

V Praze dne 15. února 2013
Č.j.: 27/13

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
**věcného záměru zákona o podpoře
rozvoje cestovního ruchu**

I. Úvod:

Ministerstvo pro místní rozvoj předkládá Návrh věcného záměru zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu.

Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo návrh věcného záměru zákona o podpoře a řízení cestovního ruchu již v březnu 2012. Komise pro hodnocení regulace se ve svém stanovisku k tomuto návrhu z března 2012 vyjádřila a doporučila přepracování předkladu.

Předložený věcný záměr zákona uvádí jako cíl „*podpořit konkurenceschopnost cestovního ruchu ČR. Podstatou zákona je definovat systém kompetencí a odpovědností subjektů cestovního ruchu na národní a regionální úrovni (stát - kraj - oblast) a vytvořit tak funkční systém organizace a řízení cestovního ruchu. Zákon nechce upravovat podnikání v oblasti cestovního ruchu, ale vytvořit pro něj vhodné podmínky*“.

V minulém roce (březen 2012) byl cíl věcného záměru zákona formulován následovně:

„definovat doposud chybějící systém řízení cestovního ruchu, konkrétně pak definovat a zavést závazné organizační struktury, vymežit jednotlivé úrovně (stát - kraj - turistická oblast) včetně kompetencí, odpovědností a forem vzájemné spolupráce a komunikace. Cílem regulace je zajistit efektivní rozvoj cestovního ruchu a s tím související trvalé zvyšování příjmů cestovním ruchem generovaných. Zároveň dojde, mimo jiné díky jednotnému managementu a marketingu destinací cestovního

ruchu, ke zvýšení povědomí českých i zahraničních návštěvníků o České republice jako turisticky atraktivní destinaci“.

Cíle jsou tedy definovány velmi podobně (namísto „*chybějící systém řízení cestovního ruchu, konkrétně pak definovat a zavést závazné organizační struktury* je postulován záměr „**definovat systém kompetencí a odpovědností subjektů cestovního ruchu na národní a regionální úrovni ...**“).

Komise se k předloženému věcnému záměru zákona vyjadřuje na základě předloženého dokumentu v rozsahu 47 stran.

Předložený věcný záměr zákona je označen jako věcný záměr zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu, svou podstatou je však zaměřen na **definování struktur a kompetencí v řízení a managementu cestovního ruchu** (viz část B předloženého věcného záměru). Z dikce předloženého věcného záměru lze vyvodit koncept vytváření specifických struktur řízení cestovního ruchu paralelně k existujícím strukturám veřejné správy (explicitně byl tento cíl definován v předkladu v roce 2012).

Význam a dopad předloženého záměru je tím významně větší než oblast podpory cestovního ruchu.

Komise upozorňuje na některé z navrhovaných kompetencí MMR:

- *podporuje vědu a výzkum, vznik výzkumného institutu v oblasti cestovního ruchu, zavádění a využívání informačních a komunikačních technologií (dále jen ICT) a zavádění inovací v oblasti cestovního ruchu,*
- *je zodpovědné za realizaci Českého systému kvality služeb,*
- *vytváří a prosazuje jednotné standardy v odvětví cestovního ruchu,*
- *je odpovědné za provádění zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu, registruje krajské a oblastní DMO, kontroluje naplnění kritérií pro vznik turistické oblasti (včetně předloženého stanoviska kraje ke vzniku oblastní DMO) a existenci povinných dokumentů; je rozhodující orgán v případě řešení sporů vzniklých při implementaci zákona o podpoře rozvoje cestovního ruchu,*
- *spolufinancuje krajské a oblastní DMO,*
- *z titulu poskytovatele dotace ukládá sankce krajským a oblastním DMO při nesplnění podmínek pro přidělení finančního příspěvku; při nesplnění kritérií a podmínek vzniku turistické oblasti může odebrat souhlas k existenci a vzniku DMO (nebo snížit či nepřiznat příspěvek na další rok),*
- *sleduje a vyhodnocuje potenciál území včetně jeho limitů (LAC – limitů přijatelných změn) z hlediska podmínek rozvoje udržitelnosti cestovního ruchu.*

Vlastní zpráva k hodnocení dopadu regulace (RIA) má rozsah 9 stran, důvodům a cílům úpravy jsou věnovány 3 strany (jednu stranu ovšem zaujímá seznam právních předpisů současné právní úpravy).

II. Připomínky a návrhy změn:

Definice problému

Předkladatel formuluje problém následovně:

Primárním důvodem je zhoršující se postavení České republiky na mezinárodním trhu cestovního ruchu. Podle indexu konkurenceschopnosti (Travel & Tourism Competitiveness Index 2011 publikovaný Světovým ekonomickým fórem) klesla ČR během posledních dvou let na 31. pozici ve světě (zhoršení o 5 míst). Klesají i spotřební výdaje domácích, tak zahraničních návštěvníků a v důsledku toho i daňové výnosy (mezi lety 2008 – 2012 pokles o 33 mld. Kč). Nelze přitom mluvit pouze o vnějších příčinách (vývoj světové i domácí ekonomiky). Zaostáváme v inovaci nabídky, v její efektivní distribuci na trhy i v kvalitě marketingových aktivit. Chybí produkty cestovního ruchu, které by dokázaly uspokojovat nároky současných návštěvníků.

Tyto teze však vůbec nejsou podloženy argumenty, které by osvětlily kauzalitu mezi (ne)identifikovanými problémy a navrženými variantami řešení.

Předložená zpráva poukazuje na problémy. Agentura Czech Tourism (která má hrát klíčovou roli v navrhovaném schématu řízení cestovního ruchu) ve své výroční zprávě za rok 2011 (str. 2) uvádí:

„...v této turbulentní době můžeme být spokojeni. V Česku přenocovalo celkem 6,8 milionu zahraničních turistů, což bylo nejvíc v historii. Byl tak zlomen rekord z roku 2007, kdy do ČR přijelo 6 670 000 zahraničních návštěvníků.“

Předkladatel by tedy při tak významném záměru legislativní změny měl systematicky a důkladně pojmenovat problémy a předložit pádné argumenty k jejich existenci a významu. Vedle statistických dat by měly být uvedeny podrobnější informace k problémům nabídky i poptávky v oblasti cestovního ruchu.

Varianty a jejich vyhodnocení

Definování variant a vyhodnocení jejich dopadů je věnován text v rozsahu 2,5 stran.

Předkladatel zmiňuje 4 varianty řešení:

varianta 0 – současný stav

varianta 1 – samoregulace

varianta 2 – novela zákona o krajích

varianta 3 – zavedení zákona o podpoře cestovního ruchu

Zhodnocení variant je uvedeno v jedné tabulce s arbitrárně formulovanými tezemi verbálního vyjádření.

Stanovisko komise není formátem pro rozsáhlou diskusi témat koordinace a podpory cestovního ruchu. Následující krátké teze vycházejí z expertního názoru, který se opírá znalost modelů podpory cestovního ruchu Rakouska a vybraných uznávaných

prací (Ritchie, J.R., Crouch, G. (2003) The Competitive Destination; Kamann, S. (2008) Destination Marketing Organizations in Europe; Land Kärnten. Tourismusgesetz 2011 a komentáře).

DMO (destination management organizations), ale také destination marketing organizations představují regionální entity, které mnohdy neodpovídají strukturám regionálního členění subjektů veřejné správy.

Předkládaný materiál uvádí pojem DMO a pracuje s ním, pro českou legislativní úpravu se nepokouší konstituovat termín v češtině.

Entity destinačního managementu či marketingu zajišťují koordinační úlohu a promoci „značky“ určité destinace.

Modely konstituování těchto entit (právní prostředí, typ, podmínky, pravomoci) i financování těchto entit jsou velmi různorodé a sahají od čistě soukromoprávních modelů přes entity smíšeného typu až po státem regulované a státem financované entity.

Předkladatel současný stav poznání však zcela pominul a ve svém návrhu věcného záměru zákona se arbitrárně rozhodl pro model hierarchicky strukturovaný, financovaný ze státního rozpočtu s využitím spolufinancování z vlastních finančních prostředků. Navrhovaný systém je postaven na klíčové úloze agentury Czech Tourism – viz schéma na str. 17. Agentura Czech Tourism jako tzv. DMO 1. úrovně by měla řídit další úrovně.

Nelze vyloučit, že navrhovaný koncept může být pro podmínky České republiky vhodný, předkladatel však neuvádí žádné relevantní argumenty pro volbu této varianty řešení. Zhodnocení si jistě zaslouží i současný systém podpory cestovního ruchu, kdy jenom agentura Czech Tourism měla v roce 2011 rozpočet téměř 428 mil. Kč.

III. Závěr:

Předloženou Zprávu RIA **není možné akceptovat** a doporučujeme její přepracování.

Považujeme za nutné dopracovat následující body:

1. poskytnout pádnou a podrobnou argumentaci ukazující, že problémy, na které věcný záměr reaguje, budou nejlépe řešeny zavedením navrhovaného systému;
2. analyzovat a zhodnotit současnou situaci, uvést problémy a jejich příčiny, zhodnotit dosavadní finanční toky a fungování hlavních aktérů.
3. zhodnotit efektivnost dosavadní dotační podpory cestovního ruchu;
4. systematicky a důkladně analyzovat varianty řešení v kontextu zkušeností vyspělých zemí i současných podmínek České republiky;

5. analýzu dopadů strukturovat, vedle kvalitativních konstatování doložit kvantitativní analýzou. Spolu s náklady jednotlivých varianty je nutné analyzovat i přínosy jednotlivých variant.

Vypracovala: prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise