

Rynek turystyczny jako obszar regulacji gospodarki. Aspekty podmiotowe i instrumentalne

Wstęp

Współczesny rynek turystyczny, rozumiany w ujęciu klasycznym jako relacja pomiędzy podażą turystyczną i popytem turystycznym, znajduje się w procesie ciągłego rozwoju ilościowego i jakościowego. Szczególne miejsce na rynku posiada państwo, które poprzez wyspecjalizowane organy oddziałuje na procesy rynkowe, kreując system regulacji, będący podstawą prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Rolą państwa na rynku jest wspieranie mechanizmów konkurencji, oddziaływanie na relacje pomiędzy sprzedającymi a kupującymi, a w tym zakresie zwłaszcza ochrona konsumentów. Organy państwa powinny tworzyć podstawy do oddziaływania na strukturę rynku, poprzez zapewnienie rozwoju wysokiej jakościowych i innowacyjnych ofert rynkowych. W krajach o społecznej gospodarce rynkowej państwo powinno także prowadzić działania związane z konsumpcją, dążąc do umożliwienia wszystkim grupom społecznym dostępu do ofert turystycznych. Rynek turystyczny jest jednym z najdynamiczniej rozwijających się rynków w gospodarce globalnej, o czym świadczą mierniki ilościowe, jak i wartościowe. Stanowi on istotny element struktury gospodarki światowej, gospodarki Unii Europejskiej oraz gospodarek wielu państw. Świadczy o tym stale rosnący udział gospodarki turystycznej w produkcji globalnym oraz globalnym rynku pracy.

Celem opracowania jest przedstawienie układu podmiotowego i instrumentalnego regulacji rynku turystycznego, wraz ze wskazaniem rozwiązań dysfunkcyjnych oraz propozycji doskonalenia tego układu, dając jednocześnie podstawę do oceny rozwiązań regulacyjnych w szerszym aspekcie, niż tylko dotyczących tego rynku i jego rynków branżowych (subrynków turystycznych). Praca ma charakter teoretyczny, z elementami zagadnień empirycznych, dotyczących

identyfikacji oraz oceny elementów podmiotowych i instrumentalnych związanych z systemem regulacji w ramach prowadzonej polityki turystycznej. Podjęte zagadnienia mają charakter diagnostyczny i koncepcyjny. Wykorzystano metody: krytycznej analizy literatury przedmiotu, operacji logicznych, analizę porównawczą, metody heurystyczne. Wyniki mogą być wykorzystane przy kształtowaniu systemu regulacji rynku turystycznego przez kompetentne podmioty polityki turystycznej.

Regulacja rynku i jej poziomy

Porządek gospodarczy powstaje w wyniku dostosowań instytucji, mechanizmów i zachowań podmiotów gospodarczych do zmieniających się czynników gospodarczych oraz okoliczności zewnętrznych wobec istniejącego systemu ekonomicznego. Porządek ten może być także konsekwencją regulacyjnych działań państwa, polegających na zapobieganiu negatywnym zjawiskom wynikającym z niedoskonałej struktury rynku. W najszerszym ujęciu pojęcia regulacji i regulowanie definiowane są jako formy społecznej kontroli działalności gospodarczej w formie zinstytucjonalizowanej lub niezinstytucjonalizowanej, prowadzonej w sposób nieformalny lub formalny za pomocą określonych instrumentów¹.

Istnieją krańcowo przeciwstawne podejścia do skali interwencji państwa w procesy gospodarcze². Stanowiska te koncentrują się głównie na zakresie oddziaływania państwa na rzeczywistość gospodarczą oraz zakresie regulowania i kontrolowania sfery gospodarczej³. Do tradycyjnych funkcji państwa należy zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego,

¹ R. Boyer, *La Théorie de la regulation. Une analyse critique*, La Découverte, Paris 1986.

² D. Kopycińska (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 5.

³ K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 23.

* Prof. dr hab. Aleksander Panasiuk, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut Przedsiębiorczości.

utrzymywanie instytucji wymiaru sprawiedliwości, służby zdrowia, szkolnictwa oraz kształtowanie systemu pieniężnego. Współcześnie państwo podejmuje również działania w zakresie korygowania niedostatków mechanizmów rynku poprzez⁴:

- podnoszenie efektywności gospodarki w skali ogólnospołecznej,
- ograniczanie nadmiernych nierówności w podziale produktu społecznego,
- stabilizowania gospodarki, tj. zapobiegania wahanom poziomu działalności gospodarczej, zatrudnienia i inwestycji oraz zapewniania zrównoważonego rozwoju.

Dominującym normatywnym podejściem do wyjaśnienia rozwoju regulacyjnych działań państwa jest teoria niesprawności rynku. Niesprawność rynku to sytuacja, w której mechanizm rynkowy samoczynnie nie doprowadza do efektywnej alokacji zasobów⁵. W klasycznym sformułowaniu mianem niesprawności rynku określa się niepowodzenie wyidealizowanego systemu instytucji rynkowych w podtrzymywaniu pożądanych działań lub powstrzymaniu działań niepożądanych⁶. W teorii ekonomii zostały zidentyfikowane następujące główne przyczyny niesprawności rynku⁷:

- sytuacja monopolu i możliwość nadużycia pozycji monopolistycznej⁸,
- problem dóbr publicznych, tj. niezdolność zdecentralizowanego mechanizmu rynkowego do dostarczenia optymalnej ilości dóbr charakteryzujących się zbiorową konsumpcją,
- występowanie efektów zewnętrznych, czyli niezinternalizowanych skutków działań podmiotów gospodarczych – skutków, które nie są brane pod uwagę w dobrowolnych transakcjach rynkowych,
- istnienie zjawiska asymetrii informacji⁹, czyli nierówności informacji pomiędzy stronami transakcji rynkowych, które zwiększają niepewność towarzyszącą tym transakcjom i zmniejszają efektywność gospodarowania.

Współcześnie do najważniejszych sposobów, za pomocą których władza publiczna (na poziomie krajowym i ponadnarodowym) interweniuje w gospodarkę,

⁴ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 31.

⁵ A. Surdej, *Determinanty regulacji administracyjno-prawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006, s. 49–50.

⁶ F.M. Bator, *The Anatomy of Market Failure*, „Quarterly Journal of Economics” 1958, vol. 72, s. 351–379.

⁷ A. Surdej, *Determinanty...*, op.cit., s. 50.

⁸ M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 6–7.

⁹ A. Panasiuk, *Asymetria informacji na rynku turystycznym*, „Ekonomista” 2016, nr 5, s. 752–765.

należą prawo konkurencji i regulacja sektorowa. Oba te obszary ingerencji czerpią swoją genezę oraz uzasadnienie dla swojego istnienia ze wspólnego dla nich przekonania, że gospodarka nie mogłaby zaspokajać ludzkich potrzeb w sposób efektywny bez istnienia odpowiednich norm prawnych, przeciwdziałających powstawaniu czy też korygujących określone niedomogi mechanizmu rynkowego. Prawo konkurencji to ogół norm prawnych, które są adresowane do poszczególnych przedsiębiorstw oraz ich związków i które zakazują tym podmiotom określonych zachowań szkodzących mechanizmowi wolnej konkurencji. W tym ujęciu podstawowym dobrem chronionym prawem konkurencji jest właśnie mechanizm konkurencji. Regulacja sektorowa jest to natomiast ogół norm prawnych, które są adresowane do przedsiębiorstw działających w poszczególnych sektorach i branżach, przy czym z reguły najszerszy zakres regulacji dotyczy branż infrastrukturalnych. Kontrolowanie siły rynkowej przedsiębiorstw w nich działających następuje w celu umożliwienia funkcjonowania efektywnej konkurencji na rynkach detalicznych i docelowo służy interesom odbiorców tych usług. Ważną częścią regulacji sektorowej są też normy przewidujące obowiązki realizowania przez określone przedsiębiorstwa tzw. usług publicznych (powszechnych), które to obowiązki mają w założeniu gwarantować zainteresowanym tymi usługami odbiorcom dostęp do nich (w sensie prawnym i faktycznym), przystępność cenową tychże usług oraz ich należytą jakość.

Zespół działań podejmowanych przez państwo w celu urzeczywistnienia porządku gospodarczego i związanych z nim celów określany jest mianem polityki społeczno-gospodarczej. Powinna ona polegać na tworzeniu i ochronie warunków do tego, aby działał mechanizm automatycznego dostosowywania wielkości podaży do popytu poprzez ceny. Wymaga to jednak ochrony praw własności i rozstrzygania sporów na tle stosunków umownych, a także istnienia wielu niezależnych producentów, dobrze poinformowanych i chronionych konsumentów, swobodnego kształtowania cen, swobody wejścia i wyjścia z danego rynku. Tworzenie takich warunków wymaga wielu regulacji prowadzonych przez instytucje państwowe¹⁰.

Regulacja zatem urzeczywistnia się poprzez prowadzoną politykę społeczno-gospodarczą i jest związana z zagadnieniem wolności rynkowej. Zgodnie z poglądami M. Webera wolność rynkowa jest to „zakres autonomii poszczególnych reflektantów wymiany w walce o ceny i w walce konkurencyjnej”, podczas gdy regulacja rynkowa, czyli ograniczenie pełnej wolności, to stan, w którym obecność na rynku albo

¹⁰ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 27.

też w przypadku możliwych reflektantów wymiany, wolność rynkowa ograniczona jest materialnie przez skutecznie oddziałujące porządki. Regulacje rynkowe mogą być wprowadzane w celu ograniczania zawodności rynku (interwencjonizm) oraz celu w promocji i ochrony konkurencji (liberalizm), a zatem z przeciwnymi sobie powodów¹¹.

System regulacji obejmuje następujące poziomy:

- ogólne – wspólne dla całej gospodarki narodowej i jej poszczególnych branż,
- szczegółowe (branżowe) – regulujące funkcjonowanie poszczególnych branż gospodarki,
- specyficzne – będące pogłębieniem regulacji szczegółowych, dotyczących wybranych subrynków, na których koncertuje się działalności podmiotów zaspokajających istotne potrzeby społeczne lub podmioty tych subrynków mają charakter węzłowy dla gospodarki, gdyż np. kształtują współpracę wielu podmiotów.

Współczesny system gospodarczy można nazwać „państwem regulacji”, w którym państwo, rezygnując z własności czynników produkcji, nie rezygnuje z kontroli nad gospodarką¹². Regulacje ogólne stosowane przez państwo polegają na nakładaniu na podmioty gospodarcze określonych ograniczeń, ustalaniu reguł zachowania i kontroli ich przestrzegania i dotyczą powszechnie wszystkich elementów składowych gospodarki, chyba że regulacje szczegółowe lub specyficzne regulują to w odrębny sposób. Regulacje te wprowadzane są głównie w strategicznych obszarach społeczno-gospodarczych. Interwencja państwa występuje w realizacji różnych rodzajów polityki makroekonomicznej, tj. m.in. polityce monetarnej czy polityce budżetowej, które tworzą warunki do realizacji interesów ekonomicznych poszczególnych obywateli, ich grup zawodowych, grup społecznych, wspólnot terytorialnych i wreszcie interesów zorganizowanych podmiotów gospodarczych, tj. przedsiębiorstw.

Regulacje szczegółowe, dotyczą wybranych branż gospodarki. Przykładem tego poziomu regulacji jest rynek turystyczny, a jego regulacja wynika z prowadzonej przez państwo i jego organy polityki turystycznej¹³.

¹¹ R. Baldwin, M. Cave, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford 1999; J. Black, *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a „Post-Regulatory” World*, „Current Legal Problems” 2001, nr 54, s. 103–146.

¹² G. Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „West European Politics” 1994, no. 17; Ł. Goczek, *Zglobalizowane państwo regulacji*, w: *Wyzwania gospodarki globalnej*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego” nr 31, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2012, s. 224.

¹³ A. Panasiuk, *Polityka turystyczna w oddziaływaniu na branżę turystyczną*, „Prace Naukowe Uniwersytetu

Szczególnym poziomem systemu są regulacje specyficzne. Część regulacji szczegółowych wprowadzanych na rynku turystycznym przez kompetentne organy państwa dotyczy wszystkich przedsiębiorstw funkcjonujących na tym rynku branżowym, natomiast część dotyczy jedynie przedsiębiorstw prowadzących pewne konkretnie zdefiniowane formy działalności gospodarczej, które dostarczają konsumentom określonych produktów¹⁴. Biorąc pod uwagę szczególne miejsce podmiotów rynku touroperatorskiego wraz z ich jednoczesnym oddziaływaniem na sferę podaży rynku i funkcję pośrednika rynkowego w stosunku do tych podmiotów (np. hotelarzy, przewoźników) oraz konsumentów, zakupujących świadczenia pakietowe, działalność tych podmiotów została objęta szczegółowymi i bezwzględnie obowiązującymi regulacjami specyficznymi. W przypadku działalności touroperatorów specyficzne regulacje dotyczą trzech podstawowych obszarów związanych z:

- posiadaniem ewentualnej licencji (koncesji, zezwolenia),
- koniecznością przekazania klientom informacji na temat oferowanego produktu, tj. imprezy turystycznej,
- zabezpieczeniem praw klientów w przypadku bankructwa (niewypłacalności) touroperatora.

Rynek turystyczny jako jeden z wielu rynków branżowych, mimo że jego działalność wiąże się z wysokim poziomem konkurencji, jest szeroko objęty systemem regulacji, który tworzy hierarchiczny układ podmiotów oraz szeroki zestaw instrumentów.

Istota i struktura rynku turystycznego

Przedmiotem regulacji na rynku turystycznym są procesy na nim zachodzące. Należy zatem zinterretować pojęcie rynku turystycznego. Przed przystąpieniem do próby sformułowania pojęcia rynek turystyczny, uwagę należy jednak zwrócić na jego zakres:

- podmiotowy, związany z uczestnikami podaży strony rynku,
- przedmiotowy, obejmujący strukturę oferty¹⁵.

Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 259, Wrocław 2012, s. 285–295.

¹⁴ F. González, *Bank regulation and risk-taking incentives: An international comparison of bank risk*, „Journal of Banking and Finance” 2005, nr 29(5), s. 1153–1184; A. Wolak, *Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States*, „National Bureau of Economic Research Working Paper Series” 1994, no. 4696.

¹⁵ D. Rucińska, *Badania rynku usług lotniczych. Istota, zakres, użyteczność, przykłady*, „Zeszyty Naukowe” nr 9, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011, s. 287–288.

W skład strony podażowej rynku wchodzi nie tylko tradycyjnie rozumiani usługodawcy turystyczni (przedsiębiorcy działający na zasadach komercyjnych), ale także instytucje tworzące warunki do kreowania i udostępniania oferty turystycznej – przede wszystkim jednostki administracji samorządowej oraz organizacje turystyczne (opierające swoją działalność na zasadach *non-profit*). Przedmiotem działalności tzw. niekomercyjnych podmiotów strony podażowej rynku turystycznego są zarówno dobra i usługi, jak i kształtowanie warunków rozwoju oferty turystycznej w obszarze turystycznym. Przedmiotem oferty na rynku turystycznym są zatem nie tylko wąsko rozumiane produkty, będące dobrami i usługami oferowanymi przez przedsiębiorstwa turystyczne, ale także świadczenia (np. udostępnianie walorów turystycznych i atrakcji turystycznych) oraz ogólne warunki do korzystania z funkcji turystycznej obszaru (o charakterze infrastrukturalnym lub informacyjnym), udostępniane przez jednostki samorządowe i organizacje turystyczne. Podjęty problem wyraża się pojęciem obszarowego produktu turystycznego, zdefiniowanego przestrzennie, czyli inaczej rozumianego w sposób szeroki. Pojęcie rynek turystyczny obejmuje zatem od strony podażowej obok usług turystycznych świadczonych głównie przez przedsiębiorstwa turystyczne, także elementy oferty turystycznej jednostek niekomercyjnych.

W ujęciu przedmiotowym rynek turystyczny tworzą: popyt turystyczny, podaż turystyczna wraz ceną i warunkami sprzedaży ofert turystycznych. Na ogólny rynek turystyczny składają się natomiast następujące subrynki¹⁶:

- a) rynek dóbr turystycznych obejmujący:
 - rynek podstawowych dóbr turystycznych, który tworzą walory i atrakcje turystyczne, stanowiące o bezpośrednim zainteresowaniu turystów obszarem turystycznym, niepodlegające zwyczajowo rozumianemu obrotowi rynkowemu, ale które są udostępniane dzięki ofercie rynku poprzez tzw. warunki do uprawiania turystyki;
 - rynek towarów zakupywanych przez turystów, zarówno w miejscu emisji turystycznej, poprzedzające wyjazd (np. sprzęt turystyczny), w trakcie pobytu (np. pamiątki), jak i po powrocie (np. odbitki fotograficzne);
- b) rynek usług turystycznych obejmujący:
 - rynek typowych usług turystycznych, obejmujący niematerialne świadczenia nabywanych jako pojedyncze (usługa noclegowa, usługa gastronomiczna); pojedyncze, ale będące uzupełnieniem pakietu turystycznego (np. wycieczka fakultatywna, wstęp do atrakcji turystycznej)

lub wyłącznie w formie pakietowej (np. impreza turystyczna *all inclusive*);

- rynek usług paraturystycznych, związany z transakcjami dotyczącymi sprzedaży i nabycia wszelkich pozostałych usług w miejscu recepcji turystycznej;
- c) tzw. rynek warunków do uprawiania turystyki, będący określeniem umownym, które obejmuje zarówno elementy materialne i niematerialne, decydujące o ofercie w miejscu docelowym turystyki (np. dostęp do infrastruktury lokalnej, informacje turystyczną, wypożyczanie sprzętu turystycznego).

Wymienione rynki łącznie stanowią zakres rynku turystycznego, na którym przedmiotem oferty jest szeroko rozumiany produkt turystyczny.

Rynek turystyczny to zatem suma procesów, w których nabywcy (głównie turyści) i oferenci reprezentujący poszczególne subrynki turystyczne określają przedmioty wymiany oferty turystycznej (produkt turystyczny) oraz cenę wraz z warunkami kupna-sprzedaży, doprowadzając do transakcji. Przy czym oferta rynku turystycznego wiąże się z zaspokajaniem potrzeb osób podczas podróży i pobytu poza codziennym otoczeniem i jest pochodną motywów uprawiania turystyki.

Biorąc pod uwagę wielość elementów stanowiących podstawę wymiany rynkowej oraz fakt, że każdy pojedynczy wyjazd i pobyt turystyczny wiąże się z wieloma transakcjami, procesy rynkowe dotyczące sprzedaży produktu turystycznego są multiplikowane a procesy wymiany prowadzone są przez wiele podmiotów strony podażowej rynku, zarówno komercyjnych, jak i działających na zasadach *non profit*. Transakcje dotyczą pojedynczych świadczeń, ale także rozbudowanych w różnym stopniu pakietów.

Rynek dóbr turystycznych i tzw. rynek warunków do uprawiania turystyki, nie mogą istnieć w sposób wyizolowany od rynku usług turystycznych, stanowią one integralne części całościowo rozumianego rynku turystycznego. Usługi turystyczne są podstawą konsumpcji na rynku turystycznym i warunkują istnienie całego rynku turystycznego oraz pozostałych subrynków.

W ujęciu podmiotowym zarówno rynek turystyczny, jak i będący jego częścią rynek usług turystycznych oznaczają określony zbiór nabywców dóbr i usług turystycznych oraz wytwórców dóbr i usług turystycznych dokonujących transakcji rynkowych. Należy podkreślić, że rynek turystyczny jest częścią składową ogólnego rynku, a także w znacznym obszarze przenika się z funkcjonowaniem rynku usług i jego poszczególnymi subrynkami. Świadczenia materialne i niematerialne oferowane turystom są pochodną całości struktury gospodarki, wszystkich rynków sektorowych i praktycznie większości branżowych.

¹⁶ A. Panasiuk, *Rynek turystyczny. Struktura. Procesy. Tendencje*, Difin, Warszawa 2019, s. 48–49.

Tabela 1. Układ hierarchiczny podstawowych podmiotów polityki turystycznej

Zasięg działania	Podmioty
Globalny	międzynarodowe organizacje turystyczne
	międzynarodowe turystyczne organizacje branżowe
	inne instytucje międzynarodowe oddziałujące na turystykę jako istotny element gospodarki globalnej (w tym OECD)
Unia Europejska	organy Unii Europejskiej
	Komitet ds. Turystyki Unii Europejskiej
	Europejska Komisja Turystki
Centralny	organy ustawodawcze
	rząd i poszczególni ministrowie
	narodowa administracja turystyczna (minister właściwy ds. turystyki)
	narodowa organizacja turystyczna (Polska Organizacja Turystyczna)
	inne instytucje rządowe (np. UOKiK, NIK)
Administracja rządowa w regionie	Wojewoda
	Marszałek województwa
Samorząd terytorialny	regionalny (wojewódzki)
	ponadlokalny (powiatowy)
	lokalny (gminny)
Organizacje turystyczne	regionalne organizacje turystyczne
	lokalne organizacje turystyczne
	pozostałe organizacje posiadające kompetencje dotyczące polityki turystycznej lub wspierające działalność podmiotów polityki turystycznej

Źródło: opracowanie własne.

Układ podmiotów regulujących rynek turystyczny

Procesy regulacji są wyznaczane w ramach prowadzonej przez podmioty publiczne polityki społeczno-gospodarczej. Polityką sektorową jest m.in. polityka turystyczna, którą należy taktować jako część ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa, łączącą społeczne oraz ekonomiczne cele i przesłanki ingerowania organów państwa w procesy funkcjonowania rynku turystycznego. W pełniejszym ujęciu politykę turystyczną należy definiować jako działalność państwa i jego organów polegającą na określaniu celów gospodarczych i społecznych dotyczących turystyki, a także dobór odpowiednich instrumentów potrzebnych do ich realizacji, prowadzących w efekcie do kształtowania struktury rynku turystycznego, zarówno po stronie podaży turystycznej, jak i popytu turystycznego oraz w relacjach podaż-popyt.

Strukturę polityki turystycznej tworzą następujące elementy:

a) podmioty polityki – wyspecjalizowane organy publiczne oraz instytucje je wspomagające, posiadające kompetencje i wykorzystujące narzędzia bezpośredniego wpływu na pozostałe podmioty rynku turystycznego,

- b) adresaci polityki – dostawcy ofert turystycznych (przedsiębiorstwa i destynacje turystyczne) wraz z ich ofertami oraz konsumenci turystyczni,
- c) modele (metody) polityki – sposób i zakres zaangażowania organów państwa w procesy rynku turystycznego,
- d) instrumenty (narzędzia) polityki – działania organów państwa podporządkowanych stosowanemu modelowi polityki, które są środkami realizacji celów i zadań.

Struktura podmiotów polityki turystycznej wyznacza zakres wykorzystywanych instrumentów. Podmioty polityki turystycznej można uporządkować według kryterium oddziaływania, które łączy się z kryterium hierarchicznym, co zaprezentowano w **tabeli 1**.

Zaprezentowany w **tabeli 1** układ strukturalny podmiotów polityki turystycznej jest przedstawiony w formie uproszczonej. Składają się na nie podmioty wymienione w układzie hierarchicznym. Zasadniczą rolę regulacji rynku turystycznego należy przypisać podmiotom Unii Europejskiej oraz krajowym organom centralnym. Przy czym należy dodać, że część kompetencji rządowych realizowanych jest jako zadania zlecone przez organy terytorialne, zarówno rządowe, jak i samorządowe.

Podstawy formalne funkcjonowania europejskiego rynku usług są sformalizowane za pośrednictwem dyrektyw, zaleceń, uchwał i innych aktów¹⁷. Najistotniejszym aktem turystycznego prawa wspólnotowego, mającego na celu wzmocnienie konkurencyjnego rynku turystycznego oraz przede wszystkim ochronę konsumentów na rynku turystycznym jest Dyrektywa Parlamentu i Rady 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 roku w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych¹⁸, która ma charakter bezwzględnie wiążący. Konsumenty nie mogą zrzekać się praw przyznanych im przez ustawy implementujące dyrektywę w poszczególnych krajach członkowskich¹⁹. Zakres dyrektywy obejmuje, obok usług touroperatorów świadczonych przez przedsiębiorców stacjonarnych, także usługi sprzedawane za pośrednictwem Internetu, a także tzw. powiązane usługi turystyczne.

Kwintesencją prowadzonej polityki turystycznej jest działalność krajowych centralnych podmiotów polityki turystycznej, mających bezpośredni i pośredni wpływ na funkcjonowanie wewnętrznego rynku turystycznego w powiązaniu z rynkami zagranicznymi. Akty w randze ustaw określają istotę usług turystycznych oraz dokonują ich klasyfikacji, a także przedstawiają warunki prowadzenia działalności turystycznej przez polskich i zagranicznych organizatorów turystyki, agentów turystycznych oraz podmioty ułatwiające nabywanie powiązanych usług turystycznych. Ponadto ustawy regulują kwestie ochrony klienta, warunki świadczenia usług hotelarskich oraz zasady świadczenia usług pilota wycieczek i przewodnika turystycznego. Należy pamiętać, że rynek turystyczny, a zwłaszcza działalność przedsiębiorstw turystycznych regulowana jest także aktami o charakterze ogólnym, przykładami jest tu ustawa prawo przedsiębiorców, ustawy podatkowe czy kodeks pracy.

Za całość polityki turystycznej na szczeblu narodowym odpowiadają dwa podstawowe typy organów: narodowa administracja turystyczna (National Tourism Administration – NTA) i narodowa organizacja turystyczna (National Tourism Organisation – NTO). NTA jest centralnym organem administracji rządowej i odpowiada za formułowanie polityki turystycznej w ramach ogólnej polityki społeczno-

-gospodarczej państwa. W Polsce zadania NTA realizuje minister właściwy ds. turystyki, tj. minister sportu i turystyki. NTO, tj. Polska Organizacja Turystyczna posiada ograniczone kompetencje jako podmiot sfery regulacyjnej. Jej podstawowe funkcje wiążą się ze sferą realną jako podmiotu realizującego zadania na rzecz destynacji turystycznej *Polska* w oddziaływaniu na międzynarodowy rynek turystyczny.

Istotną rolę w systemie regulacji rynku turystycznego odgrywają jednostki samorządu terytorialnego, do ich aktywności należą zadania z zakresu: aktywizacji regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej oraz kształtowania funkcjonowania rynku turystycznego na administrowanym obszarze.

Dokonując próby podsumowania syntetycznych i wybranych informacji dotyczących podmiotów polityki turystycznej sklasyfikowanych w układzie szczeblowym, należy odnieść się do kwestii ich liczebności. Poszczególne podmioty posiadają określone kompetencje, których znacząca część obejmuje podobne grupy zagadnień. Podmioty sfery realnej, zwłaszcza dostawcy ofert turystycznych, ale także konsumenci turystyczni są adresatami działań wielu podmiotów polityki turystycznej. Podmiotowa struktura polityki turystycznej jest nadmiernie skomplikowana i w praktyce wymaga uporządkowanie kompetencji działania podmiotów polityki turystycznej w układzie szczeblowym oraz z podziałem na podmioty rządowe i samorządowe, wraz z uwzględnieniem roli samorządu gospodarczego.

Zakres regulacji rynku turystycznego

Podstawą struktury polityki turystycznej jest przyjęty w gospodarce model (metoda) polityki. Realizacja polityki odbywa się za pośrednictwem odpowiednich instrumentów podporządkowanych stosowanemu modelowi polityki, które są środkami realizacji celów i zadań. Dwoma podstawowymi metodami polityki społeczno-gospodarczej są:

- liberalizm, polegający na braku lub znacznie ograniczonej ingerencji państwa w stosunki gospodarcze, a przede wszystkim poprzez oddziaływanie wyłącznie za pośrednictwem parametrycznych instrumentów ekonomicznych,
- interwencjonizm, polegający na oddziaływaniu państwa na rozwój i funkcjonowanie gospodarki narodowej za pośrednictwem instrumentów nakazowych.

W gospodarce model liberalny i interwencyjny w czystej postaci praktycznie nie występują. Wpływ państwa na gospodarkę przyjmuje zatem formę modelu mieszanego. W gospodarkach rynkowych panuje przekonanie o konieczności ograniczania wpływu państwa na gospodarkę, tj. odchodzenia od daleko posuniętego interwencjonizmu w kierunku

¹⁷ J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 61–64.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 roku w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (DzUrz UE L 326, t. 58).

¹⁹ J. Gospodarek, *Projektowana dyrektywa turystyczna a przyszłość turystyki w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu” 2014, nr 46, s. 27–36.

liberalizmu. Taki model określany jest deregulacją, czyli inaczej ograniczaniem funkcji państwa w gospodarce²⁰. Znamiona stosowania tego modelu dotyczą polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej i krajów członkowskich, w tym Polski. Przyjęcie deregulacji jako sposobu kształtowania relacji organy państwa (podmioty polityki) a rynek w strukturze podmiotowej (oferenci i konsumenci) i przedmiotowej (podaż, popyt, cena, jakość) ma charakter procesowy, postępujący i ciągły. Oznacza to, że udział państwa w rynku jest ograniczany, a docelowo ma dotyczyć najistotniejszych aspektów jego funkcjonowania. W zakresie prowadzonej polityki turystycznej przez jej podmioty, za podstawowe zadanie należy uznać określenie, w jakich sferach funkcjonowania rynku turystycznego jest konieczna ingerencja państwa i jakich instrumentów w ramach tej ingerencji należy używać.

Regulacja rynku turystycznego wymaga stosowania odpowiednich instrumentów, za pomocą których państwo egzekwuje zachowania uczestników rynku, zwłaszcza przedsiębiorstw turystycznych i destynacji turystycznych, ale także konsumentów turystycznych. Instrumenty polityki turystycznej można sklasyfikować według dwóch kryteriów. Zgodnie z zaproponowanym ujęciem regulacji, można wyróżnić instrumenty ogólne (wynikające z ogólnej polityki państwa), szczegółowe rynku turystycznego i specyficzne skierowane do poszczególnych subrynków turystycznych. Ponadto należy wskazać na układ rodzajowy stosowanych instrumentów przez podmioty polityki turystycznej, do których należą instrumenty: ekonomiczne, prawne, administracyjne, organizacyjne, informacyjne i moralne.

Instrumenty ekonomiczne, wykorzystywane są w znaczącym zakresie w modelu interwencjonistycznym. Skrajny liberalizm powinien oznaczać, brak jakichkolwiek instrumentów wpływu państwa na gospodarkę. Aczkolwiek uznaje się, że instrumenty o charakterze ekonomicznym posiadające zwłaszcza charakter parametrów mogą być właściwe także dla liberalizmu. Do tej grupy instrumentów wpływu państwa na rynek turystyczny należy zaliczyć: ceny (ceny urzędowe, ceny regulowane – opłata lokalna), podatki (podatek VAT od usług turystycznych, podatek od nieruchomości, podatki dochodowe), zwolnienia i ulgi podatkowe, cła, obligacje komunalne, kredyty, subwencje, gwarancje i poręczenia kredytowe, dostęp do środków z funduszy Unii Europejskiej.

Instrumenty prawne to przede wszystkim normy prawne określające zasady funkcjonowania podmiotów rynku turystycznego. Normy prawne regulują

kwestie z zakresu: przepływu osób w turystyce międzynarodowej, ochrony walorów przyrodniczych i kulturowych, zasad gospodarowania (w tym także użytkowania turystycznego na konkretnych obszarach np. w uzdrowiskach czy parkach narodowych), ochrony klientów i zapewnienia odpowiedniej jakości usług turystycznych, funkcjonowania wybranych grup przedsiębiorstw turystycznych (np. hotelarskich, biur podróży, pilotów wycieczek, przewodników turystycznych).

Instrumenty administracyjne stosowane są na podstawie decyzji kompetentnych podmiotów, które wynikają z określonych aktów prawnych, rangi ustaw i/lub wykonawczych. Dotyczą m.in. zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego typu, kategoryzacji obiektów hotelarskich oraz wpisu do centralnej ewidencji organizatorów i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych. Na poziomie samorządu gminnego stosowanie instrumentów administracyjnych dotyczy przede wszystkim bazy noclegowej, a zwłaszcza ewidencji niektórych obiektów noclegowych oraz kontroli całej bazy w zakresie nie naruszania zasad określonych ustawą o usługach hotelarskich.

Wśród instrumentów organizacyjnych należy wskazać działania strategiczne i planistyczne, służące określeniu wizji, celów i kierunków rozwoju rynku turystycznego. Efektem tych działań są dokumenty powstające na różnych poziomach władzy publicznej rządowej i samorządowej, do których należy zaliczyć: plany, programy, strategie rozwoju turystyki, ale także studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie programy inwestycyjne oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²¹. Istotnym obszarem jest także powoływanie do działania organizacji odpowiedzialnych za rozwój oferty turystycznej, kształtowanie współpracy pomiędzy podmiotami stanowiącymi stronę podażową rynku turystycznego. Szczególnym obszarem działań jest partnerstwo publiczno-prywatne, łączące w sobie działania natury ekonomicznej (finansowej) i organizacyjnej pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego. Działania mogą być prowadzone głównie przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarach turystycznych we współpracy z przedsiębiorcami turystycznymi, obejmując rozwój zagospodarowania turystycznego, eksploatację obiektów, wspólną promocję turystyczną, prowadzenie informacji turystycznej²². Najbardziej zaawansowaną

²⁰ J.R. McGuigan, R.Ch. Moyer, F.H. deB Harris, *Managerial economics: Applications, strategy, and tactics*, South-Western, Mason 2008, s. 610–611, 624.

²¹ W. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003, s. 151.

²² A. Panasiuk (red.), *Informacja turystyczna*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 22–35.

formą współpracy w gospodarce turystycznej jest działalność regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych, łączących aktywność organów samorządowych, przedsiębiorstw turystycznych oraz innych podmiotów wspierających rozwój turystyki na danym obszarze. Istotną rolę w realizacji zadań polityki turystycznej posiadają także organizacje branżowe (samorząd gospodarczy) i stowarzyszenia zajmujące się promocją form turystyki.

Instrumenty informacyjne służą stymulowaniu popytu turystycznego, kształtowaniu zachowań turystycznych zgodnych z założeniami polityki turystycznej państwa (np. działania nakierowane na deglomercję ruchu turystycznego, bezpieczeństwo uczestników ruchu turystycznego, oddziaływanie na turystykę społeczną, w tym grup społecznych: dzieci i młodzieży, seniorów, osób niepełnosprawnych). Istotnym obszarem działań w tym zakresie jest promocja oferty obszarów turystycznych oraz funkcjonujących na nich przedsiębiorstw turystycznych wraz z ich ofertami, na przykład w okresach pozasezonowych. Działania te wiążą się m.in. z dofinansowaniem uczestnictwa w międzynarodowych targach turystycznych. Kluczową rolę w tych działaniach posiadają narodowa organizacja turystyczna, działająca głównie na rynkach zagranicznych oraz regionalne i lokalne organizacje turystyczne – oddziałujące na rynki zarówno krajowe i zagraniczne.

Uzupełniające znaczenie wśród instrumentów polityki turystycznej odgrywają instrumenty moralne. Ich ranga w stosunku do pozostałych jest dalszoplanowa. Za najistotniejsze działania w odniesieniu do destynacji turystycznych należy uznać organizowanie przez podmioty polityki turystycznej oraz organizacje branżowe konkursów na najlepszy produkt turystyczny, najlepszego przedsiębiorcę w branży turystycznej. Ponadto narodowa organizacja turystyczna prowadzi certyfikację produktów turystycznych, która jednocześnie wspiera realizację działań w obszarze instrumentów informacyjnych. Przyznane certyfikaty dla konkretnych produktów turystycznych lub podmiotów zarządzających nimi są jednocześnie ważną informacją rynkową dla turystów.

Należy zatem podkreślić, że znaczenie poszczególnych instrumentów polityki turystycznej w praktyce nabiera szerszego znaczenia. Wiele zadań się uzupełnia lub jest realizowanych w szerszym kontekście, dotyczy to głównie instrumentów prawnych i administracyjnych, ekonomicznych i organizacyjnych, ale także organizacyjnych informacyjnych i moralnych.

Specyficznym obszarem regulacji rynku turystycznego jest subrynek touroperatorów, który stanowi jego integralną część. Jest to rynek dostarczający świadczeń będących usługami organizacji turystyki. Procesy bezpośredniej obsługi konsumentów (turystów)

realizowane są poprzez podmioty wykonujące tzw. usługi cząstkowe (hotelarskie, gastronomiczne, przewozowe, dostępu do atrakcji turystycznych i inne), natomiast sprzedaż usług touroperatorów, odbywa się przy wykorzystaniu podmiotów pośrednictwa sprzedaży usług turystycznych. Podstawowym przedmiotem wymiany na tym rynku są pakiety turystyczne (imprezy turystyczne), tworzone i oferowane przez touroperatorów. Spośród subrynków rynku turystycznego rynek touroperatorów ma charakter najbardziej regulowany²³.

Istotną przeszkodą w uwzględnianiu podmiotów rynku organizacji turystyki w ogólnym systemie polityki turystycznej, w powiązaniu z pozostałymi podmiotami rynku usług turystycznych: hotelarskimi, transportowymi, gastronomicznymi, zajmujących się bezpośrednią obsługą ruchu turystycznego i oferowaniem dostępu do atrakcji turystycznych, jest charakter działalności touroperatorów. Działalność rynkowa większości przedsiębiorstw turystycznych oraz destynacji turystycznych jest silnie związana z miejscem świadczenia usługi i dążeniem do uzyskiwania efektów ekonomicznych w miejscu świadczenia, tj. w lokalnym lub regionalnym miejscu recepcji turystycznej. Biura podróży natomiast w dominującym zakresie obsługują rynek wyjazdowy i nie są z reguły zainteresowane funkcjonowaniem krajowego, regionalnego i lokalnego rynku turystycznego. W miejscu prowadzenia swojej działalności skupiają się generalnie na dostępie do rynku emisyjnego, tj. konsumentów, którzy zakupują oferty turystyczne, umożliwiające wyjazd do odległych przestrzennie destynacji turystycznych. Zależność oddziaływania na inaczej zdefiniowane rynki: przyjazdowy i wyjazdowy, decyduje także o innym podejściu regulacyjnym do obu grup podmiotów. Stąd właśnie obok regulacji ogólnych oraz regulacji rynku turystycznego, rynek touroperatorów jest regulowany poprzez regulacje specyficzne. W Polsce na podstawie ustawy prawo przedsiębiorców został uregulowany sposób dostępu do rynku przez podmioty organizacji turystyki. Celem regulowania działalności organizatorów turystyki jest zwłaszcza ochrona klientów korzystających z usług organizacji turystyki i pośrednictwa sprzedaży. Stąd na przykład stosuje się szczególne wymogi dla touroperatorów w zakresie posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności, konstruowania umów bankowych i ubezpieczeniowych, umów z klientami czy uzyskania wpisu do jawnego rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorstw ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych.

²³ A. Panasiuk (red.), *Regulacja a orientacja marketingowa touroperatorów*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2017, s. 83–112.

Dysfunkcje regulacji rynku turystycznego

Jak już stwierdzono, w praktyce rynku turystycznego wykorzystywany jest mieszany model polityki, który określany jest deregulacją. Deregulacja, będąca formułą ograniczania roli państwa w gospodarce, polega głównie na zmniejszaniu znaczenia restrykcyjnych (administracyjnych) instrumentów polityki na rzecz instrumentów parametrycznych (głównie ekonomicznych i informacyjnych). Najbardziej wymiernym przejawem zaistnienia deregulacji byłoby zmniejszenie liczby uregulowań, a przede wszystkim liczby aktów prawnych, krępujących swobodę gospodarowania. Jak już zaznaczono, Unia Europejska pozostawia sprawy polityki turystycznej generalnie rządowi państw członkowskich. Nie jest to działanie konsekwentne, gdyż w strukturach organów UE znajdują się jednostki zajmujące się bezpośrednio sprawami funkcjonowania rynku turystycznego. Ponadto UE wyznaczyła krajom członkowskim obowiązującą strukturę zarządzania turystyką na szczeblu wewnątrz krajowym, czego efektem jest wyodrębnienie wśród podmiotów polityki turystycznej narodowych administracji turystycznych (NTA) i narodowych organizacji turystycznych (NTO) o skonkretyzowanych kompetencjach. Na poziomie wewnątrz krajowym struktura podmiotów polityki turystycznej jest nadmiernie rozbudowana, zarówno w strukturze pionowej (szczeblowej), jak i poziomej.

Jak już wskazywano, w strukturze podmiotów i instrumentów polityki turystycznej funkcjonuje wiele centrów decyzyjnych, nieuniknione jest zatem powielanie kompetencji. Szczególnie jest to zauważalne w uprawnieniach poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Następnie część tych kompetencji jest przenoszonych, często z finansowaniem, na regionalne i lokalne organizacje turystyczne oraz inne stowarzyszenie funkcjonujące na rynku turystycznym (zwłaszcza branżowe). Mimo wieloletnich prób, tj. od 1984 roku w Unii Europejskiej nie wykreowano spójnego systemu polityki turystycznej. Oznacza to, że regulacje subrynków turystycznych w poszczególnych krajach członkowskich znacznie się różnią. Przykładowo system kategoryzacji bazy noclegowej w każdym kraju członkowskim jest odmienny, prowadzony jest przez instytucje różnej rangi oraz obejmuje zróżnicowane kryteria oceny obiektów noclegowych. Stwarza to ograniczenia dla konsumentów z UE oraz turystów spoza Unii w zakresie przejrzystości informacji rynkowej dotyczącej standardów obiektów i struktury usług. Poza rynkiem touroperatorским i to nie w pełni, system regulacji rynku turystycznego w UE nie jest spójny. Potwierdzają to zmiany w regulacjach rynku touroperatorского w 2015 roku, które obowiązują od lipca 2018 roku, a których celem była ich unifikacja. Już w chwili wprowadzenia w życie przepisów nowej

dyrektywy było wiadomym, że ochrona konsumentów w poszczególnych krajach członkowskich nie będzie w pełni jednolita, co bezpośrednio ograniczy tworzenie wspólnego rynku turystycznego i będzie wymagało kolejnych zmian w systemie prawa turystycznego w UE.

Należy także zauważyć, że przedstawione podmioty polityki turystycznej oraz ich kompetencje nie wyczerpują informacji o ich pełnym układzie strukturalnym oraz o wykorzystywanych instrumentach. Za integralną część gospodarki turystycznej, tj. podmiotów tworzących strukturę podażową rynku turystycznego (dostawców ofert turystycznych) należy uznać m.in. także transport turystyczny i gastronomię. Regulacje dotyczące turystycznego transportu pasażerskiego obejmują kompetencje podmiotów polityki transportowej, a w gastronomii dotyczą uprawnień polityki sektorowej, tj. przede wszystkim: polityki rolnictwa, polityki handlu czy polityki zdrowia. Wskazując na pozostałe oferty turystyczne i okołoturystyczne, wymienienia wymagają także działania innych podmiotów polityki, tj. w zakresie: rynku pracy (zatrudnienie w podmiotach gospodarki turystycznej), finansów (ubezpieczenia turystyczne), antymonopolowym i ochrony konsumentów, edukacji (kształcenie na potrzeby rynku turystycznego), naukowo-badawczym, zdrowia (zasady funkcjonowania i finansowania turystyki uzdrowiskowej), bezpieczeństwa publicznego. Kwestie roli państwa na rynku turystycznym nie są koordynowane przez żaden z urzędów, a w każdej wymienionej polityki sektorowej kreowane i stosowane są instrumenty skierowane na podmioty rynku turystycznego. System regulacji rynku turystycznego jest z jednej strony nadmiernie rozbudowany, z drugiej natomiast nie jest w pełni kompleksowy, gdyż funkcjonowanie części podmiotów gospodarki turystycznej jest regulowane poza kompetencjami podmiotów polityki turystycznej. Kompleksowość nie obejmuje także zagadnień funkcjonowania destynacji turystycznych, których aktywność pozostaje właściwie poza systemem regulacji.

System polityki turystycznej nie obejmuje regulacji pewnych istotnych elementów funkcjonowania gospodarki turystycznej i jej miejsca w systemie gospodarczym. Dotyczy to takich kwestii jak: dofinansowania gospodarki turystycznej z funduszy Unii Europejskiej czy turystyki społecznej.

Zakres realizowanej polityki turystycznej powinien zarówno w krótkim, jak i średnim a zwłaszcza długim okresie gwarantować dostęp do środków publicznych, pochodzących z funduszy europejskich, na wsparcie funkcjonowania gospodarki turystycznej. Środki powinny być dostępne zarówno dla przedsiębiorców turystycznych, dedykowane bezpośrednio na cele związane z rozwojem działalności w tym innowacyjnością oferty turystycznej, jak i na działalność samorządów

terytorialnych wszystkich szczebli. Działalność jednostek samorządowych bezpośrednio kształtuje ofertę destynacji turystycznej, w tym rozwój infrastruktury turystycznej oraz paraturystycznej, a także wsparcie w zakresie promocji. Działania związane ze wsparciem finansowym gospodarki turystycznej w kolejnych perspektywach finansowych UE związane są z Regionalnymi Programami Operacyjnymi, z których zwłaszcza w lata 2007–2013 trafiała znacząca pula środków do podmiotów gospodarki turystycznej, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego²⁴. W kolejnej perspektywie na lata 2014–2020 oraz planowanej na lata 2021–2027 turystyka nie jest objęta szczególnym wsparciem. Zadania z zakresu turystyki mogą być dofinansowane dzięki realizacji innych priorytetów, tj. związanych z dziedzictwem przyrodniczym i kulturowym, kulturą, sportem i rekreacją, infrastrukturą (w tym transportową), innowacjami, przemysłem kreatywnym, sektorem małych i średnich przedsiębiorstw, rozwojem obszarów wiejskich, rynkiem pracy, wsparciem udzielanym ekonomicznie słabszym grupom społecznym. Od 2014 roku gospodarka turystyczna mimo swojej istotnej roli w życiu społeczno-gospodarczym nie stanowi zatem istotnego miejsca w celach polityki społeczno-gospodarczej UE i krajów członkowskich, a fundusze UE nie stają się instrumentem, który może współkreować system regulacji rynku turystycznego.

Szczególnym obszarem wsparcia funduszami europejskimi, w ramach prowadzonej polityki turystycznej jest aktywizacja popytu turystycznego. W minionej perspektywie finansowej w UE zostały podjęte działania na poziomie Komisji Europejskiej oraz w niektórych krajach członkowskich, których celem jest dotarcie z ofertą turystyczną do pewnych grup społecznych, umożliwiając w pewnym zakresie niwelowanie nierówności społecznych w dostępie do turystyki, przy jednoczesnym niwelowaniu skutków sezonowości. W perspektywie finansowej 2007–2014 udzielane było wsparcie podmiotom gospodarki turystycznej, dające jednocześnie możliwość korzystania wybranym grupom konsumentów ze świadczeń turystycznych na szczególnych zasadach finansowych. Działania te są aktualnie ograniczone i obejmują wsparcie finansowania wyjazdów turystycznych poza sezonem, osób należących do czterech grup społecznych, które mają problemy w samodzielnym finansowaniu potrzeb turystycznych bądź obawiających się wyzwań w związku z samodzielną organizacją wyjazdu turystycznego. Działania te są kierowane w niektórych państwach członkowskich do młodych konsumentów między 18. a 30. rokiem życia, rodzin z trudnościami finansowymi, osób niepełnosprawnych

²⁴ A. Panasiuk (red.), *Fundusze Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej*, Difin, Warszawa 2014, s. 106–126.

oraz przede wszystkim seniorów²⁵. Działania te jednak nie przyjmują kompleksowego charakteru, a informacja o potencjalnych możliwościach korzystania z tych ofert na rynku jest ograniczona.

Wsparcie finansowe gospodarki turystycznej oraz konsumentów usług turystycznych – zarówno od strony oddziaływania na podaż, jak i związane z kreacją popytu – zmieniają się w kolejnych perspektywach finansowych UE. Zakres wykorzystywanych instrumentów, a jednocześnie system regulacji rynku nie jest trwały. Dlatego działania podejmowane przez podmioty gospodarki turystycznej nie mogą być kontynuowane w długim horyzoncie czasu, wykraczającym poza okresy kolejnych perspektyw.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone rozważania prowadzą do stwierdzenia, że konieczne jest uporządkowanie struktury podmiotowej i kompetencyjnej polityki turystycznej. Rodzi to jednak pewien dylemat, który związany być może z centralizacją części uprawnień. Wydaje się jednak, że na szczeblu krajowym wyodrębnienie w strukturze podmiotów polityki turystycznej jednostek zajmujących się koordynacją działań oraz dalsza działalność pozostałych podmiotów nie niosą za sobą bezpośrednich zagrożeń centralizacyjnych. Rozwiązania takie miałyby przede wszystkim prowadzić do usprawnienia systemu polityki turystycznej, tym samym ograniczania zadań, które są realizowane przez różne podmioty, ograniczania powstawania konkurencji w zakresie realizowanych celów pomiędzy poszczególnymi podmiotami polityki turystycznej, a następnie wspieraniu rozwoju rynku turystycznego. Pogłębianie deregulacji powinno prowadzić do dalszej liberalizacji rynku, przy zachowaniu wzmocnionej roli państwa w kluczowych obszarach, tj. dotyczących ochrony rynku konkurencyjnego oraz ochrony konsumenta. Mając na względzie strukturalne aspekty rozwoju rynku turystycznego, istotnymi kwestiami, do których należy się odnieść w doskonaleniu systemu regulacji rynku turystycznego, są:

- a) w zakresie podaży:
 - pełniejsze dostrzeganie miejsca gospodarki turystycznej w strukturze gospodarki narodowej, zapewnienie środków publicznych na rozwój infrastruktury turystycznej i promocji turystycznej,
 - wspieranie kooperacji pomiędzy podmiotami gospodarki turystycznej (przedsiębiorstwami turystycznymi i destynacjami turystycznymi),

²⁵ A. Panasiuk, K. Michalska, A. Wolska, *Polityka turystyczna krajów Unii Europejskiej w zakresie oddziaływania na nierówności społeczne*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2016, nr 4, s. 177–190.

- dalszy dostęp podmiotów gospodarki turystycznej do środków strukturalnych Unii Europejskiej,
 - oddziaływanie na rozwój struktury ofertowej na rynku turystycznym (zakres asortymentowy, dywersyfikacja cenowa i jakościowa oferty),
- b) w zakresie popytu:
- oddziaływanie na powszechny dostęp do turystyki wszystkich grup społecznych, a tym samym rozwój finansowania w ramach turystyki społecznej (socjalnej),
 - oddziaływanie na wzrost turystyki wewnątrz-krajowej,
 - oddziaływanie na wzrost ruch turystycznego zagranicznego przyjazdowego,
 - poszukiwanie rozwiązań ograniczania masowego ruchu turystycznego w szczególnie załoczonych destynacjach lokalnych.

Ponadto istotną kwestią pozostanie problem relacji polityki turystycznej krajowej z polityką Unii Europejskiej, w tym także w zakresie pełnego wdrażania tzw. nowej dyrektywy Unii Europejskiej z 2015 r. Dążenia Unii Europejskiej do wykreowania jednolitego modelu polityki turystycznej dla krajów członkowskich mogą utrudnić rozwój rynku wewnątrz-krajowego. Zróżnicowanie rozwoju gospodarki turystycznej pomiędzy krajami członkowskimi jest na tyle znaczące, że trudno będzie wypracować model, który zapewni wszystkim krajom korzystne rozwiązania. Długofalowym problemem pozostaje nadal tworzenie wspólnego europejskiego rynku turystycznego. Mimo zainteresowania się organów Unii Europejskiej tym kierunkiem działań, rynek turystyczny nadal pozostaje w fazie przygotowawczej do harmonizacji regulacji. Podjęcie działań w zakresie tworzenia wspólnego jednolitego rynku turystycznego na obszarze Unii Europejskiej jako podstawnego działania podmiotów polityki turystycznej na szczeblu europejskim, jak i w krajach członkowskich stanowiłoby realną przesłankę rozwojową tego rynku w długim horyzoncie czasu.

Bibliografia

- Baldwin R., Cave M., *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Bator F.M., *The Anatomy of Market Failure*, „Quarterly Journal of Economics” 1958, vol. 72.
- Black J., *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a „Post-Regulatory” World*, „Current Legal Problems” 2001, nr 54.
- Boyer R., *La Théorie de la regulation. Une analyse critique*, La Découverte, Paris 1986.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 roku w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (DzUrz UE L 326, t. 58).
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Gaczek W., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003.
- Goczek Ł., *Zglobalizowane państwo regulacji*, w: *Wyzwania gospodarki globalnej*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego” nr 31, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2012.
- González F., *Bank regulation and risk-taking incentives: An international comparison of bank risk*, „Journal of Banking and Finance” 2005, nr 29(5).
- Gospodarek J., *Prawo w turystyce i rekreacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Gospodarek J., *Projektowana dyrektywa turystyczna a przyszłość turystyki w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu” 2014, nr 46.
- Kopycińska D. (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
- Majone G., *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „West European Politics” 1994, no. 17.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
- McGuigan J.R., Moyer R.Ch., deB Harris F.H., *Managerial economics: Applications, strategy, and tactics*, South-Western, Mason 2008.
- Panasiuk A., *Asymetria informacji na rynku turystycznym*, „Ekonomista” 2016, nr 5.
- Panasiuk A., *Polityka turystyczna w oddziaływaniu na branżę turystyczną*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 259, Wrocław 2012.
- Panasiuk A., *Rynek turystyczny. Struktura. Procesy. Tendencje*, Difin, Warszawa 2019.
- Panasiuk A. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej*, Difin, Warszawa 2014.
- Panasiuk A. (red.), *Informacja turystyczna*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Panasiuk A. (red.), *Regulacja a orientacja marketingowa touroperatorów*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2017.
- Panasiuk A., Michalska K., Wolska A., *Polityka turystyczna krajów Unii Europejskiej w zakresie oddziaływania na nierówności społeczne*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2016, nr 4.
- Rucińska D., *Badania rynku usług lotniczych. Istota, zakres, użyteczność, przykłady*, „Zeszyty Naukowe” nr 9, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011.
- Surdej A., *Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Wolak A., *Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States*, „National Bureau of Economic Research Working Paper Series” 1994, no. 4696.