

A-1509

INSTITUTE OF TOURISM
INSTYTUT TURYSTYKI
ul. Merliniego 9a. 02-511 Warszawa

PHARE PROGRAMME
TOURISM DEVELOPMENT IN POLAND
ROZWÓJ TURYSTYKI W POLSCE

**Osiąganie celów polityki gospodarczej
a stosowanie bodźców inwestycyjnych
dla rozwoju turystyki w Polsce**

WORKING PAPER
MATERIAŁ ROBOCZY

A-1509

Wspomaganie instytucjonalne - Materiał roboczy IV

**Osiąganie celów polityki gospodarczej
a stosowanie bodźców inwestycyjnych
dla rozwoju turystyki w Polsce**

**Dr H. Leo Theuns, konsultant ds. strategii
Program rozwoju turystyki PHARE**

Warszawa, Grudzień 1993

Instytut Turystyki, ul. Merliniego 9a, 02-511 Warszawa

Spis treści:

Wstęp

Osiąganie celów polityki gospodarczej

Dotacje do wynagrodzeń

Klimat inwestycyjny

Bodźce inwestycyjne

Konkluzje

Bibliografia

Wstęp

W Materiale roboczym II zajęliśmy stanowisko, że rząd musi ograniczyć wyznaczanie zadań i że pożądanym jest współdziałanie sektora prywatnego, co pozostawi wystarczająco dużo przestrzeni dla prywatnej inicjatywy. Innymi słowy, proces podejmowania decyzji musi w możliwie największym stopniu odzwierciedlać względne nasycenie czynnikami produkcji, a rząd musi unikać działań, które zaburzają rynkowy mechanizm podziału środków (Theuns, 1993a). Już w Materiale roboczym I podkreśliliśmy jednak, że mechanizm rynkowy nie zawsze prowadzi do optymalnych rezultatów. Przedstawiliśmy też ogólnie racjonalne uzasadnienie dla rządowej interwencji w gospodarkę rynkową, ze szczególnym naciskiem na interwencję prawną. Jako powody zaangażowania rządu w życie gospodarcze podaliśmy potrzebę regulacji zapobiegających powstawaniu monopolów, ochronę konsumenta i środowiska oraz dążenie do osiągnięcia celów polityki gospodarczej, takich jak unikanie chronicznego deficytu w bilansie wpływów i wydatków i zwiększanie zatrudnienia (Theuns, 1993b). Ogólnie akceptowanym zadaniem rządu jest nadawanie kierunku poprzez wytyczne planów oraz tworzenie majątku ogólnospołecznego (infrastruktury materialnej i społecznej) umożliwiającego rozwój prywatnego sektora. Pomimo takiej dostosowanej do rynku działalności rządu mogą zaistnieć okoliczności, które uzasadnią innego rodzaju zaangażowanie rządu w życie gospodarcze. Celem niniejszej pracy jest opisanie w ogólnym zarysie takich okoliczności i możliwej reakcji rządu.

Osiąganie celów polityki gospodarczej

Dążenie rządu do osiągnięcia celów polityki gospodarczej ma źródło w jego odpowiedzialności za zwiększanie gospodarczych korzyści kraju wynikających z działania gospodarki rynkowej, w celu pomnażania narodowego dobrobytu. Powszechnymi celami ekonomicznymi są: osiągnięcie satysfakcjonującego poziomu wzrostu gospodarczego, pełne zatrudnienie, odpowiedni poziom regionalnej równowagi ekonomicznej, zróżnicowana struktura gospodarcza, a także taki podział dochodów, który zarazem jest społecznie akceptowalny i prowadzi do dalszego wzrostu gospodarczego. Tradycyjne metody osiągania celów podstawowych (zadania pośrednie) to ochrona prawna, stabilność monetarna, sprawiedliwy i względnie stabilny system podatkowy, tworzenie majątku ogólnospołecznego. Ostatnie z wymienionych zadań pośrednich, tworzenie majątku ogólnospołecznego, jest w ekonomii keynesowskiej celowo stosowane, aby stworzyć dodatkową siłę nabywczą. Aby złagodzić szeroko rozpowszechnione bezrobocie spowodowane recesją, stosuje się antycykliczną politykę budżetową, która ma na celu nakręcenie koniunktury gospodarczej. Takie rozwiązanie próbuje się zastosować w Japonii, gdzie rząd ostatnio zdecydował się inwestować na wielką skalę w infrastrukturę (lotniska, drogi, mosty, tunele, kanalizację,

telekomunikację) oraz w instytuty badawcze uniwersytetów, aby doprowadzić do ożywienia gospodarki i przeciwdziałać wywołanemu recesją spadkowi popytu. W przeciwieństwie do większości rządów w innych krajach, japoński rząd może sobie na taki środek zaradczy pozwolić ze względu na wiarygodność finansową skarbu państwa: rząd japoński "ma możliwość wywoływania wzrostu, ponieważ Japonia jest jedyną potęgą gospodarczą, która posiada nadwyżki budżetowe i niewielkie zadłużenie netto w sektorze państwowym" (Anon., 1993a). Taka droga jest zamknięta dla krajów ze strukturalnym deficytem budżetowym i w konsekwencji z dużym obciążeniem w postaci zadłużenia krajowego, często jeszcze pogorszonym przez zadłużenie zagraniczne. "Im większe zadłużenie sektora państwowego, tym większą pokusą dla rządów jest zmniejszanie realnej wysokości zadłużenia poprzez nakręcanie inflacji. Aby uwzględnić to ryzyko, inwestorzy wymagają wyższych opłat z tytułu odsetek, co hamuje inwestycje i wzrost. Ekspansyjne działania skarbu państwa w dziedzinie polityki fiskalnej mogą stać się daremne, jeżeli ich wpływ na popyt jest skompensowany przez wyższą stopę procentową" (Anon., 1993a). Rozwiązanie keynesowskie nie jest możliwe do przeprowadzenia w Polsce z następujących powodów: 1) wielkości zadłużenia państwa - "Polskie zadłużenie w bankach komercyjnych zrzeszonych w Klubie Londyńskim wynosi 12,3 mld dolarów" (Styczek, 1993a); 2) obciążenia spowodowanego obsługą długów - w 1991 r. dług zagraniczny Polski wynosił 281,4% wpływów z eksportu (Anon., 1993b) z odpowiednio wysokim współczynnikiem obsługi długów; 3) powtarzającego się deficytu w budżecie państwa, który wynosi 80 bln złotych rocznie, czyli około 5% dochodu narodowego (Styczek, 1993a). Powstaje więc pytanie, czy ma sens stosowanie mniej dalekosiężnych i bardziej konkretnych rozwiązań, takich jak dotacje i ulgi podatkowe.

Dotacje do wynagrodzeń

Im bardziej elastyczny jest rynek pracy w jakimś kraju, tym bardziej zmiany w popycie i podaży odzwierciedlają się raczej w stosunkach zarobkowych niż w bezrobociu. W tych krajach, gdzie istnieje wysokie wynagrodzenie minimalne, jest przeciwnie: niemożność zmniejszenia zarobków ludzi mniej wykwalifikowanych uniemożliwia zrównoważenie rynku. Rezultatem tego jest wyższe bezrobocie. Im niższe jest wynagrodzenie minimalne, tym bardziej elastyczny jest rynek pracy. Mimo to nawet w sytuacji, kiedy nie ma ustalonego minimum wynagrodzeń, istnieje wciąż pewne wyobrażenie o minimalnym akceptowalnym społecznie standardzie życia. Znalezienie się poniżej takiej linii ubóstwa pociąga za sobą ryzyko nędzy i głodu. Ponieważ jest to nie do przyjęcia w żadnym cywilizowanym społeczeństwie ze społecznego, moralnego i politycznego punktu widzenia, trzeba temu zapobiec - czy to przez system opieki socjalnej, czy też poprzez nieformalną pomoc ze strony rodziny i przyjaciół. To, czy przekazywanie części dochodów ubogim przybiera postać urzędową czy nieformalną, nie ma wielkiego wpływu na ogólne koszty ponoszone przez społeczeństwo, chociaż może czynić dużą różnicę zainteresowanym. Tak więc każdy środek,

który może spowodować obniżenie tych kosztów, jest dla społeczeństwa stosunkowo korzystny. W sytuacji kiedy istnieje powszechne bezrobocie na skalę ogólnokrajową lub regionalną, takie środki mogą polegać na dotacjach do wynagrodzeń pracowników przedsiębiorstw przynoszących nieznaczne straty, aby uniknąć ich całkowitego załamania i tym samym dalszego wzrostu bezrobocia. Istniejące wcześniej powszechne bezrobocie jest warunkiem wstępnym, gdyż w innym wypadku przyznanie dotacji do wynagrodzeń mogłoby zmniejszyć wysiłki przedsiębiorstwa zmierzające do osiągnięcia rentowności w krótkim lub nieco dłuższym czasie. Także z tego powodu dotacje powinny być przyznawane tylko na ustalony okres. Przyznanie dotacji do wynagrodzeń jest możliwe pod warunkiem, że odbędzie się to mniejszym kosztem w skali kraju niż wypłata odpraw i zasiłków konieczna wskutek zamknięcia przedsiębiorstwa i związanych z tym zwolnień personelu. Takie znaczenie miała wypowiedź przewodniczącego Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, - czasami lepiej podtrzymywać produkcję, nawet nierentowną, niż powodować bezrobocie (Sadowski, 1992). W kraju takim jak Polska, która przechodzi proces transformacji od gospodarki nakazowej do gospodarki rynkowej, podstawowa ochrona uboższych warstw społecznych jest szczególnie pożądana, ponieważ warunki startu życiowego w gospodarce i społeczeństwie są zróżnicowane. Tym, którzy znajdowali się do tej pory na dole drabiny społecznej, brakuje nie tylko wykształcenia i doświadczenia w zarządzaniu, ale także sieci powiązań, jaką ma być nomenklatura. Bez zwrócenia należytej uwagi na nierówność szans przejście do gospodarki rynkowej nie spowoduje takiego podziału dochodów, który byłby do przyjęcia dla społeczeństwa, i w rezultacie może się wyłonić bardzo niestabilna sytuacja społeczna (Głombowski, 1993). Ustalenie i przestrzeganie minimum socjalnego, jak to ogłosił nowy rząd (Styczek, 1993a), jest krokiem dobrze widzianym przez cywilizowane społeczeństwo, które chce uniknąć konfliktów społecznych i jest na drodze do stworzenia "kapitalizmu z ludzką twarzą".

Klimat inwestycyjny

Na klimat inwestycyjny składają się: dynamiczne środowisko gospodarcze oraz widoczne mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia nieodłącznie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w takim środowisku.

Jak podkreślono wcześniej (Theuns, 1993a), specyficzne cechy turystyki sprawiają, że jest ona szczególnie podatna na zmiany w środowisku gospodarczym. "W przypadku turystyki napływ zwiedzających w danym kraju może zostać odwrócony z powodu katastrofy politycznej, gospodarczej lub narodowej, a zatem ryzyko inwestycji może być większe niż w innych gałęziach gospodarki. To właśnie oszacowanie ryzyka spowodowało, że wiele firm hotelarskich zaproponowało zawarcie umowy na świadczenie usług obejmującej wyłącznie zarządzanie, pozostawiając znalezienie kapitału inwestycyjnego zainteresowanemu krajowi" (Jenkins, 1982). Ryzyko towarzyszy zmianom (ekonomicznym, politycznym, społecznym,

kulturowym lub materialnym, zarówno wewnętrznym, jak i międzynarodowym) w środowisku gospodarczym.

System wzajemnych zależności, w którym funkcjonuje przedsiębiorstwo, opisaliśmy w poprzednich pracach. Zgodnie z ideą Lorsch'a i Morse'a można go przedstawić graficznie jako pewną liczbę koncentrycznych kół (Theuns, 1993c i d). Pokazuje się w ten sposób, że na zdolność przedsiębiorstwa do przeżycia wpływa trójwarstwowy system zależności wewnątrzbranżowych, krajowych i międzynarodowych. Jest oczywiste, że w przypadku pojedynczego przedsiębiorstwa jego zdolność przeżycia może być poprawnie osądzona tylko w kontekście perspektyw całej branży, wynikających ze stopnia atrakcyjności jej celów w porównaniu z celami konkurencyjnymi (rywalizujące opcje), w połączeniu z istniejącymi zależnościami wewnątrzbranżowymi, które powodują występowanie efektów zewnętrznych (korzyści lub koszty). Poza tym perspektywy całej branży i poszczególnych przedsiębiorstw zależą od szerszego kontekstu krajowego i międzynarodowego. Wszystko to razem nazywamy klimatem inwestycyjnym. Zależy on od mnóstwa dziedzin życia społecznego (polityki, gospodarki, kultury, struktury społecznej i stosunków społecznych; także od środowiska naturalnego) i od tego, jak ich rozwój jest postrzegany przez potencjalnych inwestorów. Inwestowanie w turystykę oznacza często długoterminowe zaangażowanie finansowe i dlatego klimat inwestycyjny, a zwłaszcza postrzegane ryzyko negatywnych zmian, takich jak przewroty polityczne, zwiększone obciążenia podatkowe lub degradacja środowiska naturalnego, ma ogromne znaczenie. Zgodnie z danymi Wydziału Informacji pisma "Economist" (Economist Intelligence Unit, EIU), obecne oszacowanie poziomu ryzyka w Polsce nie sprzyja długoterminowym inwestycjom na wielką skalę (rys. 1).

Rysunek 1



Wśród 25 wymienionych krajów Polska plasuje się pod względem ryzyka powyżej średniej. Stopień ryzyka oszacowany przez EIU jest średnią ważoną z 11 czynników, między innymi zadłużenia, salda bieżących rozliczeń, polityki gospodarczej i stabilności politycznej. Wskaźnik w wysokości 100 odpowiada maksymalnemu stopniowi ryzyka. Wskaźnik dla Polski wynosi 60: lepiej niż dla Rosji, ale gorzej niż dla Węgier i Republiki Czeskiej. Rezultaty tej analizy zależą od koszyka rozważanych czynników, wagi przyporządkowanej tym czynnikom i od punktu widzenia wykonujących ją specjalistów. Nic więc dziwnego, że istnieją oszacowania prowadzące do odmiennych rezultatów. ABN-AMRO Business Supporter dostarcza danych opartych na "Profilach Krajów Europy Wschodniej", publikowanych kwartalnie przez londyńskie biuro Ernst and Young, w których Polska zajmuje najlepsze miejsce. Nie stosują oni wag i ograniczają analizę do sześciu szeroko zdefiniowanych czynników (tabela 1).

Tabela 1

Oszacowanie ryzyka dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej
- Stan w maju 1993

	MP	PR	CR	DE	S	BJ	Razem
Polska	1	2	2	3	2	2	12
Republika Czeska	2	2	2	3	2	2	13
Węgry	3	2	2	3	2	2	14
Bułgaria	3	3	3	4	3	3	19
Słowenia	4	3	3	3	3	3	19
Słowacja	4	3	3	4	3	3	20
Kraje Bałtyckie	4	3	3	4	3	4	21
Rumunia	3	4	4	4	4	3	22
WNP	2	4	4	4	4	4	22
Albania	5	4	4	5	4	4	26
Była Jugosławia	5	5	5	5	5	5	30

Skala ocen: pięciostopniowa, 1 - ocena najlepsza, 5 - ocena najgorsza

Objaśnienie skrótów:

- MP - potencjał rynkowy (rozmiar i struktura) i stosunek do zagranicznych inwestycji
- PR - ryzyko polityczne (stabilność rządu i stopień orientacji rynkowej polityki)
- CR - wskaźnik kredytowy, który oznacza poziom zadłużenia państwa i stosunek międzynarodowych rynków finansowych do tego zagadnienia
- DE - wewnętrzna sytuacja ekonomiczna i osiągnięcia
- S - stabilność, zarówno gospodarcza, jak i polityczna
- BJ - infrastruktura dla działalności gospodarczej (ramy prawne, profesjonalne usługi, telekomunikacja i sieć dystrybucji)

Źródło: ABN-AMRO, 1993

Jeśli chodzi o klimat inwestycyjny, to obraz sytuacji w Polsce wyłaniający się z tabeli 1 potwierdza obraz nakreślony przez Wasona z Touche Ross Management Consultants, Greene Belfield-Smith Division w listopadzie 1993 r. na londyńskiej konferencji na temat inwestycji hotelowych i rozwoju turystyki w Europie Środkowej i Wschodniej (Wason, 1993). W porównaniu z innymi krajami regionu Polska oceniana jest wysoko. Nie oznacza to jednak, że nie ma potrzeby poprawy sytuacji (często istotnej). Czynniki takie, jak ryzyko dyktatury, zamieszek i wojny na postkomunistycznym Wschodzie, które wciąż jeszcze uważane jest za duże, są w oczywisty sposób poza zasięgiem polityki pojedynczego kraju i muszą być rozpatrywane na szczeblu międzynarodowym. Odnosi się to także, choć w znacznie mniejszym stopniu, do niektórych zagrożeń ekologicznych. Nie można jednak nie docenić zasięgu i ważności jednostronnych poczynań mających na celu poprawę sytuacji ekologicznej. "W badaniach, które objęły około 1000 dużych północnoamerykańskich i zachodnioeuropejskich firm, przeprowadzonych w ubiegłym roku przez Bank Światowy i OECD (...) stwierdzono, że ponad połowa spośród tych firm, które posunęły się aż do oceny terenów pod inwestycje w Europie Wschodniej, odrzuciła je przynajmniej częściowo z przyczyn ekologicznych" (Anon., 1993d). Można wykazać, że inne czynniki, które mają wpływ na klimat inwestycyjny, podlegają wyłącznie działaniom wewnętrznym i będąc w ich zasięgu nie wymagają kooperacji międzyrządowej. W sprawozdaniu na temat inwestycji zagranicznych w dziedzinie turystyki w Europie Środkowej i Wschodniej ustalono pewną liczbę problemów wspólnych dla wszystkich krajów regionu, w tym Polski (Hunt, 1993).

Autor wymienia następujące problemy:

- zróżnicowany poziom usług i bazy noclegowej;
- niestabilne waluty i rosnące ceny;
- słaby marketing całego zakresu dostępnych produktów i brak odpowiedniej kontroli jakości (np. systemu licencji);
- niepewność co do popytu, z wyjątkiem osób podróżujących w interesach do najważniejszych miast;
- wewnętrzna niestabilność polityczna;
- zaburzenia spowodowane nagłymi zmianami rządów;
- zmiany strategii politycznej;
- biurokratyczne opóźnienia, zmieniające się procedury zatwierdzeń, zmiany personelu;
- kwestie własności ziemi;
- bariery psychologiczne dla inwestycji zagranicznych: strach przed obcą dominacją gospodarczą i wyzyskiem.

Podczas niedawnych Seminariów Ekonomicznych dla Polski zasygnalizowano następujące problemy i przeszkody (Styczek, 1993a; Pazio i Romaniuk, 1993):

- wysokie zadłużenie Polski w bankach komercyjnych zrzeszonych w Klubie Londyńskim;
- ciągły deficyt budżetu państwa;

- obciążenie polskich banków spowodowane nieściągalnymi pożyczkami ("złe długi");
- niejasny i niekonsekwentny system prawny;
- ogromny wpływ związków zawodowych (por. np. Ministerstwo Przekształceń Własnościowych/Price Waterhouse, 1992; Falczyński, 1993);
- słaba infrastruktura, w tym telekomunikacja i transport lądowy;
- wciąż silna zależność gospodarki od decyzji politycznych;
- biurokracja (zwlekanie z podejmowaniem decyzji, nadmiar formalności);
- brak dobrej księgowości, co utrudnia wycenianie nieruchomości;
- brak sprawnych mechanizmów pozwalających bankom inwestycyjnym na odzyskanie pożyczonych pieniędzy.

Zgodnie z Lajoie (1993), francuskim specjalistą w dziedzinie rozwoju przedsiębiorstw, najczęściej wymieniany czynnik powstrzymujący prywatne inwestycje to "częste zmiany przepisów, które wymagają bezustannego sprawdzania, stosowania środków zapobiegawczych lub odsuwania w czasie kluczowych decyzji w oczekiwaniu na wyjaśnienie reguł". Hardieck, przewodniczący sekcji wspierania wymiany handlowej w ambasadzie RFN w Warszawie, ujmuje to zwięźle: "[panuje] nadzwyczaj frustrująca niestabilność przepisów prawnych" (Pazio i Romaniuk, 1993). Potwierdza to fakt, że stabilność systemu ekonomicznego i prawnego jest dla inwestorów najistotniejsza. Rzeczywiście, w ujęciu Francka (1990) jest ona zawarta w dwu zasadniczych warunkach wstępnych dla stworzenia właściwie funkcjonującej gospodarki rynkowej, którymi są (1) stabilność polityczna i ekonomiczna oraz (2) zagwarantowane prawa i ład społeczny. Ich zasadnicze znaczenie jasno wynika z faktu, że np. bez zagwarantowania pewnej stabilności systemu podatkowego cały wysiłek włożony w sporządzenie planu ekonomicznego (por. West, 1993) może pójść na marne. Klarowność sytuacji potrzebna jest przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. W związku z tym gwarancja, że obciążenie podatkowe nie wzrośnie znacznie w ciągu następnych lat, jest ważniejsza niż obecna stopa podatkowa (o ile nie jest przesadna) lub tymczasowe ulgi podatkowe.

Bodźce inwestycyjne

Bodźce inwestycyjne można zdefiniować jako wsparcie ze strony rządu mające na celu zachęcenie firm do inwestowania w ogólnie pojęte środki trwałe, w konkretnych gałęziach przemysłu lub w konkretnych miejscowościach. Można je podzielić na trzy szerokie klasy (Bodlender, 1982):

- A. Środki redukujące pierwotne nakłady kapitałowe, takie jak:
- przyznanie kapitału;
 - zwolnienie z opłat celnych na towary importowane w fazie budowy;
 - zapewnienie infrastruktury przeznaczonej dla konkretnego projektu (budowa dróg dojazdowych, uzbrojenie terenu);
 - udostępnienie terenu na warunkach ulgowych;
 - udział w kapitale akcyjnym.
- B. Środki redukujące koszty eksploatacyjne, jak
- pożyczki na ulgowych warunkach (subsydiowana stopa procentowa, okres karencji);
 - czasowe zwolnienia podatkowe;
 - dotacje do kosztów siły roboczej lub szkolenia;
 - zwolnienie z opłat celnych na towary importowane w fazie eksploatacji;
 - specjalne odpisy amortyzacyjne.
- C. Środki zapewniające ochronę inwestycji, takie jak:
- udzielenie gwarancji, że nie nastąpi nacjonalizacja lub wywłaszczenie;
 - zagwarantowanie dostępu do obcej waluty koniecznej dla importu;
 - zagwarantowanie prawa do odprowadzenia za granicę zainwestowanego kapitału, zysków, dywidend i odsetek;
 - zagwarantowanie udzielenia pozwoleń na pracę dla kluczowego personelu.

Nie trzeba dodawać, że ochrona inwestycji ma podstawowe znaczenie. Jest to warunek *sine qua non* dla każdej inwestycji; powinien on być uważany za integralną część klimatu inwestycyjnego. Właściwie nie jest to nawet bodziec inwestycyjny, według podanej definicji. Jeśli chodzi o dwie pozostałe kategorie bodźców, Wanhill (1986) pokazał, że środki redukujące pierwotne nakłady kapitałowe są ważniejsze od tych, których celem jest zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych. Projekty inwestycyjne w turystyce charakteryzują się wysokim stosunkiem kosztów stałych do zmiennych oraz wysokim wskaźnikiem zapożyczenia eksploatacyjnego i w związku z tym może wystąpić rozbieżność między planowanym i faktycznym zyskiem oraz zwiększone ryzyko. Środki mające na celu zmniejszenie pierwotnych nakładów kapitałowych bezpośrednio redukują koszty stałe i ryzyko związane z wysokim poziomem tych kosztów. Wanhill (1986) wnioskuje słusznie, że "przy założeniu,

że koszty zmienne są niskie, (...) redukcja "raz na zawsze" nakładów kapitałowych na początku realizacji projektu powinna wystarczyć do zapewnienia zdolności przetrwania, a środki redukujące koszty operacyjne w większości nie są konieczne". Ponadto jednorazowe wsparcie kapitałowe (przyznanie kapitału, udział w kapitale akcyjnym, korzyści w rodzaju przyznania ziemi lub uzbrojenia terenu) jest łatwiejsze i tańsze w administrowaniu. Jeżeli w ogóle mają być stosowane jakieś bodźce, to jednorazowe wsparcie kapitałowe powinno być preferowaną formą nakręcania koniunktury inwestycyjnej w turystyce. Stosowanie takich środków ma sens w wypadku powszechnego bezrobocia na poziomie regionalnym lub krajowym. Ponieważ niesie to ze sobą korzyści związane ze wzrostem zatrudnienia, wysokość tego wsparcia powinna być związana z liczbą stałych miejsc pracy, które mają powstać. Należy zatem oprzeć się na międzybranżowych porównaniach kosztu inwestycji w przeliczeniu na jedno miejsce pracy. Poza tym bodźce inwestycyjne powinny być uważane za środki nadzwyczajne, mające na celu selektywny wzrost inwestycji w konkretnych sektorach gospodarki lub konkretnych regionach. Muszą one być zawarte w strategii rozwojowej sformułowanej, przyjętej i wprowadzanej w danym sektorze czy regionie; muszą też pozostawać z nią w zgodzie. Tylko wtedy możliwa jest staranna ocena projektu w skali mikro, z uwzględnieniem kontekstu makroekonomicznego i rozwoju całego sektora. Bodźce inwestycyjne nie mogą zastąpić rzeczowej koncepcji rozwoju gospodarczego, której celem jest zapewnienie optymalnego klimatu inwestycyjnego w danym sektorze. Jak zauważa Jenkins (1982), "nie jest prawdą, że korzystny lub wręcz hojny zestaw bodźców inwestycyjnych przyciągnie na pewno zagranicznych inwestorów - w znacznej mierze będzie to zależeć od tego, jak inwestorzy zapatrują się na dany kraj".

Konkluzje

ABN- W obecnej sytuacji gospodarczej w Polsce, której cechą jest obniżony popyt i wysokie bezrobocie, szczególnie w niektórych regionach, celowe byłoby "popchnięcie" gospodarki poprzez dodatkowe rządowe inwestycje w infrastrukturę, z których skorzystałyby różne gałęzie gospodarki, a wśród nich turystyka. Słabość gospodarki sprawia jednak, że jest to niemożliwe; rozmiar deficytu budżetowego nie pozostawia miejsca na wielkoskalowe i śmiałe inicjatywy. Należy więc rozważyć mniej kosztowne i bardziej konkretne rozwiązania, takie jak dotacje i ułatwienia podatkowe. W regionach, które mają duży potencjał dla rozwoju turystyki, a jednocześnie wysoki - ponad średnią krajową - poziom bezrobocia, celowe jest zapewnienie dotacji do wynagrodzeń w tych przedsiębiorstwach, które przynoszą tylko niewielkie straty. Wysokość tych dotacji nie powinna przekraczać minimum socjalnego lub zasiłków wypłacanych w wypadku wzrostu bezrobocia. Należy uczynić wszystko, aby takie dotacje nie zadziały hamująco na wysiłki zmierzające do osiągnięcia rentowności: dlatego należy je przyznawać tylko na określony czas, a przy tym stopniowo zmniejszać. Jeżeli dotacje utrzymywane są na poziomie zasiłków dla bezrobotnych, zawsze konieczna jest rewizja po 12 miesiącach.

Zwiększanie inwestycji i tworzenie dodatkowych miejsc pracy poprzez rozwój turystyki zależy od klimatu inwestycyjnego, określonego przez wiele czynników. Trzeba koniecznie podkreślić, że poprawa niektórych spośród tych czynników nie wymaga wielkoskalowych nakładów finansowych. W warunkach niedoboru kapitału rząd powinien skoncentrować swoje wysiłki na tych właśnie czynnikach. Dla rozwoju turystyki oznacza to, że należy skupić uwagę na wprowadzeniu systemu kontroli jakości usług turystycznych poprzez udzielanie licencji i podział na kategorie (por. Hueck, 1993), zorganizowanie sprawnego i efektywnego Krajowego Urzędu Turystyki oraz opracowanie i wprowadzenie spójnej strategii rozwoju turystyki (por. Theuns 1993a). To ostatnie jest również warunkiem wstępnym zastosowania bodźców inwestycyjnych, które muszą być zawarte w strategii rozwojowej sformułowanej, przyjętej i wprowadzanej w danym sektorze czy regionie; muszą też pozostawać z nią w zgodzie. W związku ze strukturą kosztów przedsięwzięć w dziedzinie turystyki, których cechą jest wysoki współczynnik zapożyczenia eksploatacyjnego, preferowanym bodźcem finansowym powinno być jednorazowe wsparcie kapitałowe. Jednak ze względu na napięcia występujące w budżecie państwa, w obecnej sytuacji gospodarczej jest to niemal nieosiągalne.

Hueck, Peter M.

Evaluation and Revision of the Draft Regulation Concerning Accommodations, Travel Trade and Tour Managers & Guides, in: Report on the Evaluation and Revision of the Draft Regulation Concerning Accommodations, Travel Trade and Tour Managers & Guides Institutional Strengthening - Working Paper 1, Warsaw, 1993

Jenkins, C.L. Investment Incentives for Tourism Projects in Developing Countries. *Tourism Management* 3(2) 91-97.

ABN-AMRO

1993 Rating Centraal- en Oost-Europese landen. ABN-AMRO Business Supporter No. 93-18, 16 września

Anonimowe

1993a. Time to Bury Keynes? *The Economist* 328 (7818), 3 lipca

1993b. Debtor's Prison. *The Economist* 328 (7830), 25 września

1993c. Germany and Its Interests. *The Economist*, 329 (7838), 20 listopada

1993d. Dirty Legacy. *The Economist*, 18 września

1992 Privatization of State-owned Enterprises Act of July 13, 1990, in: *Doing Business in* Bodlender, J.A. Ministry of Privatization/Price Waiverhouse, 195-203.

1982 The Financing of Tourism Projects. *Tourism Management* 3(4) 277-284.

Pazio, Piotr; Pawel Romaszuk

Economist Intelligence Unit German Investment in Poland. *The Warsaw Voice, Supplement*

1993 Risk Ratings. *The Economist*, 20 listopada.

Falczyński, Przemysław L.

1993 The State of Unions: Business As Usual. *The Warsaw Voice*, 10 października. *Voice-Business* No. 50 (216), 13 grudnia.

Franck, Christian

1990 Tourism Investment in Central and Eastern Europe: Preconditions and Opportunities. *Tourism Management* 11(4) 333-338. *The Warsaw Voice, Supplement Voice-Business* No. 48(226), 28 listopada.

Glombowski, Jörg Economic Seminar: Poland Worth the Trouble? *The Warsaw Voice*.

1993 Kritische kanttekeningen bij het overgangsproces van Oosteuropese landen naar het democratisch kapitalisme, in: Frans Boekema (Ed.) *Sociale Economie: Markten, Instituties en Beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 35-51.

1993a. Government Policies and Tourism Sector Development in Poland, and Implications for Hunt, Jill Institutional Structure of the NTG Institutional Strengthening - Working Paper II.

1993 Foreign Investment in Eastern Europe's Travel Industry. *EIU Travel and Tourism Analyst* No.3, 65-85. Intervention in Tourism Sector: Preliminary Issues to Be

Addressed, in: Report on the Evaluation and Revision of the Draft Regulation Concerning Hueck, Petra M. Travel Trade, and Tour Managers & Guides Institutional Strengthening -

Evaluation and Revision of the Draft Regulation Concerning Accommodation, Travel Trade and Tour Managers & Guides, in: Report on the Evaluation and Revision of the Draft Regulations Concerning Accommodations, Travel Trade and Tour Managers & Guides. Institutional Strengthening -- Working Paper I, Warsaw, 1993.

Jenkins, C.L.
1982 The Use of Investment Incentives for Tourism Projects in Developing Countries. *Tourism Management* 3(2) 91-97.

Lajoie, Claude
1993 Meeting the Challenge. *The Warsaw Voice, Supplement France in Poland*, 30 maja.

Lorsch, Jay W.; John J. Morse
1974 *Organizations and Their Members: A Contingency Approach*. New York: Harper and Row.

Ministry of Privatization/Price Waterhouse
1992 Privatization of State-owned Enterprises Act of July 13, 1990, in: *Doing Business in Poland*. Warsaw:Ministry of Privatization/Price Waterhouse, 195-205.

Pazio, Piotr; Paweł Romaniuk
1993 *Deutschemark Deeds: German Investment in Poland*. *The Warsaw Voice, Supplement Voice-Business* No. 50(216), 17 października.

Sadowski, Zdzisław
1992 *Analyzing the Economy: Expect no Miracles*. *The Warsaw Voice, Supplement Voice-Business* No. 50 (216), 13 grudnia.

Styczek, Dariusz
1993a. *The Economy: What Now?* *The Warsaw Voice, Supplement Voice-Business* No. 48(226), 28 listopada.
1993b. *Warsaw Economic Seminar: Poland Worth the Trouble?* *The Warsaw Voice, Supplement Voice-Business*, 31 października.

Theuns, H.Leo
1993a. *Government Policies and Tourism Sector Development in Poland, and Implications for the Organisation Structure of the NTO. Institutional Strengthening - Working Paper II*, Warszawa, 1993.
1993b. *Government Intervention in Tourism: Some Fundamental Preliminary Issues to Be Addressed*, in: *Report on the Evaluation and Revision of the Draft Regulation Concerning Accommodation, Travel Trade, and Tour Managers & Guides. Institutional Strengthening -- Working Paper I*, Warszawa, 1993.
1993c. *The Challenge of Tourism Product Development in Poland, with Special Reference to Lower Silesia. Product Development -- Conference Paper I*, Warszawa, 1993.

1993d. Interaction in Tourism and the Need for Co-operation. Institutional Strengthening -- Conference Paper I, Warszawa, 1993.

Wanhill, Stephen R.C.

1986 Which Investment Incentives for Tourism? Tourism Management 7(1) 2-7.

Wason, Graham

1993 Regional Overview, Paper for Conference on Hotel Investment and Tourism Development in Central and Eastern Europe, London, 11-12 listopada.

West, Alan

1991 A Business Plan. London: Pitman Publishing.

BIBLIOTEKA IT
Archiwum
Naukowo-Badawczych