

A-936 c2 3

A936 c2 III

IT

CPBR 08.06-T

Temat 3.4

Czynniki warunkujące rozmieszczenie

i wykorzystanie bazy mieszalnej w Polsce"

II etap

W warunkach rozmieszczenia i wykorzystania
sojalnej bazy mieszalnej

Sprawozdanie z zadania 4 realizowanego
w temacie CPBP 08.06.-3.4

Do zakresu czynności prowadzonego zadania należało:

- 1/ założenie komputerowego systemu informacji o bazie czasowej w Polsce.
- 2/ wykonywanie bieżących obliczeń oraz oprogramowania do pozostałych zadań prowadzonych w temacie.

Ad 1/ Założenie komputerowego systemu informacji obejmuje następujące czynności:

- a/opracowanie i wydruk na e.m.c. kwestionariuszy do zbierania informacji,
- b/opracowanie programów kodowania i wpisywania informacji z kwestionariuszy do pamięci zewnętrznej komputera MERA-400, na wymienne dyski magnetyczne.
- c/kodowanie danych do komputera,
- d/opracowanie odpowiedniego pakietu programów obsługi systemu, wykonywania analiz oraz aktualizacji danych.

W bieżącym roku wykonano punkty "a" i "b" oraz zaczęto kodowanie danych /"c"/ z kwestionariuszy w miarę ich otrzymywania.

Ad 2/ Opracowane zostały indywidualne programy oraz wykonano obliczenia do badań prowadzonych przez inne osoby biorące udział w temacie.



I n f o r m a c j a

o wynikach prac wykonanych w ramach zadania

CPBP 08.06. -I-5.4.

Autor podjął badania środowiska naturalnego w granicach administracyjnych gminy Tarnowo Podgórne. Zaznaczyć należy, że na podstawie materiałów archiwalnych oraz badań terenowych składowe środowiska naturalnego opracowane zostały następująco:

1. Rzeźba terenu i jej geneza

Obszar badań leży na Nizinie Wielkopolskiej w regionie Wysoczyzny Poznańskiej w Subregionie Równiny Poznańskiej. Granicę jednostki wyznaczają Pradolina Toruńsko-Eberswaldzka, Warszawsko-Berlińska, obniżenie dolinne Obry oraz dolina Warty.

Rzeźba ta ukształtowana została w czasie fazy poznańskiej zlodowacenia bałtyckiego. W wyniku silnego spękania lądolodu i nierównomiernej akumulacji materiału morenowego powstał krajobraz wysoczyzny morenowej pagórkowatej.

Pagórki morenowe ciągną się równoleżnikowo przez okolice Gaju Wielkiego, Tarnowa Podgórne, Góry, Kokoszyna aż poza rynną Samicy i łączą się z kompleksem pagórków morenowych Góry Moraskiej. Na południe od tej strefy obraz charakteryzuje się rzeźbą o mniejszym rytmie przeciętą południkowo zorientowaną rynną rzeki Samy. Na wschód od niej, aż po Jezioro Kierskie wysoczyzna wykazuje wyraźne "sfalowanie" powierzchni. Wyraża się ono występowaniem wałów zbudowanych z gliny morenowej i piasków /stoki/. Formy te o orientacji NW-SE o wysokości 5-10 m rozdzielone są obniżeniami wypełnionymi piaskami lub torfami.

Geneza tych form związana jest z procesami rzeźbotwórczymi, które doprowadziły do powstania rynny Jeziora Łusowskiego. Obszar "drumlinów erozyjnych" sięga z przedpola strefy marginalnej aż na ich zaplecze, na południe od Tarnowa Podgórne między ciąg ozowy Buk - Mosina i Rynną Junikowską w okolicy Sądów i Swadzimia. Na południe od tej strefy na linii Ceraad Koscielny - Lusowo - Krzyżowniki występują formy stożków sanirowych i pagórków kemowych.

Przeważająca część obszaru leży na wysoczyźnie morenowej, która w części północno-zachodniej przechodzi w wysoczyznę płaską. W rejonie wsi Baranowo /zachodni brzeg Jeziora Kierskiego/ następuje zmiana rytmu rzeźby - ozy przylegające do rynny Jeziora Kierskiego.

Ze względu na rytm rzeźby obszar podzielić można na:

teren płaski,

talisty,

pagórkowaty o zwiększonym rytmie rzeźby,

płaski związany z formami dolinnymi.

2. Wody powierzchniowe

Obszar gminy jest ubogi w występowanie wód powierzchniowych zarówno stojących jak i płynących. Bieg cieków jak i jezior związany jest z przebiegiem wynien glacialnych. Jedynym zbiornikiem w całości położonym na obszarze gminy jest Jezioro Łusowskie. Jest to jezioro rynnowe o orientacji E - W. Rynna jeziora tego powstała w wyniku zahamowania odpływu wód roztopowych lądolodu przez usypanie na południe od zbiornika pagórków morenowych /lub form akumulacji wodnolodowcowej/.

Dane hydrologiczne jeziora:

powierzchnia zwierciadła wody	121,9 ha
objętość	10479,9 tys m ³
głębokość maksymalna	19,5 m
głębokość średnia	8,6 m
głębokość względna	0,0177
długość maksymalna	3750,0 m
szerokość maksymalna	530,0 m
długość linii brzegowej	8425,0 m

Jezioro Lutomskie posiada jedyny odpływ /w jego zachodnim krańcu/ Samą. Dolina ciekę wykorzystuje rynnę glacialną rozcinającą wysoczyznę w kierunku północnym.

Oprócz wymienionych sieć hydrograficzna obszaru reprezentowana jest przez liczne rowy melioracyjne, stawy i doły potorfowe. W granicach gminy znajduje się także fragment Jeziora Kierskiego.

Do Jeziora Lutomskiego doprowadzane są ścieki z:

- Wojewódzkiej Spółdzielni Mleczarskiej w Poznaniu Oddział Produkcyjny w Tarnowie Podgórny

- Przedsiębiorstwa Generalnych Dostaw i Kompletnych Urządzeń

Ferm Hodowlanych w Tarnowie Podgórny

Ścieki charakteryzowały się następującymi wartościami zanieczyszczeń:

BZT ₅	- 200 mgr/dm ³
amoniak	- 86,4 mgr/dm ³
zawiesina og	- 53 mgr/dm ³

Jakość wód jeziora pod względem wskaźników fizyczno chemicznych nie odpowiada planowanej I klasie czystości. Maksimum zawartości fosforanów rozpuszczalnych w wodzie występuje w zimie, minimum wiosną.

Brak stabilności stanu zanieczyszczeń nie pozwala na jednoznaczne określenie klasy czystości jeziora.

Rzeka Sama wykazuje znaczne zanieczyszczenia fosforami w okresie jesieni. W pozostałym okresie czystość wód odpowiada II/III klasie.

3. Klimat

Na obecnym etapie badań możliwe jest określenie warunków makroklimatycznych.

Cechy klimatu przedstawia powyższe zestawienie:

Sumy usłonecznienia rzeczywistego /wartości śr. 1951-55 w godzinach

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Rok
42	59	124	152	197	216	201	185	172	104	34	28	1514

Zachmurzenie ogólne nieba	-	63 - 66%
Srednia liczba dni pochmurnych	-	130 - 140
Srednia liczba dni pogodnych		35
Srednia roczna temperatury powietrza		7,9°C
Srednia liczba dni z temp. max 0°C	-	35 - 40
Srednia liczba dni z temp. min 0°C	-	110 - 115
Srednia liczba dni z temp. max 25°C	-	30 - 35
Srednia roczna suma opadów /1956 - 1975/	-	500 - 525 mm 525 - 550 mm
Srednia roczna liczba dni z pokrywą śnieżną	-	50 - 55
/dane A. Woś 1986/		

Najcieplejszym miesiącem jest lipiec z temp. 18,7°C
a najchłodniejszym luty z temp. - 2,5°C.

Liczba dni z opadami wynosiła 150.

Obraz badań charakteryzuje się małą liczbą dni ciepłych z małym zachmurzeniem nieba /około 40/.

4. Litologia - gleby

Ogólna powierzchnia gminy wynosi 10217 ha. Użytki rolne zajmują 8610 ha w tym

- grunty orne 7909 ha
- łąki i pastwiska 488ha
- sady 213 ha

Na obszarze gminy występują następujące typy i podtypy gleb:

- gleby biellicowe utworzone z piasków słabogliniastych zalegających na piaskach luźnych.
- gleby pseudobiellicowe utworzone z glin zwałowych oraz z piasków gliniastych
- gleby brunatne właściwe
- gleby brunatne wylugowane utworzone z glin zwałowych i piasków gliniastych zalegających na glinie
- czarne ziemie właściwe
- czarne ziemie zdegradowane /większa wilgotność/
- gleby mieszane utworzone z piasków słabogliniastych i piasków luźnych zalegających w zagłębieniach terenowych.

Kompleksy rolniczej przydatności

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
ha	22	767	281	1789	1786	1848	895	381	352	8061
%	0,3	9,5	3,5	22,2	21,4	22,9	11,1	9,7	4,4	100

Bonitacja gleb przedstawia się następująco:

Klasa bonitacyjna	powierzchnia w ha
II	20
IIIa	530
IIIb	1079
IVa	2513
IVb	1010
V	1768
VI	817
VIz	56

Ok. 65,5% gleb podlega ocenie natomiast 34,5% może być przeznaczonych na cele nierolnicze.

5. Szata roślinna

Na terenie gminy Tarnowo Podgórne znajduje się 650 ha lasów co stanowi 6,4% obszaru z czego ok 40% występuje na południe od Jeziora Lusowskiego. Kompleksy leśne zgrupowane są w 6 uroczyskach w okolicach Lusowa, Otowa, Ławicy, Pałędzia, Jankowic, Lusówka.

Bór świeży zajmuje	14,71 ha
Bór mieszany wilgotny zajmuje	19,95 ha
las mieszany	72,63 ha
Bór mieszany świeży	274,17 ha
las mieszany wilgotny	5,06 ha
Las wilgotny	24,18 ha
Oles	31,70 ha
Oles jesionowy	3,37 ha

Przydatność lasów dla rekreacji przedstawia się następująco:

89,52 ha	-	I klasa przydatności
2,24 ha	-	II klasa przydatności
255,99 ha	-	III " "
98,02 ha	-	nieprzydatne dla rekreacji

Z analizy elementów środowiska naturalnego na etapie badań w skali 1:25 000 wynika, że na terenie gminy wydzielić można dwa obszary predysponowane do lokalizacji ośrodków wypoczynkowych. Są to rejony Jeziora Kierskiego i Lusowskiego.

Charakteryzuje się ona zwiększonym rytmem rzeźby, długością sezonu rekreacyjnego w granicach 150-160 dni, sezonu kąpielowego 120-130 dni. Litologia /gleby/ nie stanowi ograniczeń ruchu turystycznego - gleby V - VI klasy.

Pismnictwo

1. Bartkowski T., Wielkopolska i Środkowe Nadodrze. PWN.
Warszawa 1970
2. Bartkowski T. Zastosowanie geografii fizycznej. PWN.
Warszawa - Poznań 1974
3. Komunikat nr 65 o stanie czystości wód Jeziora Lusowskiego
w latach 1977/78. Ośr. Rad. i Kontr. Środowisk., Poznań 1980
4. Mapa glebowo-rolnicza, Gromada Przeźmierowo, Woj. Biuro
Geod. i Urz. Rol. Poznań 1970.

Mimo, że obraz badań nie jest bardzo atrakcyjny jednak
położenie przy granicach administracyjnych miasta Poznania i
ogólny charakter terenu powoduje, że lokalizacja ośrodków
wypoczynkowych jest prawidłowa /z punktu widzenia atrakcyjności
obszaru/.

S p r a w o z d a n i e

z pracy wykonanej w ramach zadania: "Psycho-społeczne uwarunkowania rozmieszczenia i funkcjonowania bazy wczasowej w Polsce"

Prace dotyczące powyższego tematu rozpoczęte zostały w I kwartale 1987 roku. Opracowano wówczas konspekt badań a następnie sporządzony został kwestionariusz do wywiadów z kierownikami ośrodków wczasowych /zał.1/. Zgodnie z przedłożonym harmonogramem w III kwartale br przeprowadzone zostały badania wśród kierowników zakładowej bazy wczasowej znajdującej się w 7 gminach o charakterze turystyczno-wypoczynkowym. Gminy te wybrano w

zgodnie z następującymi kryteriami: położenie geograficzne, atrakcyjność turystyczna, zagospodarowanie, gestori bazy wczasowej, standard i wielkość znajdujących się w nich ośrodków. Na podstawie danych zawartych w "Informatorze o bazie wczasowej w Polsce" /wyd. COIT, 1986/ sporządzona została lista ośrodków

znajdujących się w poszczególnych gminach /zał.2/.

Zadaniem ankietatorów było dotarcie do wszystkich ośrodków znajdujących się w wykazie oraz do tych, które zostały nowo wybudowane.

Badaniom poidano więc wszystkie ośrodki wczasowe znajdujące się w gestii zakładów pracy na terenie wytypowanych gmin.

Poniższe zestawienie ilustruje zakres zebranych materiałów

Nazwa gminy	Liczba wywiadów z kierownikami ośrodków wczasowych
Szczyrk	23
Piechowice	7
Darłowo	30
Gołdap	5
Supraśl	5
Barlinek	5
Tarnowo Podgórne	5
O g ó ł e m	80

1. Przebieg badań

Badania prowadzone były w okresie letniego sezonu turystycznego przez odpowiednio przeszkolonych ankietatorów - studentów Wydziału Turystyki i Rekreacji AWF w Poznaniu.

Ankietery zbierali ogólne informacje dotyczące ośrodka

- stan techniczny, wielkość, wyposażenie, urządzenia rekreacyjne, dane dotyczące gestora itp., a następnie przeprowadzali wywiad z kierownikiem według pytań zawartych w kwestionariuszu.
- Uzyskane tą drogą informacje pozwolą na dokonanie analizy:
- poziomu wykształcenia i kompetencji kadry kierowniczej ośrodków wczasowych,
- stylów zarządzania, sposobów rozwiązywania problemów związanych z funkcjonowaniem bazy,
- zakresu i poziomu świadczonych usług,
- problemów związanych z lokalizacją i dalszym rozwojem badanych ośrodków.

W trakcie badań prowadzone również były obserwacje dotyczące pracy ośrodka, działalności programowej, organizacji czasu wolnego wczasowiczów itp. Wyniki tych obserwacji wykorzystane zostaną przy konstrukcji kolejnego narzędzia badawczego jakim jest

ankieta dla wczasowiczów. /badania ankietowe zaplanowane są na III kwartał 1988 roku/

2. Wyniki badań

Zgodnie z załączonym do koncepcji badań planem, prace związane z obliczeniami i analizą zebranych materiałów prowadzone będą w 1988 r.

Obecnie opracowany został klucz do kodowania wyników kwestionariusza wywiadu oraz rozpoczęte zostały prace związane z kodowaniem wywiadów zebranych w gminie Darłowo.

Wstępny przegląd kwestionariuszy, który dokonany został przy tworzeniu instrukcji kodowej pozwala jedynie na przedstawienie nieudokumentowanych analiz ilościową spostrzeżeń:

1. Większość kierowników ośrodków sezonowych, to osoby oddelegowane przez zakłady pracy lub emeryci, bez specjalistycznego przygotowania
2. Głównymi problemami jakie napotykają w swojej pracy są sprawy związane z eksploatacją obiektów oraz z wyżywieniem. Tylko nieliczni rozszerzają tę listę o sprawy dotyczące działalności kulturalnej, rozrywkowej itp. Można tu mówić o pewnym utrwalałym stereotypie:
 - "jeśli zapewnimy godziwe warunki noclegowe oraz dobre wyżywienie - to nikt nie może mieć pretensji" /w.23/
3. Większość kierowników wskazuje na niedostatki w wyposażeniu ośrodka w urządzenia sportowe i rekreacyjne, lecz niewielu potrafi przedstawić własną wizję ośrodka czy wskazać formy wczasów w jakich powinien się specjalizować jego ośrodek. Ten swoisty paradoks wynika z faktu, że nadal największym problemem wszystkich ośrodków jest papier toaletowy, środki sanitarne, ciepła woda, wyżywienie.

I dlatego też w modelu wzorowego ośrodka przejawiają się głównie wypowiedzi typu "musi być dobrze wyposażony, standard dość wysoki, sala wykładowa, wideo, dobre zaplecze".

4. W ofertach programowych ośrodków przynależących do "silniejszych" ekonomicznie gestorów dominującą pozycję staje się "video".

Zadaniem kierowników ta forma spędzania czasu wolnego cieszy wielką popularnością wśród wczasowiczów i jest najlepszą propozycją na "niepogodę".

5. Jako podstawową przeszkodę w wydłużeniu sezonu funkcjonowania ośrodka najczęściej podawano brak chętnych do wypoczynku poza sezonem.

6. Badani kierownicy w wielu przypadkach nie potrafili określić jakie to czynniki zdecydowały w wyborze lokalizacji ośrodka.

Wskazywane więc zarówno na walory przyrodnicze okolic jak i na dostępność komunikacyjną, możliwości ekonomiczne zakładu pracy, dostępność terenu pod zabudowę, możliwości wykupu obiektu od prywatnego właściciela a w przypadku terenów podgórskich /ośrodki górnicze /-Bliskość miejsca zamieszkania potencjalnych wczasowiczów.

Ich wypowiedzi potwierdzają nasze wcześniejsze założenia, że głównym źródłem informacji dotyczących poszczególnych ośrodków - historii powstania, decyzji lokalizacyjnych - powinni być ich gestorzy.

CPBP 09.06 - I.3.4

"Polityka ekonomiczna państwa, ogólne mechanizmy i
parametry ekonomiczne i ich wpływ na funkcjonowanie
bazy wozanowej w Polsce"

/diagnoza stanu obecnego oraz propozycje rozwiązań
systemowych/

Autorzy : dr Stefan Bosłacki
mgr Tomasz Snjewski

E T A P 1

/Diagnoza stanu obecnego /

P O Z N A Ń - 1987r



S P I S T R E Ś C I

1. Wprowadzenie.....	str. 30
2. Ogólne uwarunkowania ekonomiczne i ich wpływ na funkcjonowanie bazy wczasowej.....	str. 7
2.1. Reforma gospodarcza i jej oddziaływanie na funkcjonowanie bazy wczasowej.....	str. 8
2.1.1. Polityka inwestycyjna.....	str. 11
2.1.2. Polityka podatkowa.....	str. 19
2.1.3. Polityka cenowa.....	str. 23
2.1.4. Pozostałe mechanizmy i instrumenty ekonomiczne.....	str. 41
3. Ocena wpływu aktualnych rozwiązań ekonomicznych na sytuację i stan bazy wczasowej.....	str. 44

1. Wprowadzenie

W toczącej się od dłuższego czasu dyskusji nad perspektywami rozwoju turystyki w najbliższych kilkunastu latach coraz częściej akcentuje się konieczność wypracowania nowej polityki turystycznej, która uwzględniałaby zagrożenia jakie wiąże się z żywotnym, słabo kontrolowanym rozwojem ruchu turystycznego w minionych kilkudziesięciu latach.

W wypowiedziach ekspertów podkreśla się słusznie, że masowość turystyki zapoczątkowała paradoksalny proces, który najogólniej rzecz biorąc określić można stwierdzeniem: "turystyka niszczy turystykę"¹. Coraz częściej zauważa się w wielu krajach negatywne następstwa dotychczasowego, wyrywkającego się kontroli rozwoju turystyki, przy czym na plan pierwszy wysuwa się zagrożenia o charakterze społecznym i przestrzennym.

Joost Krippendorff w jednym ze swoich artykułów stwierdza między innymi, iż "dla każdego, kto wysił w kategoriach przy szłości..., nie potrzeba wiele wyobraźni, żeby namyślić sobie, co się stanie z miejscowościami turystyczno-wypoczynkowymi i żyjącymi w nich ludźmi, jeśli ogólne podejście do rozwoju turystyki i turystycznego zagospodarowania nie ulegnie zmianie". W dalszych swoich wywodach J. Krippendorff wskazuje na poszczególne negatywne skutki dotychczasowego rozwoju

¹ J. Krippendorff: For New Tourism Policies - Role of Environmental and Socio - Cultural Factors, Tourism Management, v. 3/1982

turystyki takie, jak: degradacja środowiska przyrodniczego na terenach turystyczno-wypoczynkowych, architektoniczne niszczenie krajobrazu, postępująca urbanizacja regionów i miejscowości turystycznych, niszczenie tradycyjnych lokalnych struktur społecznych, utrata indywidualności kulturalnej, zwiększenie ryzyka ekonomicznego związanego z prowadzeniem swoistej subkultury. Zdaniem J. Krippendorfa jeśli tendencje powyższe nie zostaną zlikwidowane, to "turystyka poniesie śmierć ze swojej własnej ręki"².

Ta nieco apokaliptyczna wizja rozwoju turystyki w przyszłości wydaje się być przejawskrawiona, ale zagrożenia - ekologiczne, społeczne i ekonomiczne - dla jej rozwoju są coraz powszechniej dostrzegane³.

W ostatnich latach obserwuje się, również w Polsce, nasilenie negatywnych zjawisk w sferze turystyki. O ile jednak w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych po prawdziwym boomie turystycznym i przymacie ekonomicznego podejścia do rozwoju tej formy wypoczynku dostrzega się potrzebę nowej, jakościowo odmiennej polityki turystycznej,

² Por. S. Ostrowski: Josta Krippendorfa wołanie o nową światową politykę turystyczną - Problemy Turystyki, 1983 nr 1/2 s. 138

³ Piszą o nich m.in.: P.E. Murphy: Tourism as a Community Industry. An Ecological Model of Tourism Development. Tourism Management, 1983, nr 3; M. Dragicevic: Czy zasady turystyczne są ograniczone. Problemy turystyki, 1984, nr 1.

o tyle w naszym kraju sytuacja przedstawia się nieco inaczej. Podobnie jak w innych krajach także w Polsce dostrzega się i akcentuje przede wszystkim ekologiczne zagrożenia dla dalszego rozwoju turystyki. Bardzo niewiele natomiast pisze i mówi się o czynnikach ekonomicznych, które w odbiorze nie od innych państw, odgrywać będą w naszym kraju decydującą rolę w wyznaczaniu przyszłościowych warunków i standardów wypoczynku turystycznego.

Warto przy tym zaznaczyć, że w warunkach polskich determinanty ekonomiczne związane są ściśle z tzw. otoczeniem turystyki⁴, czyli inaczej mówiąc z mechanizmami i instrumentami ekonomicznymi określającymi funkcjonowanie całej gospodarki narodowej.

Doświadczenia z ponad czterdziestoletniego okresu funkcjonowania bazy wczasowej w Polsce jednoznacznie wskazują, że sytuacja w tym segmencie usług turystycznych kształtowała się jako wypadkowa ogólnych uwarunkowań ekonomicznych oraz sytuacji ekonomicznej gospodarzy bazy.

Celem niniejszego opracowania jest próba określenia wpływu funkcjonujących aktualnie oraz w ostatnich latach ogólnych mechanizmów ekonomicznych na bazę wczasową. Innymi słowy będzie to próba dokonania swoistej diagnozy bazy

⁴ W ujęciu cybernetycznym gospodarkę turystyczną, niezależnie od tego jaką definicję przyjmujemy, można traktować jako układ dla którego otoczeniem zewnętrznym przekazyjącym bodźce o charakterze informacyjnym jest gospodarka narodowa

Wczasowej w ostatnich latach przez pryzmat mechanizmów i instrumentów ekonomicznych funkcjonujących w ostatnich latach w gospodarce narodowej.

Należy podkreślić, że począwszy od 1982 roku sytuację i stan bazy wczasowej określają zmienniki, wynikające z zasad i mechanizmów reformy gospodarczej, uwarunkowania ekonomiczne. Paradoxem jest to, że owe parametry ekonomiczne zostały obligatoryjnie wprowadzone do gospodarki turystycznej w takim samym kształcie, jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw przemysłowych, transportowych itp. Takie podejście polityki ekonomicznej względem sfery turystyczno-wypoczynkowej, zwłaszcza zaś tej jej części, która ma wyraźnie socjalny charakter, przyczynia się do powstawania wielu negatywnych zjawisk, między innymi: dekapitalizacji majątku turystycznego, zahamowania lub ograniczenia inwestycji turystycznych, nieracjonalnego gospodarowania bazą wczasową itd.

Należy zauważyć, iż tę trudną sytuację bazy wczasowej w chwili obecnej potęguje fakt niedostatecznego rozważania wpływu ogólnych reguł gry ekonomicznej na funkcjonowanie tej bazy.

Prezentowane opracowanie stanowi próbę wypełnienia powyższej luki. W analizie problemu starano się przedstawić najistotniejsze zależności między ogólnymi parametrami i instrumentami ekonomicznymi a funkcjonowaniem bazy wczasowej w naszym kraju. W opracowaniu wykorzystano

./.

materiały empiryczne zebrane w kilkunastu ośrodkach wczasowych zlokalizowanych na terenie kilku wybranych gmin. Dane dotyczące między innymi takich parametrów ekonomicznych jak: podatki, kredyty, dotacje, ceny itd. stanowić będą w dalszych naszych rozważaniach materiał ilustrujący dla formułowanych tez i stwierdzeń.

Na podstawie diagnozy stanu obecnego /cel poznawczy badań/ zrealizowany zostanie w dalszej kolejności /w II etapie/ cel użyteczny, jakim będzie sformułowanie konkretnych propozycji nowych lub zmodyfikowanych rozwiązań systemowych. Propozycje te dotyczyć będą zarówno parametrów ekonomicznych, jak i zmian organizacyjnych bazy wczasowej.

2. Ogólne uwarunkowania ekonomiczne i ich wpływ na funkcjonowanie bazy wczasowej.

Na wstępie naszych rozważań celowe i uzasadnione wydaje się przeanalizowanie ogólnych uwarunkowań ekonomicznych obecnego i przyszłego stanu gospodarki turystycznej, w tym funkcjonowania bazy wczasowej.

Najogólniej rzecz biorąc uwarunkowania owe są bezpośrednio związane z wdrażaniem zasad i mechanizmów reformy gospodarczej w turystyce i właśnie one wyznaczają aktualne i przyszłe ramy funkcjonowania bazy wczasowej w naszym kraju. Stąd też nasze wywody rozpoczniemy od omówienia wpływu ogólnych rozwiązań ekonomicznych, wynikających z reformy gospodarczej na funkcjonowanie bazy wczasowej w Polsce.

./.

strategii reformy, takich na przykład jak: polityka cen, system podatkowy i kredytowy itp. Ale te szczegółowe elementy systemu ekonomicznego oraz ich wpływ na sferę turystyki zostaną omówione w dalszych naszych rozważaniach. Powróćmy jednak do kwestii ogólnych.

Z perspektywy blisko sześciolatniego okresu funkcjonowania reformy gospodarczej w turystyce oraz w świetle przeprowadzonych w tym okresie badań i analiz można stwierdzić, że realizacja podstawowych zasad nowego systemu ekonomicznego jest w turystyce konsekwentna i systematycznie obserwuje się przybliżanie do założonych celów. Potwierdzają to stwierdzenia coroczne oceny stanu wdrażania zasad reformy gospodarczej w turystyce dokonywane przez Główny Komitet Kultury Biznesowej i Turystyki, na podstawie których formułuje się propozycje usprawnień w określonych mechanizmach reformy gospodarczej⁵.

Należy podkreślić, że reforma gospodarcza poza bezspornymi zaletami spotęgowała występowanie wielu negatywnych zjawisk, które w większym lub mniejszym stopniu rantują na obecny i przyszły kształt i kierunek turystyki. Generalnie rzecz biorąc i również należy ocenić fakt niedostatecznego dostosowania ogólnych założeń reformy do turystyki jako sfery usług społecznych?

Zgodnie z założeniami reformy wdrażanie nowych mechanizmów ekonomicznych ma przyczynić się do zmiany dotychczasowej

⁵ Na przykład por. Konsekwentnie i krytyczną oceną - informacja o przebiegu i postanowieniach plenarnego posiedzenia GKT w dniu 4.04.1984r. Biuletyn GKT 1984 nr 14. Jedność celów gospodarczych i społecznych - kanonem reformy gospodarczej w turystyce, Biuletyn GKT 1985 nr 20.

2.1. Reforma gospodarcza i jej oddziaływanie na funkcjonowanie bazy wczasowej w Polsce.

Zgodnie z założeniami reformy gospodarczej w styczniu 1982 roku zapoczątkowano praktyczną realizację jej podstawowych zasad: samodzielnosci, samorządności i samofinansowania. Także w gospodarce turystycznej.

Realizacja formuły "3 x S" przyczynić się ma w sferze turystyki do:

- zmian w funkcjonowaniu gospodarki turystycznej, przede wszystkim zaś do zastąpienia nakazowo-rozdzielowego systemu zarządzania turystyką - systemem parametrycznym, pośredniego sterowania,
 - decentralizacji podejmowania decyzji, czyli zwiększenia samodzielności zarówno podstawowych jednostek turystycznych /przedsiębiorstw, organizacji itp./, jak i zwiększenia kompetencji terenowych ogniw administracji państwowej w dziedzinie turystyki,
 - istotnych zmian w systemie planowania, ze szczególnym zadaniem przywrócenia znaczącej roli planom rozwoju turystyki na szczeblach terenowych oraz określenia jakościowo nowej roli dla planu centralnego w turystyce,
 - zwiększania roli i kompetencji organów przedstawicielskich i samorządów terytorialnych w systemie planowania i zarządzania turystyką,
 - nadania decydującej roli instrumentom ekonomicznym w sterowaniu i zarządzaniu gospodarką turystyczną.
- Oczywiście z wyżej wymienionymi celami wiąże się cały kompleks celów niejako pochodnych, wynikających bezpośrednio z ogólnej

strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, do zmiany orientacji w kierunku rozwoju przemysłu rynkowego, gospodarki żywnościowej oraz tak zwanej infrastruktury społecznej, w tym turystyki i wypoczynku.

Takie są założenia, ale ich praktyczna realizacja jest nieco inna. Okazuje się bowiem, że ten słuszny składnik priorytetu rozwoju infrastruktury społecznej, w tym także bazy wczasowej, nie jest w praktyce w pełni realizowany.

Oczywiście taki stan rzeczy wymuszony jest niejako przez różne pilne, doraźne potrzeby gospodarcze. I tak na przykład konieczność zwiększania skali eksportu gospodarki polskiej w celu równoważenia bilansu płatniczego powoduje odradzanie się tzw. proindustrializacyjnej polityki rozwoju, tak niekorzystnej w skutkach dla kraju w dekadzie lat siedemdziesiątych. Podobnie jak wówczas także teraz do priorytetowych celów zaliczono zwiększenie wydobycia węgla i innych surowców, rozwój przemysłu ciężkiego i maszynowego dla których uruchomiono specjalne programy operacyjne, natomiast mimo werbalnych zapowiedzi niewiele zrobiono dla infrastruktury społecznej, w szczególności zaś turystyczno-wypoczynkowej.

Świadczą o tym konkretne fakty. Na przykład w początkowym okresie wdrażania reformy na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lutego 1982r. określono listę jednostek gospodarczych o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej na okres do końca 1984 r., obejmującą 1.372 przedsiębiorstwa na ogólną liczbę 6.000 w całym kraju. Wśród tych przedsiębiorstw nie znalazło się jednak ani jako przedsiębiorstwo turystyczne, chociaż znalazły się tam przedsiębiorstwa handlowe, komunikacyjne itp.

Wśród stosunkowo licznych jeszcze problemów wymagających pilnego rozwiązania w ramach nowego mechanizmu gospodarczego najistotniejsze wydają się być następujące:

- postępująca dekapitalizacja bazy turystyczno-wypoczynkowej w tym w szczególności bazy wczasowej,
- wadliwy system podatkowy wobec sfery turystyki,
- brak właściwego powiązania cen usług turystycznych z kategorią i standardem usług,
- funkcjonujący w ograniczonym zakresie system motywacyjny,
- nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładowych funduszy socjalnych, w szczególności w zakresie dofinansowania wczasów pracowniczych,
- zaangażowanie około 30 % środków Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku na dofinansowanie wczasów emerytów i rencistów, co sprawia, iż niedostateczne środki mogą być przeznaczone na inwestycje turystyczne⁶.

Spróbujmy pokrótce omówić poszczególne problemy związane z wdrażaniem nowych rozwiązań ekonomicznych w sferze turystyki i wypoczynku.

2.1.1 Polityka inwestycyjna

W latach 1981-1987 wystąpiły wyraźne zmiany w polityce inwestycyjnej państwa, najogólniej rzecz biorąc sprowadzające się do hamowania, w bardzo wielu zaś przypadkach do zaniechania lub wstrzymania realizacji określonych zadań /wg stanu na koniec 1983 roku wstrzymanych było ponad 1,5 tys. zadań

⁶ Informacja GKKFiT o funkcjonowaniu reformy gospodarczej w Kulturze fizycznej i turystyce, GKKFiT - Warszawa 1987 maszynopis powielony, s. 2 - 3

inwestycyjnych wartości o 130 mld. zł⁷.

Z dostępnych danych i informacji wynika, że wśród wstrzymanych lub zaniechanych inwestycji znalazło się szereg przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla gospodarki turystycznej m.in. inwestycje w zakresie ochrony środowiska, gospodarki komunalnej, komunikacji itp.

Aktualnie większość inwestycji turystycznych jest realizowana ze środków własnych poszczególnych jednostek turystycznych lub gestorów bazy wczasowej, co niejako automatycznie określa skalę tych przedsięwzięć. I choć brzmi to jak paradoks, to jednak wyraźnie zahamowanie frontu inwestycyjnego w turystyce spowodowane zostało przez niektóre rozwiązania reformy gospodarczej. Trzeba podkreślić, że dotychczasowe mechanizmy ekonomiczne reformy nie motywują dostatecznie gestorów bazy wczasowej do podejmowania działalności inwestycyjnej, a wręcz przeciwnie niejako automatycznie "wymuszają" na nich "oszczędności". Na częściowe usprawiedliwienie takiego postępowania gestorów bazy wczasowej należy powiedzieć, iż możliwości inwestycyjne większości z nich są niewielkie i bez pomocy finansowej z funduszy centralnych nie są oni w stanie realizować większych zadań inwestycyjnych. Według oficjalnych danych w 1986 roku około 64 % środków finansowych zgromadzonych w ramach Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku przeznaczono na inwestycje i remonty kapitalne bazy turystyczno-wypoczynkowej, przy czym większość tych środków otrzymały

⁷ Nakłady zamrożone w inwestycjach nie ukończonych wyniosły w momencie wprowadzenia zasad reformy gospodarczej, to jest w 1982 roku, ok. 1,1 biliona zł, na ich ukończenie trzeba byłoby zaangażować ok. 2,5 biliona zł /wg cen z 1983r/

Źródło: Wiadomości Statystyczne, 1983, nr 2

przedsiębiorstwa i organizacje turystyczne. Niewielka część środków CFTiW przeznaczona jest natomiast na inwestycje i remonty bazy wczasowej będącej w posiadaniu zakładów pracy. W tym ostatnim przypadku źródła finansowania są środki gromadzone na zakładowych funduszach socjalnych, a powstające z kwot stanowiących różnicę między dochodami a kosztami z tytułu sprzedaży i likwidacji środków trwałych służących zakładowej działalności socjalnej, z amortyzacji zakładowych obiektów socjalnych, ze środków przekazywanych przez związki zawodowe i organizacje społeczne, z innych środków. Inwestycje wczasowe mogą być również finansowane poprzez kredyt bankowy, który podlega spłacie odpowiednio ze środków zakładowego funduszu socjalnego i ze środków gromadzonych na odrębnym rachunku bankowym a pochodzących z odpisów amortyzacyjnych⁸.

Badania przeprowadzone przez autorów niniejszego opracowania w wybranych ośrodkach wczasowych wykazały, iż wszelkie inwestycje w tych ośrodkach finansowane są z środków własnych gestorów, gromadzonych w ramach zakładowych funduszy socjalnych, często zasilanych odpisami z zysku na ten fundusz - por. tab. 1.

Niedostateczne środki finansowe przeznaczone na modernizację i rozbudowę bazy wczasowej oraz budowę nowych obiektów sprawiają, że sytuacja bazy wczasowej z roku na rok pogarsza się. Według sprawozdań dotrwałych do Głównego Komitetu

⁸ Por. Ustawa z dnia 24.10.1986r. o zakładowych funduszach w jednostkach gospodarki społecznej. Dziennik Ustaw Nr 30 z 31.10.1986r. rozdz. 4, art. 9 i art. 11

Turystyki w skali całego kraju około 9 % całej bazy turystyczno-wypoczynkowej wymagałoby odtworzenia do 1.90 roku, a do 1.95 roku następne 10 %. Oznacza to wymianę do 1990 roku 63 tys. miejsc noclegowych i 77 tys. dodatkowych w okresie 1990-1995. Szacowano, że niezbędne nakłady na odtworzenie wymienionej powyżej części bazy powinny wynosić 40-87 mld. złotych - wg cen z 1983 roku⁹.

Problem dekapitalizacji majątku trwałego w turystyce, szczególnie zaś bazy turystyczno-wczasowej, mimo iż nie występuje w takiej skali jak to przewidywano w latach 1981-1983, jest jednym z najpoważniejszych problemów dalszego rozwoju turystyki polskiej.

W ostatnich latach obserwuje się narastającą dekapitalizację bazy wczasowej w naszym kraju, co spowodowane jest wieloma przyczynami takimi jak:

- 1 - relatywnie wysokim stopniem zużycia technicznego posiadanej bazy wczasowej. Niektóre z obiektów /głównie będące w gestii PWP/ powstały kilkadziesiąt lat temu,
- 2 - niedostateczną w stosunku do potrzeb wielkością środków finansowych przeznaczonych na remonty kapitalne i bieżące naprawy,
- 3 - niedostateczną podażą materiałów niezbędnych do przeprowadzenia napraw i remontów oraz materiałów wyposażeniowych
- 4 - niedostatecznym potencjałem wykonawczym, co bardzo często powoduje, że środki finansowe na inwestycje są, ale nie ma kto ich realizować,
- 5 - zmniejszonym dopływem środków na utrzymanie i eksploatację posiadanej bazy wczasowej.

⁹ Por. Biuletyn GKT Warszawa, czerwiec 1984, Nr 16, str. 93.

Działalność inwestycyjna w wybranych ośrodkach wczasowych w 1987 roku

Ośrodek wielkość	Rodzaj bazy: S - sezonowa C - całoroczna	Koszty ogólne ośrodka w zł	Roczne koszty inwestycji i ich rodzaj /w zł/	Użytkowanie kredyty na inwestycje, źródło kredytowania	U w a g i
250 miejsc ośrodek nadmorski	S - domki i pawilon	18.354.000,- 1.835 zysk	2.758.000,- wodaciąg	brak kredytu, wlicza- ne w koszty ośrodka	cena skalkulowana na wysokości zapewniającej 10% zysk na in- westycję z.f.s. W rozliczeniu zfs nie na koszt o- środka
42 miejsca ośrodek górski	C pawilon	10.141.000,-	budowa ośrodka 43.400.000,- obecnie tylko część udostępniona wczasowiczom	brak kredytu, finanso- wana z zysku	ośrodek budowany już 10 lat wyłącznie z zysku przedsiębiorcy
50 miejsc /27 sprzedaw na zewnątrz umowy wieloletnie/ ośrodek górski	C pawilon	14.457.920,- 1.445.762 zysk 10%	budowa drugiego budyńku hotelowego 11.000.000,-	brak kredytu, finanso- wanie z odpisu na fun- dusz socjalny/z odpisu dodatkowego z zysku/	planuje się po zakończeniu inwe- stycji wyodrębnienie finansowe ośrodka jako zakładu, cena skal- kulowana na wysokości zysku 10%
35 miejsc ośrodek nadmorski	S pawilon /po zakończe- niu inwestycji-ośrodek całoroczny/	7.540.000,-	wyburzenie starego budyńku - budowa nowego pawilonu 4.500.000,-	brak kredytu, finanso- wanie wliczone w wydat- ki z.f.s.	cena skalkulowana na wysokości 50 % rentowności ośrodka, reszta bezpośrednio finansowana z zfs
22 miejsca ośrodek nadmorski	S - domki	2.731.000,-			
36 miejsc ośrodek nad jeziorem	S - domki	815.400,-	6.100.000,- koszty na 3 lata, wymiana domków	brak kredytu, źródła fi- nansowania inwestycji: -3.000.000,- z zysku -1.100.000,- dotacja zw.zawod. -2.000.000,- z fund. scentraliz. sp-ni	spółdzielnia - wojewódzki związek odprowadza rocznie 30 % odpisu z.f.s. na fundusz scentralizow. do jednostki nadrzędnej
24 miejsca ośrodek nad jeziorem	S - domki	brak kalkulacji			koszty obliczone orientacyjnie na 1 wczasowicza - szacunek 4,3 tys. na 15 dni
52 miejsca + pole nami- otowe ośrodek nad jeziorem	S - zajazd	2.125.000,-			
114 miejsc ośrodek nad jeziorem	S - pawilony	9.955.440,-			
30 miejsc ośrodek nad jeziorem	S - domki	brak kalkulacji			Kosztaach - wyłącznie zakup sprzętu
120 miejsc ośrodek nad jeziorem	S - domki	10.200.000,-			

Źródło: badania własne autorów, dane dotyczą 1988 r.

Ad. 1. Ograniczenie działalności inwestycyjnej w turystyce, podyktowane słuszną ekonomiczną obawą o jej bezpośredni wpływ na pogłębianie procesów inflacyjnych, spowodowało w zasadzie zaniechanie w ostatnich kilku latach budowy nowych obiektów turystycznych i wczasowo-wypoczynkowych i oparcie działalności na bazie posiadanej, bardzo często funkcjonującej kilkadziesiąt lat. Ta nadmierna eksploatacja "starej" bazy, bardzo często o niskim standardzie, przyczynia się bezpośrednio do przyspieszenia procesu jej dekapitalizacji. Już dzisiaj część obiektów wczasowych /głównie FWP/ jest wyłączana z tego powodu z eksploatacji, inne czeka to w najbliższych latach.

Pewien pogląd na stan bazy turystyczno-wczasowej daje dane uzyskane w 1983 roku przy okazji przeszacowania wartości środków trwałych w gospodarce turystycznej a dotyczące umorzenia tych środków. Z zebranych danych wynika, że wskaźnik umorzenia środków trwałych po przeszacowaniu wynosił w:

- hotelach - 15 % wartości środków trwałych;

- jednostkach organizacji obsługi ruchu turystycznego - 31,2 % wartości środków trwałych

- w ośrodkach wczasowych - 43,0 % wartości środków trwałych.

Z przytoczonych powyżej danych wynika, że najgorzej przedstawia się stan majątku trwałego w bazie wczasowej, należącej przede wszystkim do zakładów pracy. Ma to swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w znacznym szybszym dekapitalizacji bazy wczasowej, niż na przykład obiektów turystycznych, to zaś z kolei wpływa na standard świadczonych usług i tak już relatywnie niski.

¹⁰

Obliczenia wykonane przez J. Turakiewicza w WPTT "Karkonosze" cyt. za: Jakim majątkiem dysponuje gospodarka turystyczna? Biuletyn GKT, 1984, nr 14, str. 101-103.

Ad. 2. Zgodnie z założeniami reformy gospodarczej gestorzy bazy wczasowej mogą w zasadzie liczyć wyłącznie na siebie w rozwiązywaniu wszelakich problemów związanych z eksploatacją tej bazy. Nie tylko muszą gromadzić odpowiednie środki finansowe na bieżącą eksploatację bazy, ale także na remonty, inwestycje odtworzeniowe i rozbudowę obiektów. Należy podkreślić, iż aktualnie środki finansowe przeznaczane przez gestorów bazy wczasowo-wypoczynkowej na inwestycje nowe i odtworzeniowe są niewielkie. Na przykład w 1983 roku przeznaczono na ten cel w sferze turystyki łącznie 5,5 mld. zł, z tego 3,5 mld. to środki pochodzące z kredytów udzielonych z Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku.

Ad. 3. Jedną z istotnych przyczyn postępującej dekapitalizacji bazy wczasowej są bardzo poważne braki zaopatrzeniowe w zakresie materiałów do napraw, remontów oraz modernizacji obiektów.

Jednocześnie potęgują się trudności z zapewnieniem właściwego standardu wyposażeniowego poszczególnych obiektów wczasowych.

Jest to przede wszystkim skutek dużego zakresu reglamentacji materiałów zaopatrzeniowych w naszej gospodarce. Jak słusznie zauważył T. Jeziorański "w wyniku dużego zakresu reglamentacji

i obowiązkowego pośrednictwa zanotowano malejący wpływ cen i sytuacji przedsiębiorstwa na możliwość zaopatrzenia.

Decydującym znaczenia nabiera natomiast możliwość wejścia w kanały zaopatrzeniowe oraz dojścia do instytucji decydujących o zaopatrzeniu ¹¹.

¹¹ Por. T. Jeziorański: Sukcesy, słabości, zagrożenia, życie Gospodarcze, 1984, nr 26.

2/.

Sila "przebiecia" gestorów bazy wczasowej jest bardzo zróżnicowana, co powoduje pogłębianie się dysproporcji pomiędzy standardem poszczególnych obiektów wczasowych i jednocześnie przyspiesza dekapitalizację bazy wczasowej o relatywnie niższym standardzie.

Utrzymywanie obiektów wczasowo-wypoczynkowych w eksploatacji to nie tylko bieżące naprawy i remonty, to również konieczność systematycznego uzupełniania zużywających się elementów wyposażeniowych takich jak: firanki, wykładziny, bielizna pościelowa, meble itp. Poważne braki w tym zakresie a także stale rosnące ceny w.w. dóbr przyczyniają się do obniżenia standardu wypoczynku w tych ośrodkach.

Ad 4. Jeżeli nawet gestorom bazy wczasowej uda się wreszcie zgromadzić odpowiednie środki finansowe na inwestycje lub remonty tej bazy to pojawia się kolejny problem związany z wykonawstwem prac. W przypadku bazy wczasowej sytuacja jest bardzo zróżnicowana, w zależności od tego, kto jest gestorem ośrodka zależy możliwość wykonawstwa. Przedsiębiorstwa przemysłowe zaliczane do tzw. gigantów z reguły wykonują wszelkie prace remontowe oraz inwestycje własnymi siłami wykonawczymi, małe jednostki gospodarcze będące właścicielami ośrodków dość często muszą korzystać z usług wyspecjalizowanych przedsiębiorstw remontowo-budowlanych, które wcale nie kwapią się do podejmowania tego typu prac. Szczególnie trudna jest sytuacja odtwarzania starych, sabytkowych obiektów wczasowych będących we władaniu PWP, gdzie koszty są gigantyczne, materiały trudne do kupienia a fachowcy /najczęściej rzemieślnicy - artyści/ na wymiaru.

./.

Ad 5. Przyspieszenie procesu dekapitalizacji bazy wczasowej następuje również wskutek mniejszego dopływu środków finansowych z zakładów pracy. Do momentu wprowadzenia zasad reformy gospodarczej część kosztów eksploatacyjnych zakładowych ośrodków wczasowych była rozliczana w ramach kosztów działalności podstawowej zakładów pracy wg szacunków około 30% ogólnych kosztów zakładowych ośrodków wczasowych /%. Była to praktyka naganna, chociaż nadal jest jeszcze spotykana, i dobrze się stało, że nowe mechanizmy ekonomiczne zmierzają do pełnego wyodrębnienia działalności zakładowych ośrodków wczasowych spośród innych działań przedsiębiorstwa będącego ich właścicielem oraz wprowadzenia zasad pełnego rozrachunku gospodarczego.

Reasumując rozważania niniejszego podrozdziału należy stwierdzić, że obecna rozwiązania ekonomiczne odnoszące się do bazy wczasowej nie skłaniają gestorów tej bazy do podejmowania zadań inwestycyjnych, a wręcz przeciwnie ogólna polityka inwestycyjna państwa przyczynia się do dekapitalizacji tej bazy. Między innymi poprzez system podatkowy.

2.1.21. Polityka podatkowa.

Podstawowym aktem prawnym regulującym politykę podatkową państwa jest Ustawa z dnia 26 lutego 1982r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej¹².

W myśl tej ustawy jednostki gospodarcze zobowiązane są uiścić następujące podatki:

- podatek obrotowy;
- podatek od płac;

¹² Dziennik Ustaw nr 7/82.

- podatek od nieruchomości;
- podatek dochodowy.

Instytucje posiadające ośrodki wczasowe nie są traktowane jednakowo przy naliczaniu różnych rodzajów podatków.

Wskazując na politykę podatkową względem bazy wczasowej zwrócić uwagę na tę różnicę oraz scharakteryzować zwolnienia z określonych płatności.

Na wstępie należy zaznaczyć, że choć działalność usługową danego ośrodka wczasowego jest podstawą do naliczenia odpowiednich płatności, bardzo rzadko ośrodek jest ich płatnikiem. Wskazuje się to z brakiem osobowości prawnej i wyodrębnienia ekonomicznego tychże jednostek gospodarczych.

W przypadku zakładowych ośrodków wczasowych podatki płać przedsiębiorstwa macierzyste, dla ośrodków Funduszu Wczasów Pracowniczych płatnikiem jest dyrekcja macierzysta, należności z tytułu prowadzenia bazy wczasowej ogólnodostępnej uiszczają również organizacje - gestorzy.

a/ Podatek obrotowy.

Podstawą do naliczenia tego podatku jest obrót osiągnięty z tytułu działalności gospodarczej - między innymi świadczenie usług. Stawka procentowa tego podatku jest różna w zależności od rodzaju podejmowanej działalności, dla usług wynosi 5 % podstawy opodatkowania. Podatek obrotowy jest podatkiem bezpośrednim, wliczanym w koszty działalności, które są uwzględniane jako element kalkulacyjny przy obliczaniu cen produktów /usług/.

Od płacenia podatku obrotowego zwolniona jest turystyczna działalność socjalna zakładów pracy, w tym także działalność

./.

ośrodków wczasowych będących w ich gestii. Zwolnienie to jednak ma charakter warunkowy. Artykuł 30 pkt. 7 cytowanej ustawy stwierdza, iż zwalnia się od podatku obrotowego działalność polegającą m.in. na prowadzeniu domów wypoczynkowych natomiast działalność w zakresie organizacji wczasów zwalnia na zasadzie z opodatkowania pod warunkiem jej dorywczości. W przypadku zatem wyodrębnienia się ośrodka z całości majątku przedsiębiorstwa i rozpoczęcia własnej działalności organizacyjnej /na przykład w formie zakładu lub spółki/ podatek obrotowy będzie już obowiązujący.

b/ Podatek od płać.

Jest to najbardziej powszechny rodzaj podatku. Podstawą opodatkowania stanowi suma wydatków pieniężnych oraz wartości świadczeń w naturze, bądź ich ekwiwalentów poniesionych przez jednostkę gospodarczą z tytułu wynagrodzeń.

Podatek ten naliczają wszyscy gestorzy bazy wczasowej w wysokości 20% podstawy opodatkowania.

W ośrodkach FWP wysokość podatku naliczona do niedawna w Okręgowych Biurach Skarbowych, obecnie i ten rodzaj podatku naliczany jest w dyrekcji macierzystej.

Dla ośrodków zakładowych wielkość ta są naliczane w przedsiębiorstwie, lecz obciążają bezpośrednio koszty funkcjonowania ośrodka, nie są one wliczane w ogólny fundusz płać przedsiębiorstwa.

Podatek ten obejmuje nie tylko płać pracowników zatrudnionych w ośrodku i biorących udział w kosztach wczasowizacji, ale także na przykład pracowników wykonujących remonty przedsiębiorstwa i innych zatrudnianych dorywczo, waniarę i innych potrzebujących

./.

c/ Podatek od nieruchomości.

Płatność ta jest dwuskładnikowa. Pierwsza jej część stanowi podatek od budynków i budowli, druga podatek gruntowy. Różne są dla tych części podstawy opodatkowania i stawki naliczanych płatności.

Podstawą naliczenia podatku od budynków i budowli jest wartość będąca podstawą ewaluacji /choćby budynek w całości był już zamortyzowany/. Stawka opodatkowania wynosi 3 % tej wartości.

Podatek gruntowy naliczany jest od powierzchni posiadanych gruntów, stawka wynosi 10,- zł od jednego metra kwadratowego powierzchni.

Podatek od nieruchomości naliczany jest dla ośrodka wczasowego i obciąża bezpośrednio jego koszty funkcjonowania. Od ośrodków wczasowych sezonowych oraz gruntów, na których są one zlokalizowane podatek od nieruchomości pobierany jest tylko na okres sezonu.

d/ Podatek dochodowy.

Podstawą opodatkowania stanowi zaryfikowany zysk Bilansowy, ze względu na brak zyskowności turystycznej działalności socjalnej zakładowej pracy nie płać one z tego tytułu w.w. podatku.

Jednostki prowadzące organizację wczasów ogólnodostępnych i realizujące zysk z tytułu tej działalności uiszczają podatek określany stawką procentową w zależności od procentu rentowności /zyskowności/. Waha się on od zera przy rentowności do 5% aż do 90% przy rentowności większej od 30%.

W wyniku badań empirycznych stwierdzono także występowanie innych opłat z tytułu prowadzenia ośrodka wczasowego. Najczęściej były one odprowadzane do funduszu gminy. Ich wysokości wykazują bardzo duże zróżnicowanie, przykładowo 73 % spośród badanych ośrodków¹³ nie odprowadza żadnych kwot do funduszu gminy. Są to najczęściej ośrodki zlokalizowane w gminach o stosunkowo niewielkim skłonie ruchu turystycznego. Natomiast w gminach ściśle turystycznych /niekiedy lub górskich/ opłaty te występują częściej, ich wysokości są jednak zróżnicowane.

Wahają się one w granicach od trzech do 730 % wysokości płaconego przez te ośrodki podatku od nieruchomości.

Najwyższe opłaty na rzecz gminy zaobserwowano w gminie Szczyrk.

Zdaniem autorów opłata na rzecz funduszu gminy ma większe uzasadnienie niż mechaniczne dołączanie do budżetu centralnego podatki. Środki zgromadzone z tytułu opłat od ośrodków wczasowych¹⁴ przeznaczone na rozwój infrastruktury oraz ochronę środowiska naturalnego w gminie.

W badanych ośrodkach wczasowych odnotowano także istnienie innego rodzaju płatności - z tytułu dzierżawy terenu. Niezależnie od płaconego podatku gruntowego ośrodki wybudowane na terenie prywatnym płać dzierżawę roczną, której

¹³ W tekście używa się zamiennie sformułowania, iż ośrodek lub jego gospodarz podejmują określone decyzje gospodarcze. Należy jednak pamiętać, iż zawsze są to postanowienia gestora obiektu co najwyżej zainicjowane przez kierownika ośrodka.

Wysokość ustalona jest na zasadzie umowy z właścicielem. Opłaty te jednak, jakkolwiek księgowane obok podatku gruntowego nie mają charakteru podatkowego.

Z obserwacji specyfikacji kosztów funkcjonowania ośrodków można wywnioskować wnioski o niewielkim znaczeniu podatków w strukturze kosztów. Przykładowo podatek od nieruchomości w żadnym z badanych ośrodków nie przekroczył 10 % kosztów. W zależności od powierzchni zajmowanego terenu oraz wartości budynków i budowli odsetek ten wahał się w granicach 0,5 % do 10 %.

System naliczania podatku od nieruchomości może budzić szereg wątpliwości. Zarówno podatek od budynków i budowli jak i gruntowy dla ośrodków sezonowych naliczany jest wyłącznie w okresie działalności ośrodka. Jakkolwiek można zrozumieć intencje wprowadzenia tego przepisu /by nie zwiększać dodatkowo kosztów funkcjonowania i tak najczęściej deficytowych ośrodków /, to jednak zupełnie nie zachęca on do budowy ośrodków całorocznych, lub adaptacji istniejących na takowe. Co więcej, stwarza pokory prawdziwości pokutującego nieestetycznego mitu, że utrzymanie ośrodka poza sezonem nie nie kosztuje. Argumenty są proste - przecież nie płaci się podatku, nie korzysta z energii elektrycznej i gazu, nie płaci się wynagrodzeń itd. Lecz nikt nie pokusił się jeszcze o wyliczenie ekonomicznych i społecznych strat ponoszonych z tytułu niewykorzystanego przez 3 kwartały w roku terenu, budowy nierzadko luksusowych pawilonów, które są wykorzystywane 2 miesiące w roku tylko ze względu na brak ogrzewania, czy wreszcie strat spowodowanych coroczną dewastacją willi pozostawionych bez opieki, zamkniętych na "głuchą" obłęd.

./.

Są to zjawiska bardzo trudno mierzalne, ale przecież istniejące.

Wojewódzkie rady narodowe posiadają na mocy ustawy o opodatkowaniu prawu indywidualnego obniżania wysokości płaconych podatków od nieruchomości. Wydaje się słuszniejszym rozwiązaniem gdyby wszystkie ośrodki wakacyjne-wypoczynkowe płaciły w.w. podatek przez cały rok, a RAN-y miałyby prawo w szczególnie uzasadnionych przypadkach /na przykład młodych, niezamężnych przedsiębiorstw/ ograniczać okres płatności do sezonu letniego.

Przy okazji omawiania podatku od nieruchomości należy wspomnieć też o niedoskonałej konstrukcji podatku gruntowego.

Podstawą jego wady jest naliczanie stawki odpłatności niezależnej od klasy bonitacyjnej gleby. Istnieją wprawdzie przepisy ograniczające inwestycje na glebach od 1-4 klasy¹⁴, uzależniające realizację takiej inwestycji od zgody Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, lecz wydaje się to ograniczenie nie wystarczające. Podatek gruntowy powinien być tak skonstruowany, aby na gruntach wysokiej klasy ^{gleby} po prostu nie opłacało się budować /przykładowo stawka byłaby dla klasy pierwszej stukrotnie wyższa niż dla klasy piątej/.

Ponadto podatek gruntowy mógłby być zróżnicowany w zależności od stopnia atrakcyjności turystycznej danego regionu. Wyznaczanie regionów atrakcyjnych turystycznie nie jest niczym nowym, tego typu działania prowadzi corocznie m.in. GUS. Prowadziłoby to do zróżnicowania kosztów funkcjonowania, a co za tym idzie i cen skierowań do regionów z ustaloną renomą i tych mniej znanych, nierzadko nie mniej atrakcyjnych.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 marca 1982r. o ochronie gruntów ornych i leśnych. Dz.U. nr 11/82 poz. 79.

./.

Przytoczone przykłady są tylko sygnałami wskazującymi, że w przypadku całej gospodarki turystycznej obowiązujące podatki nie stymulują do wzrostu efektywności gospodarowania, do oszczędności w gospodarowaniu majątkiem.

Dla zobrazowania powyższych uwag dokonano zestawienia tabelarycznego 11 ośrodkówczasowych zakładów pracy. Obserwacji poddano w tym przypadku płacone przez nie podatki:

W celu lepszej orientacji zamieszczono w tabeli także informacje o wielkości i sezonowości ośrodka. Tabela

Przełożyła tak duże zróżnicowanie opłat z tytułu płaconych podatków /od 0,5 % do 30 % ogólnych kosztów/ należy dopatrywać się przede wszystkim w różnorodności ośrodków pod względem:

- wartości obiektów,
- powierzchni ośrodków,
- ilości zatrudnionych pracowników w stosunku do miejsc w ośrodku.

Duży wpływ na wysokość opłat mają też czynniki niezależne od ośrodka jak na przykład możliwość zmniejszenia kwoty podatku przez WRN, czy wielkość stawki ustalonej przez właściciela terenu - dzierżawy.

Udział tych opłat w całości kosztów ośrodka wahał się od 1 % do 17 %¹⁵ a więc w sposób znaczny wpływał na ich wysokość. W omawianych badaniach zanotowano 1 przypadek, gdy ze względu na bardzo wysokie opłaty z tytułu dzierżawy i niski komfort ośrodka przedsiębiorstwo zrezygnowało z dalszego jego prowadzenia.

¹⁵ Część ośrodków nie płaci w ogóle dzierżawy - najczęściej są one wybudowane na terenie stanowiącym własność gastera.

Tabela 2

Podatki płacone z tytułu funkcjonowania ośrodka wczasowego

Roczne koszty funkcjonowania ośrodka	% udziału poszczególnych podatków w rocznych kosztach ośrodka			
	Podatek od nieruchomości	Podatek od płac	Opłata na f. gminy	Inne
342.000 - 100 %	10 %	3 %	-	17% dzierżawa
438.000 - 100 %	3 % ^{XX}	3 %	-	13% dzierżawa
4393.840 - 100 %	2 %	4 %	4 %	-
815.431 - 100%	5 %	2 %	-	5,5% dzierż.
0141.000 - 100 %	0,8 %	15,5 %	6 %	-
4457.920 - 100 %	8 %	5 %	-	-
3350.000 - 100 %	12,5 %	4 %	-	-
3227.200 - 100 %	brak danych	2,5 %	brak danych	-
9100.000 - 100 %	0,9 %	5 %	-	3 % dzierż.
0200.000 - 100 %	0,5 % ^{XX}	6 %	-	-
7495.413 - 100 %	1,8 %	3,0 %	1,7 %	0,05% f. miast 1 % dzierż.

Źródło: badania własne autora, dane dotyczą 1986 roku.

c - całoroczny

s - sezonowy

^X podatek obniżony decyzją WRN

Podczas analizy bezwzględnych kosztów płaconych w podatków nie doszukało się korelacji pomiędzy wielkością i sezonowością ośrodka a procentowym udziałem podatku w całości kosztów. Fakt ten zdaje się potwierdzać hipotezę o braku wpływu tego instrumentu na podejmowanie decyzji przez gestora obiektu. Ponadto mechanizm podatkowy w sferze produkcyjnej i usługowej jest identyczny, różni się jedynie wielkością naliczanych stawek.

Takie rozwiązania doprowadziły do stanu, w którym polityka podatkowa została ograniczona do egzekwowania opłat, natomiast jej rola jako instrumentu ekonomicznego jest praktycznie żadna.

2.1.3 Polityka cenowa.

Funkcjonowanie bazy wczasowej jest w sposób oczywisty związane ze stanem gospodarki narodowej. Obecna inflacja powoduje szereg trudności w planowaniu i świadczeniu usług wczasowych. Zarówno ceny materiałów zaopatrzeniowych jak artykułów żywnościowych, a także wszelkiego rodzaju usług wbrew wszelkim podejmowanym działaniom rosną systematycznie. Roczna procentowa stopa wzrostu cen jest przy tym wyższa, niż zakłada się w centralnych planach rocznych. Wywołuje to niepewność co do realności planowania wszelkiego rodzaju przedsięwzięć gospodarczych, w tym również organizacji funkcjonowania bazy wczasowej. Na skutek wzrostu cen, a także chronicznego rynku sprzedawcy w dziedzinie materiałów zaopatrzeniowych oraz usług remontowo-budowlanych wielu przedsięwzięć dokonuje się przypadkowo, korzystając z nade-

./p

rzającej się okazji, a nie po przeprowadzeniu rzetelnej analizy potrzeb i racjonalności działania.

Sytuacja ta powoduje także brak oszczędności w planowaniu kosztów. Preliminarze kosztów funkcjonowania ośrodka wczasowego sprzedawane są w przedsiębiorstwach - gestorach ośrodków szacunkowo, nierzadko "na wyrost". Niepewność co do rzeczywistego wzrostu cen w skali roku powoduje różnice w stopie wzrostu planowanych kosztów w różnych przedsiębiorstwach. W badanych ośrodkach w latach 1985-1986 zakładano 10,0 % średniorocznego wzrostu kosztów utrzymania. W kilku przypadkach planowany wzrost kosztów wynosił nawet 28-29 %. Jako główne składniki decydujące o wzroście kosztów utrzymania podawano wzrost cen energii elektrycznej, opału, paliw, usług pralniczych, a także usług remontowo-budowlanych. Natomiast przy zwiększaniu stawki dywizyjowej usługa remontowa rzadko podwyżkę cen żywności oraz ruchome ceny sezonowe w warzywa i owoce.

Brak danych do precyzyjnego planowania nie sprzyja racjonalności gospodarowania środkami finansowymi. W badanych przedsiębiorstwach zaobserwowano w kilku przypadkach asercyjną politykę zawyżania planowanych kosztów funkcjonowania ośrodków. Koszty planowane ustalone na wysokim poziomie stanowią pewien margines bezpieczeństwa dla wysokich kosztów rzeczywistych i nieracjonalnej gospodarki mieniem. W kilku przypadkach stwierdzono ponadto zaniedbanie rzeczywistych kosztów działalności obiektu wczasowego.

Zgodnie z postanowieniem GKT¹⁶ działalność gospodarcza

¹⁶ Wypoczynek urlopowy ludzi pracy i członków ich rodzin.
Warszawa, GKT, 1984r.

./.

przedsiębiorstw polegająca na eksploatacji urządzeń socjalnych /podaży usług wczasowych/ nie stanowi działalności socjalnej. Powstawanie zatem wszystkich kosztów funkcjonowania ośrodka wczasowego winno być ściśle rejestrowane głównie w celu określenia wysokości ceny skierowania. Prawidłowo /tj. w tym przypadku metody kosztowej/ obliczona cena stanowi ogniwo łączące działalność socjalną przedsiębiorstwa z prowadzeniem ośrodka wczasowego. Jeżeli cena nie odzwierciedla wysokości faktycznie istniejących kosztów przedsięwzięcia czy później odbije się to negatywnie na jakości świadczonych usług. Stanie się tak na skutek obniżenia się standardu ośrodka wczasowego albo zakamuflowanego pod różnymi tytułami odpływu środków finansowych z zakładowego funduszu socjalnego dla ratowania bilansu finansowego ośrodka. Stąd często¹⁷ niektóre składniki kosztów materialnych /głównie konserwacje i remonty przedsezonowe odrodów/przedsiębiorstwa traktują jako część kosztów działalności podstawowej. Jest to zjawisko niebezpieczne ze względu na trudność jego uchwycenia i kwantyfikacji. Wpływ takiego postępowania w wzrost kosztów utrzymania ludności jest oczywisty¹⁸.

Polityka przedsiębiorstw, które zamiast szukać metod obniżki kosztów funkcjonowania ośrodka wczasowego przenoszą ich część na koszty działalności podstawowej jest więc krótkowzroczna, a wręcz szkodliwa /poważności występowania

¹⁷ Zauważono ten fakt w około 20% obserwowanych przedsiębiorstw, znaczący jest jednak 12 procent ten jest faktycznie wyższy.

¹⁸ Jako element kosztów podstawowych powiększa spiralę cen i płac.

tego zjawiska należy dopatrywać się chyba w ogólnokrajowej sytuacji gospodarczej, a w szczególności nadal silnej inflacji i chęci doraźnej ochrony przed jej skutkami/.

Pożądanym jest zatem wprowadzenie układu rodzajowego kosztów jako podstawy do ustalenia ceny skierowania. Niekiedy jest w takim układzie wyliczanie wszystkich negatywnych wystąpień kosztów, układ ten ma raczej charakter szkieleta niż gotowego wzoru. Obecnie najczęściej występują następujące składniki kosztów funkcjonowania ośrodka:

1. Zakup artykułów żywnościowych,
2. Zakup środków trwałych i przedmiotów nietrwałych,
3. Płace pracowników,
4. Inwestycje, remonty, konserwacje,
5. Pozostałe koszty materialne /transport, wywóz nieczystości itp./,
6. Pozostałe koszty niematerialne /podatki, działalność kulturalno-oświatowa itp./.

Przykładowe spycyfikacje kosztów z trzech wybranych ośrodków wczasowych zestawiono w tabeli nr 3.

Dane w pierwszej kolumnie dotyczą ośrodka sezonowego zlokalizowanego nad morzem, w drugiej ośrodka sezonowego na Mazurach, kolumna trzecia odzwierciedla koszty ośrodka całorocznego zlokalizowanego w górach. Z zestawienia wynika, iż lokalizacja i sezonowość ośrodka nie ma zasadniczego wpływu na strukturę kosztów działalności ośrodka.

Względnie najpoważniejszym składnikiem kosztów jest zakup artykułów żywnościowych - prawie 30%, znaczącym elementem są również płace /wraz ze związanymi z nimi podatkami od płac/

Tabela 3

Specyfikacja kosztów działalności trzech wybranych ośrodków wczasowych

Tytuł powstania kosztów	% udziału w całości kosztów		
	ośrodek sezonowy nad morzem	ośrodek sezonowy nad jeziorem	ośrodek całoroczny w górach
zakup art. żywnościowych	30%	28%	26%
zakup drobnego sprzętu			
i art. czystości	11%	5%	2%
zakup opału	-	-	12,5%
wymiana urządzeń sanitarnych	4%	-	-
remonty	4%	2%	3,5%
płace pracowników	11%	24,5%	25,5%
podatek od płac	23,5%	5%	5%
en. elektryczna i woda	7%	5%	2,5%
usługi transportowe	2%	9,5%	12%
usługi MPCK	0,5%	3%	2%
usługi kominarskie	-	-	0,3%
usługi pralnicze	1,5%	2%	1%
pośrodk służbowe	-	0,1%	0,2%
inne koszty materialne	14% ^x	5% ^{xx}	0,5%
podatek od nieruchomości	6,5%	2,9%	6,5%
dzierżawa terenu	5,5%	3%	-
inne koszty niematerialne	0,5%	2,5%	0,5%
razem	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: badania własne autora, dane dotyczą 1988 roku.

^x/koszty usuwania awarii sieci wodnej^{xx}/koszty opłotowania terenu

pracowników ośrodka - od 13 % do ponad 30 % . Niepokojącym zjawiskiem jest bardzo niski udział kosztów ponoszonych z tytułu działalności kulturalno-programowej ośrodka - stanowią one część niewyszczególnionych kosztów niematerialnych, a te z kolei nie przekraczają 2% całości kosztów. Struktura kosztów w innych poświadczonych obserwacji ośrodkach jest bardzo podobna do zamieszczonych w tabeli.

Jak już wspomniano funkcjonowanie ośrodków wczasowych jest zdeteminowane procesami zachodzącymi w całej gospodarce narodowej. Proporcje udziału poszczególnych rodzajów kosztów są zatem odzwierciedleniem ogólnych tendencji zachodzących w gospodarce jako całości. Na skutek ciągłego wzrostu cen ludność przeznacza coraz większy odsetek posiadanych środków finansowych na zaspokojenie potrzeb niższego rzędu jak na przykład zakup żywności. Nie można zapominać, iż dzieje się tak kosztem potrzeb wyższego rzędu, do których zalicza się również uprawianie turystyki. Jakkolwiek skierowania na wczasy objęte są systemem dofinansowania¹⁹, to przecież nie stanowią one wszystkich ponoszonych przez uczestników kosztów wypoczynku. Należy pamiętać o wciąż rosnących cenach sprzętu sportowo-turystycznego, odzieży, a także usług tzw. infrastruktury turystycznej zlokalizowanej w miejscu wypoczynku, z których korzystają prawie wszyscy wczasowicze.

Miną system częściowej refundacji wypoczynku powstaje wzrost cen znacząco tworzący barierę utrudniającą, a niekiedy nawet uniemożliwiającą uczestnictwo w turystyce. Według sezonowych danych roczne tempo wzrostu cen usług turystyczno-wypoczynko-

¹⁹ Zagadnienie to będzie omówione szerzej w dalszej części rozważań o polityce cenowej.

wych kształtowała się w okresie ostatnich lat na poziomie 20-40 %²⁰. Jest to wzrost niezwykle dynamiczny już w skali roku, co dopiero mówić jeśli weźmie się pod uwagę okres kilkuletni. W efekcie zaistniała sytuacja, że w bardzo krótkich okresach ceny usług turystycznych także rosną, co automatycznie zmniejsza liczbę potencjalnych nabywców owych usług²⁰.

Wróćmy jednak do zasadniczego nurtu naszych rozważań o kosztach funkcjonowania ośrodków wczasowych. Należy podkreślić, że choć każdy z wymienionych elementów układu kosztów stanowi odrębne zagadnienie, to każdego rodzaju działalność w ramach prowadzenia ośrodka znajduje swe odzwierciedlenie jednocześnie w kilku rodzajach kosztów. Przykładowo na faktyczny jednostkowy koszt wyżywienia wczasowiczów składają się koszty zakupu artykułów żywnościowych, koszty transportu tych artykułów, opłata za energię elektryczną i gaz, płace pracowników zaopatrzenia i kuchni, zakup sprzętu kuchennego, środki utrzymania czystości itd.

W części badanych obiektów zdolność usługowa stołówki była znacznie wyższa od możliwości noclegowych. Zazwyczaj ośrodki starają się wykorzystać tę nadwyżkę odsprzedając część abonamentów świetlniowych innym ośrodkom nie posiadającym własnej stołówki. Działalność taka przynosi wymierne efekty finansowe, gdyż przy cenie odsprzedanej uwzględniona jest nie tylko dzienne stawka żywnościowa, ale także wszystkie koszty przygotowania posiłków oraz zazwyczaj ok. 10% zysk.

²⁰ Por. S. Bosłacki Raport o stanie zagrożeń w turystyce - zagadnienia ekonomiczne. I.T. 1986, str. 16

O ile zestawienie kosztów części gastronomicznej ośrodka przeprowadzone jest zazwyczaj poprawnie i uwzględnia wszystkie poniesione nakłady, o tyle znacznie gorzej wygląda specyfikacja kosztów pozostałej działalności. Pozycją często zaniedbaną w kalkulacji lub w ogóle pomijaną jest bieżąca konserwacja ośrodka czy przygotowanie przedsezonowe.

Spotkano się np. z argumentacją, że remont nie nie kosztuje, gdyż pracownicy wykonują go w czasie społecznym. Nie wspomina się o kosztach transportu pracowników autokarem zakładowym, kosztach ich wyżywienia na miejscu, zakupie materiałów i sprzętu. Poza tym nie wiadomo czy faktycznie wszystkie te czynności wykonywane są w dni wolne od pracy zawodowej. Innym częstym zjawiskiem jest delegowanie grupy pracowników na czas remontu do ośrodka wczasowego. Pracownicy ci są nadal opłacani z funduszu płac przedsiębiorstwa /nie obciążając kosztów funkcjonowania ośrodka/ nie biorąc udziału w produkcji.

Pozostałe elementy kosztów są również nie zawsze w pełni ujmowane. Przykładowo zaobserwowano w dwóch przypadkach wliczanie kosztów działalności k.o.²¹ podejmowaną przez ośrodek wczasowy bezpośrednio w koszty funduszu socjalnego jako działalności k.o. przedsiębiorstwa. Postępowanie takie krzywdzi tych pracowników, którzy nie korzystając z wczasów nie mieli praktycznie możliwości skorzystać z refundacji imprez kulturalnych /abstrahując już od zasygnalizowanej ubogości tego rodzaju świadczeń/. Powyższe uwagi nie odnoszą się oczywiście do wszystkich obiektów wczasowych, lecz są sygnałem o pewnym chaosie i dowolności panującej w sferze

kalkulacji kosztów²¹ funkcjonowania ośrodków przede wszystkim zakładowych, które stanowią prawie 85 % wszystkich obiektów wczasowych w Polsce.

Podjęte działania w zakresie minimalizacji kosztów w ramach zasad racjonalnego gospodarowania są sporadyczne i jednostkowe, nie mając wpływu na całość bazy wczasowej kraju.

Na skutek niepełnej i pobieżnej rejestracji kosztów funkcjonowania ośrodka nie zawsze mogą one stanowić podstawę ustalenia ceny za usługi wczasowe. Jedynie w 54 % analizowanych ośrodków podstawą do ustalenia ceny skierowania była analiza kosztów. W ponad 27 % badanych ośrodków cena została określona bez kalkulacji, zarządzeniem dyrektora, zdarzały się także przypadki ustalania ceny przez komisję na podstawie jej tylko znanych przesłanek²². W przedsiębiorstwach, gdzie stosuje się metodę kosztową cena jest równa, lub nawet w kilku przypadkach przewyższa całkowity koszt skierowania /jeżeli udało się, że specyfikacja kosztów została dokonana rzetelnie/. Jest to cena jaką płać odkupujące skierowania jednostki uposażone bądź osoby nie uprawnione do definiowania z zakładowego funduszu socjalnego. Jedynie w 3 przedsiębiorstwach /spośród objętych badaniami / dysponujących ośrodkami całorocznymi zabożeniem podstawowym przy sporządzaniu planów na rok następny

²¹ Prawidłowa kalkulacja kosztów jest przecież warunkiem niezbędnym do obliczenia ceny za usługi wczasowe.

²² W jednym z przedsiębiorstw orientacyjny koszt utrzymania domu przez 1 turnus dwutygodniowy w 1986 roku wynosił 15.790,- zł a cenę skierowania ustalono na 3.000,- zł. W roku 1987 cenę skierowania podniesiono do 3.500,- zł,

jest rentowność, a nawet zyskowość ośrodka. Zyskowość taką tworzy się jednak sztucznie - dodając do planowanych kosztów określony procentowy planowany zysk i dopiero ta wielkość jest podstawą do obliczenia ceny jednostkowej. Ponadto przy tworzeniu ceny jednostkowej za skierowanie a priori zakład się niepełne wykorzystanie ośrodka /w konkretnym przypadku 50 % dla ośrodka sezonowego/. Wówczas przy wyższym wykorzystaniu ośrodka uzyskano by wyższe dochody od planowanych /iloczyn ceny jednostkowej, ilości miejsc wczasowych podczas jednego turnusu i ilości turnusów jest wyższy od planowanych dochodów/.

Takiej zyskowości ośrodka nie można uznać za skutek racjonalnego gospodarowania majątkiem wczasowym, jest ona głównie efektem zawyżenia ceny skierowania.

W przypadku ośrodków wczasowych będących w gestii zakładów pracy niezależnie od wysokości ceny skierowania, istnieje bardzo zróżnicowany system definiowania. W chwili obecnej najczęściej występują następujące sposoby²³:

1. Tabele określające % pełnej ceny skierowania, jaki płać pracownik w zależności od zarobków w przeliczeniu na osobę w rodzinie.
2. Tabele określające % pełnej ceny skierowania, jaki płać pracownik w zależności od własnych zarobków.
3. Określony % ceny /np. 50 %/ jaki płać pracownicy, 100% cena przeznaczona dla nieuprawnionych do definiowania.

²³ Zagadnienie definiowania do ceny skierowania wiąże się bezpośrednio z problematyką polityki cenowej, gdyż właśnie ono decyduje o ostatecznej cenie płaconej przez wczasowicza.

4. Cena skalkulowana od razu na "ulgową" wysokość, brak odsprzedaży skierowań na zewnątrz przedsiębiorstwa.
Spotyka się też rozwiązanie polegające na ustaleniu dwóch cen dla pracowników i na sprzedaż, "na zewnątrz" przedsiębiorstwa. Jest to właściwie wariant 3 rozwiązania.
Z punktu widzenia rachunku kosztów i dochodów prowadzenia ośrodka wczasowego prawidłowe są dwa pierwsze warianty, gdy jest ustalona cena równoważąca koszty skierowania i dopiero później obniżona w zależności od statusu majątkowego usługobiorcy. Taki system dofinansowania zgodny jest z celem prowadzenia turystycznej działalności społecznej.

W przypadku ośrodków wczasowych pozostających w gestii PWP system tworzenia cen za usługi jest nieco inny. Zasadniczym źródłem wydatka za źródła finansowania obiektów usługowych. O ile zakłady pracy same wypracowują fundusz /a.f.s./ będąc podstawą finansowania działalności ośrodka, to PWP otrzymują środki z budżetu centralnego.

Ceny za skierowania, jak również dofinansowania do niej, ustalone są również centralnie ²⁴. Począwszy od 1978 roku o za wczasy są zróżnicowane w zależności od:

- pory roku /sezon letni, zimowy, poza sezonem/
- atrakcyjności miejscowości
- kategorii domu wczasowego
- rodzaju /wielkości/ pokoju/

²⁴ Zasady obecnie obowiązujące zostały ustalone na mocy zarządzenia Dyrektora Naczelnego nr 5/83 z dnia 3.IV.1983r.

Cenniki takie sporządzane są corocznie dla wczasów wypoczynkowych i profilaktyczno-leczniczych dla różnych czasów trwania wypoczynku /poniżej 14 dni, 14 dni, 21 dni, 28 dni/. Ceny ulgowe obliczane są na podstawie tabel uwzględniających średni dochód na członka rodziny i kształtuje się w przedziale od 10 do 80 % pełnej ceny skierowania.
Struktura organizacyjna PWP powoduje sytuację, w której ceny skierowań nie są powiązane z kosztami funkcjonowania danego ośrodka /wg nomenklatury PWP domu wypoczynkowego/, lecz stanowią wynik analizy kosztów przeprowadzonej początkowo w zarządach okręgów a później centralnie w skali całej organizacji. Zróżnicowanie cen nie ma charakteru kosztowego, lecz stanowi raczej przejaw polityki wprowadzającej elementy podańowo-popytowej metody budowy cen.

Podsumowując zażądanie polityki cenowej w zakresie świadczenia usług wczasowych należy podkreślić dominującą rolę ośrodków wczasowych o charakterze społecznym. Powoduje to faktyczny brak rynkowego charakteru sprzedaży usług, dofinansowanie jakkolwiek pożądana i potrzebna z punktu widzenia społecznego powoduje natomiast wpływ ceny na decyzję usługobiorcy.

W przypadku ośrodków wczasowych zakładów pracy dodatkowo pracownik najczęściej nie ma możliwości wyboru co do miejsca wyjazdu wczasowego, może jedynie dokonać wyboru pomiędzy wykupem skierowania do zakładowego ośrodka wczasowego lub rezygnacją z dofinansowania i organizacji wypoczynku we własnym zakresie ²⁵.

²⁵ Ustawa z dnia 24.X.88 o zakładach f. socjalnym i mieszkani. ogranicza możliwość dofinansowania do wypoczynku urlopowego - por. "Komentarz do ustawy" Służba Pracownika 12/88 s.4

Niezależnie od wielu nieprawidłowości w gospodarowaniu majątkiem ośrodków, ogólna sytuacja gospodarcza kraju również nie wpływa stymulując na poprawę stanu bazy wczasowej?

Wzrost rosnące ceny materiałów budowlanych i usług remontowych powodują, iż wiele przedsiębiorstw nie mających możliwości oddelęgowania własnych pracowników często nie stać na remont ośrodków, nie wspominając już o inwestycjach. Wraz obniżenia amortyzacji ²⁰ ośrodków trwałych w obiektach wczasowo-wypoczynkowych powstrzymanie dekapitalizacji nie wydaje się możliwe do osiągnięcia w najbliższych latach, jeżeli nie ulegnie zmianie system podatkowy polityki inwestycyjno-kredytowej?

Dekapitalizacji ulega też wyposażenie ośrodków w meble, sprzęt sportowo-turystyczny, sprzęt kuchenny itp.

W tych warunkach jakosć wypoczynku wczasowego ulega stałemu obniżeniu, szczególnie w przypadku pracowników przedsiębiorstw małych, o niewielkich możliwościach odpisu dodatkowego na zakładowy fundusz socjalny.

Również środki budżetowe przekazywane dla Funduszu Wczasów Pracowniczych nie rekompensują skutków ciągłej i długotrwałej podwyżki cen artykułów spożywczych oraz usług. Przykładowo domy wypoczynkowe FWP będące częstokroć samodzielnymi, jeszcze przedwojennymi pensjonatami /szczególnie w wschodnich rejonach kraju/ wymagają znacznych prac remontowych.

²⁰ Jest ona obniżana dopiero od 1987 roku, wysokość stawki jest dla tego roku skorygowana współczynnikiem 0,4. Pełna stawka będzie naliczona dopiero w 1990 roku.

Wszystkie te elementy powodują, że w obecnej sytuacji gospodarczej nie można mówić o istnieniu systemowej polityki cenowej w dziedzinie funkcjonowania bazy wczasowej i świadczeniu usług wczasowo-wypoczynkowych.

2.1.4 Pozostałe mechanizmy i instrumenty ekonomiczne.

W barażu wielu wypowiedziach przedstawicieli gestorów bazy wczasowej podkreśla się, że w ostatnich latach nasilają się negatywne zjawiska w sferze zatrudnienia. Najogólniej rzecz biorąc sprzeczają się one do odpływu kadr wysoko kwalifikowanych o relatywnie długim stażu pracy a jednocześnie kłopotów z obsadzaniem stanowisk pracy o wysokim stopniu uciążliwości i wymagających dużej odpowiedzialności.

W pierwszym przypadku stan taki wynika z jednej strony z odchodzenia znacznej grupy pracowników na wcześniejsze emerytury i renty, po drugie braku konkurencyjności warunków płacowych w turystyce w stosunku do innych dziedzin gospodarczych. W efekcie w gospodarce turystycznej notuje się dużą fluktuację kadr sięgającą na przykład w latach 1980-1983 15-20 % w skali rocznej. Szczególnie ostry niedobór kadr występuje wśród pracowników części gastronomicznej obiektów wczasowych, wśród personelu pomocniczego /pokoju, pomoc kuchenne itp./.

Jedną z przyczyn relatywnie dużej fluktuacji kadr w obiektach wczasowych jest, jak już uprzednio zaznaczono relatywnie niski poziom płac w tej sferze obsługi turystycznej. Szacuje się, że aktualnie średnia płaca w gospodarce

turystycznej, w tym także w bazie wczasowej, kształtuje się na poziomie 70 - 75 % średniej płacy w całej gospodarce społecznej. Oczywiście sytuacja w poszczególnych ośrodkach wczasowych, w zależności od sytuacji finansowej gestora, jest znacznie zróżnicowana, ale generalnie rzecz biorąc przytoczona uprzednio tendencja jest dominująca. Relatywnie niski poziom płac zatrudnionych w ośrodkach wczasowych przyczynia się niejako automatycznie do "ucieknięcia" wysoko kwalifikowanych kadr do innych dziedzin gospodarki narodowej, bardziej opłacać się do sektora prywatnego. Wobec tego wysoka skala występowania omawianego zjawiska prowadzi w konsekwencji do obniżenia jakości i standardu usług świadczonych przez obiekty wczasowe oraz dość niskiej kultury obsługi wczasowiczów.

Niepokojąco zjawiskiem staje się zmniejszający się udział kadr ze specjalistyczną wykształceniem zawodowym w ogólnej liczbie zatrudnionych w bazie wczasowej. Przeprowadzone tego czasu przez Instytut Turystyki badania wśród osób pracujących w gospodarce turystycznej, w tym także w ośrodkach wczasowych /wsp. i zakładów pracy/, wykazały, że średnio 17-20 % kadry kierowniczej zatrudnionej w turystyce posiada odpowiednie przygotowanie zawodowe, w grupie drugiego personelu kierowniczego wskaźnik ten wynosi odpowiednio ok. 10 %, zaś w grupie osób zatrudnionych w tzw. działalności podstawowej - 40 %. Pozostała część zatrudnionych, to osoby legitymujące się różnymi kwalifikacjami, niekiedy są to osoby zupełnie przypadkowo pracujące

./.

w ośrodkach wczasowych, co niestety odbija się na jakości świadczeń oferowanych przez obiekty wczasowe.

Realne możliwości poprawienia sytuacji płacowej kadr zatrudnionych w ośrodkach wczasowych, a co z tym się wiąże zahamowania odpływu wysoko kwalifikowanych, doświadczonych pracowników wiąże się ze zmianą zasad opodatkowania na tzw. Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej. Mimo zmian w zasadach obciążenia bazy wczasowej na ten fundusz, przeprowadzonych dzięki staraniom centralnego organu zarządzania turystyką, nadal opodatkowanie funduszu płacone w ośrodkach wczasowych stanowi istotną barierę uniemożliwiającą odczuwalną poprawę w sferze zatrudnienia w bazie wczasowej.

Należy podkreślić, iż w chwili obecnej nie ma w praktyce żadnego związku między wysokością wynagrodzeń zatrudnionych w ośrodkach wczasowych a osiągany przez te ośrodki wynikiem ekonomiczno-finansowym, jakością usług, czy wreszcie ze stopniem wykorzystania bazy.

Duży wpływ na obecną sytuację bazy wczasowej w naszym kraju wywiera błędna polityka amortyzacyjna stosowana wobec ośrodków wczasowo-wypoczynkowych. W początkowych latach funkcjonowania zasad mechanizmów reformy gospodarczej baza wczasowa była wyłączona z obowiązku amortyzowania majątku trwałego, co przyspieszyło proces dekapitalizacji tej bazy, utęgli i nasilił procesy przemienne, stojące przed alternatywą przekazania dość znacznej części środków z zakładanych funduszy społecznych na pokrycie wydatków związanych z eksploatacją posiadanej bazy, czy też przeznaczanie ich na bieżące potrzeby pracowników, najwięcej decydowały się na finansowa-

./.

nie z zakładowych funduszy socjalnych ostatnich. Nieamortyzowanie przez kilka lat bazy wczasowo-wypoczynkowej przyczyniło się do powstania znacznych dysproporcji w poziomie wydatków z zakładowych funduszy socjalnych różnych grup przedsiębiorstw.

Konsumenci nabywający skierowania wczasowe do własnych zakładowych ośrodków wczasowych płacili za nie znacznie mniej niż klienci ogólnodostępnych obiektów wczasowo-wypoczynkowych, ponieważ w cenie skierowań do tych pierwszych obiektów nie była uwzględniona wartość odpisów amortyzacyjnych. Tego rodzaju sytuacja dyskryminowała należni przedsiębiorstw nie mających własnej bazy wczasowej.

Na szczęście sytuacja w tym względzie zmieniła się na lepsze dzięki ustawom z 1963 roku. Stosunkowo krótki okres jaki upłynął od tego momentu nie pozwolił jednak na zgromadzenie znacznych środków finansowych na specjalnych rachunkach bankowych, a mających być przeznaczonych na finansowanie inwestycji i remontów bazy wczasowo-wypoczynkowej.

3. Ocena wpływu aktualnych rozwiązań ekonomicznych na sytuację i stan bazy wczasowej.

Przedstawione uprzednio rozważania jednoznacznie wskazują iż w gospodarce turystycznej występuje obecnie wiele negatywnych zjawisk mających swe podłoże w niedoskonałych mechanizmach i instrumentach ekonomicznych. Przeniesienie na grunt gospodarki turystycznej rozwiązań typowych dla sfery produkcyjnej przyczyniło się do widocznego "bażagania" ekonomicznego w tej części rynku dóbr i usług turystycznych, które

najogólniej rzecz biorąc określa się jako tzw. turystykę socjalną.

Dotyczy to zaś w szczególności funkcjonowania bazy wczasowej, która stanowi największy potencjał miejsc noclegowych w naszym kraju.

Stosowane wobec tej bazy niejednolite rozwiązania ekonomiczne niekiedy zaś pomijanie tego segmentu usług turystycznych w jakichkolwiek działaniach reformatorskich, przyczynia się do utrwalania bardzo niekorzystnych, z punktu widzenia ogólnospołecznego, zjawisk takich jak: nieefektywność gospodarowania tą bazą, pogorszenie jakości świadczonych usług itp.

W świetle przytoczonych w poprzednich podrozdziałach rozważań całkowicie uzasadnione i słuszne wydają się propozycje następujących zmian mechanizmów ekonomicznych względem bazy wczasowej:

- wprowadzenia wewnętrznego rozrachunku gospodarczego w tak zwanej bazie wczasowej, czyli powiązanie kosztów w całości i w części ośrodków z dochodami ze sprzedaży usług,
- powiązania płac pracowników zatrudnionych w bazie wczasowej z efektami finansowymi poszczególnych ośrodków,
- umożliwienie łączenia środków przeznaczonych przez poszczególne gospodarstwa na inwestycje wczasowe na wspólnie przedsięwzięcia inwestycyjne, z jednoczesnym zniesieniem ich opodatkowania,
- wprowadzenia jednolitych zasad podatkowych względem wszystkich ośrodków wczasowych, niezależnie od organizacyjnego ich podporządkowania.

- szersze popularyzowanie nowych rozwiązań organizacyjnych w bazie wczasowej np. tworzenie spółek, wspólnych przedsiębiorstw usług wczasowych, upowszechnianie systemu agencji itp.

Mozna by wymienić dalsze propozycje, ale w tej części naszych rozważań byłoby to niecelowe. Propozycje naszych rozwiązań ekonomicznych & organizacyjnych względem bazy wczasowej omówione zostaną szczegółowo w dalszej części opracowania.

B I B L I O G R A F I A

I. Pozytywe zwarte i artykuły.

1. Bosiacki S.: Raport o stanie zagrożeń w turystyce - zagadnienia ekonomiczne. Instytut Turystyki, 1983.
2. Dragiešvic M.: Czy zasoby turystyczne są ograniczone? Problemy turystyki, 1984, nr 1.
3. Informacja GKKPiT o funkcjonowaniu reformy gospodarczej w kul. turze fizycznej i turystyce. GKKPiT, Warszawa, 1987, maszynopis.
4. Jedność celów gospodarczych i społecznych - kanonem reformy gospodarczej w turystyce. Biuletyn GKT, Warszawa, 1985, nr 20.
5. Jaziorański T.: Sukcesy, słabości, zagrożenia. Życie Gospodarcze, 1984, nr 28.
6. Konsekwentnie i krytyczną oceną - informacja o przebiegu i postanowieniach plenarnego posiedzenia GKT z dnia 4.04.1984, Biuletyn GKT, Warszawa, 1984, nr 14.
7. Krippendorff J.: For New Tourism Policies - Role of Environmental and Socio - Cultural Factors. Tourism Management, 1982, nr 3.
8. Murphy P.E.: Tourism as a Community Industry. An Ecological Model of Tourism Development. Tourism Management, 1983.
9. Ostrowski S.: Josta Krippendorffa wołanie o nową światową politykę turystyczną. Problemy turystyki, 1984, nr 1.
10. Wypoczynek urlopowy ludzi pracy i członków ich rodzin? Warszawa, GKT, 1984.

II. Inne materiały i opracowania.

1. Biuletyn GKT, 1984 nr 14, 16, 1985 nr 20.
2. Służba pracownicza, 1986, nr 12.
3. Ustawa z dnia 26 II 1982 o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej. Dz.U. nr 7/82.
4. Ustawa z dnia 26 III 1982 o ochronie gruntów ornych i leśnych. Dz.U. nr 11/82.
5. Ustawa z dnia 24 X 1986 o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w j.g.u. Dz.U. nr 39/86.
6. Wiadomości statystyczne, 1983 nr 2.
7. Zarządzenie Dyrektora Naczelnego FWP nr 5/86 z dnia 3 IV 1986.

Sprawozdanie z prac wykonanych w ramach realizacji
tematu CPBP 08.06 - I - 3.4 - zadania 12.1.

"Wpływ poziomu ekonomicznego gospodarów zakładowej
bazy wczasowej na jej rozmieszczenie i wykorzystanie".

Zgodnie z przedstawioną uprzednio koncepcją opracowania
zrealizowano następujące etapy badania:

- sporządzono rejestr jednostek badania czyli ośrodków wczasowych zlokalizowanych w pasie nadmorskim na podstawie materiału źródłowego jakim jest "Informator o bazie wczasowej w Polsce";
- dokonano wyboru cech charakteryzujących wielkość, standard i położenie ośrodków wczasowych;
- założono dla każdego ośrodka kartę syntetyczną z zakodowanymi 60-cioma informacjami odnośnie wielkości, standardu i położenia ośrodka;
- zaktualizowano rejestr ośrodków i zestaw danych opisujących ośrodek poprzez lustrację w terenie oraz poprzez porównanie posiadanego zestawu informacji z danymi w arkuszach sprawozdawczych GUS-u Kt-1;

- metodą ankiety pocztowej zebrano informacje o 18-tu podstawowych parametrach charakteryzujących zakłady pracy w gestii, których znajdują się ośrodki wczasowe zlokalizowane w pasie nadmorskim;
 - w wyniku zebranego materiału empirycznego otrzymano pakiet informacji opisujących każdą jednostkę populacji generalnej ze względu na cechy ośrodka, oraz pakiet informacji dla części jednostek-próby, a opisujących jednostki badania cechami ośrodka i gospodarza;
 - ustalono schematy klasyfikacyjne dla wszystkich badanych cech;
 - zebrany zbiór informacji przekazano do ośrodka obliczeniowego;
- Po zweryfikowaniu hipotezy, że otrzymana metodą ankietową próba jest próbą reprezentacyjną / ze względu na wybrane cechy / w dalszym etapie badania dokonano się analizy zależności pomiędzy poziomem ekonomicznym gospodarów badanej zakładowej bazy wczasowej, a jej rozmieszczeniem i wykorzystaniem.

Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu

Wydział Turystyki i Rekreacji

CPBP 08.06-I-3.4

Zadanie nr 10

Czynniki prawne warunkujące rozmieszczenie i funkcjonowanie
socjalnej bazy wczasowej

Opracowała: dr Ewa Buczyńska

Poznań 1987

Czynniki prawne warunkujące rozmieszczenie
socjalnej bazy wczasowej

I. Zagadnienia ogólne

Zadaniem niniejszego opracowania jest przedstawienie prawnych aspektów rozmieszczenia socjalnej bazy wczasowej w Polsce, na podstawie ogólnych aktów prawnych o charakterze generalnym.

Dalsze etapy opracowania tematu uwzględnią rozwiązania szczegółowe, zawarte w prawie miejscowym wybranych jednostek administracyjnych terytorialnych.

Jedną z istotnych dziedzin zainteresowania współczesnych państw socjalistycznych są zagadnienia turystyki i wypoczynku. Problematyka ta, jako element polityki socjalnej stanowi zagadnienie polityki społecznej oraz prawa.

Z punktu widzenia polityki państwa turystyka stanowi ważny czynnik aktywizacji gospodarczej kraju i poszczególnych regionów, a zagadnienia turystyki i organizacji wypoczynku ludności stały się poważnym problemem społecznym i gospodarczym. Licząca się część wydatków ludności, a także znaczna część dochodu narodowego przeznaczana jest na różnego rodzaju usługi związane z turystyką i wypoczynkiem.

Obowiązkiem państwa socjalistycznego jest normatywnie zagwarantowane zaspokojenie potrzeb socjalnych ludności, zgodnie z możliwościami państwa.

Przywilej ten zawarty jest w normach prawa międzynarodowego - w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, ratyfikowanych przez PRL.

W podstawowym akcie ustrojodawczym - Konstytucji PRL - gwarantuje się obywatelom PRL prawo do wypoczynku, poprzez ustawowe określenie czasu pracy, dni wolnych od pracy oraz coroczne płatne urlopy. Prawo do wypoczynku gwarantowane jest poprzez organizowanie wczasów, rozwój turystyki oraz urządzeń sportowych i wypoczynkowych.

W Kodeksie Pracy znajduje się większość instytucji prawnych, dotyczących realizacji prawa do wypoczynku.

Pravidłową realizację prawa do wypoczynku zapewnia także system finansowania działalności socjalnej oraz zakładowa działalność socjalna.

Ze względu na masowość ruchu turystycznego oraz znaczenie gospodarcze i społeczne tego zjawiska, niezbędna jest prawna regulacja turystyki i wypoczynku.

Regulacją prawną zagadnień związanych z ruchem turystycznym zajmuje się wiele resortów, wśród nich wyodrębniony administracyjny organ naczelny w randze ministerstwa - Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki. Istnieją akty normatywne dotyczące wyłącznie spraw turystyki i wypoczynku, a ponadto w wielu ustawach, rozporządzeniach i zarządzeniach znajdują się rozproszone przepisy, dotyczące omawianych zagadnień. Istnieje obszerny materiał normatywny, połączony wspólnym przedmiotem uregulowania.

Dla pozytywnego oddziaływania przepisów prawnych, dotyczących turystyki i wypoczynku niezbędne jest harmonijne koordynowanie systemu aktów prawnych. Problematyka ta, łączy się z potrzebą wyodrębnienia prawa turystycznego, jako działu prawa, regulującego zagadnienia działalności turystycznej i szeroko pojmowanego wypoczynku.

Turystyka może mieć różnorodne cele, m.in. wypoczynek, przyjemność, poznawanie nowych obiektów i okolic. Zawarte jednak łączy się

z uprawianiem turystyki fakt opuszczenia stałego miejsca zamieszkania.

W związku z wyodrębnianiem się prawa turystycznego do jego zakresu powinny należeć m.in. przepisy dotyczące organów administracyjnych działających w zakresie turystyki i wypoczynku, ochrona naturalnego środowiska człowieka i korzystania z niego dla celów turystyki i wypoczynku oraz zagadnienie mieszkania i wyżywienia ~~stax~~ w turystyce.

Ponieważ prawo turystyczne jest dziedziną znajdującą się w stadium powstawania, występują w nim pewne luki i niekonsekwencje przy regulowaniu poszczególnych problemów prawnych, co wynika m.in. z wielości podmiotów regulacji, metod regulacji oraz braku właściwej koordynacji.

Podstawowym warunkiem rozwoju turystyki jest zapewnienie bazy noclegowej, która daje turystom możliwość zamieszkania. Poziom bazy noclegowej decyduje o ogólnym poziomie usług turystycznych. Z ekonomicznego punktu widzenia tworzenie i zwiększanie ilości miejsc noclegowych jest jednym z najoszczędniejszych przedsięwzięć gospodarczych.

Prawodawca poprzez przepisy prawne interweniuje w celu właściwego rozmieszczenia bazy noclegowej, wyeliminowania zjawisk niepożądanych i polepszenia sytuacji noclegowej.

Akty prawne regulują tworzenie, a także klasyfikację i kategoryzację zakładów noclegowych, ustalają wymogi sanitarne, służą zwiększaniu bazy noclegowej i racjonalizacji wykorzystania istniejących zakładów.

Tradycyjną formą wypoczynku urlopowego i tzw. turystyki pobytowej stanowią wczasy organizowane przez związki zawodowe, zakłady pracy, a także biura podróży i innych organizatorów turystyki.

Wczasy organizowane są w obiektach własnych lub dzierżawionych, a usługi i świadczenia socjalne z zakresu wczasów pracowniczych dostarczane być mogą przez zakładowe urządzenia socjalne np. zakładowe domy wypoczynkowe.

Wszystkich gestorów socjalnej bazy wczasowej obowiązują generalnie zasady planowania, finansowania i realizacji inwestycji socjalnych, mające na celu stan istniejącej bazy oraz racjonalne i efektywne wykorzystanie środków finansowych na realizację inwestycji socjalnych.

Zainteresowanie gestorów bazy socjalnej kieruje się ku określonym terenom, o dużej atrakcyjności turystycznej. Decyduje o tym rozmieszczenie walorów turystycznych, dostępność komunikacyjna oraz zdolność obsługowa urządzeń turystycznych.

Z punktu widzenia ruchu turystycznego problematyka prawna łączy się przede wszystkim z aspektami przestrzennymi tego ruchu. Szczególnie ważne są rozwiązania prawne służące optymalnemu rozmieszczeniu ruchu turystycznego oraz instytucje prawne mające na celu likwidowanie lub ograniczanie sytuacji kolizyjnych między potrzebami ruchu turystycznego, a innymi potrzebami społecznymi i gospodarczymi. Normy prawne powinny ograniczać tyfiozowe i dowolne rozmieszczenie ruchu turystycznego w przestrzeni, mając na uwadze negatywne skutki, powodowane przez jego nadmierną koncentrację.

II. Zagadnienia szczegółowe

Ustawodawca posługując się instytucjami prawnymi dla sterowania rozmieszczeniem ruchu turystycznego posługuje się środkami normatywnymi kształtującymi-stymulującymi oraz środkami reglamentacyjno-represyjnymi. Rozwiązania kształtujące-stymulujące stosowane są w celu rozwoju ruchu turystycznego na określonym terenie, natomiast rozwiązania reglamentacyjno-represyjne zmierzają do ograniczenia pełnego rozwoju ruchu turystycznego, lub spełnienia dodatkowych warunków, umożliwiających rozwój turystyki.

Wśród rozwiązań kształtujących-stymulujących największe znaczenie posiadają przepisy prawne, dotyczące planowania przestrzennego i koordynacji zagospodarowania turystycznego. Planowanie przestrzenne odnosi się do wszystkich spraw związanych z bieżącym i przyszłym użytkowaniem i wykorzystywaniem obiektów turystycznych, a celem planowania przestrzennego jest kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi, związane z zachowaniem określonych warunków ekologicznych.

Ochrona i kształtowanie środowiska zmierza do zapewnienia prawidłowego korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości poprzez racjonalne kształtowanie inwestycyjne, racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi, przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego niszczenie oraz przywracanie do właściwego stanu elementów przyrodniczych.

System organizacji turystyki w Polsce charakteryzuje się wielością gestorów, uczestniczących w procesie zagospodarowania turystycznego. Wymaga to odpowiednich poczynań koordynacyjnych, zwłaszcza

w procesie inwestycji turystycznych, aby zabezpieczyć realizację zamierzeń gospodarczych, a głównie inwestycyjnych z funkcją poszczególnych terenów. Ustalono wytyczne dla opracowania planów zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych o charakterze turystyczno-wypoczynkowym oraz wytyczne dotyczące zagospodarowania terenów przyległych do jezior i innych śródlądowych zbiorników wodnych o szczególnym znaczeniu dla turystyki.

Drugim typem środków normatywnych służących rozmieszczeniu ruchu turystycznego są rozwiązania reglamentacyjno-represyjne, stosowane wówczas, gdy zmierza się do ograniczenia pełnego rozwoju ruchu turystycznego lub uzależnia się jego istnienie od spełnienia dodatkowych warunków.

W grupie tej najistotniejsze są przepisy prawne dotyczące ochrony środowiska naturalnego i gospodarowania zasobami przyrody oraz przepisy prawne, regulujące warunki ruchu turystycznego na niektórych obszarach o funkcjach szczególnych.

Przyczyną wprowadzenia rozwiązań reglamentacyjno-represyjnych jest zagrożenie i dewastacja walorów przyrody, jakie spowodować może ruch turystyczny w odniesieniu wszystkich elementów środowiska naturalnego, a także elementów środowiska kulturowego, np. zabytków.

W związku ze specjalnym zainteresowaniem turystycznym niektórych regionów niezbędne jest wyznaczenie granic ochrony zasobów przyrody, zaś ich naruszenie sankcjonowane jest przez środki reglamentacyjno-represyjne.

Normy prawa o charakterze reglamentacyjno-represyjnym w odniesieniu do ruchu turystycznego występują przede wszystkim na obszarach o funkcjach specjalnych, wyodrębnionych z powodu określonego typu zadania państwowego, realizowanego na danym obszarze, o ile

nie powodują kolizji z zadaniami i celami priorytetowymi.

Ruch turystyczny na terenie obszarów specjalnych może się odbywać z zachowaniem szczególnych warunków, a obowiązujące przepisy prawa zawierają nakazy lub zakazy określonego zachowania na terenie obszarów specjalnych, takich jak: strefy nadgraniczne, parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, morskie wody wewnętrzne i zewnętrzne, rzeki graniczne czy obszary ochronne.

Dla przestrzennego zagospodarowania turystycznego kraju duże znaczenie posiadają przepisy resortu Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, regulujące zasady korzystania z terenów leśnych.

Z całokształtu zagadnień prawnych dotyczących ruchu turystycznego łączy się problematyka czynników prawnych warunkujących rozmieszczenie socjalnej bazy wczasowej, bowiem inwestycje socjalne i wykorzystywanie bazy istniejącej nie może odbywać się w oderwaniu od obowiązujących przepisów prawnych, regulujących generalne zasady rozwoju turystyki i polityki socjalnej państwa.

Przepisy prawa odnoszące się do bazy wczasowej dotyczą jej rozmieszczenia, finansowania oraz zarządzania. Zasady finansowania i realizacji inwestycji socjalnych określają przepisy dotyczące zakładowego funduszu socjalnego.

Ustawowym obowiązkiem zakładów pracy, wynikającym m.in. z Kodeksu Pracy jest przejawianie troski o zaspokojenie bytowych, socjalnych i kulturalnych potrzeb pracowników. Obowiązki te realizowane są w ramach zakładowej działalności socjalnej. Zakładowa działalność socjalna obejmuje usługi i świadczenia socjalne oraz świadczenia kulturalne z zakresu wczasów pracowniczych i innych form wypoczynku: turystyki, wczasów, a także sportu.

Tradycyjną formą wypoczynku urlopowego i tzw. turystyki pobytowej stanowią wczasy. Są one jedną z głównych form zakładowej działalności socjalnej w dziedzinie turystyki.

U podstaw pojęcia wczasów leży instytucja wczasów pracowniczych, organizowanych przez Fundusz Wczasów Pracowniczych, powołany ustawą z dnia 4 lutego 1949 roku.

Model wczasów stworzony przez Fundusz Wczasów Pracowniczych, przyjęty został przez domy i pensjonaty wczasowe, organizowane przez zakłady pracy. Zakłady pracy różnych resortów i działów gospodarki prowadzą wczasy pracownicze w obiektach własnych i dzierżawionych.

Zakładowe domy wczasowe należą do tzw. zakładów zamkniętych, dostępnych tylko dla określonej kategorii osób, lub wymagające osobnego skierowania, uzależnionego od spełnienia określonych warunków.

W celu poprawy istniejącej bazy socjalnej zakładów pracy i racjonalnego wykorzystania środków finansowych określone zostały Uchwałą Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. /ze zmianą z dnia 18 marca 1981 r./ prawne zasady planowania, finansowania i realizacji inwestycji socjalnych.

Ośrodkiem wczasowym, pozostającym do dyspozycji pracowników zakładu jest wyodrębniona pod względem administracyjnym jednostka organizacyjna, powołana do świadczenia usług hotelowo-wypoczynkowych, w skład której wchodzi kompleks urządzeń złożonych z obiektów hotelarskich, urządzeń ogólnofunkcyjnych, rekreacyjnych, sportowych wraz z ukształtowaniem i zagospodarowaniem terenu, małą architekturą i roślinnością.¹

¹ Instrukcja w sprawie przeprowadzania kategoryzacji ośrodków wczasowych, będących w gestii związków zawodowych, zakładów pracy i PWP, Wydział Wczasów Pracowniczych CRZZ, Warszawa 1979, s.3.

Obiektem hotelarskim może być kilka lub więcej budynków podległych administracji ośrodka wczasowego i wykorzystywanych na cele wypoczynkowe. Zespół jednolitych zabudowań - pawilonów, willi, pensjonatów, domków kempingowych może być w całości uznany jako jeden obiekt hotelarski. Ośrodek może składać się z niejednorodnych obiektów.¹

Dla realizacji obowiązku zapewnienia pracownikom wypoczynku urlopowego, zakłady pracy podejmują się realizacji inwestycji społecznych, w postaci budowy ośrodków wczasowych.

Inwestorzy najchętniej lokalizują swoje ośrodki wczasowe na terenach najbardziej atrakcyjnych turystycznie, co łączy się z problemem nierównomiernego położenia bazy wczasowej, a także z koniecznością ochrony regionów turystycznych przed przegęszczeniem inwestycyjnym.

W ramach aktów prawnych istnieje cały kompleks przepisów ogólnie obowiązujących, dotyczących planowania, realizacji i funkcjonowania inwestycji społecznych.

Przystępując do budowy obiektu wczasowego inwestor powinien zapoznać się przede wszystkim z postanowieniami ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym.

W myśl ustawy celem planowania przestrzennego jest kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi /art.1/, a obejmuje ono m.in. ustalanie lokalizacji inwestycji /art.2 ust.3/. Planowanie przestrzenne powinno uwzględniać badanie potrzeb regionu oraz uwzględniać wymagania z zakresu ochrony środowiska, szczególnie zasobów wodnych i energetycznych, złóż kopalin,

¹ Op.cit. s.8.

gruntów rolnych i leśnych oraz ochrony dóbr kultury.

Plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszaru kraju i regionu oraz miasta, gminy, i miasta i gminy, a także ich części, jako miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego /art.7 ust.1/. Plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się także dla obszarów o funkcjach szczególnych, ze względu na szczególne funkcje gospodarcze, społeczne, kulturalne i przyrodniczo-środowiskowe /art.7.ust.2/.

Dla inwestora obiektu społecznego szczególne znaczenie posiadają plany miejscowe, w których określone są przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania, z uwzględnieniem wykorzystania gruntów, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury i krajobrazu, kształtowania struktur przestrzennych oraz rozwiązań architektonicznych i budowlanych /art.25 i 26/.

Plan miejscowy stanowi podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie wykorzystania gruntów oraz o wyłączeniu ich z produkcji rolnej lub leśnej /art.32/.

Ustawa o planowaniu przestrzennym ustala warunki lokalizacji inwestycji. Lokalizacja inwestycji wymaga udzielenia wskazań lokalizacyjnych /na wniosek inwestora/, określenia warunków dla wybranego wariantu lokalizacji i wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji /art.35/. Ustawa określa organy upoważnione do udzielania wskazań lokalizacyjnych, a więc dla inwestycji krajowych - Komisję Planowania przy Radzie Ministrów, dla inwestycji wojewódzkich - terenowe organy administracji państwowej województwa, a dla inwestycji lokalnych - terenowe organy administracji stonienia podstawowego /art.37/.

Na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym Rada Ministrów wydała Rozporządzenie z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu zasad i trybu ustalania ich lokalizacji. Rozporządzenie rozgranicza inwestycje budowlane o znaczeniu wojewódzkim, do których należy m.in. budowa domów wczasowych, ośrodków turystycznych i wypoczynkowych oraz trwałych wolno stojących obiektów sportowych, hoteli, moteli i ośrodków kempingowych /§1 ust.2, p.18/.

Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji budowlanej poprzedzają wskazania lokalizacyjne. Inwestor może przedstawić własne propozycje lokalizacyjne /§3 ust.1,2/, natomiast terenowe organy administracji państwowej przedstawiają warunki, które powinny zapewnić scharmonizowanie zamierzonej inwestycji z rozwojem przestrzennym i społeczno-gospodarczym województwa, miasta, dzielnicy lub gminy /§9 ust.1/, na podstawie obowiązku ochrony powierzchni ziemi, ochrony zasobów i jakości wód powierzchniowych i podziemnych oraz ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem. Terenowe organy administracji państwowej badają warunki zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków i usuwania odpadów, konieczność ochrony terenów uzdrowiskowych, parków, terenów rekreacyjnych i leczniczych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i terenów zieleni.

Ustalając warunki lokalizacji inwestycji właściwy organ administracji państwowej bierze pod uwagę ochronę wartości kulturowych, konieczność optymalizacji transportu, tras i węzłów komunikacyjnych /art.9/.

Po otrzymaniu wskazań lokalizacyjnych inwestor uzyskuje opinię Ministra Kultury i Sztuki, jeżeli inwestycja ma być położona bezpośrednio lub w sąsiedztwie zespołów zabytkowych, a Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, dotycząca inwestycji naruszających obszar lub warunki ochrony terenów ~~wzrostu~~ lub mogących naruszyć wartości przyrodnicze parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz ich stref ochronnych i obszaru chronionego krajobrazu /§11.ust.1/.

Planowanie, realizacja oraz funkcjonowanie inwestycji wymaga zgodności z ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska, z dnia 31 stycznia 1980 r.

Według ustawy ochronie podlega środowisko, czyli ogół elementów przyrodniczych, a w szczególności: powierzchnia ziemi, łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz /art.1 ust.2/. Ustawa nakazuje obowiązek korzystania z zasobów tylko w zakresie uzasadnionym interesem społecznym, przy zachowaniu równowagi przyrodniczej i zachowaniu wartości ekologicznych, estetycznych, widokowych i kulturowych terenu /art.3/.

Planowanie inwestycji musi mieć na uwadze obowiązki ochrony gruntów rolnych i leśnych przed przeznaczaniem ~~je~~ ich na cele nierolnicze i nieleśne, racjonalne gospodarowanie zasobami wód, ochronę powietrza atmosferycznego i walorów krajobrazowych oraz wypoczynkowych środowiska, ochronę świata roślinnego i zwierzęcego, a także obowiązki ochrony środowiska przed hałasem i przed odpadami oraz innymi zanieczyszczeniami.

Ustawa poświęca specjalny rozdział ochronie środowiska w działalności inwestycyjnej /Dział III, rozdz.II/, w którym nakłada na inwestora, projektanta i wykonawcę robót uwzględnienie w działalności inwestycyjnej wymogów ochrony środowiska. Ustawa wyraźnie zabrania budowy lub rozbudowy obiektów wpływających szkodliwie na obszarach, które wymagają szczególnej ochrony, takich jak: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary krajobrazu chronionego, obszary na których znajdują się źródła zaopatrzenia w wodę miast i wsi lub zespołów osadniczych /art.73 ust.1.p.1/, a także zabrania się wznoszenia w pobliżu morza, jezior, innych zbiorników wodnych, rzek, kanałów, krajobrazowych punktów widokowych lub na terenie obszaru o szczególnych walorach krajobrazu obiektów budowlanych, uniemożliwiających dostęp lub utrudniających swierzętem żyjącym dziko dostęp do wód /art.73 ust.1, p.3/.

Ustawa nakazuje przeprowadzanie napowietrznych i podziemnych linii kablowych, w sposób zapewniający charakter walorów krajobrazowych środowiska /art.73 ust.1, p.2/.

Za skutki naruszenia stanu środowiska ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska przewiduje odpowiedzialność cywilną jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych /art.80/ oraz odpowiedzialność karną w postaci kar pozbawienia wolności lub grzywny /art.106-110/.

Sprawę ochrony gruntów rolnych i leśnych precyzuje dodatkowo ustawa z dnia 26 marca 1982 r.

Zwraca się w niej szczególną uwagę na ograniczenia w przeznaczaniu gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, a dokonywać tego można tylko w ramach planów zagospodarowania przestrzennego miast, gmin oraz miasta i gminy, na podstawie decyzji właściwych organów państwowych /art.7 ust.1,2/.

Ustawa precyzuje pojęcie lasów ochronnych i ustanawia zakaz wznoszenia budynków i budowli, z wyjątkiem służących gospodarce leśnej, obronności kraju i bezpieczeństwu wewnętrznemu, na terenie lasów ochronnych /art.11/.

W związku z planowaniem i realizacją inwestycji społecznych w postaci obiektów wczasowych istotne znaczenie mają przepisy prawa budowlanego - ustawy z dnia 24 października 1974 r.

Ustawa powyższa normuje działalność obejmującą sprawy wykorzystania terenów zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego /art.1/. Podkreśla się obowiązek wznoszenia obiektów budowlanych wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel /art.3/, a także obowiązek estetyki formy architektonicznej obiektu oraz dostosowania do otoczenia i walorów krajobrazu /art.4/. Zwraca się uwagę na uwzględnienie w projektowaniu obiektów budowlanych ochrony środowiska, a szczególnie ochrony zieleni /art.13,14/.

W ramach prac związanych z przygotowaniem inwestycji budowlanych do realizacji właściwy organ administracji państwowej ustala miejsce i warunki realizacji projektu inwestycyjnego oraz opracowuje plan realizacji, określający urbanistyczne i architektoniczne zagospodarowanie terenu inwestycji /art.20 ust.1/. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawą do ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanej. Inwestor ma obowiązek uzyskać pozwolenie właściwego organu administracji państwowej na budowę, w którym rozstrzygnięte są sprawy miejsca i warunków realizacji inwestycji /art.29 ust.1/.

Ustawa nakłada na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem i wymogami ochrony środowiska oraz zakazuje oszacowanie otoczenia /art.43/.

Na terenowe organy administracji państwowej ustawa nakłada obowiązek sprawowania nadzoru urbanistycznego /art.53 ust.1/.

Ustawodawca w akcie prawnym sanieci? przepisy o odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie ustawy /art.59-61/ oraz odpowiedzialności cywilnej, polegającej na odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących samodzielne funkcje w budownictwie /art.62-64/.

Uzupełnieniem przepisów prawa budowlanego, dotyczących działalności inwestycyjnej jest ustawa - prawo wodne - z dnia 24 października 1974 r., która normuje zasady korzystania z wód.

Ustawa określa warunki korzystania z wód i ich rodzaje, ustala organy właściwe do wydawania pozwoleń na korzystanie z wód, wykraczające poza powszechne lub zwykłe /art.20 ust.1 i art.28 ust.1/.

W końcowej części ustawy znajdują się przepisy o odpowiedzialności karnej m.in. za szkodliwe zanieczyszczanie wody, uniemożliwianie lub utrudnianie korzystania z wody, uszkadzanie biegu wód śródładowych, uszkadzanie urządzeń wodnych i powodowanie strat wody/art.122-130/.

Uzupełnienie omawianych w pracy ustaw stanowią akty prawne wykonawcze - rozporządzenia Rady Ministrów : z dnia 30 września 1980 r. - w sprawie ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem; w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymywania czystości i porządku w miastach i wsiach ~~xx~~; w sprawie zasad tworzenia i zagospodarowania stref ochronnych /które w 6 stanowi zakres budowy domów wypoczynkowych na terenie strefy ochronnej oraz rozporządzenie w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian.

Generalnym aktem prawnym, zawierającym w swej treści postanowienia dotyczące działalności inwestycyjnej jest także ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Ustawa ta reguluje zagadnienia sprawowania władzy i administracji w jednostkach terytorialnych. Rady narodowe jako **przedstawicielskie organy władzy państwowej** i podstawowe organy samorządu społecznego prowadzą samodzielnie działalność na rzecz społeczeństwa m.in. poprzez planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne /art.1 i art.4/ i udzielanie opinii w sprawie terytorialnych podziałów specjalnych /art.23 ust.1, p.3/.

Do właściwości gminnych rad narodowych należą sprawy ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska, zabytków i pomników przyrody oraz parków wiejskich i zieleni /art.26/.

Do rad narodowych wspólnych miast i gmin należy ochrona środowiska /art.30 ust.3/, a do właściwości wojewódzkich rad narodowych - uchwalanie spraw społeczno-gospodarczych i przestrzennego rozwoju terytorialnego, a także inicjowanie organizacji i nadzoru obiektów sportowych, wypoczynkowych oraz przedsiębiorstw i instytucji turystycznych /art.31 ust.1,2 p.8/.

Według art.44 ust.1 rady narodowe uchwalają plany zagospodarowania przestrzennego zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym, po czym założenia i projekty planów zagospodarowania przestrzennego terenowe organy administracji udostępniają do publicznego wglądu /art.44 ust.1/.

Rady narodowe powołują stałe komisje, a wśród nich komisje do spraw rozwoju przestrzennego, gospodarki wodnej ochrony środowiska i spraw społecznych, które jako organy pomocnicze rady ~~xx~~

zajmują się wyspecjalizowanymi zagadnieniami wybranymi z całokształtu działalności rady /art.114 i 115/.

Aktem prawnym odnoszącym się do działalności inwestycyjnej jest także ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych /tekst jednolity z 1986 r./. Ustawodawca postanowił, że inwestycje przedsiębiorstwa, w wyniku których mają powstać obiekty służące zakładowej działalności socjalnej są finansowane z części środków zakładowego funduszu socjalnego, z różnicy między dochodami a kosztami z tytułu sprzedaży i likwidacji środków trwałych, służących działalności socjalnej oraz środków przekazanych przez związki zawodowe i inne organizacje społeczne. Środki te mogą być zasilane kredytem bankowym /art.26 ust.1,3/.

Centralnym organem administracji państwowej w zakresie turystyki i wypoczynku jest Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985, w sprawie szczegółowego zakresu działania GKKPiT do zadań Komitetu należy m.in. zapewnianie realizacji zadań wynikających z planów zagospodarowania przestrzennego, dysponowanie środkami na cele kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku, określanie kierunków rozwoju sieci obiektów i urządzeń oraz ich rozbudowy, rozmieszczenia i wykorzystania /§ 1,2/.

Do zakresu działania Komitetu w dziedzinie turystyki należy ustalanie zasad zagospodarowania regionów i miejscowości turystyczno-wypoczynkowych, współdziałanie w ochronie środowiska, w tym zapobieganie degradacji obszarów o walorach turystycznych /art.1 ust. 4/.

Omawiane rozporządzenie ustala także zadania Przewodniczącego GKKPiT, a wśród nich współdziałanie w opracowywaniu planów społeczno-gospodarczych i zagospodarowania przestrzennego oraz współdzia-

łanie w określaniu warunków technicznych, jakie powinny spełniać obiekty budowlane w zakresie kultury, turystyki i wypoczynku /§ 2/. Przedmiotem uprawnień koordynacyjnych Przewodniczącego GKKPiT jest natomiast organizacja wypoczynku wczasowego i samorząd inwestycyjnych /§ 4 ust.2/.

Skonkretyzowaniem uprawnień Przewodniczącego naczelnego organu administracyjnego w dziedzinie turystyki i wypoczynku jest zarządzenie Nr 6, Przewodniczącego GKK z dnia 3 lipca 1985 r. w sprawie powołania Zespołu Specjalistów do Opiniowania Założeń Techniczno-Ekonomicznych Inwestycji. W zarządzeniu tym ustalono warunki zatwierdzania inwestycji w zakresie budownictwa turystycznego. Ocenie Zespołu podlega wybór terenu lokalizacji oraz dokumentacja projektowa, uzasadnienie celowości inwestycji i jej programu użytkowego, zgodność z projektem rozwoju turystyki w danym województwie, lokalizacji w stosunku do walorów turystycznych regionu oraz do innych urządzeń i obiektów turystycznych, zgodność z przepisami o terenowej koordynacji inwestycji, prawidłowość rozwiązań funkcjonalno-użytkowych, walory architektoniczne projektu i przyjęte rozwiązania konstrukcyjno-materiałowe.

III. Podsumowanie

Na podstawie uwzględnionych w opracowaniu aktów prawnych nasuwa się szereg uwag, dotyczących działalności inwestycyjnej w dziedzinie turystyki i wypoczynku.

Inwestorzy, oprócz środków finansowych przeznaczonych zgodnie z ustawą o gospodarce finansowej przedsiębiorstw na realizację obiektów służących działalności socjalnej, muszą wziąć pod uwagę przepisy prawne zawarte w wielu obowiązujących aktach prawnych.

W związku z zamiarem podjęcia oraz realizacją inwestycji socjalnych prawne znaczenie posiadają przepisy dotyczące planowania przestrzennego i zagospodarowania turystycznego kraju i poszczególnych regionów oraz system norm dotyczących ochrony naturalnego środowiska człowieka, korzystania z lasów dla celów turystycznych, ochrony gatunkowej zwierząt i roślin oraz zabytków przyrody.

W działalności inwestycyjnej gestorzy muszą liczyć się z różnymi ograniczeniami lokalizacyjnymi, mającymi na celu przeciwdziałanie nierównomiernemu rozmieszczaniu obiektów turystyczno-wypoczynkowych. Ponieważ najbardziej atrakcyjne regiony turystyczne to zazwyczaj obszary o szczególnej ochronie prawnej: parki narodowe i krajobrazowe, tereny górskie i nadsoralskie, lasy, akweny i cieki wodne, regiony etnograficzne i obszary bogate w zabytki kultury materialnej, miejscowości o statucie turystyczno-wypoczynkowej lub uzdrowiskowej, a także strefy nadgraniczne - pierwszą trudność stanowi wybór miejsca lokalizacji obiektu wczasowego, zgodnie z przepisami prawa.

Wyznaczanie miejsca i udzielanie pozwoleń na budowę obiektów socjalnych obwarowane jest wieloma warunkami, których spełnienia oczekuje się od inwestora. Ponadto kontroli i nadzorowi z punktu

widzenia przestrzegania prawa podlega proces realizacji i utrzymywania obiektów budowlanych.

Proces inwestycyjny kontrolują lub nadzorują różne organy państwowe: terenowe organy władzy i administracji oraz ich organy wyspecjalizowane w zakresie budownictwa i architektury, ochrony środowiska, a także organy państwowe znajdujące się w pionie organów administracji w zakresie turystyki i wypoczynku, podległych Głównemu Komitetowi Kultury Fizycznej i Turystyki.

Najważniejsze zagadnienia dotyczące spraw socjalnych regulują ustawy. Ustawa jest aktem normatywnym, uchwalanym w szczególnym trybie przez parlament - Sejm PRL -, posiadającym szczególną moc prawną i szczególną treść, zajmującym najwyższe miejsce po konstytucji w systemie ^{aktów państwa pochodzących od} organów państwowych.

Ustawa zajmuje więc szczególne miejsce w systemie źródeł prawa PRL, ponieważ pochodzi od najwyższego, przedstawicielskiego organu władzy państwowej, jest aktem nadrzędnym wobec wszystkich aktów nauczalnych organów administracji państwowej, wobec aktów terenowych organów władzy i administracji, a także wobec decyzji innych organów państwowych jak: Najwyższa Izba Kontroli, sądy i organy prokuratorskie. Według literatury prawniczej ustawa zawsze ma charakter aktu ogólnego, normatywnego i wszystkie akty prawne niższego rzędu muszą być ustawie podporządkowane. W związku z powyższym rozstrzygnięcia ustawowe powinny być bezwzględnie przestrzegane przez wszystkich adresatów norm.

Ustawy, jako akty ramowe regulują tylko najważniejsze problemy ogólnopaństwowe lub resortowe, natomiast szczegółowe uregulowanie określonych zagadnień ustawa odsyła do aktów prawnych niższego rzędu, głównie rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, a ci z kolei upoważniają organy niższego

szczebla do jeszcze bardziej konkretnej regulacji prawnej. Zawsze więc istnieje niebezpieczeństwo niewłaściwej interpretacji celów ustawy lub samowolnej regulacji prawnej ~~zgodnie~~ pewnych zagadnień, niezgodnie z intencją ustawodawcy.

Nimo istnienia teoretycznego modelu hierarchii aktów prawnych praktyka wskazuje na liczne nieprawidłowości, związane z niewykonywaniem, a nawet łamaniem niektórych postanowień ustaw, zwłaszcza wtedy, gdy interes gospodarczy przedsiębiorstwa lub resortu dominuje nad mało konkretnie określonymi zasadami ustawowymi np. ochrony środowiska.

Problematyka niniejszej pracy - a więc prawne czynniki warunkujące rozmieszczenie socjalnej bazy czasowej - znajduje odzwierciedlenie w różnych aktach prawnych, pochodzących od różnych organów państwowych i z różnych okresów istnienia PRL, a także od organów już nieistniejących.

Jednostki podejmujące działalność inwestycyjną muszą opierać się na wielu rozproszonych przepisach prawa, na podstawie których mogą prawidłowo realizować wszystkie stadia procesów inwestycyjnych.

Trudność w przestrzeganiu prawa dotyczącego obiektów socjalnych stanowi konieczność wyszukiwania różnych podstaw prawnych do podejmowania inwestycji socjalnych oraz odwoływanie się do wielu organów państwowych, kompetentnych w zakresie budownictwa.

Rzeczywistym problemem dla inwestorów nie jest brak podstaw prawnych do prowadzenia działalności w zakresie polityki socjalnej, lecz rozproszenie przepisów prawa w ~~stx~~ wielu aktach różnej rangi.

Rozproszone przepisy prawne dotyczące zagadnień inwestycyjnych - nawet ustawowe - nie zawsze są przestrzegane przez adresatów norm, dlatego też ważnym problemem jest sprawa właściwej regulacji założeń ustawowych w aktach podległych ustawie, aby interpretacja postanowień zawartych aktach prawnych niższego rzędu była zawsze zgodna i intencjami i rzeczywistą wolą ustawodawcy oraz szeroko rozumianym interesem społecznym.

Przestrzeganie aktualnie obowiązujących norm prawa powinno być zadaniem wszystkich organów państwowych, prowadzących działalność inwestycyjną.

Ochrona i kształtowanie środowiska, jako jeden z najważniejszych obecnie problemów społecznych musi zajmować pierwszoplanowe stanowisko w prowadzeniu procesów gospodarczych i inwestycyjnych i to nie tylko w makro, ale również w mikroskali. Ochrona konkretnego lasu, wsi, uzdrowiska, parku narodowego, rzeki, zabytku czy pomnika przyrody nie może tracić znaczenia wobec interesu przedsiębiorstwa, czy też administracji władzy terenowej.

Rozsądna polityka lokalizacyjna dotycząca wszelkich inwestycji, także socjalnych, stanowi jeden z najważniejszych problemów związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska naturalnego.

Analiza aktów prawnych pozwoliła wysunąć wniosek, że rozproszenie postanowień normatywnych dotyczących inwestowania utrudnia przestrzeganie prawa przez inwestorów, natomiast uchwalenie kompleksowego aktu prawnego przez Sejm lub przez Radę ministrów, jako organ państwowy o wysokiej i ustabilizowanej pozycji prawnej przyczyniłoby się do ułatwienia procesów lokalizacyjnych i realizacyjnych obiektów socjalnych w turystyce.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody /Dziennik Ustaw Nr 25, poz. 180/.
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks Pracy - /Dziennik Ustaw Nr 24, poz. 141 - ze zmianami/.
Ustawa z dnia 24 października 1974 r. - Prawo Budowlane - /Dziennik Ustaw Nr 38, poz. 229 - ze zmianami/.
Ustawa z dnia 24 października 1974 r. - Prawo Wodne - /Dziennik Ustaw Nr 38, poz. 230/.
Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska /Dziennik Ustaw Nr 3, poz. 6/.
Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, tekst jednolity z dnia 2 stycznia 1986 r. /Dziennik Ustaw z 1986 r. Nr 8, poz. 44/.
Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych /Dziennik Ustaw Nr 11, poz. 79/.
Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, /Dziennik Ustaw Nr 41, poz. 185/.
Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym /Dziennik Ustaw Nr 35, poz. 183/.
Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dziennik Ustaw Nr 22, poz. 99/.
Ustawa z dnia 24 października 1986 r. o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki uspołecznionej, /Dziennik Ustaw Nr 39, poz. 192/.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem /Dziennik Ustaw Nr 24, poz. 89/.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed hałasem i wibracjami /Dziennik Ustaw Nr 24, poz. 90/.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach /Dziennik Ustaw Nr 24, poz. 91/.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie zasad tworzenia i zagospodarowania stref ochronnych /Dziennik Ustaw Nr 24, poz. 92/.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, /Dziennik Ustaw Nr 24, poz. 93/.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych /Dziennik Ustaw Nr 20, poz. 149/.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu zasad i trybu ustalania ich lokalizacji /Dziennik Ustaw Nr 31, poz. 140/.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki /Dziennik Ustaw Nr 63, poz. 333/.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1985 r. w sprawie określania kompetencji niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej zastępowanych w przepisach

szczególnych dla organów zleśionych /Dziennik Ustaw Nr 63, poz.334/.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, /Dziennik Ustaw Nr 63, poz.326/.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, /Dziennik Ustaw Nr 63, poz.330/.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1986 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych /Dziennik Ustaw Nr 7, poz.39/.

Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 19 listopada 1983 r. w sprawie zasad projektowania Inwestycji /Monitor Polski Nr 41, poz.237/.

Zarządzenie Przewodniczącego GKT z dnia 3 lipca 1985 r. w sprawie powołania Zespołu Specjalistów do Opiniowania Założeń Techniczno-Ekonomicznych Inwestycji /Dziennik Urzędowy Nr 2, poz.4/.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 /Monitor Polski Nr 22, poz.129/ ze zmianą wynikającą z uchwały Nr 66 Rady Ministrów z dnia 18 marca 1981 r. /Monitor Polski Nr 9, poz.72/ w sprawie zasad planowania, finansowania i realizacji inwestycji społecznych.

Bibliografia

W.Brzeziński, Planowanie przestrzenne a lokalizacja, Państwo i Prawo 1972, z.11.

W.Brzeziński, Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka, Warszawa 1971.

W.Brzeziński, Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka, Warszawa 1975.

P.Czechowski Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne, Warszawa, Wydawnictwo UW 1980.

W.Gacka-Grzesikiewicz, WnRóżycka, Obszary chronione a przestrzenna struktura aglomeracji, Warszawa 1972.

R.Grabowiecki, Podstawowe elementy planu przestrzennego zagospodarowania Polski do 1990 r., Gospodarka Planowa 1974, z.4.

A.Gramatyka, J.Z.Szwaja, Prawo turystyczne, Kraków 1981.

I.Jacyga, Aglomeracje turystyczne, Życie Gospodarcze 1980, Nr 30.

L.Jastrzębski, Ochrona przyrody i środowiska w PRL, Warszawa 1979.

L.Justasz, Rola państwa i Prawa w ochronie środowiska, Warszawa 1975.

L.Justasz, Podstawowe zagadnienia prawne i organizacyjne ochrony środowiska, Warszawa 1976.

Materiały z konferencji poświęconej efektywności wykorzystania zakładowej bazy wczasowej /Bielsko-Biała/, Wydawnictwo PTTK "Kraj", Kraków 1985.

Materiały z sympozjum naukowego /Spała 22-24.02.1979/, 30 lat działalności PWP 1949-1979, Warszawa 1980.

Materiały z III Sympozjum GKT i Instytutu Turystyki w dniach 4-6.10.

1984 w Sercoku, Wypoczynek urlopowy ludzi pracy i członków ich rodzin, Warszawa 1985.

Ochrona środowiska. Refleksje prawne i ekonomiczne, pod red.L.Justasza,

Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1979.

J.Pawlak, Założenie programu ochrony środowiska w Polsce do 1990 r., Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja 1975, z.19.

A.Podniesiński, Podstawowe problemy ochrony środowiska w Polsce, Warszawa 1979.

B.Rogalewska, O strukturze przestrzennej budownictwa lotniskowego w Polsce, Przegląd Geograficzny 1981, z.3.

B.Rogalewska, Tendencje lokalizacyjne sakradowych ośrodków wczasowych w Polsce do 1971 r., Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.

O.Rogalewski, Zagospodarowanie turystyczne, Warszawa 1974.

A.Wasilewski, Obszar górniczy /zagadnienia prawne/, Warszawa 1969.

N.Tyczka, Prawo turystyczne, Poznań 1982.

BIBLIOTEKA IT
Archiwum Fund
Naukowo-Badawczych

A-936 2 III