

SYLWIA SOLARSKA\*

## Wpływ barier prawno-administracyjnych na rozwój turystyki w okresie pandemii

**Streszczenie.** Rozwój turystyki jest pochodną wielu różnych procesów i uwarunkowań. Ma on charakter niezwykle złożony, gdyż dotyczy zarówno turystów, jak i rynku turystycznego. Należy go wiązać z możliwościami i ograniczeniami odnoszącymi się często do samej organizacji ruchu turystycznego i jego właściwego zarządzania. Wspomniane procesy odzwierciedlają nakładające się na siebie zależności, w tym głównie prawno-administracyjne na poziomie lokalnym, regionalnym czy nawet międzynarodowym. Rozwój turystyki, szczególnie w okresie pandemii, jest przedmiotem dużego zainteresowania m.in. ze względu na mnogość problemów i dynamikę pojawiających się zmian. Wydaje się, że przyszłością branży będzie tzw. nowa turystyka, oparta głównie na ekonomii doświadczenia, która powinna być elastyczna, ekologiczna, wielostronnie zintegrowana, różnorodna i społecznie zaangażowana. Realizacja tego modelu nie jest łatwa i wymaga ciągłego monitorowania potrzeb docelowych konsumentów, co w okresie pandemii stanowi duże wyzwanie. Artykuł stanowi podsumowanie projektu badawczego dotyczącego wpływu pandemii na rozwój turystyki na podstawie ocen przedsiębiorców należących do sektora MSP branży turystycznej. Opierając się na tych danych, autorka podjęła próbę odpowiedzi, czy istnieją możliwości i wola współpracy między interesariuszami branży turystycznej oraz jakie warunki powinny zostać spełnione w celu usunięcia istniejących barier, szczególnie tych o charakterze prawno-administracyjnym.

**Słowa kluczowe:** bariery rozwoju turystyki, branża turystyczna, pandemia COVID-19

**Kody JEL:** M01, Y89

**Sugerowane cytowanie:** Solarska, S. (2021). Wpływ barier prawno-administracyjnych na rozwój turystyki w okresie pandemii. *Studia Periegetica*, 4(36), 91-106. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.8081>

---

\* Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu (Polska), Instytut Stosunków Międzynarodowych, e-mail: [ssol6@wp.pl](mailto:ssol6@wp.pl), [orcid.org/0000-0001-7005-984X](https://orcid.org/0000-0001-7005-984X)

## 1. Wstęp

Turystyka od lat stanowi najbardziej dynamiczny sektor współczesnej gospodarki, natomiast wszelkie światowe kryzysy niemal natychmiast przekładają się na jej praktyczne funkcjonowanie. Wybuch pandemii COVID-19, prócz realnych ograniczeń poruszania się jednostek czy rzeczywistych oszczędności gospodarstw domowych, spowodował załamanie się niemal całego sektora turystycznego. Zgodnie z opublikowanymi raportami, ogólna wartość światowego rynku turystycznego odnotowała blisko 80-procentowe spadki (Stacey, 2020). Spotkać można również bardziej optymistyczne doniesienia (UNWTO, 2020), niemniej aktywnego ruchu w branży, dorównującego poziomowi sprzed pandemii, można oczekiwać dopiero za kilka lat (Copley i Wissenbach, 2020). Należy to łączyć z kryzysem w lotnictwie, transporcie, problemami przedsiębiorstw w zakresie logistyki, utrzymaniem pracowników i ostatecznie niepewnością związaną z przedłużającym się kryzysem pandemicznym (PIE i PFR, 2020).

Wydaje się, że załamanie rynku turystycznego będzie miało wymiar bezprecedensowy nie tylko ze względu na skalę, ale przede wszystkim na zasięg, i dotyczyć będzie wszystkich jego uczestników. Dodatkowym problemem będzie także spadek siły nabywczej gospodarstw domowych, co nie pozwoli ich członkom na uczestnictwo w wyjazdach w takim zakresie jak wcześniej. Konieczne jest zatem wypracowanie nowych mechanizmów funkcjonowania branży turystycznej, które pomogą odpowiednio reagować na pojawiające się zagrożenia z zewnątrz i rozwijać się w sposób zrównowagony. Wydaje się, że jednym z tych mechanizmów może być tzw. nowa turystyka, oparta głównie na ekonomii doświadczenia, która powinna być elastyczna, ekologiczna, wielostronnie zintegrowana, różnorodna i zaangażowana. Realizacja tego modelu nie jest łatwa i wymaga przede wszystkim ciągłego monitoringu potrzeb docelowego odbiorcy, co w okresie pandemii jest dużym wyzwaniem.

Głównym celem artykułu jest wskazanie barier (głównie o charakterze prawn-administracyjnym) utrudniających funkcjonowanie podczas pandemii małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) sektora turystycznego działających na terenie Podkarpacia. Prezentowane opinie są głosem środowiska małych podmiotów branży turystycznej, które w okresie pandemii doświadczyły przede wszystkim organizacyjnego chaosu. W Polsce wiele firm sektora turystycznego należy do grupy MSP; są to przede wszystkim: obiekty hotelowo-gastronomiczne, małe restauracje, jadłodajne, wypożyczalnie sprzętu rekreacyjno-sportowego, przewoźnicy na szlakach turystycznych, organizatorzy imprez turystycznych, przewodnicy, lokalni grajkowie oraz wypożyczalnie sprzętu turystycznego itp. Większość z nich to firmy rodzinne (NIK, 2018), mające znaczący wpływ na pobudzenie lokalnej gospodarki i rozwój samorządu (Saar, 2010).

W wielu opracowaniach zwracano uwagę na turbulentne otoczenie (Pujer, 2016), nikt jednak chyba nie zakładał takiego ryzyka, jakim okazała się pandemia COVID-19, która zahamowała działalność niemal wszystkich podmiotów sektora turystyki. Dla firm branży turystycznej było to trudne do przewidzenia, niemniej to właśnie te podmioty z uwagi na swoją wielkość i lokalny zasięg działania okazały się najbardziej elastyczne, gotowe do zmiany i skłonne do podejmowania ryzyka. Dla wielu z nich jednak pokonanie pojawiających się barier okazało się zbyt trudne i przerosło faktyczne możliwości, głównie finansowe, co doprowadziło do ich upadku lub okresowego zawieszenia działalności i minimalizacji dochodów, często do granicy opłacalności biznesu.

## 2. Metodyka badań

Badania, których wyniki zaprezentowano w artykule, przeprowadzono z wykorzystaniem dwustopniowego doboru losowego. Z uwagi na możliwość ich realizacji na terenie województwa podkarpackiego pierwszy etap dotyczył określenia obszaru badań, kolejny natomiast wyznaczenia właściwego zakresu przestrzennego poprzez wykorzystanie analizy skupień (*quick cluster*). W tym celu ustalono grupy powiatów, w których występuje najgęstsza sieć bazy noclegowej i gastronomicznej oraz towarzyszącej (1 – Bieszczady oraz 2 – miejscowości – miasta będące niegdyś centrami województw: Rzeszów, Przemyśl, Krosno i Tarnobrzeg).

Badane przedsiębiorstwa posegregowano także w układzie rodzajowym, stosując podział na firmy gastronomiczne, noclegowe i pozostałe, towarzyszące – związane ściśle z turystyką (wypożyczalnie sprzętu sportowo-rekreacyjnego, organizatorzy wypoczynku sezonowego, stadniny koni, sklepy z pamiątkami, widokówkami, lokalni twórcy, muzykanci – osoby popularyzujące lokalną kulturę, przewodnicy itp.). Łącznie w badaniach wzięło 299 podmiotów gospodarczych. Najwięcej z nich świadczyło usługi gastronomiczne (150), a 60 wyłącznie noclegowe, natomiast pozostałe to firmy tworzące tzw. bazę towarzyszącą dla turystyki i rekreacji. Całościowe badanie metodą CAWI (*computer-assisted web interview*) zrealizowano od maja do czerwca 2021 r.

## 3. Przegląd barier w rozwoju firm należących do sektora turystycznego

W literaturze przedmiotu wielokrotnie podejmowano próby wskazania lub klasyfikacji barier zakłócających rozwój przedsiębiorczości (Lewiatan, 2014), szczególnie tej należącej do sektora MSP (*Bariery rozwojowe MŚP w 2020 roku*, 2019).

W odniesieniu do przedsiębiorstw rozwój należy łączyć z takim ich działaniem, które skutecznie dostosowuje je do otoczenia, pozwalając jednocześnie realizować zakładane cele krótko- i długoterminowe (Leszczyński, 2013).

Potocznie bariery zawsze są kojarzone z rozmaitymi problemami, np. wysokimi podatkami, brakami kadrowymi, nieuczciwą konkurencją czy brakiem kapitału na działalność. Innymi słowy, w szerokim ujęciu bariery to różne ograniczenia przekładające się na zahamowanie rozwoju (Łęczycka, 2020).

Anna Skowronek-Mielczarek (2005) i inni badacze tej problematyki analizują kwestię czasu występowania barier, ich miejsce i problematykę relacji z otoczeniem. Biorąc pod uwagę pierwsze wskazane kryterium, można wymienić bariery wejścia (powiązane z problemami przy zakładaniu działalności gospodarczej, brakiem środków na prowadzenie działalności w szerokim zakresie, brakiem kadry, brakiem popytu na wytwarzane dobra) oraz bariery rozwoju firmy (wszelkie trudności o charakterze zasobowym występujące w kolejnych fazach działalności danego podmiotu) (Walas i Sobczuk, 2014; Walas, 2016). Pojawiają się również bariery uniwersalne oraz związane ze specyfiką konkretnego sektora, które dotyczą głównie zarządzania, zasobów albo struktury rynku, w tym często kwestii lokalnych, regionalnych czy międzynarodowych (Wawak, 2018). W tabeli 1 zawarto spis barier o charakterze uniwersalnym wraz ze specyfikacją tych dotyczących branży turystycznej.

Popularny jest również podział barier na wewnętrzne, tkwiące w samym przedsiębiorstwie, oraz zewnętrzne, powiązane z jego otoczeniem (PARP, 2020a). Taką klasyfikację wykorzystuje się chociażby przy analizie przyczyn wzrostu liczby firm na danym obszarze. Podczas identyfikacji konkretnych trudności w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych często podejmowana jest analiza barier o charakterze prawnym, powiązanych ze zmiennością, zawilocią czy rozdrobnieniem prawa, lub administracyjnym, gdzie mnogość koniecznych do spełnienia warunków biurokratycznych zniechęca do podjęcia działalności gospodarczej. Sporo mówi się obecnie o barierach społecznych, barierach dotyczących braków kadrowych, zbytnej fluktuacji pracowniczej albo problemów o charakterze informacyjno-komunikacyjnym, których znajomość pozwala z wyprzedzeniem reagować na zmiany rynku. Wiele badań wskazuje również na istotne znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju małej przedsiębiorczości. Bariery tego typu skupione są głównie wokół lokalnych opłat, podatków, chłonności rynku lub braku przygotowania infrastruktury dla MSP (Kamińska, 2015).

Liczni badacze klasyfikują bariery pod względem prawnym, administracyjnym, ekonomicznym czy społeczno-edukacyjnym. W tym ostatnim aspekcie dostrzeżono błędy w kształceniu pracowników, w którym nacisk kładzie się bardziej na wiedzę teoretyczną niż praktyczną. W publikacji Konfederacji Lewiatan (2020) oraz badaniach społecznych CBOS (2020) wymienia się czarną listę barier dla małych podmiotów, tj. szereg utrudnień administracyjno-prawnych występujących w poszczególnych aktach prawnych. W ogólnym wymiarze można mówić

Tabela 1. Bariery uniwersalne i związane z branżą turystyczną

Charakter barier	Ogólne	Związane z turystyką
Rynkowe	Ograniczony popyt krajowy, duży poziom wzajemnej konkurencji, znaczny spadek zamówień, kłopoty z określeniem nowych rynków zbytu, bardzo szeroki import wielu produktów.	Bardzo niski poziom aktywności polskiego turysty, działanie MSP na własną rękę, bez pośredników, <i>sharing economy</i> , stosunkowo niska siła nabywcza Polaków (Krajewska-Smardz, Gruszka i Szalonka, 2016)
Prawne	Skomplikowanie przepisów prawno-administracyjnych i niestabilność całego systemu, duże obciążenia podatkowe, ubezpieczeniowe, fiskalne.	
Finansowe	Ograniczony dostęp do źródeł zewnętrznego finansowania, zarówno o charakterze zwrotnym, jak i bezzwrotnym.	Niski poziom rentowności firm tej branży, niski stopień kreowania zdolności popytowej, brak zorganizowanego wsparcia sektora dla szerokich inwestycji turystycznych.
Efekt braku skutecznej polityki krajowej względem MSP	Regulacje prawne, poziom opodatkowania, przepisy, koncesje itp.	Nieczyste zasady partnerstwa publiczno-prywatnego, akceptacja szarej strefy, brak jasnej koncepcji delegacji zadań, szerokie wykorzystanie zasobów rodzinnych, skomplikowany system interpretacji polityki podatkowej względem tych podmiotów.
Powiązane z brakiem dostępu do informacji	Zdecydowanie ograniczony dostęp do informacji o charakterze techniczno-rynkowym i rynkowym.	Brak właściwych badań i ekspertyz zleczanych przez szeroko pojęty sektor publiczny, ograniczony dostęp do prowadzonych analiz, brak wspólnych rekomendacji i wdrożeń.

Źródło: Walas, 2016; Krajewska-Smardz, Gruszka i Szalonka, 2016.

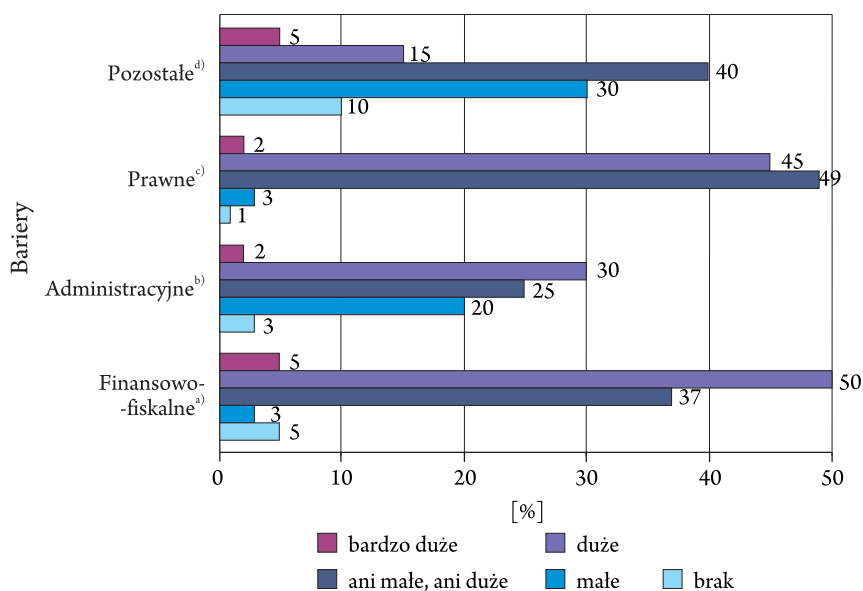
o zbytnej sztywności przepisów prawa pracy i kwestii podatkowych, co – jak pokazują statystyki – stanowi główne podłoże konfliktów między przedsiębiorcami i instytucjami skarbowymi (Maison&Partners, 2019).

Branża turystyczna, podobnie jak inne sektory gospodarki, napotyka na wskazane utrudnienia, szczególnie niebezpieczne dla małych podmiotów. W takiej formie działa większość podmiotów świadczących usługi noclegowe czy gastronomiczne, organizatorów imprez turystycznych lub podmiotów prowadzących działalność wspomagającą turystykę i rekreację, np. przewodników lub przewoźników. Mikroprzedsiębiorstwa tworzą dynamikę lokalnej gospodarki, co pokazuje praktyka i liczne prace badawcze (PARP, 2020b). Jednocześnie to właśnie ta grupa pozostaje niezwykle wrażliwa na wszelkie zakłócenia; jednym z nich był wybuch pandemii. Badania o charakterze statystyczno-prognostycznym pozwalają z wyprzedzeniem tworzyć praktyczne rozwiązania przydatne w warunkach turbulencji.

## 4. Wyniki badań własnych

Badanych poproszono o określenie natężenia doświadczanych trudności w prowadzeniu działalności turystycznej przed wybuchem pandemii. Dla większości badanych (50%) największym problemem były trudności finansowe związane ze zdobyciem środków na realizację pomysłów, rozwój bazy noclegowo-gastronomicznej, wysokie stopy procentowe kredytów lub brak do nich dostępu dla MSP albo utrudnienia w zdobyciu zewnętrznego wsparcia, np. środków pochodzących z funduszy pomocowych UE. Szczegółowe wyniki zobrazowano na rys. 1.

Przed pandemią badane podmioty doświadczały tych samych problemów co inne organizacje gospodarcze. Potwierdzają to również wyniki badań prowadzonych przez zewnętrzne instytuty badawcze (Maison&Partners, 2017, za: NIK, 2018) – rys. 2.



a) związane z trudnościami w pozyskaniu źródeł finansowania, wysokimi podatkami, opłatami na ubezpieczenie społeczne czy zdrowotne

b) zbyt skomplikowane procedury, trudności w interpretacji lokalnych przepisów, problemy informacyjno-komunikacyjne w urzędach

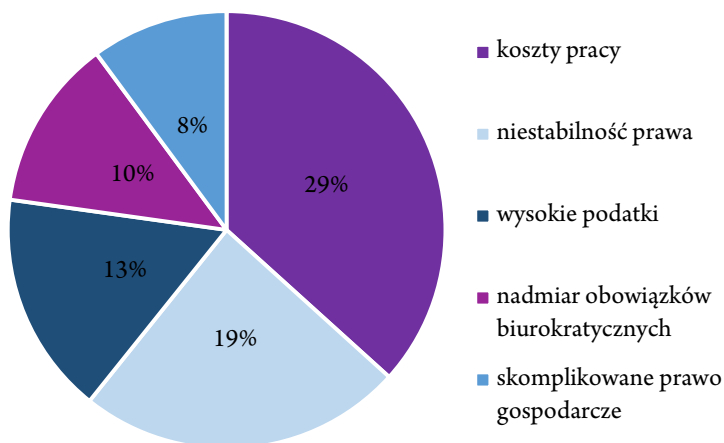
c) brak stabilności prawnej, zbyt skomplikowane przepisy, rozdrobnienie tematyki w wielu aktach prawnych

d) chaos organizacyjny, kwestie związane z reklamą, marketingiem, wsparciem turystyki przez organizacje samorządowe czy inne lokalne instytucje

Rys. 1. Trudności w prowadzeniu działalności turystycznej przed pandemią

Źródło: opracowanie własne.





Rys. 2. Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce w 2017 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Maison&Partners, 2017; NIK, 2018; Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii 2021.

Badania Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE) dotyczące okresu pandemii wskazywały, że w odniesieniu do tej grupy firm (MSP, w tym branży turystycznej) najbardziej istotne okazały się problemy z utrzymaniem pracowników, koszty z tym związane, podatki i inne opłaty, które należało płacić mimo braku możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (PIE i PFR, 2020).

Opisywane podmioty branży turystycznej przetrwały mimo wydawanych sprzecznych, nieskoordynowanych decyzji różnych instytucji. Przykładowo na terenie jednego powiatu można było odwiedzać parki narodowe czy krajobrazowe, a w innym nie, ponieważ odmiennie interpretowano obowiązujące przepisy „pandemiczne”<sup>1</sup>. To samo dotyczyło funkcjonowania strzelnicy, wypożyczalni sprzętu turystycznego, np. przejazdów gokartów, kolejki górskiej<sup>2</sup>, itp. Sprawę starały się koordynować lokalne jednostki Policji, co dodatkowo prowadziło do wielu nieporozumień. Brakowało wskazówek, jak prowadzić działalność gospodarczą przy tak wielu proceduralnych ograniczeniach, np. dotyczących poruszania się czy przemieszczania na terenie poszczególnych powiatów (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r.). Przedsiębiorcy doświadczali skutków nielogicznych decyzji o otwieraniu lub zamykaniu poszczególnych form działalności, które były bardziej nacechowane politycznie niż wsparte realnymi argumentami zdrowotno-społecznymi.

<sup>1</sup> Na ten temat wypowiedział się również rzecznik praw obywatelskich (RPO, 2020).

<sup>2</sup> Przepisy rozdziału 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 566).

Wprowadzono przykładowo zakaz prowadzenia zajęć na powietrzu dla grup, natomiast osoby indywidualne mogły ze sobą trenować. Podobna logika dotyczyła funkcjonowania basenów i pływalni, na których obowiązywały limity osób, co tylko w teorii zmniejszało liczbę uczestników tego typu aktywności. Podobne ograniczenia dotyczyły uczestników koncertów organizowanych w zamkniętych pomieszczeniach, gdzie wyznaczono liczbę miejsc siedzących, natomiast na wolnym powietrzu nie miały już one znaczenia. Uczestnicy zajęć na siłowniach zaczęli masowo przystępować do stowarzyszeń sportowych, trenując nadal, ale w ramach stowarzyszenia (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2021). Zakazano prowadzenia działalności usługowej związanej z poprawą kondycji fizycznej, nie pozwalając na zaplanowanie tej działalności, co spowodowało upadek wielu podmiotów, takich jak: sauny, salony kosmetyczne, salony masażu, organizatorzy wycieczek konnych czy aktywności realizowanych przy wykorzystaniu sprzętu turystyczno-rekreacyjnego<sup>3</sup>. Z uwagi na to, że turystyka niesie za sobą wielowymiarowe efekty mnożnikowe, wyciszono ten aspekt działań również w kontekście międzynarodowym, czego doświadczyło w sposób szczególny Podkarpacie jako województwo sąsiadujące z Ukrainą i Słowacją. Ogólnoswiatowy *lock-down* doprowadził również do upadku wielu firm, które nie były już w stanie podjąć działalności, co potwierdzają dane zamieszczone na rys. 3.

Badania dowiodły, że po doświadczeniu pierwszej fali pandemii te trudności w znacznym stopniu się nasiliły, przy czym dotyczyło to głównie kwestii finansowo-fiskalnych. Wiele podmiotów (55%) podkreśla również, że wszechobecny był przede wszystkim chaos organizacyjny, który uniemożliwił ich działalność. Wszystkie prezentowane bariery nasiliły się w okresie pandemii.

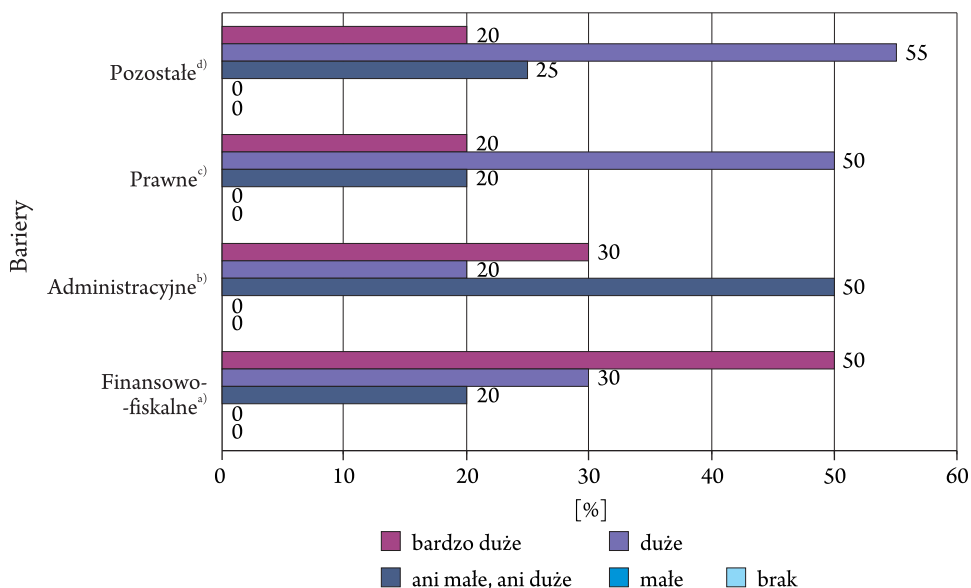
Najbardziej obciążające dla obszaru bieszczadzkiego okazały się bariery prawne, a dla analizowanych obszarów miejskich województwa podkarpackiego – bariery finansowo-fiskalne. Między wskazaniami występują istotne statystycznie różnice, co przedstawiono w tabeli 2. W wymiarze ogólnym podczas pandemii przedsiębiorcy doświadczyli prawnego chaosu, co potwierdziły badania.

W odniesieniu do barier o charakterze prawnym największe trudności generował aspekt złożoności przepisów podatkowych, mnogość interpretacji formalnych, które występowały również przed wybuchem pandemii. W opiniach badanych były one jednak najbardziej dotkliwe, głównie z uwagi na okresowy brak dostępności do urzędów czy instytucji wsparcia prawno-podatkowego. Temat dotyczy zarówno utrudnień administracyjnych, jak i prawnych (55%). Kolejną pozycję zajęła sprawa zmienności przepisów prawa i brak jego stabilizacji (20%), skomplikowane

---

<sup>3</sup> Z dniem 23 października 2020 r. w życie weszło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Znajdziemy w nim regulacje odnoszące się do funkcjonowania branży fitness w czasie epidemii.





Objaśnienia jak na rys. 1

Rys. 3. Trudności w prowadzeniu działalności turystycznej po pierwszych doświadczeniach pandemii

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Bariery w funkcjonowaniu firm turystycznych podczas pandemii

Bariera	Bieszczady i okolice	Obszary miejskie: Rzeszów, Przemyśl, Krosno, Tarnobrzeg	Średnia ogółem
Finansowo-fiskalne	3,7	4,1*	3,9
Administracyjne	3,6	3,9	3,8
Prawne	4,5*	3,5	4,0
Pozostałe	4,1	3,7	3,9

\* Wartość wskazuje na istotną różnicę między parami średnich ( $p < 0,05$ ).

Liczby odpowiadają wartościom skali od 1 do 5, gdzie 1 – brak problemu, 5 – bardzo duży problem.

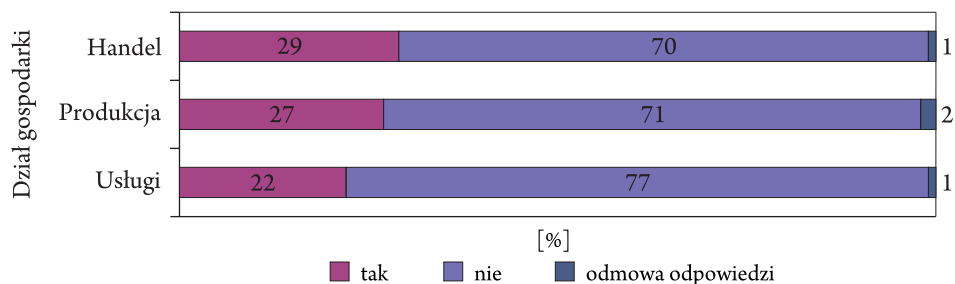
Źródło: opracowanie własne.

procedury prawne (15%), kwestie związane z wdrożeniem przepisów prawa pracy, procedur pomocy publicznej, wolne działanie sądów i ogromne zakłócenia w ich funkcjonowaniu.

Podobne opinie wyrażono, oceniając kwestie administracyjne, gdzie zasadniczym problemem okazała się niezliczona liczba kontroli urzędniczych podczas

prowadzenia działalności gospodarczej, co dotyczyło przede wszystkim takich instytucji jak: urzędy skarbowe, urzędy pracy, stacje sanitarno-epidemiologiczne (45%), skomplikowane procedury administracyjne w kwestii ubiegania się o pomoc publiczną (30%), bardzo długi czas oczekiwania na decyzje urzędnicze, brak wiedzy i umiejętności urzędników w obsłudze klienta, niedostępność urzędników, decyzje urzędnicze niezgodne z prawem, inne w każdym urzędzie (25%).

Pandemia COVID-19 odbiła się na kondycji finansowej analizowanych przedsiębiorstw. Jedna czwarta z nich, zlokalizowanych w miastach województwa podkarpackiego, zawiesiła swoją działalność i nie wiadomo, czy pojawi się ponownie w bazie gastronomiczno-noclegowej regionu. Na obszarze bieszczadzki 1/5 badanych firm pozostawała w zawieszeniu, szczególnie w okresie zimowo-wiosennym (styczeń – kwiecień) 2021 r. Przeprowadzone badania potwierdziły, że znacznemu pogorszeniu uległa kondycja finansowa analizowanych podmiotów, co odzwierciedlają opinie niemal 90% wszystkich respondentów. Dotyczy to również innych sektorów, jednak zasadniczo branża usługowa notuje największe problemy – rys. 4.



Rys. 4. Podmioty doświadczające trudności w regulowaniu własnych zobowiązań

Źródło: Dębikowska i in., 2020.

Przedsiębiorcy zapytani o kierunki oczekiwanych zmian w branży zgłaszają konieczność większego wsparcia prowadzonego biznesu przez samorządy (30%), obniżenia kosztów działalności MSP – podatków, składek ZUS, ubezpieczeń itp. (30%) oraz jasności interpretacyjnej obowiązujących przepisów prawnych (25%).

Samorządy powinny wspierać przedsiębiorców, promować lokalne firmy, dbać o infrastrukturę, reklamę i marketing tego, co lokalne. Muszą planować swoje działania, informować i organizować wsparcie prawno-administracyjne dla lokalnych MSP, dbać o wzrost poziomu zatrudnienia na podległym terenie i w ten sposób dążyć do wzrostu dochodów samorządowych. Tymczasem wiele urzędów w okresie pandemii zamknęło się przed klientami, ograniczyło dostępność do swoich placówek, tworząc kolejne bariery trudne do ominięcia.

Respondentom trudno było wskazać drogę rozwoju swojego biznesu. Napotykali na tak różnorodne problemy podczas pandemii, że później nierzadko musieliby tworzyć wszystko od nowa. Firmy zatrudniające pracowników przez cały sezon borykały się z ich długoterminową absencją, kłopotami organizacyjnymi, sezonową mobilizacją sił rodzinnych, co potwierdzają również badania prezentowane w literaturze przedmiotu (NIK, 2018).

Przedsiębiorcy zapytani, jak będzie zmieniać się ich oferta turystyczna, w jakim kierunku zmierza ich firma, twierdzili (w 25% przypadków), że poszukują czegoś specjalnego, innowacyjnego w swojej działalności, co przyciągnie do nich nowych klientów. Być może chodzi o opisywany w literaturze efekt „wow”, polegający na połączeniu triady przeżyć turystycznych, związanych z edukacją, rozrywką i emocjami (Stasiak, 2015). Efekt ten wydaje się niezwykle trudny do osiągnięcia w sytuacji tak dużego niedoinwestowania branży turystycznej, na co wskazywali badani przedsiębiorcy. Sposobem na sukces może być metoda małych kroków

Tabela 3. Działania prowadzące do efektu „wow”

Produkt		
touopera tora	hotelu	restauracji
• interpretacja dziedzictwa przez pilota ( <i>storytelling</i> )	• imienne powitanie, uśmiech recepcjonistki	• aranżacja wnętrza, wystrój stołu, zastawa stołowa
• odtwarzanie muzyki, projekcje filmów w autokarze	• spersonalizowany telewizor w pokoju hotelowym	• tzw. czekadełko (gratisowa przegryzka na powitanie), menu degustacyjne
• przebieranie się w stroje z epoki (przewodnik, turyści)	• tzw. wstawka (kwiaty, wino, list od dyrektora)	• sztuka garniowania, <i>carving</i>
• mikrowydarzenia (koncerty, inscenizacje, pokazy itp.)	• firmowy zestaw biurowy i inne gadżety reklamowe	• spektakularny sposób serwowania potraw
• zwiedzanie interaktywne (fabularne, z fabułą)	• kącik kawowy lub herbaciany	• <i>live cooking, show cooking</i> , podpisy barmanów, baristów
• gry miejskie, <i>questing</i>	• cukierki czekoladki na poduszce	• specjalne rytuały konsumpcji lokalnych specjalistów
• degustacje potraw regionalnych i narodowych	• firmowy zestaw kosmetyków w łazience	• warsztaty kucharskie
• zakupy na targach, w sklepach, salonach mody	• „ręcznikowe” orgiami	• osobiste spotkanie z szefem kuchni, właścicielem lokalu
• udział w życiu codziennym mieszkańców	• zaskakujący sposób ślania i dekorowania łóżka	• niespodzianki w toalecie (np. krzywe podłogi)
• rozszerzona rzeczywistość ( <i>augmented reality</i> )	• róża na wiklinowym koszyku z wypraną odzieżą	• cukierek, gadżet, dołączony do rachunku

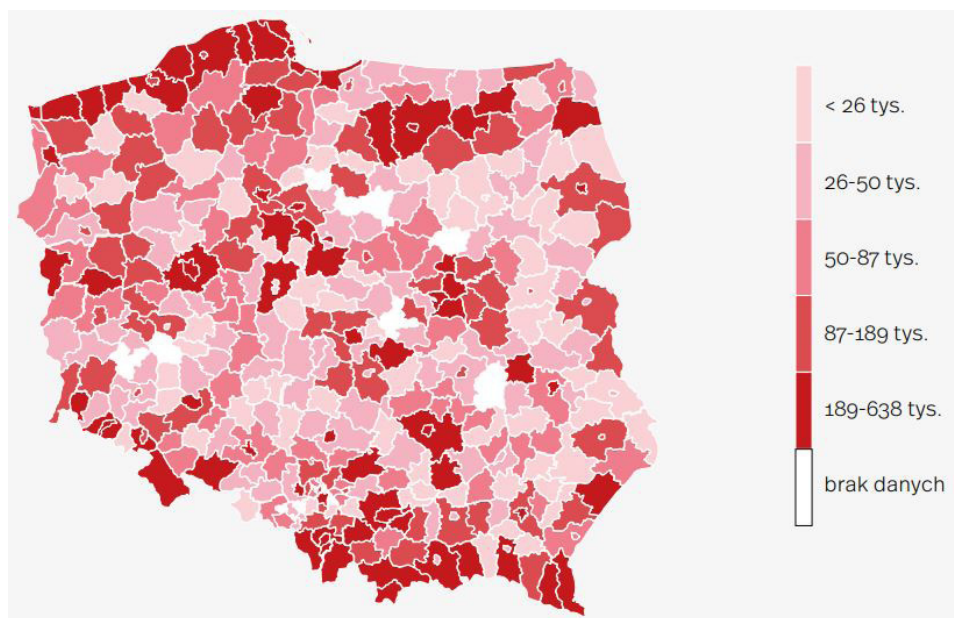
Źródło: Stasiak, 2015.

proponowana przez Andrzeja Stasiaka i innych badaczy, polegająca na budowaniu efektu synergii poprzez system drobnych satysfakcji. Jako przykład można wskazać działania w branży turystycznej, które mogą zapoczątkować zmiany ku lepszemu (tabela 3).

Turystyka od samego początku pojawienia się jej zorganizowanych form miała na celu wywoływać emocje, pozytywne wrażenia, miłe wspomnienia, dostarczać rozrywki. Dlatego koniecznością wydaje się takie opracowanie swojej oferty przez podmioty branży turystycznej, aby jak najlepiej sprzedać oferowany produkt. Elementem kluczowym wydaje się być dążenie do pełnego poznania istoty i struktury turystycznego doświadczenia i, jak proponują badacze tej problematyki, oczekiwane stymulowanie zmysłów turysty (Stasiak, 2019).

Nie mogą temu przeszkadzać bariery prawno-administracyjne, które – jak pokazuje praktyka – mogą doprowadzić do wygaszenia działalności aktywnych na wielu płaszczynach podmiotów. Indeks konkurencyjności podróży i turystyki w Polsce w 2018 r. stawiał nasz kraj na 42. miejscu wśród 140 ocenianych państw, jednak z uwagi na upadek wielu przedsiębiorstw turystycznych oczekuje się zmian ocen również w tym wymiarze (Czernicki, Kukołowicz i Miniszewski, 2020).

Prognozy dla rynku turystycznego na najbliższy czas wskazują na spadek liczby turystów w przestrzeni międzynarodowej (Kachniewska, 2020), co nie napawa optymizmem. Krajowy ruch turystyczny skupia się zasadniczo na obsza-



Rys. 5. Ruch turystyczny w Polsce w 2018 r. – układ powiatowy

Źródło: Czernicki, Kukołowicz i Miniszewski (2020).

rach uznanych za atrakcyjne – nad morzem, w górach oraz w miejscowościach z nagromadzeniem lokalnych atrakcji turystycznych (rys. 5).

Turystyczna baza noclegowa w 2020 roku dysponowała łącznie ponad 34,7 tys. miejsc noclegowych, co stanowiło niespełna 5% wszystkich miejsc noclegowych w kraju. Z noclegów na terenie województwa podkarpackiego skorzystało w 2020 r. 710,3 tys. osób, przy czym średnie obłożenie wynosiło ok. 28%. W porównaniu do roku 2019 zaobserwowano zdecydowany, bo ponad 45-procentowy, spadek liczby turystów i zmniejszenie obłożenia bazy noclegowej o nieco ponad 12 punktów procentowych (Urząd Statystyczny w Rzeszowie, 2021). Świadczy to o braku wykorzystania istniejącego potencjału (Czernicki, Kukołowicz i Miniszewski, 2020). Ruch turystyczny na Podkarpaciu skupia się głównie w Bieszczadach i w większych miastach regionu, takich jak: Rzeszów, Przemyśl, Krosno czy Tarnobrzeg, i zasadniczo ma charakter sezonowy. To wszystko buduje raczej pesymistyczny nastrój wśród przedsiębiorców branży turystycznej. Badane podmioty dostrzegają znaczny spadek dochodów i wskazują na pogorszenie płynności finansowej, prowadzące nawet do upadku przedsiębiorstw turystycznych.

## 5. Wnioski

Okres pandemii doprowadził do wielu niekorzystnych tendencji, do których zaliczyć można:

- ograniczony popyt na usługi turystyczne, co przełożyło się na kłopoty finansowe analizowanej grupy przedsiębiorców,
- spadek i tak niewielkiego ruchu turystycznego na Podkarpaciu wskutek wprowadzenia restrykcji administracyjnych,
- zróżnicowany lokalnie charakter funkcjonowania branży turystycznej, największy w miejscowościach przygranicznych, gdzie doszło do zahamowania, a nawet załamania ruchu turystycznego, mniej odczuwalny na obszarach atrakcyjnych turystycznie, takich jak: Bieszczady, miejscowości o charakterze uzdrowiskowym, duże miasta skupiające atrakcje i ruch rekreacyjno-sportowy,
- zwiększenie liczby barier dla branży turystycznej, szczególnie tych o charakterze finansowym i prawno-administracyjnym.

Na podstawie opinii wyrażonych przez badanych przedsiębiorców, których firmy funkcjonują na terenie województwa podkarpackiego, można stwierdzić, że do najbardziej dotkliwych barier należą finansowe. Kolejną pozycję zajęły kwestie prawne, związane głównie ze złożonością przepisów podatkowych i wielością ich interpretacji. Podczas pandemii doszło do spotęgowania opisywanych barier. Przedsiębiorcy narzekali na niekończące się kontrole, które wielokrotnie przyczyniają się do zakończenia prowadzonej działalności gospodarczej. Respondenci oczekują

wsparcia przede wszystkim od samorządów, głównie o charakterze finansowym. Z uwagi na kryzys i turbulencje administracyjne wiele badanych podmiotów zostało zmuszonych do zawieszenia swojej działalności i nie wiadomo, czy kiedykolwiek ją wznowią. Lokalny sektor turystyczny oczekuje pomocy w niwelowaniu rozmaitych barier, jednak wśród większości przedsiębiorców panują nastroje pesymistyczne.

## Bibliografia

- Bariery rozwojowe MŚP w 2020 roku* [relacja] (2019, 17 grudnia). <https://www.forum-ekonomiczne.pl/bariery-rozwojowe-msp-w-2020-roku-relacja>
- CBOS. (2020). Skutki epidemii koronawirusa w życiu zawodowym i budżetach domowych. *Komunikat z Badań*, nr 56, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_056\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_056_20.PDF)
- Copley, C. i Wissenbach, I. (2020, 6 sierpnia). *Lufthansa plans compulsory lay-offs as forecasts travel slump to 2024*. <https://www.reuters.com/article/us-lufthansa-results-idUSKCN2520FS>
- Czernicki, Ł., Kukołowicz, P. i Miniszewski M. (2020). *Branża turystyczna w Polsce. Obraz sprzed pandemii*. Polski Instytut Ekonomiczny. [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/05/PIE-Raport\\_Turystyka.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/05/PIE-Raport_Turystyka.pdf)
- Dębkowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A. i Zybortowicz, K. (2020, 25 maja). *COVID-19 tworzy kolejne bariery funkcjonowania przedsiębiorstw*. <https://firma.rp.pl/zarzadzanie/art17051741-covid-19-tworzy-kolejne-bariery-funkcjonowania-przedsiębiorstw>
- Kachniewska, M. (2020, 15 maja). Turystyka a pandemia. Czy mamy w tym roku szansę na wymarzone wakacje? *Gazeta SGH*. <https://gazeta.sgh.waw.pl/meritum/turystyka-pandemia-czy-mamy-w-tym-roku-szanse-na-wymarzone-wakacje>
- Kamińska, A. (2015). Stymulatory i bariery rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, 1(11), 25-32
- Krajewska-Smardz, A., Gruszka, I. i Szalonka, K. (2016). Znaczenie koncepcji *sharing economy* na rynku turystycznym. *Ekonomiczne Problemy Turystyki*, 1(33), 31-42. <https://doi.org/10.18276/ept.2016.1.33-03>
- Leszczyński, Z. (2013). Badanie fazy rozwoju przedsiębiorstwa. W: A. Skowronek-Mielczarek (red.), *Zasobowe uwarunkowania rozwoju przedsiębiorstw w Polsce* (s. 12-13). CeDeWu
- Lewiatan. (2014). *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości*. Konfederacja Lewiatan. <http://docplayer.pl/6144335-Czarna-lista-barier-dla-rozwoju-przedsiębiorczosci-2014.html>
- Łęczycka, B. (2020). Bariery i szanse rozwoju sektora MŚP w województwie małopolskim. *Studia Ekonomiczne*, 1(5), 128-145
- Maison&Partners. (2017, 21 czerwca). *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*. Maison&Partners na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. [https://zpp.net.pl/upload/otn4e9\\_BadanieBarieryprowadzeniadziaalnocigosp.wPolsce.pdf](https://zpp.net.pl/upload/otn4e9_BadanieBarieryprowadzeniadziaalnocigosp.wPolsce.pdf)



- Maison&Partners. (2019). *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Raport z badania ilościowego*. Maison&Partners na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. [https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/04/MP\\_Bariery-prowadzenia-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-gospodarczej-w-Polsce.pdf](https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/04/MP_Bariery-prowadzenia-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-gospodarczej-w-Polsce.pdf)
- Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (2021, 30 kwietnia). *Czarna księga 2. Bariery na rynku wewnętrznym*. <https://www.gov.pl/attachment/0643fe88-5228-4cf1-9305-202a77f2f64b>
- NIK. (2018). *Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce. Informacja o wynikach kontroli*. Najwyższa Izba Kontroli. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,19747,vp,22361.pdf>
- PARP. (2020a). *Raport z badania. Global Entrepreneurship Monitor. Polska (2020)*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach. <https://en.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-z-badania-GEM-Polska-2020.pdf>
- PARP. (2020b). *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. [https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS-2020\\_30\\_06.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS-2020_30_06.pdf)
- PIE i PFR (2020, lipiec). *Sytuacja przedsiębiorstw i pracowników po lockdownie*. [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/20200707\\_Badanie-PFR-PIE\\_lipiec.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/20200707_Badanie-PFR-PIE_lipiec.pdf)
- Pujer, K. (2016). *Zarządzanie organizacją w turbulentnym otoczeniu*. Exante
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 566)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1871)
- RPO. (2020, 7 kwietnia). *Koronawirus. RPO: zakazy wchodzenia do lasu – bez podstawy prawnej*. Biuletyn Informacji Publicznej RPO. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-brak-podstawy-prawnej-zakazu-wchodzenia-do-lasu>
- Saar, M. (2010). Bariery w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości na podstawie badań przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, (620), 399-410.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej (2021, 2 kwietnia). *Baseny, siłownie, kluby i centra fitness tylko dla członków kadr narodowych w sportach olimpijskich*. <https://www.gov.pl/web/koronawirus/baseny-silownie-kluby-i-centra-fitness-tylko-dla-czlonkow-kadr-narodowych-w-sportach-olimpijskich>
- Skowronek-Mielczarek, A. (2005). *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Źródła finansowania*, C.H. Beck
- Stacey, J. (2020, 14 grudnia). *Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery*. OECD. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/rebuilding-tourism-for-the-future-covid-19-policy-responses-and-recovery-bced9859/>
- Stasiak, A. (2015). Triada doświadczeń turystycznych i efekt „wow!” podstawą kreowania nowoczesnej oferty turystycznej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (379), 332-347. <https://doi.org/10.15611/pn.2015.379.32>
- Stasiak, A. (2019). Przestrzeń turystyczna jako przestrzeń doświadczeń. *Prace i Studia Geograficzne*, 64(1), 61-87.

- UNWTO. (2020, 27 października). *International tourism down 70% as travel restrictions impact all regions*. <https://www.unwto.org/news/international-tourism-down-70-as-travel-restrictions-impact-all-regions>
- Urząd Statystyczny w Rzeszowie (2021, 3 marca). *Turystyka na Podkarpaciu w 2020 roku*. [https://rzeszow.stat.gov.pl/download/gfx/rzeszow/pl/defaultaktualnosci/73/268/1/1/turystyka\\_2020\\_.pdf](https://rzeszow.stat.gov.pl/download/gfx/rzeszow/pl/defaultaktualnosci/73/268/1/1/turystyka_2020_.pdf)
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568)
- Walas, B. (2016, 17 października). *Diagnoza barier rozwoju przedsiębiorstw turystycznych i samorządu gospodarczego*. Kongres Turystyki Polskiej. <https://www.slideshare.net/BartomiejWalas/diagnoza-barier-rozwoju-przedsiębiorstw-turystycznych-i-samorządu-gospodarczego>
- Walas, B. i Sobczuk, J. (2014). *Ewolucja podaży i popytu w turystyce*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej
- Wawak, S. (2018). Stymulanty i bariery rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. *Journal of Modern Management Process*, 3(1), 9-15

## The impact of legal and administrative barriers on the development of tourism during the pandemic

**Abstract.** The development of tourism depends on many different processes and conditions. It is a complex issue as it involves tourists and the tourism market. In other words, it should be analysed by accounting for possibilities and limitations, which are often associated with the organization of tourism and its proper management. The processes reflect a number of overlapping dependencies, especially legal and administrative ones, at the local, regional or even international level. The development of tourism, especially in during the pandemic, attracts a lot of attention, among other things, as a result of the multitude of problems and the dynamic nature of changes that are taking place. It seems that the future of the industry is connected the experience economy, where tourism should be flexible, ecological, multilaterally integrated, diverse and socially responsible. The implementation of this model is not easy and requires that the needs of target consumers are continuously monitored, which poses a considerable challenge during the pandemic. The article summarises a research project regarding the impact of the pandemic on the development of tourism based on assessments of entrepreneurs from the SME sector of the tourism industry. Using these data the author tries to determine whether stakeholders of the tourism industry can and are willing to cooperate and what needs to be done in order to eliminate existing barriers, especially legal and administrative ones.

**Keywords:** barriers to the development of tourism, tourism industry, COVID-19 pandemic



**Copyright and license:** This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivatives 4.0 International (CC BY-ND 4.0) License, <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>