

Wojciech Fedyk, Mieczysław Morawski

Uwarunkowania skuteczności funkcjonowania regionalnych organizacji turystycznych w obszarach recepcji turystycznej w Polsce

Ekonomiczne Problemy Turystyki nr 1 (33), 107-124

2016

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.

UWARUNKOWANIA SKUTECZNOŚCI FUNKCJONOWANIA REGIONALNYCH ORGANIZACJI TURYSTYCZNYCH W OBSZARACH RECEPCJI TURYSTYCZNEJ W POLSCE

WOJCIECH FEDYK¹
MIECZYŚLAW MORAWSKI²

¹ Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu
e-mail: fedyk@tourist.net.pl; wojciech.fedyk@awf.wroc.pl

² Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: mieczyslaw.morawski@ue.wroc.pl

SŁOWA KLUCZOWE

regionalne organizacje turystyczne, uwarunkowania skuteczności, obszary recepcji turystycznej

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono wyniki identyfikacji determinant egzo- i endogenicznych wpływających na możliwość skutecznego funkcjonowania regionalnych organizacji turystycznych w Polsce, a dalej ich oddziaływania i wpływu na rozwój ruchu turystycznego w obszarach recepcji turystycznej. W toku badań i analiz porównawczych dokonano wskazania katalogu parametrów umożliwiających ocenę poziomu skuteczności funkcjonowania ROT-ów (w tym aspektów prawnych, kadrowych, finansowych i jakościowych) oraz przeprowadzono klasyfikację organizacji według fazy ich rozwoju.

Wprowadzenie

Współczesny świat (w tym turystyki) jest światem organizacji, na które można patrzeć na wiele różnych sposobów i z różnych perspektyw, bowiem przybierają one różne formy i mają różne cele (por. Glinka, Kostera, 2012). Współczesne organizacje, porządkujące, koordynujące, integrujące zbiorowy wysiłek ludzi, społeczności, społeczeństw czy podmiotów gospodarczych, powstają

po to – co wypukła się w literaturze przedmiotu – by realizować cele i zadania w sposób skuteczny i efektywny, racjonalny, przemyślany, przy istniejących egzo- i endogenicznych uwarunkowaniach ich rozwoju. Wśród tego typu organizacji znajdują się niewątpliwie regionalne organizacje turystyczne (zwane dalej ROT), będące przedmiotem i podmiotem analizy w niniejszej pracy.

Regionalne organizacje turystyczne działają we wszystkich 16 województwach w Polsce, a zostały utworzone w latach 2000–2006¹, tworząc ważny element trójstopniowego systemu zarządzania promocją turystyczną w obszarach recepcji turystycznej w Polsce, z udziałem Polskiej Organizacji Turystycznej i lokalnych organizacji turystycznych (por. Wąsowicz-Zaborek, 2009a; 2009b).

Należy wskazać, że ROT-y skupiające aktualnie blisko 1400 członków, dysponujące środkami finansowymi na poziomie 46 mln zł i zatrudniające około 130 pracowników, w toku 15-letniej ewolucji funkcjonowania stały się istotnym elementem systemu turystyki w Polsce (Gołębski, Niezgodą, 2014), a nawet zyskały miano „regionalnego przywódcy” (Rapacz, Jaremen, 2007; Żemła, 2010) czy „instrumentu regionalnej polityki turystycznej”, (Borzyszkowski, 2011a; Panasiuk, 2009). Tym samym ROT-y osiągnęły pewną dojrzałość jako organizacja, która wywołuje naturalną potrzebę zmiany w drodze do „doskonałości organizacyjnej” (Peters, Waterman, 1982), co skutkuje koniecznością i potrzebą oceny charakteru tych zmian i ich skutków, a szczególnie potrzebą stałej, co najmniej okresowej, identyfikacji czynników i uwarunkowań determinujących poziom skuteczności ich funkcjonowania, a dalej idąc – ich oddziaływania na kształtowanie się strumieni migracji turystycznych w regionie. Przy czym skuteczność organizacji nie tylko i niewyłącznie ma wymiar ekonomiczny (por. Łasiński, Głowicki, 2010; Ziębicki, 2010).

Problematyka skuteczności, a szerzej efektywności przedsiębiorstw jest szeroko omawiana, szczególnie w dyscyplinie nauk o zarządzaniu (w tym – co symptomatyczne – w subdyscyplinie zarządzania publicznego) oraz powszechnie wdrażana z wykorzystaniem zestandaryzowanych metod, kryteriów i miar, których nie można w pełni wykorzystać w analogicznej ocenie przedsiębiorstw, a także w modelowaniu kierunków ich rozwoju, co stanowi wyzwanie dla współczesnych badaczy nauk ekonomicznych oraz nauk o zarządzaniu.

Głównym celem opracowania jest dokonanie oceny determinant egzo- i endogenicznych wpływającej na aktualny poziom skuteczności funkcjonowania ROT-ów i jednocześnie dokonanie analiz porównawczych wskazujących na istniejące dysproporcje w poziomie skuteczności tych organizacji, w tym w sferze ich oddziaływania i wpływu na rozwój ruchu turystycznego w obszarach recepcji turystycznej. Dodatkowym celem jest także podjęcie próby przeprowadzenia autorskiej, wielokryterialnej klasyfikacji ROT-ów i na tej podstawie określenie aktualnej fazy ich rozwoju organizacyjnego (z perspektywy między innymi uwarunkowań prawnych, kadrowych, logistycznych czy jakościowych ich funkcjonowania).

¹ Na podstawie Ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej z 25 czerwca 1999 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 62, poz. 689 z późn. zm.).

1. Uwarunkowania skuteczności funkcjonowania ROT – przegląd literatury

W okresie ostatnich kilku lat podejmowane były tylko odosobnione analizy ilościowe pozwalające na dokonanie oceny wybranych aspektów funkcjonowania regionalnych organizacji turystycznych (Borzyszkowski, 2011a, 2011b, 2007; Fedyk, 2009, 2010; Fedyk, Morawski, 2014; Grabińska, Mierniczak, 2010; Gryszel, 2004a, 2004b, 2001). Odczuwalna jest także niedostateczna liczba badań odnoszących się do oceny relacji i sieci oraz uwarunkowań skutecznej współpracy organizacji turystycznych z otoczeniem bliższym i dalszym (Czernek, 2012a, 2012b, 2010b; Dębski, 2012).

Jednocześnie podejmowano tylko jednostkowe próby tworzenia założeń (a nie modeli) oceny skuteczności (Migdal, 2009), dalej podejmowano pojedyncze próby dokonywania samej oceny skuteczności działania regionalnych organizacji turystycznych (raport *Opracowanie metody oceny efektywności działań ROT...*, 2008) czy przeprowadzania rankingów ROT-ów², które ze względu na przyjęte metody budziły szereg kontrowersji i nie można ich uznać za zestandaryzowane i naukowe klasyfikacje oceny skuteczności ich działania.

W tle powyższych rozważań nie sposób nie wspomnieć o coraz częściej pojawiających się poglądach i zdecydowanie artykułowanej przez badaczy i samych zainteresowanych potrzebie dokonania obiektywnej oceny uwarunkowań i samej skuteczności działania regionalnych organizacji turystycznych jako warunku ich dalszego trwania czy rozwoju (Grabińska, Mierniczak, 2010; Migdal, 2009, 2012, 2013b; Wąsowicz-Zaborek, 2009a, 2009b; Gremia Ekspertów Turystyki³).

Dokonanie syntetycznej oceny uwarunkowań działania i funkcjonowania regionalnych organizacji turystycznych w kontekście ich skuteczności i zmian dokonanych w strukturze podmiotów gospodarki turystycznej wydaje się być niezbędne dla wypełnienia luki w tej tematyce, szczególnie w sytuacji, kiedy zmiany zachodzące na rynku usług turystycznych wskazują, że aktualnie istniejący model działania ROT-ów w Polsce przestaje w pełni odpowiadać na potrzeby i wymogi realiów konkurencyjnego rynku (por. Migdal, 2013a), a gospodarka turystyczna oparta na wiedzy wymusza poszukiwanie nowych i innowacyjnych rozwiązań (por. Bednarczyk, 2010; Nawrocka, 2008).

Warto w tym miejscu uwypuklić, że rozwiązanie praktycznego problemu pomiaru i oceny skuteczności organizacji takich jak ROT-y jest niezbędnym nośnikiem prawidłowego przeobrażenia sektora publicznego (Frączkiewicz-Wronka, 2010) przy coraz powszechniejszym postulacie potrzeby szerokiego polegania na pozafinansowych miarach skuteczności czy efektywności (Bratnicki, Kulikowska-Pawlak, 2013; Bielski, 2004), także ze względu na fakt, że organizacje publiczne (a takimi są ROT-y) podlegają silnym wpływom politycznym przy mnogości celów działania (Frączkiewicz-Wronka, 2010).

² Analizy przeprowadzała w latach 2009–2011 redakcja branżowego czasopisma „Rynek Podróży” na podstawie kilku zmiennych dotyczących ROT, np. liczby członków i jej wzrostu, kwoty składek członkowskich i wysokości budżetu, liczby zorganizowanych targów turystycznych, nakładu wydawnictw promocyjnych, liczby serwisów WWW i ich oglądalności, liczby imprez własnych itp., z wykorzystaniem własnej metody przyznawania punktów w danej kategorii oceny wg pozycji w hierarchii danej kategorii.

³ Gremia Ekspertów Turystyki (siedem edycji) organizowane w latach 2003–2014 są płaszczyzną wymiany poglądów naukowców i przedstawicieli gospodarki turystycznej na temat stanu oraz kierunków rozwoju turystyki w Polsce, a powstające w trakcie wskazanych spotkań rekomendacje są powszechnie przyjmowane jako cenne wytyczne do zmiany modelu działania rynku turystycznego.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że skuteczność (szerzej efektywność) organizacji jest pojęciem trudnym do jednoznacznego zdefiniowania, czego przyczyną jest zbyt duża mnogość i różnorodność definicji, podejść i interpretacji (Kowal, 2013) oraz zjawiskiem trudnym również do zmierzenia ze względu na wpływ wielu czynników (Sobolewski, 1998; Stabryła, 2011; Zieleniewski, 1972; Ziębicki, 2012) w tym takich jak szczęście (Bratnicki, 2009).

Można ze stosowną ostrożnością wskazać, że kluczowym problemem badawczym, współcześnie aktualnym i ważnym, podejmowanym w ograniczonym zakresie przez autorów w niniejszej pracy, jest koncepcyjne poszukiwanie założeń i metod wielokierunkowej oceny skuteczności organizacji niebędących przedsiębiorstwami. Równie istotnym problemem badawczym jest jednocześnie konieczność wskazania i zdiagnozowania uwarunkowań w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym wpływających na poziom tej skuteczności.

2. Metody badań

Wybór badanych cech działania ROT-ów miał charakter autorski i służył możliwości przeprowadzenia oceny porównawczej wskazującej zarówno na powtarzalność struktur działania organizacji, jak i na występujące dysproporcje w poziomie działalności poszczególnych ROT-ów.

W przeprowadzonych badaniach posłużono się metodą desk reserch i oparto się na badaniach wewnętrznych obejmujących źródła pierwotne, w tym z wykorzystaniem badań pośrednich polegających głównie na analizie dokumentów źródłowych (statutów, regulaminów organizacyjnych, planów działania organizacji, sprawozdań rocznych), oraz dane pozyskane z serwisów WWW regionalnych organizacji turystycznych. Przy badaniu struktury źródeł finansowania⁴ oraz typologii partnerów rzeczywistych ROT-ów wykorzystano sondaż diagnostyczny przeprowadzony w ROT-ach, oparty na autorskim kwestionariuszu ankietowym⁵. Wykorzystano przegląd literatury publikacji naukowych dotyczących analiz ilościowych wybranych cech działania ROT-ów, funkcjonowania organizacji publicznych, oceny i pomiaru skuteczności oraz efektywności funkcjonowania organizacji niebędących przedsiębiorstwami.

W ocenie uwarunkowań i cech funkcjonowania ROT-ów posłużono się równocześnie badaniami zewnętrznymi opartymi między innymi: na danych KRS (status prawny organizacji) i danych Polskiej Organizacji Turystycznej (ewolucja historyczna organizacji). Przy wnioskowaniu zastosowano metodę dedukcji i analizy porównawczej z techniką opisu różnorodności i podobieństw oraz – dla uproszczenia prezentacji problemów – metodą redukcji i techniką obserwacji własnych autorów.

⁴ Ze względu na możliwość pozyskania pełnych danych finansowych oparto się na analizie danych za 2007 rok (zamknięcie procesu powstawania 16 ROT-ów) oraz danych za lata 2012 i 2013 – okres wzmożonego wydatkowania przez ROT-y funduszy na rozwój turystyki w Polsce, pochodzących ze środków Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2014.

⁵ Badania w okresie styczeń–lipiec 2014 r. skierowane do dyrektorów biur ROT w Polsce.

3. Wyniki

Powszechnie akceptowalne we współczesnej literaturze ekonomicznej, także w odniesieniu do zjawisk w gospodarce turystycznej, jest dokonywanie podziału tych uwarunkowań na egzogeniczne (wewnętrzne, lokalne) i endogeniczne (zewnętrzne, ponadlokalne)⁶.

Przeprowadzona analiza ewolucji rozwoju i charakteru uwarunkowań funkcjonowania regionalnych organizacji turystycznych w Polsce pozwala na wskazanie katalogu 68 kluczowych czynników egzo- i endogenicznych wpływających na skuteczność ich działania (tabela 1). Istotne jest, że uwarunkowania te mają charakter dynamiczny (silnie zmienny w czasie), są wzajemnie powiązane i zachodzą między nimi liczne sprzężenia zwrotne⁷.

Tabela 1. Kluczowe uwarunkowania (skuteczne) funkcjonowania regionalnych organizacji turystycznych w obszarach recepcji turystycznej w Polsce

Typ uwarunkowań endogenicznych (wewnętrznych)	Opis
1	2
formalnoprawne	1) aktualny statut prawny organizacji (posiadanie statusu organizacji non profit i/lub organizacji pożytku publicznego, możliwość prowadzenia działalności gospodarczej) 2) charakter celów (zadań) statutowych organizacji (stopień dopasowania do oczekiwań różnych typów członków i interesariuszy organizacji) 3) model i forma prawna „karty praw członka organizacji” (stopień dopasowania do oczekiwań członków i interesariuszy organizacji) 4) zasady powoływania członków zarządu organizacji (stopień reprezentatywności władz wobec typów i struktury przestrzennej członków organizacji, statutowe limity miejsc) 5) zasady i forma uregulowania kwestii poboru i wysokości składki członkowskiej wobec organizacji (w tym zasada zachowania jednolitej liczby głosów wyborczych – biernych i czynnych – niezależnie od wysokości składki) 6) zdolność poruszania się organizacji w ramach obowiązujących przepisów prawnych, głównie w zakresie stosowania zwolnień / ulg podatkowych dla organizacji (m.in. odpis podatkowy 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego, itd.) 7) zdolność prawna (istniejące unormowania statutowe) do zawierania formalnoprawnych umów i porozumień celowych z innymi podmiotami, w tym w formule fundacji, spółek prawa handlowego, itd.
organizacyjne	8) liczba i stopień zróżnicowania typologicznego członków zwyczajnych i wspierających organizacji (w tym dominacja w strukturze podmiotów gospodarczych lub jednostek samorządu terytorialnego) 9) liczba i stopień zróżnicowania typologicznego innych podmiotów kooperujących z organizacją 10) zakres i stopień zróżnicowania obszarów merytorycznych kooperacji organizacji z innymi podmiotami, zakres i charakter oraz zarządzanie relacjami z interesariuszami 11) liczba i stopień zróżnicowania typologicznego członków zarządu organizacji 12) poziom kompetencji dyrektora biura organizacji i stabilność personalna tej funkcji 13) liczba i struktura oraz charakter kompetencji (w zakresie merytorycznej działalności organizacji) pracowników biura organizacji, rotacja kadr biura organizacji (głównie wzrost zatrudnienia) 14) możliwość i zdolność organizacyjna do rozbudowy struktur poprzez: powoływanie struktur celowych (zespoły, komisje problemowe, itp.) oraz tworzenia oddziałów terenowych organizacji 15) możliwość i zdolność organizacyjna tworzenia struktur organizacyjnych (kompetencje kooperacyjne) z innymi podmiotami (tj. klastry, konsorcja produktowe, grupy marketingowe, itd.) 16) poziom zaufania członków organizacji i innych interesariuszy (mierzony ilością rezygnacji lub pozyskanych nowych podmiotów) wobec organizacji (w tym wobec organów statutowych organizacji: zarządu, komisji rewizyjnej)

⁶ Szerzej w pracy Grabowskiej (2013).

⁷ Szerzej w pracach Czernek (2010a, 2011, 2012a, 2011b, 2012c).

1	2
finansowe	17) ogólna wysokość budżetu organizacji (oraz tendencja wzrostu lub spadku wysokości) 18) wysokość i struktura wpłat z tytułu składek członkowskich do organizacji (oraz tendencja wzrostu lub spadku wysokości, poziom dominacji w strukturze wpłat podmiotów gospodarczych lub jednostek samorządu terytorialnego) 19) wysokość (oraz tendencja wzrostu lub spadku wysokości), charakter i zróżnicowanie typów innych źródeł dochodów organizacji 20) możliwość i poziom kompetencji specjalistycznych zarządu i pracowników organizacji w skutecznym pozyskiwaniu funduszy UE na działalność organizacji (liczba źródeł aplikowania, ilość i wielkość otrzymanych dotacji) 21) możliwość i poziom kompetencji specjalistycznych zarządu i pracowników organizacji w skutecznym pozyskiwaniu funduszy z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej organizacji (wysokość dochodów) 22) możliwość tworzenia fundacji i przystępowania do spółek i przedsięwzięć gospodarczych w celu pozyskiwania środków finansowych 23) koszty własne funkcjonowania organizacji (biura i zarządu) 24) koszty realizacji celów statutowych organizacji
inne (polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturowe, itp.)	25) możliwość zaistnienia konfliktu interesów organizacji z członkami zwyczajnymi lub innymi interesariuszami w zakresie prowadzonej działalności, w tym gospodarczej 26) możliwość nieakceptowania przedstawicieli członków zwyczajnych we władzach organizacji (zarząd, komisja rewizyjna, rada nadzorcza) ze względu na przynależność przedstawiciela do innej „opcji politycznej” (partii politycznej) 27) zmiana opcji politycznej we władzach organizacji i wynikający stąd możliwy brak kontynuacji wcześniej podejmowanych działań (w tym pozamerytoryczne zmiany personalne w strukturze biura organizacji) 28) odmienna specyfika sektora publicznego i prywatnego (członków zwyczajnych) w zakresie sposobu szacowania kosztów i korzyści z uczestnictwa formalnego w organizacji (w tym oczekiwanie ekwiwalentnych działań organizacji do wysokości wpłaconej składki przez członka, oczekiwanie wsparcia finansowego ze strony organizacji na specyficzne działania tylko danego członka) 29) poziom świadomości członków organizacji co do gospodarczych korzyści kooperacji (w tym: bierność w kooperacji i realizacji planów merytorycznej działalności organizacji, poziom wiary w pozytywne efekty synergicznej współpracy, zakres spojrzenia na rozwój turystyki w regionie i skupienie się jedynie na własnych obserwacjach i potrzebach, korzyściach) 30) poziom wypracowanych i przestrzeganych norm relacyjnych w postaci elastyczności działania (tylko ścisła realizacja zatwierdzonego przez walne zgromadzenie członków planu działania organizacji), wymiana informacji (system stałej komunikacji z członkami) i solidarność (zasady i mechanizmy oceny skuteczności działalności, również w aspektach finansowych, poziom niechęci do zwiększania nakładów – składek członków – na rozwój organizacji) 31) kompetencje kooperacyjne (zarządu, dyrektora i pracowników biura organizacji) w postaci umiejętności prowadzenia otwartego dialogu z członkami (wymiana korzyści), wzajemnego zrozumienia (sprzeczne cele i plany działania, ograniczenia formalne współpracy) i zdolności do kompromisu (uzyskiwanie wartości dodanej z kooperacji, a nie doraźnych korzyści) 32) pozycja ROT w środowisku własnym ustalona poprzez autoranking lub powszechnie akceptowana przez pozostałe organizacje

Typ uwarunkowań egzogenicznych (zewnętrznych)	Opis
1	2
formalnoprawne	<ol style="list-style-type: none"> 1) normy prawa dotyczące zasad powoływania organizacji określone w ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej (wymuszona struktura członków, w tym obligatoryjność udziału samorządu województwa) 2) ukształtowany prawnie (w ww. ustawie) pełny katalog zadań hierarchicznie przypisanych dla regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych oraz jednostek samorządu terytorialnego, powodujący konflikt kompetencji i dualizm działania w regionach 3) uregulowania prawne dotyczące możliwości uznania składki lub darowizny na rzecz organizacji ze strony przedsiębiorcy lub innego donatora jako kategorii kosztu możliwego do odpisu od podatku (powodujące ograniczanie możliwości pozyskiwania nowych członków zwyczajnych) 4) istniejące ograniczenia prawne dotyczące powoływania do organów statutowych organizacji członków pochodzących z jednostek samorządu terytorialnego wynikające z przepisów antykorupcyjnych (zakaz pełnienia funkcji pod rygorem utraty mandatu radnego czy członka zarządu JST) 5) równe prawa osób fizycznych i prawnych w organizacjach zagwarantowane poprzez wskazanie podstawy prawnej funkcjonowania w formule stowarzyszenia (niezależnie od wysokości składki i pozycji rynkowej – konflikt relacji na tym tle z samorządem województwa) 6) prawnie usankcjonowana możliwość funkcjonowania organizacji w formie stowarzyszenia prowadzącego działalność gospodarczą i /lub także organizacji non profit lub organizacji pożytku publicznego, ale wymagająca stosowania specyficznych i skomplikowanych procedur rachunkowości i księgowości (w tym ograniczenia dotyczące możliwości inwestowania środków finansowych na działania, ograniczenia w sferze wypłaty wynagrodzenia, powstawanie zjawiska ujemnych wartości w bilansach działalności statutowej) 7) możliwość prawna tworzenia fundacji w celu pozyskiwania środków, realizacji nowych celów i pozyskiwania kooperantów 8) nakazująca kooperację jednostek samorządu terytorialnego z organizacją ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (w tym możliwość realizacji i sfinansowania zadań w trybie powierzenia)
organizacyjne	<ol style="list-style-type: none"> 9) liczba i charakter płaszczyzn kooperacji organizacji z POT, innymi ROT-ami i regionalnymi LOT-ami, zarządzanie relacjami z interesariuszami 10) aktywność danej organizacji w ramach działalności Forum ROT 11) pozycja organizacji wśród innych regionalnych organizacji turystycznych (w tym według zewnętrznych rankingów lub samooceny) 12) kontynuacja lub rezygnacja organizacji z prowadzenia działalności gospodarczej i/lub statusu organizacji pożytku publicznego (ograniczona dywersyfikacja źródeł dochodów oraz form rozliczenia kooperacji z przedsiębiorcami) 13) ustalony (lub nie) zakres i możliwość kooperacji organizacji z samorządem województwa (w tym pełnienia usankcjonowanej w dokumentach formalnych roli lidera, przywódcy, podmiotu odpowiedzialnego za wdrażanie strategii rozwoju i promocji regionu) 14) istnienie (lub nie) w otoczeniu podmiotów zainteresowanych kooperacją z organizacją (według ideowej struktury typów członków wskazanej w ustawie o POT) lub sprzeczność celów statutowych (m.in. dominacja w strukturze regionalnych izb turystyki podmiotów zajmujących się turystyką wyjazdową, co utrudnia pełne członkostwo izby w organizacji) 15) powstawanie konkurencyjnych, a bez udziału ROT-u, organizacji (grupy marketingowe, klastry, konsorcja produktowe) zajmujących się promocją turystyki na poziomie regionalnym, co prowadzi do konkurowania o członków oraz środki finansowe 16) obawy przedstawicieli samorządu województwa (pracowników wydziałów właściwych do spraw promocji i turystyki) o utratę pracy, przejęcie dodatkowych obowiązków i/lub o oddanie części władzy organizacjom partnerskim, takim jak ROT, poprzez powierzenie lub wspieranie zadań 17) rozwiązania organizacyjne w zakresie podejmowania działań na rzecz promocji w gminie (wydzielenie ze struktury organizacyjnej urzędu jednostki zajmującej się promocją zamiast przekazywania zadań w sferze promocji do ROT-u jako organizacji partnerskiej, w której gmina jest członkiem)

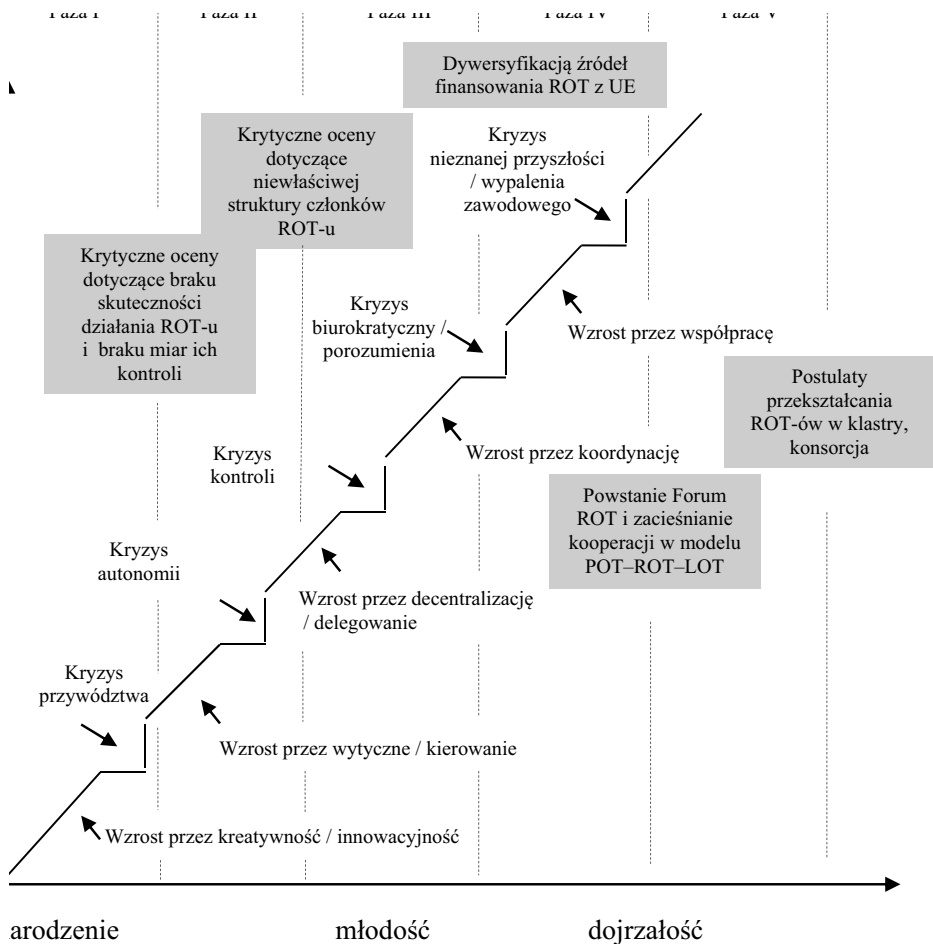
finansowe	<p>18) poziom niechęci członków organizacji do zwiększania wysokości składki członkowskiej, przy rosnących kosztach własnych działania organizacji</p> <p>19) poziom stabilności mechanizmu przyznawania wsparcia w formie składki ze strony samorządu województwa (niepewność przyznania składki ograniczająca planowanie działalności organizacji, pozamerytoryczny lobbing i politycznie warunkowana wysokość składki, oczekiwanie – wbrew normom prawa i zasadom rachunkowości – pełnego rozliczenia merytorycznego przyznanej składki)</p> <p>20) problemy finansowe struktur partnerskich kooperujących z organizacją (tj. LOT-ów, LGD, grup partnerskich itp.)</p> <p>21) poziom stabilności kondycji finansowej nielicznych przedsiębiorstw prywatnych – członków organizacji</p> <p>22) zagwarantowanie formalnych preferencji dla organizacji w zakresie pozyskiwania wsparcia finansowego ze strony jednostek samorządu terytorialnego w trybie ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie (konkurowanie o środki między innymi z członkami organizacji takimi jak LOT-y, stowarzyszenia branżowe, tylko okazjonalne wykorzystywanie możliwości wsparcia w formule powierzenia zadania przy 100% dotacji)</p> <p>23) poziom wsparcia finansowego organizacji ze strony POT (tylko okazjonalne porozumienia celowe, ograniczone rynkowe dotacje do powierzchni zagranicznych ekspozycji targowych z ograniczeniem udziału przedsiębiorstw – zjawisko pomocy publicznej – w tym członków organizacji)</p> <p>24) dostępność (pozycja beneficjenta) przez organizację do dotacji z funduszy UE w perspektywie 2007–2013 i 2014–2020 oraz ze źródeł budżetowych (m.in. MSiT), ale jednocześnie przy ograniczonej możliwości zagwarantowania obligatoryjnego wkładu własnego</p> <p>25) rosnąca konkurencja o dotacje z funduszy UE w perspektywie 2014–2020 nowych typów podmiotów w regionie (preferencje dla klastrów, ukierunkowanie wsparcia dla przedsiębiorców, a nie stowarzyszeń takich jak ROT-y) oraz brak bezpośrednich priorytetów turystycznych wsparcia w programach operacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym</p> <p>26) zagwarantowana prawnie dla organizacji możliwość (przy statusie organizacji pożytku publicznego) pozyskiwania wsparcia finansowego w trybie 1% odpisu podatkowego</p>
inne (polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturowe itp.)	<p>27) formalnie zagwarantowane (lub nie) w dokumentach programowych (strategia, program rozwoju turystyki, itd.) przywództwo ROT jako lidera promocji turystycznej w regionie</p> <p>28) poziom wiedzy i doświadczenia władz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania rozwojem turystyki i promocją na danym obszarze z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (ROT) czy modelu DMC (Destination Management Company)</p> <p>29) liczba grup interesów w regionie turystycznym, utrudniająca lub wspierająca budowanie przez organizację płaszczyzn kooperacji</p> <p>30) poziom świadomości co do gospodarczych korzyści kooperacji (bierność, wiara w pozytywne efekty synergiczne, szersze spojrzenie na rozwój turystyki)</p> <p>31) poziom zaufania (kultura nieufności) we wszystkich jego wymiarach – zaufanie kalkulacyjne, oparte na wiedzy, emocjonalne</p> <p>32) utrwalone przed transformacją rynkową modele myślowe (w tym postawy roszczeniowe przedsiębiorców względem władz gminnych na forum członków organizacji)</p> <p>33) odmienna specyfika sektora publicznego i prywatnego w zakresie sposobu szacowania kosztów i korzyści współpracy w ramach działania organizacji, przy braku obiektywnych metod i narzędzi oceny ich skuteczności</p> <p>34) nieuzasadniona konkurencja między organizacjami w regionie (z LOT-ami, LGD itd.)</p> <p>35) ogólny poziom rozwoju funkcji turystycznych w regionie</p> <p>36) poziom koordynacji między wszystkimi podmiotami i stopień marnotrawienia ich wysiłków</p>

Źródło: opracowanie własne.

Zidentyfikowane czynniki egzo- i endogeniczne funkcjonowania regionalnych organizacji turystycznych mogą w różnym stopniu determinować rozwój tych organizacji i uzasadniony jest wybór tych czynników, które w sposób obiektywny (ale i praktycznie użyteczny) mogłyby pozwolić na dokonanie klasyfikacji ROT-ów i wykazać istniejące dysproporcje w skuteczności ich działania.

Wydaje się uprawniony pogląd, na tle zidentyfikowanych uwarunkowań oraz długoletnich obserwacji własnych autorów, że historyczny proces ewolucji ROT-ów jako elementu trójstopniowego systemu zarządzania promocją w Polsce jest zbliżony do modelu „kryzysowej koncepcji przekształ-

ceń organizacyjnych” według Greinera (1972)⁸, co zobrazowano na rysunku 1, przedstawiając autorską koncepcję pozycji (fazy rozwoju)⁹ regionalnych organizacji turystycznych w rozumieniu przywołanego modelu. Należy podkreślić, że w koncepcji Greinera (1972) jednym z istotnych czynników rozwoju organizacji, w tym przejścia z fazy młodości do dojrzałości organizacyjnej, jest „wzrost przez współpracę”. Oznacza to równocześnie konieczność identyfikacji tych uwarunkowań działania w otoczeniu ROT-ów, które mogą mieć wpływ na skuteczność tej współpracy, a dalej skuteczność samej organizacji.



Rysunek 1. Regionalne organizacje turystyczne na tle „kryzysowej koncepcji przekształceń organizacyjnych” według Greinera

Źródło: opracowanie własne na podstawie Greiner (1972), s. 5.

⁸ W myśl wskazanej teorii, jak zauważa Peszko (2002, s. 96), w rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej zjawiska kryzysów w samej organizacji, o różnym stopniu nasilenia, powodują zmiany struktury organizacyjnej (także formy własności majątku).

⁹ Według Greinera (1972) każda z faz trwa średnio od czterech do ośmiu lat.

Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu odczuwalny jest brak w pełni obiektywnych klasyfikacji regionalnych organizacji turystycznych w Polsce, w tym opartych na analizie porównawczej egzo- i endogenicznych uwarunkowań (czy cech) skuteczności ich funkcjonowania. Co więcej, stawiane są także pytania o sens dalszego funkcjonowania ROT-ów¹⁰, które prowadzą szerokie działania promocyjne z wykorzystaniem znaczących środków finansowych (publicznych i prywatnych), a jednocześnie nie mogą, z powodu braku zestandaryzowanych i obiektywnych technik, wskaźników i miar, udokumentować skuteczności własnego działania. To samo zjawisko dotyczy braku możliwości oceny użyteczności i efektywności ROT-ów w działaniach służących konsolidacji interesariuszy systemu oraz w kształtowaniu strumieni ruchu turystycznego do regionu i w regionie¹¹.

Interesującym działaniem były próby dokonywania ocen merytorycznych i ewaluacji działania ROT-ów przeprowadzone przez Wysokińskiego (2008) i Migdala (2009) czy badania prowadzone przez autorów Raportu SMG KRC Poland (2008), ale ich zakres był ograniczony i nie skutkowało implementacją proponowanych zasad do ich praktyki organizacyjnej.

W okresie ostatnich kilku lat podejmowane były odosobnione analizy statystyczne, pozwalające na przeprowadzenie podstawowego rankingu regionalnych organizacji turystycznych (Raport SMG KRC Poland, przypis 2), które ze względu na przyjętą metodologię (kryteria) budziły szereg kontrowersji (głównie pośród zarządów i kadr biur ROT) i nie można ich uznać za w pełni zestandaryzowane i naukowe klasyfikacje skuteczności ich działania. Należy uwypuklić, że rankingi te posiadają bez wątpienia walor praktyczny, bowiem pozwalają na obserwację tendencji zmian w funkcjonowaniu ROT-ów, a niejednokrotnie wyniki klasyfikacji wykorzystywane były jako narzędzie lobbingu (zarówno pozytywnego, jak i negatywnego).

Także badania ankietowe z analizą statystyczną regionalnych organizacji turystycznych przeprowadzone przez Polską Organizację Turystyczną w 2009 r. (Wąsowicz-Zaborek, 2009b) były jedynie cenną próbą diagnozy stanu i wykorzystane zostały do opracowania ideowych wytycznych do zasad funkcjonowania systemu POT–ROT–LOT (por. Wąsowicz-Zaborek, 2009a), ale bez wskazania rozwiązań modelowych i technik oraz zasad ich implementacji do praktyki, a tym bardziej naukowego dowiedzenia ich skuteczności po wdrożeniu.

Na krytyczną ocenę zasługuje szereg zaniechań i brak konsekwencji we wdrożeniu postulatów proponowanych w przywołanym *Kodeksie*, mających miejsce zarówno ze strony samych ROT-ów, jak i ich partnerów w systemie POT–ROT–LOT.

¹⁰ RAPORT – *Regionalne Organizacje Turystyczne. ROT-y walczą z marszałkami o kompetencje...*, 2012, w: „Wiadomości Turystyczne. Dwutygodnik branży turystycznej”, wydanie internetowe z 10.09.2012 r., Warszawa, <http://www.wiadomosciturystyczne.pl/index.php?action=artykuly&start=artykul&m=&ID=345>, dostęp 9.08.2014.

¹¹ Aktualnie formalna weryfikacja zakresu działania i osiągnięć ROT-ów opiera się jedynie na opracowywaniu rocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych zgodnych z normami ustawy o stowarzyszeniach, które są następnie akceptowane przez walne zgromadzenie członków zwyczajnych danego ROT-u. Przygotowywane sprawozdania są jednocześnie formalną weryfikacją wcześniej zatwierdzanych planów merytorycznych i finansowych i jedynie pośrednio, i w sposób niezestandaryzowany, wskazują na skuteczność działania ROT-ów. W przypadku Opolskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (OROT) i Zachodniopomorskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (ZROT) zastosowano dodatkowo mechanizm kontroli działalności organizacji poprzez działania statutowo powołanej Rady Programowej, a w Pomorskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (PROT) i Regionalnej Organizacji Turystycznej Województwa Łódzkiego (ROTWL) istnieją formalnie odnotowane w KRS – Rady Nadzorcze.

Jak zauważają Grabińska i Mierniczak (2010, s. 628) i inni przywołani autorzy, określenie kryteriów oceny działania ROT-ów jest aktualnie istotnym problemem środowiska turystycznego. Problematyka ta podejmowana jest w niniejszym opracowaniu poprzez dokonanie ogólnej klasyfikacji regionalnych organizacji turystycznych opartej na autorskiej metodzie – wykorzystując zebrane dane ilościowo-jakościowe odnoszące się do wybranych typów uwarunkowań endo- i egzogenicznych funkcjonowania organizacji.

Na podstawie zdiagnozowanych uwarunkowań (por. tabela 1) do przeprowadzenia klasyfikacji wybrano tylko kilka czynników endogenicznych (parametrów), które opisują zasadnicze cechy funkcjonowania ROT-ów i mogą mieć kluczowe znaczenie dla oceny poziomu ich skuteczności oraz wykazania istniejących dysproporcji (tabela 2). Jednocześnie są to parametry, których bieżące uzyskiwanie (wyliczanie) nie nastęrcza żadnych problemów merytorycznych czy technicznych dla regionalnych organizacji turystycznych, co ma znaczenie dla ich implementacji do praktyki organizacyjnej w celu prowadzenia stałego lub okresowego monitoringu i oceny skuteczności działania ROT-ów.

W przeprowadzonej klasyfikacji pominięto jednocześnie analizę zidentyfikowanych determinant egzogenicznych w otoczeniu ROT-ów (np. narzucane zasady współpracy z POT, model finansowania organizacji przez MSiT, normy prawne działania stowarzyszeń niebędących przedsiębiorstwami), bowiem są one w przeważającej większości takie same lub podobne dla wszystkich regionalnych organizacji turystycznych i nie pozwalają na ocenę ich zróżnicowania.

Tabela 2. Proponowane parametry klasyfikacji regionalnych organizacji turystycznych

Typ uwarunkowań endogenicznych	Typ parametru	Opis parametru
organizacyjne	struktura i charakter członków zwyczajnych ROT	– liczba i typologia członków zwyczajnych oraz tendencja zmiany liczby w czasie – przyjmując rok 2007 jako bazowy (powstanie wszystkich 16 organizacji) a rok 2013 jako porównawczy – jako parametrów pozwalających na ocenę dynamiki rozwoju organizacji i kształtowania relacji współpracy z otoczeniem (parametry A1, A2, A3)
	struktura i charakter pracowników biura ROT	– liczba i typologia funkcji pracowników oraz tendencja zmiany liczby w czasie – przyjmując rok 2007 jako bazowy a rok 2013 jako porównawczy – jako parametrów opisujących organizacyjne (sprawne, skuteczne, efektywne) funkcjonowanie ROT-ów i wskazujących na poziom i zróżnicowanie zasobów kadrowych, mających znaczenie przy kształtowaniu relacji współpracy z otoczeniem (parametry C1, C2, C3) – wskaźnik bezwzględny (relacja liczby pracowników biura organizacji do wielkości wydatkowanego budżetu organizacji w 2013 r.) pozwalający na ocenę skuteczności operacyjnej (także wydajności) prowadzonej działalności i realizacji planów ROT (parametr C4)
merytoryczne	struktura i charakter rzeczywistych partnerów	– liczba i typologia rzeczywistych partnerów organizacji w 2013 r. jako parametrów determinujących skuteczność merytorycznego działania i funkcjonowania organizacji realizującej wyznaczone cele i zadania, a także jako wskaźnik siły relacji współpracy z otoczeniem (parametry F1, F2);
formalnoprawne	struktura i charakter członków zarządu ROT	– liczba i typologia członków w 2013 r. jako parametrów determinujących administracyjnie (także politycznie) funkcjonowanie organizacji i wskazujących na poziom reprezentatywności struktury typologicznej członków zwyczajnych we władzach organizacji (parametry B1, B2) – wskaźnik bezwzględny (relacja liczby członków zarządu organizacji do wielkości wydatkowanego budżetu organizacji w 2013 r.) pozwalający na ocenę poziomu zbiurokratyzowania zarządzania organizacją oraz wydajności w zarządzaniu (parametr B3); nie dokonywano oceny zmienności wskazanych parametrów w czasie ze względu na problem z uzyskaniem porównywalnych i pełnych danych statystycznych oraz bardzo silną zmienność zarówno liczby, jak i typologii członków zarządów w czasie (także w okresach rocznych)

finansowe	struktura i charakter budżetu ROT	– wielkość budżetu (przychodu) organizacji, liczba typów źródeł przychodu za 2013 r. oraz tendencji zmiany wielkości przychodu za okres 2007–2013) parametrów pozwalających na ocenę kondycji finansowej i skuteczności pozyskiwania środków oraz poziomu dywersyfikacji źródeł utrzymania i funkcjonowania ROT-u (parametry D1, D2, D3)
inne	autoranking ROT	– pozycja ROT-u uzyskana w autorankingu organizacji w latach 2009–2011; parametr pozwala na wskazanie tendencji w rozwoju danej organizacji i całego systemu oraz umożliwia dokonanie zobiektywizowanej oceny porównawczej dynamiki rozwoju ROT-u w czasie z wykorzystaniem szeregu cech (kategorii przedmiotowego rankingu) (parametr E)

Źródło: opracowanie własne.

W celu opracowania klasyfikacji regionalnych organizacji turystycznych (tabela 3) dla wybranych 16 parametrów (A-F) funkcjonowania ROT-ów wyliczono ich wartość jako wskaźników cząstkowych z zastosowaniem wzoru:

$$C_{p_{(1-16)}} = \frac{C_{r_{(1-16)}}}{C_{n_{(1-16)}}},$$

gdzie:

- C_p – oznacza wartość wskaźnika dla danego parametru (cechy)
- C_r – oznacza wartość danego parametru (cechy) uzyskaną przez daną ROT (według zajętej pozycji w rankingu wśród innych ROT-ów według zasady, że im wyższa pozycja, tym wyższa wartość przyznanych punktów, a w przypadku zajęcia tej samej pozycji przyznawano tę samą wartość punktową),
- C_n – oznacza możliwą do uzyskania wartość maksymalną danego parametru (cechy) (max. 16 punktów).

W przypadku parametru E (pozycja ROT-u w autorankingu w latach 2009–2011) wartość wskaźnika cząstkowego C_{p₁₄} jest dodatkowo uśrednioną sumą uzyskanych wartości tego wskaźnika w kolejnych trzech latach, wyliczoną według tego samego, wskazanego wzoru¹².

Końcowa klasyfikacja regionalnych organizacji turystycznych (pozycja w rankingu – wskaźnik bezwzględny K1 o wartości max. 16,0) została oparta na wyliczeniu wartości wskaźnika ogólnego (C_o) dla wszystkich badanych parametrów (cech) z zastosowaniem wzoru:

$$C_o = \Sigma C_{p_{1-16}},$$

gdzie:

- C_o – oznacza wartość wskaźnika ogólnego dla 16 parametrów (cech),
- C_{p₁₋₁₆} – oznacza sumę uzyskanych wartości wskaźników cząstkowych dla 16 parametrów (cech) danego ROT-u.

¹² Z zastrzeżeniem, że maksymalna do uzyskania wartość wskaźnika C_{n14} dla parametru E wynosiła 15 pkt, bowiem w rankingu ROT-ów w badanym okresie nie uczestniczyła Podlaska Regionalna Organizacja Turystyczna.

Wykonane analizy pozwoliły na dokonanie autorskiej wielokryterialnej klasyfikacji regionalnych organizacji turystycznych zaprezentowanej w tabeli 3, którą można uznać za źródło danych wskazujących na istnienie silnych dysproporcji w rozwoju ROT-ów oraz za narzędzie przeprowadzenia wstępnej i zobiektywizowanej oceny skuteczności funkcjonowania ROT-u wyrażonej uzyskaną pozycją (wskaźniki K1) danej organizacji w przeprowadzonym rankingu¹³. Przeprowadzona klasyfikacja regionalnych organizacji turystycznych pozwoliła również na dokonanie autorskiego podziału tych organizacji według fazy rozwoju organizacyjnego, zaprezentowanego w tabeli 4.

Jednocześnie zastrzec należy, że prezentowana klasyfikacja opiera się głównie na podejściu zasobowym, polegającym na ocenie aspektów organizacyjnych działania ROT-ów, a tylko w minimalnym stopniu uwzględnia podejście od strony strategicznego elektoratu (analiza struktur członków i zarządu, analiza rzeczywistych partnerów) oraz nie uwzględnia podejścia od strony procesów wewnętrznych (zjawisk integrowania współpracy z jednostkami i organizacjami w otoczeniu) czy podejścia celowego (poziomu osiągnięcia zakładanych celów).

Tabela 4. Klasyfikacja regionalnych organizacji turystycznych według fazy rozwoju organizacyjnego

Faza rozwoju organizacyjnego	Nazwa organizacji	Przedział wartości klasowej wskaźnika K*
1	2	3
dojrzałość funkcjonalna	1. MOT 2. ROTWŚ 3. ŚOT 4. WOT	14,28–12,01
stały rozwój organizacyjny	5. DOT 6. LROT 7. PMROT 8. ROTWŁ 9. ZROT	12,01–9,75
niedorozwój niektórych funkcji	10. KPOT 11. LOTUR 12. MAROT 13. OROT 14. PDROT 15. PROT 16. WMROT	7,49–9,75

1 – Małopolska Organizacja Turystyczna; 2 – Regionalna Organizacja Turystyczna Województwa Świętokrzyskiego; 3 Śląska Organizacja Turystyczna; 4 – Wielkopolska Organizacja Turystyczna; 5 – Dolnośląska Organizacja Turystyczna; 6 – Lubelska Regionalna Organizacja Turystyczna; 7 – Pomorska Regionalna Organizacja Turystyczna; 8 – Regionalna Organizacja Turystyczna Województwa Łódzkiego; 9 – Zachodniopomorska Regionalna Organizacja Turystyczna; 10 – Kujawsko-Pomorska Organizacja Turystyczna; 11 – Lubuska Regionalna Organizacja Turystyczna; 12 – Mazowiecka Regionalna Organizacja Turystyczna; 13 – Opolska Regionalna Organizacja Turystyczna; 14 – Podlaska Regionalna Organizacja Turystyczna; 15 – Podkarpacka Regionalna Organizacja Turystyczna; 16 – Warmińsko-Mazurska Regionalna Organizacja Turystyczna

* Wyliczenie wartości przedziałów klasowych oparto na zasadach odnoszących się do tzw. szeregu rozdzielczego z przedziałami klasowymi. W sytuacji gdy górna granica danego przedziału klasowego była taka sama jak dolna granica przedziału następnego, wartość cechy równą wartości tej granicy zalicza się do przedziału następnego (domknięcie przedziału).

Źródło: opracowanie własne.

¹³ Ze względu na odmowę przekazania części danych statystycznych przez Mazowiecką Regionalną Organizację Turystyczną suma końcowa wartości wskaźnika klasyfikacji (K1) dla tej organizacji wskazana w tabeli 3 nie ujmuje wartości wskaźników cząstkowych D3, F1-F2.

Tabela 3. Propozycja wielocechowej klasyfikacji regionalnych organizacji turystycznych w Polsce

Nazwa organizacji	Parametr (cecha)															Klasyfikacja organizacji (suma uzyskanych wartości - wskaźników cząstkowych)						
	Struktura i charakter członków zarządu					Struktura i charakter pracowników biura					Struktura i charakter budżetu			Tendencja zmiany pozycji organizacji wg autorankingu ROT	Struktura i charakter rzeczywistych partnerów							
	A1	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4	C5		D1	D2	D3	E	F1	F2
	Przyznana ocena punktowa według przyjętych zasad																					
1. MOT	0,88	0,94	0,31	0,94	0,94	1,00	0,81	0,88	0,94	1,00	0,94	1,0	0,81	0,81	0,94	0,94	0,94	0,84	1,00	0,56	0,81	14,28
2. ROTWŚ	1,00	0,69	0,75	0,56	0,75	0,88	0,88	0,94	0,88	0,94	0,88	0,94	0,88	0,81	0,75	0,63	0,76	0,76	0,81	0,81	12,57	
3. SOT	0,44	0,94	0,13	0,94	0,81	0,94	0,81	0,94	0,75	1,00	0,56	1,00	0,88	0,81	0,88	0,81	0,67	0,67	0,81	0,81	12,48	
4. WOT	0,63	0,81	0,94	0,50	0,63	1,00	0,81	0,88	0,50	0,94	0,88	0,50	0,94	0,88	0,81	0,88	0,62	0,62	0,50	0,88	12,18	
5. PMAROT	0,63	0,75	0,38	0,81	0,81	0,75	0,88	0,94	0,63	0,50	0,69	0,63	0,50	0,69	0,13	0,88	0,91	0,91	0,88	1,00	11,54	
6. DOT	0,81	0,81	0,06	0,88	0,81	0,63	0,81	1,00	0,19	0,63	0,75	0,50	0,63	0,75	0,50	1,00	0,71	0,71	0,69	0,69	10,96	
7. ROTWŁ	0,50	1,00	0,63	1,00	0,94	0,06	0,81	0,94	0,38	0,13	0,44	0,44	0,38	0,13	0,44	0,88	0,82	0,82	0,94	0,94	10,82	
8. ZROT	0,69	0,94	0,25	0,75	0,75	0,69	0,75	0,81	0,88	0,56	0,63	0,88	0,56	0,63	0,38	0,81	0,49	0,49	0,44	0,88	10,68	
9. LROT	0,75	0,69	1,00	0,56	0,56	0,69	0,50	0,56	0,69	0,63	0,69	0,63	0,69	0,50	1,00	0,88	0,38	0,38	0,13	0,81	10,44	
10. OROT	0,94	0,81	0,81	0,75	0,75	0,13	0,75	0,81	0,69	0,06	0,13	0,25	0,81	0,25	0,81	0,22	0,22	0,63	0,63	0,88	9,41	
11. KPOT	0,19	0,63	0,69	0,56	0,56	0,75	0,38	0,69	0,81	0,44	0,31	0,31	0,31	0,31	0,56	0,94	0,94	0,75	0,81	9,03		
12. PROT	0,38	0,69	0,19	0,75	0,75	0,31	0,81	0,88	0,75	0,19	0,38	0,63	0,75	0,19	0,38	0,75	0,36	0,36	0,19	0,94	8,92	
13. MAROT	0,56	0,94	0,88	0,56	0,56	0,75	0,56	0,69	0,94	0,81	0,44	0,44	0,44	0,56	0,19	b.d.	0,49	0,49	b.d.	bd	8,36	
14. PDROT	0,31	0,88	0,44	0,44	0,44	0,75	0,50	0,63	0,81	0,31	0,25	0,19	0,31	0,25	0,19	0,31	0,33	0,33	0,38	0,81	8,27	
15. WMROT	0,13	0,69	0,56	0,63	0,63	0,88	0,25	0,63	0,75	0,31	0,38	0,25	0,31	0,38	0,25	0,13	0,69	0,47	0,06	0,88	7,65	
16. LOTUR	0,25	0,69	0,50	0,44	0,44	0,69	0,19	0,50	0,63	0,25	0,75	0,06	0,69	0,75	0,06	0,69	0,75	0,11	0,25	0,75	7,49	

A1 – Liczba członków organizacji w 2013 r., A2 – Zróżnicowanie typologiczne członków organizacji w 2013 r., A3 – Tendencja zmiany (liczby członków organizacji) w latach 2007–2013; B1 – Liczba członków zarządu organizacji w 2013 r., B2 – Zróżnicowanie typologiczne członków zarządu organizacji w 2013 r., B3 – Wskaźnik skuteczności zarządzania (relacja liczby członków zarządu organizacji do wielkości wydatkowanego budżetu organizacji w 2013 r.); C1 – Liczba pracowników biura organizacji w 2013 r., C2 – Zróżnicowanie typologiczne pracowników biura organizacji w 2013 r.; C3 – Tendencja zmiany liczby pracowników biura organizacji w latach 2007–2013; C4 – Wskaźnik skuteczności kadry (relacja liczby pracowników biura organizacji do wielkości wydatkowanego budżetu organizacji w 2013 r.); D1 – Wielkość budżetu organizacji w 2013 r., D2 – Tendencja zmiany wielkości budżetu w latach 2007–2013; D3 – Liczba typów źródeł finansowania organizacji w 2013 r.; E – Tendencja zmiany pozycji organizacji wg autorankingu ROT-ów; F1 – Liczba rzeczywistych partnerów organizacji w 2014 r.; F2 – Liczba typów rzeczywistych partnerów organizacji w 2014 r.

1 – Małopolska Organizacja Turystyczna; 2 – Regionalna Organizacja Turystyczna Województwa Świętokrzyskiego; 3 – Śląska Organizacja Turystyczna; 4 – Wielkopolska Organizacja Turystyczna; 5 – Pomorska Regionalna Organizacja Turystyczna; 6 – Dolnośląska Organizacja Turystyczna; 7 – Regionalna Organizacja Turystyczna Województwa Łódzkiego; 8 – Zachodniopomorska Regionalna Organizacja Turystyczna; 9 – Lubelska Regionalna Organizacja Turystyczna; 10 – Opolska Regionalna Organizacja Turystyczna; 11 – Kujawsko-Pomorska Organizacja Turystyczna; 12 – Podkarpacka Regionalna Organizacja Turystyczna; 13 – Mazowiecka Regionalna Organizacja Turystyczna; 14 – Podlaska Regionalna Organizacja Turystyczna; 15 – Warmińsko-Mazurska Regionalna Organizacja Turystyczna; 16 – Lubuska Regionalna Organizacja Turystyczna

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania i analizy, których zagregowane wyniki zaprezentowano w niniejszym opracowaniu, pozwalają na wyciągnięcie kilku wniosków.

1. Zidentyfikowano 68 cech i czynników endo- oraz egzogenicznych ujętych w kilku grupach (formalnoprawne, organizacyjne, finansowe, inne – polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturowe, itp.), które wpływały na działanie i dotychczasową skuteczność funkcjonowania ROT-ów w toku ich ewolucyjnego (często także rewolucyjnego) rozwoju i które mogą determinować kierunki rozwoju ruchu turystycznego w regionie.
2. Przeprowadzona klasyfikacja ROT-ów na podstawie 16 zestandaryzowanych parametrów odnoszących się do zasobów wewnętrznych organizacji (w tym aspektów prawnych, kadrowych, finansowych) wykazała silne zróżnicowanie i znaczące dysproporcje w skuteczności funkcjonowania, a dalej pozwoliła na wskazanie aktualnej pozycji danego ROT-u w systemie organizacji turystyki w Polsce i określenie fazy rozwoju danej organizacji (tu – dojrzałości funkcjonalnej, stałego rozwoju organizacyjnego, niedorozwoju niektórych funkcji).
3. Pośrednio, i w ograniczonym zakresie, wykazano, iż na poziom skuteczności ROT-ów ma wpływ charakter i stopień nasilenia relacji organizacji z jej członkami zwyczajnymi oraz interesariuszami organizacji, a także że jest powiązany ze zróżnicowaniem typów (a nie ich liczby) źródeł finansowania (co uwiarygodniają wskazane wartości parametrów oceny i przeprowadzona wieloetapowa klasyfikacja organizacji).

Zdaniem autorów niniejszego opracowania uprawnione jest sformułowanie szeregu wniosków praktycznych, jakie można skierować do decydentów czy osób zarządzających i odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu organizacji turystyki w Polsce oraz odpowiedzialnych za programowanie i planowanie rozwoju ROT-ów, a szerzej turystyki oraz ruchu turystycznego w regionie.

W tle teorii kryzysów Quina i Camerona (1983) oraz coraz powszechniej głoszonych poglądów o potrzebie zmiany w ROT-ach i w całym systemie zarządzania promocją turystyczną w Polsce autorzy stawiają tezę, iż niedostrzeżenie przez decydentów widocznych i zidentyfikowanych w niniejszej pracy oznak silnych dysproporcji w skuteczności funkcjonowania ROT-ów i niepodjęcie działań zmierzających do ich ewolucyjnego przekształcania może doprowadzić co najmniej do stagnacji całego systemu, o ile nie do zapaści czy nawet likwidacji poszczególnych ROT-ów, a w dalszej konsekwencji destabilizacji systemu POT–ROT–LOT, a także ujawnienia się negatywnych zjawisk wpływających na ruch turystyczny w regionach.

Ten swoisty radykalizm poglądów jest, obok wyników przeprowadzonych badań, oparty także na doświadczeniach zawodowych autorów i stałej obserwacji zachodzących zmian (a raczej ich braku) w funkcjonowaniu ROT-ów. Widoczny od kilku lat zastój, mimo artykułowanych przez środowisko postulatów dotyczących potrzeby zmiany systemu POT–ROT–LOT, jest objawem także swoistej niemocy decyzyjnej i organizacyjnej samych podmiotów w tym systemie (głównie POT i ROT-ów).

Ten stan jest między innymi uwarunkowany z jednej strony brakiem narzędzi i miar oceny celowości, a dalej skuteczności zmiany w modelu działania ROT-ów. Z drugiej strony stale widoczna jest obawa o naruszenie istniejącego „porządku” w modelu działania systemu POT–ROT–LOT,

w którym każda bardziej zdecydowana zmiana może wywołać chaos – co zdaniem autorów jest jedynie niewłaściwym stereotypem przyjętego sposobu myślenia zainteresowanych stron. Optymizmem napawa fakt pozytywnej weryfikacji funkcjonowania kilku ROT-ów. Jest to praktyczny dowód potencjału, jaki tkwi w badanych strukturach. Dlatego warto je reformować, a nie likwidować.

Badania nad zjawiskiem skuteczności, a szerzej efektywności i innych podstawowych miar sprawności (korzystności, ekonomiczności, racjonalności) organizacji turystycznych powinny stać się jednymi z wiodących zadań badawczych z zakresu ekonomii i zarządzania w sferze turystyki i być kontynuowane w kolejnych latach.

Literatura

- Bednarczyk, M., 2010, *Ku przyszłości polskiej turystyki – potencjał konkurencyjności sektora turystycznego*, „Scientarium Polonarum, Oeconomia” 9 (4), Wydawnictwo SGGW w Warszawie, Warszawa, s. 49–60.
- Bielski, M., 2004, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Borzyszkowski, J., 2011a, *Organizacja i zarządzanie turystyką w Polsce*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa.
- Borzyszkowski, J., 2011b, *Regionalne organizacje turystyczne w Polsce na tle rozwiązań w wybranych krajach, w: Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca*, red. A. Rapacz, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 157, Wrocław, s. 375–387.
- Borzyszkowski, J., 2007, *Dotychczasowy stan funkcjonowania regionalnych organizacji turystycznych w Polsce*, w: *Rocznik Naukowy Wyższej Szkoły Turystyki i Rekreacji im. M. Orłowicza w Warszawie*, tom 6/2007, Wyższa Szkoła Turystyki i Rekreacji im. M. Orłowicza w Warszawie, Warszawa, s. 36–46.
- Bratnicki, M., 2009, *Pomiar efektywności organizacji świadczących usługi publiczne*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katowice, s. 80–105.
- Bratnicki, M., Kulikowska-Pawlak, M., 2013, *Uwarunkowania pomiaru efektywności organizacji*, „Zarządzanie i Finanse, Journal of Management and Finance”, red. P. Walentynowicz, E. Wojnicka-Sycz, nr 4/2, s. 53–66.
- Czernek, K., 2010a, *Sposoby i problemy oceny korzyści współpracy w regionie turystycznym*, w: *Potencjał turystyczny. Zagadnienia ekonomiczne*, red. A. Panasiuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 591, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 117–126.
- Czernek, K., 2010b, *Uwarunkowania współpracy na rzecz rozwoju turystyki w regionie*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Turystyki.
- Czernek, K., 2011, *Instytucje jako uwarunkowania współpracy w regionie turystycznym – ujęcie z perspektywy Nowej Ekonomii Instytucjonalnej*, w: *Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo – samorząd – współpraca*, red. A. Rapacz, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 157, Wrocław, s. 400–410.
- Czernek, K., 2012a, *Region turystyczny w ujęciu systemowym a potrzeba współpracy na rzecz rozwoju turystyki w regionie*, w: „Turystyka i Hotelarstwo”, red. A. Stasiak, nr 18, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Łodzi, Łódź, s. 9–26.
- Czernek, K., 2012b, *Uwarunkowania współpracy na rzecz rozwoju turystyki w regionie*, PROKSENIA, Kraków.
- Czernek, K., 2012c, *Trendy w popycie turystycznym jako determinanty współpracy w regionie*, w: *Popyt turystyczny – zagadnienia podstawowe*, red. A. Panasiuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 697, Ekonomiczne Problemy Usług nr 82, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 69–80.
- Dębski M., 2012, *Współpraca interesariuszy destynacji w procesie kreowania jej konkurencyjności*, w: „Organizacja i Kierowanie, Organization and Management”, nr 3 (152), Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania Polskiej Akademii Nauk, Szkoła Główna Handlowa, Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 73–86.
- Fedyk, W., Morawski, M., 2014, *Regionalne organizacje turystyczne – organizacjami współpracy. Prawda czy fałsz?*, w: „Folia Turistica”, red. W. Alejski, Varia nr 32-2014, Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie, Kraków, s. 241–274.
- Fedyk, W., 2010, *Obecni i potencjalni zleceniodawcy badań w regionach. Źródła finansowania badań*, w: *Regionalne badania konsumentów usług turystycznych*, red. E. Dziedzic, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa, s. 136–140.

- Fedyk, W., 1999, *Zmiany w systemie organizacyjnym zarządzania turystyką w Polsce*, w: *Problemy zarządzania sferą kultury i turystyki*, red. K. Mazurek-Lopacińska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Warszawa–Wrocław, s. 85–116.
- Frączkiewicz-Wronka, A., 2010, *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym i publicznym*, w: „Organizacja i Zarządzanie” nr 4 (12), Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice, s. 5–25.
- Glinka, B., Kostera, M., 2012, *Zarządzanie i organizacje we współczesnym świecie*, w: *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania*, red. B. Glinka, M. Kostera, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa, s. 20–22.
- Gołębski, G., Niezgodą, A., 2014, *Organization of Tourism in Poland after Twenty Years of Systematic Changes*, w: *European Tourism Planning and Organisation Systems: The EU Member States*, red. C. Costa, E. Panyik, D. Buhalis, Channel View Publications, seria: Aspects of Tourism.
- Grabińska, E., Mierniczak, P., 2010, *Rola i znaczenie regionalnych organizacji turystycznych w zakresie promocji turystycznej regionu*, w: *Konkurencyjność miast i regionów na globalnym rynku turystycznym*, red. J. Sala, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, s. 613–636.
- Grabowska, A., 2013, *Lokalna gospodarka turystyczna a rozwój regionów*, w: *Turystyka miejska. Prawidłowości i determinanty rozwoju*, red. T. Żabińska, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice, s. 68–80.
- Greiner, L.E. 1972, *Evolution and Revolution as Organizations Grow*, „Harvard Business Review” Vol. 50 (4).
- Gryszel P., 2001, *Rola regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych w inspirowaniu rozwoju produktu turystycznego w regionie*, Prace Naukowe AE nr 924, Wydawnictwo AE, Wrocław, s. 28–42.
- Gryszel P., 2004a, *Funkcjonowanie regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych w Polsce*, w: *Gospodarka a środowisko. Konkurencyjność regionów i przedsiębiorstw*, red. A. Rapacz, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1043, tom 2, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, s. 149–165.
- Gryszel, P., 2004b, *Regionalne i lokalne organizacje turystyczne jako instytucje wspierające rozwój regionalnego produktu turystycznego*, w: *Markowe produkty turystyczne*, red. A. Panasiuk, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin–Niechorze, s. 23–34.
- Migdal, M., 2009, *Ewaluacja Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych*, Instytut Wspierania Turystyki – Doradztwo, Szkolenia, Badania, Forum Turystyki Regionów, Szczecin.
- Migdal, M., 2012, *Nie marnujmy unijnych dotacji*, „Wiadomości Turystyczne. Dwutygodnik Branży Turystycznej” nr 21 (267), 1–15 listopada 2012 r., Warszawa, s. 14.
- Migdal, M., 2013a, *VI Gremium Ekspertów Turystyki 29.11.–1.12.2013 r.*, „Wiadomości Turystyczne. Dwutygodnik Branży Turystycznej”, nr 9 (279), 1–15 maja 2013 r., Eurosystem Jarosław Śleszyński, Warszawa, s. 15.
- Migdal, M., 2013b, *Poradnik. Lokalna Organizacja Turystyczna*, Forum Turystyki Regionów, Szczecin.
- Nawrocka, E., 2008, *Perspektywy rozwoju gospodarki turystycznej opartej na wiedzy w Polsce*, w: *Gospodarka a środowisko. Innowacyjność w gospodarce*, red. A. Rapacz, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 2 (1202), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 53–66.
- Kowal, W., 2013, *Skuteczność i efektywność – różnicowane aspekty interpretacji*, w: „Organizacja i Kierowanie” nr 4 (157), Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania Polskiej Akademia Nauk, Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 11–22.
- Łasiński, G., Głowicki, P., 2010, *Efektywność działań indywidualnych w ujęciu prakseologicznym*, w: *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, red. T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 336–343.
- Panasiuk, A., 2009, *Instrumenty polityki turystycznej w regionie*, w: *Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca*, red. A. Rapacz, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 50, Wrocław, s. 15–23.
- Peszko, A., 2002, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Akademia Górniczo-Hutnicza im. S. Staszica, Uczelniane Wydawnictwo Naukowo-Dydaktyczne, wyd. IV, Kraków.
- Peters, T.J., Waterman, R.H., 2000, *Poszukiwanie doskonałości w biznesie*, Wydawnictwo Medium, Warszawa.

- Rapacz A., Jaremen D., 2007, *Regionalne organizacje turystyczne, jako przejaw partnerstwa w gospodarce turystycznej. Przypadek Dolnego Śląska*, w: *Gospodarka turystyczna w regionie. Wybrane zagadnienia jej funkcjonowania*, red. A. Rapacz, Jaremen Press, Jelenia Góra, s. 222–233.
- Raport „Opracowanie metody oceny efektywności działań ROT i przeprowadzenie badań pilotażowych w dwóch województwach w celu zweryfikowania narzędzi oceny” przygotowany przez SMG/ KRC Poland Media na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki, Warszawa, 10 grudnia 2008.
- RAPORT – Regionalne Organizacje Turystyczne. ROT-y walczą z marszałkami o kompetencje, „Wiadomości Turystyczne. Dwutygodnik Branży Turystycznej”, wydanie internetowe z 10.09.2012 r., <http://www.wiadomosciturystyczne.pl/index.php?action=artykuly&start=artykul&m=&ID=345>, dostęp 12.12.2014.
- Stabryła, A., 2011, *Problemy doskonalenia i rozwoju struktur organizacyjnych*, w: *Nauki o zarządzaniu. Management Sciences. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nauki o Zarządzaniu 2011 (8)*, nr 216, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 20–31.
- Sobolewski, K., 1998, *O pojęciu skuteczności i pojęciach związanych*, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Wysokiński J., 2008, *Deklarowane a realizowane zadania regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych*, *Zeszyty Dydaktyczno-Naukowe WSHGiT nr 1*, Rzeszów, s. 70–85.
- Wąsowicz-Zaborek E. (red.), 2009a, *Kodeks Dobrych Praktyk systemu zarządzania i promocji turystyki w Polsce*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa.
- Wąsowicz-Zaborek E. (red.), 2009b, *Załącznik do Kodeksu Dobrych Praktyk systemu zarządzania i promocji turystyki w Polsce*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa.
- Zieleniewski, J., 1972, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa.
- Ziębicki B., 2010, *Współczesne koncepcje oceny efektywności organizacyjnej – próba porównania*, w: *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, red. T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 144, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 632–641.
- Ziębicki B., 2012, *Metodyka oceny efektywności organizacyjnej*, w: *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. B. Mikuła, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 381–391.
- Żemła, M., 2010, *Możliwości i ograniczenia pełnienia roli przywódcy w kooperacyjnym kreowaniu potencjału turystycznego obszaru recepcji przez lokalne i regionalne organizacje turystyczne*, w: *Potencjał turystyczny. Zagadnienia ekonomiczne*, red. A. Panasiuk, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 591, Ekonomiczne Problemy Usług nr 53*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 93–102.

DETERMINANTS OF THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL TOURIST ORGANIZATIONS IN THE AREAS OF TOURIST RECEPTION IN POLAND

KEYWORDS regional tourist organizations, determinants of effectiveness, tourist reception areas

ABSTRACT The results identify exogenous and endogenous conditions affecting their ability to effectively functioning regional tourist organizations in the areas of tourist reception in Poland. In the course of research and comparative analyzes carried out indicate the directory parameters to assess the level of effectiveness of the operation ROT-s (including legal aspects, human resources, financial and qualitative) and classification were carried out by the organization phase of their development.

Translated by Wojciech Fedyk