

FINANCOVÁNÍ CESTOVNÍHO RUCHU V ČESKÉ REPUBLICCE

MICHAELA MOŽDIÁKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá financováním odvětví cestovního ruchu a koncepčním rozvojem cestovního ruchu v turistických regionech České republiky. Zaměřen je zejména na návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu, který zavádí tzv. oblastní organizace cestovního ruchu, které mají tvořit síť organizačních jednotek na nejnižší organizační úrovni. Cílem příspěvku je identifikovat možné legislativní a další bariéry, které s sebou návrh věcného záměru přináší.

Key words in original language

Cestovní ruch; financování; oblastní organizace; turistická oblast.

Abstract

The paper deals with the financing of the tourism sector and conceptual development of tourism in the tourist regions of the Czech Republic. The paper is focused in particular on the draft law on the promotion and management of tourism, which introduces the so-called regional tourism organization, which should form a network of organizational units at the lowest organizational level. The aim of the paper is to outline possible legislative and other barriers that the draft law brings.

Key words

Tourism; financing; regional organizations; tourist area.

1. ÚVOD

Cestovní ruch nebo-li turismus je rozsáhlým odvětvím, 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)¹ při cestách a pobytech mimo své obvyklé prostředí zpravidla využívají rozmanité typy služeb, které jim pomáhají tyto aktivity

¹ 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>>.

podporovat, plánovat a organizovat (např. v oblastech dopravy, ubytování, pohostinství, kultury, zábavy, sportovního vyžití, rekreace, atd.). Vlček k ekonomické povaze cestovního ruchu uvádí, že spotřeba cestovního ruchu (a jeho služeb) je v současné společnosti vnímána jako standardní součást spotřeby, nicméně podíl cestovního ruchu na existenční funkci spotřeby je velmi malý.² Je zřejmé, že v souladu s výše uvedenou charakteristikou cestovního ruchu jako ekonomického statku, bude v dobách ekonomických krizí docházet k poklesu poptávky po cestovním ruchu.³ Výše uvedené potvrzuje i Hellerová a Lejsek, když ve svém výzkumu zaměřeném na analýzu výsledů statistických podkladů o cestovním ruchu v ČR konstatují, že v letech 2008 a 2009 se ekonomická krize projevila v oblasti cestovního ruchu zejména v úbytku zahraničních turistů, v přesunu zájmu domácích turistů, kteří začali k rekreaci preferovat tuzemsko (především ubytovací zařízení nižších kategorií a vlastní rekreační zařízení) a celkovým trendem bylo zkracování délky turistického pobytu.⁴

Cestovní ruch se vzhledem ke svému širokému záběru nepopíratelně podílí významnou částí na výkonu soukromého i veřejného sektoru českého hospodářství. Dle mého názoru je proto téměř paradoxní, že v současnosti v České republice neexistuje právní úprava, která by se cestovního ruchu bezprostředně dotýkala.⁵ Absence právní regulace, která je základním prvkem při budování právní jistoty jako předpokladu trvání právního státu, se vždy negativně odráží zejména tam, kde je nutný vysoký stupeň koordinace a kooperace v prostoru a na různých úrovních řízení. Z výše uvedeného lze dovodit, že cestovní ruch takovou oblastí je a absence právní úpravy cestovního ruchu má negativní dopad na jeho rozvoj a způsobuje nemalé komplikace zejména koordinačního charakteru.

² VLČEK, J. Současná ekonomická krize a její vliv na zahraniční poptávku po cestovním ruchu. In Sborník vědeckých příspěvků. Zmírňování regionálních disparit rozvojem cestovního ruchu a vlivy současné hospodářské krize. Praha: Vysoká škola hotelová v Praze 8, spol. s r.o., 2010. 24.

³ Poptávka po cestovním ruchu je rozhodnutí jednotlivce uspokojit své potřeby návštěvou konkrétní destinace.

⁴ HELLEROVÁ, A., LEJSEK, Z. Cestovní ruch v České republice v době krize - analýza výsledů statistických podkladů o cestovním ruchu v ČR a regionech (2008 - 2009). In Sborník vědeckých příspěvků. Zmírňování regionálních disparit rozvojem cestovního ruchu a vlivy současné hospodářské krize. Praha: Vysoká škola hotelová v Praze 8, spol. s r.o., 2010. s. 59.

⁵ Legislativní aktivity se dosud soustředily pouze na institut ochrany spotřebitele v rámci služeb poskytovaných cestovními kancelářemi a agenturami. Viz zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů.

Potřebu zavést fungující systém řízení cestovního ruchu (tzv. destinační management) si uvědomuje i ústřední orgán státní správy ve věcech cestovního ruchu - Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (dále pouze "MMR").⁶ MMR zpracovalo návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu (dále pouze "návrh").⁷ Cílem tohoto příspěvku je identifikovat možné legislativní a další bariéry zavedení právní úpravy cestovního ruchu za užití metody deskripce, analýzy, syntézy a dedukce, proto je v následujících kapitolách. Rozebrán obsah návrhu a jeho vybrané aspekty.

2. VĚCNÝ ZÁMĚR ZÁKONA O PODPOŘE A ŘÍZENÍ CESTOVNÍHO RUCHU - MOŽNÉ BARIÉRY?

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 předpisy v oblasti cestovního ruchu účinné již od 90. let 20. století.⁸ Konkrétně se předlohou návrhu věcného záměru staly rakouské zákony o turistickém ruchu, které se soustředí na organizaci a financování cestovního ruchu.⁹ Dalším vzorem byla Slovenská republika, jejíž poznatky je dle mého názoru obvykle vhodné brát pro analogické právní prostředí při českém legislativním procesu v úvahu. Vzhledem k tomu, že Slovenská republika v současné době legislativu na podporu cestovního ruchu teprve zavádí,¹⁰ neexistuje prozatím žádných zkušeností z aplikační praxe, kterých by bylo možné využít.

⁶ K pojmu destinační management a k procesu řízení destinace více viz HOLEŠINSKÁ, A. *Destinační management, aneb, Jak řídit turistickou destinaci*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 90 s. ISBN 978-80-210-4500.

⁷ 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>.

⁸ 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.

⁹ 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, 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>

¹⁰ Zákon č. 91/2010 Z.z., o podpoře cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, bude účinný od 01.01.2011.

Účelem návrhu je dle MMR definovat doposud chybějící systém řízení cestovního ruchu, zavést závazné organizační struktury a vymezit jejich úroveň včetně kompetencí, odpovědností a forem vzájemné spolupráce a komunikace. Cílem chystané právní regulace je dosáhnout za pomoci účinného managementu a jednotného marketingu turistických destinací efektivního rozvoje cestovního ruchu, zvýšení atraktivity destinací a s tím souvisejícího nárůstu příjmů generovaných cestovním ruchem.¹¹ Mohu konstatovat, že dosažení výše uvedeného cíle je více než žádoucí.

MMR reaguje především na zřetelnou potřebu usměrnit současnou situaci, kdy na dvou nejnižších úrovních řízení cestovního ruchu (turistický region, turistická oblast) existuje velké množství horizontálně i vertikálně kompetenčně neprovázaných destinačních subjektů (společností), které nejsou po finanční stránce soběstačné. Vystoupil a Šauer ve své studii uvádí, že Česká republika plánuje v programovém období 2007 - 2013 podpořit pomocí Regionálních operačních programů rozvoj regionů celkovou částkou kolem 5.491 mil. EUR, z toho je cca. 977 mil EUR (tedy cca 18 %) určeno na rozvoj cestovního ruchu.¹² Výše veřejné podpory cestovního ruchu je obrovská. Dle mého názoru si organizace cestovního ruchu na enormní podporu veřejného sektoru zvykly, považují ji za automatickou a mnohdy se na ní stávají existenčně závislé. S ohledem na skutečnost, že po roce 2013 dojde k výraznému snížení možnosti čerpat prostředky z fondů EU, bude většina organizací cestovního ruchu a dotčených subjektů bez podpory z Evropských strukturálních fondů a státního rozpočtu nucena svoji činnost ukončit. Domnívám se, že pokud by do té doby nebyly učiněny patřičné legislativní kroky, mohlo by dojít ke kolapsu destinačního managementu.

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.¹³ Z výše uvedeného plyne

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>.

¹² VYSTOUPIL, J., ŠAUER, M. Analýza a zhodnocení veřejné podpory cestovního ruchu z Regionálních operačních programů v České republice v období 2007 - 2009. In Sborník vědeckých příspěvků. Zmírňování regionálních disparit rozvojem cestovního ruchu a vlivy současné hospodářské krize. Praha: Vysoká škola hotelová v Praze 8, spol. s r.o., 2010. s. 62-64.

¹³ 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

jasná tendence zeštíhlit strukturu destinačního managementu. Stávající destinační společnosti (subjekty) se mohou po splnění podmínek registrovat jako OOCR. Domnívám se, že vzniklým destinačním společnostem není možné upírat možnost existovat mimo nové (oficiální) struktury, nicméně je zřejmé, že by v takovém případě tyto subjekty nemohly čerpat z finanční podpory určené jednotkám destinačního managementu (jelikož by nebyly považovány za OOCR).

Dle mého názoru na první pohled logicky stavěný a přehledný organizační systém cestovního ruchu vyvolává řadu otázek a pochybností (jako ostatně většina nově zaváděného). Dosud totiž není zřejmé jaké místo v rámci organizace cestovního ruchu bude přisouzeno územním samosprávným celkům, zejména zda bude řízení cestovního ruchu patřit do jejich přenesené nebo samostatné působnosti (což z aktuální verze návrhu není zřejmé). Územní samosprávné celky budou sehrávat zásadní roli zvláště proto, že světově uznávaný model PPP (public-private partnership), tedy aktivní spolupráce veřejného a soukromého sektoru, v českém prostředí zatím nefunguje a to především z důvodu nedostatku ochoty ze strany soukromých subjektů. Dalším problémem je otázka zda budou dotčené subjekty cestovního ruchu (obce, podnikatelé, nestátní neziskové organizace, atd.) z počátků schopny navázat spolupráci k vytvoření OOCR. Osobně se domnívám, že všechny subjekty budou akcentovat zachování sama sebe, což vytvoří bariéry k případné negociaci a kooperaci. Usuzuji, že právě vzhledem problematičnosti použitelnosti koncepce partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice, budou tyto problémy přeneseny i do rozhodování o podílu soukromého a veřejného sektoru na financování destinačního managementu.

3. MOŽNOSTI FINANCOVÁNÍ

Vzhledem k tomu, že destinační management je jako proces založen na tzv. principu 3K, tedy spočívá v *kooperaci* mezi jednotlivými zainteresovanými subjekty cestovního ruchu (obecně poskytovatelé služeb), na jejich *koordinaci* v oblasti plánování, organizování a rozhodování v destinaci a to na bázi vzájemné *komunikace* veřejného a soukromého sektoru,¹⁴ je zřejmé, že otázka financování OOCR nebude jednoduchá.

Lze konstatovat, že základní zdroje financování OOCR mohou být prakticky pouze dva - finance plynou buď ze sektoru veřejného nebo soukromého. Na místě je tedy vždy pečlivě balancovat poměr zdrojů z obou

pozdějších předpisů, nebo dle §20f-§20j zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ HOLEŠINSKÁ, A. *Destinační management, aneb, Jak řídit turistickou destinaci*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 21.

sektorů, přičemž důraz musí být bezpodmínečně kladen na stabilitu příjmů rozpočtů OOCR.¹⁵

Návrh předpokládá následující způsob financování. Ze státního rozpočtu by plynula částka složená z fixní a variabilní složky závisující na intenzitě cestovního ruchu v turistické oblasti. Obce by hradily 25% výtěžku z místních poplatků za lázeňský nebo rekreační pobyt. Dále se předpokládají dobrovolné příspěvky podnikatelů a vlastní výdělečná činnost. Domnívám se, že vzhledem k tomu, že zavedení nebo nezavedení místního poplatku je plně v samostatné působnosti obce, mohlo by se snadno stát, že příjem z místního poplatku bude nulový. Dobrovolné příspěvky podnikatelů lze také zpochybnit, alespoň za předpokladu, že takový příspěvek nebude spojen s daňovými úlevami. Z tohoto pohledu se pak paradoxně vlastní výdělečná činnost jeví jako jeden ze stabilnějších příjmů.

I přesto, že návrh je v ohledu financování obecný, je z výše uvedeného patrné, že těžiště uvažovaného způsobu financování leží z naprosté většiny na veřejném sektoru, resp. na státním rozpočtu, a ze strany sektoru soukromého je spoléháno na dobrovolnost, což vzbuzuje určité obavy. Jako zásadní se jeví uchopení pozice obcí, kdy by mělo být zřejmé, zda vystupují v rámci přenesené nebo samostatné působnosti. Jako problematické se jeví stanovení kritéria pro přispívání obcí do rozpočtu OOCR % z místních poplatků. Je zřejmé, že nosnou myšlenkou pro tuto konstrukci byla idea, že prostředky získané z cestovního ruchu by měly být částečně reinvestovány do rozvoje cestovního ruchu, nicméně zavedení a stanovení místních poplatků je pro obce čistě fakultativní, proto je tento zdroj financování nepřiměřeně závislý na ochotě obce místní poplatek zavést.

Vzhledem k celkovému konceptu OOCR by bylo možné v souvislosti s jejich financováním uvažovat například o zavedení členského příspěvku zainteresovaných soukromých subjektů. Příspěvek by se mohl skládat ze dvou částí. Jednak z fixní části, která by byla pro všechny subjekty stejná. Tato část by mohla být stanovena plošně právním předpisem, tedy shodně pro všechny OOCR. Druhou složkou by pak byla variabilní část, která by byla závislá na vybraných kritériích dle charakteru daného subjektu - např. dle obratu, dle lůžkové kapacity, dle míst k sezení, dle počtu zákazníků (návštěvníků). Nastavení variabilní složky by mohlo být přímo v kompetencích dané OOCR, která u které se jakožto u oblastní organizace předpokládá dobrá znalost místního prostředí a podmínek, a která je proto schopna nejlépe reagovat na případné změny trhu.

Snahy MMR o zavedení fungující struktury destinačního managementu je nutné považovat jedině za žádoucí a s ohledem na snížení možnosti čerpat

¹⁵ K vyváženosti zdrojů rozpočtů více viz HOLEŠINSKÁ, A. *Destinační management, aneb, Jak řídit turistickou destinaci*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 41.

prostředky z fondů EU pro oblast cestovního ruchu po roce 2013 za naprosto nezbytné. Lze proto 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 k tomu, aby v praxi mohl opravdu fungovat princip PPP, je třeba, aby se na tvorbě rozpočtu OOCR podílel jak veřejný tak soukromý sektor a to závazně, stabilně v určitém poměru. Tento poměr je nutné balancovat, nicméně jsem přesvědčena, že minimální podíl soukromého sektoru by měl být vždy vyšší jak 30%.

4. ZÁVĚR

Zjištěné poznatky lze shrnout následovně. Návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu je veskrze nutným krokem kupředu, bez něhož by nebylo možné rozvoj cestovního ruchu a jeho organizaci zkvalitnit. V návrhu se již nyní rýsuje několik bariér a problémů, se kterými se navrhovatelé zákona budou muset dříve nebo později vypořádat.

V současné době jsou destinační společnosti zvyklé na velmi vysokou úroveň veřejné podpory a to především z regionálních operačních programů, nebude tak snadné přesvědčit destinační společnosti, že veřejná podpora není automatická a že zavést fungujícího destinačního management nebude bez podpory ze soukromých zdrojů možné. Vzhledem k roztříštěnosti a množství existujících destinačních společností, které nadále nebudou podporovány z veřejných zdrojů, nelze předpokládat jejich ochotu k aktivní participaci na tvorbě oblastních organizací cestovního ruchu, které z veřejných zdrojů podporovány budou. Stávající organizace si mohou výše uvedené vykládat diskriminačně, což může ztížit zavádění modelu PPP, zejména pak v oblasti financování. Za bariéry financování považuji dosavadní nerozhodnost navrhovatelů při svěřeni kompetencí v oblasti cestovního ruchu územním samosprávným celkům - je naprosto klíčové, zda budou územně samosprávné celky tyto kompetence vykonávat v samostatné nebo přenesené působnosti.

Literature:

- World Tourism Organization: *UNWTO technical manual: Collection of Tourism Expenditure Statistics*. World Tourism Organization, 1995.

- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: Návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu (verze k 04.10.2010). Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2010.
- 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).
- 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)
- HELLEROVÁ, A., LEJSEK, Z. Cestovní ruch v České republice v době krize - analýza výsledů statistických podkladů o cestovním ruchu v ČR a regionech (2008 - 2009). In Sborník vědeckých příspěvků. Zmírňování regionálních disparit rozvojem cestovního ruchu a vlivy současné hospodářské krize. Praha: Vysoká škola hotelová v Praze 8, spol. s r.o., 2010. od s. 49-61, 12 s. ISSN 1801-1535.
- HOLEŠINSKÁ, A. Analýza vybraných zahraničních právních předpisů upravujících organizaci cestovního ruchu. In *XIII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit.10.11.2010]. s. 331-339. ISBN 978-80-210-5210-9.
- HOLEŠINSKÁ, A. *Destinační management, aneb, Jak řídit turistickou destinaci*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 90 s. ISBN 978-80-210-4500-2.
- VLČEK, J. Současná ekonomická krize a její vliv na zahraniční poptávku po cestovním ruchu. Sborník vědeckých příspěvků. Zmírňování regionálních disparit rozvojem cestovního ruchu a vlivy současné hospodářské krize. Praha : Vysoká škola hotelová v Praze 8, spol. s r.o., 2010. od s. 9-24, 15 s. ISSN 1801-1535.

- VYSTOUPIL, J., ŠAUER, M. Analýza a zhodnocení veřejné podpory cestovního ruchu z Regionálních operačních programů v České republice v období 2007 - 2009. In Sborník vědeckých příspěvků. Zmírňování regionálních disparit rozvojem cestovního ruchu a vlivy současné hospodářské krize. Praha: Vysoká škola hotelová v Praze 8, spol. s r.o., 2010. od s. 62-81, 20 s. ISSN 1801-1535.

Contact – email

michaela.mozdiakova@law.muni.cz