

Aleksander Panasiuk

Finansowanie regionalnej gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, 275-288

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksander Panasiuk

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
e-mail: aleksander.panasiuk@wziewu.pl

Finansowanie regionalnej gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020

Kody JEL: F63, F64, O18, P48, Q26, R11, Z32, Z33

Słowa kluczowe: gospodarka turystyczna, fundusze Unii Europejskiej, finansowanie rozwoju turystyki, regionalny rozwój turystyki

Streszczenie. Opracowanie stanowi próbę oceny stanu wykorzystania w Polsce funduszy europejskich na regionalną gospodarkę turystyczną. Celem opracowania jest przedstawienie zakresu wsparcia z funduszy unijnych regionalnej gospodarki turystycznej w dwóch kolejnych perspektywach finansowania Unii Europejskiej w latach 2007–2013 i 2014–2020. Przeprowadzone badania oparte są na informacjach dotyczących rozwiązań krajowych oraz w poszczególnych regionach Polski. Podstawowym problemem wynikającym z umiejscowienia gospodarki turystycznej w finansowaniu unijnym w dwóch kolejnych perspektywach finansowych jest brak kontynuacji polityki wsparcia. W okresie 2007–2013 gospodarka turystyczna uzyskała silne wsparcie finansowe, zwłaszcza w obszarze działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W perspektywie 2014–2020 finansowanie działań na cele gospodarki turystycznej jest silnie ograniczone. Zarówno jednostkom samorządu terytorialnego, jak i przedsiębiorstwom i organizacjom turystycznym pozostaje możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe na zasadach ogólnodostępnych, niededykowanych bezpośrednio gospodarce turystycznej.

Wprowadzenie

Decydującą rolę w realizacji funkcji turystycznej na poziomie regionalnym i lokalnym odgrywają jednostki samorządu terytorialnego. Poprzez regulacje prawne stają się podmiotami polityki turystycznej i są wyposażone w zakres instrumentów

kształtujących funkcjonowanie gospodarki turystycznej. W Polsce regionalna polityka turystyczna stanowi kompetencję samorządu wojewódzkiego, który jest odpowiedzialny za wyznaczanie strategii rozwoju turystyki. Na poziomie lokalnym zadania w zakresie turystyki realizowane są przez samorząd gminny. Istotnym instrumentem działalności samorządów są fundusze europejskie, które za pośrednictwem Regionalnych Programów Operacyjnych oddziałują na poszczególne dziedziny życia społecznego i gospodarczego w regionie, w tym turystykę. Celem opracowania jest przedstawienie zakresu wsparcia z funduszy unijnych gospodarki turystycznej w dwóch kolejnych perspektywach finansowania Unii Europejskiej w latach 2007–2013 i 2014–2020. Przeprowadzone badania oparte są na informacjach dotyczących rozwiązań krajowych oraz w poszczególnych regionach Polski. Podstawowym problemem, wynikającym z umiejscowienia gospodarki turystycznej w finansowaniu unijnym w dwóch kolejnych perspektywach finansowych, jest brak kontynuacji polityki wsparcia. W okresie 2007–2013 gospodarka turystyczna uzyskała silne wsparcie finansowe, zwłaszcza w obszarze działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W perspektywie 2014–2020 finansowanie działań na cele gospodarki turystycznej jest silnie ograniczone. Zarówno jednostkom samorządu terytorialnego, jak i przedsiębiorstwom i organizacjom turystycznym pozostaje możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe na zasadach ogólnodostępnych, niededykowanych bezpośrednio gospodarce turystycznej.

1. Funkcjonowanie gospodarki turystycznej

Gospodarka turystyczna przenika przez wszystkie podstawowe sektory gospodarki i przejawia się w niemal wszystkich formach gospodarowania: produkcji dóbr i usług, ich podziale, wymianie i konsumpcji, występując tym samym w większości gałęzi i branż gospodarki narodowej. Istotne wsparcie w rozwoju turystyki realizowane jest przez podmioty samorządu terytorialnego, które tworzą warunki i integrują działania podmiotów komercyjnych funkcjonujących na ich obszarze, dając podstawę do tworzenia kompleksowej obszarowej oferty turystycznej (Panasiuk, 2014a, s. 13–14). Dzięki rozwojowi turystyki możliwa jest realizacja celów w szerszym kontekście polityki społeczno-gospodarczej. Relacja pomiędzy turystyką a całą gospodarką jest dwustronna. Rozwój innych gałęzi i branż gospodarki, m.in. transportu, handlu, gospodarki komunalnej, wpływa pozytywnie na stan rozwoju gospodarki turystycznej. Gospodarka turystyczna przyczynia się do realizacji celów makroekonomicznych, związanych zwłaszcza z jej udziałem w tworzeniu produktu krajowego brutto, aktywizacji rynku pracy, uzyskiwaniu efektów ekonomicznych w obszarach turystycznych oraz wzroście poziomu jakości życia mieszkańców.

Gospodarka turystyczna to system współzależności rynkowych powstających podczas procesu zaspokajania potrzeb zgłaszanych przez turystów pomiędzy realizującymi go przedsiębiorcami i instytucjami (Nowakowska, 1988, s. 169–171; Kornak, Rapacz,

2001, s. 11; Gaworecki, 2003, s. 161). Tak rozumiany system obejmuje całość działań podmiotów tej gospodarki, które podejmowane są w procesie obsługi ruchu turystycznego, we wszystkich etapach podróży turystycznej (Meyer, 2006, s. 39–40). W skład gospodarki turystycznej wchodzi wszystkie podmioty, które kierują swoją działalnością na potrzeby turystów i nie są wyłącznie nastawione na obsługę ruchu turystycznego (Page, Connell, 2006).

W klasycznym ujęciu na szerokość gospodarki turystycznej składają się bezpośrednia i pośrednia gospodarka turystyczna. Kryterium przyporządkowania działalności podmiotów do każdej z grup jest stopień niezbędności prowadzonej działalności dla obsługi ruchu turystycznego oraz znaczenie działalności na rzecz turystyki dla danego podmiotu (Panasiuk, 2008, s. 22–25).

Bezpośrednia gospodarka turystyczna obejmuje działalność tylko tych podmiotów, których funkcjonowanie wynika z realizacji zapotrzebowania zgłaszanego przez turystów, przez co wyodrębnia się elementy typowe i uzupełniające. Typowa gospodarka turystyczna obejmuje działalność przedsiębiorstw turystycznych i instytucji, które oferują produkty (usługi) turystyczne wyłącznie (lub prawie wyłącznie) na potrzeby odwiedzających i innych osób podróżujących, tj. hotelarstwo, gastronomię w obiektach noclegowych turystyki, turystyczny transport pasażerski, biura podróży, podmioty udostępniające atrakcje turystyczne, informację turystyczną, działalność związków i organizacji turystycznych (np. podmiotów samorządu gospodarczego). Uzupełniająca gospodarka turystyczna obejmuje natomiast działalność w zakresie produkcji dóbr i usług: produkcję dóbr materialnych (np. sprzęt turystyczny, mapy i przewodniki turystyczne, pamiątki, środki transportu przeznaczone dla przewoźników turystycznych), działalność handlową w zakresie sprzedaży sprzętu turystycznego, wydawnictw turystycznych, produktów pamiątkarskich, pozostałą działalność gastronomiczną, ubezpieczenia i usługi finansowe dla turystów, działalność obiektów kulturalno-rozrywkowych, działalność obiektów sportowo-rekreacyjnych, działalność samorządów w zakresie rozwoju turystyki i jej promocji, działalność organizacji turystycznych zajmujących się m.in. propagowaniem turystyki i tworzących podstawy współpracy pomiędzy podmiotami gospodarczymi w obszarach turystycznych.

Pośrednia gospodarka turystyczna to aktywność tych jednostek gospodarczych, które realizują potrzeby zgłaszane przez różne grupy osób (turyści, mieszkańcy obszarów turystycznych) i nietworzących typowych i charakterystycznych produktów turystycznych. Na pośrednią gospodarkę turystyczną składa się m.in. działalność: przedsiębiorstw bankowych i ubezpieczeniowych, pozostałych przewoźników pasażerskich (w relacjach regionalnych i lokalnych), placówek przedsiębiorstw handlowych, operatorów pocztowych i telekomunikacyjnych, podmiotów ochrony środowiska przyrodniczego, gospodarki komunalnej (komunikacji miejskiej, wodociągów i kanalizacji, ciepłownictwa, oczyszczania), dostawców energii, produkcji takich artykułów, jak np. sprzęt fotograficzny, torby podróżne, odzież i obuwie niezbędne do uprawiania turystyki, środki higieniczne i kosmetyczne, farmaceutyki (Panasiuk, 2013, s. 73–75).

Podjęte zagadnienia mają implikacje dla badań wykorzystania funduszy Unii Europejskiej w regionalnej i lokalnej gospodarce turystycznej. Z punktu widzenia dalszych rozważań istotne jest jednak ograniczenie się do bezpośredniej typowej gospodarki turystycznej, gdyż podmioty te są potencjalnymi beneficjentami środków unijnych kierowanych do gospodarki turystycznej.

Warunkiem skutecznego funkcjonowania podmiotów regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej na poziomie regionalnym jest ukształtowanie systemu współpracy pomiędzy: jednostkami prowadzącymi działalność gospodarczą (przedsiębiorstwami turystycznymi), samorządem wojewódzkim i gminnym, organizacjami i stowarzyszeniami branży turystycznej, w tym samorządu gospodarczego, regionalną organizacją turystyczną (Panasiuk, 2008, s. 25).

Zgodnie z podziałem zadań administracji rządowej i samorządowej podstawowym podmiotem polityki turystycznej na poziomie regionu w Polsce jest samorząd wojewódzki. Do podstawowych celów regionalnej polityki turystycznej zaliczyć należy: zaspokojenie potrzeb turystycznych społeczeństwa, racjonalne wykorzystanie walorów turystycznych, zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej, kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego, koordynowanie rozwoju turystyki, z uwzględnieniem jej różnych funkcji oraz związków z innymi sferami życia gospodarczego (Kurek, 2007, s. 388).

Aktywność jednostek samorządu lokalnego dotyczy m.in. świadczenia usług informacji turystycznej (w tym oznakowania atrakcji turystycznych, szlaków oraz współpracy z branżą i organizacjami turystycznymi), utrzymania infrastruktury lokalnej, komunikacji miejskiej, porządku i bezpieczeństwa, dostępu do tzw. mediów (woda, energia, ciepłownictwo).

Działania jednostek samorządu terytorialnego są decydujące w tworzeniu lokalnych i regionalnych produktów turystycznych, łączących w sobie świadczenia poszczególnych oferentów bezpośredniej gospodarki turystycznej oraz usług paraturystycznych w miejscu docelowym turystyki (Rapacz, 2006, s. 296–299).

2. Środki Unii Europejskiej w regionalnej gospodarce turystycznej w perspektywie finansowej na lata 2007–2013

W latach 2007–2013 politykę regionalną Unii Europejskiej realizowano przy pomocy dwóch funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz Funduszu Spójności. Głównym celem polityki regionalnej było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

W okresie minionej perspektywy finansowej podstawowym źródłem zasileń gospodarki turystycznej z funduszy europejskich były Regionalne Programy Operacyjne

(RPO), zarządzane przez samorzady województw. Struktura wszystkich 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce składa się z osi priorytetowych, wskazujących na główne obszary wsparcia poszczególnych RPO, w ich ramach wyszczególniono natomiast działania i poddziałania określające konkretne grupy przedsięwzięć podlegających finansowaniu.

Analiza wszystkich 16 RPO w latach 2007–2013 wskazuje, że turystyka wraz z kulturą znalazły się wśród głównych osi priorytetowych aż w 14 RPO (tabela 1). Tak ważne miejsce turystyki w analizowanych dokumentach wskazywać może również na wysoką rangę turystyki wśród głównych determinant rozwojowych poszczególnych regionów Polski. Wyjątek w tym zakresie stanowiły RPO województw łódzkiego oraz opolskiego, gdzie inicjatywy związane z rozwojem turystyki wyodrębnione zostały dopiero na poziomie działań priorytetowych.

Wśród podstawowych działań zawartych w osiach priorytetowych związanych z rozwojem turystyki w analizowanych regionach dominowały te związane z: budową, rozbudową i modernizacją bazy turystycznej, budową, rozbudową i modernizacją publicznej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, tworzeniem regionalnych oraz ponadregionalnych produktów turystycznych, tworzeniem regionalnych systemów informacji turystycznej, promocją turystyki.

Tabela 1. Miejsce turystyki w Regionalnych Programach Operacyjnych w Polsce 2007–2013

Województwo	Oś priorytetowa	Działanie
1	2	3
Dolnośląskie	6. Wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska	6.1. Turystyka uzdrowiskowa
		6.2. Turystyka aktywna
		6.3. Turystyka biznesowa
		6.4. Turystyka kulturowa
		6.5. Działania wspierające infrastrukturę turystyczną i kulturową
	9. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska	9.1. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców
Kujawsko-pomorskie	3. Rozwój infrastruktury społecznej	3.3. Rozwój infrastruktury kultury
	6. Wsparcie rozwoju turystyki	6.1. Rozwój usług turystycznych w oparciu o zasoby przyrodnicze
		6.2. Rozwój usług turystycznych i uzdrowiskowych
7. Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy	7.1. Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast	

1	2	3
Lubelskie	3. Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne	3.2. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich
	7. Kultura, turystyka i współpraca międzyregionalna	7.1. Infrastruktura kultury i turystyki
		7.2. Promocja kultury i turystyki
		7.3. Współpraca międzyregionalna
Lubuskie	5. Rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej	5.1. Rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej
Łódzkie	3. Gospodarka, innowacyjność, przedsiębiorczość	3.5. Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna
	5. Infrastruktura społeczna	5.4. Infrastruktura kultury
	6. Odnowa obszarów miejskich	6.1. Rewitalizacja obszarów problemowych
Małopolskie	3. Turystyka i przemysł kulturowy	3.1. Rozwój infrastruktury turystycznej
		3.2. Rozwój produktu dziedzictwa kulturowego
	8. Współpraca międzyregionalna	8.1. Promocja Małopolski na arenie międzynarodowej
		8.2. Budowanie pozycji Małopolski w europejskich sieciach współpracy
Mazowieckie	5. Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu	5.2. Rewitalizacja miast
	6. Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji	6.1. Kultura
		6.2. Turystyka
Opolskie	5. Infrastruktura społeczna i szkolnictwo wyższe	5.3. Rozwój kultury oraz ochrona dziedzictwa kulturowego
	6. Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych	6.1. Rewitalizacja obszarów miejskich
Podkarpackie	6. Turystyka i kultura	–
Podlaskie	3. Rozwój turystyki i kultury	3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu
		3.2. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej
	6. Rozwój infrastruktury społecznej	6.3. Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego
Pomorskie	3. Funkcje miejskie i metropolitalne	3.2. Wzrost atrakcyjności przestrzeni miejskiej

1	2	3
	6. Turystyka i dziedzictwo kulturowe	6.1. Infrastruktura wzmacniająca potencjał turystyczny
		6.2. Promocja i informacja turystyczna
		6.3. Regionalne dziedzictwo kulturowe o potencjale turystycznym
		6.4. Wspieranie i zachowanie walorów przyrodniczych
Śląskie	3. Turystyka	3.1. Infrastruktura zaplecza turystycznego
		3.2. Infrastruktura okołoturystyczna
		3.3. Systemy informacji turystycznej
		3.4. Promocja turystyki
	4. Kultura	4.1. Infrastruktura kultury
		4.2. Systemy informacji kulturalnej
4.3. Promocja kultury		
Świętokrzyskie	5. Wzrost jakości infrastruktury społecznej oraz inwestycje w dziedzictwo kulturowe, turystykę i sport	5.2. Podniesienie jakości usług publicznych poprzez wspieranie placówek edukacyjnych i kulturalnych
		5.3. Inwestycje w sferę dziedzictwa kulturowego, turystyki i sportu
	6. Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast	6.1. Wzmocnienie regionalnych i subregionalnych ośrodków wzrostu
		6.2. Rewitalizacja małych miast
Warmińsko-mazurskie	2. Turystyka	2.1. Wzrost potencjału turystycznego
		2.2. Promocja województwa i jego oferty turystycznej
	4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast	4.2. Rewitalizacja miast
Wielkopolskie	4. Rewitalizacja obszarów problemowych	4.1. Rewitalizacja obszarów miejskich
	6. Turystyka i środowisko kulturowe	6.1. Turystyka
		6.2. Rozwój kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego
Zachodniopomorskie	5. Turystyka, kultura i rewitalizacja	5.1. Infrastruktura turystyczna
		5.3. Ścieżki rowerowe
		5.5. Rewitalizacja
	6. Rozwój funkcji metropolitalnych	6.1. Infrastruktura turystyczna na obszarze metropolitalnym
		6.3. Ścieżki rowerowe na obszarze metropolitalnym
		6.6. Rewitalizacja na obszarze metropolitalnym

Źródło: opracowanie własne na podst. 16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp 9–11.07.2013); Panasiuk (2014b), s. 118–121.

Dodatkowym źródłem finansowania inwestycji proturystycznych zapisanym w ramach analizowanych RPO stały się także priorytety związane z rewitalizacją przestrzeni miejskich i rozwojem obszarów metropolitalnych oraz rozwojem i modernizacją infrastruktury społecznej, w tym także kulturalnej. W ich ramach wyodrębniono działania obejmujące między innymi:

- rozwój infrastruktury turystycznej na obszarach metropolitalnych oraz tworzenie i promocję lokalnych produktów turystycznych,
- rewitalizację zdegradowanych przestrzeni miejskich oraz dostosowanie ich dla potrzeb turystyki,
- budowę, rozbudowę i modernizację obiektów infrastruktury kulturalnej jako elementów poprawiających atrakcyjność turystyczną obszaru,
- wspieranie ochrony dziedzictwa kulturowego obszarów oraz inwestycje w obiekty kulturowe i historyczne.

Choć głównym celem wskazanych działań miała być poprawa jakości życia społeczności danego obszaru, to jednak w grupach celów szczegółowych większości programów wskazano na istotną rolę tego typu przedsięwzięć w podnoszeniu atrakcyjności turystycznej regionu. Łączna pula środków alokowanych w ramach priorytetów związanych bezpośrednio z turystyką wszystkich 16 RPO wynosiła 1,22 mld EUR, co stanowi ponad 6% ogółu środków RPO. Uwzględniając dodatkowo kwoty alokacji z priorytetów pośrednio związanych z rozwojem gospodarki turystycznej w poszczególnych regionach, kwota ta wyniosła 2,77 mld EUR i stanowiła 14% sumy środków RPO.

Największa pula środków związanych bezpośrednio z realizacją przedsięwzięć turystycznych alokowana została w ramach RPO województw: śląskiego, mazowieckiego oraz warmińsko-mazurskiego, natomiast najmniejsza w RPO województw: pomorskiego, lubuskiego i podkarpackiego. Biorąc pod uwagę udział wskazanych środków w ogólnej kwocie budżetu RPO, najwyższy współczynnik pod tym względem osiągnęły województwa: podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie.

Warto podkreślić, iż wyniki analizy wskazują na brak bezpośrednich związków pomiędzy rolą danego regionu w obsłudze ruchu turystycznego a poziomem zaangażowania środków RPO na działania związane z rozwojem regionalnej gospodarki turystycznej. Przykładem mogą tu być województwa pomorskie oraz małopolskie, które stanowią jedne z najpopularniejszych destynacji turystycznych w kraju, a wysokość środków przyporządkowanych na działania proturystyczne w ramach obu programów wyniosły odpowiednio 3,4% i 6,3% ogółu środków budżetu RPO.

3. Finansowanie rozwoju regionalnej gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej na lata 2014–2020

W nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 zagwarantowano ograniczone środki na projekty turystyczne. Jest to istotna zmiana w unijnej polityce, która bezpośrednio warunkuje zakres polityki prowadzonej przez poszczególne kraje członkowskie. Część zadań finansowanych w ubiegłej perspektywie może być w pewnym zakresie kontynuowana, ale nie dzięki środkom, które są dedykowane wyłącznie gospodarce turystycznej. Na poziomie centralnym obejmują one następujące obszary:

- wsparcie otoczenia i potencjału innowacyjnych przedsiębiorstw; w tym wsparcie w zakresie promocji turystycznej Polski na rynkach zagranicznych oraz prowadzenie działań w zakresie badania ruchu turystycznego,
- ochronę i rozwój dziedzictwa kulturowego, w tym ochronę i udostępnianie zabytków oraz rewitalizację obiektów i obszarów opartych na zasobach dziedzictwa kulturowego, posiadających wysoki potencjał przyciągania dla turystów,
- Polski System Informacji Turystycznej – e-turysta,
- tworzenie i rozwój sieciowych i kompleksowych produktów turystycznych o znaczeniu co najmniej ponadregionalnym w Polsce Wschodniej.

W zakresie regionalnym działania mogą być finansowane za pośrednictwem RPO i dotyczą głównie:

- rozwoju markowych regionalnych produktów turystycznych,
- promocji turystyki kulturowej i dziedzictwa przemysłowego,
- wspierania rozwoju nowych form turystyki (Buczak, 2014; Piekarczyńska, 2014).

W perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 w systemie planowania na poziomach krajowym i regionalnym powołano inteligentne specjalizacje, które należy rozumieć jako branże gospodarki zapewniające tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, zwiększających wartość dodaną gospodarki i podnoszących jej konkurencyjność na arenie międzynarodowej. W obszarze celów gospodarczych wsparciem ze środków Unii Europejskiej objęte są projekty wpisujące się w inteligentne specjalizacje. Na poziomie ogólnokrajowym spośród 20 inteligentnych specjalizacji sklasyfikowanych w pięciu grupach nie wyodrębniono specjalizacji związanych z turystyką (<http://krajoweinteligentnespecjalizacje.pl>). Specjalizacje regionalne, które są pochodną specjalizacji krajowych, określone są za pośrednictwem regionalnych strategii innowacyjności. Tylko w pięciu województwach wskazano na turystykę jako element inteligentnej specjalizacji regionu łącznie z innymi elementami (m.in. zdrowie, przemysły kreatywne, gospodarka wodna). W jednym województwie turystykę wkomponowano w zakres specjalizacji potencjalnej. Oznacza to, że w 11 polskich regionach gospodarka turystyczna ma bardzo ograniczony dostęp do środków unijnych na innowacje. Tabela 2 prezentuje miejsce turystyki w RPO poszczególnych polskich województw wraz z zaznaczeniem inteligentnych specjalizacji regionów obejmujących gospodarkę turystyczną.

Tabela 2. Miejsce turystyki w Regionalnych Programach Operacyjnych w Polsce 2014–2020 wraz ze specjalizacjami inteligentnymi dotyczącymi gospodarki turystycznej

Województwo/ <i>Inteligentna specjalizacja z zakresu turystyki</i>	Oś priorytetowa	Działanie
1	2	3
Dolnośląskie	4. Środowisko i zasoby	4.4. Ochrona i udostępnianie zasobów przyrodniczych
Kujawsko- pomorskie <i>Medycyna, usługi medyczne, turystyka zdrowotna</i>	4. Region przyjazny środowisku	4.6. Ochrona środowiska naturalnego i zasobów kulturowych na obszarze Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych
Lubelskie	1. Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego	7.2. Ochrona różnorodności przyrodniczej
		7.3. Turystyka przyrodnicza
		7.4. Ochrona bioróżnorodności dla Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego
Lubuskie	4. Środowisko i kultura	4.4. Zasoby kultury i dziedzictwa kulturowego
		4.5. Kapitał przyrodniczy regionu
Łódzkie	5. Ochrona środowiska	5.4. Ochrona przyrody
	6. Rewitalizacja i potencjał endogeniczny regionu	6.1. Dziedzictwo kulturowe i infrastruktura kultury 6.2. Rozwój gospodarki turystycznej
Małopolskie <i>Przemysły kreatywne (w tym czasu wolnego)</i>	6. Dziedzictwo regionalne	6.1. Rozwój dziedzictwa kulturowego i naturalnego
		6.2. Ochrona różnorodności biologicznej
		6.3. Rozwój wewnętrznych potencjałów regionów
Mazowieckie	5. Gospodarka przyjazna środowisku	5.3. Dziedzictwo kulturowe
		5.4. Ochrona bioróżnorodności
Opolskie <i>potencjalna: Procesy i produkty ochrony zdrowia i środowiska (w tym Zintegrowany przestrzennie regionalny produkt turystyczny)</i>	5. Ochrona środowiska, dziedzictwa kulturowego i naturalnego	5.3. Zwiększona dostępność zasobów kulturowych regionu

1	2	3
Podkarpackie	4. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego	4.4. Kultura
Podlaskie	6. Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami	6.3. Ochrona zasobów bio- i georóżnorodności oraz krajobrazu
Pomorskie	8. Konwersja	8.3. Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe
		8.4. Wsparcie atrakcyjności walorów dziedzictwa przyrodniczego
	11. Środowisko	11.4. Ochrona różnorodności biologicznej
Śląskie	5. Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów	5.3. Dziedzictwo kulturowe
		5.4. Ochrona różnorodności biologicznej
Świętokrzyskie <i>główna: Turystyka zdrowotna i prozdrowotna horyzontalna: Branża targowo-kongresowa</i>	4. Dziedzictwo naturalne i kulturowe	4.4. Zachowanie dziedzictwa kulturowego i naturalnego
		4.5. Ochrona i wykorzystanie obszarów cennych przyrodniczo
Warmińsko-mazurskie <i>Ekonomia wodna (w tym turystyka wodna)</i>	5. Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów	5.3. Ochrona różnorodności biologicznej
	6. Kultura i dziedzictwo	6.1. Infrastruktura kultury
		6.2. Dziedzictwo naturalne
Wielkopolskie	4. Środowisko	4.4. Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturalnego
Zachodniopomorskie <i>Turystyka i zdrowie</i>	4. Naturalne otoczenie człowieka	4.1. Dziedzictwo kulturowe
		4.2. Wzmocnienie instytucji kultury
		4.5. Wsparcie infrastrukturalnych form ochrony przyrody i krajobrazu

Źródło: opracowanie własne na podst. 16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp 2–5.05.2016).

Zestawiając informacje z tabel 1 i 2, należy zauważyć, że osie priorytetowe oraz szczegółowe działania w RPO w przypadku okresu 2014–2020 dotyczą tylko pośrednio turystyki. W szczegółowy zakres finansowania zadań w tym okresie turystyka jest wpisana tylko jako element bardziej obszernej grupy działań. Stąd generalnie nie ma możliwości stwierdzenia, jakie środki z poszczególnych RPO trafić mogą do gospodarki turystycznej.

Kluczową kwestią, która staje przed samorządami lokalnymi i innymi podmiotami przygotowującymi projekty na wsparcie gospodarki turystycznej, jest wybór konkretnego obszaru wsparcia, tj. spójność rozwoju gospodarki turystycznej z głównymi celami pozaturystycznych programów wsparcia. Zatem zadaniem podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektów finansowanych z zakresu gospodarki turystycznej jest znalezienie możliwie najlepszych powiązań pomiędzy celem projektu turystycznego a programami, odwołujących się do innych obszarów gospodarki, które pośrednio dotyczyć mogą turystyki. Stąd podmioty gospodarki turystycznej powinny poszukiwać możliwości aplikowania o środki przewidziane np. dla: kultury, sportu i rekreacji, infrastruktury (w tym transportowej), innowacji, przemysłu kreatywnego (sztuka, media i rozrywka, usługi biznesu kreatywnego – architektura, wydawnictwa, reklama), sektora małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju obszarów wiejskich, rynku pracy, wsparcia udzielanego ekonomicznie słabszym grupom społecznym. Wybór alternatywnego programu wsparcia rozwoju gospodarki turystycznej może być podyktowany z jednej strony koniecznością znalezienia wspólnych celów projektu turystycznego i założeń programu, a z drugiej może skutkować rozszerzeniem o elementy pozaturystyczne, realizowane w ramach projektów, których głównym zadaniem nie jest rozwój gospodarki turystycznej (Panasiuk, 2014a, s. 279–293).

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza dostępności środków Unii Europejskiej na rozwój regionalnej gospodarki turystycznej w dwóch kolejnych okresach programowania UE wskazuje na wiele niejednoznaczności, a przede wszystkim na brak kontynuacji. Znaczący napływ środków UE do gospodarki turystycznej w okresie 2007–2013, mimo dużego strumienia zasileń, nie był wystarczająco efektywny. Głównym beneficjentem środków na projekty turystyczne były jednostki samorządu lokalnego, a finansowane cele obejmowały często oddziaływanie na rozwój infrastruktury lokalnej (kulturalnej, rekreacyjnej i sportowej), oddziałując na potrzeby mieszkańców, a niekonieczne bezpośrednio na potrzeby turystów. Znaczne ograniczenie finansowania regionalnej gospodarki turystycznej z funduszy UE nie jest jednak wynikiem ograniczonej efektywności działań w minionej perspektywie, gdyż decyzje w tym zakresie były podejmowane, zanim można było przewidzieć brak bezpośredniego finansowania zadań z priorytetów typowo turystycznych na cele, które tylko w ograniczonym stopniu wpływały np. na poziom atrakcyjności turystycznej obszaru lub wielkość i strukturę ruchu turystycznego.

W perspektywie 2014–2020 gospodarka turystyczna została zepchnięta na margines finansowania unijnego. Wydaje się, że część istotnych zadań, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym i promocyjnym, powinna być kontynuowana. Należy jednak pamiętać, że turystyka przyczynia się do realizacji celów makroekonomicznych oraz realizowanych w skali regionalnej i lokalnej. Polskie regiony w ramach RPO starały się częściowo

zarządzić temu problemowi, kontynuując część działań w zakresie turystyki w wymiarze rzeczowym jak i finansowym, jednak w stanowczo mniejszym wymiarze.

Bibliografia

- Buczak, T. (2014). *Fundusze europejskie w nowej perspektywie finansowej 2014–2020*. Warszawa: Polska Organizacja Turystyczna.
- Gaworecki, W.W. (2003). *Turystyka*. Warszawa: PWE.
- Kornak, A.S., Rapacz, A. (2001). *Zarządzanie turystyką i jej podmiotami w miejscowości i regionie*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu.
- Kurek, W. (red.). (2007). *Turystyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Meyer, B. (red.). (2006). *Obsługa ruchu turystycznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Nowakowska, A. (1988). Gospodarka turystyczna w ujęciu systemowym. *Folia Oeconomica Cracoviensia*, XXI.
- Page, S.J., Connell, J. (2006). *Tourism: a modern synthesis*. London: Thomson Learning.
- Panasiuk, A. (red.). (2008). *Gospodarka turystyczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Panasiuk, A. (red.). (2013). *Ekonomika turystyki i rekreacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Panasiuk, A. (2014a). *Rynek turystyczny. Studium strukturalne*. Warszawa: Difin.
- Panasiuk, A. (red.). (2014b). *Fundusze Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej*. Warszawa: Difin.
- Piekarzewska, O. (2014). *Turystyka w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej*. Kraków: Ministerstwo Sportu i Turystyki.
- Rapacz, A. (2006). Aktywność jednostek samorządu lokalnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości firm turystycznych. W: G. Gołembski (red.), *Turystyka w ujęciu podmiotowym i przestrzennym. Człowiek – Przestrzeń – Przedsiębiorstwo*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- <http://krajoweinteligentnespecjalizacje.pl>.
- www.funduszeuropejskie.gov.pl.

THE FINANCING OF REGIONAL TOURISM ECONOMY BY EUROPEAN UNION FUNDS IN THE FINANCIAL PERSPECTIVES 2007–2013 AND 2014–2020

Keywords: tourism economy, European Union funds, the financing of the development of tourism, regional tourism development

Summary. The article is an attempt to assess the status of implementation of EU funds in Poland for the regional tourism economy. The aim of this paper is to present a range of EU funding of regional tourism economy in the next two financing perspectives of the European Union in 2007–2013 and 2014–2020. The studies are based on the information on national arrangements and the Polish regions. The main problem related to the location of the tourism economy

in the financing of the EU in the next two financial perspectives is the lack of continuing support policy. In the period 2007–2013 tourism economy received strong financial support, especially in the area of the activities carried out by local government units. In the 2014–2020 funding activities for the purposes of tourism is heavily restricted. Both the local government units, as well as businesses and tourist organizations remains the possibility of applying for financial support for the principles of public, non-dedicated directly to the tourism economy.

Translated by Aleksander Panasiuk

Cytowanie

Panasiuk, A. (2016). Finansowanie regionalnej gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 275–288.