

AKADEMIA EKONOMICZNA W POZNANIU

**TURYSTYKA
JAKO CZYNNIK WZROSTU
KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW
W DOBIE GLOBALIZACJI**

**Redaktor naukowy
Grzegorz Gołembski**



RECENZENCI

Grzegorz Gołembski, Irena Jędrzejczyk, Andrzej Rapacz, Janusz Zdebski

PROJEKT OKŁADKI

Marta Brzóstowicz

REDAKCJA I KOREKTA

Anna Grześ

Książka została wykonana na zlecenie i ze środków budżetowych
Ministerstwa Sportu i Turystyki

© Copyright by Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008

© Copyright by Forum Turystyki Regionów, Szczecin 2008

ISBN 978-83-7417-363-6

Realizator projektu:

FORUM TURYSTYKI REGIONÓW

al. 3 Maja 1, 70-214 Szczecin

tel. 091 488 00 50, e-mail: forum@forumturystyki.pl

www.forumturystyki.pl

WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ W POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 061 854 31 54, 061 854 31 55, fax 061 854 31 59

www.wydawnictwo-ae.pl, e-mail: info@wydawnictwo-ae.pl

Adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 60-967 Poznań

Druk: TOTEM s.c., www.totem.com.pl

SPOSOBY FINANSOWANIA PROMOCJI TURYSTYCZNEJ MIAST

Jan Mazurczak, Piotr Zmysłony

1. Wprowadzenie

Duże miasta należą do najczęściej odwiedzanych regionów turystycznych¹. Popularność zawdzięczają wielofunkcyjności, różnorodności motywów przyjazdów turystycznych i rodzajów aktywności turystycznej. Ich produkt turystyczny ma komplementarny i heterogeniczny charakter. Turyści odwiedzający miasta korzystają z różnorodnych dóbr i usług turystycznych, zarówno tych o charakterze podstawowym (noclegi, wyżywienie i transport), jak i innych, o charakterze komplementarnym i uzupełniającym (Gałęcki, Gołębski 1980, s. 16–17), służących na co dzień stałym mieszkańcom. Zaspokajają one potrzeby związane z motywami podróży, jak i wynikające z podjęcia aktywności turystycznej (Szmatuła 2004, s. 15–28). Atrakcyjność miasta w dużej mierze budują także elementy niematerialne – wizerunek, lokalny klimat kulturowy, styl życia mieszkańców. Co ważne, wiele składników produktu turystycznego, oferowanego jako jeden z subproduktów miasta, proponowana jest w trybie częściowo odpłatnym lub nieodpłatnym (Szromnik 1997, s. 35–47; Florek 2005). Wszystkie one są dostarczane pod wspólną marką miasta (Buhalis 2000, s. 97–116) i odbierane przez turystów jako zbiór użyteczności o zróżnicowanym stopniu (Szromnik 1997).

W tych warunkach zachodzi potrzeba integracji zasobów i działań podmiotów zlokalizowanych w mieście – przedsiębiorstw, władz terytorialnych, instytucji otoczenia rynkowego, administracji turystycznej oraz mieszkańców – na rzecz rozwoju produktu turystycznego oraz jego promocji. Osiągnięcie korzyści skali podejmowanych wspólnie inicjatyw oraz uniknięcie dublowania oraz niespójności działań jest najbardziej celowe i skuteczne (a zatem najszybciej dostrzegane) właśnie na płaszczyźnie działań promocyjnych. Uwidocznia się tutaj następująca zasada – podmioty turystyczne najpierw muszą „sprzedać” turyście miasto (region), w którym działają, dopiero potem oferowany przez siebie produkt (Murphy, Murphy 2004, s. 119). Przykładowo hotel, w celu zachęcenia klientów do skorzystania ze swojej oferty, w konstruowanych przez siebie komunikatach marketingowych informuje nie tylko o zakresie swoich usług, ale także o atrakcjach miasta, jak historyczne centrum miasta, muzea, restauracje, obiekty rozrywkowe, tereny podmiejskie itd. Promocja całego pro-

¹ Kowalczyk 2005, s. 155–197. Inne typy regionów turystycznych to: nieurbanizowane, nadmorskie, górskie – szerzej: Zmysłony 2008, s. 16–17.

duktu turystycznego miasta (określana dalej także jako promocja turystyczna miasta) prowadzona przez jeden podmiot przyniosłaby niewielkie indywidualne korzyści w stosunku do zaangażowanych w tym celu zasobów, byłaby zatem nieefektywna. Zintegrowana promocja przynosi o wiele większe korzyści niż suma indywidualnych, niepowiązanych działań.

Podstawowym problemem do rozwiązania w ramach integracji działalności promocyjnej jest przyjęcie sposobu jej finansowania oraz organizacja tego procesu. Jest to kwestia trudna nie tylko z uwagi na wspomnianą już interdyscyplinarność terytorialnego produktu turystycznego, ale przede wszystkim dlatego, że działalności turystycznej towarzyszą dwa przejawy zawodności (nieefektywności, ułomności) rynku – występowanie dóbr publicznych oraz efektów zewnętrznych. Celem artykułu jest zatem charakterystyka odmiennych sposobów finansowania promocji produktu turystycznego miast jako reakcja na występowanie ułomności rynku. Zostanie ona dokonana na podstawie dwóch przykładów rozwiązań zastosowanych w Krakowie i Poznaniu.

2. Promocja produktu turystycznego miasta a zawodność rynku

Pierwszym z przejawów zawodności rynku mających wpływ na zintegrowaną promocję turystyczną jest występowanie dóbr publicznych w składzie produktu turystycznego.

Za większość dóbr i usług dostarczanych turystom dostawcy otrzymują zwrot poniesionych kosztów oraz zysk w postaci zapłaty ceny rynkowej. W ramach produktu turystycznego miasta oferowane są jednak takie elementy, z których turyści korzystają na zasadach pozarynkowych. Są to m.in. parki miejskie, tereny rekreacyjne, atrakcyjne obiekty, ścieżki rowerowe, szlaki turystyczne, ulice, deptaki, wizualna informacja zewnętrzna, oświetlenie ulic, iluminacja zabytków czy zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Te dobra bądź usługi – nazywane dobrami publicznymi – są niepodzielne (dostarczane ogólnie). Korzystanie z nich przez kolejną osobę nie zmniejsza ich wielkości dostępnej pozostałym konsumentom, nikogo także nie można wykluczyć z korzystania nawet wtedy, jeśli za to korzystanie bezpośrednio nie płaci, ponieważ jest to fizycznie niemożliwe lub zbyt kosztochłonne (Samuelson, Nordhaus 2002, s. 236–238).

Warto zauważyć, że wszystkie wymienione „turystyczne” dobra publiczne są dostępne wszystkim zainteresowanym – zarówno turystom, jak i mieszkańców miasta – przy czym ich konsumpcja ma charakter potencjalny w postaci opcji (możliwości) korzystania. Nie sposób zatem ustalić liczby użytkowników oraz ich ceny rynkowej. Uwarunkowania podaży dóbr publicznych sprawiają, że pły-

nące z ich dostarczania korzyści są bardzo rozproszone i rozkładają się na ogół ludności (w tym przypadku także turystów), co jest przyczyną zaangażowania w ten proces państwa (władz samorządowych i rządowych) w formie bezpośredniego finansowania (Samuelson, Nordhaus 2002, s. 240). Drugą, również istotną ze względu na cel artykułu, konsekwencją nieopłacalności wytwarzania dóbr publicznych jest brak źródła finansowania ich promocji (co wynika z braku zysku z ich sprzedaży). Nie oznacza to jednak, że można je wykluczyć z promocji produktu turystycznego miasta, ponieważ są one jego integralną częścią. Przedmiotem promocji miasta są zatem także te elementy, których nie można oferować za pośrednictwem rynku. Dlatego niemożliwe jest zarówno ustalenie wysokości kosztów ich promocji, jak i określenie efektywności tych działań w formie relacji uzyskanych korzyści rynkowych (wyniku finansowego) do zaangażowanego kapitału.

Promocji turystycznej towarzyszą efekty zewnętrzne – drugi z przejawów zawodności rynku. Ogólnie rzecz ujmując efekty zewnętrzne powstają wówczas, gdy określony podmiot podejmuje działania, które wywierają wpływ na sytuację innych podmiotów, a nie są rekompensowane odpowiednią płatnością (Stiglitz 2004, s. 256; Samuelson, Nordhaus 2002, s. 236). Skutki uboczne powstałe w wyniku podjęcia przez podmioty turystyczne działań z zakresu promocji turystycznej są przykładem występowania pozytywnego efektu zewnętrznego w skali lokalnej². Mają one formę korzyści odczuwanych przez inne podmioty w nim zlokalizowane i prowadzące działalność bezpośrednio lub pośrednio związaną z obsługą turystów, niezależnie od tego, czy są one finansowo zaangażowane w działalność promocyjną. Zgodnie z klasyfikacją Tribe'a, jest to jeden z czterech typów efektów zewnętrznych, spowodowany wzajemnym oddziaływaniem działalności producentów (Tribe 2003, s. 266).

Efekty zewnętrzne towarzyszące promocji turystycznej prowadzą do niedostatecznego natężenia tej działalności (niedostatecznej wielkości zasobów przeznaczanych na promocję). Krańcowe koszty działalności promocyjnej przedsiębiorstw zaangażowanych w promocję turystyczną nie są równe krańcowym korzyściom w postaci dodatkowych wydatków turystów zachęconych komunikatami promocyjnymi. Wiąże się to z tzw. problemem pasażera na gapę, polegającym na tym, że nie wszystkie przedsiębiorstwa turystyczne są skłonne zaangażować swoje zasoby finansowe we wspólne działania promocyjne, ponieważ liczą, że i tak uzyskają korzyści powstałe w wyniku tych działań. Może nawet dojść do sytuacji, że przedsiębiorstwa nieobarczone kosztami promocji przyciągną większą liczbę turystów, ponieważ będą w stanie zaproponować niższe ceny swoich usług (Socher 2006, s. 193–202). W ten sposób podmioty partycypujące w kosztach promocyjnych uzyskują tylko część korzyści, jakie

² Inne przykłady efektów zewnętrznych związanych z działalnością turystyczną przytacza Dziedzic (2006, s. 266–276).

wynikają z poniesionych przez nie nakładów promocyjnych. Zachodzi zatem niebezpieczeństwo, że ocenią one swoje zaangażowanie we wspólne działania promocyjne jako nieopłacalne i zrezygnują z dalszych działań partnerskich w tym zakresie.

Problem występowania pasażerów na gapę jest charakterystyczny także w przypadku dóbr publicznych. Gapowiczami są wtedy przede wszystkim osoby fizyczne z nich korzystające, nie zaś podmioty gospodarcze.

Warto zauważyć, że efekty zewnętrzne generuje działalność polegająca na zbieraniu informacji statystycznej i marketingowej w zakresie ruchu turystycznego i podaży turystycznej, która jest podstawą skutecznego prowadzenia działalności marketingowej (w tym promocyjnej). Każdy podmiot odnosi niewielkie, prywatne korzyści z prowadzenia statystyki turystycznej oraz przeprowadzania badań marketingowych, jednak największy efekt i korzyści z wykorzystania tych informacji uzyskuje się na szczeblu produktu turystycznego miasta. Żadne przedsiębiorstwo nie będzie zatem skłonne ponosić indywidualnie kosztów związanych z utrzymywaniem systemu zarządzania informacją marketingową w mieście (Szpadzińska 2007, s. 334–340; Socher 2006).

3. Organizacja i finansowanie działalności z zakresu promocji turystycznej w miastach

Istnienie opisanych dwóch przejawów ułomności rynku powoduje, że działania w zakresie promocji produktu turystycznego miasta nie mogą z założenia osiągnąć optymalnego poziomu efektywności (Stiglitz 2004, s. 67–88) – komplementarność produktu turystycznego miasta stanowi stymulantę integracji działań promocyjnych indywidualnych podmiotów w celu zwiększenia ich efektywności, a równocześnie generuje efekty, które obniżają efektywność tych działań.

Proces organizacji finansowania promocji turystycznej miast powinien być wkomponowany w grę tych dwóch sił. Istotne jest znalezienie sposobu włączenia jak największej liczby różnorodnych podmiotów zaangażowanych w działalność turystyczną, umożliwiającego wysoką integrację rozproszonych zasobów przy jednoczesnym uzyskaniu jak największego poziomu internalizacji efektów zewnętrznych (Stiglitz 2004, s. 257–258; Samuelson, Nordhaus 2002, s. 245). Można to uczynić stosując publiczne lub prywatne rozwiązania. Przykładem pierwszego z rozwiązań jest wprowadzenie opłaty miejscowej (transfer środków prywatnych za pośrednictwem władz publicznych), zastosowane w Krakowie. Drugim rozwiązaniem jest stworzenie dobrowolnego funduszu celowego (integracja źródeł prywatnych), przyjęte w Poznaniu. W obu przypadkach podstawowym założeniem jest powiązanie wyników działalności ekono-

micznej podmiotów funkcjonujących w sferze turystyki (będących odbiorcami efektów zewnętrznych) z kosztami promocji turystycznej produktu turystycznego miasta. Innymi słowy, chodzi o zrównanie prywatnych kosztów krańcowych działalności promocyjnej ze społecznymi korzyściami krańcowymi z niej wynikającymi.

Oba rozwiązania są przykładami aktywnego podejścia do problemu pozyskiwania źródeł finansowych finansowania zintegrowanej promocji turystycznej miast i regionów turystycznych. Kryteriami różnicującymi są: dobrowolność/przymusowość udziału, powszechność oraz stopień internalizacji efektów zewnętrznych.

4. Wprowadzenie opłaty miejscowej jako sposób finansowania promocji turystycznej – przykład Krakowa

Rozwiązanie przyjęte w Krakowie polega na bezpośredniej interwencji państwa w promocję turystyczną za pomocą wprowadzenia regulacji finansowej w postaci opłaty miejscowej. Zgodnie z obowiązującym prawem opłata miejscowa może być pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach lub w miejscowościach zlokalizowanych na terenach o statusie obszaru ochrony uzdrowiskowej, za każdy dzień pobytu (Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach). Na ich terenie powinien występować jeden z elementów środowiska przyrodniczego istotny dla wypoczynku lub jeden z walorów krajoznawczych, odpowiednio poziomy niektórych substancji w powietrzu oraz pól elektromagnetycznych oraz obiekty świadczące usługi hotelarskie (Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 grudnia 2007).

Opłata miejscowa zaczęła obowiązywać na terenie Krakowa w lipcu 2004 roku, na mocy uchwał Rady Miasta (Uchwała Rady Miasta Krakowa z 14 kwietnia 2004 r., z 1 grudnia 2004 r.), które podjęto w następstwie wpisania miasta przez wojewodę małopolskiego na listę miejscowości, w których taka opłata może być pobierana. W następstwie zaistniałych niejasności prawno-skarbowych wynikłych z wprowadzenia w końcu 2007 roku nowych przepisów wykonawczych (Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 grudnia 2007 r.) wstrzymano jej pobieranie od stycznia 2008 roku. Nie oznacza to jednak ostatecznej rezygnacji z tej formy finansowania promocji turystycznej przez władze miasta³.

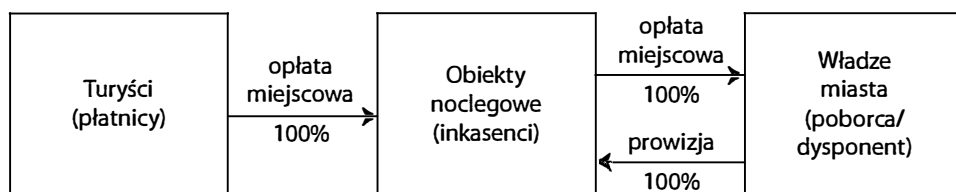
Wprowadzenie opłaty lokalnej umożliwi natychmiastowe zaangażowanie w finansowanie działalności promocyjnej bardzo dużej liczby podmiotów. Bio-

³ Informacja Biura ds. Turystyki Urzędu Miasta Poznania, e-mail z dnia 11.07.2008.

racę pod uwagę problem efektów zewnętrznych, opłata wykazuje właściwości podatku korekcyjnego, zatem jej optymalna wysokość powinna być ustalona na poziomie, na którym suma krańcowych korzyści uzyskiwanych przez podmioty turystyczne w wyniku promocji turystycznej miasta będzie równa krańcowym kosztom działań promocyjnych. Powoduje to uwzględnienie przez każdego odbiorcę korzyści efektów zewnętrznych i wliczenie ich do swojego rachunku ekonomicznego. Wysokość opłaty musi także uwzględniać efekt wzrostu cen usług świadczonych turystom, który może prowadzić do obniżenia konkurencyjności (atrakcyjności) miasta. W rzeczywistości zatem jej poziom jest znacznie niższy od optymalnego poziomu (Socher 2006). Stawka obowiązująca w Krakowie przez cały okres pobierania opłaty została ustalona na 1,60 zł na osobę za każdy dzień pobytu, przy czym w stosunku do emerytów, rencistów i młodzieży szkolnej stosowano taryfę ulgową wynoszącą 1,00 zł (Uchwała Rady Miasta Krakowa z 1 grudnia 2004).

Sposób organizacji poboru i przepływu dochodów z tytułu opłaty został zilustrowany na rysunku 1. Obowiązek uiszczenia opłaty dotyczy odwiedzających spędzających co najmniej jedną noc w mieście, przy czym pobór opłaty następuje w drodze inkasa. Inkasentami są obiekty prowadzące usługi noclegowe na terenie miasta, które w praktyce wliczają opłatę w cenę usługi. Liczba inkasentów jest zmienna (co wynika ze zmian w ogólnej liczbie i strukturze obiektów noclegowych), przy czym ich lista jest formalnie zatwierdzana (w roku 2007 wynosiła 367). Wpływy z opłat przekazywane są co miesiąc urzędowi miasta. Za pełnienie roli poborców opłat obiekty noclegowe otrzymują prowizję w wysokości 10% opłaty, przekazywaną po dokonaniu wszystkich wymaganych czynności (Uchwała Rady Miasta Krakowa z 1 grudnia 2004). Władze miasta pełnią rolę finalnego poborczy oraz dysponenta środków finansowych. Całość uzyskanych w ten sposób pieniędzy przeznaczają się na promocję turystyczną. Realizatorami poszczególnych kampanii promocyjnych są podmioty prywatne.

Od początku wprowadzenia opłaty miejscowej roczne wpływy z tego tytułu wynoszą⁴:



Rysunek 1. Schemat przepływu środków finansowych pochodzących z poboru opłaty lokalnej – przykład Krakowa

Źródło: Opracowanie własne

⁴ Informacja Biura ds. Turystyki Urzędu Miasta Poznania, e-mail z dnia 11.07.2008.

- rok 2004 – 750 tys. zł,
- rok 2005 – 1640 tys. zł,
- rok 2006 – 1750 tys. zł,
- rok 2007 – 2042 tys. zł.

Opłata miejscowa nie jest jedynym źródłem finansowania promocji miasta. W budżecie miasta w rozdziale „Działalność promocyjna samorządu terytorialnego” miasto przeznaczyło w roku 2007 kwotę 8,3 mln (Budżet miasta Krakowa 2007). Dwie trzecie kwoty, którą ma do dyspozycji biuro promocji urzędu miasta w ramach całościowej promocji, pochłaniają kampanie wizerunkowe, jedna trzecia przeznaczona jest na druk materiałów promocyjnych i uczestnictwo w targach (Podraza 2007, s. 20) (brak informacji na temat rozdziału tych środków na działania ściśle z zakresu promocji turystycznej, jednak w praktyce trudno jest dokonać dokładnego rozdziału).

Zastosowane w Krakowie rozwiązanie opiera się na bezpośrednim zaangażowaniu władz publicznych w organizację działalności promocyjnej produktu turystycznego miasta, z czego wynikają określone zalety i wady. Do pierwszych należy zaliczyć powszechność udziału w systemie (w finansowaniu działań promocyjnych partycypują podmioty, które czerpią z korzyści z nich wynikających), wysoką skuteczność w minimalizowaniu problemu „pasażerów na gapę” oraz wysokie wpływy finansowe. Do wad należy zaliczyć potencjalne skutki wynikające z przymusowości udziału i publicznego zarządzania wspólnym budżetem promocyjnym. Wiele z podmiotów może zgłaszać niemożność wpływania na kierunki wydatkowania wspólnych zasobów lub reprezentować bierną postawę w tym zakresie, a także zbyt ograniczać indywidualne narzędzia promocyjne. Z kolei skuteczność zarządzania budżetem promocyjnym przez urzędników samorządowych jest z założenia niższa od optymalnego poziomu (o czym więcej w dalszej części rozdziału).

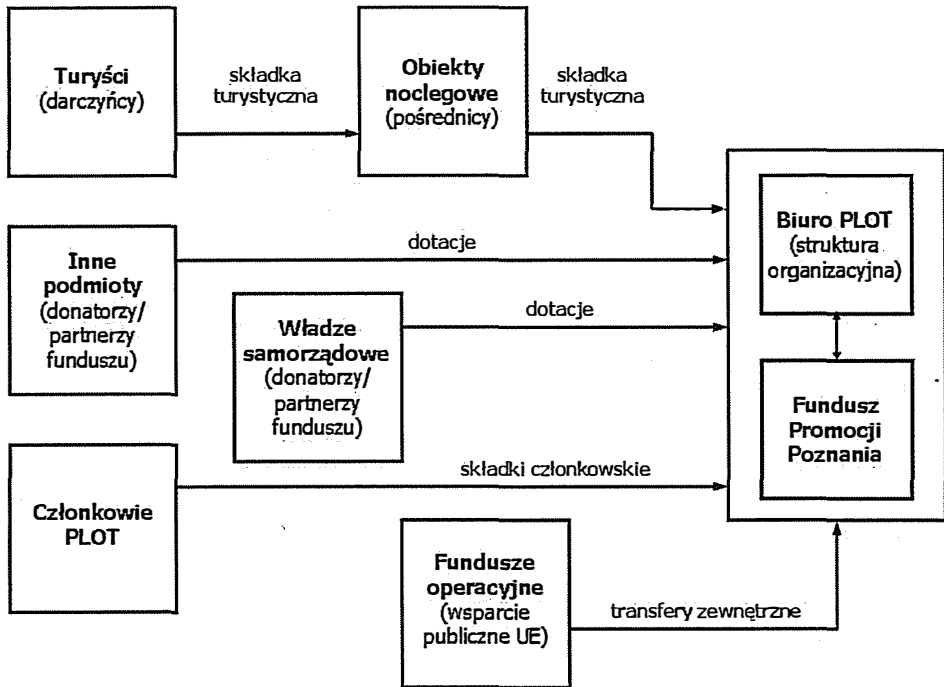
5. Tworzenie dobrowolnego funduszu celowego jako sposób finansowania promocji turystycznej – przykład Poznania

Rdzeniem koncepcyjnym rozwiązania przyjętego do uruchomienia w Poznaniu jest stworzenie niezależnego, dobrowolnego funduszu celowego pod nazwą Fundusz Promocji Poznania (FPP)⁵, prowadzonego przez podmiot zbiorowy składający się z podmiotów partnerskich działających w sferze turystyki na terenie aglomeracji poznańskiej. FPP, mający publiczno-prywatny charakter (z dominacją podmiotów prywatnych), będzie prowadzony pod auspicjami Poznańskiej Lokalnej Organizacji Turystycznej (PLOT). Głównym celem utworze-

⁵ Jest to wstępnie przyjęta robocza nazwa, ostateczna wersja może być inna.

nia i funkcjonowania FPP jest zwiększenie potencjału finansowego i organizacyjnego PLOT poprzez zebranie kapitału pozwalającego na przeprowadzenie profesjonalnej kampanii promocyjnej marki Poznań, wykorzystującej zintegrowane kanały komunikacyjne (telewizja, prasa, Internet i inne) oraz mającej międzynarodowy zasięg. Dotychczasowe środki na działania promocyjne pochodziły przede wszystkim ze składek członkowskich.

W zamierzeniach zmieniona struktura będzie zasilana czterema drogami (rysunek 2). Pierwsza z nich, mająca charakter podstawowy, polega na pośredni-



Rysunek 2. Schemat finansowania promocji turystycznej w ramach funduszu celowego – przykład Poznania

Źródło: Opracowanie własne

czeniu w przekazywaniu dobrowolnych składek przez hotele trzy-, cztero- i pięciogwiazdkowe (przy czym zakres podmiotowy może być rozszerzany). Składki te pochodzą od gości hotelowych, mają charakter świadomej darowizny w wysokości 1,00 euro, dopisywanej automatycznie, jednakże za ich zgodą, do ceny jednostkowej usługi hotelarskiej (za pokój za jedną noc). Każdy gość jest informowany o przeznaczeniu wpłacanej kwoty, może odmówić jej płacenia bez podania przyczyny. Można zatem określić składkę jako darowiznę, która tech-

nicznie działa jak dobrowolny, dodatkowy narzut nakładany na wartość netto usługi. Zebrana za pośrednictwem systemu rezerwacyjnego całościowa kwota jest transferowana do FPP. Składka nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT, CIT i od darowizn przez hotele, które występują w roli pośredników w kanale jej dystrybucji. Zarejestrowanie PLOT jako organizacji pożytku publicznego umożliwia nieobciążanie darowizn podatkiem i stanowi szansę na zwiększenie źródeł finansowania funduszu w formie wpływów z darowizny w postaci 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r.).

Drugi sposób finansowania polega na przekazywaniu do funduszu dotacji pochodzących od sektora publicznego (władz miasta Poznania i gmin sąsiednich) oraz sektora prywatnego (inne rodzajów podmiotów tworzących produkt turystyczny miasta i będących beneficjentami działań promocyjnych, np. poznańskie lotnisko Ławica, Międzynarodowe Targi Poznańskie, restauracje, przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe) w celu dofinansowania konkretnych kampanii promocyjnych. Dotacje mają dobrowolny charakter, a władze samorządowe będą przekazywać fundusze w ramach realizacji zadań własnych. Trzecia forma to uiszczanie składek członkowskich PLOT, z których utrzymywane są jej struktury organizacyjne i realizowane podstawowe cele⁶. Czwarta drogą finansowania, mającą charakter wspomagający, polega na pozyskiwaniu środków pochodzących z programów operacyjnych Unii Europejskiej na konkretne projekty z zakresu promocji i informacji turystycznej.

Z uwagi na to, że system znajduje się obecnie w końcowej fazie projektowej (planowana data jego uruchomienia to 1 stycznia 2009 roku), nie można zmierzyć wyników jego funkcjonowania w praktyce. Przewiduje się jednak, że roczne wpływy pochodzące ze składek hotelowych będą się kształtowały na poziomie 300 tysięcy euro.

Zaprojektowana w Poznaniu platforma pozyskiwania funduszy oraz współpracy w ramach promocji turystycznej aglomeracji nie jest rozwiązaniem innowacyjnym. Jej koncepcja i mechanizm organizacyjny powstały na bazie rozwiązania funkcjonującego od 2004 roku Warsaw Destination Alliance (przy czym różni się od niego przede wszystkim publiczno-prywatnym charakterem) oraz innych fundacji promocyjnych funkcjonujących w Europie, m.in. w Goteborgu, Barcelonie, Glasgow i Lizbonie (<http://wda> 2008; Gonera, Mazurczak 2008).

Dokonując oceny przyjętego rozwiązania należy wyróżnić jego podstawowe atrybuty. Pierwszym jest dobrowolność udziału, dotycząca zarówno podmio-

⁶ Poza promocją są to m.in.: wspieranie rozwoju rynku turystycznego w Poznaniu i aglomeracji poznańskiej, integracja gmin, powiatów i podmiotów gospodarczych działających na terenie aglomeracji poznańskiej w zakresie turystyki, wspieranie i rozwój działalności informacji turystycznej o Poznaniu i aglomeracji poznańskiej, inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej, doskonalenie kadr, prowadzenie badań marketingowych w zakresie turystyki oraz ich analiza i inne (Statut Stowarzyszenia Poznańska Lokalna Organizacja Turystyczna, <http://www.plot.poznan.pl/PL/stowarzyszenie/statut> (data dostępu: 15.07.2008).

tów gospodarczych (w ramach decyzji dotyczącej partycypacji w funduszu), jak i turystów (w ramach decyzji dotyczącej płacenia składki w hotelach), z czego wynikają podstawowe zalety i wady. Zaletą jest niewątpliwie to, że fundusz finansują podmioty świadome potrzeby i wagi zintegrowanej promocji turystycznej, zatem ich zaangażowanie jest pełne, co wpływa pozytywnie na budowanie trwałych relacji pomiędzy partnerami. Brak przymusowości może także stanowić stymulantę do zaangażowania się w finansowanie kolejnych podmiotów. Głównymi wadami jest brak eliminacji problemu pasażera na gapę (wspomniany wcześniej efekt przejścia negatywnych konsekwencji istnienia efektów zewnętrznych nie oznacza ich likwidacji, czego założyciele funduszu mają świadomość) oraz ryzyko powstania efektu elitarności systemu (co oznacza niski poziom zebranych pieniędzy, pomimo relatywnie wysokiej składki).

Drugim atrybutem jest funkcjonowanie w formie zbiorowej struktury organizacyjnej tworzonej na zasadzie pełnego partnerstwa turystycznego, opartej na współpracy podmiotów należących do trzech sektorów, co jest zgodne z zasadą budowy zintegrowanego produktu turystycznego (Zmyślony 2008, s. 49–53). Jest to pierwszy w Polsce przypadek organizacji turystycznej drugiej generacji (typu destination alliance), w której udało się osiągnąć taki poziom współpracy międzysektorowej. W ten sposób uzyskuje się dwa efekty. Pierwszy to integracja rozdrobionych i rozproszonych zasobów, co ważne, zarówno podmiotów prywatnych, jak i władz samorządowych, co zapobiegnie dublowaniu działań. Drugi efekt polega na przejściu negatywnych konsekwencji wynikających z istnienia efektów zewnętrznych działań promocyjnych (co nie oznacza ich pełnej internalizacji).

Trzecim atrybutem jest samorządność i suwerenność funduszu. Władze miasta nie pełnią nadrzędnej roli, są jednym z partnerów go tworzących, co eliminuje niebezpieczeństwo występowania tzw. ułomności państwa. Dysponentem środków finansowych jest fundacja, nad którą zbiorowy nadzór sprawują podmioty tworzące produkt turystyczny miasta zrzeszone w ramach FPP. Decyzje dotyczące kierunków i formy działań także podejmowane będą wspólnie przez wszystkich partnerów.

6. Podsumowanie

Przedstawione dwa studia przypadku prezentują odmienne koncepcje pokonywania problemu integracji zasobów finansowych na rzecz wspólnej promocji produktu turystycznego miast w warunkach komplementarności tego produktu oraz występowania ułomności rynku. Są to działania wykraczające poza standardowe rozwiązania w postaci wyłącznego zaangażowania środków publicznych lub środków pochodzących ze składek lokalnych i regionalnych

organizacji turystycznych, stanowią zatem czynniki przewagi konkurencyjnej miast. Należy także pamiętać, że podmioty działające w sferze obsługi turystów płacą podatki od prowadzenia działalności, zatem wydatki władz samorządowych stanowią w istocie pośrednią formę finansowania przez podmioty prywatne.

Pomimo że scharakteryzowane rozwiązania różnią się przede wszystkim sposobem zaangażowania władz publicznych oraz dobrowolnością/przymusowością udziału, można sformułować wspólne wnioski dotyczące ich stosowania.

Spśród szerokiego wachlarza typów podmiotów zaangażowanych w tworzenie produktu turystycznego i tym samym mogących zaangażować się we wspólną działalność promocyjną (oraz potencjalnie korzystających z jej efektów), w oba rozwiązania finansowania zaangażowane są wyłącznie (w przypadku Krakowa) lub w pierwszej fazie działalności systemu i na stałej zasadzie (w przypadku Poznania) podmioty noclegowe, co można uznać za wyraz niedostatecznego wykorzystywania źródeł finansowych tkwiących w strukturach produktów turystycznych obu miast oraz niepełnego stopnia internalizacji efektów zewnętrznych. Z drugiej strony oznacza to duży potencjał dotyczący możliwości rozwoju organizacyjnego obu rozwiązań. Rozszerzenie zakresu rodzajowego podmiotów zaangażowanych bezpośrednio w finansowanie promocji turystycznej stwarza jednak dwa problemy. Pierwszy, merytoryczny, wynika z interdyscyplinarności działalności turystycznej i polega na trudnościach w określeniu stopnia „turystyczności” (zależności działalności od ruchu turystycznego) innych rodzajów podmiotów tworzących produkt turystyczny miasta. Wątpliwość ta budzi kolejny problem, tym razem natury technicznej – w jaki sposób powiązać opłaty/składki z działalnością innego rodzaju podmiotów? Nie ulega jednak wątpliwości, że pomimo tych trudności należy postulować zwiększenie zakresu podmiotowego przyjętego w obydwu koncepcjach.

Ustalenie wielkości indywidualnego wkładu finansowego uiszczanego na rzecz zintegrowanej promocji turystycznej miasta to kolejny istotny problem. Z punktu widzenia optymalizacji wykorzystania wspólnych zasobów jego wysokość powinna być na tyle wysoka, aby umożliwić skuteczną promocję o zasięgu międzynarodowym, zgodnym z wymiarem współczesnego rynku miast i regionów turystycznych (Meethan 2001, s. 53), ale na tyle niska, by zapewnić wysoki stopień uczestnictwa podmiotów oferujących usługi turystyczne, z których większość należy do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Z kolei zgodnie z teorią dotyczącą efektów zewnętrznych wysokość opłaty lub składki powinna odpowiadać wartości korzyści uzyskiwanych przez indywidualny podmiot w wyniku podejmowanych działań promocyjnych. Pomiar wpływu promocji na wyniki finansowe jest jednak niezwykle trudny z uwagi na wielość czynników składających się na ostateczny wynik ekonomiczny (Kotler 2005, s.

619), szczególnie w przypadku kampanii wizerunkowej stosowanej przez wielopodmiotowe struktury przestrzenne, jakimi są miasta i regiony turystyczne.

Skupiając się na zagadnieniu składek/opłat pochodzących od turystów, warto wskazać na jeszcze jedną kwestię. W Krakowie i Poznaniu przyjęto, że jej wielkość jest stała i ustalona w odniesieniu do osoby, nie zaś wartości usługi (ceny za udzielony nocleg). Przyjęcie takiego rozwiązania odpowiada specyfice działalności turystycznej i stosowane jest w praktyce funkcjonowania regionów turystycznych, z czysto teoretycznego punktu widzenia stanowi jednak niekonsekwencję w stosowaniu zasady internalizacji efektów zewnętrznych, według której odbiorca korzyści powinien partycypować w kosztach działań je generujących. W tym sensie jest to niedopasowanie tytułu pobierania opłat lub przekazywania składek do celu ich przeznaczenia. W ten sposób wspólny budżet promocyjny tworzą lub współtworzą w tym wypadku nie beneficjenci tych działań, ale ich adresaci, którzy i tak płacą już za świadczone im usługi. W przypadku rozwiązań krakowskich jest to bezsprzeczne i zapisane w aktach prawnych sankcjonujących system pobierania opłaty miejscowej. W przypadku rozwiązań zastosowanych w Poznaniu skutki są amortyzowane poprzez dobrovolność uiszczania składki. Korzyścią zewnętrzną, której odbiorcami są turyści, jest korzystanie z dóbr publicznych wchodzących w skład produktu turystycznego miasta, zatem z tego tytułu powinni oni uiszczać jakąkolwiek opłatę. Modelowym, chociaż niezmiernie trudnym w praktycznym zastosowaniu rozwiązaniem w zakresie finansowania rozwoju produktu turystycznego miasta jest wprowadzenie dwóch rodzajów składek/opłat (Socher 2006; Stiglitz 2004, s. 152–154):

- opłaty nakładanej na turystów z powodu możliwości korzystania z dóbr publicznych – przychody w ten sposób uzyskane powinny w całości być przekazywane właśnie na finansowanie produkcji tych dóbr;
- opłaty lub składki (obowiązkowej lub dobrowolnej) nakładanej na podmioty tworzące produkt turystyczny miasta z powodu uzyskiwania korzyści wynikających z jego promocji, której wysokość zależna byłaby od ich rachunku ekonomicznego (mierzonego wskaźnikami rentowności, przychodem ze sprzedaży itp.) – przychody w ten sposób zebrane powinny być w całości przeznaczone na działalność promocyjną.

Ostatnia kwestia dotyczy ostatecznego dysponenta zebranych zasobów finansowych. Zgodnie z powszechnie przyjętą w ekonomii zasadą efektywności ekonomicznej optymalnym rozwiązaniem jest, aby – niezależnie od przyjętej metody organizacji procesu finansowania działalności promocyjnej – był nim podmiot prywatny lub publiczno-prywatny z zagwarantowaną dominacją udziału prywatnego (Socher 2006), co zostało przyjęte w Poznaniu. Postulat ten wynika z istnienia zawodności państwa (Stiglitz 2004, s. 10–12; Samuelson, Nordhaus 2002, s. 233–235) – pozbawieni „przymusu” osiągnięcia zysków poli-

tacy i urzędnicy publiczni mogą podejmować nieoptymalne lub nieracjonalne decyzje dotyczące sposobów i kierunków wydatkowania środków finansowych lub stosowanych narzędzi komunikacji marketingowej, kierując się interesem własnym, krótkowzrocznością lub poszerzając biurokrację. Optymalnym rozwiązaniem byłoby zatem zlecenie działań promocyjnych prywatnym podmiotom zewnętrznym lub zatrudnienie menedżera, którego wynagrodzenie byłoby zależne od efektów działań promocyjnych (np. stopień wzrostu wydatków turystów, wzrost liczby osobonoclegów w całej aglomeracji).