



\_\_\_\_FORUM\_\_\_\_  
REGIONALNYCH  
ORGANIZACJI TURYSTYCZNYCH

Kielce, 20 czerwca 2018 r.

**Szanowna Pani  
Ewa Pawlak -Lewandowska  
Dyrektor Departamentu Turystyki  
Ministerstwo Sportu i Turystyki**

Forum Regionalnych Organizacji Turystycznych przekazuje, w załączeniu, swoje propozycje i sugestie dotyczące ustawy o systemie promocji turystyki w Polsce. Podkreślamy jednocześnie, iż przedstawiony konspekt prezentuje jedynie nasze wstępne stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Z poważaniem

Małgorzata Wilk-Grzywna

Prezes Forum Regionalnych Organizacji Turystycznych

## **Propozycje i sugestie**

### **Forum Regionalnych Organizacji Turystycznych**

### **dotyczące ustawy o systemie promocji turystyki w Polsce**

wg listy zagadnień nadesłanych przez MSiT.

#### Założenia podstawowe:

- Istnieje potrzeba wprowadzenia modyfikacji oraz uzupełnień w istniejącej ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej. Zasadne jest, zatem aby obecną ustawę o POT znowelizować, przy czym warto rozważyć zmianę nazwy ustawy. Nie chodzi o całkowitą zmianę systemu, ale o jego modyfikację w tych obszarach, w których dostrzegalne są potrzeby zmian na bazie doświadczeń zdobytych w ramach funkcjonowania systemu.
- Należy zaznaczyć, iż znowelizowana ustawa powinna regulować kompleksowo funkcjonowanie całego systemu zarządzania promocją turystyczną w kraju POT-ROT-LOT (a nie jednego elementu systemu, jakim jest funkcjonowanie państwowej osoby prawnej tj. Polskiej Organizacji Turystycznej).

#### Zagadnienie 1:

**Podział zadań pomiędzy poszczególne podmioty systemu promocji turystyki w Polsce.**

#### ***Proponowane rozwiązanie w zakresie podziału kompetencji:***

*MSiT i JST regionalne (samorządy województw), czy lokalne JST (gminy) powinny wyznaczać, zgodnie ze swoimi obecnymi kompetencjami ustawowymi, działania rozwojowe i strategiczne.*

Rozwój turystyki na danym terenie to zagadnienie wielowątkowe, które zdecydowanie wykracza poza sferę turystyki stricte bo wiąże się również z innymi zagadnieniami, takimi jak: zagospodarowanie przestrzenne, transport i komunikacja (w tym komunikacja publiczna), ochrona środowiska. Tego nie zrobi żadna z organizacji turystycznych. Z tego też względu MSiT i jednostki samorządowe powinny określać zagadnienia strategiczne, wyznaczać kierunki działań, które będą się wpisywać w działania rządowe (odpowiednio regionalne) oraz będą spójne z działaniami innych resortów mających wpływ na rozwój gospodarki turystycznej (Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju).

W strategiach rozwoju kraju/regionu, strategia/ program rozwoju turystyki jest tylko jednym z elementów/ jedną z dziedzin, ponieważ turystyka to jeden z czynników rozwoju. Natomiast powstające na podstawie strategii rozwoju kraju/regionu programy operacyjne (w tym programy rozwoju turystyki) powinny dookreślać potrzeby rozwojowe sektora, w tym wypadku sektora turystycznego i być tworzone na bazie szerokich konsultacji społecznych. W tej części znaczącą rolę powinny odgrywać:

- POT - w Krajowych Programach Rozwoju Turystyki,
- Regionalne Organizacje Turystyczne przy programach regionalnych,
- Lokalne Organizacje Turystyczne przy strategiach/programach lokalnych np. gminnych.

W obowiązującym stanie prawnym istnieje zapis dot. zarówno Polskiej Organizacji Turystycznej, jak i Regionalnych oraz Lokalnych Organizacji Turystycznych mówiący (art. 3 ust 1 pkt. 3 oraz art 4 ust. 3 pkt. 3 ustawy o POT), że do zadań tych organizacji należy: "inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej". Obecnie zapis ten jest jednak zapisem martwym, nie mającym faktycznego odzwierciedlenia w kompetencjach organizacji turystycznych, innymi słowy zwykle nie zasięga się jakiegokolwiek opinii/rady tych organizacji w sposób systemowy.

Tak wypracowane, w ramach programów operacyjnych, zadania, przyjęte ostatecznie do stosowania na danym obszarze (kraju/regionie/gminie), muszą również uzyskać podział kompetencyjny (które należą do np. samorządu regionalnego/gminnego, a które mogą zostać zrealizowane przez wyspecjalizowane w danej dziedzinie (promocja turystyczna) jednostki (ROT, LOT) i zostać sfinansowane jako np. zadania powierzone.

Zasadniczo więc zadania POT, ROT i LOT moglibyśmy podzielić na: zadania własne oraz zadania powierzone.

Przykładowo zadania własne ROT powinny obejmować: działalność promocyjną obszaru swojego działania, w tym np. działalność wydawnicza, organizacja podróży studyjnych dla mediów i branży turystycznej.

Przykładowo do zadań powierzonych może należeć: budowa infrastruktury szlaku kulturowego (np. oznakowanie w terenie) lub trasy rowerowej a także zadania związane z funkcjonowaniem regionalnego systemu informacji turystycznej, prowadzeniem regionalnych badań turystycznych, czy też tworzeniem regionalnych programów operacyjnych dla rozwoju turystyki.

Podstawowym zagadnieniem związanym z zadaniami do wykonania, jest sposób ich finansowania.

W zakresie finansowania systemu i poszczególnych organizacji turystycznych (krajowej, regionalnych i lokalnych) niezbędne jest:

- określenie **stałych źródeł finansowania** podzielonych na:

- źródła wewnętrzne** - poprzez wprowadzenie opłaty turystycznej (od obiektów noclegowych liczonych jako pewna kwota za udzielony nocleg od osoby, wzorem innych krajów europejskich, jak np. Chorwacja, Francja, Włochy, Austria - praktycznie chyba wszystkie kraje europejskie, ale i podatku tzw. satelitarne, określonego jako procentowy udział w budżecie pochodzącym od - pozostałych

firm/usługodawców, które również czerpią często ogromne korzyści z turystów i odwiedzających np. gastronomia, atrakcje turystyczne, stacje paliw, sklepy spożywcze- takie rozwiązania również funkcjonują w innych krajach).

Potrzebne jest ustawowe wprowadzenie opłaty turystycznej od turystów nocujących, (np. 2 zł za każdą osobę za dobę) lub liczonej jako np. 0,5% od zapłaconego już podatku przez daną firmę działającą na danym terenie - tzw. rachunek satelitarny; z ruchu turystycznego korzystają bowiem nie tylko turyści, czyli osoby nocujące, ale także gastronomia, stacje paliw, atrakcje turystyczne, sklepy spożywcze itp. One pozostałyby zupełnie poza systemem, a przecież ich przychód też jest uzależnionych od tego ile osób przyjedzie od danej miejscowości. W ten sposób określony stały przychód danej organizacji turystycznej lub gminy przeznaczany jest na zadania ustawowo określone jako działania podstawowe, w przypadku organizacji turystycznej i w gminie również przeznaczane na cele związane z turystyką (np. budowa nowej ścieżki rowerowej itp.).

**b) zewnętrzne** (jako zadania powierzane lub dofinansowane z budżetu centralnego dla utrzymania pewnego minimalnego standardu. W tej grupie obligatoryjnie powinny się znaleźć zagadnienia z dziedziny informacji turystycznej i badań ruchu turystycznego - ze względu na potrzebę utrzymania ogólnopolskiego standardu. Ponadto potrzebne jest ustawowe określenie, jakie instytucje i organizacje finansują funkcjonowanie struktury zarządzania promocją turystyczną Polski np. obowiązkowa przynależność JST lub podmiotów gospodarczych, ze stałym określonym specjalnym algorytmem procentowym lub finansowym budżetu JST, budżetu państwa lub obrotu podmiotu gospodarczego działającego w sferze turystycznej, takiej jak baza noclegowa, gastronomiczna, atrakcje turystyczne (np. obowiązkowa przynależność branży turystycznej do organizacji turystycznych). Możliwe są również inne rozwiązania. Innym sposobem byłoby utworzenie specjalnego funduszu wspierającego promocję i rozwój turystyki, tak jak, np. zostało to zrobione przy funduszu polskiej kinematografii oraz również rozwiązania czeskiego.

## **Zadania poszczególnych podmiotów systemu promocji turystyki**

### W zakresie zadań systemu POT-ROT-LOT

Do podstawowych zadań systemu POT- ROT- LOT powinny należeć:

- promocja i kreowanie atrakcyjnego wizerunku danego obszaru lub marki turystycznej
- informacja turystyczna (to powinno być ustandaryzowane dla całego kraju i nie może być tak, że jedna ROT zajmuje się budową regionalnego systemu informacji turystycznej np. repozytorium bazy danych, a inna ROT tym się nie zajmuje. Wiąże się to ze standardem bazy danych i sposobu gromadzenia, przechowywania i udostępniania tych danych oraz ich aktualizacji. Takie zadanie mogłoby być np. zlecane przez POT wg określonych standardów dla zachowania jednolitości w całym kraju.
- badania dot. ruchu turystycznego - tak ważna sfera działań jaką są badania turystyczne i monitoring ruchu turystycznego powinny być wykonywane wg ujednoliconych standardów określonych dla całego kraju tj. wszystkich regionów. - takie zadania powinny również znaleźć poziom dofinansowania z budżetu centralnego np. MSIT lub POT dla zachowania minimum standardu.

Zgodnie z powyżej poruszonymi zagadnieniami do zakresu działań regionalnych organizacji turystycznych powinny należeć:

- 1) kreowanie atrakcyjnego wizerunku regionu oraz marek turystycznych danego regionu
- 2) promocja turystyczna
- 3) wspieranie rozwoju turystyki na obszarze działania
- 4) zapewnianie funkcjonowania i rozwijanie regionalnego systemu informacji turystycznej,
- 5) prowadzenie regionalnych badań turystycznych
- 6) inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej;

Do zakresu działań lokalnych organizacji turystycznych powinny należeć:

- 1) tworzenie, i rozwój produktów turystycznych z obszaru swojego działania oraz ich promocja
- 2) zapewnianie funkcjonowania i rozwijanie lokalnego systemu informacji turystycznej
- 3) inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej obszaru swojego działania;

### **Uzasadnienie**

Podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami systemu wraz z propozycjami finansowania poszczególnych zadań.

Przejrzysty podział kompetencji między poszczególnymi podmiotami systemu promocji turystyki w Polsce, wydaje się być jednym z najważniejszych priorytetów w zakresie prac nad nowelizacją ustawy. Potrzeba jasnego określenia zakresów działań dotyczyć powinna nie tylko samego pionowego systemu POT-ROT-LOT. Należy także precyzyjnie uregulować podział kompetencji pomiędzy systemem POT-ROT-LOT a innymi podmiotami (w tym MSIT, czy jst poszczególnych szczebli). Chodzi zatem o określenie podziału kompetencyjnego zarówno w układzie pionowym (POT, ROT, LOT), jak i między interesariuszami na tym samym szczeblu tj. podział kompetencyjny między MSIT a POT, między regionalnym JST a ROT oraz między lokalnym JST a LOT.

Forum Regionalnych Organizacji Turystycznych wyraża pogląd, że prowadzenie skutecznej i celowej promocji turystycznej wymaga uwzględnienia wielu obszarów jej funkcjonowania. Dlatego, w planowaniu systemu należy uwzględnić zagadnienia dotyczące produktu turystycznego, marek turystycznych, infrastruktury, grup docelowych i sposobów dotarcia do odbiorców oraz jego potencjałem nabywczym.

Należy się zastanowić, na ile przedmiotowa ustawa ma regulować tylko zasady promocji turystycznej i podział zadań między poszczególne podmioty, a na ile ma dotyczyć również zagadnień związanych z tworzeniem produktu turystycznego, w tym infrastruktury (bo bez tego czasem trudno o produkt) oraz o jego komercjalizację (czyli przygotowanie produktu do sprzedaży, decyzyjność dot. zarządzaniem produktem/jego kształtem/ceną itp.)

## Zagadnienie 2.

### **2. Forma prawna funkcjonowania poszczególnych organizacji turystycznych.**

#### ***Proponowane rozwiązanie:***

Obecnie przyjęty system organizacyjno-prawny, czyli:

- Polska Organizacja Turystyczna - państwowa osoba prawna,
- regionalne organizacje turystyczne - stowarzyszenie mieszane
- lokalne organizacje turystyczne - stowarzyszenie mieszane,

**wydać się być właściwy.**

#### ***Uzasadnienie:***

- system ten został wypracowany w 1999 r jako efekt badań podobnych rozwiązań funkcjonujących w Europie i Stanach Zjednoczonych (czyli jako system, który jest już sprawdzony gdzie indziej),
- funkcjonowanie regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych jako stowarzyszeń mieszanych znalazło uzasadnienie i sprawdziło się w praktyce, łącząc sferę administracji publicznej z branżą turystyczną. Forma prawna stowarzyszenia (czyli NGO) w celu realizacji wspólnych celów różnych podmiotów - jest jedną z podstawowych form współpracy różnych podmiotów w celu realizacji wspólnie wyznaczonych celów). Przynależność danego podmiotu do danej organizacji daje pole do wyznaczania i realizacji wspólnych celów, lepszej komunikacji między podmiotami, zacieśnianiu współpracy, lepszemu przepływowi informacji, utożsamianiu się z działalnością danego podmiotu, wzajemnego zrozumienia.

**Nie ma innego instytucjonalnego (prawnego) rozwiązania stwarzającego podstawy do współpracy różnych podmiotów we wspólnym celu niż forma prawna stowarzyszenia.** Przynależność danego podmiotu do stowarzyszenia praktycznie obliguje zarówno, jedną i drugą stronę do kooperacji na różnych szczeblach. Stąd należałoby przemyśleć obligatoryjną przynależności danych podmiotów branży (turystycznej) do stowarzyszeń branżowych (tj. lokalnych czy regionalnych organizacji turystycznych). Obecnie da się zaobserwować praktyczny brak zainteresowania np. branży gastronomicznej w jakiegokolwiek działania związane z rozwojem, czy promocją turystyczną danego obszaru. W przeważającej części jeśli aktywność tych podmiotów jest zauważalna, to raczej w znaczeniu negatywnym tj. roszczeniowym w stosunku do organizacji turystycznych czy władz samorządowych dot. podejmowanych działań na rzecz ruchu turystycznego, bez własnego jakiegokolwiek zaangażowania, czy zainteresowania w sferze pozytywnej (wspólnych działaniach, finansowaniu. Wprowadzenie obowiązkowej przynależności tego typu podmiotów do organizacji turystycznych (głównie lokalnych) niejako zmusiłoby ich do podejmowania wspólnych działań lub przynajmniej posiadania pewnej wiedzy, a tym samym kompetencji w sferze turystyki. Opłaty wnoszone z tytułu członkostwa (raczej symboliczne) byłyby też stałym źródłem finansowania systemu promocji turystycznej w Polsce (ew. system dystrybucji na szczeble wyższe tj. regionalny i krajowy).

System wnoszonych składek (możliwe tylko w stowarzyszeniach) powoduje, że cały system ma też środki na swoje finansowanie i środków tych nie trzeba przeznaczać np. z budżetu centralnego.

- funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej, jako państwowej osoby prawnej znajduje wydaje się być gwarantem dobrej realizacji zadań wyznaczonych przez rząd, pozwala na współpracę z innymi podmiotami również mającymi wpływ na politykę gospodarczą kraju (wcześniej wymienione ministerstwa); posiada odpowiedni status i prestiż w stosunku do podobnych organizacji funkcjonujących w innych krajach. Należy podkreślić, iż ramach FROT nie analizowano innej formuły prawnej funkcjonowania POT).

### Zagadnienie 3.

**3. Rozwiązanie organizacyjno-prawne stymulujące/wymuszające fakt, aby podmioty zajmujące się promocją turystyczną na poziomie lokalnym/regionalnym prowadziły swoją działalność w obrębie racjonalnie wyznaczonych funkcjonalnych regionów turystycznych.**

Powyższe zagadnienie wymaga poszerzonej dyskusji na temat co to znaczy "funkcjonalny region turystyczny". Bez określenia/zdefiniowania użytych tu pojęć trudno próbować zaproponować tu jakieś konkretne rozwiązanie.

Idea funkcjonowania lokalnych organizacji turystycznych (powyżej na to skazano określając zadania LOT), jako jednostek tworzących i rozwijających produkty turystyczne na obszarze swego funkcjonowania jest zasadna. Warto przy okazji doprecyzować, iż LOT-y mogą funkcjonować na obszarze kilku województw, np. w przypadku produktów liniowych. Jednym ze sposobów stymulowania powstawania "racjonalnie" lokalnych organizacji turystycznych jest oparcie ich na markach produktowych lub obszarowych, a co za tym idzie próba najpierw ich zdefiniowania. Zasadne również jest w obecnym stanie podziału administracyjnego Polski funkcjonowanie ROT-ów w obrębie poszczególnych województw.

Brak delimitacji regionów turystycznych, który zostałby przyjęty jako obowiązujący w całym kraju, określający przynależność do regionów i rejonów turystycznych stanowi podstawową przeszkodę, aby ROT-y funkcjonowały w innym obszarze niż w obszarze wyznaczonym administracyjnie jako województwo. Turystyka i turysta nie znają granic a działania promocyjne dotyczące produktów ponadregionalnych produktów turystycznych mogą wychodzić poza granice gmin, powiatów, województw i się przenikać. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż temat funkcjonowania (w tym zarządzania) ponadregionalnymi produktami turystycznymi może stanowić obszar dalszych rozważań, przy czym w opinii FROT istotną rolę we wsparciu organizacyjnym oraz finansowym powinna w tym wypadku odegrać Polska Organizacja Turystyczna.