

TOMASZ MARZEWSKI

## **MIEJSCE I ROLA TURYSTYKI NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLITYCE REGIONALNEJ UE**

### **WSTĘP**

Turystyka to jeden z najszybciej rozwijających się sektorów gospodarki światowej. Jej rozwój spowodował znaczące przeobrażenia społeczne i kulturowe, a także stał się czynnikiem generującym zatrudnienie ludności oraz źródłem znaczących dochodów dla wielu krajów, w tym państw należących do Unii Europejskiej.

W pierwszych dziesięcioleciach funkcjonowania Wspólnot Europejskich turystyka nie została objęta wspólnotowymi regulacjami prawnymi jako wyodrębniona dziedzina. Dopiero do treści Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzono zapis, że działania Wspólnoty obejmują środki m.in. w dziedzinie turystyki. Turystyka nie jest zatem przedmiotem ogólnej polityki UE, a jedynie wchodzi w zakres poszczególnych sfer jej działalności.

Obecnie obserwuje się znaczny wzrost znaczenia turystyki dla rozwoju obszarów wiejskich. Znajduje to odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych państw i regionów UE, w których działania ukierunkowane na rozwój turystyki zyskują poważne wsparcie w postaci środków finansowych. W popularnym ujęciu rozwój turystyki w danym regionie oznacza zwiększenie jego zasobności, przekładające się na zauważalny rozwój gospodarczy, a także wzrost poziomu życia mieszkańców. Rosnąca liczba turystów w regionie przyczynia się do wzrostu zapotrzebowania na różne usługi, wymagające często rozbudowy infrastruktury turystycznej i okołoturystycznej.

Pod wpływem rozwoju turystyki następują zmiany na lokalnym rynku pracy, w infrastrukturze i budżecie. Zaznacza się aktywizacja zawodowa lokalnych społeczności, wyrażająca się we wzroście zatrudnienia, jak i dywersyfikacji zawodowej. System świadczenia usług turystycznych oraz proces tworzenia nowych elementów zagospodarowania przestrzennego przynosi określone wpływy w lokalnym budżecie. Wraz ze wzrostem liczby odwiedzających gości zwiększają się przychody regionu w wyniku transferu środków pieniężnych z miejsc stałego zamieszkania turystów do regionu recepcji turystycznej. Wzrost przychodów lokalnych umożliwia finansowanie wielu przedsięwzięć społeczno-gospodarczych, związanych często z infrastrukturą usługowo-komunalną przeznaczoną dla miejscowej społeczności, jak i dla turystów. Dodatkowo, nowo powstała infrastruktura może być wykorzystywana nie tylko w tu-

rystyce, ale także w innych formach działalności. Stworzenie dobrych warunków funkcjonowania (rozwinięte sieci transportu, bankowości i telekomunikacji) daje szansę na pobudzenie innych gałęzi gospodarki regionalnej, a także na przyciągnięcie inwestorów spoza regionu.

Rozwój turystyki wiejskiej stymuluje wielofunkcyjny rozwój wsi i przyczynia się do jej rewitalizacji. Ma wpływ na sferę gospodarczą, społeczną, kulturową i przyrodniczą wsi. Turystyka daje możliwości dodatkowych dochodów, co powstrzymuje procesy migracyjne ze wsi do miast i pozwala utrzymać stosunkowo niską średnią wieku populacji w porównaniu z wioskami nieturystycznymi. Rozwój turystyki wpływa również na wygląd wsi poprzez powstawanie małych układów urbanistycznych oraz na poprawę warunków bytowych ludności. Z tych powodów turystyka traktowana jest przez Unię Europejską jako doskonałe narzędzie społeczno-ekonomiczne, za pomocą którego można realizować założenia polityki regionalnej na obszarach wiejskich.

Celem badawczym artykułu jest weryfikacja tezy, że wraz z ewolucją polityki regionalnej następowała zmiana w podejściu do rozwoju turystyki na obszarach wiejskich.

W opracowaniu przedstawiono wyniki drugiego etapu badań poświęconych określeniu roli turystyki w polityce regionalnej Unii Europejskiej realizowanej na obszarach wiejskich. W tym celu niezbędne było prześledzenie powstania i rozwoju polityki regionalnej, jej kierunków i instrumentów ich realizacji. Przedmiotem szczególnego zainteresowania autora były zmiany w podejściu do turystyki jako jednego z instrumentów realizacji celów polityki regionalnej.

Podstawową metodą badawczą była analiza dokumentów i aktów prawnych Wspólnoty dotyczących polityki regionalnej i turystyki. Ważnym źródłem informacji była też literatura przedmiotu.

## **DEFINICJE POLITYKI REGIONALNEJ**

Według definicji Grewińskiego i Głębickiej (2003) europejska polityka regionalna (w innych definicjach zwana też polityką spójności):

ma na celu wyrównywanie dysproporcji w rozwoju gospodarczym, społecznym i przestrzennym za pośrednictwem redystrybucji środków budżetowych w przekroju międzyregionalnym.

Zdaniem Winiarskiego (2008):

polityka regionalna to całokształt działań państwa i występujących w jego imieniu władz centralnych i regionalnych w zakresie świadomego kształtowania procesu społecznego i ekonomicznego regionów w ramach ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej.

Natomiast Pietrzyk (2003) uważa, że polityką regionalną jest

Podejmowanie działań mających na celu wyrównywanie dysproporcji w rozwoju przestrzennym kraju za pośrednictwem środków budżetowych w przekroju międzyregionalnym.

Należy zauważyć że definicje te odnoszą się do polityki regionalnej realizowanej na szczeblu krajowym.

Cieplewska (1994) politykę regionalną definiuje jako

Bezpośrednie i pośrednie oddziaływanie na przestrzenną strukturę gospodarki poprzez wspomaganie rozwoju wybranych regionów. Czynnikiem przemawiającym za koniecznością prowadzenia polityki regionalnej są nierównomierny rozwój poszczególnych regionów oraz przestrzenne dysproporcje w gospodarce.

Rudnicki (2000) uważa, że

Polityka regionalna UE jest tematycznie uporządkowanym, wytyczanym przez ośrodek decyzji, działaniem mającym na celu przy pomocy zespołu instrumentów prawnych i finansowych usunięcie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów w UE oraz zapewnieniem jej wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej.

Mimo różnic w definicjach mają one wspólny mianownik – dążenie do wyrównywania dysproporcji regionalnych.

Jak dotąd nie została sformułowana obiektywna definicja dysproporcji, czy też nadmiernych różnic. Określane są one w trybie negocjacji politycznych. Nadmierne różnice to takie, które są efektem działania sił rynkowych, lecz nie są akceptowane społecznie i ten brak akceptacji znajduje odzwierciedlenie w działaniach politycznych. Kierunki polityki spójności, zgodnie z art. 158 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, mają na celu wyrównywanie dysproporcji między regionami, zwłaszcza na terenach najsłabiej rozwijających się i najmniej uprzywilejowanych pod względem geograficznym. Dotyczy to np. regionów i obszarów, które z uwagi na specyficzne uwarunkowania terytorialne mają trudności rozwojowe (regiony najbardziej oddalone, obszary wiejskie, regiony przemysłowe, wyspiarskie, transgraniczne, górskie, słabo zaludnione itp.).

Realizacja założonego celu wymaga przedstawienia i scharakteryzowania poszczególnych etapów formowania się polityki regionalnej UE oraz określenia znaczenia w niej turystyki.

Podczas prac badawczych wyróżniono następujące etapy wdrażania europejskiej polityki regionalnej: 1958–1974, 1975–1988, 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006. Zdaniem autora za kolejny taki okres należy uznać lata 2007–2013.

### **POCZĄTKI POLITYKI REGIONALNEJ (1958–1974)**

Genezy europejskiej polityki regionalnej należy się doszukiwać już w latach 30. ubiegłego stulecia. Dopiero jednak narastające dysproporcje rozwojowe między regionami Europy po II wojnie światowej zmusiły rządy państw do poważnego zajęcia się tym problemem.

Jeszcze przed podpisaniem Traktatów w Rzymie trwały dyskusje na temat włączenia do zapisów traktatowych kwestii związanych z potrzebą prowadzenia na obszarze integrujących się państw wspólnotowej polityki regionalnej. Zakładano, że regiony słabsze mogą nie sprostać zasadom wolnej konkurencji, które miały obowiązywać na tym rynku, i przez to stawać się jeszcze biedniejsze, co wpływałoby negatywnie na cały proces integracji. W Traktacie Rzymskim kwestie te zostały po-

minięte, zapisano w nim natomiast konieczność tworzenia warunków do niezakłóconej konkurencji i zniesienia wszelkich form protekcjonizmu, co miało się przyczynić samoistnie do rozwoju Wspólnoty i niwelowania dysproporcji regionalnych oraz nierówności socjalnych występujących na jej obszarze, w tym do likwidowania różnic występujących na obszarach wiejskich. Nie stworzono w tym czasie, które opracowywałyby i wdrażały wspólną politykę regionalną. Jedynym wyjątkiem było utworzenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), którego działalność miała polegać na finansowaniu rozwoju regionalnego poprzez kredytowanie inwestycji związanych z tworzeniem i modernizacją głównie małych i średnich przedsiębiorstw, rozwojem infrastruktury transportowej i energetycznej itp.

W początkowych latach istnienia Wspólnot Europejskich polityka rozwoju obszarów wiejskich prowadzona była w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), która nie zdołała jednak rozwiązać najważniejszych problemów wsi i rolnictwa. System dopłat do cen i powierzchni upraw okazał się nieskuteczny w podnoszeniu dobrobytu regionów, co prowadziło do utrwalania się różnic w poziomie ich rozwoju. Skutki tych dysproporcji zaczęły być widoczne w latach 60. XX w. w postaci nadmiernego rozrostu wielkich aglomeracji, zacofania oddalonych od centrów administracyjnych regionów peryferyjnych, wyludniania obszarów górskich, narastania problemów socjalnych czy ubożenia ludności zacofanych regionów. Zaczęto szukać instrumentów, które pomogłyby rozwiązać problemy rolnictwa i obszarów wiejskich, wyrównać dysproporcje w rozwoju regionów oraz utrzymać równowagę przestrzenną, mającą przeciwdziałać wyludnianiu terenów wiejskich i przeludnieniu miast i metropolii.

Reasumując, do lat 70. XX w. polityka regionalna nie była znaczącym instrumentem rozwojowym WE. Brakowało skutecznych rozwiązań pozwalających na niwelowanie różnic cywilizacyjnych na obszarach wiejskich. W okresie tym także turystyka nie odgrywała żadnej roli jako instrument polityki regionalnej Wspólnot Europejskich wprowadzanej na obszarach wiejskich.

Na początku lat 70. zaczęto poszukiwać możliwości rozwiązania problemu powiększających się dysproporcji rozwojowych na obszarach wiejskich. Wyrazem tych dążeń było ukazanie się trzech dyrektyw, nazwanych później dyrektywami socjalno-strukturalnymi.

Były to:

1. Dyrektywa Rady nr 159 z 17 kwietnia 1972 r. *w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych*;

2. Dyrektywa Rady nr 160 z 17 kwietnia 1972 r. *dotycząca środków mających na celu zachęcenie do zaprzestania działalności rolniczej oraz przeznaczenie użytków rolnych na cele związane z poprawą strukturalną*;

3. Dyrektywa Rady nr 161 z 17 kwietnia 1972 r. *dotycząca zapewnienia osobom pracującym w rolnictwie poradnictwa społeczno-ekonomicznego oraz poradnictwa w zakresie uzyskiwania kwalifikacji zawodowych*.

W ten sposób zaczęła się kształtować w praktyce polityka strukturalna Wspólnot Europejskich. W dokumentach tych nie wskazano turystyki jako bezpośredniego instrumentu realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej, miały one jednak decydujące znaczenie dla zmiany podejścia do niej. Jak pokazało doświadczenie, rozwiązania

wprowadzone ww. dyrektywami stały się bodźcem do rozwoju turystyki na obszarach wiejskich.

W 1973 r. odbył się szczyt paryski, na którym uzgodniono konieczność przeobrażenia polityki regionalnej. Na mocy podjętych tam decyzji wprowadzono bardzo istotne zmiany w działaniu dwóch funkcjonujących już funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Socjalnego oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Z punktu widzenia realizacji celu opracowania najważniejsza była decyzja Wspólnoty o utworzeniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Był on pierwszym instrumentem mającym na celu koordynację i wspomaganie realizacji polityk regionalnych. Podstawowym celem EFRR stało się

korygowanie głównych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie spowodowanych zwłaszcza dominacją rolnictwa, głębokimi przekształceniami w przemyśle i strukturalnym bezrobociem.

W okresie tym europejska polityka regionalna pełniła rolę środka łagodzącego efekty pierwszego rozszerzenia Wspólnoty. Dodatkowym jej celem było ograniczenie negatywnych skutków regionalnej polityki wspólnotowej prowadzonej w takich dziedzinach, jak rolnictwo, przemysł czy transport.

Europejska polityka regionalna nie była najważniejszym narzędziem, za pomocą którego starano się realizować założenia traktatowe dotyczące niwelowania różnic między regionami państw Wspólnoty, znaczenie jej stale jednak wzrastało. Trudno oczywiście obronić tezę, że turystyka była w tym czasie istotnym elementem polityki regionalnej na obszarach wiejskich, jednakże, jak wykazano, to właśnie w tym okresie stworzono solidne podstawy do jej przyszłego wykorzystywania w tym celu.

### **ROZWÓJ EUROPEJSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ (1975–1988)**

W dniu 28 kwietnia 1975 r. przyjęto niezwykle ważny dokument, który wpłynął na dalszy kształt polityki regionalnej na obszarach wiejskich – Dyrektywę Rady nr 268/75 *w sprawie gospodarowania na terenach górskich, wyżynnych oraz innych obszarach upośledzonych charakteryzujących się słabymi glebami, niską produktywnością ziemi i niewielką gęstością zaludnienia oraz na małych obszarach o specyficznych utrudnieniach (np. wyspach, pasach przybrzeżnych, terenach o silnie zasolonych glebach).*

Jej celem było powstrzymanie wyludniania się obszarów górskich. Dyrektywa przewidywała możliwość wsparcia działań mających na celu zachowanie kultury i tradycji społeczności wiejskich i krajobrazu wsi oraz promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Dyrektywa „górska” (jak ją potocznie nazywano) przyczyniła się do wprowadzenia regionalizacji polityki strukturalnej w rolnictwie oraz stworzyła szerokie podstawy do opracowania specyficznych programów rozwoju. Dyrektywa ta odegrała istotną rolę nie tylko w dostrzeżeniu na szczeblu Wspólnot znaczenia turystyki dla realizacji celów WPR, ale również znaczenia polityki regionalnej dla rozwoju obszarów wiejskich, ponieważ obligowała państwa członkowskie do zapobiegania zjawisku wyludniania się obszarów o niekorzystnych warunkach dla rozwoju rolnictwa.

Mimo działań zaradczych Wspólnota nadal borykała się z narastającymi problemami związanymi z rosnącymi dysproporcjami rozwojowymi na obszarach wiejskich. Zaniechanie wyrównywania tych różnic oznaczało wolniejszą modernizację rolnictwa i hamowanie rozwoju obszarów o niekorzystnych dla rozwoju rolnictwa warunkach naturalnych. Aby do tego nie dopuścić, państwa członkowskie postanowiły zreformować podstawowy instrument interwencji, jakim był EFRR. W 1980 r. zmodyfikowano zasady transferów z jego tytułu. Najważniejszą zmianą było pozostawienie do samodzielnej dyspozycji Komisji Europejskiej 5% środków budżetowych EFRR i skierowanie tej rezerwy do mniej uprzywilejowanych obszarów.

W zreformowanym regulaminie EFRR znalazło wyraz dążenie Wspólnot do reorientacji polityki regionalnej (nastawionej tradycyjnie na przyciąganie inwestycji do regionów opóźnionych w rozwoju) w kierunku waloryzowania endogenicznego potencjału rozwoju i mobilizowania zasobów lokalnych, promowania lokalnej przedsiębiorczości oraz stymulowania innowacji. Wyrazem tego było przyjęcie w 1985 r. Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich<sup>1</sup>.

Polityka regionalna zyskiwała powoli instrumenty, za pomocą których mogła wpływać na rozwój obszarów wiejskich i niwelowanie występujących tam dysproporcji. Podstawy prawne nowej polityki strukturalnej stworzono na mocy podpisanego w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) oraz aktów wykonawczych z 1988 r.

JAE był impulsem wyznaczającym nowe cele rozwoju regionalnego, a także zadania i zasady, w myśl których miały funkcjonować fundusze strukturalne. W dokumencie tym nastąpiło traktatowe usankcjonowanie polityki regionalnej. Zawarto w nim deklarację dotyczącą potrzeby zredukowania różnic w rozwoju regionów i zmniejszenia zacofania, szczególnie obszarów wiejskich. Wskazano również środki służące realizacji tych celów – przede wszystkim fundusze strukturalne i działania podejmowane za pośrednictwem Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W ramach zmian zapoczątkowanych JAE z 60 do 50% zredukowano wydatki budżetowe na rolnictwo oraz zwiększono wydatki na politykę strukturalną z 16 do 25% całości budżetu Wspólnoty. Efektywne wykorzystanie pomocy strukturalnej dla regionów wymagało sformułowania katalogu zasad, których przestrzeganie mogłoby zapewnić odpowiedni poziom kontroli i koordynacji środków. Dlatego od 1989 r. funkcjonowanie funduszy strukturalnych zaczęły regulować następujące zasady (Czykier-Wierzba):

**Koncentracji**, oznaczającej:

- integrację środków finansowych, rozproszonych poprzednio między oddzielnie działające Fundusze (tj. Sekcję Orientacji funduszu EFOiGR, EFRR i EFS),
- sprzężenie finansowania budżetowego z kredytowaniem, wyznaczenie z góry obszarów, które będą korzystać z pomocy Funduszy,
- wyznaczenie celów, które Fundusze mogą finansować;

---

<sup>1</sup> Idea ZPŚ zrodziła się w agendach odpowiedzialnych za politykę rolną. Zadaniem programu była absorpcja nadwyżek siły roboczej powstałych w efekcie działań restrukturyzacyjnych w rolnictwie Francji, Grecji, Hiszpanii i Portugalii. W ramach ZPŚ po raz pierwszy skoordynowano działania kilku funduszy strukturalnych w celu bardziej efektywnego wydatkowania środków i osiągnięcia zamierzonych rezultatów (szerzej zob. Pietrzyk 2003: 88–90).

**Komplementarność** – zgodnie z którą działania i środki Wspólnoty muszą uzupełniać działania narodowe, lokalne i inne, ale tylko tam, gdzie środki własne są niewystarczające;

**Partnerstwa** – oznaczającą włączenie w proces podejmowania decyzji i ich realizacji odpowiednich szczebli władz wspólnotowych i krajowych, a także środowisk regionalnych oraz lokalnych, najlepiej znających potrzeby i możliwości swego terenu;

**Programowania** – oznaczającą podejmowanie działań w ramach kompleksowych wieloletnich programów dostosowań strukturalnych o możliwie szerokim zakresie przedmiotowym i regionalnym.

**Wzmocnienia systemu kontroli** i monitoringu, zarówno na etapie tworzenia i akceptacji poszczególnych programów strukturalnych, jak i w toku ich realizacji.

Polityka regionalna miała się stać narzędziem wzmacniającym wewnętrzną spójność całej Wspólnoty. Jej działania miały się skupić na ograniczonej liczbie celów priorytetowych, aby przy większych środkach doszło do zwiększenia dynamiki wzrostu regionów najbardziej zacofanych. Na lata 1989–1993 przewidziano pięć takich celów:

**Cel 1** – wspieranie i strukturalne dostosowanie regionów zacofanych gospodarczo (kryteria: PKB na jednego mieszkańca mniejszy niż 75% przeciętnej wartości we Wspólnocie);

**Cel 2** – restrukturyzacja sektorów gospodarczych w regionach przygranicznych i dotkniętych upadkiem przemysłu (kryteria: wyższe bezrobocie niż przeciętne we Wspólnocie i zmniejszająca się liczba zatrudnionych);

**Cel 3** – zwalczanie długoterminowego bezrobocia (kryteria: pracownicy powyżej 25. roku życia bezrobotni dłużej niż 12 miesięcy);

**Cel 4** – ułatwianie młodzieży dostępu do rynku pracy (kryteria: wiek poniżej 25 lat);

**Cel 5** – zreformowanie polityki agrarnej Wspólnoty:

- a) dostosowanie struktur agrarnych,
- b) wspieranie obszarów wiejskich.

Jak można zauważyć, żaden z celów nie dotyczył bezpośrednio wsparcia projektów turystycznych na obszarach wiejskich. Wsparcie takie można było jednak uzyskać w ramach Celu 5a i 5b<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> W ramach Rozporządzenia Rady (EWG) nr 4256/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. *ustanawiającego przepisy wykonawcze dla rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Orientacji Gwarancji Rolnej (EFOGR) Sekcja Orientacji* – Dz.U. WE 1988, nr L 374/25, rolnicy mogli uzyskać dofinansowanie na cele, które były pośrednio bądź bezpośrednio związane z rozwojem turystyki na obszarach wiejskich. Oprócz zachęt finansowych dla przedsięwzięć związanych z rozwojem turystyki wiejskiej (m.in. inwestycje dotyczące poprawy warunków zakwaterowania w gospodarstwach rolnych), rzemiosła i rękodzielnictwa, rolnicy mogli liczyć na pomoc finansową na działania związane z zalesianiem oraz zachowaniem krajobrazu wiejskiego i przyrodniczego.

W okresie tym polityka regionalna stała się istotnym instrumentem realizacji założeń traktatowych Wspólnot Europejskich. Tereny wiejskie były ważnym beneficjentem pomocy kierowanej w ramach funduszy strukturalnych. Turystyka nie była jej kluczowym elementem, pojawiła się jednak jako jeden z instrumentów realizacji polityki regionalnej.

### REFORMY POLITYKI REGIONALNEJ (1989–1993)

Znaczenie polityki strukturalnej podkreślono po raz kolejny w traktacie z Maastricht. Jednym z głównych jego ustaleń było dalsze przeobrażanie polityki regionalnej. Zapewnienie zrównoważonego postępu ekonomicznego i społecznego znalazło się w nim wśród głównych zadań tworzącej się Unii Europejskiej. Będąca następstwem ustaleń traktatu z Maastricht reforma funduszy strukturalnych poszerzyła kryteria wyboru celów stanowiących priorytety polityki regionalnej, dzięki czemu możliwe stało się objęcie wsparciem regionów opóźnionych w rozwoju w państwach najwyżej rozwiniętych. Na mocy tego traktatu utworzono kolejny instrument polityki regionalnej – Fundusz Spójności.

Należy pamiętać, że w okresie tym polityka regionalna nie była dominującym narzędziem wyrównywania dysproporcji rozwojowych występujących na obszarach wiejskich Wspólnoty. Niwelowanie tych różnic realizowano przede wszystkim za pomocą WPR. Pomimo wprowadzanych już w latach wcześniejszych zmian w WPR oraz prób jej konsolidacji z celami polityki regionalnej i strukturalnej w rolnictwie brakowało bardziej zdecydowanych działań reformatorskich. Silnie dostrzegany był brak koordynacji działań polityki regionalnej z WPR. Władze UE zdawały sobie sprawę, że polityka wobec obszarów wiejskich jest jednym z najważniejszych elementów decydujących o spójności terytorialnej, ekonomicznej i socjalnej zjednoczonej Europy. Program rozwoju wsi podniesiono do rangi priorytetu w celu zapewnienia większej spójności społecznej i gospodarczej obszaru WE. Pomoc dla rolnictwa była coraz bardziej podporządkowywana potrzebom rozwoju regionalnego, w tym potrzebom obszarów o szczególnie niekorzystnych warunkach naturalnych. Również fundusz rolny został przeorientowany pod kątem realizacji polityki regionalnej. Powyższe zmiany zapoczątkowała reforma Mac Sharry'ego<sup>3</sup>.

Reforma umożliwiła rolnikom otrzymanie pomocy finansowej na inwestycje, których celem było przestawienie produkcji na zgodną z zapotrzebowaniem rynku, ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego oraz zachowanie krajobrazu wiejskiego. Rolnicy z obszarów, na których panowały niekorzystne warunki dla rozwoju rolnictwa, mogli otrzymać pomoc na inwestycje turystyczne lub rzemieślnicze. Zgodnie z koncepcją „wielofunkcyjnego rozwoju wsi” farmer miał się stać pełniącym różne funkcje wiejskim przedsiębiorcą, m.in. producentem produktów nieżywnościowych

---

<sup>3</sup> Podstawowym założeniem reformy R. Mac Sharry'ego było przeorientowanie WPR od strony społecznej i gospodarczej w taki sposób, aby umożliwić wystarczającej liczbie rodzin rolniczych pozostanie na gruntach i w ten sposób chronić środowisko naturalne i przyczynić się do rozwoju wsi. Głównymi celami reformy, realizowanej w latach 1993–1996, były: zrównoważenie rynków rolnych WE poprzez wprowadzenie systemu kwot produkcyjnych plonów referencyjnych, premii zwierzęcych i powierzchni bazowych upraw oraz poprawa konkurencyjności rolnictwa WE.



oraz zarządcą środowiska i zasobów naturalnych, a także dostawcą różnego typu usług, w tym agroturystycznych. Plan Mac Sharry'ego przyczynił się w dużym stopniu do rozwoju turystyki wiejskiej. Zakładał on bowiem uznanie podwójnej roli wsi – nie tylko jako producenta żywności, ale także jako miejsca świadczenia usług. Można stwierdzić, że Mac Sharry dostrzegał możliwość wykorzystania turystyki do osiągnięcia takich celów, jak: ochrona środowiska, ochrona krajobrazu obszarów wiejskich, dywersyfikacja zatrudnienia na terenach wiejskich czy możliwość wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i przeznaczenia ich do innych celów, np. rekreacyjno-wypoczynkowych.

Lata 90. charakteryzował duży wzrost znaczenia wspólnej polityki regionalnej, a zarazem regionalizacja całej polityki strukturalnej Wspólnoty. Polityka ta, obliczona na łagodzenie dysproporcji zagrażających harmonijnemu rozwojowi, skupiała się stopniowo na rozwiązywaniu problemów narastających w regionach słabo rozwiniętych. Widać wyraźny wzrost znaczenia turystyki w polityce regionalnej. Zaczęto ją traktować jako narzędzie kreujące rozwój obszarów wiejskich.

#### **DALSZE REFORMY POLITYKI REGIONALNEJ (1994–1999)**

Wdrażanie pierwotnej gruntownej reformy wspólnotowych funduszy strukturalnych (tzw. pierwszego pakietu Delors'a) rozpoczęło się na początku 1989 r. i trwało do 1993 r. Równocześnie realizowany był pierwszy, oparty na nowych zasadach, wieloletni plan finansowania wspólnej polityki strukturalnej. W jego końcowej fazie (1993 r.) przyjęto nowe regulaminy dla poszczególnych funduszy, które wykorzystano w procesie tworzenia drugiego planu finansowania wspólnej polityki strukturalnej, obejmującego lata 1994–1999 (tzw. drugi pakiet Delors'a).

W ramach drugiego pakietu Delors'a przyjęto do realizacji następujące cele:

**Cel 1** – wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów słabiej rozwiniętych. Kryterium przyznania środków na ten cel to poziom PKB na 1 mieszkańca nieprzekraczający 75% średniego poziomu unijnego. Pod uwagę brano także wysokość bezrobocia oraz udział zatrudnionych w rolnictwie i warunki naturalne prowadzenia tego działu produkcji;

**Cel 2** – odbudowa gospodarcza podupadłych regionów przemysłowych, w tym przede wszystkim obszarów o dużej koncentracji niekonkurencyjnych gałęzi przemysłu (górnictwo węglowe) oraz niektórych poważnie zdegradowanych terenów miejskich i przygranicznych;

**Cel 3** – zwalczanie długoterminowego bezrobocia, ochrona ludzi młodych oraz ułatwienie powrotu na ten rynek osób zagrożonych stałym bezrobociem;

**Cel 4** – ułatwianie adaptacji pracowników obojga płci do zmian zachodzących w przemyśle i systemach produkcji;

**Cel 5** – promocja i pobudzanie rozwoju obszarów wiejskich:

a) przyspieszenie dostosowania struktur rolnictwa do realiów reformy Wspólnej Polityki Rolnej,

b) ułatwienie rozwoju i dostosowań strukturalnych obszarów wiejskich;

**Cel 6** – wspieranie rozwoju oraz strukturalnego dostosowania obszarów o bardzo niskiej gęstości zaludnienia (poniżej 8 osób na km<sup>2</sup>). Działania podejmowane w ramach tego celu zmierzały do zachęcania mieszkańców regionu do pozostania na obszarach peryferyjnych.

Jak można zauważyć, żaden z celów nie dotyczył bezpośrednio turystyki, jednak dofinansowanie na cele związane z turystyką wiejską można było uzyskać w ramach celu 5a i 5b<sup>4</sup>.

W lipcu 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła strategię działania Wspólnoty do 2006 r. Była to tzw. Agenda 2000<sup>5</sup>. W dokumencie przedstawiono koncepcję Europejskiego Modelu Rolnictwa, który, oprócz innych cech, miał wykreować rolnictwo zrównoważone, zorientowane na środowisko naturalne i społeczne wsi oraz jej krajobraz, zapewniające odpowiednie warunki życiowe społeczności wiejskiej. Reorientacja WPR miała polegać na ochronie środowiska naturalnego i dziedzictwa historycznego wsi europejskiej, dywersyfikacji źródeł dochodu oraz tworzeniu miejsc pracy w sferze około- i pozarolniczej.

W 1999 r. na szczycie w Berlinie zaakceptowano propozycje nowych aktów prawnych dotyczących wspólnej polityki strukturalnej w latach 2000–2006. W wyniku podjętych tam decyzji zmniejszono liczbę celów do trzech, co miało poprawić efektywność polityki regionalnej. Rozporządzenie Rady 2081/93 wyznaczyło nowe cele polityki regionalnej:

**Cel 1** – promowanie niezbędnych dostosowań w regionach opóźnionych w rozwoju, w których poziom PKB na 1 mieszkańca nie przekracza 75% średniego poziomu unijnego, jak również w regionach o niskiej gęstości zaludnienia oraz ultraperyferyjnych;

**Cel 2** – odbudowa gospodarcza i społeczna regionów z trudnościami strukturalnymi, łącznie z regionami o dominacji przemysłu ciężkiego i regionami rolniczymi – upadającymi lub nadmieniającymi przez gospodarkę monokulturową;

**Cel 3** – rozwój potencjału ludzkiego poprzez wspieranie adaptacji i modernizacji polityk oraz systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

Pięć zasad, na których opierały się fundusze strukturalne, uzupełniono o szóstą – **efektywności**. Coraz więcej zatem zależeć miało od samego regionu – jego operatywności, sprawności, rzetelności, umiejętności znalezienia się w systemie środków strukturalnych. W ramach podjętych w Berlinie decyzji zmniejszono też z 12 do 4 liczbę Inicjatyw Wspólnotowych. Najważniejsza dla rozwoju turystyki wiejskiej była inicjatywa LEADER. Program LEADER+ był ukierunkowany na rozwój obszarów

---

<sup>4</sup> W ramach Rozporządzenia Rady nr 2085/93 z dnia 20 lipca 1993 r. zmieniającego rozporządzenie 4256/88 w sprawie stosowania rozporządzenia 2052/88 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Orientacji Gwarancji Rolnej (EFOGR) Sekcja Orientacji – Dz.Urz. WE 193/44 z 31.07.1993 r., 193, rolnicy mogli uzyskać dofinansowanie na inwestycje związane z rozwojem usług turystycznych, rzemiosła i rękodzielnictwa na obszarach wiejskich. Oprócz tego mogli korzystać z pomocy finansowej przeznaczonej na zalesianie oraz na projekty związane z zachowaniem krajobrazu wiejskiego i przyrodniczego.

<sup>5</sup> Zob. przyp. 2. na s. 13 w tym tomie.

wiejskich. Kontynuował on i wzmacniał cele programu LEADER II, realizowanego w latach 1994–1999. Program LEADER+ dzielił się na trzy części: wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie współpracy regionalnej i ponadnarodowej oraz stworzenie sieci obszarów wiejskich UE, jak również wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich. Z uwagi na fakt, iż działalność turystyczna jest alternatywą dla prowadzenia działalności rolniczej na wsi, ze środków przewidzianych na realizację inicjatywy LEADER+ często finansowane były projekty turystyczne. W poprzednim programie, LEADER II, turystyka była wymieniona jako kluczowy sektor dla rozwoju obszarów wiejskich. LEADER+ koncentrował się na wykorzystaniu potencjału tkwiącego w dziedzictwie kulturowym. Działania finansowane z LEADER+ służyły m.in.: budowie nowych obiektów bazy turystycznej na terenach wiejskich, przebudowie, odnowie, odrestaurowaniu starych zabudowań wiejskich i przystosowaniu ich do obsługi turystów, tworzeniu oferty agroturystycznej oraz niwelowaniu sezonowości turystyki.

Dokumentem ściśle powiązaniem z Agendą 2000 jest Rozporządzenie Rady 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Wskazuje się w nim na konieczność zintensyfikowania działań służących rozwojowi działalności pozarolniczej, w tym rozwojowi turystyki i rzemiosła na terenach wiejskich oraz tworzeniu na tych obszarach nowych miejsc pracy niezwiązanych z rolnictwem.

Innym dokumentem z tego okresu mającym wpływ na rozwój turystyki na obszarach wiejskich było Rozporządzenie nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W preambule tego dokumentu stwierdzono, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) ma na celu przyczynianie się do „zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”. Podkreślono również, że EFRR powinien wspomagać lokalny rozwój gospodarczy i zatrudnienie, także w dziedzinach kultury i turystyki.

Z przedstawionych informacji wynika, że kolejna reforma WPR, jednym z założeń której było skoordynowanie jej działaniami realizowanymi w ramach polityki regionalnej, doprowadziła do wyodrębnienia się z niej wspólnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Za niezbędne do jej realizacji uznano zachęcanie rolników do podejmowania „alternatywnych form działalności”, takich jak świadczenie usług turystycznych. Reasumując, polityka regionalna stała się w tym okresie najważniejszym narzędziem Wspólnot Europejskich, za pomocą którego realizowane są pierwotne założenia traktatowe, czyli „zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”. Turystyka natomiast została wymieniona wprost jako dziedzina, którą należy objąć wsparciem wspólnotowym i traktować jako jeden z instrumentów realizacji założeń polityki regionalnej, ponieważ przyczynia się ona do zmniejszenia istniejących różnic rozwojowych poprzez rozwój infrastruktury turystycznej i okołoturystycznej, dywersyfikację dochodów ludności rolniczej i zwiększenie zatrudnienia na obszarach rolniczych.

## NOWA WIZJA EUROPY (2000–2006)

### Reforma luksemburska

26 czerwca 2003 r. ministrowie rolnictwa krajów UE uzgodnili fundamentalną i najbardziej odważną z dotychczasowych reform WPR – tzw. reformę luksemburską. Zaproponowane zmiany wykraczały daleko poza rozwiązania przyjęte w marcu 1999 r. w Berlinie. Przede wszystkim dostrzeżono konieczność zmiany form wsparcia sektora rolnego i dostosowania modelu WPR do wyzwań związanych z planowanym poszerzeniem UE oraz koordynacji działań na terenach wiejskich w ramach WPR z tymi realizowanymi z innych funduszy w ramach polityki regionalnej. Owoce tego spotkania było przyjęcie przez Wspólnotę Europejską kolejnych aktów prawnych ważnych z punktu widzenia rozwoju polityki regionalnej oraz rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Jednym z nich było Rozporządzenie Rady (WE) nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 r. *zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)*, które przyznawało EFOGR możliwość finansowania z Sekcji Orientacji zadań ściśle związanych z rozwojem turystyki wiejskiej. Rolnicy mogli uzyskać wsparcie na działania mające na celu dywersyfikację działalności rolnej. Dofinansowywane mogły być projekty związane z modernizacją wsi i rozwojem dziedzictwa kulturowego.

Poczynając od roku 2005, Sekcja Orientacji EFOGR została zastąpiona Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zmiany te zostały wprowadzone Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. *w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*.

W rozporządzeniu tym określono m.in. ogólne zasady wspólnotowego wsparcia obszarów wiejskich finansowanego z EFRROW i określono cele polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz priorytety i środki ich realizacji.

W ramach EFRROW finansowano działania mające na celu różnicowanie gospodarki wiejskiej, w tym zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką. Wsparciem objęto m.in. inwestycje z zakresu małej infrastruktury turystycznej, infrastruktury rekreacyjnej oraz rozwoju usług turystycznych związanych z turystyką wiejską. Promowano również działania mające na celu zachowanie i poprawę stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi.

### Wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich

Kolejnym dokumentem, który należy wymienić, jest Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. *w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-13)*. Zwrócono w nim uwagę na fakt, iż

Obszary wiejskie staną w obliczu szczególnych wyzwań dotyczących wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i zrównoważonego rozwoju. Mają one jednak rzeczywiste możliwości w nowych sektorach jako miejsce do rozwoju i rekreacji i turystyki.

W decyzji określono priorytety, istotne z punktu widzenia możliwości kształtowania warunków rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Należą do nich m.in.: poprawa stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich (pkt 3.2) oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i promowanie różnicowania gospodarki wiejskiej (pkt 3.3).

W ramach pierwszego z wymienionych priorytetów zachęca się państwa członkowskie do wspierania tzw. działań kluczowych, obejmujących m.in.:

- ochronę krajobrazu rolniczego i lasów (ponieważ, jak podkreślono w omawianym dokumencie, w wielu regionach jest to ważna część dziedzictwa kultury i przyrody oraz wyznacznik ogólnej atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania i pracy);

- poparcie dla inicjatyw korzystnych zarówno ekonomicznie, jak i ze względu na ochronę środowiska – z uwagi na to, że

Dostarczenie dóbr ekologicznych, szczególnie poprzez działania rolno-środowiskowe, może pomóc stworzyć wizerunek obszarów wiejskich i ich produktów żywnościowych. Mogą one stanowić podstawę rozwoju gospodarczego i zatrudnienia poprzez rozwój turystyki i zapewnienie udogodnień wiejskich, szczególnie w połączeniu z różnicowaniem skierowanym na turystykę, rzemiosło, szkolenia lub sektor nieżywnościowy.

Do kluczowych działań służących realizacji drugiego z wymienionych priorytetów zaliczono m.in.:

- mobilizację działalności gospodarczej i podniesienie wskaźnika zatrudnienia w szerzej rozumianej gospodarce wiejskiej, gdzie, jak podkreślono, turystyka, rzemiosło i zapewnienie udogodnień wiejskich są sektorami rozwijającymi się w wielu regionach, oferując możliwości zarówno dla różnicowania w gospodarstwie rolnym poza rolnictwem, jak i tworzenie mikroprzedsiębiorstw w szeroko rozumianej gospodarce wiejskiej;

- szkolenie młodych ludzi w zakresie zdobywania umiejętności potrzebnych do różnicowania lokalnej gospodarki, co, jak podkreśla dokument, może pomóc dopasować się do popytu na turystykę, rekreację, usługi środowiskowe, tradycyjną działalność na wsi i produkty wysokiej jakości;

- promowanie rozwoju turystyki, ponieważ jest ona głównym rozwijającym się sektorem na wielu obszarach wiejskich i może się opierać na dziedzictwie kultury i przyrody.

W okresie tym organy Wspólnoty zaczęły przygotowywać akty prawne dotyczące kolejnej perspektywy finansowej. Jednym z najważniejszych jest Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*. Treść nowych przepisów nie zmieniła się znacząco w stosunku do przepisów wprowadzonych uchylonym rozporządzeniem. Rolą funduszy strukturalnych pozostało dążenie do zmniejszenia różnic w poziomach rozwoju poszczególnych regionów, w tym obszarów wiejskich. Większy nacisk położono jednak na pomoc regionom peryferyjnym oraz obszarom znajdującym się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze, tzn. określonym wyspom, obszarom górskim i obszarom

o niskiej gęstości zaludnienia, a także niektórym obszarom nadgranicznym Wspólnoty po jej rozszerzeniu. Powinny one zostać wzmocnione w celu umożliwienia im pokonywania szczególnych trudności rozwojowych.

### **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego**

Kolejnym dokumentem, o którym należy wspomnieć, jest Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999*. Rozporządzenie to nie zmieniło zasad działania EFRR, co oznacza, że w dalszym ciągu podstawowym zadaniem funduszu było korygowanie dysproporcji regionalnych we Wspólnocie ze szczególnym uwzględnieniem terenów najmniej uprzywilejowanych, w tym terenów wiejskich. Należy podkreślić, że szczególną rolę w korygowaniu tych dysproporcji przyznano turystyce (por. art. 4 i 5). W ramach tego rozporządzenia wsparcie mogły otrzymać działania mające na celu rozwój turystyki, inwestycji kulturalnych, jak również ochronę dziedzictwa kulturowego i naturalnego (np. pomoc w zakresie renowacji zabytków kultury i sztuki, takich jak muzea, kościoły i skanseny, oraz pomoc w zakresie konserwacji obiektów przyrodniczych). Pomocą finansową objęto też projekty związane z tworzeniem oraz modernizacją lokalnej i regionalnej infrastruktury turystycznej.

Z przedstawionych rozważań wynika, że turystyka na obszarach wiejskich została włączona w zakres polityki regionalnej – jako obszar objęty działaniami mającymi na celu zapobieganie i przeciwdziałanie zjawiskom przyczyniającym się do narastania dysproporcji między regionami. Turystyka była w tym okresie wykorzystywana jako jeden z instrumentów stymulowania rozwoju wsi, co znajduje potwierdzenie również w dokumentach Wspólnoty poświęconych polityce rozwoju wsi. Wykorzystanie instrumentu, jakim jest rozwój turystyki na obszarach wiejskich, pozwala na różnicowanie działalności gospodarczej na wsi, zapewnia rolnikom nowe źródła dochodów, przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy, a ponadto jest czynnikiem stabilizującym migracje z obszarów wiejskich.

## **NOWE WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ (2007–2013)**

### **Podstawowe cele polityki regionalnej**

Dla okresu 2007–2013 wyodrębniono trzy podstawowe cele działań prowadzonych w ramach polityki regionalnej.

**Cel 1** – konwergencja (wspieranie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy w państwach i regionach najbiedniejszych oraz regionach tzw. efektu statystycznego) – jest zorientowany na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Priorytetem pozostał wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, zmianie nie uległo także kryterium wyboru obszarów będących beneficjentami tych działań, tj. PKB na mieszkańca nieprzekraczające 75% średniej UE w regionach poziomu NUTS II (odpowiadających polskim województwom).

**Cel 2** – regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (wspieranie zmian strukturalnych w regionach niekwalifikujących się do uzyskiwania pomocy w ramach celu 1 ze względu na przekroczenie wskaźnika 75% PKB per capita UE oraz wspieranie zmian na rynku pracy) – obejmuje działania zorientowane na regionalną konkurencyjność i zatrudnienie. Jego realizacja służyła osiągnięciu celów określonych w strategii lizbońskiej (realizacja strategii lizbońskiej zakończyła się w roku 2010. Obecnie realizowana jest strategia Europa 2020). Zakładano zasadnicze przesunięcie aktywności z restrukturyzacji regionalnej (jak to jest obecnie w regionach objętych celem 2) na konkurencyjność regionalną oraz przyjęcie, że beneficjentami mogą być wszystkie regiony UE, a nie tylko regiony problemowe.

**Cel 3** – europejska współpraca terytorialna (wspieranie konkurencyjności terytorialnej oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium Unii) także jest nowym celem i dotyczy współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej.

W ramach istniejących instrumentów finansowych UE w przedstawionym wyżej okresie programowania brak jest instrumentów w całości przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć z dziedziny turystyki. Turystyka korzysta ze wsparcia finansowego oferowanego przez różne europejskie instrumenty finansowe. W okresie 2007–2013 rozwój działalności, usług i infrastruktury turystycznej będzie wspierany finansowo w ramach funduszy strukturalnych oraz innych programów UE.

### **Polityka turystyczna**

W marcu 2006 r. Komisja Europejska wydała kolejny komunikat, zatytułowany *Odnowiona polityka turystyczna Unii Europejskiej. Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej*. W dokumencie tym określone zostały wyzwania stojące przed współczesną turystyką europejską. Komisja stwierdziła w nim, iż ma zamiar ustanowić odnowioną politykę turystyczną, której głównym celem będzie podniesienie konkurencyjności europejskiego przemysłu turystycznego oraz stworzenie większej liczby miejsc pracy poprzez zrównoważony wzrost turystyki w Europie i na świecie.

Polityka regionalna zaczęła koncentrować swoje działania, aby najefektywniej zrealizować wytyczone zadania. Koncentracja ta ma zostać połączona z wykorzystaniem potencjałów regionów, do których kierowana jest pomoc strukturalna. Dokumentem, który to wyraźnie pokazuje, jest przyjęta w Lipsku tzw. Agenda terytorialna. Kładzie się w niej nacisk na konieczność lepszego wykorzystania dostępnych zasobów istniejących w regionach. Jako priorytety terytorialne rozwoju UE wskazuje się ochronę środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego. Zwraca się również uwagę na konieczność wzmocnienia struktur ekologicznych oraz zasobów kulturowych jako wartości dodanej regionu, stanowiącej

fundament ukierunkowanego na środowisko naturalne i kulturę rozwoju jak również inne przedsięwzięcia stwarzającego perspektywę rozwojową i jednocześnie chroniącego zróżnicowaną tożsamość kulturową w szczególności w regionach opóźnionych.

W omawianym dokumencie wskazuje się na potrzebę reformy działań Unii wobec obszarów wiejskich poprzez większy nacisk na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej oraz ściślejsze połączenie działań wobec obszarów wiejskich z polityką spójności. Propozycje te wpisują się w nurt dyskusji nad sposobem zwiększenia integracji między polityką spójności, Wspólną Polityką Rolną i rywalizacją o unijne środki budżetowe między tymi politykami.

### **Polityka spójności terytorialnej**

Rozwinięciem przyjętej w Lipsku Agendy terytorialnej był zaproponowany na spotkaniu ministrów ds. spójności terytorialnej, które odbyło się na Azorach w listopadzie 2007 r., Pierwszy Program Działań, w którym potwierdzono zawarte w Agendzie terytorialnej zapisy dotyczące terenów wiejskich.

Innym ważnym dokumentem jest Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej, przedstawiona przez Komisję Europejską w listopadzie 2008 r. W dokumencie tym podkreślono potrzebę skoncentrowania się strategii rozwojowych na konkretnych atutach danych terytoriów, ich kapitale materialnym, ludzkim i społecznym, jak również na ich zasobach naturalnych. Ustalono w nim, że Komisja dążyć będzie do tego, aby w polityce spójności w większym stopniu uwzględniać specyficzne struktury geograficzne regionów, m.in. wiejskie, górskie i przygraniczne. Stwierdzono, że

Polityka strukturalna UE skierowana jest do mniej uprzywilejowanych regionów i ma na celu rozwijanie ich atutów oraz potencjalnych obszarów przewagi konkurencyjnej, a także przezwyciężenie ewentualnych barier dla wzrostu gospodarczego wynikających z ich specyficznych warunków.

Postuluje się zatem kształtowanie polityki rozwojowej, ale w oparciu o zasoby własne, czyli

skoncentrowanie strategii rozwojowych na konkretnych atutach danych terytoriów, ich kapitale materialnym, ludzkim i społecznym, jak również na ich zasobach naturalnych.

W przedstawionych wyżej dokumentach nie ma bezpośredniego odniesienia do turystyki, jednakże przyjęcie założenia, że strategie rozwojowe powinny być oparte na konkretnych atutach danych regionów, wskazuje pośrednio, iż będzie ona rzeczywistym instrumentem rozwojowym tych regionów, które będą potrafiły wykorzystać swoje atuty przyrodnicze czy kulturowe.

Ogromny wpływ na obecny i przyszły kształt polityki regionalnej UE ma Traktat lizboński, który wszedł w życie 2009 r. W Traktacie o UE oprócz spójności gospodarczej i społecznej za ogólny cel polityczny przyjmuje się również „spójność terytorialną”. Art. 3 ust. 3 TUE stanowi, że UE „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi”. W związku z tym tytuł XVII części czwartej TFUE został poświęcony „spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”. W definicji „polityki spójności” (art. 174 TFUE) jako cel wskazuje się „zmniejszenie dysproporcji regionalnych”. Zdefiniowano również regiony, które będą przedmiotem szczególnego zainteresowania w ramach polityki regionalnej. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regionom wy-



spiarskim, transgranicznym i górskim. Traktat podkreśla troskę UE o regiony najbardziej oddalone, co znajduje potwierdzenie w art. 349 i 355 TFUE. Ponadto na mocy art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE dopuszczona jest wyłącznie

pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia.

Można zatem przypuszczać, iż pomoc ta będzie jeszcze bardziej skoncentrowana na regionach problemowych, niż jest to obecnie, a wsparcie będzie kierowane do regionów, w których możliwe jest zaangażowanie lub pobudzenie zasobów endogenicznych. Dla obszarów wiejskich, które będą niewątpliwie jednym z odbiorców pomocy unijnej, takimi wartościami będą ich zasoby własne związane z turystyką i rekreacją. Należy się więc spodziewać, iż turystyka wiejska będzie tą dziedziną, która korzystać będzie ze wsparcia w ramach polityki regionalnej UE. Turystyka jest instrumentem polityki regionalnej, za pomocą którego z dużym powodzeniem realizuje się cele i założenia traktatowe wobec obszarów mniej uprzywilejowanych, ponieważ, jak stwierdzono wyżej, pozwala na różnicowanie działalności gospodarczej na wsi, zapewnia rolnikom nowe źródła dochodów, wpływa na tworzenie nowych miejsc pracy i jest czynnikiem stabilizującym migracje z obszarów wiejskich oraz, co najważniejsze, pozwala wprowadzać zmiany rozwojowe.

## WNIOSKI

1. Należy się zgodzić z H. Zawistowską (2006), że turystyka nie jest celem, ale narzędziem polityki regionalnej, za pomocą którego realizowane są jej cele na obszarach wiejskich. Między polityką regionalną a turystyką istnieje wzajemna zależność (sprzężenie zwrotne). Z jednej strony, turystyka stymuluje rozwój ekonomiczny regionów (tworzy nowe miejsca pracy, rozszerza zakres prowadzonej działalności gospodarczej, stymuluje inwestycje, przyczynia się do rozwoju sektora usług, przynosi zysk praktycznie wszystkim podmiotom gospodarczym działającym na danym obszarze), z drugiej zaś – rozwój regionu, a w szczególności rozwój infrastruktury, tworzy korzystne warunki do rozwoju turystyki.

2. Wzajemne oddziaływanie polityki regionalnej i turystyki widoczne jest zarówno w sferze materialnej (finansowanie konkretnych projektów inwestycyjnych, stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy), jak i niematerialnej (oddziaływania nakierowane na czynnik ludzki – rozwój zasobów ludzkich oraz świadomości roli turystyki). Ze względu na rolę czynnika ludzkiego w świadczeniu usług turystycznych znaczenie sfery niematerialnej wydaje się nawet ważniejsze.

3. Przeprowadzona analiza potwierdza również wniosek, że żaden z celów priorytetowych polityki regionalnej UE nie jest bezpośrednio zorientowany na sektor turystyki. Turystyka jest wykorzystywana do:

- a) redukcji różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego regionów,
- b) zahamowania pogłębiania się zacofania regionów mniej rozwiniętych.

4. Turystyka odgrywa obecnie ważną rolę w rozwoju obszarów wiejskich. Aktywizuje gospodarczo lokalne środowiska, przyczynia się do wzrostu dochodów spo-

łeczności wiejskich, wpływa na rozwój pokrewnych z nią gałęzi: handlu, gastronomii, przetwórstwa czy rzemiosła artystycznego. Rozwój turystyki wpływa na rozwój infrastruktury wsi (budowa kanalizacji, wodociągów, telekomunikacji, rozbudowa ciągów komunikacyjnych). Jest to zauważane zarówno przez lokalne społeczności, jak i przez czynniki rządzące, a zapisy dotyczące rozwoju turystyki znajdują się w stosownych dokumentach strategicznych organów administracji rządowej i samorządowej. Należy więc przypuszczać, że turystyka w dalszym ciągu będzie jednym z kluczowych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki regionalnej, której podporządkowane będą inne polityki, np. WPR.

Na przestrzeni lat obserwuje się zmianę w podejściu do wykorzystywania turystyki do realizacji celów polityki regionalnej UE na obszarach wiejskich. Ma to ścisły związek z rolą polityki regionalnej, jaką ta odgrywała na tych obszarach. Wraz ze zwiększaniem się roli polityki regionalnej rosło znaczenie turystyki jako instrumentu jej realizacji. W początkowym okresie istnienia Wspólnoty najważniejszym zadaniem terenów wiejskich była produkcja żywności, dopiero później zaczęto dostrzegać potrzebę rozwijania na wsi działalności pozarolniczej, takiej jak turystyka. Stopniowo jednak, wraz z przesuwaniem się punktu ciężkości ze wzrostu produkcji rolnej na rozwój wsi, zaczęto ją traktować jako ważny instrument polityki strukturalnej. Prawdziwa wydaje się zatem teza, że wraz z ewolucją polityki regionalnej zmieniło się podejście do rozwoju turystyki na obszarach wiejskich.

Konkludując należy stwierdzić, że turystyka jest instrumentem wykorzystywanym do osiągnięcia założonych celów, a nie celem polityki regionalnej. Podobnie jest w przypadku instrumentów finansowych służących realizacji celów polityki regionalnej. Unia nie stworzyła funduszu ani inicjatywy wspólnotowej, ani innego instrumentu, którego jedynym celem byłoby wspieranie rozwoju rynku turystycznego, ale projekty finansowane zarówno w ramach funduszy strukturalnych, jak i Funduszu Spójności i Inicjatyw Wspólnotowych, sprzyjają, a niejednokrotnie umożliwiają rozwój sektora turystyki w danym regionie, a przez to przyczyniają się do rozwoju całego regionu i tym samym realizują główne założenia traktatowe Wspólnot Europejskich.

Należy zatem mieć nadzieję, że nawet jeśli turystyka nie zostanie celem na poziomie polityki regionalnej UE, to być może stanie się programem operacyjnym w którymś z państw członkowskich. Przesłanki, które mogą wskazywać na taki rozwój wydarzeń, możemy dostrzec w takich dokumentach, jak wspomniana Agenda terytorialna czy Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej.

## BIBLIOGRAFIA

- Butowski L. (2009): *Turystyka w polityce spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej w latach 1994–1999 i 2000–2006*. Wyd. Difin, Warszawa, s. 56.
- Ciepielewska M., Jahns H. (2004): *Polityka regionalna i strukturalna*. W: *Unia Europejska*, t. I, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, s. 284–285.
- Cieplewska M., Mucha-Leszko B. (1994): *Integracja europejska: droga do unii ekonomicznej i monetarnej*. Wyd. UMCS, Lublin, s. 83.
- Dąbrowska B.J. (2008): *Rynek turystyczny Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*. Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Gdańsku, Gdańsk, s. 83.
- Głąbicka K., Grewiński M. (2003): *Europejska Polityka Regionalna*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa, s. 32, 35–38, 51–53, 56.
- Grosse T.G. (2008): *Nowa polityka spójności. Wybrane nurty debaty europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 60, 72.
- Kowalski A.M. (2008): *Polityka regionalna Unii Europejskiej w Irlandii i Wielkiej Brytanii w latach 1989–2006*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 35.
- Ładysz J. (2008): *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 143.
- Meyer B., Milewski D. (2009): *Strategie rozwoju turystyki w regionie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 54–56.
- Pietrzyk I. (2003): *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 16, 62–129, 78–79, 81, 88–90, 96, 140.
- Rudnicki M. (2000): *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, s. 30.
- Sowiński T. (2006): *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość IV, Gdańsk, s. 28–31.
- Szyjko C.T. (2010): *Enigma nowego regionalizmu europejskiego*. Wydawnictwo i Drukarnia „Złote Myśli”, Warszawa, s. 87–89.
- Walkowski M. (2007): *Regionalne i globalne uwarunkowania reform wspólnej polityki Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań, s. 37, 58, 138–139.
- Wigier M. (2004): *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*. IERiGŻ, Warszawa, s. 30.
- Zawistowska H. (2006): *Turystyka w polityce regionalnej Unii Europejskiej*. W: *Turystyka i rekreacja jako czynnik podnoszenia atrakcyjności i konkurencyjności regionu*, red. D. Dudkiewicz, F. Midura, E. Wysoka. AlmaMer Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa, s. 8, 17–18.

## AKTY PRAWNE

- Traktat z Maastricht podpisany 7 lutego 1992 r. Dz. Urz. WE 2002, C 191.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 1997). Dz. Urz. UE 2007, C 306.
- Traktat Rzymski z 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana). Dz. Urz. WE 2002, C 325.
- Dyrektywa Rady nr 159 z 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych. Dz. Urz. WE 1972, L 96/1.
- Dyrektywa Rady nr 160 z 17 kwietnia 1972 r. dotycząca środków mających na celu zachęcenie do zaprzestania działalności rolniczej oraz przeznaczenie użytków rolnych na cele związane z poprawą strukturalną. Dz. Urz. WE 1972, L 96/9.
- Dyrektywa Rady nr 161 z 17 kwietnia 1972 r. dotycząca zapewnienia osobom pracującym w rolnictwie poradnictwa społeczno-ekonomicznego oraz poradnictwa w zakresie uzyskiwania kwalifikacji zawodowych. Dz. Urz. WE 1972, L 96/15.

- Dyrektywa Rady nr 268/75 w sprawie gospodarowania na terenach górskich, wyżynnych oraz innych obszarach upośledzonych charakteryzujących się słabymi glebami, niską produktywnością ziemi i niewielką gęstością zaludnienia oraz na małych obszarach o specyficznych utrudnieniach (np. wyspach, pasach przybrzeżnych, terenach o silnie zasolonych glebach). Dz. Urz. WE 1975, L 128/1.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności, oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi). Dz. U. L 185 z 15.07.1988.
- Rozporządzenie Rady nr 2328/91 z 15 lipca 1991 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych, scalające w tej jednej regulacji prawnej różnorodne instrumenty reformy strukturalnej. Dz. Urz. WE 1991, L 218/1.
- Rozporządzenie Rady nr 2080/92 z dnia 30 czerwca ustanawiające wspólnotowy program pomocy dla działań w zakresie leśnictwa w rolnictwie. Dz. Urz. WE 1992, L 215.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/93 z dnia 20 lipca 1993 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2052/88 w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności, a także w sprawie koordynowania ich działalności między sobą oraz w odniesieniu do operacji Europejskiego Banku Inwestycyjnego i pozostałych istniejących instrumentów finansowych. Dz. U. L 193 z 31.07.1993.
- Rozporządzenie Rady 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Dz. Urz. WE 1999, L 160.
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych. Dz. U. L 160 z 26.06.1999.
- Rozporządzenie nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dz. U. WE 1999, L 213/1.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 r. zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR). Dz. U. L 270 z 21.10.2003.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dz. Urz. WE 2005, L 277/1.
- Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–13). Dz. Urz. WE 2006, L 55/20.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Dz. Urz. UE 2006, L 210.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Dz. Urz. UE 2006, L 210.
- Traktat Lizboński z 2009 r. Dz. Urz. UE 2007, C 306.

#### ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Czykier-Wierzba D., *Finansowanie Polityki Regionalnej. Euro od A do Z*. W: [www.nbp.pl/publikacje/euro/07\\_czykier\\_wierzba\\_dorota.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/euro/07_czykier_wierzba_dorota.pdf), s. 155–156.
- Dutkowski M. *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. W: [www.zpsb.szczecin.pl/pl/o-uczelnii/wspolpraca-miedzynarodowa/aktualne-projekty/jean-monnet](http://www.zpsb.szczecin.pl/pl/o-uczelnii/wspolpraca-miedzynarodowa/aktualne-projekty/jean-monnet).
- Jednolity Akt Europejski. W: [eurlex.europa.eu/pl/treaties/dat/11986U/word/11986U](http://eurlex.europa.eu/pl/treaties/dat/11986U/word/11986U).
- [portalwiedzy.onet.pl/encyklopedia.html](http://portalwiedzy.onet.pl/encyklopedia.html).
- [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Strony/Reforma\\_polityki\\_spojnosci\\_wlatach07\\_13\\_Implikacje\\_FE\\_209.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Strony/Reforma_polityki_spojnosci_wlatach07_13_Implikacje_FE_209.aspx).

Pierwszy Program Działań dla Wdrażania Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej. W: [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/Spojnosc\\_terytorialna/Documents/API\\_PL.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/Spojnosc_terytorialna/Documents/API_PL.pdf).  
Territorial Agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of Diverse Regions. Leipzig 24–25 May 2007. W: [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/Spojnosc\\_terytorialna/Wspolpraca\\_miedzyrzadowa/Documents/AT\\_PL.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/Spojnosc_terytorialna/Wspolpraca_miedzyrzadowa/Documents/AT_PL.pdf).  
[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PL&reference=A6-0399/2007](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PL&reference=A6-0399/2007).

## STRESZCZENIE

Na przestrzeni lat obserwuje się zmianę w podejściu do wykorzystywania turystyki w realizacji celów polityki regionalnej UE na obszarach wiejskich. Ma to ścisły związek z rolą polityki regionalnej, jaką ta odgrywała na obszarach wiejskich. Wraz ze zwiększaniem się roli polityki regionalnej rosło znaczenie turystyki jako instrumentu jej realizacji. W początkowym okresie istnienia Wspólnoty najważniejszym zadaniem terenów wiejskich była produkcja żywności, dopiero później zaczęto dostrzegać potrzebę rozwijania na wsi działalności pozarolniczej, takiej jak turystyka. Stopniowo jednak, wraz z przesuwaniem się punktu ciężkości ze wzrostu produkcji rolnej na rozwój wsi, zaczęto ją traktować jako ważny instrument polityki strukturalnej. Celem badawczym artykułu była weryfikacja tezy, że wraz z ewolucją polityki regionalnej następowała zmiana w podejściu do rozwoju turystyki na obszarach wiejskich.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, Wspólna Polityka Rolna, obszary wiejskie, turystyka wiejska

## SUMMARY

### THE PLACE AND ROLE OF TOURISM IN RURAL AREAS IN THE EU REGIONAL POLICY

Over the years a change could be observed in the use of tourism to meet the goals of the EU's regional policy covering the rural areas. The change is closely connected with the role played by the regional policy within rural areas. The expansion of the regional policy saw a parallel increase in importance of tourism as a tool for executing the policy. In the beginnings of the European Community the most important task for rural areas was food production. The need to develop non-agricultural activities, such as tourism, was noticed much later. However, with the shifting of weight from agricultural production increase to development of rural areas, it has been gradually treated as an important instrument in the structural policy. The objective of the article is to verify the thesis that the evolution of regional policy was accompanied by a change in approach to developing tourism within rural areas.

**Key words:** regional policy, Common Agricultural Policy, rural areas, rural tourism

Mgr TOMASZ MARZEWSKI  
Kolegium Gospodarki Światowej  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie