

# Stanowisko Forum Regionalnych Organizacji Turystycznych (FROT)<sup>1</sup>

oraz

## Ogólnopolskiego Porozumienia Lokalnych Organizacji Turystycznych (OPLOT) w sprawie nowelizacji lub zmiany ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej

Forum Regionalnych Organizacji Turystycznych widzi potrzebę nowelizacji ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej (POT).

Należy zachować obecną trójstopniową strukturę pionową, bez wzajemnego systemu podległości. Wzajemne relacje powinny być oparte na współpracy i – co fundamentalne dla prac nad ustawą, w aspekcie jej nowelizacji - jasnym podziale kompetencji.

Przejrzyste określenie kompetencji i zadań dla ROT-ów i LOT-ów, a także dla organów administracji publicznej, usprawni system i pozwoli na uniknięcie obecnego problemu dublowania się zadań (w załączeniu wyciąg z aktów prawnych, gdzie zaznaczono obecnie funkcjonujące zapisy ustawowe dot. "turystyki" będące w kompetencjach poszczególnych szczebli samorządów oraz instytucji systemu promocji turystycznej).

System POT-ROT-LOT powinien funkcjonować, w oparciu o **znowelizowaną ustawę o POT oraz prawo o stowarzyszeniach.** (*pytanie 9 ankiety - Czy do działalności ROT-ów i LOT-ów powinno się stosować przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach*). Największą bowiem zaletą obecnego systemu jest trójsektorowość w ROT-ach i LOT-ach (samorządy, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy jako równoprawni członkowie), dlatego w obecnych uwarunkowaniach prawnych w Polsce rekomendowaną formułą funkcjonowania systemu, umożliwiającą zachowanie trójsektorowości, jest obecna formuła ROT i LOT jako stowarzyszeń z możliwością członkostwa zarówno osób fizycznych jak i prawnych.

Należy w szczególności podkreślić, iż modyfikacja systemu wspierania rozwoju i promocji turystyki nie powinna polegać na przekształceniu organizacji tworzących system w kolejne szczeble administracji. Istotą systemu powinno być **równoprawne partnerstwo trójsektorowe**, czego nie da się osiągnąć działając wyłącznie narzędziami administracyjnymi lub organami administracyjnymi. Ponadto należy zaznaczyć, iż POT – powinna funkcjonować jako państwowa osoba prawna.

Przynależność do ROT-ów i LOT-ów branży turystycznej, samorządów i organizacji pozarządowych powinna być **dobrowolna**, co jest zgodne z zapisami ustawy Prawo o Stowarzyszeniach, i powszechna, otwarta na wszystkich chętnych do współdziałania, co jest istotą rozwoju sektora turystyki. Jednak w związku z faktem, iż ROT-y i LOT-y funkcjonują w szczególności w oparciu o zapisy ustawy o POT (lex specialis w stosunku do ustawy Prawo o stowarzyszeniach) to zasadnym jest zastosowanie jednego wyjątku od tej reguły. W znowelizowanej ustawie o POT usankcjonowania wymaga kwestia obligatoryjnego członkostwa samorządu województwa w ROT-ach i samorządu gminnego w LOT-ach, co do tej pory obowiązywało jedynie jako tzw. dobra praktyka. Po modyfikacji zapisów ustawy, ROT bez samorządu województwa i LOT bez przynajmniej jednego samorządu gminnego nie mogłyby być rejestrowane w KRS. Wynika to z faktu, iż ROT i LOT ma być płaszczyzną współdziałania trójsektorowego z udziałem właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli takiej relacji nie ma, to wówczas dana organizacja jest zwykłym stowarzyszeniem, a nie ROT lub LOT. Równoległe z usankcjonowaniem ustawą takiego modelu obligatoryjnego członkostwa samorządu województwa w ROT i przynajmniej jednego samorządu gminnego w LOT należy wprowadzić zapis o sposobie finansowania zadań powierzonych ustawowo tym organizacjom

<sup>1</sup> Do FROT należy obecnie 15 regionalnych organizacji turystycznych, oprócz Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej.

np. w formule minimalnej składki od samorządu (np. % budżetu województwa lub gminy). Zapewni to większą stabilność finansowania i tym samym wykonywania zadań ustawowo określonych dla poszczególnych organizacji w ramach systemu. Obecna podstawa finansowania działalności ROT i LOT (ze składek członkowskich, bez określenia ich minimalnej wysokości, czy minimalnego % udziału dla samorządów), powoduje, że samorzady mają dowolność w określaniu ich wysokości, przy jednoczesnym zachowaniu nadal ustawowych obowiązków ciążących na tych stowarzyszeniach. Efektem tego jest w praktyce brak zabezpieczenia środków na realizację podstawowych zadań ROT lub LOT.

### **Proponowany zakres uregulowań ustawy:**

- 1. Wzajemne powiązania i podział kompetencji pomiędzy: POT-ROT-LOT a także ROT/LOT a jednostki samorządu terytorialnego (w szczególności ROT- Urząd Marszałkowski).**

### **Wzajemne relacje w systemie POT-ROT-LOT:**

Funkcjonowanie systemu POT-ROT-LOT polegać powinno na współpracy poszczególnych jego ogniw. Funkcjonowanie ROT i LOT, jako stowarzyszeń realizujących zadania w zakresie regionalnego (ROT) i lokalnego (LOT) marketingu turystycznego, w znacznej mierze realizacji zadań wynikających z lokalnej/regionalnej polityki rozwoju. Z tego też względu nie jest możliwe narzucanie im jakichkolwiek zadań przez inne jednostki (*pytanie 3 ankiety: czy LOT-y powinny być zobligowane realizować cele wyznaczone przez ROT-y*).

Organizacje, których celem jest rozwój i promocja turystyki na danym obszarze powinny realizować cele strategii/programu rozwoju turystyki dla danego obszaru (a nie cele narzucone przez inne instytucje). Osobnym zagadnieniem jest tworzenie **rozwiązań systemowych** aktywizujących współpracę i zachęcających do wzajemnych ścisłych relacji wszystkich podmiotów działających w systemie POT-ROT-LOT. Takie zadania (wspólne i wystandardyzowane, jak np. system informacji turystycznej, system badań i statystyk w turystyce) powinny być również określone/wymienione w nowelizowanej ustawie o POT i na ten cel powinny być przeznaczane odrębne środki (pochodzące ze źródła centralnego, w tym opłaty turystycznej). Tylko taki system finansowania - jednolity dla całego kraju - umożliwi spójną i pożądaną przez POT czy MSIT realizację określonych zadań (np. budowanie polskiego systemu informacji turystycznej).

Proponując właściwy wzorzec wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami systemu POT-ROT-LOT warto rozważyć wdrożenie do nowelizowanej ustawy zapisy dotyczące uczestnictwa przedstawicieli ROT-ów i LOT-ów w radzie POT.

W związku z tym, iż POT-ROT-LOT tworzą system promocji turystycznej kraju oczywistym jest, że **przedstawiciele ROT-ów i LOT-ów powinni zasiadać w Radzie POT**. W chwili obecnej - bez poznania całkowitej koncepcji zmian dotyczących roli Rady, ilości członków, sposobu powoływania etc - trudno jest odnieść się szczegółowo do tej kwestii, aczkolwiek oczywistym jest, iż udział procentowy przedstawicieli ROT-ów i LOT-ów w składzie rady powinien być znaczący. Udział przedstawicieli ROT i LOT w Radzie POT powinien wynieść co najmniej 25% składu rady. Wynika to z faktu, iż w składzie Rady POT powinni zasiadać przedstawiciele czterech grup; administracji rządowej, samorządów terytorialnych, ROT-ów i LOT-ów oraz branży i innych instytucji). Taki podział mandatów byłby bardziej adekwatny do roli ROT i LOT w całym systemie POT-ROT-LOT. (*Pyt 6 ankiety- czy skład rady POT powinien zawierać odpowiedni parytet członków ROT i LOT?*). Poprzez swoich przedstawicieli w Radzie POT regionalne i lokalne organizacje turystyczne uczestniczyć będą w procedurze powoływania prezesa POT. (*Pyt. 5 ankiety - czy w procedurze powołania prezesa POT powinny uczestniczyć LOT-y i ROT-y?*).

**Nadzór nad ROT-ami i LOT-ami powinien sprawować, jak dotychczas, minister właściwy ds. turystyki** (obecnie Minister Sportu i Turystyki) (*Pyt. 2 ankiety: - Zgodnie z art 4 ustawy o POT obecnie nadzór nad ROT i LOT sprawuje minister właściwy ds. turystyki (Minister Sportu i Turystyki). Kto powinien sprawować taki nadzór?*)

#### **Podział kompetencji w systemie:**

Niezbędne jest, aby nowelizacja ustawy o POT **jasno regulowała podział kompetencji** zarówno w układzie pionowym (POT-ROT-LOT), jak i poziomym (administracja centralna i samorządy terytorialne a POT-ROT-LOT). Zapisy ustawy powinny jasno precyzować kompetencje w zakresie marketingu turystycznego, co pozwoli na zapobieżenie dublowaniu się zdań zarówno pomiędzy poszczególnymi ogniwami w systemie POT- ROT- LOT- jak i pomiędzy systemem POT-ROT-LOT a administracją publiczną (np. ROT - samorząd wojewódzki, LOT - samorząd gminny). Obecne zapisy dot. "turystyki" w ustawach samorządowych poszczególnych szczebli (w załączeniu wyciąg z przepisów) są tak ogólne, że w większości powodują "podciąganie" pod nie, każdego działań w dziedzinie turystyki, zarówno promocyjnych jak i tych dot. informacji turystycznej, mimo że zadania te przypisane są ustawą szczególną (czyli ustawą o POT) regionalnym lub lokalnym organizacjom turystycznym. Powoduje to sytuację, że ustawa szczególna, jaką w tym wypadku jest ustawa o POT, nie jest stosowana (np. systemem informacji turystycznej w niektórych regionach zajmuje się samorząd wojewódzki, mimo, że jest to ustawowo zadanie przypisane ROT).

Za ogólne (strategiczne) założenia rozwoju regionalnej i lokalnej turystyki powinny być odpowiedzialne jednostki samorządu terytorialnego (jst). Wynika to również z obowiązujących w tej chwili ustaw samorządowych. Samorząd wojewódzki powinien określać założenia rozwoju polityki na szczeblu regionalnym, natomiast samorządy lokalne na szczeblu lokalnym. Należy podkreślić, iż koniecznością powinna być współpraca jst z ROT-ami i LOT-ami w ustalaniu założeń strategicznych. O ile w kompetencji samorządów powinny być zadania strategiczne, to w kompetencjach ROT-ów i LOT-ów powinny być działania wykonawcze. ROT-y i LOT-y powinny zatem prowadzić działania marketingowe określone w dokumentach strategicznych oraz w statutach tych organizacji. (*Pytanie 4 ankiety – Kto powinien być odpowiedzialny za ogólne (strategiczne) założenia rozwoju lokalnej turystyki?*).

#### **2. Sposób finansowania systemu POT-ROT-LOT (zasada, źródła pochodzenia środków).**

Zasadą finansowania systemu POT - ROT – LOT powinno być jego finansowanie oparte na następujących źródłach:

- a. składki członkowskie,
- b. **opłata turystyczna - nowe, proponowane źródło finansowania systemu POT-ROT-LOT** zapewniające stabilne finansowanie systemu, w szczególności na realizację zadań wymagających ujednoczenia i standaryzacji (jak informacja turystyczna, badania, certyfikacja, oznakowanie szlaków),
- c. działalność statutowa odpłatna,
- d. działalność gospodarcza,
- e. dotacje.

**Opłata, jako nowe źródło przychodów, powinna być bezwzględnie wprowadzona** (*Pyt. 8 ankiety- Czy powinna być wprowadzona opłata turystyczna na rzecz rozwoju turystyki w ramach jst?* ). Powinna ona zastąpić w całości istniejącą obecnie opłatę klimatyczną. Należy rozważyć wysokość opłaty i ewentualne jej zróżnicowanie w zależności od kategorii obiektu, wieku płatnika, itp. Opłata turystyczna powinna zostać bezwzględnie wprowadzona, niemniej jednak wydaje się, że powinna być symboliczna i wynosić ok. 2 zł/ osoba/nocleg. Kwota ta powinna być pobierana, wraz z opłatą za nocleg w bazie noclegowej, zarówno w kategoryzowanych

jak i niekategoryzowanych obiektach noclegowych i powinna być doliczana do faktury lub rachunku w każdej kategorii obiektu, stanowiąc jej odrębną pozycję. W związku z wprowadzeniem opłaty turystycznej bezwzględnie zadbać należy o jej jak najlepszą "ściągłość" (egzekwowalność) (minimalizacja tzw. "szarej strefy"). Istnieje również zgodność co do tego, że musi być pobierana w każdym obiekcie noclegowym, bez względu na fakt jego kategoryzacji, czy formę prawną działalności usług noclegowych.

Należy rozpoznać, pod kątem możliwości prawnych/logistycznych sposób pobierania tej opłaty, a także ustalić algorytm podziału opłaty pomiędzy ROT-y i LOT-y oraz samorządy terytorialne i ewentualnie innych graczy rynku turystycznego jak np. POT. **Wymaga to pogłębionych analiz ekonomicznych oraz symulacji finansowych, a także negocjacji i ustaleń pomiędzy wszystkimi potencjalnymi beneficjentami opłaty turystycznej.**

Forum Regionalnych Organizacji Turystycznych zaproponowało zatem wstępnie (przy akceptacji OPLOT oraz PLM) następujący podział opłaty turystycznej: 25%- jst , 30%- ROT, 30%- LOT, 15%- POT (w tym 5% Fundusz Turystyczny). Zasadnym jest aby w poborze opłat, uczestniczyły organy państwa do tego powołane tj. urzędy skarbowe, które mają odpowiednie instrumenty do egzekwowania należnych zobowiązań. Jednocześnie organy te posiadają odpowiednie narzędzia do ew. podziału (redystrybucji) tych środków między jednostki, do których te środki miałyby trafić czyli sytemu POT-ROT- LOT i jst. Pobór tych środków przez jst (jak to ma miejsce obecnie w przypadku opłaty miejscowej, czy uzdrowiskowej), przez gminy, jest wysoce nieskuteczny. Brak bowiem instrumentów kontroli rzetelności ewidencjonowania takich wpływów przez obiekty noclegowe. Jednocześnie pobór tych opłat przez samorządy gminne, ograniczałby sposób redystrybucji tych środków na pozostałe podmioty sytemu promocji POT-ROT-LOT.

Jednocześnie należałoby stworzyć odpowiedni system ewidencjonowania pobytu osób nocujących, co przysłużyłoby się eliminacji tzw. "szarej strefy". Mógłby do tego służyć np. system bazy noclegowej tworzony przez MSiT będący bazą obiektów świadczących usługi noclegowe w Polsce.

Oczywistym jest, iż finansowanie ROT-ów i LOT-ów ze składek członkowskich, odpłatnej działalności statutowej oraz działalności gospodarczej (w przypadku ROT-ów i LOT-ów prowadzących taką działalność) oraz dotacji nadal powinno być zachowane. Dodatkowym źródłem finansowania systemu POT-ROT-LOT miałyby być również wpływy z opłaty turystycznej. Podział środków z opłaty odbywa się na zasadach podziału procentowego i nie występują tu żadne przepływy między poszczególnymi podmiotami systemu.

Mówiąc o różnych źródłach finansowania regionalnych i lokalnych organizacji nie przewiduje się uczestnictwa w takim finansowaniu przez POT. (*Pyt 1 ankiety czy POT powinien uczestniczyć w finansowaniu działalności prowadzonej przez ROT i LOT?*). Osobnym zagadnieniem jest realizacja wspólnych projektów, które mogą być współfinansowane przez partnerów na warunkach przez nich uzgodnionych - obecnie istnieje taki system w ramach tzw. porozumień na dany rok.

### **3. Zadania ROT i LOT**

Ustawa powinna doprecyzować zadania ROT-ów i LOT-ów. Wg obecnych zapisów ustawy zadania ROT-ów i LOT-ów są niemal tożsame. Jednak w praktyce różnią się one przede wszystkim zakresem działania terytorialnego. Działalność LOT-ów powinna skupiać się na rozwijaniu lokalnych produktów turystycznych, natomiast ROT-ów na promocji całego regionu i kreowaniu jego marki turystycznej.

O ile więc istotą działalności LOT-ów jest promocja i komercjalizacja produktów to istotą działalności ROT-ów polegać powinna na promocji i budowaniu marki danego regionu oraz

ogólnie na aktywizacji i korelacji działań na rzecz rozwoju turystyki w danym regionie. Zakłada się także, że badania ruchu turystycznego na skalę regionalną, powinny być zadaniem ROT-ów, natomiast LOT-y z natury rzeczy mogą prowadzić badania lokalne, analizujące zwykle rozwijane produkty turystyczne.

Oprócz zasięgu terytorialnego istnieją pewne różnice w zakresie zadań.

Poniżej przedstawiono proponowany zakres zadań ROT-ów i LOT-ów.

#### Zadania ROT-ów:

- 1) kreowanie atrakcyjnego wizerunku oraz marek turystycznych danego regionu,
- 2) promocja turystyczna regionu,
- 3) zapewnianie funkcjonowania i rozwijanie regionalnego systemu informacji turystycznej,
- 4) prowadzenie regionalnych badań turystycznych,
- 5) koordynacja działań marketingu turystycznego na obszarze swojego działania,
- 6) inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji w tym w zakresie funkcjonowania szlaków turystycznych,
- 7) inne np. w zakresie kapitału ludzkiego (w tym szkolenia)
- 8) badania i analizy dot. turystyki w regionie.

#### Zadania LOT-ów:

- 1) tworzenie i rozwój produktów turystycznych z obszaru swojego działania,
- 2) promocja i komercjalizacja produktów turystycznych,
- 3) zarządzanie tworzonymi produktami i szlakami na obszarze swojego działania,
- 4) koordynacja działań marketingu turystycznego na obszarze swojego działania,
- 5) zapewnianie funkcjonowania i rozwijanie lokalnego systemu informacji turystycznej,
- 6) inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji w zakresie funkcjonowania szlaków turystycznych,
- 7) inne np. w zakresie kapitału ludzkiego (w tym szkolenia dla branży turystycznej)
- 8) badania i analizy dot. turystyki na obszarze własnej działalności.

Jak wynika z istoty funkcjonowania ROT i LOT miały one powstawać, aby zajmować się wspieraniem rozwoju sektora turystyki. Zostały powołane do promocji turystyki danego obszaru, będąc jednocześnie podmiotem, który łączy interesy zarówno lokalnych samorządów, jak i branży turystycznej oraz innych organizacji działających na rzecz turystyki. Znajduje to odzwierciedlenie w proponowanym wyżej zakresie zadań dla ROT-ów i LOT-ów. W swojej istocie ROTy i LOTy są częścią całego krajowego systemu wsparcia rozwoju i promocji turystyki, tak jak województwa i gminy są częścią Polski. Działania na rzecz rozwoju pojedynczego miasta, gminy czy województwa są jednocześnie działaniami na rzecz rozwoju całego kraju. Analogicznie, działania ROT i LOT to również partycypacja w ogólnym rozwoju polskiej turystyki. Warto przy tym zaznaczyć, iż ROT-y i LOT-y z natury swej działalności uczestniczą w promocji całego kraju i bezpośrednio partycypują w kosztach tej promocji (np. w organizacji wizyt studyjnych organizowanych przez POT, projektach POT-u realizowanych na szczeblu regionalnym czy gminnym, targach turystycznych i innych wydarzeniach promocyjnych, ponosząc koszty tych działań). W tym znaczeniu organizacje te nadal powinny uczestniczyć w promocji turystycznej Polski i partycypować w jej kosztach. (Pyt. 7 ankiety: Czy ROT-y i LOT-y powinny partycypować w kosztach promocji turystycznej kraju ).