



**BIAŁA KSIĘGA REGULACJI SYSTEMU PROMOCJI
TURYSTYCZNEJ W POLSCE – SZANSA, CZY ZAGROŻENIE DLA
TURYSTYCZNYCH SAMORZĄDÓW? ANALIZA DOKUMENTU
Z PERSPEKTYWY NADMORSKIEJ GMINY MIELNO**

Opracował Radosław Sobko

Mielno 2019

Biała Księga Regulacji Systemu Promocji Turystycznej w Polsce (Biała Księga) wzbudza dużo kontrowersji i negatywnych emocji wśród władz samorządów turystycznych oraz związków zrzeszających gminy – budzi również obawy Gminy Mielno. Sama geneza dokumentu, jak i jego niektóre założenia, są niestety oderwane od realnych potrzeb zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Prawdopodobnie wynika to z faktu, że powstanie Białej Księgi tylko teoretycznie poprzedzone zostało konsultacjami przeprowadzonymi wśród zainteresowanych podmiotów. Ankiety w rzeczywistości okazały się fikcją, co potwierdza opinia wielu turystycznych samorządów, związków gmin, czy organizacji turystycznych. Podmioty mówią zgodnie, że nikt samorządów nie pytał o zdanie. Należy przy tym zaznaczyć, iż reforma samorządowa z 1990 r. jest przez większość ekspertów wskazywana jako jedna z najbardziej udanych w III RP, ponieważ przeniesienie części władzy na zdecentralizowane poziomy okazało się najlepszym rozwiązaniem dla lokalnych czy regionalnych wspólnot mieszkańców, które same najlepiej znają własne potrzeby i wiedzą, w jaki sposób mogą je osiągnąć. Dlatego też wszelkie decyzje władzy rządowej mające wpływ na funkcjonowanie samorządów powinny być w jak najszerszy sposób konsultowane z JST i dopasowane do ich oczekiwań. Nie może zatem dziwić fakt niezadowolenia zainteresowanych samorządów z opracowanego przez Ministerstwo dokumentu, który ma diametralnie zmienić funkcjonowanie gmin turystycznych, a w szczególności wpłynąć na źródła finansowania ich szczególnych potrzeb.

Biała Księga oficjalnie zawiera zbiór niezobowiązujących pomysłów i przykładów rozwiązań z innych państw z zakresu turystyki, lecz nie ulega wątpliwości, że treść dokumentu stanowi nakreślenie pewnego kierunku, w którym, można przypuszczać, rząd pragnie kierować przyszłe prace legislacyjne. Wśród poruszonych w dokumencie kwestii należy wyróżnić 3 najważniejsze, co do których zdecydowano się ustosunkować:

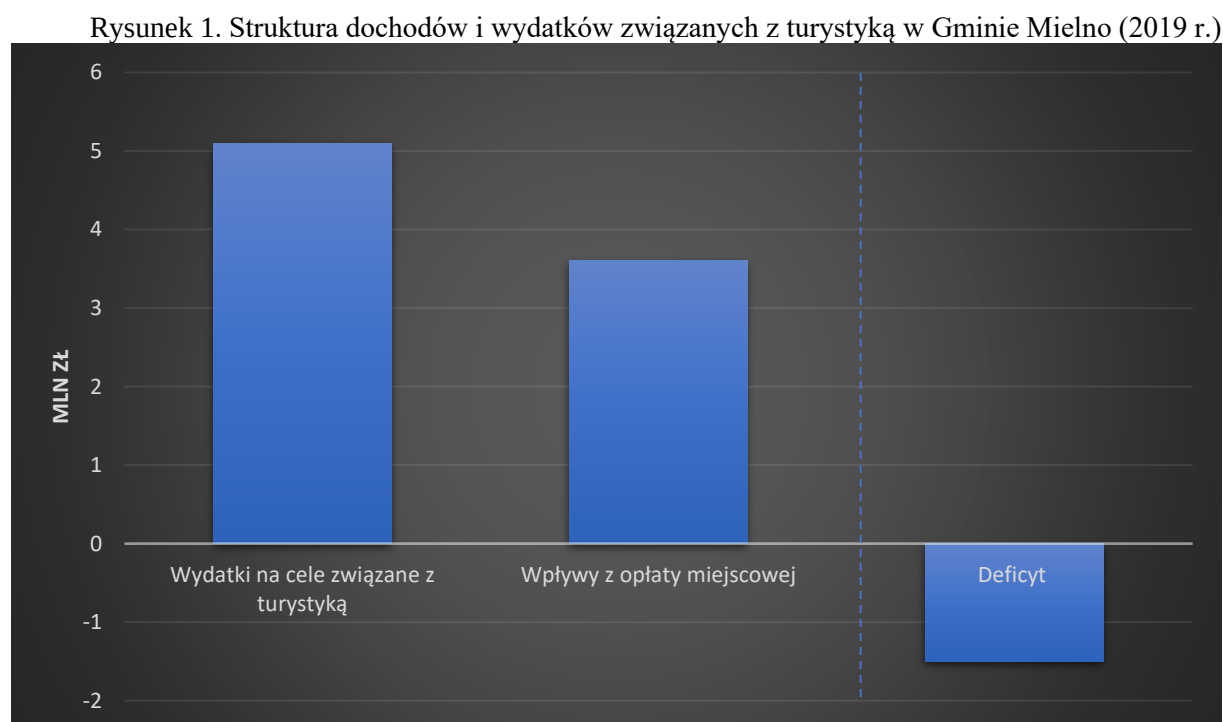
1. Propozycja likwidacji opłaty miejscowej oraz uzdrowiskowej, które zastąpić miałyby opłata turystyczna. W wypowiedziach przedstawicieli m.in. Ministerstwa Rozwoju komentujących Białą Księgę zauważyć można dementowanie informacji na temat zmian w opłacie uzdrowiskowej. Przy okazji brak jakichkolwiek wzmianek o opłacie miejscowej. Na tej podstawie można przypuszczać, że ewentualne prace legislacyjne będą skierowane tylko na likwidację opłaty miejscowej;
2. Propozycja zmian dotyczących funkcjonowania organizacji turystycznych (lokalnych – LOT, regionalnych – ROT oraz ogólnokrajowej – POT, czyli Polska Organizacja Turystyczna);

3. Propozycja uregulowania zakwaterowania krótkotrwałego.

Ad 1. Autorzy Białej Księgi wskazują, że jednym z głównych argumentów do zniesienia opłaty miejscowej i uzdrowiskowej jest fakt, iż niektóre kryteria ich stosowania wymagają pewnych zmian. To prawda, że ww. kryteria należy w określonym zakresie zmodyfikować, jednakże dokument z nieznanymi przyczynami zupełnie odrzuca taką możliwość. Autorzy z góry za słuszną uznali hipotezę, że zastąpienie opłaty miejscowej i uzdrowiskowej nową opłatą turystyczną jest jedynym właściwym rozwiązaniem tej sytuacji. Problem jest jednak w tym, że istniejące opłaty są formą rekompensaty za zużycie środowiska lokalnego i stanowią dochody własne gmin, które mogą być przeznaczane na szeroko rozumianą turystykę. Dzięki temu gmina Mielno może przeznaczać te środki m.in. na bezpieczeństwo plażowiczów (ratownicy). Zgoła odmienna jest opinia zawarta w Białej Księdze, zgodnie z którą większość środków np. z opłaty miejscowej przeznacza się na cele niezwiązane z turystyką i stanowi dla władz lokalnych źródło finansowania innych przedsięwzięć. W tym miejscu należy zaznaczyć, że prawo wydatkowania środków z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej powinno być zmodyfikowane w kierunku umożliwiania JST korzystania z wpływów na cele inne niż turystyka. Argumentację takiego pomysłu wskazuje teoria ekonomii, zgodnie z którą rozwój turystyki uwarunkowany jest walorami antropogenicznymi, naturalnymi i infrastrukturą turystyczną, ale również infrastrukturą ogólną (paraturystyczną), czyli taką, która z założenia ma służyć tylko mieszkańcom (m.in. infrastruktura techniczna). Jednak w rzeczywistości stanowi uzupełnienie infrastruktury turystycznej, dzięki czemu zdecydowanie powiększa turystyczny potencjał określonego samorządu¹. Proponowana w Białej Księdze nowa opłata turystyczna budzi duże zaniepokojenie turystycznych gmin, gdyż ma przenieść środki, będące formą rekompensaty za zużycie lokalnego środowiska, wprost do centralnego budżetu (do Funduszu Promocji Turystyki). Zgodnie z przygotowanym dokumentem nowa opłata turystyczna w 90% ma zasilać strukturę organizacji turystycznych (POT-ROT-LOT). Nie sprecyzowano żadnych kryteriów podziału środków na określone ROT i LOT. W Białej Księdze bezrefleksyjnie przytoczono wybiórcze przykłady funkcjonowania opłat turystycznych w innych państwach, nie analizując przy tym m.in. zagranicznych modeli finansowania bezpieczeństwa na plażach, utrzymania ich w czystości oraz utrzymania infrastruktury związanej z dostępem do nich. Są to znaczące koszty dla samorządów, które być może w krajach wymienionych w Białej Księdze spoczywają nie na samorządach a na podmiotach prywatnych czy może wręcz na barkach poszczególnych państw.

¹ A. P. Dolata, *Infrastruktura turystyczna, jej elementy i znaczenie*, Przegląd współczesnych problemów zarządzania, 2016, vol. 2, s. 72.

Ma to istotne znaczenie zwłaszcza dla gmin nadmorskich, które na takie cele wydają znaczną część środków z opłaty miejscowej. Przykład gminy Mielno może posłużyć do ukazania faktycznego wydatkowania środków z opłaty miejscowej (dla przypomnienia autorzy zbudowali pomysł likwidacji opłaty miejscowej i uzdrowiskowej w głównej mierze na hipotezie, zgodnie z którą większość samorządów wydatkuje środki niezgodnie z przeznaczeniem). Mianowicie w 2019 r. gmina Mielno uzyskała z opłaty miejscowej ok. 3,6 mln zł (to ok. 70% sumy wydatków poniesionych na turystykę), a wydała na cele związane z turystyką ponad 5 mln zł (utrzymanie bezpieczeństwa i czystości na plażach, infrastruktura dostępu do plaż, utrzymanie pozostałych terenów w należyтым porządku i czystości, organizacja wydarzeń kulturalnych i sportowych itp.). Widać zatem, że środki z opłaty miejscowej nie są wystarczające, aby samorząd mógł z nich sfinansować wydatki turystyczne – nie mówiąc już o pozostałych celach, na które według Białej Księgi przeznaczane są fundusze z ww. opłaty.

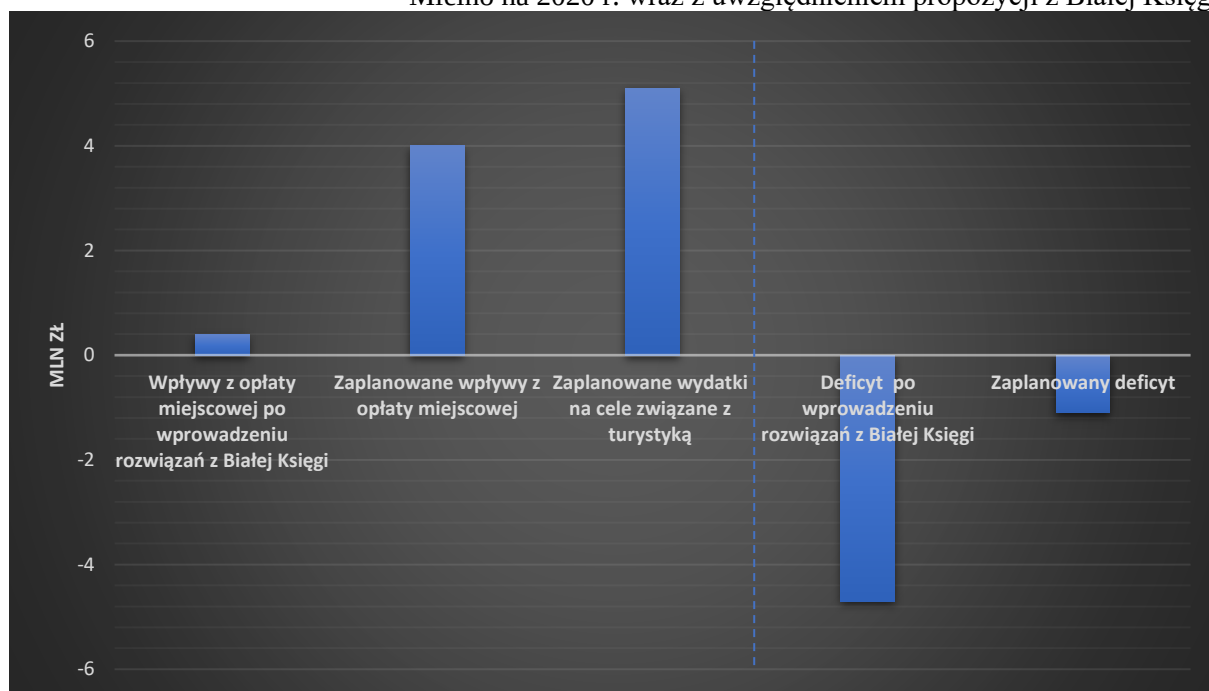


Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę założenia budżetowe Gminy Mielno na rok 2020 widać, że z jednoczesnym wzrostem wpływów z tytułu opłaty miejscowej planuje się zwiększenie wydatków na turystykę. Co istotne, dysproporcja pomiędzy obiema kategoriami ma ulec redukcji (deficyt na poziomie ok. 1,1 mln zł dzięki zwiększeniu udziału dochodów z opłaty turystycznej w wydatkach o niespełna 10 pp. do poziomu ok. 80%). Te pozytywne zjawisko jest wynikiem wzrostu liczby

turystów, a więc i wzrostu rzędu wielkości wpływów z tytułu opłaty miejscowej. Jednakże wprowadzenie w tym roku proponowanego przez Białą Księgę rozwiązania pozbawiłoby Gminę Mielno ponad 3,5 mln zł (stanowi to ok. 7% sumy zaplanowanych dochodów budżetowych na 2020 r.), przez co samorząd musiałby znaleźć dodatkowo ok. 3, mln zł na pokrycie wydatków turystycznych (wzrost „deficytu turystycznego do niespełna 4,7 mln zł).

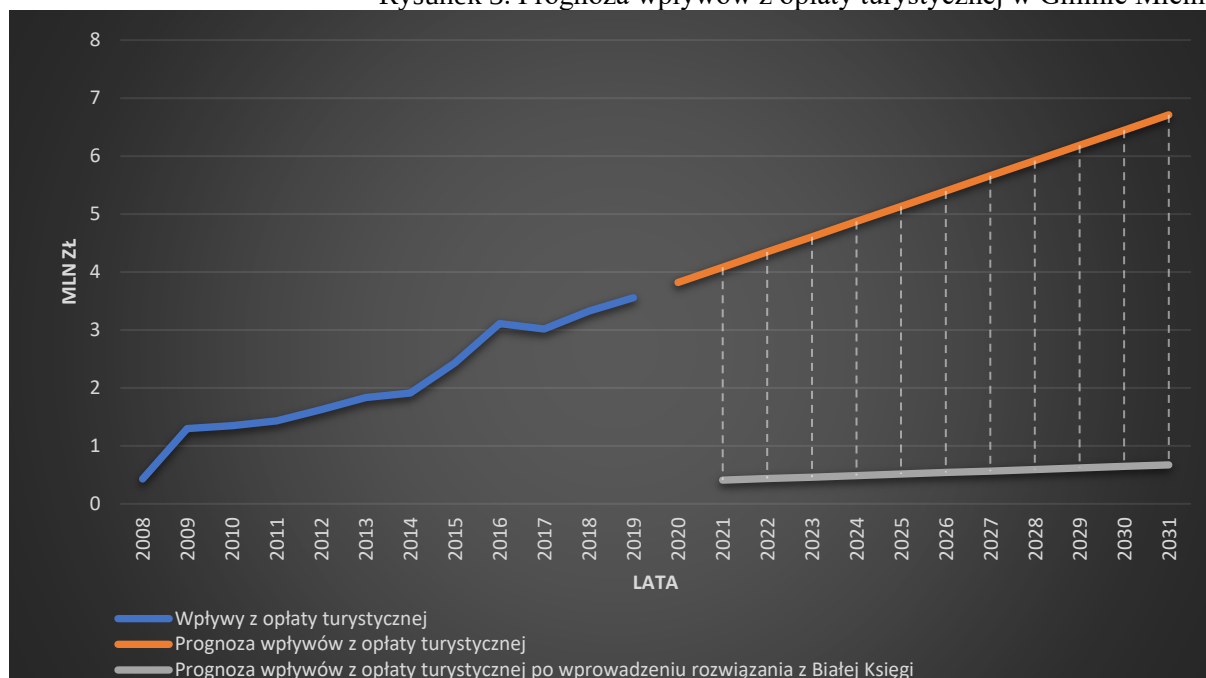
Rysunek 2. Struktura dochodów i wydatków związanych z turystyką zaplanowanych w Gminie Mielno na 2020 r. wraz z uwzględnieniem propozycji z Białej Księgi



Źródło: opracowanie własne.

Bazując na średniorocznej dynamice wzrostu wpływów z tytułu opłaty miejscowej w Gminie Mielno na przestrzeni ostatniej dekady, przeprowadzono symulację tego, jakie konsekwencje dla budżetu samorządu niesłoby wprowadzenie rozwiązania zaproponowanego w Białej Księdze (przyjęto, że zmiany weszłyby w życie od 2021 r.). Na podstawie badania stwierdzono, że na przestrzeni lat 2021-2031 Gmina Mielno straciłaby prawie 53,5 mln zł. Skalę zjawiska można przedstawić, przyrównując tę wielkość do ogólnych zaplanowanych dochodów budżetowych gminy na 2020r., które mają wynieść 52,7 mln zł.

Rysunek 3. Prognoza wpływów z opłaty turystycznej w Gminie Mielno



Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza jednoznacznie wskazuje na ogromne straty, jakie turystyczne samorządy mogą ponieść przez pozbawienie je większości wpływów z opłaty miejscowej. Konsekwencje takich działań mogą być dramatyczne, ponieważ gminy w celu realizowania niezbędnych czynności z zakresu turystyki (jeśli będą chciały być atrakcyjne turystycznie i dzięki temu stymulować rozwój lokalny) będą zmuszone przesuwać środki z innych kategorii budżetowych (przez co zostaną one w jakimś stopniu zaniedbane) bądź zaprzestaną inwestować w turystykę, co z pewnością osłabi sytuację związaną z rozwojem danych samorządów.

Nasza propozycja: należy zmodyfikować (urealnić) kryteria stosowania opłaty miejscowej i uzdrowiskowej, a ponadto rozszerzyć możliwości wydatkowania przez samorządy środków z ww. źródeł np. na infrastrukturę paraturystyczną (ogólną). Powinny zostać wprowadzone rozwiązania ustawowe uściślające cele, na które środki te mogą być przeznaczane – tak jak w Ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi czy w Ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Dawałoby to gwarancję wydatkowania środków wpływających do samorządu na cele określone w przepisach. Inną możliwością jest zastąpienie opłaty miejscowej i uzdrowiskowej nową, zunitaryzowaną opłatą turystyczną, z której wpływy tak jak dotychczas trafiałyby do budżetów JST. Gminy również w tym przypadku powinny mieć możliwość korzystania ze środków w szerszym zakresie m.in. na infrastrukturę ogólną. Warto byłoby też rozpatrzyć możliwość wprowadzenia obowiązkowego

systemu wsparcia finansowego LOT ze strony gmin pobierających opłatę miejscową lub uzdrowskową (bądź nową opłatę turystyczną, która nadal trafiałaby do budżetów JST) poprzez konieczność wpłaty np. nie mniej niż 2% zebranej kwoty na rzecz Lokalnej Organizacji Turystycznej w cyklach rozliczeniowych półrocznych. Ustawodawca pozostawiłby gminom decyzyjność co do zwiększania procentowego udziału LOT w ww. opłatach, jednakże kryterium minimum 2% musiałoby zostać zachowane (przykładowo Gmina Mielno za 2020 r. przekazałaby do LOT minimalnie ok. 80 tys. zł).

Ad 2. Autorzy dokumentu proponują, aby strukturę POT-ROT-LOT poddać ścisłej hierarchizacji. Polska Organizacja Turystyczna ma całkowicie podlegać pod właściwego ministra i pełnić bezpośredni nadzór nad ROT, które to mają w sposób nadrzędny decydować o LOT. Duże obawy budzi propozycja podporządkowania LOT pod ROT i ROT pod POT budżetowo. Ponadto postulowany jest bezpośredni nadzór w sprawach finansowych, funkcjonalnych i strukturalnych. W ten sposób minister właściwy do spraw turystyki kontrolować będzie każdy szczebel struktury organizacji turystycznych w Polsce, a udział w tym procederze władz lokalnych i regionalnych będzie w rzeczywistości na tyle marginalny, że można go nazwać iluzją. Szczególnie niezrozumiały jest pomysł, aby Lokalne Organizacje (często bardzo dobrze działające, znające charakterystykę lokalnej turystyki, znacznie silniejsze od Regionalnych Organizacji Turystycznych) miały poddać się pełnej dominacji ze strony ROT. Takie działanie z pewnością osłabią LOT, a to negatywnie wpłynie na potencjał turystyczny określonych gmin, czy szerszych obszarów, w konsekwencji ujemnie wpływając na potencjał turystyczny całej Polski. Pełna decyzyjność ministra nad POT zdeterminuje jego „nieograniczoną” władzę w całej strukturze organizacji turystycznych, tworząc w pewnym sensie autorytarny system.

Nasza propozycja: nie należy modyfikować struktury organizacji turystycznych. Za to zmiany można wprowadzić w aspekcie przynależności do organizacji. Ciekawym rozwiązaniem wydaje się przykład z Chorwacji i Tyrolu, gdzie przedsiębiorcy bezpośrednio lub pośrednio czerpiący korzyści ekonomiczne z turystyki na danym obszarze, automatycznie stają się członkami lokalnej organizacji turystycznej. Z tego tytułu odprowadzają składki członkowskie, których wielkość (na przykładzie Tyrolu) może być uwarunkowana wielkością korzyści uzyskanych przez podmiot w związku z działalnością turystyczną lub okołoturystyczną (wystarczy wprowadzić opłatę np. 0,5% od rocznego obrotu, czyli przykładowo z 1 mln zł będzie to 500 zł). Dzięki temu udaje się wykluczyć niesprawiedliwość objawiającą się tym, że

LOT pracuje dla ogółu przedsiębiorców na danym obszarze, ale nie wszystkie firmy są jej członkami. To rodzi zjawisko uzyskiwania empirycznych korzyści przez przedsiębiorców, którzy nie odprowadzają żadnych składek do Lokalnej Organizacji Turystycznej, a mimo to są beneficjentami jej działań. Wprowadzenie obowiązku przynależności do LOT pokrywa się z propozycją z Białej Księgi, zgodnie z którą na danym obszarze mogłaby funkcjonować tylko jedna organizacja turystyczna i to do niej przynależność nabywaliby lokalni przedsiębiorcy.

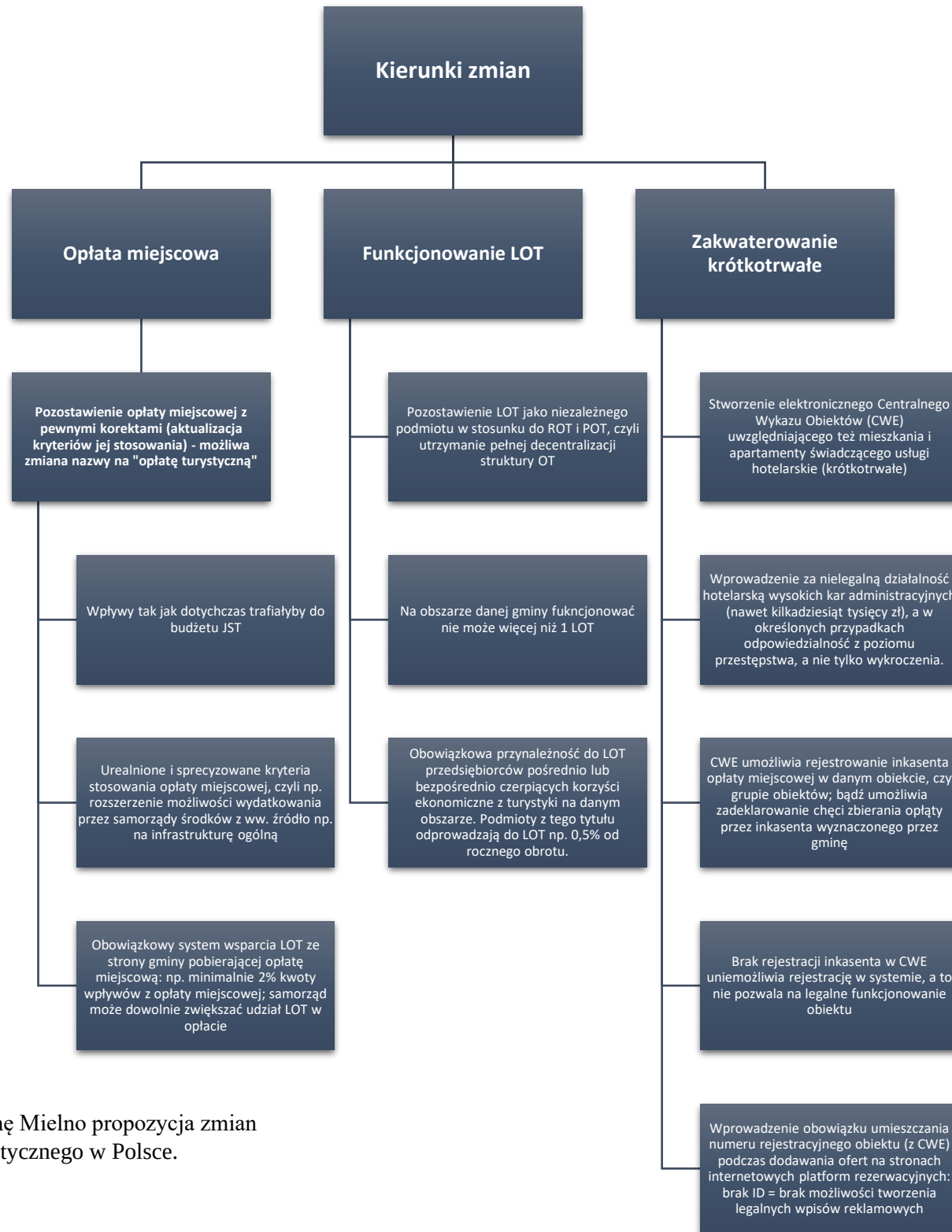
Ad 3. Problem uregulowania kwestii zakwaterowania krótkotrwałego (krótkoterminowego) jest realnym wyzwaniem. Stale rosnąca szara strefa nielegalnie działających „apartamentów oraz mieszkań na wynajem krótkoterminowy” staje się istotnym problemem turystycznych samorządów w Polsce. Podmioty świadczące takie usługi bardzo często nie mają nawet zgłoszonej działalności gospodarczej, nie mówiąc o wpisie do obowiązkowej ewidencji innych obiektów świadczących usługi hotelarskie. Następstwa takich działań są bardzo niekorzystne dla samorządu (m.in. brak odprowadzania odpowiednich podatków od nieruchomości, podatków dochodowych/ przychodowych, opłaty miejscowej lub uzdrowiskowej), państwa (m.in. brak odprowadzania odpowiednich podatków), Lokalnych Organizacji Turystycznych (podmioty nie są członkami organizacji, przez co nie przekazują do niej składek, ale korzystają z efektów jej pracy), turystów (obiekty często nie spełniają wymagań budowlanych, przeciwpożarowych, czy sanitarnych). Ponadto tracą na tym również inni przedsiębiorcy, ponieważ działając zgodnie z wykładnią prawa, ponoszą wyższe koszty prowadzenia działalności, przez co są mniej konkurencyjni i mogą przegrywać walkę o klienta. Efektem działań związanych z oferowaniem nielegalnych „apartamentów oraz mieszkań na wynajem krótkoterminowy” jest też często pomijana kwestia windowania cen mieszkań na obszarze turystycznym. Wykorzystanie m.in. mieszkań w budynkach mieszkalnych (nieprzeznaczonych do świadczenia usług hotelarskich) bezpośrednio wpływa na wzrost cen lokali, czego konsekwencją jest np. niekorzystne zjawisko redukcji wskaźnika salda migracji na danym terenie. Zgadzamy się z opinią zawartą w Białej Księdze, zgodnie z którą stworzenie Centralnego Wykazu Obiektów (uwzględniającego też mieszkania i apartamenty świadczące usługi hotelarskie) mogłoby usprawnić kontrolę nad nielegalną działalnością hotelarską, uszczelnić system poboru opłaty miejscowej i uzdrowiskowej oraz że należy przyjąć nowy system sankcji dla nieuczciwych podmiotów. Takie osoby prawne lub fizyczne za nielegalne krótkotrwałe wynajmowanie nieruchomości mogłyby otrzymać wysokie kary administracyjne (nawet kilkadziesiąt tysięcy zł) lub mogłyby odpowiadać za czyn nawet z poziomu przestępstwa (a nie tylko wykroczenia jak dotychczas). Ponadto wykaz ten powinien stworzyć

możliwość rejestrowania inkasenta opłaty miejscowej lub uzdrowskiej (w rozumieniu Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa) w danym obiekcie, czy grupie obiektów; bądź umożliwić zadeklarowanie chęci zbierania opłaty przez inkasenta wyznaczonego przez gminę. Brak wyznaczenia inkasenta uniemożliwiłaby rejestrację w Centralnym Wykazie Obiektów, a to nie pozwalałoby na legalne funkcjonowanie obiektu. Dostęp do takiej bazy danych pozwoliłby gminie prowadzić czynności sprawdzające w poszczególnych obiektach oraz prowadzić analizę wpływów opłaty miejscowej. Ustawodawca mógłby wskazać minimalną wartość procentową wynagrodzenia za zbieranie i odprowadzanie opłaty miejscowej lub uzdrowskiej do budżetu JST w formie inkasa, a gmina mogłaby to wynagrodzenie dowolnie zwiększyć w akcie prawa miejscowego. Uwzględniając, że obecnie pobór ww. opłat w formie inkasa odbywa się na znormalizowanych drukach K103, należałoby również rozważyć możliwość stworzenia systemu (zintegrowanego z Centralnym Wykazem Obiektów) rejestracji ilości turystów przebywających w danym obiekcie w określonym czasie. Biorąc pod uwagę, iż Centralny Wykaz Obiektów byłby włączony w państwowy program e-usług, to stworzony system również mógłby być obsługiwany zdalnie przez przedsiębiorców. Uważamy też, że w Polsce dobrym rozwiązaniem byłby obowiązek uwidocznienia numeru rejestracyjnego obiektu świadczącego usługi hotelarskie podczas umieszczania ofert na stronach internetowych platform rezerwacyjnych (za przykładem Brukseli, Barcelony, Paryża, Ibizy, Majorki czy Lizbony). Brak podania numeru (realnego ID danego obiektu) uniemożliwiłaby tworzenie legalnych wpisów reklamujących określony dom, czy mieszkanie. Dzięki temu nielegalnie działające podmioty nie mogłyby oficjalnie występować na portalach rezerwacyjnych, a zbudowanie świadomości wśród turystów pozwoliłoby eliminować świadczenie usług w szarej strefie.

Przechodząc do konkluzji, można spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy Biała Księga jest w rzeczywistości szansą, czy zagrożeniem dla turystycznych samorządów. Jak wykazała przeprowadzona analiza, największym zagrożeniem byłoby przyjęcie proponowanych w dokumencie rozwiązań dotyczących opłaty turystycznej, czego efektem mogłoby być potencjalne załamanie lub znaczące spowolnienie trendu wzrostu poziomu rozwoju gmin. Jednakże samo powstanie dokumentu niesie pewien pozytywny wpływ w postaci przetarcia szlaku do dyskusji o ewentualnych kierunkach zmian w szeroko rozumianej turystyce. Należy podkreślić, iż wszelkie propozycje na ten temat powinny zostać rzetelnie skonsultowane z samorządami turystycznymi np. w formie ankiet, czy spotkań konsultacyjnych. Modyfikacja systemu musi uwzględniać specyficzne warunki i potrzeby tych gmin z uwagi na ich położenie geograficzne,

sezonowość funkcjonowania, bazę turystyczną, a także ze względu na sposób wydatkowania środków z pobieranej opłaty miejscowej lub uzdrowiskowej i ze względu na stosowane rozwiązania przy ewidencjonowaniu oraz zbieraniu ww. opłat.

Wykorzystując pojawienie się Białej Księgi, przygotowano pewne propozycje zmian, które w głównej mierze zbudowano na podstawie doświadczeń Gminy Mielno i informacji zaczerpniętych z funkcjonowania zagranicznych samorządów turystycznych (rys. 3). Założono przy tym, iż zgodnie z przekazem płynącym z Ministerstwa Rozwoju, opłata uzdrowiskowa nie zostanie zlikwidowana ani zmodyfikowana, dlatego jej tematyka nie została wzięta pod uwagę przy kreowaniu kierunków potencjalnych zmian.



Rysunek 3. Przygotowana przez Gminę Mielno propozycja zmian z zakresu funkcjonowania rynku turystycznego w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne.