

Dotacje unijne | Zanim zacniemy wydawać unijne środki zastanówmy się, co chcemy dzięki nim osiągnąć

Nie marnujmy unijnych dotacji

Czy środki unijne to cel sam w sobie czy też środek (narzędzie) do realizacji wyznaczonych celów gospodarczych i społecznych? Nie wnikając w rozważania nad jakością polskiej polityki turystycznej przedstawimy swoje propozycje dotyczące wykorzystania środków unijnych na cele kreowania rozwoju turystyki w okresie budżetowym 2014-2020.

M Marek Migdal

Projekty unijne nie mogą być celem samym w sobie, powinny natomiast być przemyślanym narzędziem stymulującym rozwój i kreującym pożądane wartości. Wychodząc z powyższego założenia uważam, że planując podział środków unijnych i określając priorytety przyszłych programów operacyjnych powinniśmy uwzględnić aspekty w dwóch kategoriach: celu oraz sposobu działania.

Zreorganizować polski system

W kategorii celów działań potrzebna jest redefinicja i reorganizacja systemu kreowania rozwoju, w tym promocji sektora turystyki w Polsce.

System organizacyjny turystyki w Polsce uzyskał obecny kształt w wyniku gruntownej przebudowy struktur, która miała miejsce na początku 2000 r. Struktury tworzą i kreowania rozwoju sektora turystyki, wynikające z obowiązującej od 12 lat ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, powinny tworzyć: Polska Organizacja Turystyczna (POT), 16 Regionalnych Organizacji Turystycznych i sieć Lokalnych Organizacji Turystycznych.

Utworzenie POT miało na celu stworzenie profesjonalnej instytucji, na wzór podobnych, funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej. Z chwilą powstania POT rozpoczęto inicjowanie tworzenia regionalnych (ROT) i lokalnych (LOT) organizacji, które powinny kreować rozwój i promować turystykę. Docelowo powinien powstać w Polsce trójszczeblowy system organizacyjny turystyki. Niestety nie powstał. Mamy POT, mamy 16 ROT-ów i ok. 130 zarejestrowanych LOT-ów, ale nie mamy systemu.

Zmiany potrzebne są zarówno na poziomie POT jak i ROT i LOT. W przypadku POT należy tak ukierunkować środki, aby nadać tej instytucji w większym stopniu wymiar kreacyjno-koordynacyjny, a promocję traktować jako narzędzie a nie wyalienowany cel. Natomiast ROT-y i LOT-y wymagają zdecydowanego wzmocnienia i stabilizacji formalno-prawnej oraz finansowej. Koniecznym jest uporządkowanie relacji pomiędzy ROT i LOT oraz z ich otoczeniem (JST, NGO, przedsiębiorcy i ich organizacje) i nadanie tym organizacjom statusu adekwatnego do roli jaką mają pełnić.

Upodmiotowienie i dowartościowanie ROT i LOT powinno mieć na celu nadanie im statusu organizacji odpowiedzialnych za wdrażanie regionalnej/lokalnej polityki rozwoju i promocji turystyki oraz za zadania wspierające ten rozwój.

ROT-y i LOT-y bez wsparcia zaczynają być postrzegane jako kolejne organizacje pozarządowe „wyciągające ręce” po publiczne pieniądze – oczywiście nie wszędzie, ale takich przykładów, szczególnie na poziomie LOT jest mnóstwo. Jeśli chcemy, aby system kreowania rozwoju i promocji turystyki opierał się na strukturze trójszczeblowej (POT-ROT-LOT) to musimy bardzo intensywnie

go kreować. Ten stan swego „zawieszenia” de facto niszczy system.

Wzmocnić organizacje branżowe

Ważnym celem, do którego należy dążyć jest współpraca i partnerstwo, „mimo że jest to chyba najbardziej wyswiechtany slogan naszej turystycznej rzeczywistości. Wiele o nim napisano, szczególnie w różnego rodzaju strategiach i planach, a w praktyce niewiele się robi w tym zakresie.

Organizacje branżowe są rozproszone, często skonfliktowane, brakuje pomiędzy nimi realnej współpracy i koordynacji działań. Nie ma też stałej, harmonijnej współpracy na linii administracja publiczna – branża turystyczna. Znaczącym mankamentem jest słabość wielu turystycznych organizacji, które nie zawsze są w stanie pełnić funkcję równorzędnego partnera. Taki stan rzeczy, połączony ze słabą pozycją turystyki w strukturach administracyjnych powoduje, że głos środowisk branżowych jest zbyt słabo słyszalny i przez to nieuwzględniany w procesach decyzyjnych. Branża czuje się ignorowana, a administracja postrzega ją jako niedojrzałą do współpracy. W efekcie nie wiadomo kto kogo i w jakim zakresie reprezentuje a uwarunkowania konsolidacyjne bardziej przypominają doktrynę „dziel i rządź”.

W tym kontekście niezbędnym staje się wsparcie instytucjonalne organizacji branżowych, zarówno tych realizujących wybrane zadania (ROT-y i LOT-y), jak i przedstawicielskich, reprezentujących przedsiębiorców (izby i organizacje pracodawców) lub grupy społeczne (stowarzyszenia i fundacje). Priorytety przyszłych programów unijnych powinny stymulować konsolidację branżową i integrację instytucjonalną.

Po pierwsze produkt turystyczny

Promocją to nie wszystko. Potrzebny jest aktywny system wsparcia dla kreowania produktów turystycznych i nie należy mylić go z kreowaniem atrakcji turystycznych, które są niezbędnym elementem i etapem tworzenia produktu, ale nie są i nie mogą być celem procesu, na końcu którego ma być klient i jego pieniądze.

Promocja to narzędzie a nie cel działania. Nie można prowadzić działań promocyjnych (nawet najbardziej atrakcyjnych) w oderwaniu od produktu, albo co gorsza bez niego lub wyprzedzając jego powstanie. Promocja nie może być narzędziem tworzenia produktu lecz narzędziem jego komercjalizacji. Choć ważna, promocja nie może być głównym „konsumentem” unijnych dotacji na turystykę.

Planując wytyczne do przyszłych projektów promocyjnych nie należy również zapominać o promocji wewnętrznej, a w zasadzie należałoby powiedzieć – komunikacji wewnętrznej, krajowej, branżowej, międzysektorowej. Nie neguję działań promujących Polskę za granicą, bezwzględnie są one potrzebne i zawsze będzie ich za mało, ale nie możemy pozostawiać komunikacji wewnętrznej jedynie na barkach regionów i gmin z ich mikro-budżetami na turystykę. Nie zapominajmy również o kliencie krajowym, który w tym zakresie został zepchnięty na margines w stosunku do potencjalnych klientów zagranicznych. Przecież rozwój rynku wewnętrznego to jedna z kluczowych zasad gospodarki każdego państwa.

Osobną grupę działań powinno się skierować na wsparcie podmiotów ko-



Marek Migdal: Niezbędne jest wsparcie instytucjonalne organizacji branżowych.

mercyjnych tworzących produkty turystyczne dla turystyki przyjazdowej. Już samo zastawienie ilościowe polskich biur organizujących wyjazdy z ilością biur przyjazdowych powinno wywoływać potrzebę natychmiastowej interwencji.

Badania, monitorowanie i ewaluacja

W obecnych programach unijnych są specjalne priorytety dedykowane dla celów rozwoju badań, monitoringu i ewaluacji. Niewiele znam jednak przypadków, aby skorzystał na tym sektor turystyki. Nadal brakuje nam szczegółowych i wiarygodnych danych rynkowych. Większość prowadzonych badań schodzi co najwyżej do szczebla wojewódzkiego, a szukanie danych lokalnych nadających się do analiz i porównań należy włożyć między bajki.

W sferze marzeń pozostaje nadal współdziałanie nauki z branżą, choć deklaracje woli płyną z obu stron. Środki unijne mogłyby pomóc w opracowaniu i wdrożeniu jednolitego systemu badań rynku turystycznego ze szczególnym uwzględnieniem badań konsumenckich na poziomie lokalnym i regionalnym z możliwością agregowania wyników na poziom krajowy. Partnerskie, naukowo-branżowe projekty badawcze zwiększyłyby aplikacyjność prowadzonych badań wpływając jednocześnie na poziom i adekwatność kształcenia kadr zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami rynku. Kompatybilnym zagadnieniem jest prowadzenie skutecznego monitoringu i ewaluacji działań, którego dzisiaj w praktyce nie ma. Brakuje też jasnych kryteriów i zasad oceny efektywności i skuteczności działań podejmowanych przez jednostki odpowiedzialne za rozwój i promocję turystyki w Polsce a pojęcie ewaluacji w turystyce jest prawie nieznanne. Środki unijne „ubrane” w odpowiednie programy i priorytety mogłyby zmienić ten stan rzeczy, tym bardziej że środowisko naukowe jest gotowe, a branża ma skonkretyzowane potrzeby.

Preferencje dla partnerstwa

Określiwszy cele działania, można zastanowić się nad sposobem ich wykonania. Warunkiem rozwoju sektora turystyki jest współpraca partnerów społecznych i gospodarczych. Kreowanie ich współpracy powinno być zatem jedną z najważniejszych spraw. Świetnie nadają się do tego projekty, nie tylko unijne, gdzie w warunkach dostępu można wpisać zasadę partnerstwa. Partnerski sposób realizacji projektów nie tylko pozwala lepiej zrealizować zakładane cele, ale także cechuje się znaczą-

cą wartością dodaną, chociażby poprzez budowanie umiejętności współpracy, określania wspólnych celów i osiągania kompromisów. Taki sposób realizacji projektów może być również formą wsparcia dla mniejszych, lokalnych organizacji, a czasami nawet jedyną drogą do wprowadzenia ich w arkana projektowe. Może to być również forma stymulowania integracji działań i konsolidacji środowiska organizacji branżowych. Aż prosi się aby wykorzystać ideę projektów partnerskich do stymulowania rozwoju ROT i LOT, budowania ich pozycji oraz współpracy tych organizacji z otoczeniem (JST, branża, NGO).

Upowszechnić innowacje w turystyce

Kluczowym zadaniem jest nadanie turystyce zdolności do bycia innowacyjną. Musimy stworzyć system gwarantujący turystyce efektywny dostęp i wykorzystanie środków unijnych z segmentu innowacyjności. Konieczne jest umieszczenie w priorytetach takich warunków, w których projekty turystyczne będą mogły konkurować z innymi dziedzinami gospodarki. Obecne programy inwestycyjne skierowane do przedsiębiorców są w głównej mierze nastawione na priorytety innowacyjności, co w praktyce skutecznie ogranicza możliwości aplikacyjne sektora turystyki. Wykazanie innowacyjności w turystyce na poziomie konkurencyjnym z wydaję się zadaniem karkołomnym, a przekonanie o tym oceniającego nie

znającego specyfiki tej branży jest prawie niemożliwe. Wynika to między innymi z niewłaściwego pojmowania samej istoty innowacji i ograniczanie jej głównie do sfery nowoczesnych technologii. Brakuje też instytucjonalnego wsparcia dla inkubowania innowacji w sektorze turystyki. Nie mamy również skutecznych mechanizmów organizacyjnych do upowszechniania i przeskalowywania sprawdzonych dobrych wzorców. Tu widzę ogromną rolę dla POT-u i jego agend np. PART ale i również ogólnopolskich organizacji branżowych. To ewidentnie zadanie z natury koordynacyjnej i popularyzacyjnej, lecz do tego trzeba zredefiniować i zreorganizować nie tylko POT, ale i cały system kreowania rozwoju turystyki w Polsce.

Zwiększenie dostępności środków finansowych dla małych organizacji

W przypadku małych, lokalnych organizacji poważnym ograniczeniem w dostępie do środków jest stopień skomplikowania procedur i poziom dostę-

nego dofinansowania. Te bariery bardzo często eliminują je z udziału w procedurze lub skutecznie ograniczają szanse na realizację projektów. Jednym z rozwiązań mogą być wspomniane już projekty partnerskie, ale nie mogą one zastąpić mechanizmów ogólnych i zastępować możliwości realizacji projektów samodzielnych. Jednym z rozwiązań może być zwiększenie, a nawet dedykowanie wprost do tych organizacji (np. LOT) małych projektów o uproszczonej formie aplikacji i rozliczeń. Nawet najwięksi wiedzą, że od czegoś trzeba zacząć i nauczyć się projektowego „rzemiosła”. Do sfery turystycznej należy zaimportować zasadę tzw. Regrantingu, jako formy wspierania mniejszych organizacji. Regranting to najprościej ujmując przekazywanie „dotacji na dotacje” – prosty i efektywny mechanizm przekazywania środków nie bezpośrednio przez dotującego, lecz za pośrednictwem organizacji lub instytucji pełniące rolę operatora. To może być doskonałe narzędzie np. do budowania pozycji ROT i kreowania ich relacji z LOTami

Należy też pamiętać o zapewnieniu systemu prefinansowania projektów lub umożliwienia przekazywania środków publicznych (np. przez JST) na pokrycie wkładu własnego - w szczególności w odniesieniu do organizacji, które opierają swoją działalność wyłącznie na zasobach ludzkich i kapitale społecznym.

Wsparcie instytucjonalne.

Większość obecnych programów unijnych sprowadza się do realizacji konkretnych projektów i wydatkowania dotacji wyłącznie na bieżące potrzeby projektowe. Finansowanie obsługi i funkcjonowania organizacji realizującej projekt jest bardzo ograniczone. To powoduje brak trwałych rozwiązań i silnych instytucji, które byłyby w stanie uczestniczyć w formułowaniu i wykonywaniu zadań publicznych. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak wsparcia instytucjonalnego. To też jedna z głównych przyczyn słabej kondycji większości LOT i również niektórych ROT. Tworząc POT, nadano mu ustawą sejmową nie tylko formę prawną ale również atrybuty działania: strukturę organizacyjną, relacje z otoczeniem i zagwarantowano źródło finansowania. Niestety, nie uczyniono tego z kolejnymi elementami systemu tzn. ROT i LOT.

Jeśli chcemy stworzyć sprawny model kreowania rozwoju turystyki i realizacji przyjętych strategii to należy zwiększyć wagę tworzenia silnych, sprawnych organizacji, przygotowanych do przyjęcia na siebie roli partnera władzy publicznej. W tym zakresie programy unijne mogą być nieocenioną pomocą, jeśli tylko wpiszą taką możliwość w stosowne priorytety.

Napiszcie, co sądzicie o moich propozycjach i przedstawcie swoje. Piszcie do redakcji Wiadomości Turystycznych, na profilu Facebook.com/WiadomosciTurystyczne lub do mnie: prezes@forumturystyki.pl. Zapraszam również do dyskusji podczas VI GREMIUM EKSPERTÓW TURYSTYKI. Szczegóły na stronie www.gremium.forumturystyki.pl

NASZ AUTOR

Marek Migdal,
Koordynator organizacyjny GREMIUM EKSPERTÓW TURYSTYKI,
Wrocław 29.11-1.12.2012