

Οργανισμοί Διαχείρισης και Προώθησης Προορισμού - Destination Management and Marketing Organizations (DMMOs)

Προτάσεις της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Ξενοδόχων

A. Συνοπτική Αιτιολόγηση

Ο τουρισμός είναι μία δραστηριότητα στην οποία εμπλέκονται, εξ' ορισμού και σε στενή συνεργασία, ο ιδιωτικός τομέας, η κεντρική κυβέρνηση και η τοπική αυτοδιοίκηση.

Αυτό αποτυπώνεται και στη κεντρική φιλοσοφία σύστασης των DMMOs, τόσο με βάση την διεθνή πρακτική, όσο και με βάση τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τουρισμού (UNWTO, 2019). Ειδικότερα, γίνεται λόγος για έναν πολύ-συμμετοχικό οργανισμό με κεντρικό ρόλο στον προορισμό. Κομβικής σημασίας θεωρείται η οργανωτική δομή του, που περικλείει διαφορετικούς φορείς και κοινωνικούς εταίρους, καλύπτοντας όλο το οικοσύστημα του τουρισμού (stakeholders) στους προορισμούς και ενθαρρύνει τις συνέργειες μεταξύ φορέων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, με στόχο την βιώσιμη στρατηγική ανάπτυξη των προορισμών. Με ανάλογη φιλοσοφία έχουν συσταθεί και λειτουργήσει επιτυχημένα συνεργατικά σχήματα σε πολλούς προορισμούς παγκοσμίως (Μαγιόρκα (Ισπανία) / Fundació Mallorca Turisme <https://fundaciomallorcaturisme.net/en/>, Algarve (Πορτογαλία) / Algarve Tourism Bureau <https://www.algarvepromotion.pt/en/menu/59/who-we-are.aspx>, Μάλτα / Visit Malta Tourism Authority <https://www.visitmalta.com/en/about-us/>, Djerba (Τυνησία) / Djerba Management Organization κ.λπ.).

Στο νόμο 4875/2021 γίνεται αναφορά σε συνεργασίες μεταξύ νεοσύστατων κυβερνητικών δομών και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, με διαδικασίες από τα άνω προς τα κάτω (top-down). Σε αντίθεση με όλους τους αντίστοιχους διεθνείς Οργανισμούς, που ακολουθούν μια bottom up διαδικασία, με υψηλό βαθμό εμπλοκής των τοπικών αναπτυξιακών συλλογικών φορέων του τουρισμού και της τοπικής κοινωνίας.

Στα άρθρα 4 & 5 του νόμου 4875/2021, όπου περιγράφονται οι Οργανισμοί Διαχείρισης και Προώθησης Προορισμού, αποτυπώνεται με σαφήνεια ότι την αποκλειστική αρμοδιότητα έχουν οι ΟΤΑ και οι υπ' αυτών Αναπτυξιακοί Οργανισμοί. Σε σχέση με

τους ιδιωτικούς φορείς και οργανισμούς, που αποτελούν ενεργά μέρη της κοινωνικής, πολιτισμικής, περιβαλλοντικής και οικονομικής καθημερινότητας του κάθε τόπου, υπάρχει μόνο μια απλή αναφορά σε συμπράξεις (σύμφωνα ποιότητας – μνημόνια συνεργασίας). Η απουσία μιας μορφής θεσμοθετημένης εμπλοκής των ανωτέρω φορέων στη λήψη αποφάσεων, αποτελεί αντικίνητρο για την ενεργό συμμετοχή τους και δυσκολεύει τις διαδικασίες διαβούλευσης, συνεννόησης ή και συναίνεσης σε σοβαρά ζητήματα στρατηγικής σημασίας για την πορεία του προορισμού.

B. Προτάσεις.

B.1. Επανασχεδιασμός του νομοθετικού πλαισίου:

Προτείνεται η θέσπιση της δυνατότητας δημιουργίας DMMO σε κάθε Περιφέρεια της Χώρας ή/και στους Δήμους που το επιθυμούν, με στόχους συμβατούς με αυτούς της Περιφέρειας.

Ο κάθε DMMO ανά Περιφέρεια ή/και Δήμο θα πρέπει να ορίζεται ως ο μοναδικός αρμόδιος φορέας για την υλοποίηση της τουριστικής πολιτικής και την προώθηση του προορισμού, τόσο σε στρατηγικό επίπεδο, όσο και σε τακτικό προγραμματισμό. Ως εκ τούτου, οι Περιφέρειες και οι Δήμοι θα πρέπει να ασχολούνται κατά κύριο λόγο με τη χάραξη της τουριστικής αναπτυξιακής πολιτικής, κατόπιν συνεργασίας και διαβούλευσης με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη (stakeholders) από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα και να έχουν την επιτελική εποπτεία της υλοποίησής της, ενώ ο DMMO θα ασχολείται αποκλειστικά με την επιχειρησιακή υλοποίηση της αποφασισθείσας πολιτικής.

Παράλληλα, ο DMMO θα καλείται να συντονίζει τις προσπάθειες των φορέων και των τουριστικών επιχειρήσεων της αντίστοιχης Περιφέρειας - Δήμου, με σκοπό την περαιτέρω τουριστική ανάπτυξη του προορισμού, προς όφελος της τοπικής οικονομίας και κοινωνίας, με γνώμονα την διασφάλιση του ιδιωτικού και δημόσιου συμφέροντος και την αειφόρο ανάπτυξη.

Σε οργανωτικό επίπεδο: Η οργανωτική δομή του κάθε DMMO θα πρέπει να έχει τη μορφή σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, με εταιρική μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, η δε χρηματοδότηση των δράσεων του θα πρέπει να προέρχεται συνδυαστικά από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.

Σε στρατηγικό επίπεδο: Η διοίκηση θα ασκείται από Διοικητικό Συμβούλιο, στο οποίο θα πρέπει να διασφαλίζεται η συμμετοχή εκπροσώπων όλων των μετόχων - εταίρων.

Σε επιχειρησιακό επίπεδο: Η διοίκηση θα ασκείται από manager και στελέχη που θα προσλαμβάνονται με διαφανή κριτήρια, βάσει διαγωνισμού, δίχως κρατική παρέμβαση.

B.2. Στοχευμένες παρεμβάσεις στην υφιστάμενη νομοθεσία.

Σε περίπτωση που η ανωτέρω (B.1.) πρόταση μας δεν μπορεί σε άμεσο χρόνο να υλοποιηθεί, προτείνουμε τις εξής τροποποιήσεις στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 4895/2021), προκειμένου αυτό να καταστεί λειτουργικό:

1. Προορισμοί Ολοκληρωμένης Διαχείρισης & Προβολής – Γενικό πλαίσιο λειτουργίας.

- Σύμφωνα με τη σχετική πρόβλεψη στο νόμο, όσοι προορισμοί θέλουν να δημιουργήσουν DMMO, θα πρέπει να λειτουργούν με βάση τα χαρακτηριστικά και τα κριτήρια των Προτύπων τουριστικών προορισμών. Ωστόσο ο χαρακτηρισμός «πρότυπος» προορισμός είναι αδόκιμος, καθώς οι προορισμοί διαφέρουν ως προς τα χαρακτηριστικά τους (μη αναπτυγμένοι, υπό ανάπτυξη, αναπτυγμένοι) και πρέπει να διέπονται από τις αρχές της Βιώσιμης Ανάπτυξης. Η αναφορά, λοιπόν, σε πρότυπους τουριστικούς προορισμούς δημιουργεί αδικαιολόγητες διακρίσεις μεταξύ προορισμών κα καλό θα ήταν να καταργηθεί.
- Θα πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα δημιουργίας περισσότερων από έναν (1) DMMO ανά προορισμό (Δήμος, Περιφέρεια), καθώς και η μη ταύτιση των «προορισμών» με διοικητικά όρια. Σημειώνεται πως οι ανάγκες λειτουργίας & διαχείρισης ενός προορισμού δεν συμπίπτουν με τις ανάγκες προβολής του. Υπάρχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν τις ανάγκες ανά περιοχή, ενώ σε πολλές περιπτώσεις δεν ταυτίζεται ο διοικητικός μηχανισμός με τον τουριστικό προορισμό. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Περιφέρειας Αττικής και του “brand” Αθήνα.
- Θα πρέπει να γίνει διαχωρισμός των περιπτώσεων εφαρμογής του άρθρου 4 του ν.4875/2021, ως προς τον καταστατικό σκοπό των οργανισμών, προκειμένου να αποφευχθεί ενδεχόμενη σύγκρουση συμφερόντων. Ενδεικτικά αναφέρεται η διασφάλιση της υφιστάμενης λειτουργίας των ΑΑΕ ΟΤΑ και της

χρηματοδότησης τους μέσω ΥΠΑΑΤ, για το ρόλο που επιτελούν, με προγράμματα Leader κλπ, αλλά η διακριτή χρηματοδότηση τους από τη κεντρική Διοίκηση, για ό,τι αφορά τη διαχείριση και προώθηση του προορισμού.

2.Αρμοδιότητες & Ευθύνη λειτουργίας.

- Θα πρέπει να υπάρχει μια ξεκάθαρη καταγραφή των αρμοδιοτήτων του φορέα, σε σχέση με την ευθύνη για τη λειτουργία και διαχείριση του προορισμού. Αυτό είναι απαραίτητο ώστε να μην υπάρχει αλληλοκάλυψη αρμοδιοτήτων με άλλους φορείς και οργανισμούς. Ενδεικτικά αναφέρεται πως: α. θα πρέπει ο Προϋπολογισμός της κάθε Π.Ε. και του κάθε Ο.Τ.Α., σε σχέση με τις δαπάνες που αφορούν τον τουρισμό (δράσεις προβολής κλπ), να εγκρίνεται από τον αντίστοιχο DMMO και β. το τεχνικό πρόγραμμα προβολής θα πρέπει να αποστέλλεται για έγκριση στον Ε.Ο.Τ. από τον αντίστοιχο DMMO και όχι από τον Δήμο.
- Θα πρέπει να διασφαλίζεται πως στη διοίκηση των DMMOs συμμετέχουν άνθρωποι που γνωρίζουν όχι μόνο δημόσια διοίκηση, αλλά και τα ζητήματα του τουρισμού.
- Συγκεκριμένα προτείνεται η παροχή της δυνατότητας στις υφιστάμενες ΑΑΕ ΟΤΑ, με τροποποίηση του καταστατικού τους, να μπορούν να αναλάβουν ρόλο στη διαχείριση και προβολή του προορισμού. Αναγκαία προϋπόθεση θα πρέπει να αποτελεί η υποχρεωτική εκπροσώπηση στη Διοίκηση, κατ'ελάχιστον, των Τοπικών Ξενοδοχειακών Ενώσεων. Τα ανωτέρω δεν θα πρέπει να αποκλείουν τις υφιστάμενες τουριστικές επιχειρήσεις από τη συμμετοχή σε χρηματοδοτικά εργαλεία που δυνητικά διαχειρίζεται, με άλλη αρμοδιότητα, η εκάστοτε ΑΑΕ ΟΤΑ.
- Σημαντικό είναι να περιλαμβάνεται στο περίγραμμα εργασιών του Οργανισμού και η δημιουργία συστήματος DMS για τον προορισμό.

3.Συμμετοχή ιδιωτών.

- Θα πρέπει να διασφαλιστεί η συμμετοχή των τοπικών Ενώσεων Ξενοδόχων και γενικότερα φορέων του τουρισμού, στα εταιρικά σχήματα και δη στη διοίκηση των DMMOs.

4.Χρηματοδότηση.

Αναφορικά με το ζήτημα της χρηματοδότησης των DMMOs προτείνονται τα εξής:

- Να αξιοποιηθεί μέρος των εσόδων από ήδη εισπραττόμενα τέλη (π.χ. τέλος διαμονής παρεπιδημούντων, τέλος ανθεκτικότητας στην κλιματική κρίση).
- Να αρθεί η υποχρεωτικότητα συμμετοχής ιδιωτικών φορέων σε δράσεις συνδιαφήμισης (ποσοστό 51 με 49%)
- Να διασφαλίζεται η χορήγηση κονδυλίου προς τους DMMOs απευθείας από τον προϋπολογισμό για τουριστική προβολή που έχουν οι Περιφέρειες. Σήμερα οι Περιφέρειες, ενώ ζητούν από τοπικούς φορείς τουρισμού προτάσεις-γνωμοδότηση για τη διαμόρφωση του κονδυλίου περί τουριστικής προβολής, δεν δεσμεύονται τελικώς να υλοποιήσουν βάσει των αναγκών - προτάσεων αυτών. Είναι απαραίτητη η διασφάλιση κονδυλίου απευθείας προς τους DMMOs, ο οποίοι, έχοντας την ανάλογη στελέχωση και με την εκπροσώπηση στη Διοίκησή τους των τουριστικών φορέων, θα αναλάβουν αποκλειστικά το σχεδιασμό, τη διαχείριση και την υλοποίηση δράσεων για την τουριστική προβολή. Στο πλαίσιο του σχεδιασμού θα προβλέπεται η γνωμοδότηση τοπικών φορέων- τουρισμού.

5.Διαφάνεια.

- Ο απολογισμός του έργου του κάθε DMMO θα πρέπει να δημοσιεύεται, για λόγους τήρησης της αρχής της διαφάνειας.
- Προτείνεται να δημιουργηθεί σε κάθε DMMO επιτροπή εκπόνησης και παρακολούθησης του στρατηγικού σχεδιασμού, η οποία θα απαρτίζεται τόσο από εκπροσώπους των ιδιωτικών φορέων, όσο και του δημοσίου τομέα.

6.Κεντρικός φορέας συντονιστής.

Με δεδομένο πως οι ανάγκες ανά περιοχή διαφέρουν, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να υπάρξει μια συντονισμένη γενική κατεύθυνση και καθοδήγηση προς τους DMMOs. Για το λόγο αυτό προτείνεται:

- Να υπάρχει ένας κεντρικός φορέας - συντονιστής των DMMOs, ο οποίος θα βρίσκεται υπό την εποπτεία του Υπουργείου Τουρισμού και σε συνεργασία με όλους τους stakeholders του ιδιωτικού τομέα. Ο φορέας αυτός θα λειτουργεί ως σύμβουλος για τη στρατηγική και την ανάπτυξη του κάθε οργανισμού, θα θέτει στόχους, θα παρακολουθεί την πορεία υλοποίησής τους και θα αξιολογεί τα αποτελέσματα.
- Επίσης το Παρατηρητήριο Τουρισμού χρήσιμο θα ήταν να «τρέχει» από το Υπουργείο Τουρισμού, τόσο κεντρικά για όλους τους τουριστικούς προορισμούς, όσο και ειδικά για κάθε προορισμό.

7. Αναπτυξιακές εταιρείες.

Στο κεφάλαιο των αναπτυξιακών εταιρειών μετέχουν, βάσει της κείμενης νομοθεσίας, τόσο το δημόσιο, όσο και ιδιώτες. Άρα, λόγω της μορφής και της σύνθεσής τους, οι ανωτέρω εταιρείες, όπου αυτές λειτουργούν, θα μπορούσαν να μετεξελιχθούν σε DMMO. Αυτό θα μπορούσε να γίνει, είτε μέσω του μετασχηματισμού των ανωτέρω εταιρειών σε οργανισμούς τουριστικής προώθησης και προβολής ή μέσω της δημιουργίας από αυτές παραρτημάτων που θα ασχολούνται με τη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Οποιαδήποτε από τις δύο αυτές λύσεις επιλεγεί είναι αναγκαίο, όπως τονίσαμε και παραπάνω, να διασφαλιστεί νομοθετικά η συμμετοχή εκπροσώπων τουριστικών φορέων και συγκεκριμένα εκπροσώπων του ξενοδοχειακού κλάδου, τόσο στη μετοχική σύνθεση, όσο και στη διοίκηση των ανωτέρω νομικών προσώπων.

Γ. Καταγραφή ερωτημάτων.

Σας παραθέτουμε τα εξής ερωτήματα που έχουμε συγκεντρώσει σε σχέση με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο:

- Πως μπορούν να καλυφθούν περιοχές που δεν έχουν ΑΑΕ ΟΤΑ; Θα πρέπει να δημιουργήσουν εξ αρχής έναν Αναπτυξιακό Οργανισμό;
- Υπάρχει περιορισμός στον αριθμό των Αναπτυξιακών Εταιρειών ανά Δήμο;
- Πως θα χρηματοδοτούνται οι συγκεκριμένοι οργανισμοί; Θα υπάρχει ένα οριζόντιο ετήσιο κονδύλιο από την οικεία Περιφέρεια/ Δήμο που θα προέρχεται από το πρόγραμμα τουριστικής προβολής;
- Ποια θα είναι η διαδικασία στελέχωσης των DMMOs με εξειδικευμένο προσωπικό; Θα ακολουθείτε η διαδικασία μέσω ΑΣΕΠ; Θα γίνεται κάποιος διαγωνισμός;
- Τι θα ισχύει για παράλληλες υφιστάμενες επιχειρήσεις τύπου ΑΜΚΕ χωρίς εταίρο ΟΤΑ;