

Sprawozdanie specjalne

Wsparcie UE na rzecz turystyki –

potrzeba nowej orientacji strategicznej
i lepszego podejścia do finansowania



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VI
Wstęp	01-21
Znaczenie turystyki w UE	01-05
Ramy prawne i instytucjonalne	06-10
Wpływ pandemii COVID-19 na sektor turystyki	11-13
Unijne wsparcie finansowe na rzecz inwestycji w turystykę	14-18
Przyszłe wyzwania i wzorce	19-21
Zakres kontroli i podejście kontrolne	22-29
Uwagi	30-72
Strategia UE na rzecz turystyki nie jest dostosowana do nowych wyzwań stojących przed tym sektorem	30-43
Strategia Komisji dotycząca turystyki w UE została opracowana w 2010 r.	31-34
Państwa członkowskie objęte kontrolą opracowały własne strategie na rzecz turystyki, uwzględniające priorytety podobne do tych zawartych w strategii UE	35-37
Skutki pandemii COVID-19 skłaniają do odnowienia strategii UE w dziedzinie turystyki	38-43
Wsparcie finansowe z EFRR na okres programowania 2014–2020 na rzecz publicznych inwestycji w turystykę było ukierunkowane na unijne i krajowe cele turystyczne, ale niedociągnięcia w wyborze projektów ograniczyły jego skuteczność	44-64
Struktura poszczególnych programów operacyjnych EFRR była spójna z unijnymi, krajowymi i regionalnymi strategiami na rzecz turystyki	44-48
Projekty są wybierane przy użyciu różnych procedur, ale niedociągnięcia we wstępnym planowaniu i ocenie potrzeb niosą ze sobą ryzyko dla skuteczności i trwałości współfinansowanych przez UE inwestycji w turystykę	49-53
Nie wszystkie zrealizowane projekty miały pozytywny wpływ na działalność turystyczną w regionie	54-56

Wytyczne Komisji dotyczyły skuteczności i trwałości inwestycji w turystykę, ale nie uwzględniono w nich kilku aspektów 57-59

Monitorowanie rezultatów: wspólny wskaźnik turystyczny był wykorzystywany w ograniczonym stopniu i nie objęto nim kompleksowo wszystkich rodzajów rezultatów projektu 60-64

Komisja podjęła działania w celu złagodzenia oddziaływania pandemii COVID-19 na unijny sektor turystyki 65-72

Wnioski i zalecenia 73-78

Załączniki

Załącznik I – Źródła unijnego finansowania turystyki

Załącznik II – Wybrane programy operacyjne i liczba projektów objętych próbą dla każdego programu operacyjnego

Załącznik III – Projekty objęte badaniem w ramach niniejszej kontroli

Załącznik IV – Spis krajowych strategii w dziedzinie turystyki

Wykaz akronimów i skrótów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I UE jest najczęściej odwiedzanym regionem na świecie – w 2019 r. przyjechało do niej około 37% wszystkich turystów międzynarodowych. Dzięki temu turystyka stanowi kluczowy sektor gospodarki w UE, odpowiadający za 9,9% produktu krajowego brutto i 11,6% wszystkich miejsc pracy w UE w 2019 r. Pandemia COVID-19 wywarła dramatyczny i bezprecedensowy wpływ na sektor turystyki, gwałtownie ograniczając ruch turystyczny, a tym samym dochody przedsiębiorstw związanych z turystyką. Oprócz tego bezpośredniego wstrząsu sektor turystyki stoi przed innymi, bardziej długoterminowymi wyzwaniami związanymi z jego transformacją ekologiczną i cyfrową, konkurencyjnością, zrównoważonym rozwojem i odpornością.

II UE odgrywa uzupełniającą rolę w polityce turystycznej, wspierając i koordynując działania podejmowane przez państwa członkowskie. W latach 2014–2020 nie było specjalnie wydzielonego budżetu UE na turystykę. Wsparcia finansowego na rzecz turystyki można było udzielić w ramach wielu programów UE. Sytuacja ta utrzymuje się w okresie 2021–2027.

III Biorąc pod uwagę znaczenie przemysłu turystycznego w UE, Trybunał postanowił przeprowadzić kontrolę, aby ocenić, czy Komisja skutecznie przyczyniła się do wspierania branży turystycznej w UE i uzupełniania działań państw członkowskich w tym sektorze w latach 2014–2020. Trybunał sprawdził, czy strategia Komisji na rzecz turystyki skutecznie odpowiada na potrzeby sektora turystyki i czy jest regularnie aktualizowana, tak aby odzwierciedlała zmieniające się priorytety. Trybunał przeanalizował, czy wsparcie finansowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na rzecz publicznych inwestycji w turystykę było zgodne z istniejącymi unijnymi, krajowymi i regionalnymi strategiami na rzecz turystyki oraz czy było ono zrównoważone i skoncentrowane na inwestycjach, które przynoszą wartość dodaną wykraczającą poza sam projekt. Sprawdził też, czy Komisja podjęła działania w celu złagodzenia oddziaływania pandemii COVID-19 na sektor turystyki.

IV Kontrola ta ma stanowić wkład w prace Komisji nad określeniem kompleksowej strategii dotyczącej turystyki na rok 2030 z celami średnio- i długoterminowymi. Trybunał oczekuje, że kontrola ta przyczyni się również do opracowania lepszej koncepcji i takiego wdrożenia wsparcia finansowego UE na rzecz inwestycji w turystykę w latach 2021–2027, które będą miały na celu osiągnięcie skutecznych i trwałych rezultatów.

V W ogólnym ujęciu Trybunał ustalił, że w latach 2014–2020 działania Komisji na rzecz wspierania unijnej branży turystycznej były skuteczne częściowo:

- o Komisja określiła obecną unijną strategię na rzecz turystyki już w 2010 r. Od 2015 r. do wybuchu pandemii COVID-19 Komisja dokonała przeglądu priorytetów w sektorze turystyki w kontekście szerszych strategii politycznych, ale nie przełożyła tych priorytetów na konkretny plan działania, który wsparłby ich realizację. W odpowiedzi na dramatyczne oddziaływanie pandemii COVID-19 na unijny sektor turystyki Komisja zainicjowała działania mające na celu określenie agendy dla turystyki 2030. Trybunał uznaje, że jest to krok we właściwym kierunku, jednak pewnych aspektów jeszcze nie skonkretyzowano.
- o W programach operacyjnych EFRR priorytety dla inwestycji w turystykę określono w odniesieniu do istniejących unijnych, krajowych i regionalnych strategii na rzecz turystyki. Przeprowadzona przez Trybunał analiza projektów EFRR w dziedzinie turystyki przyniosła niejednoznaczne wyniki: niektóre projekty były trwałe i przyczyniły się do rozwoju działalności turystycznej w regionie, inne miały jedynie ograniczone oddziaływanie. W kilku przypadkach niedociągnięcia we wstępnym planowaniu projektu i w ocenie potrzeb, jak również na etapie wyboru projektu spowodowały ograniczenie zakresu projektu, opóźnienia i przekroczenie kosztów na etapie jego realizacji. W prawodawstwie dotyczącym EFRR na okres 2014–2020 przewidziano jeden wspólny wskaźnik produktu dla inwestycji w turystykę finansowanych ze środków EFRR. Dodatkowo państwa członkowskie mogły korzystać ze wskaźników specyficznych dla programów. W okresie 2014–2020 nie wykorzystano jednak żadnych wspólnych wskaźników rezultatu. Wspólny wskaźnik produktu nie we wszystkich przypadkach pozwalał na zmierzenie, czy udało się osiągnąć zamierzone rezultaty w ramach projektów, chociaż były one określone we wnioskach projektowych. Do końca 2024 r. Komisja musi przeprowadzić ocenę *ex post* wsparcia z EFRR za okres 2014–2020.
- o Sektor turystyki UE doznał bezprecedensowego wstrząsu w wyniku pandemii COVID-19. Komisja przedstawiła środki i propozycje mające na celu złagodzenie oddziaływania tego kryzysu na przemysł turystyczny UE.

VI W niniejszym sprawozdaniu Trybunał zaleca Komisji, aby:

- o określiła nową strategię na rzecz unijnego ekosystemu turystycznego, która to strategia będzie wyraźnie wspierała inwestycje promujące bardziej zrównoważoną formę turystyki;

- o zachęcała państwa członkowskie do stosowania odpowiednich procedur wyboru projektów w odniesieniu do inwestycji finansowanych ze środków EFRR w sektorze turystyki, tak aby wspierać tę nową orientację strategiczną.

Wstęp

Znaczenie turystyki w UE

01 „Turystyka” odnosi się do aktywności osób odwiedzających, które podejmują podróż do miejsca docelowego położonego poza ich stałym miejscem zamieszkania na okres krótszy niż rok. Może to być podróż o charakterze służbowym lub wypoczynkowym¹. Sektor turystyki obejmuje szeroką grupę obszarów działalności gospodarczej dostarczających towary i usługi, na które podróżujący mają zapotrzebowanie, aby wesprzeć, bezpośrednio lub pośrednio, ich aktywność turystyczną. Mogą to być: usługi transportowe, które ułatwiają przemieszczanie się osób, biura podróży i organizatorzy wycieczek; zakwaterowanie; usługi restauracyjne i gastronomiczne; obiekty kulturalne, sportowe i rekreacyjne; oraz towary i usługi związane z turystyką lokalną².

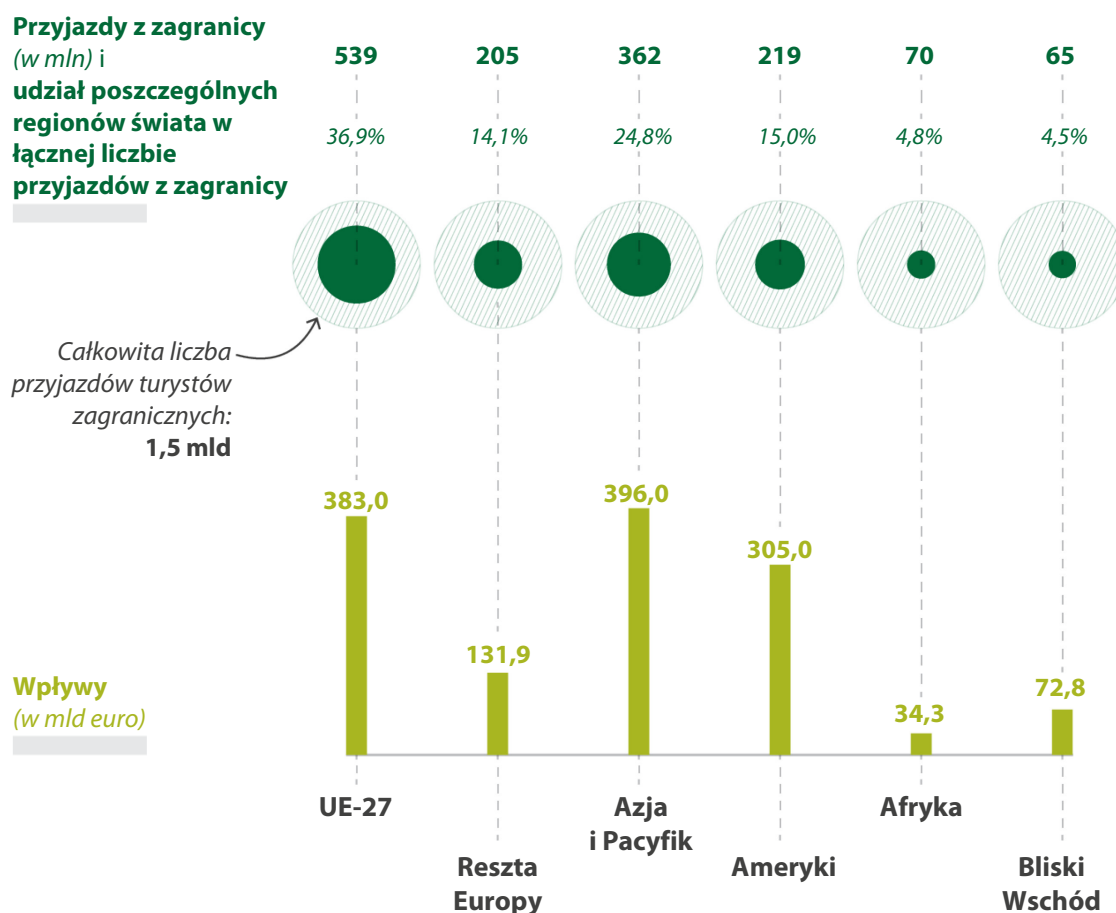
02 Unia Europejska jest najczęściej odwiedzanym regionem na świecie (zob. *rys. 1*). W 2019 r. do UE-27 przyjechało około 539 mln turystów międzynarodowych, czyli prawie 37% ogółu turystów w skali globalnej. W tym samym roku wpływy UE-27 z turystyki międzynarodowej wyniosły 383 mld euro, co stanowi 28,9% światowych wpływów z turystyki. Cztery państwa członkowskie UE (Francja, Hiszpania, Włochy i Niemcy) znajdują się, każde z osobna, w pierwszej dziesiątce państw na świecie pod względem liczby przyjazdów turystów międzynarodowych i wpływów z turystyki³.

¹ Eurostat, „Tourism – Overview”.

² UNWTO, „Methodological notes to the Tourism Statistics Database”.

³ UNWTO, „International Tourism Highlights”, edycja z 2020 r. Slajdy 8 i 17. Dane według stanu na listopad 2020 r.

Rys. 1 – Przyjazdy turystów z zagranicy i wpływy z turystyki w 2019 r. w podziale na poszczególne regiony świata



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie UNWTO, „International Tourism Highlights”, edycja z 2020 r.

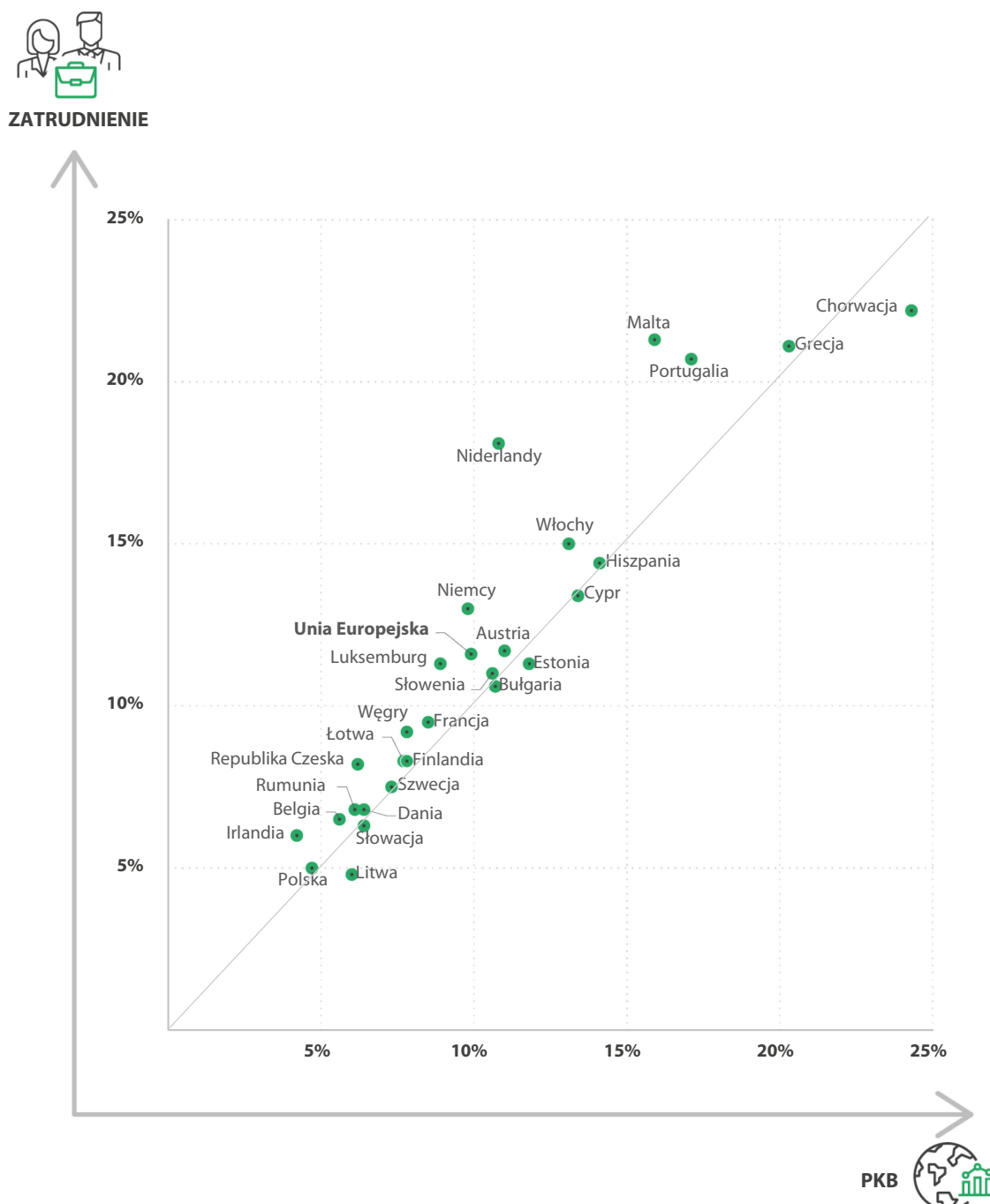
03 W 2019 r. bezpośrednio i pośrednio (efekty rozlania) znaczenie sektora turystycznego dla PKB UE oszacowano na 9,9%. Ponadto 11,6% całkowitej siły roboczej UE pracuje w turystyce (co stanowi około 23,5 mln miejsc pracy)⁴. Ponad 99% przedsiębiorstw w unijnym sektorze turystyki to małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)⁵.

04 Znaczenie gospodarcze sektora turystyki różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, od 4–6% PKB w Irlandii, Polsce, Belgii i na Litwie do ponad 20% w Chorwacji i Grecji (zob. [rys. 2](#)).

⁴ WTTC, „Economic Impact Report 2021”. Unia Europejska.

⁵ Komisja Europejska, roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku z 2021 r., SWD(2021) 351 final.

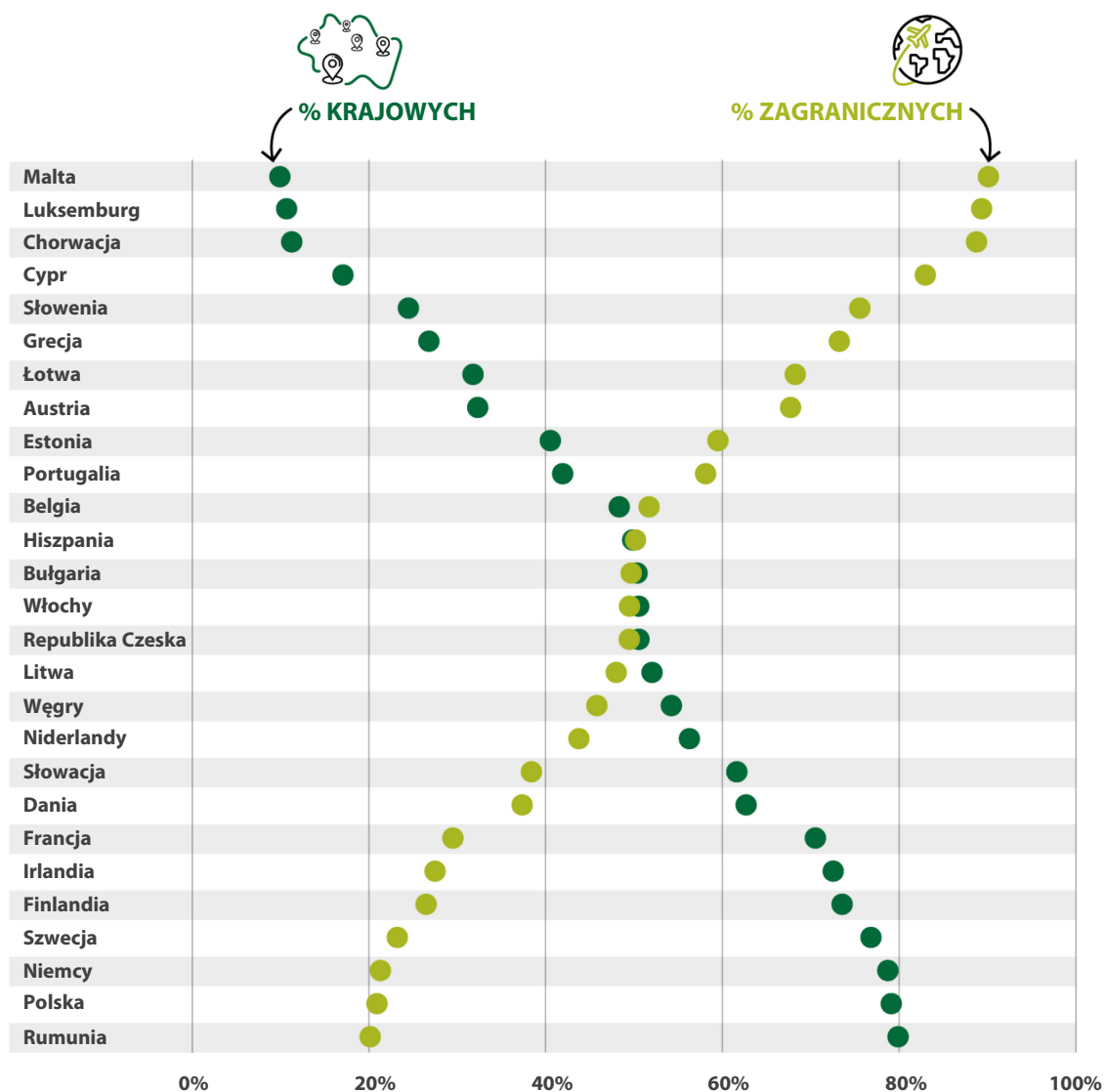
Rys. 2 – Wkład turystyki w PKB i zatrudnienie w 2019 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie WTTC, „Economic Impact Reports 2021”.

05 Proporcje między liczbami podróżujących z kraju i zagranicy różnią się w poszczególnych państwach członkowskich (zob. [rys. 3](#)). W Szwecji, Polsce, Rumunii i Niemczech ponad 75% odwiedzających stanowią turyści krajowi. Kraje o niewielkiej liczbie ludności (Luksemburg i Malta) oraz Chorwacja mają najwyższy odsetek odwiedzających z zagranicy (w obu przypadkach około 90%). W dwóch głównych ośrodkach turystycznych UE, we Włoszech i w Hiszpanii, rozkład jest bardziej równomierny.

Rys. 3 – Turystyka krajowa i zagraniczna według państw członkowskich – udział w 2019 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie Eurostatu – Przyjazdy do turystycznych obiektów noclegowych.

Ramy prawne i instytucjonalne

06 Polityka turystyczna jest przede wszystkim prerogatywą państw członkowskich, przy czym UE uzupełnia i wspiera ich działania. Działania UE obejmują zasadniczo promowanie konkurencyjności i rozwoju przedsiębiorstw w tym sektorze oraz wspieranie współpracy między państwami członkowskimi. Traktat UE pozwala również

na ustanowienie szczególnych środków ustawodawczych w celu uzupełnienia działań państw członkowskich⁶.

07 Poprzez realizację polityki w zakresie turystyki Komisja ma na celu „utrzymanie pozycji Europy jako jednego z najpopularniejszych docelowych miejsc podróży na świecie przy jednoczesnym zmaksymalizowaniu wkładu, jaki branża turystyczna wnosi na rzecz wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i wspierania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi UE, w szczególności poprzez wymianę dobrych praktyk”⁷. W 2020 r. Komisja określiła turystykę jako jeden z 14 ekosystemów przemysłowych w swojej polityce przemysłowej⁸.

08 Główne zainteresowane podmioty i organy instytucjonalne UE to:

- o Komisja Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego (TRAN) oraz jej grupa zadaniowa ds. turystyki;
- o Rada Unii Europejskiej (gdzie tematyką turystyczną zajmuje się na ogół Rada ds. Konkurencyjności);
- o Komitet Doradczy ds. Turystyki (TAC)⁹, któremu przewodniczy Komisja (DG GROW), stanowiący forum konsultacji i koordynacji, na którym przedstawiciele państw członkowskich i Komisji wymieniają informacje i omawiają kwestie związane z polityką turystyczną i świadczeniem usług dla turystów.

09 Wprawdzie wiele służb Komisji pracuje nad zagadnieniami odnoszącymi się bezpośrednio do dla turystyki, lecz dwie główne dyrekcje generalne zajmujące się polityką w zakresie turystyki i finansowaniem turystyki przez UE to:

- o Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW), jako służba Komisji odpowiedzialna za politykę turystyczną, oraz

⁶ Art. 195 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#). Ponadto podstawa prawna części przepisów istotnych z punktu widzenia turystyki ma inny charakter i dotyczy np. ochrony konsumentów, rynku wewnętrznego czy polityki spójności.

⁷ Komisja Europejska, DG GROW, [„Overview of EU Tourism Policy”](#)

⁸ Komunikat Komisji „Nowa strategia przemysłowa dla Europy”, COM(2020) 102 final z 10.3.2020 r.

⁹ Decyzja Rady 86/664/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie ustanowienia procedury konsultacji i współpracy w dziedzinie turystyki.

- o Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) zarządzająca EFRR (z którego pochodzi większość środków UE na turystykę) wraz z państwami członkowskimi.

Ponadto, w kontekście pandemii COVID-19, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE) odegrała szczególną rolę w przygotowaniu warunków niezbędnych do przywrócenia swobodnego podróżowania w Unii.

10 Kluczowe organizacje międzynarodowe w dziedzinie turystyki to Światowa Organizacja Turystyki Narodów Zjednoczonych (UNWTO), OECD oraz Światowa Rada Podróży i Turystyki (WTTC). Europejska Komisja Turystyki (ETC), stowarzyszenie krajowych organizacji turystycznych, również działa na rzecz promowania Europy jako celu podróży turystycznych na rynkach państw trzecich.

Wpływ pandemii COVID-19 na sektor turystyki

11 Pandemia COVID-19 wywarła dramatyczny i bezprecedensowy wpływ na sektor turystyki na całym świecie, gwałtownie ograniczając ruch turystyczny, a tym samym dochody przedsiębiorstw związanych z turystyką. W pierwszych trzech kwartałach 2020 r. przyjazdy międzynarodowe do UE były o 67,5% niższe niż w tym samym okresie 2019 r. Spadek ten wynosił od 46% do 84%, w zależności od państwa członkowskiego (zob. [rys. 4](#)). Większość ankietowanych przez Trybunał podmiotów zainteresowanych z branży turystycznej wątpi w to, że do 2024 r. popyt turystyczny powróci do poziomu sprzed kryzysu.

Rys. 4 – Międzynarodowe przyjazdy do UE, zmiana od stycznia do września 2019 r. w porównaniu z tym samym okresem w 2020 r.



Uwagi: brak dostępnych danych dla Francji, Irlandii i Polski.

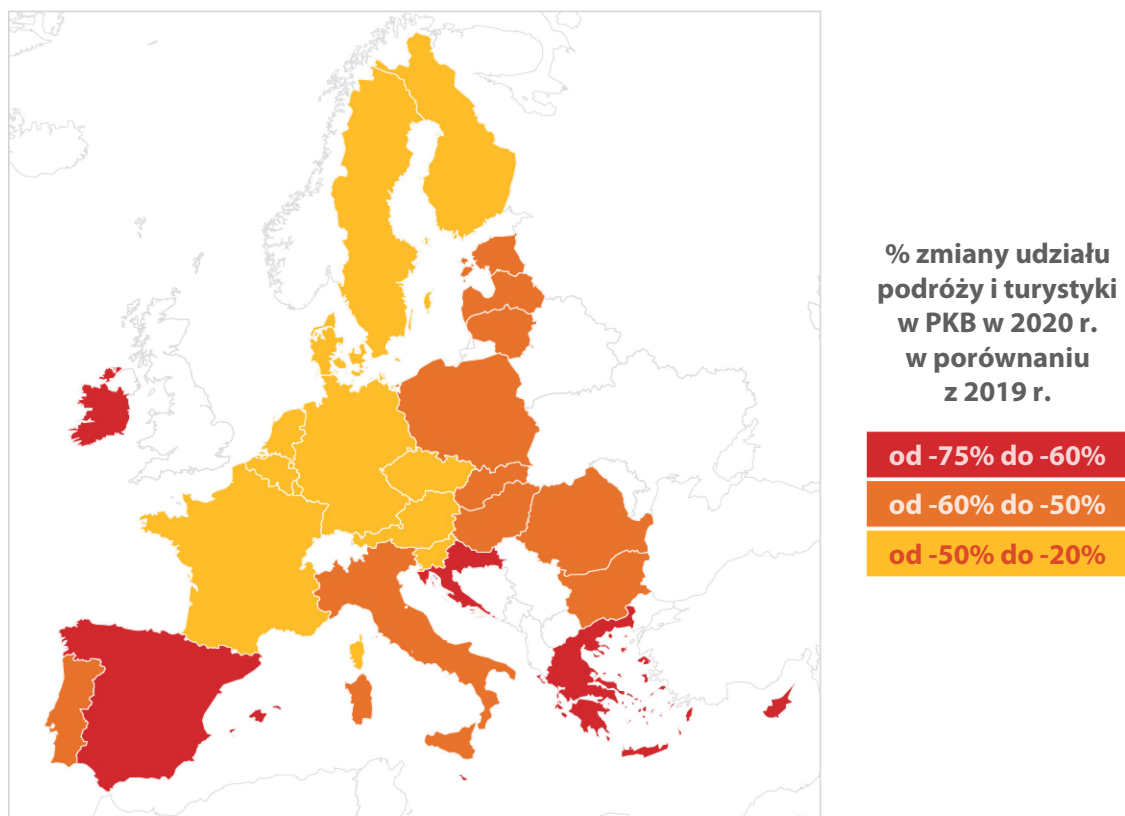
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie barometru UNWTO z grudnia 2020 r.

12 Spadek liczby odwiedzających spowodowany wprowadzonymi ograniczeniami w podróżowaniu doprowadził do znacznego zmniejszenia wkładu sektora turystycznego w gospodarkę. W 2020 r. UE straciła około dwa miliony miejsc pracy w sektorze podróży i turystyki, a wkład tego sektora w PKB spadł o połowę w porównaniu z 2019 r. (z około 10% do 5% PKB)¹⁰. Tradycyjne kierunki turystyczne,

¹⁰ WTTC, „Economic Impact Report 2021”. Unia Europejska.

takie jak Chorwacja, Cypr, Grecja, Malta i Hiszpania, a także Irlandia doświadczyły największego spadku (o ponad 60%) (zob. [rys. 5](#)).

Rys. 5 – Zmniejszenie udziału podróży i turystyki w PKB we wszystkich państwach członkowskich w latach 2019–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie WTTC, „Economic Impact Reports 2021”.

13 Znacząco ucierpiała również zdolność inwestycyjna sektora turystyki.

W kontekście pakietu Next Generation EU zaproponowanego w maju 2020 r. Komisja oszacowała, że w konsekwencji pandemii i ograniczeń w podróżowaniu ekosystem turystyczny odnotuje spadek dochodów w wysokości około 171 mld euro w 2020 i 2021 r.¹¹ Spośród 14 ekosystemów biznesowych przeanalizowanych przez Komisję turystyka jest tą branżą, której podstawowe potrzeby inwestycyjne szacuje się na najwyższe, a w dodatku znacznie przewyższające potrzeby większości pozostałych ekosystemów. Komisja oszacowała podstawowe potrzeby inwestycyjne związane

¹¹ Dokument roboczy służb Komisji „Określanie potrzeb Europy w zakresie odbudowy”, dołączony do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację”, SWD(2020) 98 final z 27.5.2020 r.

z odbudową ekosystemu turystycznego na 161 mld euro (bez uwzględnienia dalszych potrzeb inwestycyjnych związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową).

Unijne wsparcie finansowe na rzecz inwestycji w turystykę

14 W wieloletnich ramach finansowych (WRF) nie ma wydzielonego budżetu na turystykę. Finansowanie inwestycji w turystykę można zapewnić dzięki kilku inicjatywom i programom UE. W okresie programowania 2014–2020 istniało 12 programów, które można było wykorzystać do finansowania działań w sektorze turystyki, zarówno w ramach zarządzania bezpośredniego, jak i dzielonego. W okresie 2021–2027 liczba ta wzrosła do 14 takich programów, w tym opracowanych w celu złagodzenia oddziaływania pandemii COVID-19. W *załączniku I* wymieniono programy związane z turystyką w obu okresach i przedstawiono przegląd rodzajów działań, na które przeznaczano wsparcie w ramach każdego z nich. Ramy prawne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na lata 2021–2027 obejmują szczegółowy cel polityki związany ze zrównoważoną turystyką¹². Zrównoważona turystyka może zostać objęta wsparciem nie tylko w ramach tego celu szczegółowego, ale również za pośrednictwem wszelkich innych celów polityki pod warunkiem, że inwestycje przyczyniają się do osiągnięcia odpowiednich celów i są zgodne z obowiązującymi warunkami lub wymogami.

15 EFRR zapewnia większość unijnego wsparcia finansowego na rzecz inwestycji bezpośrednio związanych z turystyką: około 6,4 mld euro w okresie programowania 2007–2013 (zob. *tabela 1*) i dotychczas około 4,3 mld euro w okresie 2014–2020 (zob. *tabela 2*).

¹² Art. 3 ust. 1 lit. d) pkt (vi) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Tabela 1 – Środki budżetowe z EFRR przeznaczone na turystykę (2007–2013)

Kod interwencji	Opis	Zadeklarowana kwota (w mln EUR)
55	Promowanie walorów przyrodniczych	844
56	Ochrona i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego	765
57	Inne wsparcie na rzecz wzmocnienia usług turystycznych	4 830
	OGÓŁEM	6 439

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie platformy otwartych danych Komisji dotyczących funduszy ESI.

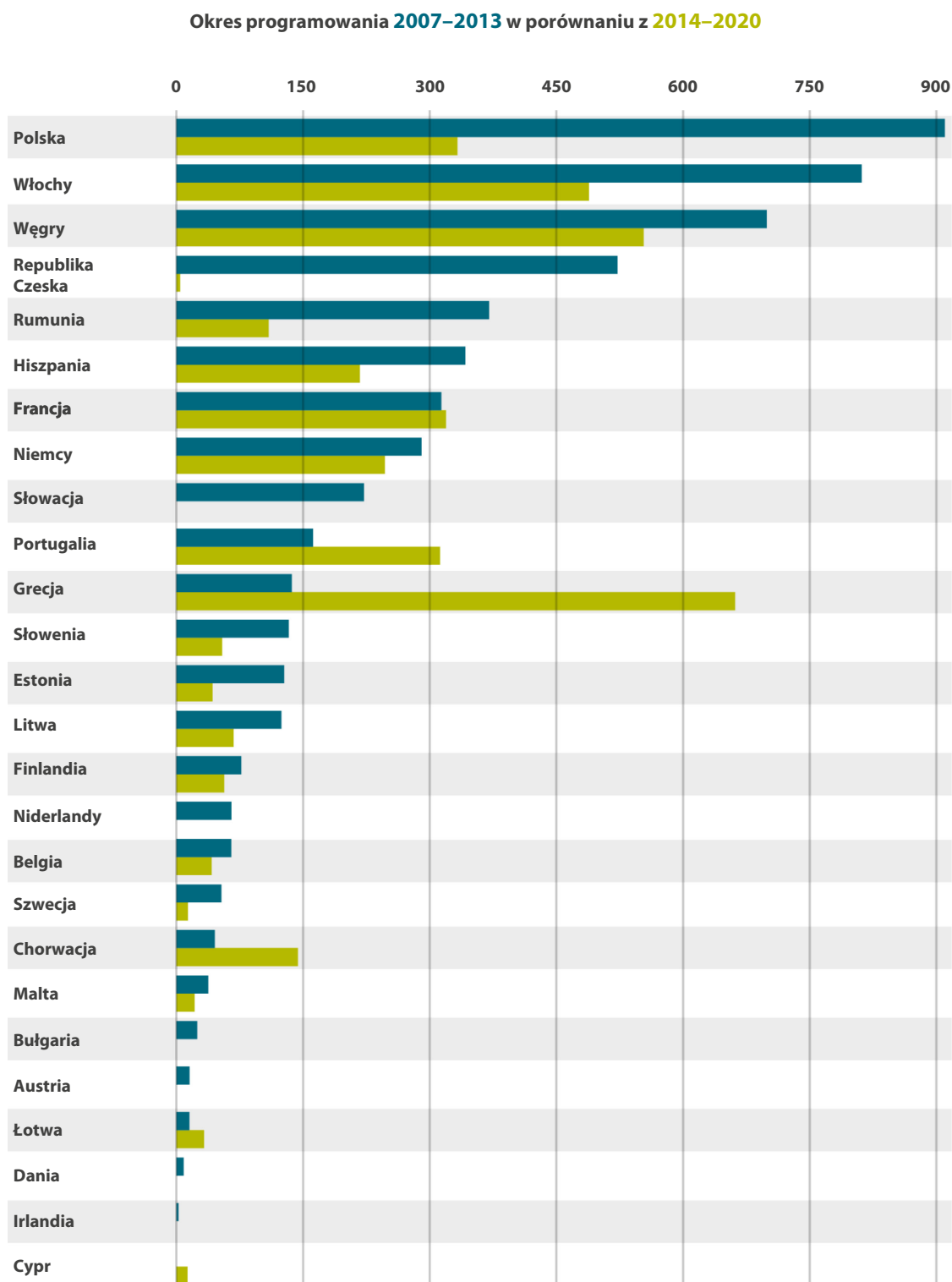
Tabela 2 – Środki budżetowe EFRR przeznaczone na turystykę (2014–2020)

Kod interwencji	Opis	Zadeklarowana kwota (w mln EUR)
74	Rozwój i promowanie walorów turystycznych w MŚP	561
75	Rozwój i promowanie usług turystycznych w MŚP lub na ich rzecz	1 140
91	Rozwój i promowanie obszarów przyrodniczych	1 180
92	Ochrona, rozwój i promowanie walorów turystycznych	830
93	Rozwój i promowanie publicznych usług turystycznych	546
	OGÓŁEM	4 257

Źródło: Platforma otwartych danych Komisji dotyczących funduszy ESI.

16 Władze publiczne w państwach członkowskich wybierają projekty, które mają być finansowane w ramach programów operacyjnych (PO) i monitorują ich realizację. W ramach swoich kompetencji regulacyjnych Komisja nadzoruje wdrażanie programów operacyjnych w celu zapewnienia skutecznego wydatkowania środków. Na **rys. 6** przedstawiono przydział środków z EFRR dla poszczególnych państw członkowskich w związku z kodami interwencji w turystyce w dwóch ostatnich okresach programowania.

Rys. 6 – Przydziały środków budżetowych z EFRR na turystykę w poszczególnych państwach członkowskich (w mln euro)



Uwagi: W Luksemburgu nie przydzielono żadnego budżetu w związku z żadnym kodem interwencji w turystyce; wydatki związane z turystyką na transgraniczne PO nie są uwzględnione.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie platformy otwartych danych Komisji dotyczących funduszy ESI.

17 Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)¹³ zapewnia państwom członkowskim możliwość finansowania inwestycji i reform, w tym w sektorze turystyki, w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Zgodnie ze stanem na październik 2021 r. Komisja otrzymała 26 z 27 krajowych planów, przy czym 19 z nich zostało przyjętych przez Radę. Na środki udostępnione w ramach RRF należy zaciągnąć zobowiązania do końca 2023 r. Komisja powinna przedstawić sprawozdanie z oceny dotyczące wdrożenia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do lutego 2024 r., a także sprawozdanie z oceny *ex post* do grudnia 2028 r.

18 Jeżeli chodzi o cztery państwa członkowskie objęte niniejszą kontrolą, w momencie jej przeprowadzenia sytuacja przedstawiała się następująco: Komisja zatwierdziła w czerwcu 2021 r. hiszpański krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, który następnie został przyjęty Radę w lipcu 2021 r.; rumuński krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności został zatwierdzony przez Komisję we wrześniu 2021 r.; plany pozostałych trzech państw członkowskich pozostają na etapie oceny przez Komisję. Trzy z tych czterech państw członkowskich (Polska, Hiszpania i Rumunia) uwzględniły w swoich projektach planów konkretne wsparcie dla inwestycji w sektorze turystyki (zob. [tabela 3](#)).

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Tabela 3 – Wsparcie na rzecz turystyki w planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich objętych kontrolą

Państwo członkowskie	Wsparcie na rzecz turystyki	Pula środków finansowych (w mln EUR)
Polska	Wsparcie udzielane jest w ramach komponentu „Zapewnienie odporności gospodarki na kryzysy, zwiększanie produktywności oraz tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy”.	500
Hiszpania	W ramach priorytetu „modernizacja i cyfryzacja ekosystemu naszych przedsiębiorstw” opracowano plan modernizacji i konkurencyjności sektora turystyki.	3 400
Rumunia	W ramach komponentu dotyczącego turystyki i kultury czwartego filaru dotyczącego spójności społecznej i terytorialnej udzielane jest wsparcie na rzecz promowania korzystania z rowerów, poruszania się pieszo i innych niezmotoryzowanych form transportu i turystyki, jak również wsparcie na rzecz wdrażania rumuńskiej strategii turystyki kulturalnej.	449
Węgry	Brak konkretnych działań związanych z turystyką.	–

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich objętych kontrolą.

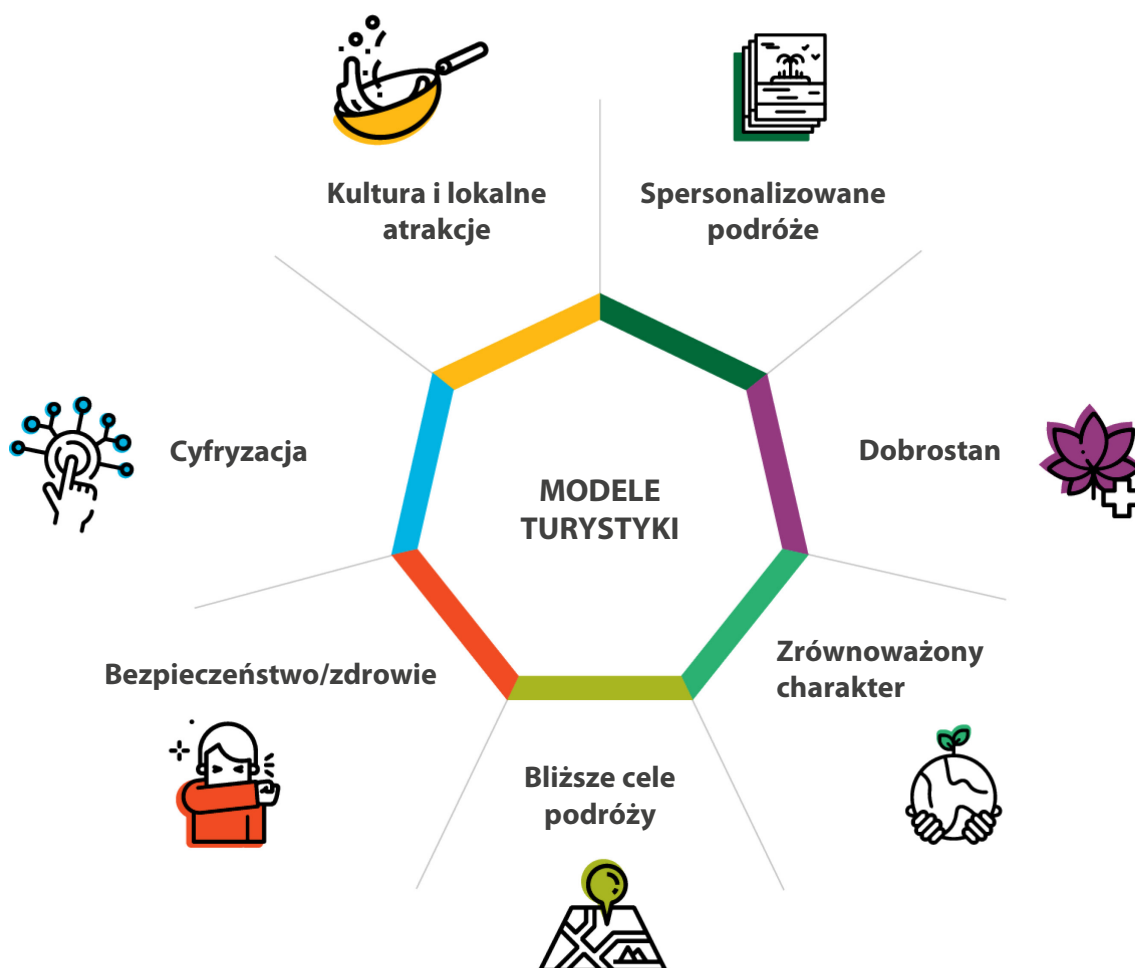
Przyszłe wyzwania i wzorce

19 Większość ekspertów z organizacji międzynarodowych, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, uważa, że w najbliższym czasie, po przewyciężeniu bezpośrednich skutków pandemii COVID-19, pojawi się popyt turystyczny przede wszystkim na wakacje krajowe i regionalne oraz krótkie wyjazdy. Co ważniejsze jednak, rozwój unijnego sektora turystyki stoi w obliczu poważnych średnio- i długoterminowych wyzwań związanych w szczególności z jego transformacją

ekologiczną, cyfryzacją i integracją nowych technologii, a także konkurencyjnością i odpornością¹⁴.

20 Tymczasem zachowania turystów również ewoluują w kierunku nowych wzorców, odzwierciedlając niektóre z wyżej wymienionych wyzwań. Przyszły popyt w dziedzinie turystyki będzie prawdopodobnie napędzany przez rosnącą świadomość ekologiczną, szersze wykorzystanie usług cyfrowych i nowych technologii, przejście na bardziej spersonalizowane doświadczenia podróżowania, a także przez zapewnienie dobrostanu i lepszej interakcji z lokalnymi społecznościami i kulturą, jak i przez rosnące obawy dotyczące protokołów bezpieczeństwa i zdrowia (zob. *rys. 7*).

Rys. 7 – Nowe modele turystyki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy dokumentów UNWTO, OECD i WTTC.

¹⁴ Dokument roboczy służb Komisji „Scenariusze na rzecz współtworzenia ścieżki transformacji turystyki w kierunku bardziej odpornego, innowacyjnego i zrównoważonego ekosystemu”, SWD(2021) 164 final z 21.6.2021 r.

21 W związku z tym zrównoważona turystyka jest jedną z najbardziej znaczących koncepcji w rozwoju turystyki. Polega ona na zrównoważeniu środowiskowych, gospodarczych i społeczno-kulturowych aspektów rozwoju turystyki w celu zagwarantowania zrównoważonego charakteru turystyki w perspektywie długoterminowej¹⁵. Dotyczy to również pytania o to, jak rozwiązać problem oddziaływania turystyki na zmianę klimatu. W UE nadrzędne ramy polityczne dla realizacji zrównoważonej turystyki stanowi Europejski Zielony Ład¹⁶.

¹⁵ UNWTO, „Sustainable development”.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final z 11.12.2019 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

22 W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał ocenił, czy działania Komisji mające na celu wsparcie unijnego przemysłu turystycznego w latach 2014–2020 były skuteczne. W tym celu Trybunał sprawdził, czy:

- strategia Komisji na rzecz turystyki skutecznie odpowiada na potrzeby sektora turystyki i czy jest regularnie aktualizowana, tak aby odzwierciedlała zmieniające się priorytety;
- wsparcie finansowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na rzecz inwestycji publicznych w turystykę jest zgodne z istniejącymi unijnymi, krajowymi i regionalnymi strategiami na rzecz turystyki oraz czy było ono zrównoważone i skoncentrowane na inwestycjach, które przynoszą wartość dodaną wykraczającą poza sam projekt;
- Komisja podjęła działania w celu złagodzenia oddziaływania pandemii COVID-19 na sektor turystyki.

23 Aby odpowiedzieć na te pytania, Trybunał przeanalizował działania prowadzone przez Komisję i dostępną dokumentację związaną z jej strategią turystyczną, współpracę Komisji z państwami członkowskimi oraz wsparcie i wytyczne, jakie zapewniła ona w zakresie finansowania inwestycji turystycznych, w szczególności poprzez EFRR. Obejmowało to działania DG GROW i DG REGIO.

24 Trybunał zbadał program operacyjny EFRR najbardziej istotny pod względem wydatków związanych z turystyką w czterech państwach członkowskich (Węgry, Polska, Rumunia i Hiszpania), aby dokonać przeglądu struktury PO w odniesieniu do inwestycji w turystykę. Trybunał dokonał wyboru państw członkowskich na podstawie wysokości dofinansowania inwestycji w turystykę, jakie państwa te otrzymały od UE, znaczenia sektora turystycznego dla ich PKB oraz różnorodności geograficznej.

25 Zbadano próbę 32 projektów z zakresu turystyki publicznej finansowanych z EFRR, realizowanych przez władze publiczne w tych czterech krajach. Trybunał skupił się na tych projektach, ponieważ mają one potencjał stymulowania rozwoju przemysłu turystycznego w swoim regionie. Próba składa się z 17 projektów z okresu programowania 2014–2020 i została dobrana w celu dokonania oceny wyboru projektów, ich realizacji i monitorowania ich rezultatów. Aby bardziej wnikliwie zbadać kwestię trwałości projektów, kontrolerzy Trybunału wybrali również 15 ukończonych projektów zrealizowanych w tych samych krajach z okresu programowania 2007–2013.

Załącznik II zawiera listę wybranych przez Trybunał programów operacyjnych oraz liczbę projektów objętych próbą dla każdego PO. **Załącznik III** zawiera mapy, na których określono tytuł i lokalizację projektów poddanych przeglądowi w ramach niniejszej kontroli.

26 Trybunał wskazał kluczowe środki zaproponowane przez Komisję w odpowiedzi na wpływ pandemii COVID-19 na europejski sektor turystyki. Ponadto omówiono działania Komisji związane z kształtem unijnego wsparcia finansowego na rzecz turystyki na okres programowania 2021–2027.

27 Trybunał przeprowadził wywiady z:

- o pracownikami Komisji, przedstawicielami właściwych organów (np. ministerstw odpowiedzialnych za turystykę), instytucji zarządzających wybranymi programami operacyjnymi oraz z beneficjentami projektów objętych próbą w czterech państwach członkowskich;
- o ekspertami z kluczowych organizacji międzynarodowych w dziedzinie turystyki: Światowej Organizacji Turystyki Narodów Zjednoczonych (UNWTO), OECD, Światowej Rady Podróży i Turystyki (WTTC), Europejskiej Komisji Turystyki (ETC), Europejskiej Federacji Związków Biur Podróży (ECTAA) oraz NECSTouR (Sieć Regionów Europejskich na rzecz Konkurencyjnej i Zrównoważonej Turystyki).

28 Ze względu na ograniczenia związane z pandemią COVID-19 obowiązujące podczas kontroli Trybunał nie mógł przeprowadzić kontroli na miejscu w czterech państwach członkowskich objętych kontrolą. W związku z tym kontrolerzy nie zebrali bezpośrednich dowodów związanych z fizyczną realizacją wybranych projektów. Wszystkie poczynione przez nich obserwacje związane z tym aspektem opierają się na dowodach w postaci dokumentów.

29 Niniejsza kontrola ma stanowić wkład w prace Komisji nad określeniem kompleksowej strategii dotyczącej turystyki na rok 2030 z celami średnio- i długoterminowymi. Trybunał oczekuje, że kontrola ta przyczyni się również do lepszego opracowania i wdrożenia wsparcia finansowego UE na rzecz inwestycji w turystykę w okresie programowania 2021–2027 w celu osiągnięcia skutecznych i trwałych rezultatów.

Uwagi

Strategia UE na rzecz turystyki nie jest dostosowana do nowych wyzwań stojących przed tym sektorem

30 W strategiach lub podobnych dokumentach Komisja określa kierunki swojej polityki i priorytety w zakresie finansowania na podstawie celów wyznaczonych przez prawodawców. Aby strategia była skuteczna, powinno się w niej określić szczegółowe priorytety, wskazać wspierające działania UE oraz harmonogram, jak również opisać powiązane zasoby służące jej realizacji. Powinna ona również stanowić odpowiedź na zmieniające się potrzeby i wyzwania w ramach sektora oraz być odpowiednio aktualizowana. Kontrolerzy Trybunału dokonali przeglądu strategii Komisji na rzecz turystyki, obowiązującej w latach 2014–2020, a także strategii na szczeblu krajowym w czterech państwach członkowskich objętych kontrolą. Zebrali również od zainteresowanych stron opinie na temat podejścia Komisji do turystyki.

Strategia Komisji dotycząca turystyki w UE została opracowana w 2010 r.

W okresie programowania 2014–2020 Komisja dwukrotnie zaktualizowała swoje priorytety w dziedzinie turystyki, nie zmieniając jednak strategii

31 W czerwcu 2010 r. Komisja wydała komunikat ustanawiający najnowszą unijną strategię na rzecz turystyki¹⁷. Komisja wyraziła w nim zamiar, by „wspierać skoordynowane podejście inicjatyw związanych z turystyką i zdefiniować nowe ramy działań mających podnieść jej konkurencyjność i zwiększyć jej potencjał rozwojowy w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju”. W komunikacie określono cztery ogólne priorytety w zakresie promowania turystyki (zob. [rys. 8](#)) oraz zestaw związanych z tymi konkretnych działań Komisji. Nie wskazano jednak żadnego terminu ich wdrożenia. Ponadto w strategii Komisji nie sprecyzowano również, w jaki sposób państwa członkowskie i jej własne dyrekcje generalne powinny wykorzystywać dostępne finansowanie unijne do realizacji tych priorytetów.

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego”, COM(2010) 352 final.

Rys. 8 – Ewolucja priorytetów w dziedzinie turystyki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie komunikatu Komisji 2010/352 oraz protokołów z posiedzeń Komitetu Doradczego ds. Turystyki.

32 Od tego czasu priorytety w zakresie turystyki – choć nie samą strategię – zmieniano dwukrotnie w związku z powołaniem nowych komisji, po konsultacji z Komitetem Doradczym ds. Turystyki:

- o W grudniu 2015 r. Komisja ogłosiła zestaw zmienionych priorytetów w dziedzinie turystyki. Zestaw priorytetów odzwierciedlał nowe elementy istotne dla rozwoju sektora turystyki, które nie zostały uwzględnione w komunikacie z 2010 r., takie jak cyfryzacja oraz poprawa umiejętności i kompetencji pracowników sektora turystyki. Zmienionym priorytetom nie towarzyszyły jednak konkretne działania, chociaż zostały one początkowo zaproponowane w dokumencie otwierającym debatę skierowanym przez Komisję do państw członkowskich¹⁸.

¹⁸ Wymiana poglądów z grupą roboczą Rady COMPCRO, 21.4.2015 r.

- o W listopadzie 2019 r. Komisja dostosowała priorytety UE w zakresie turystyki zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem, zwracając szczególną uwagę na zrównoważoną i odpowiedzialną turystykę oraz poszerzając zakres komponentu cyfrowego o inteligentną turystykę i innowacje. Również w tym przypadku te dostosowane priorytety nie były powiązane ani z konkretnymi działaniami, ani z propozycjami dotyczącymi tego, jak najlepiej wykorzystać unijne finansowanie do ich realizacji.

33 Formalnie obowiązującą strategią jest nadal ta określona w komunikacie z 2010 r. Ponadto, chociaż Komisja dokonała przeglądu swoich priorytetów w zakresie turystyki w okresie 2014–2020 w kontekście szerszych strategii politycznych, nie określiła planu działania wspierającego realizację jej strategii i zmienionych priorytetów.

Znaczne zmniejszenie liczby pracowników Komisji zajmujących się polityką turystyczną od 2014 r.

34 Brak ambicji w określaniu nowej strategii w dziedzinie turystyki znajduje również odzwierciedlenie w zmianach liczby pracowników zajmujących się bezpośrednio polityką turystyczną w Komisji. Do 2014 r. istniały dwa działy zajmujące się sprawami turystyki¹⁹ (jeden do spraw polityki ogólnej, a drugi do spraw instrumentów dla turystyki z zakresu kultury), zatrudniające łącznie około 40 pracowników. W 2014 r. utworzono DG GROW z jednym działem zajmującym się turystyką, składającym się z pracowników dwóch poprzednio istniejących działów, przy czym zakres jego odpowiedzialności objął też tekstylia i sektor kreatywny. W latach 2014–2018 ogólną liczbę pracowników tego działu zmniejszono o połowę. Reorganizacja DG GROW w marcu 2021 r. nie zmieniła znacząco sytuacji: utworzono dział odpowiedzialny obecnie za „turystykę i tekstylia”, ale liczba pracowników bezpośrednio zajmujących się sprawami turystyki pozostaje podobna (12 osób).

Państwa członkowskie objęte kontrolą opracowały własne strategie na rzecz turystyki, uwzględniające priorytety podobne do tych zawartych w strategii UE

35 Każde państwo członkowskie określa własną strategię w dziedzinie turystyki. W *załączniku IV* wymieniono istniejące krajowe strategie dotyczące turystyki we wszystkich państwach członkowskich. Należałoby oczekiwać, że strategie unijne

¹⁹ Oba działy były częścią Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ENTR). Ta DG została połączona w 2014 r. z Dyrekcją Generalną ds. Rynku Wewnętrznego (DG MARKT), tworząc DG GROW.

i krajowe są kompatybilne i opracowywane w sposób skoordynowany. W przypadku czterech państw członkowskich objętych kontrolą kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy strategię tych państw w dziedzinie turystyki uwzględniają strategię Komisji (strategie te przedstawiono w [ramce 1](#)).

Ramka 1 – Kluczowe aspekty strategii turystycznych w czterech państwach członkowskich objętych badaniem

Węgry

Aktualną krajową strategią w dziedzinie turystyki jest „Narodowa Strategia Rozwoju Turystyki 2030”²⁰. Jej długoterminowy cel polega na uczynieniu z turystyki wiodącego sektora wzrostu gospodarczego w kraju. Jednakże w świetle pandemii COVID-19 przeprowadzany jest obecnie przegląd tej strategii. Władze węgierskie podkreśliły, że pierwszorzędne znaczenie w nowej strategii będzie miał zrównoważony charakter wraz z bezpieczeństwem i cyfryzacją.

Polska

Obowiązującą krajową strategią w dziedzinie turystyki jest „Program Rozwoju Turystyki do 2020 roku”²¹. Do głównych obszarów priorytetowych strategii należą: nowoczesne systemy zarządzania turystyką, kompetentne zasoby ludzkie dla turystyki, konkurencyjna turystyka, a także stymulowanie rozwoju regionalnego i lokalnego oraz jakości życia obywateli. Prace nad nową strategią są na etapie wstępnym.

Rumunia

W Rumunii obowiązuje centralny plan inwestycji w turystykę, a także dwie krajowe strategie sektorowe: jedna dotycząca ekoturystyki, a druga – turystyki uzdrowiskowej²². Rząd rumuński pracuje nad zintegrowaną krajową strategią w dziedzinie turystyki. Główny cel tej strategii polega na tym, by Rumunia do 2030 r. stała się wysokiej jakości celem turystycznym i była ukierunkowana na swoje wyjątkowe dziedzictwo kulturowe i naturalne. Ze względu na wyzwania związane z pandemią COVID-19 prace te na razie wstrzymano.

²⁰ Węgierska Agencja Turystyki, „Narodowa Strategia Rozwoju Turystyki 2030”, październik 2017 r.

²¹ Ministerstwo Sportu i Turystyki, „Program Rozwoju Turystyki do 2020 roku”, wrzesień 2015 r.

²² Rząd Rumunii, Narodowy Centralny Plan Inwestycji w Turystykę, decyzja 558 z 4.8.2017 r.; Narodowa Strategia Turystyki Uzdrawiskowej, decyzja 572 z 8.8.2019 r.; Narodowa Strategia Ekoturystyki, decyzja 358 z 30.5.2019 r.

Hiszpania

Aktualną krajową strategią turystyczną jest hiszpański plan dotyczący turystyki „Horyzont 2020”²³, który z czasem częściowo zmieniono w celu włączenia do niego nowych elementów oraz aktualizacji różnych działań i linii strategicznych. Obecnie trwają prace nad nową Narodową Strategią Zrównoważonej Turystyki 2030. Będzie ona uwzględniać skutki pandemii COVID-19 i zawierać strategiczne wytyczne dla polityki turystycznej w Hiszpanii, a także analizę wyzwań stojących przed sektorem turystyki w następnej dekadzie.

36 W ogólnym ujęciu analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że wszystkie cztery strategie krajowe odnoszą się do podobnych priorytetów, jak te określone w strategii Komisji, takich jak zrównoważony rozwój i jakość turystyki, jej cyfryzacja i konkurencyjność. W żadnej z nich nie ma odniesienia do priorytetów zawartych w komunikacie Komisji z 2010 r. ani do ich aktualizacji z 2015 i 2019 r.

37 Obecnie przeprowadzane są przeglądy strategii tych czterech państw członkowskich w celu dostosowania ich do okresu do 2030 r. Ponieważ prace te przeprowadzane są przez każde państwo członkowskie niezależnie, istnieje ryzyko, że transgraniczne aspekty turystyki nie są odpowiednio uwzględniane. Tymczasem Komisja przygotowuje unijną agendę dla turystyki 2030 (zob. pkt 41).

Skutki pandemii COVID-19 skłaniają do odnowienia strategii UE w dziedzinie turystyki

Władze krajowe oceniają strategię Komisji na lata 2014–2020 bardziej pozytywnie niż przedstawiciele branży turystycznej.

38 Organy krajowe odpowiedzialne za politykę turystyczną w czterech państwach członkowskich objętych kontrolą ogólnie pozytywnie oceniły priorytety UE w zakresie turystyki w okresie 2014–2020 oraz działania wspierające. Wskazały jednak również, że w świetle oddziaływania pandemii COVID-19 na sektor turystyki należałoby zaktualizować unijną strategię na rzecz turystyki w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności i nakreślić drogę do zwiększenia odporności sektora w przyszłości.

39 Tymczasem przedstawiciele branży turystycznej UE i międzynarodowych organizacji turystycznych, z którymi przeprowadzono wywiady na potrzeby niniejszej

²³ Ministerstwo Przemysłu, Turystyki i Handlu, hiszpański plan dotyczący turystyki „Horyzont 2020”, listopad 2007 r.

kontroli, stwierdzili, że pomimo czołowej pozycji UE jako celu podróży turystycznych brakuje jej wspólnej strategii w dziedzinie turystyki i planu działania na rzecz przyszłości tego sektora. Ponadto zwrócili uwagę, że Komisja powinna odgrywać pierwszoplanową rolę zarówno w opracowywaniu takiej strategii, jak i w jej wdrażaniu.

Komisja podjęła pierwsze inicjatywy na rzecz nowej strategii turystycznej

40 W maju 2020 r., w związku z głębokim wpływem, jaki wywarła pandemia COVID-19 na sektor turystyczny, Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Turystyka i transport w roku 2020 i w dalszej przyszłości”²⁴. Komunikat zawierał krótkoterminowe zalecenia dotyczące radzenia sobie z wpływem pandemii COVID-19 na sezon letni 2020 r. (zob. pkt 66). Mając na względzie przyszłość, Komisja zaproponowała zorganizowanie europejskiej konwencji turystycznej, aby podjąć refleksje na temat turystyki jutra i rozpocząć prace nad europejską agendą dla turystyki 2050.

41 W maju 2021 r. Komisja ogłosiła rozpoczęcie jednego konkretnego działania: „współtworzenie ekologicznych i cyfrowych ścieżek transformacji”²⁵. Następnie w czerwcu 2021 r. Komisja opublikowała dokument „Scenariusze na rzecz współtworzenia ścieżki transformacji turystyki w kierunku bardziej odpornego, innowacyjnego i zrównoważonego ekosystemu”²⁶, dotyczący okresu do 2030 r. Zainicjowała również konsultacje publiczne w celu określenia najważniejszych działań służących osiągnięciu tego celu.

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Turystyka i transport w roku 2020 i w dalszej przyszłości”, COM(2020) 550 final z 13.5.2020 r.

²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. – tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy”. COM(2021) 350 final z 5.5.2021 r.

²⁶ Dokument roboczy służb Komisji „Scenariusze na rzecz współtworzenia ścieżki transformacji turystyki w kierunku bardziej odpornego, innowacyjnego i zrównoważonego ekosystemu”, SWD(2021) 164 final z 21.6.2021 r.

Prawodawcy UE wzywają do opracowania nowej unijnej strategii na rzecz turystyki po pandemii COVID-19

42 Parlament Europejski wyraźnie wzywał Komisję do aktualizacji strategii na rzecz turystyki²⁷. W marcu 2021 r. przyjął on rezolucję w sprawie „ustanowienia strategii UE na rzecz zrównoważonej turystyki”²⁸, w której wezwał Komisję do przedstawienia planu działania w 2021 r. oraz do opracowania zaktualizowanej strategii UE, która zastąpi strategię określoną w komunikacie z 2010 r. na rzecz zrównoważonej i strategicznej turystyki.

43 W podobnym duchu Rada ds. Konkurencyjności, która zebrała się w maju 2021 r.²⁹, zwróciła się do Komisji i państw członkowskich o opracowanie europejskiej agendy dla turystyki 2030/2050. Działania te powinny być prowadzone we współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i dotyczyć kluczowych wyzwań strategicznych, tak aby można było przeprowadzić transformację ekologiczną i cyfrową w ekosystemie turystycznym oraz wzmocnić jego konkurencyjność, odporność i zrównoważony charakter.

Wsparcie finansowe z EFRR na okres programowania 2014–2020 na rzecz publicznych inwestycji w turystykę było ukierunkowane na unijne i krajowe cele turystyczne, ale niedociągnięcia w wyborze projektów ograniczyły jego skuteczność

Struktura poszczególnych programów operacyjnych EFRR była spójna z unijnymi, krajowymi i regionalnymi strategiami na rzecz turystyki

44 Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja oceniła spójność umów partnerstwa i programów operacyjnych ze swoją strategią i priorytetami turystycznymi. Kontrolerzy

²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 października 2015 r. w sprawie nowych wyzwań i koncepcji w zakresie promowania turystyki w Europie (2014/2241(INI)) oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie turystyki i transportu w roku 2020 i w dalszej przyszłości (2020/2649(RSP)).

²⁸ P9_TA(2021)0109 – rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie opracowania strategii UE na rzecz zrównoważonej turystyki (2020/2038(INI)).

²⁹ Turystyka w Europie w następnej dekadzie: zrównoważona, odporna, cyfrowa, globalna i społeczna – konkluzje Rady (przyjęte 27.5.2021 r.).

Trybunał sprawdzili również, czy priorytety inwestycyjne programów operacyjnych są zgodne z obowiązującymi krajowymi lub regionalnymi strategiami na rzecz turystyki, które są definiowane niezależnie od programowania UE.

45 DG REGIO, w porozumieniu z innymi dyrekcjami generalnymi Komisji, kierowała procesem oceny spójności celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych poszczególnych programów operacyjnych z treścią umów partnerstwa. Ocena ta jest częścią procesu przyjmowania programów operacyjnych.

46 W wyniku przeprowadzonej przez Komisję oceny wybranych umów partnerstwa i programów operacyjnych EFRR do państw członkowskich skierowano szereg uwag w pismach zawierających spostrzeżenia formalne dotyczące programów operacyjnych. Zawarte w tych pismach uwagi dotyczące turystyki koncentrowały się na spójności z ogólnymi strategiami rozwoju regionalnego. Komisja zażądała wyjaśnień i dodatkowych informacji, co spowodowało wprowadzenie korekt do programów operacyjnych.

47 Ramy regulacyjne EFRR na okres programowania 2014–2020 nie zawierały żadnego szczególnego priorytetu inwestycyjnego ani żadnych warunków *ex ante* dla inwestycji w turystykę. Ponieważ nie było takiego obowiązku prawnego, Komisja nie sprawdzała konkretnie spójności programów operacyjnych pod kątem priorytetów unijnej strategii na rzecz turystyki ani istniejących krajowych lub regionalnych strategii turystycznych.

48 Ogólnie rzecz biorąc, przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że wsparcie finansowe na rzecz inwestycji turystycznych w ramach programów operacyjnych EFRR zbadanych na potrzeby tej kontroli było ukierunkowane w sposób zgodny z oceną *ex ante* przeprowadzoną przez instytucje zarządzające oraz z postanowieniami odpowiedniej umowy partnerstwa. Dla wybranych programów operacyjnych Trybunał zidentyfikował następujące cztery wspólne, szeroko zakrojone priorytety:

- rozwój infrastruktury i produktów turystyki;
- stymulowanie konkurencyjności przedsiębiorstw turystycznych;
- ochrona i promowanie pomników przyrody i obiektów kultury jako zasobów turystycznych;
- wspieranie rozwoju gospodarek lokalnych i tworzenia miejsc pracy.

Wszystkie te priorytety były zasadniczo zgodne z celami istniejących planów rozwoju regionalnego oraz, w stosownych przypadkach, ze szczegółowymi krajowymi i regionalnymi strategiami turystycznymi.

Projekty są wybierane przy użyciu różnych procedur, ale niedociągnięcia we wstępnym planowaniu i ocenie potrzeb niosą ze sobą ryzyko dla skuteczności i trwałości współfinansowanych przez UE inwestycji w turystykę

49 Trybunał zbadał, w jaki sposób wybrano i zrealizowano projekty objęte próbą i przedłożone przez władze publiczne w czterech państwach członkowskich. Kontrolerzy Trybunału zbadali w szczególności, czy kryteria kwalifikacji projektów były zgodne z priorytetami inwestycyjnymi programu operacyjnego oraz krajowymi i regionalnymi strategiami turystycznymi; czy proces selekcji zapewnił wybór wyłącznie dojrzałych i dobrze zaplanowanych projektów oraz czy wybrane projekty były skutecznie realizowane, trwałe i czy ich oddziaływanie wykraczało poza pojedynczy projekt.

Państwa członkowskie stosowały różne procedury wyboru

50 Państwa członkowskie stosowały różne procedury oceny i wyboru projektów turystycznych przedstawionych przez władze publiczne: konkurencyjne zaproszenia do składania wniosków, wyrażanie zainteresowania, procedura według kolejności zgłoszeń lub wstępnie wybrane listy obiektów turystycznych, na które ma być przeznaczony wsparcie. Wszystkie te procedury mogą być uzasadnione w przypadku tego rodzaju projektów, a decyzja, którą z nich zastosować, leży w gestii państw członkowskich. Z analizy Trybunału wynika, że procedury wyboru były zasadniczo zgodne z obowiązującymi zasadami, kierunkami strategicznymi i kryteriami kwalifikacji zatwierdzonymi w odpowiednim programie operacyjnym.

W przypadku kilku projektów brakowało odpowiedniego wstępnego planowania i oceny potrzeb

51 W kilku z badanych projektów Trybunał stwierdził, że we wnioskach projektowych brakowało odpowiedniego wstępnego planowania i oceny potrzeb, w tym analizy popytu. Często prowadziło to do opóźnień, przypadków przekroczenia kosztów i zmian zakresu projektu w trakcie jego realizacji (zob. jeden z takich przykładów w [ramce 2](#)).

Ramka 2 – Przykład hiszpańskiego projektu, w którym doszło do znacznego ograniczenia zakresu i do opóźnień

W 2017 r. rozpoczął się projekt budowy 368 km trzech ścieżek rowerowych, z których jedna jest częścią trasy Eurovelo Route 8, w hiszpańskiej prowincji Kadyks. Początkowy budżet wynosił 13,1 mln euro, z czego 10,5 mln euro miało pochodzić z UE. Celem projektu był wkład w rozwój zrównoważonej turystyki w regionie. Jednak w trakcie realizacji zakres projektu został znacznie ograniczony do docelowej długości 149 km ze względu na różne kwestie administracyjne i techniczne, nieprzewidziane w fazie planowania projektu. Do marca 2021 r. oddano do użytku zaledwie dwa kilometry ścieżek rowerowych.

Pomimo tego znacznego ograniczenia zakresu początkowy budżet został zwiększony o około 30% do 17,3 mln euro, z czego 13,8 mln euro miało pochodzić z UE. Zwiększenie budżetu wynikało ze zmian w projekcie i szczegółach konstrukcyjnych: na przykład zmian mających na celu poprawę wytrzymałości ścieżek w celu zminimalizowania konieczności ich konserwacji w przyszłości lub budowę dłuższych ścieżek w celu ominięcia dróg lub cieków wodnych. Zakończenie projektu, które początkowo przewidziano na koniec 2020 r., obecnie planuje się na czerwiec 2023 r.

52 W szczególności opóźnienia w realizacji projektów były częstym problemem w projektach objętych próbą. Z 17 projektów objętych próbą na okres 2014–2020 w przypadku 11 wystąpiło lub oczekuje się, że wystąpi opóźnienie o sześć miesięcy lub więcej w stosunku do daty zakończenia uzgodnionej w pierwotnej umowie o dofinansowanie. Dotyczy to cztery projektów na Węgrzech, jednego w Polsce, dwóch w Rumunii i czterech w Hiszpanii. Kolejny projekt na Węgrzech został wycofany w trakcie prac kontrolnych prowadzonych przez Trybunał w terenie. Główne przyczyny uzasadniające te opóźnienia są związane z:

- o problemami administracyjnymi – długie lub nieudane procedury przetargowe, opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń na budowę, trudności w nabywaniu gruntów, zmiany we władzach regionalnych lub lokalnych;
- o problemami z realizacją prac – kwestie techniczne lub środowiskowe wymagające zmiany koncepcji projektu, czasowe zawieszenie prac ze względu na warunki pogodowe, ograniczenia związane z pandemią COVID-19.

53 Innym konkretnym niedociągnięciem w planowaniu projektu, które może zagrozić jego skuteczności i trwałości, jest finansowanie podobnych projektów w pobliskich lokalizacjach (zob. przykład w [ramce 3](#)).

Ramka 3 – Przykład polskiego projektu, na który przeznaczono dofinansowanie z UE, mimo że był zlokalizowany w pobliżu podobnego projektu finansowanego przez UE

W Polsce dofinansowano projekt mający na celu odnowienie zabytkowych przestrzeni publicznych w centrum miasteczka uzdrowskiego. Projekt dobrze wpisuje się w strategię rozwoju infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i uzdrowskiej miasta, która to strategia obejmuje szereg dodatkowych projektów współfinansowanych.

Kontrolerzy Trybunału znaleźli jednak inny plan rozwoju w innym pobliskim uzdrowsku (tylko 10 km od omawianej lokalizacji), które korzysta z podobnych zasobów naturalnych. Plan ten obejmował współfinansowane przez UE projekty o podobnych produktach. Zamiast opracować wspólny plan rozwoju w celu stworzenia wspólnej i komplementarnej oferty turystycznej oba miasta opracowały indywidualne plany i związane z nimi projekty, co stwarzało potencjalne ryzyko ograniczenia skuteczności i trwałości wsparcia poprzez finansowanie podobnej infrastruktury w pobliskich miejscowościach.

Nie wszystkie zrealizowane projekty miały pozytywny wpływ na działalność turystyczną w regionie

54 Trybunał dokonał również przeglądu próby 15 zakończonych projektów, ze szczególnym uwzględnieniem projektów zakończonych kilka lat temu, z których większość była finansowana w okresie programowania 2007–2013, w celu przeanalizowania ich trwałości i oddziaływania na ogólną działalność turystyczną w regionie.

55 Przeprowadzona analiza przyniosła niejednoznaczne rezultaty. Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że w kilku projektach osiągnięto (lub nawet przekroczono) wyznaczone cele, i że skutecznie przyczyniły się one do rozwoju działalności turystycznej w ich regionach (zob. przykłady w [ramce 4](#)). Wszystkie te projekty mają tę wspólną cechę, że poprawiają jakość turystyki i popyt na nią w regionie, wykraczając poza sam projekt i generując w ten sposób potencjalne efekty rozlania w lokalnych gospodarkach.

Ramka 4 – Przykłady zrealizowanych projektów, które skutecznie przyczyniły się do rozwoju turystyki w regionie

- Jeden z projektów obejmował budowę kompleksu kulturalnego i innych obiektów turystycznych w zamku w północno-wschodnich Węgrzech. Po zakończeniu osiągnięto zaplanowane cele projektu w zakresie zwiększenia liczby odwiedzających. Zamek został dwukrotnie wyróżniony jako cel podróży przyjazny rodzinom i w 2020 r. otrzymał nagrodę „Travellers' Choice”. Dzięki wzrostowi popytu turystycznego beneficjent podpisał również umowy o współpracy z lokalnymi partnerami, takimi jak dostawcy usług noclegowych i restauracje, w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych.
- Inny projekt dotyczył budowy odcinka ścieżki rowerowej wokół malowniczego jeziora w pobliżu gór w południowej Polsce. Dotychczas jezioro było rzadko odwiedzane przez turystów z uwagi na brak infrastruktury turystycznej. Projekt zakończył się sukcesem, a ze ścieżki może obecnie korzystać. Według władz miasta ścieżka jest intensywnie użytkowana, a rowerzyści bardzo ją sobie chwalą, co generuje dodatkowy ruch turystyczny. Ponadto może ona funkcjonować również poza sezonem – na przykład zimą jako trasa do narciarstwa biegowego. Wygrała niedawno konkurs na wyjątkową regionalną atrakcję turystyczną i jest uważana za jedną z najpiękniejszych ścieżek rowerowych w Polsce.
- Inny projekt obejmował renowację istniejącego starego budynku w miejscu stanowiska archeologicznego w Andaluzji (Hiszpania) wpisanego na listę światowego dziedzictwa. Projekt ukończono, a odrestaurowany budynek jest wykorzystywany jako centrum turystyczne i muzeum ze stałymi i czasowymi wystawami, które wyjaśniają znaczenie stanowiska archeologicznego. Ustanowiono model zarządzania i kierowania, aby zapewnić operacyjną i finansową stabilność obiektu. Oczekuje się, że po zniesieniu ograniczeń związanych z pandemią COVID-19, gdy nowe obiekty będą w pełni funkcjonować, nastąpi znaczny wzrost liczby odwiedzających.

56 Inne projekty miały jedynie ograniczone oddziaływanie na pobudzenie turystyki (lub nie miały go wcale). Główne powody ograniczonego oddziaływania na turystykę były następujące:

- inwestycje były odizolowane, ponieważ nie zostały połączone z inną infrastrukturą turystyczną lub nie zrealizowano projektów uzupełniających;
- zabrakło skutecznego marketingu i informacji turystycznej;
- infrastruktura objęta wsparciem była wykorzystywana przede wszystkim przez społeczność lokalną (jeden z przykładów opisano w [ramce 5](#)).

Ramka 5 – Przykład projektu zrealizowanego w Polsce, który nie promował skutecznie rozwoju turystyki w regionie, ponieważ korzystała z niego głównie społeczność lokalna

Projekt obejmował budowę centrum rekreacyjno-wypoczynkowego w Polsce, we wsi położonej w pobliżu niedawno utworzonego sztucznego jeziora. Centrum zostało zbudowane wokół istniejącego stadionu piłkarskiego, a zakres robót obejmował budowę szeregu obiektów sportowych i rekreacyjnych na świeżym powietrzu, a także prace remontowe i rozbudowę istniejącego budynku w celu utworzenia sali rekreacyjnej, czytelnicy, punktu informacji turystycznej oraz szatni dla użytkowników obiektów sportowych.

Projekt stanowi odosobnioną, jednorazową inwestycję: został wpisany do planu zagospodarowania pobliskiego jeziora, ale nie zrealizowano prawie żadnych innych zapisanych w planie projektów, a wokół jeziora nie ma prawie żadnej infrastruktury turystycznej. Projekt przynosi korzyści głównie społeczności lokalnej i jedynie w ograniczonym stopniu oddziałuje na wspieranie rozwoju turystyki. Jego jedyny wyraźny komponent turystyczny – punkt informacji turystycznej – nie działa aktywnie: nie ma strony internetowej, a w internecie nie są zamieszczane żadne informacje.

Wytyczne Komisji dotyczyły skuteczności i trwałości inwestycji w turystykę, ale nie uwzględniono w nich kilku aspektów

57 Trybunał zbadał, czy Komisja wydała wytyczne dotyczące warunków udzielania wsparcia z EFRR na inwestycje turystyczne oraz pomocy państwom członkowskim w wyborze i realizacji współfinansowanych projektów turystycznych, które są skuteczne i trwałe.

58 W 2014 r. DG REGIO wydała szczegółowe wytyczne tematyczne³⁰ dotyczące warunków, na jakich inwestycje EFRR w sektorze turystyki mogą być oceniane w okresie 2014–2020. Wytyczne te udostępniono instytucjom zarządzającym w państwach członkowskich. W szczególności wytyczne te obejmowały:

- o przykłady odpowiednich inwestycji dla sektora turystyki związanych z: dywersyfikacją oferty turystycznej i wydłużeniem sezonu turystycznego; rozwojem produktów turystycznych o wysokiej wartości dodanej lub skierowanych do konkretnych grup; innowacyjnymi usługami i cyfryzacją;

³⁰ „Thematic Guidance Fiche for Desk Officers on Tourism”, wersja 2 z 19.3.2014.

- o negatywne przykłady, które stanowią znaczące ryzyko dla skuteczności projektów turystycznych, takie jak projekty jednorazowe lub odosobnione; inwestycje w turystykę, które mogą prowadzić do powielania obiektów lub efektu geograficznego przemieszczenia; współfinansowanie hoteli pięciogwiazdkowych lub organizacji sportu zawodowego;
- o konieczność uwzględnienia stabilności finansowania projektów, jak również efektu rozlania inwestycji, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia lub działalności gospodarczej poza sezonem turystycznym.

59 W wytycznych tematycznych Komisji podkreślono, że projekty w zakresie infrastruktury turystycznej finansowane ze środków UE powinny być uwzględnione w stosownych strategiach dotyczących wzrostu lub rozwoju, a także być trwałe i efektywne pod względem kosztowym. W wytycznych nie uwzględniono jednak w wystarczającym stopniu ryzyka związanego z tym, że sąsiadujące ze sobą obszary o takim samym (lub podobnym) potencjale turystycznym mogą nie posiadać kompatybilnych strategii; że zakres projektów wybranych do objęcia wsparciem unijnym może pokrywać się z zakresem innych projektów realizowanych w pobliżu i współfinansowanych przez UE (co prowadzi do osłabienia ich trwałości); oraz że projekty mogą nie być odpowiednio utrzymywane w okresie po zakończeniu inwestycji. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że w części przypadków niektóre z tych zagrożeń się urzeczywistniły (zob. przykład w *ramce 3*).

Monitorowanie rezultatów: wspólny wskaźnik turystyczny był wykorzystywany w ograniczonym stopniu i nie objęto nim kompleksowo wszystkich rodzajów rezultatów projektu

60 Rezultaty projektów współfinansowanych przez UE powinny być monitorowane na podstawie odpowiednich wskaźników. Trybunał dokonał przeglądu ram monitorowania dla turystyki, w szczególności wskaźników określonych w odniesieniu do interwencji w turystyce w rozporządzeniu o EFRR. Zbadał również rozwiązania w zakresie monitoringu, mające zastosowanie do projektów ujętych w próbie.

Tylko jeden wspólny wskaźnik produktu dla turystyki w okresie 2014–2020

61 W prawodawstwie dotyczącym EFRR na okres 2014–2020 zawarto jeden wspólny wskaźnik produktu dla turystyki³¹: „Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych

³¹ Załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów

wsparcie miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne” (jednostka: odwiedziyny/rok). Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące definicji i pomiaru tego wskaźnika, jak opisano w [ramce 6](#).

Ramka 6 – Wspólny wskaźnik dla turystyki (okres 2014–2020)

Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne (jednostka: odwiedziyny/rok)

Wskaźnik ten mierzy szacowany wzrost *ex ante* liczby wizyt w danym miejscu w roku następującym po zakończeniu projektu. Jest on miarodajny w przypadku ulepszeń miejsca, które mają na celu przyciągnięcie i przyjęcie gości w ramach zrównoważonej turystyki. Obejmuje on miejsca z wcześniejszą działalnością turystyczną lub bez niej (np. parki przyrodnicze lub budynki przekształcone w muzeum).

Źródło: DG REGIO, „Guidance Document on Monitoring and Evaluation”. Wskaźnik 9 na stronie 22.

62 Komisja gromadzi informacje na temat wykorzystania wspólnego wskaźnika produktu dla sektora turystyki na poziomie programu operacyjnego. Informacje te obejmują cel określony w programach operacyjnych oraz skumulowane wartości osiągnięte zgodnie z rocznymi sprawozdaniami z wdrażania przedstawionymi przez instytucje zarządzające. Według Komisji 16 z 27 państw członkowskich stosuje ten wspólny wskaźnik dla co najmniej jednego z programów operacyjnych EFRR. Dodatkowo państwa członkowskie mogły korzystać ze wskaźników specyficznych dla programów. W okresie 2014–2020 nie wykorzystano jednak żadnych wspólnych wskaźników rezultatu.

63 W odniesieniu do okresu 2021–2027 ramy prawne EFRR obejmują dwa wspólne wskaźniki związane z turystyką³²: „Obiekty kulturalne i turystyczne objęte wsparciem” (jako wskaźnik produktu) oraz „Liczba osób odwiedzających obiekty kulturalne i turystyczne objęte wsparciem” (jako wskaźnik rezultatu). Ten ostatni wskaźnik jest podobny do wskaźnika stosowanego w poprzednim okresie programowania, ale obecnie został bardziej odpowiednio sklasyfikowany jako wskaźnik rezultatu.

szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

³² Tabela 1 załącznika 1 do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Wspólny wskaźnik na okres 2014–2020 nie pozwalał na zmierzenie wszystkich rodzajów rezultatów projektu

64 Wspólny wskaźnik produktu, który koncentruje się na wzroście liczby odwiedzających, nie we wszystkich przypadkach pozwalał zmierzyć, czy udało się osiągnąć zamierzone rezultaty w ramach projektów, chociaż były one określone we wnioskach projektowych. Na przykład projekty w dziedzinie turystyki mogą mieć na celu zredukowanie sezonowości, zwiększenie wydatków na turystykę, tworzenie nowych przedsiębiorstw turystycznych lub zmniejszenie oddziaływania miejsc i obiektów turystycznych na środowisko. Dlatego też na podstawie samych informacji z monitoringu nie można kompleksowo ocenić rezultatów finansowania inwestycji turystycznych z EFRR. Trybunał zwraca uwagę, że ocena *ex post* wsparcia z EFRR na lata 2014–2020, która ma zostać przeprowadzona do końca 2024 r.³³, powinna umożliwić Komisji ocenę oddziaływania jej finansowania na unijny sektor turystyki w tym okresie. Ponadto do końca 2024 r. planowana jest również ocena śródkresowa za okres 2021–2027³⁴.

Komisja podjęła działania w celu złagodzenia oddziaływania pandemii COVID-19 na unijny sektor turystyki

65 Trybunał przeanalizował, czy Komisja przedstawiła środki i propozycje mające na celu złagodzenie wpływu pandemii COVID-19 na sektor turystyki UE i wsparcie jego odbudowy przed latem 2021 r.

³³ Art.57 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

³⁴ Art. 45 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

66 W maju 2020 r. Komisja zaproponowała zestaw wytycznych i zaleceń mających szczególny wpływ na turystykę³⁵ (zob. również pkt 40). Zestaw ten obejmował:

- o wspólne podejście do przywrócenia swobodnego przepływu i zniesienia ograniczeń na granicach wewnętrznych UE;
- o ramy służące wspieraniu stopniowego przywracania usług transportowych przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa pasażerów i pracowników;
- o kryteria dotyczące bezpiecznego i stopniowego przywracania działalności turystycznej oraz opracowania protokołów zdrowotnych dotyczących placówek branży hotelarsko-gastronomicznej, takich jak hotele.

67 Ponadto w czerwcu 2020 r. Komisja uruchomiła stronę internetową „[Re-open EU](#)”, która zawiera informacje na temat ograniczeń związanych z podróżą i wymogów sanitarnych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich.

68 Już od listopada 2020 r. Komisja wspierała prace państw członkowskich nad zaświadczeniami w ramach [sieci e-zdrowie](#), dobrowolnej sieci łączącej krajowe organy odpowiedzialne za e-zdrowie. Pierwsze wytyczne opublikowano w styczniu 2021 r. Pod koniec maja 2021 r. Komisja zaproponowała³⁶ aktualizację zalecenia Rady³⁷ w sprawie koordynacji ograniczeń swobodnego przepływu w UE, określając jasne zasady dotyczące warunków zniesienia ograniczeń związanych z podróżą dla osób posiadających unijne cyfrowe zaświadczenie COVID.

69 W czerwcu 2021 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie tego zaświadczenia, które ma być wdrożone od 1 lipca 2021 r. pod nazwą „[unijne cyfrowe zaświadczenie COVID](#)”. Rozporządzenie będzie obowiązywało przez 12 miesięcy, ale okres jego obowiązywania może zostać przedłużony (zob. [ramka 7](#)).

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Turystyka i transport w roku 2020 i w dalszej przyszłości”, COM(2020) 550 final z 13.5.2020 r.

³⁶ Wniosek dotyczący zalecenia Rady zmieniającego zalecenie Rady (UE) 2020/1475 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19, COM(2021) 294 final.

³⁷ Zalecenie Rady (UE) 2020/1475 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

Ramka 7 – Unijne cyfrowe zaświadczenie COVID – informacje ogólne

Unijny system cyfrowych zaświadczeń COVID obejmuje trzy różne rodzaje zaświadczeń COVID-19: zaświadczenie o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia. Wszyscy obywatele Unii Europejskiej i członkowie ich rodzin, a także obywatele spoza UE legalnie przebywający lub zamieszkujący w państwach członkowskich, którzy mają prawo podróżować do innych państw członkowskich, byliby uprawnieni do bezpłatnego otrzymania takich zaświadczeń. Unijne zaświadczenie zawiera jedynie minimalny zestaw informacji niezbędnych do potwierdzenia i zweryfikowania statusu posiadacza w zakresie szczepień, testów lub powrotu do zdrowia. Razem z państwami członkowskimi opracowano wspólny wzór³⁸, aby ułatwić uznawanie unijnych zaświadczeń COVID wydawanych w formie papierowej. Zaświadczenie jest wydawane przez wszystkie państwa członkowskie UE, a także Islandię, Szwajcarię, Liechtenstein i Norwegię i można się nim posługiwać we wszystkich tych państwach.

70 Przyjmując to rozporządzenie, państwa członkowskie zgodziły się powstrzymać od nakładania dodatkowych ograniczeń związanych z podróżą na posiadaczy unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID, chyba że są one konieczne i proporcjonalne do ochrony zdrowia publicznego. W takim przypadku państwo członkowskie musi w odpowiednim czasie poinformować Komisję i wszystkie pozostałe państwa członkowskie oraz uzasadnić wprowadzenie takich nowych środków.

71 Latem 2021 r. obywatele Unii wykorzystywali to zaświadczenie jako dokument potwierdzający, że mogą swobodnie przemieszczać się i uzyskać dostęp np. do wydarzeń kulturalnych i sportowych, restauracji i obiektów rekreacyjnych. Do połowy października 2021 r. wydano około 591 mln³⁹ zaświadczeń.

³⁸ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf

³⁹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19, COM(2021) 649 final z 18.10.2021.

72 Te inicjatywy Komisji miały zasadnicze znaczenie dla przywrócenia działalności turystycznej i podróży wewnątrz UE w lecie 2021 r. Przedstawiciele władz krajowych z czterech państw członkowskich objętych niniejszą kontrolą, międzynarodowych organizacji turystycznych oraz branży turystycznej, z którymi Trybunał konsultował się w trakcie kontroli, również pozytywnie ocenili propozycje Komisji oraz działania, które wdrożyła ona w celu złagodzenia wpływu pandemii COVID-19 na sektor turystyczny.

Wnioski i zalecenia

73 W ogólnym ujęciu w toku kontroli Trybunał ustalił, że działania Komisji na rzecz wspierania unijnej branży turystycznej w latach 2014–2020 były częściowo skuteczne.

74 Komisja określiła obecną unijną strategię na rzecz turystyki już w 2010 r. Od 2015 r. do wybuchu pandemii COVID-19 Komisja dokonała przeglądu priorytetów UE w sektorze turystyki w kontekście szerszych strategii politycznych, ale nie określiła planu działania wspierającego ich realizację. Ponadto w strategii Komisji nie sprecyzowano również, w jaki sposób państwa członkowskie i jej własne dyrekcje generalne powinny wykorzystywać dostępne fundusze UE do realizacji tych priorytetów. Komisja zainicjowała perspektywiczne działania w celu określenia agendy dla turystyki 2030, co jest krokiem we właściwym kierunku. Niemniej działań tych dotychczas nie przekształcono w strategię i plan działania po pandemii COVID-19, które obejmowałyby cele średnio- i długoterminowe, skuteczne rozwiązania w zakresie zarządzania i odpowiednie zasoby (zob. pkt [30–43](#)).

Zalecenie 1 – Określenie nowej strategii dotyczącej unijnego ekosystemu turystycznego, która będzie wyraźnie wspierała inwestycje przyczyniające się do bardziej zrównoważonej formy turystyki

Aby opracować skuteczną agendę dla turystyki 2030, Komisja powinna określić skonsolidowaną strategię dla unijnego ekosystemu turystycznego. Strategia ta, która ma zostać opracowana we współpracy z państwami członkowskimi, powinna dotyczyć celu UE, jakim jest bardziej ekologiczna i zrównoważona turystyka, oraz sposobu radzenia sobie ze skutkami pandemii COVID-19. W strategii należy określić niezbędne działania i harmonogram oraz uwzględnić sposób, w jaki wykorzystywane jest dostępne finansowanie unijne (w tym poprzez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) na rzecz inwestycji w turystykę, które przyczyniają się do osiągnięcia stosownych celów.

Termin realizacji: do połowy 2022 r.

75 Programy operacyjne EFRR uwzględniały istniejące unijne, krajowe i regionalne strategie turystyczne przy opracowywaniu i ukierunkowywaniu priorytetów inwestycyjnych dla turystyki (zob. pkt [44–48](#)).

76 Przeprowadzona przez Trybunał analiza projektów EFRR w dziedzinie turystyki przyniosła niejednoznaczne wyniki: niektóre projekty były trwałe i przyczyniły się do rozwoju działalności turystycznej w regionie, inne miały jedynie ograniczone oddziaływanie. W kilku przypadkach niedociągnięcia we wstępnym planowaniu projektu i w ocenie potrzeb, jak również na etapie wyboru projektu, spowodowały ograniczenia zakresu projektu, opóźnienia i przekroczenie kosztów podczas jego realizacji. Wytyczne Komisji na temat tego, jak wykorzystywać środki z EFRR na rzecz turystyki były przydatne, ale nie uwzględniały niektórych istotnych aspektów (zob. pkt 49–59).

Zalecenie 2 – Zachęcanie państw członkowskich do stosowania odpowiednich procedur wyboru projektów w odniesieniu do inwestycji finansowanych ze środków EFRR w sektorze turystyki, tak aby wspierać nowo obraną orientację strategiczną

Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do przyjęcia procedur wyboru projektów pomagających skierować wsparcie finansowe z EFRR na projekty turystyczne, które:

- o są poparte odpowiednią analizą popytu i oceną potrzeb, aby ograniczyć ryzyko nieskuteczności;
- o są skoordynowane z projektami w sąsiednich obszarach, aby uniknąć powielania i konkurencji;
- o oddziałują w sposób wykraczający poza sam projekt na stymulowanie działalności turystycznej w regionie;
- o są trwałe i będą odpowiednio utrzymywane w kolejnych latach po ich zakończeniu.

Termin realizacji: w terminie umożliwiającym realizację programów w okresie 2021–2027, a najpóźniej do połowy 2022 r., w zależności od dostępności strategii.

77 W prawodawstwie dotyczącym EFRR na okres 2014–2020 przewidziano jeden wspólny wskaźnik produktu dla inwestycji w turystykę ze środków EFRR. Dodatkowo państwa członkowskie mogły korzystać ze wskaźników specyficznych dla programów. W okresie 2014–2020 nie wykorzystano jednak żadnych wspólnych wskaźników rezultatu. Wspólny wskaźnik produktu nie we wszystkich przypadkach pozwalał na zmierzenie, czy udało się osiągnąć zamierzone rezultaty w ramach projektów, chociaż

były one określone we wnioskach projektowych. Do końca 2024 r. Komisja musi przeprowadzić ocenę *ex post* wsparcia z EFRR za okres 2014–2020 (zob. pkt 60–64).

78 Sektor turystyki UE doznał bezprecedensowego wstrząsu w wyniku pandemii COVID-19. Komisja przedstawiła środki i propozycje mające na celu złagodzenie oddziaływania tego kryzysu na przemysł turystyczny UE. W szczególności unijne cyfrowe zaświadczenie COVID miało zasadnicze znaczenie dla przywrócenia podróży wewnątrzunijnych przed latem 2021 r. (zob. pkt 65–72).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana Ivanova, członkini Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 10 listopada 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Źródła unijnego finansowania turystyki

Przegląd źródeł unijnego finansowania turystyki w okresach programowania 2014–2020 i 2021–2027 oraz rodzaje wspieranych działań

Okres programowania 2014–2020	Okres programowania 2021–2027
<p>1. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)</p> <p>Infrastruktura turystyczna (regionalne lotniska, porty itd.); efektywność energetyczna hoteli i ośrodków turystycznych; rewitalizacja terenów przemysłowych do celów rekreacyjnych; umowy o finansowaniu MŚP z branży turystycznej; „platformy inwestycyjne” poświęcone turystyce.</p>	<p>1. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)</p> <p>Zgodnie z definicją w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności.</p>
<p>2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności (EFRR/FS)</p> <p>EFRR – produkty badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji oraz ICT związane z turystyką; innowacyjne usługi turystyczne; ochrona, promocja i rozwój walorów turystycznych kulturowych i przyrodniczych oraz związanych z nimi usług; infrastruktura kulturalna na niewielką skalę i zrównoważona infrastruktura turystyczna; szkolenia zawodowe, podnoszenie kwalifikacji. Fundusz Spójności – zależy od potrzeb poszczególnych kwalifikujących się państw członkowskich, które określono w ich programach operacyjnych.</p>	<p>2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności (EFRR/FS)</p> <p>EFRR – inwestycje mające na celu wzmocnienie zrównoważenia środowiskowego, społeczno-gospodarczego i odporności turystyki w perspektywie długoterminowej, przekształcenie sektora poprzez uczenie się na innowacyjnych rozwiązaniach. Fundusz Spójności – inwestycje związane z turystyką w środowisko i w transeuropejskie sieci transportowe, w szczególności w regionach o gospodarce silnie uzależnionej od turystyki.</p>
<p>3. Europejski Fundusz Społeczny (EFS)</p> <p>Szkolenie pracowników w celu udzielenia pomocy przedsiębiorstwom, które muszą radzić sobie z restrukturyzacją lub brakiem wykwalifikowanych pracowników; szkolenie osób znajdujących się w trudnej sytuacji oraz osób należących do grup defaworyzowanych, tak aby uzyskały lepsze umiejętności i możliwości zatrudnienia;</p>	<p>3. Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+)</p> <p>Działania wspierające środki na rzecz zatrudnienia młodzieży; towarzyszące transformacji cyfrowej i ekologicznej poprzez stymulowanie inwestycji w miejsca pracy i możliwości podnoszenia kwalifikacji.</p>

Okres programowania 2014–2020	Okres programowania 2021–2027
wspieranie wzajemnego uczenia się, tworzenie sieci kontaktów, rozpowszechnianie i promowanie dobrych praktyk i metod w dziedzinie innowacji społecznych.	
4. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)	4. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)
Szkolenie zawodowe i nabywanie umiejętności, działania demonstracyjne i działania informacyjne; usługi doradcze mające na celu pomoc rolnikom, właścicielom lasów, innym osobom gospodarującym gruntami oraz MŚP na obszarach wiejskich w poprawie ich wyników gospodarczych; zakładanie przedsiębiorstw typu start-up i inwestycje w działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich; sporządzanie i aktualizacja planów rozwoju gmin i wsi na obszarach wiejskich; inwestycje na użytek publiczny w infrastrukturę rekreacyjną, informację turystyczną i infrastrukturę turystyczną na niewielką skalę; badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazów wiejskich i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej oraz działania podnoszące świadomość ekologiczną; tworzenie klastrów i sieci.	Inwestycje związane z turystyką uwzględnione w krajowych planach strategicznych wspólnej polityki rolnej.
5. Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA)	5. Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA)
Badania; projekty, w tym projekty testowe i projekty współpracy; konferencje, seminaria, warsztaty; informacje publiczne i dzielenie się najlepszymi praktykami, kampanie na rzecz podnoszenia świadomości oraz powiązane działania w zakresie komunikacji i upowszechniania; szkolenia zawodowe, uczenie się przez całe życie oraz nabywanie nowych umiejętności zawodowych umożliwiających specjalistom z sektora rybołówstwa lub ich partnerom życiowym rozpoczęcie działalności turystycznej lub prowadzenie dodatkowej działalności w dziedzinie turystyki.	Projekty związane z turystyką w dziedzinach takich jak ekoturystyka, turystyka połowowa, lokalna gastronomia (restauracje rybne i owoców morza), noclegi, szlaki turystyczne, nurkowanie, a także wspieranie lokalnych partnerstw w turystyce przybrzeżnej.
6. Program LIFE	6. Program LIFE
Dotacje na rzecz „projektów tradycyjnych” – projektów pilotażowych, projektów demonstracyjnych, projektów dotyczących najlepszych praktyk oraz projektów informacyjnych, podnoszących świadomość i upowszechniających.	Związane z turystyką projekty zrównoważone pod względem środowiskowym, zwłaszcza te, które redukują emisje CO ₂ dzięki efektywności energetycznej lub

Okres programowania 2014–2020	Okres programowania 2021–2027
<p>Mechanizm finansowy na rzecz kapitału naturalnego – pożyczki lub gwarancje bankowe na rzecz zielonej infrastruktury i innych rodzajów inwestycji z góry przewidzianych w projektach pilotażowych generujących dochody lub obniżających koszty, np. płatności za usługi ekosystemowe, przedsięwzięcia wspierające różnorodność i adaptację.</p>	<p>energii odnawialnej; projekty, które łączą w sobie środki przystosowania się do zmiany klimatu z turystyką.</p>
<p>Instrument finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej – pożyczki lub gwarancje bankowe dla małych inwestycji w efektywność energetyczną.</p>	
<p>7. „Horyzont 2020”</p>	<p>7. „Horyzont Europa”</p>
<p>Działania „Maria Skłodowska-Curie” – stypendia indywidualne; sieci szkoleń innowacyjnych; wymiana personelu w dziedzinie badań naukowych i innowacji.</p>	
<p>Wiodąca pozycja w zakresie technologii prorozwojowych i przemysłowych – działania innowacyjne – innowacyjne produkty, narzędzia, aplikacje i usługi ICT dla sektora kultury i sektora kreatywnego; działania koordynacyjne i wspierające – działania pozabadawcze, takie jak upowszechnianie wyników i promowanie stosowania innowacji opartych na ICT dzięki trwałej sieci „mnożników”.</p>	
<p>„Refleksyjne” – działania w zakresie badań naukowych i innowacji, działania w zakresie innowacji, działania koordynacyjne i wspierające w zakresie przekazywania europejskiego dziedzictwa kulturowego, ochrony europejskich przybrzeżnych i morskich krajobrazów kulturowych, cyfrowych dóbr kultury i muzeów wirtualnych, modelowania dziedzictwa kulturowego 3D oraz innowacyjnych modeli ponownego wykorzystywania dziedzictwa kulturowego.</p>	<p>Rozwój nowych podejść, koncepcji i praktyk w zakresie zrównoważonej, dostępnej i integracyjnej turystyki kulturalnej (działania badawcze w ramach klastra 2).</p>
<p>Instrument przeznaczony dla MŚP – ocena wykonalności technicznej i handlowej innowacyjnej koncepcji oraz opracowanie planu operacyjnego; wsparcie fazy rozwoju i demonstracji; ułatwianie dostępu do finansowania ryzyka.</p>	

Okres programowania 2014–2020	Okres programowania 2021–2027
8. Program „Kreatywna Europa”	8. Program „Kreatywna Europa”
Działalność transnarodowa w UE i poza nią, mająca na celu rozwijanie, tworzenie, produkcję, rozpowszechnianie i ochronę dóbr i usług będących wyrazem twórczej ekspresji kulturowej, artystycznej lub innej.	Program „Europejska Stolica Kultury”; projekty lub platformy współpracy, w tym wydarzenia kulturalne w formie festiwali muzycznych lub festiwali sztuk widowiskowych; festiwale i targi filmowe; budowanie świadomości marki miasta poprzez kulturę; rozwój kreatywnych aspektów zrównoważonej turystyki kulturalnej, sektorów wzornictwa i mody oraz promowanie i reprezentowanie tych sektorów poza UE.
9. Erasmus+	9. Erasmus+
Możliwości kształcenia dla poszczególnych za pośrednictwem projektów dotyczących mobilności dla studentów i pracowników szkolnictwa wyższego; program gwarancji kredytowych mający na celu pomoc studentom studiów magisterskich w finansowaniu studiów za granicą; projekty dotyczące mobilności dla kadry i osób uczących się w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego.	Projekty dotyczące mobilności, rozwijania kompetencji i szans na zatrudnienie młodych ludzi w turystyce, umiejętności cyfrowych w dziedzinie dziedzictwa kulturowego, uczenia się w branży turystyczno-hotelarskiej oraz innowacji w badaniach naukowych w dziedzinie turystyki.
Współpraca między instytucjami edukacyjnymi, przedsiębiorstwami, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz organizacjami pozarządowymi, głównie poprzez wspólne studia magisterskie.	
Partnerstwa strategiczne / sojusze na rzecz wiedzy / sojusze na rzecz umiejętności sektorowych; nienastawione na zys europejskie imprezy sportowe zachęcające do uprawiania sportu i aktywności fizycznej.	
10. Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw (COSME)	10. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
Dostęp – transakcje lub inwestycje na rzecz rozwoju zgodnej z prawem działalności MŚP.	MŚP z sektora turystyki – inwestycje w środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne. Wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej, tworzenie nowych możliwości biznesowych oraz pomoc ludziom w dostosowaniu się do zmieniającego się rynku pracy.
Turystyka – rozwój lub promowanie zrównoważonych transnarodowych produktów turystyki tematycznej; rozwój lub promowanie produktów niszowych, wykorzystujących synergii między turystyką a sektorami kreatywnymi na poziomie europejskim; transnarodowe partnerstwa publiczne i prywatne rozwijające produkty	

Okres programowania 2014–2020	Okres programowania 2021–2027
<p>turystyczne skierowane do określonych grup wiekowych w celu zwiększenia ruchu turystycznego między krajami europejskimi poza sezonem i w środku sezonu; systemy rozwijania zdolności MŚP w zakresie „dostępnej turystyki”.</p>	
<p>Program wymiany dla młodych przedsiębiorców.</p>	
<p>11. Zatrudnienie i innowacje społeczne (EaSI)</p>	<p>11. Program „Cyfrowa Europa”</p>
<p>Progress – praca analityczna przydatna do kształtowania polityki, innowacji społecznych i eksperymentów polityki społecznej.</p>	<p>Tworzenie przestrzeni danych: wspólna europejska przestrzeń danych dla dziedzictwa kulturowego – wspieranie transformacji cyfrowej europejskiego sektora dziedzictwa kulturowego; tworzenie przestrzeni danych: mobilność – wspieranie interoperacyjności; sieć europejskich centrów innowacji cyfrowych – wspieranie MŚP z branży turystycznej w transformacji cyfrowej.</p>
<p>EURES – wspiera mobilność pracowników oraz pomaga przedsiębiorstwom w rekrutowaniu w innych krajach europejskich za pośrednictwem ukierunkowanych programów mobilności.</p>	
<p>Wsparcie finansowe na założenie lub rozwój małych przedsiębiorstw lub przedsiębiorstw społecznych.</p>	
<p>12. Wsparcie z REACT-EU w ramach EFRR i EFS</p>	<p>12. Program na rzecz jednolitego rynku</p>
<p>W zależności od zakresu wsparcia w poszczególnych krajach lub regionach UE. Przykłady obejmują kapitał obrotowy i inwestycje produkcyjne w MŚP, inwestycje w transformację ekologiczną i cyfrową lub szkolenie pracowników.</p>	<p>Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw sektora turystyki, w szczególności MŚP, oraz wspieranie ich dostępu do rynków.</p>
	<p>13. InvestEU</p>
	<p>Inwestycje mające na celu wzmocnienie konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i łańcuchów wartości w turystyce; zrównoważone, innowacyjne i cyfrowe działania, które mogłyby pomóc w zmniejszeniu śladów klimatycznego i środowiskowego tego sektora.</p>
	<p>14. Wsparcie z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR)</p>

Okres programowania 2014–2020	Okres programowania 2021–2027
	<p>Ramy turystyki integracyjnej – inwestycje w hotele i podmioty sektora turystyki; zintegrowane ramy dziedzictwa kulturowego – projekty zlokalizowane w pobliżu lub w obrębie obiektów dziedzictwa kulturowego, zwiększające komercjalizację, zrównoważone zarządzanie i eksploatację, łączność i dostępność, jakość udogodnień i infrastruktury miejskiej oraz dostęp do nich, a także projekty tworzące wzajemne powiązania; program porad dla małych przedsiębiorstw – wsparcie dla MŚP z branży turystycznej poprzez sieć doradców i konsultantów EBOR.</p>

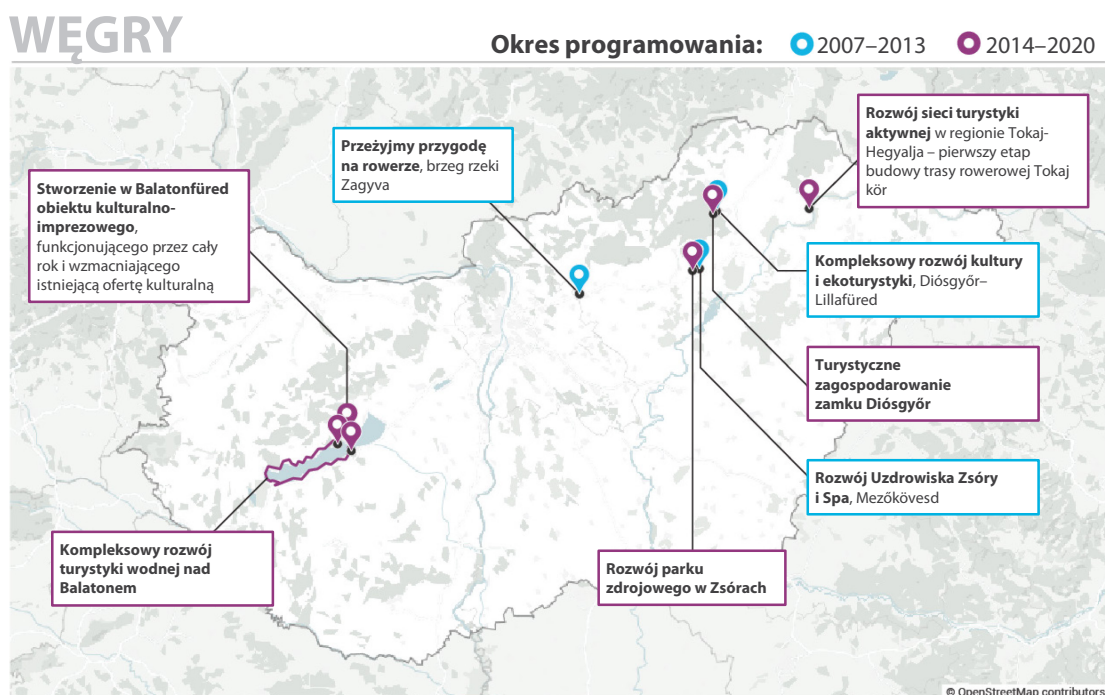
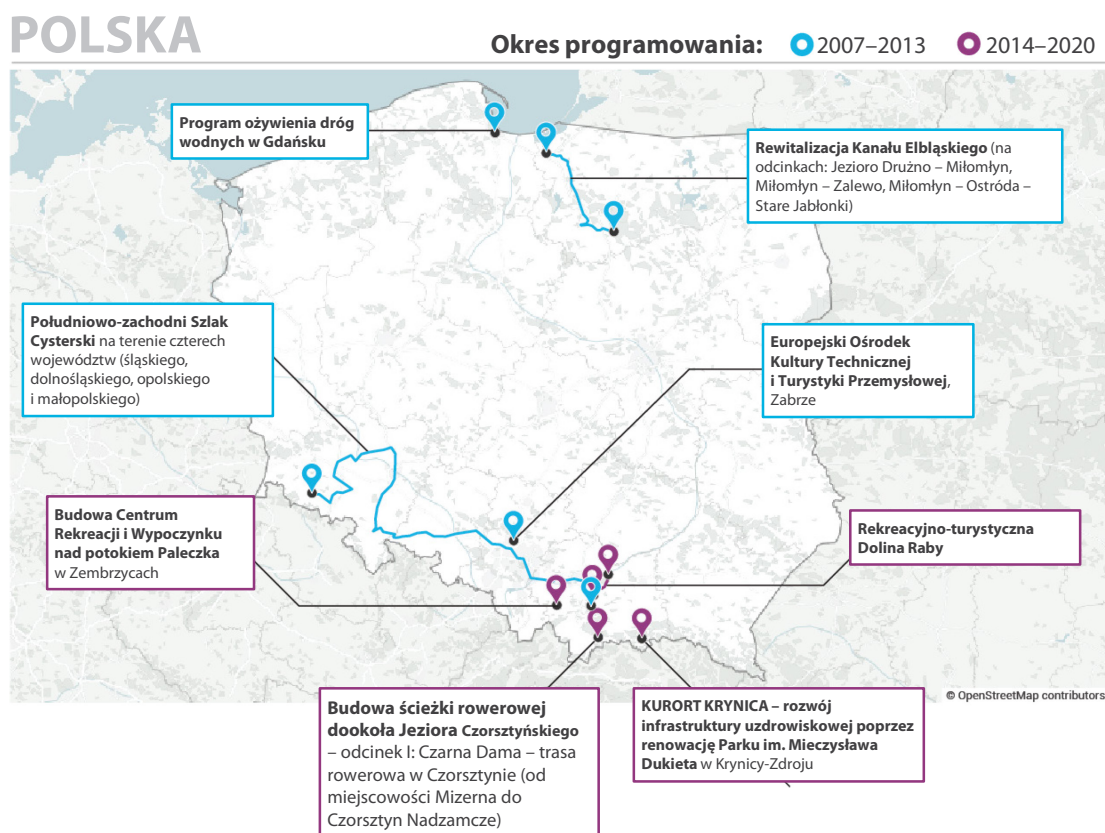
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie Przewodnika po funduszach UE dla sektora turystycznego (2014–2020) oraz Przewodnika po funduszach UE dla turystyki (2021–2027).

Załącznik II – Wybrane programy operacyjne i liczba projektów objętych próbą dla każdego programu operacyjnego

Państwo członkowskie	Program operacyjny EFRR WRF 2014–2020	Liczba wybranych projektów objętych próbą
Węgry	Rozwój gospodarczy i innowacje	5
Polska	Województwo małopolskie	4
Hiszpania	Andaluzja	4
Rumunia	Zintegrowany Program Regionalny	4

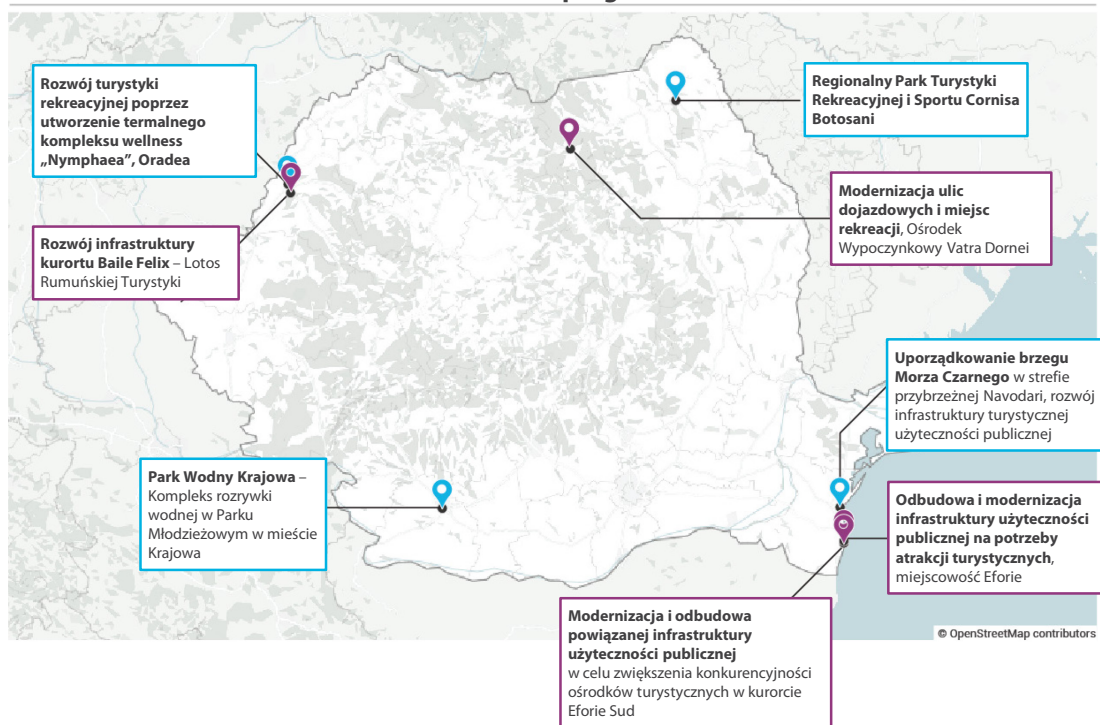
Państwo członkowskie	Program operacyjny EFRR WRF 2007–2013	Liczba wybranych zrealizowanych projektów objętych próbą
Węgry	Północne Węgry	3
Polska	Innowacyjna Gospodarka	4
Hiszpania	Andaluzja	4
Rumunia	Regionalny program operacyjny	4

Załącznik III – Projekty objęte badaniem w ramach niniejszej kontroli



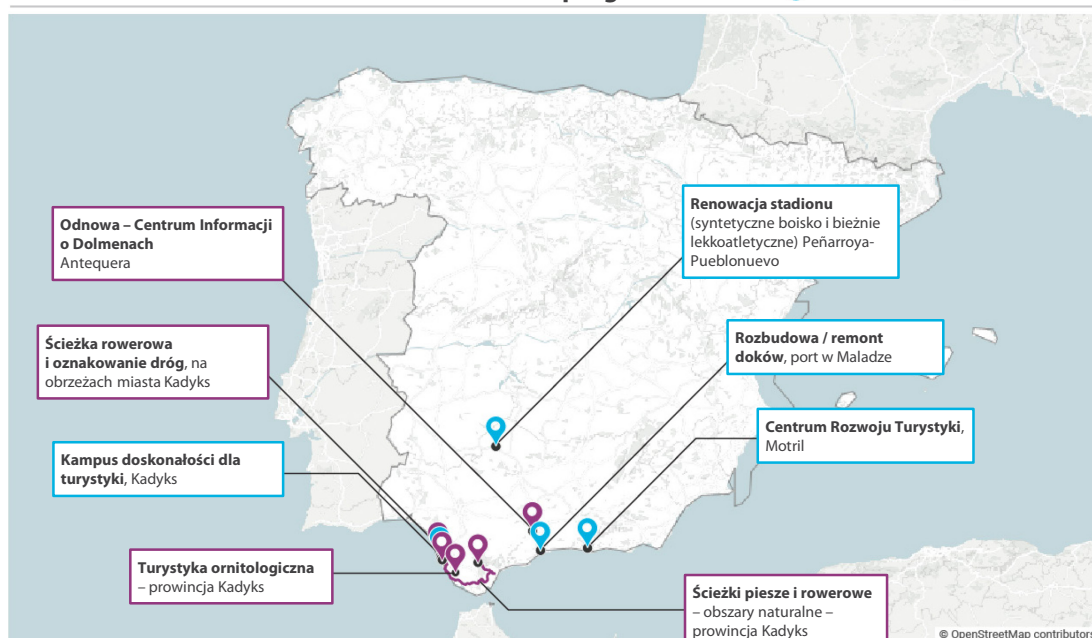
RUMUNIA

Okres programowania: ● 2007–2013 ● 2014–2020



HISZPANIA

Okres programowania: ● 2007–2013 ● 2014–2020



Załącznik IV – Spis krajowych strategii w dziedzinie turystyki

Lp.	Państwo członkowskie	Krajowe strategie w dziedzinie turystyki	Termin realizacji
1	Austria	Plan T – Centralny plan dla turystyki	2019 – nie dotyczy ¹
2	Belgia	Nie istnieje strategia krajowa. Turystyką zarządza się na szczeblu regionalnym (Flandria, Walonia i Bruksela)	nie dotyczy
3	Bułgaria	Narodowa strategia zrównoważonego rozwoju turystyki w Republice Bułgarii do 2030 r.	2018–2030
4	Chorwacja	Strategia Rozwoju Turystyki 2020	2013–2020
5	Cypr	Narodowa Strategia Turystyki 2030	2020–2030
6	Czechy	Krajowa Polityka Turystyczna na lata 2014–2020	2014–2020
7	Dania	Narodowa strategia w dziedzinie turystyki	2016–2025
8	Estonia	Narodowy Plan Rozwoju Turystyki na lata 2014–2020	2014–2020
9	Finlandia	Strategia w dziedzinie turystyki na lata 2019–2028	2019–2028
10	Francja	Międzyresortowa Rada ds. Turystyki, powołana w 2017 r., wyznaczyła plan działania dla rozwoju turystyki sformułowany wokół sześciu obszarów priorytetowych. Nie istnieje żaden formalny dokument strategiczny	nie dotyczy
11	Niemcy	W 2019 r. przyjęto zasady krajowej strategii w dziedzinie turystyki. Plan działania przyjęto 23.06.2021	nie dotyczy
12	Grecja	Narodowe strategiczne ramy odniesienia dla sektora turystyki	2014–2020
13	Węgry	Narodowa Strategia Rozwoju Turystyki 2030	2016–2030
14	Irlandia	Ludzie, miejsce, strategia – rozwój turystyki do 2025 r.	2015–2025
15	Włochy	Narodowy plan strategiczny dla turystyki na lata 2017–2022	2017–2022
16	Litwa	Program rozwoju turystyki na lata 2014–2020	2014–2020
17	Łotwa	Wytyczne w zakresie rozwoju turystyki na lata 2014–2020	2014–2020
18	Luksemburg	Strategiczne ramy rozwoju sektora turystyki na lata 2018–2022	2018–2022
19	Malta	Krajowa Polityka Turystyczna na lata 2015–2020	2015–2020
20	Niderlandy	Perspektywa: cel podróży – Niderlandy 2030	2019–2030
21	Polska	Program Rozwoju Turystyki do 2020 roku	2015–2020
22	Portugalia	Strategia w dziedzinie turystyki 2027	2017–2027
23	Rumunia	Centralny Plan Inwestycji w Turystykę oraz dwie strategie sektorowe: Narodowa Strategia Ekoturystyki i Narodowa	nie dotyczy

Lp.	Państwo członkowskie	Krajowe strategie w dziedzinie turystyki	Termin realizacji
		Strategia Turystyki Uzdrawiskowej. Opracowywana jest krajowa strategia w dziedzinie turystyki.	
24	Słowacja	Strategia Rozwoju Turystyki do 2020 r.	2013–2020
25	Słowenia	Strategia zrównoważonego rozwoju słoweńskiej turystyki na lata 2017–2021	2017–2021
26	Hiszpania	Plan del Turismo Español Horizonte 2020	2008–2020
27	Szwecja	Krajowa strategia w dziedzinie turystyki jest opracowywana	nie dotyczy

¹ Przyjęto w 2019 r. Termin realizacji nieokreślony w dokumencie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie OECD „Tourism Trends and Policies 2020” oraz badań własnych.

Wykaz akronimów i skrótów

DG GROW – Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP

DG REGIO – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

ECTAA – Europejska Federacja Związków Biur Podróży

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

ETC – Europejska Komisja Turystyki

Fundusze ESI – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

NECSTouR – Europejskie regiony na rzecz zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

PKB – produkt krajowy brutto

PO – program operacyjny

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

RRP – krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności

TAC – Komitet Doradczy ds. Turystyki

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

UNWTO – Światowa Organizacja Turystyki Narodów Zjednoczonych

WRF – wieloletnie ramy finansowe

WTTC – Światowa Rada Podróży i Turystyki

Glosariusz

Cel tematyczny – zamierzony ogólny rezultat wdrażania priorytetu inwestycyjnego, podzielony na szczegółowe cele na potrzeby realizacji.

Ekosystem turystyczny – zglobalizowany i wzajemnie powiązany łańcuch wartości obejmujący dostawców informacji i usług w internecie i poza nim (biura turystyczne, platformy cyfrowe, dostawcy technologii turystycznych), biura podróży i organizatorów turystyki, dostawców usług zakwaterowania, organizacje zarządzające obszarami turystycznymi, atrakcje turystyczne oraz transport pasażerski.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – fundusz unijny mający na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

Fundusz Spójności (FS) – fundusz unijny na rzecz zmniejszania gospodarczych i społecznych dysproporcji w UE poprzez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy w perspektywie średniookresowej, przy jednoczesnym promowaniu transformacji ekologicznej i cyfrowej. RRF wdrażany jest poprzez krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności.

Instytucja zarządzająca – organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej (lub podmiot prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie w celu zarządzania programem finansowanym przez UE.

Kod interwencji – szerokie kategorie interwencji zawarte w prawodawstwie dotyczącym EFRR i wykorzystywane przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi w celu określenia treści działań, które mają być finansowane w celu osiągnięcia ich celów tematycznych.

Program operacyjny (PO) – podstawowe ramy, w oparciu o które realizuje się projekty finansowane przez UE w obszarze spójności w danym okresie. Odzwierciedlają one priorytety i cele określone w umowach partnerstwa zawieranych przez Komisję z poszczególnymi państwami członkowskimi.

Sektor turystyki – sektor turystyki obejmuje szeroką grupę obszarów działalności gospodarczej: usługi transportowe, które ułatwiają przemieszczanie się osób, biura podróży i organizatorów wycieczek; zakwaterowanie; usługi restauracyjne i gastronomiczne; obiekty kulturalne, sportowe i rekreacyjne; towary i usługi związane z turystyką lokalną.

Umowa partnerstwa – umowa zawierana między Komisją a państwem członkowskim w odniesieniu do unijnego programu wydatkowania, w której określa się np. plany strategiczne, priorytety inwestycyjne, warunki handlowe lub przepisy regulujące pomoc rozwojową.

Wieloletnie ramy finansowe (WRF) – unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy, w podziale na sześć głównych działów. Plan ten stanowi ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków. Bieżące WRF obejmują lata 2021–2027.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących polityk i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Iliana Ivanova. Kontrolą kierował Pietro Russo, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Chiara Cipriani, szefowa gabinetu, i Benjamin Jakob, attaché; Pietro Puricella, kierownik; Luis de la Fuente Layos, koordynator zadania, oraz kontrolerzy: Luc T'Joen, Janka Nagy-Babos, Katarzyna Solarek, Andras Augustin Feher i Francisco Carretero.



W drugim rządzie (od lewej): Luc T'Joen, Chiara Cipriani, Francisco Carretero i Benjamin Jakob.

W pierwszym rządzie (od lewej): Pietro Puricella, Pietro Russo, Luis de la Fuente Layos i Katarzyna Solarek

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystywania nie wolno zmieniać oryginalnego znaczenia ani przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

— Rys. 2, 3, 7: ikony wykonane przez [Pixel perfect](#), pochodzące z <https://flaticon.com>.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-7166-0	1977-5768	doi:10.2865/025707	QJ-AB-21-027-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7161-5	1977-5768	doi:10.2865/082	QJ-AB-21-027-PL-Q

Turystyka jest jednym z kluczowych sektorów gospodarki w UE. Pandemia COVID-19 wywarła dramatyczny i bezprecedensowy wpływ na sektor turystyki, gwałtownie ograniczając ruch turystyczny, a tym samym dochody przedsiębiorstw związanych z turystyką. Oprócz tego bezpośredniego wstrząsu sektor turystyki stoi przed innymi, bardziej długoterminowymi wyzwaniami związanymi z jego transformacją ekologiczną i cyfrową, konkurencyjnością, zrównoważonym rozwojem i odpornością.

Komisja określiła swoją obecną unijną strategię na rzecz turystyki już w 2010 r. Od 2015 r. do wybuchu pandemii COVID-19 Komisja dokonała przeglądu priorytetów w sektorze turystyki w kontekście szerszych strategii politycznych, ale nie przełożyła tych priorytetów na konkretny plan działania, który wsparłby ich realizację. W odpowiedzi na dramatyczne oddziaływanie pandemii COVID-19 na unijny sektor turystyki Komisja zainicjowała działania mające na celu określenie agendy dla turystyki 2030. Przeprowadzona przez Trybunał analiza projektów EFRR w dziedzinie turystyki przyniosła niejednoznaczne wyniki: niektóre projekty były trwałe i przyczyniły się do rozwoju działalności turystycznej w regionie, inne miały jedynie ograniczone oddziaływanie. W kilku przypadkach niedociągnięcia we wstępnym planowaniu projektu i w ocenie potrzeb, jak również na etapie wyboru projektu spowodowały ograniczenie zakresu projektu, opóźnienia i przekroczenie kosztów podczas jego realizacji. Komisja przedstawiła środki mające na celu złagodzenie oddziaływania kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 na przemysł turystyczny UE.

Trybunał zaleca, aby Komisja określiła nową strategię turystyczną UE. Powinna też zachęcać państwa członkowskie do stosowania odpowiednich procedur wyboru projektów w ramach inwestycji finansowanych ze środków EFRR w sektorze turystyki, tak aby wspierać tę nową orientację strategiczną.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors