

**Damian Grabiński**

First Public Relations

## **Bariery w komunikacji i promocji w regionach w kontekście wykorzystania funduszy z UE**

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono bariery, na jakie napotykają urzędy marszałkowskie oraz beneficjenci funduszy europejskich podczas promocji i komunikowania w regionach. Wskazano czynniki budowy marki danego województwa. Przedstawiono przyczyny promowania i komunikacji regionów, jako element zwiększenia potencjału gospodarczego regionów – rozwoju infrastrukturalnego i społeczeństwa.

**Słowa kluczowe:** bariery, promocja, strategia marki, fundusze europejskie, urzędy marszałkowskie

### **Wstęp**

W ostatnich pięciu latach popularne stały się hasła takie jak: w województwie śląskim panuje „pozytywna energia”, w województwie małopolskim można poczuć „smak najlepszego”, a w województwie zachodniopomorskim „zaczyna się przygoda”<sup>1</sup>. Budowanie marki jest procesem długotrwałym, mającym swoje podłoże w rozwoju gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Województwo jako marka budowana jest przez kapitał ekonomiczny, który przekształca się w kapitał społeczny. Dzięki temu tworzy się tożsamość regionu i możliwe jest uwydatnianie tego, co w danym regionie jest największą wartością. W budowaniu tej świadomości dużą rolę odgrywa umiejętna komunikacja, jednak w przypadku jednostek samorządowych pojawiają się pewne bariery.

Zachodniopomorskie jako pierwsze województwo w kraju opracowało strategię marki i obecnie znajduje się w czołówce regionów, do których najczęściej przyjeżdżają turyści<sup>2</sup>. Należy jednak uściślić czym jest marka. Według American Marketing Association, marka to „nazwa, termin, symbol, wzór lub ich kombinacja, stworzona celem identyfikacji dóbr lub usług sprzedawcy lub ich grupy i wyróżnienia ich spośród konkurencji”<sup>3</sup>. Jednak w celu analizy należałoby tę definicję poszerzyć jeszcze o definicję

<sup>1</sup> Stwierdzenia odnoszą się hasel „Śląskie. Pozytywna energia”, „Małopolskie. Smak najlepszego” oraz „Pomorze Zachodnie. Tam, gdzie zaczyna się przygoda”.

<sup>2</sup> Według raportu „Charakterystyka przyjazdów do Polski w 2013 r.”, przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki, w 2013 roku do Polski przyjechało 72,3 mln cudzoziemców – o 8,8% więcej niż w roku poprzednim. Liczba szacowana jest na około 15,8 mln. Do najczęściej odwiedzanych województw należały: małopolskie (17,5%), dolnośląskie (15%), pomorskie (12%), zachodniopomorskie (11%) i mazowieckie (9%).

<sup>3</sup> P. Kotler: Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola, Wyd. Gebethner & Ska, Warszawa 1994, s. 410.

L. de Chernatona, który twierdzi, że marka to „możliwe do zidentyfikowania produkt, usługa, osoba lub miejsce, uzupełnione o trwałe wartości, uznawane przez nabywcę lub użytkownika jako odpowiednie, takie, które w najwyższym stopniu zaspokajają jego potrzeby”<sup>4</sup>. Zrozumienie tego, że województwo może stać się silną marką, sprawiło, iż urzędy marszałkowskie zaczęły zarządzać nimi jak przedsiębiorstwem – bazując na prawidłowościach rynku, podaży, popycie oraz po prostu sprzedaży tego, co jest najlepsze w danym regionie.

### **Wykorzystanie funduszy UE w regionach**

W maju 2014 roku Polska obchodziła 10. rocznicę przystąpienia do Unii Europejskiej. W ciągu ostatniej dekady zbudowano lub zmodernizowano łącznie ponad 2 tys. km dróg ekspresowych i autostrad, 14 tys. km dróg krajowych i samorządowych, prawie 36 tys. km sieci kanalizacyjnej i 12 tys. km sieci wodociągowej. Długość wybudowanych/przebudowanych w latach 2004–2013 linii kolejowych wyniosła około 2,3 tys. km. Dzięki bezzwrotnym dotacjom ponad 243 tys. nowych firm założyły osoby bezrobotne, a blisko 55% wszystkich szkół w Polsce zostało wyposażonych w pracownie komputerowe, w których stworzono niemal 250 tys. stanowisk<sup>5</sup>. Według raportu przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego „10 PL – UE Polskie 10 lat w Unii”, polskie członkostwo w Unii Europejskiej miało pozytywny wpływ na wyniki gospodarcze. Gdyby Polska nie przystąpiła do UE, to w 2013 roku PKB na osobę, mierzony wartością siły nabywczej, byłby na poziomie z 2009 roku, czyli niższym o 11% w stosunku do średniej UE – 27%. W tym samym roku wartość polskiego eksportu byłaby mniejsza o 164 mld złotych (czyli o 25%). Z kolei nakłady na inwestycje byłyby niższe w 2013 roku o 36 mld złotych (czyli o 12%), a w całym okresie 2004–2013 o 200 mld złotych (czyli o 7,8%). Wreszcie zatrudnienie byłoby niższe o 10%, a bezrobocie wyższe o prawie 38%<sup>6</sup>. Razem z obu perspektyw unijnych Polska otrzymała ponad 82 mld euro z polityki spójności – 14,2 mld euro w latach 2004–2006 oraz 67,9 mld euro na lata 2007–2013. Z budżetu 2007–2013 zostało wykorzystanych 97,5% funduszy, czyli ponad 66 mld euro. W obu perspektywach, według stanu na 27 kwietnia 2014 roku, beneficjenci zrealizowali łącznie ponad 186 tys. projektów.

Największymi beneficjentami w latach 2004–2013 były właśnie jednostki samorządu terytorialnego (około 34% wartości projektów) oraz przedsiębiorstwa (30%). W strukturze dofinansowania w niemal wszystkich województwach dominują wydatki na transport, następnie badania i rozwój technologiczny oraz na rozwój zasobów ludzkich. W grupie 20 regionów z nowych krajów członkowskich o najszybszym tempie konwergencji z UE (w latach 2004–2010) znalazło się aż 9 polskich województw, na czele z najbardziej rozwiniętymi: mazowieckim, dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> L. de Chernatony: *Marka. Wizja i tworzenie marki*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, s. 24.

<sup>5</sup> <http://www.10latwue.pl/> [31.05.2014].

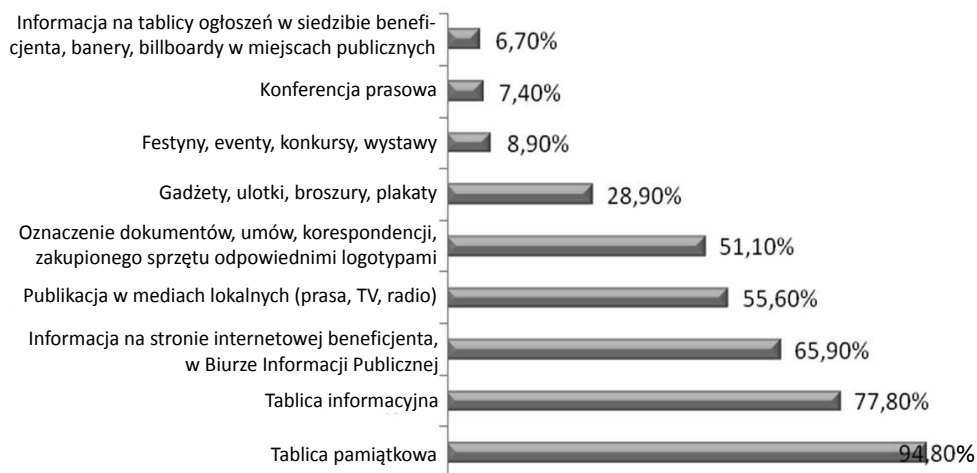
<sup>6</sup> Raport MSZ „10 PL–UE. Polskie 10 lat w Unii”, s. 12.

<sup>7</sup> <http://www.10latwue.pl/10-lat-polski-w-ue-to-10-lat-z-funduszami-europejskimi/> [31.05.2014].

Tuż przed akcesją do Unii tylko 42% Polaków przewidywało, że członkostwo będzie dla Polski doświadczeniem pozytywnym<sup>8</sup>. Dwa lata później na pytanie: „W maju 2004 Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Jak Pan(i) sądzi, czy Polska uzyskała lub uzyskuje korzyści ze wstąpienia do Unii i jeśli tak, to, jakie?”, jedynie 13% ankietowanych odpowiedziało, że nie uzyskuje żadnych korzyści, z kolei 47% uznało, że największą korzyścią przystąpienia do UE są fundusze strukturalne lub pieniądze unijne, a 5%, że akces sprawił, iż poprawił się wizerunek Polski w Europie<sup>9</sup>. W 2013 roku jedynie 3% ankietowanych uznało, że Polska nie uzyskała żadnych korzyści, a dla 55% najważniejsza korzyść to fundusze europejskie. 8% respondentów stwierdziło, że poprawił się wizerunek Polski<sup>10</sup>.

### Działania promocyjne podejmowane przez jednostki samorządowe

Definicja pojęcia promocja okazała się na tyle szeroka w interpretacji, iż skupiono się jedynie na problematyce związanej z komunikacją i promocją funduszy unijnych, których beneficjentami są zarówno jednostki samorządowe, firmy, jak i instytucje naukowe. W konsekwencji jednak to społeczeństwo staje się odbiorcą funduszy europejskich poprzez między innymi rozbudowę infrastruktury, budowę szkół czy nowe miejsca pracy. Urzędy marszałkowskie, jako instytucje zarządzające<sup>11</sup> oraz pośredniczące w wydawaniu



**Wykres 1.** Działania realizowane przez beneficjentów

Źródło: Ewaluacja wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WK-P na lata 2007–2013 na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów objętych rewitalizacją.

<sup>8</sup> Raport MSZ „10 PL–UE. Polskie 10 lat w Unii”, s. 17.

<sup>9</sup> Fundusze europejskie, Raport z badania Omnibus, lipiec 2013 r., s. 8.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>11</sup> W rozumieniu departamentów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami z UE.

unijnych środków, są zobowiązane do promocji tworzonych przez siebie programów<sup>12</sup>. W perspektywie unijnej na lata 2007–2013 każde województwo stworzyło dwa duże dokumenty: Regionalny Program Operacyjny oraz Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Oba te dokumenty zawierały plany komunikacyjne, które określały m.in. cele, grupy docelowe, treści komunikatów, wytyczne do tego, w jakich obszarach należy komunikować efekty programów, jak je monitorować, mierzyć, określały budżet na poszczególne działania oraz narzędzia do ich wykonania. Oprócz urzędów marszałkowskich to sami beneficjenci środków są zobligowani do prowadzenia działań promocyjnych związanych z promocją projektu jaki realizują za pomocą pieniędzy unijnych<sup>13</sup>. Przykłady działań realizowanych przez beneficjentów przedstawiono na wykresie 1.

Bariery w promocji funduszy unijnych pojawiały się w dwu obszarach – zarówno na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, jak i na poziomie samych beneficjentów. Można je wymienić w trzech głównych blokach: bariery natury finansowej, prawnej i organizacyjnej. Wszystkie są ze sobą bardzo ściśle skorelowane, co powoduje, że można mówić o ogólnych problemach i reakcji przyczynowo skutkowej.

### **Bariery w promocji regionów w świetle badań własnych**

Badania empiryczne przeprowadzono w maju 2014 roku w urzędach marszałkowskich. Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami wszystkich 16 województw. Poproszono między innymi o opinię na temat wysokości środków przeznaczonych na promocję w perspektywie unijnej 2007–2013 oraz 10 lat w UE, wytyczne z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na lata 2014–2020 dotyczące sposobu promocji w regionach, narzędzi z jakich korzystało województwo do promocji w ostatnich latach. Jednym z zagadnień poruszonych w badaniach było wskazanie barier na jakie napotykały urzędy marszałkowskie w procesie promocji. Otrzymano zwrot ankiet na poziomie 50%.

Analiza wyników badań pozwoliła określić najistotniejsze problemy dotyczące promocji regionów z punktu widzenia przedstawicieli urzędów marszałkowskich. Okazało się, że jednym z największych był brak odpowiednich środków na promocję. Wśród najczęściej stosowanych narzędzi promocji znalazły się (tab. 1):

- reklama i autopromocja w radiu, telewizji (30–50% całego budżetu),
- działania w Internecie (5–10%),
- działania public relations (1%).

Takie zestawienie nie powinno dziwić, jednak jeśli zestawimy to z rankingiem najbardziej efektywnych (relacja nakładów do efektów) narzędzi promocji miejsc dojdziemy do wniosku, że najwyższą ocenę otrzymała działalność podejmowana w telewizji i reklama w Internecie. Jako trzecie narzędzie podawano działalność public

---

<sup>12</sup> Obowiązek działań promocyjnych zawarty jest w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku.

<sup>13</sup> Beneficjenci zobowiązani byli do prowadzenia działań promocyjnych w związku z realizowanym projektem. Promocja musi być prowadzona zgodnie z zapisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 oraz wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 10 czerwca 2010 roku w zakresie informacji i promocji, a także z wytycznymi instytucji zarządzającej.

Tabela 1. Ranking narzędzi promocji miejsc

Miejsce	Narzędzie promocji	Średnia ocena*
1.	Reklama w TV	4,35
2.	Reklama w Internecie	4,30
3.	Public relations	4,24
4.	Wydarzenia	4,20
5.	Wykorzystanie serwisów społecznościowych	4,09
6.	Reklama w prasie	3,77
7.	Reklama zewnętrzna	3,73
8.	Reklama w radiu	3,69
9.	Ulotki, foldery	3,56
10.	Gadżety	3,56
11.	Blogi i mikroblogi	3,52
12.	Udział w targach	3,52
13.	Marketing wirusowy	3,43
14.	Udział w konkursach	3,37
15.	Inne	3,32

\*Oceny dokonano w skali od 1 – całkowicie nieefektywne do 5 – bardzo efektywne.

Źródło: Raport Top Promocji polskich miast, powiatów i regionów 2013, raport z badania przeprowadzonego przez Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, styczeń 2013 rok, s. 30.

relations<sup>14</sup>. Wydaje się więc zasadne, aby zastanowić się i zweryfikować skuteczność niektórych narzędzi.

Działania promocyjne w ramach Programów Operacyjnych Województw mogą być jedynie promowane w mediach na terenie danego województwa<sup>15</sup>. Według badanych, implikuje to wiele problemów związanych z brakiem dotarcia do podmiotów zewnętrznych i równocześnie „obchodzenie” pewnych procedur oraz uruchamianie środków z innych funduszy, tak aby można było prowadzić kampanie promocyjne na zewnątrz.

Problemy z budżetowaniem tego typu działalności mają również sami beneficjenci. We wnioskach, jakie wypełniają muszą zadeklarować odpowiedni budżet na promocje projektu wraz z opisem narzędzi jakie do tego zostaną wykorzystane. W przypadku mniejszych projektów, trwających krótko, nie ma z tym większego problemu. Jednak

<sup>14</sup> Raport Top Promocji polskich miast, powiatów i regionów 2013, raport z badania przeprowadzonego przez Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, styczeń 2013 rok, s. 30.

<sup>15</sup> Zasady te określa Strategia Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce na lata 2007–2013. Nowa strategia jest w trakcie przygotowania.

jeśli beneficjent budżetuje duże kampanie na wiele lat, w momencie rozpoczęcia ich realizacji zaczynają się problemy, gdyż środki zapisane we wniosku są niewystarczające na zadeklarowane działania. Często odbija się to na jakości promocji lub przekraczaniu finalnego kosztu danego projektu. Jest to szczególnie odczuwalne w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych przygotowanych przez kilka gmin.

W badanych urzędach wskazywano również na problemy związane ze stereotypowym myśleniem na temat danych regionów, np.: Śląsk – Katowice – kopalnie, województwo łódzkie – tylko miasto Łódź. Obniża to zasięg i wymaga większych nakładów finansowych na promowanie projektów.

Działania związane z komunikacją i promocją to tzw. kompetencje miękkie wymagające kreatywności, dynamizmu działania, elastyczności i współpracy na wielu poziomach. Realizacja tego typu działań wiąże się z koniecznością szybkiego podejmowania decyzji i reagowania na zmiany. Jednym z czynników zawężających możliwości działań komunikacyjnych i promocyjnych jest ustawa o zamówieniach publicznych, która wpływa na wydłużenie czasu realizacji projektu, ograniczając tym samym elastyczność działań, a kryterium ceny wpływa na obniżenie poziomu kreatywności projektów.

Wskazywano również następujące bariery:

- kadencyjność władz;
- brak planów rozwoju zawodowego oraz systemu szkoleń dla pracowników urzędów;
- hierarchiczność struktury zarządzania;
- struktura potokowa, w której brakuje odpowiedzialności za każdy etap projektu (dotyczy części księgowej, formalnej i prawnej);
- skomplikowana procedura związana z księgowością oraz obsługą prawną;
- główny nacisk nakłada się na działania poprzez wykorzystanie tradycyjnych form reklamy, brakuje otwartości w komunikacji, wykorzystania technicznych możliwości bezpośredniego dialogu oraz form niestandardowych; pracownicy urzędu i niektórzy beneficjenci (instytucjonalni, np. pracownicy urzędów gmin) mają zablokowany dostęp do mediów społecznościowych, takich jak YouTube czy Facebook, co utrudnia współpracę, np. opiniowanie materiałów wideo czy reagowanie na pojawiające się komentarze;
- środki na promocję nie są wpisane do wieloletniej prognozy finansowej;
- język funduszy europejskich jest bardzo trudny, pojawia się wiele kalek z języka angielskiego, które ciężko jest przełożyć na język potoczny, zrozumiały dla potencjalnych beneficjentów i opinii publicznej; istnieje też wiele wymogów formalnych wskazujących wykorzystanie w komunikacji stałych zwrotów i określeń, które są niezrozumiałe dla odbiorców nieznających unijnej nomenklatury;
- niedostateczne promowanie wyników ewaluacji niektórych projektów (dane pochodzące z ewaluacji projektów, raportów, podsumowań itp. powinny być szeroko wykorzystywane w działaniach promocyjnych). Raporty z badań są często długie i bardzo skomplikowane;
- brak możliwości pozyskania środków na promocję z programów UE w perspektywie lat 2014–2020;

- niewystarczająca współpraca i koordynacja działań pomiędzy poszczególnymi powiatami i gminami;
- niskie nakłady materiałów promocyjnych wydawanych przez samorządy;
- zbyt mała płynność współpracy między wydziałami w urzędzie, każdy wydział ma własne zadania i musi się trzymać określonych procedur, każdy jest rozliczany oddzielnie, czyli współpraca ma ograniczony charakter;
- beneficjenci/przedsiębiorcy nie zawsze chcą się chwalić swoimi pomysłami, know how.

### Podsumowanie

Chociaż urzędy marszałkowskie napotykać na wiele barier w obszarze promocji i komunikacji projektów unijnych, budowania silnej marki województwa, zauważa się, że poziom świadomości wagi funduszy europejskich w rozwoju regionalnym systematycznie rośnie. Województwa zarządzane są jak dobrze funkcjonujące przedsiębiorstwa, więc tak jak one napotykać na wiele problemów. Patrząc jednak na to, jak ciekawe są pomysły na promocję miast oraz samych regionów można stwierdzić, że bariery, które pojawiają się w komunikacji są coraz mniejsze. Środki z Unii Europejskiej dają szansę na szybki rozwój zarówno infrastrukturalny, jak i społeczny. Stanowią impuls do rozwoju biznesu. Prowokuje on więc do tego, aby się nim pochwalić i przyciągnąć kolejnych inwestorów, turystów, a społeczeństwu lokalnemu zapewnić miejsca pracy i zwiększyć poziom życia.

Promocja regionów wymaga bardzo przemyślanej i długotrwałej strategii. Przypadkowa promocja nieoparta na solidnych podstawach marki nie ma szans powodzenia<sup>16</sup>. Umiejętne wykorzystanie środków zewnętrznych staje się wielką szansą dla tworzących się silnych miast – marek.

### Literatura

- De Chernatony L.: Marka. Wizja i tworzenie marki, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
- Kotler Ph.: Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola, Gebethner & Ska, Warszawa 1994.
- Fundusze europejskie, Raport z badania Omnibus, lipiec 2013 rok.
- Raport „Charakterystyka przyjazdów do Polski w 2013 r.” przygotowany na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki, Warszawa 2013.
- Raport MSZ „10 PL–UE. Polskie 10 lat w Unii”, Warszawa 2014.
- Raport Top Promocji polskich miast, powiatów i regionów 2013, raport z badania przeprowadzonego przez Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, styczeń 2013 rok, <http://www.10latwue.pl/10-lat-polski-w-ue-to-10-lat-z-funduszami-europejskimi/> [31.05.2014].
- Werenowska A.: Public relations w promocji regionu turystycznego, [w:] Innowacje w rozwoju turystyki, K. Nuzkiewicz, M. Roman (red.), Wyd. Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Jadwigi Dziubińskiej w Gołdtkowie, Gołdtkowo 2014.

---

<sup>16</sup> A. Werenowska: Public relations w promocji regionu turystycznego, [w:] Innowacje w rozwoju turystyki, K. Nuzkiewicz, M. Roman (red.), Wyd. Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Jadwigi Dziubińskiej w Gołdtkowie, Gołdtkowo 2014, s. 61.

## **Communication and promotion barriers in the regions in the context of EU funds**

**Summary:** The article describes barriers faced by Mayor's Offices and beneficiaries of EU funds during promoting them and communicate in the regions. The text indicates what factors contribute to brand building of the province. It also goes deeper to cause of promotion and communication areas, because promotion is not a goal but a means to increase the economic potential of regions – the development of infrastructure and social development.

**Keywords:** barriers, promotion, brand strategy, European funds, Mayor's Offices