

Piotr Zmyślony

**Problemy zarządzania turystyką na szczeblu
mezoekonomicznym w dużych miastach**

Wstęp

W pierwszych latach polskiej transformacji ustrojowej, w nowych warunkach gospodarki rynkowej i dominacji własności prywatnej, podstawowym problemem odradzającej się turystyki było osiągnięcie skuteczności i efektywności działania w skali mikroekonomicznej. W tym czasie powstało wiele opracowań podejmujących temat funkcjonowania przedsiębiorstwa turystycznego, które obejmowały takie zagadnienia, jak uwarunkowania prawno-organizacyjne, planowanie zysku, rachunkowość, zarządzanie kadrami, marketing oraz strategie konkurencyjne (m.in. Gołembski 1991, 1997, Kornak i in. 1991, Rapacz 1994, Altkorn 1995). Następnie zwrócono uwagę na rolę samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju turystyki w regionach. Ma ona znaczenie szczególne ze względu na szeroki zakres kompetencji, zadań i instrumentów działania. Rozwój infrastruktury technicznej i paraturystycznej, a także usług społecznych i dóbr publicznych, działania w sferze regulacyjnej oraz marketingowej, a także tworzenie strategii rozwojowych umożliwiają aktywizowanie, wspieranie i zwiększanie konkurencyjności lokalnej gospodarki turystycznej (Kornak 1997, Gołembski 1999, 2002, Gałęcki 2004, Pawłusiński 2005).

Obecnie polska turystyka staje przed kolejnym wyzwaniem rozwojowym, mającym zasięg ogólnoswiatowy. Jest nim konieczność przeniesienia wymiaru zarządzania turystyką na szczebel obszarów recepcji turystycznej – miast i regionów. Wyzwanie to jest pochodną globalnych uwarunkowań: rozwoju technologicznego, zmieniających się trendów

konsumpcji turystycznej, zmiany roli rządów i decentralizacji sprawowania władzy publicznej, wymagań gospodarki opartej na wiedzy, a przede wszystkim – silnej presji konkurencyjnej w wymiarze międzynarodowym (Alejziak 2000, Buhalis 2000, *Public-private sector cooperation...* 2000). Współcześnie nie wystarczą już bogate walory, sprawne i efektywnie działające przedsiębiorstwa turystyczne oraz aktywnie wspierające je władze samorządowe, aby osiągnąć trwałą przewagę konkurencyjną na rynku turystycznym. Dzisiaj konieczne jest zarządzanie funkcją turystyczną na szczeblu mezoekonomicznym, przyjęcie filozofii bezpośredniego zaangażowania w konkurencyjną walkę o turystę przez miasta i regiony.

Wyzwanie to szczególnie silnie odczuwalne jest w dużych miastach, które stały się beneficjentami zjawiska nazywanego metropolizacją przestrzeni (Markowski, Marszał 2006), prowadzącego do zwiększenia synergicznych powiązań funkcjonalnych pomiędzy ośrodkiem centralnym a otaczającym go obszarem. Poprzez funkcjonowanie w globalnej sieci przepływu kapitału, osób, usług, informacji i wiedzy, miasta stały się wiodącymi obszarami recepcji turystycznej. Rzeczywista przestrzeń turystyczna „wylewa się” poza ich granice administracyjne, tworząc metropolitalny region turystyczny (Liszewski 2005, 2008). Tym samym lista czynników i podmiotów, od których zależy rozwój funkcji turystycznej rozszerza się na tyle, że kwestia zarządzania nią „wymyka się” indywidualnym jednostkom samorządu terytorialnego, a staje się koniecznym przedmiotem współpracy.

Celem artykułu jest wskazanie kluczowych aspektów zarządzania turystyką na szczeblu mezoekonomicznym, ze szczególnym odniesieniem do funkcjonowania obszarów metropolitalnych. Ważnym elementem rozważań jest omówienie możliwych rozwiązań strukturalnych w zakresie zarządzania turystyką na tych obszarach.

Uwarunkowania rozwoju turystyki w dużych miastach

Potencjał konkurencyjny dużych miast w obszarze turystyki w najbliższych latach będzie kształtowany przez cztery główne czynniki: rozwój metropolitalny, internacjonalizację, konieczność innowacyjnych działań oraz integrację działań.

Polskie miasta stoją na progu rewolucji metropolitalnej. Metropolizacja

przestała być celem przyszłego rozwoju, ale podstawowym wymogiem bieżącego działania w niemal wszystkich aspektach funkcjonowania miasta. Konieczność przejścia na metropolitalny szczebel działania deklarowany jest zarówno przez władze dużych miast, jak i władze jednostek terytorialnych zlokalizowanych wokół nich, co zostanie ostatecznie ugruntowane wraz z wprowadzeniem odpowiednich przepisów prawnych dotyczących metropolii. W wymiarze turystycznym metropolitalność jest niczym innym jak dostosowaniem organizacji podaży do naturalnego spojrzenia odbiorców, dla których subiektywna przestrzeń turystyczno-rekreacyjna nie mieści się w jego granicach administracyjnych, ale rozciąga się wiele kilometrów wokół. W ten sposób oferta miasta jest szeroka nie tylko pod względem terytorialnym, ale także pod względem szerokiej możliwości wykorzystania czasu, zgodnie z potrzebami i upodobaniami odbiorców. Pierwszym kluczowym wyzwaniem jest zatem zmiana perspektywy budowania oferty turystycznej dużych miast – przy podejmowaniu każdej decyzji dotyczącej turystyki konieczne jest widzenie ich jako całości wraz z obszarami podmiejskimi. Metropolitalne myślenie o turystyce w tych miastach to przede wszystkim kwestia świadomości podmiotów tworzących ofertę – powinno ono występować bez względu na uwarunkowania prawno-administracyjne.

Kolejnym czynnikiem jest wymóg przyjęcia orientacji międzynarodowej w odniesieniu do postrzegania pozycji i potencjału konkurencyjnego miasta na rynku turystycznym. Rynek turystyczny miast to rynek międzynarodowy i to on powinien być wiodącym punktem odniesienia w budowaniu i ocenie pozycji rynkowej. Rynek krajowy, dominujący z uwagi na dostępność statystyki publicznej, należy traktować jako jeden z istotnych segmentów rynku. Współcześni odbiorcy krajowi są w istocie konsumentami mającymi doświadczenie międzynarodowe, a zatem takie same wymagania i oczekiwania co turyści zagraniczni. Przejście na wymiar międzynarodowy łączy się z pozornym obniżeniem pozycji rynkowej polskich miast, relatywnie wysokiej w odniesieniu tylko do rynku krajowego, ale fałszywej z realnego punktu widzenia. Tylko pozycja na rynku międzynarodowym oddaje ich faktyczny potencjał. Szeroki horyzont postrzegania konkurentów miasta przywraca naturalną perspektywę rozwojową. Oznacza to, że wszelkie podejmowane działania, inwestycje, wydarzenia w obszarze turystyki powinny być dokonywane przy założeniu, żeby w efekcie były atrakcyjne i odpowiadały oczekiwaniom jakościowym współczesnemu turyście międzynarodowemu.

Rynek turystyczny miast to rynek silnie konkurencyjny, liga największych graczy. Dziedzictwo kulturowe, historyczne, architektoniczne oraz przyrodnicze miasta są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do osiągnięcia sukcesu. W coraz większym stopniu oferty turystyczne miast będą podlegać standaryzacji, z punktu widzenia ich odbiorców będą oferować podobny wachlarz typologiczny walorów i opcji spędzenia czasu. Budowa nowoczesnych muzeów, stadionów, centrów kongresowych i kulturalnych, parków rozrywki, organizacja wielkich imprez, rewitalizacja całych kwartałów i dzielnic, to tylko niektóre inicjatywy będące powszechnym narzędziem podniesienia atrakcyjności turystycznej. Jest to wyścig, w którym poszczególne miasta nie zwyciężą, jeśli nie będą wyróżniały się innowacyjnością i kreatywnością. Niestandardowe pomysły, nowoczesny wizerunek, przełamywanie stereotypowych rozwiązań, unikatowe i silnie związane z charakterem miast atrakcje, świeżość prezentacji oferty miasta, także elementów budujących jego dziedzictwo, a przede wszystkim wysokie standardy procesu świadczenia produktu turystycznego to te elementy, które w najbliższych latach będą decydowały o zainteresowaniu turystów.

Wreszcie, w najbliższych latach coraz większe znaczenie na rynku turystycznym będzie miała umiejętność unikania rozproszenia oraz podejmowania wspólnych działań. Miasta i regiony, które będą wysyłały spójny komunikat marketingowy oraz oferowały dobrze przygotowane kompleksowe produkty turystyczne, będą uzyskiwały przewagę konkurencyjną. Do tego konieczne jest profesjonalne zarządzanie rozwojem i promocją turystyki. W tworzeniu oferty turystycznej nie ma już miejsca na amatorskie, nieskoordynowane działania. Coraz więcej miast będzie przejmować styl zarządzania turystyką właściwy dotąd korporacjom prywatnym. Budowanie skutecznej, elastycznej, przejrzystej i zorientowanej na rynek struktury zarządzania jest kolejnym wyzwaniem rozwojowym turystyki w polskich dużych miastach.

Istota zarządzania turystyką na szczeblu mezoekonomicznym

Głównym celem zarządzania turystyką na szczeblu miasta jest podnoszenie jego konkurencyjności, prowadzące w konsekwencji do trwa-

łego rozwoju całego miasta (Scott, Baggio, Cooper 2008, s. 43), tj. rozwoju funkcji turystycznej oraz innych funkcji społeczno-gospodarczych, podlegających jej wpływowi. Cel ten odnosi się zarówno do konkurencyjności pośredniej, a więc tworzenia warunków funkcjonowania dla podmiotów turystycznych w nich działających, pozwalających na zwiększanie ich indywidualnej przewagi konkurencyjnej, jak i konkurencyjności bezpośredniej, a więc uzyskiwania zdolności do rywalizowania regionu o turystów i innego rodzaju korzyści, np. fundusze unijne, inwestorów, organizację dużych wydarzeń. Konkurencyjność regionu to stopień, w jakim w warunkach konkurencji zdolny jest do wytwarzania produktów turystycznych, które znajdują nabywców na rynkach zewnętrznych, przyczyniając się do wzrostu dochodów realnych jego mieszkańców i podmiotów w nim funkcjonujących (Jędrzejczyk 2003, Nawrot, Zmyślony 2009, s. 60–76). Poprawa pozycji konkurencyjnej może być mierzona udziałem miasta lub regionu w generowaniu ruchu turystycznego na poziomie kraju lub grupy krajów (*Survey on Destination Governance...* 2010).

Według Światowej Organizacji Turystyki zarządzanie turystyką na szczeblu miasta lub regionu (*destination governance*) dotyczy tworzenia i wdrażania spójnej polityki (strategii) turystycznej oraz zgodnego z nią trwałego systemu organizacyjnego, a także podejmowania skutecznych decyzji w tym zakresie (*Survey on Destination Governance...* 2010). Proces zarządzania określa działania operacyjne, prognozowanie, priorytety i cele rozwojowe w odniesieniu do turystyki w regionie.

J. Ritchie i G. Crouch (2003, s. 71–75) definiują zarządzanie turystyką na szczeblu mezoekonomicznym w aspekcie ściśle operacyjnym jako „organizację i jakość świadczenia usług w regionie, marketing, informację turystyczną, prowadzenie badań marketingowych, zarządzanie klientem, rozwój zasobów ludzkich oraz finansowanie działań turystycznych”. E. Dziedzic (1998) podkreśla strategiczny charakter zarządzania na szczeblu mezoekonomicznym. Zarządzanie turystyką ma charakter sterowania, oznaczającego wpływanie na podmioty gospodarki turystycznej po to, aby wywołać określone zachowania (podstawowe to stworzenie i świadczenie kompleksowego produktu turystycznego) w pewnym założonym okresie. Jest to działanie celowe, umożliwiające optymalizację zachowań podmiotów zaangażowanych w tworzenie produktu turystycznego (Zmyślony 2008, s. 85). Sterowanie, w odróżnieniu od kierowania

i regulacji, traktowane jest jako oddziaływanie pośrednie w procesie przejścia systemu lokalnej gospodarki ze stanu danego do stanu docelowego (Parysek 2001).

Podmiot zarządzania turystyką, niezależnie od jego formy prawnej oraz pochodzenia sektorowego, nazywany jest w literaturze anglojęzycznej jako *Destination Management Organisation* (DMO). Tożsamym terminem spotykanym w literaturze jest „przywódca w regionie turystycznym” (Zmyślony 2008).

V. Middleton i J. Clarke (2001, s. 334–336) wskazują na dwie podstawowe strategie zarządzania turystyką, które można traktować jako główne obszary oddziaływania.

Strategia promocji (*promotional strategy*) polega na tworzeniu i realizowaniu kampanii promocyjnych w celu wykreowania wizerunku miasta jako miejsca atrakcyjnego z punktu widzenia potencjalnych turystów. Do podstawowych priorytetów tego typu działań należy wzbudzanie zainteresowania miastem, zwiększanie jego rozpoznawalności, zachęcanie do odwiedzenia strony internetowej, kolportaż folderów. Przedsięwzięcia te określane są mianem patronackich, ponieważ reprezentują potencjał turystyczny całego miasta i są zaprojektowane zgodnie z zasadą pomocniczości, ponieważ dopełniają wysiłki marketingowe podmiotów w nim działających, bazują na szerszym zakresie i na tych polach, w których indywidualne działania są niewystarczające i nieekonomiczne. W ten sposób każde przedsiębiorstwo czy instytucja mogą podzielić swoje budżety marketingowe na cele wspólne i promocję własną. Strategia promocji realizowana jest w większości miast, można stwierdzić, że jest ona pierwotną strategią zarządzania na tym szczeblu. Ważne jest przy tym przestrzeganie zasad efektywności podejmowanych działań promocyjnych poprzez odpowiednią segmentację i wybór rynków, dobór odpowiednich narzędzi, a przede wszystkim wyznaczanie konkretnych, mierzalnych, realnych, akceptowanych przez partnerów oraz z wyznaczonym horyzontem realizacji celów, co jest niestety ciągle dość rzadkie w działaniach promocyjnych miast;

Z kolei **strategia tworzenia warunków** (*facilitation strategy*) jest bardziej zaawansowana od pierwszej, polega na tworzeniu ścisłych relacji między podmiotem przywódczym a przedsiębiorstwami turystycznymi w mieście oraz powiązania wydatków marketingowych branży turystycznej z intensywnością promocji na szczeblu miasta. W założeniach tej

strategii budżet marketingowy na szczeblu miasta jest na tyle ograniczony w relacji do liczby priorytetów rozwojowych, segmentów odbiorców i oferowanych produktów, że konieczna jest partnerska partycypacja w tworzeniu kampanii marketingowych, mających głównie na celu kreowanie marki miasta. Rola organizacji zarządzającej turystyką sprowadza się głównie do aktywizowania i koordynowania wspólnych działań.

Jasne jest, że zarządzanie turystyką na szczeblu mezoekonomicznym powinno wykraczać poza obszar marketingu. W tym kontekście należy wskazać trzy role organizacji zarządzającej turystyką.

1. **Koordinator przepływu informacji i wiedzy w regionie** (*knowledge broker*) (Mintel 2005). Rola ta nabiera dużego znaczenia z uwagi na konieczność budowy gospodarki turystycznej opartej na wiedzy (Bednarczyk 2006, s. 27–34). DMO dzięki centralnej pozycji w mieście uczestniczy w przepływie wielu formalnych i nieformalnych informacji. Doświadczenie na tym polu powoduje, że może funkcjonować jako katalizator wspólnych przedsięwzięć, centrum informacyjne w zakresie dobrych praktyk prowadzących do podnoszenia konkurencyjności oferty turystycznej miasta oraz pośrednik pomiędzy turystami a lokalną branżą turystyczną. W tym sensie DMO staje się „jednostką wywiadowczą” z zakresu turystyki w mieście. Z jednej strony zna potrzeby i potencjał usługowy lokalnej branży turystycznej, z drugiej strony oczekiwania i potrzeby odbiorców oraz zmieniające się tendencje na rynku. Skutkiem tej szczególnej wiedzy powinny być przedsięwzięcia integrujące działania podmiotów i instytucji w regionie na tych polach, w których efekty synergiczne są największe.

2. **Lider marki turystycznej regionu** (*brand champion*) (Mintel 2005). Odkąd jednostki terytorialne mają dostęp do porównywalnych zasobów finansowych oraz wachlarza instrumentów marketingowych, *branding* oraz tworzenie zintegrowanej strategii marketingowej w zakresie turystyki jest i będzie podstawowym zadaniem zarządzania turystyką. W tym zakresie wyraźnie uwidacznia się funkcja koordynatora i patrona wspólnych wysiłków marketingowych. Osiągnięcie korzyści skali podejmowanych inicjatyw oraz uniknięcie dublowania i niespójności działań jest najbardziej celowe i skuteczne (a zatem najszybciej dostrzegane) właśnie na tej płaszczyźnie. Poza tym uwidacznia się następująca zasada – podmioty turystyczne najpierw muszą „sprzedać” turyście region poprzez atrakcyjny wizerunek, dopiero potem oferowany przez siebie produkt

(Murphy, Murphy 2004, s. 119). Według Buhalisa wszystkie walory i podmioty w każdym mieście lub regionie są oznakowane wspólną marką miasta lub regionu (Buhalis 2000, s. 109). Skuteczna budowa marki wymaga podjęcia przez DMO wielu działań i decyzji, z których kluczowe to (Mintel 2005): zapewnienie, by wszyscy kluczowi partnerzy w regionie identyfikowali się z marką i jej założeniami, stworzenie płaszczyzny komunikacji pomiędzy produktem (miasta) oraz rynkiem (touroperatorami na obszarach emisyjnych), wyboru kanałów marketingowych dla docelowych segmentów rynku, zmiany zasad tworzenia budżetu DMO w kierunku orientacji marketingowej, zapewnienia zgodności marki z tożsamością miasta w celu podkreślenia rodzajów aktywności turystycznej, które będą podkreślane w komunikacji marketingowej.

3. **DMO jako kreator miejskich produktów turystycznych** (*product designer*) (Kruczek, Zmyślony 2010). Jednym z zadań zarządzania turystyką w mieście jest przyjęcie perspektywy turysty i spoglądanie na lokalną gospodarkę turystyczną poprzez jego doświadczenie. Działania DMO powinny prowadzić do tego, aby potencjalne, hipotetyczne produkty turystyczne – oczekiwania konsumenta nie czynią przecież z poszczególnych indywidualnych działań producentów harmonijnie zintegrowanych pakietów – zostały na szczeblu miasta stworzone. Zdaniem Buhalisa (2000, s. 109), „wyzwaniem DMO jest przywództwo w tworzeniu innowacyjnych produktów i kreowaniu współpracy na rzecz tworzenia jednolitego doświadczenia turystów z pobytu w mieście”.

Z tych ról wynikają następujące zakresy działania DMO: planowanie strategiczne, rozwój terytorialnego produktu turystycznego, pozycjonowanie, *branding* i marketing terytorialny, finansowanie (gromadzenie funduszy) wspólnych działań, monitorowanie rozwoju funkcji turystycznej i wsparcie podmiotów (*Survey on Destination...* 2010).

Przechodząc do przedstawienia szczegółowego zadań DMO, warto zwrócić uwagę na dynamikę zmian w tym zakresie. W połowie lat 90. poprzedniego wieku K. Wöber (1997), na podstawie przeprowadzonych badań wyodrębnił funkcje i usługi europejskich miejskich DMO (tab. 1). Wynikało z nich, że zakres ich funkcjonowania był znaczny i obejmował zarówno proste formy, jak i sprzedaż pamiątek i informatorów, poprzez działania marketingowe (przy czym dominowały klasyczne narzędzia marketingu turystycznego) i działalność gospodarczą (pośrednictwo turystyczne, zarządzanie atrakcjami) aż po analizę strategiczną. Dokonane

przez B. Seisera (2008) dekadę później badania na tym samym typie DMO wskazują na poszerzenie zakresu oraz profesjonalizację ich aktywności. Działania wcześniej przeprowadzane sporadycznie, obecnie prowadzone są regularnie (np. działania PR), poza tym większe jest przygotowanie merytoryczne działalności marketingowej oraz bardziej zaawansowane są wykorzystywane przez nie narzędzia marketingowe. Z uwagi na błyskawiczny rozwój informatyki, o wiele większy nacisk kładziony jest na *e-commerce*. Zmiana roli DMO jest najbardziej widoczna w podejmowaniu inicjatywy w zakresie zintegrowanego systemu zarządzania jakością w regionach: wprowadzanie systemów certyfikacji, organizowanie warsztatów i szkoleń dla podmiotów turystycznych, wprowadzanie narzędzi zorientowanych na odbiorcę. Obecnie miejskie DMO nie angażują się w zarządzanie atrakcjami turystycznymi, a bardziej zwrócone są ku rynkowi turystyki biznesowej.

**Tabela 1. Aktywność miejskich DMO w Europie w latach 1997 i 2008
(według kolejności wykorzystywania)**

Table 1. Activities of urban DMOs in Europe in years 1997 and 2008
(listed by the order of use)

Na podstawie badań K. Wöbera (1997) Based on K. Wöber's research (1997)	Na podstawie badań B. Seisera (2008) Based on B. Seiser's research (2008)
Udział w krajowych i zagranicznych targach turystycznych Udzielanie informacji przez telefon i fax / prowadzenie biur informacji turystycznej Przesyłanie materiałów informacyjnych prasie i touroperatorom Projektowanie i druk materiałów promocyjnych, darmowa rozsyłka Organizowanie konferencji, tworzenie zachęt dla dziennikarzy (np. imienne zaproszenia) Tworzenie miejskich pakietów produktowych Sprzedaż map, folderów, książek i pamiątek Organizowanie wycieczek z przewodnikiem oraz <i>bus tours</i> Rezerwacja usług noclegowych w regionie po przyjeździe / na miejscu Sprzedaż biletów na imprezy kulturalne i usługi transportowe	Wspólny marketing i kampanie wizerunkowe Rozwój narzędzi promocyjnych Regularne publikowanie biuletynów informacyjnych Systematyczna analiza i monitoring rynku / dystrybucja raportów na temat jego stanu <i>Free tours</i> dla organizatorów konferencji i kongresów Konsultacje w zakresie rozwoju infrastruktury Reprezentowanie przemysłu turystycznego podczas warsztatów i spotkań branżowych <i>Marketing-pool</i> dla rynku MICE i turystyki kulturowej Prowadzenie strony www / usługi w zakresie web marketingu Sporządzanie wykazów obiektów noclegowych i gastronomicznych

Tworzenie więzi współpracy międzypodmiotowej Rezerwacja usług turystycznych (przede wszystkim noclegowych) w regionie przed przyjazdem (pośrednictwo turystyczne) Prowadzenie statystyki w zakresie turystyki oraz przeprowadzanie badań ilościowych i jakościowych popytu turystycznego Informacja turystyczna <i>via</i> Internet Obsługa klientów turystyki biznesowej / prowadzenie <i>convention bureau</i> Rozwój urządzeń i atrakcji turystycznych Prowadzenie platformy rezerwacyjnej Wsparcie przedsiębiorstw turystycznych (warsztaty, szkolenia, doradztwo prawne i marketingowe) Zarządzanie atrakcjami turystycznymi (muzea, pomniki kultury, inne obiekty) Prowadzenie systemów kategorizacyjnych dla obiektów noclegowych lub gastronomicznych Usługi <i>rent-a-car</i> Wsparcie przedsiębiorstw turystycznych / granty finansowe <i>Public relations (media relations, study tours, wydawnictwa promocyjne)</i> Regulowanie i nadzór nad lokalnym przemysłem turystycznym	Prowadzenie kalendarza imprez Publikacja materiałów informacyjnych / Internet <i>Yield management</i> na szczeblu regionu, prognozowanie wielkości ruchu turystycznego Sprzedaż pamiątek i innych produktów Bezpłatne doradztwo Wprowadzanie systemów kategorizacyjnych dla obiektów turystycznych, programy jakościowe Publikowanie / nabywanie statystyk wykorzystania bazy noclegowej Organizacja warsztatów i spotkań dla touroperatorów, prowadzenie szkoleń w zakresie marketingu terytorialnego Dystrybucja tradycyjnych materiałów promocyjnych (foldery, ulotki, informatory itp.) Udział w krajowych i zagranicznych targach turystycznych Utrzymywanie relacji członkowskich / obsługa marketingowa członków i partnerów Produkcja materiałów promocyjnych (filmy, zdjęcia, nowe media)
---	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Wöber (1997), B. Seiser (2008).
 Source: author's own elaboration based on: K. Wöber (1997), B. Seiser (2008).

Uwarunkowania sektorowe zarządzania turystyką w mieście

Po przedstawieniu zakresu zarządzania turystyką w mieście, warto podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jaka jest optymalna struktura sektorowa (pochodzenie sektorowe) organizacji zarządzającej turystyką w mieście. Pytanie to jest istotne w kontekście podjęcia opisanych wcześniej wyzwań rozwojowych stojących przed polskimi miastami.

Zarządzanie turystyką w regionie jest działaniem, którego nie można

przypisać tylko do jednego rodzaju podmiotów. N. Vanhove (2005, s. 117) zauważa, że powszechnie popełnianym w teorii i praktyce błędem jest łączenie tego procesu wyłącznie z instytucjami władzy samorządowej i tym samym przypisywanie im odpowiedzialności za cały proces. Tymczasem wachlarz możliwych form organizacyjnych jest o wiele bogatszy. P. Zmyślony (2008) przeprowadza ocenę predyspozycji i ograniczeń w zakresie pełnienia funkcji przywódczych w regionie turystycznym czterech rodzajów podmiotów: samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa turystycznego, instytucji otoczenia rynkowego oraz lokalnej i regionalnej organizacji turystycznej. Z analizy wynika, że największy potencjał w zakresie zarządzania turystyką mają lokalne organizacje turystyczne oraz wyodrębnione jednostki organizacyjne samorządu gminnego. Należy jednak podkreślić, że tylko podmiot stworzony lub wyodrębniony specjalnie na potrzeby zarządzania turystyką w regionie i nieobarczony inną, dodatkową działalnością jest w stanie zagwarantować profesjonalny poziom wykonywanych zadań w tym zakresie.

Z badań przeprowadzonych przez B. Seisera (2008), wśród miejskich organizacji zarządzających turystyką w Europie zrzeszonych w organizacji European City Marketing (ECM) wynika, że 45% z nich to podmioty publiczne, najczęściej jednostka organizacyjna administracji lokalnej lub podmiot od niej zależny, 27% to organizacje prywatne, 20% to struktury mieszane (publiczno-prywatne), 4% to organizacje „non profit” i kolejne 4% to fundacje. Wybór formy i pochodzenia sektorowego ciąży na późniejszej działalności DMO.

Patrząc na uwarunkowania polskie, można wskazać, że podmiot zarządzający turystyką pochodzący z sektora publicznego – a ściślej mówiąc jednostka wchodząca w skład urzędu miasta lub od niego zależna – wykazuje naturalne predyspozycje do pełnienia tej funkcji w formie szerokiego zakresu kompetencji i możliwości działania w sferze regulacyjnej samorządów terytorialnych, umiejętności tworzenia długoterminowych strategii rozwojowych, braku bezpośredniego przymusu udziału w grze rynkowej (co umożliwia wieloaspektowe, szerokie spojrzenie na rozwój turystyki w mieście), wsparcia finansowego w postaci podatków lokalnych, działań inwestycyjnych w sferę kultury i atrakcje turystyczne, a także możliwości podejmowania zobowiązań finansowych oraz wykorzystywania środków z programów Unii Europejskiej (Zmyślony 2008).

Niestety, duży problem nastrocza ograniczoność działania indywidu-

alnej jednostki miejskiej w stosunku do zakresu realnej przestrzeni turystycznej. Może to powodować ograniczoność wpływu na całłościowy rozwój turystyki, a tylko taki zapewnia skuteczność działań. Ograniczoność, a w wielu przypadkach niemożność oddziaływania na podmioty zlokalizowane lub działające poza terytorium miasta powoduje trudną do pokonania barierę i wpływa na poszukiwanie innych, pośrednich narzędzi oddziaływania. Ponadto konieczność dodatkowego zaangażowania w działania z zakresu zarządzania turystyką może kolidować z mnogością zadań ustawowo nałożonych na samorządy terytorialne w formie zadań własnych i zleconych. Do tego należy dodać upolitycznienie struktur samorządów miejskich, które – pomimo że ma malejące, ale wciąż istotne znaczenie w odniesieniu do turystyki – powoduje, że ważne decyzje rozwojowe są uzależnione od terminów wyborów lokalnych i centralnych lub tego, jaka frakcja je proponuje. Warta uwagi w tym kontekście jest także obiektywna nieefektywność sektora publicznego wynikającego z nieumiejętności zastosowania miary rynkowej do pojawiających się problemów rozwojowych, co może powodować nieumiejętność trafnego określania potrzeb i życzeń nabywczych oraz nieefektywność i marnotrawstwo w wydatkowaniu funduszy. Co więcej, brak orientacji rynkowej i brak przymusu osiągania zysków prowadzi często do tendencji do maksymalizacji wpływu podmiotów publicznych. Poszerzana w ten sposób kontrola jest często mylona przez samych urzędników z zarządzaniem i skutecznością działania.

Mocne i słabe strony sektora prywatnego zostały syntetycznie zebrane przez B. Walasa (2007). Do silnych stron sektora prywatnego zalicza on: umiejętność tworzenia skutecznych taktyk krótkoterminowych, skupianie się na efekcie ekonomicznym działań, umiejętność działań z zakresu *public relations*, szybkość podejmowanych decyzji oraz przedsiębiorczość. Słabości tego sektora to brak dbałości o dobro publiczne, ograniczone zainteresowanie planowaniem długoterminowym, nieadekwatne środki do partnerstwa oraz zniechęcenie i ograniczone zaufanie wobec wszelkich działań podejmowanych przez sektor publiczny.

Trzecim możliwym zakresem podmiotowym zarządzania turystyką w mieście jest działanie terytorialnej organizacji turystycznej (LOT/ROT), mającej charakter publiczno-prywatny. Ł. Mikuła (2008) wskazuje na potrzebę budowy metropolitalnego szczebla wspierania rozwoju turystyki, przy czym wyróżnia trzy strategie wielkich miast w zakresie zaangażo-

wania w tworzenie i funkcjonowanie ROT lub LOT. Pierwsza polega na aktywnym działaniu tylko w ROT i niepowoływanie lokalnych struktur (Łódź, Kraków, Wrocław, Szczecin). Druga polega na równoległym dwuszczeblowym zaangażowaniu (Gdańsk, Gdynia, Bydgoszcz). Trzecia dotyczy wspierania tylko struktur LOT jako odpowiadającym zasięgowi obszarom metropolitalnym (Poznań).

Warto zwrócić uwagę na pewne uwarunkowania funkcjonowania lokalnych organizacji turystycznych w kontekście możliwości zarządzania turystyką. Po pierwsze, sfery ich działania mogą odpowiadać obszarom metropolitalnym. Powstają one tylko na tych obszarach, gdzie pojawia się wola działania na rzecz rozwoju turystyki. Ich tworzenie ma oddolny, a przez to autentyczny i bardziej trwały charakter – z uwagi na postrzeganie wspólnych potrzeb i problemów rozwojowych oraz tożsamość celów, działania partnerskie podejmowane są na szczeblu lokalnym. Ponadto większość działań i inicjatyw należących do zakresu funkcjonowania DMO i opisanych wcześniej realizują w praktyce lokalne organizacje turystyczne. Ponadto *Kodeks dobrych praktyk...* (2009) podkreśla bezpośrednią rolę LOT w inicjatywach na rzecz kreacji produktu turystycznego. Z uwagi na mniejszy zakres przestrzenny mają one możliwość kontroli wszystkich typów zasobów tworzących ogólny produkt turystyczny, zgodnie ze strukturą określoną przez V. Middletona i J. Clarke'a (2001).

Zasadniczym problemem pełnienia przez lokalne lub regionalne organizacje turystyczne roli podmiotów zarządzających turystyką jest ich forma prawna stowarzyszenia. Prowadzi ona do tego, że władze dużych miast, przeznaczających w ostatnich latach coraz większe fundusze na cele promocyjne, nie są skłonne do przekazywania ich do struktur, w których dysponują głosem uzależnionym nie od wniesionego wkładu, ale liczby członków. Dodatkowo, sprawę komplikuje charakterystyczna dla sektora publicznego tendencja do poszerzania wpływu i biurokracji (Stiglitz 2004), co na pewno nie jest skorelowane dodatnio z chęcią delegowania kompetencji i związanych z nimi środków finansowych podmiotom zewnętrznym. W tym kontekście konieczne jest znalezienie odpowiedniej formy prawnej, aby zachować możliwość rozszerzenia sfery zintegrowanego zarządzania turystyką na cały obszar metropolitalny.

Zakończenie

Należy stwierdzić, że niezależnie od tego, jaki podmiot ostatecznie stanie się przywódcą w rozwoju turystyki, a raczej jaka będzie forma organizacyjno-prawna organizacji zarządzającej, najważniejsze jest to, aby wszystkie prerogatywy i narzędzia zarządzania turystyką, a także odpowiedzialność za ten proces, były skupione w jednym podmiocie. Najgorsza dla rozwoju turystyki, a zarazem najczęściej spotykana, jest wielopodmiotowość zarządzania, prowadząca do chaosu organizacyjnego, dublowania działań i nakładania kompetencji. Dzieje się tak nawet wtedy, kiedy podmiot zarządzający jest formalnie wskazany, ale nie znajduje to potwierdzenia w praktycznym działaniu.

Literatura

- Alejziak W., 2000, *Turystyka w obliczu wyzwań XXI wieku*, Albis, Kraków.
- Altkorn J., 1995, *Marketing w turystyce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Bednarczyk M. (red.), 2006, *Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw na polskim rynku turystycznym*, Wyd. UJ, Kraków.
- Buhalis D., 2000, *Marketing the competitive destination of the future*, Tourism Management, 21 (1).
- Dziedzic E., 1998, *Obszar recepcji turystycznej jako przedmiot zarządzania strategicznego*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Gałęcki R. (red.), 2004, *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, MWSH-P, Łowicz.
- Gołębski G., 1991, *Efektywność ekonomiczna funkcjonowania przedsiębiorstw na rynku turystycznym*, Instytut Turystyki, Warszawa.
- Gołębski G., 1997, *Przedsiębiorstwo turystyczne w gospodarce wolnorynkowej*, Wyd. AE, Poznań.
- Gołębski G. (red.), 1999, *Regionalne aspekty rozwoju turystyki*, PWN, Warszawa–Poznań.
- Gołębski G. (red.), 2002, *Metody stymulowania rozwoju turystyki w ujęciu przestrzennym*, Wyd. AE, Poznań.
- Jędrzejczyk I., 2003, *Jakość jako czynnik budowy przewagi konkurencyjnej na rynku turystycznym*, [w:] Gołębski G. (red.), *Kierunki rozwoju badań naukowych w turystyce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kodeks dobrych praktyk systemu zarządzania i promocji turystyki w Polsce*, 2009, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa.
- Kornak A.S., 1997, *Jak gospodarować w regionach, gminach, miejscowościach turystycznych i uzdrowiskach*, Wyd. Comer, Toruń.

- Kornak A.S., Droszcz C., Panasiewicz Z., Szeremeta R., Żabińska T., 1991, *Vademecum menedżera turystyki*, cz. 2: *Kierowanie*, COIT, Warszawa.
- Kornak A.S., Szeremeta R., 1991, *Vademecum menedżera turystyki*, cz. 1: *Na rynku turystycznym*, COIT, Warszawa.
- Kruczek Z., Zmyślony P., 2010, *Regiony turystyczne*, Proksenia, Kraków.
- Liszewski S., 2005, *Metropolitalny region turystyczno-wypoczynkowy. Przykład miasta Łodzi*, Turyzm, 15 (1–2).
- Liszewski S., 2008, *Ewolucja poglądów na temat regionu turystycznego. Od regionu krajoznawczego po funkcjonalny*, [w:] Gołembski G. (red.), *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, Wyd. AE, Poznań.
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa.
- Middleton V.T.C., Clarke J., 2001, *Marketing in travel in tourism*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Mikuła Ł., 2008, *Promocja i rozwój turystyki jako element współpracy metropolitalnej*, [w:] Jażdżewska I. (red.), *Funkcja turystyczna miast*, XXI Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wyd. UŁ, Łódź.
- Mintel, 2005, *Destination Marketing*, Travel & Tourism Analyst, 5.
- Murphy P.E., Murphy A.E., 2004, *Strategic management for tourism communities: bridging the gaps*, Channel View Publications, Clevedon.
- Nawrot Ł., Zmyślony P., 2009, *Międzynarodowa konkurencyjność regionu turystycznego. Od programowania rozwoju do zarządzania strategicznego*, Proksenia, Kraków.
- Parysek J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Pawlusiński R., 2005, *Samorząd lokalny a rozwój turystyki: przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.
- Public-private sector cooperation: Enhancing tourism competitiveness*, 2000, WTO Business Council, Madrid.
- Rapacz A., 1994, *Przedsiębiorstwo turystyczne: podstawy i zasady działania*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Ritchie J.R.B., Crouch G.I., 2003, *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*, CABI Publishing, Wallingford.
- Scott N., Baggio R., Cooper C., 2008, *Network analysis and tourism: From theory to practice*, Aspects of Tourism 35, Channel View Publications, Clevedon.
- Seiser B., 2008, *European city tourism organisations: How city tourism organisations in Europe prepare themselves for rough times in saturated markets*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Survey on Destination Governance. Evaluation Report*, 2010, UNWTO, Destination Management Programme, Madrid.

- Vanhove N., 2005, *The Economics of Tourism Destinations*, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Walas B., 2007, *Kierunki ewolucji regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych w kontekście polityki turystycznej – mocne i słabe strony*, Rocznik Naukowy Wyższej Szkoły Turystyki i Rekreacji im. M. Orłowicza w Warszawie, 6.
- Wöber K., 1997, *Local tourism organizations in European cities*, [w:] Mazanec J.A. (red.), *International city tourism: Analysis and strategy*, Pinter, London–Washington.
- Zmyślony P., 2008, *Partnerstwo i przywództwo w regionie turystycznym*, Wyd. AE, Poznań.

Problems of tourism management in Polish cities

Summary

The aim of the paper is to illustrate the key aspects of tourism management and destination governance with a particular reference to metropolitan areas. Furthermore, the possible organisation forms of governance are discussed.

Today, tourism in Poland is affected by a new global challenge – managing tourism on the destination level. It is a cause of several trends and developments that complicate tourism and hospitality industry as the whole: strong development of IT technologies, changing consumer trends, changing role of governments in tourism, knowledge-based economy approach, and growing market pressure (Alejziak 2000, Buhalis 2000, *Public-private sector cooperation...* 2000). Nowadays, interesting attractions, amenities, effectively run enterprises and local governments stimulating the private sector actively are not enough to gain the competitive advantage on the global tourism market. Destination governance is a factor which determines success.

The competitive potential of Polish cities in tourism will be determined by four driving forces: metropolitan development, internationalization, innovations and creativity, and integration processes.

The overall goal of tourism management (governance) is to ensure both competitiveness and sustainability of a particular destination (Scott, Baggio, Cooper 2008, p. 43). According to UNWTO, destination governance defines “the operational activities, the expectations, the priorities and the goals of a destination management organisation (DMO). It also relates to the development and implementation of a cohesive policy, a consistent management system, and an effective decision making of a DMO” (*Survey on Destination Governance...* 2010, s. 4). Ritchie and Crouch (2003) define destination management in a strictly operational aspect, as positioning a destination, service experience management, marketing, information/research, human resource development,

supporting factors and resources, and resources stewardship (Ritchie, Crouch 2003, p. 71–75).

Middleton and Clarke (2001) identify two marketing strategies of a DMO. A promotional strategy “means devising and implementing promotional programmes to communicate destination images and key messages to targeted segments of potential visitors”. A facilitation strategy “creates marketing collaboration bridges between a DMO and individual operators in a destination, and between the ‘umbrella’ campaigns and industry marketing expenditures” (Middleton, Clarke 2001, p. 334–336). In that context three roles of a DMO can be pointed out: a knowledge broker, a brand champion, and a product designer (Mintel 2005, Kruczek, Zmysłony 2010).

Destination governance or destination management should not be identified only with one organisational type. Vanhove (2005, p. 117) states that it is “too often identified with public authorities”. The range of organisational form is wider. Seiser (2008) conducted research among city tourism organisations associated within European Cities Marketing (ECM). 45% of the member organisations have public forms, mainly publicly owned, but also financed by private companies to some extent. 27% of organisations are private, 20% of them have a hybrid form, 4% are NPOs and 4% are foundations. In Poland there are two main organisation forms of DMO: public or hybrid (public-private, as a local tourism organisation).

Translated by Piotr Zmysłony