

## **Eficacitatea politicilor publice și fondurilor structurale în facilitarea dezvoltării turismului. Cazul României**

**Dragoș Dumitru JALIU**

Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București  
jaliudragos@gmail.com

**Rezumat.** *În economia actuală, turismul este unul dintre cei mai dinamici factori ai creșterii economice și prosperității în comunitățile care dispun de un potențial turistic valoros. Cu toate acestea, dezvoltarea turismului depinde de cadrul legal și strategic adoptat la nivel local, regional și național. În România, schimbările în cadrul strategic realizate pentru a stimula dezvoltarea industriei turistice au fost determinate în mare parte de disponibilitatea fondurilor structurale și de coeziune ale UE.*

*Cu toate acestea, în pofida faptului că peste 90 % din finanțarea UE alocată pentru dezvoltarea sustenabilă și promovarea turismului a fost deja contractată, rezultatele întârzie să se vadă. Articolul include o analiză a factorilor care influențează eficacitatea politicilor publice și fondurilor structurale în facilitarea dezvoltării turismului în România, punând în evidență „lecțiile” care ar trebui învățate pentru a asigura o mai bună utilizare a finanțărilor externe în perioada 2014-2020.*

**Cuvinte-cheie:** turism; politici publice; dezvoltare; fonduri UE; eficacitate.

**Coduri JEL:** F36, L83, L88.

**Cod REL:** 14F.

## 1. Introducere și context

Creșterea continuă a sectorului turistic generează o necesitate din ce în ce mai stringentă de a planifica și reglementa industria turistică și de a elabora strategii coerente de dezvoltare a destinațiilor. Beneficiile economice și sociale ale dezvoltării turismului sunt cu atât mai mari cu cât această dezvoltare are loc într-o manieră unitară, coerentă, planificată și sustenabilă, în conformitate cu strategia generală de dezvoltare a destinațiilor turistice.

O dezvoltare neplanificată poate genera beneficii economice pe termen scurt. Cu toate acestea, pe termen lung, lipsa unei strategii de dezvoltare poate produce efecte negative asupra mediului înconjurător și poate conduce chiar la scăderea calității destinațiilor turistice.

Conform Organizației Mondiale a Turismului (2012), planificarea la nivel național și regional a turismului conduce la mai multe avantaje care sunt esențiale pentru dezvoltarea destinațiilor turistice. Aceste avantaje sunt prezentate în tabelul 1.

Tabelul 1

### Avantaje ale planificării turismului la nivel regional și național

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stabilirea obiectivelor și politicilor de dezvoltare a turismului, precum și a modalităților prin care aceste obiective pot fi atinse;</li> <li>▪ Dezvoltarea turismului astfel încât resursele naturale și culturale sunt menținute și conservate în vederea utilizării prezente și viitoare;</li> <li>▪ Integrarea turismului în politicile de dezvoltare generale regionale și naționale și stabilirea de conexiuni între turism și alte sectoare ale economiei;</li> <li>▪ Furnizarea unor informații raționale pentru a facilita procesul de luare a deciziilor legate de dezvoltarea turismului, atât în mediul public, cât și în cel privat;</li> <li>▪ Facilitarea dezvoltării coordonate a tuturor elementelor sectorului turistic: atracții turistice, activități, facilități și servicii;</li> <li>▪ Optimizarea și găsirea unui echilibru între beneficiile economice, de mediu și sociale ale turismului;</li> <li>▪ Furnizarea unei structuri care să specifice locația, tipologia și nivelul de dezvoltare al atracțiilor, facilităților, serviciilor și infrastructurii;</li> <li>▪ Stabilirea unor linii directoare și standarde pentru pregătirea documentelor programatice pentru destinații și forme de turism specifice, precum și pentru proiectarea corespunzătoare a facilităților turistice;</li> <li>▪ Furnizarea unui cadru pentru coordonarea eficace a investițiilor sectoarelor public și privat;</li> <li>▪ Stabilirea unor elemente de referință pentru monitorizarea continuă a planurilor și proiectelor de dezvoltare a turismului.</li> </ul>
--

**Sursa:** Organizația Mondială a Turismului (1994), *Planificarea turismului la nivel regional și național*, pp. 3-5.

Până la începutul anilor 1950, turismul a fost slab reglementat, iar destinațiile turistice s-au dezvoltat necontrolat și haotic. Strategiile de dezvoltare a turismului au cunoscut însă o evoluție continuă începând cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, fiind adoptate în destinațiile de pe întreg mapamondul. Strategiile au fost adaptate la schimbările din industrie, suferind modificări odată cu tranziția de la turismul de masă la „noul turism” (Poon, 1994), axat pe calitatea experienței și satisfacerea într-o măsură cât mai mare a nevoilor turiștilor.

Schimbarea de paradigmă definită de Poon la începutul anilor 1990 a condus la apariția mai multor principii de interes pentru factorii de decizie în domeniul politicilor publice (Poon, 1993):

- mediul natural este întotdeauna prioritar;
- strategiile trebuie să se concentreze pe transformarea turismului într-un sector competitiv și dinamic;
- este necesară stimularea canalelor de distribuție;
- cu toate că politicile sunt elaborate de organizații publice, ele trebuie să se concentreze pe dezvoltarea unui sector privat dinamic.

Strategiile de dezvoltare a turismului sunt elaborate, în prezent, fie de către organizațiile de management al destinațiilor (consilii locale, administrații ale parcurilor naționale), fie de ministere, direcții sau departamente din cadrul acestora. De altfel, ultimul deceniu a marcat un interes crescut pentru elaborarea unor documente programatice de dezvoltare a destinațiilor și formelor de turism, atât la nivel transnațional, cât și la nivel național și regional.

## **2. Politicile de dezvoltare a turismului la nivelul UE.**

### **Turismul – o prioritate a UE 2020**

Crearea unei politici comune în domeniul turismului este un răspuns firesc la creșterea continuă a acestui sector de activitate. La nivelul Uniunii Europene, politica în domeniul turismului nu a avut un temei juridic specific până în anul 2007, odată cu semnarea Tratatului de la Lisabona (Danklefsen, 2007), care a intrat în vigoare de la 1 decembrie 2009.

Până la momentul respectiv, deciziile de reglementare a turismului la nivel european erau fundamentate pe articolul 3 din Tratatul CE, care furniza cadrul legal pentru libera circulație a persoanelor, mărfurilor și serviciilor, IMM-urile și protecția consumatorului, precum și politicile de mediu, de transport și politicile regionale – toate acestea având un impact direct asupra dezvoltării turismului.

Motivația includerii turismului în Tratatul de la Lisabona are la bază conștientizarea de către instituțiile Uniunii Europene a contribuției industriei

turistice la atingerea obiectivelor Strategiei de la Lisabona. În tratat, turismului îi este dedicat titlul XXI „Turismul”, articolul 176 B stipulând faptul că UE va completa acțiunile statelor membre în sectorul turismului, în special prin promovarea concurenței întreprinderilor Uniunii în acest sector (Official Journal of The European Union, 2007).

Totodată, în iunie 2010, Comisia a adoptat comunicarea „*Europa, destinația nr. 1 a lumii – un nou cadru politic pentru turismul în Europa*” (Comunicarea 352, 2010), adresată Parlamentului European, Consiliului, Comitetului Economic și Social European și Comitetului Regiunilor. Documentul argumentează necesitatea unei abordări coordonate a inițiativelor în domeniul turismului, definind un nou cadru strategic pentru acțiuni menite să stimuleze competitivitatea turismului și capacitatea lui de a genera creștere economică durabilă.

Această comunicare propune o serie de inițiative multinaționale în domeniul turismului precum crearea unui portal integrat al destinațiilor europene și lansarea unei competiții a destinațiilor europene de excelență (EDEN) în vederea îmbunătățirii vizibilității și sustenabilității turismului european. O altă inițiativă-pilot lansată de Comisie este programul Calypso, care vizează creșterea cu 50.000 a sosirilor de turiști în extrasezon, printr-o utilizare mai eficace a capacității de transport și cazare turistică (Comisia Europeană, 2012).

Turismul este un domeniu interdisciplinar, puternic conectat la evoluția altor sectoare de activitate complementare, cum sunt transporturile, agrementul, construcțiile, comerțul și chiar agricultura (Scutariu, 2009). În acest context, este firesc ca dezvoltarea turismului să fie influențată nu doar de elaborarea unor strategii specifice, ci și de politicile integrate, precum cele legate de dezvoltarea durabilă.

De altfel, la nivel european, turismul face deja parte din politica mai amplă în materie de mediu, iar această dimensiune a câștigat în importanță de-a lungul timpului, odată cu intensificarea preocupărilor privind schimbările climatice și conservarea resurselor naturale (Parlamentul European, 2012).

Cu toate acestea, dezvoltarea turismului în statele din Uniunea Europeană este neuniformă deoarece aceasta nu depinde numai de politicile și strategiile adoptate la nivel european, ci și de modul în care fiecare stat membru înțelege să le aplice. Conform Anuarului Statistic Eurostat (2012), cele mai atractive 20 de regiuni turistice din UE sunt concentrate în doar șase state: Spania, Franța, Italia, Marea Britanie, Austria și Germania, toate acestea având o tradiție îndelungată în domeniul turismului.

Destinațiile turistice din țările emergente sunt cu mult mai puțin atractive în raport cu cele din țările dezvoltate. Țări ca Letonia, Lituania, Estonia, Slovacia, Bulgaria sau România sunt prin regiunile cu cel mai mic număr de turiști și cu cel mai mic număr de înnoptări. Totodată, există diferențe semnificative în ceea ce privește intensitatea circulației turistice (indicator măsoară numărul de înnoptări în raport cu populația rezidentă). În 2009, intensitatea medie a circulației turistice la nivelul UE-27 a fost de 4.463 de înnoptări per 1.000 de locuitori (Eurostat, 2012). 30 de regiuni din UE au înregistrat o intensitate de 10.000 de înnoptări per 1.000 de locuitori. Marea majoritate a acestor regiuni este situată în statele dezvoltate din punct de vedere economic, precum și în state care sunt membre ale UE de mai bine de două decenii: șase în Marea Britanie, cinci în Italia, patru în Austria, trei în Grecia, două în Germania, Spania, Olanda și Portugalia și câte o regiune în Franța și Finlanda.

Situația este diferită pentru țările în curs de dezvoltare din sudul și centrul Europei, țări care au aderat la Uniunea Europeană după 2004. Din cele 22 de regiuni cu 1.000 de înnoptări sau mai puține per 1.000 de locuitori, opt sunt situate în Polonia, șase în România și trei în Bulgaria. În timp ce Bulgaria a înregistrat o creștere considerabilă a numărului de turiști nonrezidenți, Sud-Vest Oltenia din România rămâne regiunea cu cei mai puțini turiști străini, doar 3,1% din numărul total de turiști provenind din afara țării (Institutul Național de Statistică, 2012).

În secțiunile următoare vom analiza măsura în care elaborarea și implementarea politicilor publice și strategiilor în domeniul turismului vor exercita un impact semnificativ asupra dezvoltării destinațiilor turistice în țările emergente. În acest sens, vom aprofunda nivelul de dezvoltare al cadrului strategic și politicilor publice în România, aducând în discuție existența unei corelații calitative între gradul de absorbție a fondurilor europene și evoluția numărului de turiști în perioada 2007-2011.

### **3. Politicile de dezvoltare a turismului în economiile emergente. Cazul României**

Strategiile de dezvoltare a turismului în România se află într-o corelație strânsă cu procesele ce au loc în administrația publică (Nedelea, Dolipschi, 2004).

Primul document programatic oficial elaborat de România după aderarea calității de membru al Uniunii Europene și care a stabilit principalele direcții de dezvoltare a turismului a fost Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă (2008). Lucrarea reprezintă un proiect comun al Guvernului României, prin

Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile și Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), prin Centrul Național pentru Dezvoltare Durabilă.

Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a avut un rol major în elaborarea ulterioară a documentelor programatice specifice diferitelor forme de turism. De altfel, direcțiile enunțate în Capitolul V al strategiei – „Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului” au stat la baza stabilirii celor trei domenii majore de intervenție finanțate prin Programul Operațional Regional în domeniul turismului. Acestea sunt:

Conform Ministerului Mediului și Dezvoltării Durabile (2008), strategia a pus bazele unor măsuri concrete de dezvoltare a turismului, care au vizat atât suportul material al turismului – patrimoniul cultural, resursele naturale cu potențial turistic, infrastructura de cazare și agrement –, cât și mijloacele de valorificare durabilă a patrimoniului turistic, prin dezvoltarea economiilor locale (comerț, construcții, transporturi, alimentație publică, industria mică și artizanat) și crearea de noi locuri de muncă.

Totodată, Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a stabilit obiective specifice pentru Axa 5 a Programului Operațional Regional. Potrivit documentului, până în 2015 Statul român și-a propus implementarea a 400 de proiecte în domeniul infrastructurii de turism, sprijinirea directă sau indirectă a 350 de firme în domeniul turismului, desfășurarea a cel puțin 10 campanii de promovare a brandului turistic la nivel național și internațional și înființarea a 10 centre naționale de informare și promovare turistică, având ca rezultat, printre altele, crearea unui număr de 1.000 de noi locuri de muncă (Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, 2008).

Conform Autorității de Management a Programului Operațional Regional (2012), până la momentul de față, prin Programul Operațional Regional au fost finanțate 518 proiecte în domeniul turismului, din care 105 proiecte în domeniul infrastructurii de turism (prin domeniile majore de intervenție 5.1 și 5.2) și 347 de proiecte în domeniul promovării potențialului turistic (domeniul major de intervenție 5.3).

În afara Strategiei Naționale pentru Dezvoltare Durabilă, în perioada 2006-2007, o echipă de experți ai Organizației Mondiale a Turismului a elaborat, împreună cu omologii din România, în numele Guvernului României, un Master Plan pentru Dezvoltarea Turismului Național în perioada 2007-2026.

Masterplanul cuprinde un program de acțiune pe șase ani (2007-2013), în conexiune cu susținerea financiară prin fondurile structurale alocate din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Regional 2007-2013, la care România are acces ca urmare a integrării în Uniunea Europeană în ianuarie 2007.

Scopul acestui document programatic a fost formularea unui cadru general al politicilor pentru dezvoltarea și managementul durabil al industriei turistice în ceea ce privește resursele naturale și culturale. Acest plan a fost proiectat astfel încât să constituie o strategie-umbrelă, care să includă alte planuri și strategii, descrise în așa fel încât să optimizeze contribuția sectorului la economia națională (Organizația Mondială a Turismului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, 2007).

Documentele strategice programatice – strategii și planuri de acțiune – elaborate ca urmare a Master Planului pentru Dezvoltarea Turismului Național urmăresc, pe de-o parte, marketingul și promovarea turismului românesc, iar, pe de altă parte, dezvoltarea unor forme de turism specifice, prioritare – turismul în natură, turismul balnear, turismul rural – în conformitate cu direcțiile de acțiune identificate în Master Plan.

Aceste documente strategice sunt (Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, 2012):

- Strategia de creare și promovare a brandului național de turism;
- Strategia națională de dezvoltare a turismului balnear;
- Strategia națională de dezvoltare a ecoturismului;
- Strategia de dezvoltare a sudului litoralului românesc;
- Planul strategic și operațional de marketing turistic al României 2011-2015;
- Planul strategic și operațional de marketing turistic pentru București 2011-2015.

Implementarea Strategiei de creare și promovare a brandului național de turism și a celor două planuri strategice și operaționale de marketing s-a realizat inclusiv prin 12 proiecte finanțate prin Programul Operațional Regional 2007-2013, Axa 5.3 – Operațiunea „Crearea unei imagini pozitive a României ca destinație turistică prin definirea și promovarea brandului turistic național”. Cele 12 proiecte sunt implementate de Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului și au o valoare totală de peste 75 milioane de euro, din care aproximativ 55 milioane reprezintă asistența financiară nerambursabilă (Autoritatea de Management a Programului Operațional Regional, 2012).

În anul 2009, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului a organizat procedura de achiziție publică pentru contractarea serviciilor de definire și realizare a brandului de turism al României, iar începând din toamna anului 2010 România a început să se promoveze ca destinație de turism sub actuala identitate vizuală. Conform MDRT (2012), campaniile derulate sub umbrela Strategiei de creare și promovare a brandului național de turism au ca scop construirea unei imagini pozitive a țării ca destinație turistică, atât la nivel intern, cât și la nivel extern, prezentarea avantajelor sale competitive, precum și

consolidarea avantajului competitiv al României în ceea ce privește dezvoltarea turismului și dezvoltarea durabilă.

Astfel, cu toate că documentele strategice nu au fost finanțate din Programul Operațional Regional, implementarea lor a fost, ceea ce ne determină să considerăm că rolul fondurilor structurale în dezvoltarea turismului în România a fost atât relevant, cât și semnificativ.

Rolul Programului Operațional Regional în domeniul turismului se extinde însă dincolo de simpla implementare a politicilor de turism și strategiilor. Axa Prioritară 5 – „Dezvoltarea sustenabilă și promovarea turismului” dispune de o alocare de aproximativ 663 de milioane de euro, reprezentând circa 18% din alocarea totală a POR (Autoritatea de Management a Programului Operațional Regional, 2007). Scopul acestei axe, conform definiției oferite de Documentul cadru de implementare a Programului Operațional Regional (2007), este de a facilita valorificarea durabilă și promovarea patrimoniului cultural și a resurselor naturale, precum și de a îmbunătăți calitatea infrastructurii de cazare și agrement, pentru a stimula creșterea atractivității regiunilor, dezvoltarea economiilor locale și crearea de locuri de muncă.

Axa Prioritară 5 este structurată în trei domenii majore de intervenții, în conformitate cu prioritățile stabilite de Master Planul pentru Dezvoltarea Turismului Național în perioada 2007-2026, analizat în secțiunile anterioare.

Cele trei domenii majore de intervenție sunt:

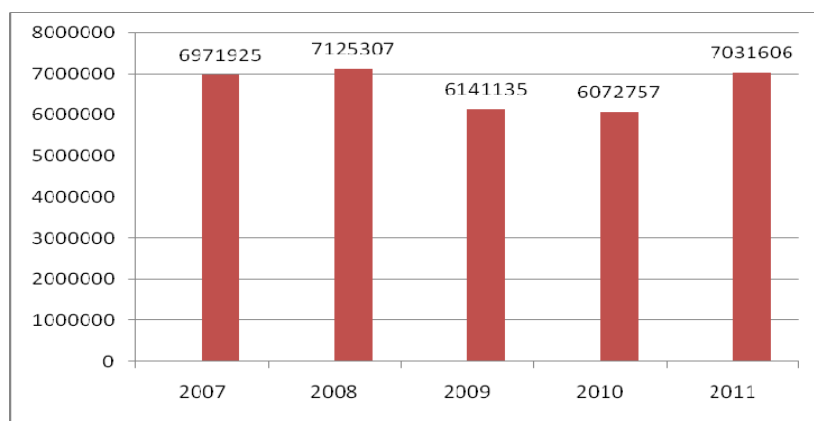
- Restaurarea și valorificarea patrimoniului cultural și modernizarea infrastructurii conexe;
- Crearea, dezvoltarea și modernizarea infrastructurilor specifice pentru valorificarea sustenabilă a resurselor naturale și pentru creșterea calității serviciilor turistice
- Promovarea potențialului turistic și crearea infrastructurii necesare în scopul creșterii atractivității României ca destinație turistică, prin proiectarea unei imagini pozitive a României, definirea și promovarea brandului turistic național, dezvoltarea turismului intern prin diversificarea ofertei și a activităților de marketing specifice, inclusiv prin realizarea unui sistem unitar de informare și statistică turistică on-line.

Cele 518 proiecte contractate prin Programul Operațional Regional – Axa prioritară 5 „Dezvoltarea și promovarea turismului” – însumează aproximativ un milion de euro, ceea ce reprezintă 18% din suma contractată pe toate cele șase axe ale POR (*Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional*, 2012). Cu toate acestea, impactul acestora asupra dezvoltării



României ca destinație turistică și asupra evoluției numărului de sosiri ale turiștilor la nivel național și regional pare să rămână redusă.

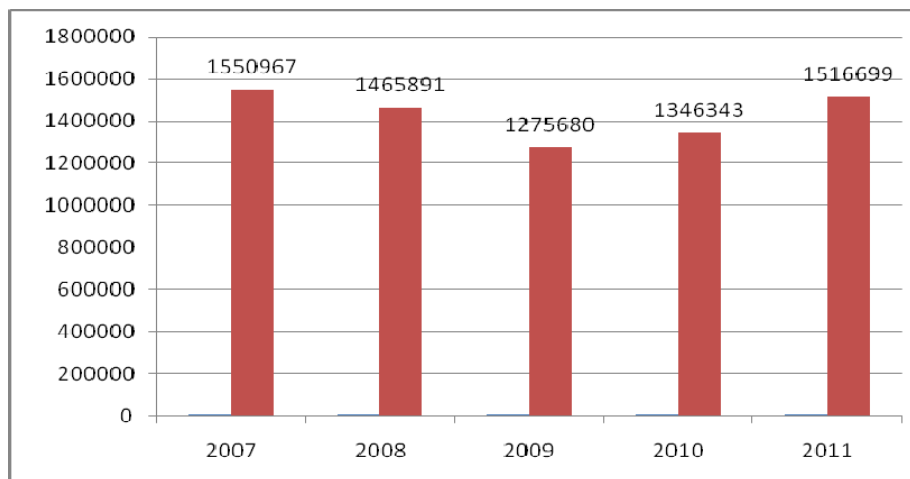
Astfel, în pofida faptului că POR este programul operațional cu cea mai mare rată de absorbție (aproximativ 20% în octombrie 2012) potrivit Ministerului Afacerilor Europene (2012), iar rata de contractare pentru Axa prioritară 5 este de peste 90% din alocările totale, la nivel național numărul de sosiri de turiști a stagnat în perioada 2007-2011, după cum reiese și din figura 1.



Sursa: Institutul Național de Statistică, 2012.

**Figura 1.** Evoluția numărului total de sosiri ale turiștilor, 2008-2009

Potrivit Institutului Național de Statistică (2012), în ultimii ani, numărul de turiști cazați în unitățile de primire turistică din România a variat între șase și șapte milioane de sosiri, înregistrând valoarea maximă (7,12 milioane de turiști) în 2008. Mai mult decât atât, statisticile arată că finanțările externe disponibile pentru organizațiile din domeniul turismului nu au putut diminua efectele negative ale crizei economice, efecte care au atins punctul maxim în 2009 și 2010. Deși în 2011 situația s-a îmbunătățit, totalul sosirilor ajungând 7,03 milioane de turiști pe an, industria turismului nu a putut să revină la nivelul de dezvoltare atins în 2008.



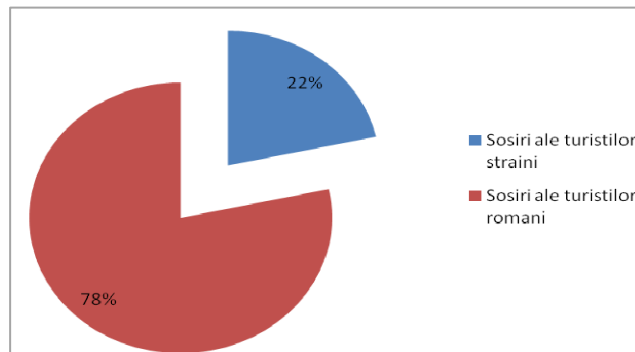
Sursa: Institutul Național de Statistică, 2012.

**Figura 2.** Evoluția numărului de turiști străini în România, 2008-2009

În ceea ce privește sosirile turiștilor străini, evoluția a fost similară. Mai exact, numărul turiștilor străini care au vizitat România a scăzut în perioada 2008-2012, după atingerea valorii maxime în 2007, după cum este indicat în figura 2. Consecințele acestui fapt sunt considerabile, întrucât indică faptul că strategiile de promovare și marketing implementate de Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului și finanțate prin Programul Operațional Regional în perioada 2007-2012 s-au dovedit, în mare parte, ineficiente.

Incapacitatea României de a atrage turiștii străini se reflectă și în ponderea scăzută pe care aceștia o au în numărul total al sosirilor de turiști. Astfel, în 2011 doar 22% din toate sosirile de turiști erau generate de vizitatori străini. Această valoare este deosebit de mică în comparație cu Bulgaria, unde aproximativ 68% din vizite se datorează străinilor (Institutul Bulgar de Statistică, 2012).

Mai mult decât atât, la nivel regional, distribuția proiectelor finanțate prin Programul Operațional Regional, pe Axa prioritară 5, diferă considerabil față de distribuția sosirilor de turiști în cele opt regiuni de dezvoltare ale României, indicând absența unei corelații directe între proiectele implementate în domeniul turismului și finanțate din FEDR și nivelul de dezvoltare al industriei (Țigu, Răvar, 2012). Absența unei asemenea corelații nu este însă surprinzătoare, întrucât fondurile alocate prin POR variază la nivelul regiunilor de dezvoltare, alocarea fiind mai mare pentru zonele cele mai puțin dezvoltate și mai scăzută pentru cele mai dezvoltate (Iorgulescu, Răvar, 2012).



Sursa: Institutul Național de Statistică, 2012.

**Figura 3.** Pondere a turiștilor români și străini în numărul total al sosirilor de turiști în România, 2011

Nivelul scăzut de competitivitate ce caracterizează industria turismului românesc la ora actuală este reflectat și în clasamentul elaborat de Forumul Economic Mondial (2011), clasament inclus în Raportul asupra Competitivității Turismului. România ocupă poziția 63 în această ierarhie, înregistrând totuși o îmbunătățire comparativ cu ediția precedentă, în care țara noastră era cotate pe poziția 66. Conform Forumului Economic Mondial (citad de Croitoru, 2011), România a rămas în urma celorlalte economii emergente ale UE, aflându-se pe o poziție inferioară în raport cu Republica Cehă (poziția 31), Slovenia (poziția 33), Croația (poziția 34), Ungaria (poziția 38), Bulgaria (poziția 48), Polonia (49) și Slovacia (54).

#### **4. Factori de influență ai eficacității politicilor publice și fondurilor structurale în facilitarea dezvoltării turismului**

O creștere a competitivității României pe piața internațională a turismului nu este posibilă în absența unor politici publice coerente, care să stimuleze activitatea turistică și să permită accesul la finanțări externe. Însă, pentru a facilita dezvoltării turismului, este esențial ca factorii de decizie politică să ia în considerare condițiile care au avut un impact negativ asupra eficacității politicilor publice și fondurilor structurale.

Pornind de la o analiză comprehensivă a literaturii de specialitate, am identificat o serie de factori determinanți ai lipsei de eficacitate:

- **Întârzierea adoptării unor politici publice coerente în domeniul turismului**

Primele documente strategice menite să fixeze cadrul pentru dezvoltarea turismului în România au fost elaborate și adoptate în perioada 2006-2008,

unele dintre acestea, cum ar fi Master Planul pentru Turism, stabilind direcțiile pentru implementarea viitoare a Axei prioritare 5 din Programul Operațional Regional. În Bulgaria, spre exemplu, un astfel de cadru strategic a fost creat încă de la începutul anilor 1990, când a fost înființat Comitetul Turismului (Kaycheva, Purcell, 1995). Acest comitet nu numai că stabilea și coordona un cadru pentru accesarea și implementare fondurilor structurale, dar era responsabil și de tranziția de la o economie centralizată către economia de piață și privatizarea organizațiilor publice din turism.

- **Eșecul în adoptarea de politici publice care să se focalizeze pe implicarea activă a sectorului privat și a organizațiilor neguvernamentale în dezvoltarea turismului**

Documentele strategice elaborate și adoptate de autoritățile naționale cu scopul de a consolida dezvoltarea turismului stabilesc direcții și orientări care sunt predominant adresate organizațiilor publice. Mai mult decât atât, potrivit Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional (2012), aproximativ 50% din toate proiectele finanțate prin POR, Axa prioritară 5 sunt contractate de autoritățile locale și ministere.

Studiile arată, însă, că regiunile cu cel mai mare număr de organizații neguvernamentale sunt și regiunile cu cel mai mare număr anual de sosiri ale turiștilor (Tigu, Răvar, 2007). Acest fapt demonstrează că politicile orientate către dezvoltarea sectorului neguvernamental și axate pe o mai mare implicare a ONG-urilor în domeniul turismului vor conduce la creșterea numărului total de turiști și, implicit, la extinderea industriei turismului.

Nu în ultimul rând, sectorul privat este principalul susținător al dezvoltării turismului. Hoteluri, restaurante, servicii de divertisment, agenții de turism și tur-operatori, cu toții aparțin sectorului privat. Astfel, politicile din domeniul turismului ar trebui să se concentreze pe dezvoltarea entităților private și pe capacitatea lor de finanțare și de sprijinire a investițiilor.

- **Lipsa coordonării între promovarea turismului și strategiile de dezvoltare**

O analiză a documentelor strategice care formează cadrul actual pentru dezvoltarea și promovarea turismului în România arată că aceste documente au fost create și adoptate de diferite entități, la momente diferite și în mod independent unele de celelalte. Drept urmare, obiectivele acestora nu coincid întotdeauna și implementarea lor duce adesea la efecte negative asupra culturii și mediului local.

Această tendință nu este vizibilă doar la nivel național, ci și la nivel regional și local. Spre exemplu, deși strategia de promovare a munților Bucegi este centrată pe ecoturism, strategiile de dezvoltare locală presupun

expansiunea masivă a infrastructurii de acces – chiar și drumuri de asfalt – către zonele naturale protejate.

Aceste diferențe sunt accentuate de disponibilitatea fondurilor structurale, care face posibilă, pentru comunitățile locale și ONG-uri, implementarea proiectelor de promovarea turismului în destinații care încă nu dispun de infrastructura de bază necesară pentru oferirea unor servicii turistice minime.

Experiența practică a arătat că proiectele de promovare cu valoarea totală de peste un milion de euro sunt implementate în zone care nu dispun de unități de cazare și în care atracțiile se găsesc într-o stare de degradare evidentă. Prin urmare, acestea nu duc la dezvoltarea continuă a activităților turistice. În asemenea cazuri, este evident că implementarea proiectelor finanțate prin POR nu va duce la creșterea numărului sosirilor de turiști, context în care finanțarea primită poate avea chiar impact financiar negativ asupra organizațiilor care asigură cofinanțarea proiectelor, în condițiile ineficienței investițiilor făcute.

## Concluzii

Așadar, există o diversitate de factori care influențează eficacitatea politicilor publice și a fondurilor structurale în consolidarea dezvoltării turismului în România. Pe lângă factorii menționați anterior, se mai poate aminti și absența viziunii și a spiritului inovator în crearea politicilor publice în domeniul turismului. Sunt numeroase, din păcate, cazurile în care comunități care dispuneau de un patrimoniu cultural bogat și divers nu au fost incluse în politicile de dezvoltare ale turismului din diferite țări până când au fost descoperite și relansate de către investitori străini. În plus, nu trebuie uitat faptul că brand-ul turistic anterior al României, axat pe promovarea litoralului Mării Negre și a serviciilor de agrement specifice, a fost redefinit abia după ce, timp de mai mulți ani, cererea pentru acest tip de turism intrase într-un declin continuu, atât la nivel național, cât și la nivel mondial.

Acest lucru relevă faptul că în ceea ce privește dezvoltarea și promovarea, România este un stat mai degrabă reactiv, decât proactiv, reacționând la schimbări în loc să le anticipeze și în loc să transforme amenințările în oportunități. Trebuie să avem, bineînțeles, în vedere faptul că suntem, în continuare, o economie emergentă și că nu avem, încă, experiența necesară pentru obținerea unor performanțe înalte. Ceea ce putem face, însă, este să învățăm din greșelile trecutului și să folosim know-how-ul acumulat pentru un management mai eficient și o utilizare mai bună a fondurilor structurale și de coeziune în următorul exercițiu financiar.

## Bibliografie

- Blanke, J., Chiesa, Th. (2011). "The travel and tourism competitiveness report 2011", World Economic Forum, Genève, Switzerland
- Bulgarian National Statistical Institute (2012). *Trips of Bulgarian residents in abroad and arrivals of visitors from abroad to Bulgaria*, available online at <http://www.nsi.bg>, accessed November 25<sup>th</sup>, 2012
- Croitoru, M. (2011). "Indicele competitivității în turism – analiză empirică România vs. Bulgaria", *Economie teoretică și aplicată*, vol. XVIII, No. 9, pp. 110-128
- Danklefsen, N. (2007). *Tourism in the EU*, article available online at [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/tourism/article\\_7313\\_ro.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/tourism/article_7313_ro.htm), accessed November 8<sup>th</sup>, 2012
- European Commission (2011). *A Budget for Europe 2020*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Part 1, available online at [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fw1420/MFF\\_COM-2011-500\\_Part\\_I\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf), accessed November 13<sup>th</sup>, 2012
- European Commission (2012). *Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, document available online at <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, accessed November 8<sup>th</sup>, 2012
- European Commission (2012). *Regional Development Fund*, information available online at [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/the\\_funds/regional/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/regional/index_en.cfm), accessed November 8<sup>th</sup>, 2012
- European Commission (2010). *Discussion document: A new framework for the tourism policy in the EU*, article available online at [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc\\_id=5639](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc_id=5639), accessed November 8<sup>th</sup>, 2012
- European Commission (2012). *Eurostat Regional Yearbook 2012. Chapter 7: Tourism*, paper available at [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-HA-12-001/EN/KS-HA-12-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-12-001/EN/KS-HA-12-001-EN.PDF), accessed November 7<sup>th</sup>, 2012
- European Parliament (2012). *The future of European Tourism*, document available online at [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_4.16.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.16.pdf), accessed November 15<sup>th</sup>, 2012
- Government of Romania (2007). *National Strategic Reference Framework 2007-2013*, document available online at [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Doc\\_prog/CSNR/1\\_CSNR\\_2007-2013\\_\(eng.\).pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Doc_prog/CSNR/1_CSNR_2007-2013_(eng.).pdf), accessed November 20<sup>th</sup>, 2012
- Iordache, C.M., Decuseară, R., Hanciuc, N. (2005). "Efectul multiplicator al turismului", *Analele Universității din Oradea – Științe Economice*, vol. XIV, pp. 243
- Iorgulescu, C., Răvar, A. (2012). „The role of social enterprises in the development of the tourism industry”, *Proceedings of the International Conference on Social Responsibility*, Bucharest
- Kakytcheva, E., Purcell, K. (1995). "Tourism Management in Bulgaria: The challenge of change", Report presented at a scientific conference on Management in Bulgaria – *Contemporary Developments and Practice*, Plovdiv, September 15<sup>th</sup>
- Ministry of Environment and Sustainable Development (2008). *National Sustainable Development Strategy 2013-2020-2030*, document available online at <http://strategia.ncsd.ro/docs/sndd-final-en.pdf>, accessed November 10<sup>th</sup>, 2012

- Ministry for Regional Development and Tourism (2012). *Communication no. 76940 addressed to the Parliament – Chamber of Deputies*, available online at [www.mdrt.ro](http://www.mdrt.ro), accessed November 5<sup>th</sup>
- Nedelea, A., Dolipschi, O. (2004). “Administrația publică, turismul și dezvoltarea durabilă”, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, vol. 1, No. 10, pp. 107-110
- Poon, A. (1993). *Tourism, Technology and Competitive Strategies*, Cabi Publishing, Oxfordshire, United Kingdom
- Poon, A. (1994). “The New Tourism Revolution”, *Tourism Management*, vol.15, No. 2, pp. 91-92
- Regional Operational Programme Management Authority (2012). *List of contracted projects – October 31st 2012*, document available at <http://www.inforegio.ro/node/22>, accessed November 20<sup>th</sup>, 2012
- Romanian National Institute of Statistics (2012). *Sosiri ale turistilor in structuri de primire turistica cu functiuni de cazare turistica, pe tipuri de structuri, tipuri de turisti, pe macroregiuni, regiuni de dezvoltare si judete*, available online at <https://statistici.insse.ro>, accessed November 5<sup>th</sup>, 2012
- Scutariu, A.L (2009). “Tourism – Economic Growth Factor and Essential Element in the Regional Development of Romania”, *Analele Științifice Ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași*, vol. LVI, pp. 319
- Țigu, G., Răvar, A. (2012). “The sustainable development of tourist destinations through social entrepreneurship”, *Proceedings of the RESER International Conference on Services and Economic Development – Local and Global Challenges*, Bucharest
- World Tourism Organisation (1994). *National and regional Tourism Planning*, paper available online at <http://pub.world-tourism.org/WebRoot/Store/Shops/Infoshop/Products/1015/1015-1.pdf>, accessed November 9<sup>th</sup>, 2012, published by Cengage Learning, Connecticut, USA
- World Tourism Organisation, Ministry for Regional Development and Tourism (2007). *National Tourism Development Master Plan for the period 2007-2026*, document available online at [http://www.mdrl.ro/\\_documente/turism/studii\\_strategii/masterplan\\_partea1.pdf](http://www.mdrl.ro/_documente/turism/studii_strategii/masterplan_partea1.pdf), accessed November 9<sup>th</sup>, 2012
- \*\*\**Europe, the world's No. 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe* (2010). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, document available at [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/communications/communication2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/communications/communication2010_en.pdf), accessed November 9<sup>th</sup>, 2012
- \*\*\**Official Journal of the European Union* (2007). “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, Vol. 50, C 306 – English edition, ISSN 1725-2423, Bruxelles, Belgium
- \*\*\**Official Journal of the European Union* (2006). “Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund” and repealing Regulation (EC) No 1783/1999, L 210 – English edition, ISSN 1725-2423, Bruxelles, Belgium