

Joanna Kizielewicz

Wpływ polityki fiskalnej państwa i władz samorządowych na rozwój rynku turystycznego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 82, 385-397

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOANNA KIZIELEWICZ

Akademia Morska w Gdyni

WPLYW POLITYKI FISKALNEJ PAŃSTWA I WŁADZ SAMORZĄDOWYCH NA ROZWÓJ RYNKU TURYSTYCZNEGO

Wprowadzenie

Przemysł turystyczny uważany jest za najważniejszą gałąź gospodarki świata, największy przemysł tworzący miejsca pracy (w 2011 roku w turystyce zatrudnionych było 99 048 tys. osób, co stanowi 3,4% ogółu zatrudnionych na świecie)¹, a także generujący największe dochody podatkowe. Rządy niektórych państw doceniły już ogromny potencjał, jaki tkwi w turystyce, i wypracowały sprawny system polityki fiskalnej stymulującej rozwój gospodarczy regionu i kraju, tworząc jednocześnie zachętę do inwestowania, zwiększenia konkurencji na rynku itd. Z polityką podatkową w turystyce najczęściej kojarzone są opłaty miejscowe² i podatki VAT. W Polsce konieczne jest wypracowanie skutecznej proturystycznej polityki podatkowej zarówno na szczeblu samorządo-

¹ *Travel & Tourism Economic Report, 2011 World Economic Impact Report, World Key Facts at a Glance Employment: Direct Contribution, World Travel & Tourism Council, 2011, s. 6.*

² Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z 12.01.1991 r. Rozdział 5 Art. 17.1 mówi, że: „Opłata miejscowa jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych: 1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach, 2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (DzU z 2007 r. nr 167, poz. 1399), za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach”.

wym, jak i krajowym. Uzyskane z tego tytułu dochody mogłyby zostać przeznaczone na finansowanie niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie oddziaływania polityki podatkowej na popyt i podaż w turystyce. Przeprowadzono tutaj analizę uwarunkowań prawnych i ocenę ich wpływu na kreowanie polityki fiskalnej przez gminy, przedstawiono metody mierzenia wpływu podatków na popyt i podaż turystyczną. Rozważania zobrazowane zostały wynikami badań na przykładzie wybranych gmin nadmorskich.

1. Polityka podatkowa w świetle uwarunkowań prawnych

Współczesne państwo w warunkach gospodarki wolnorynkowej pełni ważną rolę w kreowaniu polityki fiskalnej własnej i regionu. Sprawnie funkcjonujący system podatkowy jest podstawą rozwoju gospodarki kraju. Podatki pozyskiwane z różnych źródeł w znacznym stopniu zasilają budżet państwa, umożliwiając mu realizację założeń budżetowych.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego ratyfikowana przez Polskę w 1993 roku (art. 9 pkt 3) gwarantuje samorządom terytorialnym możliwości pobierania opłat i podatków lokalnych, które mogą ustalać w zakresie określonym ustawą.

Stosowana w Polsce polityka rozwoju regionalnego stwarza samorządom terytorialnym możliwości samodzielnego kreowania polityki rozwoju gospodarczego regionu oraz zarządzania finansami lokalnymi. W Polsce samodzielność finansowa organów terytorialnych posiada gwarancje konstytucyjne. Ponadto gminy mają zagwarantowaną ustawowo³ znaczną swobodę w zarządzaniu finansami lokalnymi, co nie oznacza całkowitej autonomii finansowej. Wynika to głównie z zapisów konstytucyjnych, które wprowadzają uzależnienie budżetów samorządowych od budżetu centralnego poprzez stosowanie systemu subwencji i dotacji budżetowych. Efektem tego jest uzależnienie dochodów samo-

³ Ustawa z 19.10.1991 r. o dochodach gmin (DzU nr 110, poz. 475); Ustawa z 10.12.1993 r. o finansowaniu gmin (DzU nr 129, poz. 600); Ustawa o finansach publicznych z 27.08.2009 r., (DzU nr 157, poz. 1240); Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z 12.01.1991 r. (DzU z 2010 r. nr 95, poz. 613, nr 96, poz. 620, nr 225, poz. 1461, nr 226, poz. 1475; DzU z 2011 r. nr 102, poz. 584, nr 112, poz. 654, nr 171, poz.1016); Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r. nr 203, poz. 1966).

rządowych⁴ od kondycji budżetu państwa, polityki finansowej państwa oraz stanu gospodarki kraju.

Gminy mają ograniczone możliwości kształtowania i kreowania polityki podatkowej na szczeblu lokalnym – mogą jedynie decydować o niektórych elementach struktury podatkowej i w sposób autonomiczny nimi zarządzać. Przejawia się to w tzw. ustawach podatkowych gminy. Rada gminy ustala na przykład wysokość opłaty klimatycznej czy opłaty uzdrowskiej, jednakże stawki te nie mogą przekroczyć granic kwotowych przewidzianych prawem. Rada gminy może również zwolnić mieszkańców z określonych podatków i opłat. Warto jednak zauważyć, że ograniczenia ustawowe regulujące zasady funkcjonowania lokalnej polityki fiskalnej mogą stać się czynnikami hamującymi rozwój gospodarczy regionu. Wzrost podatków od nieruchomości odczuwają m.in. właściciele hoteli, pensjonatów i innych obiektów noclegowych. Większe podatki od środków transportu wpływają na ceny usług transportowych oferowanych przez przewoźników (np. autokarowych), z kolei podniesienie opłaty klimatycznej czy uzdrowskiej bezpośrednio dotyka turystów. Badania wskazują, że rady gmin ustalają wysokości stawek podatków i opłat lokalnych na nieco niższym poziomie od tych określonych w przepisach.

Przemyślana polityka podatkowa może stwarzać dodatkowe bodźce dla przyciągnięcia nowych inwestorów na dany obszar. Gminy w zakresie swoich kompetencji prześcigają się w stwarzaniu udogodnień dla inwestorów poprzez następujące działania⁵:

- przyznawanie ulg lub okresowych zwolnień z podatku od nieruchomości;
- przyznawanie ulg i zwolnień z opłat miejscowych⁶, opłat targowych i administracyjnych;

⁴ Na dochody gmin z tytułu stosowanej lokalnej polityki fiskalnej składają się: podatki od nieruchomości, od środków transportowych, podatek rolny i leśny, podatek od posiadania psów oraz wpływy z opłat skarbowych, targowych, miejscowych, uzdrowskich, eksploatacyjnych i innych. Samorządy otrzymują także wpływy z podatków stanowiących dochód budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Ponadto gminy nakładają wiele innych opłat lokalnych, takich jak: opłata targowa, opłata miejscowa czy opłaty administracyjne.

⁵ W oparciu o *Raport – Gmina dla inwestora*, „Gazeta Bankowa” nr 11 (542), Business Press z o.o., Warszawa 1999.

⁶ Art. 17 pkt. 3 i 4 określa minimalne warunki, jakie musi spełniać miejscowość, w której gminy mogą nakładać opłaty miejscowe, m.in.: warunki klimatyczne, warunki krajobrazowe, warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Zwolnione od opłaty są np. osoby przebywające w szpitalach, sanatoriach, przebywające

- obniżanie cen sprzedawanych nieruchomości;
- obniżanie opłat za trwałe zarząd nieruchomości;
- obniżanie stawek podatku od środków transportu dla przedsiębiorstw zatrudniających osoby bezrobotne, absolwentów i pracowników zwalnianych grupowo;
- ustalanie dogodnych dla obu stron zasad płacenia podatków;
- ustalenie specjalnej ścieżki współfinansowania inwestycji turystycznych, np. poprzez obligacje.

Trudno jednoznacznie twierdzić, że stosowane przez gminy zachęty podatkowe są najważniejszym czynnikiem przyciągającym inwestorów bądź znacząco wpływającym na rozwój gospodarczy regionu i kraju. Niemniej należy zauważyć, że przychylność władz lokalnych, liczne ułatwienia administracyjne, ulgi i zwolnienia mogą mieć wpływ na wybór przez inwestora miejsca pod inwestycje. Władze regionu i kraju w ramach swoich kompetencji często starają się prowadzić politykę fiskalną, której celem jest zwiększenie dochodów z turystyki, zachęcenie turystów do uprawiania określonych form turystyki na danym obszarze bądź też zniechęcenie turystów do przyjazdu do danej miejscowości celem zmniejszenia ruchu turystycznego na obszarach zbyt przeciążonych. Wśród opłat i podatków najczęściej stosowanych należy wymienić: opłaty miejscowe, podatki ujęte w cenę noclegu, opłaty lotniskowe, wize wyjazdowe, wize tranzytowe, wize wyjazdowe i inne⁷.

2. Podatki i opłaty lokalne w świetle badań

Badania przeprowadzone w latach 2009–2011 w wybranych urzędach miejscowości nadmorskich Wybrzeża Gdańskiego wykazały, że władze lokalne nie dostrzegają potrzeby prowadzenia proturystycznej polityki fiskalnej. Jedyнным miastem na tym obszarze stosującym ulgi podatkowe dla inwestorów jest Sopot: wprowadzono tu obniżki podatków od nieruchomości dla osób prowadzących pokoje gościnne o wysokim standardzie. Natomiast władze pozostałych miejscowości uważają, że prowadzenie takiej polityki nie stanowi znaczącej zachęty dla potencjalnych inwestorów. Ich zdaniem prowadzenie takich

we własnych domkach letniskowych czy na przykład zorganizowane grupy dzieci i młodzieży. Rada gminy również może w drodze uchwały podatkowej wprowadzić inne ulgi.

⁷ A. Bull, *The economics of travel and tourism*, 2nd Edition, Longman 1998, s. 109.

działań nie jest uzasadnione, gdyż na decyzję inwestora o wyborze miejsca pod inwestycje wpływa wiele innych, bardziej znaczących czynników natury ekonomicznej i pozaekonomicznej, jak chociażby sytuacja gospodarcza regionu, istniejący popyt turystyczny, istniejące walory turystyczne itd. W zamian władze badanych miejscowości deklarują wobec inwestorów ułatwienie im dostępu do informacji oraz przychylność w załatwianiu wszelkich urzędowych formalności związanych z realizacją inwestycji.

Oczywiście nie do końca należy zgodzić się z tezą, że polityka fiskalna oraz związany z nią system zachęt dla inwestorów nie jest czynnikiem determinującym decyzje inwestycyjne. W planowaniu inwestycji długoterminowych, a właśnie takie najczęściej występują w gospodarce turystycznej (np. hotele, restauracje, porty jachtowe itp.), wymaga analizy wszystkich czynników natury ekonomicznej i pozaekonomicznej mających wpływ na jej powodzenie. Jednym z czynników ekonomicznych jest właśnie polityka podatkowa państwa i regionu. Zbyt wysokie podatki nakładane na inwestorów powodują, że spłata zaciągniętych należności na realizację inwestycji wydłuża się w czasie, co może być czynnikiem zniechęcającym. Wprowadzenie określonych ulg inwestycyjnych, chociażby okresowych (np. w podatku od nieruchomości, podatkach miejscowych czy administracyjnych) mogłoby stanowić potencjalny bodziec inwestycyjny.

Podatek od nieruchomości stanowi znaczny odsetek dochodów własnych gmin (tabela 1). Władze samorządowe mogą wydzielać strefy opodatkowania gruntów ze względu na ich lokalizację i przeznaczenie, co może znacznie przyczyniać się do generowania większych wpływów z podatków od nieruchomości. W strukturze budżetów badanych miejscowości największy udział w dochodach własnych pobieranych przez gminę miały właśnie dochody z tytułu podatków od nieruchomości. W Gdyni podatek od nieruchomości w 2010 roku stanowił 83,73% dochodów własnych pobieranych przez gminę (spadek o 5,6% względem roku 2009) oraz stanowił znaczny udział w dochodach gminy ogółem – bo aż 13,12% w roku 2010 (wzrost o 0,26% względem roku 2009). Z kolei w Gdańsku podatki od nieruchomości w 2010 roku stanowiły 91,74% ogółu dochodów kasy gminy z podatków i opłat lokalnych (wzrost o 1% względem roku 2009), co dało 13,12% udziału w dochodach budżetu gminy ogółem. Ponadto znaczny udział w strukturze budżetów badanych gmin miały również wpływy z opłat od środków transportu, które w Gdyni i w Gdańsku w latach 2009–2010 kształtowały się średnio na poziomie 5% dochodów z podatków

i opłat lokalnych. Jedynie w Sopocie w 2010 roku wpływy z tytułu opłat od środków transportu stanowiły, aż 17% ogółu dochodów z podatków i opłat lokalnych. Pozostałe rodzaje opłat kształtowały się na poziomie 1–3% ogółu dochodów z podatków i opłat lokalnych.

Tabela 1

Podatki i opłaty lokalne pobierane przez samorzady w wybranych miejscowościach
Wybrzeża Gdańskiego w latach 2009–2010 (zł)

Podatek/Oplata lokalna	Gdańsk		Sopot		Gdynia	
	2009 ⁸	2010 ⁹	2009 ¹⁰	2010 ¹¹	2009 ¹²	2010 ¹³
Dochody budżetu gminy ogółem (zł)	1 835 167 957	2 002 013 432	290 028 619	331 658 339	695 154 870	896 185 734
Dochody własne budżetu gminy (zł)	1 619 287 434	1 722 543 838	193 883 757	248 488 041	558 772 214	610 824 619
Podatki i opłaty pobierane przez gminę (zł)	260 127 158	286 242 368	20 050 530	20 585 060	126 423 314	153 578 852
Udziału dochodów pobieranych przez gminę w budżecie gminy ogółem (%)	14,17	14,30	6,91	6,21	18,19	17,14
Podatek od nieruchomości	235 960 000	262 608 928	11.900.000	12.800.000	105859400	119 947 505
Podatek rolny	821 000	843 250	530	560	45 000	41 550
Podatek leśny	56 224	56 560	13.000	13.500	74 200	74 750
Podatek od środków transportu	13 100 000	12 500 000	4.147.000	3.500.000	8 325 100	8 605 100
Oplata skarbowa	8 590 000	8 590 000	420.000	450.000	4 100 000	4 100 000
Oplata targowa	1 125 000	1 157 000	85.000	100.000	823.000	823.000
Oplata miejscowa	470 000	483 630	-	-	150 000	150 000
Oplaty za parkowanie	-	-	-	-	4 212 000	7 258 530

⁸ Uchwała Rady Miasta Gdańska z dnia 17.12.2009 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdańska na 2010 rok.

⁹ Uchwała nr V/21/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 23.12.2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Gdańska na 2011 rok.

¹⁰ Uchwała nr XXI/281/2008 Rady Miasta Sopotu z dnia 12.12.2008 r. w sprawie: uchwalenia budżetu miasta Sopotu na rok 2009 oraz Sprawozdanie z realizacji budżetu miasta Sopotu za rok 2009.

¹¹ Sprawozdanie z realizacji budżetu miasta Sopotu za rok 2010, Urząd Miasta Sopot 2010.

¹² Zarządzenia nr 11811/09/V/K Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 25 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia zasad, trybu i terminów sporządzenia projektów planów finansowych na 2010 rok, Uchwała nr XXXIV/832/05 Rady Miasta Gdyni z 28.09.2005 r.

¹³ Zarządzenia nr 16117/10/V/K Prezydenta Miasta Gdyni z 24.08.2010 r. w sprawie ustalenia zasad i terminów sporządzenia projektów planów finansowych na 2011 r.

Podatek/Oplata lokalna	Gdańsk		Sopot		Gdynia	
Oplata adiacencka i renta planistyczna ¹⁴	-	-	-	-	100 000	250 000
Odsetki i opłaty prolongacyjnej ¹⁵	-	-	150.000	1.200.000	1 200 000	1 200 000
Rok	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Opłaty komunikacyjne ¹⁶	-	-	800.000	800.000	5 314 200	5 365 000
Dochody z tyt. ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi	-	-	1.050	1.200.000	5 200 000	5 200 000
Rekompensata utraczonych dochodów z tytułu zwolnień w podatkach	-	-	50.000	50.000	420 000	562 417
Podatek od posiadania psów	-	-	23.000	15.000	-	-
Oplata uzdrowskowa	-	-	1.360.000	1.500.000	-	-
Zaległości z podatków zniesionych	4 934	3 000	-	140.000	1 000	1 000
Oplata eksploatacyjna	-	-	52.000	16 000	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań budżetów Sopotu, Gdyni i Gdańska.

Analiza wyników przeprowadzonych badań pozwala stwierdzić, że struktura rodzajowa podatków i opłat lokalnych pobieranych przez gminy jest różna. Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 można zauważyć, że najszerszy wachlarz podatków i opłat występuje w przypadku Gdyni. O tym, jakie podatki wprowadza gmina, decyduje też jej status i położenie, i tak np. Sopot jest uzdrowskiem, zatem Rada Gminy mogła wprowadzić opłatę uzdrowskową.

3. Diagnozowanie wpływu polityki podatkowej na rynek turystyczny

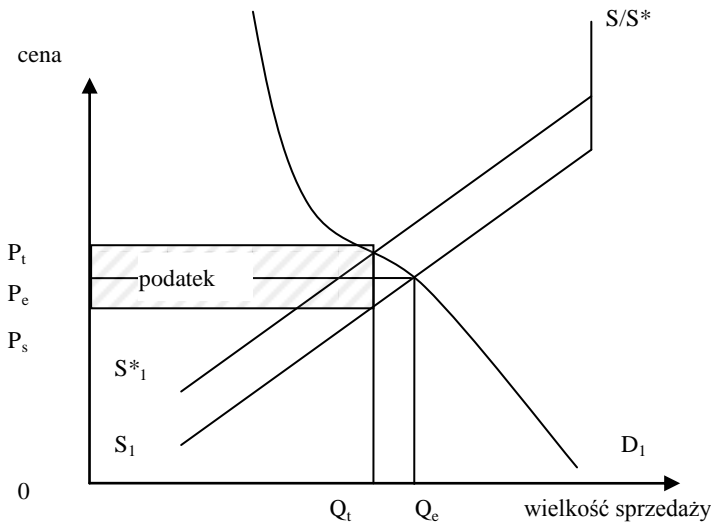
Nakładanie podatków na określone dobra i usługi wpływa na ich cenę brutto. Część kosztów oczywiście pokrywa nie tylko klient, ale również producent. Zbyt wysokie podatki mogą doprowadzić do zmniejszenia się popytu na oferowane dobra bądź usługi. Na rynku, na którym popyt turystyczny ma wysoki współczynnik elastyczności cenowej, producenci są zmuszani do ukrywania

¹⁴ Opłaty adiacenckie są nakładane przez gminę w związku ze wzrostem wartości działek budowlanych spowodowanym podziałem, scaleniem lub zainwestowaniem gminy w infrastrukturę.

¹⁵ Wysokość odsetek i opłaty prolongacyjnej uzależniona jest od wysokości stopy kredytu lombardowego.

¹⁶ Za tablice rejestracyjne, prawa jazdy, świadectwa kwalifikacyjne itp.

nowych opłat podatkowych w strukturze produktu turystycznego (np. podatki za paliwo w transporcie lotniczym). Natomiast w sytuacji, gdy popyt turystyczny posiada niski współczynnik elastyczności cenowej, podatki nakładane są na samych konsumentów, jak np. opłata miejscowa.



Rys. 1 Wpływ podatków na popyt i podaż w turystyce

Źródło: A. Bull, *The economics...*, op. cit. s. 109.

Jeżeli popyt jest stosunkowo nieelastyczny, dostawcy usług turystycznych zmuszeni są do wliczania w cenę usługi nakładanych podatków w całości bądź częściowo, ale jeśli popyt jest elastyczny, wówczas usługodawcy – aby być konkurencyjni na rynku – muszą szukać innych rozwiązań. Badania dowodzą, że w praktyce usługodawcy często ponoszą część kosztów związanych z podatkami ($P_e - P_s$), a drugą część płacą turyści ($P_t - P_e$) (rysunek 1).

W świecie wprowadza się różne metody diagnozowania wpływu polityki podatkowej na zachowania mechanizmów rynkowych. Światowa Rada Podróży i Turystyki (ang. *World Travel & Tourism Council*), dzięki wsparciu finansowemu firmy American Express Company, w 1993 roku założyła Światowe Centrum Polityki Podatkowej Podróży i Turystyki (ang. *TPC – World Travel &*

Tourism Tax Policy Centre) na Uniwersytecie Stanowym Michigan. Głównym celem TPC było monitorowanie i badanie skutków nakładania podatków na turystów i przedsiębiorstwa działające w branży turystycznej i paraturystycznej na całym świecie. W tym celu opracowano tzw. barometr podatkowy (ang. *tax barometr*), który ma za zadanie przedstawiać realny wpływ podatków na wzrost cen dóbr konsumpcyjnych, prezentować nowe trendy i rozwiązania podatkowe, analizować wpływ podatków na eksport produktu turystycznego, rozwój nowych miejsc pracy, konkurencję międzynarodową itd.

Obliczenie barometru podatkowego dla danego państwa czy regionu wymaga określenia pewnych założeń. W stosowanej przez TPC praktyce wykorzystano cztery elementy podróży: zakwaterowanie, wyżywienie, transport (w tym przypadku mowa o transporcie lotniczym) oraz wynajem samochodów. Analiza wpływu podatków na cenę hipotetycznego produktu turystycznego¹⁷ prowadzona była w 52 państwach świata od 1994 roku. Obliczanie wartości indeksu dla poszczególnych elementów ustandaryzowanego produktu turystycznego w odstępach rocznych umożliwiło śledzenie zmian w strukturze ceny produktu oraz wpływu, jaki miały na nią podatki. Wartość indeksu większa od 100 oznaczała procent wzrostu udziału podatków w ogólnej cenie produktu turystycznego.

4. Podatki VAT w turystyce

Obok podatków i opłat lokalnych przedsiębiorcy w branży turystycznej i hotelarskiej borykają się ze skomplikowanym systemem opodatkowania podatkiem VAT. W turystyce podatek VAT¹⁸ z zasady wynosi 23%, jednak istnieje pewna sfera usług objętych podatkiem zerowym lub zwolnionych z podatku VAT. Z kolei w gastronomii z zasady stosowany jest 8-procentowy podatek VAT, ale pewne usługi obłożone są stawką 23-procentową, np.: sprzedaż napojów alkoholowych i używek.

¹⁷ TPC, analizując wpływ podatków na ceny produktów turystycznych, zakłada hipotetyczny produkt turystyczny składający się z: 4 noclegów, 5 dni wynajmu samochodu, 12 posiłków i przelotu samolotem w obie strony; *World Travel & Tourism Tax Policy Guidelines*, World Travel & Tourism Tax Policy Centre, WTTC, Michigan 2000.

¹⁸ *Ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług* (DzU z 2004 r. nr 54, poz. 535 z późn. zm.)

Tabela 2

Stawki podatku VAT na usługi w turystyce w Polsce

Rodzaj usług	Wysokość podatku VAT (%)
Usługi turystyczne organizacji turystyki, pilotarskie, przewodnickie	23
Zorganizowana turystyka zagraniczna przyjazdowa ¹⁹	zw.
Wczasy dla dzieci i młodzieży	zw.
Usługi związane z zakwaterowaniem	8
Usługi gastronomiczne ²⁰	8
Napoje alkoholowe, używki	23
Transport lotniczy pasażerski – wyłącznie przewozy lotnicze rozkładowe pasażerskie i pozarozkładowe pasażerskie	8
Wynajem środków transportu lotniczego pasażerskiego z załogą	8
Świadczenie usług międzynarodowego przewozu drogowego ²¹	zw.
Transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski	8
Transport kolejowy pasażerski międzymiastowy	8
Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany	8
Transport morski i przybrzeżny pasażerski, włączając żeglugę bliskiego zasięgu	8
Transport wodny śródlądowy pasażerski	8
Wynajem pasażerskich statków żeglugi śródlądowej z załogą	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług –ujednolicony tekst; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia

¹⁹ Jeżeli organizator turystyki spełni następujące kryteria, tzn.: grupa turystów zagranicznych przyjeżdżających do kraju liczy minimum 10 osób, zapewniony jest program turystyczny, zakwaterowanie, wyżywienie i transport oraz została dokonana zapłata za usługi w wysokości 30% kosztów tych świadczeń przed rozpoczęciem imprezy, wówczas istnieje możliwość uzyskania stawki zerowej, natomiast jeżeli te warunki nie zostaną spełnione, występuje obowiązek naliczania 23% podatku VAT.

²⁰ Usługi gastronomiczne opodatkowane są wg obniżonej stawki VAT, która od 1.01.2011 r. wynosi 8%. Jak bowiem wynika z § 7 ust. 1 i poz. 7 zał. nr 1 do Rozp. MF w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o VAT (DzU z 2010 r. 246, poz. 1649), stawka 8% obowiązuje na usługi związane z wyżywieniem (PKWiU ex 56). Wyłączona z opodatkowania preferencyjną stawką jest sprzedaż: 1) napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2%, 2) napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%, 3) kawy i herbaty (wraz z dodatkami), 4) napojów bezalkoholowych gazowanych, 5) wód mineralnych, 6) innych towarów w stanie nieprzetworzonym, opodatkowanych 23% stawką VAT.

²¹ Polegającego na okazjonalnym przewozie osób autobusami zarejestrowanymi na terytorium państw trzecich, które nie pobierają podatków lub opłat o podobnym charakterze od przewozów osób autobusami zarejestrowanymi na terytorium kraju przez podatników mających siedzibę lub stałe miejsce prowadzenia działalności lub miejsce zamieszkania, lub pobytu poza terytorium kraju.

4.04.2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług.

Obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące podatku VAT są mocno krytykowane przez branżę turystyczną i hotelarską. Wzrost wysokości podatków na usługi turystyczne ma wpływ na ceny imprez turystycznych, a to z kolei ma znaczenie w kształtowaniu wysokości popytu turystycznego. Jest wiele czynników wpływających na ceny produktów turystycznych, niemniej podatki zaliczane są do grupy najistotniejszych. Branża turystyczna w ostatnich latach poddawana jest silnym próbom. Na przykład zmiany przepisów dotyczące wzrostu wysokości sum gwarancji ubezpieczeniowych i bankowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych z poziomu 4–6% rocznych przychodów do poziomu 12–20% rocznych przychodów²² spowodowały podniesienie cen imprez turystycznych i osłabienie popytu turystycznego. W roku 2010 jedynie „(...) nieliczne biura podróży w Polsce nie odnotowały spadków dochodów, a tylko czterech organizatorów turystyki z pierwszej dziesiątki zwiększyło zyski. W 2010 r. łączna suma obrotów dziesięciu największych touroperatorów wyniosła 3,424 mld zł, a to o 200 mln zł mniej niż w roku 2009 (...)”²³

Uwagi końcowe

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że polityka fiskalna państwa odgrywa ważną rolę w kształtowaniu popytu i podaży turystycznej. Źle realizowana może być przyczyną wzrostu cen produktów turystycznych i silnie oddziaływać na zachowania zarówno konsumentów tych dóbr, jak i samych producentów. Dlatego też przy tworzeniu proturystycznej polityki podatkowej na szczeblu centralnym i lokalnym należy pamiętać o tym, aby:

²² *Rozp. MF z 16.12.2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych* (DzU z 2010 r. nr 238, poz. 1584); *Rozp. MF z 21.12.2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych* (DzU 2010 r. nr 252, poz. 1690).

²³ *Obroty spadły, ale liderzy trwają na swoich pozycjach*, w: „Wiadomości Turystyczne”, wyd. specjalne, Touroperatorzy Raport 2011, Eurosystem, Warszawa 2011, s. 1–5.

- polityka rozwoju gospodarki turystycznej była zsynchronizowana z polityką fiskalną, co wymaga zbadania maszyny podatkowej stosowanej w sektorach powiązanych z turystyką;
- twórcy polityki podatkowej powinni opracowywać pełny obraz podatków w turystyce i porównywać je z poziomem w innych strategicznych dla kraju dziedzinach gospodarki;
- prywatni przedsiębiorcy działający w przemyśle turystycznym powinni brać aktywny udział w formułowaniu efektywnej gospodarczo polityki podatkowej;
- unikać wprowadzania podatków, które są czynnikami hamującymi rozwój konkurencji na rynku turystycznym;
- stosować takie same stawki podatkowe dla eksportu usług w turystyce, jakie są stosowane w innych działach produkcyjnych;
- unikać narzucania zbyt skomplikowanej procedury podatkowej w turystyce, która może stanowić czynnik kosztochłonny zarówno dla przemysłu, jak i dla władz publicznych²⁴;
- prowadzić badania celem oceny wpływu podatków w turystyce na gospodarkę;
- zaznajamiać twórców polityki fiskalnej z ekonomicznymi skutkami prowadzenia proturystycznej polityki podatkowej;
- śledzić trendy w dziedzinie kreowania polityki podatkowej na świecie.

Regularna analiza zjawisk związanych z polityką podatkową oraz jej wpływem na gospodarkę turystyczną powinna stanowić punkt wyjścia w planowaniu założeń efektywnej polityki fiskalnej państwa i regionu. Warto zastanowić się nad zastosowaniem w Polsce metody podobnej jak ta stosowana przez TPC.

Czynnikiem zniechęcającym, szczególnie zagranicznych inwestorów, jest trwający w Polsce od kilku lat spór o podatki. Niestalość polityki podatkowej w ostatnim dziesięcioleciu doprowadziła do wycofania się z rynku polskiego (postrzeganego jako rynek wysokiego ryzyka) znacznej części kapitału zagranicznego. Warto przypomnieć, że zgodnie z prawami ekonomii główną zasadą polityki fiskalnej jest zasada stałości, która mówi o tym, że państwo powinno dążyć do ograniczania zmian w systemie podatkowym. „(...) Chodzi zarówno

²⁴ *World Travel & Tourism Tax Policy Guidelines*, World Travel & Tourism Tax Policy Centre, WTTC, Michigan 2000.

o unikanie wprowadzania nowych podatków, jak też o unikanie zmian w podatkach już istniejących. Nazbyt częste zmiany wywołują negatywne skutki w gospodarce, są też niebezpieczne ze względów społecznych i politycznych, gdyż destabilizują panujący układ stosunków. Przy nadmiernej fluktuacji systemu podatkowego ani przedsiębiorcy, ani konsumenci, ani inwestorzy nie mogą podejmować racjonalnych decyzji zwłaszcza dotyczących dłuższego horyzontu czasowego²⁵. Postulat stabilności reguł polityki fiskalnej nie oznacza ich całkowitej niezmienności. W warunkach stale zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej kraju byłoby to nieracjonalne ze strony władz publicznych, dlatego należy też pamiętać o tzw. zasadzie elastyczności podatkowej, która mówi, że podatki powinny „reagować, na zmieniające się procesy i zdarzenia gospodarcze oraz społeczne. Podatki powinny być tak skonstruowane, aby uwzględniały różną w różnym czasie sytuację podatników, jak i całej gospodarki”²⁶.

IMPACT OF THE TAX POLICY OF THE GOVERNMENT AND REGIONAL AUTHORITIES UPON DEVELOPMENT OF THE TOURIST MARKET

Summary

In the herby article it has been introduced the law regulations and activities of the polish government and local authorities in the field of creation of local tax policy. The most attention was paid to the impact of the tax policy on tourist demand and supply. It has also presented the methods of measuring the impact of the tax policy on prices of the tourist packages. Moreover there have been showed the results of the researches of the local budgets and it has also been analyzed the structure of local taxes and their impact on tourist market.

Translated by Joanna Kizielewicz

²⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1999. s. 167.

²⁶ *Ibidem*.