

ROLE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V RÁMCI FINANCOVÁNÍ CESTOVNÍHO RUCHU

MICHAELA MOŽDIÁKOVÁ

Faculty of law, Masaryk university, Brno, Czech Republic

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá financováním odvětví cestovního ruchu. Zkoumána je zejména role veřejných rozpočtů ve světle návrhu věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu. Cílem příspěvku je zhodnotit možné modely financování cestovního ruchu z veřejných a soukromých zdrojů.

Key words in original language

Cestovní ruch; financování; rozpočet; soukromý sektor; veřejný sektor;

Abstract

The paper deals with the financing of the tourism sector. The paper focuses in particular on the role of public budgets in light of the draft law on the promotion and management of tourism. Aim of this paper is to evaluate possible models of tourism funding from the public and private sources.

Key words

Budget; financing; tourism; private sector; public sector;

1. OBECNĚ K PROBLEMATICE CESTOVNÍHO RUCHU

Světová organizace cestovního ruchu (dále též „WTO“)¹ popisuje cestovní ruch, jako rozsáhlé odvětví, které v sobě zahrnuje nejrůznější aktivity a činnosti přímo či nepřímo související s cestováním, tedy s přechodnými pobyty osob v cílových destinacích. Tyto osoby, turisté,² při cestách a pobytech mimo své obvyklé prostředí zpravidla využívají rozmanité typy služeb, které jim pomáhají tyto aktivity podporovat, plánovat a organizovat (např. v oblastech dopravy, ubytování,

¹ Akronym z anglického názvu World Tourism Organization.

² Dle definice Světové organizace cestovního ruchu je turistou osoba, která cestuje a zdržuje se v místech mimo své obvyklé prostředí po dobu delší než 24 hodin a kratší než jeden rok, aby zde trávila volný čas, věnovala se obchodu nebo jiným aktivitám (a není v navštíveném místě zaměstnávána. Více viz World Tourism Organization: *UNWTO technical manual: Collection of Tourism Expenditure Statistics* [online]. World Tourism Organization, 1995 [cit.10.11.2010]. Dostupné z: <<http://pub.unwto.org/WebRoot/Store/Shops/Infoshop/Products/1034/1034-1.pdf>>.

pohostinství, kultury, zábavy, sportovního vyžití, rekreace, atd.).³ Z výše uvedeného je patrné, že cestovní ruch má velmi široké celospolečenské dopady, proto je cestovní ruch vnímán především jako největší celosvětové ekonomické odvětví, které se významně podílí na tvorbě HDP, pomáhá vytvářet pracovní místa, pozitivně ovlivňuje platební bilanci, má vliv na příjmy státních i místních rozpočtů a jeho rozvoj podporuje investiční aktivity.⁴

Cestovní ruch se realizuje v tzv. destinaci, kterou Bieger definuje jako geograficky prostor (resort, místo, region, stát), který si konkrétní návštěvník (nebo návštěvnícký segment) vybírá jako cíl své cesty. Tím se destinace stává jednotkou soutěže v příjezdovém turismu, která musí být řízena jako strategická obchodní jednotka.⁵ Tato specifická forma řízení cestovního ruchu, resp. řízení destinace, je odborníky označována jako destinační management.⁶

Vzhledem ke skutečnosti, že aktéry destinačního managementu jsou jak subjekty veřejnoprávní, tak soukromoprávní (podnikatelé), je systémové řízení destinace vcelku pochopitelně založeno na spolupráci veřejného sektoru a poskytovatelů služeb cestovního ruchu, na které ve značné míře závisí úspěch politiky veřejných orgánů při zabezpečování veřejné infrastruktury i strategií podnikatelských subjektů na poli cestovního ruchu. Tato spolupráce je odbornou literaturou označována jako tzv. PPP model.⁷

V praxi bývá destinační management, resp. proces řízení cestovního ruchu v destinaci, často zaměňován s pojmem organizace cestovního ruchu a to zejména z toho důvodu, že terminologie označující organizaci cestovního ruchu není ustálena a jako synonymum se používají následující názvy: destinační agentury, destinační management, společnosti destinačního managementu, destinační společnosti atd. Organizace cestovního ruchu (dále též „OCR“) je dle Páskové a Zelenky „organizace zaměřená na management destinace v oblasti vytváření a prosazení destinace a jejích produktů cestovního ruchu na trhu, realizující záměry destinačního managementu. OCR je zaměřena na vývoj hlavních produktů, koordinuje a řídí tvorbu

³ Srov. WALL, G., MATHIESON, A. *Tourism: change, impacts and opportunities*. Harlow: Pearson Prentice Hall, 2006. s. 14.

⁴ Srov. ELLIOTT, J. *Tourism: politics and public sector management*. London: Routledge, 1997. s. 4. INDROVÁ, J., MALÁ, V. a kol. *Cestovní ruch I*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2004. s. 89. JAKUBÍKOVÁ, D. *Marketing v cestovním ruchu*. Praha: Grada Publishing a.s., 2009. s. 19.

⁵ BIEGER, T. *Management von Destinationen*. München: Oldenburg Verlag, 2005. s. 1.

⁶ Např. HOLEŠINSKÁ, A. *Destinační management, aneb, Jak řídit turistickou destinaci*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 21.

⁷ Zkratka z anglického „Public Private Partnership“, do češtiny překládáno jako veřejně soukromá partnerství.

produktů cestovního ruchu, cenovou politiku a podporuje prodej destinace. Je zpravidla podporována nebo vytvořena hlavními poskytovateli služeb v destinaci.⁸

Na základě výše uvedeného mohu konstatovat, že hlavním rozdílem mezi destinačním managementem a OCR spočívá v rozlišení, zda se jedná o proces řízení (destinační management) nebo o subjekt, který proces řízení aplikuje (OCR).

Cestovní ruch byl doposud vnímán jako kategorie ekonomická, po právní stránce však nebyl cestovnímu ruchu až na výjimky⁹ věnován žádný prostor. Dle mého názoru je tato situace již dále neúnosná zvláště, když v České republice neexistuje fungující systém řízení cestovního ruchu. Největším nedostatkem současného "systému" řízení cestovního ruchu je existence velkého množství horizontálně i vertikálně kompetenčně neprovázaných destinačních subjektů (společností), které nejsou po finanční stránce soběstačné.¹⁰ Z tohoto a dalších důvodů zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (dále pouze "MMR") návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu (dále pouze "návrh"), jehož účelem je dle MMR definovat chybějící systém řízení cestovního ruchu, zavést závazné organizační struktury a vymežit jejich úrovně včetně kompetencí, odpovědností a forem vzájemné spolupráce a komunikace.¹¹

Cílem tohoto příspěvku je identifikovat roli, jakou návrh plánuje přisoudit veřejným rozpočtům v rámci financování OCR, a to za užití metody deskripce, analýzy, syntézy a dedukce, proto je v následujícím textu.

2. ROLE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V RÁMCI FINANCOVNÁNÍ ORGANIZACÍ CESTOVNÍHO RUCHU DLE VĚCNÉHO ZÁMĚRU ZÁKONA

MMR se při zpracovávání návrhu inspirovalo Rakouskem, tedy evropskou zemí s vyspělým a rozvinutým cestovním ruchem, která je rozlohou a charakterem České republiky podobná a kde jsou právní

⁸ Více viz. PÁSKOVÁ, M., ZELENKA, J. *Výkladový slovník cestovního ruchu*. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2002.

⁹ Např. zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Tyto existují dvou nejnižších úrovních řízení cestovního ruchu (turistický region, turistická oblast).

¹¹ Návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu (verze k 04.10.2010). [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2010 [cit.10.11.2010]. Dostupné z: <
www.kolegiumcr.cz/files/priloha2_navrh_zameru_zakona_o_cr.doc >.

předpisy v oblasti cestovního ruchu účinné již od 90. let 20. století.¹² Konkrétně se předlohou návrhu věcného záměru staly rakouské zákony o turistickém ruchu, které se soustředí na organizaci a financování cestovního ruchu.¹³ Dalším vzorem byla Slovenská republika,¹⁴ jejíž poznatky je dle mého názoru obvykle vhodné brát pro analogické právní prostředí při českém legislativním procesu v úvahu.

Celkově lze dle mého názoru lze zjednodušeně konstatovat, že cílem návrhu je nastavit v České republice fungující systém řízení cestovního ruchu, tzn. zavést geograficky strukturovanou soustavu OCR v místech s existencí cestovního ruchu nebo potenciálem pro jeho rozvoj a zajistit financování jejich činnosti.

Koncepce návrhu předpokládá zavedení třístupňového destinačního managementu na úrovních: stát (CzechTourism) - kraj (krajská organizace cestovního ruchu) - turistická oblast (oblastní organizace cestovního ruchu). V turistické oblasti jako základní geografické jednotce bude mít možnost existovat na základě registračního principu pouze jedna základní jednotka destinačního managementu, tzv. oblastní organizace cestovního ruchu (dále pouze "OOCR"), jež bude mít právní formu obecně prospěšné společnosti nebo zájmového sdružení právnických osob.¹⁵ Z výše uvedeného plyne jasná tendence zeštíhlit strukturu destinačního managementu. Stávající destinační společnosti (subjekty) se mohou po splnění podmínek registrovat jako OOCR. S ohledem na zaměření příspěvku však budu nadále od problematiky systému jako takového abstrahovat a zaměřím se blíže možnosti financování OOCR.

¹² Srov. HOLEŠINSKÁ, A. Analýza vybraných zahraničních právních předpisů upravujících organizaci cestovního ruchu. In *XIII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit.10.11.2010]. s. 331-339. Dostupné z: <<http://is.muni.cz/do/1456/soubory/katedry/kres/4884317/Sbornik2010.pdf>>. ISBN 978-80-210-5210-9.

¹³ Pro Dolní Rakousko se jedná o zákon NÖ Tourismusgesetz 1991, LGBL Nr. 7400, LGBL Nr. 141/09. [2010-09-17] . Dostupný na [www: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2009141/LRNI_2009141.html](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2009141/LRNI_2009141.html), pro Horní Rakousko pak zákon ÖÖ Tourismus-Gesetz 1990, LGBL Nr. 12/2003 [2010-09-17]. Dostupný na [www: http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000275&ShowPrintPreview=True](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000275&ShowPrintPreview=True)

¹⁴ Zákon č. 91/2010 Z.z., o podpoře cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, je účinný od 01.01.2011.

¹⁵ Vždy se tedy bude jednat o právnickou osobu vzniklou buď dle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo dle §20f-§20j zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Lze konstatovat, že obecně mohou být základní zdroje financování OOCR pouze dva - finance plynou buď ze sektoru veřejného nebo ze sektoru soukromého. Dle teorie destinačního managementu je na místě vždy pečlivě vyvážit poměr zdrojů z obou sektorů a to proto, aby zůstaly zachovány základní principy destinačního managementu známé jako 3 K - kooperace, koordinace a komunikace veřejného a soukromého sektoru. Důraz musí být bezpodmínečně kladen na stabilitu příjmů rozpočtů OOCR, aby byla zachována plánovací funkce a udržitelnost rozvoje.¹⁶

Návrh předpokládá, že OOCR budou financovány jak z veřejného tak ze soukromého sektoru. Veřejný sektor by zajišťoval financování OOCR prostřednictvím státního rozpočtu, který by poskytoval částku složenou z fixní a variabilní složky závislé na intenzitě cestovního ruchu v turistické oblasti, dále by se na financování OOCR podílely obce, a to 25% výtěžku z místních poplatků za lázeňský nebo rekreační pobyt. Soukromý sektor by se podílel na financování OOCR dobrovolnými příspěvky. Návrh také předpokládá vlastní výdělečnou činnost OOCR.

Z výše uvedeného plyne, že veřejné rozpočty mají dle návrhu plnit rozhodující roli, resp. téměř 100% pokrýt financování OOCR, což je v přímém protikladu s teorií destinačního managementu, který předpokládá, že soukromý sektor by měl být zapojen do všech fází destinačního managementu, tedy i do jeho financování.

Domnívám se, že v podmínkách České republiky zejména v době hrozící finanční krize nelze spoléhat na dobrovolné příspěvky podnikatelských subjektů, zvláště k financování systému, který je nově zaváděn. Příkladem více méně dobrovolného financování OOCR by však mohlo být kupříkladu zavedení členství v OOCR nebo zavedení seznamů spolupracujících subjektů, které by platily OOCR členský nebo obdobný příspěvek. Domnívám se, že tato forma fundraisingu je realizovatelná, avšak pouze za předpokladu, že členství v OOCR nebo uvedení na seznamu spolupracujících subjektů bude ze strany OOCR garantováno jako určitá známka kvality služeb poskytovaných soukromým subjektem, a bude tak vůči spotřebitelům vysílat pozitivní signály. Další motivací pro soukromý sektor by mohlo být zavedení daňových úlev přímo souvisejících s dobrovolnými příspěvky OOCR.

I přes výše uvedené je však dle mého názoru třeba soukromému sektoru financování OOCR stanovit alespoň z části jako povinnost, která by byla uložena na základě zákona a platila by pro poskytovatele služeb v oblasti cestovního ruchu, např. odvádět do OOCR příspěvek ve výši % ze základu daně z příjmu.

¹⁶ K vyváženosti zdrojů rozpočtů více viz HOLEŠINSKÁ, A. *Destinační management, aneb, Jak řídit turistickou destinaci*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 41.

Jako zásadní se jeví uchopení pozice obcí, kdy by mělo být zřejmé, zda vystupují v rámci přenesené nebo samostatné působnosti. Domnívám se, že stanovení kritéria pro přispívání obcí do rozpočtu OOCR procenty z místních poplatků je problematické vzhledem k tomu, že prostředky získané z cestovního ruchu by měly být částečně reinvestovány do rozvoje cestovního ruchu. Zavedení místních poplatků je pro obce čistě fakultativní, proto je tento zdroj financování nepřiměřeně závislý na ochotě obce místní poplatek zavést. Výtěžek z místních poplatků za lázeňský nebo rekreační pobyt dopadá pouze na osoby ubytované, nikoliv na spotřebitele dalších služeb s cestovním ruchem souvisejících. Místní poplatky by dle mého názoru měly obecně sloužit ke zlepšování infrastruktury obce, nikoliv na financování OOCR. Proto se domnívám, že by měl být zaveden poplatek speciální, vybíraný na základě zvláštního zákona (resp. dle návrhu), který by tak zavedly pouze obce, na jejichž území by činnost OOCR dopadala.

3. ZÁVĚR

Snahy MMR o zavedení fungující struktury destinačního managementu je nutné považovat jedině za žádoucí. Lze konstatovat, že návrh, přestože prozatím není v některých ohledech konkrétní a místy působí zmateně a nepřehledně, je v oblasti rozvoje cestovního ruchu zcela jistě důležitým krokem kupředu.

Návrh v podobě, v jaké je v současné době zveřejněn, vzbuzuje velké množství zajímavých a diskutabilních otázek, z nichž za nejdůležitější je třeba považovat ty, které směřují k možným způsobům financování struktur destinačního managementu, zejména těch na úrovni turistické oblasti, tedy OOCR. Návrh spoléhá převážně na využití veřejných zdrojů prostřednictvím obvyklého přerozdělení prostředků ze státního rozpočtu, dále na fakultativní místní poplatky a dobrovolné příspěvky soukromého sektoru.

Domnívám se, že obecně by OOCR měly existovat pouze tam, kde je to třeba, a to tak, aby nebyly financovány OOCR v místech turisticky neatraktivních, kde jejich činnosti není třeba, jelikož cestovní ruch nedosahuje potřebného významu, resp. aby v těchto místech OOCR nevznikaly vůbec. Je nezbytné, aby financování OOCR bylo v souladu s teorií destinačního managementu, resp. aby docházelo k balancování financování z veřejného a soukromého sektoru, tedy aby byla oslabena role veřejných rozpočtů při zachování požadavku na stabilitu příjmů a posílena byla, byť ne zcela dobrovolně, role soukromého sektoru.

Literature:

- ELLIOTT, J. *Tourism: politics and public sector management*. London : Routledge, 1997. 279 s. ISBN: 0-415-07157-7.
- HOLEŠINSKÁ, A. *Destinační management, aneb, Jak řídit turistickou destinaci*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 90 s. ISBN: 978-80-210-4500-2.
- INDROVÁ, J., MALÁ, V. a kol. *Cestovní ruch I*. 1. vyd. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2004. ISBN: 978-80-254-0799-4.
- JAKUBÍKOVÁ, D. *Marketing v cestovním ruchu*. Praha : Grada Publishing a.s., 2009. ISBN: 978-80-247-3247-3.
- PÁSKOVÁ, M., ZELENKA, J. *Výkladový slovník cestovního ruchu*. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2002. 448 s. ISBN: 80-239-0152-4.
- WALL, G., MATHIESON, A. *Tourism: change, impacts and opportunities*. Harlow: Pearson Prentice Hall, 2006. 412 s. ISBN: 0-130-99400.
- Návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu (verze k 04.10.2010). [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2010. Dostupné z: < www.kolegiumcr.cz/files/priloha2_navrh_zameru_zakona_o_cr.doc >.
- World Tourism Organization: *UNWTO technical manual: Collection of Tourism Expenditure Statistics* [online]. World Tourism Organization, 1995. [Dostupné z:<<http://pub.unwto.org/Store/Shops/Infoshop/Products/1034/1034-1.pdf>>].

Contact – email

michaela.mozdiakova@law.muni.cz