materialnego. Nadzieje te były i są podsycane przez niektórych nieodpowiedzialnych działaczy w celu osiągnięcia krótkofalowych korzyści politycznych. Możliwości gospodarki w zakresie zaspokojenia tych oczekiwań tymczasem maleją - przynajmniej na krótką i średnią metę. Sprowadzenie aspiracji "na ziemię" nie będzie procesem bezbolesnym i nie można wykluczyć wybuchu niezadowolenia w wielu grupach społecznych.

Poważnym zagrożeniem byłoby też dalsze antagonizowanie poszczególnych grup społecznych. Wywołania i rozszerzenia otwartego konfliktu mogą pożądać różnej proveniencji ugrupowania ekstermistyczne. Nie jest to jednak na pewno sytuacja sprzyjająca przebudowie gospodarki.

Poważnym błędem byłoby totalne zdyskredytowanie istniejącego aparatu administracji gospodarczej różnych szczebli - od ministerstw do przedsiębiorstw. Jest w dużym stopniu prawdą, że jest to aparat mało sprawny, zbiurokratyzowany, powiązany siecią więzi nieformalnych. Nie ma jednak, nawet na szczeblu rządowym, kompetentnych "ga-

binetów cieni", które mogłyby natychmiast przejąć zarządzanie. W tej sytuacji zarówno pozbycie się "biurokratów" i "nomenklatury", jak i sprowokowanie ich do zdecydowanego oporu mogłoby sparażaliżować funkcjonowanie dużych obszarów gospodarki.

Ferwor reformatorski może wreszcie doprowadzić do podważenia struktur i dezintegracji aparatu państwa. Nie wydaje się, by w czasach płynności układów społecznych i politycznych oraz istnienia wielu rzeczywistych i potencjalnych ognisk konfliktu była to sytuacja pożądana i wspomagająca przemiany gospodarcze.

Zagrożenie dla procesów reformowania gospodarki może też przyjść z zewnątrz. Bardzo niekorzystnym obrotem spraw byłoby popadnięcie ZSRR w poważne perturbacje społeczne i gospodarcze, czy też radykalna zmiana orientacji politycznej w tym kraju. Potencjalnym źródłem zagrożenia może stać się też problem niemiecki. Nie wydaje się natomiast prawdopodobna gwałtowna zmiana pozytywnego stosunku rządów zachodnich do przemian gospodarczych i politycznych zachodzących w Polsce. Utrzymuje się jednak ostrożne i sceptyczne podejście banków i inwestorów do lokowania kapitałów w naszym kraju. Można przypuszczać, że wszelkie zaburzenia i niepokoje społeczne jeszcze bardziej usztywniają to podejście. Nie będzie to oznaczać podważenia reformy rynkowej, ale może utrudnić jej realizację.

Przyjęcie założenia, że załamanie obecnych procesów przemian gospodarczych jest prawdopodobne stawia pytanie co do dalszego rozwoju sytuacji. Można wyobrazić sobie kilka wariantów przebiegu wypadków, a mianowicie:

1. kontynuację reformy rynkowej w zmodyfikowanej postaci,
2. ortodoksyjną dyktaturę komunistyczną,
3. dyktaturę "oświeconą",
4. dyktaturę zachowawczą,

5. dyktaturę populistyczną,

6. katastrofę gospodarczą i rozkład państwa.

Wprowadzenie innego wariantu reformy rynkowej /a więc przejście do scenariusza optymistycznego/ jest mało prawdopodobne. Załamanie się dotychczasowego procesu zdyskredytowałoby, przynajmniej na jakiś czas, koncepcję rynkowych zmian w gospodarce.

Równie mało prawdopodobne jest pojawienie się ortodoksyjnej dyktatury komunistycznej. Wymagałaby ona silnego oparcia ideologicznego. Nie jest to możliwe w dobie głębokiego kryzysu światopoglądowego, jaki przeżywa ruch komunistyczny.

Nie można natomiast wykluczyć przejęcia władzy przez "oświeconą" dyktaturę, która po "specyfikowaniu" nastrojów podjęłaby jakiś wariant reformy gospodarczej, najprawdopodobniej reformę rynkową. Wydaje się jednak, że szanse powodzenia tego rozwiązania, przynajmniej w bliskiej przyszłości, nie są duże. Wynika to z takich czynników, jak:

- występujące już osłabienie aparatu państwa,
- utrzymujący się "uraz" stanu wojennego /przy czym chodzi nie tyle o stłamszenie wolności intelektualnych, co brak rezultatów prób reformatorskich podejmowanych w tym okresie/,
- groźba cofnięcia pomocy gospodarczej z Zachodu.

W efekcie, po jakimś czasie, nastąpiłby odwrót od metod dyktatorskich i wejście procesów gospodarczych na drogę oscylacji /scenariusz pośredni/. Znacznie mniej prawdopodobne jest łagodne przejście od "oświeczonej" dyktatury do ewolucji rynkowej /scenariusz optymistyczny/.

Z podobnych, jak przedstawiono wyżej, względów małe szanse na dłuższe przetrwanie miałaby dyktatura zachowawcza, przechwycona przez aparat państwowy, partyjny i gospodarczy zagrożony utratą

dotychczasowej pozycji.

Nie można też odrzucić możliwości wprowadzenia dyktatury o charakterze populistycznym. Nastroje populistyczne są widoczne w obu głównych nurtach ruchu związkowego. Mogą one znaleźć poparcie w niektórych ugrupowaniach nacjonalistycznych. Demagogia populistyczna jest nośna społecznie, zwłaszcza w warunkach niskiej kultury politycznej i frustracji społeczeństwa.

Populizm jest niezwykle niebezpieczny. Nieuchronnie prowadzi do ruiny gospodarczej. W jego rezultacie może dojść do ostatecznej katastrofy gospodarki i państwa.

Wyjątkowo sprzyjające warunki zewnętrzne zdają się czynić wysoce nieprawdopodobną, przynajmniej na razie, katastrofę gospodarczą i dezintegrację państwa. Są to jednak rzeczywiście okoliczności wyjątkowe i nie można zakładać utrzymywania się ich w nieskończoność.

Za optymistyczny wariant rozwoju wydarzeń przyjmuje się tu scenariusz ewolucyjnego dochodzenia do gospodarki rynkowej. W procesie tym mogą wystąpić zahamowania i przestoje. Zakłada się jednak, że nie nastąpi zasadniczy odwrót od koncepcji rynkowych.

Bardziej optymistyczny wariant w postaci wytyczonego z góry, sterowanego "kursu rynkowego" nie wydaje się realistyczny. Jest zbyt wiele niewiadomych w aktualnych i przyszłym przebiegu zdarzeń w kraju i za granicą. Poza tym skoordynowanie złożonych, dynamicznych i niepewnych procesów w skali tak dużego systemu, jak gospodarka Polski przekracza możliwości jakiegokolwiek ośrodka decyzyjnego.

Wejściu na drogę ewolucyjnego rozwoju sprzyjałoby przygotowanie scharmonizowanej, długofalowej strategii przemian rynkowych w gospodarce. Wydaje się, że obecnie wystąpiło w tej dziedzinie zachwianie proporcji. Cały ciężar reformowania gospodarki spadł na

resort finansów. Z tej perspektywy urynkowienie wymaga przede wszystkim uzdrowienia obiegu pieniężnego. Wysuwane są projekty i podejmowane działania głównie o charakterze monetarnym. Znacznie słabiej eksponowane są koncepcje przemian instytucjonalnych, przy braku znaczących działań praktycznych w tej dziedzinie. W sposób nieunikniony kształtuje się monetarystyczne "skrzywienie" procesów przebudowy.

Można sądzić, że konstruktywną przeciwwagę dla opcji monetarnej mogłoby stworzyć zrekonstruowanie centralnej administracji gospodarczej i powołanie Ministerstwa Gospodarki. Ograniczyłoby to pole działania nadal aktywnych gałęziowych grup nacisku i umożliwiłoby wypracowanie ogólnej wizji niezbędnych przemian instytucjonalnych. Wiza taka i wypływające z niej praktyczne działania są niezbędne dla powodzenia reform rynkowych. Przekonanie, że reforma monetarna automatycznie wymusi niezbędne dostosowania instytucjonalne jest złudzeniem. Trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że struktury gospodarcze Polski są zasadniczo różne od struktur gospodarek rynkowych. Konieczny jest nie doraźny zabieg kosmetyczny, lecz poważna operacja i długotrwała rekonwalescencja.

Realizację harmonijnych przemian rynkowych mogą wspomóc sprzyjające okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne. Pomocne byłoby wyhamowanie nierealistycznych aspiracji konsumpcyjnych. Zamiast grania na emocjach społeczeństwa pożądane byłoby apelowanie do jego rozsądku - wskazywanie na realne szanse, jakie wiążą się z gospodarką rynkową i jednocześnie na problemy i trudności, jakie trzeba pokonać.

Należy też unikać antagonizowania różnych sił i grup społecznych. Ewolucja wymaga współdziałania. Spychanie na ekstremalne pozycje rodzi tylko konflikt.

Wszystko to będzie wymagać zasadniczej zmiany mentalności kół kształtujących opinię społeczną - odejścia od myślenia kategoriami

krótkofalowego interesu politycznego i przejścia na długofalowe kategorie interesu narodu i państwa.

Szczególną rolę w umożliwieniu płynnego przejścia do gospodarki rynkowej odegra zachowanie się aparatu kierowniczego /różnych szczebli/ sektora państwowego i spółdzielczego. Konieczne jest wciągnięcie podstawowej części tego aparatu w proces przemian. Można to uczynić poprzez umożliwienie tym ludziom podniesienia i zmiany kwalifikacji zawodowych a tym, którzy nie podołają umożliwić godne odejście.

Czy się to komu podoba czy nie podoba losy polskiej gospodarki będą jeszcze przez długi czas zależeć od sprawności działania średnich i dużych przedsiębiorstw. Sprawność tę warunkuje, w dużym stopniu, poziom profesjonalny zarządzających nimi kadr. Dlatego też programy szkolenia i doskonalenia kadr należy nakierować na duże i średnie przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze. Właśnie te przedsiębiorstwa dla osiągnięcia sukcesu w konkurencji rynkowej będą potrzebowały wysokiej klasy profesjonalistów - analityków i menedżerów. Mały "business" opiera się na przedsiębiorczości, sprycie, intuicji i doświadczeniu. Nie są to walory, które nabywa się na kursach doskonalenia kadr.

Ważne jest wreszcie zapewnienie sprawności aparatu państwa. Na pełne i absolutne poparcie zmian nie można realistycznie liczyć. Można natomiast spodziewać się powstawania ośrodków zorganizowanego oporu i niekontrolowanych odruchów społecznych. Bez ochrony "porządku publicznego" nie będzie można się obejść.

Utrzymywanie się przez dłuższy czas korzystnej wewnętrznej sytuacji społecznej i politycznej będzie miało efekt samowzmacniający. Umożliwi to bowiem łagodne przejście przez okres nieuchronnego spadku poziomu życia i dotrwanie do czasów, w których zaczną

pojawiać się społecznie odczuwalne efekty przemian.

Trudno natomiast wyobrazić sobie bardziej sprzyjającą niż obecna okoliczności zewnętrzne. W odniesieniu do kapitału inwestycyjnego problemem staje się nie tyle znalezienie chętnych inwestorów i gwarancji dla inwestycji, co zaoferowanie i zaabsorbowanie przygotowanych projektów inwestycyjnych przez gospodarkę polską. Dla "pełni szczęścia" możnaby sobie życzyć trwałego zainstalowania się w Polsce poważnych banków inwestycyjnych i zwiększenia kredytów na inwestycje infrastrukturalne.

Trzeci z możliwych przebiegów wydarzeń - scenariusz pośredni - zakłada, że nie wykształci się, przynajmniej na bliską i średnią metę, jednolity kierunek przemian gospodarczych. Będą występowały okresy szybszych i wolniejszych zmian rynkowych oraz okresy odwrotu od takich koncepcji. Okresy te będą przedzielane mniej lub bardziej głębokimi kryzysami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi, prowadzącymi do zmian ekip przywódczych i realizowanych przez nie koncepcji gospodarczych.

Wejście w oscylację jest alternatywą dla ostatecznego załamania gospodarczego i dla ewolucyjnej drogi przekształceń rynkowych. Nastąpi wtedy, gdy:

1. błędy w strategii przebudowy zostaną zamortyzowane przez sprzyjające okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne,
2. potencjalnie pozytywne efekty poprawnego wyboru strategicznego zostaną zniweczone przez niesprzyjające warunki w otoczeniu krajowym i międzynarodowym.

W niesprzyjających warunkach błędy w reformowaniu gospodarki takie, jak nadmierny radykalizm, "skrzywienie monetarystyczne", ale również brak zdecydowania i kunktatorstwo doprowadzą do gwałtownego załamania gospodarczego. W warunkach sprzyjających skutki tych błędów nie muszą być tak poważne. Czynnikiem amortyzującym może być

poparcie społeczne dla ekipy kierowniczej. Podobnie będzie oddziaływać upowszechnienie się w społeczeństwie przekonania o bezowocności i kosztowności wszelkich gwałtownych, nieprzemyślanych wystąpień. Pozytywny może być moderujący wpływ ośrodków opiniotwórczych, kierujących się poczuciem odpowiedzialności społecznej.

Można też sądzić, że niekontrolowanemu, niekorzystnemu przebiegowi wydarzeń może zapobiec, przynajmniej częściowo, sprawny aparat państwa. może on nie dopuścić do wystąpienia gwałtownych i destrukcyjnych form protestu. Istotna będzie też zdolność zapobiegania zorganizowanej prowokacji.

W stosunkach zewnętrznych ewentualne błędy w strategii reformatorskiej może złagodzić utrzymywanie się obecnego, korzystnego wobec Polski klimatu politycznego oraz masowa pomoc typu charytatywnego.

Wszystkie wymienione wyżej czynniki będą działać jako amortyzatory, niwelujące niekorzystne skutki fałszywych wyborów strategicznych. Mogą nie dopuścić do nadmiernego napięcia i wybuchu społecznego. Nie wydaje się jednak, by potrafiły zapobiec całkowicie sytuacji kryzysowej.

Do takiej sytuacji może dojść również wtedy, gdy prawidłowe działania przekształcające gospodarkę natrafiają na niekorzystny spłot zdarzeń społecznych i politycznych wewnątrz kraju i/lub na pogorszenie się sytuacji międzynarodowej. Do czynników kryzysogennych można zaliczyć:

- polaryzację pro i antyrynkowych sił społecznych, przy względnie wyrównanym ich potencjale,
- "przegrzanie" nastrojów społecznych i rozbudzenie nadmiernych oczekiwań,
- dezintegrację aparatu państwa, prowadzącą do sytuacji, w której

nawet drobne zaburzenia społeczne stają się zagrożeniem dla stabilności układów gospodarczych i politycznych,

- wymaganie pomocy zagranicznej /chęć niesienia pomocy Polsce wpływa częściowo z nietrwałych ze swej natury pobudek emocjonalnych; poza tym ustawia się już "kolejka" po pomoc/,
- ograniczenie napływu inwestycji zagranicznych, głównie w wyniku wspomnianego już nieprzygotowania naszej gospodarki na ich przyjęcie i pesymistycznej oceny ryzyka inwestycyjnego,
- niekorzystne zmiany geopolityczne, jak pogłębianie się kryzysu gospodarczego, społecznego i narodowościowego w ZSRR czy potencjalnie niebezpieczny kierunek ewolucji "problemu niemieckiego".

W przypadku mniejszych napięć rozwiązanie sytuacji kryzysowej będzie polegało na zmianach personalnych. W przypadkach poważniejszych następować będą przetasowania w układzie sił politycznych. Będzie to związane z mniejszymi lub większymi zmianami w głoszonych koncepcjach i realizowanych programach gospodarczych. Im groźniejszy pojawi się kryzys tym większa będzie amplituda wahań w polityce gospodarczej.

Można jednak przypuszczać, że w długiej perspektywie wykształci się ogólna tendencja zmian w kierunku gospodarki rynkowej. Będzie to można przypisać efektem uczenia się oraz stopniowemu powstawaniu nieodwracalnych przemian instytucjonalnych. Prawdopodobne jest więc przekształcenie się z czasem oscylacji w drogę ewolucji rynkowej.

3.2. Budowanie infrastruktury technicznej

Prawidłowe funkcjonowanie rynku turystycznego wymaga stworzenia w otoczeniu gospodarczym branży przynajmniej minimalnych warunków technicznych. Na ten minimalny standard techniczny składają się:

- sprawna i kompletna sieć telekomunikacyjna, spajająca wszystkie

jednostki i placówki gospodarki turystycznej,

- sieć połączeń transportowych, zapewniająca przynajmniej minimalną akceptowalną dostępność transportową kraju i poszczególnych miejscowości oraz minimalny, akceptowalny poziom jakościowy usług przewozowych,
- techniczne urządzenia obsługi nie stanowiące hamulca dla ruchu turystycznego.

Zadania związane z zapewnieniem minimalnych warunków technicznych wykraczają poza tworzenie infrastruktury branżowej, gdyż są one elementem infrastruktury całej gospodarki.

Pożądana sieć telekomunikacyjna powinna charakteryzować się niżej wymienionymi cechami. Po pierwsze, połączenia telefoniczne i dalekopisowe powinny objąć wszystkie ośrodki świadczenia usług turystycznych. Po drugie, zarządy przedsiębiorstw turystycznych powinny być dodatkowo wyposażone w połączenia telfaxowe oraz w połączenia do transmisji danych cyfrowych, które są niezbędne przy połączeniu systemów komputerowych. Po trzecie, wskazana byłaby pełna automatyzacja połączeń krajowych i zagranicznych. Jednocześnie osiągnięcie tych wszystkich cech jest podstawowym warunkiem znaczącego umiejscowienia się na rynku międzynarodowym. W przeciwnym razie nie można liczyć na masową turystykę przyjazdową.

Drugie ważne zagadnienie wiążące się ze zbudowaniem właściwej sieci telekomunikacyjnej to sposób realizacji tego zadania. Sposób realizacji powinien być podporządkowany przyjęciu założenia, że jest to absolutny priorytet gospodarczy. Jest to jednocześnie problem ogólnokrajowy, od którego rozwiązania zależy sprawne funkcjonowanie gospodarki rynkowej oraz włączenie się w gospodarkę światową. Wynika stąd potrzeba opracowania i zrealizowania kompleksowego programu w skali kraju. Najważniejsze problemy, jakie pojawią się przy reali-

zacji takiego programu związane są z istnieniem bariery kapitałowej i bariery technologicznej. Szacuje się, że zbudowanie w Polsce sieci telekomunikacyjnej odpowiadającej potrzebom gospodarki rynkowej kosztowałoby kilkanaście miliardów dolarów. Rozpatrując możliwości finansowania tego przedsięwzięcia należy wziąć pod uwagę konieczność szybkiego zmobilizowania kapitałów. Nie wydaje się, aby można się było ograniczyć do środków wewnętrznych. Bardziej prawdopodobną będzie konieczność pozyskania kapitałów zagranicznych. W rachubę wchodzi potencjalnie bardzo szeroki krąg kredytodawców - poczynając od organizacji międzynarodowych typu Międzynarodowego Funduszu Gosodarczego czy Europejskiej Wspólnoty Gosodarczej, poprzez rządy bogatych krajów kapitalistycznych, a kończąc na prywatnych źródłach kredytowania - np. kredyty kupieckie od firm działających w sferze telekomunikacji. Bariera technologiczna oznacza, że występuje brak możliwości oparcia się na technologii krajowej. W związku z tym niezbędny byłby zakup technologii w krajach rozwiniętych. Wydaje się jednak, że nie byłoby uzasadnione całkowite uzależnienie się od dostaw importowych. Należałoby więc dokonać stosownych inwestycji w krajową produkcję urządzeń telekomunikacyjnych. W związku z powyższym podstawowym elementem programu rozwoju telekomunikacji powinien być program rozwoju branży urządzeń telekomunikacyjnych.

Kolejny aspekt budowy sprawnej i kompletnej sieci telekomunikacyjnej stanowi harmonogram realizacji tego przedsięwzięcia. Jak to zaznaczono już wyżej, powinno ono zostać uznane za absolutny priorytet gospodarczy. Z technicznego punktu widzenia jest to zadanie wykonalne w ciągu kilku lat - można szacować, że w rachubę wchodzi minimum pięcioletni okres realizacji. Wszystko jednak zależy będzie od zgromadzenia odpowiednich nakładów kapitałowych. Budowa sieci telekomunikacyjnej najprawdopodobniej odbywać się będzie eta-

pami. Można postulować, aby w pierwszym rzędzie nakłady zostały skierowane do centrów gospodarczych i administracyjnych. W następnej kolejności należałoby skoncentrować uwagę na głównych, dużych ośrodkach turystycznych /np. partii Wybrzeża, Mazury, ośrodki górskie/.

Drugi składnik minimalnego standardu technicznego w otoczeniu gospodarczym branży stanowi sieć transportowa. Obecny stan sieci transportowej stanowi istotną barierę rozwoju zarówno turystyki wyjazdowej, jak i przyjazdowej. Przy nasileniu turystyki wyjazdowej występującym w ostatnich latach przepustowość sieci transportowej limituje wielkość wyjazdów. Wiąże się to z niedostateczną liczbą połączeń drogowych, połączeń kolejowych, połączeń lotniczych /liniami krajowymi/ i połączeń promowych. Z rozważań przeprowadzonych w rozdziale 1 wynika, że w przyszłości można spodziewać się znacznego zmniejszenia natężenia turystyki wyjazdowej. Wynika ono z dwóch czynników. Po pierwsze, zauważalne jest teraz i występować będzie z pewnością w przyszłości obniżenie stopy życiowej społeczeństwa. W związku z tym, że turystyka jest dobrem konsumpcyjnym wyższego rzędu, z którego rezygnuje się w pierwszej kolejności, obniżenie się stopy życiowej wpłynie prawdopodobnie na spadek wyjazdów turystycznych. Po drugie, zakłada się, że następować będzie "normalizacja" gospodarki polskiej, której przejawem powinno być kształtowanie się nowej struktury cen i zanikania dysproporcji cenowych między rynkiem wewnętrznym a rynkami zagranicznymi. Ten ostatni czynnik wpłynie na zmniejszenie ilości wyjazdów o charakterze handlowym. Należy jednak się nadal liczyć z utrzymywaniem się czynników oddziałujących w przeciwnym kierunku. Dość znaczne nierównomierności w zakresie i tempie reform w krajach socjalistycznych spowodują wolniejsze zanikanie dysproporcji cenowych, co w konsekwencji wpłynie

na utrzymywanie się wyjazdów handlowych do niektórych krajów. Ponadto należy się spodziewać, że wyższe płace /cena siły roboczej/ na Zachodzie niż Polsce będą się utrzymywać w najbliższych latach. Będzie to prawdopodobnie główny czynnik wpływający na utrzymanie się "turystycznego eksportu siły roboczej".

Obecny stan sieci transportowej ogranicza także rozmiary turystyki przyjazdowej do Polski, Główne przyczyny limitujące przyjazdy do naszego kraju są następujące:

- mała liczba portów lotniczych przystosowanych do obsługi zagranicznego ruchu pasażerskiego,
- mała przepustowość portów lotniczych,
- niedorozwinięta sieć stacji benzynowych /w szczególności dotyczy to stacji z benzyną bezołowiową/ i serwisowych,
- niski standard przewozów kolejowych,
- niewystarczająca zdolność transportowa promów morskich /są one wąskim gardłem szczególnie w sezonie letnim/.

W odniesieniu do sieci transportowej można sformułować pewne niezbędne minimum wymagań, którego spełnienie wydaje się być niezbędne. Składa się ono z kilku elementów. Po pierwsze, konieczna jest budowa w możliwie krótkim czasie szybkich tras tranzytowych przede wszystkim w kierunku wschód - zachód i północ - południe. Chodzi zarówno o zwiększenie dotychczasowej przepustowości dróg, jak i o umożliwienie szybszego podróżowania. Po drugie, niezbędny jest szybki rozwój sieci stacji serwisowych i stacji benzynowych /szczególnie z benzyną bezołowiową/. Priorytetowo należałoby potraktować trasy od punktów granicznych do głównych ośrodków turystycznych oraz od punktów węzłowych na trasach tranzytowych do głównych ośrodków turystycznych. Po trzecie, występuje pilna potrzeba dysponowania kilkoma portami lotniczymi przystosowanymi do obsługi zagranicznego ruchu pasażerskiego. Rozwiązanie tego problemu bez znacz-

nym nakładów inwestycyjnych jest niemożliwe. Po czwarte, bardzo pożądane jest zwiększenie liczby zagranicznych połączeń kolejowych i lotniczych. Po piąte, wskazane jest zbudowanie sieci szybkich połączeń kolejowych między głównymi ośrodkami administracyjnymi /chodzi o połączenia typu intercity/. Po szóste^t, konieczne jest podniesienie w krótkim czasie standardu estetycznego i higienicznego pasażerskich terminali transportowych. Jest to zadanie o tyle łatwiejsze do zrealizowania od poprzednich, że nie wymaga wysokich nakładów finansowych. W nieco dalszej przyszłości, głównie ze względu na szczupłość posiadanych aktualnie zasobów, należałoby przystąpić do budowy dróg szybkiego ruchu i ~~autostrad~~ oraz superszybkich połączeń kolejowych typu francuskiego systemu T.G.V.

Niezwykle istotny jest sposób realizacji zadania budowy sieci połączeń transportowych. Problem ten ma charakter ogólnokrajowy. W związku z tym występuje potrzeba opracowania, a następnie wdrażania kompleksowego programu rozwoju transportu pasażerskiego. Podstawowe trudności, jakich należy się spodziewać, dotyczyć będą finansowania i możliwości technologicznych. Inwestycje drogowe, kolejowe i lotniskowe cechuje znaczna kapitałochłonność. Środki krajowe będą niewystarczające. W przypadku budowy połączeń tranzytowych istnieje szansa kapitałowego zaangażowania krajów sąsiedzkich /np. krajów skandynawskich, Republiki Federalnej Niemiec/. Wobec możliwości powstania trudności finansowania tego typu inwestycji, zachodzi konieczność niezwykle starannego przygotowania i uzasadnienia projektów. Stosunkowo tanie wydaje się podniesienie standardu jakościowego i higienicznego podróżowania. Jest to zadanie tym pilniejsze do zrealizowania, że dałoby jednocześnie szybki i korzystny efekt promocyjny. Należałoby także rozważyć i wykorzystać możliwości angażowania kapitałów prywatnych w rozwój sieci transporto-

wej. Dotyczy to szczególnie stacji serwisowych i stacji benzynowych. Możliwe byłoby tutaj wykorzystanie rozwiązań stosowanych w krajach wysokorozwiniętych, np. franchising. Wydaje się, że stworzenie sieci transportowej mogłoby w dużym stopniu opierać się na zastosowaniu technologii krajowej /np. budowa dróg, kolei, lotnisk/, w pewnym jednak zakresie niezbędne byłoby wykorzystanie technologii importowanych.

Można także nakreślić ramowy harmonogram realizacji przedsięwzięcia budowy sieci transportowej. Należałoby zacząć od szybkich, doraźnych posunięć w zakresie standardu jakościowego i higienicznego urządzeń transportowych. Stosunkowo szybko osiągalne wydaje się być osiągnięcie znaczących efektów w sferze budowy sieci stacji serwisowych i benzynowych /około 2-3 lata/. Budowa połączeń kolejowych i lotniczych oraz tras tranzytowych to poważne przedsięwzięcia, których realizacja wymaga kilku lat. W horyzoncie kilkunastu lat mieści się natomiast budowa autostrad oraz superszybkich połączeń kolejowych.

Trzeci element składowy minimalnego standardu technicznego w otoczeniu gospodarczym branży turystycznej stanowią techniczne urządzenia obsługi. Chodzi tutaj przede wszystkim o techniczne warunki dokonywania odpraw paszportowych i celnych. W przyszłości nie powinny one stanowić istotnego utrudnienia ruchu turystycznego tak jak jest to obecnie. Przekraczanie granicy polskiej nierozzerwalnie kojarzy się z udręką, poniżaniem godności osobistej oraz wywołuje u turystów zagranicznych niekorzystne pierwsze wrażenie o naszym kraju, zniechęcające najczęściej do dalszych wizyt w Polsce. Potrzeby w zakresie poprawy technicznych warunków dokonywania odpraw paszportowych i celnych są znaczne. Sprowadzają się one do konieczności zwiększenia liczby przejść granicznych /przede wszystkim drogowych/ oraz zwiększenia przepustowości przejść, co wiąże się

przede wszystkim z budową stosownych budynków. Ponieważ problem ten dotyczy w dużym stopniu branży turystyki zagranicznej, a nie tylko Głównego Urzędu Cei i Wojsk Ochrony Pogranicza, konieczne jest współdziałanie w jego rozwiązaniu przez całą branżę. Poprawa sytuacji w omawianej dziedzinie wymaga stosunkowo umiarkowanych nakładów finansowych /zwłaszcza na przedsięwzięcia o charakterze modernizacyjnym/. Realizacja wspomnianych przedsięwzięć nie wiąże się także z koniecznością importu drogich technologii.

Harmonogram realizacji obejmuje przedsięwzięcia krótkofalowe i długofalowe. Do pierwszych należy przede wszystkim modernizacja istniejących przejść. Druga grupa obejmuje przygotowanie nowych przejść. Z reguły są to zadania długotrwałe, głównie ze względu na konieczność uzgodnień międzynarodowych, niezbędnych przygotowań po drugiej stronie granicy, ewentualną konieczność budowy mostów, itp.

3.3. Tworzenie rynku branżowego

Ponieważ trudno dokonać oddzielenia turystyki zagranicznej od krajowej, w niniejszym podrozdziale będzie mowa o rynku turystycznym ze wróceniem szczególnej uwagi na zagadnienia związane z turystyką zagraniczną.

Niżej zaprezentowany program budowy branżowego rynku turystycznego obejmuje zestaw przekształceń instytucjonalnych tworzących warunki sprawnego funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Podstawowe elementy programu są następujące:

- zniesienie barier administracyjnych rynku,
- przekształcenie struktury podmiotowej branży,
- modernizacja technologii branży,
- kształcenie kadr /rozwój kadr/ dla branży,
- stworzenie kanałów transferu kapitału do branży.

Mimo dużego postępu w znoszeniu barier administracyjnych przeszkadzających utworzeniu branżowego rynku turystycznego, część z nich nadal istnieje. Bardzo pozytywnym posunięciem było zrezygnowanie z nadawania uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej w sferze turystyki. Bariery w tej dziedzinie w zasadzie nie występują. Pewną barierę, ale niezbyt wysoką stanowi obowiązek uzyskiwania pozwoleń dewizowych. Wszystko wskazuje na to, że problem ten zaniknie z chwilą wprowadzenia zapowiadanej zewnętrznej wymienialności złotówki. Wydaje się, że całkowita rezygnacja z barier wejścia może dać negatywne efekty. Należałoby zachować bariery wejścia związane z ochroną interesów, bezpieczeństwa i zdrowia konsumentów usług turystycznych /dotyczy to zwłaszcza przewozów, standardów usług, standardów sanitarnych/.

Koniecznym przedsięwzięciem jest likwidacja barier administracyjnych w obrocie dewizowym. utrudniających funkcjonowanie rynku dewizowego. Główną barierą w tej grupie jest reglamentacja dewiz krajów socjalistycznych. Warunkiem zniesienia reglamentacji jest zmiana zasad rozliczeń z krajami socjalistycznymi. Jest to jednak proces długotrwały, który nie zależy od autonomicznych decyzji strony polskiej, lecz wymaga uzgodnień z partnerami. Wydaje się, że rozwiązaniem przejściowym mogłoby być organizowanie przetargów dewizowych na waluty krajów socjalistycznych. Byłby to bufor chroniący rynek turystyczny przed destrukcyjnym oddziaływaniem reglamentacji.

Administracyjny charakter ma także wyznaczanie kursu turystycznego w rozliczeniach z krajami socjalistycznymi /kursu w obrotach niehandlowych/, które abstrahuje w dużym stopniu od takich kategorii rynkowych, jak podaż i popyt. Zniesienie tego administracyjnego instrumentu jest także uzależnione od zmian w zasadach rozliczeń, której, jak to wyżej zaznaczono, wymagają czasu oraz muszą

być dokonane w porozumieniu z partnerami wymiany.

Znoszenie barier administracyjnych powinno także obejmować likwidację monopolu administracyjnych w otoczeniu branży. Szczególnie rzucają się w oczy administracyjne monopole w transporcie. Prym wiodą Polskie Linie Lotnicze LOT. Faktyczne przełamanie monopolu LOT-u będzie poważnie utrudnione przez fakt, że możliwości wykorzystania innych przewoźników są ograniczone ze względu na omówione wcześniej bariery techniczne /lotniska i porty lotnicze/. Podobnie przedstawia się sytuacja w dziedzinie przewozów kolejowych i promowych. Łatwiejsze będzie przełamywanie monopolistycznej pozycji tych elementów otoczenia branży turystycznej, które należą do systemu bankowego i systemu ubezpieczeń.

Na drodze posunięć administracyjnych należałoby doprowadzić do ujednolicenia taryfy celnej. Dotychczas obowiązują ^{dwie} ~~duże~~ taryfy celne - taryfa w obrocie handlowym z zagranicą i taryfa w obrocie niehandlowym z zagranicą. Konieczność ujednolicenia wynika z faktu, że obecna sytuacja wpływa nie tyle destrukcyjnie na branżę turystyczną, co na równowagę na rynku wewnętrznym.

Harmonogram realizacji przedsięwzięć zmierzających do zniesienia barier administracyjnych rynku turystycznego mógłby być następujący. W superkrótkim okresie /liczonym w miesiącach/ należałoby podjąć doraźne działania, dla których jedynym ograniczeniem jest czas potrzebny na techniczne ich przygotowanie. Do tej grupy działań należą:

- zorganizowanie przetargów na waluty krajów socjalistycznych,
- zlikwidowanie monopolu administracyjnych /ustawa antymonopolowa/,
- wprowadzenie jednolitej taryfy celenj w obrocie handlowym i niehandlowym.

W krótkim okresie obejmującym 1-2 lata należy wprowadzić wymiernalność wewnętrzną złotówki. Realizacja tego przedsięwzięcia będzie uzależniona od uzyskania pożyczki stabilizacyjnej. W średnim okresie /kilka lat/ trzeba dążyć do gruntownej przebudowy zasad rozliczeń z krajami socjalistycznymi. Natomiast w długim okresie /nawet do kilkunastu lat/ może nastąpić faktyczny /a nie tylko zadekretowana/ likwidacja struktur monopolistycznych w otoczeniu branży turystycznej.

Drugi element programu budowy branżowego rynku turystycznego stanowi odpowiednie przekształcenie struktury podmiotowej branży. Aby tego dokonać konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie co różni istniejącą w punkcie wyjścia strukturę od postulowanej "dynamicznej sieci". Po pierwsze, jest to szeroki zakres integracji pionowej, polegającej na istnieniu silnych więzi administracyjnych między organizowaniem podróży, transportem, hotelarstwem, gastronomią, itp. Po drugie, mamy do czynienia z faktycznym monopolem PP "Orbis" jako agenta na międzynarodowym rynku turystycznym. Po trzecie, ważnym czynnikiem jest dominująca pozycja PP "Orbis" w hotelarstwie i gastronomii dla obsługi turystyki przyjazdowej. Po piąte wreszcie, często spotykane są monopole terytorialne różnych przedsiębiorstw wewnątrz kraju. Można więc stwierdzić, że obecna sieć przedsiębiorstw świadczących usługi dla turystyki zagranicznej jest siecią spetryfikowaną, mało elastyczną, cechującą się dużą inercją. W celu przekształcenia jej w sieć dynamiczną konieczna jest realizacja co najmniej następujących przedsięwzięć:

- dekoncentracja pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw,
- powstanie konkurencyjnych agencji turystycznych,
- likwidacja dominacji i struktur monopolistycznych.

Wysoki stopień integracji pionowej obecnie istniejących przedsiębiorstw turystycznych jest spowodowany głównie trudnościami uzyskania usług z zewnątrz /spoza przedsiębiorstwa/ i trudności koordynacji działań usługodawców zewnętrznych. Stąd powszechne jest wśród przedsiębiorstw turystycznych dążenie do samowystarczalności. Postulat dekoncentracji pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw dotyczy przede wszystkim PP "Orbis", w mniejszym stopniu przedsiębiorstw typu "Gromady", a w pewnym sensie również Wojewódzkich Przedsiębiorstw Turystycznych. Realizacja tego postulatu mogłaby polegać na przerwaniu administracyjnych zależności między takimi obszarami działalności przedsiębiorstw turystycznych, jak agencja /biuro podróży/, hotele/gastronomia i transport. Likwidacja więzi hierarchicznych nie oznacza pełnej dezintegracji. Prawdopodobnie wskazane byłoby utrzymanie powiązań kapitałowych np. typu holdinowego między jednostkami świadczącymi wyspecjalizowane usługi. Podstawowym warunkiem powodzenia tego przedsięwzięcia jest stworzenie sprawnej sieci telekomunikacyjnej i zapewnienie placówkom turystycznym odpowiedniego wyposażenia technicznego /telefony, dalekopisy, telefaxy/.

Następny punkt przekształceń struktury podmiotowej branży obejmuje powstanie konkurencyjnych agencji turystycznych. W postulowanej koncepcji dynamicznej sieci podstawową rolę odgrywają agencje turystyczne /tour operatory/, które spełniają funkcję łącznika pomiędzy popytem i podażą oraz funkcję koordynatora działań jednostek świadczących usługi turystyczne. W turystyce przyjazdowej do Polski charakterystyczne jest, że istnieje praktycznie jedna polska agencja turystyczna na rynku międzynarodowym - "Orbis". W turystyce wyjazdowej z Polski sytuacja przedstawia się lepiej, choć też jest ona daleka od doskonałości, na przykład ze względu na nierynkowy charak-

ter operacji przy wyjazdach do krajów socjalistycznych. Można wskazać co najmniej dwa możliwe kierunki zmian. Po pierwsze, należy dążyć do wzbogacenia sieci polskich agencji turystycznych. Wydaje się, że szanse na wejście na rynek międzynarodowy mają 2 - 3 dodatkowe /oprócz "Orbisu"/ polskie agencje. Trzeba wesprzeć proces powstawania agencji turystycznych zdolnych do konkutowania na rynkach międzynarodowych. Pożądaną formą pomocy byłoby wsparcie kredytowe, przykładowo z Banku Inwestycyjnego Turystyki powstałego z Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku. Inną formą wsparcia działań przedsiębiorstw w tej sferze byłoby powołanie spółki przedsiębiorstw działających w branży turystycznej. Obecne tendencje do autonomicznego działania poszczególnych przedsiębiorstw wynikają z aktualnych rozwiązań organizacyjnych i finansowych wypaczających prawidłową ocenę efektywności działań przedsiębiorstw. Należy się spodziewać, że w przyszłości drobne przedsiębiorstwa nie będą w stanie efektywnie działać na międzynarodowym rynku turystycznym. Wspieranie procesu powstawania agencji turystycznych zdolnych do międzynarodowej konkurencji nie może w żadnym wypadku oznaczać zakazu działania innych agencji czy zajmowania się organizowaniem turystyki przez przedsiębiorstwa o innym charakterze /np. sieci hotelowe/. Wydaje się, że dla wielu agencji powstanie możliwość skutecznego i efektywnego prowadzenia działalności turystycznej w tzw. niszach rynkowych /np. wymiana amatorskich zespołów sportowych, artystycznych, itp./.

Powstania konkurencyjnych agencji turystycznych nie należy ograniczać do przedsiębiorstw polskich. Możliwe jest również wprowadzenie konkurencji zagranicznej. W początkowym okresie należałoby sugerować prowadzenie ostrożnej polityki dopuszczania bezpośrednio obcych agencji na rynek, głównie ze względu na słabość rodzimych

przedsiębiorstw i konieczność ich ochrony. W dłuższym okresie, w szczególności po znacznym podniesieniu poziomu technologicznego i kadrowego krajowych firm turystycznych, można sugerować szerokie dopuszczenie konkurencji zagranicznej.

Trzecim punktem przekształceń struktury podmiotowej branży jest likwidacja dominacji i struktur monopolistycznych. Główne problemy wiążące się z tym punktem to dominacja PP "Orbis" w zakresie bazy hotelowej wyższego standardu oraz terytorialny zakres kompetencji niektórych przedsiębiorstw turystycznych /np. wojewódzkich przedsiębiorstw turystycznych/. Rozwiązanie powyższych problemów może się odbyć w zasadzie wyłącznie poprzez dokonywanie nakładów inwestycyjnych. W zakresie bazy hotelowej wyróżnić można dwa rodzaje przedsięwzięć. Pierwszy to budowa dużych obiektów hotelowych. Jest to praktycznie możliwe tylko w oparciu o kapitał zagraniczny w formie joint ventures lub zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Drugi - to budowa małych obiektów /pensjonatów/. Należałoby tutaj również wykorzystać kapitał zagraniczny. Poza tym możliwe są inwestycje podmiotów krajowych - np. osób prywatnych, przedsiębiorstw rolnych, leśnych, itp. Dla tych przedsięwzięć potrzebne będzie prawdopodobnie wsparcie kapitałowe z Banku Inwestycyjnego Turystyki. Od strony organizacyjnej możliwe są dwa rozwiązania. Po pierwsze, nowopowstające obiekty mogą być samodzielnymi firmami. Po drugie, mogą one wejść do istniejących łańcuchów hotelarskich /np. na zasadach franchisingu/.

Aby osiągnąć pożądaną strukturę podmiotową branży wydaje się także wskazane utworzenie konkurencyjnych dla "Orbisu" sieci hoteli. Można by to osiągnąć np. poprzez fuzję kilku wojewódzkich przedsiębiorstw turystycznych albo poprzez utworzenie spółki przedsiębiorstw krajowych.

Harmonogram przekształceń struktury podmiotowej branży musi uwzględniać fakt, że istotne zmiany w strukturze instytucjonalnej są warunkowane utworzeniem sprawnej sieci telekomunikacyjnej /zob. poprzedni podrozdział/, które wymaga kilku lat. W kilkuletnim horyzoncie czasowym mieści się przeprowadzenie dekoncentracji pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw. Sama dekoncentracja mogłaby zająć, jak się wydaje, od roku do 2 lat, ale jest ona uzależniona od budowy sieci telekomunikacyjnej. W podobnej perspektywie czasowej możliwe jest także wprowadzenie konkurencji agencji turystycznych. Głównymi ograniczeniami będą tutaj rozwój technologii i kadr oraz problemy organizacyjne i kapitałowe. Najważniejsze przedsięwzięcie, a mianowicie stworzenie zróżnicowanej, elastycznej sieci hotelowej możliwe jest do zrealizowania w ciągu kilkunastu lat.

Ogólnie rzecz ujmując, pełna przebudowa struktury podmiotowej branży turystycznej może nastąpić w ciągu kilkunastu lat, natomiast zmiany umożliwiające względnie sprawne funkcjonowanie rynku w branży wymagają kilku lat.

Kolejnym elementem programu budowy branżowego rynku turystycznego jest rozwój technologii stosowanych w branży.

Bariera technologiczna dotyczy braków i opóźnień w zakresie technologii zarządzania i technologii operacyjnych /technologii świadczenia usług turystycznych/. Braki w technologii zarządzania obejmują niedostateczne wyposażenie przedsiębiorstw w techniczne urządzenia gromadzenia, przetwarzania i przesyłania informacji oraz niedostatek możliwych do praktycznego zastosowania metod i procedur badawczych, prognostycznych, planistycznych, kontrolnych i analitycznych. Wydaje się, że pokonanie bariery technologicznej w zakresie oprzyrządowania procesu kierowania przedsiębiorstwem nie powinno stanowić większego problemu. Umożliwia to postęp mi-

kroelektroniki i relatywne tanienie mikrokomputerów. Większy problem może stanowić przygotowanie i upowszechnienie efektywnych metod i procedur zarządzania. Konieczne jest przede wszystkim opracowanie nowoczesnego podręcznika ekonomiki i strategii przedsiębiorstwa turystycznego, z uwzględnieniem problematyki turystyki zagranicznej. Wskazane byłoby też utworzenie branżowego pisma /miesięcznika, dwumiesięcznika/ poświęconego praktycznym problemom przedsiębiorstw turystycznych i przedsiębiorstw związanych z turystyką. Należy także wykorzystywać kontakty z przedsiębiorstwami zagranicznymi /łącznie z zakupami software/.

Braki w technologiach operacyjnych również związane są z niedostatecznym wyposażeniem w sprzęt i urządzenia. Występują też braki w dziedzinie know-how. Należy zwrócić uwagę na to, że najskuteczniejsze sposoby przekazywania i rozpowszechniania know-how z zakresu usług związane są z transferem osób /opanowanie wielu umiejętności i "tajemnic" profesjonalnych wymaga bezpośredniego kontaktu/. Z tych też względów podniesienie poziomu obsługi turystyki zagranicznej można osiągnąć przez:

- organizowanie praktyk i staży zawodowych w polskich przedsiębiorstwach mających doświadczenie w sferze turystyki zagranicznej,
- zatrudnianie instruktorów i doradców z takich przedsiębiorstw na określony czas,
- organizowanie praktyk i staży zawodowych w przedsiębiorstwach zagranicznych,
- zatrudnianie zagranicznych instruktorów i doradców.

Trzeba tu podkreślić, że niektóre opóźnienia i braki w technologiach zarządzania i technologiach operacyjnych w turystyce zagranicznej wiążą się z niskim poziomem jakości i niedorozwojem

publicznej sieci telekomunikacyjnej. Rozwój, a nawet tylko utrzymanie kontaktów gospodarczych z zagranicą /nie tylko w sferze turystyki/ wymaga zdecydowanych działań w tej dziedzinie.

Należy także zaznaczyć, że ostatnio pojawiła się nowa szansa istotnego podniesienia poziomu technologii stosowanej w branży w oparciu o doświadczenia zagraniczne. Kilka krajów kapitalistycznych wysoko rozwiniętych zaoferowało programy pomocy dla Polski. Umiejętne wykorzystanie tych programów mogłoby przynieść branży turystycznej duże korzyści.

Piąty składnik programu ^ubudowy branżowego rynku turystycznego stanowi rozwój kadr dla branży. Celem rozwoju kadr powinno być przełamanie dwóch barier - bariery kwalifikacji oraz bariery mentalności i postaw. Główne obszary kształcenia profesjonalnego powinny dotyczyć:

- umiejętności operacyjnych /receptjoniści, piloci, kasjerzy walutowi, obsługa hotelowa, itp./,
- umiejętności kierowniczych zarówno w zakresie zarządzania strategicznego jak i zarządzania operacyjnego,
- umiejętności sztabowych /badania rynku, analizy ekonomiczne i finansowe, itp./.

Przełamanie bariery kwalifikacji wymaga zainicjowania szerokiego programu szkolenia kadr dla potrzeb gospodarki turystycznej. Szkolenie winno odbywać się na wielu poziomach i przybierać różne formy:

- szkolenie kadr na studiach stacjonarnych - ze szczególnym ukierunkowaniem na potrzeby przedsiębiorstw turystycznych,
- szkolenia podyplomowe kierowników . studia podyplomowe z zakresu problematyki turystycznej na wyższych uczelniach, specjalności turystyczne na powstających szkołach menedżerów,

- szkolenia podyplomowego personelu sztabowego - analityków rynku, analityków finansowych, specjalistów walutowych /studia podyplomowe, kursy specjalistyczne/,
- szkolenia zawodowego - na poziomie zasadniczym i średnim,
- szkolenia uzupełniającego i doskonalenia zawodowego na kursach specjalistycznych,
- szkolenia językowego personelu wszystkich szczebli /w uzupełnieniu znacznie rozszerzonego kształcenia językowego w szkołach zawodowych, średnich i wyższych przygotowujących kadry dla gospodarki turystycznej/,
- szkolenia w przedsiębiorstwach zagranicznych - należy dążyć do uwzględnienia kadry przedsiębiorstw turystycznych w praktykach zawodowych oferowanych stronie polskiej przez zagraniczne rządy i organizacje /takie oferty zgłosiła już Wielka Brytania i Republika Federalna Niemiec/. Należy też popierać umowy o praktykach zawierane przez polskie przedsiębiorstwa z ich partnerami zagranicznymi.

Realizacja programu przygotowania kadr wymaga, po pierwsze, określenia i uruchomienia źródeł finansowania. Część środków finansowych pochodzić będzie z ogólnych nakładów na edukację /szkolnictwo/. Konieczne jest jednak wykorzystanie dodatkowych źródeł. Rolę taką mogłyby spełniać:

- niedochodowa fundacja /fundusz/ finansująca rozwój infrastruktury turystyki,
- lokalne fundusze rozwoju turystyki,
- wpływy z działalności gospodarczej izby turystycznej,
- kredyty bankowe /z banków komercyjnych lub banku wyspecjalizowanego w finansowaniu rozwoju turystyki/ w tych przypadkach gdy szkolenie może odbywać się na warunkach komercyjnych.

Drugi warunek sprawnej realizacji programu przygotowania kadr to konieczność zapewnienia koordynacji działań. Można to osiągnąć poprzez centralną koordynację administracyjną. Wydaje się jednak, że bardziej zgodne z proponowaną koncepcją regulacji gospodarki turystycznej będzie powierzenie koordynacji samorządowi gospodarczemu - izbie turystycznej. Izby regionalne mogłyby zajmować się przygotowaniem programów i koordynacją kształcenia kadr dla potrzeb poszczególnych regionów. Na szczeblu federacji /izba turystyczna jako federacja izb regionalnych/ powinny znaleźć się natomiast sprawy ponadregionalne - np. oddziaływanie na programy kształcenia realizowane w innych pionach edukacji.

Rozważając problem kadrowy trzeba również pamiętać o tym, że czterdziestoletnie obowiązywanie scentralizowanej regulacji gospodarki doprowadziło do wykształcenia się specyficznych postaw i mentalności. Wśród znacznej części kadry kierowniczej dominuje mentalność urzędnicza, a nie przedsiębiorstwa. Wśród personelu wykonawczego nie powstały nawyki rzetelnej pracy. Zmiana utrwalonych postaw i nawyków oraz kształtowanie nowej mentalności nie będzie zadaniem łatwym. Można to osiągnąć poprzez propagowanie przykładów skutecznego, przedsiębiorczego działania i właściwego podejścia do pracy. Można też włączać elementy kształtowania osobowości do programów szkolenia. W niektórych przypadkach będą jednak konieczne zmiany kadrowe.

Kształtowanie nowej mentalności i postaw powinno dotyczyć przede wszystkim pracowników wykonawczych w bezpośredniej obsłudze klientów. Równie istotne znaczenia posiada oddziaływanie na pracowników na stanowiskach kierowniczych zorientowane na zmianę ich mentalności z biurokratycznej w przedsiębiorczą.

Formy działań zmierzających do przemian mentalności i postaw

mogłyby obejmować: ostrzejszą niż dotychczas selekcję kadr /będzie to łatwiejsze w warunkach spodziewanego bezrobocia/, szkolenia, treningi psychologiczne, praktyki zawodowe. Należałoby także rozważyć możliwość wykorzystania działalności stowarzyszeń profesjonalnych /np. stowarzyszenia hotelarzy, pilotów, przewodników, itp./.

Harmonogram działań w dziedzinie rozwoju kadr mógłby obejmować poniższe etapy. Przygotowanie pracowników operacyjnych trwać będzie kilka lat /2-5/, a doskonalenie już zatrudnionych powinno zabrać od kilku miesięcy do roku. Przygotowanie pracowników sztabowych wymaga więcej czasu - konieczny jest okres kształcenia na poziomie wyższym oraz praktyka zawodowa /co najmniej 1-2 lat/. Dla już zatrudnionych pracowników z wyższym wykształceniem powinny wystarczyć 2 - 3 lata szkolenia doskonalącego. Przygotowanie kadry kierowniczej z praktyką zawodową i kierowniczą wymagałoby 2 - 3 lat szkolenia uzupełniającego. Na przygotowanie kadry kierowniczej od podstaw potrzeba od kilku do 10 lat, a jeśli chodzi o kierowników szczebla strategicznego - nawet kilkunastu lat. Ogólnie rzecz ujmując przeszkolenie dostatecznej ilości kadry dla branży turystycznej powinno trwać kilka lat.

Ostatni element programu budowy rynku branżowego obejmuje stworzenie kanałów transferu kapitału do branży. Przekształcenia w branży turystycznej instytucjonalne wymagają efektywnego wsparcia kapitałowego. Sprawny rynek kapitałowy jest niezbędny dla gospodarki jako całości - branża turystyczna nie może być enklawą. Niżej omówione zostaną tylko pewne specyficzne problemy rynku kapitałowego w branży turystycznej. Na rozwinięcie zasługują trzy zagadnienia:

- utworzenie Banku Inwestycyjnego Turystyki,
- zorganizowanie transferu kapitału zagranicznego,
- zorganizowanie finansowania przedsięwzięć niedochodowych.

Wskazane byłoby utworzenie Banku Inwestycyjnego Turystyki na bazie Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku. Bank mógłby spełniać wiele zadań. Po pierwsze, Bank gromadziłby kapitał na rozwój turystyki /branży/, W kręgu zainteresowań Banku powinien się znajdować kapitał prywatny, przedsiębiorstw i zagraniczny. Bank posiadałby również znaczne dochody z operacji kredytowych. Po drugie, Bank zajmowałby się kredytowym wspieraniem inwestorów w branży turystycznej. W pierwszej kolejności powinno to dotyczyć przedsięwzięć małych i średnich. Bank podejmowałby się także organizowania konsorcjów do finansowania dużych projektów inwestycyjnych. Po trzecie, do zadań Banku mogłoby należeć obsługa bankowa Fundacji Rozwoju Turystyki /będzie o tym mowa niżej/. Po czwarte, Bank mógłby ewentualnie prowadzić obsługę rozliczeń przedsiębiorstw turystycznych w kraju i za granicą.

Zorganizowanie transferu kapitału zagranicznego i powiązanego z tym transferem technologii i know-how uwzględniać powinno różne kanały. Pierwszy możliwy kanał mógłby stanowić Bank Inwestycyjny Turystyki. Prawdopodobieństwo osiągnięcia znaczących rezultatów byłoby w tym przypadku niezbyt wysokie, gdyż na przeszkodzie stałby brak doświadczenia oraz mała wiarygodność. Innym kanałem transferu kapitału mogłoby być otwarcie filii zagranicznego banku inwestycyjnego /lub kilku banków/. Szanse przyciągnięcia kapitału zagranicznego byłyby w tym przypadku większe, a szczególnie cenna byłaby możliwość współpracy z centralą banku. W grę wchodzi wreszcie bezpośrednie wejście inwestorów zagranicznych na rynek polski. Aby mogło to wystąpić na szerszą skalę konieczne jest podejmowanie działań ułatwiających inwestorom obcym kontakty z rynkiem polskim. W tym celu należałoby utworzyć wyspecjalizowane w branży firmy consultingowe, wyspecjalizowane branżowo firmy agencyjne i przed-

stawicielskie oraz wyspecjalizowane firmy wykonawstwa inwestycji.

Zorganizowanie finansowania niedochodowych przedsięwzięć dotyczyłoby przedsięwzięć, których sfinansowanie na zasadach komercyjnych jest niemożliwe. Do tego rodzaju przedsięwzięć zalicza się rozwój infrastruktury, turystyczną promocję kraju i poszczególnych regionów, podnoszenie poziomu profesjonalnego i etycznego kadr. Rozwiązaniu tego problemu mogłoby służyć powołanie Fundacji Rozwoju Turystyki. Źródłami dochodów Fundacji byłyby dotacje centralne i terenowe, część zysków Banku Inwestycyjnego Turystyki oraz dobrowolne wpłaty przedsiębiorstw z branży turystycznej. Gospodarowanie Funduszem powinno należeć raczej do kompetencji organów samorządu gospodarczego branży, aniżeli do administracji państwowej. Obsługa bankowa Fundacji Rozwoju Turystyki byłaby prowadzona przez Bank Inwestycyjny Turystyki.

W harmonogramie działań dotyczących tworzenia kanałów transferu kapitału do branży wyróżnić można przedsięwzięcia krótkoterminowe /kilka miesięcy do 1 roku/, średnioterminowe /kilka lat - do 5/ oraz przedsięwzięcia długoterminowe /5 i więcej lat/. Do grupy przedsięwzięć krótkoterminowych należy zaliczyć powołanie Banku Inwestycyjnego Turystyki i Fundacji Rozwoju Turystyki. Średnioterminowy horyzont działań obejmowałby:

- pełne rozwinięcie działalności Banku Inwestycyjnego Turystyki w zakresie finansowania inwestycji w branży turystycznej,
- pełne rozwinięcie działalności Funduszu Rozwoju Turystyki,
- pełne rozwinięcie działalności Banku Inwestycyjnego Turystyki w zakresie rozliczeń krajowych przedsiębiorstw turystycznych,
- rozwinięcie działalności banków zagranicznych,
- powstanie wyspecjalizowanych firm consultingowych, przedstawicielskich, wykonawstwa inwestycji.

Do przedsięwzięć długoterminowych można zaliczyć:

- rozwinięcie działalności Banku Inwestycyjnego Turystyki w zakresie obsługi rozliczeń zagranicznych przedsiębiorstw turystycznych,
- nawiązanie przez Bank Inwestycyjny Turystyki kontaktów z bankami zagranicznymi - utworzenie sieci banków korespondentów oraz ewentualnych filii za granicą,
- pełne rozwinięcie wyspecjalizowanej bazy wykonawstwa inwestycji w branży turystycznej.

3.4. Koordinacja przebudowy branży

Z rozważań przeprowadzonych w podrozdziale 3.1. wynikał wniosek o konieczności przygotowania i przeprowadzenia instytucjonalnej przebudowy gospodarki i branży. Nie można liczyć wyłącznie na to, że samoczynne procesy dostosowawcze wystąpią w pożądanej skali. Listę wymaganych, głównych przedsięwzięć składających się na przebudowę instytucjonalną gospodarki i branży zawierają podrozdziały 3.2 oraz 3.3. W tym podrozdziale uwaga zostanie skupiona na dwóch zagadnieniach:

- roli, jaką w przebudowie powinny odegrać organy administracji państwowej /centralnej i terenowej/,
- roli, jaką w przebudowie powinien odegrać samorząd gospodarczy.

Wydaje się, że pole dla działań administracji państwowej leżeć będzie w dwóch następujących obszarach:

- koordynowanie przebudowy infrastruktury technicznej,
- udział w przekształceniach instytucjonalnych.

Rola szczebla centralnego powinna polegać na przygotowaniu programów ogólnopolskich rozwoju sieci telekomunikacyjnej i tran-

sportowej. Wstępne koncepcje mogłyby zostać opracowane nie przez organy rządowe, lecz przez konkurujące zespoły ekspertów, w tym także zagranicznych. Po wyborze koncepcji program szczegółowy powinien przygotować zespół ekspertów przy pomocy rządu z udziałem przedstawicieli zainteresowanych użytkowników i wykonawców. Organy administracji centralnej winny także zajmować się koordynacją realizacji przyjętych programów. Należałoby zalecać wykorzystanie głównie i w zasadzie wyłącznie narzędzi finansowych. Dobrze przygotowanie projektu z włączeniem do tego przygotowania użytkowników /PKP, PPTiT, itp./ i wykonawców mogłoby znacznie ograniczyć potrzebę administracyjnego kierowania realizacją.

Rola organów administracyjnych szczebla terenowego powinna polegać na przygotowaniu podobnych jak wyżej programów dla poszczególnych terytoriów w zakresie sieci drogowej, sieci łączności, połączeń sieci lotniczej, kolejowej, itp. oraz planów zagospodarowania przestrzennego. Wystąpi tutaj dodatkowa trudność wynikająca z potrzeby współpracy w układzie ponadwojewódzkim, gdyż istotna jest dostępność transportowa i telekomunikacyjna regionu turystycznego a nie województwa. Warunkiem sprawności działań organów administracyjnych szczebla terenowego będzie wykształcenie się samorządu terytorialnego jako partnera administracji.

Drugi obszar działań administracji państwowej powinny stanowić przekształcenia instytucjonalne. Wyróżnić tutaj można pięć rodzajów działalności. Po pierwsze, należy podejmować przedsięwzięcia zmierzające do eliminacji administracyjnych barier rynku. Powinno się na to składać inspirowanie i przygotowywanie ustawodawstwa oraz egzekwowanie ustaw. Po drugie, administracja winna także włączyć się do modernizacji technologii branży. Mogłoby to polegać na prowadzeniu doradztwa w odniesieniu do technologii ma-

jących szeroki, ogólnokrajowy zasięg - np. w zakresie technik biurowych oraz rachunkowości i gospodarki finansowej. Po trzecie, istnieje także szerokie pole do działania dla administracji w zakresie szkolenia kadr. Zaproponować można następujący zestaw działań:

- przygotowanie ogólnej koncepcji systemu szkolenia kadr dla gospodarki,
- koordynowanie pomocy zagranicznej, której nie należy jednak mylić z administrowaniem pomocą - można np. opracowywać alternatywne programy wykorzystania pomocy, sugerować jej formy, itp.,
- finansowanie podstawowych form szkolenia kadr dla gospodarki - chodzi głównie o system edukacji narodowej oraz dofinansowania niektórych innych form kształcenia.

Po czwarte, administracja powinna aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu kanałów transferu kapitału. W pierwszym rzędzie polegałoby to na przygotowaniu ogólnej koncepcji organizacji rynku kapitałowego oraz określeniu miejsca Banku Inwestycyjnego Turystyki i miejsca banków zagranicznych na tym rynku.

Innym potencjalnym obszarem działań administracji może być przygotowanie koncepcji promocji turystycznej kraju i poszczególnych regionów. Raczej wątpliwa wydaje się potrzeba powołania centralnej jednostki administracyjnej koordynującej funkcjonowanie i rozwój turystyki. Na szczeblu centralnym powinna być tylko opracowana koncepcja finansowania /wsparcia finansowego/ rozwoju turystyki, a aspekty merytoryczne tego zagadnienia powinny raczej należeć do kompetencji samorządu gospodarczego branży. Również na szczeblu terenowym merytoryczną stroną rozwoju turystyki powinny się zajmować terenowe organy samorządu turystycznego. Wskazane byłoby, aby zajęły się one m.in. wskomponowaniem możliwości inwesty-

cji w turystyce w oferty regionów dla inwestorów zagranicznych.

W koordynacji przebudowy branży dużą rolę powinien odegrać branżowy samorząd gospodarczy. W październiku br. powstała Izba Turystyczna, która swoim działaniem może istotnie przyczynić się do usprawnienia dochodzenia branży do regulacji rynkowej. Wydaje się, że największe znaczenie mogą posiadać działania samorządowe w rozwoju infrastruktury technicznej i w przekształceniach instytucjonalnych branży. W pierwszym obszarze przedmiotem działalności samorządu winno być opracowanie sugestii branży do centralnych programów rozwoju sieci telekomunikacyjnej i transportowej tak, by uwzględniły one specyficzne potrzeby branży oraz opracowanie wspólnie z WOP i GUC programu modernizacji przejść granicznych. Program powinien formułować przykładowo typowe rozwiązania architektoniczne uwzględniające potrzeby przedsiębiorstw turystycznych, takie jak informacja, terminale sieci rezerwacji miejsc, itp. Należałoby również rozważyć ewentualny współudział Izby Turystycznej w finansowaniu modernizacji przejść granicznych /wspólnie z Fundacją Rozwoju Turystyki/.

W drugim obszarze uwaga samorządu koncentrowałaby się na niżej wymienionych zagadnieniach. Po pierwsze, samorząd gospodarczy mógłby spełniać pomocniczą rolę w znoszeniu barier administracyjnych rynku np. w drodze wysuwania sugestii pod adresem ustawodawcy i rządu. Po drugie, Izba powinna odegrać zasadniczą rolę w przekształceniach struktury podmiotowej rynku turystycznego. Jej działanie mogłoby polegać na:

- wspieraniu przedsiębiorstw branży w opracowaniu ich programów dostosowawczych /np. konsultacje, organizowanie zaplecza badawczego i doradczego/,
- przygotowaniu programu i zainicjowaniu procesu powołania 2-3 sil-

nych przedsiębiorstw organizujących turystykę w skali międzynarodowej /agencji turystyki międzynarodowej/,

- przygotowaniu programu i zainicjowaniu procesu tworzenia łańcuchów hotelowych konkurencyjnych w stosunku do "Orbisu".

Po trzecie, kolejnym polem aktywności samorządu winno być włączenie się w modernizację technologii branży. Wchodzą tutaj w grę następujące rodzaje przedsięwzięć:

- analiza potrzeb przedsiębiorstw branży,
- przygotowanie programów modernizacji technologii operacyjnych i zarządzania,
- wspieranie przedsiębiorstw w modernizowaniu technologii /doradztwo, informacje, ewentualne wspólne zakupy, stymulowanie rozwoju wyspecjalizowanej sieci serwisowej, kontakty zagraniczne itp./.

Po trzecie, Izba Turystyczna ma do odegrania zasadniczą rolę w kształceniu kadr. Działania szczegółowe w tej dziedzinie mogą być następujące:

- analiza potrzeb przedsiębiorstw,
- opracowanie koncepcji doskonalenia kadr branży,
- przygotowanie programów szkoleniowych,
- organizowanie szkoleń /np. z dofinansowaniem z Funduszu ^{acji} Rozwoju Turystyki/,
- organizowanie kontaktów i ^{praktyk} ~~polityk~~ zagranicznych.

Należałoby rozważyć potrzebę powołania wyspecjalizowanej komórki przy Izbie, która zajmowałaby się problematyką szkolenia kadr.

Po czwarte, Izba powinna być aktywnym współorganizatorem kanałów transferu kapitału do branży turystycznej. Zakres działań podejmowanych przez Izbę mógłby obejmować:

- dopilnowanie uwzględnienia potrzeb branży w organizacji rynku

- kapitałowego /np. powołanie Banku Inwestycyjnego Turystyki/,
- negocjacje i zachęcanie banków zagranicznych do podjęcia finansowania rozwoju i ewentualnie obsługi rozliczeniowej turystyki,
 - zorganizowanie centrum informacyjnego i doradczego dla inwestorów zagranicznych w zakresie turystyki /hotelarstwo, gastronomia, itp/,
 - stymulowanie powstawania wyspecjalizowanych firm consultingowych,
 - stymulowanie powstawania wyspecjalizowanego zaplecza wykonawstwa inwestycji turystycznych.

Ostatnim wreszcie obszarem działalności Izby Turystycznej powinna być promocja kraju i regionów. W pierwszym rzędzie należałoby opracować program promocji turystyki przyjazdowej do Polski, obejmujący takie elementy jak wydawnictwa, główne imprezy i ośrodki informacyjne. Samorząd gospodarczy powinien także być inicjatorem i współautorem regionalnych programów promocji.