Renata GRALEC
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

Turystyka w warunkach gospodarki rynkowej

Transformacja procesów gospodarowania dokonująca się w Polsce w ciągu ostatnich pięciu lat, której celem jest przekształcenie gospodarki z centralnie zarządzanej w rynkową, może być postrzegana jako zespół działań makroekonomicznych, podejmowanych przez państwo i jego organy i będących ich następstwem – prorynkowych decyzji podmiotów gospodarczych. Stworzony przez odpowiednie akty prawne system prawno-ekonomiczny państwa warunkuje wystąpienie rynkowych procesów dostosowawczych w poszczególnych branżach. Dotyczy to konieczności dokonania zmian zarówno na szczeblu centralnym (ministerstwa i urzędy centralne) w zakresie zarządzania daną dziedziną gospodarki, jak i sposobie oraz filozofii działania samych podmiotów.

Konieczność uwzględnienia mechanizmu rynkowego, stała się warunkiem wyjścia z kryzysu, jaki na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych miał miejsce w branży turystycznej. W określony przez program Balcerowicza plan transformacji gospodarczej (wrzesień 1989) turystyka wchodziła z obciążeniami wynikającymi z traktowania jej przez rządy socjalistyczne jako elementu polityki socjalnej w zakresie turystyki krajowej i dziedziny "pod specjalnym nadzorem" dla turystyki zagranicznej. PRL-owską turystykę charakteryzowały m.in.:

- centralizm zarządzania i finansowania przy jednoczesnym trójwładztwie (na szczeblu centralnym istniały: rządowy urząd zajmujący się turystyką, np.: Główny Komitet Turystyki, centralna administracja turystyki socjalnej umiejscowiona w Ministerstwie Płacy, Pracy i Spraw Socjalnych i Centrala Turystyczna "Orbis")[1], co rodziło spory kompetencyjne;
- podział na turystykę socjalną (w tym rozwiniętą turystykę zakładową) i rynkową;

[1] A. Kornak, *Funkcjonowanie rynku turystycznego*, PWN, Warszawa-Wrocław 1980, s. 95-96.

• podporządkowanie zarządzania turystyką kryteriom socjalnym, a nie rynkowym, co przejawiało się w dużym udziale dotacyjnego (obowiązkowego, bezzwrotnego i nieodpłatnego) finansowania procesów gospodarczych podmiotów branży turystycznej. Wynikiem tego był brak adekwatności cen usług turystycznych do ponoszonych w celu ich wytworzenia nakładów oraz ich jakości (ceny zatraciły swoją ekonomiczną i informacyjną funkcję);

• dominacja państwowych form własności podmiotów turystycznych. Działające w turystyce jednostki miały status organizacji społecznych, np.: Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze (PTTK), Polski Związek Motorowy; były organami organizacji politycznych, np.: "Almatur" – Socjalistyczny Związek Studentów Polskich; miały status spółdzielni, np.: Spółdzielcze Biuro Turystyczne "Turysta" lub reprezentowały sektor państwowy, np.: Przedsiębiorstwo Państwowe "Orbis", Sports-Tourist;

• ograniczenie rozwoju zagranicznej turystyki przyjazdowej i wyjazdowej, co wynikało z socjalistycznego ustroju społeczno-gospodarczego i przejawiało się w trudnościach paszportowych i wizowych, ograniczeniach posiadania i rozporządzania walutami obcymi, funkcjonowaniem bezdewizowych wymian turystycznych z innymi krajami bloku socjalistycznego, których kalkulacja nie w pełni uwzględniała ekonomiczne kryteria opłacalności, będąc w znacznym stopniu podporządkowaną decyzjom politycznym i socjalnym.

Polska turystyka lat 1947-1989 to turystyka kolektywna. Była tania i dostępna w kraju, stwarzała szansę zagospodarowania czasu wolnego dla większości społeczeństwa, ale podmioty gospodarki turystycznej w ograniczonym stopniu kierowały się w swojej działalności rachunkiem ekonomicznym oraz były pozbawione podstawowych motywów rozwoju i innowacyjności.

Celem artykułu jest diagnostyczne przedstawienie tych wszystkich zmian w turystyce, które świadczą o dokonanych bądź dokonujących się adaptacjach do rynkowych warunków gospodarczych. Zaproponowano problemowe ujęcie tematyki, gdyż rynkowe przemiany w turystyce można zaobserwować zarówno w działalności podmiotów działających na poziomie makroekonomicznym (państwo, województwa, gminy), jak i w codziennej praktyce podmiotów gospodarki turystycznej, czyli w skali mikroekonomicznej. W dokumentowaniu tematu posłużono się materiałami opracowanymi przez Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki (UKFiT), Instytut Turystyki oraz licznymi artykułami prasy turystycznej, ekonomicznej i ogólnej oraz danymi statystycznymi.

Podejmując próbę diagnozy procesów transformacyjnych w turystyce, musimy określić ich cel. Jest nim urynkowienie, czyli uczynienie mechanizmu rynkowego podstawą działania. Sprowadza się to do akceptacji i adaptacji rynkowych reguł gry, a więc prowadzenia działal-

ności gospodarczej dla zysku przy maksymalnym zaspokojeniu potrzeb klienta w warunkach konkurencji (powstanie rynku nabywcy).

Działanie mechanizmu rynkowego utożsamiane z wolnością gospodarczą paradoksalnie oznacza zaakceptowanie przez podmioty przymusu. Jest to przymus ekonomiczny – przymus "dobrej roboty", przymus racjonalności działania, przymus konkurencyjności, innowacyjności, przymus natychmiastowej reakcji na zmiany popytu, potrzeb i wymagań klientów. Przed takim wyzwaniem stanęła też turystyka.

W ciągu ostatnich 5 lat zmienił się sposób postrzegania branży turystycznej. W minimalnym stopniu przypisuje się jej cele socjalne, akcentując raczej rynkowość. Turystyka stała się biznesem. Dowodzą tego statystyki. Dziesięć lat temu przyjechało do Polski 3,4 mln cudzoziemców, w roku 1993 zarejestrowano już 61 mln osób, a rok później odwiedziło nasz kraj 74,3 mln obcokrajowców[2]. Polacy podróżują chętniej i częściej. W roku 1994 za granicę wyjechało 34,3 mln osób (o 6% więcej niż w roku 1993). Ekspansja turystyki ma również wymierny efekt pieniężny. W roku 1993 turystyka przyniosła 4,5 mld USD, w roku 1994 – 6 mld USD, szacunki z roku 1995 mówią o wpływach dewizowych z turystyki rzędu 7 mld USD, co stanowi prawie 30% wszystkich wpływów dewizowych kraju[3]. Turystyka stała się czynnikiem rozwoju gospodarczego kraju, co wynika z jej interdyscyplinarności i angażowania innych działów gospodarki do swej obsługi, a co za tym idzie – stymulowania rozwoju rynku usług finansowych (bankowość i ubezpieczenia), transportu (budowa autostrad i przejść granicznych), inwestycji w ochronie środowiska, gastronomii i hotelarstwie. Turystyka tworzy miejsca pracy i może stać się impulsem aktywizaji regionalnej. Postęp ten możliwy jest dzięki prorynkowym zmianom w turystyce.

1. Rynkowe zarządzanie turystyką

W ciągu ostatnich 5 lat zmieniła się centralna polityka państwa i system zarządzania gospodarką turystyczną. Na szczeblu rządowym przemysłem turystycznym kieruje Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki (UKFiT). Jego powstanie zlikwidowało spory kompetencyjne pomiędzy trzema branżowymi ośrodkami władzy. Inne też są priorytety zarządcze turystycznych władz państwowych. Ograniczeniu uległa bezpośrednia ingerencja w praktykę działania podmiotów gospodarczych, przy jednoczesnym poddaniu kryteriom rynkowym (bardziej niż do tej pory)

[2] Mały rocznik statystyczny 1994, GUS, Warszawa 1994, s. 176.

[3] Inwestycje w turystyce – rozwój infrastruktury, UKFiT, Warszawa 1995, s. 1.

działalności turystycznych przedsiębiorstw państwowych (np. Ośrodków Sportu i Rekreacji). UKFiT podejmuje inicjatywy o charakterze prawnym, ustawodawczym i promocyjnym, które mają na celu stworzenie sprzyjającego rozwojowi turystyki otoczenia makroekonomicznego. Centralne władze turystyczne podejmują starania stworzenia polskiej polityki turystycznej. Wyrazem tego są przeprowadzone diagnostyczne badania polskiej gospodarki turystycznej i opracowanie *Założeń polityki turystycznej państwa* oraz ministerialne (Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Wodnej, Ministerstwo Ochrony Środowiska) konsultacje projektu ustawy o zasadach świadczenia usług turystycznych.

Powyższe przykłady działań władzy centralnej (UKFiT) przytoczono dla zobrazowania zmian w filozofii centralnego zarządzania branżą turystyczną. Wolność gospodarowania na rynku nie może mieć charakteru samowoli prowadzącej do chaosu, z drugiej zaś strony – nadmierny interwencjonizm państwa stanowi zagrożenie równowagi rynkowej wynikającej z bilansowania popytu i podaży poprzez cenę rynkową. W zakresie polityki turystycznej rola państwa polega więc na określaniu celów społeczno-ekonomicznych (np.: instrumenty polityki kredytowej, polityka terytorialna – ustawa o finansach gmin, polityka prywatyzacyjna). Prowadzenie prorynkowej polityki turystycznej przez państwo wynika z konieczności ochrony konsumenta, ochrony środowiska, zapobiegania powstawaniu monopoli i realizacji celów polityki gospodarczej, jak np.: zwiększenie zatrudnienia, wzrost eksportu usług (poprawa bilansu płatniczego).

2. Rynkowe zmiany sposobów finansowania turystyki

Prowadzone przez UKFiT i Instytut Turystyki analizy branży turystycznej[4] wskazują na niedostosowanie jakości oferowanych usług turystycznych do istniejącego popytu turystycznego i spodziewanego rozwoju ruchu turystycznego, jego wielkości i struktury. Rozbieżności te są wynikiem niskiego standardu polskiej infrastruktury turystycznej i jej niedoinwestowania. Zagospodarowanie turystyczne regionów potencjalnie atrakcyjnych ze względu na walory przyrodnicze i krajoznawcze wymaga inwestycji, a inwestycje – kapitałów.

Do roku 1992 inwestycje turystyczne finansowane były przede wszystkim ze środków Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku oraz wojewódzkich funduszy turystyki i wypoczynku. Kapitał centralny miał głównie formę dotacji i preferencyjnych pożyczek o bardzo niskim

[4] Tamże, s. 4.

oprocentowaniu (4% w stosunku rocznym), co pozwalało na korzystanie z nich nawet przedsiębiorstwom osiągającym niewielką rentowność[5]. Urynkowienie turystyki zaowocowało jakościowym przekształceniem form finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej branży.

Podstawowym instrumentem publicznego finansowania w turystyce pozostaje budżet państwa, którego rola systematycznie się zmiejsza. Ze środków publicznych pokrywa się tylko 1% całości inwestycji turystycznych w gospodarce narodowej (około 0,5 bln starych złotych w roku 1995). Tymczasem eksperci Centralnego Urządu Planowania twierdzą, że dla realizacji wytyczonych przez politykę turystyczną państwa celów (np. rozwój agroturystyki, inwestycje hotelowe) i wspierania socjalnych funkcji turystyki (np.: szkolna turystyka dydaktyczna, wypoczynek dzieci i młodzieży) potrzeba wsparcia budżetowego w kwocie 1,5-3 bln starych złotych (ceny z 1993 r.)[6]. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w publicznym finansowaniu rośnie znaczenie wydatków samorządowych, które w 1994 roku stanowiły 37% wszystkich wydatków publicznych na turystykę[7]. Nadal jednak dysponowanie funduszmi publicznymi w niedostatecznym stopniu scedowane jest na poziom samorządów terytorialnych, co jest następstwem braku polityki regionalnej i stanowi barierę spójnego rozwoju turystycznego regionów.

Turystyczne wydatki publiczne, to głównie dotacje na działalność mających formę zakładów budżetowych Ośrodków Sportu i Rekreacji, na wypoczynek dzieci i młodzieży, dofinansowanie wykupu usług sanatoryjnych, organizacji imprez turystycznych.

Ograniczenie centralnego finansowania branży turystycznej i – bardzo oporne – przesuwanie się centrów dotowania turystyki na poziom samorządów lokalnych, to pozytywna rynkowa przemiana publicznego – pieniężnego wspierania turystyki. Jednakże tej korzystnej decentralistycznej zmianie towarzyszy zmniejszanie realnych kwot wydatkowanych na turystykę, co nie daje szans na realizację celów turystycznych przypisanych w gospodarce rynkowej państwu. Dalszy proces reform form sposobów finansowania turystyki powinien iść w kierunku umożliwienia władzom regionalnym reinwestowania zysków z turystyki i stworzenia przez władze centralne korzystnego klimatu inwestycyjnego poprzez system ulg podatkowych i preferencyjnych kredytów.

Ustrojowe i rynkowe przemiany w Polsce zaowocowały lepszymi

---

[5] A. Rapacz, Przedsiębiorstwo turystyczne. Podstawy i zasady działania, PWN, Warszawa 1994, s. 179.

[6] E. Zabieć, Fundusze publiczne w finansowaniu turystyki oraz jej otoczenia, *Rynek Turystyczny nr 9/35*, 1995.

[7] Sprawozdanie z wykonania budżetu na 1994 rok. Budżety gmin, GUS, Ministerstwo Finansów.

kontaktami z krajami Unii Europejskiej, a co za tym idzie większą dostępnością do funduszy znajdujących się w jej gestii. Środki uzyskane z tych źródeł stały się ważnym instrumentem finansowania polskiej turystyki. Najważniejszym funduszem przeznaczonym przez Komisję Unii Europejskiej na rozwój przemysłu turystycznego jest PHARE (od 7.12.1990 r.), w którego ramach na poszczególne etapy programu rozwoju turystyki w Polsce przeznaczono 12,5 mln ECU[8]. Środkami tymi dysponuje Fundacja Rozwoju Turystyki - Tourin. Koordynuje ona projekty realizowane w ramach trzech programów operacyjnych:

- TOURIN I – przekształcenie UKFiT, rozwój produktu turystycznego, szkolenie kadr;
- TOURIN II – stworzenie krajowego systemu komputerowego informacji turystycznej i rezerwacji usług, rozwój turystyki na obszarach wiejskich, krajowy system pomocy dla użytkowników dróg;
- TOURIN III – w trakcie opracowywania.

Inwestycje turystyczne mogą też być wspierane ze środków PHARE, udostępnionych w ramach Programu Rozwoju Regionalnego - STRUDER[9]. Program obejmuje m.in. woj. wałbrzyskie, suwalskie, olsztyńskie i rzeszowskie, dla których turystyka może stać się ważnym źródłem dochodów, ze względu na walory środowiska naturalnego oraz sposobem na przezwyciężenie bezrobocia i "uwolnienie" przedsiębiorczości. Środków na turystykę można też "szukać" wśród tych wszystkich funduszy, które stawiają cele sformułowane ogólnie, np. wspieranie inwestycji małych i średnich firm w obszarze wiejskim (Polsko-Szwajcarski Program Regionalny).

Korzystanie z funduszy pomocowych Unii Europejskiej jest bardzo korzystne – wiele z nich to pomoc bezzwrotna (STRUDER, Program Rozwoju Sektora Prywatnego). Dostęp do nich dla małych firm i gospodarstw wiejskich jest jednak ograniczony wymaganiami formalnymi. Brak też odpowiedniej lokalnej polityki informacyjnej. Skutkiem tego jest niewykorzystywanie kwot pozostawionych do dyspozycji polskim inwestorom.

Wynikające z przekształceń rynkowych zmiany struktury własnościowej i usamodzielnienie się podmiotów gospodarczych pozbawiło je możliwości dotacyjnego finansowania w zakresie bieżącej działalności i rozwoju. Gestorami środków są wyspecjalizowane instytucje finansowe (banki, instytucje ubezpieczeniowe, fundusze powiernicze, giełda), a nie państwo. Zmusiło to firmy turystyczne do korzystania z takich źródeł zasilania zewnętrznego, jak emisje akcji, udziały w innych firmach (dywidendy) i lokaty w papiery wartościowe oraz różne formy kredytów.

---

[8] Polskie i zagraniczne kredyty inwestycyjne, UNIDO, 1995, s. 120.

[9] J. Wysociński, Struder dla inwestujących w przemysł turystyczny, *Rynek Turystyczny* nr 4 (30), 1995.

Przedsiębiorstwa turystyczne korzystają z kredytów na cele modernizacyjne, inwestycyjne oraz z kredytów obrotowych[10]. Decyzja zaciągnięcia kredytu wynika z ekonomicznej analizy opłacalności korzystania z kapitału obcego, przy uwzględnieniu jego dostępności określonej przez sytuację finansową samego przedsiębiorstwa (zdolność kredytowa) i wymagania stawiane przez kredytodawcę (oprocentowanie, suma kredytu, wysokość i terminy spłat, zabezpieczenie, sporządzanie wymaganych dokumentów).

Jednym z najbardziej atrakcyjnych dla turystyki kredytów w ciągu ostatnich 5 lat była preferencyjna linia kredytowa Banku Wschodnio-Europejskiego S.A. (b. Bank Turystyki), utworzona ze środków zlikwidowanego Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku. Jego zaletą było niskie oprocentowanie – 34% w stosunku rocznym. Udostępniona pula była jednak niewielka (74,2 mld starych złotych). Pieniądze pochodziły z należności z tytułu zadłużenia podmiotów w byłym CFTiW. Dostępność kredytu była obwarowana licznymi wymaganiami dokumentacyjnymi. W roli zarządzającego kredytem nie sprawdził się Bank Turystyki, który mimo statutowego obowiązku wspierania branży, traktował ją drugorzędnie, uniwersalizując swą działalność i w ostateczności ponosząc straty.

Oprócz kredytów stworzonych specjalnie na cele turystyczne, podmioty gospodarki turystycznej i te, które zainteresowane są inwestycjami zagospodarowania turystycznego, mogą korzystać z ogólnodostępnych kredytów bankowych, w tym zagranicznych instytucji finansowych (np.: linia kredytowa Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwiju przeznaczona na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw). Wzrost znaczenia kredytu w finansowaniu rozwoju turystyki wynika z cech instytucji w tej branży:

- zaangażowanie relatywnie wysokich kapitałów;
- konieczności oparcia przebiegu procesu finansowania zarówno w fazie budowy, jak i początkowej eksploatacji na kredycie bankowym;
- długiego okresu zwrotu poniesionych nakładów (5 - 8 lat);
- konieczności ponoszenia dodatkowych nakładów związanych z niedorozwojem infrastruktury komunalnej oraz wymogami ochrony środowiska[11].

Tradycyjny bankowy kredyt inwestycyjny jest niezbędny przy budowie infrastruktury turystycznej. W działalności bieżącej i mniejszych inwestycjach większą rolę odgrywa leasing. To popularna forma pozyskiwania środków transportowych, sprzętu komputerowego i oprogramowania. Jest preferowana przez biura podróży, które w polskich

[10] A. Rapacz, Przedsiębiorstwo, op. cit., s. 179.

[11] Inwestycje w turystyce – rozwój infrastruktury, UKFiT, Warszawa 1995, s. 4.

warunkach dysponują niewielkim kapitałem, a leasing dzięki takim cechom, jak:

- obniżenie podstawy opodatkowania poprzez zaliczenie opłat leasingowych do kosztów przedsiębiorstwa;
- konkurencyjność rat leasingowych w stosunku do sum wymaganych przy spłacie kredytu (raty + odsetki);
- nieobciążanie zdolności kredytowej firmy, przy jednoczesnym szybkim pozyskaniu wymaganego sprzętu; jest dla nich bardziej dostępny i opłacalny.

Nową formą zasilania zewnętrznego, którą uznać można za towarzyszącą rynkowym procesom dostosowawczym w turystyce, a mającą szczególne zastosowanie w gastronomii jest franchising. Na rynku polskim pojawiły się zachodnie firmy, które działają na tej zasadzie, np.: Mc Donald's, Burger King, Pizza Hut. W strukturach franchisingowych funkcjonują również obiekty hotelowe międzynarodowych sieci obecnych na rynku polskim, np.: Holiday Inn, Inter Continental.

Franchising przy polskim klimacie inwestycyjnym rozumianym jako środowisko gospodarcze wraz ze wszystkimi słabymi i mocnymi stronami oraz szansami i zagrożeniami związanymi z działalnością gospodarczą[12], w którym jednym z najważniejszych problemów jest brak kapitałów, może stać się efektywnym sposobem wspomagania inwestycji w turystyce. Franchising jako umowa dwóch partnerów (dawcy i biorcy), na mocy której dawca oferuje prawo do korzystania z firmowego znaku, patentów, know-how organizacyjnego i technologicznego, zyskując w zamian ustalone opłaty lub udział we wpływach, jest dla biorcy mniej kapitałochłonny niż samodzielny proces inwestycyjny. Kontrakt franchisingowy z dużą renomowaną firmą ułatwia uzyskanie kredytu, redukuje koszty projektowe i marketingowe. Zwykle macierzyste firmy finansowe wspomagają zakup wyposażenia, szkolenie załogi, budowę sieci dystrybucyjnej.

W polskiej turystyce franchising zyskuje powoli popularność. Pojawiły się już polskie kapitałowe biura podróży, które swoją strategię ekspansji ogólnopolskiej chcą oprzeć na franchisingu.

W procesie przystosowań turystyki do warunków rynkowych, zauważyć można, że zasadniczym zmianom uległ proces pozyskiwania kapitału na finansowanie jej rozwoju:

- ograniczeniu uległo centralne – dotacyjne finansowanie turystyki, przy jednoczesnym "przesunięciu" dysponowania tymi źródłami z poziomu władz centralnych na poziom samorządów lokalnych;
- pojawiła się możliwość czerpania kapitałów z zagranicznych funduszy pomocowych Unii Europejskiej (PHARE, STRUDER);

---

[12] L. Theus, Osiąganie celów polityki gospodarczej a stosowanie bodźców inwestycyjnych, *Rynek Turystyczny* nr 3(17), 1994.

- zwiększyła się rola banków w kredytowaniu inwestycji turystycznych;
- pojawiły się nowe formy źródeł turystycznych kapitałów inwestycyjnych (leasing, franchising).

3. Przekształcenia własnościowe podmiotów gospodarki turystycznej

Działanie mechanizmu rynkowego zakłada m.in. wolność gospodarowania, czyli swobodę – w ramach obowiązującego systemu prawno-ekonomicznego – tworzenia nowych podmiotów gospodarczych. Następstwem tego jest konkurencja stymulująca rozwój, innowacyjność i walkę o klienta poprzez doskonalenie produktów zaspokajających jego potrzeby i działalność marketingową. W miarę wprowadzania w Polsce rynkowych reguł gry gospodarczej szybko okazało się, że towarzyszące jej otwarcie granic będzie impulsem do zwiększenia ruchu turystycznego, a to z kolei – bodźcem do powstawania obsługujących turystów podmiotów gospodarczych i rynkowych przekształceń tych, które już działały w branży turystycznej.

Do połowy lat osiemdziesiątych na rynku turystycznym funkcjonowało zaledwie kilkanaście firm turystycznych o ściśle określonych obsługiwanych segmentach rynkowych wyodrębnionych według kryterium grup społecznych, np.: OST "Gromada" – turystyka rolników, STB "Turysta" – turystyka spółdzielczości rzemiosła, BTM "Juwentur" – turystyka młodzieży pracującej.

Na początku lat dziewięćdziesiątych, za sprawą ustawy o działalności gospodarczej z 23.12.1988 r. i ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13.07.1990 r., zaczął się proces jakościowych i ilościowych przekształceń podmiotowych w turystyce. Najszybciej rozwijał się sektor prywatny. Liczba podmiotów zajmujących się organizacją wypoczynku i sprzedażą oferty turystycznej wzrosła lawinowo. Szacuje się, że w branży turystycznej działa dziś 3 - 4 tys. firm[13]. Tak wielki dynamizm wynikał nie tylko z realnych potrzeb rynkowych, ale był także następstwem chaosu prawnego i całkowitej deregulacji branży turystycznej, który zresztą utrzymuje się do dziś. Rozpoczęcie działalności w turystyce wymaga tylko zarejestrowania jej w urzędzie bez konieczności posiadania odpowiednich kwalifikacji, infrastruktury i kapitałów.

Rynkowe przemiany struktury podmiotowej branży turystycznej to głównie procesy likwidacyjne i prywatyzacyjne. W sektorze publicznym zmiany te dotyczą turystycznych przedsiębiorstw państwowych, jedno-

[13] M. Nalazek, O branży turystycznej, *Rynek Turystyczny* nr 6(8), 1993.

stek komunalnych (wojewódzkie przedsiębiorstwa turystyczne, Ośrodki Sportu i Rekreacji), spółdzielczych i socjalnych (FWP).

Dawne wojewódzkie przedsiębiorstwa turystyczne są prywatyzowane różnymi sposobami:

- tworzone są spółki pracownicze, które korzystają z majątku dawnych przedsiębiorstw na zasadzie leasingu, np.: WPT "Roztocze" w Zamościu;
- są oddawane w dzierżawę;
- majątek zwraca się dawnym właścicielom, np.: Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Turystyczne "Przemysław" w Poznaniu;
- są likwidowane, np. WPT w Ciechanowie[14].

Największym państwowym potentanem na rynku turystycznym było PP "Orbis". Proces prywatyzacyjny "Orbisu" rozpoczął się w styczniu 1991 r. komercjalizacją, czyli przekształceniem w jednoosobową spółkę skarbu państwa – "Orbis" S.A. W ciągu następnych dwóch lat restrukturyzacja firmy przebiegała fragmentarycznie. Dyskutowano nad stworzeniem struktury holdingowej bądź spółki pracowniczej. W wyniku tego w roku 1993 powstały dwie spółki: Polskie Biuro Podróży "Orbis" Spółka z o.o. (49,7% udziału na "Orbis" S.A.) i "Orbis" – Transport Spółka z o.o. (54,3% udziałów ma "Orbis S.A.)[15]. Po sprywatyzowaniu turystyki i transportu główny majątek spółki-matki "Orbis" S.A. stanowią hotele. Ze względu na zróżnicowanie ich zyskowności, dekapitalizację infrastruktury i wyposażenia oraz olbrzymie potrzeby kapitałowe na remonty i modernizację, rozważane są różne koncepcje przekształceń. Jedną z nich jest sprzedaż kilku najlepszych hoteli lub utworzenie na ich bazie majątku spółki i zbycie akcji w ofercie giełdowej (konieczność pozyskania inwestorów strategicznych) bądź utworzenie holdingu finansowego spółek, z których każda zarządza grupą hoteli podobnej kategorii w różnych miastach[16]. Niestety, prowadzone prace koncepcyjne nie są poparte konkretnymi decyzjami i proces prywatyzacji "Orbisu" został zahamowany. Mimo to "Orbis" S.A. wciąż należy do największych polskich firm turystycznych o ogromnym majątku. Jako przedsiębiorstwo znane i posiadające zagraniczną sieć przedstawicielstw oraz profesjonalne kontakty z podmiotami turystycznymi na całym świecie oraz ogromny majątek – ma zagwarantowaną pozycję na rynku.

Do sektora publicznych przedsiębiorstw turystycznych należą Ośrodki Sportu i Rekreacji. Wiele z nich jest obecnie w stanie likwidacji, np.: Poznański Ośrodek Sportu i Rekreacji. Często są prywatyzowane częściami, np.: część jest przekształcana w zakłady budżetowe o stru-

[14] A. Rapacz, Przedsiębiorstwo..., op. cit., s. 55.

[15] I. Chojnacki, Hotele na rozdrożu, *Gazeta Bankowa* nr 44, z 29.10.1995.

[16] C. Rudziński, Przekształcanie "Orbisu", *Trybuna* z 19.11.1994.

kturze organizacyjnej przedsiębiorstw użyteczności publicznej, część obiektów jest oddawana w dzierżawę, a część wnoszona do spółek.

Specyficznym, ze względu na swój status samodzielnej jednostki organizacyjnej Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych[17] (OPZZ), podmiotem gospodarki turystycznej jest Fundusz Wczasów Pracowniczych (FWP). Jego statutowym celem jest organizacja wypoczynku dla pracowników, emerytów i rencistów oraz członków ich rodzin na bazie majątku własnego i oddanego Funduszowi w użytkowanie majątku skarbu państwa. FWP jest nadal przedsiębiorstwem państwowym obsługującym turystykę socjalną. Jednak i jego działanie uległo "urynkowieniu".

W okresie największego rozkwitu FWP dysponował 30 tys. miejsc wczasowych i sanatoryjnych. Po roku 1990 baza ta uległa zmniejszeniu. FWP stracił 38 sanatoriów i kilkadziesiąt domów wczasowych. Zredukowano (o 1200) liczbę pracowników, ograniczono system ulg dla korzystających z wczasów. FWP stał się droższy, ale wciąż ukierunkowany na obsługę turystów o średnich dochodach. Barierą w restrukturyzacji FWP są problemy z własnością bazy turystycznej, którą Fundusz użytkuje. Jest ona własnością skarbu państwa. Jednak wojewodowie podejmują decyzję o jej komunalizacji na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z roku 1990. Władze FWP na podstawie poprawki do ustawy o gospodarce gruntami z października 1994 roku twierdzą, że zarówno ziemia, jak i znajdujące się na niej obiekty zarządzane przez Fundusz są jego własnością.

FWP stara się wypełnić niszę turystyki socjalnej, przygotowując tanią ofertę. Nadal organizuje ulgowe wczasy, np. dla emerytów (organizuje je wraz z ZUS-em, Narodowym Funduszem Osób Niepełnosprawnych i towarzystwami ubezpieczeniowymi). Swoje produkty turystyczne sprzedaje na rynku, redukując system dystrybucji zakładowej.

Funkcjonowanie rynku konsumenta i konieczność sprostania zindywidualizowanym i bardziej wyrafinowanym wymaganiom klientów zmusiły do zmiany dotychczasowych sposobów działania spółdzielczość turystyczną. Niektóre, jak np.: S.T. "Turysta", których oddziały w poszczególnych miastach usamodzielniły się, działają na własny rachunek i ograniczyły zależność organizacyjno-finansową od centrali spółdzielczej, zachowując jednak logo firmy i korzystając z jej majątku. Inne dawne spółdzielnie, jak np. "Juwentur" przekształciły się w spółki handlowe (oddziały "Juwenturu" są niezależne od dawnej firmy-matki, która jest w stanie likwidacji).

Na rynku turystycznym działają wciąż firmy mające formę organiza-

[17] Ustawa z 21.04.1988 r. o funduszu wczasów pracowniczych (Dz.U. nr 11, poz. 84).

cji społecznych, np. Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych.

Podmioty prywatne w latach 1990-95 zdominowały polski rynek turystyczny. Ze względu na wspomniany już chaos prawny trudno określić, ile jest prywatnych podmiotów turystycznych. Ich liczbę szacuje się na 3-4 tys. Stanowią 90% wszystkich firm działających w branży. Mają zróżnicowany zakres działalności i różne formy własności. Przeważająca część to agencje i biura podróży tylko pośredniczące w sprzedaży ofert turystycznych. Tour operatorów zajmujących się zagraniczną turystyką przyjazdową i wyjazdową jest około 238[18]. Dominują spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki cywilne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Ich kapitał jest głównie polski (tylko w 1,5% firm dominuje kapitał zagraniczny). Polskie firmy turystyczne są małe (80% biur zatrudnia 1-6 pracowników), często uniwersalizują swą działalność turystyczną, a blisko połowa (48,4%) prowadzi również działalność pozaturystyczną (handlową, ubezpieczeniową)[19]. Rynek prywatnych podmiotów turystycznych jest niestabilny. Pojawiają się firmy - efemerydy, które po krótkim okresie działania znikają. Jest to wynikiem braku wstępnej weryfikacji przy wchodzeniu do branży. Charakteryzując przemiany podmiotowe polskiej turystyki, warto odnotować wchodzenie na rynek polski zagranicznych firm turystycznych, np. niemiecki TUI czy Hackerman, brytyjski Thompson i sieci hotelowych – Mariott, Holiday Inn, Park Hotel.

Aby sprostać zagranicznej konkurencji oraz przeciwstawić się chaosowi podmiotowemu branży, po początkowej tendencji do rozdrobnienia i małej skali działania na polskim rynku można zaobserwować tendencję do koncentracji. Wyrazem tego może być powstanie w styczniu 1995 roku touroperatorskiego konsorcjum "Orbisu"' "Gromady" i Air Tours Poland – Polskie Biuro Podróży S. A. czy konsorcjum Furnel Travel. Koncentracja ta służy obniżeniu kosztów działania, dostępowi do większych zasobów kapitałowych, rozłożeniu ryzyka (zarówno między różne segmenty rynku, rodzaje produktów i kraje), większej ekspansji działania, prowadzeniu wspólnej polityki marketingowej, szkoleń i komputeryzacji.

Efektem przemian rynkowych struktury podmiotowej w turystyce są następujące zjawiska:

- zdominowanie branży turystycznej przez podmioty prywatne;
- prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych;

---

[18] Oficjalny informator turystyczny 95/96, Polska Agencja Promocji Turystyki.

[19] M. Nalazek, O branży turystycznej, *Rynek Turystyczny* nr 6(8), 1993, Instytut Turystyki.

- dostosowanie form i sposobów działania do wymogów rynkowych przy pozostawieniu dawnej formy własności;
- wejście na rynek polski zagranicznego kapitału turystycznego;
- rozpoczęcie procesu koncentracji branży turystycznej.

4. Problemy rynkowych regulacji i samorządu gospodarczego w turystyce

Polski rynek turystyczny w warunkach gospodarki kapitałowej rozwija się chaotycznie. Turystyka "korzysta" z ogólnych norm prawnych, a brak jest ustawowych regulacji, które, z jednej strony, zapewniłyby koordynację działań podejmowanych przez podmioty *stricte* turystyczne z wymogami stawianymi przez prawo konsumenckie, z drugiej zaś – realizację zadań, jakie w dziedzinie turystyki założyło państwo. Turystyka, jak dowodzą statystyki, weszła w fazę wzrostu, ale owa wielka skala dynamizmu pozbawionego reguł działania kryje w sobie groźbę nadużyć, lekceważenia interesów konsumenta i przekroczenia barier środowiska naturalnego. Wolny rynek w turystyce to na dziś – w znacznej mierze – rynek samowoli.

Próbą opanowania turystycznego chaosu są działania branżowego samorządu gospodarczego i prowadzone prace nad ustawą o zasadach świadczenia usług turystycznych. Inicjatywa "podporządkowania" branży turystycznej wyszła od samych organizatorów wypoczynku. Od roku 1990 na podstawie ustawy o samorządzie gospodarczym, powstały pierwsze podmioty branżowego samorządu gospodarczego – Polska Izba Turystyki (PIT) i, niezależnie od niej, regionalne izby turystyczne. PIT postawiła sobie za cel ochronę interesów podmiotów gospodarczych działających w turystyce, a także ochronę interesów konsumenta. Wyrazem tego były prace nad ustawą o zasadach świadczenia usług turystycznych, opracowanie kryteriów działania firm turystycznych, których spełnienie jest niezbędne przy uzyskaniu członkostwa PIT-u i uzyskania jej rekomendacji, a także prowadzenie prac badawczo-opiniodawczych (uczestnictwo w pracach komisji sejmowych w sprawie transportu, ustawy o VAT, przekształceniach własnościowych w turystyce) i szkoleniowych. PIT w ciągu 5 lat istnienia wraz z 13 izbami regionalnymi stał się elementem lobby turystycznego. Jednakże próby regulacji branży prowadzone przez PIT uznać należy za połowiczne. PIT zrzesza ok. 1300 biur podróży w kraju (260 członków), co stanowi ok. 30% wszystkich firm działających w branży. Udzielone przez nią rekomendacje mają charakter tylko prestiżowy i nie stanowią systemowego rozwiązania problemu zabezpieczenia interesów turystów w Polsce.

Polski samorząd gospodarczy w turystyce cechuje dualizm. Obok PIT-u działa siedem regionalnych izb turystycznych, które reprezentują branżę turystyczną wobec władz lokalnych. Kompetencje i wzajemne

należności dwóch, niezależnych samorządów gospodarczych w turystyce dla potencjalnego turysty są niejasne i potęgują poczucie niepewności co do zabezpieczenia turystycznych praw konsumenckich. Dualizm samorządu branżowego to wyraz ścierania się dwóch poglądów: z jednej strony – konieczności regionalizacji działalności samorządowej branży turystycznej (izby regionalne) oraz potrzeby reprezentacji branży na szczeblu centralnym (izba ogólnopolska) – z drugiej.

Podstawą rozwoju turystyki jest region turystyczny utworzony według kryteriów wynikających z uwarunkowań środowiska naturalnego (region nadmorski, górski), czy historycznych. Warunkują one powstanie kultury regionalnej (np. Kujawy). Przyroda, historia, kultura to trzy elementy bazowe dla powstania walorów turystycznych regionu, które stają się bardziej lub mniej bezpośrednim motywem odwiedzania ich przez turystów. Rola regionalnego samorządu gospodarczego, to rola strażnika miejscowych walorów turystycznych i lobby, występującego w imieniu firm branży turystycznej w opracowywaniu, promowaniu i negocjowaniu z władzami regionu projektów turystycznych. Działania regionalnych izb turystycznych to działania odnoszące się do skali mikroekonomicznej.

Ogólnokrajowy samorząd gospodarczy branży turystycznej powinien być reprezentantem branży na szczeblu centralnym, którego rolą jest forsowanie sprzyjających rozwojowi turystyki projektów makroekonomicznych, np. proponowanie rozwiązań ustawowych, kształtowanie instrumentów finansowych, promowanie turystycznych projektów inwestycyjnych, poszukiwanie kapitałów, reprezentowanie branży w międzynarodowych organizacjach turystycznych. Regionalnemu samorządowi gospodarczemu przypisalibyśmy więc rolę wykonawczą zaś szczeblowi ogólnokrajowemu – ustawodawczą i opiniodawczą.

Próbą uregulowania rynku usług turystycznych, niestety, wciąż nie sfinalizowaną, a opracowywaną od prawie trzech lat, jest projekt ustawy o zasadach świadczenia usług turystycznych. Ma ona na celu ochronę konsumenta. Ustawa określa kryteria, na podstawie których UKFiT będzie przyznawał koncesje organizatorom i agentom turystycznym. Prowadzenie działalności turystycznej bez koncesji będzie karane. Według ustawy organizator usług turystycznych będzie musiał:

- spełniać wymagania kwalifikacyjne;
- złożyć zabezpieczenie finansowe, które przeznaczone będzie na zaspokojenie roszczeń klientów z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów. Proponuje się różne formy zabezpieczeń: blokada środków na rachunku bankowym, ubezpieczenie, gwarancja bankowa czy poręczenie instytucji finansowej;
- posiadać odpowiednie wyposażenie.

Ustawa powołuje Fundusz Gwarancyjny Turystyki, precyzuje wymagania, jakie muszą spełnić przewodnicy i piloci wycieczek, wprowadza precyzyjną standaryzację obiektów hotelarskich, określa szczegółowo wymogi umowy hotelowej i umowy o podróż, ograniczając jednocześnie

możliwość wyłączenia odpowiedzialności organizatora usług turystycznych za jej niewykonanie lub nienależyte dotrzymanie jej warunków.

Ustawa o zasadach świadczenia usług turystycznych służy skodyfikowaniu rozproszonych norm prawnych prawa turystycznego. Uwzględnia też międzynarodowe ustawodawstwo branży (Dyrektywy Rady Unii Europejskiej z 13.06.1990 r. w sprawie imprez turystycznych). Jest więc nie tylko próbą uporządkowania rodzimego biznesu turystycznego, ale też dostosowania go do norm światowych.

Funkcjonowanie samorządu branżowego w turystyce i próby ustawowego uregulowania nie powinny być postrzegane jako element państwowego interwencjonizmu i ograniczenie wolności gospodarczej. Są one – naszym zdaniem – zabiegiem porządkującym, którego ostatecznym celem jest wysoka jakość produktów turystycznych, a więc maksymalizacja satysfakcji konsumenta.

Zakończenie

Dynamiczny rozwój branży turystycznej obserwowany w Polsce od chwili rozpoczęcia procesów transformacyjnych gospodarki ma swe uwarunkowania w jej przekształceniach, które w ciągu ostatnich 5 lat całkowicie zmieniły polski krajobraz turystyczny. Można tu mówić o ogólnobranżowym "efekcie domina", który wywołała zmiana ustrojowa, a wraz z nią otwarcie granic, zniesienie ograniczeń dewizowych i wizowych, liberalizacja zasad działalności gospodarczej. W turystyce zmienił się układ władz centralnych, filozofia zarządzania makroekonomicznego branży i sposób prowadzenia polityki turystycznej. Stała się ona narzędziem tworzenia sprzyjającego branży klimatu gospodarczego, a nie nakazowej regulacji centralnej.

Zmienił się też układ podmiotowy turystyki. Zdominowały ją firmy prywatne, a dotychczas działające przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze przeszły procesy prywatyzacyjne, ograniczyły funkcje socjalne i stały się rynkowymi podmiotami gospodarczymi nastawionymi na osiągnięcie zysku. Wolny rynek oznacza dla turystyki konieczność poszukiwania nowych form finansowania w obliczu ograniczenia dotacji państwowych. Wzrasta rola kredytu, leasingu, franchisingu i zagranicznych funduszy pomocowych. Z inicjatywy samych podmiotów gospodarczych powstał branżowy samorząd gospodarczy, pełniący funkcję turystycznego lobby.

Te przemiany (efekt domina) stały się impulsem dalszych procesów dostosowujących turystykę do warunków rynkowych. Rozegrały się one na najbliższym klientowi poziomie mikroekonomicznym. Turystom i turystyce sprzyja:

- marketingowa orientacja rynkowa przedsiębiorstw:
  - agresywna promocja w walce o klienta,
  - innowacyjność i tworzenie nowych produktów turystycznych;

- upowszechnienie się turystyki jako nowoczesnego i niezbędnego elementu stylu życia;
- aktywizacja turystyczna regionów.

Literatura

1. Bucholz M., Program rozwoju krajowego produktu turystycznego, *Rynek Turystyczny* nr 9(35), wrzesień 1995
2. Chojnacki I., Hotele na rozdrożu, *Gazeta Bankowa* nr 44, 29.10.1995
3. Droszcz C., Kornak A., Panasiewicz Z., Szeremeta R., Żabińska T., Vademecum menedżera turystyki, cz. II, Warszawa 1991
4. Dwie Warszawskie Izby Turystyki, *Rynek Turystyczny* nr 3(17), marzec 1994
5. Golat R., Nad morze, w góry – z paragrafem, *Gazeta Prawna*, 27.06.1995
6. Inwestycje w turystyce – rozwój infrastruktury, materiał na posiedzenie Sejmowej Komisji Transportu, Łączności, Handlu i Usług, Warszawa, maj 1995
7. Izby turystyczne tworzą federację, *Gazeta Poznańska*, 3.01.1996
8. Jaki samorząd gospodarczy w turystyce?, *Rynek Turystyczny* nr 3(29), marzec 1995
9. Janowski T., Franchising – sposób na recesję, *Rzeczypospolita* nr 270 (3308), 17.11.1992
10. Kornak A., Funkcjonowanie rynku turystycznego, PWN, Warszawa - Wrocław 1980
11. Kornak A., Montygierd-Łoyba M., Ekonomika turystyki, PWN, Warszawa - Wrocław 1985
12. Kornak A., Szeremeta R., Vademecum menedżera turystyki, cz. I, Warszawa 1990
13. Kufel J., Siuda W., Prawo gospodarcze dla ekonomistów, Scriptum, Poznań 1994
14. Łukasiewicz J., Warszawska Izba Turystyki, *Rynek Turystyczny* nr 11(25), listopad 1994
15. Masiukiewicz P., Ekonomiczne warunki kredytu, Polexpert, Warszawa 1995
16. Matys M., Wrabec P., Nie oddamy alpejskich domów, *Gazeta Wyborcza*, 21.12.1995
17. Mikołajczyk J., Co to jest PHARE (2)?, *Hotelarz* nr 6, 1993
18. Nalazek M., O branży turystycznej, *Rynek Turystyczny* nr 6(8), 1983

19. Nalazek M., W pojedynkę nie damy rady, *Rynek Turystyczny* nr 3(29), marzec 1995
20. Oficjalny informator turystyczny 95/96, Polska Agencja Promocji Turystyki
21. Okołowska A., Wycieczki pod specjalnym nadzorem, *Prawo i życie*, 16.09.1995
22. "Orbis" się zmienia, ale oferta zachowa najwyższą jakość, *Rynek Turystyczny* nr 4(30), kwiecień 1995
23. "Orbis"'93 - fakty i liczby, *Rynek Turystyczny* nr 2(16), luty 1994
24. Pawłowski M., Matka i córki w biurze podróży, *Rzeczypospolita*, 24.09.1992
25. Piegot W., Biura podróży na wokandzie, *Gazeta Prawna*, 03.04.1995
26. Polskie i zagraniczne kredyty inwestycyjne, UNIDO – III Konferencja. Kredyty, banki, ubezpieczenia, Warszawa 27.06.1995
27. Raciborski J., Co autor miał na myśli?, *Turystyka i nowoczesność* nr 1, styczeń 1993
28. Radzymińska T., PHARE na rzecz turystyki, *Rynki zagraniczne* nr 78, 30.06.1994
29. Rapacz A., Przedsiębiorstwo turystyczne. Postawy i zasady działania, PWN, Warszawa 1994
30. Reprezentować interesy branży, *Rynek Turystyczny* nr 2(16), luty 1994
31. Rudziński C., Przekształcanie "Orbisu", Trybuna, 19.11.1994
32. Smolińska-Bozecka E., Sezon turystyczny nigdy się nie kończy, *Cash* nr 41, 13.10.1995
33. Theuns L., Osiąganie celów polityki gospodarczej a stosowanie bodźców inwestycyjnych *Rynek Turystyczny* nr 2(16), luty 1994
34. Wysociński J., Struder dla inwestujących w przemysł turystyczny, *Rynek Turystyczny* nr 4/30, kwiecień 1995
35. J.W., FWP odzyskuje klientów, *Rynek Turystyczny* nr 3(17), marzec 1994
36. Ustawa o działalności gospodarczej z 23.12.1988, Dz.U. nr 41, poz. 324
37. Ustawa o funduszu wczasów pracowniczych z 21.04.1988, Dz.U. nr 11, poz. 84
38. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 r., Dz.U. nr 51, poz. 298.
39. Zabieć E., Fundusze publiczne w finansowaniu turystyki oraz jej otoczenia, *Rynek Turystyczny* nr 9/35, wrzesień 1995