

NARODOWE ORGANIZACJE TURYSTYCZNE JAKO PRZYKŁAD INSTYTUCJI POZARZĄDOWYCH W TURYSTYCE

MIROSŁAW MARCZAK

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku
e-mail: miromilan@wp.pl

SŁOWA KLUCZOWE

NTO, organizacja pozarządowa, promocja

STRESZCZENIE

Polityka turystyczna państw uzależniona jest od wielu działań przyczyniających się do kontrolowanego rozwoju sektora turystycznego. Jej prowadzenie wymaga dysponowania wiedzą, która pozwala ocenić sytuację bieżącą oraz przewidywać przyszłe kierunki jej rozwoju. Istotne znaczenie dla spójności polityki turystycznej bezwzględnie mają właściwe rozwiązania organizacyjne. Zauważa się, iż w większości krajów, w których turystyka odgrywa istotną rolę w gospodarce, doszło do wyodrębnienia dwóch zasadniczych podmiotów polityki turystycznej na szczeblu krajowym, tj. narodowych organizacji turystycznych (NTO – *National Tourism Organization*) oraz narodowych administracji turystycznych (NTA – *National Tourism Administration*). NTO mogą funkcjonować w trzech formach, tj. jako organizacje rządowe, quasi-rządowe oraz pozarządowe. Celem głównym niniejszego opracowania jest ukazanie znaczenia organizacji pozarządowych w rozwoju współczesnej turystyki. Rolę tych organizacji ukazano na przykładzie funkcjonowania wybranych NTO na świecie odznaczających się pozarządową formą organizacyjną.

Wprowadzenie

Turystyka to jedna z najdynamiczniej rozwijających się gałęzi gospodarczych na świecie. Jej rozwój determinowany jest wieloma czynnikami, wśród których kluczowe znaczenie mają czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczno-psychologiczne, demograficzne oraz uwarunkowania przestrzenne, zwłaszcza posiadane walory turystyczne. Istotną rolę w rozwoju sektora turystycznego odgrywa również system organizacji turystyki na szczeblu krajowym, regionalnym oraz lokalnym, a w jego ramach – instytucje, które ten system współtworzą. Mogą to być instytucje o charakterze publicznym (np. NTO, NTA, jednostki samorządowe), instytucje oparte na współpracy sektora publicznego i branży turystycznej (np. regionalne i lokalne organizacje

turystyczne) oraz podmioty typowo branżowe (np. związki hotelarzy, związki biur podróży, stowarzyszenia przewoźników itp.).

Głównym celem artykułu jest ukazanie znaczenia organizacji pozarządowych w rozwoju współczesnej turystyki. Rolę tych organizacji zaprezentowano na przykładzie funkcjonowania wybranych NTO na świecie odznaczających się pozarządową formą organizacyjną. W szczególności przedstawiono funkcjonowanie NTO we Francji (*ATOOUT FRANCE*) oraz w Stanach Zjednoczonych (*Brand USA*). Według autora są to przykłady pozarządowych NTO, mających znaczący wpływ na rozwój sektora turystycznego w swoich krajach. W artykule częściowo wykorzystano wyniki badań własnych przeprowadzonych w latach 2013–2016. Podczas badania zastosowano następujące metody badawcze:

- metodę sondażu diagnostycznego z zastosowaniem techniki ankietowej – narzędziem badawczym był kwestionariusz ankietowy składający się z 41 pytań o charakterze zamkniętym, otwartym oraz mieszanym (rozesłany drogą elektroniczną na adresy e-mail poszczególnych NTO),
- metodę wywiadu bezpośredniego – w latach 2013–2016, podczas targów ITB Berlin, przeprowadzono rozmowy z pracownikami poszczególnych NTO na temat funkcjonowania reprezentowanej przez nich organizacji,
- analizę oficjalnych witryn internetowych poszczególnych NTO.

Na etapie gromadzenia i weryfikacji danych podjęto natomiast próbę obiektywizacji (wiarygodności) wszystkich uzyskanych informacji na temat działalności NTO, wykorzystując przy tym analizę danych wtórnych (badano m.in. raporty, roczne sprawozdania finansowe oraz inne oficjalne dokumenty związane z funkcjonowaniem badanych NTO).

Główne zadania NTO

Określenie precyzyjnego zakresu działalności NTO jest dość trudne. Wynika to m.in. z faktu, iż w wielu krajach kompetencje organizacji typu NTO bardzo często pokrywają się z kompetencjami organizacji typu NTA. Z tego też względu wydaje się zasadne, aby w pierwszej kolejności precyzyjnie określić główne zadania, które w literaturze przedmiotu przypisywane są tym dwóm rodzajom organizacji (tab. 1).

Tabela 1. Zakres kompetencji NTO i NTA

Lp.	Autor (autorzy)	Zakres kompetencji NTO	Zakres kompetencji NTA
1	2	3	4
1.	W. Fedyk	<ul style="list-style-type: none"> – promocja turystyki, – współpraca, wsparcie branży turystycznej, – jakość usług turystycznych, rozwój produktów turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> – ustawodawstwo, regulacje i rozwiązania prawne, – formułowanie polityki turystycznej w ramach ogólnej strategii gospodarczej państwa

1	2	3	4
2.	H. Gibson	<ul style="list-style-type: none"> – promocja turystyki, – statystyka turystyczna, – badania rynku turystycznego, – ustawodawstwo, regulacje i rozwiązania prawne, – szkolenia kadr turystycznych, – planowanie turystyczne 	
3.	K. Łopaciński	<ul style="list-style-type: none"> – promocja turystyki, – współpraca, wsparcie branży turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> – jakość usług turystycznych, rozwój produktów turystycznych, – współpraca z organami administracji państwowej, organizacjami krajowymi i międzynarodowymi
4.	K. Millington R. Cleverdon	<ul style="list-style-type: none"> – promocja turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> – planowanie turystyczne, – formułowanie polityki turystycznej w ramach ogólnej strategii gospodarczej państwa
5.	D. Szostak	<ul style="list-style-type: none"> – promocja turystyki, – planowanie turystyczne 	<ul style="list-style-type: none"> – formułowanie polityki turystycznej w ramach ogólnej strategii gospodarczej państwa
6.	J. Walasek	<ul style="list-style-type: none"> – promocja turystyki, – współpraca, wsparcie branży turystycznej 	<ul style="list-style-type: none"> – ustawodawstwo, regulacje i rozwiązania prawne, – planowanie turystyczne, – współpraca z organami administracji państwowej, organizacjami krajowymi i międzynarodowymi, – formułowanie polityki turystycznej w ramach ogólnej strategii gospodarczej państwa
7.	H. Zawistowska	<ul style="list-style-type: none"> – promocja turystyki, – współpraca, wsparcie branży turystycznej, – jakość usług i rozwój produktów turystycznych 	<ul style="list-style-type: none"> – formułowanie polityki turystycznej w ramach ogólnej strategii gospodarczej państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Borzyszkowski, Marczak (2009); Fedyk (1999); Gibson (2002); Łopaciński (1999); Millington, Cleverdon (1999); Panasiuk (2001); Walasek (1999); Zawistowska (1999).

Analizując podejście różnych autorów dotyczące zakresu najważniejszych kompetencji NTO i NTA, można wskazać główne rodzaje działań, za realizację których odpowiadają te dwa typy organizacji. W przypadku NTO jest to realizacja działań marketingowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań promocyjnych (głównie promocja kraju jako atrakcyjnej destynacji turystycznej), natomiast w przypadku NTA – formułowanie założeń i realizacja polityki turystycznej państwa.

Według Middletona (1996), NTO mają do wyboru dwie strategie działania, tj. strategię promocyjną oraz strategię wspierania. Pierwsza z nich oznacza realizację przez NTO programów promocyjnych, mających m.in. na celu „przekazywanie wizerunku” danego kraju docelowym grupom potencjalnych turystów. Realizacja strategii wspierania wymaga natomiast zaangażowania nie tylko ze strony NTO, ale przede wszystkim inicjatywy i współpracy ze strony

sektora prywatnego. Strategia wspierania łączy zatem NTO i branżę turystyczną we wspólnej działalności, która jest całkowicie odmienna od tradycyjnego wydawania środków finansowych na tzw. kampanie wizerunkowe. Podstawowym zadaniem jest tu alokacja dostępnych pieniędzy pomiędzy konkurującymi ze sobą priorytetami marketingowymi (Borzyszkowski, 2005).

Wymienione strategie najczęściej realizowane są jednocześnie. Można nawet stwierdzić, że przenikają się wzajemnie. Często działania podejmowane w ramach strategii wspierania okazują się jednocześnie elementami strategii promocyjnej. Sytuacja taka oznacza znaczną dywersyfikację i rozproszenie obszarów działania współczesnych NTO, jednak zawsze z zastrzeżeniem, że w założeniach priorytetowym zadaniem tego typu organizacji w dalszym ciągu pozostaje działalność marketingowa, a w szczególności promocja danego kraju jako atrakcyjnej destynacji turystycznej (Marczak, 2013).

Formy organizacyjne NTO

Klarowny podział NTO, uwzględniający jako kryterium ich klasyfikacji – formę organizacyjną ściśle związaną m.in. z charakterem i strukturą instytucji nadrzędnej, zaproponował Medlik (1995). Uwzględniając powyższe kryterium, autor ten wyróżnił trzy grupy NTO, tj.

- organizacje odznaczające się rządową formą organizacyjną – są to organizacje powołane przez rząd danego kraju, działające w ramach struktur właściwego ministerstwa; najczęściej funkcjonują one jako departamenty w ramach:
 - a) struktur samodzielnych ministerstw turystyki,
 - b) struktur ministerstw turystyki łączonych z innym sektorem,
 - c) struktur ministerstw zajmujących się innymi sektorami gospodarki niż turystyka,
- organizacje odznaczające się quasi-rządową formą organizacyjną – są to organizacje, które zostały powołane i usankcjonowane przez rząd danego kraju na podstawie aktu prawnego, lecz nie działające w ramach struktur rządowych; organizacje te w znacznym stopniu są zależne od rządu (dotyczy to przede wszystkim finansowania ich działalności),
- organizacje o charakterze pozarządowym – często funkcjonujące na podstawie współpracy instytucji publicznych i branży turystycznej (m.in. różnego rodzaju stowarzyszenia, fundacje, agencje itp.).

Trudno jednoznacznie stwierdzić, jakiego rodzaju forma organizacyjna umożliwi najbardziej skuteczne i efektywne funkcjonowanie NTO. Przykłady świetnie radzących sobie na międzynarodowym rynku turystycznym NTO można znaleźć niezależnie od ich bezpośrednich lub pośrednich powiązań ze strukturami rządowymi. W dalszej części artykułu, realizując przyjęty cel główny opracowania, zaprezentowano przykłady funkcjonowania pozarządowych NTO oraz ich znaczenie dla rozwoju turystyki w poszczególnych krajach.

Przykłady funkcjonowania pozarządowych NTO

Narodowe organizacje turystyczne mogą funkcjonować na podstawie trzech rodzajów form organizacyjnych, tj. rządowej, quasi-rządowej oraz pozarządowej. Badania przeprowadzone na próbie 79 NTO wykazały, że zdecydowanie najwięcej organizacji charakteryzuje się rządową formą organizacyjną (42 organizacje – 51,9%). Na drugim miejscu pod względem liczebności plasują się NTO quasi-rządowe (23 organizacje – 28,4%), natomiast najrzadziej spotyka się NTO funkcjonujące jako organizacje pozarządowe (16 NTO – 19,7%). Dominacja organizacji rządowych i quasi-rządowych bardzo często związana jest ze strukturą systemu organizacji turystyki w poszczególnych krajach, a w konsekwencji – z finansowaniem tych organizacji ze środków publicznych. Jednakże w literaturze przedmiotu można odnaleźć przykłady NTO odznaczających się pozarządową formą organizacyjną, które w swoich krajach odgrywają kluczową rolę w działaniach podejmowanych na rzecz rozwoju turystyki. Do takich organizacji można zaliczyć NTO działające m.in. w takich krajach, jak: Austria (*Österreich Werbung*), Cypr (*Cyprus Tourism Organization – CTO*), Francja (*ATOOUT FRANCE*), Ghana (*Ghana Tourist Board – GTB*), Grenada (*Grenada Tourism Authority*), Gujana (*Guyana Tourism Authority*), Gwatemala (*Instituto Guatemalteco de Turismo – INGUAT*), Holandia (*Holland Marketing – NBTC*), Kuba (*Cuba Tourist Board*), Lesotho (*Lesotho Tourism Development Corporation – LTDC*), Maroko (*Moroccan National Tourist Office – MNT0*), Nikaragua (*Instituto Nicaragüense de Turismo – INTUR*), Norwegia (*Innovation Norway*), Sri Lanka (*Sri Lanka Tourism Promotion Bureau – SLTPB*), Stany Zjednoczone (*Brand USA*), Szwajcaria (*Switzerland Tourism*).

NTO odznaczające się pozarządową formą organizacyjną bardzo często współtworzą system organizacji turystyki w poszczególnych krajach. Przykładem takiej organizacji jest *ATOOUT FRANCE* – Francuska Agencja Rozwoju Turystyki, pełniąca funkcję francuskiej NTO. Jest to organizacja o charakterze pozarządowym, która powstała przez połączenie *Maison de la France (MDLF)* oraz *ODIT France* – agencji zajmującej się inżynierią turystyki we Francji, jej rozwojem, analizami, klasyfikacją oraz standaryzacją usług turystycznych. Funkcjonuje ona na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, który to model współpracy praktykowany jest we Francji z powodzeniem już od lat 80. XX w. Zakres działań *ATOOUT FRANCE* obejmuje całość funkcji pełnionych wcześniej przez *Maison de la France* (w zasadzie *ATOOUT FRANCE* kontynuuje działania utworzonej w 1987 r. *Maison de la France*) oraz *ODIT France*, a w szczególności – promocję Francji jako atrakcyjnej destynacji turystycznej, a także czuwanie nad jakością usług turystycznych w kraju. Ponadto na arenie międzynarodowej *ATOOUT FRANCE* w bardzo szerokim zakresie rozwinęła sferę analiz i badań, a także szkoleń skierowanych do zagranicznych przedstawicieli branży turystycznej.

Cechą charakterystyczną *ATOOUT FRANCE* jest ścisła współpraca z różnego rodzaju instytucjami działającymi na rzecz rozwoju turystyki we Francji na poszczególnych szczeblach administracji, tj. na szczeblu regionalnym – z komitetami regionalnymi turystyki (*Comite Regionale de Tourisme*) oraz radami regionu, na szczeblu departamentalnym – z komitetami departamentalnymi turystyki (*Comite Departementale de Tourisme*) oraz radami generalnymi,

natomiast na szczeblu lokalnym – z biurami turystycznymi (*Office de Tourisme*) i syndykatami inicjatyw (*Syndicat d' Initiative*), a także z zarządami gmin. Tego rodzaju kooperacja pozarządowej NTO z instytucjami publicznymi oraz z branżą turystyczną skutkuje tym, że od wielu lat Francja zajmuje czołowe miejsca w światowym rankingu turystycznym pod względem liczby oficjalnych przyjazdów turystycznych. Przykładowo w 2015 r. odwiedziło ją blisko 84,5 mln turystów, co stanowiło 7,1% wszystkich przyjazdów turystycznych na świecie (*Tourism Highlights...*, 2016). Natomiast w 2016 r. do Francji przyjechało 82,6 mln zagranicznych turystów (6,7% ogólnej liczby światowych przyjazdów turystycznych) (*Tourism Highlights...*, 2017). Francja należy również do czołówki krajów najwięcej zarabiających na turystyce przyjazdowej. W 2015 r. wpływy z eksportu turystycznego wyniosły 44,9 mld USD (5. miejsce na świecie – udział 3,7%), natomiast w 2016 r., na turystyce przyjazdowej Francja zarobiła 42,5 mld USD (5. miejsce na świecie – udział 3,5%) (*Tourism Highlights...*, 2017). Przyczyn takiego sukcesu należy upatrywać w m.in. sprawnie funkcjonującym od blisko 30 lat systemie promocji turystyki. Ponadto należy podkreślić, iż w gospodarce Francji turystyka odgrywa istotną rolę. Stanowi jedną z ważniejszych gałęzi gospodarczych. Ma to również swoje odzwierciedlenie w znacznie rozbudowanej strukturze administracyjnej podmiotów odpowiedzialnych za kształt francuskiej turystyki, w tym m.in. za jej promocję. Kluczowym podmiotem w tej strukturze jest właśnie *ATOOUT FRANCE*, jako instytucja nadzorująca i koordynująca działania podejmowane na rzecz rozwoju turystyki przyjazdowej.

Innym przykładem pozarządowej NTO, odgrywającej istotną rolę w systemie organizacji turystyki w swoim kraju, jest powołana w 2010 r. *Brand USA*. Jest to organizacja działająca na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest ona odpowiedzialna za strategię *brandingu* i promocji Stanów Zjednoczonych na rynkach zagranicznych. Główną misją *Brand USA* jest ciągle zwiększanie przyjazdowego ruchu turystycznego oraz udziału Stanów Zjednoczonych w turystyce międzynarodowej, a także kreowanie pozytywnego wizerunku turystycznego kraju (*FY2016 Objectives...*, 2015). Z pierwszego z wymienionych zadań *Brand USA* wywiązuje się doskonale. W 2016 r., w porównaniu z 2010 r., w którym utworzono tę organizację, liczba przyjazdów turystycznych do USA zwiększyła się o blisko 26%. Dla przykładu w 2009 r., w porównaniu z 2005 r., liczba przyjazdów turystycznych do USA wzrosła o 11,6%. Wzrostowa tendencja dotycząca liczby przyjazdów turystów zagranicznych przekłada się bezpośrednio na wielkość wpływów z eksportu turystycznego. Pod tym względem USA są światowym liderem (205,9 mld USD w 2016 r.). W 2016 r., w porównaniu z 2010 r., zanotowano wzrost wpływów z turystyki przyjazdowej o blisko 99%. Dla porównania w 2009 r., względem 2005 r., odnotowano wzrost wpływów z eksportu turystycznego o 14,8% (*Tourism Highlights...*, 2016, 2017).

Cechą charakterystyczną *Brand USA* jest fakt, że jest ona jedną z nielicznych NTO działających na świecie, całkowicie niezależnych od rządu. Nie oznacza to jednak, że nie współpracuje z sektorem państwowym. Jednym z kluczowych zadań tej organizacji jest ścisła współpraca z rządem federalnym, m.in. w zakresie utrwalenia w świadomości turystów zagranicznych wizerunku USA jako atrakcyjnej, a przede wszystkim bezpiecznej destynacji. Działanie *Brand USA* opiera się przede wszystkim na przedstawicielstwach zagranicznych na priorytetowych

rynkach docelowych (m.in. Australia, Austria, Brazylia, Chiny, Hongkong, Indie, Irlandia, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Meksyk i Nowa Zelandia, Niemcy, Szwajcaria, Tajwan). Natomiast na rynku krajowym *Brand USA* ściśle współpracuje z branżą turystyczną na rzecz podniesienia konkurencyjności amerykańskiej oferty turystycznej oraz propagowania turystyki krajowej wśród obywateli.

Podsumowanie

Zaprezentowane przykłady pozarządowych NTO świadczą o tym, że tego typu organizacje mogą odgrywać ważną rolę w rozwoju współczesnej turystyki. Dotyczy to zarówno rozwoju sektora turystycznego na szczeblu krajowym, jak również regionalnym i lokalnym. Uzależnione jest to od wielu czynników, wśród których według autora kluczową rolę odgrywa system organizacji turystyki określający kompetencje i zadania poszczególnych organizacji go współtworzących. To właśnie od skuteczności i efektywności mechanizmów zarządzania sektorem turystycznym w znacznej mierze zależy realizacja głównych założeń polityki turystycznej państwa czy też regionu. Jak pokazują przykłady *ATOOUT FRANCE* i *Brand USA*, organizacje pozarządowe mogą odgrywać istotną rolę w procesie zarządzania sferą turystyki. Są to silne podmioty, które w dużym stopniu decydują o sposobach wykorzystania potencjału turystycznego swoich krajów.

Literatura

- Borzyszkowski, J. (2005). *Polityka turystyczna państwa*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Borzyszkowski, J., Marczak, M. (2009). A National Tourist Organization as the Basic Body of the Tourist Policy of a State. W: *Cestovný ruch – teória a prax v podmienkach globalizácie*, s. 35–44. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB.
- Fedyk, W. (1999). Zmiany w systemie organizacyjnym zarządzania turystyką. W: K. Mazurek-Lopacińska (red.), *Problemy zarządzania sferą kultury i turystyki*. Warszawa–Wrocław: Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.
- FY2016 Objectives, Summary Marketing Plan & Budget As of August 1* (2015). Brand USA.
- Gibson, H. (2002). *Tourism: How Is It Organized?* University of Florida.
- Lopaciński, K. (1999). Narodowe organizacje turystyczne w wybranych krajach europejskich. *Rynek Turystyczny*, 3, 34–45.
- Marczak, M. (2013). Branding w turystyce – przykłady wykorzystania przez narodowe organizacje turystyczne w wybranych krajach. *Gospodarka turystyczna w regionie. Rynek turystyczny – współczesne trendy, problemy i perspektywy jego rozwoju. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 304, 182–190.
- Medlik, S. (1995). *Leksykon podróży, turystyki, hotelarstwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Middleton, V. T. C. (1996). *Marketing w turystyce*. Warszawa: PAPT.
- Millington, K., Cleverdon, R. (1999). *National Tourist Offices: Their Budgets and Performance*. London: English Tourism Council.
- Panasiuk, A. (red.). (2001). *Turystyka. Zarys wykładu*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Tourism Highlights 2016 Edition, UNWTO* (2016). Madrid.
- Tourism Highlights 2017 Edition, UNWTO* (2017). Madrid.
- Walasek, J. (1999). Polska Organizacja Turystyczna – dlaczego jest potrzebna. *Aktualności Turystyczne*, 2.
- Zawistowska, H. (1999). *Podstawy prawa w turystyce*. Warszawa–Łódź: Wydawnictwo Szkolne PWN.

NATIONAL TOURISM ORGANIZATIONS (NTO) AS AN EXAMPLE OF NON-GOVERNMENTAL INSTITUTIONS IN TOURISM

KEYWORDS | NTO, non-governmental organization, promotion

ABSTRACT

The present-day tourist policies of states depend on numerous elements, actions and measures that contribute to the adequate and controlled development of the tourism sector. Conducting tourism policy requires knowledge to be able to assess the current situation and to predict the future directions of development. Adequate organizational solutions are of a great significance to the cohesion of tourism policy. It is to be noted that in most of those countries where tourism plays an important role in their economies, two principal tourism policy entities have been distinguished on the central (national level), i.e. NTO – National Tourism Organizations and NTA – National Tourism Administrations. National Tourism Organizations may function in three forms, i.e. as government organizations, quasi-government organizations and non-government organizations. The purpose of the present article is an analysis of the functioning of selected NTO on the international tourism market, namely those that possess a non-government organizational form.

Translated by Piotr Trojanek