

Jacek Kraś

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Pigoń w Krośnie

Rola Polskiej Organizacji Turystycznej w realizowaniu polityki turystycznej państwa w latach 2013–2018

**The role of the Polish Tourism Organisation
in the implementation of tourism policy of the state
in the years 2013–2018**

Słowa kluczowe: Polska Organizacja Turystyczna, polityka turystyczna, rola, znaczenie
Keywords: Polish Tourism Organisation, tourism policy, role, meaning

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie celów, zadań i funkcji Polskiej Organizacji Turystycznej, która jest jedną z najważniejszych instytucji realizujących politykę turystyczną państwa. Jest nim również przybliżenie oraz analiza statusu organizacyjno-prawnego i najważniejszych działań tej organizacji, a także ocena jej działalności. Podstawową metodą zastosowaną dla realizacji celów publikacji jest analiza literatury przedmiotowej, materiałów wewnętrznych przedmiotowej instytucji oraz aktów prawnych.

Aby zrealizować określony wyżej cel publikacji dokonano analizy materiałów źródłowych, do których należy Statut Polskiej Organizacji Turystycznej oraz aktów prawnych, z których najważniejszym jest Ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej. Przydatna była również literatura tematyczna, do której należała między innymi książka H. Zawistowskiej, M. Dębskiego i H. Gorskiej-Warsewicz Polityka turystyczna.

Abstract

The Polish Tourism Organisation is one of the most important entities implementing tourism policy in Poland, most of all in the scope of the broadly-understood promotion.

Thus, the aim of this article is to provide an insight into the aims, tasks and the function of the Polish Tourism Organisation. Another aim consists in providing an insight into and the analysis of the organisational and legal status of this entity and its most important actions as well as the assessment of its activity.

In order to fulfil the above-specified aim of the publication, the analysis of source materials has been performed, including the analysis of the Statute of the Polish Tourism Organisation as well of certain legal acts, the most important one being the Law on the Polish Tourism Organisation. Other source literature was also useful.

Wstęp

Turystyka zajmuje istotne miejsce w gospodarce światowej. Ze względu na jej masowy charakter stała się istotnym elementem polityki państw i regionów. Pod koniec XX w. i w pierwszych latach XXI w. stała się dynamicznie rozwijającą dziedziną gospodarki światowej, na co wskazuje udział wpływów z turystyki w PKB czy też udział w zatrudnieniu. Rosnące znaczenie turystyki znalazło również odzwierciedlenie w rozszerzeniu kompetencji administracji rządowej i samorządowej, wyodrębnieniu narodowych organizacji turystycznych oraz zwiększonej aktywności organizacji pozarządowych w tym zakresie¹.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie celów, zadań i funkcji POT, która jest jedną z najważniejszych instytucji realizujących politykę turystyczną państwa. Jest nim również przybliżenie i analiza statusu organizacyjno-prawnego oraz najważniejszych działań tej organizacji, a także ocena jej działalności.

Podstawową metodą zastosowaną dla realizacji celów publikacji jest analiza literatury przedmiotowej, materiałów wewnętrznych przedmiotowej instytucji oraz aktów prawnych.

Treść zasadniczą artykułu rozpoczyna wstęp, w którym został przedstawiony cel publikacji. Część druga przybliży najważniejsze pojęcia związane z polityką turystyczną. Część trzecia przedstawia cele i zadania POT. W części czwartej dokonano analizy organów i struktury organizacyjnej POT. Z kolei część piąta zawiera rozważania dotyczące najważniejszych działań POT. W części szóstej

¹ H. Zawistowska, M. Dębski, H. Górską-Warsewicz, *Polityka turystyczna*, Warszawa 2014.

dokonana została ocena działalności analizowanego w artykule podmiotu. Część ostatnią stanowi podsumowanie, w którym przedstawiono wnioski nasuwające się w związku z realizacją tematu.

Aby zrealizować określony wyżej cel publikacji dokonano analizy materiałów źródłowych, do których należy Statut Polskiej Organizacji Turystycznej oraz aktów prawnych, z których najważniejszym jest ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej. Przydatna była również literatura tematyczna, do której należała między innymi książka H. Zawistowskiej, M. Dębskiego, H. Górskiej-Warsewicz, *Polityka turystyczna*.

1. Miejsce polityki turystycznej w polityce państwa

Termin Polityka rozumiany i przedstawiany jest różnie w literaturze naukowej. Można powiedzieć, że nie ma jednej, powszechnie akceptowanej definicji. Jedną z osób, które podjęły się usystematyzowania definicji był L. Sobkowiak, który wyróżnił między innymi politykę rozumianą jako:

- „działalność instytucji państwowych”;
- „służbę dążącą do zmniejszenia czy też usuwania ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb ludzi”;
- „podejmowanie decyzji w ramach procesu sprawowania władzy i gry o władzę, w którym biorą udział różne podmioty”².

Ważną rolę w polityce państwa pełni polityka turystyczna. Turystyka stanowi obecnie odrębny dział administracji rządowej. W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej wraz z kulturą fizyczną została wymieniona jako jeden z 28 działów³. Nowelizacja do wyżej wspomnianej ustawy z 1999 r. przewidziała 32 działy administracji rządowej i wymieniała turystykę i kulturę fizyczną jako dwa odrębne działy. Sprawy z zakresu turystyki należały do kompetencji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. Następnie zadania z zakresu turystyki wykonywał Minister Gospodarki a później Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej⁴. Obecnie działem administracji rządowej jakim jest turystyka kieruje Minister Sportu i Turystyki, który określany jest jako minister właściwy ds. turystyki. Ministerstwo Sportu i Turystyki składa się z siedmiu departamentów, dwóch biur oraz gabinetu politycznego ministra. Jedną z komórek

² H. Zawistowska, *Polityka turystyczna*, Warszawa 2014.

³ Dz.U. nr 141, poz. 943.

⁴ J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie*, Warszawa–Bydgoszcz 2003, s. 45–46.

organizacyjnych jest Departament Turystyki, który odpowiada przede wszystkim za planowanie rozwoju i priorytetów turystyki, tworzenie mechanizmów prawno-ekonomicznych turystyki, sprawowanie nadzoru nad działaniami promocyjnymi turystyki w kraju i za granicą⁵.

Minister jest jednoosobowym naczelnym organem administracji rządowej. Minister, który kieruje działem administracji rządowej wchodzi w skład organu kolegiального jakim jest Rada Ministrów. Jego funkcje zostały określone w Konstytucji i ustawie o działach administracji. Należą do nich: sprawowanie nadzoru nad urzędami centralnymi, działalność prawotwórcza, kierowanie określonym działem administracji rządowej czy wydawanie decyzji administracyjnych⁶.

W literaturze możemy spotkać się z różnymi definicjami polityki turystycznej. Jedną z bardziej ogólnych przedstawia Ch.A. Goldner i J.R.B. Ritchie. Według nich polityka turystyczna to „zbiór przepisów, zasad, wytycznych, dyrektyw, a także celów rozwoju oraz strategii, które stanowią ramy podejmowania zbiorowych oraz indywidualnych decyzji bezpośrednio dotyczących zarówno długoterminowego rozwoju turystyki, jak i codziennej działalności w ramach destynacji turystycznej”. Z kolei Pawlusiński przedstawia uproszczoną definicję, twierdząc że polityka turystyczna to „ogół działań państwa w gospodarce turystycznej”. Natomiast W. Gaworecki definiuje politykę turystyczną jako „świadome popieranie i kształtowanie turystyki przez różnego rodzaju organizacje i instytucje wpływające swoją działalnością na to, co jest ważne dla turystyki”⁷. Inną definicję przedstawia S. Wodejko, według którego polityka turystyczna to „działalność organów szczebla centralnego polegająca na określeniu celów ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturalnych związanych z rozwojem turystyki, na określeniu rozmiarów i struktury ruchu turystycznego oraz na precyzowaniu środków niezbędnych do realizacji wytyczonych celów”⁸. Na podstawie przytoczonych definicji można wnioskować, że polityka turystyczna realizowana jest przez organy i instytucje państwowe, podmioty samorządowe oraz pozarządowe organizacje i stowarzyszenia. Politykę turystyczną na poziomie centralnym, w imieniu państwa realizują przede wszystkim dwie instytucje. Departament Turystyki dzia-

⁵ <https://bip.msit.gov.pl/bip/departamenty-i-biura/informacje-o-departame/12,Departament-Turystyki.html>.

⁶ E.Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 167–168.

⁷ M.W. Kozak, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Warszawa 2009, s. 203.

⁸ H. Zawistowska, M. Dębski, H. Górską-Warsewicz, *Polityka turystyczna*, Warszawa 2014, s. 17, 19.

łający w ramach Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz Polska Organizacja Turystyczna. Departament odpowiada za realizację zadań polegających między innymi na: wskazywaniu kierunków promocji turystyki, prowadzeniu spraw związanych z zagospodarowaniem turystycznym kraju, prowadzeniu spraw dotyczących poprawy bezpieczeństwa turystów, udziale w procesie tworzenia prawa krajowego i wspólnotowego, działaniach w zakresie korzystania z funduszy strukturalnych dla celów turystyki, prowadzeniu spraw związanych z uczestnictwem Polski w międzynarodowych organizacjach turystycznych⁹. Drugą z instytucji to Polska Organizacja Turystyczna, której status i szczegółowe zadania zostały przybliżone w kolejnych częściach artykułu. Jest to narodowa organizacja turystyczna, której celem jest głównie promocja Polski jako kraju atrakcyjnego pod względem turystycznym. Należy pamiętać o tym, że polityka turystyczna realizowana jest również na arenie międzynarodowej, głównie w UE. Od przystąpienia Polski do UE istnieje możliwość pozyskiwania przez podmioty państwowe (np. Polska Organizacja Turystyczna), samorząd terytorialny oraz organizacje pozarządowe środków z funduszy UE na cele związane z turystyką, w tym między innymi na rozwój infrastruktury turystycznej. Narzędziem do realizowania polityki turystycznej w Europie są akty prawne wydawane przez organy UE, w tym przede wszystkim dyrektywy. Mają one na celu ujednoczenie i harmonizację prawa we wszystkich państwach Unii. Jako przykład harmonizacji prawa związanego z podróżami turystycznymi jest dyrektywa Rady (UE) i Parlamentu Europejskiego z 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych¹⁰ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rada 14 stycznia 2009 r. dotycząca timeshare¹¹. Nadrzędnym celem polityki turystycznej UE jest „podniesienie konkurencyjności europejskiego przemysłu turystycznego oraz stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zrównoważony wzrost turystyki w Europie i na świecie”. Znaczenie gospodarcze sektora turystyki powinno przejawiać się poprzez:

- wzrost dynamiki rozwoju gospodarczego;
- rozwój lokalny;
- tworzenie nowych miejsc pracy;
- wzmacnianie i zachowanie dziedzictwa kulturowego;

⁹ <https://bip.msit.gov.pl/bip/departamenty-i-biura/informacje-o-departame/12,Departament-Turystyki.html>

¹⁰ Dz.Urz. UE L 326/1.

¹¹ Dz.Urz. UE L 33.

- tworzenie tożsamości europejskiej przy jednoczesnym nacisku na dialog międzykulturowy¹².

2. Cele i funkcje POT

Polska Organizacja Turystyczna została powołana do życia na mocy ustawy z 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej. Określa ona podstawowe zadania i cele POT. Podstawowy cel został wyraźnie określony w art. 1 ustawy o Opolskiej Organizacji Turystycznej¹³. Zgodnie z nim Polską Organizację Turystyczną utworzono w celu wzmocnienia promocji Polski w dziedzinie turystyki w kraju i za granicą. Do wymienionych w ustawie zadań należą w szczególności:

- promocja Polski jako kraju atrakcyjnego pod względem turystycznym;
- zapewnienie funkcjonowania i rozwoju polskiego systemu informacji turystycznej, zarówno w kraju, jak i na świecie;
- inicjowanie, wspomaganie oraz podejmowanie inicjatywy w zakresie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej;
- inspirowanie tworzenia regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych oraz współdziałanie z nimi.

Z kolei Statut POT kładzie nacisk na realizację zadań w postaci:

- Przeprowadzania analiz statystycznych i marketingowych, ekspertyz i studiów prognostycznych;
- wspierania, inicjowania i propagowania rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej;
- wspomaganie prac nad systemem rezerwacji usług turystycznych;
- opiniowania strategii działania w zakresie turystyki opracowywanych przez ministra sportu i turystyki, jednostki samorządu terytorialnego czy organizacje działające w sektorze turystyki¹⁴.

Statut Polskiej Organizacji Turystycznej został nadany w drodze rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej na podstawie art. 12 ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej¹⁵. Określa on:

- szczegółowy zakres działania POT;

¹² M.W. Kozak, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Warszawa 2009, s. 222-224.

¹³ Dz.U. nr 62, poz. 689 z późn. zm.

¹⁴ J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie* Warszawa–Bydgoszcz 2003, s. 58–60.

¹⁵ Dz.U. nr 80, poz. 559 z późn. zm.

- tryb pracy organów Polskiej Organizacji Turystycznej;
- organizację Biura Prezesa POT;
- zakres działania Polskich Ośrodków Informacji Turystycznej za granicą;
- zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez POT¹⁶.

Wykonując swoje zadania POT współpracuje z różnymi podmiotami, do których należą: jednostki samorządu terytorialnego, regionalne i lokalne organizacje turystyczne, organizacje zrzeszające przedsiębiorców sektora turystycznego, związki metropolitarne, polskie przedstawicielstwa zagraniczne¹⁷.

3. Status organizacyjno-prawny POT

Polska Organizacja Turystyczna jest Państwową Osobą Prawną. Uzyskała ona osobowość prawną w drodze ustawy o POT. Nadzór nad nią sprawuje minister właściwy do spraw turystyki, czyli obecnie Minister Sportu i Turystyki, który odpowiada za dział administracji rządowej jakim jest turystyka¹⁸. Jako osoba prawna POT działa poprzez swoje ustawowe organy, takie jak: Rada Polskiej Organizacji Turystycznej i Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej. Szczegółowe zadania i kompetencje organów określa wspomniana wcześniej ustawa o POT. Rada POT jako organ kolegialny wykonuje kompetencje stanowiące i opiniodawcze. Rozstrzygnięcia wiążące podejmuje poprzez głosowanie. Rada POT powołana jest w celu przedstawiania opinii i wniosków we wszystkich sprawach dotyczących działań POT. Do kompetencji Rady POT należą w szczególności:

- przyjmowanie rocznych i wieloletnich programów działania i projektów planów finansowych POT oraz sprawozdań z ich realizacji;
- opiniowanie kandydatów na stanowiska prezesa i wiceprezesów POT;
- określenie zasad wynagradzania pracowników POT i wymagań kwalifikacyjnych wobec pracowników¹⁹.

Analizowany organ stanowiący POT składa się z 12-18 osób powoływanych przez ministra sportu i turystyki na 3-letnią kadencję. Minister powołuje w skład rady osoby wskazywane przez: administrację rządową, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy, samorząd zawodowy oraz stowarzyszenia działające w sek-

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej.

¹⁷ Art. 3 ust. 2 ustawy o POT.

¹⁸ Art. 2 ustawy o POT.

¹⁹ Art. 6 ustawy o POT.

torze turystyki, a także przewoźników. Pierwsze posiedzenie Rady POT zostało zwołane przez ministra właściwego ds. turystyki. Jest ona organem kolegiальnym i wykonuje swoje obowiązki na podstawie ustawy o POT, Statutu oraz uchwalonego przez siebie regulaminu. Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego oraz zastępcę w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, przy obecności co najmniej połowy członków Rady. Posiedzenia Rady odbywają się nie rzadziej niż raz na kwartał. Zwołuje je przewodniczący, a jeśli nie ma takiej możliwości wiceprzewodniczący. Może być ono zwołane również na pisemny wniosek ministra właściwego ds. turystyki. Rada podejmuje decyzje na posiedzeniu w formie uchwał. Zapadają one zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków Rady. Uchwały rady podejmowane są zwykłą większością głosów z wyjątkiem sytuacji, gdy wybierani są przewodniczący i wiceprzewodniczący lub wyrażana jest opinia o przewodniczącym, wiceprzewodniczącym, prezesie czy wiceprezesach POT. Z posiedzeń rady sporządza się protokół, który przechowywany jest w Biurze Prezesa POT²⁰.

Kolejnym organem POT jest Prezes, który kieruje Polską Organizacją Turystyczną i reprezentuje ją na zewnątrz. Powołuje go minister właściwy ds. turystyki spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, po zasięgnięciu opinii Rady POT. Minister również odwołuje Prezesa. Ustawa o POT określa wymagania stawiane osobie, obejmującej funkcję Prezesa. Należą do nich:

- posiadanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego;
- obywatelstwo polskie;
- posiadanie pełni praw publicznych;
- posiadanie kompetencji kierowniczych;
- niekaralność za przestępstwo umyślne i umyślne przestępstwo skarbowe;
- posiadanie co najmniej 6-letniego stażu pracy, w tym co najmniej 3-letniego na stanowisku kierowniczym;
- dysponowanie wykształceniem i wiedzą z zakresu spraw należących do właściwości POT.

Nabór na stanowisko Prezesa przeprowadza zespół powołany przez ministra ds. turystyki. Składa się z co najmniej trzech osób, których wiedza i doświadczenie pozwala na wyłonienie najlepszego kandydata. Zespół ocenia wiedzę kandydata niezbędną do należytego wykonywania zadań, doświadczenie zawodowe, a także kompetencje kierownicze. Wiceprezesów POT (1–3) powołuje Prezes, spo-

²⁰ § 3–11 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej.

śród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, po zasięgnięciu opinii Rady POT. Prezes powołuje zespół przeprowadzający nabór na stanowiska wiceprezesów²¹. Prezes wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Prezesa POT. W skład Biura Prezesa wchodzi komórki organizacyjne i samodzielne stanowiska, do których należą:

- Departament e-Informacji;
- Departament Strategii,
- Departament Instrumentów Marketingowych;
- Departament Funduszy Europejskich;
- Departament Produktu Turystycznego i Współpracy Regionalnej;
- Biuro Projektów Unijnych;
- Biuro Rzecznika Prasowego;
- Biuro Administracyjno-Organizacyjne;
- Biuro Finansowe;
- Samodzielne stanowisko ds. kadr i szkolenia;
- Samodzielne stanowisko ds. audytu wewnętrznego;
- Samodzielne stanowisko ds. BHP²².

Według danych na 2017 r. w kraju POT zatrudnia na pełnych etatach 58 osób, a zagranicą 40 osób. POT może tworzyć Zagraniczne Ośrodki. Powołane są one w celu realizowania zadań organizacji, są jej jednostkami organizacyjnymi, nie prowadzą działalności gospodarczej. Dyrektorów tych jednostek powołuje i odwołuje Prezes POT. Ośrodki mają swoją siedzibę w czternastu krajach, w tym jedenastu europejskich (Austria, Niemcy, Szwecja, Belgia, Holandia, Wielka Brytania, Włochy, Francja, Hiszpania, Ukraina i Rosja) i trzech pozaeuropejskich (USA, Japonia, Chiny). Ich zadania wymienione są w statucie POT. Należą do nich:

- organizowanie stoisk narodowych na targach i wystawach turystycznych oraz uczestniczenie w tego typu przedsięwzięciach organizowanych przez inne podmioty;
- organizowanie konferencji prasowych, imprez i kampanii promocyjnych;
- organizowanie wyjazdów studyjnych do Polski dla przedstawicieli mediów, branży turystycznej i przewoźników;
- wydawanie i upowszechnianie materiałów promocyjnych i informacyjnych o Polsce;

²¹ Art. 8–10 ustawy o POT.

²² § 13–14 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej.

- prowadzenie badań marketingowych;
- udzielanie informacji turystycznej;
- organizowanie seminariów i warsztatów²³.

Polska Organizacja Turystyczna może prowadzić również działalność gospodarczą, z której środki przeznacza na własne cele. Może ona być realizowana poprzez:

- świadczenie usług consultingowych, doradczych, szkoleniowych, informacyjnych i reklamowych;
- przeprowadzanie analiz gospodarczych i badań rynku;
- prowadzenie działalności wydawniczej;
- organizowanie i obsługę targów, kongresów, sympozjów i konferencji, zarówno w kraju, jak i za granicą²⁴.

4. Najważniejsze działania POT

Jednym z podstawowych zadań POT jest organizowanie polskich stoisk narodowych na największych targach turystycznych. W 2017 r. zorganizowano 15 takich stoisk, rok później 17 stoisk narodowych a oprócz tego 55 stoisk informacyjnych. W 2019 r. planuje się zorganizowanie aż 47 stoisk narodowych. Opisywane wyżej przedsięwzięcia realizowane są w najbardziej znaczących miastach na świecie, do których należą: Wiedeń, Madryt, Helsinki, Buenos Aires, Praga, Berlin, Tel Aviv, Dubaj czy Barcelona²⁵. Te zadania realizowane były w ramach działania „Promowanie atrakcyjności turystycznej Polski za granicą”.

Jednym z najbardziej interesujących działań sprzyjających rozwojowi polskiej turystyki jest powtarzająca się cyklicznie akcja „Polska zobacz więcej – weekend za pół ceny”, dzięki której mniej zasobni turyści będą mogli skorzystać z wielu atrakcji turystycznych po niższych o 50% cenach. W przedsięwzięciu uczestniczą przedsiębiorcy turystyczni z branży hotelarskiej, gastronomicznej czy kulturowej, którzy zgłoszą swoją ofertę do POT. Tego rodzaju działania służą nie tylko klientom, ale również przyczyniają się do uzyskania przez przedsiębiorców dodatkowych dochodów poza sezonem turystycznym i stanowią promocję

²³ § 16–17 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej.

²⁴ § 18 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej.

²⁵ <https://www.pot.gov.pl/pl/dzialalnosc/targi-i-wystawy>.

ich oferty. Dotychczas organizowanych było z sukcesem pięć edycji akcji. Najbliższa, szósta planowana jest na 15–17 marca 2019 r.²⁶ Dla przykładu w IV edycji akcji, która odbyła się w dniach 9–11 marca 2018 r., wzięło udział 661 podmiotów turystycznych, które oferowały swoje usługi w obniżonych o 50% cenach. Skorzystało z nich 132 tys. turystów. O sukcesie przedsięwzięcia świadczy również fakt, że 90% usługodawców chce uczestniczyć w kolejnej edycji akcji²⁷.

Bardzo istotnym aspektem działania POT jest współpraca międzynarodowa. Realizowana jest ona między innymi w ramach Grupy Wyszehradzkiej, na mocy protokołu o współpracy podpisanego w dniu 4 kwietnia 2002 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Czech, Ministerstwo Spraw Gospodarczych Węgier, Ministerstwo Gospodarki Polski i Ministerstwo Gospodarki Słowacji. Bezpośrednimi wykonawcami postanowień są: Narodowe Organizacje Turystyczne Polski, Węgier i Czech oraz Ministerstwo Transportu i Budownictwa Republiki Słowacji. Wszystkie wspólne działania objęte są hasłem „Discover Central Europe”. Inną formą współpracy jest Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (*International Visegrad Fund*). Jest to organizacja międzynarodowa ustanowiona przez państwa grupy w dniu 9 czerwca 2000 r. z siedzibą w Bratysławie. Celem Funduszu jest promocja współpracy między państwami Grupy Wyszehradzkiej poprzez realizację wspólnych projektów w obrębie kultury, wymiany młodzieżowej, nauki i edukacji, współpracy transgranicznej oraz promocji turystycznej. Fundusz posiada własny budżet, którego dochody stanowią wkłady wniesione przez państwa członkowskie. Środki przeznaczone są na wsparcie finansowe w ramach programów grantów i programów stypendialnych. Ich beneficjentami są organizacje pozarządowe, samorządy lokalne i regionalne, szkoły i uczelnie oraz artyści²⁸.

Polska Organizacja Turystyczna należy również od 2003 r. do Komisji Turystyki Morza Bałtyckiego (*Baltic Sea Tourism Commission*). Jest to regionalna organizacja międzynarodowa promująca zrównoważony rozwój turystyki w państwach basenu Morza Bałtyckiego. Podstawowym celem organizacji jest promocja turystyki przyjazdowej do krajów leżących nad Morzem Bałtyckim. Organizuje również podróże studyjne dla dziennikarzy i touroperatorów do państw leżących nad Morzem Bałtyckim, a także stoiska na targach turystycznych²⁹. Kolejnym przykładem działań POT na arenie międzynarodowej jest funkcjonowanie w ramach

²⁶ <https://polskazobaczwiecej.pl/informacje>.

²⁷ <https://www.pot.gov.pl/pl/nawosci/wiadomosci-z-pot/kolejna-rekordowa-edycja-akcji-polska-zobacz-wiecej-weekend-za-pol-ceny>.

²⁸ <https://www.pot.gov.pl/pl/o-pot/wspolpraca-miedzynarodowa/grupa-wyszehradzka>.

²⁹ www.pot.gov.pl/pl/o-pot/wspolpraca-miedzynarodowa/baltic-sea-tourism-commission.

Europen Travel Commission. Jest to międzynarodowa organizacja non-profit, która powstała w 1948 r. Jej celem jest promocja Europy jako celu podróży turystycznych. Członkami tej organizacji są narodowe organizacje turystyczne z Europy i spoza niej³⁰. Polska Organizacja Turystyczna organizuje również imprezy studyjne dla zagranicznych i krajowych dziennikarzy, touroperatorów i VIP-ów. Ich celem jest popularyzacja atrakcyjności turystycznej Polski za granicą. Polska Organizacja Turystyczna realizuje także projekty z zakresu digital marketingu. Mają one na celu: budowanie świadomości marki Polska i utrwalanie wizerunku Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie, wzbudzenie zainteresowania ofertą turystyczną Polski i zachęcenie do przyjazdu do Polski. Działania realizowane są poprzez kampanie promocyjne online w kraju i za granicą, strony www oraz profile w mediach społecznościowych³¹. Również informacja turystyczna jest elementem działań marketingowych POT. Realizowana jest przy współpracy z Regionalnymi Organizacjami Turystycznymi. Polski System Informacji Turystycznej składa się z części: analogowej i cyfrowej. Część analogową, wymagającą kontaktu z drugim człowiekiem, stanowią informacje przekazywane przez pracowników, drukowanie i kolportaż materiałów promocyjnych, oznakowania drogowe. Natomiast część cyfrowa opiera się na tzw. Repozytorium Informacji Turystycznej (system baz danych), które jest tworzone wspólnie z ROT³². Innym interesującym działaniem jest coroczna organizacja konkursu „Najlepszy Produkt Turystyczny”. Ma on na celu wyłonienie i popularyzację najbardziej atrakcyjnych, nowatorskich i przyjaznych dla turystów produktów turystycznych. Dotychczas tzw. „Złoty Certyfikat” przyznany został: Szlakowi Zabytków Techniki województwa śląskiego, Kanałowi Augustowskiemu – Szlak Papieski, Łódzkiej Manufakturze, Festiwalowi Przystanek Woodstock, Szlakowi Orlich Gniazd, Szlakowi Architektury Drewnianej i Parkowi Nauki i Rozrywki Krasiejów, Kopalni Złota i Średniowiecznemu Parkowi Techniki w Złotym Stoku, Świętu Szlaku Zabytków Techniki Industriada, Żywemu Muzeum Piernika w Toruniu³³. Jak wspomniano wcześniej jednym z zadań POT jest inspirowanie tworzenia lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych oraz współdziałanie z nimi. Ustawa o POT przybliży zadania tych podmiotów, które są powiązane z działaniami Polskiej Organizacji Turystycznej. Wśród nich wyróżnimy: promocję turystyczną obszaru działania tych

³⁰ www.pot.gov.pl/pl/o-pot/wspolpraca-miedzynarodowa/european-travel-commission.

³¹ <https://www.pot.gov.pl/pl/dzialalnosc/promocja-w-internecie>.

³² www.pot.gov.pl/pl/dzialalnosc/polski-system-informacji-turystycznej.

³³ www.pot.gov.pl/pl/dzialalnosc/konkursy/najlepszy-produkt-turystyczny.

jednostek, wspomaganie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej, opiniowanie, inicjowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej, czy współpracę z POT³⁴.

Narodowe Organizacje Turystyczne funkcjonują również w wielu innych krajach na świecie. Według danych POT na 2015 r. było ich 38. Najwięcej, bo 28 działa w państwach OECD. Posiadają one różny status prawny. Działają często jako stowarzyszenia czy spółki prawa handlowego. Wykonują bardzo zbliżone zadania do POT. Posiadają do dyspozycji zróżnicowane środki finansowe. W krajach, które inwestują duże środki w promocję turystyczną, takich jak: Hiszpania, Niemcy czy Austria część budżetu narodowych organizacji turystycznych pochodzi ze środków państwowych. Pozostałe źródła finansowania pochodzą z regionów i partnerstwa publiczno-prywatnego. Drugą kategorię, do której należy Polska, stanowią kraje, które dysponują zdecydowanie mniejszymi środkami finansowymi, pochodzącymi głównie z budżetu państwa. Ich środki finansowe uzupełniane są przede wszystkim z funduszy europejskich. Dla przykładu budżet POT w 2015 r. wynosił 15,2 mln euro, w tym dotacja (podmiotowa) z budżetu państwa to 39 mln zł. Dla porównania budżet Belgii-Flandrii wynosiła 70,6 mln euro, Irlandii – 57,7, Chorwacji 45,3, Słowacji 9,6, Czech – 20,1³⁵.

5. Ocena działalności

Ocena działalności wiąże się ściśle z oceną skuteczności działania. Termin skuteczność działania może odnosić się również do organizacji. Można ją rozumieć jako „nazwę obiektu, który posiada pewien ustrój, albo jako nazwę samego ustroju obiektu, samego układu relacji wiążących wzajemnie jego części oraz relacji wiążących te części z całością. Może to być również nazwa czynności organizowania”³⁶. Podstawą organizacji są ludzie (pracownicy), których umiejętności i kompetencje decydują o skuteczności jej działania. Jedną z takich organizacji jest POT. Skuteczność oznacza „doprowadzenie do zrobienia tego co należy”³⁷. W przypadku instytucji istotne znaczenie ma prawidłowy wybór celu. Przez wyznaczenie

³⁴ Art. 4 ust. 3 ustawy o POT.

³⁵ Polska Organizacja Turystyczna a Narodowe Organizacje Turystyczne, s. 3–6, https://www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=5857&format=raw.

³⁶ T. Kotarbinski, *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, cz. II, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003, s. 16.

³⁷ P.F. Drucker, *Menedżer skuteczny*, Kraków 1994, s. 13.

celu ma ona możliwość podążania we właściwym kierunku. Skuteczność organizacji będzie tym większa, im mniej celów sobie wyznaczy. Działanie będzie skuteczne jeśli podmiot osiągnął zamierzony cel w pełni albo ułatwił sobie jego osiągnięcie w przyszłości³⁸.

Efektywność działalności POT można analizować pod kątem realizacji podstawowego celu POT jakim są działania promocyjne. Istotne znaczenie ma tutaj między innymi: liczba przyjazdów turystów do Polski, organizacja podróży studyjnych i prasowych, poziom komunikacji konsumenckiej, liczba zatrudnionych pracowników.

Według stanu na 2017 r. POT zatrudniał na pełnych etatach 58 osób. Dla porównania w 2014 r. w tej instytucji zatrudnionych było 89 osób, co świadczy o zmniejszeniu zatrudnienia o 25%. Jeżeli chodzi natomiast o zatrudnienie w 14 zagranicznych ośrodkach w 2017 r. wynosiło ono 40 osób i było większe w stosunku do 2014 r. o dwie osoby. Z powyższych analiz wynika, że mimo zwiększenia aktywności działania POT liczba zatrudnionych w instytucji osób dość znacznie zmalała.

O skuteczności działania POT może świadczyć liczba turystów odwiedzających Polskę z wybranych krajów.

Liczba turystów odwiedzających Polskę w latach 2010–2015 (wyrażona w tysiącach)

Obszar	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kraje UE	8 500	8 770	9 165	9 850	11 379	12 003
USA	240	250	280	295	394	429
Pozostałe	3 730	4 330	5 395	5 655	4 227	4 290
Ogółem	12 470	13 350	14 840	15 800	16 000	16 722

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polska Organizacja Turystyczna a Narodowe Organizacje Turystyczne*, s. 11, https://www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=5857&format=raw.

Jak wynika z przedstawionej tabeli, w latach 2010 – 2015 doszło do znacznego wzrostu liczby turystów przyjeżdżających do Polski, bo aż o 34%. W przypadku mieszkańców państw UE w stosunku do 2010 r. zanotowano 41% wzrost przy-

³⁸ Z. Wojciechowski, *Skuteczność zarządzania a efektywność organizacji*, [w:] *Ocena efektywności funkcjonowania organizacji gospodarczych*, red. Z. Bombera, J. Telep, Warszawa 2004, s. 59.

jazdów. Jeśli chodzi o USA wzrost ten wynosił aż 79%. Natomiast w przypadku pozostałych krajów stopniowy wzrost następował do 2013 r. W 2014 r. zanotowano spadek, a od 2015 r. znów mamy do czynienia z tendencją wzrostową. Wyniki te wskazują, że działania mające na celu promocję Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie, realizowane przede wszystkim przez POT, przyniosły zamierzony skutek³⁹. Tendencja wzrostu liczby turystów odwiedzających Polskę ciągle się utrzymuje. Jak wynika z raportu POT, w 2017 r. odwiedziło Polskę aż 18,3 mln turystów, co stanowi wzrost w stosunku do poprzedniego roku o 4,5% osób⁴⁰.

Komunikacja konsumencka (przekaz promocyjny)

Liczba odbiorców	2013	2014	2015	2016
Liczba odbiorców przekazu na rynkach zagranicznych	20 600 000	25 400 000	32 300 000	46 900 000
Liczba użytkowników serwisu polska.travel	1 760 920	2 033 588	2 287 359	2 463 621
Liczba odsłon www.polska.travel w danym roku	–	1 666 804	5 252 886	6 533 655
Zasięg w mediach społecznościowych w danym roku	2 986 812	3 801 439	5 417 302	9 716 672

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polska Organizacja Turystyczna a Narodowe Organizacje Turystyczne*, s. 12, https://www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=5857&format=raw.

Efektom działań POT był również przekaz promocyjny, kierowany do potencjalnych turystów przede wszystkim za granicą. Tutaj także można zauważyć tendencje wzrostowe, szczególnie jeśli chodzi o samodzielne działania POT, polegające na dotarciu z przekazem promocyjnym do potencjalnych turystów. W 2013 r. było to ponad 20,5 mln osób, natomiast w 2016 r. prawie 47 mln. Również pozostałe działania promocyjne, podejmowane wspólnie z ROT, LOT i samorządami miast wykazywały tendencje wzrostowe. Z informacji udostępnionych przez POT wynika, że w 2017 r. z informacją czy reklamą turystyczną dotyczącą Polski miało do czynienia aż 111 mln ludzi na całym świecie, nie licząc informacji w mediach społecznościowych czy w mailingach.

³⁹ Polska Organizacja Turystyczna a Narodowe Organizacje Turystyczne, s. 10–11, https://www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=5857&format=raw.

⁴⁰ <https://www.fly4free.pl/zagraniczni-turystyci-w-polsce-2017/>.

Podróże studyjne i prasowe do Polski (dziennikarze, touroperatorzy, agenci turystyczni)

Grupa docelowa	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Uczestnicy podróży prasowych	719	673	707	522	650	795
Pozostali uczestnicy podróży studyjnych	531	560	622	505	573	646

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polska Organizacja Turystyczna a Narodowe Organizacje Turystyczne*, s. 12, https://www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=5857&format=raw.

W latach 2011–2016 POT zorganizowała pobyty w Polsce dla 4066 dziennikarzy, 3437 touroperatorów i agentów turystycznych. Efektem tego było między innymi publikowanie informacji o Polsce w tak renomowanych czasopismach, jak: „La Repubblica”, „Corriere Della Sera”, „Frankfurter Allgemeine Sonntagzeitung”, „Der Spiegel”, „Le Parisien” czy „Le Monde”⁴¹. Ocena działalności POT wiąże się również ze współpracą z ROT i LOT w kraju oraz współpracą międzynarodową, które to zostały szerzej opisane w poprzednich rozdziałach. Działalność POT nie zawsze oceniana jest dobrze. Pojawiają się również głosy krytyczne. Należy do nich opinia Zespołu Merytorycznego ds. Turystyki działającego przy Konwencie Marszałków Województw RP. Zarzucił on organizacji między innymi brak spójnej, aktywnej i prorozwojowej polityki dotyczącej turystyki oraz ignorowanie roli Regionalnych Organizacji Turystycznych. Stwierdzono również, że dotychczas nie opracowano dokumentu, który w sposób kompleksowy i dokładny przedstawiałby obecny stan polskiej turystyki oraz strategię działania na przyszłość. Zwrócono również uwagę na to, że w administracji rządowej turystyka połączona jest ze sportem i przez to schodzi na drugi plan między innymi w kwestiach finansowych. Tymczasem udział turystyki w PKB Polski wynosi 6%, ponadto turystyka zapewnia 700 tys. miejsc pracy, co jest istotnym argumentem na większe dofinansowanie jej działań i wzrost rangi POT⁴².

⁴¹ Polska Organizacja Turystyczna a Narodowe Organizacje Turystyczne, s. 10–11, https://www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=5857&format=raw.

⁴² <https://www.fly4free.pl/zagraniczni-turysci-w-polsce-2017/>.

Podsumowanie

Polska Organizacja Turystyczna, to jedna z najważniejszych instytucji realizujących politykę turystyczną państwa. Jej zadania skupiają się głównie na działaniach promocyjnych, które wpływają na wizerunek Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie i przyczyniają się do wzrostu zainteresowania polskimi produktami turystycznymi.

Celem niniejszego artykułu było więc przybliżenie celów, zadań i funkcji POT. Było nim również przybliżenie i analiza statusu organizacyjno-prawnego oraz najważniejszych działań tej organizacji, a także ocena jej działalności.

Przedstawione w publikacji informacje i analizy pozwalają na przedstawienie następujących wniosków:

- Polska Organizacja Turystyczna jest jednym z najważniejszych podmiotów realizujących politykę turystyczną w Polsce, przede wszystkim w zakresie szeroko pojętej promocji. Jest to podmiot państwowy, posiadający własną strukturę organizacyjną i organy, które działają w imieniu organizacji. Jej samodzielność wynika z ustawy o POT, na podstawie której otrzymała osobowość prawną. Przeważającą część budżetu tej instytucji stanowią środki z dotacji państwowych.
- Podejmuje ona wszechstronne działania w zakresie promocji turystyki w kraju i za granicą. Współpraca zagraniczna przejawia się między innym poprzez działalność w ramach Grupy Wyszehradzkiej czy Komisji Turystyki Państw Morza Bałtyckiego. Z kolei działalność w kraju wyraża się między innymi poprzez wspólne działania z samorządem terytorialnym, organizowanie: konkursów, wystaw, targów czy konferencji mających na celu promocję turystyki. Istotna jest również współpraca z LOT i ROT.
- Bardzo istotnym elementem wpływającym na jakość pracy organizacji jest sposób wyłaniania kandydatów na Prezesa czy członków Rady POT. Radni wybierani są spośród kandydatów związanych z różnymi podmiotami działającymi w branży turystycznej. Daje to możliwość obiektywnego i merytorycznego działania na rzecz turystyki. Rada określa warunki wynagrodzenia i wymagania merytoryczne stawiane pracownikom POT.
- Jeśli natomiast chodzi o uwagi dotyczące przyszłości działania POT, należałoby zastanowić się przede wszystkim nad zasadami finansowania tego podmiotu. W obecnej chwili większą część finansów stanowią środki z budżetu państwa. Stosunkowo niewielką część stanowią środki pozyskane z zewnątrz. Jest to sytuacja odwrotna niż w bardziej rozwiniętych państwach Europy,

np. Niemcy. Taka instytucja powinna bardziej aktywnie pozyskiwać środki z funduszy zewnętrznych, w tym z UE, samodzielnie lub z innymi podmiotami. Uwagi do działalności POT zgłaszają także inne podmioty, do których należy Konwent Marszałków Województw RP. Zwraca ona uwagę, na nie najlepszą współpracę z lokalnymi i regionalnymi organizacjami zajmującymi się promocją turystyki (LOT, ROT).

- Wydaje się, że warto położyć nacisk na promocję turystyki także w krajach znacznie oddalonych od Polski. Najwięcej turystów przybywa z Niemiec, co jest naturalne w związku z posiadaniem z Polską wspólnej granicy. Dlatego, żeby utrzymać tendencję wzrostową przyjazdów do Polski trzeba rozszerzać promocję na kolejne rynki. Ważne byłyby również akcje uświadamiające polskich przedsiębiorców turystycznych, dotyczące jakości obsługi i promocji swoich usług, ponieważ zadowolony klient wróci za jakiś czas i zachęci innych. Można rozważyć również zwiększenie ilości zagranicznych ośrodków, które wydają się skutecznie promować polską turystykę.

Reasumując należy stwierdzić, że Polska Organizacja Turystyczna pełni największą rolę jeśli chodzi o promocję polskiej turystyki w kraju i za granicą. Wydaje się, że te działania są skuteczne, o czym świadczą liczne i różnorodne akcje promocyjne, a także wzrost zainteresowania Polską zagranicznych turystów.

Bibliografia

Książki

Bombera Z., Telep J. (red.), *Ocena efektywności funkcjonowania organizacji gospodarczych*, Warszawa 2004.

Drucker RF., *Menedżer skuteczny*, Kraków 1994.

Gospodarek J., *Prawo turystyczne w zarysie*, Warszawa–Bydgoszcz 2003.

Kotarbinski T., *Dzieła wszystkie. Prakseologia, cz. II*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003.

Kozak M.W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Warszawa 2009.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.

Zawistowska H., Dębski M., Górńska-Warsewicz H., *Polityka turystyczna*, Warszawa 2014.

Akty prawne

Dyrektywa Rady (UE) i Parlamentu Europejskiego z 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (Dz.Urz. UE L 326/1).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rada 14 stycznia 2009 r. dotycząca time-share (Dz.Urz. UE L 33).

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Opolskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. nr 62, poz. 689 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r o działach administracji rządowej (Dz.U. nr 141, poz. 943).

Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. 2006, nr 80, poz. 559).

Strony internetowe

<https://bip.msit.gov.pl/bip/departamenty-i-biura/informacje-o-departame/12,Departament-Turystyki.html>.

<https://bip.msit.gov.pl/bip/departamenty-i-biura/informacje-o-departame/12,Departament-Turystyki.html>.

<https://www.pot.gov.pl/pl/dzialalnosc/targi-i-wystawy>.

<https://polskazobaczwiecej.pl/informacje>.

<https://www.pot.gov.pl/pl/o-pot/wspolpraca-miedzynarodowa/european-travel-commission>.

<https://www.pot.gov.pl/pl/dzialalnosc/promocja-w-internecie>.

<https://www.pot.gov.pl/pl/dzialalnosc/polski-system-informacji-turystycznej>.

<https://www.pot.gov.pl/pl/o-pot/wspolpraca-miedzynarodowa/grupa-wyszeh-radzka>.

<https://www.pot.gov.pl/pl/nowosci/wiadomosci-z-pot/kolejna-rekordowa-edycja-akcji-polska-zobacz-wiecej-weekend-za-pol-ceny>.

https://www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=5857&format=raw.

<https://polskazobaczwiecej.pl/informacje>.

<https://www.pot.gov.pl/pl/dzialalnosc/konkursy/najlepszy-produkt-turystyczny>

<https://www.fly4free.pl/zagraniczni-turysci-w-polsce-2017/>.