

URZĄD KULTURY FIZYCZNEJ I TURYSTYKI
POLSKA AGENCJA ROZWOJU REGIONALNEGO

GOSPODARKA TURYSTYCZNA
PO REFORMIE TERYTORIALNEJ ORGANIZACJI KRAJU
ASPEKT REGIONALNY

Instytut Turystyki Oddział w Krakowie
Kraków, 1999 r.

**URZĄD KULTURY FIZYCZNEJ I TURYSTYKI
POLSKA AGENCJA ROZWOJU REGIONALNEGO**

**GOSPODARKA TURYSTYCZNA
PO REFORMIE TERYTORIALNEJ ORGANIZACJI
KRAJU
ASPEKT REGIONALNY**

Instytut Turystyki Oddział w Krakowie

1999

K

Ekspertyza wykonana na zlecenie Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki w Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

Kierownictwo: Marek Kozak i Andrzej Pyszkowski

Eksperci: Cezary Banasiński, Wojciech Dziemianowicz, Bartłomiej Kolipiński, Apolonia Lodkowska-Skoneczny, Genowefa Seretna, Czesław Siekierski, Paweł Swianiewicz, Dariusz Szafranski, Andrzej Trochimowski, Piotr Tworos, Piotr Żuber

Konsultacja naukowa: Andrzej Kidyba

Asysta techniczna: Dorota Banaszek, Agnieszka Engelbrecht, Małgorzata Szemplińska



ISBN 83-906902-9-2

8795

**Sfinansowano ze środków Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki
oraz Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego
(ze środków Unii Europejskiej)**

796,5 : 338.48] (438)

Wydął: Instytut Turystyki Oddział w Krakowie
ul. Augustiańska 24, 31-064 Kraków
tel. (+48 12) 430-61-51, tel./fax: (+48 12) 430-59-99

Opr. redakcyjne: Elżbieta Wojtowicz
Skład i opr. techniczne: Wydawnictwo i Reklama K&Z Nowakowscy
Druk: Poligraficzna Spółka Cywilna KMK

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Część I.	
Gospodarka turystyczna po reformie terytorialnej organizacji kraju – synteza, wnioski, rekomendacje	9
<i>Wojciech Dziemianowicz, Paweł Swianiewicz</i>	
Część II.	
Gospodarka turystyczna w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski	23
<i>Apolonia Łodkowska-Skoneczny</i>	
Gospodarka turystyczna w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju	39
<i>Genowefa Seretna.</i>	
Gospodarka turystyczna w strategiach, studiach i planach zagospodarowania na poziomie wojewódzkim – diagnoza	57
<i>Bartłomiej Kolipiński</i>	
Gospodarka turystyczna w zagranicznych programach pomocowych	67
<i>Piotr Żuber</i>	
Zmiany metodyczne i organizacyjne planowania regionalnego - wnioski dla gospodarki turystycznej	89
<i>Andrzej Trochimowski</i>	
Gospodarka turystyczna, jako czynnik modernizacji i wielofunkcyjnego rozwoju wsi (z uwzględnieniem programów pomocowych dla wsi i rolnictwa)	101
<i>Czesław Siekierski</i>	
Zmiany kompetencyjne w wyniku reformy TOK i ich skutki dla rozwoju gospodarki turystycznej (programowanie i realizacja)	131
<i>Cezary Banasiński, Dariusz Szafrński</i>	
Zmiany zakresu i trybu funkcjonowania programów pomocowych i funduszy strukturalnych UE - wnioski dla gospodarki turystycznej	137
<i>Piotr Tworos</i>	
Część III. Załączniki	
Załącznik 1. Charakterystyka obszarów wiejskich i rolnictwa	169
Załącznik 2. Informacja na temat realizacji programu PHARE i innych w sektorze wsi i rolnictwa koordynowane przez FAPA	181
Załącznik 3. Przykładowe projekty PHARE w zakresie agroturystyki	195
Załącznik 4. Wsparcie dla finansowania rozwoju turystyki na wsi	209
Załącznik 5. Planowane wsparcie przedakcesyjne Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w ramach programu SAPARD	217

Szanowni Państwo,

Ustawa o nowym podziale administracyjnym kraju, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., realizując regionalną opcję rozwoju, wprowadziła samorządowe powiaty i województwa.

W zadaniach tych jednostek terytorialnych znajdują się również zadania z dziedziny turystyki.

Uważamy za oczywiste, że turystyka w obu jej obliczach: społecznym i gospodarczym będzie dziedziną coraz bardziej aktywizującą rozwój miejscowej gospodarki, odnosząc pozytywny wpływ na zatrudnienie, dochody ludności i samorządów, poziom kultury i poprawę jakości życia.

Takie postrzeganie roli turystyki jest nieodzowne przy formułowaniu planów wykorzystania przestrzeni zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, do świadomego i trafnego wyboru (w gminach, powiatach i województwach) zadań, które zapewniają pozytywny wpływ turystyki na wszystkie dziedziny życia społeczności lokalnych.

Celowi temu powinna służyć nauka i edukacja oraz swobodny przepływ informacji.

Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki wspiera różnorodne inicjatywy, które przybliżają istotę turystyki, jej złożony charakter, interdyscyplinarność i powiązania z innymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego, oraz zapewniają bazę informacyjną i instruktażową. Potrzebna jest też wiedza o możliwościach wspomagania i unowocześnienia procesów rozwoju turystyki.

Współfinansując prezentowane wydawnictwo "Gospodarka turystyczna po reformie terytorialnej organizacji kraju" - mam nadzieję, że treści w nim zawarte spełnią oczekiwania w zakresie szerokiej informacji i zostaną wykorzystane w procesie edukacyjno-szkoleniowym wszystkich osób uczestniczących w kształtowaniu i rozwoju turystyki w regionach.

Gwidon Wójcik

Wiceprezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki

WPROWADZENIE

Ekspertyza pt. „Gospodarka turystyczna po reformie terytorialnej organizacji kraju (TOK) - aspekt regionalny” została sporządzona przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego na podstawie umowy z Urzędem Kultury Fizycznej i Turystyki i na jego użytek. Kierownictwu ekspertyzy (Marek Kozak i Andrzej Pyszkowski) udało się pozyskać do współpracy zespół wybitnych przedstawicieli różnych specjalności, dzięki czemu opracowanie ma charakter interdyscyplinarny i naświetla w sposób kompetentny szeroko rozumiane otoczenie ustrojowe, programowe i instytucjonalne gospodarki turystycznej, uwzględniając w szczególności:

- sposób ujęcia gospodarki turystycznej w strategiach rozwoju oraz koncepcjach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i województw,
- udział gospodarki turystycznej w dotychczas realizowanych zagranicznych programach pomocowych,
skutki zmian kompetencyjnych organów władz publicznych dla gospodarki turystycznej,
- skutki zmian zakresu i trybu funkcjonowania programów pomocowych i strukturalnych UE dla programowania gospodarki turystycznej w Polsce.

Z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki turystycznej fundamentalne znaczenie mają:

Po pierwsze - decentralizacja państwa i deetatyzacja gospodarki. Reforma TOK zmienia dotychczasowe relacje między „centrum”, a terytorialnym układem władz samorządowych. W sferze planowania i programowania oznacza to m.in. wzmocnienie roli ujęć horyzontalnych w stosunku do sektorowych. Wynika stąd potrzeba głębokiej reorientacji programowania rozwoju poszczególnych sektorów społeczno-gospodarczych uwzględniającej fakt, że wraz z kompetencjami „teren” będzie otrzymywał coraz większe środki, umożliwiające samodzielne działania na własną odpowiedzialność materialną, prawną i polityczną.

Po drugie - wśród środków pomocowych z zagranicy przeważać będzie również orientacja horyzontalna, czego wyrazem będzie dalszy wzrost znaczenia regionów, jako beneficjentów tej pomocy. Z planowanych przekształceń Funduszy Strukturalnych można wnioskować, że także dostęp do środków pomocowych Unii Europejskiej będą otwierały głównie programy o charakterze zintegrowanym, sporządzane na poziomie regionalnym i ogólnokrajowym.

Dlatego imperatywem działania organów rządowych, właściwych dla poszczególnych sektorów gospodarki i działów administracji, staje się odpowiednie „wpisanie” programów sektorowych w programy o charakterze holistycznym. Takimi właśnie programami będą już w niedalekiej przyszłości: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (sporządzana przez Rząd) oraz

Regionalne Strategie Rozwoju (sporządzane przez wojewódzkie organy samorządowe). „Obecność” gospodarki turystycznej w tych programach przesądzać będzie w praktyce o jej miejscu w systemie wspierania rozwoju gospodarczego ze źródeł publicznych - krajowych i zagranicznych. Zidentyfikowanie wynikających stąd uwarunkowań i niezbędnych kierunków działań jest właśnie przedmiotem tej ekspertyzy, a szczególnie jej części I-szej. W części II-giej, zamieszczamy *in extenso* teksty, sporządzone przez znawców obszarów tematycznych objętych ekspertyzą. Ich poglądy nie zawsze są identyczne z poglądami kierownictwa ekspertyzy, aczkolwiek w trybie fazowych rozmów i konsultacji, udało się nam uniknąć głębszych sprzeczności i przeciwstawień. Przekazując więc ekspertyzę Zleceńodawcy wyrażamy przekonanie, że zawiera ona ważne impulsy do efektywnego ukierunkowania gospodarki turystycznej, a szczególnie - jej programowania w nowym otoczeniu ustrojowym i prawno-instytucjonalnym.

Marek Kozak
Andrzej Pyszkowski

Część I.

Synteza, wnioski, rekomendacje

1. WPROWADZENIE

Coraz częściej pojawiają się głosy, że Polska jest państwem, w którym nie ma miejsca dla państwa. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie.

Zapewne nie jest to państwo, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie.

- Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie.

Granice województwa od 1 stycznia 1999 r.

Granice województwa od 1 stycznia 1999 r. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie. Wskazuje się na brak państwa, które by mogło wykonać swoje zadanie.

Podział administracyjny Polski



— granice województw do 31. grudnia 1998 r.

— granice województw od 1. stycznia 1999 r.

opr. Instytut Turystyki Oddział w Krakowie

WOJCIECH DZIEMIANOWICZ
PAWEŁ SWIANIEWICZ

GOSPODARKA TURYSTYCZNA PO REFORMIE TERYTORIALNEJ ORGANIZACJI KRAJU SYNTEZA, WNIOSKI, REKOMENDACJE

1. WPROWADZENIE

Gospodarka turystyczna jest w wielu krajach branżą, która pełni rolę filara rozwoju (np. Egipt) lub stanowi ważne źródło dochodów. Wg dostępnych danych przychody z turystyki przyjazdowej wynosiły w 1997r. np.: w USA 75,1 mld USD, w Hiszpanii zaś 26,7 mld USD. Czy możliwa jest taka sytuacja w Polsce? Raczej nie, lecz z pewnością potencjał naszego kraju nie jest wykorzystywany w pełni. Istnieje wiele przyczyn takiego stanu, o których w szeroki sposób informują teksty zawarte w niniejszym opracowaniu.

Zaprezentowany w ekspertyzie materiał dotyczy gospodarki turystycznej na szczeblu krajowym (rządowym), regionalnym i lokalnym, zarówno w aspekcie problemów czysto technicznych (np. infrastruktura), jak i intelektualnych (kadry)¹. Lektura poszczególnych rozdziałów nasuwa logiczną strukturę problemów, których rozwiązanie musi nastąpić, jeśli zakładamy, że turystyka może odgrywać znaczną rolę w rozwoju – jeśli nie całego kraju – to przynajmniej w rozwoju wybranych regionów.

Problemami tymi są:

- rola władz państwowych w stymulowaniu rozwoju gospodarki turystycznej. Zagadnienie to występuje szczególnie silnie w opracowaniach: „Gospodarka turystyczna w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski”, „Gospodarka turystyczna w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”.

¹ Należy zauważyć, że termin gospodarka turystyczna ma w języku polskim synonim - turystyka. Podkreślam to, ponieważ we wszystkich ekspertyzach termin turystyka nie był używany. Warto przypomnieć, że pierwszą polską definicję turystyki przedstawił w 1932 r. S. Leszczycki. Turystyka obejmuje turystykę (zachowanie ludzi) wraz z jej wszelkimi konsekwencjami (gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi). Szerzej: J. Warszńska, A. Jackowski, *Podstawy geografii turystyki*, PWN, Warszawa 1978, A. Kowalczyk, *Geografia turystyki*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa 1997.

- możliwości wykorzystania środków zagranicznych w rozwoju gospodarki turystycznej. Ten problem omawiają rozdziały: Gospodarka turystyczna w zagranicznych programach pomocowych, Gospodarka turystyczna, jako czynnik modernizacji i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich z uwzględnieniem programów pomocowych dla wsi i rolnictwa i Zmiany zakresu i trybu funkcjonowania programów pomocowych i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – wnioski dla gospodarki turystycznej,
- rola władz samorządowych w rozwoju gospodarki turystycznej omówiona jest w rozdziałach: Gospodarka turystyczna w strategiach, studiach i planach zagospodarowania na poziomie wojewódzkim – diagnoza, Zmiany metodyczne i organizacyjne planowania regionalnego – wnioski dla gospodarki turystycznej oraz Zmiany kompetencyjne w wyniku reformy terytorialnej organizacji kraju i ich skutki dla rozwoju gospodarki turystycznej (programowanie i realizacja).

W zasadzie wszystkie ekspertyzy „przeplatają” problemy przedstawione powyżej, jednak dla pełniejszego uwypuklenia konsekwencji reformy TOK postanowiono podporządkować ich syntezę wyżej zidentyfikowanym problemom.

Zanim jednak omówione zostaną zagadnienia związane z głównymi problemami, pragniemy zwrócić uwagę na przestrzenne zróżnicowanie walorów turystycznych w Polsce. Polska przestrzeń rozpatrywana jest w kontekście gospodarki turystycznej najczęściej pod kątem atrakcyjności turystycznej i zagrożenia ekologicznego poszczególnych obszarów kraju. Obecnie pojawia się problem możliwości wypromowania wiejskiego produktu turystycznego.^{/2}

2. REGIONALNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

Zamieszczone w ekspertyzie mapy obrazują zróżnicowanie walorów turystycznych, możliwości ich wykorzystania oraz turystyczne klasyfikacje regionów. Należy podkreślić, że o ile w szczegółowej analizie stanu i możliwości wykorzystania potencjału turystycznego każde z 49 „starych” województw posiada atuty turystyczne, o tyle w ogólniejszych koncepcjach jedynie niektóre części wybranych województw mają nadaną rangę „wysokiej koncentracji bazy turystycznej”^{/3}. Do regionów tych należą: pas Wybrzeża Bałtyku, znaczna część województw olsztyńskiego i suwalskiego, niektóre rejony Pojezierza Pomorskiego, obszary górskie. Regionom tym przypisuje się zatem możliwość rozwoju przede wszystkim w oparciu o turystykę^{/4}.

Analizując możliwości rozwoju gospodarki turystycznej nie sposób pominąć podział kraju na regiony zagospodarowania turystycznego^{/5}. Klasyfikacja obszarów Polski oparta na naturalnym podziale na krainy geograficzne, wspólne cechy geomorfologiczne, krajobrazowe, przyrodnicze i klimatyczne wyłania 7 stref atrakcyjności turystycznej:

^{/2} Szerokie omówienie problematyki gospodarki turystycznej na obszarach wiejskich zawiera opracowanie „Gospodarka turystyczna jako czynnik modernizacji i wielofunkcyjnego rozwoju wsi (z uwzględnieniem programów pomocowych dla wsi i rolnictwa”. Niezależnie od projektów rządowych Autor zwraca uwagę na ścisłe związki gospodarki turystycznej na obszarach wiejskich z infrastrukturą, stanem środowiska przyrodniczego, możliwościami wykorzystania funduszy przedakcesyjnych.

^{/3} Szerzej: rozdział 2.

^{/4} Scenariusz rozwoju społeczno-gospodarczego Europy Środkowo-Wschodniej do roku 2005 określa wymienione regiony, jako miejsca o znacznym potencjale turystycznym (G. Gorzelak, B. Jąlowiecki, A. Kukliński, L. Zienkowski, Europa Środkowo-Wschodnia 2005 perspektywy rozwoju, Komitet prognoz „Polska w XXI wieku”, EUROREG UW, Warszawa 1995).

^{/5} W rozdziale 6. Ekspertyzy dokonano szerokiej charakterystyki poszczególnych regionów.

- 1) Region Nadmorski,
- 2) Region Pojezierny,
- 3) Zachodni Region Przygraniczny,
- 4) Góry Polski Południowej – Sudety i Karpaty,
- 5) Region Stołeczny,
- 6) Ściana Wschodnia,
- 7) Obszar Polski Centralnej.

Granice wymienionych siedmiu regionów wyraźnie wskazują na trzy istotne uwarunkowania, mające wpływ na rozwój gospodarki turystycznej. Po pierwsze: Polska centralna (na zachód od Warszawy) jest mniej atrakcyjna turystycznie od pozostałych części kraju. Po drugie: część granic regionów „zachodzi na siebie”. Tak jest w przypadku regionu nadmorskiego i zachodniego regionu przygranicznego. Wynika to ze skumulowania funkcji turystycznych w województwach szczecińskim i koszalińskim (turystyka zagraniczna – Niemcy, turystyka wypoczynkowa nadmorska – Polacy). Po trzecie: atrakcyjne regiony - nadmorski i pojezierny - są jednocześnie regionami wysokiego bezrobocia. Naturalne są zatem próby zwalczania bezrobocia poprzez rozwijanie gospodarki turystycznej w tych regionach (w tym agroturystyki).

3. ROLA PAŃSTWA W STYMULOWANIU ROZWOJU GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

3.1 Turyzm w rządowych strategiach rozwoju i koncepcjach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

W ramach ekspertyzy dokonano analizy siedmiu dokumentów rządowych, których treść powinna wskazywać m.in. rolę gospodarki turystycznej w procesach transformacji gospodarczej. Wspomniane dokumenty to:

- a) **Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju. Uwarunkowania – dylematy – opcje – sformułowany w CUP w połowie 1990 roku. Był przedmiotem obrad Rady Ministrów i został przyjęty, jako podstawa do dalszych prac.**
- b) „Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2010 roku” – opracowany w grudniu 1996 roku zawiera podstawowe problemy i kierunki wyborów w sferze gospodarczej, społecznej oraz samorządności, rozwoju regionalnego i ochrony środowiska. Prezentuje makroekonomiczne scenariusze rozwoju.
- c) „**Strategia dla Polski**” – tzw. Strategia Kołodki, opracowana w 1994 r. Strategiczną koncepcję zrównoważonego rozwoju oparto na szybkim wzroście gospodarczym, stabilizacji systemowej i makroekonomicznej oraz poprawie warunków życia.
- d) „Polska 2000. Długookresowa strategia rozwoju” – opracowana w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych w połowie 1998 roku – jak dotąd nie była rozpatrywana przez Radę Ministrów. Porusza ona zagadnienia integracji z Unią Europejską, analizuje cele i warunki rozwoju gospodarczego Polski w latach 1999 - 2010 oraz tendencje w otoczeniu zewnętrznym.
- e) „Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 r.” – opracowana w 1998 r. przez Ministerstwo Gospodarki wizja rozwoju gospodarczego w przeciągu czterech lat. Określa m.in. wyzwania dla Polski, którymi są: utrzymanie wysokiego tempa

wzrostu PKB, zmianę struktury tworzenia i podziału PKB, zwiększenie udziału Polski w międzynarodowych strukturach gospodarczych oraz ograniczenie inflacji.

- f) „Długookresowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” – zaakceptowana przez Radę Ministrów w 1990 r. przedstawiała przesłanki zmian w polityce przestrzennej, zasady i kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz problemy realizacji koncepcji.
- g) „Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” – (cykl 1995-1998), w wersji z sierpnia 1998 oczekuje na rozpatrzenie przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Prezentuje podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, podstawowe systemy przestrzenne stabilizujące politykę przestrzennego zagospodarowania i rekomendacje.

Niezależnie od charakteru dokumentów rządowych problematyka turystyki, o ile pojawia się w ogóle imiennie, traktowana jest raczej jako część działu ochrona środowiska i warunki naturalne, nie zaś jako gałąź gospodarki. Turyzm powinien spełniać rolę stymulatora niektórych procesów gospodarczych i społecznych zachodzących w regionach, jednak jego znaczenie dla tych procesów jest, zdaniem autorów kolejnych dokumentów, raczej drugorzędne.

Wydaje się, że gospodarka turystyczna powinna być wyraźniej uwzględniana w rozwiązywaniu wielu problemów, z których część scharakteryzowano poniżej.

3.1.1 Bezrobocie

Bezrobocie jest jednym z podstawowych problemów transformacji gospodarczej. Turystyka, jako część usług, powinna tworzyć – dzięki wsparciu rządowemu – nowe miejsca pracy. Dokumenty rządowe przewidują zmiany w strukturze zatrudnienia w usługach. Zwiększeniu ma ulec udział usług nowoczesnych. Na ten wzrost powinien mieć wpływ m.in. rozwój usług turystycznych – w tym agroturystyki.

3.1.2 Problem obszarów wiejskich

To drugi problem, który najczęściej występuje w powiązaniu z zagadnieniami gospodarki turystycznej. Poszczególne projekty rządowe z różną uwagą podejmują zagadnienie obszarów wiejskich, jednak zawsze w połączeniu z turystem. Najczęściej stawiany jest postulat wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i dostarczania ludności wiejskiej alternatywnych źródeł dochodu. Dostrzegana jest potrzeba wchłonięcia zasobów siły roboczej i redukcji bezrobocia w obszarach wiejskich. Jednym z elementów walki z zacofaniem tych obszarów jest rozwój turystyki – głównie agroturystyki. Statystyki pokazują, że ta forma spędzania wolnego czasu cieszy się coraz większym zainteresowaniem. Konieczne jest zabezpieczenie w tym celu odpowiedniej infrastruktury, dobrego środowiska przyrodniczego, ciekawego dziedzictwa kulturowego.

Jednak rozwój obszarów wiejskich powinien mieć na celu nie tylko tworzenie miejsc pracy, ale szerzej - zapewnienie polskiej wsi postępu cywilizacyjnego. Postęp ten generować będzie produkcję, konsumpcję i - co istotne - ochronę cennych przyrodniczo walorów krajobrazowych.

3.1.3 Ochrona środowiska, ekorozwój

Powyżej wspomniano o wzajemnych implikacjach turystyki z ochroną środowiska w kontekście obszarów wiejskich. Zakładane jest wspieranie turystyki, która sprzyja środowisku przyrodniczemu. Przewiduje się ograniczanie turystyki w obszarach ekologicznego zagrożenia – szczególnie turystyki długookresowej.

3.1.4 Infrastruktura

Związki turystyki i infrastruktury, poruszone zostały w omawianych dokumentach rządowych w kontekście potrzeby modernizacji żeglugi śródlądowej w celu intensyfikacji turystyki wodnej, krajowej i zagranicznej oraz w celu ochrony przed klęskami żywiołowymi i redukcji zanieczyszczeń. Po raz kolejny mowa jest o zacofaniu infrastrukturalnym obszarów wiejskich. Państwo powinno wspierać rozwój infrastruktury wiejskiej, której jednym z elementów jest turystyka. Zwraca się uwagę na potrzebę zahamowania degradacji i rekonstrukcję bazy turystycznej w wielu regionach kraju.

3.1.5 Polityka regionalna

Omówione powyżej problemy mają oczywiście swój wymiar regionalny, lecz w zależności od podejścia zespołów opracowujących prezentowane są odrębnie lub nie. O ile poruszany jest problem regionalnego (nie sektorowego) zróżnicowania kraju podstawowymi obszarami problemowymi są: Polska północna, północno-wschodnia i wschodnia. Część z tych obszarów należy do terenów „postpegeerowskich”, zaś część tworzy jeden konglomerat problemów nazywany „ścianą wschodnią”. Tym obszarom oferowana jest koncepcja wykorzystania ich naturalnych walorów przyrodniczych. Podkreślana jest możliwość czerpania profitów z turystyki handlowej w zachodniej części kraju. Zalecana jest konieczność rozpatrywania gospodarki turystycznej w regionalnych planach rozwoju.

3.1.6 Wzrost eksportu

Turystyka zaliczona została do 11 czynników sprzyjających wysokiej dynamice polskiego eksportu. Spełniony powinien być jednak warunek rozwoju i uatrakcyjnienia polskiego produktu turystycznego.

3.1.7 Rekreacja i wypoczynek

Rekreacja i wypoczynek w naturalny sposób wiążą się z turystyką. Zauważana jest potrzeba tworzenia jak najlepszych warunków wypoczynkowych w celu zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Szczególnie dotyczy to obszarów w pobliżu dużych aglomeracji, należących często do zagrożonych ekologicznie.

3.1.8 Uzdrowiska

Projekty rządowe zakładają w miejscowościach uzdrowiskowych nadrzędność funkcji leczniczych nad innymi.

Zaprezentowane powyżej związki gospodarki turystycznej z przykładowymi problemami, poruszonymi w omawianych dokumentach rządowych, pokazują jak szerokie może być oddziaływanie turystyki na procesy społeczno-gospodarcze. Daje to asumpt do podmiotowego traktowania tej części gospodarki w planach i strategiach krajowych. Niestety jedynie

w „Długookresowej koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (z 1990 r.) turystyka prezentowana jest kompleksowo, w powiązaniu z ogólnym rozwojem społeczno-gospodarczo-przestrzennym kraju. Wprawdzie ostatnia wersja „Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” zawiera rozdziały poświęcone w całości lub w znacznej części turystyce (Polityka kształtowania kompleksów gospodarki turystycznej dynamizującej rozwój i Polityka kształtowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich), ale preferencje dla rozwoju gospodarki turystycznej zawężone zostały do pasa nadmorskiego i pojeziernego.

3.2. Rola państwa w stymulowaniu rozwoju gospodarki turystycznej po reformie terytorialnej organizacji kraju

Omówione powyżej fakty pozwalają stwierdzić niedostatki w koncepcyjnym i całościowym traktowaniu gospodarki turystycznej. Będą one musiały być „nadrobione” w związku z naszymi aspiracjami wstąpienia do Unii Europejskiej. Chcąc przeznaczać środki unijne na gospodarkę turystyczną, rząd musi włączyć problematykę turystyki do opracowywanych narodowych strategii (rozwoju regionalnego, zatrudnienia i zasobów ludzkich, rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich, ochrony środowiska przyrodniczego, rozwoju transportu i rybołówstwa). Wylania się zatem podstawowe zadanie spoczywające na władzach państwowych – **włączenie gospodarki turystycznej do Specjalnego Programu Przygotowawczego do Funduszy Strukturalnych**.

Konieczne jest również **podjęcie prac nad długookresową strategią gospodarki turystycznej**. Postulowana jest potrzeba wkomponowania tej strategii w inne dokumenty strategiczne, do których należy – wraz z wymienionymi powyżej – nowa wersja koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Ponadto władze państwowe reprezentowane przez Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki wykonywać będą dotychczasowe zadania wynikające z ich uprawnień (uprawnienia te nie zmieniają się w wyniku reformy). Premier i Minister Finansów określają m.in.: wymagania dla poszczególnych rodzajów i kategorii obiektów hotelarskich co do wyposażenia, kwalifikacji personelu oraz zakresu świadczonych usług, szczegółowe zasady i tryb zaliczania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii, sposób prowadzenia ewidencji obiektów hotelarskich. Prezes UKFiT kontroluje spełnianie przez obiekty hotelarskie wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane, udziela, odmawia udzielenia i cofa koncesje na działalność gospodarczą polegającą na organizowaniu imprez turystycznych, występuje do właściwego organu o dokonanie zmiany rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego w razie stwierdzenia, że obiekt nie spełnia wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których został zaszeregowany.

Podsumowując należy stwierdzić, że reforma terytorialnej organizacji kraju nie wprowadzi zasadniczych zmian w zakresie kompetencji organów administracji państwowej w sferze gospodarki turystycznej. Pojawia się jednak – w świetle integracji z UE – potrzeba innego niż dotąd tzn. rzeczowego i strategicznego traktowania turystyki w koncepcjach rozwoju społeczno-gospodarczego i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

4. MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW ZAGRANICZNYCH W ROZWOJU GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

4.1. Doświadczenia w wykorzystaniu środków zagranicznych w rozwoju gospodarki turystycznej

Od początku lat 90. rozwój gospodarki turystycznej wspierany był przez środki zagraniczne. Część środków kierowana była do programów bezpośrednio wspierających gospodarkę turystyczną (Tourin I, Tourin II, Tourin III), część trafiała do programów rozwoju regionalnego, które również mogły wspierać turystykę (STRUDER, Program Inicjatyw Lokalnych, RAPID, STRUDER II, CROSSBORDER Polska Niemcy, CROSSBORDER Polska Region Morza Bałtyckiego).

Należy podkreślić, że łączna wartość wszystkich projektów dotyczących bezpośrednio turystyki w latach 1992-1998 wyniosła ok. 31.3 mln ECU. O skali tej kwoty świadczy fakt, iż stanowiła ona jedynie niecałe 2% wartości wszystkich programów PHARE. Nie oznacza to jednak, że środki zagraniczne w małym stopniu przyczyniły się do rozwoju gospodarki turystycznej na terenie Polski.

Charakter i cel poszczególnych programów prezentują szerokie spektrum możliwości wykorzystania środków zagranicznych. Poniżej prezentujemy najważniejsze przedsięwzięcia finansowane przez poszczególne programy pomocowe:

- Tourin I – z budżetu 4,5 mln ECU wsparto instytucjonalnie, organizacyjnie i merytorycznie Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, finansowano kształcenie i szkolenie kadr turystycznych, finansowano promocję turystyki przyjazdowej.
- Tourin II – budżet 8 mln ECU przeznaczony został na rozwój narodowego systemu rezerwacji i dystrybucji usług turystycznych, rozwój turystyki na terenach wiejskich i zalesionych, system pomocy dla użytkowników dróg, strategię rozwoju produktu turystycznego w Polsce.
- Tourin III – z budżetu 6 mln ECU finansowane jest m.in. powołanie Krajowej (Narodowej) Organizacji Turystycznej, która przejmie część obowiązków UKFiT (marketing, promocję, badania, rozwój produktu turystycznego), wdrażanie strategii marketingowej, szkolenia z zakresu strategii marketingowej. W ramach programu utworzono Fundusz Dotacji Lokalnych służący rozwojowi infrastruktury turystycznej.
- PHARE-STRUDER – miał za zadanie wsparcie rozwoju w województwach: olsztyńskim, suwalskim, łódzkim, rzeszowskim, wałbrzyskim i katowickim poprzez m.in. aktywizację lokalnych zasobów w celu pobudzania nowych rodzajów działalności gospodarczej, czy wsparcie projektów infrastrukturalnych. W ramach programu dofinansowano na przykład: wybudowanie w Nowej Rudzie zbiornika wodnego na potoku Klikawa, zagospodarowanie szlaku kajakowego Krutyni oraz wiele innych projektów.
- PHARE-RAPID – obejmuje, oprócz wymienionych już sześciu województw, także piotrkowskie, sieradzkie, nowosądeckie i krośnieńskie. W ramach programu opracowano średniookresowe strategie rozwoju poszczególnych województw, dofinansowano także projekty turystyczne (np. budowa podziemnej trasy turystycznej – woj. wałbrzyskie, zagospodarowanie handlowo-turystyczne nadbrzeża jez. Jeziorak Mały – woj. olsztyńskie).

- PHARE-STRUDER II – dołączono kolejne cztery województwa: łomżyńskie, elbląskie, koszalińskie i zamojskie. Jak dotąd tylko jeden projekt wybrany do finansowania dotyczy bezpośrednio zagospodarowania turystycznego.
- Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego PHARE-INRED – wspiera rozwój w wybranych regionach kraju, głównie przez rozwój infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej oraz - sporadycznie - rozwój instytucji otoczenia biznesu. Wyłączono z niego możliwość finansowania infrastruktury turystycznej.
- Programy wspierania współpracy przygranicznej, wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W Polsce są to: PHARE CROSSBORDER Polska – Niemcy i PHARE CROSSBORDER Region Morza Bałtyckiego. Oba programy dofinansowują działalność z zakresu gospodarki turystycznej (np. budowa ścieżek rowerowych, modernizacja szlaków turystycznych, budowa Portu Jachtowego w Lebie).
- Program Inicjatyw Lokalnych PIL – jego zadaniem było pobudzanie rozwoju lokalnego w pilotażowych gminach. Gminy Lubawka, Nidzica i Ustrzyki Dolne przedstawiły projekty rozwoju, bezpośrednio związane z gospodarką turystyczną.

Dość szeroka prezentacja programów zagranicznych miała na celu zwrócenie uwagi na możliwości, jakie stwarzają środki unijne. Sposób realizacji projektów turystycznych i ich wykorzystanie pozwalają skonstruować następujące fakty:

- programy turystyczne wdrażane były z dużymi problemami i opóźnieniami,
- programy regionalne, pomimo możliwości realizacji przedsięwzięć z zakresu gospodarki turystycznej, traktowały tę problematykę raczej marginalnie,
- w konkurencji: infrastruktura turystyczna – infrastruktura techniczna, do finansowania wybierana była zazwyczaj ta druga,
- w ramach projektów regionalnych nie realizowano żadnego dotyczącego turystyki wiejskiej. Również w programach Tourin zainteresowanie tego typu projektami było znikome.

4.2. Możliwości wspierania gospodarki turystycznej ze środków zagranicznych po reformie terenowej organizacji kraju

W przypadku możliwości wykorzystania środków unijnych w rozwoju gospodarki turystycznej ponownie należy zwrócić uwagę na wymagania proceduralne i formalne dotyczące ewentualnego finansowania. Wszelkie projekty i wnioski o środki na turystykę muszą charakteryzować się spójnością między poziomem ogólnokrajowym, a poziomem wojewódzkim planowania. A zatem po raz kolejny uwidacznia się **konieczność opracowania koncepcji rozwoju turystyki na szczeblu rządowym i regionalnym**.

W prezentowanych ekspertyzach sformułowana jest teza o małym prawdopodobieństwie otrzymania przez Polskę kolejnych funduszy typu Tourin. Środki przekazywane Polsce będą miały charakter głównie strukturalny i regionalny. Potrzebne jest zatem „wtapianie” projektów gospodarki turystycznej w programy o charakterze bardziej ogólnym. Wielce pożądana wydaje się być analiza nie tylko skutków, ale i doświadczeń płynących z programów Tourin. Mogą być one wykorzystane do przygotowania się na przyjęcie pomocy przedakcesyjnej.

W jej ramach przewidziane są następujące programy:

- PHARE – w części „instytucjonalnej” może wesprzeć budowę instytucjonalnych struktur oraz podnieść poziom kadr w sektorze turystycznym. W części inwestycyjnej może być źródłem finansowania przedsięwzięć – także w sektorze turystycznym – o ile będą one generowały nowe miejsca pracy.
- ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) – dotyczy pośrednio gospodarki turystycznej, tzn. jest skierowany na ochronę środowiska i infrastrukturę transportową.
- SAPARD – służy przemianom w rolnictwie i zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich. Dlatego może zapewnić bezpośrednie wsparcie na rzecz rozwoju bazy agroturystyki.

Zaprezentowane powyżej programy przedakcesyjne pokazują, że możliwe będzie dalsze korzystanie ze środków pomocy zagranicznej na cele gospodarki turystycznej. Odbywać się to będzie na nieco innych zasadach – w oparciu o projekty strukturalne i regionalne – i przy instytucjonalnej oraz kadrowej gotowości regionów do efektywnego wykorzystania środków pomocowych.

5. ROLA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W ROZWOJU GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

5.1 Dotychczasowe działania władz wojewódzkich i gminnych pobudzające gospodarkę turystyczną^{/1}

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wykreowała system planowania przestrzennego uwzględniający trzy zasady:

- zobowiązanie do formułowania polityki przestrzennej na wszystkich szczeblach zarządzania państwem i utworzenie dla realizacji tego zobowiązania systemu koncepcji i studiów przestrzennych,
- utworzenie instrumentów polityki przestrzennej na szczeblu rządowym, z nadaniem im formy programów, zawierających zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
- ustanowienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako jedynych dokumentów planistycznych w obrocie prawnym, z nadaniem ustaleniom tych planów rangi powszechnie obowiązujących przepisów gminnych.

W całym systemie planowania przestrzennego szczególną rolę nadano studiom zagospodarowania przestrzennego województw. Były one źródłem informacji dla koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, miejscem transpozycji celów, uwarunkowań i kierunków polityki państwa na obszarze województwa, platformą dla negocjacji z samorządami w sprawach sytuowania ponadlokalnych zadań w obszarach gmin.

^{/1} Władze wojewódzkie są do 31.12.1998 r. reprezentantem rządu w terenie, jednak ze względu na planowaną reformę traktuje się je tutaj już bardziej jako przyszły podmiot samorządowy, który odpowiedzialny będzie za politykę regionalną.

W zakresie gospodarki turystycznej studia te dają możliwość:

- kompleksowego ujęcia problematyki turystycznej z ujawnieniem wszystkich relacji przy właściwym odniesieniu przestrzennym,
- wskazania samorządom gminnym szans, związanych z rozwojem turystyki i kierunków działań niezbędnych dla ich wykorzystania,
- promocji regionu lub wyróżnionych obszarów ze wskazaniem na ich szczególne walory i wyjątkową atrakcyjność.

W latach 1995-1998 opracowane zostały studia zagospodarowania przestrzennego dla prawie wszystkich województw. W każdym studium prezentowana jest problematyka turystyczna, w wielu przypadkach wsparta odrębnymi, specjalistycznymi opracowaniami. Jednak tylko w niewielkim stopniu traktowana jest jako część gospodarki, wpływająca na rozwój społeczno-gospodarczy, częściej zaś ujmowana jest w kontekście wypoczynku sezonowego lub weekendowego. Nie docenia się atrakcyjności obszarów i obiektów zabytkowych, parków narodowych i krajobrazowych, traktując je przede wszystkim jako wartości, które należy chronić. W problematyce tej dominuje podejście diagnostyczne, brak jest danych o ruchu turystycznym, wielkości wpływów z turystyki. Dlatego też brak jest prognoz rozwoju turystyki.

Z kolei analiza wybranych strategii rozwoju gmin świadczy o przypisywaniu gospodarce turystycznej znaczącej roli^{/1/}. Przykładowo miasto i gmina Łądek Zdrój w swojej strategii wydzieliła dział: rozwój funkcji turystyczno-uzdrowiskowej, w ramach którego podejmowane są prace, służące rozwojowi ekoturystyki, wdrożeniu pomysłu „menedżer turystyki”, itp. Również Unia Gospodarcza Regionu Śremskiego w swojej strategii rozwoju ma wyodrębniony dział: rozwój i promocja turystyki w regionie. Z kolei strategia rozwoju ekonomicznego gminy Zwierzyniec wyznacza jako jeden z podstawowych celów rozwoju gospodarczego: „wzrost znaczenia usług turystycznych jako źródła dochodów mieszkańców oraz budżetu gminy”. Dosłowne traktowanie i dostrzeganie potrzeby rozwoju gospodarki turystycznej zaowocowało opracowaniem odrębnej strategii rozwoju turystyki w ramach strategii rozwoju ekonomicznego.

5.2 Rola władz samorządowych w stymulowaniu rozwoju gospodarki turystycznej po reformie terytorialnej organizacji kraju

Planowana reforma terytorialnej organizacji kraju zakłada wzrost znaczenia polityki inter- i intraregionalnej. Podmiotem polityki intraregionalnej zostanie samorząd wojewódzki, który posiadać będzie kompetencje w zakresie planowania regionalnego. Władze nowych województw określać będą strategię rozwoju województwa oraz prowadzić będą politykę jego rozwoju. Sejmik samorządowy odpowiedzialny będzie za uchwalenie strategii województwa, wieloletnich programów wojewódzkich oraz planu zagospodarowania przestrzennego.

Plan zagospodarowania przestrzennego powinien określać podstawowe elementy sieci osadniczej, rozmieszczenie infrastruktury technicznej i społecznej oraz wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego. Powinien ponadto uwzględniać rządowe i wojewódzkie zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Istotne jest,

^{/1/} Analiza kilku strategii lokalnych wykonana została poza przyjętym w ekspertyzie zakresem prac. Skorzystano w tym przypadku z serii Brytyjskiego Funduszu *Know-How* „Studium Przypadku”.

że plany wojewódzkie będą musiały być opiniowane przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz organy gmin i powiatów. Widoczny jest zatem związek między szczeblem wojewódzkim i gminnym w tworzeniu planu przestrzennego zagospodarowania.

Związek ten jest również istotny w planowaniu rozwoju gmin i województw. Gminy są zobowiązane do sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (lokalna polityka przestrzenna) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gminy muszą w swoich planach uwzględniać wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego. Zarząd województwa ponadto opiniuje projekt studium gminnego i uczestniczy w procedurach sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zaprezentowane powyżej - w skrótovej formie - zasady tworzenia i łączenia polityki regionalnej z zagospodarowaniem przestrzennym na poziomie województwa mają ważne implikacje dla możliwości rozwoju turystyki. Niestety, po raz kolejny gospodarka turystyczna nie występuje imiennie jako element strategii rozwoju województwa w ustawie o samorządzie wojewódzkim. Jednak dotychczasowe prace nad strategiami obecnych województw pozwalają przypuszczać, że po 1. stycznia 1999 roku turystyka będzie również jednym z ważniejszych elementów opracowań planistycznych. Również przedstawione przykłady strategii rozwoju turystyki opracowane na poziomie gmin budzą nadzieję, że także dorobek tego szczebla samorządowego może okazać się przydatny dla prac nad włączaniem gospodarki turystycznej do planowania i rozwoju regionalnego.

W tle rozważań o kompetencjach poszczególnych ośrodków władzy należy pamiętać, że gospodarka turystyczna będzie na tyle widoczna w planach i strategiach regionalnych, na ile silne będą regionalne podmioty tworzące tę gospodarkę. Chodzi tu przede wszystkim o organy administracji rządowej, samorządowej, turystyczne izby, stowarzyszenia turystyczno-krajoznawcze i ich możliwości oraz chęci włączenia się w kształtowanie polityki regionalnej. Podmioty te będą przecież opiniowały wiele projektów, zgłaszały własne. Postulowana jest zatem potrzeba przygotowywania przez te podmioty własnych strategii rozwoju z uwzględnieniem standardów planowania regionalnego (por. część dotyczącą funduszy zagranicznych).

6. WNIOSKI

Dzień 1. stycznia 1999 roku od którego zacznie się funkcjonowanie łącznie czterech reform przejdzie z pewnością do historii. Nikt nie jest w stanie powiedzieć, jak funkcjonować będą równocześnie wdrożone zmiany systemowe i organizacyjne.

Reforma terytorialnej organizacji kraju niesie za sobą szanse, wyzwania, ale i obowiązki. Pojawi się dwóch nowych „aktorów” rozwoju regionalnego: sejmik wojewódzki i w mniejszym stopniu – powiat. Zmianie i ulepszeniu uleg mają zasady programowania rozwoju regionalnego, wprowadzony zostanie wyraźny podział na politykę inter- i intraregionalną.

Nowa rzeczywistość przyniesie również wymagania wobec gospodarki turystycznej, która stać będzie przed dwoma głównymi wyzwaniami.

Pierwszym wyzwaniem są ciągle prace nad strategią rozwoju turystyki na poziomie ogólnokrajowym. Należy wykorzystać doświadczenia wykonanych już prac i starać się nadać strategii charakter dynamiczny. Konieczny jest zatem permanentny monitoring gospodarki turystycznej w celu uzyskania możliwości z jednej strony, przekazywania bodźców rozwojowych wymagającym tego segmentom turystyki, z drugiej zaś w celu uzyskania możliwości oceny stanu realizacji i ewentualnej korekty przyjętej strategii.

Drugie wyzwanie związane jest z przystosowaniem się podmiotów gospodarki turystycznej do nowych warunków działania. Warunki te dyktuje reforma TOK wraz z wymaganiami Unii Europejskiej. W obu przypadkach wielkiej wagi nabiera słowo **konkurencyjność**. Od siły konkurencyjnej szeroko rozumianego lobby turystycznego zależeć będzie obecność gospodarki turystycznej w strategiach rozwoju regionalnego, w programach przestrzennego zagospodarowania, w zagranicznych programach pomocowych. Potrzebne są zatem:

- oceny możliwości i potrzeb absorpcyjnych gospodarki turystycznej (infrastruktura, ludzie),
- oceny możliwości i przygotowanie się do sprostania formalnym wymaganiom np. funduszy zagranicznych.

Niezależnie od dynamiki prac nad strategią rozwoju gospodarki turystycznej w Polsce i włączaniem tej gospodarki do regionalnych planów rozwoju konieczne jest monitorowanie (analizowanie) skutków reformy TOK dla turystyki. W początkowym okresie reformy, w latach 1999-2000, celowe będzie prowadzenie analiz newralgicznych punktów gospodarki turystycznej co pół roku (po roku 2000 – w zależności od potrzeby). Analizy skutków reformy mogłyby być częścią ogólnego monitoringu gospodarki turystycznej.

EKSPERTYZY

APOLONIA LODKOWSKA-SKONECZNY

GOSPODARKA TURYSTYCZNA W STRATEGII ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO POLSKI

1. WSTĘP

Zadaniem opracowania jest przeanalizowanie opracowanych w latach dziewięćdziesiątych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski pod kątem uwzględnienia w nich problematyki gospodarki turystycznej oraz sformułowanie na tej podstawie wniosków, odnośnie celowości i kierunków prowadzenia prac nad strategią rozwoju gospodarki turystycznej.

Na początek warto przypomnieć, że jednym z pierwszych skutków rozpoczętej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych transformacji ustrojowej Polski była całkowita negacja potrzeby planowania w ogóle, a planowania strategicznego w szczególności. W przeciwieństwie do okresu socjalistycznej gospodarki planowej, kiedy to mieliśmy do czynienia z systemem hierarchicznie powiązanych planów, niekoniecznie realnych i przydatnych w kierowaniu rozwojem kraju, a czasami wręcz abstrakcyjnych – na początku lat 90-tych górę wzięły poglądy, poddające w wątpliwość sens opracowywania jakichkolwiek ogólnopństwowych programów i strategii. Zanegowanie przydatności planowania i programów strategicznych do kształtowania rzeczywistości doprowadziło do zaniechania prac w tym zakresie, co było zresztą zrozumiałe wobec uchylecia ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym i zniesieniem konstytucyjnego obowiązku „uprawiania” planowania. Stąd też jedynym dokumentem na początku lat 90-tych, poświęconym problemom strategicznego rozwoju kraju były *Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju. Uwarunkowania – dylematy – opcje*. – przedłożone Radzie Ministrów w czerwcu 1990 roku, a będące w zasadzie ukoronowaniem wcześniejszych prac w tym zakresie w Centralnym Urzędzie Planowania. Dokument ten – wobec uchylecia wspomnianej ustawy o planowaniu – nie stał się jednak zaczynem prac nad sformułowaniem strategii rozwoju kraju.

Prace w omawianym nurcie długookresowego planowania strategicznego na kilka lat zamarły, a jedyny przygotowany wówczas w CUP dokument programowy dotyczył okresu trzyletniego (*Program polityki społeczno-gospodarczej do 1994 roku*) i był sporządzony w pierwszej połowie 1992 roku.

Zaczęła jednak powoli odżywać świadomość, iż „odsądzane od czci” planowanie może być wielce przydatnym narzędziem polityki rozwoju, szczególnie istotnym dla klasy politycznej i rządzących. W 1994 roku wprowadzono więc - przy okazji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. - wymóg prawny prowadzenia prac nad strategią rozwoju kraju – w konsekwencji pojawiły się po kilku latach przerwy dokumenty poświęcone strategii (długo- i średniookresowej) rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Podstawowe z tych dokumentów to:

- „Strategia dla Polski” (tzw. Strategia wicepremiera G. Kołodki),
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2010 r., opracowana w CUP w 1996 r.,
- „Polska 2000” Długookresowa strategia rozwoju, przygotowana przez RCSS w 1998 r. – toczą się nad nią dalsze prace,
- Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku, opracowana przez Ministerstwo Gospodarki w 1998 r. – oczekuje na rozpatrzenie przez KERM i Radę Ministrów.

Wymienione dokumenty miały różny stopień akceptowalności przez rządzące gremia. W zasadzie jedynie „Strategia dla Polski” stała się oficjalnym i obowiązującym dokumentem rządowym (została przyjęta przez Rząd i zaakceptowana przez Sejm), który stał się podstawą do podejmowania decyzji gospodarczych i którego wykonanie podlegało ocenie (taka ocena została zrobiona po roku realizacji programu).

Wszystkie wymienione powyżej dokumenty zostały poddane analizie celowej, w wyniku której wskazano sposób uwzględnienia w nich problematyki gospodarki turystycznej.

2. GOSPODARKA TURYSTYCZNA W STRATEGIACH ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO KRAJU - analiza dokumentów

2.1. Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju. Uwarunkowania – dylematy – opcje

Pierwszym dokumentem na temat strategii rozwoju kraju w latach dziewięćdziesiątych był sformułowany w Centralnym Urzędzie Planowania w połowie 1990 roku elaborat pt. *Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju; Uwarunkowania – Dylematy – Opcje*. Dokument ten był nawet przedmiotem obrad Rady Ministrów i został przyjęty jako „podstawa do dalszych prac”, których to jednak prac nie kontynuowano.

W wymienionym opracowaniu przedstawiono:

w pierwszej części – szeroko rozumiane przesłanki i uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz wynikające z nich wnioski (często sprzeczne) dla określenia długookresowej strategii rozwoju kraju,

w drugiej części – wyprowadzone ze sprzeczności dylematy, których rozwiązanie uznano za niezbędne dla zaproponowania strategii rozwoju kraju oraz w sposób wstępny (jako wprowadzenie do ogólnonarodowej dyskusji) sformułowano podstawowe opcje.

Jak zaznaczono we Wprowadzeniu, opracowanie, a szczególnie jego drugą, programową część charakteryzuje „świadomie selektywny zakres tematyczny, ograniczony do problemów rozwojowych, których rozwiązywanie wymagać będzie długookresowego aktywnego uczestnictwa państwa”. Wobec przytoczonego stwierdzenia nie budzi zdziwienia fakt, iż słowo „turystyka” nie znalazło się w spisie treści, a problematyka rozwoju turystyki nie występuje w dokumencie w postaci wydzielonej części.

O obecności gospodarki turystycznej w analizowanym dokumencie można mówić w trzech płaszczyznach:

Po pierwsze – tam, gdzie turystyka została imiennie przywołana.

Są dwa takie momenty:

- w rozdziale przedstawiającym wnioski z prognoz kształtowania się czynników i uwarunkowań rozwoju gospodarki, w podrozdziale poświęconym ekologicznym uwarunkowaniom pisze się: „Uwarunkowania przyrodnicze przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju mają prawie wyłącznie charakter ograniczający. Istniejące jeszcze na niektórych obszarach kraju warunki korzystne, w zasadzie ograniczają się do kompleksów urodzajnych gleb oraz terenów, na których może mieć miejsce **ekspansja zagospodarowania turystycznego**. Do pozytywnych uwarunkowań nie można natomiast zaliczyć istnienia regionów będących potencjalnymi bazami przemysłu surowcowego....”,
- w rozdziale poświęconym dylematom wyboru strategii rozwoju, w podrozdziale omawiającym dylemat wyborów w sferze konsumpcji społecznej, wśród czynników kształtujących wielkość i strukturę spożycia z dochodów osobistych wymienia się „postępujące, silne zróżnicowanie dochodów pieniężnych ludności, powodujące nacisk społeczny na zaspokajanie różnych struktur spożycia: od zdominowanych przez potrzeby podstawowe do kształtowanych przez tzw. fundusz swobodnej decyzji, a więc motoryzację, **turystykę**, tzw. dobra czasu wolnego itp.”.

Dwie wzmianki w około 80-stronicowym opracowaniu to niewiele, niemniej pozwala stwierdzić, iż tematyka turystyki jest zauważona przez autorów, ale nie mieści się w ramach przyjętej konwencji dokumentu.

Po drugie – tam, gdzie w podtekście przewija się nie nazwany, czy nie wymieniony wprost problem rozwoju turystyki.

Do tego typu sytuacji należy zaliczyć następujące:

- w rozdziale drugim, poświęconym wnioskom z diagnoz stanu gospodarki oraz stanu zaspokajania potrzeb społecznych, w podrozdziale formułującym podstawowe wnioski z diagnoz zaspokojenia potrzeb społecznych, po wymienionych imiennie trzech zadaniach w zakresie systemu edukacyjnego, opieki zdrowotnej i gospodarki mieszkaniowej, czwartym wnioskiem jest stwierdzenie, iż „rozwój sektora usługowego staje się warunkiem, a zarazem – czynnikiem rozwoju gospodarki narodowej i zmian jej struktury”. Oczywiście jest, że powyższe stwierdzenie obejmuje również rozwój turystyki,
- w rozdziale trzecim w części opisującej ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki zauważa się, że „wyznaczając przyszłe kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju należy wziąć pod uwagę, że zaniechanie lub niedostateczna aktywność w przełamywaniu ekologicznych barier przyszłego rozwoju utrudni, lub wręcz uniemożliwi” m.in. ze względu na obecny stan czystości powietrza – utrzymanie produkcyjnych, środowiskowych i rekreacyjnych funkcji lasów, a ze względu na stan czystości wód – **utrzymanie funkcji rekreacyjnych obszarów, które ze względu na walory przyrodnicze i stan ich zagospodarowania predysponowane są do pełnienia takich funkcji**,
- w rozdziale czwartym, identyfikującym potrzeby społeczne i warunki ich zaspokojenia, zwraca się uwagę, że „pożądane byłoby osiągnięcie w poszczególnych dziedzinach poziomu zaspokojenia potrzeb charakterystycznego dla najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajów świata”, że siła oddziaływania efektu demonstracji konsumpcji występującej w krajach zachodnich może się spotęgować, kształtując naśladowczy model

konsumpcji, szczególnie w grupach społecznych o wysokich dochodach. Można więc spodziewać się wzrostu popytu na dobra „prestizowe”, uważane za przejaw powodzenia i nowoczesnego sposobu życia. Wśród tych dóbr z pewnością znajdują się usługi turystyczne. Zakłada się też, że pogłębiać się będzie różnicowanie dochodów pieniężnych gospodarstw domowych. W konsekwencji w grupie gospodarstw najbardziej zasobnych poziom i struktura konsumpcji mogą zbliżać się do charakterystycznych dla klas średnich w rozwiniętych krajach świata. Wyprowadza się więc wniosek, że „rynek dóbr konsumpcyjnych powinien tworzyć możliwości realizacji różnych modeli konsumpcji – od zdominowanych potrzebami podstawowymi do charakteryzujących się dużym zakresem tzw. funduszu swobodnych decyzji”. Stwierdzenia te nawiązują wyraźnie do potrzeb i rozwoju możliwości ich zaspokojenia, na różnym poziomie, w zakresie turystyki.

W części drugiej przedstawiającej Dylematy i opcje, problematyka gospodarki turystycznej występuje w podtekście:

- przede wszystkim omawiania niezbędnych zmian w polityce wobec rolnictwa i ludności rolniczej, gdy wskazuje się na potrzebę preferowania tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na wsi i konieczność wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Píše się, że „opcją polityki państwa wobec tych obszarów powinno stawać się wielofunkcyjne zagospodarowanie, podnoszące ich atrakcyjność jako miejsca pracy i zamieszkania”,
- formułowania opcji rynku dóbr i usług konsumpcyjnych, gdy zakłada się „wzrost podaży atrakcyjnych dóbr trwałego użytku służących zagospodarowaniu czasu wolnego”. Podkreśla się przy tym, że „opcja na rzecz uatrakcyjnienia konsumpcji miałaby zapewne znaczący walor motywacyjny, zwłaszcza wobec młodego pokolenia, gdyż sprzyjałaby zaspokajaniu jego aspiracji życiowych”.

Po trzecie – tam, gdzie określa się ogólne warunki, mające istotny wpływ na potrzeby i możliwości rozwoju także turystyki.

Do całej gospodarki (a więc i do turystyki) ma zastosowanie teza generalna programu, którą sformułowano jako „podjęcie wyzwań rozwojowych, wymagających głębokich przekształceń strukturalnych i modernizacji systemu społeczno-gospodarczego Polski, podporządkowanych kryterium efektywności i zwiększeniu powiązania z gospodarką światową; pozwoli to na poprawę zaspokojenia potrzeb społecznych w ramach ogólnego podniesienia poziomu cywilizacyjnego kraju”.

Przedstawione w końcowej części dokumentu przesłanki wyboru strategii gospodarczej mogą z całą pewnością być odniesione również do rozwoju turystyki – wskazują one bowiem, że strategia lat 90-tych powinna być:

- polityką stymulowania prorozwojowych zachowań przedsiębiorstw,
- polityką otwarcia gospodarki na wszechstronne kontakty i współpracę międzynarodową,
- proefektywnościową polityką gospodarczą, wspierającą działanie mechanizmów rynkowych w eliminacji podmiotów m.in. nieefektywnych, niekonkurencyjnych w relacjach krajowych i zagranicznych oraz degradujących środowisko przyrodnicze,
- polityką głębokich zmian strukturalnych, która oddziaływałaby nie tylko na sferę produkcji materialnej, ale także na proporcje między nią i sferą usług.

Podobnie do turystyki można odnieść wszystkie uwagi wskazujące na znaczenie przemian ustrojowych i kształtującego się nowego ustroju gospodarczego dla dalszego rozwoju kraju oraz zmiany funkcji państwa w oddziaływaniu na procesy gospodarcze.

2.2. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2010 roku

Wznowienie prac nad długookresową strategią rozwojową kraju nastąpiło w 1994 roku, kiedy to w Centralnym Urzędzie Planowania przystąpiono do opracowywania jednocześnie dwóch powiązanych ze sobą dokumentów, poświęconych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Efektem tych prac w pierwszym nurcie było przygotowanie „Zarysu koncepcji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego do 2010 r.”, rozpatrzonego przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w styczniu 1996 r. i Radę Ministrów w kwietniu 1996 r., i następnie – w oparciu o niego – opracowanie w grudniu 1996 roku projektu dokumentu pt. „**Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2010 roku.**”

Zgodnie z uwagą zawartą we Wstępie podstawową funkcją „Strategii...” miało być „...z jednej strony dostarczenie informacji podmiotom gospodarczym, gospodarstwom domowym oraz zagranicznym inwestorom i instytucjom finansowym o długookresowych uwarunkowaniach rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz o zasadniczych kierunkach i sposobach rozwiązywania problemów, jakie w trakcie tego rozwoju powstaną, a z drugiej deklaracja i zobowiązanie Rządu do podjęcia określonych przedsięwzięć i działań.” Deklarowano, że dla Rządu ta długookresowa strategia „spełniać będzie funkcje punktu odniesienia dla podejmowania krótko- i średniookresowych decyzji”.

W dokumencie w pięciu rozdziałach przedstawiono:

- I – Stan wyjściowy,
- II – Prognozy: demograficzną oraz na temat otoczenia zewnętrznego,
- III – Strategiczne cele rozwoju, które sprowadzono do dwóch wzajemnie powiązanych celów strategicznych, polegających na:
 - „ - zapewnieniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz uzyskaniu zdolności polskiej gospodarki do konkutowania na rynku światowym,
 - gwarantowaniu postępu cywilizacyjnego kraju, ukształtowaniu dojrzałego systemu demokracji i gospodarki rynkowej, a w konsekwencji społecznej akceptacji dla dokonujących się przekształceń systemowych i strukturalnych”,
- IV – Podstawowe problemy i kierunki wyborów w:
 - sferze gospodarczej,
 - sferze społecznej,
 - samorządności, rozwoju regionalnym i ochronie środowiska,
- V – Makroekonomiczne scenariusze rozwoju.

W częściach omawiających podstawowe uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w okresie do 2010 r. wynikających z ocen stanu wyjściowego oraz prognoz ludnościowych i dotyczących kształtowania się otoczenia zewnętrznego, gospodarka turystyczna w zasadzie nie występuje. Niewątpliwie można by odnieść do niej pewne stwierdzenia ogólne, np. na temat zaawansowania procesów integracji gospodarki polskiej z gospodarką światową, poprawy sytuacji w środowisku naturalnym kraju, realizacji przemian systemowych w polskiej gospodarce, ale żadne oceny sytuacji w zakresie zagospodarowania turystycznego, ani prognozy wprost co do rozwoju turystyki nie zostały w omawianym dokumencie przedstawione.

Strategiczne cele rozwoju kraju zostały sformułowane w sposób ogólny, charakterystyczny dla dokumentów o takim poziomie generalizacji. Do turystyki można odnieść – może nie wprost, ale pośrednio – większość z wymienionych celów cząstkowych, m.in. cele: systematycznej poprawy szeroko rozumianej jakości życia, pełnej integracji z krajami Unii Europejskiej, ochrony

i racjonalnego kształtowania środowiska przyrodniczego, ochrony dziedzictwa kulturowego narodu, zmniejszania deformacji regionalnych. Na realizację każdego z wymienionych wyżej celów istotny wpływ może mieć rozwój turystyki i odwrotnie – rozwój turystyki zależeć będzie od poziomu realizacji tych celów.

Nieco więcej miejsca – co prawda tylko hasłowo – poświęcono tematyce turystyki w podstawowej, programowej części opracowania. Należy tu wymienić następujące momenty:

1. w podrozdziale mówiącym o modernizacji techniczno-strukturalnej gospodarki omawia się problem wyboru technik wytwarzania z punktu widzenia relacji kapitał – praca, co ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście rosnącej podaży zasobów pracy. Stwierdza się, że „w celu możliwie maksymalnej absorpcji zasobów pracy i redukcji bezrobocia należy popierać wybór pracochłonnych technologii i rozwiązań organizacyjnych w tych dziedzinach, w których wybory takie nie wpłyną negatywnie na jakość i konkurencyjność produktów i usług. Takie możliwości istnieją przede wszystkim w sektorze usług (turystyka, hotelarstwo, gastronomia), a także w niektórych technologicznie pracochłonnych sektorach wytwórczości”;
2. w stosunku do rolnictwa zakłada się m.in. zapewnienie postępu cywilizacyjnego polskiej wsi, co ma posłużyć „nie tylko celom konsumpcyjnym, produkcyjnym, tj. wzrostowi wydajności rolnictwa, wzrostowi elastyczności siły roboczej na wsi i jej zdolności do podejmowania działalności pozarolniczej, ale także i zachowaniu cennych przyrodniczo walorów krajobrazowych”. Przyjmuje się, że sprzyjać to będzie unowocześnianiu struktury agrarnej, przy czym przyspieszenie tego procesu zapowiada się na lata po 2005 roku „w efekcie realizacji polityki, tworzącej warunki do podejmowania pracy poza rolnictwem”. Przewiduje się w związku z powyższym kontynuację subwencjonowania przez państwo takich dziedzin jak m.in.:
 - „ – rozwój działalności pozarolniczej na wsi, przy czym pomoc Państwa i ze środków zagranicznych kierowana będzie w pierwszej kolejności na wspomaganie przedsięwzięć aktywizujących regiony o niskich dochodach ludności i wysokim bezrobociu, dla łagodzenia istniejących dysproporcji regionalnych i ograniczenia dotkliwych społecznie skutków transformacji (...),
 - rozwój infrastruktury wsi, zwłaszcza takiej, jak: wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, zagospodarowanie śmieci, gazownictwo, telefonizacja, oświata, zdrowie, kultura, **turystyka** (...)”;
3. w strukturze wydatków ludności przewiduje się zmniejszenie obciążenia domowych budżetów wydatkami na żywność, **wzrost wydatków zaś na edukację, sport, turystykę i transport**. Wśród głównych czynników wpływających na powyższe zmiany wymienia się, obok upowszechnienia wzorców racjonalnego żywienia i obniżenia spożycia używek, „szersze przenikanie wzorców konsumpcji krajów wyżej rozwiniętych, szczególnie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Pozytywny efekt może przynieść upowszechnienie modelu aktywnego trybu życia i wypoczynku, w wyniku czego **wzrosną wydatki na artykuły sportowe, usługi turystyczne itp.**”;
4. za jedno z priorytetowych zadań polityki społeczno-gospodarczej państwa w okresie do 2010 roku uznaje się zmniejszenie zarówno rozmiarów, jak i stopy bezrobocia. Autorzy dokumentu zauważają, że „**wzrost zatrudnienia zapewni może szybki rozwój usług turystycznych i transportowych**”;
5. w części na temat ochrony środowiska z kolei wspomina się o turystyce w kontekście polityki przestrzennej w stosunku do obszarów chronionych – zapowiada się „aktywne wspieranie rozwoju sprzyjających środowisku przyrodniczemu form gospodarowania (rolnictwo ekologiczne, **turystyka**, bezodpadowe technologie przemysłowe itd.)”;

6. istotne miejsce dla rozwoju turystyki widzi się w rozwoju regionalnym kraju. W podrozdziale na temat rozwoju regionalnego pisze się o:

- doniosłej roli „**turystyki handlowej**” dla rozwoju zachodnich województw przygranicznych, wyrażającej się transferem do tych regionów kilku miliardów marek rocznie,
- ewentualnym **wykorzystaniu wartości turystycznych dla rozwoju Polski Północno-Wschodniej**. Stwierdza się, że „z opracowanych dotychczas hipotez przekształceń makrostruktury przestrzennej Polski nieodmiennie wynika, że znaczna część obszarów północno-wschodnich nie znajdzie szans rozwojowych na tradycyjnej ścieżce aktywizacji poprzez uprzemysłowienie, a także – poprzez modernizację rolnictwa. Przyrodniczo cenne i mało dotychczas zdewastowane rejony pojezierzy zyskują natomiast na wartości w konfrontacji z europejską skalą wartości, jako **unikatowe obszary rekreacyjne i turystyczne**, a potencjalnie – także uzdrowiskowe. Wykorzystanie tych walorów staje się jedną z szans przełamania narastającego tam od lat zastoju”,
- w **turystyce widzi się też szansę dla rozwoju innych obszarów** – post-pegeerowskich województw **Pomorza Środkowego**. Pisze się, że przełamanie tam strukturalnej depresji tylko przez tradycyjnie rozumianą aktywizację rolnictwa nie jest możliwe. „Szansą tych obszarów jest kompleksowe i wzajemnie skojarzone wykorzystanie zasobów i predyspozycji dla rozwoju gospodarki żywnościowej, leśnictwa, rybołówstwa, **rekreacji i turystyki** oraz lecznictwa sanatoryjnego.” Wskazuje się ponadto na konieczność wspomagania tych przedsięwzięć ze środków publicznych, a w tym także z zagranicznych środków pomocowych, jako że możliwości kumulowania środków własnych przez samorządy lokalne oraz krajowy kapitał prywatny na ten cel, są – jak dotychczas – znikome.

2.3. Strategia dla Polski

W czerwcu 1994 roku został sporządzony pod kierunkiem ówczesnego wicepremiera Grzegorza Kołodki średniookresowy program społeczno-gospodarczy rządu pt. „**Strategia dla Polski**”. U podstaw programu legło przeświadczenie, że jeśli idzie o zreformowanie Rzeczypospolitej, to „...można było osiągnąć więcej przy mniejszej społecznej dotkliwości reform”, a za kluczową sprawę uznano, przynajmniej formalnie, obniżenie społecznych kosztów reform.

Założono, że niezbędna Polsce „strategiczna koncepcja zrównoważonego rozwoju” opierać się będzie na trzech priorytetach: szybkim wzroście gospodarczym, stabilizacji systemowej i makroekonomicznej oraz poprawie warunków życia. Integralną i właściwie zasadniczą część „Strategii dla Polski” stanowiło 10 węzłowych programów o charakterze problemowo-funkcyjnym, poświęconych:

- partnerskim stosunkom pracy i negocjacyjnemu mechanizmowi regulacji płac,
- reformie systemu zabezpieczenia społecznego,
- przeciwdziałaniu bezrobociu,
- rozwojowi obszarów wiejskich,
- inwestowaniu w kapitał ludzki,
- zarządzaniu majątkiem państwowym oraz procesom przekształceń własnościowych,
- średniookresowej strategii finansowej,
- rozwojowi i reformie sektora finansowego,
- bezpieczeństwu obrotu gospodarczego i absorpcji „szarej strefy”,
- międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki.

Po roku funkcjonowania i po ocenie przebiegu realizacji omawianego programu średnio-okresowego, został on uzupełniony i poszerzony o cztery nowe programy węzłowe dotyczące: polityki regionalnej, ochrony środowiska i ekorozwoju, polityki mieszkaniowej oraz dążeń Polski do członkostwa w OECD i Unii Europejskiej. W kolejnej fazie prac nad „Strategią dla Polski” (traktowaną z założenia jako program kroczący i otwarty) przygotowano, jako jej uzupełnienie „Pakiet 2000”, przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 1996 roku.

W „Strategii dla Polski” o rozwoju turystyki wspomina się tylko raz – w IV Programie węzłowym, poświęconym rozwojowi obszarów wiejskich, w kontekście polityki tworzenia nowych miejsc pracy na wsi. Zakłada się, że następować będzie m.in. zmniejszanie liczby gospodarstw i spadek liczby pracujących w rolnictwie. W związku z powyższym przyjmuje się, iż interwencjonizm państwa będzie skupiać się w tym celu na dwóch dziedzinach:

- przyspieszaniu przemian strukturalnych w rolnictwie poprzez jego modernizację,
- stwarzaniu na wsi miejsc pracy poza rolnictwem, przez realizację tzw. wielofunkcyjności wsi.

Pisze się, że „w programach tworzenia nowych miejsc pracy na wsi uwzględniony będzie fakt, że rozwój rolnictwa, przetwórstwa spożywczego, usług na rzecz ludności wiejskiej i alternatywnych źródeł dochodu (np. agroturyzm) może nie wchłonać nadwyżek rąk do pracy, istniejących na wsi. W zależności od struktury wiekowej część ludności wiejskiej objęta zostanie różnymi formami kształcenia i szkoleń bądź pomocą socjalną”. W turystyce widzi się więc możliwości zatrudnienia na wsi części siły roboczej, zbędnej w rolnictwie.

Z kolei w „Pakiecie 2000” w tezie 11. turystykę traktuje się jako czynnik sprzyjający wzrostowi eksportu. Ponieważ przyjmuje się, że głównym czynnikiem wzrostu PKB pozostanie eksport, zakłada się wysokie – ok. dziesięcioprocentowe średnioroczne tempo jego wzrostu. Wśród 11 czynników sprzyjających wysokiej dynamice eksportu wymienia się „**rozwój i uatrakcyjnienie polskiego produktu turystycznego**”.

Więcej przypadków imiennego potraktowania gospodarki turystycznej w całej „Strategii dla Polski” nie ma. Wiąże się to przede wszystkim z przyjętą konwencją dokumentu. Zostały w nim przedstawione najważniejsze – węzłowe – problemy rozwoju, których rozwiązanie, bądź przynajmniej rozwiązywanie w przyjętym horyzoncie czasowym, jest warunkiem dalszego rozwoju kraju. Każdy z programów węzłowych zawiera diagnozę - cele jakie stawia przed sobą rząd w tym zakresie, środki - instrumenty i zasady działania, prowadzące do realizacji tych celów oraz zagrożenia i główne kryterium wykonawcze. W programach tych nie ma w zasadzie branżowego odniesienia i gdy np. mówi się o polityce proinwestycyjnej, sprzyjającej tworzeniu nowych miejsc pracy, to nie wskazuje się (i słusznie!) do jakich działów i branż ma ona mieć zastosowanie. Fakt więc, iż odnotować można tylko dwa przypadki imiennego przywołania turystyki nie znaczy, że nie przewija się ona „w podtekście” przez cały dokument. O świadomości obecności problematyki turystyki w „Strategii dla Polski” można mówić szczególnie w odniesieniu do niektórych programów węzłowych. Należą do nich przede wszystkim:

- Program III. **Przeciwdziałanie bezrobociu.**

Dla realizacji tego zadania rząd zamierza wzmocnić politykę proinwestycyjną, sprzyjającą tworzeniu nowych miejsc pracy – także w gospodarce turystycznej. Przewiduje się inicjowanie przez rząd dużych przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z modernizacją infrastruktury technicznej kraju (w tym w zakresie: modernizacji sieci dróg i budowy

autostrad, rozwoju telekomunikacji i modernizacji kolejnictwa) – działania te będą istotnie wpływać na możliwości rozwoju gospodarki turystycznej na określonych obszarach.

— Program IV. **Rozwój obszarów wiejskich.**

Cel pierwszy zakłada wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich poprzez tworzenie na wsi nowych szans dzięki modernizacji i poprawie struktury rolnictwa oraz tworzeniu miejsc pracy w przetwórstwie, przemyśle, usługach, handlu, w gałęziach związanych z otoczeniem rolnictwa i walorami wsi (czyli także w turystyce). Zapowiada się aktywizowanie działalności pozarolniczej, wychodząc z założenia, że „zmiany w rolnictwie mogą się dokonać głównie poprzez zmiany w sferze pozarolniczej”. Przyjęto, że tworzenie nowych miejsc pracy na wsi dokonywać się będzie w różnych dziedzinach – poprzez popieranie wielofunkcyjności wsi i dostarczanie ludności wiejskiej alternatywnych źródeł dochodu, np. rozwijając agroturystykę.

— Program XI. **Polityka regionalna.**

Za jej nadrzędny cel uznano „wykorzystanie zróżnicowanych regionalnie zasobów, szans i predyspozycji dla przyspieszenia procesów transformacji i rozwoju gospodarki oraz dla łagodzenia społecznych skutków niezbędnych i pożądaných przekształceń regionalnych struktur gospodarczych”. Wśród szans i zasobów, zwłaszcza niektórych regionów, znajdują się również pewne predyspozycje do rozwoju turystyki. Może to mieć istotne znaczenie, szczególnie w kontekście projektowanych na lata 1995-1998 priorytetów polityki regionalnej dla: aktywizacji obszarów tzw. ściany wschodniej, pomocy w restrukturyzacji miast i subregionów w południowo-wschodniej części kraju, pomocy miastom i mikro-regionom przygranicznym, przeciwdziałania chronicznej recesji i degradacji społecznej regionów rolniczych w Polsce Północnej oraz wspierania głębokiej restrukturyzacji niektórych starych okręgów przemysłowych (przede wszystkim w woj. wałbrzyskim, dysponującym znaczącymi walorami turystycznymi).

— Program XII. **Ochrona środowiska i ekorozwój.**

Już w sformułowaniu jednego z podstawowych celów w tym zakresie, określonym jako wprowadzenie do polityki społeczno-gospodarczej kraju zasad zrównoważonego rozwoju, czyli ekorozwoju, mieści się zarówno zachęta, jak i tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki.

W niektórych z pozostałych programów węzłowych „Strategii dla Polski” określone zostały warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych i przewidywane w tym zakresie zmiany, które obowiązują również podmioty działające w segmencie turystyki. Dotyczy to głównie programów: I, VI, VII, IX i X (ich zakres tematyczny został wymieniony wcześniej).

Należy też wspomnieć o zamiarze wprowadzenia zwrotu podatku VAT przy wywozie towarów zakupionych przez turystów (zapis w „Strategii dla Polski” - „Pakiet 2000”, program na lata 1996-2000, Kierunki zmian w systemie podatkowym). Zaznacza się przy tym, że wprowadzenie takiego zwrotu jest **wymogiem stawianym przez Unię Europejską**, a realizacja tego zadania wymagała będzie podjęcia szeregu działań organizacyjno-prawnych, m.in. przygotowania systemu obsługi tej operacji.

2.4. „Polska 2000”. Długookresowa strategia rozwoju

W Rządowym Centrum Studiów Strategicznych od początku jego powstania, tj. od stycznia 1997 roku, podjęto prace nad długookresową strategią rozwoju kraju, czego efektem było przedstawienie w połowie roku 1998 pierwszej wersji programu zatytułowanego „Polska 2010”.

Długookresowa strategia rozwoju. Dokument był przedmiotem dyskusji na Radzie Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, nie doczekał się natomiast do końca 1998 roku rozpatrzenia w Komitetach Rady Ministrów i na Radzie Ministrów.

Na treść omawianego programu składa się pięć rozdziałów omawiających:

- cele i warunki rozwoju gospodarczego Polski w okresie 1999-2010. Za podstawowy cel uznano „zapewnienie polskim rodzinom warunków samodzielności materialnej i bezpieczeństwa oraz wzrostu materialnego dobrobytu”, a za wskaźniki realizacji tego celu – poziom produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca oraz stopę bezrobocia,
- strukturalne wyzwania dla polskiej gospodarki – na tle porównań z UE; za te wyzwania uznano odstęp gospodarczy i dystans cywilizacyjny Polski w stosunku do krajów Unii,
- tendencje w otoczeniu zewnętrznym,
- koncepcję strategii rozwojowej,
- sześć programów cząstkowych strategii rozwojowej (wzrostu zrównoważonego, usprawnienia rynkowego systemu alokacji zasobów, wspierania innowacyjności w gospodarce, przeciwdziałania nadmiernym dysproporcjom dochodowym, rozwoju infrastruktury sieciowej oraz rozwoju zasobów naturalnych i ochrony środowiska).

W dokumencie nie tylko brakuje jakiegokolwiek części poświęconej turystyce, ale nawet samo słowo „turystyka” nie zostało ani razu wymienione. Jednakże w podtekście gospodarka turystyczna przewija się wielokrotnie.

Już w rozwinięciu celów strategii – wówczas gdy pisze się o zadaniu zmniejszenia bezrobocia – wskazuje się, że nastąpi skokowy wzrost podaży pracy w związku z wchodzeniem na rynek nowych roczników wyżu demograficznego oraz z przemianami na wsi, który będzie wymagał stworzenia ponad 1 mln miejsc pracy do 2005 roku i następnych 100 tys. do 2010 r. Część z tych nowych miejsc pracy może powstać i prawdopodobnie powstanie w gospodarce turystycznej.

Zakłada się postęp w integrowaniu polskiej gospodarki z gospodarką światową, a w tym także - i przede wszystkim - z krajami Unii Europejskiej. Rozwój stosunków gospodarczych ze światem obejmuje „zwiększenie roli usług w polskich obrotach z zagranicą, zwłaszcza wykorzystujących położenie geograficzne Polski i potencjał ludzki”. Można przyjąć, że w powyższym założeniu zawarte są także usługi turystyczne, związane m.in. z centralnym położeniem w Europie oraz z walorami turystycznymi polskiej przestrzeni geograficznej. W innym miejscu pisze się, iż „przystąpienie do Unii umożliwi zasilanie z funduszy strukturalnych UE, w szczególności rolnictwa, regionów opóźnionych gospodarczo, a także procesu tworzenia miejsc pracy”. Można domniemywać, że część z tych środków zostanie skierowana na wspieranie tworzenia miejsc pracy w turystyce oraz aktywizację, m.in. przez rozwój turystyki, regionów zaniedbanych.

W programie usprawniania rynkowego systemu alokacji zasobów w części dotyczącej modernizacji wsi i rolnictwa zauważa się, że rozwój rolnictwa zależeć będzie od tempa przemian gospodarczo-społecznych na wsi, a więc od:

- „- tworzenia wolnych miejsc pracy na wsi, dających zatrudnienie osobom odchodzącym z rolnictwa; zadanie to powinno być wspierane poprzez stosowanie ulg podatkowych dla tworzących miejsca pracy, dotacje i kredyty preferencyjne ze środków Funduszu Pracy, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i innych źródeł,

- rozwój infrastruktury wiejskiej – technicznej i społecznej, umożliwiającej powstawanie pozarolniczych zakładów pracy; zadanie to powinno być finansowane dotacjami i kredytami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, z pomocy zagranicznych fundacji i innych instytucji, tworzących infrastrukturę instytucjonalną polskiego rolnictwa.”

Turystyka jest tym segmentem gospodarki, który może aktywnie uczestniczyć w tworzeniu na wsi miejsc pracy poza rolnictwem.

Drugim programem, w którym można doszukiwać się odniesień do gospodarki turystycznej, jest program przeciwdziałania nadmiernym dysproporcjom dochodowym, zwłaszcza w części dotyczącej zróżnicowań regionalnych oraz części odnoszącej się do przeciwdziałania strukturalnemu bezrobociu. Postuluje się, by polityka rozwoju regionalnego tworzyła „warunki do efektywnego wykorzystania zróżnicowanych przestrzennie cech, zasobów i predyspozycji, stanowiących podstawy wzbogacania szans rozwojowych kraju, poprawy konkurencyjności jego gospodarki oraz poziomu życia mieszkańców”. Regiony w Polsce charakteryzują się zróżnicowanymi warunkami do rozwoju gospodarki turystycznej i to powinno być uwzględnione w polityce regionalnej. Wskazuje się też na konieczność wykorzystania szans położenia geograficznego Polski (także w zakresie turystyki), wynikających z istotnych przewartościowań przestrzeni europejskiej oraz relacji i powiązań ukształtowanych wcześniej, co prowadziło do marginalizacji polskiej przestrzeni. W polityce zmniejszania bezrobocia pisze się o konieczności wzrostu zatrudnienia w „niedostatecznie dotychczas rozwiniętej sferze usług. Należy podkreślić, że szeroko rozumiana sfera usług skupia w Polsce tylko 43% pracujących, podczas gdy w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo koncentruje ona większość, bo 60-70% pracujących”. Zwraca się przy tym uwagę, iż dla rozwoju usług (także turystycznych) niezbędny jest wysoki poziom rozwoju gospodarczego w ogóle oraz wysoki poziom zamożności społeczeństwa.

2.5. Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 r.

W 1998 roku w Ministerstwie Gospodarki prowadzono prace – równoległe do prac w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych nad długookresową strategią rozwoju kraju – nad średniookresowym programem rozwoju. W efekcie w październiku 1998 roku skierowano pod obrady Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów dokument pt. **„Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku.”** Nie doczekał się on jednak do końca 1998 r. rozpatrzenia przez KERM i Radę Ministrów i nie zyskał oficjalnej akceptacji Rządu.

„Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju... „ przedstawia wizję rozwoju gospodarki w perspektywie najbliższych czterech lat. Jak piszą autorzy omawianego dokumentu, „Koncepcja odnosi się do wszystkich segmentów gospodarki, uwzględniając zarówno już podjęte programy rządowe, jak również te dziedziny, dla których muszą być przygotowane nowe projekty.” Podkreśla się konieczność zapewnienia spójności przyjmowanych przez Rząd programów z długookresową strategią rozwoju kraju do 2010 r.

We wstępie do dokumentu pisze się, że „...dla poszczególnych dziedzin określono zadania oraz kierunki działań, które umożliwią ich wykonanie...” Należy dodać, iż dotyczy to wybranych działów gospodarki, jak przemysł czy rolnictwo - z jednej strony, z drugiej zaś - i przede wszystkim, przekrojowych dziedzin problemowych, dotyczących całej gospodarki, a nie wybranych działów i branż. Przykładami takich dziedzin są m.in. kontynuacja przekształceń w gospodarce – a w jej ramach: przyspieszenie zmian strukturalnych w przemyśle, rolnictwie i usługach, tworzenie nowych miejsc pracy, tworzenie warunków rozwoju regionalnego, czy budowa nowoczesnej gospodarki – z rozwojem i modernizacją infrastruktury, zwiększeniem

sprawności rynków i pobudzaniem konkurencji. Wszystkie te zadania można odnieść także do gospodarki turystycznej.

Dokument składa się z sześciu rozdziałów, przedstawiających kolejno:

- cele koncepcji średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju. Uznaje się za nie „przygotowanie polskiej gospodarki do końca 2002 r. do członkostwa w Unii Europejskiej, a w szczególności:
- rozwój gospodarczy pozwalający na zmniejszenie dzielącego Polskę w wielu dziedzinach dystansu do poziomu osiągniętego w krajach należących do Unii Europejskiej,
- aktywne uczestnictwo w NATO,
- wyzwania, do których zaliczono: utrzymanie wysokiego tempa wzrostu produktu krajowego brutto, zmianę struktury tworzenia i podziału PKB, zwiększenie udziału Polski w międzynarodowych strukturach gospodarczych oraz ograniczanie inflacji,
- uwarunkowania zewnętrzne,
- uwarunkowania wewnętrzne,
- zadania i kierunki działań, wśród których znajdują się: zharmonizowanie prawa polskiego z ustawodawstwem UE i realizacja zaleceń reformy regulacyjnej OECD, kontynuacja przekształceń w gospodarce, budowa nowoczesnej gospodarki, realizacja strategii trwałego, zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju),
- symulacja wariantów rozwoju.

Problematyka gospodarki turystycznej została imiennie przywołana w analizowanym dokumencie dwukrotnie:

1. pierwszy raz w rozdziale dotyczącym uwarunkowań wewnętrznych w zakresie infrastruktury, we fragmencie omawiającym żeglugę śródlądową w Polsce i potrzebę jej modernizacji. Piszemy, że modernizacja ta jest istotna „w aspekcie ochrony przed klęskami żywiołowymi, redukcji zanieczyszczeń oraz intensyfikacji turystyki wodnej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym”,
2. drugi raz – i jest to wywołanie o większym ciężarze gatunkowym – w części programowej dokumentu, omawiającej potrzebę i kierunki kontynuacji przekształceń w gospodarce, a w tym konieczność przyspieszenia zmian strukturalnych w usługach. Zakłada się zwiększenie udziału usług w tworzeniu PKB oraz w strukturze zatrudnienia, a także zwiększenie udziału usług nowoczesnych w strukturze całego sektora. Służyć temu mają:
 - „rozwój usług finansowych (bankowych, ubezpieczeniowych i giełdowych),
 - rozwój usług związanych z tranzytem i transportem międzynarodowym, wykorzystujących położenie geograficzne Polski,
 - rozwój usług turystycznych (w tym agroturystyki),
 - rozwój pozostałych nowoczesnych usług, takich jak: telekomunikacyjne, edukacyjne, doradcze, medyczne, dotyczące sfery handlu, ukierunkowane na obsługę rynku nieruchomości.”

W innych miejscach dokumentu nie wspomina się o turystyce, jednakże większość zadań i działań o charakterze ogólnym może i powinna zostać odniesiona do tego segmentu gospodarki. Nie mówi się też o roli turystyki w części poświęconej tworzeniu nowych miejsc pracy, czy przebudowie rolnictwa i wsi, choć z góry można założyć istotną rolę w tych procesach dla gospodarki turystycznej.

Warto zwrócić uwagę na wysoki stopień ogólności (o ile nawet nie ogólnikowości) zapisów analizowanego dokumentu. W zasadzie prezentowany program średniookresowy nie konkretyzuje propozycji przedstawionych w długookresowej strategii rozwoju.

3. PODSUMOWANIE PRZEPROWADZONEJ ANALIZY DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH

Z przeprowadzonej analizy opracowanych w latach dziewięćdziesiątych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju wynika, że:

Po pierwsze – dokumenty te mają zróżnicowany horyzont, zróżnicowany układ oraz różną zawartość merytoryczną. Wiąże się to z faktem, iż po uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, zakres strategicznych programów rozwoju kraju nie jest regulowany żadnymi aktami prawnymi; zakres ten zależy więc wyłącznie od zleceńodawców bądź autorów opracowania. I tak np. horyzont programów strategicznych średniookresowych waha się od trzech do pięciu lat, długookresowych zaś – od bliżej nieokreślonego do wyznaczonego granicznym rokiem 2010.

Po drugie – z porównania treści omawianych dokumentów strategicznych wynika, że starano się im nadać charakter selektywno-problemowy, prezentując jedynie czynniki i problemy przesądzające o tempie rozwoju kraju. We wszystkich analizowanych opracowaniach przedstawiano – w układzie w zasadzie niewiele się różniącym – cele strategiczne, uwarunkowania wewnętrzne (a w nich wynikające z diagnozy stanu obecnego oraz z prognoz) i zewnętrzne, główne problemy strategiczne wraz z propozycjami ich rozwiązywania. Można wyraźnie zauważyć odchodzenie od zasady ujmowania wszystkiego na rzecz **wybranych węzłowych problemów rozwojowych oraz zastąpienie podejścia sektorowo-gałęziowego podejściem problemowym**.

Po trzecie – przedstawione programy strategiczne cechuje wysoki stopień ogólności, by nie rzec ogólnikowości. Można stwierdzić, że ich przydatność praktyczna dla kierowania rozwojem kraju i poszczególnych sektorów gospodarki była (a w stosunku do aktualnych w obecnej formie – prawdopodobnie będzie) znikoma. W większości wypadków programy te mają „życzeniowy” charakter, nie zostały wyposażone w instrumenty realizacji (w tym finansowe) zadań, które by w pełny sposób zapewniały i zabezpieczały ich realizację. Analizowane dokumenty pozbawione są jakichkolwiek szacunków niezbędnych nakładów, źródeł pokrycia wydatków i oceny spodziewanych efektów. Jedynie w „Strategii dla Polski” określono kryteria realizacji celów poszczególnych węzłowych programów rozwojowych, jednak też bez skwantyfikowania oczekiwanych efektów. Przedstawione programy prezentują „jedynie słuszne” drogi rozwoju, nie dostarczając podstaw do oceny ich efektywności i nie uzasadniając przekonująco dokonanych wyborów. Sformułowane warianty, np. w średniookresowej strategii opracowanej przez Ministerstwo Gospodarki, określają raczej warunki brzegowe możliwych wyborów, niż rzeczywiste warianty do wyboru.

Po czwarte – w żadnym z analizowanych dokumentów strategicznych nie występuje tematyka gospodarki turystycznej w postaci wydzielonej części (rozdziału, podrozdziału). Jest to zgodne z omówionym wyżej odejściem od działowo-gałęziowego ujęcia problematyki rozwoju – podobnie jak nie ma rozdziałów o transporcie, łączności, leśnictwie, handlu itp., a rozdziały na temat przemysłu czy rolnictwa też mają charakter różny od wcześniejszego, typowo branżowego. Należy także zauważyć, że przyjęte podejście do turystyki jest też prawdopodobnie

efektem przekonania, iż dział ten – mimo, że istotny w procesie tworzenia nowych miejsc pracy i podnoszenia jakości życia, jak też stanowiący szansę rozwojową dla niektórych obszarów kraju – nie zasługuje jednak na wyodrębnione, imienne potraktowanie.

Po piąte – tematyka gospodarki turystycznej występuje (co prawda niezbyt licznie) w omawianych dokumentach zarówno w częściach dotyczących uwarunkowań rozwoju, czy też wyzwań rozwojowych, jak i w częściach przedstawiających założenia polityki społeczno-gospodarczej na lata objęte horyzontem strategii.

Po szóste – zapisy odnoszące się do turystyki w analizowanych programach strategicznych wystąpiły przy okazji omawiania:

- problematyki ochrony środowiska i ekorozwoju (w uwarunkowaniach przyrodniczych – gdy pisano o korzystnych warunkach dla rozwoju gospodarki turystycznej na niektórych terenach oraz w kontekście polityki przestrzennej wobec obszarów chronionych),
- problematyki rynku pracy (w kontekście walki z bezrobociem – m.in. przez wzrost zatrudnienia w turystyce; przyspieszenia rozwoju sektora usług, również turystycznych; modernizacji techniczno-strukturalnej gospodarki i wyboru pracochłonnych technik wytwarzania – a do takich należy turystyka – w związku z prognozowaną dużą podażą siły roboczej),
- polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich (unowocześnienie struktury agrarnej przez m.in. tworzenie nowych miejsc pracy na wsi poza rolnictwem),
- zagadnień modelu konsumpcji i struktury wydatków ludności (turystyka jako istotny element spożycia, realizowany w ramach tzw. funduszu swobodnej decyzji)
- polityki wobec eksportu (turystyka jako czynnik sprzyjający rozwojowi eksportu),
- rozwoju regionalnego (rola turystyki handlowej w rozwoju terenów przygranicznych, wykorzystanie zasobów turystycznych w Polsce Północno-Wschodniej do aktywizacji tych terenów, walory turystyczne jako szansa dla przełamania regresu w Polsce Północnej, przeżywającej załamanie po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej),
- kierunków doskonalenia polityki podatkowej i dostosowywania jej do regulacji UE (propozycja zwrotu VAT turystom na towary zakupione w Polsce, przy wyjeździe z naszego kraju),
- problematyki rozwoju infrastruktury (warunki dla rozwoju żeglugi śródlądowej).

4. WNIOSKI DLA PRAC NAD STRATEGIĄ ROZWOJU GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

Z analizy omówionych strategicznych programów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju wynika celowość i konieczność opracowywania częściowych strategii dla poszczególnych sektorów gospodarki. W większości z tych dokumentów przedstawiono wybrane – najważniejsze (w ocenie autorów) dla dalszego rozwoju kraju – rządowe programy częściowe, wskazując na potrzebę opracowania strategii częściowych dla innych dziedzin gospodarki. W ostatnim z analizowanych dokumentów, „Koncepcji średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 r.” zaznaczono, że odnosi się on do wszystkich segmentów gospodarki i uwzględnia „zarówno już podjęte programy rządowe, jak również te dziedziny, dla których muszą być przygotowane nowe projekty”. Można wyciągnąć wniosek, iż ostatnie stwierdzenie odnosi się m.in. także do gospodarki turystycznej.

O potrzebie wypracowania strategii rozwoju turystyki, a także na temat jej niezbędnego zakresu, można mówić na podstawie wymienionych na stronie poprzedniej wniosków z analizy

zapisów, odnoszących się do gospodarki turystycznej w omówionych dokumentach programowych. Warto tu podkreślić, że strategia dotycząca gospodarki turystycznej musi odnieść się do takich m.in. problemów jak:

- proces uaktywniania międzynarodowego ruchu turystycznego w związku z integrowaniem kraju z Unią Europejską i gospodarką światową, a także w związku z podnoszeniem poziomu życia i wzrostem popytu na usługi turystyczne krajowe i zagraniczne,
- rola rozwoju gospodarki turystycznej wśród działań sprzyjających przebudowie struktury agrarnej polskiego rolnictwa w kontekście realizacji idei wielofunkcyjnego rozwoju wsi,
- udział turystyki w restrukturyzacji gospodarki w kierunku wzrostu sektora usług w strukturze pracujących,
- rozwój turystyki jako pożądana droga rozwoju dla m.in. obszarów:
 - chronionych ze względu na wartości przyrodnicze,
 - na których walory turystyczne i predyspozycje do rozwoju tego segmentu gospodarki stanowią jedną z najistotniejszych szans dla aktywizacji,
 - które dysponują cennymi w skali europejskiej (a czasami nawet światowej) walorami turystycznymi.

Argumentem na rzecz potrzeby wypracowania strategii rozwoju gospodarki turystycznej w Polsce jest też fakt, iż działania w tej dziedzinie stanowią integralny element średniookresowych planów rozwoju krajów członkowskich UE, korzystających ze wsparcia Funduszy Strukturalnych (w tej sytuacji znajdzie się prawdopodobnie Polska po przystąpieniu do Unii). Rozdziały (lub części) na temat rozwoju turystyki znajdują się w Narodowym Planie Rozwoju Irlandii na lata 1994-1999 i przygotowanym na jego podstawie dokumencie Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Turystyka znajduje się też wśród priorytetów UE w programach dla regionów: Highlands and Islands, Irlandii Północnej, Szkocji Zachodniej i Szkocji Wschodniej.¹

W sytuacji postępujących procesów integrowania z Unią Europejską i spodziewanego na początku następnego wieku przystąpienia do Unii, niezbędne jest przyswojenie w Polsce – obowiązujących w Unii zasad i metod programowania strategicznego. Będzie to bowiem warunkiem wykorzystania możliwości wynikających z przystąpienia Polski do UE. W programowaniu strategicznym należy przejść od formułowania wizji do precyzyjnego określania celów i zadań, połączonego z precyzyjnym planowaniem wydatków pieniędzy publicznych na ich realizację. W Polsce, tak jak w Unii, wydatkowanie pieniędzy publicznych musi być uwarunkowane sporządzaniem przejrzystych dokumentów, określających w czytelny sposób zamierzenia, a także tworzących podstawy do przyszłej oceny osiągniętych rezultatów.

Powyższy wniosek wynika również z negatywnej oceny dotychczas uprawianego w Polsce programowania strategicznego – co znalazło swój wyraz także na poprzednich stronach tego opracowania. Polskiemu programowaniu strategicznemu zarzucić można m.in. deklaracyjny charakter celów, ujęcia nieadresowe, brak korelacji zadań ze środkami, ambitne, ale mało realne formułowanie zadań, brak podstaw dla oceny realności programów i wiarygodności przewidywanych efektów, bardzo słabo opanowane przechodzenie od fazy programowej do fazy realizacji. Do tego należy dołączyć brak związku z planowaniem budżetowym, decydującym o przeznaczeniu środków oraz nieprzydatność jednorocznej formuły budżetowej dla określania zasad i zakresu finansowania realizacji programów wieloletnich. Ocena ta dotyczy zarówno krajowych

¹ Por. Szlachta J. Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, KPZK PAN, Studia, PWN Warszawa 1997, str. 67-87

programów o charakterze ogólnogospodarczym, jak i programów sektorowych i regionalnych. W przypadku programów sektorowych były one częściej traktowane jako instrument branżowych grup nacisku dla „wyszarpiania” środków z budżetu państwa, niż jako narzędzie do kierowania rozwojem sektora.

Świadomość takiej oceny programowania strategicznego w Polsce narastała w ostatnich latach. Formułowano wnioski, iż „istota planowania strategicznego leży nie w jego posiadaniu, ale w jego wdrażaniu, konsekwentnym monitoringu i weryfikacji”, oraz że „siła sprawcza każdej strategii zależy ostatecznie od podjęcia projektów realizacyjnych wywodzących się z programu lub do niego włączonych, z pokazaniem ekonomicznych efektów mnożnikowych bezpośrednich i pośrednich, wspomagających osiąganie zapisanych celów”.¹ Jako wyraźny krok we właściwym kierunku można ocenić zalecony przez KERM sposób podejścia do sformułowania strategii częściowych (sektorowych) w 1998 roku. Przed resortami i urzędami, przygotowującymi strategię postawiono wówczas szereg wymogów formalnych, które miały zapewnić rzeczywistą przydatność strategii na etapie realizacji programu, jak:

- sformułowanie celu strategii jako konkretnego efektu,
- określenie warunków realizacji programu (tj. czynników wpływających na możliwości realizacji celów, a nie poddających się kształtowaniu),
- określenie środków realizacji programu: zadań (działania legislacyjne, organizacyjne i kontrolne), czynników służących realizacji zadań (m.in. nakłady finansowe) i zasad współdziałania uczestniczących podmiotów,
- harmonogramu prac wraz ze wskazaniem odpowiedzialnych.

Realizacja tak przygotowanych programów jest monitorowana i podlega corocznej ocenie. Warto tu zauważyć, że – jak dotychczas – powstało tylko kilka strategii częściowych; przygotowanie pozostałych w wymaganej postaci okazało się zbyt trudne dla resortów. Opracowanie strategii rozwoju turystyki winno być co najmniej podporządkowane wymienionym wyżej zasadom.

Problematyka rozwoju turystyki musi znaleźć miejsce w przygotowywanym w ramach programu PHARE 1998 Specjalnym Programie Przygotowawczym do Funduszy Strukturalnych. Opracowanie tego programu (i w konsekwencji Narodowego Planu Rozwoju) jest warunkiem wykorzystania możliwości współfinansowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski ze środków Unii Europejskiej. W ramach wymienionego programu będą opracowywane narodowe strategię – o średniookresowym horyzoncie – odpowiadające obszarom działania poszczególnych Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, tj.:

- narodowa strategia rozwoju regionalnego,
- narodowa strategia zatrudnienia i zasobów ludzkich,
- narodowa strategia rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich,
- narodowa strategia ochrony środowiska przyrodniczego,
- narodowa strategia rozwoju transportu,
- narodowa strategia rybołówstwa.

Elementy strategii rozwoju gospodarki turystycznej winny stanowić istotny komponent narodowych strategii. Tematyka turystyki musi bezwzględnie znaleźć się w pierwszych pięciu z sześciu wymienionych programów.

¹ Ewidencja i ocena regionalnych programów w Polsce, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce

GENOWEFA SERETNA

GOSPODARKA TURYSTYCZNA W KONCEPCJI POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

1. WPROWADZENIE

Przedmiotem opracowania jest gospodarka turystyczna w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Dotyczy zatem lat dziewięćdziesiątych, w których dokonała się zmiana ogólnej „filozofii” planowania, wyrażająca się w odniesieniu do planowania przestrzennego przede wszystkim zmianą podstaw prawnych jego „uprawiania”, a w konsekwencji także zmianą zakresu i sposobu podejścia do problematyki zagospodarowania przestrzennego kraju ujmowanej w dokumentach rządowych. Zmianie podlegało także postrzeganie miejsca i roli gospodarki turystycznej w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Celem opracowania jest sformułowanie wniosków dla gospodarki turystycznej, jakie wynikają z dokumentów rządowych, dotyczących koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, a równolegle – sformułowanie wniosków dla planowania strategicznego odnośnie do sposobu i zakresu ujęcia problemów istotnych dla rozwoju gospodarki turystycznej.

W opracowaniu, poddano analizie zarówno ustawy, tworzące regulację prawną w zakresie planowania przestrzennego zagospodarowania kraju, jak i sporządzone w latach dziewięćdziesiątych dokumenty rządowe, przedstawiające zamierzenia dotyczące przestrzennego zagospodarowania kraju. Dokumentami takimi są:

- ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym,
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,
- „Długookresowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” – opracowana w Centralnym Urzędzie Planowania w 1990 r.,
- „Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” – opracowywana w cyklu 1995-1998, początkowo w Centralnym Urzędzie Planowania, a po reorganizacji administracji centralnej w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych.

Wymienione wyżej ustawy przeanalizowano z punktu widzenia związków między planowaniem przestrzennym a planowaniem sektorowym, w tym związanym z gospodarką turystyczną. Natomiast w dokumentach rządowych poddano identyfikacji i analizie zakres i sposób uwzględnienia w nich problematyki gospodarki turystycznej.

2. PODSTAWY PRAWNE KONCEPCJI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

W latach dziewięćdziesiątych nastąpiła istotna zmiana regulacji prawnej w zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju. Po dziesięcioletnim okresie formalnego obowiązywania ustawy o planowaniu przestrzennym (w przedmiocie planowania strategicznego na poziomie krajowym i regionalnym nie działała już co najmniej od połowy 1990 r., tj. od zaniku podmiotowości prawnej województw oraz zniesienia hierarchicznego systemu planowania społeczno – gospodarczego), w 1994 r. weszła w życie ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym.

2.1. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym

Ustawa składa się z siedmiu rozdziałów: Przepisy ogólne; Opracowywanie i uchwalanie planów; **Plan krajowy**; Plany regionalne; Plany miejscowe; Lokalizacja inwestycji; Przepisy przejściowe i końcowe.

Najistotniejsze regulacje w zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju zawierają pierwsze trzy rozdziały.

W rozdziale pierwszym określono ogólny cel i zakres planowania przestrzennego oraz typy sporządzanych planów w aspekcie obszarów nimi objętych. Cel planowania przestrzennego sformułowano, jako: „...kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi w sposób zapewniający warunki do poprawy jakości życia społeczeństwa, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększenia efektywności procesów gospodarczych i podnoszenia zdolności obronnej państwa”. Stwierdza się, że planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym, który powinien obejmować: „1) dokonywanie ocen stanu zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie badań i studiów oraz opracowywanie prognoz w tym zakresie; 2) opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego; 3) ustalanie lokalizacji inwestycji oraz 4) kontrolę realizacji planów zagospodarowania przestrzennego”. W dalszej części, ustawa sytuuje planowanie przestrzenne i planowanie społeczno – gospodarcze jako współzależne, wskazując, że uwarunkowania rozwoju wynikające z planów społeczno – gospodarczych powinny stanowić podstawę do określania w planach zagospodarowania przestrzennego sposobów, proporcji i miejsca realizacji przedsięwzięć służących zaspokojeniu potrzeb społecznych, a wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno – gospodarczego powinny stanowić podstawę do określania w planach społeczno – gospodarczych sposobów, proporcji i środków zaspokajania potrzeb społecznych. Ze względu na zasięg obszarowy planów zagospodarowania przestrzennego ustawa wyróżnia: plan krajowy, plan regionalny, miejscowy i plany obszarów funkcjonalnych. Ze względu na horyzont czasowy – wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem miejscowych, miały być sporządzane jako plany długookresowe, z wyodrębnieniem w nich zadań na okres perspektywiczny.

W rozdziale drugim, zawierającym regulacje, dotyczące opracowywania i uchwalania planów, wskazano, że opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich „szczebli” obejmuje sporządzenie i uchwalenie kolejno projektu założeń i projektu planu. Organem właściwym w sprawach sporządzania projektu założeń do planu krajowego i projektu tego planu ustala się Centralny Urząd Planowania.

W rozdziale trzecim – sformułowano cel planu krajowego, który „określa przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne i kulturowe warunki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz cele i zasady polityki przestrzennej, uwzględniające jego regionalne zróżnicowanie”, oraz wymóg, aby plan krajowy określał działania zapewniające:

- „1) ochronę środowiska, z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie oraz obszarów szczególnego zagrożenia,
- 2) prawidłowe funkcjonowanie i rozwój sieci osadniczej, ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji i miast o znaczeniu krajowym,
- 3) racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych,
- 4) ochronę złóż i prawidłowe wykorzystanie zasobów surowców mineralnych,
- 5) ochronę i wykorzystanie zasobów wodnych,
- 6) rozwój gospodarki wodnej i leśnej,
- 7) prawidłowe rozmieszczenie infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym,
- 8) ochronę wartości kulturowych, w tym historycznych założeń i zasobów miejskich,
- 9) zachowanie wymagań obronnych oraz bezpieczeństwa kraju”.

Centralny Urząd Planowania został zobowiązany do szerokiej konsultacji sporządzanego projektu założeń i projektu planu z właściwymi komisjami sejmowymi, naczelnymi, centralnymi i terenowymi organami administracji państwowej oraz organizacjami społecznymi, zawodowymi i naukowymi. Miał także dokonywać okresowej, nie rzadziej niż co pięć lat, oceny aktualności planu krajowego, a propozycje zmian przedstawiać Radzie Ministrów.

W regulacjach dotyczących planów „niższych szczebli” zawarto zapisy o uwzględnianiu w nich ustaleń planu krajowego.

Dokonana analiza regulacji prawnej w zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju, zawartej w ustawie z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym, pozwala stwierdzić, że:

- ustawa wprowadziła do obiegu prawnego formułę współzależności planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego (według wcześniejszej ustawy z 1961 r., planowanie przestrzenne na wszystkich trzech, hierarchicznie powiązanych szczeblach było przyporządkowane planom społeczno-gospodarczym),
- planowi krajowemu przypisano funkcję „nadrzędnego” i kompleksowego planu przestrzennego zagospodarowania. Jego ustalenia były obligatoryjne dla wszystkich niższych szczebli planów przestrzennych, a zakres problematyki, aczkolwiek nie wyartykułowany bezpośrednio jako działowo-branżowy, *de facto* obejmował wszystkie sfery rozwoju społeczno-gospodarczego,
- żaden z zapisów ustawy nie odnosi się bezpośrednio do turystyki, jednak niewątpliwie „mieści” się ona zarówno w „kompleksowym” ogólnym celu planowania przestrzennego, jak i w zakresie takiej wyszczególnionej tematyki planu krajowego jak: ochrona środowiska, prawidłowe funkcjonowanie i rozwój sieci osadniczej, czy ochrona wartości kulturowych.

Generalnie, ustawa o planowaniu przestrzennym z 1984 roku, poza wprowadzeniem do obiegu prawnego formuły współzależności planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, utrzymywała hierarchiczny system planów i kontynuowała wcześniej obowiązującą formułę planowania przestrzennego, polegającą na konstruowaniu przyszłego docelowego wzorca zagospodarowania kraju, wyznaczającego fizyczne rozmieszczenie inwestycji.

Rosnąca nieadekwatność zapisów omawianej ustawy do zmian ustrojowych rozpoczętych w 1989 roku spowodowała, że kilkakrotnej jej nowelizacji (w latach 1989, 1990 i 1993) towarzyszyły prace nad całościową nową regulacją.

2.2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku zawiera zasadniczo odmienną regulację całej problematyki przestrzennej od ujętej w obowiązującej uprzednio. Generalnie zakłada, że tylko miejscowy plan przestrzennego zagospodarowania jest źródłem praw. Ustawa przede wszystkim „określa zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, przyjmuje rozwój zrównoważony jako podstawę tych działań, a także określa zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach”.

Kolejne, poszczególne jej rozdziały to: Przepisy ogólne; Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu; Uprawnienia urbanistyczne; Kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej państwa; Przepisy przejściowe i końcowe.

Unormowania adekwatne do celu niniejszego opracowania zawiera **rozdział szósty: Kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej państwa**.

Zobowiązuje się w nim:

- w art. 55 - naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz wojewodów do prowadzenia analiz i studiów oraz opracowywania koncepcji i sporządzania programów odnoszących się do obszarów i zagadnień – odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych prac - dla określenia podstaw i kierunków polityki przestrzennej państwa,
- w art. 56.1 - pierwotnie Ministra, Kierownika Centralnego Urzędu Planowania, a po reorganizacji administracji centralnej - Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych do sporządzania i aktualizowania, w trybie prac nad strategią rozwoju kraju, koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, określającej „zwłaszcza przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania i cele oraz kierunki tej polityki”. Zgodnie z art.56.2. Rada Ministrów ustala, w jakim zakresie koncepcja ta będzie stanowić podstawę sporządzania programów służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych, wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju,
- w art. 57.1. - wojewodów do sporządzania, w oparciu o koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, studiów zagospodarowania przestrzennego województwa, określających „uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa, oraz obszary przewidywane do realizacji tej polityki”,
- odpowiednio w art. 58.1 i art. 59.1 - naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz wojewodów do sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Zarówno studia, jak i programy muszą być poddane procedurze uzgodnień i opiniowania przez właściwe organy administracji rządowej, bądź samorządowej.

Ustawa z 1994 r. wprowadza do polskiej praktyki planistycznej nowe pojęcia, którymi są: „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” oraz „Studium zagospodarowania przestrzennego”. Przyjmuje się, że ustawowa formuła „Koncepcji...” (zawarta w „Założeniach koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” zaakceptowanych przez Radę Ministrów w listopadzie 1995 r.), oznacza, że:

- jej przedmiotem jest polityka, a więc świadome oddziaływanie na zagospodarowanie kraju, w sposób współzależny z priorytetami strategii jego rozwoju,
- podmiotem – Rząd, co - zgodnie z zasadą subsydiarności – odpowiednio ogranicza zakres problemowy koncepcji,
- a odbiorcami – wszystkie podmioty publiczne i prywatne, zainteresowane zamierzeniami Rządu w sferze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Relacje między polityką przestrzenną Rządu a polityką przestrzenną samorządów, w procesie tworzenia koncepcji, oparte są na procedurach iteracyjnych oraz na procedurach negocjacyjnych w procesach ich realizacji.

Ustawowy wymóg opracowania „Koncepcji ...” w trybie prac nad strategią rozwoju kraju, sytuuje to opracowanie w sferze planowania strategicznego. To oznacza, że nie pełni ona funkcji „nadrzędnego” planu przestrzennego zagospodarowania kraju wyznaczającego fizyczne rozmieszczenie inwestycji publicznych, dostarcza natomiast przesłanek do sporządzania programów zawierających zadania rządowe. Prezentowana jest w formie sukcesywnie sporządzanych raportów, których zakres tematyczny, czasowy i forma mogą być zmienne.

Konkludując, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w sposób bardzo ogólny, żeby nie powiedzieć lakoniczny, określa charakter i funkcje instrumentu planowania strategicznego - nowego w praktyce polskiej. Nie zawiera bezpośrednich regulacji, dotyczących związków między planowaniem przestrzennym a planowaniem strategicznym i sektorowym. Dopiero ustawowa formuła „Koncepcji...” dookreśla, że koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest współzależna z długookresową strategią rozwoju kraju.

3. TURYSTYKA W KONCEPCJI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU – analiza dokumentów rządowych

3.1. Długookresowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (1990)

Pierwszym dokumentem programowym rządu w okresie transformacji ustrojowej, odnoszącym się do problematyki gospodarki przestrzennej, była „Długookresowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”, zaakceptowana przez Radę Ministrów 30 lipca 1990 roku. Dokument ten, opracowany na bazie merytorycznej z lat osiemdziesiątych, konsumował efekty wieloletnich badań naukowych, których zwieńczeniem była „Diagnoza gospodarki przestrzennej Polski” opublikowana przez Polską Akademię Nauk w 1987 r., a także studiów planistycznych prowadzonych w układach lokalnych, regionalnych i ogólnokrajowych. Sformułowane w nim cele i zasady długookresowej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oparto na dokonanej identyfikacji zróżnicowanych przestrzennie uwarunkowań i predyspozycji rozwojowych oraz już widocznych i potencjalnych konfliktów, występujących między różnymi sposobami użytkowania przestrzeni kraju i jego zasobów. W przekonaniu autorów, jak wspomina się we Wprowadzeniu, realizacja sformułowanej polityki „pozwoli na uniknięcie, bądź łagodzenie tych konfliktów i ich skutków”.

W wymienionym opracowaniu przedstawiono:

W pierwszej części – przesłanki zmian w polityce przestrzennej, wynikające z diagnozy stanu gospodarki przestrzennej i prognoz perspektywicznego rozwoju społeczno - gospodarczego Polski oraz wynikające z nich założenia długookresowej polityki przestrzennej państwa, w odniesieniu do podstawowych trzech trwałych elementów zagospodarowania, tj. układu przyrodniczego, systemu osadniczego i układu infrastruktury technicznej, a także dominanty polityki przestrzennej w odniesieniu do wyróżnionych ośmiu głównych stref przestrzeni kraju: nadmorskiej, pojeziernej, środkowo – zachodniej, centralnej, wschodniej, południowo – wschodniej, południowej i górskiej oraz cele polityki przestrzennej do 2000 roku. W podsumowaniu tej części opracowania przedstawiono wykładnię generalnego celu polityki przestrzennej dla potrzeb polityki przestrzennej państwa do 2000 roku, którym jest „tworzenie warunków do poprawy jakości życia społeczeństwa, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększenia efektywności procesów gospodarczych i podnoszenia zdolności obronnej państwa”.

W drugiej części – zasady i kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, w następujących blokach tematycznych:

- 1) gospodarowanie środowiskiem przyrodniczym - z wyodrębnieniem problematyki ochrony środowiska, gospodarki wodnej i gospodarki leśnej,
- 2) rozmieszczenie produkcji materialnej – w odniesieniu do lokalizacji przemysłu, okręgów wyborczych i gospodarki żywnościowej,
- 3) przekształcenia systemu osadniczego i obsługi ludności – w tym: sieć osadnicza, infrastruktura społeczna, **turystyka** i ochrona wartości kulturowych,
- 4) rozwój systemów infrastruktury technicznej – z wydzieleniem: transportu, łączności i energetyki,
- 5) umacnianie walorów obronnych,
- 6) współpraca z krajami sąsiedzkimi.

W trzeciej części – problemy realizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w tym: zasady instrumentacji polityki przestrzennej państwa, monitoring zmian w przestrzennym zagospodarowaniu, zagrożenia realizacji planu przestrzennego i kierunki dalszych badań naukowych oraz prac studialnych w sferze gospodarki przestrzennej.

W treści całego dokumentu (poza legendą do mapy 13) nie „pojawia się” termin „gospodarka turystyczna”. Jednak jej problematyka jest szeroko obecna pod określeniem „**turystyka**”, zarówno w formie bezpośredniej jak i pośredniej w całym dokumencie.

Turystyka - w „Długookresowej koncepcji...” - stanowi jeden z integralnych elementów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, któremu poświęcono samoistny podrozdział, w rozdziale 3. wspomnianej wyżej części drugiej. Już na wstępie sformułowany w nim, główny kierunek polityki rozwoju turystyki do 2000 r., jako „tworzenie możliwie najlepszych warunków społecznych, gospodarczych i przestrzennych do pełniejszego zaspokojenia zapotrzebowania społeczeństwa na wypoczynek”, wskazuje na **ujmowanie rozwoju turystyki w ścisłym związku z ogólnym rozwojem społeczno – gospodarczo – przestrzennym kraju**. W zagospodarowaniu turystycznym w okresie perspektywicznym przyjęto następujące ogólne zasady:

- „...ochrona walorów turystycznych i wypoczynkowych opierać się będzie na przepisach dotyczących ochrony przyrody i krajobrazu,

- **na niektórych obszarach ekologicznego zagrożenia** w miarę dekapitalizacji bazy materialnej **następować będzie stopniowe ograniczanie turystyki**, zwłaszcza wypoczynku długookresowego,
- **na obszarach specjalnie chronionych** konieczność zwiększenia rygorów ochrony przyrody i krajobrazu spowoduje **ograniczenie niektórych form turystyki masowej** na korzyść rozwoju turystyki kwalifikowanej i specjalnej,
- **w rejonach nadmiernej koncentracji ruchu turystycznego** uznaje się za niezbędne **zmniejszenie stopnia wykorzystania bazy turystycznej** do granic jej pojemności oraz wydolności urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej,
- **w miejscowościach uzdrowiskowych** uznaje się **nadrzędność funkcji leczniczych nad innymi**”.

W nawiązaniu do powyższych zasad, wskazuje się na **cztery zasadnicze kierunki działalności w zakresie przestrzennego zagospodarowania turystycznego, którymi są:**

- rozwój zagospodarowania turystycznego strefy pojeziernej i podgórskiej,
- zahamowanie procesu degradacji walorów turystycznych i dekapitalizacji majątku trwałego, przede wszystkim w strefie nadmorskiej, a zwłaszcza nad otwartym morzem,
- rekonstrukcja bazy materialnej turystyki i przeciwdziałanie degradacji walorów turystycznych na obszarach górskich,
- rozwój wypoczynku cotygodniowego mieszkańców aglomeracji, ze szczególnym uwzględnieniem wypoczynku ludności zamieszkującej obszary zagrożenia ekologicznego.

W dalszej części omawianego podrozdziału, każdy z wyżej wymienionych kierunków został wzbogacony o określenie i geograficzne umiejscowienie wiodących funkcji turystycznych w strefach nimi objętych, wskazanie priorytetów i ograniczeń zagospodarowania turystycznego oraz pożądanych zmian skali i form ruchu turystycznego, a także podstawowych warunków ich realizacji. I tak między innymi przyjmuje się, że:

strefa pojezierna, posiadająca niezniszczone walory przyrodnicze i krajobrazowe, powinna przejąć ruch turystyczny z przeciążonej strefy nadmorskiej i innych rejonów koncentracji, pod warunkiem stworzenia szerszych możliwości obsługi tego ruchu. Obok funkcji wypoczynku długookresowego i turystyki kwalifikowanej uwzględniać należy potrzeby wypoczynku cotygodniowego ludności aglomeracji gdańskiej i bydgosko – toruńskiej. Rozwijanie intensywności i zasięgu funkcji turystycznych powinno być skorelowane ze stanem miejscowej infrastruktury społecznej i technicznej oraz musi być dostosowane do rygorów ochrony wartości przyrodniczych,

w strefie nadmorskiej, za wiodące funkcje uznaje się lecznictwo uzdrowiskowe, wypoczynek profilaktyczno-leczniczy i wypoczynek długookresowy, przy czym, priorytetowemu rozwojowi funkcji uzdrowiskowych w zachodniej części Wybrzeża Bałtyku (z niezbędną rekonstrukcją bazy i urządzeń infrastruktury) towarzyszyć powinno ograniczanie zagospodarowania turystycznego w gdańskim i szczecińskim obszarze ekologicznego zagrożenia oraz dostosowanie do rygorów ochrony środowiska i krajobrazu funkcji turystycznych rejonów parków narodowych,

w strefie górskiej i podgórskiej – na obszarze Karpat niezbędne będzie wspieranie rozwoju zagospodarowania turystycznego w Beskidach i Bieszczadach oraz na Podkarpaciu w celu odciążenia rejonu Tatr i Pięnin. Rozwój turystyki w Sudetach, przy przyznaniu preferencji lecznictwu uzdrowiskowemu, nastawiony będzie przede wszystkim na przeciwdziałanie dekapitalizacji i modernizację istniejącej bazy materialnej, ze wskazaniem podjęcia najpilniejszych działań w Kotlinie Kłodzkiej,

- rozwiązywanie problemu odpowiednich warunków wypoczynku cotygodniowego ludności zamieszkującej duże ośrodki miejskie „powierza się” planom regionalnym, w których powinny zostać wyznaczone tereny do pełnienia tej funkcji położone w pobliżu aglomeracji, najmniej kolidujące z innymi funkcjami.

W końcowej części omawianego podrozdziału wskazuje się na istotny czynnik poprawy zagospodarowania turystycznego, jakim będzie możliwość wykorzystania kapitału zagranicznego dla zagranicznej turystyki przyjazdowej. Największe możliwości dla rozwoju jej specjalistycznych form występują na pojezierzach, na wybrzeżu Bałtyku i w niektórych rejonach górskich, a głównymi węzłami obsługi turystyki zagranicznej pozostaną: Warszawa, Kraków, Poznań, Częstochowa, Gdańsk, Katowice, Lublin, Łódź, Olsztyn, Szczecin, Toruń i Wrocław.

Bezpośrednią ilustrację bogatej problematyki z zakresu turystyki ujętej w „Długookresowej Koncepcji...” stanowi mapa 13. Turystyka (kopia w załączeniu). Przedstawiono na niej następujące powierzchniowe i punktowe elementy zagospodarowania turystycznego kraju:

- rejony gospodarki turystycznej: o szczególnych predyspozycjach do rozwoju zagospodarowania turystycznego i o ograniczonym rozwoju turystyki ze względu na postępującą degradację środowiska przyrodniczego oraz nadmierne obciążenie ruchem turystycznym,
- główne ośrodki recepcyjne w turystyce: o funkcji wypoczynkowej i o funkcji krajoznawczej, w tym – do uzupełniającego zagospodarowania turystycznego,
- miejscowości uzdrowiskowe: statutowe i w rozwoju oraz potencjalne,
- aglomeracje wymagające w pierwszej kolejności koncentracji działań na potrzeby wypoczynku cotygodniowego,
- obszary preferowane do rozwoju kwalifikowanej turystyki zagranicznej,
- miejscowości preferowane do rozwoju turystyki zagranicznej, w tym do organizacji kongresów międzynarodowych,
- ważniejsze turystyczne przejścia graniczne istniejące i projektowane: lądowe – kolejowe i drogowe, lotnicze i morskie.

Rola gospodarki turystycznej w kształtowaniu związków przestrzennych - nie tylko na różnych poziomach zagospodarowania krajowego - została zauważona i bezpośrednio uwidoczniła na mapie 2. Powiązania przestrzenne Polski w Europie (wybrane elementy). Zaznaczono na niej centra kongresowe i targowe oraz główne węzły obsługi turystyki zagranicznej w Polsce (kopia w załączeniu).

Jak już wcześniej wspomniano, turystyka (rekreacja, wypoczynek) jest bezpośrednio przywoływana w zdecydowanej większości podrozdziałów omawianego dokumentu. Jej „obecność” w kontekście odnotowuje się zarówno w przesłankach zmian w polityce przestrzennej (diagnoza stanu materialnej substancji zagospodarowania, w której stwierdza się, że niski poziom nasycenia podstawowymi urządzeniami infrastruktury społecznej, dekapitalizacja i zły stan techniczny tych urządzeń, sprawia, iż nie mogą one zaspokoić potrzeb społecznych w zakresie ochrony zdrowia, oświaty, kultury i rekreacji), jak też we wnioskach z prognoz perspektywicznego rozwoju społeczno-gospodarczego, przy omawianiu:

- otwarcia gospodarki polskiej (może spowodować wzrost zagranicznej turystyki przyjazdowej i uzasadnia „rozszerzenie naszej oferty pobytowej, szczególnie w sferze turystyki kwalifikowanej oraz leczenia sanatoryjnego”),

- rozwoju i przekształceń gospodarki żywnościowej (na obszarach o niekorzystnych warunkach agrotechnicznych i zapóźnieniu cywilizacyjnym celowe jest „łączenie funkcji rolniczych z nierolniczymi dziedzinami komplementarnymi, jak usługi, turystyka itp.”) oraz
- dominant polityki regionalnej (ograniczenia i preferencje rozwoju turystyki w strefie nadmorskiej, pojeziernej, wschodniej i górskiej).

Rozwój turystyki i wypoczynku uwzględniają także zasady i kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju dotyczące:

- gospodarki wodnej, gdzie stwierdza się m.in., że wprowadza się kategorię zlewni chronionych „dla zapewnienia niezbędnych zasobów wód powierzchniowych w celu zaopatrzenia w wodę, a także ochrony środowiska oraz rozwoju turystyki i wypoczynku”,
- gospodarki żywnościowej, która m.in. na Kaszubach i Suwalszczyźnie specjalizować się będzie „...w zaopatrzeniu miejscowych ośrodków miejskich oraz ośrodków czasowych i turystycznych”,
- sieci osadniczej, gdzie przewiduje się: w aglomeracji warszawskiej - rozwój funkcji turystyki krajowej i międzynarodowej, w aglomeracji gdańskiej - złagodzenie kolizji między podstawowymi funkcjami: portowo-transportową, przemysłową i wypoczynkową, w aglomeracji szczecińskiej minimalizowanie kolizji funkcji portowej i usługowej z ochroną walorów środowiska przyrodniczego i turystyczno-wypoczynkowych,
- infrastruktury społecznej; w zakresie ochrony zdrowia państwo wspierać będzie rozwój lecznictwa uzdrowiskowego na obszarach o relatywnie dobrym stanie środowiska przyrodniczego, a w odniesieniu do kultury i sztuki nastąpi wzmocnienie bazy materialnej, umożliwiającej rozwój kontaktów międzynarodowych, przede wszystkim w Warszawie, Krakowie i Poznaniu,
- ochrony wartości kulturowych; wskazuje się, że „zagospodarowanie turystyczne będzie uwzględniało układ dróg historycznych, wokół których powinny być tworzone strefy chronionego krajobrazu, a decydujące znaczenie będzie miał tu rozwój turystyki kwalifikowanej i krajoznawczej...”,
- umacniania walorów obronnych, uwzględniających m.in. możliwości wykorzystania bazy turystycznej do rozśrodkowania ludności w przypadku zagrożenia, co może być osiągnięte w osadnictwie w wyniku dalszego zagospodarowywania stref rekreacji wokół aglomeracji miejskich i większych miast, a w turystyce – w efekcie tworzenia warunków rozwoju bazy cotygodniowego wypoczynku, w szczególności dla ludności dużych miast,
- współpracy z krajami sąsiedzkimi, która koncentrować się będzie m.in. na skoordynowaniu wykorzystania turystycznego rejonów przygranicznych.

W ostatniej części opracowania, wśród zagrożeń realizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju także przywołuje się imienne turystykę. Wzrost zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego, przede wszystkim w przypadku utrzymania się nadmiaru emisji siarki i azotu, grozi degradacją ok. połowy obszarów leśnych, co „spowodowałoby poważne straty w sferze produkcji materialnej oraz rekreacji i turystyki”.

W sformułowanych w końcowej części opracowania, preferowanych tematach przyszłych badań naukowych oraz studiów planistycznych, których wyniki służyć będą doskonaleniu polityki państwa i jej instrumentacji, można wskazać cztery tematy wiążące się z problematyką gospodarki turystycznej, w sposób pośredni lub w podtekście. Należy do nich:

- opracowanie naukowych podstaw identyfikacji i delimitacji obszarów tworzących przyrodniczy system obszarów chronionych oraz zasad gospodarowania na tych obszarach,
- kontynuowanie studiów nad koncepcją całościowego uwzględnienia wartości historycznych oraz kulturowych w zagospodarowaniu przestrzennym,
- konkretyzacja przestrzenna przyrodniczego systemu obszarów chronionych,
- określenie zasad gospodarowania na obszarach ekologicznego zagrożenia.

3.2. Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (cykl 1995 – 1998)

Obowiązek sporządzenia koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wynika z ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym.

W pierwszym etapie prac, w 1995 r. sporządzono w Centralnym Urzędzie Planowania **„Wstępną Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”**, jako podstawę dalszego formułowania rozwiniętej programowo projekcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Jej opracowanie stanowiło zwieńczenie kilkuletnich prac diagnostyczno – koncepcyjnych prowadzonych przez naukowców i praktyków, których rezultaty zostały zawarte w pięciu tomach (raportach) pod wspólnym tytułem Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. „Polska 2000 plus”.

„Wstępna Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” została zaakceptowana przez Radę Ministrów 21 listopada 1995 r., a następnie przyjęta przez Sejm, jako podstawa do dalszych prac i konsultacji społecznych, w postaci rezolucji z dnia 14 listopada 1996 r. Jednocześnie Sejm wezwał Radę Ministrów do przedstawienia, do dnia 30 czerwca 1997 r., zaktualizowanej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Realizując postanowienie Rady Ministrów i Rezolucji Sejmu RP, w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych opracowano nową wersję „Koncepcji...”, będącą podsumowaniem prac prowadzonych w Centralnym Urzędzie Planowania w latach 1995 – 1996 i w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych w 1997 roku. **Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju „Polska 2000 plus”** (sporządzona w wersji syntetycznej jako dokument rządowy), po dwukrotnej rundzie konsultacji i uzgodnień międzyresortowych i z wojewodami, w sierpniu 1997 r. została przyjęta przez Komitet Rozwoju Regionalnego przy Radzie Ministrów.

Dokument składa się z czterech części:

- Część I. Podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- Część II. Podstawowe systemy przestrzenne stabilizujące politykę przestrzennego zagospodarowania kraju,
- Część III. Problemy strategiczne makroregionów,
- Część IV. Rekomendacje.

Przedstawiają one kolejno:

w części pierwszej – podstawowe uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne kształtowania przestrzeni, dylematy i strategiczne cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, główne kierunki polityki, tj: dynamizacja przekształceń, selektywna restrukturyzacja i ochrona środowiska przyrodniczego oraz instrumentacja polityki przestrzennej państwa,

w części drugiej – podstawowe systemy przestrzenne, stabilizujące politykę przestrzennego zagospodarowania kraju - krajowy system osadniczy, infrastruktura techniczna, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz krajowa sieć ekologiczna Econet – Polska,

w części trzeciej – problemy strategiczne rozwoju makroregionów, między innymi czynniki rozwoju, szanse i zagrożenia rozwojowe, główne cele i kierunki działań,

w części czwartej – rekomendacje (obejmują: uwarunkowania przekształceń zagospodarowania kraju, system strategicznych celów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego kraju oraz generalne kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju) i zalecenia (zamieszczony wykaz tematów rozwijających i konkretyzujących koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju przedkłada się Radzie Ministrów, celem zobowiązania naczelnych i centralnych organów administracji państwowej do ich opracowania).

W całym (liczącym 64 strony) dokumencie problematyka gospodarki turystycznej nie stanowi nie tylko wydzielonej części czy fragmentu opracowania, ale nawet jej obecność polegająca na „przywołaniu” imiennym czy hasłowym, jest marginalna.

W pierwszej części opracowania pojawia się bezpośrednio w bardzo ogólnych zapisach w następujących segmentach opracowania:

- w kontekście integracji z Unią Europejską, gdy stwierdza się, że zwornikowe położenie geograficzne Polski „otwiera zasoby przyrodnicze polskiej przestrzeni rekreacyjnej na wzrastający popyt Europy Zachodniej na uprawianie różnych form ekoturystyki i wypoczynku w środowisku przyrodniczym”. Znalazło to swój wyraz w zaznaczeniu na rys.1 (kopia w załączeniu) przestrzeni przyrodniczej o znaczeniu europejskim, ze względu na wartości ekologiczne i rekreacyjne. Trudno jednak nie wyrazić zdziwienia, że zaznaczona przestrzeń to tylko obszar północnej Polski, obejmujący wybrzeże Bałtyku i Pojezierza,
- w głównych kierunkach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, gdzie przyjmuje się, że otwarty system, dynamizujący przekształcenia polskiej przestrzeni w XXI wieku mogłyby tworzyć między innymi „strefy i ośrodki gospodarki turystycznej, w których najwyższe w kraju walory środowiska przyrodniczego i unikatowe wartości kultury materialnej pobudzać będą popyt europejski – główne źródło ich potencjalnej aktywizacji”,
- w kontekście przełamania zapóźnienia cywilizacyjnego strefy Polski północnej, północno-wschodniej i wschodniej, gdzie pisze się, że środowisko przyrodnicze może stanowić podstawę dynamizacji rozwoju społeczno-gospodarczego, którego głównym ogniwem może stać się nowoczesna gospodarka turystyczna (obok kształtowanego współzależnie leśnictwa i rolnictwa wraz z infrastrukturą społeczną i techniczną). Dalej stwierdza się, że rozwój gospodarki turystycznej, „opartej o unikatowe dla Europy walory turystyczne i uzdrowiskowe pasów nadmorskiego i pojeziernego może być zasadniczym czynnikiem przekształceń strukturalnych całej wspomnianej strefy. Zwraca się też uwagę na możliwość wzrostu popytu Europy Północno-Zachodniej na „zasoby rekreacyjne” omawianej strefy,
- w instrumentacji polityki przestrzennej państwa - w strukturze monitoringu zmian w gospodarce przestrzennej proponuje się objęcie nim m.in. rekreacji.

W części drugiej opracowania:

- w rozdziale „Krajowy system osadniczy”, gospodarkę turystyczną wspomina się w kontekście racjonalizacji struktur przestrzennych aglomeracji (racjonalne powiązania pomiędzy miejscami zamieszkania, pracy, wypoczynku), gęstej sieci małych miast i większych osiedli wiejskich oraz nowych szans aglomeracji Trójmiasta i aglomeracji szczecińskiej (obsługa ruchu turystycznego),
- w rozdziale „Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich”, turystykę i wypoczynek wymienia się w kontekście tworzenia w ich obsłudze nowych miejsc pracy, a także

gospodarowania przestrzeni na terenach wiejskich, które powinno w jak najmniej kolizyjny dla środowiska sposób, łączyć ich główne funkcje (miedzy innymi rekreacyjne), zapewniając ochronę różnorodności przyrodniczej i kulturowej.

W części obejmującej problemy strategiczne makroregionów zapisy odnoszące się do turystyki najczęściej występują przy omawianiu:

- głównych celów lub czynników (szans) strategicznego rozwoju, w kontekście wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych oraz kulturowych, lub ich odtworzenia i ochrony,
- realizacji celów, przy omawianiu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich,
- zagrożeń realizacji celów lub podstawowych problemów strategicznych, w kontekście dewaloryzacji środowiska przyrodniczego, konfliktów przestrzennych spowodowanych koncentracją wielu funkcji, nienaruszalność unikalnych walorów środowiska przyrodniczego.

W rekomendacjach sformułowano jeden zapis odnoszący się wprost do turystyki i jeden z jej tematyką w podtekście. Proponuje się przyjęcie, że polityka przestrzennego zagospodarowania kraju dążyć będzie do:

- 1) „Dynamizacji polskiej przestrzeni w europejskim systemie konkurencji, innowacyjności i efektywności poprzez kształtowanie warunków przestrzennych, umożliwiających zagospodarowanie w oparciu o popyt międzynarodowy polskiej przestrzeni rekreacyjnej oraz ośrodków i obiektów polskiej kultury materialnej”;
- 2) Ekologizacji przestrzennego zagospodarowania kraju poprzez aktywną ochronę zasobów unikatowych i najcenniejszych dla zachowania, i utrwalania różnorodności polskiej przestrzeni przyrodniczej.

W zaleceniach, wśród sformułowanych tematów dla 15 resortów, proponuje się, aby Rada Ministrów zobowiązała Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki do „Opracowania koncepcji krajowego systemu zagospodarowania przestrzennego w zakresie problemowym, istotnym dla dynamizacji gospodarki turystycznej jako ważnego czynnika rozwoju gospodarczego Polski w XXI wieku”.

Omówiony dokument, w marcu 1998 r. był rozpatrywany przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, który zalecił uzupełnienie go o: uwarunkowania ustrojowe wynikające z planowanej reformy administracji kraju, odniesienia do wcześniej przyjętych dokumentów rządowych w zakresie polityki regionalnej, większej konkretyzacji zapisów, zmianę sposobu prezentacji na rzecz obszarów problemowych, szersze omówienie instrumentacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, sprecyzowanie, w jakim zakresie „Koncepcja...” stanowi podstawę sporządzania programów dla realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Powyższe uzupełnienia, jak stwierdza się we Wprowadzeniu, uwzględnia „**Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju**” w wersji z sierpnia 1998 r. Oczekuje ona na rozpatrzenie przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

Przy zachowaniu poprzedniego, podstawowego układu treści dokumentu (zrezygnowano tylko z Części III. Problemy strategiczne rozwoju makroregionów), rozszerzono i zmieniono redakcję, zakres i sposób ujęcia niektórych zagadnień. Dotyczy to między innymi problematyki gospodarki turystycznej, która została wydzielona dwukrotnie. Stanowi jeden z podrozdziałów - Główne kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (Część I) oraz jeden z segmentów rozdziału - Polityka kształtowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (Część III).

Podrozdział - **Polityka kształtowania kompleksów gospodarki turystycznej dynamizującej rozwój** w całości odnosi się tylko (!) do obszaru problemowego obejmującego Polskę Północną, Północno-Wschodnią i Wschodnią.

Gospodarkę turystyczną (oraz kształtowane współzależnie z nią leśnictwo i rolnictwo wraz z infrastrukturą społeczną i techniczną) postrzega się jako główne ogniwo dynamizacji rozwoju całego kompleksu społeczno-gospodarczego, którego podstawę może stanowić potencjał środowiska przyrodniczego tej strefy.

Zwraca się uwagę na zależności poziomu wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego dla generowania rozwoju społeczno-ekonomicznego od popytu zewnętrznego i zasobów kapitałowych niezbędnych do jego zaspokojenia (obecnie, wskazana strefa to obszar charakteryzujący się m.in. wysoką stopą bezrobocia strukturalnego i degradacją cywilizacyjną wielu społeczności lokalnych). Szansę widzi się w położeniu geograficzno ekonomicznym, które umożliwia intensyfikację popytu na zasoby rekreacyjne, pochodzącego z Europy Północno-Zachodniej.

Uważa się, że rozwój gospodarki turystycznej, opartej o unikatowe dla Europy walory turystyczne i uzdrowiskowe pasa nadmorskiego i pasma pojeziernego, może stać się głównym czynnikiem uruchamiającym i generującym mechanizm pozytywnych społecznie i ekonomicznie przekształceń strukturalnych. W dalszej części stwierdza się, że „aby gospodarka turystyczna spełniała funkcje głównego czynnika napędzającego rozwój, to należałoby jej potrzebom podporządkować inne dziedziny: rolnictwo, leśnictwo, usługi i przemysł, w taki sposób, aby kształtować wielofunkcyjny i ekologicznie uwarunkowany system gospodarowania, wiążący współzależnie całą gospodarkę i zagospodarowanie przestrzenne tej rozległej przestrzennej strefy”.

Za niezbędny warunek wykorzystania szansy przełamania zapóźnienia cywilizacyjnego całej strefy uważa się długookresową strategię gospodarki turystycznej, która mogłaby stać się narzędziem równoważenia rozwoju, aby realizacja celów społecznych i ekonomicznych oraz współzależnego z nimi kształtowania zagospodarowania nie pomniejszała, czy degradowała zasobów środowiska przyrodniczego, lecz stymulowała jego poprawę. Mogłaby także tworzyć korzystną podstawę dla wysoce selektywnej polityki interwencyjnej rządu i samorządów terytorialnych oraz korzystne warunki dla zaangażowania kapitału prywatnego.

W rozdziale **Polityka kształtowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich**, trzecim omawianym segmentem (po rolnictwie i gospodarce leśnej) jest **gospodarka turystyczna**. Jej cele społeczno-ekonomiczne w rozwoju wielofunkcyjnych obszarów wiejskich sformułowano jako:

- „podnoszenie poziomu ekonomicznego gmin i regionów w kierunku poprawy sytuacji materialnej społeczeństwa, wspomaganie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego wsi,
- wspomaganie rozwiązywania problemu bezrobocia poprzez rozwój usług w sektorze gospodarki turystycznej, tworzenie miejsc pracy, wzrost aktywizacji zawodowej ludności,
- aktywizacja wsi i wspomaganie zmian cywilizacyjnych wsi i jej otoczenia”.

Za wiodącą zasadę kształtowania przestrzeni przyjmuje się rekonstrukcję zagospodarowania turystycznego korelowaną z ochroną cennych walorów środowiska przyrodniczego. Wyznacza ona pięć następujących zasad:

- „zachowanie i ochrona zasobów środowiska przyrodniczego będzie podstawą do ich optymalnego wykorzystania dla funkcji turystyczno-wypoczynkowych,

- działania, zmierzające do osiągnięcia trwałej równowagi turystyki i stanu zasobów naturalnych i kulturowych powinny tworzyć warunki i możliwości dochodzenia do kompromisu w sytuacjach konfliktowych między interesami turystyki a ochroną przyrody i wyznaczać wielostopniową współzależność użytkowania turystycznego terenów objętych statusem ochrony (rezerwatów, parków narodowych, parków krajobrazowych),
- dostosowanie użytkowania turystyczno-wypoczynkowego, powinno gwarantować optymalne i harmonijne warunki rozwoju i wzajemnych powiązań poszczególnych funkcji terenów, w tym zróżnicowanie rodzajów turystyki, dostosowanie organizacji ruchu turystycznego i zagospodarowania turystycznego do wartości przyrodniczo-geograficzno-krajobrazowych i ich ochrony,
- w miejscowościach uzdrowiskowych turystyka powinna stanowić uzupełniającą funkcję, podporządkowaną wymogom funkcji leczniczych,
- polityka zwiększenia powierzchni ekologicznego systemu obszarów chronionych, zwiększenie lesistości kraju, tworzenie właściwych struktur przyrodniczych w skali kraju i regionów, miast i osiedli kształtować będzie warunki korzystne dla rozwoju turystyki i wypoczynku, z uwagi na powiększanie turystycznej przestrzeni”.

W tym segmencie opracowania, autorzy nawiązują także do strategii rozwoju krajowego produktu turystycznego, wskazując, że jej kierunki powinny znaleźć odzwierciedlenie w programach rozwoju produktu turystycznego na szczeblu województw i gmin oraz w koncepcjach zagospodarowania turystycznego podmiotów gospodarczych.

4. WNIOSKI

1. Generalnym wnioskiem, wynikającym z przeanalizowanych ustaw oraz dokumentów strategicznych rządu, jest imperatyw wzmocnienia podstaw programowych gospodarki turystycznej w zmienionej terytorialnie organizacji kraju, w perspektywie akcesji do Unii Europejskiej oraz z uwzględnieniem priorytetów strategii rozwoju i koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Potrzeba taka wynika zresztą *explicite* z „Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (przygotowywanej obecnie do przedłożenia Radzie Ministrów), gdzie wśród niezbędnych dokumentów programowych rządu wymienia się długookresową strategię gospodarki turystycznej. Ponieważ turystyka jest imiennie wymieniona w ustawie o działach administracji rządowej, w zapowiadanej reorganizacji rządu nie zostanie „zdegradowana”, gdyż istnieć będzie „organ właściwy” w sprawach jej rozwoju. **Podjęcie prac nad długookresową strategią gospodarki turystycznej powinno stać się jednym z priorytetowych zadań tego organu.**

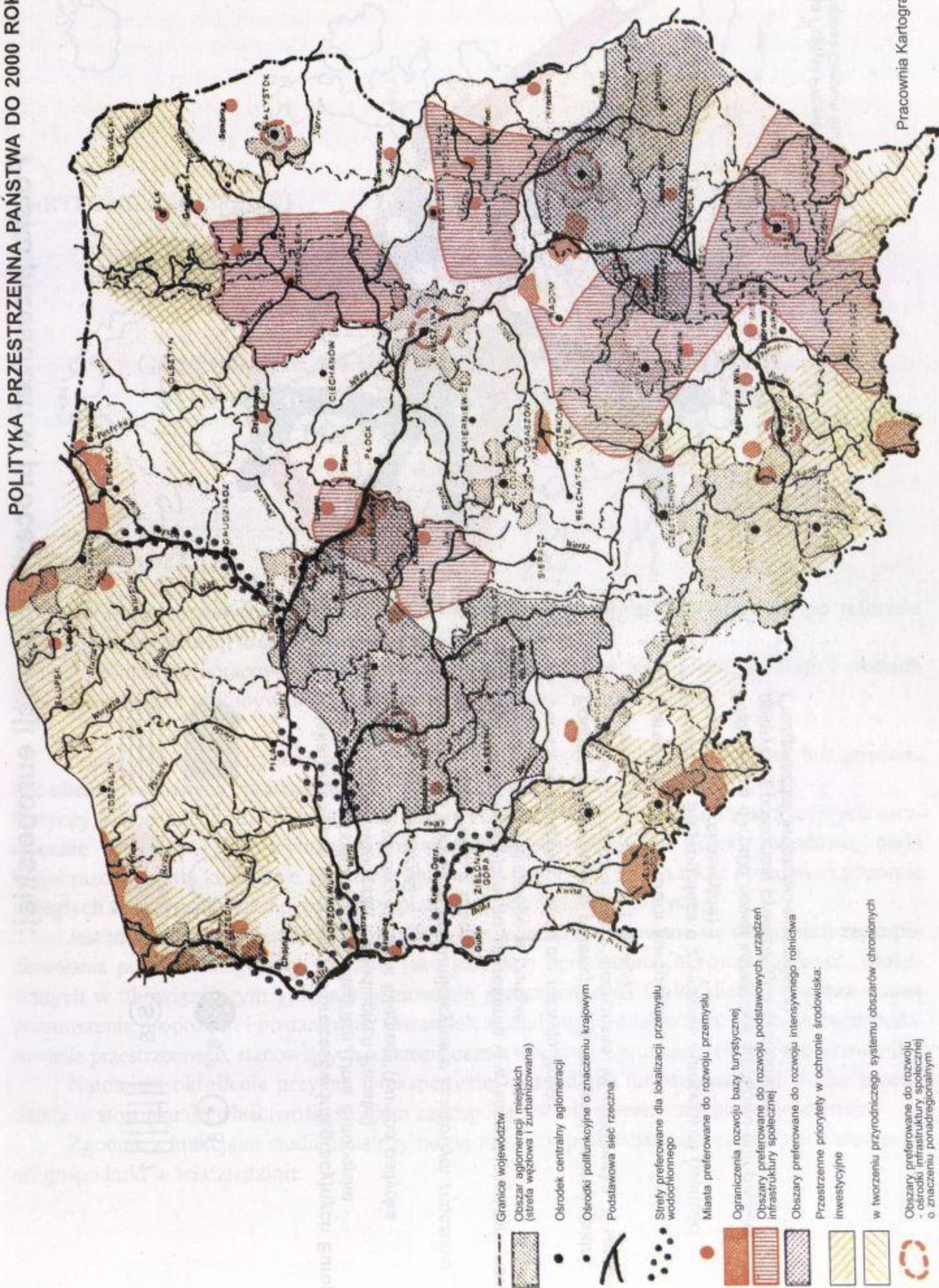
2. Sporządzenie takiej strategii powinno być wkomponowane w sieć dokumentów strategicznych, które są - bądź w najbliższym czasie będą - sporządzane na poziomie ogólnokrajowym, a przede wszystkim – w nowych województwach. W sferze zagospodarowania przestrzennego w skali kraju i regionów dokumentami takimi będą:

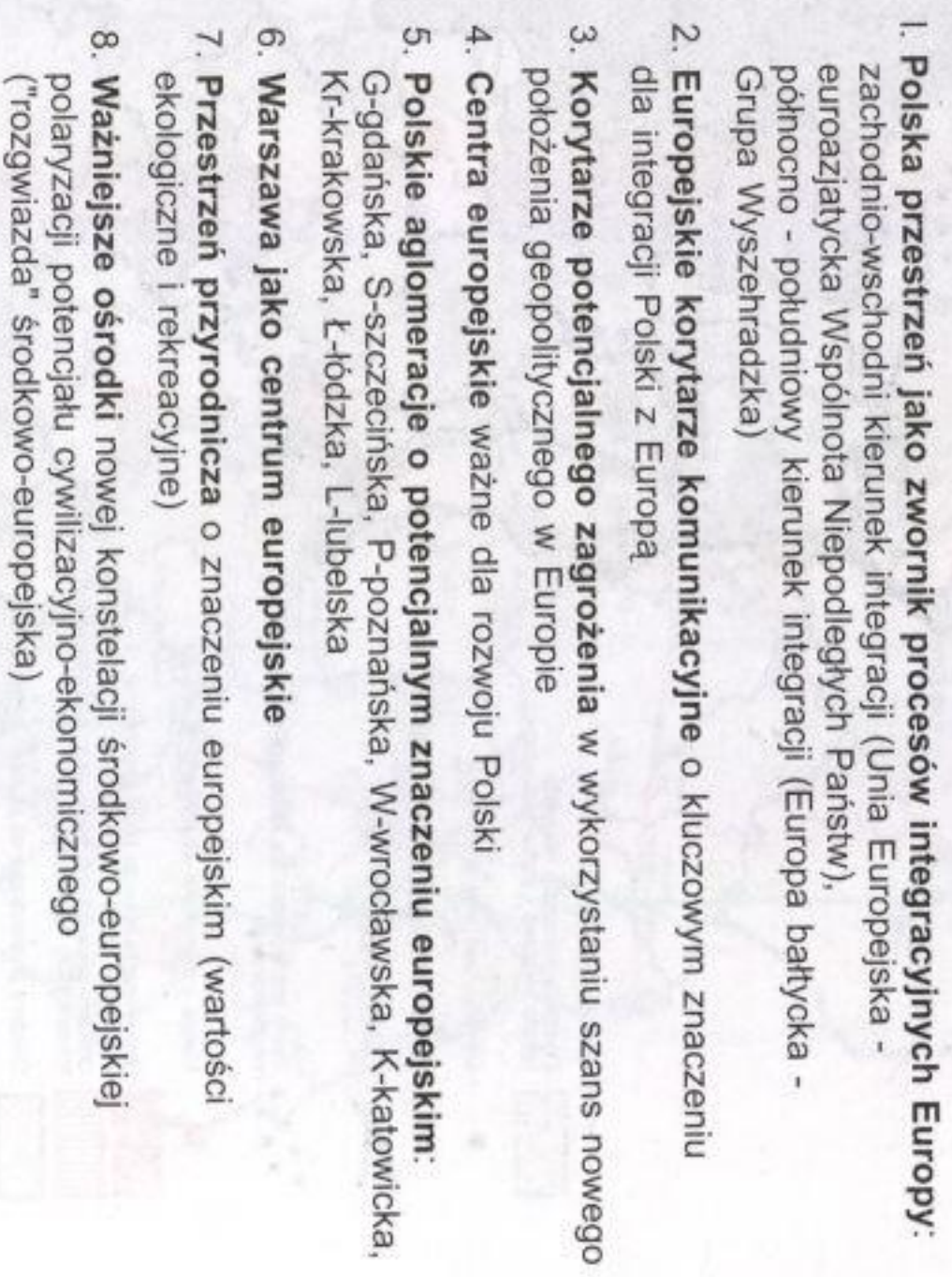
- a) na poziomie ogólnokrajowym – nowa wersja koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, uwzględniająca nowe uwarunkowania zewnętrzne tej polityki, przede wszystkim zaś – skutki reformy terytorialnej organizacji kraju. Trzeba dołożyć starań, aby problematyka gospodarki turystycznej zajęła w tym dokumencie pozycję

adekwatną do swej rangi w przestrzennym zagospodarowaniu kraju. Należy też stanowczo sprzeciwić się zapisom deformującym „rzeczywistość przestrzenną” turystyki w tym dokumencie. Jedynym sposobem, umożliwiającym realizację tego postulatu, jest operacyjna współpraca z organem sporządzającym koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Współpraca taka, wyrażająca się w permanentnej wymianie informacji, wielofazowych konsultacjach i uzgodnieniach, była niegdyś dobrą tradycją organów odpowiedzialnych za politykę przestrzennego zagospodarowania kraju z jednej, a odpowiedzialnym za rozwój turystyki z drugiej strony. Materialnym dorobkiem takiej współpracy jest sposób ujęcia problematyki turystycznej w „Długookresowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” z 1990 roku. Tym bardziej niepokoi więc marginalizacja tej problematyki w obecnie przygotowywanej wersji tej koncepcji. Nie jest to sprawa błaha mimo, że koncepcje strategiczne nie mają bezpośredniej egzekutywy, ani siły sprawczej. Są one bowiem uważnie studiowane przez opiniotwórcze instytucje międzynarodowe (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Europejski Bank Rozbudowy i Rozwoju i in.), poważnych inwestorów, a także – przez Komisję Europejską i jej organy. W tym kontekście np. zapis, redukujący preferencje dla rozwoju turystyki do pasa nadmorskiego i pojeziernego jest nie tylko kuriozalny, lecz wręcz szkodliwy,

- b) na poziomie wojewódzkim właściwe organy samorządowe wyposażone zostały w wyłączne kompetencje w sprawach planowania strategicznego, w tym - w kompetencje w sprawach **sporządzania i zatwierdzania planów przestrzennego zagospodarowania województwa**. Przywrócenie tej kategorii planów przestrzennego zagospodarowania, związane z upodmiotowieniem wojewódzkich wspólnot samorządowych, stwarza niepowtarzalną szansę na zainicjowanie efektywnej współpracy w sprawach rozwoju gospodarki turystycznej, w tym – w sprawach związanych z jej programowaniem. Wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego są idealnym miejscem dla eksponowania przestrzennych aspektów gospodarki turystycznej, która w wielu regionach odgrywać będzie rolę jednego z podstawowych czynników rozwoju regionalnego. Obie więc strony - organ rządowy, właściwy w sprawach gospodarki turystycznej oraz wojewódzkie wspólnoty samorządowe mają wiele do zyskania poprzez permanentną wymianę informacji i partnerskie konsultacje.

3. Koncentracja wysiłku organizatorskiego na pozyskaniu partnerów dla rozwoju turystyki wśród organów samorządowych na poziomie wojewódzkim nie eliminuje oczywiście potrzeby efektywnej współpracy z lokalnymi organami samorządowymi w gminach i w miastach. Współpraca ta ma jednakże i będzie miała nieco inny charakter – przede wszystkim operacyjny, a w znacznie mniejszym stopniu strategiczny. Trzeba jednakże pamiętać, że w sferze lokalizacji konkretnych obiektów jedynym źródłem decyzji są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, sporządzane i zatwierdzane przez samorząd gminy. Wojewoda ma nad tymi planami jedynie nadzór prawny, nie zaś – merytoryczny.





BARTŁOMIEJ KOLIPIŃSKI

GOSPODARKA TURYSTYCZNA W STRATEGIACH, STUDIACH I PLANACH ZAGOSPODAROWANIA NA POZIOMIE WOJEWÓDZKIM diagnoza

1. WPROWADZENIE

Niniejsze opracowanie stanowi część ekspertyzy "Gospodarka turystyczna po reformie terytorialnej organizacji kraju - aspekt regionalny".

Przedmiotem opracowania jest gospodarka turystyczna w strategiach, studiach i planach zagospodarowania wykonywanych dotychczas na poziomie wojewódzkim.

Problematyka turystyczna w większym lub mniejszym stopniu obecna jest, lub powinna być obecna, w różnych opracowaniach wykonywanych na poziomie wojewódzkim.

Dotyczy to specjalistycznych opracowań planistycznych, wykonywanych dla atrakcyjnych turystycznie obszarów, lecz wymagających szczególnego traktowania (parki narodowe, parki krajobrazowe, parki kulturowe, otoczenia zbiorników wodnych, itp.), a także opracowań pozornie odległych tematycznie, jak np. projekty i plany systemów transportowych.

Jest to zatem temat bardzo rozległy. W ekspertyzie skoncentrowano się na studiach zagospodarowania przestrzennego województw, jako jedynych opracowaniach kompleksowych, ulokowanych w obowiązującym systemie planowania przestrzennego. Ta lokalizacja stwarza szansę przenoszenia propozycji i postanowień zawartych w studium do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących o przeznaczeniu terenów i warunkach ich zagospodarowania.

Natomiast określenie przyjęte w ekspertyzie "gospodarka turystyczna" jest trochę przesadzone w stosunku do właściwości studium zagospodarowania przestrzennego województwa.

Zgodnie z funkcjami studium należy raczej mówić o problematyce turystycznej z elementami gospodarki w tej dziedzinie.

2. SYSTEM PLANOWANIA WOJEWÓDZKIEGO

Określenie "system planowania wojewódzkiego" nie jest w pełni właściwy dla sytuacji rzeczywiście występującej w latach 90-tych.

O systemowym ujęciu planowania można mówić jedynie w odniesieniu do planowania przestrzennego, kreowanego ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązującą od 1 stycznia 1995 r.

System planowania przestrzennego zbudowany został z uwzględnieniem następujących zasad:

- zobowiązania do formułowania polityki przestrzennej na wszystkich szczeblach zarządzania państwem i utworzenie dla realizacji tego zobowiązania systemu koncepcji i studiów przestrzennych,
- utworzenia instrumentów polityki przestrzennej na szczeblu rządowym, nadając im formę programów zawierających zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
- ustanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako jedynych dokumentów planistycznych w obrocie prawnym, z nadaniem ustaleniom tych planów rangi powszechnie obowiązujących przepisów gminnych.

Realizując te zasady ustawa tworzy system planowania z głównymi ogniwami, którymi są:

w sferze polityki przestrzennej

- koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- studia zagospodarowania przestrzennego województw,
- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin,

w sferze instrumentów

- centralne programy zadań rządowych realizujących cele publiczne,
- wojewódzkie programy zadań rządowych realizujących cele publiczne,
- gminne programy lokalnych zadań publicznych,

w sferze regulacji prawnych

- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako powszechnie obowiązujący przepis,
- administracyjne decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wszystkie ogniwa systemu planowania powiązane są zależnościami merytorycznymi - bezpośrednio lub pośrednio.

Ustawa wskazuje tylko na niektóre związki, określając wynikające z nich obowiązki formalnie:

- koncepcja polityki zagospodarowania przestrzennego kraju stanowi podstawę sporządzania rządowych programów zadań realizujących ponadlokalne cele publiczne,
- studium zagospodarowania przestrzennego województwa sporządza się w oparciu o koncepcję polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, uwzględniając rządowe programy zadań, realizujących cele publiczne,
- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin sporządza się uwzględniając cele i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze gmin,

- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się z uwzględnieniem polityki przestrzennej, sformułowanej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i z wprowadzeniem rządowych zadań realizujących ponadlokalne cele publiczne (zgodnie z rejestrem tych zadań).

Wdrożenie nowego systemu planowania przestrzennego napotykało na przeszkody wynikające z wielu przyczyn obiektywnych (brak informacji, zmienność podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowych zobowiązań) i subiektywnych (nieprzystosowanie mentalne uczestników procesu).

W tej sytuacji niektóre z ogniw nie zostały wypełnione (przede wszystkim zupełny brak programów zadań rządowych, realizujących cele publiczne oraz w znacznym zakresie także studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin), co zburzyło przyjętą w ustawie konstrukcję merytorycznych sekwencji systemu.

Pasywna postawa administracji rządowej (resortów) spowodowała, że zarówno w studiach wojewódzkich i gminnych, jak i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego utrzymane zostały, w zasadzie, przedsięwzięcia publiczne przewidywane wiele lat temu, nie w pełni dostosowane do nowej sytuacji.

Zgodnie z reformą terytorialnej organizacji kraju, ulega także modyfikacji system planowania przestrzennego. Podmiotem polityki regionalnej i planowania na tym poziomie będzie samorząd wojewódzki przejmując rolę gospodarza tego obszaru. Nadal jednak pozostaną istotne relacje, zachodzące pomiędzy politykami prowadzonymi przez: rząd - samorząd wojewódzki - samorządy gmin, wyrażanymi odpowiednimi dla tych polityk dokumentami.

Jest wielce prawdopodobne, że w nowej sytuacji pozostanie stary kłopot niedotrzymania rygoru sekwencji merytorycznych pomiędzy tymi dokumentami.

Należałoby już dzisiaj znaleźć odpowiedź na pytanie, jak należy się zachować przy sporządzaniu strategii, programu, czy planu w sytuacji braku opracowania planistycznego, którego ustalenia powinny być uwzględnione.

Zadania ustawowe najpełniej wykonane zostały w odniesieniu do studiów zagospodarowania przestrzennego województw. Studia te sporządzone zostały dla wszystkich w zasadzie województw, głównie w Wojewódzkich Biurach Planowania Przestrzennego, lecz także przez zespoły autorskie w niepublicznych jednostkach planowania przestrzennego.

Na poziomie województw sporządzane są także inne opracowania planistyczne, ważne także z punktu widzenia gospodarki turystycznej. Chodzi tu o prace przewidywane w ustawach o ochronie środowiska, ochronie przyrody i ochronie dóbr kultury.

W każdym z tych opracowań (programy ochrony środowiska, plany i programy dotyczące krajobrazu chronionego, parków kulturowych, itd.) problematyka turystyczna powinna być bogato reprezentowana, co jednak nie zawsze ma miejsce.

3. FUNKCJE I PROBLEMATYKA OPRACOWAŃ PLANISTYCZNYCH

W działaniach planistycznych na poziomie województw kluczowe znaczenie ma studium zagospodarowania przestrzennego województwa "określające uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa, oraz obszary przewidywane do realizacji tej polityki" (art. 57 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

Ustawodawca jednak nie określił jednoznacznie problematyki, procedury, a nawet funkcji studium zagospodarowania przestrzennego województwa. Po uchwaleniu ustawy powstało kilka materiałów pomocnych dla planistów i organów administracji publicznej.^{/1}

Także Główna Komisja Urbanistyczno - Architektoniczna, organ doradczy Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa, zajęła stanowisko w sprawie funkcji i problematyki studium zagospodarowania przestrzennego województwa.^{/2}

W komentarzu dotyczącym funkcji studium ekspertyza wykorzystuje właśnie stanowisko GKUA.

Funkcje studium zagospodarowania przestrzennego województwa, wynikające z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz z odczytania intencji ustawodawcy, można sformułować następująco:

- źródło informacji dla koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju,
- określenie uwarunkowań, celów i kierunków polityki państwa na obszarze województwa,
- wskazanie, wpisanych do rejestru, zadań rządowych, służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz wyznaczenie obszarów przewidywanych dla ich realizacji,
- oparcie i podstawa dla operacyjnych działań wojewody,
- źródło informacji dla samorządów i podmiotów gospodarczych w obszarze województwa.

Studium nie powinno być jednak traktowane statycznie, jako jednorazowa akcja zmierzająca do uzyskania dokumentu zbliżonego do planu zagospodarowania. Prace nad studium należy rozumieć, jako ciągły proces planistyczny, służący formułowaniu polityki przestrzennej w obszarze województwa.

Celem tego procesu powinno być także:

- tworzenie merytorycznych i formalnych podstaw koordynacji programów zadań rządowych przewidywanych do realizacji w obszarze województwa,
- rejestracja i ocena problemów lokalnych, wnoszonych przez samorządy jako szczególnie ważne dla polityki przestrzennej państwa,
- identyfikacja obszarów funkcjonalnych i problemów wykraczających poza obszar jednej gminy,
- stworzenie miejsca (płaszczyzny) negocjowania z samorządami zasad wprowadzania zadań rządowych w obszar gminy, z wyprzedzeniem w stosunku do ustalenia warunków, określanych przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- budowa stale aktualnej bazy danych o województwie, stanowiącej ocenę stanu zagospodarowania i skutków realizacji przyjętej polityki.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie określa problematyki studium i procedury sporządzania, przewiduje jedynie:

- zaopiniowanie studium przez Sejmik samorządowy,
- uzgodnienie studium z Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej w odniesieniu do morskiego pasa technicznego, pasa ochronnego, portów i przystani morskich,

^{/1} np. opracowania Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej oraz Poradnik Metodyczny opracowany przez Towarzystwo Urbanistów Polskich.

^{/2} "Zasady i kryteria oceny studiów zagospodarowania przestrzennego województw", GKUA 1997 r.

- uzgodnienie z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast,
- ogłoszenie przez wojewodę w dzienniku urzędowym obwieszczenia o sporządzeniu studium.

Mając na uwadze funkcje studium wg przedstawionego w ekspertyzie ujęcia, procedurę sporządzania studium wymaganą ustawą należałoby uzupełnić działaniami, rozszerzającymi krąg uczestników poprzez:

- poinformowanie zainteresowanych organów administracji publicznej o przystąpieniu do sporządzenia studium,
- stworzenie warunków do zbierania wniosków i opinii od organów administracji państwowej, a także od organizacji podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń twórczych i zawodowych oraz zainteresowanych, innych organizacji pozarządowych,
- stworzenie warunków do prowadzenia negocjacji z gminami w sprawie zadań publicznych, planowanych na obszarach gmin,
- uzyskanie opinii Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno - Architektonicznej.

Jak powiedziano poprzednio, dla wszystkich województw sporządzono studium zagospodarowania przestrzennego. Studia te w różny sposób realizują zarysowaną w ekspertyzie funkcję - wszystkie w nowej organizacji kraju stanowić będą ważny materiał informacyjny dla tworzącego się planowania regionalnego. Zawarte w studiach zagospodarowania przestrzennego województw dane i parametry oraz przemyślenia i sugestie autorów dają obraz stanu wiedzy o przestrzeni kraju i o kondycji środowiska planistów.

Korzystając z dostępnych materiałów^{/3} oraz przeglądu wybranych studiów dokonanego w ramach ekspertyzy, można sformułować kilka ogólnych refleksji.

W aspekcie metodycznym studiów zagospodarowania przestrzennego województw dominują dwa problemy:

- planowanie zintegrowane (lub zbliżone) - autonomiczne planowanie przestrzenne,
- ujęcie podmiotowe - ujęcie przedmiotowe.

Dylemat ten jest charakterystyczny dla planowania - w pewnym sensie niezależnie od czasu i sytuacji politycznej. W ostatnim okresie - jak się wydaje - przeważa pogląd, może nie w pełni uświadomiony, wskazujący na słuszność zintegrowanego planowania rozwoju w ujęciu przedmiotowym, ze wskazaniem właściwych podmiotów, odpowiedzialnych za realizację celów polityki rozwoju i wynikających z nich zadań, a także podmiotów właściwych dla realizacji polityki przestrzennej. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w procedurach sporządzania studiów zagospodarowania przestrzennego województw.

W części analizowanych sytuacji równoległe lub wcześniej opracowana została strategia rozwoju województwa, przetworzona następnie na cele polityki i kierunki rozwoju przestrzennego. W przypadku braku odrębnie opracowanej strategii rozwoju w studium zagospodarowania przestrzennego województw, rozszerzono problematykę społeczno-gospodarczą i formułowano cele, i kierunki rozwoju równoległe z celami i kierunkami polityki przestrzennej.

^{/3} Prof. E. Wysocka - „Forma i funkcjonowanie planowania przestrzennego na poziomie regionalnym, z wykorzystaniem doświadczeń studiów zagospodarowania przestrzennego województw, UMiRM - Arsenal IX, 1998 r.

W toku sporządzania studiów zagospodarowania przestrzennego województw dominuje układ działowy, co pozwala na uzyskanie interesujących opracowań specjalistycznych, w tym także dotyczących gospodarki turystycznej, lecz nie sprzyja uzyskaniu spójności przy formułowaniu propozycji polityki przestrzennej.

W układzie opracowań góruje podział sugerowany ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym:

- diagnoza stanu zagospodarowania,
- uwarunkowania rozwoju przestrzennego (szanse i zagrożenia),
- cele rozwoju przestrzennego,
- kierunki polityki przestrzennej.

Diagnoza stanu zagospodarowania przestrzennego w większości przypadków przeprowadzana jest bardzo wnikliwie, lecz z charakterystycznym położeniem nacisku na rejestrację objawów (skutków) i z mniej wnikliwym potraktowaniem przyczyn obserwowanych zjawisk.

Niestety, w niektórych przypadkach proces sporządzania studium wykorzystano dla zapoczątkowania budowy bazy danych dla województwa. Niezależnie od stanu zaawansowania prac nad tworzeniem banku, inicjatywa ta powinna być podjęta przez władze województw w nowym układzie organizacji państwa.

Uwarunkowania rozwoju przestrzennego w znakomitej większości przypadków wyprowadzane były z oceny stanu zagospodarowania z wszystkimi konsekwencjami wynikającymi ze statycznego ujęcia diagnozy.

W bardzo nielicznych opracowaniach szanse i zagrożenia rozwoju wyprowadzano także z analizy możliwych (spodziewanych) scenariuszy. Stosowanie tej metody - szczególnie istotnej dla formułowania kierunków polityki przestrzennej (np. w odniesieniu do gospodarki turystycznej, o czym jeszcze będzie mowa) - nie znajduje jeszcze stałego miejsca w warsztacie planistycznym.

Sposób potraktowania szans i uwarunkowań rozwoju miał także wpływ na formułowanie celów rozwoju i celów polityki przestrzennej. Dominuje tutaj eksponowanie celów, związanych z likwidacją niedoborów i rozpoznanych nieprawidłowości przy niedocenianiu działań, stymulujących rozwój w pożądanym kierunku, lub przeciwnie - ograniczających wpływ spodziewanych negatywnych tendencji.

Charakterystyczną cechą tej części studiów zagospodarowania przestrzennego województw jest bardzo ogólne formułowanie tzw. strategicznych lub głównych celów, często nie oddających specyfiki województw. Występuje też wymienne traktowanie celów i zasad, co stało się typowe w odniesieniu do hasła „zrównoważony rozwój”, które rozumiane jest przeważnie jako cel, a nie jako zasada, która powinna być stosowana w realizacji celów.

Ostatnią część studiów zagospodarowania przestrzennego stanowią kierunki polityki przestrzennej, których sposób formułowania zależy od konwencji przyjętej dla całości opracowania:

- kierunki polityki przestrzennej,
- kierunki rozwoju (lub zagospodarowania) przestrzennego,
- polityka rozwoju i zagospodarowania przestrzennego,
- koncepcja zagospodarowania i polityka przestrzenna,
- kształtowanie kierunków rozwoju województwa.

Z przytoczonych sformułowań i dokonanego przeglądu wynika, że pojęcie „kierunki polityki przestrzennej” nie jest rozumiane jednakowo, a w każdym razie różnie jest

interpretowane. Przyjmując, że polityka to „działanie w realizacji określonego celu” nie można uznać „zasad” czy „konceptji zagospodarowania”, jako kierunków polityki przestrzennej.

Istotne wątpliwości wiążą się także z pominięciem w opracowaniach sposobów i instrumentów realizacji polityki przestrzennej. Jest to brak szczególnie dotkliwy przy - słusznym zresztą - przedmiotowym ujęciu problematyki studium. Adresowanie niektórych zasad (inwestycji) do określonych podmiotów publicznych (głównie rządu) braku tego nie zastąpi.

Interesujące są w analizowanych studiach różne sposoby odniesienia przestrzennego proponowanych kierunków polityki przestrzennej.

Występują tutaj dwa układy odniesienia polityki przestrzennej do:

- wyróżnionych strukturalnych jednostek przestrzennych, obejmujących łącznie cały obszar województwa,
- obszarów lub stref zróżnicowanej polityki przestrzennej, przeważnie nakładających się na siebie.

Polityka przestrzenna związana z gospodarką turystyczną zwykle odnoszona jest do wyodrębnionych obszarów lub stref.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 6, ustęp 2) zobowiązuje zarząd gminy do uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwarunkowań, celów i kierunków polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa. W większości analizowanych studiów wojewódzkich znajdują się odniesienia kierunków polityki przestrzennej pośrednio lub bezpośrednio do gmin.

W części opracowań stosowane jest zestawienie działań lub zadań odniesionych do sfer lub wybranych zagadnień, w formie wypisów informacji dla poszczególnych gmin, a nawet odrębnych elaboratów.

W zakończeniu tej części ekspertyzy jeszcze jedna refleksja ogólna. W licznych opracowaniach metodycznych mocno podkreślana jest promocyjna funkcja studiów zagospodarowania przestrzennego województw. Na wagę tej sprawy zwraca też uwagę Główna Komisja Urbanistyczno - Architektoniczna. Jednak możliwości spełnienia takiej funkcji przez studia w ich dotychczasowej formie są bardzo ograniczone.

Układ opracowań, wielokrotne powtórzenia, nieczytelne rysunki z dużą ilością informacji, a także specyficzny język, utrudniają powszechny odbiór przekazywanych treści. Z wieloletnich doświadczeń wiadomo, że bardzo trudno będzie zmienić ten stan, a może w ogóle nie będzie to możliwe.

Należałoby rozważyć sporządzanie, po zakończeniu studium, specjalnych materiałów promujących województwo i propagujących przyjętą politykę przestrzenną, adresowanych do różnych odbiorców.

4. GOSPODARKA TURYSTYCZNA W STUDIACH ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO WOJEWÓDZTW

Turystyka, gospodarka turystyczna, powinna uzyskać szczególne miejsce w wojewódzkich, regionalnych pracach planistycznych - strategiach rozwoju, a przede wszystkim w studiach zagospodarowania przestrzennego województw.

Studia zagospodarowania przestrzennego województw stwarzają możliwości:

- kompleksowego ujęcia problematyki turystycznej z ujawnieniem wszystkich relacji przy właściwym odniesieniu przestrzennym,

- wskazania samorządom gminnym szans związanych z rozwojem turystyki i kierunków działań niezbędnych dla wykorzystania tych szans,
- promocji regionu lub wyróżnionych obszarów ze wskazaniem na ich szczególne walory i wyjątkową atrakcyjność.

We wszystkich przykładach studiów zagospodarowania przestrzennego województw^{/4} problematyka turystyczna była uwzględniona, w wielu poświęcono jej odrębne opracowanie specjalistyczne. Sposób ujęcia problematyki, dokonywane oceny i wyprowadzane wnioski są bardzo różne - daje to jednak możliwość sformułowania kilku ogólnych refleksji.

W studiach zagospodarowania przestrzennego województw, turystyka jawi się przede wszystkim jako zjawisko społeczne, związane z wypoczynkiem sezonowym lub weekendowym w atrakcyjnym przyrodniczo terenie i wymagającym odpowiednich obiektów i urządzeń obsługi. W niewielkim stopniu turystyka traktowana jest jako gałąź gospodarki, przynosząca dochód i stwarzająca szanse ekonomicznego awansu.

Może jest to ocena przesadzona, lecz takie wrażenie można odnieść z przeglądu opracowań wykonanych nawet dla bardzo atrakcyjnych turystycznie województw.

Atrakcyjność turystyczna obszarów traktowana jest w większości województw bardzo tradycyjnie jako wynikająca z korzystnych dla wypoczynku terenów (góry, morze, lasy, jeziora), wiązana z oczywistymi w obecnych warunkach preferencjami terenów przygranicznych, a czasem także z walorami krajobrazowymi.

Nie docenia się atrakcyjności obszarów i obiektów zabytkowych, parków narodowych i krajobrazowych traktując je przede wszystkim, a może nawet wyłącznie jako wartości, które należy chronić.

W problematyce turystycznej dominuje ujęcie diagnostyczne, choć - jak stwierdzają autorzy opracowań - informacje opisujące stan są bardzo skromne. Brak wiarygodnych danych dotyczących ruchu turystycznego, a przede wszystkim wielkości wpływów uzyskiwanych z turystyki sprawia, że dokonane oceny mogą budzić wątpliwości (np. o znacznym obniżeniu w ostatnich latach ruchu turystycznego w niektórych rejonach).

Ten stan niepewności sprawił, że w studiach zagospodarowania przestrzennego brakuje prognoz rozwoju turystyki. W rezultacie w celach i kierunkach polityki przestrzennej dominuje tradycyjne ujęcie, polegające na wyznaczeniu terenów predestynowanych do uprawiania turystyki i wypoczynku oraz określeniu (życzeniowym) warunków obsługi ruchu turystycznego.

5. PODSUMOWANIE ANALIZ I OCEN

Rok 1998 kończy czteroletni okres planowania ponadlokalnego, dostosowanego do ówczesnej terytorialnej organizacji kraju i układu władz publicznych.

Nie był to czas dostatecznie długi dla wypracowania właściwych metod i doskonalenia warsztatu, a przede wszystkim dla dokonania odpowiedzialnej oceny podejmowanych działań planistycznych. Jednak przeprowadzony w ekspertyzie przegląd studiów zagospodarowania przestrzennego województw oraz własna znajomość sytuacji upoważniły mnie do sformułowania kilku ogólnych refleksji.

^{/4} W ramach ekspertyzy dokonano przeglądu wybranych przykładów zagospodarowania przestrzennego województw szczególnie atrakcyjnych (rejon podgórskie i nadmorskie, przygraniczne, pojezierza)

W nowej organizacji terytorialnej kraju i nowym układzie władz publicznych, modyfikacji ulega także system planowania przestrzennego w wymiarze ponadlokalnym.

Wprowadzane zmiany, oczywiste ze względów ustrojowych, nie usuną narosłych od wielu lat problemów metodycznych i warsztatowych, a wręcz przeciwnie, dostarczą zapewne sporo nowych wątpliwości i problemów. Pomocne w tej sytuacji mogą się okazać dotychczasowe doświadczenia, a także oceny i refleksje, zawarte w niniejszej ekspertyzie.

6. PODSUMOWANIE

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wykreowała nowy system planowania przestrzennego, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1995r.

System planowania przestrzennego zbudowany został uwzględniając następujące zasady:

- zobowiązanie do formułowania polityki przestrzennej na wszystkich szczeblach zarządzania państwem i utworzenie dla realizacji tego zobowiązania systemu koncepcji i studiów przestrzennych,
- utworzenie instrumentów polityki przestrzennej na szczeblu rządowym, nadając im formę programów zawierających zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
- ustanowienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako jedynych dokumentów planistycznych w obrocie prawnym z nadaniem ustaleniom tych planów rangi powszechnie obowiązujących przepisów gminnych.

W systemie planowania przestrzennego szczególną rolę mają do spełnienia studia zagospodarowania przestrzennego województw: stanowią źródło informacji dla koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, miejsce transpozycji celów, uwarunkowań i kierunków polityki państwa na obszarze województwa, platformę dla negocjacji z samorządami w sprawach sytuowania ponadlokalnych zadań w obszarach gmin.

Szczególna lokalizacja studiów wojewódzkich w systemie planowania stwarza szanse przenoszenia jego postanowień i propozycji, w tym dotyczących gospodarki turystycznej, do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących o przeznaczeniu terenów i warunkach ich zagospodarowania.

Studia zagospodarowania przestrzennego województw stwarzają możliwości:

- kompleksowego ujęcia problematyki turystycznej z ujawnieniem wszystkich relacji przy właściwym odniesieniu przestrzennym,
- wskazania samorządom gminnym szans, związanych z rozwojem turystyki i kierunków działań niezbędnych dla ich wykorzystania,
- promocji regionu lub wyróżnionych obszarów ze wskazaniem na ich szczególne walory i wyjątkową atrakcyjność.

W latach 1995-1998 dla wszystkich w zasadzie województw, opracowane zostały studia zagospodarowania przestrzennego. W każdym studium reprezentowana jest problematyka turystyczna, w wielu przypadkach wsparta odrębnymi, specjalistycznymi opracowaniami.

W problematyce turystycznej studiów dominuje jednak tradycyjne ujęcie, traktujące turystykę głównie jako zjawisko społeczne, związane z wypoczynkiem sezonowym i weekendowym w atrakcyjnym przyrodniczo terenie i wymagającym odpowiednich obiektów i urządzeń.

W niewielkim stopniu turystyka traktowana jest jako gałąź gospodarki, przynosząca dochód i stwarzająca szansę dynamicznego awansu.

Ten fakt, jak również brak informacji opisujących stan i zmiany zachodzące w gospodarce turystycznej sprawił, że zawarte w studiach prognozy, dotyczące turystyki - nie są przekonujące.

Zgodnie z reformą terytorialnej organizacji kraju, ulega także modyfikacji system planowania przestrzennego. Podmiotem polityki regionalnej i planowania na tym poziomie będzie samorząd wojewódzki, przejmując rolę gospodarza.

Należy mieć nadzieję, że dorobek planistyczny minionych kilku lat, w tym doświadczenia w sporządzaniu studiów zagospodarowania przestrzennego województw, zostanie właściwie wykorzystany.

PIOTR ŻUBER

GOSPODARKA TURYSTYCZNA W ZAGRANICZNYCH PROGRAMACH POMOCOWYCH

1. WSTĘP

Uwarunkowania prowadzenia gospodarki turystycznej w Polsce uległy zasadniczej zmianie, począwszy od roku 1989 r. Na początku lat 90 nastąpiło niemal całkowite podporządkowanie zasad prowadzenia gospodarki turystycznej przez państwo i podmioty publiczne popytowi, swobodnie kształtującemu się w warunkach gospodarki rynkowej. Rozpoczęła się na nieznana dotychczas skala konkurencja o klientów, rosnąca wraz z utrzymującym się wzrostem gospodarczym i wzrostem zamożności społeczeństwa oraz zwiększonym zainteresowaniem Polską ze strony turystów zagranicznych. Konsekwencją tego nowego stanu rzeczy była z jednej strony - konieczność zmiany sposobu zarządzania i prowadzenia gospodarki turystycznej, a z drugiej - rozbudowa i modernizacja bazy turystycznej przy jednoczesnym zachowaniu i promocji walorów krajoznawczych. Należy przy tym zaznaczyć, że na kształtowanie się obrazu polskiej gospodarki turystycznej, obok działań rządu i ogólnopolskich organizacji turystycznych, coraz większy wpływ wywierają działania podejmowane na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz - w pewnych segmentach rynku - przez organizacje międzynarodowe, rozbudowujące w Polsce sieci hotelarskie i biura podróży.

Programy pomocowe, działające w Polsce od roku 1989, miały początkowo przede wszystkim za zadanie wsparcie dla procesu transformacji ustrojowej. Biorąc pod uwagę priorytetowość działań dla zapewnienia warunków wzrostu i rozwoju w skali makro oraz związaną z tym konieczność przygotowania kadr, zarządzających gospodarką rynkową, zainteresowanie donatorów wsparciem dla działań w sferze gospodarki turystycznej w pierwszym okresie lat 90. nie było duże. Niemniej jednak już w roku 1992 r. (faktycznie od 1993r.) rozpoczęto w ramach programów pomocowych udzielanie polskiej turystyce pomocy w zakresie szkoleń dla kadr zarządzających turystyką oraz budowy podstaw polityki i strategii postępowania w nowych warunkach ustrojowych (program PHARE-Tourin I) oraz w zakresie wsparcia dla realizacji projektów inwestycyjnych, zgłaszanych przez drobnych przedsiębiorców i gminy, wśród których mogły być także przedsięwzięcia, związane z rozbudową i modernizacją bazy turystycznej w wybranych województwach (program rozwoju regionalnego PHARE-STRUDER).

Uruchamiane w kolejnych latach programy pomocowe, dotyczące gospodarki turystycznej były adresowane bezpośrednio do szczebla centralnego i koncentrowały się na przygotowaniu sprawnego systemu zarządzania turystyką oraz jej promocją w nowych warunkach gospodarki rynkowej, lub też jako programy rozwoju regionalnego, przeznaczone dla wybranych regionów, umożliwiały w ograniczonym zakresie realizację pewnych przedsięwzięć z zakresu gospodarki turystycznej, pod warunkiem ich zgodności z zasadami programu i powstałą na poziomie regionu strategią rozwoju.

W ramach niniejszej pracy analizie poddano programy PHARE adresowane bezpośrednio do sektora turystyki: Tourin I, Tourin II oraz Tourin III oraz programy pomocowe rozwoju regionalnego, które dopuszczały możliwość realizacji projektów turystycznych – inwestycyjnych, bądź wzmocnienia instytucjonalnego - STRUDER, Program Inicjatyw Lokalnych, RAPID, STRUDER II, INRED, ODBUDOWA, CROSSBORDER Polska-Niemcy, CROSSBORDER Polska Region Morza Bałtyckiego. Na podstawie przeprowadzonej analizy, w ostatnim rozdziale pracy zostały przedstawione rekomendacje dla zasad programowania i realizacji projektów z zakresu gospodarki turystycznej, w warunkach nowej organizacji terytorialnej kraju i tworzenia w Polsce systemu polityki regionalnej, zgodnego z zasadami Unii Europejskiej.

2. PROGRAMY WSPIERAJĄCE BEZPOŚREDNIO GOSPODARKE TURYSTYCZNĄ

Program Rozwoju Turystyki Tourin I, którego realizacja rozpoczęła się w roku 1992, przyczynił się w pierwszym rzędzie do zwiększenia umiejętności menedżerskich wśród kadr zarządzających turystyką w Polsce. Dzięki niemu po raz pierwszy na tak szeroką skalę przeprowadzono analizę funkcjonowania rynku turystycznego w nowych warunkach, w której zwrócono uwagę na konieczność poprawy jakości zarządzania, rozwoju promocji i marketingu oraz tworzenia nowoczesnej bazy turystycznej. Odbiorcą programu był poziom centralny zarządzania gospodarką turystyczną w Polsce, a oddziaływanie na sytuację w regionach ograniczyło się do przeprowadzenia serii szkoleń dla kadr w wybranych regionach turystycznych oraz wsparcia dla utworzenia centrum kształcenia kadr turystycznych w Krakowie.

Tourin - program rozwoju turystyki

Tourin to nazwa programu finansowanego z budżetu PHARE, mającego na celu wsparcie rozwoju turystyki w Polsce. Instytucją odpowiedzialną za realizację projektów Tourinu jest Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki.

Do tej pory przeprowadzono trzy edycje Tourinu:

Tourin I - budżet 4,5 mln ECU; początek działalności 1992 r.

Tourin II - budżet 8 mln ECU; początek działalności 1994 r.

Tourin III – budżet 6 mln ECU; początek działalności 1998 r.

Tourin I rozpoczął się w 1992 roku, a zakończył w połowie 1996 roku. Skupiał się na poniższych przedsięwzięciach:

- wsparcie instytucjonalne, organizacyjne i merytoryczne dla UKFiT. Zadanie to zostało wykonane przez firmę doradczą z Barcelony THR. Za 1.2 mln ECU firma ta doradzała w rozwiązywaniu problemów prawnych oraz w tworzeniu struktur organizacyjnych. Dokonano również analizy rynku, wzmacniano promocję i marketing turystyczny, agroturystykę,

- kształcenie i szkolenie kadr turystycznych. Dzięki temu komponentowi przeszkolono na wielu poziomach i kierunkach, tak w Polsce, jak i za granicą, kadrę nauczycielską pracującą dla potrzeb turystyki. W Krakowie zorganizowano centrum kształcenia kadr turystycznych. Przetłumaczono i wydano zagraniczne podręczniki turystyczne. Zorganizowano serię 9 seminariów naukowych dla ok. 5000 pracowników branży turystycznej. Seminaria nt. rozwoju produktu turystycznego były przeprowadzone w następujących regionach: Dolny Śląsk i Opolszczyzna, Małopolska, Pomorze, Mazowsze, Wielkopolska, Górna Wisła, Pojezierze Mazursko-Suwalskie, Beskid Wschodni oraz w Warszawie. Wydatki na ten cel wyniosły 1 mln ECU.
- promocja turystyki przyjazdowej. Akcja ta dotyczyła wsparcia finansowego uczestnictwa Polski w międzynarodowych targach turystycznych, pomoc w organizacji Kongresu Turystyki Polskiej i kampanii promocyjnej turystyki przyjazdowej do Polski na rynku niemieckim i brytyjskim w 1996. Opracowano i rozpowszechniono logo i hasło promocyjne w języku angielskim, niemieckim i francuskim, które poprzez identyfikację polskiego produktu turystycznego przyczyniają się do bardziej skutecznej promocji turystyki przyjazdowej. Utworzono również bank diapozytywów pejzaży polskich, przeznaczonych dla rozmaitych wydawnictw promujących Polskę. Zbiór zorganizowano w dwóch formach – na kliszach fotograficznych oraz na nośnikach CD ROM. Na ten cel wykorzystano 1.1 mln ECU.
- rozwój produktu turystycznego. W tej części programu UKFiT skorzystał z raportu firmy A. De. Little, która w postaci raportu scharakteryzowała Polskie regiony, w kontekście możliwości najefektywniejszego wykorzystania produktu turystycznego. W raporcie położono nacisk na problematykę zarządzania, tworzenia nowoczesnej bazy turystycznej, kształcenia i doskonalenia kadr oraz segmentacji produktu turystycznego. Na ten cel wykorzystano 900 tys. ECU.

Zainteresowanie gospodarką turystyczną programów pomocowych w przeciągu całego okresu po roku 1992 można określić jako umiarkowane. Niemniej jednak prace oraz kierunki działań, podjęte w ramach programów Tourin były kontynuowane i rozszerzane. Kolejne edycje programu Tourin (Tourin II i Tourin III) koncentrowały nadal swoją uwagę na wypracowaniu strategii i struktury organizacyjnej gospodarki turystycznej, rozumianej jako istotny element gospodarki Polski, jednocześnie oferując w coraz większym zakresie możliwość realizacji projektów pilotażowych, których kulminacją jest Fundusz Dotacji Lokalnych o wartości 3,2 mln ECU, przeznaczony wyłącznie na projekty z zakresu infrastruktury turystycznej w trzech województwach, wchodzących obecnie w kształt województwa małopolskiego: krakowskie, nowosądeckie, tarnowskie. Charakterystyczne jest przy tym, że zasady Funduszu Dotacji Lokalnych programu Tourin III zostały oparte całkowicie o zasady pomocowych programów rozwoju regionalnego, których prekursorem był PHARE-STRUDER.

Tourin II rozpoczął się w 1994 roku, a zakończył 31 grudnia 1996 roku. Do komponentów drugiej edycji Tourinu należało:

- **Rozwój narodowego systemu rezerwacji i dystrybucji usług turystycznych (2 mln ECU).** Projekt ten miał uzupełnić braki w systemie przepływu informacji turystycznej na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz wzmocnić komputerowy system rezerwacji usług turystycznych. Wypełnienie celów tego punktu stanowi warunek dalszego dynamicznego

rozwoju turystyki w Polsce. W ramach tego przedsięwzięcia realizowano poniższe zadania:

- analiza stanu aktualnego,
- przygotowanie projektu technicznego, uwzględniającego dobór sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz integrację z międzynarodowymi systemami informatycznymi,
- przygotowanie biznesplanu,
- opracowanie podstaw prawnych i organizacyjnych dla komercyjnego funkcjonowania systemu,
- uruchomienie pilotażowego systemu informacji turystycznej i rezerwacji hotelowej,
- przygotowanie planu rozwoju systemu z uwzględnieniem źródeł finansowania.

— **Rozwój turystyki na terenach wiejskich i zalesionych** (3,3 mln ECU). Ta forma turystyki jest wyjątkowo ważna dla terenów wiejskich, z uwagi na czekające polską wieś konieczne zmiany strukturalne. Agroturystyka stwarza szansę wykreowania alternatywnych źródeł dochodu.

Środki Tourinu II wspomogły sporządzenie planów:

- rozwoju i promocji turystyki na terenach wiejskich i zalesionych, który był podstawą do opracowania planu strategicznego,
- rozwoju turystyki aktywnej: jeździeckiej, wodnej, przyrodniczej itp.,
- rozwoju bazy noclegowej na wsi i terenach zalesionych.

W ramach rozwoju projektu turystyki aktywnej zrealizowano 9 projektów pilotażowych:

- Bieszczadzki Park Narodowy – trasa jeździecka,
- Góry Stołowe – trasy rowerowe,
- Puszcza Kampinoska – trasa rowerowa,
- Rzeki Brda i Wda w woj. bydgoskim – spływy kajakowe,
- Giżycko – oferta pt. „Mobilny Hotel Wodny”,
- Czarna Białostocka – turystyka wędrowna, baza noclegowa,
- Drawski Park Krajobrazowy, Pojezierze Drawskie – turystyka wędrowna, ścieżki przyrodnicze,
- Suwalski Park Krajobrazowy – ścieżka przyrodnicza,
- Woj. Suwalskie – oferta „Tradycje i obyczaje wsi suwalsko-mazurskiej”.

— **System pomocy dla użytkowników dróg** (1 mln ECU). Działania podjęte w tym komponencie miały na celu: ocenę istniejącego stanu pomocy drogowej w Polsce, przekazanie *know-how* organizatorom tej pomocy, zmianę przepisów prawa umożliwiającą poprawę jakości i rozwój pomocy drogowej. Głównym długoterminowym celem projektu jest powołanie ogólnokrajowej organizacji Pomocy Drogowej z polskim kapitałem, świadczącej szeroki zakres usług dla turystów zmotoryzowanych.

Jednostka Zarządzająca Programem - PMU (0.7 mln ECU).

Funkcję tę pełni Biuro Rozwoju Turystyki. Biuro Fundacji we współpracy z UKFiT i Delegaturą Unii Europejskiej w Polsce realizuje decyzje UKFiT w ramach programu PHARE.

— **Strategia rozwoju produktu turystycznego w Polsce** (1 mln ECU). Działania w ramach tego komponentu oparte są na raporcie A.D. Little pt. „Rozwój Produktu Turystycznego Polski”, który został opracowany w ramach Tourin I. Efektem tego projektu jest:

- opracowanie koncepcji tworzenia markowego produktu turystycznego,
- przygotowanie zgłoszeń merytorycznych prac kierowników Marki,
- zatrudnienie 5 kierowników Marki, odpowiadających za tworzenie i rozwój produktów markowych w 5 grupach:
 - turystyka biznesowa,
 - turystyka miejska i kulturowa,
 - turystyka na terenach wiejskich
 - turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna,
 - turystyka przygraniczna i tranzytowa.

Obok działań usprawniających funkcjonowanie usług turystycznych (projekt *Narodowy system informacji, rezerwacji i dystrybucji usług turystycznych* oraz *System pomocy dla użytkowników dróg*) **program Tourin II** wsparł przygotowanie dwóch opracowań, które nakreślają strategię działań w zakresie gospodarki turystycznej na poziomie ogólnym (*Strategia Rozwoju Turystycznego Polski*) oraz w jednym z newralgicznych obszarów, dotychczas zaniedbanym, ale o niezwykle dużym potencjale rozwojowym (*Rozwój turystyki na terenach wiejskich i zalesionych*). Oba dokumenty nakreślają plan działań w perspektywie średniookresowej, który ma w założeniu doprowadzić do ukształtowania się nowoczesnego systemu zarządzania i promocji gospodarką turystyczną (m.in. wskazuje się na konieczność powołania narodowej organizacji turystycznej oraz tworzenia lokalnych organizacji rozwoju turystyki, które stanowiłyby forum współpracy pomiędzy różnymi organizacjami, zainteresowanymi rozwojem turystyki w danym regionie).

W ramach programu powołano i przeszkolono także grupę osób - menedżerów marek, którzy w założeniu powinni przyczyniać się do rozwoju zidentyfikowanych w *Strategii rozwoju produktu turystycznego Polski* priorytetowych form turystyki, rozumianej w sposób sektorowy. Ze względu jednak na ograniczone środki finansowe ich oddziaływanie na procesy zachodzące w gospodarce turystycznej i kształtowanie pożądanych kierunków jej rozwoju należy uznać za niewielkie.

Wykonane w ramach projektu *Rozwój turystyki na terenach wiejskich i zalesionych w latach 1996-1997* opracowania:

- Ogólny plan rozwoju i promocji turystyki na terenach wiejskich i zalesionych,
- Rozwój turystyki aktywnej i specjalnych zainteresowań,
- Rozwój wiejskiej bazy noclegowej,

nakreśliły plan rozwoju gospodarki turystycznej w oparciu o podstawowe zasoby większości regionów w Polsce. Dzięki realizacji projektów pilotażowych, polegających na budowie ścieżek przyrodniczych, tras turystycznych-kajakowych, pieszych, konnych oraz rowerowych w kilku wybranych lokalizacjach na terenie Polski projekt pozwolił także na praktyczne zastosowanie proponowanej strategii i zgromadzenie doświadczeń, które mogą być wykorzystane przy realizacji podobnych projektów na innych obszarach Polski.

Środki w ramach **programu Tourin III** uruchomionego w 1996 r. przeznaczone zostały w pierwszym rzędzie na realizację elementów Strategii Rozwoju Produktu Turystycznego Polski (opracowanej w ramach Tourinu II), w tym w szczególności na utworzenie Krajowej (Narodowej) Organizacji Turystycznej, która ma w założeniu być nowoczesną instytucją programującą i zarządzającą gospodarką turystyczną w Polsce oraz zajmować się promocją turystyki w kraju i za granicą. Projekt ustawy, powołującej Organizację jest obecnie w przygotowywaniu.

W kontekście nowego kształtu administracji terytorialnej kraju ciekawym elementem programu jest organizacja szkoleń z zakresu strategii marketingowej dla nowych samorządów w trzech wybranych województwach: warmińsko-mazurskim, pomorskim i małopolskim.

Dopełnieniem programu **Tourin III** jest realizacja niewielkiego (o wartości 3,2 mln ECU) programu dotacji lokalnych do inwestycji z zakresu zagospodarowania turystycznego, zgłaszanych przez gminy z obszaru trzech województw, stanowiących obecnie województwo małopolskie (byłe krakowskie, tarnowskie, nowosądeckie). Mechanizm wyboru projektów oparty został całkowicie o zasady obowiązujące w ramach pomocowych programów rozwoju regionalnego, ale ze względu na duże opóźnienia w uruchomieniu programu i zbliżający się koniec okresu kontraktacji, nie udało się szersze skorelowanie wyboru projektów ze strategią rozwoju poszczególnych województw, czy też z celami - opracowanego w ramach prac Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce - Małopolskiego Programu Rozwoju Wsi i Rolnictwa, obejmującego zasięgiem działania cały ten obszar. I to pomimo faktu, że wybór projektów był dokonywany na poziomie regionalnym, a rolę sekretariatu programu pełniła Tarnowska Agencja Rozwoju Regionalnego. Wybrane projekty (w liczbie 14) dotyczą bardzo różnego typu przedsięwzięć (od modelowego ośrodka jazdy konnej do modernizacji obiektów zabytkowych z przeznaczeniem na pensjonat), są bardzo różnej wielkości - od 27 tys. do 499 tys. ECU i będą realizowane w gminach o bardzo zróżnicowanym zagospodarowaniu turystycznym i atrakcyjności krajoznawczej (aneks 1).

Tourin III jest kontynuacją programów Tourin I oraz Tourin II. Podstawowym celem programu jest powołanie **Krajowej (Narodowej) Organizacji Turystycznej**. Instytucja ta przejmie część obowiązków UKFiT takich jak marketing, promocja, badania, rozwój „produktu turystycznego”, poprawa jakości usług turystycznych. Zakłada się, że powstająca Organizacja uprości struktury UKFiT oraz pozwoli na administrowanie turystyką w Polsce wg standardów przyjętych w Unii Europejskiej. Komisja Europejska uzależniła uruchomienie Tourin III od powołania Narodowej Organizacji Turystyki.

Do pozostałych komponentów programu należy:

- **Wdrażanie Strategii Marketingowej**, ukierunkowane na pomoc we wdrażaniu rządowej strategii promocji oferty turystyki polskiej na wybranych rynkach zagranicznych,
- **Szkolenia z zakresu strategii marketingowej**. Są one przeznaczone głównie dla nowo wybranych organizacji samorządowych (na szczeblu gminy, powiatu i województwa). Działania te będą realizowane na obszarze trzech województw: Warmińsko-Mazurskiego, Pomorskiego oraz w Małopolsce.

W ramach Tourinu III został także utworzony **Fundusz Dotacji Lokalnych** na cele rozwoju turystyki w wybranych województwach. Fundusz zarządzany jest przez Polską Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw pod nadzorem Wiceprezesa UKFiT. Fundusz dysponuje budżetem 3,2 mln ECU i jest przeznaczony na dotacje do inwestycji

służących rozwojowi infrastruktury turystycznej. Plan pracy Tourinu III, podpisany 27 sierpnia 1998 przewidywał możliwość wsparcia realizacji projektów dla następujących dziedzin:

- budowa i modernizacja szlaków turystyki pieszej lub turystyki kwalifikowanej,
- budowa lub modernizacja ścieżek i szlaków tematycznych,
- budowa lub modernizacja obiektów, służących turystycznemu wykorzystaniu cieków i zbiorników wodnych (mola, przystanie, stanice),
- budowa i modernizacja punktów odpoczynku, miejsc biwakowych, pól namiotowych, schronisk turystycznych oraz miejsc noclegowych,
- modernizacja kwater agroturystycznych,
- budowa lub modernizacja małych obiektów gastronomicznych,
- budowa lub modernizacja ośrodków informacji turystycznej,
- budowa lub modernizacja obiektów, służących aktywizacji turystyki i szkoleniu kadr turystycznych,
- budowa lub modernizacja obiektów, służących wypoczynkowi w czystym ekologicznie środowisku.

Wszystkie inwestycje muszą być zlokalizowane na terenie gmin małopolskich (dawne województwa krakowskie, tarnowskie, nowosądeckie). Aneks 1 zawiera tabelkę z projektami, które po przeprowadzeniu procedury kwalifikacyjnej zostały wybrane do realizacji w roku 1999 r.

3. PROGRAMY ROZWOJU REGIONALNEGO, W KTÓRYCH GOSPODARKA TURYSTYCZNA JEST JEDNYM Z POTENCJALNYCH OBSZARÓW WSPARCIA

Celem programu PHARE-STRUDER, pierwszego programu rozwoju regionalnego o charakterze inwestycyjnym w Polsce, skonstruowanego w oparciu o wzorce Unii Europejskiej była przede wszystkim pomoc w procesie restrukturyzacji i rozwoju niektórych regionów, odczuwających szczególne trudności w procesie adaptacji gospodarczej. Program realizowano w 6 województwach, wybranych zgodnie z ówczesnymi celami polityki regionalnej i reprezentujących różne typy problemów strukturalnych w: olsztyńskim, suwalskim, rzeszowskim, katowickim, łódzkim, wałbrzyskim. Aczkolwiek program koncentrował się na pobudzaniu przedsiębiorczości, rozumianej szeroko i nie ograniczonej do jednej sfery działalności, możliwość otrzymania dofinansowania projektów z zakresu infrastruktury turystycznej otworzyła w tych województwach także możliwość realizacji strategii prorozwojowych, opartych o modernizację i rozbudowę gospodarki turystycznej. Szczególnie duże możliwości tego typu otworzyły się dla województw olsztyńskiego, suwalskiego oraz częściowo wałbrzyskiego, gdzie turystyka, ze względu na walory krajoznawcze, powinna być jednym z podstawowych elementów każdej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego.

Faktycznie tylko w tych województwach zostały zrealizowane projekty inwestycyjne z zakresu modernizacji i rozbudowy zagospodarowania turystycznego (łącznie 13 projektów dofinansowanych kwotą 1392 tys. ECU). Kilkadziesiąt kolejnych projektów dotyczyło rozbudowy infrastruktury lokalnej (w pierwszym rzędzie wodociągów i kanalizacji) w miejscowościach i na obszarach o znaczeniu krajoznawczym, tak więc ich realizacja wpłynęła w bezpośredni sposób także na zwiększenie atrakcyjności turystycznej danego obszaru. Pomimo faktu, że program STRUDER, jako pierwszy program pomocowy w Polsce, dopuścił realizację

projektów z zakresu zagospodarowania turystycznego, to jednak powiązanie ich wyboru i realizacji ze strategią rozwojową poszczególnych województw (nie wspominając o nakreślonych tylko w ogólnych zarysach *Zasadach Polityki Regionalnej*) należy ocenić jako ograniczone. O realizacji kolejnych projektów z założenia decydowała bowiem nie priorytetowość dla regionu jako całości (tym bardziej, iż w wielu województwach strategie nie były dostępne na początku lat 90.), ale kolejność i poprawność opracowania wniosków. W dużej mierze więc to od aktywności samych zainteresowanych - prywatnych przedsiębiorców i władz gmin - zależała realizacja projektów, służących turystyce. O ile w ramach programu - PHARE-STRUDER nie udało się w pełni skorelować działań inwestycyjnych z realizacją priorytetów rozwojowych poszczególnych województw (bo niejednokrotnie, szczególnie na początku działalności nie było punktu odniesienia), to jednak realizacja szeregu projektów niewątpliwie wpłynęła korzystnie na zwiększenie konkurencyjności turystycznej województw, w których program był realizowany.

Inne komponenty programu stworzyły podstawy do opracowania strategii wojewódzkich i powiązania ich na szerszą skalę z realizacją programu konkretnych działań. I tak np. zgodnie z zapotrzebowaniem poszczególnych województw realizowano szkolenia, w tym w zakresie usług turystycznych w województwie olsztyńskim. Na poziomie implementacyjnym wsparcie w zakresie organizacyjnym oraz transferu *know-how* umożliwiło agencjom rozwoju odgrywanie istotnej roli w realizacji strategii rozwojowych, także tych uwzględniających działania w sferze gospodarki turystycznej.

STRUDER - rozwój strukturalny w wybranych regionach

Program PHARE-STRUDER (**Structural Development in Selected Regions**) rozpoczął swoją działalność w 1994. Formalnie zakończył się 31 grudnia 1996 roku. Był administrowany przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego. Program miał na celu pomoc w procesie rekonwersji i rozwoju niektórych regionów Polski, przechodzących trudności związane z restrukturyzacją gospodarki. Do programu, po pogłębionej analizie ekonomicznej wybrano województwa olsztyńskie, suwalskie, łódzkie, rzeszowskie, wałbrzyskie, katowickie. Cel programu obejmował:

- opracowanie narzędzi i podstawowych struktur rekonwersji gospodarczej regionów,
- aktywację lokalnych zasobów w celu pobudzania nowych rodzajów działalności gospodarczej,
- zapewnienie pomocy finansowej, szkoleniowej oraz doradczej dla tworzenia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
- opracowanie metodologii i technik przydatnych do realizacji polityki rozwoju regionalnego.

Dla tak wytypowanych celów przygotowano cztery instrumenty:

- wsparcie struktur i działań szczebla regionalnego,
- szkolenie i usługi konsultingowe,
- instrumenty finansowe, w tym:
 - fundusz dotacji,
 - regionalne fundusze inwestycyjne,
 - fundusz poręczeń,
 - pomoc techniczna,
- wsparcie małych projektów infrastrukturalnych.

Pierwszy instrument *Wsparcie struktur i działań szczebla regionalnego* był przeznaczony dla wzmocnienia instytucji otoczenia biznesu: banków, fundacji wspierających inicjatywy gospodarcze, instytucji promocyjno-handlowych. W ramach tego komponentu pomocy udzielono również w tworzeniu i rozbudowie możliwości działania poszczególnych agencji rozwoju regionalnego.

Odrębną pozycją w ramach instrumentu *Wsparcie struktur i działań szczebla regionalnego* było dofinansowanie działań i operacji regionalnych. Wsparcia udzielono akcjom promocyjnym, organizacji targów i wystaw regionalnych. Np. finansowe wsparcie uzyskały Targi Handlowe Uzdrowisk.

Instrumentu wsparcia operacji i działań regionalnych użyto również do promocji regionów poza granicami kraju. Należy tu wspomnieć misję gospodarczą przedstawicieli władz lokalnych do Włoch przez Agencję Rozwoju Regionalnego w Wałbrzychu oraz udział przedstawicieli agencji rozwoju regionalnego w międzynarodowych targach i przedsięwzięciach typu EUROPARTENARIAT. Spotkania takie, oprócz wymiaru gospodarczego - umożliwiały promocję regionów, w tym turystyczną, poza granicami kraju.

Celem komponentu *Szkolenie i Doradztwo* było poszerzenie wiedzy i kwalifikacji kadry zarządzającej i sterującej rozwojem w poszczególnych regionach. Szkolenia w zakresie usług turystycznych były przeprowadzane np. w województwie olsztyńskim.^{/1}

W ramach instrumentów finansowych powołano **Fundusz Dotacji**. Do końca 1996 r. dofinansowano 1051 inwestycji kwotą 30.7 mln ECU. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że dofinansowanie mogło objąć jedynie 25% sumy danej inwestycji, łączna kwota wartości inwestycji osiągnęła 130.9 mln ECU. Fundusz Dotacji przyczynił się do wzrostu inwestycji w najbardziej dochodowych dziedzinach przedsiębiorczości. W województwie olsztyńskim np. inwestycje dotyczyły hotelarstwa.

Na wyróżnienie zasługują *Dotacje do małych projektów infrastrukturalnych*. Instrument ten miał na celu z jednej strony - polepszenie infrastruktury (drogi, lokalne połączenia komunikacyjne, inwestycje ekologiczne), z drugiej - ułatwienie działania małym i średnim przedsiębiorstwom. (tworzenie inkubatorów i centrów rozwoju technologicznego). Na koniec grudnia zakontraktowano 18.4 mln ECU. Doinwestowano 188 projektów.

Do projektów bezpośrednio dotyczących turystyki możemy zaliczyć:

- wybudowanie w Lewinie Kłodzkim zbiornika wodnego na potoku Klikawa,
- zagospodarowanie turystyczne Góry Wszystkich Świętych w Nowej Rudzie,
- wybudowanie drogi dojazdowej i parkingów do centrali Informacji Turystycznej w Walimiu,
- zagospodarowanie pod kątem rekreacyjnym terenów wokół zbiornika wodnego w Nowej Rudzie,
- rozbudowa małej infrastruktury turystycznej w Suwałkach,
- zagospodarowanie szlaku kajakowego Krutyni w woj. Olsztyńskim.

Uruchamiane po programie PHARE-STRUDER właściwie wszystkie inne pomocowe programy rozwoju regionalnego dopuszczały możliwość realizacji projektów inwestycyjnych z zakresu gospodarki turystycznej, jako jeden z elementów realizacji strategii rozwojowych,

^{/1} Realizacja programu PHARE - STRUDER, efekty i wstępne wnioski; PARR 1996.

opracowanych przez województwa. Do takich programów należy zaliczyć zarówno programy o lokalnym zakresie oddziaływania, zarówno Program Inicjatyw Lokalnych czy Polsko-Szwajcarski Program Rozwoju Regionalnego, jak i programy większe, takie jak: PHARE-RAPID, PHARE STRUDER II, PHARE-INRED, PHARE CROSSBORDER.

Program **PHARE-RAPID** był pomyślany jako kontynuacja programu STRUDER w 6 uprzednio wybranych województwach oraz jako wsparcie dla procesów restrukturyzacji 4 nowych województw (piotrkowskie, sieradzkie, nowosądeckie, krośnieńskie), których gospodarka opiera się w dużej mierze na przeżywającym problemy strukturalne rolnictwie.

Istotnym elementem programu było wsparcie dla opracowania średniookresowych (na lata 1998-2003) strategii rozwojowych poszczególnych województw, które stały się formalnie podstawą uruchamiania środków na projekty infrastrukturalne. Przeszkolone zostały także osoby, które mogą kierować procesem planowania strategicznego w regionach. Podobnie jak w programie PHARE-STRUDER projekty inwestycyjne, związane bezpośrednio z zagospodarowaniem turystycznym, zgłoszone zostały jedynie w trzech województwach: olsztyńskim, suwalskim i wałbrzyskim, w łącznej liczbie 8 o wartości dofinansowania 675 tys. ECU, co stanowiło 9,9% wartości całkowitego dofinansowania udzielonego w ramach tego programu). Projekty z zakresu zagospodarowania turystycznego zostały zgłoszone w pierwszym rzędzie przez gminy, dla których turystyka stanowi podstawę gospodarki lokalnej.

Charakterystyczne jest, że nie został zrealizowany żaden projekt z zakresu turystyki wiejskiej lub specjalistycznej, co było jednym z priorytetowym kierunków działań w ramach powstającej równolegle *Strategii Rozwoju Krajowego Produktu Turystycznego Polski* oraz *Ogólnego planu rozwoju i promocji turystyki na obszarach wiejskich i zalesionych* oraz planu rozwoju turystyki aktywnej i specjalnych zainteresowań. Inwestycje, zakwalifikowane do otrzymania dofinansowania w ramach programu RAPID, dotyczyły przede wszystkim rozbudowy i modernizacji sieci wodociągowej, kanalizacji oraz modernizacji sieci drogowej. Niektóre projekty dotyczą także zamiany źródła energii na gazową, gospodarki odpadami oraz pobudzania przedsiębiorczości - w tym budowy inkubatorów przedsiębiorczości. Znakomita większość z tych obiektów wpływa na zwiększenie dostępności i atrakcyjności turystycznej gmin, w których są realizowane i tworzy podstawy do rozbudowy bazy turystycznej tam, gdzie pojawiłby się na nią popyt. Ale należy przypuszczać, że w pierwszym rzędzie tylko gminy, które już posiadają status turystycznych będą mogły dzięki nim zwiększyć swoją pozycję konkurencyjną i zwiększyć zainteresowanie wśród turystów.

Program Rozwoju regionalnego RAPID

Program był realizowany w latach 1995-1998. Pomoc w postaci grantów udzielana była projektom z zakresu budownictwa, ciepłownictwa, dróg, energetyki, gazownictwa, mediów, odprowadzania ścieków, telekomunikacji i rozwoju regionalnego. Program realizowany był w województwach objętych pomocą programu STRUDER, czyli w województwach łódzkim, katowickim, wałbrzyskim, rzeszowskim, suwalskim, olsztyńskim oraz w czterech nowych: piotrkowskim, sieradzkim, krośnieńskim i nowosądeckim. RAPID składał się z trzech komponentów: Budowa Strategii i Instytucji Regionalnych. Część ta poświęcona była wsparciu dla Agencji Rozwoju Regionalnego oraz rozwoju zintegrowanych, pięcioletnich strategii, dotyczących rekonwersji przebudowy regionów objętych programem.

Współfinansowanie Małych Projektów Infrastrukturalnych i obiektów użyteczności publicznej. Oprócz infrastruktury dla małych i średnich przedsiębiorstw z tego projektu były finansowane małe projekty infrastruktury komunalnej np. oczyszczalnie ścieków, sieci kanalizacyjne.

Opracowania i oceny rozwoju regionalnego. Była to część programu, która miała udzielić finansowego wsparcia dla przeprowadzenia badań tła rozwoju regionalnego, jako podstawy prowadzenia programów rozwojowych w przyszłości.

Dotacje w wysokości od 20 tys. ECU do 300 tys. ECU uzyskiwały m.in. projekty, które pośrednio, lub bezpośrednio wpływały na rozwój turystyki. Przewidziano tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości i centrów technologicznych. Mała infrastruktura wiejska uzyskiwała wsparcie, które albo pomagało przystosowywać się do nowej struktury rolnej, albo ułatwiało społeczno-ekonomiczny rozwój regionu: tzn. budowę dróg i parkingów, rozwój telekomunikacji, elektrowni, sieci wodociągowych i gazowych, systemów kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków i infrastruktury turystycznej. Aneks 2 zawiera spis projektów bezpośrednio zaadresowanych do rozwoju turystyki.

Budżet programu to 14.95 mln ECU. Wkład strony polskiej w finansowanie musiał wynosić 50% wartości dotacji.

Początkowo program RAPID uzyskał 20 mln ECU, jednak w związku z powodzią w Polsce w sierpniu 1997 5.05 mln ECU zostało realokowane na program pomocy popowodziowej Odbudowa.

Kontynuacją programów PHARE-STRUDER oraz PHARE-RAPID jest program uruchomiony w ramach memorandum finansowego PHARE 1996 **PHARE STRUDER II**. Podobnie jak w przypadku poprzednich programów celem jego jest wkład w rekonwersję i rozwój wybranych regionów, w szczególności tych, które najbardziej ucierpiały wskutek rekonstrukcji gospodarki. Zakres przestrzenny programu został jeszcze bardziej rozszerzony i obok 10 województw, które uczestniczyły w programie PHARE-RAPID, zostały dołączone 4 kolejne: łomżyńskie, elbląskie, koszalińskie, zamojskie. Ze względu jednak na niewielką kwotę jaką program zaoferował do podziału między 14 województw (łącznie po realokacji na program odbudowy po powodzi 5,3 mln ECU tj. w tym 4,5 na dotacje infrastrukturalne tj. zaledwie 320 tys. na województwo) jego wpływ na realizację założonych celów restrukturyzacyjnych i rozwojowych w regionach należy uznać za z natury ograniczony. Niemniej jednak zakres inwestycji lokalnych, które mogą uzyskać dofinansowanie z zasobów programu, jest niemalże taki sam jak w poprzednich programach rozwoju regionalnego PHARE, przy identycznym systemie implementacyjnym. Obejmują one:

- rozwój infrastruktury lokalnej,
- mobilizację zasobów do promowania nowej działalności gospodarczej i zatrudnienia,
- rozwijanie pośredniego i bezpośredniego wsparcia dla tworzenia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
- rozwój dodatkowych metodologii, technik dla rozwoju lokalnego i regionalnego,
- wkład w tworzenie polityki regionalnej państwa,
- przygotowanie regionalnych planów strategicznych w nowych regionach.

Program PHARE STRUDER II znajduje się w fazie uruchamiania. Wśród wybranych dotychczas do dofinansowania projektów tylko jeden niewielki projekt (50 tys. ECU w województwie katowickim) bezpośrednio dotyczy zagospodarowania turystycznego. Kilka dalszych projektów rozbudowy infrastruktury turystycznej znalazło się na liście rezerwowej.

Realizacja pozostałych projektów ma znaczenie dla gospodarki turystycznej tylko lokalnie, pod warunkiem skorelowania realizacji danego projektu przez spełnianie przez beneficjentów funkcji turystycznej. Ze względu na reformę terytorialnej organizacji kraju zrezygnowano z przygotowania strategii rozwojowych dla 4 „starych” województw.

Kolejny program rozwoju regionalnego **Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego PHARE-INRED** uruchomiony w ramach memorandum finansowego 1997, o łącznej wartości 15 mln ECU ma za zadanie przygotowanie polskich regionów do sprawnego i efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych, przede wszystkim w wymiarze instytucjonalnym oraz przyczynić się do realizacji wypracowanych - w ramach prac Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej (1997 r.) w Polsce - 4 programów pilotażowych:

- *Małopolskiego Programu Rozwoju Wsi i Rolnictwa* – woj. bielskie, krakowskie, kieleckie, krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzeskie, tarnowskie,
- *Regionalnego Programu Restrukturyzacji Gospodarki i Przeciwdziałaniu Bezrobociu w województwach Polski Północnej*” Elbląg, Koszalin, Olsztyn, Piła, Słupsk, Suwałki, Toruń,
- *Programu Restrukturyzacji i Rozwoju Gospodarki Województwa Katowickiego*,
- *Programu Ekorozwoju w Euroregionie Szprewa - Nysa - Bóbr*.

Wszystkie powyższe regiony miały w założeniu otrzymać środki na wzmocnienie instytucjonalne i kadrowe dla realizacji polityki regionalnej, podczas gdy tylko *Małopolski Program Rozwoju Wsi i Rolnictwa* otrzymał środki na realizację projektów inwestycyjnych w wysokości 11,5 mln ECU. *Małopolski Program Rozwoju Wsi i Rolnictwa* koncentrując się na pobudzaniu rozwoju obszarów wiejskich małopolskich poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej oraz działania na rynku pracy, zmierzające do dywersyfikacji struktury zatrudnienia, przyznawał dużą rolę w osiągnięciu tych celów rozwojowi i promocji turystyki, w tym, zgodnie ze strategią krajową, rozwojowi turystyki wiejskiej i specjalistycznej. Decyzje Małopolskiej Rady Regionalnej (złożonej z przedstawicieli 9 wojewodów i marszałków sejmików wojewódzkich, stanowiącej Komitet Sterujący programu) oraz równoległa realizacja Funduszu Dotacji Lokalnych programu Tourin III w trzech (z 9 województw Małopolski) przesądziły jednakże o wyłączeniu spod możliwości finansowania infrastruktury turystycznej w ramach programu INRED. Zatwierdzone do realizacji projekty w większości dotyczą rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz sporadycznie rozwoju instytucji otoczenia biznesu.

Cele programu **Współpracy Przygranicznej PHARE CROSSBORDER (CBC)** obejmują wspieranie współpracy przygranicznej wzdłuż granic zewnętrznych Unii Europejskiej, w powiązaniu z działaniami, prowadzonymi w ramach inicjatywy Wspólnoty INTERREG (do roku 1995) i INTERREG II (w latach 1995-1999). W Polsce program funkcjonuje na granicy polsko-niemieckiej (90% środków) oraz początkowo na granicy polsko-duńskiej, a od 1995 roku na obszarach przylegających do Morza Bałtyckiego. Dodatkowo na granicy polsko-niemiecko-czeskiej jest realizowany niewielki program trójstronny.

W latach 1994-1988 miało miejsce 5 kolejnych edycji programu PHARE CROSSBORDER, w ramach których wybrano do finansowania projekty o łącznej wartości 270 mln ECU. PHARE CROSSBORDER jest więc największym programem o charakterze regionalnym w Polsce i jednocześnie, dzięki koncentracji działań w kilku województwach (szczególnie wzdłuż granicy polsko-niemieckiej), programem o potencjalnie największym wpływie na możliwość realizacji regionalnych strategii rozwojowych i restrukturyzacyjnych. System implementacyjny

programu oparty jest w dużej mierze o wzory, wypracowane w ramach programów unijnych. Zakłada on, że projekty zgłaszane są po przeprowadzeniu wstępnej selekcji i oceny, pod kątem potrzeb rozwojowych regionów i ich trans-granicznego wpływu przez wojewodów, a następnie zatwierdzane przez Komitet Sterujący programem, złożony z przedstawicieli Polski oraz Niemiec, a w przypadku Morza Bałtyckiego – reprezentantów Polski oraz przedstawicieli krajów nadbałtyckich. Ze względu na ważność zagadnień transportowych uwzględnia się także zgłaszanie projektów przez Ministerstwo Transportu. Projekty z zakresu gospodarki turystycznej są jednym z wielu dziedzin, dopuszczonych do finansowania w ramach programu, ale podobnie jak w przypadku innych projektów należy udowodnić ich wpływ transgraniczny.

W pierwszych latach funkcjonowania programu **PHARE CROSSBORDER Polska-Niemcy** bezwzględny priorytet posiadały projekty z zakresu infrastruktury transportowej - rozbudowa i modernizacja przejść granicznych oraz budowa dróg dojazdowych. Projekty z zakresu innych dziedzin pojawiły się stopniowo, w miejsce zmniejszonego zapotrzebowania na dalszą rozbudowę infrastruktury przejść granicznych. Począwszy od roku 1996 w programie **PHARE CROSSBORDER Polska-Niemcy** pojawiły się projekty zaliczane do działu Rozwój Gospodarczy z zakresu gospodarki turystycznej. Były to zarówno inwestycje, np.: budowa ścieżek rowerowych (w woj. jeleniogórskim i szczecińskim), modernizacja szlaków turystycznych i budowa nowych ścieżek, rozbudowa ośrodka narciarstwa biegowego w Jakuszycach (woj. jeleniogórskie), jak i działania o charakterze promocyjnym i tworzenie lokalnych instytucji turystyki np. wsparcie dla wydania materiałów promocyjnych, dotyczących ekoturystyki w woj. zielonogórskim, utworzenie ośrodka informacji kulturalno-turystycznej i współpracy międzynarodowej w województwie szczecińskim. W ramach komponentu dla realizacji celów statutowych przez euroregiony zrealizowano także szereg niewielkich projektów, w ramach których udzielono wsparcia dla renowacji obiektów turystycznych np. schronisk oraz zrealizowano szereg imprez i przedsięwzięć o charakterze promocyjnym, w tym targi, wydawanie folderów promocyjnych, plenery artystyczne, itp.

Program **PHARE CROSSBORDER Region Morza Bałtyckiego**, o średniorocznej alokacji 4 mln ECU, koncentruje się przede wszystkim na wsparciu inwestycji z zakresu ochrony środowiska, ale wsparcie dla infrastruktury turystyki i jej promocji w regionie Bałtyku także odgrywa znaczącą rolę. W pierwszej edycji programu dofinansowanie z zasobów programu uzyskała budowa Portu Jachtowego w Łebie (na sumę 1,9 mln ECU), który jakkolwiek kwalifikowany jako obiekt transportowy, służy wyłącznie turystom jachtowym, a jego realizacja stanowi element (opracowanej przez Biuro Planowania Regionalnego CUP w Gdańsku) koncepcji budowy na polskim wybrzeżu Bałtyku sieci marin jachtowych. W latach 1995-1998 wsparcie uzyskało także szereg przedsięwzięć promocji turystyki w regionie Bałtyku np. budowa sieci informacji Turystycznej INFOTOUR, opracowanie wspólnej metodologii analizy ruchu turystycznego państw południowego brzegu Morza Bałtyckiego, przygotowanie opracowania nt. rozwoju bazy ekoturystycznej w gminie Dzierżgoń, organizacja transgranicznego biura informacji gospodarczo-turystycznej na przejściu granicznym w Budzisku (suwalskie), organizacja festiwali kulturalnych oraz targów handlowych, z uwzględnieniem także usług turystycznych (Baltenariat Polska, Bałtyckie Forum Gospodarcze i in.). Sporadycznie wsparcie uzyskała rozbudowa tras rowerowych w województwie śląskim (CBC 1996). Większość realizowanych projektów w ramach CBC Polska-Region Morza Bałtyckiego dotyczy budowy oczyszczalni ścieków, budowy systemów kanalizacji oraz budowy i modernizacji systemów ciepłowniczych, bądź dostarczania energii (sieci gazowe) w gminach o dużym znaczeniu turystycznym. Zrealizowano także projekty polegające na rozbudowie lotniska w Rębiechowie i pomocy

w rekonstrukcji zabytkowych kamienic na starym mieście w Elblągu. Oczywiście jest, że realizacja takich projektów wzmacnia atrakcyjność turystyczną regionów nadmorskich i poszczególnych gmin, będących beneficjentem programu.

Program, wspierający współpracę przygraniczną **CROSSBORDER Co-operation Polska Niemcy (CBC)**, został uruchomiony w roku 1994. Współpraca obejmuje województwa graniczące z Republiką Federalną Niemiec: szczecińskie, gorzowskie, zielonogórskie, jeleniogórskie, legnickie, leszczyńskie, koszalińskie, pilskie, poznańskie i wałbrzyskie. Programem objęte są również istniejące już euroregiony, działające po obu stronach granicy polsko-niemieckiej.

Euroregion Nysa, Sprewa – Nysa – Bóbr, Pro Europa Viadrina, Pomerania.

Finansowego wsparcia udziela się projektom przede wszystkim inwestycyjnym z zakresu:

- transport,
- ochrona środowiska,
- rozwój gospodarczy,
- rolnictwo,
- zasoby ludzkie,
- infrastruktura komunalna,
- Fundusz Małych Projektów, realizowanych przez euroregiony.

W ramach PHARE 1994 (łączna wartość projektów 55 mln ECU) dofinansowano przede wszystkim projekty transportowe (48 mln ECU)

W ramach PHARE 1995 (49 mln ECU) rozbudowywano przede wszystkim infrastrukturę transportową na łączną sumę ponad 27 mln ECU. Zmodernizowano za tę kwotę m.in. przejścia graniczne, drogi dojazdowe i tory kolejowe. Komponent „ochrona środowiska” wzmocniony został kwotą ponad 11 mln ECU. Projekty dotyczyły przede wszystkim budowy oczyszczalni ścieków, ale nie tylko. Wsparcia udzielono rezerwatowi kulturowemu w Łęknicy „Park Mużakowski”. Komponent „rozwój gospodarczy” o wartości 900 tys. ECU zakładał wybudowanie szlaków rowerowych w woj. jeleniogórskim, rozbudowę ośrodka narciarstwa biegowego na Polanie Jakuszyckiej w Jakuszycach oraz uruchomienie sieci informacji turystycznej. Komponent Zasoby Ludzkie (615 tys. ECU) przewidywał badania nad rozwojem infrastruktury granicznej w rejonach przygranicznych.

W ramach PHARE 1996 (49 mln ECU) na inwestycje z zakresu transportu przeznaczono mln ECU. Ochrona Środowiska uzyskała 11 mln ECU. Wybudowano kilkanaście oczyszczalni ścieków oraz kontynuowano wsparcie parku kulturowego w Łęknicy (200 tys. ECU). Komponent Rozwój Gospodarczy (1,4 mln ECU) prawie w całości poświęcony był rozwojowi turystyki. Sfinansowano promocję ekoturystyki (mapy, katalogi, film promocyjny) w woj. zielonogórskim. W tym województwie oraz w jeleniogórskim wybudowano ścieżki rowerowe. W woj. szczecińskim powstał ośrodek informacji kulturalno – turystycznej i współpracy międzynarodowej.

W ramach PHARE 1997 (49 mln ECU), komponent „transport” (11 mln ECU) zawierał 8 zrealizowanych projektów, w tym budowę wiaduktów, mostów i obwodnic wokół Wolsztyna, Żar i Pniewa. Ochrona Środowiska (blisko 20 mln ECU). Zrealizowano 27 inwestycji, głównie oczyszczalnie ścieków i wysypiska śmieci. Rozwój Turystyczny (1,9 mln ECU) 4 projekty, w tym ścieżka rowerowa i piesza z Gryfina do jeziora Wełtyń w woj. Szczecińskim i woj. gorzowskim. W woj. jeleniogórskim zmodernizowano szlaki turystyczne. Komponent Infrastruktura

Komunalna (2.1 mln ECU) dotyczył w dużej mierze gazyfikacji. W Nowogardzie wybudowano elektrownię wiatrową.

W ramach PHARE 1998 (49 mln ECU) rozbudowa sieci transportowej pochłonęła 26.6 mln ECU. Ochrona Środowiska (12.1 mln ECU) dotyczyła przede wszystkim budowy oczyszczalni ścieków, budowy kanalizacji sanitarnej. Komponent Rozwój Gospodarczy (1.6 mln ECU). W Jakuszykach kontynuowano rozbudowę ośrodka narciarstwa biegowego, w woj. zielonogórskim budowano ścieżki rowerowe. W woj. szczecińskim uzupełniono wyposażenia Ośrodka Informacji Turystyczno-Kulturalnej i Współpracy Międzynarodowej.

Każdego roku część środków finansowych, przyznawana CROSSBORDER-owi w ramach funduszu PHARE, jest przekazywana na fundusze projektów euroregionalnych. Wśród dofinansowanych projektów są takie, jak: festyny, międzynarodowe zawody sportowe, międzynarodowe konkursy muzyczne, warsztaty kulturalne, plenery artystyczne, renowacje zabytków, budowanie schronisk młodzieżowych, opracowywanie i wydawanie folderów promocyjnych, przeglądy filmowe itp. Większość z projektów ma charakter promocji kulturalnej, co przekłada się na zwiększenie atrakcyjności turystycznej euroregionów.

PHARE CROSSBORDER - Program Współpracy Przygranicznej Polska – Region Morza Bałtyckiego (w roku 1994 Polska - Dania) obejmuje w Polsce województwa: gdańskie, elbląskie, koszalińskie, słupskie, szczecińskie, elbląskie, olsztyńskie, suwalskie. We współpracę z nimi zaangażowane są leżące nad Bałtykiem kraje Unii Europejskiej: Dania, Szwecja, Finlandia i Niemcy oraz Litwa, Łotwa i Estonia. Punktem wyjścia tego programu jest koncepcja Morza Bałtyckiego jako spójnego regionu. Rozwój turystyki jest jednym z elementów tej koncepcji.

W ramach środków funduszy PHARE 1994, przekazanych na program CROSSBORDER w regionie Morza Bałtyckiego projekt (3.7 mln ECU) wybudowano port jachtowy w Łebie.

PHARE 1995 udzielił dofinansowania na kwotę 4 mln ECU. W dziedzinie ochrona środowiska wybudowano lub zmodernizowano 5 oczyszczalni ścieków m.in. na Helu, w Słupsku, Tczewie. W dziedzinie transport wybudowano nowy terminal pasażerski w Porcie Lotniczym Gdańsk – Rębiechowo za 600 tys. ECU. W dziedzinie rozwój gospodarczy powstała sieć informacji Turystycznej INFOTOUR. Opracowano wspólną metodologię analizy ruchu turystycznego państw południowego brzegu Morza Bałtyckiego oraz rozwinięto bazę ekoturystyczną w strefie Dzierzgoń.

PHARE 1996 udzielił wsparcia CBC w rejonie Morza Bałtyckiego w wysokości 4 mln ECU. Zmodernizowano m.in. oczyszczalnię ścieków w Krynicy Morskiej za 47 tys. ECU, powstaje kanalizacja na Wyspie Wolin za 1.7 mln EC. Sponsorowane były również Festiwale kulturalne: Teatralny oraz Organowy.

PHARE 1997 (3.4 mln ECU). W tej edycji PHARE bezpośrednio adresowany dla rozwoju turystyki jest tylko jeden projekt: w dziedzinie Zasoby Ludzkie. Za 10 tys. ECU powstaje na przejściu granicznym w Budzisku transgraniczne biuro informacji gospodarczo-turystycznej.

PHARE 1998 (4 mln ECU) 4 projekty. Wszystkie dotyczą oczyszczalni ścieków w rejonach Gdańsk – Wschód, Frombork, gmina Krokowa, Międzywodzie.

Łącznie program PHARE CROSSBORDER w ciągu 5 kolejnych edycji przeznaczył około 7,5 mln ECU na realizację obiektów, które można bezpośrednio zakwalifikować do elementów zagospodarowania turystycznego, a dalsze ok. 2,5 mln ECU na wsparcie działań, bezpośrednio związanych z promocją turystyki (włącznie z działaniami w sferze wymiany

sportowej i kulturalnej podejmowanymi przez euroregiony). Dzięki corocznej alokacji z góry określonych kwot w horyzoncie wieloletnim, program umożliwił realizację projektów z różnych dziedzin, co pośrednio zagwarantowało pewną pulę środków także dla projektów z zakresu gospodarki turystycznej. Wspierając różnego typu projekty zarówno o charakterze inwestycyjnym, jak i z zakresu wsparcia kadr i instytucji, program PHARE CROSSBORDER wykazał się największą uniwersalnością ze wszystkich pomocowych programów rozwoju regionalnego w Polsce oraz zaoferował możliwość komplementarności podejmowanych działań np. budowa ścieżek rowerowych wraz z opracowaniem nt. ich przebiegu oraz ich promocją.

Do innych programów pomocowych, które w pewnym zakresie udostępniły środki na budowę bądź modernizację infrastruktury turystycznej w ramach realizacji celów rozwoju regionalnego, należy zaliczyć Program Inicjatyw Lokalnych oraz program odbudowy po powodzi Odbudowa.

Program Inicjatyw Lokalnych PIL uruchomiono w roku 1992 r., jako część Programu Rozwoju Społeczno-Ekonomicznego, realizowanego w ramach PHARE. Nadzór sprawowało Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej. Unia Europejska przeznaczyła 7.3 mln ECU na trzy lata zaplanowanej działalności (1993 – 1996).

Program miał charakter pilotażowy – realizował zadania, związane z pobudzaniem rozwoju lokalnego w sposób zgodny ze standardami UE, w wybranych w drodze konkursu gminach położonych na terenie całej Polski. Były to gminy z następujących województw: zamojskie, ciechanowskie, płockie, jeleniogórskie, olsztyńskie, kieleckie, krośnieńskie, śląskie, piotrkowskie.

Dla kilku z tych gmin turystyka jest jedną z podstaw gospodarki lokalnej i jako taka uzyskała priorytet w ramach programu. Projekty bezpośrednio korespondujące z rozwojem turystyki były realizowane w gminach Lubawka, Nidzica, Ustrzyki Dolne.¹²

Wśród realizowanych w gminach projektów (62) znalazły się także m.in. szkolenia dla ludzi młodych i bezrobotnych, mające za zadanie podnoszenie kwalifikacji do pracy w turystyce. Jako element działań rozwojowych przeprowadzano akcje promocji gmin, w celu przyciągania zewnętrznych inwestycji, w tym branży turystycznej. Największą grupę wspartych przedsięwzięć stanowiły projekty infrastrukturalne: około 40% funduszy programu przeznaczono na ulepszenie dróg, 15% na ulepszenie dystrybucji gazu, 9% na poprawę jakości wody.

Podstawowym celem programu **Odbudowa**, uruchomionego w roku 1997, jest pomoc dotkniętym przez powódź gminom w odtworzeniu (przy jednoczesnej modernizacji) zniszczonej infrastruktury lokalnej oraz rolnej. Dzięki przesunięciom środków finansowych z innych programów PHARE uzyskano 64,6 mln ECU na realizację programu. Pomoc jest realizowana w formie Funduszu Dotacji Lokalnych (FDL), według zasad charakteryzujących programy rozwoju regionalnego (decentralizacja), przy pewnym ułatwieniu zasad i uproszczeniu procedur (np. brak wymogu współfinansowania projektu) niezbędnych z uwagi na specjalny charakter programu. Zgodnie z regulaminem funduszu, z jego środków mogą być finansowane trzy rodzaje projektów inwestycyjnych:

- odbudowa zniszczonej infrastruktury lokalnej. Na koniec października 1998 roku zrealizowano 2126 projektów, co daje 81.4% dotacji udzielonych w ramach programu,
- likwidacja zniszczeń w małych i średnich przedsiębiorstwach. Zrealizowano 224 projekty na sumę 8.6% wartości dotacji,

¹² materiały na konferencję Program Inicjatyw Lokalnych PHARE – Wnioski na Przyszłość, Warszawa, 14-15 maja 1996, opracowanie Fundusz Współpracy

- likwidacja zniszczeń w gospodarstwach rolnych. Zrealizowano 262 projekty, co pochłonęło 10% sumy ogólnej dotacji.

W powyższych kategoriach mieściła się także możliwość odtworzenia zniszczonych obiektów turystycznych pod warunkiem, że niezależnie od właściciela obiektu gmina uzna zasadność i priorytetowość takiego wniosku.

Zainteresowania gmin koncentrowały się przede wszystkim na odtworzeniu majątku komunalnego, tym niemniej w niektórych przypadkach dało się zauważyć dbałość o odtworzenie podstaw gospodarki lokalnej, w tym obiektów turystycznych. W ramach programu zaakceptowano do realizacji kilkanaście projektów (brak dokładnych danych), dotyczących bezpośrednio infrastruktury turystycznej, w większości na terenach o dużych walorach krajoznawczych. Wsparcie uzyskały m.in. renowacja schronisk turystycznych w Sudetach, odbudowa kilkunastu pensjonatów i hoteli turystycznych na terenie gmin podgórskich, a w pojedynczych przypadkach także odbudowywano wyciąg narciarski, czy kort tenisowy. Z punktu widzenia gospodarki turystycznej na terenach, które dotknęła powódź, korzystne efekty przyniosła odbudowa funkcji w połączeniu z modernizacją technologiczną. I tak np. wszystkie odbudowywane kotłownie szkolne i kotłownie w innych obiektach użyteczności publicznej uzyskiwały ogrzewanie gazowe w miejsce węglowe, co - poprawiając stan ochrony środowiska przyrodniczego - przyczynia się do wzrostu atrakcyjności turystycznej gmin.

4. GOSPODARKA TURYSTYCZNA A STRATEGIE ROZWOJU REGIONALNEGO W NOWEJ ORGANIZACJI TERYTORIALNEJ KRAJU

W latach 90. w oparciu o zagraniczne programy pomocowe gospodarka turystyczna w Polsce otrzymała istotne wsparcie w zakresie umiejętności i zasad funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej, a także w wymiarze rzeczowym - budowy i modernizacji obiektów turystycznych. Jak pokazała analiza programów pomocowych, środki finansowe przeznaczone z zasobów tych programów na projekty dotyczące turystyki, nie były zbyt duże i zamknęły się kwotą ok. 31,3 mln ECU tj. zaledwie 2% wartości wszystkich programów PHARE, realizowanych w latach dziewięćdziesiątych w Polsce.

Wyraźnie zarysował się dualizm efektywności wykorzystania środków pomocowych. Programy adresowane do sektora turystyki były wdrażane z dużymi problemami i opóźnieniami, co wręcz groziło utratą udostępnionych przez donatorów środków, podczas gdy w programach rozwoju regionalnego, adresowanych do szczebla regionalnego i lokalnego (włącznie z programami pilotażowymi), barierą wykorzystania środków dla potrzeb gospodarki turystycznej była raczej hierarchia potrzeb regionów i poszczególnych gmin, preferująca projekty z innych niż turystyka dziedzin. Trudno jednakże przy tym mówić, że realizowano projekty zgodnie z nakreśloną strategią rozwoju regionalnego, skoro o ich wyborze decydował konkurs, a tylko program PHARE CROSSBORDER zarezerwował kwoty (wyrażone procentowo w stosunku do wielkości całego programu w horyzoncie wieloletnim) na realizację projektów z poszczególnych dziedzin.

Tabela 1. Zestawienie wydatków programów PHARE, uwzględnionych w opracowaniu

Lp.	Nazwa programu	Budżet programu w mln ECU	Budżet przeznaczony na turystykę w mln ECU	
			Projekty miękkie	Projekty infrastrukturalne
1	TOURIN I	4,5	4,5	
2	TOURIN II	8,0	8,0	
4	TOURIN III	6,0	2,8	3,2
5	RAPID	14,5	0	0,675
6	ODBUDOWA	64,6	0	?
7	STRUDER	78,8		1,4
8	STRUDER II	4,5		0,05 mln (projekty zatwierdzone)
9	INRED	15,0		0
10	PIL	7,3	0,167	0,55
11	CROSSBORDER POLSKA- NIEMECY PHARE 94-98	251,0	ok. 2 (20% z 10,6 mln rozdysponowanych przez Euroregiony)	4,3
12	CROSSBORDER POLSKA-REGION MORZA BAŁTYCKIEGO PHARE 94-98	19,1	0,5	3,2
	RAZEM	473,3	18,0	13,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów w otrzymanych z jednostek realizujących programy PHARE.

Na przykładzie realizacji programu PHARE CROSSBORDER widać, że zdolność regionów do kreowania projektów szkoleniowych i promocyjnych z zakresu gospodarki turystycznej jest równie duża, jak możliwości generowania projektów inwestycyjnych. Niestety, większość pomocowych programów rozwoju regionalnego nie oferowała możliwości łączenia działalności inwestycyjnej z promocyjno-szkoleniową w dziedzinie gospodarki turystycznej. Mimo to, należy przypuszczać, że dobrze przygotowane zintegrowane programy rozwoju regionalnego, udostępniające w odpowiedniej formie i wysokości środki na realizację celów, wyznaczonych w strategiach regionalnych, mogą stać się efektywnym instrumentem wsparcia, także dla gospodarki turystycznej. Biorąc pod uwagę siłę różnorodnych grup nacisku, aktywnych na poziomie centralnym i regionalnym oraz powszechne niedostrzeganie (nawet w niektórych byłych województwach o dużych walorach krajoznawczych) istotnej roli turystyki w kreowaniu wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz kształtowaniu się sytuacji na rynku pracy regionów, należałoby przy tym postulować rezerwowanie z góry pewnych kwot na działalność w tej sferze, w ramach programów rozwoju regionalnego.

Jak wskazują doświadczenia programu PHARE-STRUDER i PHARE-RAPID, w warunkach konkurencji projekty wsparcia dla gospodarki turystycznej prawie zawsze przegrywają z projektami z zakresu podstawowej infrastruktury technicznej, a ich lokalizacja w konkretnych

gminach odzwierciedla aktywność samych zainteresowanych, zaś w mniejszym stopniu rzeczywiste priorytety strategii rozwoju regionów.

Programy pomocowe adresowane bezpośrednio do sektora turystyki: TOURIN I, TOURIN II i TOURIN III zainicjowały szereg pożytecznych działań polegających na udostępnieniu *know-how* z zakresu zarządzania, identyfikacji priorytetów rozwojowych na poziomie centralnym, budowy strategii rozwoju turystyki oraz jej promocji. Istnieje jednak obawa o trwałość tych przedsięwzięć. Dotyczy to zarówno możliwości wdrażania zaproponowanych strategii, jak również dalszego funkcjonowania - powstałych w wyniku realizacji programu TOURIN II - stanowisk menedżerów produktów markowych, kontynuacji wspartych projektów pilotażowych, czy też wprowadzenia postulowanych zmian w systemie organizacji zarządzania gospodarką turystyczną. Powołanie Krajowej Organizacji Turystyki w zakładanym kształcie, co było warunkiem wdrażania programu TOURIN III, jest nadal niepewne i zapewne odległe w czasie.

Zidentyfikowane w ramach *Strategii rozwoju produktu turystycznego w Polsce* priorytety rozwojowe oraz (wypracowane w ramach komplementarnego projektu) metody wsparcia rozwoju turystyki na terenach wiejskich i zalesionych, znalazły dotychczas minimalne odzwierciedlenie w ramach realizowanych programów rozwoju regionalnego. Jak wykazała analiza, w ramach pomocowych programów rozwoju regionalnego nie zostały zgłoszone do realizacji żadne projekty z zakresu szeroko reklamowanej turystyki wiejskiej (co byłoby naturalne np. w ramach programu RAPID). Charakterystyczne jest, że nawet w ramach funduszu Dotacji Lokalnych programu TOURIN II, przeznaczonego wyłącznie na projekty inwestycyjne z zakresu gospodarki turystycznej, do realizacji wybrano zaledwie 2 niewielkie projekty, propagujące turystykę konną i tylko jeden (ale za to bardzo duży) projekt agroturystyczny, podczas gdy wsparcie uzyskały obiekty o czysto komercyjnym charakterze, o małym ryzyku inwestycyjnym i przypuszczalnie dużej stopie zwrotu zainwestowanego kapitału (np. obiekty gastronomiczne, kompleks sportów zimowych, budowa hotelu turystycznego, itd.).

Na początku lat 90. wyzwaniem dla gospodarki turystycznej była adaptacja do nowych warunków funkcjonowania w gospodarce rynkowej. Programy pomocowe, działające na rzecz gospodarki turystycznej, niewątpliwie przyczyniły się do osiągnięcia tego celu, ale:

- ze względu na niewielką skalę oraz bezwład istniejącego systemu zarządzania turystyką,
- a na poziomie regionalnym także ze względu na słabość układu regionalnego, niezdolnego do prowadzenia polityki rozwoju w oparciu o zidentyfikowane priorytety,

nie doprowadziły do powstania efektywnego systemu gospodarki turystycznej. Obecnie w końcu lat 90. gospodarka turystyczna, która nie zakończyła całkowicie procesu adaptacji, staje przed nowymi wyzwaniami związanymi w pierwszym rzędzie z reformą terytorialnej organizacji kraju oraz przyspieszeniem procesu integracji europejskiej w obszarze polityki regionalnej.

W świetle dotychczasowych doświadczeń w realizacji programów pomocowych, wspomagających gospodarkę turystyczną oraz zasad wsparcia, obowiązujących w krajach Unii Europejskiej w ramach polityki regionalnej należy postulować, aby głównym podmiotem gospodarki turystycznej zostały władze samorządowe nowych województw. Funkcje centrum (przypuszczalnie w dużej mierze spełniane przez Krajową Organizację Turystyczną) powinny zostać ograniczone do promocji międzynarodowej kraju i informacji o istniejących możliwościach w zakresie inwestowania w sektor turystyki w Polsce. Możliwość realizacji nawet najlepszych strategii rozwoju turystyki (patrz Plan rozwoju turystyki na obszarach wiejskich i zalesionych), które powstają w oderwaniu od strategii restrukturyzacyjnych i rozwoju regionalnego, jak wskazują doświadczenia programu Tourin, jest bardzo ograniczona. Priorytety strategii

krajowych z zakresu gospodarki turystycznej powinny być inkorporowane do krajowych strategii horyzontalnych i sektorowych, przygotowywanych w ramach działań, zmierzających do absorpcji funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych. W pierwszym rzędzie należy wymienić:

- krajową strategię rozwoju regionalnego, która biorąc pod uwagę znaczenie gospodarki turystycznej dla rozwoju poszczególnych regionów, mogłaby wykorzystać koncepcję produktów markowych, nadając jej przy tym wymiar przestrzenny oraz
- krajową strategię rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, której jednym z istotnych elementów powinno być wspieranie agroturystyki, jako instrumentu dywersyfikacji zatrudnienia i zwiększania dochodów ludności wiejskich.

Dostrzeżenie turystyki, jako dźwigni rozwoju jest zapewne łatwiejsze na poziomie regionalnym, niż na poziomie centralnym, dlatego też większym problemem będzie nie samo uwzględnienie turystyki, jako jednego z elementów strategii regionalnych, ale właściwe zidentyfikowanie konkretnych działań i inwestycji, wymagających wsparcia i przynoszących największe efekty mnożnikowe. Dotychczasowe doświadczenia programów rozwoju regionalnego oraz części inwestycyjnej Programu TOURIN wskazują, że zależność pomiędzy zapisami strategii regionalnych, a realizacją określonych projektów ma znaczenie prawie wyłącznie formalne, podczas gdy decydującą rolę odgrywa aktywność zainteresowanych podmiotów oraz możliwość wygenerowania przez nich środków z innych źródeł, co jest niezbędnym warunkiem uzyskania dofinansowania z programów pomocowych. Przy utrzymywaniu się zasady wyboru projektów na zasadzie konkursu należy przypuszczać, że inwestycje i projekty będą lokowane w gminach z rozwiniętym potencjałem turystycznym, gotowych przeznaczać duże własne środki na jego dalszą rozbudowę. Trudno w takiej sytuacji marzyć o rozwoju turystyki na obszarach rolniczych, biednych, nie dysponujących bazą, ani nie mających tradycji turystycznych. Powodzenie wdrożenia strategii regionalnej, której istotnym elementem będą działania w sferze gospodarki turystycznej, zależy więc w dużym stopniu od przygotowania programów operacyjnych, rezerwujących pewną pulę środków na takie działania. Istotne jest przy tym także, aby projekty dotyczyły zarówno sfery inwestycyjnej, jak i zarządzania oraz promocji. Zgodnie z zasadą partnerstwa i propozycjami wypracowanymi w ramach programu TOURIN, istotnym podmiotem wdrażania strategii regionalnych w sferze turystyki powinny być różnego rodzaju ciała opiniotwórcze i doradcze, działające przy sejmiku wojewódzkim, które grupowałyby przedstawicieli instytucji, zajmujących się w regionie promocją turystyki oraz zainteresowanych gmin i powiatów. Zasięganie ich opinii przy konstruowaniu strategii i programów operacyjnych powinno być do pewnego stopnia obligatoryjne z uwagi na fakt, że turystyka – pomimo swoich walorów społeczno-gospodarczych – ma stosunkową małą rangę w świadomości decydentów.

Jeśli chodzi o system implementacyjny, doświadczenia programów pomocowych wskazują, że projekty z zakresu gospodarki turystycznej mogą być z powodzeniem realizowane przez instytucje wyspecjalizowane w prowadzeniu działalności na rzecz ogólnie rozumianego rozwoju regionalnego (agencje rozwoju regionalnego), aczkolwiek do realizacji pewnych działań o charakterze specjalistycznym niezbędna jest współpraca z jednostkami branżowymi turystyki – w pierwszym rzędzie różnego typu organizacjami pozarządowymi. Jak pokazały to kłopoty z wdrażaniem programów TOURIN, tworzenie jednostek wdrażających wyłącznie projekty turystyczne jest niecelowe, powoduje opóźnienia i podwyższa koszty realizacji projektów.

Aneks 1. Lista projektów, które otrzymały dotacje z Funduszu Dotacji Lokalnych programu TOURIN III^{/3}

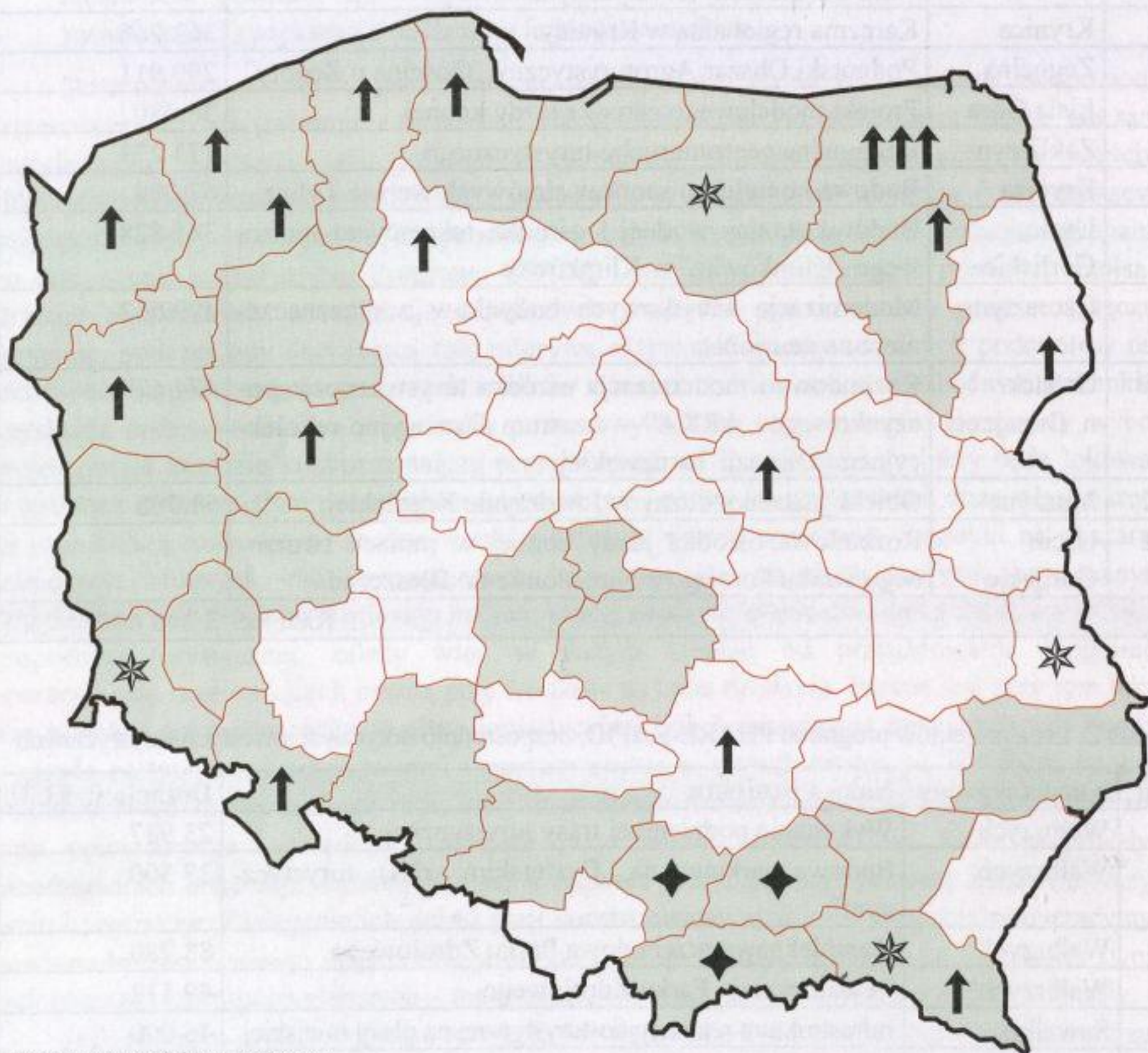
Lp.	Nazwa gminy	Nazwa projektu	Dotacja w ECU
1	Tarnów	Adaptacja nieruchomości dla celów Centrum Koordynacji i Obsługi Turystyki	361 741
2	Zielonki	Adaptacja poaustriackiego fortu na hotel turystyczny wraz z zapleczem turystycznym	499 662
3	Krynica	Karczma regionalna w Krynicy	362 266
4	Żegocina	Podgórski Obszar Agroturystyczny „Gościna u Żegoty”	299 911
5	Lisia Góra	Projekt modelowego ośrodka jazdy konnej	36 480
6	Zakliczyn	Regionalne centrum ruchu turystycznego	173 273
7	Krynica	Budowa kompleksu sportów zimowych we wsi Tylicz	67 004
8	Uście Gorlickie	Budowa stacji wodnej i ośrodka rekreacyjno-sportowego „Klimkówka” w Klimkówce	345 828
9	Czorsztyn	Modernizacja zabytkowych budynków z przeznaczeniem na pensjonat	499 662
10	Gródek n. Dunajcem	Rozbudowa i modernizacja ośrodka turystyczno-wypoczynkowego „ARKA” – centrum farmacyjno-rekreacyjnego Diecezji Tarnowskiej	474 679
11	Muszyna	Obiekt gastronomiczny w Jaworzynie Krynickiej	51 708
12	Uście Gorlickie	Rozbudowa ośrodka jazdy konnej w ramach tworzonego szlaku konnego z Niepołomic do Bieszczad.	
Razem: 3 200 000			

Aneks 2. Lista projektów programu PHARE-RAPID, bezpośrednio dotycząca inwestycji turystycznych

Lp	Nazwa regionu	Nazwa projektu	Dotacja w ECU
1	Wałbrzych	Wykonanie podziemnej trasy turystycznej	23 937
2	Wałbrzych	Budowa parkingu na „Cysterskim szlaku turystycznym”	37 500
3	Wałbrzych	Kompleksowa przebudowa Parku Zdrojowego	88 780
4	Wałbrzych	Rewaloryzacja Parku Zdrojowego	49 112
5	Suwałki	Infrastruktura rekreacyjno-turystyczna na plaży miejskiej	46 000
6	Suwałki	Miejsce obsługi podróżnych – budowa parkingów	300 000
7	Olsztyn	Zagospodarowanie nadbrzeża Jeziora Drwęckiego w Ostródzie	85 000
8	Olsztyn	Zagospodarowanie handlowo – turystyczne nadbrzeża Jezioraka Małego	45 000
Razem: 675 329			

^{/3} Wykorzystanie Programów Pomocowych; Agencja Rozwoju Regionu Krakowskiego S.A. Kraków, grudzień 1998, str.23

Województwa, w których realizowane były projekty
dotyczące gospodarki turystycznej
w latach 1992-98



Programy i projekty turystyczne

województwa objęte projektami
dotyczącymi turystyki w ramach
projektów STRUDER, STRUDER II, RAPID
CROSSBORDER

↑ Projekty pilotażowe w TOURIN I i II

◆ Województwa objęte pr. TOURIN III

★ Województwa objęte pr. PIL

Na mapie pokazano województwa, na terenie
których realizowane są projekty turystyczne
w ramach projektów regionalnych.
Wyróżniono PIL, w którym znaczna część
związana jest z turystyką
oraz TOURIN, w którym wszystkie projekty
są związane z turystyką.

ANDRZEJ TROCHIMOWSKI

ZMIANY METODYCZNE I ORGANIZACYJNE PLANOWANIA REGIONALNEGO wnioski dla gospodarki turystycznej

1. WSTĘP

Wdrażana obecnie reforma administracyjna ma na celu stworzenie prawno-instytucjonalnych podstaw polityki regionalnej, podstaw adekwatnych do koncepcji ustrojowej państwa, w której coraz większą rolę przypisuje się samorządom terytorialnym.

Model organizacyjny polityki regionalnej nie został ostatecznie przesądzony. Szereg spraw wymaga jeszcze dyskusji i rozstrzygnięć. Główny kierunek zmian jest już jednak określony, a szereg podstawowych przesłanek tego modelu posiada postać zapisów ustawowych. W tym stanie rzeczy jak najbardziej wskazane jest podejmowanie tematów, dotyczących roli i miejsca poszczególnych dziedzin życia społeczno - gospodarczego w tworzącym się systemie polityki regionalnej. Gospodarka turystyczna jest niewątpliwie jedną z tych dziedzin, dla których aspekty regionalne mają szczególnie silne znaczenie. Nie sposób bowiem rozważać tej problematyki wyłącznie poprzez tzw. ujęcia sektorowe.

Polityka regionalna w bogatej literaturze przedmiotu posiada wiele definicji. Dla potrzeb niniejszej ekspertyzy proponujemy przyjąć, że polityka regionalna jest świadomym kształtowaniem procesu rozwoju wyodrębnionych obszarów kraju, w ramach ogólnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego.

Istotne znaczenie ma rozróżnienie polityki regionalnej na:

- politykę interregionalną, której celem jest kształtowanie pożądanych na danym etapie rozwoju relacji pomiędzy poszczególnymi regionami, i która jest domeną centralnych władz państwowych (rządu, parlamentu);
- politykę intraregionalną, której podmiotem i przedmiotem jest pojedynczy region, a przesłanką działań jest tworzenie warunków, pobudzających jego rozwój.

Do najczęściej stosowanych kryteriów rozwoju regionalnego należą następujące cele i zasady:

- zwiększanie konkurencyjności regionu w relacjach krajowych i międzynarodowych, w celu przyciągania kapitałów;
- kształtowanie rynku pracy poprzez strukturalne działania na rzecz bilansowania popytu z podażą;
- przeciwdziałanie powstawaniu dysproporcji społecznie nieakceptowanych;
- stosowanie zasady rozwoju zrównoważonego (ekologicznie uwarunkowanego);
- ochrona walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz kształtowania ładu przestrzennego.

Planowanie regionalne jest pojęciem posiadającym także wiele definicji. Powszechnie przyjmuje się w nich, iż jest ono instrumentem polityki regionalnej, przy czym pojęcie to z reguły odnoszone jest do intraregionalnego jej wymiaru (dla ujęć interregionalnych stosuje się pojęcie planowania krajowego).

Planowanie regionalne jest pojęciem złożonym, na które składa się szerokie rozumienie tych słów, obejmujące wszelkie czynności związane z tworzeniem wiedzy o uwarunkowaniach rozwoju regionalnego, jak również węższe rozumienie, odnoszące się do czynności związanych z tworzeniem aktów planowania regionalnego. Akty te mogą posiadać różny status formalno - prawny i różny stopień obligatoryjności. Oznacza to, że planowanie regionalne może być traktowane zarówno jako instrument kreowania polityki regionalnej, jak i narzędzie jej realizacji.

Celem niniejszej ekspertyzy jest omówienie zmian w planowaniu regionalnym, związanych z reformą administracyjną państwa, w części dotyczącej aspektów metodycznych i organizacyjnych. W tej sytuacji należy przyjąć, iż tematem ekspertyzy będą sprawy ujmowane w sposób generalny, systemowy, w szerokim rozumieniu używanych pojęć, bez wchodzenia w problematykę szczegółowych technik i wewnętrznej organizacji warsztatu planistycznego.

W opracowaniu zostaną omówione podstawy prawne planowania regionalnego i wynikające z nich implikacje dla rozwiązań metodycznych i organizacyjnych. Zostaną również omówione związki planowania regionalnego z innymi podsystemami planowania. Całość rozważań będzie prowadzona pod kątem pokazania planowania regionalnego, jako swego rodzaju oferty dla podmiotów odpowiedzialnych za rozwój turystyki w Polsce.

Dla skontrastowania aktualnych zagadnień planowania regionalnego zasadnicze rozważania zostaną poprzedzone retrospektywnym ujęciem tematu.

2. PLANOWANIE REGIONALNE - UJĘCIA RETROSPEKTYWNE

Tytuł niniejszej ekspertyzy słusznie sugeruje, że planowanie regionalne w Polsce nie jest nowością, która pojawia się dopiero teraz. Początki tej formy planowania sięgają okresu międzywojennego. W literaturze przedmiotu wymienia się trzy główne źródła narodzin i rozwoju planowania regionalnego:

- ewolucję planowania urbanistycznego, u podstaw której legła teza, iż racjonalny rozwój pojedynczego miasta musi uwzględniać kontekst regionalny;
- ruch społeczny zwany regionalizmem, którego celem było dążenie do zachowania odrębnych, specyficznych cech kultury, sztuki i przyrody różnych regionów (ruch ten rozwijał

się szczególnie na Podhalu, a w związku z tym w jego sferze zainteresowań znalazły się sprawy zagospodarowania turystycznego i wypoczynkowo - uzdrowiskowego);

- interwencjonizm państwa w procesy gospodarcze, w efekcie czego powstała między innymi koncepcja Centralnego Okręgu Przemysłowego, która była pierwszym państwowym programem gospodarczym z elementami planowania regionalnego.

Po raz pierwszy podstawy prawne planowania regionalnego znalazły się, co znamienne, w znowelizowanym w 1936 roku prawie budowlanym, gdzie wprowadzono pojęcie regionalnych planów zabudowania. Na tej podstawie utworzono do 1939 roku 13 biur planowania regionalnego, obejmujących swoją działalnością około połowy terytorium kraju.

Pod względem profesjonalnym planowanie regionalne w tym okresie było zdominowane przez architektów i urbanistów. Siłą rzeczy rzutowało to na metodologię, która była zbliżona do ujęć, stosowanych w planowaniu przestrzennym miast. Należy jednak zauważyć, że planiści regionalni od początku dostrzegali i doceniali problematykę gospodarczą, czego dowodem może być przyjęta w 1936 roku definicja, która głosiła, że "plan regionalny danego okręgu jest programem dyspozycji terenowo - gospodarczej, określającym najekonomiczniejsze i najracjonalniejsze z punktu widzenia ogólnopaństwowego i lokalnego przeznaczenia i urządzenia terenów dla stworzenia najlepszych warunków rozwoju tego okręgu w określonym czasie".¹ Przypomnienie w niniejszej ekspertyzie genezy planowania regionalnego w Polsce służy do postawienia tezy, że od jego początku pojawił się problem tożsamości tej formy planowania. Można go wyrazić w pytaniu: czy planowanie regionalne jest elementem systemu planowania przestrzennego, uwzględniającym społeczno - gospodarcze uwarunkowania rozwoju, czy też jest to element systemu planowania gospodarczego, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z zagospodarowania przestrzennego. Tak postawione pytanie mogłoby być potraktowane jako tautologia, gdyby nie istniało zakorzenione w świadomości dualistyczne postrzeganie planowania w podziale na planowanie gospodarcze i przestrzenne.

Planowanie regionalne w okresie powojennym zostało włączone w system gospodarki centralnie sterowanej, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Planowanie w tym systemie było traktowane z perspektywy ideologicznej, jako *differentia specifica* ustroju socjalistycznego. Pod względem pragmatycznym było zaś bezpośrednim instrumentem odgórnego sterowania procesami społeczno - gospodarczymi, a tym samym pełniło kluczową rolę w tzw. systemie nakazowo - rozdzielczym. Organizacja planowania przybrała formę biurokratyzowanych struktur administracyjnych, łatwo poddających się wpływowi czynników alienacyjnych. Sprzyjał temu również instytucjonalny podział planowania na podsystem planowania przestrzennego i społeczno - gospodarczego.

Nie jest zadaniem niniejszej ekspertyzy przeprowadzenie analizy funkcjonowania planowania regionalnego w PRL-u. W okresie tym podlegało ono wielokrotnym zmianom, zawsze jednak były to zmiany dokonywane w ramach niereformowalnego w swej istocie systemu. Można więc pominąć chronologiczny opis tych zmian i ograniczyć się do sformułowania kilku najważniejszych cech, charakteryzujących sytuację planowania regionalnego w tym całościowo ujętym okresie.

- 1) Cechą ustrojową państwa socjalistycznego, wywierającą najsilniejszy wpływ na planowanie regionalne, była zasada jednolitej władzy państwowej. W przełożeniu na język praktyczny oznaczała ona, że regiony (województwa) były pozbawione cech autonomicznych, nie posiadały osobowości prawnej, własnego majątku i samodzielności finansowej. W takim

¹ S.M. Zawadzki: Podstawy planowania regionalnego, PWE, Warszawa, 1972 r.

stanie rzeczy administracja wojewódzka nie mogła być traktowana jako samodzielny podmiot polityki regionalnej, nawet mimo tego, iż posiadała ona (różne w poszczególnych okresach) kompetencje w sferze planowania gospodarczego i przestrzennego. Zawsze były one jednak realizowane w ramach tzw. podwójnego podporządkowania i hierarchicznych zależności administracyjnych.

2) W okresie PRL-u mieliśmy do czynienia z dominacją układu działowo-gałęziowego nad układem terenowym. Próby zmiany tego stanu rzeczy w ramach "odwilży decentralizacyjnych" napotykały zawsze na skuteczne przeciwdziałanie ze strony lobby resortowego. Planowanie regionalne, będące ze swej natury planowaniem terenowym (horyzontalnym), w tej sytuacji nie miało możliwości efektywnego oddziaływania na rzeczywisty przebieg procesów rozwojowych. Pełniło ono natomiast dość szczególną rolę zastępczą, polegającą na tworzeniu "ambitnych" koncepcji rozwojowych, które przez elity wojewódzkie były traktowane jako karty przetargowe w ubieganiu się o środki, będące w dyspozycji central resortowych.

3) Planowanie gospodarcze operowało przede wszystkim pięcioletnimi przekrojami czasowymi, podczas gdy istotą planowania regionalnego są procesy długiego trwania, dla których właściwym odniesieniem czasowym powinny być ujęcia perspektywiczne i kierunkowe. W rezultacie tego powstał trudny do rozwiązania problem współzależności tych dwóch nurtów planowania.

4) Pozornie korzystniejsze warunki dla funkcjonowania planowania regionalnego stwarzał podsystem planowania przestrzennego, w którym honorowana była zasada trójszczeblowości planowania w układzie: kraj - region - miejscowość, i w którym można było bardziej elastycznie operować horyzontami czasowymi. Wobec jednak braku współzależności z perspektywnym planowaniem gospodarczym, wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego przybierały postać statycznego, docelowego obrazu przedstawiającego struktury zagospodarowania przestrzennego. Plany te były jednak pozbawione elementów programowania gospodarczego. Jest przy tym charakterystyczne, że środowisko zawodowe planistów przestrzennych, upominając się o gospodarcze podstawy dla planowania przestrzennego, jednocześnie zabiegało o utrzymanie jego odrębności, eksponując różnice metodyczne, przy czym bezprawnie utożsamiano metodę z przedmiotem planowania.

Mimo ogólnie niekorzystnych uwarunkowań systemowych planowanie regionalne przeżywało w minionym okresie wzloty i upadki. W powszechnej opinii strukturalny kryzys tej formy planowania rozpoczął się w roku 1975, kiedy to w wyniku reformy gierkowskiej powstał układ województw nieadekwatny, z punktu widzenia kryteriów stosowanych w regionalistyce, a próby planowania w układach makroregionalnych okazały się nieskuteczne.

Drugi akt destrukcji planowania regionalnego nastąpił w roku 1990, kiedy to zlikwidowano wojewódzkie rady narodowe, które wprawdzie w rzeczywistości nigdy nie były samodzielnymi podmiotami polityki regionalnej, ale które posiadały formalny tytuł do występowania w takiej roli, a także były podmiotem planowania regionalnego. Likwidacja wojewódzkich rad narodowych miała być rozwiązaniem przejściowym do czasu powstania autentycznego samorządu wojewódzkiego. Prowizorium to trwało do końca ubiegłego roku. W rezultacie w latach 1990-99, mimo radykalnej zmiany politycznych stosunków społeczno - ekonomicznych, brak było podstaw do prowadzenia aktualnej wojewódzkiej polityki regionalnej.

Podsumowując omawiany okres można powiedzieć, że głównymi mankamentami planowania regionalnego był brak pełnoprawnego podmiotu zdolnego do prowadzenia samodzielnej polityki intraregionalnej oraz rozbieżność tej działalności na dwa nurty: planowania

społeczno - gospodarczego i planowania przestrzennego zagospodarowania województw. Planowanie regionalne w oficjalnych zapisach było traktowane jako pomost łączący gospodarcze i przestrzenne aspekty rozwoju województw, w praktyce zaś było ono polem konfrontacji i ścierania się różnych koncepcji metodycznych, a także miejscem rywalizacji o wpływy poszczególnych środowisk zawodowych. W tym stanie rzeczy nie mogło ono pełnić funkcji planowania strategicznego, którego istotą jest podejście systemowe, współzależnie ujmujące wszystkie aspekty rozwoju.

W tym miejscu wypada wspomnieć o jednym z pozytywnych aspektów planowania regionalnego. Otóż dziedzina ta była zawsze przedmiotem zainteresowania ze strony środowisk naukowych, silnie powiązanych z działalnością praktyczną. W efekcie tego dysponujemy bogatą literaturą przedmiotu, w której znaleźć można wiele krytycznych ocen w odniesieniu do dotychczasowego systemu, a które dzisiaj mogą być wykorzystane jako istotne przesłanki tworzenia nowej koncepcji planowania regionalnego.

3. PLANOWANIE REGIONALNE W ŚWIECIE REFORMY ADMINISTRACYJNEJ PAŃSTWA

W świetle scharakteryzowanych w poprzednim punkcie uwarunkowań, oczywistą staje się teza, iż bez zasadniczych zmian systemowo-ustrojowych niemożliwa byłaby restytucja polityki regionalnej i jej podstawowego instrumentu, jakim jest planowanie regionalne. Podstawowym warunkiem koniecznym było wykreowanie regionu w jego aspekcie przedmiotowym i podmiotowym, zdolnego do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju, a więc regionu wyposażonego w osobowość, kompetencje, zadania i środki na ich realizację.

Podstawowe rozwiązania reformy określone w tzw. ustawach ustrojowych (o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie, o samorządzie powiatowym - Dz. U. nr 91 z 18 maja 1998 roku, poz. 576, 577, 578) oraz w tzw. ustawie kompetencyjnej (Dz. U. nr 106 z 17 sierpnia 1998 roku, poz. 668), oraz nowy podział administracyjny kraju na 16 województw, stworzyły warunki odpowiadające powszechnie stosowanym standardom i kryteriom prowadzenia polityki regionalnej w jej ujęciu intraregionalnym. Podmiotem tej polityki stał się samorząd wojewódzki, w stosunku do którego ustawodawca określił też podstawowe kompetencje w zakresie planowania regionalnego. Polegają one na:

a) określaniu strategii rozwoju województwa uwzględniającej:

- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

b) prowadzeniu polityki rozwoju województwa obejmującej:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynków pracy,
- utrzymanie i rozbudowę wojewódzkiej infrastruktury społecznej i technicznej,
- pozyskiwanie środków finansowych dla realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcania obywateli,
- racjonalne korzystanie z zasobów środowiska przyrodniczego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,

- wspieranie rozwoju nauki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne korzystanie z dziedzictwa kulturowego,
- promocję walorów i możliwości rozwoju województwa.

Powyższe zapisy ustawy o samorządzie wojewódzkim mogą co prawda wywoływać pewne wątpliwości interpretacyjne związane z rozróżnieniem pojęć: "określa strategię rozwoju województwa" i "prowadzi politykę rozwoju województwa", ale jak się wydaje nie mają one tutaj istotnego znaczenia. W zapisach tych ustawodawca chciał przede wszystkim określić *spectrum* zagadnień, którymi powinien zajmować się samorząd wojewódzki, a które jednocześnie powinny być przedmiotem planowania regionalnego. Planowanie to - zgodnie z cytowaną ustawą - ma być realizowane poprzez uchwalanie przez sejmik samorządowy następujących dokumentów:

- strategii rozwoju województwa,
- wieloletnich programów wojewódzkich,
- planu zagospodarowania przestrzennego.

Wzajemne związki między tymi dokumentami w świetle zapisów ustawy nie są do końca jednoznaczne. O ile logiczna interpretacja pozwala przyjąć, iż programy wojewódzkie mają charakter operacyjno - wykonawczy w stosunku do strategii, o tyle niejasna jest relacja pomiędzy strategią, a planem zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o samorządzie wojewódzkim nie określa bowiem ani jednym słowem treści, ani funkcji planu zagospodarowania przestrzennego. Na temat tego dokumentu nieco więcej mówi znowelizowana (w ramach tzw. ustawy kompetencyjnej) ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą plan ten powinien określać:

- podstawowe elementy sieci osadniczej,
- rozmieszczenie infrastruktury technicznej i społecznej,
- wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego.

Jednocześnie plan powinien uwzględniać rządowe i wojewódzkie zadania, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, wprowadzane na podstawie wcześniej uchwalonych programów.

W zakresie procedury sporządzania planu ustawa formułuje następujące wymogi:

- opiniowanie i uzgadnianie projektu przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast,
- opiniowanie projektu przez organy gmin i powiatów,
- publikację w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

W celu bliższego scharakteryzowania wojewódzkiego planowania regionalnego należy zwrócić uwagę na jego relacje z innymi podsystemami planowania publicznego, tj. z planowaniem rządowym i gminnym.

Sprawy kompleksowego planowania rządowego regulują dwie ustawy:

- ustawa o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz. U. 106 z 1996 roku, poz. 495),
- ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym.

Na podstawie pierwszej z nich Rządowe Centrum zostało zobligowane do przedstawienia Radzie Ministrów:

- prognoz i długookresowych, strategicznych programów rozwoju gospodarczego i społecznego,
- koncepcji i programów polityki zagospodarowania przestrzennego kraju oraz programów polityki regionalnej.

Ustawa ta, poza lakonicznym stwierdzeniem o współpracy Rządowego Centrum z wojewódzkimi sejmikami samorządowymi, nie zawiera żadnych odniesień do podsystemu wojewódzkiego planowania regionalnego.

Z kolei ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym rozwija ustalenia dotyczące koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, stwierdzając między innymi, iż koncepcja ta stanowi podstawę do sporządzania programów służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych, wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju. Biorąc pod uwagę wcześniej wspomniany wymóg uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego województw zadań z programów rządowych, można stwierdzić, iż właśnie poprzez te programy może być na gruncie obowiązującego systemu planowania zapewniona spójność polityki przestrzennej państwa z polityką regionalną województw. Powiązanie to ma jednak dość ograniczony charakter, gdyż służy ono przede wszystkim zagwarantowaniu realizacji programów rządowych w zakresie lokalizacji inwestycji.

Mówiąc o planowaniu rządowym należy zwrócić uwagę na rolę wojewody, któremu ustawa o administracji rządowej w województwie przypisała zadania polegające na dostosowywaniu do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu, zwłaszcza w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa. Zapis ten mógłby sugerować, iż wojewoda powinien posiadać jakieś kompetencje planistyczne. Sugestię tę należy jednak - w świetle analizy ustaw kompetencyjnych oraz ogólnych założeń reformy - odrzucić. Żaden przepis nie daje bowiem wojewodzie tytułu do prowadzenia działalności planistycznej. Uprawnienie takie oznaczałoby, iż wojewoda stawałby się *de facto* podmiotem kreującym politykę regionalną, co byłoby sprzeczne z charakterem jego funkcji, która jest *stricte* wykonawcza. Dlatego też zapis, dotyczący dostosowywania do miejscowych warunków polityki regionalnej rządu, należy odczytywać w kontekście kontrolnych i koordynacyjnych funkcji wojewody, określonych w różnych ustawach szczególnych. Wymienić tu można między innymi ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawę o ochronie przyrody, ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawę - Prawo energetyczne, ustawę o autostradach. W grupie tych ustaw szczególne znaczenie posiada ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, na podstawie której wojewoda pełni niezwykle istotną funkcję, polegającą na prowadzeniu negocjacji z gminą w sprawach związanych z wprowadzaniem zadań rządowych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wojewoda posiada uprawnienia do opiniowania i uzgadniania miejscowych planów oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Jako ewidentną "niedoróbkę legislacyjną" należy natomiast uznać brak uprawnienia wojewody do - chociażby - opiniowania wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego.

Omówione wyżej związki wojewódzkiego planowania regionalnego z planowaniem rządowym być może zostaną zmodyfikowane w zapowiadanej ustawie o wspieraniu polityki regionalnej. Prace nad nią nie wyszły jednak poza fazę wstępnych projektów, a żaden z nich nie został podany do wiadomości w sposób upoważniający do uwzględniania go w niniejszej ekspertyzie.

Podsystem planowania gminnego określony został przede wszystkim w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Na jej podstawie gminy zostały zobowiązane do sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako dokumentów wyrażających lokalną politykę przestrzenną. Ponadto posiadają uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które w obowiązującym systemie gospodarki przestrzennej są jedynymi dokumentami planistycznymi, na podstawie których można wydawać inwestorom jednostkowe decyzje administracyjne o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów. Plany miejscowe są więc podstawowym prawnym (przepisem gminnym) instrumentem

realizacji gminnej polityki przestrzennej, ale także podstawowym uwarunkowaniem realizacyjnym polityki przestrzennej samorządów wojewódzkich i rządu (nieuwzględnienie w planie miejscowym zadań rządowych i wojewódzkich skutkuje niemożnością ich realizacji).

Gminy, na podstawie ogólnych przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym, mają też prawo do uchwalania programów gospodarczych. Przepis ten jest wykorzystywany w praktyce do sporządzania gminnych strategii rozwoju, które w różny sposób są pod względem rzeczowym, metodologicznym i organizacyjnym wiązane ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Powiązania planowania regionalnego z planowaniem na poziomie gminy, w świetle ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, polegają na:

- spełnianiu wymogu uwzględniania w studium gminy ustaleń strategii rozwoju województwa, zawartej w planie zagospodarowania przestrzennego województwa,
- opiniowaniu przez zarząd województwa projektu studium gminnego,
- udziale zarządu województwa w procedurze sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie:
 - zgłaszaniu uwag i wniosków do planu,
 - opiniowaniu projektu planu i jego uzgadnianiu w zakresie zgodności z zadaniami wojewódzkimi,
 - składaniu protestów i zarzutów do projektu planu.
- uchwalaniu programów zadań wojewódzkich i negocjowaniu z gminą warunków ich wprowadzania do planów miejscowych.

Omawiając powiązania planowania regionalnego z innymi poziomami planowania świadomie pominęliśmy poziom powiatu. Zgodnie bowiem z założeniami reformy powiat ma pełnić rolę, jak to obrazowo przedstawiano, zakładu usług publicznych, a nie podmiotu polityki. Konsekwentnie do tego założenia, ustawa o samorządzie powiatowym nie określiła żadnych kompetencji planistycznych. Pewne odstępstwo od tej zasady uczyniła ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, dopuszczając możliwość prowadzenia studiów i analiz z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Opracowania te nie będą jednak mogły mieć statusu dokumentów planistycznych.

Powyższe systemowo-prawne uwarunkowania planowania regionalnego oraz jego związki z planowaniem rządowym i planowaniem gminnym, pozwalają na sformułowanie następujących uwag, opisujących i komentujących przyjęte rozwiązania.

1. Planowanie regionalne jako instrument wojewódzkiej polityki regionalnej staje się planowaniem o charakterze strategicznym. Przesądza o tym nie tyle używane nazewnictwo, co określony w ustawie zakres tematyczny strategii wojewódzkich, obejmujący w sposób kompleksowy podstawowe aspekty rozwoju regionalnego. Na szczególne podkreślenie zasługuje zwłaszcza zasada, w myśl której polityka przestrzenna staje się integralną częścią strategii rozwoju województwa. Dzięki temu stworzone zostały mocne podstawy do przełamania stereotypu, polegającego na rozdzielnym traktowaniu planowania w podziale na planowanie gospodarcze i przestrzenne. Należy jednak - tytułem ostrzeżenia - zwrócić uwagę na fakt niedookreślenia przez ustawodawcę roli i miejsca planu zagospodarowania przestrzennego województwa w systemie planowania wojewódzkiego. Sytuacja ta może bowiem stanowić pokusę powrotu do starych "wypróbowanych" sposobów planowania, wedle których strategia stałaby się domeną pionu planowania gospodarczego, zaś plan zagospodarowania przestrzennego należałby do kompetencji pionu planowania przestrzennego. O tym, że nie są to obawy bezpodstawne, mogą świadczyć między innymi znane nam przykłady

projektów statutów urzędów marszałkowskich, w których pojawiły się obok siebie "departament strategii i rozwoju" i "departament planowania przestrzennego". Aby przeciwdziałać tego typu tendencjom, trzeba z całą stanowczością lansować tezę, że strategia rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego są "produktami" tego samego, zintegrowanego warsztatu planowania strategicznego.

2. Nowy model planowania wojewódzkiego w niewielkim stopniu został usztywniony przepisami proceduralnymi i narzuconymi regułami postępowania. Jest to naszym zdaniem pozytywna cecha przyjętych rozwiązań. Z doświadczeń minionego okresu wiadomo bowiem, że wszelkie próby ubierania planowania w gorset różnego rodzaju przepisów instrukcyjnych niweczą jego inwencyjność, która jest jedną z podstawowych cech planowania strategicznego.
3. Prawne podstawy planowania regionalnego respektują zasadę, w myśl której powiązania pomiędzy różnymi poziomami planowania nie mają charakteru zależności bezpośrednio hierarchicznych. Koordynacja planowania rządowego, wojewódzkiego i gminnego może być zapewniona poprzez opiniowanie i uzgadnianie projektów planów oraz negocjacje. Należy uznać, iż są to raczej słabe instrumenty koordynacji. Mocniejszym instrumentem są natomiast programy zadań, służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych (rządowe i wojewódzkie), które mają gwarantować realizację polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i strategii wojewódzkich, ale tylko w zakresie lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i tylko tych, które są realizowane ze środków publicznych.
Należy jednak w tym miejscu zwrócić uwagę, iż planowanie nie jest jedynym instrumentem osiągania wewnętrznej spójności polityki przestrzennej i regionalnej. Nie mniej skuteczne mogą się tu okazać mechanizmy finansowe, polegające na wiązaniu środków, będących w dyspozycji różnych podmiotów publicznych i prywatnych we wspólne przedsięwzięcia w postaci tzw. kontraktów regionalnych.
4. Scharakteryzowane wyżej nowe instytucje planowania regionalnego zostały wkomponowane w istniejący - już od kilku lat - podsystem planowania krajowego (rządowego) i planowania gminnego. O ile to ostatnie realizowane jest z mniejszymi lub większymi trudnościami, ale zgodnie z przyjętymi założeniami i zasadami, o tyle podstawowe elementy planowania krajowego stanowią w dalszym ciągu niezrealizowane zapisy prawa. Dotyczy to między innymi koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, która mimo zakończenia nad nią prac nie została przyjęta w trybie przewidzianym w ustawie. Również, a może nawet bardziej niepokojący jest fakt, iż mimo czteroletniego okresu obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie powstały do dzisiaj programy rządowych zadań publicznych.

4. UWARUNKOWANIA METODYCZNE I ORGANIZACYJNE

Reforma administracyjna państwa stworzyła niezbędne warunki do prowadzenia aktywnej polityki regionalnej. W tym należy też upatrywać gwarancji dla przyszłości planowania regionalnego. Każda władza gospodarująca, a taką będzie samorząd wojewódzki, staje się władzą planującą.

Scharakteryzowane w poprzednim punkcie prawne podstawy planowania regionalnego, pomimo dość licznych jeszcze wątpliwości i niedoskonałości, stanowią właściwe ramy dla prowadzenia tej działalności. Aby jednak planowanie stało się skutecznym instrumentem polityki regionalnej, musi ono jednak przejść proces dość głębokich przeobrażeń. Nie idzie przy tym tutaj

o sprawy techniczno-warsztatowe, ale przede wszystkim o kwestie zasadniczej, systemowej wagi, które można by określić mianem swego rodzaju filozofii planowania.

Najbardziej zwięzły "program naprawczy" planowania regionalnego, sformułowany w związku z reformą, przedstawił J. Kołodziejski², wg którego działalność ta musi przejść ewolucję:

- od planowania statycznego i docelowego projektowania odległej przyszłości do planowania ciągłego, elastycznego i otwartego wobec rozległego pola niepewności,
- od technokratycznego i autorytarnego wyznaczania celów do identyfikowania i negocjowania konfliktowych interesów, poszukiwania consensusu i budowania pomostów społecznej kooperacji wg wynegocjowanych celów,
- od planowania przestrzennego (planów zagospodarowania przestrzennego) do planowania integralnego (planów strukturalnych przeobrażeń regionów),
- od planów wizji do planów transformacji,
- od planowania uwarunkowanego przyrodniczo do kształtowania ekorozwoju.

Tak określony kierunek zmian planowania regionalnego powinien się opierać na pewnych uniwersalnych zasadach, właściwych dla planowania strategicznego, które swoje podstawy teoretyczne znajduje między innymi w badaniach systemowych, teorii podejmowania decyzji, teorii organizacji i zarządzania. Zasady ogólne powinny być konkretyzowane i operacyjnie dostosowane do funkcji planowania regionalnego, wśród których można wyróżnić:

- 1) funkcję regulacyjną, polegającą na formułowaniu w dokumentach planistycznych ustaleń wiążących określone podmioty zobowiązane (na podstawie stosunku zależności służbowej bądź obowiązku ustawowego) do ich realizacji, bądź respektowania,
- 2) funkcję koordynacyjną, polegającą na oddziaływaniu podmiotu planującego na podmioty względem niego autonomiczne, za pomocą instrumentów niewładczych, w celu synchronizowania działań na rzecz rozwoju regionalnego,
- 3) funkcję informacyjną, polegającą na przekazywaniu zainteresowanym podmiotom i ogółowi społeczeństwa regionu informacji o uwarunkowaniach, kierunkach i celach polityki rozwoju regionalnego,
- 4) funkcję negocjacyjno-ofertową, polegającą na traktowaniu procesu sporządzania planu jako płaszczyzny do uzgadniania ogólnych celów rozwoju regionalnego z partykularnymi interesami innych podmiotów,
- 5) funkcję promocyjną, polegającą na tworzeniu pożądanego wizerunku regionu, poprzez ekspozowanie jego walorów atrakcyjnych z punktu widzenia kapitału, instytucji i osób, w celu ich przyciągania i włączania w rozwój regionalny.

W świetle powyższych funkcji do najważniejszych zasad strategicznego planowania regionalnego należy zaliczyć:

Zasadę ciągłości. Planowania regionalnego nie można traktować jako jednorazowego procesu sporządzania pojedynczego dokumentu planistycznego. Powinien to być proces ciągły, składający się z takich czynności jak: diagnozowanie, prognozowanie, podejmowanie decyzji planistycznych, ocenianie ich skutków, monitorowanie rozwoju. Ciągłość planowania jest podyktowana nie tylko względami metodologicznymi, ale posiada też bardzo ważny względ pragmatyczny, gdyż w warunkach stałej zmienności zjawisk ("jedną stałą cechą rzeczywistości jest jej zmienność") tylko taki sposób planowania gwarantuje podejmowanie w miarę aktualnych decyzji.

² J. Kołodziejski: Planowanie regionalne w świetle ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, TUP, Warszawa, 1994 r. (maszynopis powielany).

Zasadę kompleksowości. Decyzje planistyczne muszą być podejmowane i oceniane w aspekcie wszystkich zjawisk, na które oddziałuje polityka regionalna. Zasada ta oznacza, iż planowanie musi mieć charakter zintegrowany, współzależnie ujmujący społeczną, gospodarczą, przestrzenną, przyrodniczą, kulturową, techniczną problematykę rozwoju.

Zasadę selektywności. Planowanie regionalne musi się koncentrować tylko na tych zagadnieniach i problemach, które należą do właściwości podmiotu planującego i które mają skalę, i znaczenie regionalne. Zasada ta jest wyrazem idei pomocniczości w planowaniu.

Zasadę otwartości. Proces planowania musi mieć charakter jawny. Wszelkie czynności, związane ze sporządzaniem planu, powinny być nastawione na prowadzenie społecznego dialogu z zainteresowanymi instytucjami i osobami.

Zasadę partycypacji. Jest ona rozwinięciem zasady otwartości i polega na aktywnym włączaniu w proces planowania wyselekcjonowanych aktorów sceny regionalnej. Udziałowcami tego procesu w pierwszej kolejności powinny być organy administracji rządowej oraz organy samorządów niższych szczebli (powiatów, gmin), a także organizacje polityczne, stowarzyszenia pozarządowe, podmioty gospodarcze, ważniejsze instytucje rozwoju regionalnego (agencje, ośrodki innowacji, banki), organizacje pracodawców i pracobiorców.

Odpowiednio do powyższych zasad należy przyjmować rozwiązania metodologiczne oraz organizować proces planowania.

Z punktu widzenia metodologicznego najważniejszym wyzwaniem dla planowania regionalnego jest problem określania celów i kierunków rozwoju w warunkach niepewności, wynikającej zarówno z ograniczonej możliwości prognozowania zjawisk i procesów, a także z dużej liczby podmiotów uczestniczących w "grze regionalnej", na które organ planujący nie ma możliwości bezpośredniego (władczego) oddziaływania. W takiej sytuacji zaleca się stosowanie:

- metody scenariuszy,
- metody stawiania hipotez,
- metody SWOT (szans i zagrożeń).

W szczególności to ostatnie ujęcie jest "krzykiem mody" w planowaniu regionalnym, zalecanym do stosowania w Polsce między innymi przez ekspertów zagranicznych.

Opis metod planowania strategicznego znaleźć można w stosunkowo bogatej polskojęzycznej literaturze przedmiotu, co zwalnia autorów niniejszej ekspertyzy od ich szczegółowego omawiania.^{/3}

W sprawie organizacji planowania regionalnego wyrażamy pogląd - zgodny z wieloma innymi autorami - że powinno być ono traktowane jako ciągła funkcja służb publicznych, co oznacza, że powinno być ono prowadzone przez instytucję działającą w ramach struktury organizacyjnej podmiotu planującego (marszałka sejmiku). Tym samym opowiadamy się przeciw rozwiązaniom, polegającym na zlecaniu opracowań planistycznych na zewnątrz, co jednak nie jest równoznaczne z kwestionowaniem roli ekspertów i wyspecjalizowanych jednostek studialno-projektowych w pracach planistycznych.

Powyższy pogląd oparty jest na następujących przesłankach:

- po pierwsze, tylko parabudżetowa organizacja warsztatu planistycznego gwarantuje ciągłość procesu planowania,

/3 * R.L. Ackoff: Zasady planowania w korporacjach, PWE, Warszawa 1973 r.

* A. Zawislak: Organizacja i planowanie, PWE, Warszawa, 1978 r.

* J. Ansoff: Zarządzanie strategiczne, PWE, Warszawa, 1985 r.

* A. Klasik, F. Kluźnik: Styk planowania regionalnego w Polsce, KPZK PAN, Warszawa, 1990 r.

- po drugie, jak wynika z teorii planowania, bardziej efektywną formą jest planowanie **przez** decydenta (przy pomocy wyspecjalizowanych służb), **niż dla** decydenta.

5. WNIOSKI DLA GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

Omówiony w ekspertyzie system planowania regionalnego będzie odgrywał coraz większą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Stwierdzenie to wynika z roli i pozycji podmiotu polityki regionalnej (sejmiku samorządowego), który w znacznym stopniu odciąży państwo w zakresie realizowania funkcji gospodarczych. Należy również w perspektywie naszego wejścia do UE, liczyć się z tym, że znaczna część funduszy strukturalnych będzie przeznaczana na rozwój regionalny. W związku z tym należy przyjąć, iż rozwój poszczególnych segmentów gospodarki narodowej w dużej mierze będzie zależał od tego, w jakim stopniu zostanie uwzględniony w strategiach regionalnych.

Związki gospodarki turystycznej z problematyką rozwoju regionalnego w aspekcie merytorycznym są dość oczywiste. Wprawdzie w zapisach cytowanej wyżej ustawy o samorządzie wojewódzkim gospodarka turystyczna nie jest imiennie wymieniona jako element strategii rozwoju województwa, ale szereg jej innych elementów, wobec wielorakich społecznych i gospodarczych funkcji turystyki - czyni z tej dziedziny (o silnych tendencjach rozwojowych) jeden z ważniejszych czynników rozwoju regionalnego. Nie jest to stwierdzenie odkrywcze, czego dowodem może być chociażby fakt, iż problematyka ta zawsze była uwzględniana w planowaniu przestrzennym województw.

W związku z tym i zgodnie z zakresem tematycznym niniejszej ekspertyzy, w poniższych wnioskach przedstawimy kilka uwag, dotyczących metodyczno - organizacyjnych aspektów uwzględniania problematyki turystycznej w planowaniu regionalnym.

1. Szczególnie ważną sprawą w świetle nowych uwarunkowań polityki regionalnej będzie aktywność podmiotów odpowiedzialnych i zainteresowanych rozwojem turystyki w Polsce. Podmioty te, o różnym statusie i charakterze (organy administracji rządowej i samorządowej, turystyczne izby gospodarcze, stowarzyszenia turystyczno - krajoznawcze) powinny "umieć zaistnieć" w procesie tworzenia strategii wojewódzkich. Należy uznać, iż w świetle opisanych wyżej zasad planowania regionalnego istnieją szerokie możliwości współkształtowania polityki regionalnej.
2. Aktywne uczestnictwo podmiotów gospodarki turystycznej w planowaniu regionalnym powinno polegać na formułowaniu ofert względem podmiotu planującego, określania regionalnych standardów warunkujących rozwój turystyczny, zgłaszaniu uwag i opinii do projektów dokumentów planistycznych. Warunkiem skutecznego wpływania na rozwój regionalny będzie umiejętne argumentowanie i przekonywanie do swoich koncepcji i pomysłów. W tym celu podmioty gospodarki turystycznej same powinny stać się podmiotami planującymi, tworzyć własne strategie rozwoju, z uwzględnieniem standardów planowania regionalnego.
3. Krajowe planowanie turystyczne (UKFiT) powinno uwzględniać fakt, iż planowanie regionalne będzie w dalszym ciągu pełnić funkcje, które dotychczas pełniły wojewódzkie studia zagospodarowania przestrzennego, funkcje polegające na transmisji polityki przestrzennej państwa na szczebel gminy, powiatu i województwa.

CZESŁAW SIEKIERSKI

GOSPODARKA TURYSTYCZNA JAKO CZYNNIK MODERNIZACJI I WIELOFUNKCYJNEGO ROZWOJU WSI z uwzględnieniem programów pomocowych dla wsi i rolnictwa

STRESZCZENIE

Rozwój wsi i rolnictwa to jedno z największych wyzwań stojących przed naszą gospodarką. Problem ten nabiera jeszcze większego znaczenia w kontekście zbliżającej się integracji Polski z Unią Europejską. Wieś i rolnictwo nie jest w stanie wygenerować odpowiednich środków na swoją transformację. Doświadczenia innych krajów, w tym szczególnie państw członkowskich Unii Europejskiej pokazują, że niezbędne jest wsparcie tego procesu różnymi środkami zewnętrznymi. Polska oprócz własnych środków budżetu państwa i samorządów, może liczyć na środki pomocowe UE, napływ kapitału inwestycyjnego zagranicznego, rodzimy kapitał oraz na środki pochodzące z innych możliwych źródeł. Aby sytuacja taka mogła zaistnieć w miarę szybko, potrzebny jest ogólnonarodowy program rozwoju wsi i rolnictwa. Czynione są próby stworzenia takich programów. Obecnie opracowywana jest zgodnie z wymogami UE „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”. W formułowanym programie na podkreślenie zasługuje mocne powiązanie rozwoju rolnictwa z rozwojem obszarów wiejskich, a także kraju.

Formułowane zadania mają charakter zmian strukturalnych w ujęciu długofalowym. Jest też próbą prezentacji określenia niezbędnych nakładów, sposobu ich pokrycia, harmonogramu i odpowiedzialności za realizację.

W przekształceniach wsi i rolnictwa należy wykorzystać wszystkie możliwe szanse i kierunki rozwoju. Takie podejście zakłada wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Wielofunkcyjny rozwój jest zjawiskiem bardzo złożonym, wymagającym niekonwencjonalnych rozwiązań, zwłaszcza jeżeli odbywa się jednocześnie z transformacją innych działów gospodarki.

Jedną z istotnych form rozwoju obszarów wiejskich jest turystyka, w tym turystyka na obszarach wiejskich i agroturystyka. Ten rodzaj działalności wymaga szczególnych warunków dla jej rozwoju, są to m.in. szeroko rozumiana infrastruktura, poziom wiedzy, stan środowiska naturalnego.

Władze samorządowe różnych szczebli, instytucje, rządy przygotowujące strategie rozwoju muszą zdawać sobie sprawę z potrzeby kompleksowego podejścia do tworzenia warunków rozwojowych dla turystyki, rekreacji, organizacji czasu wolnego. Agroturystyka jest tylko jedną z możliwych form rozwoju turystyki.

Na obecnym poziomie rozwoju, uprzemysłowienia i urbanizacji istotnego znaczenia nabierają te elementy, które są związane ze środowiskiem naturalnym i niekonwencjonalnymi formami turystyki w tym zakresie. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera stan środowiska naturalnego oraz regionalne i wiejskie dziedzictwo kulturowe.

Rozwój obszarów wiejskich, prowadzona działalność rolnicza musi być przyjazna środowisku. Gospodarstwa rolne, prowadzące niekonwencjonalne formy produkcji, jak gospodarstwa ekologiczne czy integrowane, pełnią nie tylko funkcję produkcyjną dostarczających żywność o odpowiedniej jakości, ale także funkcje środowiskowe i promocyjne.

Analiza uwarunkowań dla rozwoju turystyki w Polsce pokazuje znaczne możliwości potencjalne dużej części obszarów wiejskich. Słabe strony i zagrożenia wynikają głównie z niedoinwestowania, a nie z warunków naturalnych.

Należy podkreślić, że rzeczywiste regiony turystyczne wynikają z naturalnego podziału geograficznego, cech krajobrazowych, przyrodniczych, klimatycznych. Nie pokrywają się w większości z granicami nawet dużych, nowo powstałych województw, co powinno się uwzględniać przy programowaniu rozwoju turystyki i agroturystyki.

Formułowanie strategii dla nowo powstałych regionów, powiatów, gmin daje możliwość określenia niezbędnych warunków rozwoju w zakresie turystyki, agroturystyki. Ten rodzaj działalności może w sposób znaczący przyczyniać się do rozwoju wielu gmin i regionów.

1. WSTĘP

Do najważniejszych dokumentów określających priorytety polskiej polityki rolnej należy zaliczyć „Szanse dla wsi i rolnictwa” z 1992 roku, „Założenia polityki społeczno-gospodarcze wobec wsi i rolnictwa i gospodarki żywnościowej do 2000 roku” z 1994 roku, „Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” z kwietnia 1998 roku oraz „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (projekt)” z grudnia 1998 roku (dokument ten znajduje się obecnie w fazie uzgodnień międzyresortowych).

Do przygotowania tego ostatniego dokumentu zobowiązaliśmy się w dokumencie „Narodowy program przygotowania Polski do członkostwa w UE”, który został przygotowany przez rząd polski w odpowiedzi na dokument Komisji Europejskiej „Partnerstwo na rzecz akcesji”, w którym to Komisja m.in. zaleciła przygotowanie stronie polskiej koncepcji spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Dokument ten powinien zostać przyjęty przez władze polskie ma określać kierunki rozwoju wsi i rolnictwa w perspektywie wielu lat i zasadniczych strukturalnych problemów i ma być wytyczną określającą cele i kierunki działania dla programu SAPARD.

Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa zakłada następujące priorytety – cele ogólne (1, 2, 3, 4) oraz cele szczegółowe (a, b, ...) służące dla realizacji celów ogólnych:

1. **Poprawa sytuacji dochodowej rolników, która zapewni pracującym w nowoczesnych konkurencyjnych gospodarstwach parytet dochodów w stosunku do ludności pozarolniczej.**

2. Poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi

- a) poprawa sytuacji dochodowej mieszkańców wsi,
- b) rozbudowa infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich,
- c) poprawa infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich,
- d) tworzenie warunków dla rozwoju pozarolniczej i rolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

3. Zwiększenie konkurencyjności polskiego rolnictwa

- a) poprawa jakości,
- b) modernizacja gospodarstw rolnych,
- c) wzmocnienie roli rolników na rynku produktów rolnych,
- d) wdrażanie postępu biologicznego,
- e) poprawa struktury obszarowej gospodarstw.

4. Ochrona środowiska naturalnego wraz z wiejskim dziedzictwem kulturowym

- a) ograniczenie szkodliwego wpływu rolnictwa na środowisko naturalne oraz ochrona terenów rolniczych przed negatywnymi skutkami oddziaływania przemysłu,
- b) upowszechnienie metod produkcji rolniczej przyjaznych dla środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów o najwyższych walorach przyrodniczych i krajobrazowych, lub o szczególnej wrażliwości na zmiany środowiskowe,
- c) zagospodarowanie gruntów marginalnych, w tym zwiększenie powierzchni lasów poprzez zalesianie gruntów rolnych,
- d) działalność szkoleniowa i pokazowa.

W przyjętych priorytetach uważamy, że cel drugi poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi, jako priorytet strategiczny i bardziej ogólny, powinien stać się celem pierwszym, a cel pierwszy i trzeci powinny zostać połączone w jeden priorytet, dlatego, że działania tu zawarte są nierozzerwalnie z sobą związane i służą strukturalnym przekształceniom w rolnictwie. Priorytet drugi uzupełniliśmy przez cel szczegółowy - poprawa sytuacji dochodowej mieszkańców wsi. I ten trójczłonowy układ, tj. wieś, rolnictwo i ochrona środowiska naturalnego, przewija się jako zasadniczy w prezentowanym przez nas opracowaniu.

Omawiany dokument „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” ukierunkowany jest na poprawę następujących struktur:

- zatrudnienia na obszarach wiejskich, tj. zwiększenia zatrudnienia poza rolnictwem; przy jednoczesnym zmniejszeniu zatrudnienia w rolnictwie,
- wykształcenia ludności wiejskiej tak, aby posiadane kwalifikacje i umiejętności umożliwiały efektywną pracę w rolnictwie lub zatrudnienie poza rolnictwem,
- infrastruktury technicznej i społecznej tak, aby obszary wiejskie były atrakcyjnym miejscem zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej;
- infrastruktury ekonomicznej obszarów wiejskich tak, aby obszary te były korzystną lokalizacją dla różnych rodzajów działalności gospodarczej,
- agrarnej, w tym struktury obszarowej gospodarstw, struktury i jakości produkcji,
- powiązań producentów rolnych z rynkiem produktów rolno-spożywczych,
- krajobrazowej i przyrodniczej obszarów wiejskich, wraz z ich dziedzictwem kulturowym,
- administracyjnej i instytucjonalnej, służących rozwojowi obszarów wiejskich i rolnictwa.

W proponowanej „Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”, rolnictwo traktowane jest jako jedna z możliwych, choć bardzo ważnych, działalności gospodarczych na obszarach wiejskich i źródło utrzymania dla części ludności wiejskiej.

Istotnym elementem omawianego dokumentu jest ochrona zasobów środowiska naturalnego wraz z wiejskim dziedzictwem kulturowym, a także analiza sposobu finansowania celów priorytetowych, a także próba określenia niezbędnych rozwiązań instytucjonalnych, służących wdrażaniu spójnej polityki strukturalnych obszarów wiejskich i rolnictwa, sposobu jego monitorowania i oceny zakładanych efektów działań.

2. DIAGNOZA SYTUACJI NA OBSZARACH WIEJSKICH I W ROLNICTWIE^{/1}

2.1. Problemy wsi

Podział na miasto i wieś jest jednym z zasadniczych podziałów w Polsce. Według tego kryterium dokonuje się podziału ludności, powierzchni, działalności gospodarczej, ale także wielu innych.

Według propozycji OECD do obszarów wiejskich kwalifikuje się te części kraju, w których przeciętne zagęszczenie ludności jest nie większe niż 150 osób na 1 km². Komisja Europejska w jednym ze swoich opracowań zaproponowała 100 osób na 1 km² na szczeblu gminy. Stosowanie tych kryteriów wymaga określenia szczebla podziału administracyjnego, dla którego są wyznaczane wskaźniki przeciętnego zagęszczenia ludności (miejscowość, gmina, powiat, województwo), gdyż dla każdego z nich uzyskamy różne poziomy zagęszczenia. Stosowany w Polsce podział na miasto i wieś przeprowadzamy na szczeblu gminy.

Podział ten według kryterium miasto – wieś jest zbliżony do kryterium zagęszczenia 150 osób na 1 km², w obydwu przypadkach wieś obejmuje po 90% powierzchni kraju i 35-38% ludności. W Polsce istnieje 1606 gmin wiejskich oraz 564 gmin miejsko-wiejskich. Łącznie mamy 56803 miejscowości wiejskich, w tym 42882 wsi i 14021 kolonii, przysiółków. Koncentracja miejscowości wiejskich w poszczególnych województwach jest bardzo zróżnicowana (tabela 1 aneks 1). Najmniejsza koncentracja występuje w województwie śląskim opolskim, a największa w mazowieckim. W Polsce mamy 373 powiaty (w tym 65 powiatów grodzkich i 308 powiatów ziemskich), 70% powiatów głównie ziemskich posiada zaludnienie kwalifikujących uznanie całego powiatu wg kryteriów OECD jako powiatu wiejskiego (poniżej 150 osób na 1 km²). Pozwala to sądzić, że większość powiatów jako całość niezależna od gmin będzie beneficjentem wspieranym w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, podobnie w przypadku województw, tylko województwo górnośląskie przekracza ten wskaźnik. Gęstość zaludnienia w nowych regionach kształtuje się od 60 osób na 1 km² w województwie warmińsko-mazurskim i podlaskim, do blisko 400 osób na 1 km² w województwie śląskim.

Liczba ludności wiejskiej utrzymuje się w Polsce w granicach 38% ogółu ludności. Zróżnicowanie waha się od 20% w województwie śląskim do 60% w województwie podkarpackim. Zdecydowanie wyższy na wsi, niż w mieście jest udział dzieci do lat 14 oraz ludności w wieku powyżej 70 lat. Obszary wiejskie charakteryzują się większym odsetkiem rodzin wielopokoleniowych, a liczba osób powyżej 5 w gospodarstwie domowym stanowi w miastach około 12% gospodarstw domowych, natomiast na wsi prawie 30%.

^{/1} Pełną charakterystykę obszarów wiejskich i rolnictwa zaprezentowano w załączniku 1.

Ludność wiejska posiada niższy poziom wykształcenia, niż ludność zamieszkała w miastach. Dramatycznie niski poziom wykształcenia jest jedną z przyczyn opóźniających rozwój tak w rolnictwie, jak i pozarolniczej działalności gospodarczej (więcej danych w aneksie 1).

Według Powszechnego Spisu Rolnego w rolnictwie i leśnictwie łącznie zatrudnionych jest 27,5% ogółu pracujących, w tym w gospodarstwach indywidualnych 23,3% (20,2% ogółu czynnych zawodowo). Bezrobocie rejestrowane na wsi wynosi ponad 1 mln osób, a szacunki nadwyżki pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych szacuje się na około 900 tys. osób. Z tych 900 tys. osób około 500 tys. zaliczane jest do potencjalnych bezrobotnych, a więc łączne bezrobocie wynosi około 1,5 mln osób. Szczególnie dotkliwe i trwałe jest bezrobocie wśród byłych pracowników dawnych PGR-ów.

Tak wysokie zatrudnienie powoduje niepełne wykorzystanie siły roboczej, tj. małą liczbę godzin pracy w ciągu dnia wśród znacznej części zawodowo czynnych w rolnictwie. Oznacza to, że te osoby mogłyby w części swojego wolnego czasu podjąć inną działalność gospodarczą, najlepiej taką, która pozwoliłaby im łączyć tę pracę z pracą w gospodarstwie. Dotyczy to w dużej mierze kobiet, które mogłyby łączyć tę pracę ze swymi obowiązkami w gospodarstwie domowym. Dla części rodzin może to być działalność w sferze agroturystyki. Zjawisko to dotyczy różnych grup obszarowych gospodarstw, ale biorąc pod uwagę umiejętności, możliwości rozwojowe, (w tym głównie inwestycyjne) próbę podejmowania dodatkowej działalności obok prowadzenia gospodarstwa rolnego podejmują przede wszystkim indywidualne gospodarstwa średnie i większe.

Niedorozwój infrastruktury obszarów wiejskich wynika z małych nakładów ponoszonych na ten cel w przeszłości, a także rozproszonej sieci osadniczej, która znacznie podnosi koszty jej budowy. Stwarza to znacznie gorsze warunki życia i pracy na wsi niż w mieście. W infrastrukturze technicznej, tj. budowie dróg, wyposażeniu w sieć wodociagową i kanalizacyjną, telefonizacji, poprawie zasilania energetycznego w latach 1994-1998 nastąpiła widoczna poprawa, dzięki wsparciu tego procesu ze strony Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w postaci funkcjonowania pożyczki ASAL 300, środkom ze strony samorządów, mieszkańców, a także innych instytucji rządowych i pozarządowych. Warto wskazać tu działalność Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w ramach programu STRUDER, RAPID i programów regionalnych, np. Małopolski. Zebrane doświadczenia mogą być spożytkowane przy programowaniu wykorzystania przedakcesyjnych środków pomocowych, w tym programu SAPARD.

Obok infrastruktury technicznej, na wielofunkcyjny rozwój wsi i poziomu życia jej mieszkańców, istotny wpływ wywiera infrastruktura gospodarcza, do której zaliczamy: banki, urzędy pocztowe, sieć handlowa i usługowa, a także inne instytucje kreujące rozwój, jak ośrodki przedsiębiorczości i rozwoju lokalnego.

Szczególny wpływ na poziom warunków życia ma infrastruktura społeczna, tj. placówki oświatowe, służby zdrowia, kultury i innych usług specjalistycznych.

W ostatnich latach obserwujemy poprawę infrastruktury technicznej, gospodarczej, natomiast odwrotne tendencje w infrastrukturze społecznej. Występuje duże zróżnicowanie w infrastrukturze pomiędzy poszczególnymi regionami (województwami), jak też w ramach dużych, nowo powstałych regionów. Bardzo niepokojącym jest powiększająca się różnica w poziomie nauczania na wsi w porównaniu do miasta. Może to być jednym z istotnych czynników, ograniczających rozwój obszarów wiejskich w przyszłości. Odpowiednie wykształcenie ogólne, a także przygotowanie do pracy w bardzo specyficznych zawodach charakterystycznych dla poszczególnych regionów, a właściwie mniejszych jednostek obszarowych może

być sposobem tworzenia nowych miejsc pracy i czynienia tych obszarów atrakcyjnymi pod względem turystycznym i rekreacyjnym. Stąd dla wielofunkcyjnego rozwoju wsi ważne jest stworzenie odpowiednich kierunków kształcenia, głównie na poziomie średnich szkół rolniczych, a także na poziomie wyższym. Do pozytywnych przykładów można zaliczyć tworzone specjalistyczne klasy o nachyleniu agroturystycznym, jeździeckim, gospodarstwa domowego w średnich szkołach rolniczych. Wydaje się konieczne, aby średnie szkoły rolnicze przygotowały część młodzieży, która nie zamierza podjąć studiów do możliwości wykonywania drugiego zawodu, często o bardzo wyrafinowanych specjalnościach, związanych z danym regionem. Największym ograniczeniem w zakresie edukacji młodzieży wiejskiej jest brak własnych środków finansowych wśród wielu rodzin wiejskich, jak również brak rozbudzonych aspiracji i chęci kształcenia wśród młodzieży, nawet w tak trudnych warunkach.

2.2. Problemy rolnictwa

Dla większości terenów wiejskich rolnictwo dalej jest główną gałęzią gospodarki wpływającą na poziom życia jego mieszkańców i rozwój. Kryzysowa sytuacja w rolnictwie, narastająca od roku od przełomu lat 1996/1997, obniżający się poziom dochodowości z pracy w rolnictwie, brak możliwości zbytu produktów rolnych zahamował nie tylko rozwój rolnictwa, ale przyczynił się do obniżenia poziomu życia większości mieszkańców wsi. Malejący udział rolnictwa w wytwarzaniu PKB wynika nie tyle z wielkości produkcji, co z relacji jej wartości do ponoszonych nakładów, przy malejącej cenie produktów rolnych, a wzrastających cenach środków produkcji.

Duża grupa gospodarstw, która w wyniku tworzonych warunków prorozwojowych w latach 1993-1996 wykazywała widoczne tendencje wzrostowe, obecnie wyhamowała ten wzrost, nie odtwarza dokonanych wcześniej inwestycji, a dla przetrwania zaczyna je konsumować. Większość gospodarstw, w tym także gospodarstwa większe obszarowo, w obecnych warunkach przeżywa ogromne trudności ekonomiczne, co wpłynęło na ograniczenie modernizacji sektora rolno-żywnościowego. Obecna sytuacja nie tylko nie sprzyja tworzeniu warunków rozwojowych, lecz spowodowała funkcjonowanie gospodarstw do egzystencji na granicy upadłości.

Gospodarstwa indywidualne, należą do kategorii podmiotów gospodarczych, w których przypadku upadłość nie jest procesem krótkim, tak jak w przypadku innych form prawnych podmiotów gospodarczych. Proces ograniczania, zamykania, likwidacji poszczególnych działalności w indywidualnym gospodarstwie rolniczym jest procesem bardzo długim i może trwać nawet dwa pokolenia. Stąd też w krótszym okresie czasu (2-3 lata) gospodarstwa indywidualne mogą ponosić znaczne koszty transformacji sektorów pozarolniczych, zmniejszenia inflacji. Ale należy mieć świadomość, że jeżeli chcemy programować ich rozwój, to należy nie tylko zahamować obciążanie ich kosztami transformacji ogólnogospodarczej, ale stworzyć warunki dla ich zasilania kapitałowego z zewnątrz, zwiększenia obszaru gospodarstw, skali produkcji, możliwości zbytu i poprawy opłacalności.

2.3. Ochrona środowiska na obszarach wiejskich

Rolnictwo polskie stosuje 2-3 razy mniej nawozów mineralnych i 7 razy mniej pestycydów niż w krajach OECD. Jak zwykle podawanie średnich zniekształca panującą rzeczywistość, gdyż skrajne wielkości zużycia mogą być bardzo różne; efekt działania jest zależny od technologii zastosowania, terminu, a nie tylko od średniej wielkości zużytych wielkości nawozów mineralnych, czy pestycydów. Należy brać pod uwagę, że polskie gleby charakteryzują się dużym udziałem gleb lekkich, wysokim zakwaszeniem, co przyczynia się do eutrofizacji wód

powierzchniowych. Znaczna część polskich gruntów rolnych wykazuje dużą podatność na erozję wodną i powietrzną. W wyniku osuszenia w przeszłości dużych powierzchni bagien obniżone zostało lustro wód gruntowych i nastąpiło nadmierne wysuszenie prawie 800 tys. ha użytków rolnych. Zanieczyszczenie wód i gleb, ich degradacja jest najbardziej dotkliwa w dużych regionach przemysłowych. Wysokie zanieczyszczenie płytkich wód gruntowych jest spowodowane ujemnymi skutkami wysokiego nawożenia i stosowanych pestycydów w produkcji roślinnej, zanieczyszczeniami powstającymi w produkcji zwierzęcej, a także powstającymi w gospodarstwie domowym. Stoimy obecnie przed problemami zaopatrzenia w wodę nie tylko w produkcji rolnej, ale także zaopatrzenia w wodę pitną. W związku z powyższym należy podjąć systematyczne wysiłki na rzecz zmniejszenia zanieczyszczenia wód. Badania studni kopanych - które istnieją jeszcze w dużej części gospodarstw - wykazały, że około 60% z nich zawiera wodę zanieczyszczoną azotanami. Ponadto polskie rolnictwo stanowi istotne zagrożenie w zrzutach do Bałtyku w postaci azotanów. Szacuje się, że polskie rolnictwo odpowiada za około 50-80% ogółu emisji azotanów wpływających z Polski. Racjonalne gospodarowanie wodą ma także przeciwdziałać skutkom powodzi poprzez retencję (zatrzymywanie wody opadowej i magazynowanie w celu jej późniejszego wykorzystania), budowanie zbiorników wodnych i zwiększanie retencji glebowej. Zbiorniki wodne najistotniej wpływają na kształtowanie środowiska naturalnego, wpływają na zwiększenia atrakcyjności terenów dla rozwoju turystyki i rekreacji. Możliwości budowy zbiorników wodnych to nie tylko konieczność, związana z właściwym rozwiązywaniem gospodarki wodnej dla różnych potrzeb, ale także możliwość podniesienia atrakcyjności terenów i wykorzystania tego atrybutu w przygotowywanych strategiach rozwojowych dla poszczególnych obszarów. Nakłady kapitałowe poniesione na te inwestycje w rzeczywistości szybko mogą ulec zwróceniu, przy właściwym zagospodarowaniu danego terenu.

Dla poprawy stanu środowiska, a głównie jakości wód, istotne znaczenie ma budowa zbiorników na gnojowicę, zbiorników na gnojówkę i płyty obornikowe, budowa oczyszczalni zbiorczych i przydomowych.

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa w ramach Programu P9312-06 „Infrastruktura terenów wiejskich dla gospodarki wodnej” wykonała szereg projektów w zakresie gospodarki wodnej w rolnictwie, w celu ograniczenia zanieczyszczeń, pochodzących z gospodarstw tak z produkcji roślinnej, zwierzęcej, jak i gospodarstwa domowego.

Szacuje się, że ponad 90% gospodarstw rolnych w Polsce nie posiada gnojowni do składowania obornika oraz zbiorników na gnojówkę. Obornik często składa się na przepuszczalnym gruncie, a w licznych gospodarstwach w ogóle nie zbiera się gnojówki. Warto wspomnieć, że wymogi przyjęte w UE zakładają m.in. 6-miesięczne składowanie. Istnieje więc ogromne zapotrzebowanie na budowę nowoczesnych zbiorników na gnojowicę i gnojówkę, gdyż ich brak może w dużej mierze przyczynić się do degradacji naszego środowiska naturalnego i zmniejszenie jego atrakcyjności, co może stać się istotnym ograniczeniem dla rozwoju turystyki i rekreacji na tych obszarach.

W ramach ww. programu wybudowano 260 zbiorników na gnojowicę i gnojówkę, i tyleż płyt gnojowych, ponad 50 zbiorowych studni głębinowych, 10 indywidualnych systemów oczyszczania ścieków. Inwestycje te zostały zrealizowane głównie na terenie województwa olsztyńskiego i częściowo ostrołęckiego, a więc w rejonie charakteryzującym się dużą atrakcyjnością turystyczną - w rejonie jezior mazurskich.

Zebrane doświadczenia przy realizacji projektów w ramach tego programu mogą zostać wykorzystane do formułowania projektów w ramach środków przedakcesyjnych, głównie w programie SAPARD.

W ramach także tego programu realizowano projekty, związane z wprowadzaniem rolnictwa integrowanego do gospodarstw indywidualnych. Podstawowe przesłanie rolnictwa integrowanego polega na właściwym nawożeniu mineralnym i organicznym, odpowiednim stosowaniu pestycydów, uporządkowaniem gospodarki odchodami zwierzęcymi, uporządkowaniem gospodarki ściekowej. Rolnictwo integrowane, obok rolnictwa ekologicznego, jest najbardziej przyjazne środowisku, a produkty wytwarzane w gospodarstwach integrowanych mogą być wytwarzane w dużej skali w porównaniu z rolnictwem ekologicznym; mogą stać się znaczącą częścią produktów spożywczych na rynku.

Odpowiednia promocja rolnictwa integrowanego i ekologicznego może zwiększyć popyt na ich produkty, poprawić dochody ich producentów, a rejony produkcji uczynić miejscem specjalnego zainteresowania dla sfery turystyki, agroturystyki, zapewniając nie tylko niekonwencjonalne miejsce pobytu, ale także produkty spożywcze odpowiedniej, znanej jakości.

Istotnym zagrożeniem dla środowiska naturalnego jest przemysł spożywczy (cukrownictwo, przemysł skrobiowy, mięsny, mleczarstwo). Dla zmniejszenia negatywnych skutków tych branż przemysłu spożywczego niezbędne są inwestycje. Szansę wsparcia tych inwestycji stwarza program SAPARD.

Ochrona zasobów środowiska rolniczego musi być częścią całościowego programu w tym zakresie. Rolnictwo jest źródłem zanieczyszczeń środowiska, ale z drugiej strony także stale ponosi skutki zanieczyszczeń, pochodzących z innych działów gospodarki.

3. WIELOFUNKCYJNY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

Podstawowym celem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi. Służyć to powinno zbliżeniu poziomu życia ludności wiejskiej do poziomu mieszkańców miast. Dla osiągnięcia tego celu niezbędna jest modernizacja i budowa nowej infrastruktury technicznej i gospodarczo-społecznej, poprawa poziomu edukacji mieszkańców wsi, rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, poprawa dochodowości i konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego. Działania te będą służyły przyspieszeniu tworzenia nowych miejsc pracy, co przyczyni się do zmniejszenia bezrobocia, zapewni większe dochody ludności wiejskiej oraz poprawi atrakcyjność życia i pracy na wsi. Powstanie nowych miejsc pracy i wzrost dochodowości mieszkańców wsi przyniesie poprawę warunków rozwojowych rolnictwa, stworzy możliwość zmniejszenia bezpośredniego zatrudnienia w rolnictwie, co jest niezbędnym warunkiem zmiany struktury agrarnej, a poprawa dochodów mieszkańców wsi przyczyni się do zwiększenia popytu na produkty rolne, a także na usługi i towary działalności pozarolniczej na wsi. Wielofunkcyjny rozwój zapewni również obszarom wiejskim realizację nowych funkcji. Wieś będzie odchodziła od tradycyjnej działalności rolniczej w kierunku rozwoju różnorodnej działalności gospodarczej. Będzie to prowadziło do zmniejszania się znaczenia rolnictwa w całokształcie rozwoju wsi.

Te kierunki przemian wynikają z warunków gospodarki rynkowej i nieuniknionych przemian cywilizacyjnych na wsi. Możliwość przemian na wsi i w rolnictwie jest uwarunkowana szeroko rozumianym ożywieniem gospodarki wiejskiej, co z kolei wiąże się z ogólnym rozwojem gospodarczym w kraju. Można stwierdzić, że polityka rolna, kreująca przemiany w rolnictwie, jest elementem polityki wiejskiej, czy polityki obszarów wiejskich. Ta z kolei jest ważną częścią składową ogólnokrajowej polityki rozwoju gospodarczego. Takie przypisanie zadań dla poszczególnych polityk przyczyni się do stworzenia nowej strategii rozwoju obszarów wiejskich, określanej często jako wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich.

Strategia ta zakłada odchodzenie od monofunkcyjnego-rolniczego charakteru wsi na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem, powstawania różnych kierunków aktywności gospodarczej. Tylko kreowanie takich kierunków rozwojowych pozwoli na zapewnienie miejsc pracy i zmniejszenia bezrobocia na wsi. Wymusi to wreszcie w sposób naturalny przekształcenia w samym rolnictwie, tj. poprawę struktury agrarnej, wzrost wydajności pracy, co z kolei przyczyni się do wzrostu skali produkcji, poprawy dochodowości w rolnictwie, a także jakości produkcji. W rezultacie ożywi to procesy modernizacji sektora rolnego i zapewni poprawę warunków życia osobom, zatrudnionym bezpośrednio w rolnictwie.

Dotychczasowy model rozwoju, polegający na koncentracji pozarolniczej działalności gospodarczej w ośrodkach miejskich okazał się niekorzystny zarówno dla miast, jak i obszarów wiejskich. Skupienie w przeszłości rozwoju działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy w miastach, powodowało – w pierwszym okresie – konieczność dojazdu pracowników ze wsi do pracy w mieście, a następnie prowadziło do wzrostu problemu mieszkaniowego w miastach. Analiza doświadczeń krajów Europy zachodniej pokazuje, że taki model rozwojowy może doprowadzić do nadmiernego wyludniania się obszarów wiejskich. Podejmowane następnie działania na rzecz przywrócenia warunków do życia ludności na obszarach wyludnionych są bardzo kosztowne i długotrwałe. Właściwe jest zatem niedopuszczenie do zaniknięcia funkcji życiowych na określonych obszarach wiejskich.

Transformacja gospodarcza po 1990 roku spowodowała wyraźną sytuację kryzysową w rolnictwie oraz istotne pogorszenie się warunków życia mieszkańców wsi. Było i jest to spowodowane restrukturyzacją przemysłu i innych działów gospodarki narodowej, która doprowadziła do uwolnienia znacznej nadwyżki siły roboczej i wzrostu bezrobocia, które w dużej mierze przesunęło się z miast na tereny wiejskie, jako że w pierwszej kolejności zwalniane były te osoby, które posiadały dodatkowe możliwości pracy, a więc głównie dojeżdżający do pracy mieszkańcy wsi. Doprowadziło to w konsekwencji do zwiększenia zatrudnienia w rolnictwie i wzrostu bezrobocia na obszarach wiejskich (faktycznego i utajonego).

Obecnie poziom bezrobocia w stosunku do potencjalnych pracobiorców na wsi jest większy niż w mieście. Sytuacja ta może się pogłębić w wyniku rozpoczętego od 1 stycznia 1999 roku programu restrukturyzacji górnictwa, planowanego programu sanacyjnego w hutnictwie, w przemyśle zbrojeniowym, lekkim i innych. W rzeczywistości w minionych latach transformacji naszej gospodarki wieś stała się miejscem przechowywania nadmiaru siły roboczej, a przez to istotnym stabilizatorem przemian makroekonomicznych w naszej gospodarce.

Kryzysowa sytuacja w rolnictwie, która zaczęła narastać do 1996 roku, doprowadziła do istotnego zubożenia mieszkańców wsi i ograniczenia procesów rozwojowych. Przy takich uwarunkowaniach wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich nie mógł przynieść znaczących rezultatów, gdyż istotnym ograniczeniem jego rozwoju, był brak środków własnych, a także odpowiedniego kapitału zewnętrznego na rozwój działalności pozarolniczej. Dodatkowo niski poziom dochodów mieszkańców wsi, w tym szczególnie rolników, doprowadził do zmniejszenia popytu na towary i usługi.

W rozwoju wielofunkcyjnym pokładano ogromne nadzieje, jako formule rozwoju, która wywoła istotne przemiany na wsi i w rolnictwie, i przyczyni się do wręcz nowego kształtu polskiej wsi i rolnictwa. Wskazywano, że ta formuła rozwoju pozwoli na stworzenie nowych miejsc pracy na wsi, a przez to umożliwi pozostanie dużej grupy jej mieszkańców w dotychczasowym miejscu zamieszkania i zmniejszy zapotrzebowanie na mieszkania w mieście. Trwałe pozostanie zwiększonej liczby osób na wsi w wyniku możliwości zatrudnienia, stworzonego przez wielofunkcyjny rozwój, przyczyni się do istotnych przemian społecznych i kulturowych na

wsi. Wieś może stać się atrakcyjnym miejscem życia i pracy dużej części społeczeństwa polskiego. Ale, aby to się stało, muszą zostać spełnione określone ku temu warunki:

- rozwój szeroko rozumianej przedsiębiorczości,
- reforma i rozwój szkolnictwa wiejskiego,
- wzrost zaangażowania społeczeństwa wiejskiego w rozwój lokalny,
- rozwój infrastruktury technicznej, społecznej, instytucjonalnej,
- umiejętność wykorzystania potencjału terenów wiejskich,
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz utrzymanie miejsc pracy w już istniejących firmach,
- zasoby kapitałowe (zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne),
- proces dywersyfikacji gospodarstw rolnych,
- aktywność samorządu w rozwoju lokalnym,
- umiejętność strategicznego planowania rozwoju,
- zachowanie krajobrazu wiejskiego i walorów środowiska naturalnego itp.

Realizacja tych warunków zapewni szeroko rozumiany postęp cywilizacyjny w sferze oświaty, ochrony zdrowia, kultury, a także rozwój gospodarczy wyrażający się powstaniem nowych miejsc pracy i wzrostem dochodów ludności wiejskiej. W sumie przyczyni się to do przybliżenia warunków życia na wsi i w mieście.

W największym skrócie proces ten można by sprowadzić do odpowiedniego poziomu wykształcenia mieszkańców wsi, możliwości pozyskania kapitału, a także rozwoju infrastruktury obszarów wiejskich. Edukacja jest najlepszą formą inwestycji, decydującą o umiejętnościach, aktywności i właściwym wykorzystaniu kapitału własnego i zewnętrznego.

Reasumując, nie można uznawać wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jako prostej recepty na rozwiązanie złożonych i występujących w dużej skali problemów wsi. Brak jest pogłębionych studiów, czy ta forma rozwoju, związana z rozproszeniem powstających miejsc pracy, z wadami infrastruktury, przyzwyczajeniami pracodawców i pracobiorców, a także zwyczajami konsumentów, jest w stanie trwale wpisać się do filozofii rozwoju gospodarczego polskiej prowincji. Doświadczenie wielu znacznie bogatszych krajów, które w ramach swojej polityki rozwojowej tworzyły warunki dla rozwoju działalności gospodarczej poza aglomeracjami miejskimi pokazują, że największe tendencje do tworzenia nowych miejsc pracy występują w ośrodkach miejskich, a obszary wiejskie dla bogatszych społeczeństw pozostają jedynie interesującym miejscem zamieszkania stałego, a dla stałych mieszkańców miast miejscem odpoczynku i rekreacji w dni wolne od pracy. Należałoby przeprowadzić określone badania i studia, które by dały informacje, czy ta forma rozwoju zyska akceptację społeczną w Polsce i czy może być trwałą formą rozwoju, a przez to - czy efektywne byłoby poniesienie kosztów, głównie na tworzenie infrastruktury. Bez właściwej diagnozy trudno będzie formułować określoną politykę w zakresie wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

4. NAJWAŻNIEJSZE ZIDENTYFIKOWANE PROBLEMY WSI I ROLNICTWA ORAZ UWARUNKOWANIA ICH ROZWIĄZYWANIA

Przedstawione poniżej problemy podzielone zostały na problemy obszarów wiejskich i sektora rolnego. Ze względu na skalę i wagę działalności rolniczej dla obszarów wiejskich w Polsce te dwie grupy problemów są ze sobą ściśle powiązane.

Problemy obszarów wiejskich:

- wysokie uzależnienie ludności od przychodów z rolnictwa (zróżnicowane regionalnie),
- bezrobocie rejestrowane i utajone,
- niewystarczające możliwości zatrudnienia i pozyskania dochodów poza rolnictwem,
- ubóstwo przeważającej części mieszkańców, z którego wynika niewielki efektywny popyt na towary i usługi pozarolnicze,
- niedostateczny rozwój infrastruktury,
- poziom wykształcenia ludności,
- poziom usług służby zdrowia,
- poziom dostępności usług finansowych służących zarządzaniu (księgowość, itp.),
- mała aktywność społeczna ludności,
- słabość instytucji wspierających rozwój tych obszarów.

Główne problemy sektora rolnego:

- dochodowość produkcji rolnej w małych i rozdrobnionych gospodarstwach,
- poziom dostosowania wielkości i jakości produkcji do wymogów odbiorców oraz słabe więzi pomiędzy poszczególnymi ogniwami łańcucha marketingowego żywności,
- niedoinwestowanie technologiczne gospodarstw rolnych (w tym w zakresie ochrony środowiska),
- poziom wiedzy fachowej w zakresie technologii produkcji, marketingu i zarządzania,
- problemy ochrony środowiska,
- słabość instytucji wspierających rozwój rolnictwa.

W latach dziewięćdziesiątych rozpoczęto wiele działań na rzecz aktywizacji ludności zamieszkałej na terenach wiejskich. Najwięcej osiągnięto na gruncie aktywizacji lokalnych środowisk poprzez aktywizację mieszkańców gmin i budowę organizacji lokalnych, tworzenie gminnych systemów wspierania lokalnej przedsiębiorczości. Duże doświadczenia w tym zakresie zebrano w ramach realizowanego ze środków pomocowych programu „Gmina”. Program ten wskazał na ogromne znaczenie procesów samoorganizowania się w realizacji wspólnie wypracowanych i przyjętych strategiach rozwoju lokalnego czy gminnego. W rozwoju aktywności lokalnej duże znaczenie odgrywa samorząd lokalny, stowarzyszenia mieszkańców, zorganizowani rolnicy. Dla aktywizacji lokalnych środowisk istotne znaczenie ma poprawa warunków działalności gospodarczej.

Działania i środki wspierające rozwój na obszarach wiejskich koncentrują się głównie na rozwoju przedsiębiorczości i tworzeniu nowych miejsc pracy poza rolnictwem. Ważne jest tworzenie odpowiednich warunków, które będą zachęcać przedsiębiorców i ludzi aktywnych, rozpoczynających działalność gospodarczą, do jej lokowania na obszarach wiejskich. Samorządy gminne, powiatowe, regionalne w swoich strategiach rozwojowych powinny przewidzieć odpowiednie udogodnienia i stworzenie takich warunków oraz promocji danego obszaru, które zachęcą do napływu kapitału i osób aktywnych na dany teren.

Rozwój działalności gospodarczej na danym terenie to nie tylko dochód do budżetu gminy, na który warto poczekać dając ulgi i zwolnienia, ale to przede wszystkim stworzenie nowych miejsc pracy i podatków od osób fizycznych, to także wzrost zamożności mieszkańców danego obszaru wywołujący wzrost popytu na towary i usługi, co jest z kolei powoduje tworzenie kolejnych miejsc pracy i powiększenie wpływów do budżetu. Generalnym warunkiem preferencyjnego traktowania przedsięwzięć gospodarczych musi być stawianie wymogu, że zostaną zachowane zasady ochrony środowiska naturalnego, i że nie zostanie zakłócony zrównoważony rozwój danego środowiska czy rejonu.

Jednym z najistotniejszych warunków osiągnięcia sukcesu w realizacji przyjętych strategii rozwoju jest zyskanie akceptacji społecznej dla jej założeń i realizacji. Wieś, gmina jeśli zakłada, że wiodącą formą aktywności ma być turystyka czy agroturystyka, to dla jej rozwoju musi przygotować i stworzyć szereg instytucji ze sfery obsługi, rozwoju infrastruktury, a także klimatu społecznego, który uzmysłowi mieszkańcom tego obszaru, że przyjeżdżający turysta oczekuje na specjalne traktowanie, określoną atmosferę, obsługę, i że do jego wymagań muszą zastosować się mieszkańcy. Turysta bowiem kupuje w ramach produktu turystycznego nie tylko miejsce do spania i wyżywienie, ale także a może przede wszystkim co to jest poza tym, które właśnie bardzo często decyduje o następnym jego przyjeździe i poleceniu tego miejsca innym.

Ze względu na zróżnicowanie regionalne i wynikające z tego różne strategie rozwoju ważne jest, aby na kreatorów rozwoju wybrać czynniki odpowiednie dla danego obszaru. W kreowaniu rozwoju zbyt małą wagę przywiązuje się do instytucji wspierających wdrażanie strategii, czy specyficznych polityk rozwojowych. Po raz pierwszy dokument przygotowany przez polskie władze pt. „Spójna polityka strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (projekt)” bardzo mocno wskazuje na potrzebę spójności rozwoju wsi i rolnictwa w przemianach strukturalnych, a więc zakładanych na wiele lat. Problemów modernizacji rolnictwa nie można bowiem rozwiązać w oderwaniu od rozwoju wsi. Do większości zidentyfikowanych problemów odnosiliśmy się we wcześniejszej analizie. Nie dokonujemy tu analizy szczegółowej zidentyfikowanych problemów rolnictwa, gdyż stanowi ono w naszych rozważaniach jedną z części składowych rozwoju wsi.

5. DOŚWIADCZENIA Z REALIZACJI PROGRAMU PHARE, MOŻLIWOŚCI WSPARCIA ROZWOJU WSI W RAMACH ŚRODKÓW PRZEDAKCESYJNYCH

Nadrzędnym celem PHARE jest wspieranie procesów modernizacji i restrukturyzacji, w celu zbudowania efektywnej gospodarki rynkowej w obszarze wsi i rolnictwa. Ta bezzwrotna pomoc związana była z transferem *know-how*, a więc głównie osiągnięć w zakresie wiedzy i rozwiązań instytucjonalnych. Środki te pełnią jedynie rolę inspirującą i wspierającą, a realizacja i wprowadzenie w życie zdobytych doświadczeń powinna być finansowana w oparciu o środki własne, kredytowe – zgodnie z warunkami gospodarki rynkowej. Program PHARE w obszarze wsi i rolnictwa ma specjalne znaczenie, wynikające ze strukturalnego spóźnienia rozwojowego tego działu gospodarki.

Warto wskazać na istotną ewolucję programu PHARE w zakresie sposobów jego wykorzystania, określanych celami wsparcia. Jeśli w początkowym okresie była to pomoc rzeczowa, jak środki ochrony roślin, pasze dla zwierząt, żywność, a więc działania związane z zaopatrzeniem i stabilizacją rynku, to w następnym okresie wspierano transformację najbardziej wrażliwych obszarów wsi i rolnictwa, tj. prywatyzację PGR-ów, spółdzielczości. Następnie przyszedł czas na projekty o charakterze technologicznym. Na skutek urynkowienia gospodarki i wzrostu zapotrzebowania na projekty związane z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej, rozpoczęty proces przygotowania polskiego rolnictwa do integracji z Unią Europejską, nadał specjalną rangę projektom związanym z przejmowaniem dorobku prawnego UE (tzw. *Acqies Communautaire*) w rolnictwie, a głównie w obszarze weterynaryjnym, fitosanitarnym i innych obszarach jednolitego rynku. Warto pokreślić, że program PHARE od 1995 roku skupił się na dwóch zasadniczych celach:

- integracji rolnictwa,
- rozwoju obszarów wiejskich.

Wsparcie na rzecz obszarów wiejskich jest związane przede wszystkim z pozarolniczym rozwojem wsi, rozwojem lokalnym i regionalnym. Znaczna część środków PHARE w sektorze wsi i rolnictwa została przeznaczona na ten cel. Na szczególne pokreślenie zasługuje podjęcie problematyki rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju lokalnego, a także przedsiębiorczości na obszarach wiejskich przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego, wykorzystującą środki w zakresie rozwoju regionalnego, a także Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw funduszu współpracy – Agrolinia. Instytucje te podejmowały problemy w zakresie strategii rozwoju lokalnego, przedsiębiorczości. Do instytucji specjalizujących się o konkretnym, węższym profilu działania jest Fundacja TOURIN.

Program PHARE od 1998 ulega reorientacji, a środki mogą być przeznaczane głównie na realizację priorytetów, przygotowujących polskie rolnictwo do integracji z UE, które zostały zapisane w „Narodowym programie przystąpienia do członkostwa”.

Zdobyte doświadczenia w zakresie programowania, wdrażania programów pomocowych będą wykorzystane w ramach programu SAPARD, który ma wspierać przygotowanie wsi i rolnictwa do integracji z EU, a więc jego charakter i zakres wsparcia będzie szeroki i uzupełniający w stosunku do programu PHARE. Program ISPA dotyczy głównie dużych inwestycji infrastrukturalnych i ochrony dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych w zakresie transportu i ochrony środowiska. Należy sądzić, że także przyczyni się on do rozwoju obszarów wiejskich.

Informacje szczegółowe o programie PHARE w sektorze rolnym zawiera załącznik 2, natomiast o programie SAPARD - załącznik 5.

6. AGROTURYSTYKA JAKO CZĘŚĆ SKŁADOWA WIELOFUNKCYJNEGO ROZWOJU WSI

Turystyka jest zaliczana do sektora usług. Należy sądzić, że będzie jednym z wiodących działów tego sektora w zakresie dynamicznego rozwoju. Bardzo wyraźnie widać to analizując rozwój sektora turystycznego w świecie i w Polsce w ostatnich latach. Przewiduje się, że turystyka i organizacja czasu wolnego będzie wiodącym „przemysłem” XXI wieku.

Dokonane zmiany ustrojowe w Polsce i przejście do gospodarki wolnorynkowej w sposób zasadniczy wpłynęły na obraz Polski w świecie, zainteresowanie naszymi przemianami, przede wszystkim jednak stworzyły warunki dla rozwoju tej branży gospodarki narodowej, jaką jest turystyka. Zostały stworzone nowe możliwości rozwojowe, przede wszystkim na zasadach komercyjnych, co zadecydowało o istotnym postępie w zakresie infrastruktury dla rozwoju różnych form turystyki.

Obecnie istotnym ograniczeniem dla rozwoju turystyki jest zasobność społeczeństwa, która jako główny czynnik decyduje o popycie na te usługi.

Turystyka, tworzenie warunków dla jej rozwoju stały się istotną składową tworzonej i realizowanej strategii rozwojowych w ujęciu regionalnym, lokalnym, gminnym. Dla wielu gmin i regionów turystyka jest postrzegana, jako główny motor rozwoju tych obszarów. Władze samorządowe na różnych szczeblach, instytucje, osoby przygotowujące strategię rozwoju zdały sobie sprawę z potrzeby kompleksowego podejścia do tworzenia warunków rozwojowych dla turystyki.

W dobie wysokiego poziomu rozwoju uprzemysłowienia i urbanizacji szczególnego znaczenia nabierają te elementy turystyki i rekreacji, które są związane ze środowiskiem naturalnym i niekonwencjonalnymi formami turystyki w tym zakresie. Pojawiają się coraz bardziej wyszukane formy turystyki i rekreacji. Upowszechnienie rozwoju różnych form

infrastruktury technicznej i społecznej udostępniają turystom nowe obszary dotychczas pozostające poza sferą ich zainteresowania.

Poszukiwanie różnych elementów, form wielofunkcyjnego rozwoju wsi, analiza doświadczeń w tym względzie innych krajów, rozwój infrastruktury, urynkwienie gospodarki doprowadziło do upowszechnienia formy wypoczynku i rekreacji w postaci tzw. agroturystyki.

Szczególnym walorem, wyznacznikiem tej formy rekreacji jest zbliżenie do środowiska naturalnego, przybierające różne formy.

Osoby decydujące się na spędzenie wolnego czasu w ramach agroturystyki czekają na oferty niespotykane dotychczas w tradycyjnym produkcie turystycznym. Analiza rynku wskazuje na stały wzrost zapotrzebowania na tego typu specyficzne usługi w agroturystyce.

Dla spełnienia oczekiwań i wymagań osób zainteresowanych turystyką wiejską, wyjątkowego znaczenia nabiera stan infrastruktury w danym rejonie, stan środowiska naturalnego, w tym i walory pozamaterialne kwater agroturystycznych. Rozwój infrastruktury, który wystąpił w ostatnich latach nie zaspokaja oczekiwań i wymogów w tym zakresie. Należy brać pod uwagę, że wymagania będą rosły i pojawi się zapotrzebowanie na nowe formy infrastruktury. Ważny jest stan dróg, ale nie mniej ważne są: jakość ścieżek rowerowych, czy infrastruktura sportowa.

Szczególnego znaczenia nabiera stan środowiska naturalnego oraz wiejskie dziedzictwo kulturowe. Obecny stan środowiska na terenach wiejskich pozostawia wiele do życzenia. Liczne aspekty ochrony środowiska wymagają podjęcia działań na znaczną skalę. Szczególnie w odniesieniu do zasobów wodnych, gospodarki odpadami oraz ochrony przyrody ożywionej i krajobrazu. Przyjeżdżający turyści zjawiska te poddają swojej ocenie, a jej wynik często decyduje o ich kolejnym pobycie.

Warto podkreślić, że szczególnego znaczenia nabiera działalność rolnicza i jej powiązanie i wpływa na stan środowiska naturalnego. Jest rzeczą oczywistą, że gospodarstwo prowadzące rolnictwo ekologiczne czy integrowane, będzie posiadało więcej walorów, będących przedmiotem zainteresowania osób przyjeżdżających niż gospodarstwo intensywne, szczególnie to, którego działanie nie jest zgodne z wymogami środowiska naturalnego. Ważne jest dla turysty, aby mógł spożywać odpowiedniej jakości żywność, produkowaną w naturalnych warunkach, ale ocenie swojej poddaje także właściwe relacje gospodarstwa rolnego z otaczającym je środowiskiem naturalnym.

Rozwijane programy na rzecz ochrony środowiska, wymogi stawiane w tym zakresie w kontekście integracji z UE, realizowane inwestycje na poziomie gminnym, regionalnym przyczyniają się do poprawy stanu środowiska naturalnego.

Do pierwszoplanowych zadań należy poprawa jakości wód i właściwa gospodarka wodna. O zagrożeniach w tej dziedzinie ze strony przemysłu, rolnictwa, gospodarstw domowych - pisaliśmy wcześniej. Problem właściwej gospodarki wodnej nabiera coraz większego znaczenia dla celów gospodarczych, bytowych, środowiskowych, rolniczych i krajobrazowych.

Wszelkiego rodzaju zbiorniki wodne znacznie podwyższają atrakcyjność turystyczną danego terenu. Do nich zaliczają się też walory krajobrazowe. Dla ich utrzymania i poprawy niezbędne jest finansowanie takich inicjatyw jak: zadrzewianie śródpolne, zalesianie nieużytków i słabych gruntów rolnych, utrzymanie form tradycyjnego budownictwa i innych elementów krajobrazowych.

Dla zachowania dziedzictwa kultury materialnej należy wesprzeć jego finansowanie środkami ze strony samorządów, budżetu państwa, różnych instytucji, a także sponsorów. Obecnie wiele muzeów, skansenów nie może znaleźć źródeł finansowania.

W załączniku 3 zaprezentowano przykładowe projekty w zakresie agroturystyki, realizowane ze środków pomocowych PHARE w sektorze wsi i rolnictwa, natomiast w załączniku 4 przedstawiono wybrane programy, finansujące rozwój turystyki na wsi. Należy podkreślić, że większość tych projektów była realizowana z programu PHARE 91, a więc w pierwszym okresie wykorzystania środków z tego programu. Projekty te miały charakter pilotażowy, a zebrane doświadczenia pozwoliły na kreowanie właściwych kierunków działań w tym zakresie, specyficznych dla poszczególnych regionów.

7. UWARUNKOWANIA PRZYRODNICZE I SPOŁECZNE ROZWOJU TURYSTYKI NA OBSZARACH WIEJSKICH

Ważnym elementem środowiska przyrodniczego, który stwarza możliwości turystyczne są wody i lasy. Polska jest krajem, który charakteryzuje się średnią lesistością. Wskaźnik lesistości dla całego kraju wynosił w 1994 r. roku 27,9%, przy znacznym zróżnicowaniu regionalnym.

W regionie nadmorskim obejmującym województwa gdańskie, słupskie, koszalińskie - wskaźnik lesistości mieści się w przedziale 33-42%. Zdecydowanie niższy jest ten wskaźnik w województwie elbląskim, gdzie wynosi 17% i w województwie szczecińskim, gdzie wynosi 27%. Wysoki wskaźnik lesistości występuje w województwach położonych przy zachodniej granicy Polski, a głównie w gorzowskim (45%), w zielonogórskim (43%) i jeleniogórskim, gdzie wynosi 39%. Region południowy cechuje się zróżnicowanym poziomem lesistości. Województwa obejmujące tereny podgórskie i górskie charakteryzują się wysokim wskaźnikiem lesistości (bielskie - 37%, nowosądeckie - 42%, krośnieńskie - 48%). Region wschodni wykazuje także silne zróżnicowanie. Tylko województwa przemyskie (33%) i białostockie (32%) wykazują wyższy wskaźnik lesistości, w pozostałych województwach tego regionu wskaźnik lesistości wynosi 23%. Na pozytywne wyróżnienie zasługuje region pojezierza mazurskiego i pomorskiego, gdzie wskaźnik lesistości wynosi powyżej 30%. Wyjątek stanowi województwo toruńskie, gdzie wskaźnik ten osiąga zaledwie 18%. Bardzo niekorzystnie pod względem zalesienia prezentuje się region Polski Centralnej, gdzie wskaźnik zalesienia mieści się w przedziale od 12% w województwie płockim do 23% w województwie kaliskim.

Ze stopniem zalesienia w pewnym stopniu koresponduje liczba i rodzaj parków krajobrazowych. W regionie nadmorskim znajduje się 11 parków krajobrazowych, w tym najwięcej (po 4) w województwach gdańskich i szczecińskim. W rejonie zachodnim, łącznie z województwem poznańskim znajduje się 17 parków krajobrazowych. Bogaty w parki krajobrazowe jest region południowy, gdzie łącznie występują 24 parki. Mniej zasobny w parki krajobrazowe jest region wschodni i centralny, za wyjątkiem województwa kieleckiego, gdzie występuje 7 parków krajobrazowych. W regionie pojezierzy mazurskiego i pomorskiego występuje 10 parków krajobrazowych.

Charakterystycznym czynnikiem, stwarzającym dogodne warunki dla turystyki jest rzeźba terenu. Najkorzystniej pod tym względem przedstawia się region południowy, obejmujący Sudety i Karpaty łącznie z terenami podgóorskimi. W tym regionie występują korzystne warunki zarówno dla turystyki letniej, jak i zimowej.

Pod względem rzeźby terenu korzystnie wyróżnia się także region pojezierny. Specjalnymi walorami pod tym względem charakteryzuje się województwo suwalskie, gdzie istnieją warunki do rozwijania turystyki zimowej.

Ważnym elementem infrastruktury, sprzyjającym rozwojowi turystyki jest sieć dróg, szczególnie utwardzonych. Korzystnie pod tym względem prezentują się regiony: nadmorski, zachodni

i południowy oraz pojezierza pomorskiego. Mniej korzystnie przedstawia się region wschodni zwłaszcza północno-wschodni i centralny.

Zróżnicowana w poszczególnych regionach jest liczba miejsc noclegowych w obiektach turystycznych (mapa numer 1).

Korzystnie pod tym względem prezentuje się region nadmorski, zachodni (głównie środkowo-zachodni), południowy i pojezierny. Według danych GUS, w 1993 roku miejsca noclegowe były dostępne na obszarze 830 gmin wiejskich, tj. w około 40% wszystkich gmin. W gminach tych istniało 385 tys. miejsc noclegowych, w tym 74,5 tys. (19%) w obiektach całorocznych. Udzielono w nich blisko 20 mln noclegów, z czego 625 tys. (3,1%) wszystkich udzielonych noclegów przypada na cudzoziemców.

Wśród gmin, na których obszarze było ponad 5 000 miejsc noclegowych znajdowała się jedna gmina w województwie chełmskim, jedna w elbląskim, trzy w koszalińskim, jedna w słupskim, trzy w szczecińskim.

Wśród 16 gmin, które odwiedziło (korzystając z noclegów) ponad 25000 turystów znajduje się: jedna w województwie białkopodlaskim, jedna w bielskim, jedna w elbląskim, trzy w koszalińskim, trzy w nowosądeckim, jedna w słupskim, dwie w suwalskim, trzy w szczecińskim.

Oceniając możliwości rozwoju turystyki w różnych regionach kraju należy zwrócić uwagę na raport Instytutu nad Gospodarką Rynkową, zawierający „ranking atrakcyjności inwestycyjnej województw”¹². Jednym z elementów atrakcyjności inwestycyjnej jest „atrakcyjność turystyczna i stan środowiska przyrodniczego”. Autorki wydzieliły 6 klas atrakcyjności: A, B, C, D, E, F. Do najwyższej klasy A zaliczono położone w pasie północnym województwa: suwalskie, olsztyńskie, gdańskie, słupskie, koszalińskie i szczecińskie, i w pasie południowym województwa bielskie, nowosądeckie i krośnieńskie. Do klasy B zaliczono pięć następujących województw: elbląskie, krakowskie, jeleniogórskie, poznańskie i wałbrzyskie. Do klasy C - województwa kieleckie, lubelskie, gorzowskie, toruńskie, zielonogórskie, przemyskie i zamojskie. Najliczniej (po 11) są reprezentowane województwa zaliczone do klasy D i E. Do klasy D należą: bydgoskie, pilskie, chełmskie, białostockie, leszczyńskie, skierniewickie, wrocławskie, częstochowskie, opolskie, płockie i ciechanowskie. Natomiast do klasy E należą: warszawskie, siedleckie, sieradzkie, tarnobrzskie, rzeszowskie, łomżyńskie, białkopodlaskie, piotrkowskie, radomskie, konińskie i włocławskie. Najmniej atrakcyjne pod względem turystycznym są województwa zaliczone do klasy F: ostrołęckie (w części), tarnowskie, legnickie, kaliskie, katowickie i łódzkie.

8. ANALIZA SWOT WIEJSKIEGO PRODUKTU TURYSTYCZNEGO W POLSCE

Analiza SWOT obejmuje mocne i słabe strony oraz możliwości i zagrożenia. Na podstawie analizy różnych aspektów produktu turystycznego autorzy doszli do następujących ustaleń:

Mocne strony

1. Walory przyrodnicze i kulturowe.
2. Stale rosnący popyt na usługi turystyczne i związane z obsługą ruchu turystycznego.
3. Rosnąca świadomość gospodarzy gmin i gestorów bazy noclegowej.
4. Powszechne powstawanie stowarzyszeń agroturystycznych.

¹² Krystyna Gawlikowska-Henckel, Dariusz Sobczak, Krystyna Strzala, Zygmunta Barańska: Ranking Atrakcyjności inwestycyjnej województw. Życie Gospodarcze nr 41/1996, Warszawa

5. Rosnące zainteresowanie polską wsią ze strony turystów zagranicznych.

Słabe strony - bariery rozwoju turystyki na obszarach wiejskich

1. Wysokie ceny towarzyszące niskiej jakości usługom.
2. Niski standard bazy recepcyjnej.
3. Niezamożność potencjalnych kwaterodawców i innych usługodawców.
4. Brak rozwiniętej promocji.
5. Niskie kwalifikacje personelu (brak znajomości języków obcych i profesjonalnego przygotowania do obsługi ruchu turystycznego).
6. Brak koordynacji programów rozwoju turystyki. Brak koordynacji z innymi programami - ochrony środowiska, planami zagospodarowania przestrzennego i in.
7. Słaby system dystrybucji polskiego produktu turystycznego - niedostatki, a właściwie brak systemu informacji i rezerwacji turystycznej.
8. Stosunkowo niewielkie zainteresowanie gospodarstwem rolnym jako miejscem wakacyjnego wypoczynku.
9. Bezpieczeństwo osobiste turystów.

Możliwości

1. Wykorzystanie popytu na usługi, które nie są świadczone na danym terenie, lub których jakość jest niewystarczająca (poprzez poniesienie poziomu ich świadczenia); rozszerzenie wachlarza świadczonych usług.
2. Wykorzystanie ogólnoświatowych trendów - mody na wypoczynek w gospodarstwie rolnym.
3. Wykorzystanie rozwijającej się działalności ARiMR - kredytów preferencyjnych na adaptację gospodarstw do obsługi ruchu turystycznego, pożyczki na tworzenie nowych miejsc pracy (rozwój małej przedsiębiorczości), finansowanie szkoleń mających na celu restrukturyzację zawodową mieszkańców wsi.
4. Wykorzystanie walorów nieuznawanych za turystyczne (np. kopalnia w Bełchatowie i jej otoczenie).
5. Popularyzacja i promocja walorów turystycznych, powodujących deglomerację ruchu turystycznego i wprowadzanie nowych produktów o wysokich walorach (np. październikowych plenerów bieszczadzkich).

Zagrożenia

1. Niska świadomość ekologiczna gospodarzy gmin wiejskich - władz i mieszkańców.
2. Niska świadomość ekologiczna turystów, niewystarczająca infrastruktura w zakresie utylizacji odpadów.
3. Brak więzi obecnych mieszkańców wielu obszarów z lokalną spuścizną kulturową i tradycjami.
4. Słabe poczucie estetyki zagrody wiejskiej i jej otoczenia.
5. Brak wiary władz gminnych i ich mieszkańców w potencjał gospodarczy, jaki może być wykreowany dzięki turystyce.
6. Funkcjonujące przykłady nieprawidłowej obsługi ruchu turystycznego, złej jakości usług, zbyt wysokich cen, braku organizacji lokalnego rynku turystycznego.
7. Nieplanowy rozwój rynku agroturystycznego.
8. Brak współpracy pomiędzy usługodawcami.

9. PODZIAŁ OBSZARU KRAJU NA REGIONY ZAGOSPODAROWANIA TURYSTYCZNEGO

Istniejący dotychczasowy podział administracyjny nie uwzględniał atrakcyjności turystycznej poszczególnych części kraju. Dzielił on Polskę na 49 województw - obszarów w niewielkim stopniu zróżnicowanych pod względem wielkości (z wyjątkiem skrajnych przypadków: największego - olsztyńskiego i najmniejszego - łódzkiego) oraz bardzo zróżnicowanych pod względem funkcji gospodarczych i rozwoju gospodarczego. Również stopień zachowania środowiska naturalnego i kulturowego jest bardzo zróżnicowany. Trudno o jednoznaczne wnioski, oceniające w jaki sposób stan zachowania środowiska naturalnego i rozwój gospodarczy wpływają na turystykę. O ile oczywistym jest, że stosunkowo mało rozwinięty przemysł i zachowanie naturalnego środowiska przyrodniczego korzystnie wpływają na walory naturalne i rozwój turystyki w woj. olsztyńskim, to silnie zdegradowane środowisko i rozwinięty przemysł powinny hamować rozwój turystyki w województwach wałbrzyskim i jeleniogórskim. Rzeczywistość jednak jest inna: pod względem ruchu turystycznego wałbrzyskie ma znaczącą pozycję w skali kraju.

Proponowany podział obszaru Polski na regiony turystyczne oparty jest na naturalnym podziale na krainy geograficzne, wspólne cechy geomorfologiczne, krajobrazowe, przyrodnicze, klimatyczne. Nie jest to podział ścisły, regiony zachodzą na siebie, często granice są umowne.

Dostępność turystyczna w obrębie regionów jest zbliżona. Stan komunikacji publicznej nie wydaje się mieć większego znaczenia. Badania wśród turystów, korzystających z usług agroturystycznych dowodzą, że najczęściej wykorzystywanym przez nich środkiem transportu jest własny samochód.

Umownie można podzielić obszar Polski na strefy atrakcyjności turystycznej, zróżnicowane pod względem proporcji pomiędzy poszczególnymi elementami krajobrazowymi. Orientacyjny podział na regiony przedstawiono na mapie numer 2.

Zaznaczono na niej następujące regiony turystyczne:

- 1) Nadmorski,
- 2) Pojezierny,
- 3) Zachodni region przygraniczny,
- 4) Góry Polski Południowej - Sudety i Karpaty,
- 5) Stołeczny.
- 6) Ściana Wschodnia
- 7) Obszar Polski Centralnej.

Strefy te w pewnej mierze się pokrywają, przenikają się wzajemnie, nie ma pomiędzy nimi ściśle wytyczonych granic. W strefach przenikania mamy do czynienia ze wspólnymi elementami atrakcyjności turystycznej wyodrębnionych stref. Trudno byłoby ściśle rozgraniczyć pas wybrzeża od pasa pojeziernego. Strefa przenikania w północnej części województwa elbląskiego i środkowej części województwa gdańskiego, nabiera wielkiej atrakcyjności turystycznej w rejonie Szwajcarii Kaszubskiej.

Przenikanie pasa nadmorskiego z zachodnim pasem przygranicznym ma miejsce na terenie województw szczecińskiego i koszalińskiego. W wyniku bliskości granicy zachodniej można uznać ten wspólny obszar jako teren eksploracji turystów z Niemiec (odległości kilkudziesięciu kilometrów nie odgrywają istotnej roli, dominuje podróżowanie prywatnymi samochodami). Bliskość wybrzeża ma w tym przypadku mniejsze znaczenie, gdyż cudzoziemcy tylko nielicznie odwiedzają polskie miejscowości nad morzem.

Zazębienie się obszaru zachodniego przygranicznego z pojeziernym na terenie województwa pilskiego również powoduje skumulowanie funkcji turystycznych, łącząc cechy bliskości granicy i walory krajobrazowo-kulturowe.

Wspólny obszar pasa zachodniego i południowego-górskiego występuje na obszarze Sudetów - terenie tradycyjnie atrakcyjnym turystycznie dla sąsiadów zza zachodniej i południowej granicy.

„Ściana wschodnia” na północy posiada wspólny obszar z pasem pojeziernym, a na południu z Bieszczadami i Pogórzem Karpackim. Wpływy przyrodnicze i kulturowe mają tu decydujące znaczenie i nie sposób rozgraniczyć ich jednym cięciem. Podobnie jak wschodnia granica Polski nigdy nie była tamą dla wschodnich religii i kultur, tak i przyroda została określona tu jako „System transgranicznych obszarów chronionych”.

Region nadmorski

Region nadmorski obejmuje pas województw nadmorskich - niewielki fragment wybrzeża, należący do województwa elbląskiego, północną część województwa gdańskiego, słupskiego, koszalińskiego i szczecińskiego.

Tereny te są bazą wypoczynku letniego. Region nadmorski jest niezwykle atrakcyjny szczególnie w okresie wakacji. W 1995 roku odwiedziło go 29% turystów krajowych, natomiast tylko 1,8% turystów zagranicznych. Można jednak domniemywać, że odsetek cudzoziemców był wyższy. Specyfiką bowiem turystyki wiejskiej, a szczególnie agroturystyki jest niemożność przeprowadzenia dokładnych badań statystycznych. Turyści korzystają często z prywatnych kontaktów, umawiają się bezpośrednio z gospodarzami i unikają ewidencji. Wziąwszy pod uwagę powszechną znajomość języka niemieckiego w regionie - zwłaszcza na Kaszubach oraz fakt realizacji niemieckiego programu agroturystycznego na Kaszubach, można przypuszczać, że statystyki są w tym przypadku zaniżone.

Rejon Kaszub jest bardzo atrakcyjny pod względem walorów kulturowych, jednak na wyróżnienie zasługują również walory przyrodnicze. Nierozwiązany w tym rejonie jest problem turystyki młodzieżowej i innej zorganizowanej taniej agroturystyki. Pierwszym krokiem w tym kierunku mogłoby być zorganizowanie bazy schronisk młodzieżowych i zorganizowanych miejsc pobytu innych turystów.

Za wybitne należy uznać walory kulturowe województw szczecińskiego i elbląskiego.

Ciekawa jest rzeźba terenu województwa gdańskiego, która w połączeniu z bliskością morza stanowi niewątpliwie dużą atrakcję turystyczną. Województwa gdańskie i słupskie zostały uznane za jedno z najcenniejszych pod względem zasobów przyrodniczych w ogólnopolskiej klasyfikacji, dotyczącej atrakcyjności obszarów wiejskich.

Na tym terenie występuje duża ilość obszarów przyrodniczo cennych - najważniejsze z nich to Słowiński Park Narodowy, Woliński Park Narodowy, Park Narodowy Borów Tucholskich, Gdańskie Parki Krajobrazowe.

W przyszłości wiele zależy od działań podejmowanych w celu rozwoju ruchu turystycznego na tych terenach. Ważne jest również promowanie walorów uniwersalnych - do wykorzystania poza okresem letnim - np. turystyka przyrodnicza na obszarach chronionych, kajakarstwo górskie na rzekach nadmorskich, paragliding, turystyka rowerowa, plenery malarskie i fotograficzne, formy turystyki górskiej na Kaszubach i in.

Jednym z ważniejszych ograniczeń prowadzenia działalności turystycznej jest brak potrzebnego kapitału. W celu znajdowania środków finansowych na zagospodarowywanie turystyczne terenów wiejskich, w tym również znajdujących się w zasobie AWRSP należy

wykorzystać środki udostępniane w ramach działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wspierającej przedsiębiorczość, agroturystykę i rozwój infrastruktury na terenach wiejskich.

Do niedogodności rozwoju turystycznego tych terenów należy zaliczyć niedorozwój bazy noclegowej oraz niski standard świadczonych usług, przy jednoczesnych dosyć wysokich cenach. Są one nastawione na turystów zagranicznych, których stać na ponoszenie wysokich opłat. Zniechęca to jednak turystów mniej zamożnych do korzystania z usług i stwarza wrażenie elitarności.

Dużym zagrożeniem jest również brak świadomości konieczności utrzymania czystości środowiska naturalnego, co w połączeniu z niekontrolowanym wzrostem ruchu turystycznego szczególnie nasilonego w sezonie letnim - brakiem oczyszczalni ścieków, wysypisk i innych form zagospodarowywania odpadów prowadzi do nieodwracalnych zmian w środowisku naturalnym. Liczba zamkniętych co roku plaż jest tego wyraźnym symptomem. Zakłady przemysłowe również stanowią zagrożenie: zarówno wielkie - jak Rafineria Gdańska czy Fosfogipsy, jak i lokalne masarnie czy mleczarnie.

Cechą charakterystyczną świadczonych usług jest ich jednostronność i niewystarczająca promocja - zwłaszcza form turystyki innych niż „3 x S” (*Sun, Sand, Sea*). Okazuje się bowiem, że istniejący klimat jest raczej niesprzyjający „3 x S” (7-15 dni w roku sprzyjających plażowaniu).

Do typowo lokalnych niedogodności dla turystów można zaliczyć występowanie obszarów wojskowych (poligonów) w województwach nadmorskich.

Konieczne jest wsparcie dla stowarzyszeń agroturystycznych i Federacji Turystyki Wiejskiej "Gospodarstwa Gościnne". Jego brak może doprowadzić do niewykonania zadań, do których te instytucje powołano - klasyfikacji i standaryzacji kwater. Tym bardziej, że obserwuje się brak odpowiednich szkoleń, wyjazdów studyjnych dla usługodawców, brak rozwoju i promocji form turystyki aktywnej, weekendowej, pozasezonowej.

Region pojezierny

Region pojezierny również obejmuje pas województw Polski Północnej - w całości suwalskiego, olsztyńskiego, przeważającej części elbląskiego, południowej części gdańskiego, słupskiego, niewielką część południowo-wschodnią koszalińskiego, północno-wschodnią pilskiego, północną (przeważającą część bydgoskiego), całość woj. toruńskiego, północne części województw ciechanowskiego, ostrołęckiego i łomżyńskiego oraz północny skrawek woj. białostockiego.

Największy w Europie kompleks Wielkich Jezior Mazurskich predestynuje ten teren do zorganizowania Europejskiego Centrum Żeglarstwa Śródlądowego - zarówno wodnego, jak i lodowego. To samo może dotyczyć sportów motorowodnych ze szczególnym uwzględnieniem narciarstwa wodnego i nadwodnego paraglidingu.

Pagórkowate tereny (województwa olsztyńskie i suwalskie uznano za szczególnie urozmaicone pod względem rzeźby terenu), zwłaszcza Mazur Garbatych, wskazują na możliwość uprawiania wszelkich sportów zimowych, nawet narciarstwa zjazdowego - szczególnie dla początkujących. Północno-wschodni "biegun zimna" sprawia, że długość okresu zalegania pokrywy śnieżnej może mieć pozytywny wpływ na rozwój tych form rekreacji. Nieocenione możliwości rozwoju zawarte są w hippice i związanych z końmi, innych formach czynnego wypoczynku.

Istniejący na tym terenie Mazurski Park Krajobrazowy (planowany park narodowy) pozostaje szczególnie cennym obszarem bogatym w wartości przyrodnicze, pomimo zanieczyszczenia wód.

Park Narodowy Borów Tucholskich, utworzony w lipcu 1996 roku, Drawieński Park Narodowy, Iński Park Krajobrazowy - stanowią obszary nieskażonego środowiska naturalnego, które w przyszłości stanowić będą miejsca turystyki weekendowej i wakacyjnej.

Należy wszystko zrobić, aby podjąć działania służące przedłużeniu sezonu turystycznego. W tym celu należy promować rozwój form turystyki weekendowej, konferencyjnej, a także innych form rekreacji jesiennej, zimowej i wiosennej o charakterze specjalistycznym - przyrodniczym, artystycznym i in.

Bardzo ważne są działania mobilizujące społeczności lokalne na rzecz działalności turystycznej i stałe podnoszenie ich świadomości o możliwościach prowadzenia takiej działalności. Zatwierdzony przez wojewodę „Program rozwoju turystyki wiejskiej” w województwie pilskim jest krokiem we właściwym kierunku. Wielka liczba turystów z Niemiec, odwiedzająca te tereny wymaga zorganizowania nie tylko turystyki masowej, ale również promocji rozwoju turystyki komercyjnej, takiej jaka może być świadczona przez hotel „Gołębiowski” w Mikołajkach.

Chcąc podejmować działania dla rozwoju usług turystycznych trzeba dysponować odpowiednimi środkami finansowymi. W tym rejonie niska jakość gleb i krótki okres wegetacyjny części wschodniej pasa pojeziernego sprawiają, że znaczna część mieszkańców wsi o tradycyjnej gospodarce rolniczej nie osiąga wystarczających dochodów do inwestowania w obsługę ruchu turystycznego lub inne formy przedsiębiorczości. Pozostaje więc korzystanie z obcych źródeł finansowania. W tym celu możliwe jest wykorzystanie działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie rozwoju przedsiębiorczości - dotyczy to zarówno turystyki, jak i jej otoczenia.

Problemem tego rejonu jest również duże zanieczyszczenie wód na szlaku Wielkich Jezior Mazurskich, wynikający z nadmiernej ilości turystów w sezonie letnim i niewystarczającej infrastruktury utylizacji odpadów. Z kolei wciąż za niska jest świadomość ekologiczna mieszkańców wsi powodująca, że występuje nieracjonalne nawożenie pól uprawnych i łąk, co przyczynia się również do zatrutowania środowiska naturalnego.

Bardzo różnie prezentuje się jakość i poziom usług turystycznych, świadczonych przez mieszkańców północno-wschodnich terenów województwa suwalskiego. Można zauważyć, że standard obsługi znacznie rośnie w miarę przesuwania się na zachód.

Pomimo istnienia wielu stowarzyszeń kwaterodawców, trudno mówić w tym rejonie o planowej strategii rozwoju form turystyki i rekreacji, sprzyjających środowisku naturalnemu. Liczne zakazy i ustanowienie stref ciszy nie rozwiązują kwestii uprawiania wielu form turystyki.

Istnieją realne zagrożenia, spowodowane nieodwracalnymi zmianami w środowisku przyrodniczym na skutek jego zanieczyszczenia; nastąpiło wytrzebienie niektórych gatunków zwierzyny na skutek powszechnego kłusownictwa. Szczególnie zagrożone są gatunki ryb i ptaków rybołownych.

Brak form organizacji czasu wolnego wśród mieszkańców wsi powoduje rozwój patologii społecznej zwłaszcza wśród młodzieży. Powszechny niedostatek i bezrobocie, szerzący się alkoholizm i inne choroby społeczne powodują spadek poziomu bezpieczeństwa odwiedzających.

Zachodni Region Przygraniczny

Zachodni Region Przygraniczny to w całości województwa Ściany Zachodniej: dawne województwa szczecińskie (północ województwa została równocześnie zaliczona do regionu nadmorskiego), gorzowskie, zielonogórskie, jeleniogórskie i legnickie oraz zachodnie części województw koszalińskiego, pilskiego (częściowo pokrywająca się z regionem pojeziernym), poznańskiego, leszczyńskiego, niewielki skrawek wrocławskiego i wałbrzyskiego.

W skład regionu wchodzi także części województw nie przylegających do zachodniej granicy państwowej. Wynika to nie zawsze ze wspólnych cech krajobrazowych - można przeciwstawić lesistość zielonogórskiego, czy gorzowskiego tradycyjnie bezleśnemu leszczyńskiemu, czy rolniczemu poznańskiemu. Jednak wielkopolska tożsamość kulturowa oraz bliskość zachodniej granicy, a co zatem idzie potencjalnego turysty z Zachodu, zdecydowały o zaliczeniu tych obszarów do jednej grupy.

Szczególnie cenne są tu obszary pojezierne. Cały pas odznacza się wielką lesistością. Krajobraz wzbogacony jest urozmaiconą rzeźbą terenu. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na atrakcyjność gmin zlokalizowanych na północ i południe od Poznania. W istocie Wielkopolski Park Narodowy stanowi wielką atrakcję turystyczną. Na obszarze równin Wielkopolski, mało urozmaiconych pod względem rzeźby terenu, płaskich i bezleśnych, często spotyka się zadbane obiekty historyczne - dwory, pałace. Rozwinięta jest hodowla koni i związane z nią jeździectwo.

Bliskość granicy z Niemcami oraz niskie, w porównaniu z niemieckimi, ceny podstawowych produktów sprawiają, że tereny te są licznie odwiedzane przez Niemców. Powodem przyjazdów jest też często osobisty związek odwiedzających z odwiedzanymi miejscami.

Na terenie Przygranicznego Regionu Zachodniego występują doskonałe warunki przyrodnicze - praktycznie wszystkie możliwe naturalne atrakcje właściwe dla klimatu umiarkowanego. Zróżnicowanie terenu szczególnie atrakcyjne na terenie Sudetów i w woj. szczecińskim - wybrzeże klifowe wyspy Wolin i Woliński Park Narodowy z siedliskami orla bielika i z największą kolekcją batalionów w Polsce.

Województwa zielonogórskie i gorzowskie charakteryzują się dużą lesistością, urozmaiconą, pagórkowatą rzeźbą terenu, na terenie gorzowskiego występują liczne jeziora. Cała „ściana zachodnia” posiada liczne ośrodki jeździeckie.

Niewątpliwą wielką atrakcją jest największy w Europie rezerwat nietoperzy „Nietoperek” na terenie Międzyrzeckiego Rejonu Umocnionego.

Parki narodowe regionu zachodniego:

Woliński Park Narodowy - woj. szczecińskie,

Drawieński Park Narodowy - woj. gorzowskie,

Wielkopolski Park Narodowy - woj. poznańskie.

Pozostałe parki narodowe na terenie Sudetów wymieniono w rozdziale poświęconym regionowi górskiemu.

Liczne walory kulturowe - zachowane w całym pasie zachodnim zabytki architektury - dwory, pałace - oraz przykłady przedwojennej zabudowy wiejskiej i miejskiej - sprowadzają turystów w te okolice. Na terenie woj. gorzowskiego zachowany został Międzyrzecki Rejon Umocnień - jeden z największych w Europie systemów fortyfikacji.

Organizację obsługi ruchu turystycznego ułatwia dobrze zachowana infrastruktura - drogi, wodociągi, telefony.

W przyszłości należy czynić starania o pełniejsze wykorzystanie walorów naturalnych obszarów wiejskich „ściany zachodniej” i stworzenie z nich jednolitego, standaryzowanego pakietu usług turystycznych, handlowych i usługowych.

Do najważniejszych szans tego regionu należą:

- turystyka przyrodnicza na terenach przyrodniczo cennych,
- turystyka aktywna - konna, rowerowa, kajakowa - z wykorzystaniem licznych ośrodków jazdy konnej, kompleksów leśnych, tzw. „dróg strategicznych” pozostałych po radzieckich ośrodkach wojskowych (np. w gminie Nowe Warpno w woj. szczecińskim),

- turystyka wiejska i sentymentalna zorganizowana w sieci kwater wiejskich,
- wytyczenie tras tematycznych, jedną z nich obejmie Międzyrzecki Rejon Umocniony, ale mogą być trasy geologiczne w Sudetach, szlaki pałacowe w Wielkopolsce i in.

Nie należy zapominać o potrzebie rozbudowy infrastruktury towarzyszącej na przejściach granicznych z uwzględnieniem potrzeb turystów i wymogów zachowania środowiska naturalnego, a także uporządkowanie systemu handlowego: zastąpienie bazarów centrami handlowo-usługowymi z możliwością monitorowania rynku i reagowania na jego potrzeby i trendy.

Do najsłabszych stron rozwoju ruchu turystycznego na tym terenie zaliczyć można:

- brak koordynacji działań w zakresie organizacji ruchu turystyki wiejskiej, tranzytowej, weekendowej, sentymentalnej, aktywnej i in.,
- brak koordynacji działań w zakresie planowania rozwoju infrastruktury turystycznej i towarzyszącej - rekreacyjnej, handlowej, usługowej,
- brak koordynacji w zakresie działań na rzecz ochrony przyrody,
- dominujący niski standard kwater, brak profesjonalizmu w działaniach stowarzyszeń kwaterodawców, słabość finansowa stowarzyszeń.

Na terenie tym występują również zanieczyszczenie środowiska naturalnego, szczególnie w pobliżu przejść granicznych, a także wzrost przestępczości w dużych, niekontrolowanych skupiskach ludzkich, takich jak chociażby przygraniczne bazy.

Góry Polski Południowej - Sudety i Karpaty

Region gór Polski Południowej - Sudetów i Karpat - to obszar województw: południowej części województwa jeleniogórskiego (stanowiącej równocześnie fragment Regionu Zachodniego przygranicznego), południowy skrawek woj. legnickiego (w całości należący do regionu zachodniego), południowa część woj. wrocławskiego, całość wałbrzyskiego, przeważająca południowa część opolskiego, całość katowickiego, bielskiego, krakowskiego, nowosądeckiego, tarnowskiego i krośnieńskiego oraz niewielkie fragmenty południowych części woj. rzeszowskiego i przemyskiego.

Województwo nowosądeckie, gdzie znajduje się najwyższe pasmo polskich Karpat – Tatry, posiada najwyższe walory przyrodnicze i krajobrazowe. Tutaj właśnie obsługa ruchu turystycznego przez mieszkańców wsi ma największą w Polsce tradycję. Celem ochrony najcenniejszych wartości przyrodniczych założono Tatrzański Park Narodowy - najbardziej oblegany przez turystów skrawek przyrody.

Warunki przyrodnicze decydują o dużym ruchu turystycznym zwłaszcza w sezonie letnim i zimowym. Najcenniejsze wartości przyrodnicze znajdują się w licznych parkach narodowych i krajobrazowych.

Górskie parki narodowe to:

- Karkonoski Park Narodowy w woj. jeleniogórskim,
- Park Narodowy Gór Stołowych w woj. wałbrzyskim,
- Babiogórski Park Narodowy w woj. bielskim,
- Gorczański Park Narodowy, Pieniński Park Narodowy, Tatrzański Park Narodowy w woj. nowosądeckim,
- Magurski Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy w woj. Krośnieńskim, gdzie prowadzone są intensywne prace nad strategią rozwoju produktu turystycznego województwa krośnieńskiego.

Atrakcyjność kulturowa obszarów górskich zdecydowanie przeważa w polskiej części Karpat. Liczne zabytki architektury, funkcjonujące elementy tradycji - stroje, obyczaje - charakterystyczne elementy folkloru często znajdują swój wyraz w licznych imprezach kulturalnych, np. „Festiwalu Ziemi Górskich”. Popularności zjawisku dodają udane eksperymenty - np. wspólne koncerty kapeli góralskiej z Podhala z przedstawicielami gatunku reggae z Jamajki.

Do niewątpliwie mocnych stron regionu należy wieloletnia tradycja przyjmowania turystów, dobra infrastruktura usługowa i handlowa.

Do najważniejszych słabych stron można zaliczyć:

- sezonowość turystyki górskiej, zwłaszcza poza Tatrami,
- niespójność kulturowa i brak więzi z zajmowanymi terenami przez mieszkańców Sudetów, ubóstwo i niska świadomość w rejonie sudeckim oraz w Beskidzie Niskim i w Bieszczadach,
- brak znajomości języków obcych - szczególnie uciążliwy w rejonie Sudetów,
- brak spójnej koncepcji rozwoju turystyki wiejskiej dla rejonów górskich,
- słabo rozwinięta infrastruktura turystyczno-rekreacyjna w Beskidzie Niskim i w Bieszczadach.

Również w tych regionach występuje zagrożenie dla środowiska naturalnego, środowiska przyrodniczego, zwłaszcza na obszarze Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Zagrożenia ze strony zwiększonego ruchu turystycznego dotyczą innych górskich obszarów przyrodniczo cennych w trakcie sezonu turystycznego - zwłaszcza letniego.

Dużą niedogodność dla rozwoju ruchu turystycznego stanowi niskie bezpieczeństwo turystów w regionach przygranicznych - zarówno zachodnich, jak i wschodnich.

Stoleczny

Region stołeczny oprócz woj. warszawskiego w całości, obejmuje niewielki południowy fragment woj. łomżyńskiego, południową, większą część ostrołęckiego, południową część ciechanowskiego, mały, wschodni „cypel” plockiego, część skierniewickiego, radomskiego i przeważający obszar woj. siedleckiego.

Za szczególnie atrakcyjne można uznać gminy puszczy Kampinoskiej (z Kampinoskim Parkiem Narodowym) oraz Bolimowskiej - blisko Warszawy. Również gminy pomiędzy Płockiem a Włocławkiem - przede wszystkim na Pojezierzu Gostynińsko-Włocławskim stanowią potencjalne zaplecze rekreacyjne dla pobliskich aglomeracji.

Bliskość aglomeracji warszawskiej powoduje duże zapotrzebowanie na pozamiejskie formy turystyki i rekreacji, zwłaszcza turystyki aktywnej. Dotyczy to nie tylko mieszkańców Warszawy, ale także wszystkich innych osób przebywających w stolicy.

Region ma do zaoferowania wiele atrakcji przyrodniczych i kulturowych. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć:

- Kampinoski Park Narodowy,
- Jezioro Zegrzyńskie,
- Mazowiecki Park Krajobrazowy.

Atrakcyjne turystycznie gminy pomiędzy Płockiem a Włocławkiem, przede wszystkim na Pojezierzu Gostynińsko-Włocławskim, stanowią potencjalne zaplecze rekreacyjne dla skupisk miejskich. Możliwy jest tam rozwój wszelkich form agroturystyki.

Liczne ośrodki sportowe, wypoczynkowe i rekreacyjne nie odbierają potencjalnej klienteli wiejskim kwaterodawcom, a wręcz przeciwnie, rozwój turystyki masowej sprawia, że potrzeba ucieczki na łono natury staje się większa.

Zapotrzebowanie na turystykę, sport i rekreację mieszkańców Warszawy - zarówno czasowych, jak i stałych, stwarza potrzebę tworzenia i adaptacji wiejskiej bazy noclegowej, usługowej i handlowej.

Jest to zapotrzebowanie wciąż rosnące, ze względu na pojawianie się nowych form rekreacji i odległość od „prawdziwych” miejsc uprawiania różnych dziedzin sportu - żeglarstwa, wioślarstwa, kajakarstwa, lotniarstwa, paralotniarstwa, szybownictwa, wędkowania, łowiectwa, wspinaczki (np. bulderingu) i wielu innych. Wciąż rośnie zapotrzebowanie na możliwość uprawiania jazdy konnej. Przyszłościowe stają się pola golfowe z odpowiednim zapleczem.

Wykorzystanie preferencyjnych kredytów na restrukturyzację zawodową mieszkańców wsi, również na agroturystykę stanowi szansę dla osób nie dysponujących własnym kapitałem.

Pomimo tych walorów i możliwości regionu stołecznego, w dalszym ciągu daje się odczuć brak zorganizowania wiejskiej bazy noclegowej w regionie stołecznym. Co więcej, brak tradycji przyjmowania turystów. Wprawdzie był przed drugą wojną światową zwyczaj wyjazdu „na letnisko” pod Warszawę, ale dawno zanikł. Jest to związane przede wszystkim z osadnictwem podwarszawskim. Osadnicy ci pochodzą z odległych od Warszawy okolic, gdzie zwyczaj taki nie istniał. W dużej mierze stanowią grupę chłoporobotników, którym obcy jest etos pracy i jakiegokolwiek kontakty z obcymi, nacechowane pozytywne.

Do niewątpliwych mankamentów zaliczyć można również zły stan czystości wód powierzchniowych - zarówno rzek, jak i Jeziora Zegrzyńskiego. Ogranicza to możliwości małych form rekreacji wodnej oraz wędkowania.

Miejscowo występuje również degradacja środowiska naturalnego na skutek dewastacji przez turystów - dotyczy to w szczególności Puszczy Kampinoskiej.

Daje się odczuć niski stopień bezpieczeństwa turystów na skutek wysokiej przestępczości Warszawy i okolic. Do rodzimych grup przestępczych dołączyli mieszkańcy Wspólnoty Niepodległych Państw.

Wschodni Region Przygraniczny („Ściana Wschodnia”)

„Ściana Wschodnia” nie doczekała się jeszcze odpowiedniej infrastruktury turystycznej, ani znaczących planów zagospodarowania turystycznego.

Tymczasem jest to jeden z najbogatszych obszarów Polski pod względem atrakcji przyrodniczych i kulturowych, mało znany, o nieograniczonych możliwościach w zakresie organizowania turystyki przyrodniczej - leśnej, ornitologicznej, wędkarskiej; obszar bezcenny dla wielu form turystyki aktywnej. Szósty region turystyczny jest predysponowany do specjalizowania się w dziedzinie agroturystyki, ekoturystyki, etnoturystyki. Jest to także potencjalny obszar turystycznego dla tzw. turystyki kwalifikowanej - pieszej, rowerowej, konnej, kajakowej, a także obszar przydatny dla „szkół przetrwania” i in.

Do szczególnie cennych pod względem atrakcyjności turystycznej należy zaliczyć obszar w pobliżu wschodniej granicy Polski, rozciągający się od Puszczy Białowieskiej poprzez puszcze: Knyszyńską, Augustowską i przez Pojezierze Suwalskie. Region ten łączy się bezpośrednio z terenami nad rzeką Biebrzą. Uwagę zwraca wielość obszarów o najwyższych walorach przyrodniczych: Białowieski Park Narodowy, Wigierski Park Narodowy, Biebrzański Park Narodowy, Suwalski Park Krajobrazowy.

Obszary nad Bugiem w województwach białkopodlaskim i siedleckim, z planowanym Nadbużańskim Parkiem Narodowym i planowanym Poleskim Parkiem Narodowym.

Okolice Włodawy w województwie chełmskim z zespołem Chełmskich Parków Krajobrazowych.

Pas ciągnący się od okolic Kazimierza nad Wisłą lesistym pograniczem województw zamojskiego i przemyskiego po granicę państwową na Rostoczu.

Niewątpliwie dominujące atrakcje przyrodnicze tego regionu związane są z nieskażonym środowiskiem naturalnym. Na tym terenie istnieją liczne parki narodowe:

- Białowiecki Park Narodowy - woj. białostockie,
- Wigierski Park Narodowy - woj. suwalskie,
- Biebrzański Park Narodowy - woj. łomżyńskie,
- Narwiański Park Narodowy - woj. łomżyńskie,
- Poleski Park Narodowy - woj. chełmskie,
- Roztoczański Park Narodowy - woj. zamojskie,
- Bieszczadzki Park Narodowy - woj. krośnieńskie.

W związku z tym zauważa się duże zainteresowanie właśnie tym regionem ze strony organizacji ekologicznych, turystycznych i przyrodniczych z całego świata.

Godny podkreślenia jest fakt silnych powiązań emocjonalnych większości mieszkańców z zajmowanym przez nich terenem - świadomość kulturowa.

Po odpowiedniej promocji i przy wykorzystaniu istniejących już wydawnictw, filmów, nagrań wydaje się możliwy rozwój obsługi ruchu turystycznego ze szczególnym uwzględnieniem form turystyki aktywnej, przyrodniczej, plenerowej i in. W tym celu powinno nastąpić wyznaczenie szlaków i tras - rowerowych, pieszych, kajakowych- uwzględniające punkty noclegowe, gastronomiczne i handlowe, zagospodarowane pola namiotowe i miejsca dla „szkoły przetrwania”.

Ważne jest opracowanie kalendarza imprez plenerowych, kulturalnych, artystycznych, warsztatowych, sportowych mających na celu promocję mało znanych miejsc na skalę kraju i świata - np. „święto kartofla” w Mońkach (woj. białostockie).

Powinno się promować całą ścianę wschodnią z jej bogatym folklorem i kolorytem. Wykorzystanie walorów zdrowotnych na ziemiach wschodnich - renesans turystyki uzdrowiskowej jest jednym ze światowych trendów.

W regionie występuje powszechny niski poziom zamożności, brak możliwości adaptacji wiejskich zasobów mieszkaniowych dla potrzeb obsługi ruchu turystycznego. W celu finansowania podejmowanych przedsięwzięć należy zadbać o wykorzystanie możliwości, stworzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rzecz adaptacji posiadanych (przez osoby i urzędy) zasobów na potrzeby obsługi ruchu turystycznego. Na rzecz promocji należy wykorzystać inne fundusze.

Bolączką tego regionu jest dotkliwy brak infrastruktury turystycznej (zbyt mała liczba hoteli, moteli, zajazdów, pensjonatów, ośrodków wypoczynkowych, kwater prywatnych, restauracji, barów). Występuje również niedostatek infrastruktury w postaci dróg, wodociągów, kanalizacji, gazyfikacji, telefonów.

Brak tradycji w zakresie obsługi ruchu turystycznego i opanowanie istniejącej bazy noclegowej przez przybyszów ze Wspólnoty Niepodległych Państw powodują „ucieczkę” turystów bardziej wymagających. Brak odpowiednich standardów może zniechęcić turystów. Z kolei istnieje realne zagrożenie przestępczością ze strony mieszkańców Wspólnoty Niepodległych Państw

Rozwój przyjazdowej turystyki zagranicznej dodatkowo blokuje nieznajomości języków obcych.

Region Polski Centralnej

Są to obszary Polski Centralnej z Ziemią Kielecką oraz Wyżyną Krakowsko-Częstochowską. (Oprócz niewątpliwiej atrakcyjności turystycznej, historycznej, geologicznej, widokowej,

rzeczony obszar leży blisko wielkich aglomeracji - łódzkiej, nieco dalej - warszawskiej (odległość od Warszawy porównywalna z Mazurami), oraz Kielc i Krakowa.

Za szczególnie atrakcyjny należy tu uznać pas gmin województwa kieleckiego, a częściowo również piotrkowskiego i tarnobrzckiego. Wymieniony obszar obejmuje Góry Świętokrzyskie, Niekę Nidziańską i okolice Sandomierza.

Obszary Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej, stykające się z wyżej wymienionymi, to przede wszystkim bardzo atrakcyjna Jura Krakowsko-Częstochowska z zespołem Jurajskich Parków Krajobrazowych i Ojcowskim Parkiem Narodowym.

Znaczenie historyczne tego regionu stawia go w pierwszej kolejności pod względem atrakcyjności. Prehistoryczne kopalnie krzemieni oraz słynne „dymarki” - jedne z pierwszych w Europie urządzeń do wytopu żelaza to niewielka część zasobów atrakcji turystycznych tego regionu.

Region charakteryzuje się wysokiej klasy walorami przyrodniczymi i kulturowymi. Parki Narodowe stanowiące zbiór najcenniejszych zasobów to:

— Świętokrzyski Park Narodowy - woj. kieleckie,

— Ojcowski Park Narodowy - woj. krakowskie.

Puszcza Jodłowa na terenie Świętokrzyskiego Parku Narodowego, gołoborza z kryształami góorskimi, rezerwat Kadzielnia na terenie Kielc, z okazami geologicznymi sprzed kilkudziesięciu i więcej milionów lat, stanowią z pewnością unikalne atrakcje na skalę europejską. Duże możliwości daje potencjał turystyczny Jurajskich Parków Krajobrazowych. W omawianych regionach istnieje silna tożsamość kulturowa mieszkańców Ziemi Kieleckiej, bogate tradycje, żywy folklor. Na obszarach wiejskich turystyka organizowana jest poprzez Turystyczny Związek Gmin Świętokrzyskich.

Wykorzystanie zasobów turystycznych wsi Polski Centralnej i częściowo Południowej może nastąpić po podniesieniu standardów mieszkaniowych i nasilonej promocji. Możliwości leżą przede wszystkim w zakresie rozwoju turystyki weekendowej, „zielonych szkół”, turystyki specjalistycznej - plenerów malarskich, turystyce przyrodniczej, historycznej, etnograficznej.

Ponieważ słabe rolniczo obszary powodują niski poziom zamożności mieszkańców wiejskich obszarów omawianego regionu, w finansowaniu prowadzonej działalności należy wykorzystać preferencje tworzone przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

10. ZASOBY AWRSP JAKO PRZEDMIOT ZAGOSPODAROWANIA TURYSTYCZNEGO

Zasoby Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) obejmują nieruchomości rolne, które znajdowały się w użytkowaniu PGR-ów, innych jednostek państwowych (bez osobowości prawnej) oraz PFZ.

Według stanu na 30.IX.1996 roku AWRSP przejęła do zasobu 4.883,4 tys. ha gruntów. Ich rozmieszczenie przestrzenne przedstawiono na mapie numer 3. Największe nasilenie gruntów państwowych występuje w północnej części kraju, w regionie nadmorskim i pojezierzy, w regionie zachodnim i południowo zachodnim oraz w regionie południowo-wschodnim, obejmującym teren Bieszczad.

Z przejętymi gruntami pozostają w ścisłym związku inne składniki Zasobu SP, które mogą być wykorzystane dla celów turystycznych, takie jak lasy, wody, inne grunty i nieużytki. AWRSP przejęła do Zasobu SP 144,33 tys. ha gruntów zadrzewionych, w tym 85,6 tys. ha lasów. Przejęte grunty pod wodami obejmują 327,26 tys. ha, w tym stawy 44,4 tys. ha i jeziora

260,5 tys. ha. Inne grunty i nieużytki obejmują po 113 tys. ha. Jest to bardzo poważny potencjał. Wraz z różnego rodzaju gruntami AWRSP przejęła do Zasobu SP także inne składniki mienia. Z ważniejszych należy wymienić 648 obiektów socjalnych, kulturalnych i sportowych oraz 2872 zespoły dworskie i pałacowo-parkowe. Przeważająca część tych obiektów może być wykorzystana dla celów turystycznych. Zasoby AWRSP w poszczególnych regionach są bardzo zróżnicowane.

Region Nadmorski objęty jest działalnością trzech Oddziałów Terenowych AWRSP: w Elblągu, Koszalinie i Szczecinie. Jak zaznaczono wcześniej, trudno było wyraźnie rozgraniczyć poszczególne regiony stąd też określenie wielkości Zasobu Skarbu Państwa możliwe było na podstawie szacunków. W tym regionie do Zasobu SP przejęto 1119,7 tys. ha powierzchni gruntów rolnych, 33,6 tys. ha lasów i gruntów zadrzewionych. Przejęto również 79,7 tys. ha gruntów pod wodami. Przejęte powierzchnie można ocenić jako duże, w porównaniu do innych regionów. Do Zasobu SP przyjęto także 138 obiektów sportowych i 338 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych.

Region Pojezierny charakteryzuje się największym Zasobem SP. W tym regionie Oddziały Terenowe AWRSP przejęły 1 222,7 tys. ha powierzchni gruntów rolnych, 46,8 tys. ha powierzchni lasów i powierzchni zadrzewionych oraz 167,65 tys. ha gruntów pod wodami. Przejęto także 160 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych, a także 4 obwody łowieckie. Ten region, ze względu na omówione szczególne walory przyrodnicze i kulturowe oraz duży potencjał tkwiący w Zasobach SP stwarza bardzo korzystne warunki do turystycznego wykorzystania istniejącego potencjału.

Zachodni Region Przygraniczny charakteryzuje się znacznym Zasobami SP. W tym regionie Oddziały Terenowe AWRSP przejęły 764,1 tys. ha gruntów rolnych, 21,58 tys. ha lasów i zadrzewień oraz 43,78 tys. ha gruntów pod wodami. Przejęto także 436 zespołów dworsko-pałacowych i 130 obiektów sportowych. Region ten stwarza również korzystne warunki do rozwoju turystyki.

Region Polski Południowej - Sudety i Karpaty. Znajdują się w nim znaczne Zasoby SP, zlokalizowane głównie w Sudetach i Bieszczadach. Oddziały Terenowe AWRSP przejęły do Zasobu SP 828,06 tys. ha gruntów, 28,28 tys. ha lasów, oraz 23,32 tys. ha gruntów pod wodami. Przejęły również do Zasobu SP rekordową liczbę zespołów dworsko-pałacowych (1243). Warunki przyrodnicze czynią ten region wyjątkowo atrakcyjny pod względem turystycznym.

Region Stołeczny charakteryzuje się niewielkimi Zasobami SP. Oddziały Terenowe AWRSP przejęły zaledwie 72,9 tys. ha gruntów, 1,97 ha lasów oraz 2,32 tys. ha gruntów pod wodami. Liczba przejętych zespołów dworsko-pałacowych wynosi zaledwie 34. Region ten jest mało atrakcyjny pod względem turystycznym.

Wschodni Region Przygraniczny („Ściana Wschodnia”) charakteryzuje się znacznymi Zasobami SP. Oddziały Terenowe AWRSP przejęły do Zasobu SP 525,17 tys. ha gruntów, 24 tys. ha lasów i zadrzewień oraz 78 tys. ha gruntów pod wodami. Przejęły również 197 zespołów dworsko-pałacowych. Region ten cechuje się walorami zdrowego środowiska, ze względu na niski stopień uprzemysłowienia.

Region Polski Centralnej z Ziemią Kielecką oraz Wyżyną Krakowsko-Częstochowską. W tym regionie Zasoby SP nie są duże. Oddziały Terenowe przejęły do Zasobu SP 377,39 tys. ha gruntów, 8,72 tys. ha lasów i zadrzewień oraz 4,26 tys. ha gruntów pod wodami. Przejęły także 185 zespołów dworsko-pałacowych oraz 211 obiektów sportowych.

11. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

- 1) W dokumentach, określających strategię rozwoju wsi i rolnictwa po 1990 roku, podkreśla się istotne znaczenie pozarolniczego rozwoju wsi w rozwiązywaniu złożonych problemów rolnictwa i mieszkańców wsi. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich ma zapewnić powstanie nowych miejsc pracy, a w efekcie zmniejszyć wysokie zatrudnienie w rolnictwie i ograniczyć istniejące bezrobocie na wsi. Prezentacja idei wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich bardzo często sprowadzała się jedynie do wskazania celów i zadań, bez określenia sposobów ich realizacji, kosztów i źródeł ich finansowania. Pierwszą próbą całościowego podejścia do tego problemu jest przygotowywana obecnie „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” (projekt). Głównymi jej założeniami są:

- restrukturyzacja rolnictwa poprzez wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich,
- poprawa sytuacji dochodowej rolników i wzrost konkurencyjności naszego rolnictwa,
- zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, zapewniający poprawę stanu środowiska naturalnego.

Realizacja tych działań przyczyni się do poprawy warunków życia i pracy mieszkańców wsi. Istotnym elementem „Spójnej polityki...” ma być określenie kosztów jej realizacji, źródeł finansowania, instytucji wdrażających, harmonogramu i sposobu monitoringu oraz spodziewanych efektów.

- 2) Przeprowadzona diagnoza sytuacji na obszarach wiejskich i w rolnictwie wskazuje na:
- wysokie zróżnicowanie gęstości zaludnienia pomiędzy nowymi regionami, a także udziału ludności wiejskiej od 20% w województwie śląskim do 60% w województwie podkarpackim,
 - niski poziom wykształcenia mieszkańców wsi,
 - wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie i niepełne jego wykorzystanie,
 - wysokie bezrobocie na obszarach wiejskich i ukryte bezrobocie w rolnictwie,
 - niedorozwój infrastruktury technicznej i społecznej obszarów wiejskich,
 - niski poziom dochodowości gospodarstw rolnych, brak możliwości zbytu produktów rolnych, niską konkurencyjność polskiego rolnictwa.

Z diagnozy tej wynikają uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa oraz pożądane kierunki rozwoju i działania polityki rolnej i praktyki gospodarczej.

- 3) Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich to koncepcja rozwoju oparta o pozarolniczy rozwój wsi, polegająca na zapewnieniu nowych źródeł dochodu i miejsc pracy dla mieszkańców wsi.

Dla realizacji tych celów niezbędne jest podjęcie m.in. następujących działań:

- poprawa stanu edukacji na wsi,
- rozwój infrastruktury,
- opracowanie strategii rozwoju lokalnego i regionalnego,
- sformułowanie rozwiązań, sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości.

Bardzo istotną składową wielofunkcyjnego rozwoju jest rozwój turystyki na obszarach wiejskich i agroturystyki.

- 4) Turystyka dla wielu regionów i gmin może być istotnym składnikiem ich strategii rozwojowych i głównym motorem napędzającym ich realizację. Aby to wystąpiło w odpowiedniej skali niezbędne są działania samorządów, gmin, powiatów, województw w zakresie rozwoju infrastruktury, tworzenia odpowiednich warunków i udogodnień dla tej działalności. Zebrane doświadczenia w ramach realizacji projektów w programie PHARE, pozwalają stwierdzić, że występuje duże zainteresowanie - wśród samorządów, różnych instytucji lokalnych, mieszkańców wsi - wykorzystaniem działalności turystycznej i agroturystyki w rozwoju wielu regionów, gmin, gospodarstw rolnych, rodzin wiejskich. Należy wskazać na istotną rolę transferu *know-how* z innych krajów, jaki wystąpił w czasie realizacji tych projektów.
- 5) Szczególnego znaczenia dla wielofunkcyjnego rozwoju wsi, a głównie turystyki i agroturystyki nabiera stan środowiska naturalnego. Dotyczy to głównie zasobów wodnych, gospodarki odpadami oraz ochrony przyrody ożywionej i krajobrazu. Należy zwrócić uwagę na prowadzenie produkcji rolnej na warunkach przyjaznych środowisku, rozwój rolnictwa integrowanego i ekologicznego.
- 6) Analiza SWOT wiejskiego produktu turystycznego w Polsce pokazuje duże możliwości potencjalne dla rozwoju turystyki na obszarach wiejskich i agroturystyki. Słabe strony i zagrożenia są możliwe do likwidacji, czy ograniczenia poprzez podjęcie określonych działań. Stwarza to więc szanse dla uczynienia tej działalności gospodarczej wiodącą w rozwoju szeregu gmin, powiatów i regionów.
- 7) Zaproponowany podział obszaru Polski na regiony turystyczne oparty jest na naturalnym podziale na krainy geograficzne, wspólne cechy krajobrazowe, przyrodnicze i klimatyczne. Nie jest to podział ścisły. Regiony zachodzą na siebie, często granice są umowne. Oznacza to, że powstające programy nie dadzą się zamknąć obszarem gminy, powiatu, czy nawet granicami dużego województwa. Istnieje więc potrzeba współpracy samorządów i instytucji różnych jednostek administracyjnych.
- 8) Proces integracji Polski z Unią Europejską wymusza konieczność przyspieszenia procesu przebudowy wsi i rolnictwa. Wymaga to dużych nakładów, ale stwarza też niespotykane dotychczas szanse. Bardzo pomocne w realizacji tego ważnego i dużego przedsięwzięcia mogą być środki przedakcesyjne, szczególnie program SAPARD, a w przyszłości po naszym przystąpieniu do UE - fundusze strukturalne i możliwe wsparcie wynikające z zasad Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

CEZARY BANASIŃSKI
DARIUSZ SZAFRAŃSKI

ZMIANY KOMPETENCYJNE W WYNIKU REFORMY TOK I ICH SKUTKI DLA ROZWOJU GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ programowanie i realizacja

1. UWAGI OGÓLNE

Podstawy prawne w zakresie reformy Terytorialnej Organizacji Kraju, to jest ustroju terytorialnego państwa kształtują następujące ustawy:

- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91, poz. 577),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578),
- ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603).

Dopełnienie powyższych regulacji stanowią:

- ustawa z dnia 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (Dz. U. Nr 16, poz. 74, z późn. zm.),
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. Nr 133, poz. 884, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tj.: Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74, z późn. zm.).

2. KOMPETENCJE GMINY

Zakres działania, w tym kompetencje gminy określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tj.: Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74, z późn. zm.). W myśl art. 6 tej regulacji - zwanej dalej ustawą o samorządzie terytorialnym - do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zakresem tego działania objęte są również zadania własne gminy, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7). Kategorię tych zadań tworzą sprawy, które nie dotyczą wprost problematyki związanej z rozwojem gospodarki turystycznej. Należy jednak stwierdzić, że nie pozostają one obojętne dla tej problematyki. Nie pozostaje bowiem bez wpływu na rozwój gospodarki turystycznej realizacja zadań własnych gminy w zakresie np.: kształtowania ładu przestrzennego, utrzymania czystości i porządku, rozwoju lokalnego transportu zbiorowego, upowszechniania kultury, utrzymania gminnych urządzeń użyteczności publicznej. Realizacja zadań własnych gminy należy do zarządu gminy, a organem kontrolującym ich wykonanie jest rada gminy.

Bezpośrednio z gospodarką turystyczną związane są zadania zlecone gminie, to jest zadania z zakresu administracji rządowej. Zadania te wynikają dla gminy bezpośrednio z ustaw prawa materialnego, bądź ich podstawę stanowi porozumienie administracyjne. Podstawę prawną realizacji zadań zleconych gminie w zakresie gospodarki turystycznej tworzy przepis art. 38 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, zwanej dalej ustawą o usługach turystycznych. Z przepisu tego wynikają następujące kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta):

- prowadzenie ewidencji pól biwakowych;
- prowadzenie ewidencji obiektów, w których mogą być prowadzone usługi hotelarskie.

3. KOMPETENCJE POWIATU

Z prawnego punktu widzenia powiat stanowi jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa i obejmuje obszary graniczących ze sobą gmin oraz obszary miast na prawach powiatu. Podstawę prawną organizacji i działania powiatu tworzy ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej regulacji, zwana dalej ustawą o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, które m. in. obejmują zadania w zakresie turystyki. W świetle obowiązującego porządku prawnego zadania dotyczące turystyki nie znajdują bezpośredniego przełożenia w ustawodawstwie materialnym. Niemniej należy zauważyć, że realizacja określonych w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym zadań publicznych innych, niż z zakresu turystyki (np. w sferze gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, transportu i dróg publicznych) ma również pośrednio wpływ na rozwój gospodarki turystycznej. Realizacja tych zadań następuje na podstawie uchwał rady powiatu, które wykonywane są przez zarząd powiatu. Tym samym nie sformułowano - podobnie jak w gminach - zasad określających gospodarkę turystyczną w regulacji normatywnej, lecz pozostawiono kształtowanie tych zasad sferze polityki prowadzonej przez powiat.

4. KOMPETENCJE WOJEWÓDZTWA

Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, województwo jest jednostką samorządu terytorialnego, to jest regionalną wspólnotą samorządową oraz największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Z prawnego punktu widzenia oznacza to, że administrację publiczną w województwie wykonują organy administracji rządowej, to znaczy wojewoda jako organ administracji ogólnej i organy administracji niezespolonej oraz organy samorządu województwa, co wynika z ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

W zakresie gospodarki turystycznej kompetencje wojewody wynikają z ustawy o usługach turystycznych. Kategoria tych kompetencji obejmuje:

- wydawanie decyzji administracyjnych, na podstawie których osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne mogą prowadzić szkolenia na przewodnika turystycznego i na pilota wycieczek (art. 24 ust. 1),
- powoływanie komisji egzaminacyjnej przeprowadzającej egzaminy na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (art. 25 ust. 1),
- wydawanie decyzji administracyjnych o odmowie dopuszczenia do egzaminu osoby, która nie spełnia warunków koniecznych do uzyskania uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek (art. 25 ust. 3),
- przyznawanie w drodze decyzji administracyjnej uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, co również dotyczy zawieszania i cofania tych uprawnień oraz odmowy ich przyznania (art. 28 ust. 1),
- prowadzenie ewidencji nadanych uprawnień przewodnikom turystycznym i pilotom wycieczek (art. 28 ust. 2),
- kontrola osób wykonujących zadania przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek w zakresie posiadanych przez te osoby uprawnień oraz poprawności wykonywania zadań (art. 29 ust. 1-3),
- przekazywanie wyników kontroli osób wykonujących zadania przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek wojewodzie, który nadał tym osobom uprawnienia, a w sprawach dotyczących działalności organizatora turystyki wprost Prezesowi Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (art. 29 ust. 5),
- powoływanie komisji egzaminacyjnych języków obcych dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, spośród osób znajdujących się na liście Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, ogłoszonej w formie obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (art. 32 ust. 3),
- kategoryzacja obiektów hotelarskich i prowadzenie ich ewidencji (art. 38 ust. 1),
- dokonywanie zmian rodzaju lub kategorii obiektów oraz uchylanie decyzji o zaszeregowaniu obiektu do określonego rodzaju (art. 41 ust. 1),
- wstrzymywanie świadczenia usług hotelarskich w przypadku stwierdzenia uchybień do czasu ich usunięcia (art. 41 ust. 2).

W myśl ustawy o samorządzie województwa do zakresu działania samorządu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych na rzecz organów administracji rządowej. Kategoria tych zadań obejmuje między innymi zadania w zakresie

turystyki, pomimo, że nie znajdują one odzwierciedlenia w ustawodawstwie materialnym. Stwierdzić jednak należy, że zgodnie z ustawą o samorządzie województwa do wyłącznej właściwości sejmiku województwa – jako organu stanowiącego i kontrolnego – należy między innymi stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym aktów dotyczących zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim oraz zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto do kompetencji sejmiku województwa należy uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz wieloletnich programów wojewódzkich, na które składają się między innymi: utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej oraz technicznej o znaczeniu wojewódzkim, a także promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa. Przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, organy samorządu województwa współpracują w szczególności z administracją rządową, w tym z wojewodą.

Powyższe zadania, o tyle wiążą się z gospodarką turystyczną, o ile dotyczą spraw związanych z turystyką. Jest więc to związek o charakterze przedmiotowym. Realizacja uchwał sejmiku należy do zadań zarządu województwa jako organu wykonawczego samorządu województwa.

5. KOMPETENCJE SZCZEBŁA CENTRALNEGO

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach turystyki jest Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki. Podstawową regulacją prawną, określającą pozycję ustrojową Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki jest ustawa z dnia 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki. Zgodnie z art. 1 ustawy Prezesa UKFiT powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i turystyki. Nadzór nad Prezesem Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki sprawuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej i turystyki.

Do zadań Prezesa Urzędu należy realizacja polityki państwa m. in. w zakresie turystyki. Realizacja tych zadań następuje w drodze:

- opracowywania programów rozwoju, ustalania zasad organizacji, propagowania, koordynowania i dofinansowywania działalności w zakresie turystyki,
- współdziałania z właściwymi organami, instytucjami i stowarzyszeniami w zakresie turystyki,
- współdziałania w przestrzennym zagospodarowaniu kraju w dziedzinie turystyki,
- realizacji polityki i określania systemu kształcenia w szkołach wyższych, szkolenia oraz doskonalenia kadr w dziedzinie turystyki oraz współdziałania w organizacji kształcenia tych kadr w innych szkołach,
- tworzenia warunków do rozwoju współpracy z zagranicą w zakresie turystyki,
- określania ogólnych standardów usług turystycznych,
- rozwijania informacji i propagandy oraz organizacji promocji Polski za granicą w dziedzinie turystyki.

Realizacja powyższych zadań jest finansowana ze środków budżetowych przeznaczonych na cele turystyki, którymi dysponuje Prezes UKFiT. Aparatem pomocniczym Prezesa UKFiT jest Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki. Wewnętrzną organizację tego urzędu określa statut UKFiT, stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Kultury Fizycznej i Turystyki (Dz. U. Nr 39, poz. 226). Statut Urzędu przewiduje między innymi istnienie komórek organizacyjnych zajmujących się turystyką, to jest

Departamentu Promocji Turystyki oraz Departamentu Gospodarki Turystycznej. Ponadto statut Urzędu przyznaje Prezesowi UKFiT kompetencje w zakresie nadzoru nad wyspecjalizowanymi jednostkami organizacyjnymi - między innymi - Instytutem Turystyki w Warszawie. Prezesowi UKFiT podporządkowane zostały również Polskie Ośrodki Informacji Turystycznej za granicą, które działają w formie przedstawicielstw zagranicznych Urzędu.

Materialnoprawne podstawy realizacji kompetencji Prezesa UKFiT tworzy w szczególności ustawa o usługach turystycznych. Do zakresu kompetencji Prezesa UKFiT należy m. in.:

- udzielanie, odmowa udzielenia i cofnięcie koncesji na działalność gospodarczą, polegającą na organizowaniu imprez turystycznych oraz wykonywaniu na zlecenie klientów czynności faktycznych i prawnych, związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych. W sprawach nie uregulowanych ustawą o usługach turystycznych stosuje się przepisy ustawy o działalności gospodarczej, co oznacza, że udzielanie, odmowa udzielenia i cofanie koncesji następuje w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto Prezes UKFiT na podstawie ustawy o działalności gospodarczej może przyznać promesę koncesji, to jest przyrzeczenie wydania koncesji.
- kontrola spełniania przez obiekt hotelarski wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których został zaszeregowany.
- występowanie do właściwego organu o dokonanie zmiany rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego w razie stwierdzenia, że obiekt nie spełnia wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których został zaszeregowany.
- wyrażanie w drodze decyzji administracyjnej zgody na wykonywanie obowiązków Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego oraz Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego przez inne organizacje ratownicze.

Wymienione wyżej kompetencje Prezesa UKFiT nie wyczerpują katalogu uprawnień naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w zakresie gospodarki turystycznej. Uprawnienia takie posiada w szczególności Minister Finansów oraz Prezes Rady Ministrów, który określa np.:

- wymagania dla poszczególnych rodzajów i kategorii obiektów hotelarskich co do wyposażenia, kwalifikacji personelu oraz zakresu świadczonych usług, w tym usług gastronomicznych, oraz warunki dopuszczenia odstępstw od tych wymagań,
- szczegółowe zasady i tryb zaliczania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii,
- sposób prowadzenia ewidencji obiektów hotelarskich oraz innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

6. WNIOSKI KOŃCOWE

W konkluzji stwierdzić należy, że reforma Terytorialnej Organizacji Kraju:

- nie wprowadziła zasadniczych zmian w zakresie kompetencji naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w sferze gospodarki turystycznej. Dotyczy to w równym stopniu wojewodów,
- przyznała istotne zadania w zakresie gospodarki turystycznej województwom jako jednostkom samorządu. Zadania te nie wyrażają się w działaniu władczym, lecz w drodze

powierzenia województwom kompetencji do oddziaływania na gospodarkę turystyczną w drodze tworzenia strategii i programów rozwoju województwa,

- przyjęta koncepcja reformy Terytorialnej Organizacji Kraju nie wprowadziła natomiast nowych uregulowań w odniesieniu do zadań gmin. W odniesieniu do gmin, jak i do powiatów zadania z zakresu realizacji gospodarki turystycznej pozostawiono sferze ich polityki,
- układ kompetencji i zadań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie gospodarki turystycznej jest w pełni logiczny, wynikający z charakteru organów wykonujących te zadania i kompetencje,
- przyjęte rozwiązania prawne reformy Terytorialnej Organizacji Kraju nie wzmacniają reglamentacji prawnej gospodarki turystycznej, co pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej; przyznanie zaś zadań w tym zakresie jednostkom samorządu terytorialnego w pełni odpowiada koncepcji reformy, opartej na założeniu polityczno-prawnego upodmiotowienia samorządu terytorialnego w wykonywaniu jego zadań, co z kolei odpowiada Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.

PIOTR TWOROS

ZMIANY ZAKRESU I TRYBU FUNKCJONOWANIA PROGRAMÓW POMOCOWYCH I FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

wnioski dla gospodarki turystycznej

1. STRESZCZENIE

W tym rozdziale przedstawiono zwięzły opis funkcjonowania programu PHARE, będącego instrumentem pomocy dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w procesie transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. PHARE został uruchomiony w 1989 roku, początkowo dla Polski i Węgier, później także dla innych krajów. W miarę postępów w rozwoju demokracji i gospodarki rynkowej, zwłaszcza w niektórych państwach kandydackich, PHARE przekształcono w narzędzie służące do właściwego przygotowania ich do roli przyszłych członków Unii Europejskiej. Związane to było z formalnym przyjęciem przez Unię założeń co do „rozszerzenia” o nowe państwa i znalazło wyraz w kolejnych postanowieniach odbywanych okresowo „posiedzeń na szczycie” przywódców państw Unii. Tzw. Nowa Orientacja PHARE jest już wdrażana w życie.

Opisano także polityczne założenia i zasady działania Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej, które są głównym instrumentem polityki spójności ekonomicznej Unii i wyrazem międzynarodowej solidarności państw, tworzących tę strukturę. Są to więc „wewnętrzne” programy pomocowe UE.

Unia jest obecnie w przededniu decyzji o wprowadzeniu dość istotnych zmian w funkcjonowaniu Funduszy Strukturalnych. Propozycje zmian, przygotowane i poddane już szerokiej dyskusji, wynikają zarówno z krytycznej (samokrytycznej) oceny ich dotychczasowego działania, jak również właśnie z perspektywy poszerzenia Unii o nowych członków. System działania Funduszy Strukturalnych jest i pozostanie, niestety, dość skomplikowany, mimo pewnych proponowanych uproszczeń.

Filozofia oraz mechanizmy działania PHARE i Funduszy Strukturalnych różnią się od siebie bardzo wyraźnie i pod wieloma względami. Nie mogło być inaczej, skoro strony występujące w PHARE to „dawca” i „biorca” (Nowa Orientacja PHARE nic tu nie zmienia), natomiast w Funduszach Strukturalnych strony (państwa członkowskie i Komisja Europejska) to raczej partnerzy, „współgracze” i współpracownicy.

Na takim tle przedstawiono w dalszym ciągu tego rozdziału koncepcję i założenia trzech tzw. programów przedakcesyjnych, jakie będą uruchomione począwszy od roku 2000. Będą to: Nowy PHARE (PHARE 2), program ISPA oraz program SAPARD. Naszkicowane zostały w ogólnych zarysach zasady funkcjonowania tych programów (funduszy), jakie zaproponowała Komisja Europejska. Filozofia programów przedakcesyjnych zakłada, że będą one czymś pośrednim między klasycznym PHARE, a Funduszami Strukturalnymi. Mają one ułatwiać przyjmowanie i adaptowanie *acquis communautaire* przez państwa kandydackie. Powinny także pomóc we wprowadzaniu mechanizmów polityki strukturalnej i rozwoju konkurencyjności ich gospodarek. Celem jest ponadto umożliwienie przyszłym członkom Unii szybkie skorzystanie z dobrodziejstw Funduszy Strukturalnych poprzez stworzenie odpowiednich struktur instytucjonalnych i wdrożenie wymaganych procedur. Są więc fundusze przedakcesyjne także, co bardzo ważne, rodzajem poligonu doświadczalnego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że łączna skala finansowa programów pomocy przedakcesyjnej jest kilkakrotnie większa, niż dotychczasowego PHARE. Co więcej, według propozycji zawartych w dokumencie pt. Agenda 2000, na Fundusze Strukturalne dla nowych członków wydzielono odrębną pulę środków z pakietu finansowego na lata 2000-2006.

W dalszym ciągu omówiono pokrótce podstawowe procedury i wymagania odnośnie sposobu przygotowania planów i projektów do współfinansowania z PHARE, Funduszy Strukturalnych i funduszy przedakcesyjnych.

Warto tu podkreślić konieczność wprowadzenia w administracji państwowej systemu kontroli finansowej nad środkami Unii. Wykazanie wobec Komisji Europejskiej, że system taki skutecznie funkcjonuje, jest jednym z głównych warunków rozwoju „relacji finansowych” z Unią Europejską. Nieodzowne jest również wykazanie woli i stworzenie mechanizmów, zapewniających wymagane współfinansowanie programów z polskich środków budżetowych. Kwestie te są ledwie wspomniane w niniejszym opracowaniu, wymagałyby one odrębnego omówienia.

Na tle przewidywanych scenariuszy rozwoju pomocy Unii Europejskiej dla Polski przedstawiono garść wniosków ogólnych oraz wskazówek dla sektora gospodarki turystycznej. Ze względu na swą specyfikę sektor ten winien znaleźć odpowiednie miejsce, wykorzystać swoje naturalne szanse, a także możliwości, jakie stwarzają programy przedakcesyjne. Wydaje się, że „sposobem myślenia” o rozwoju gospodarki turystycznej powinno być aktywne uczestniczenie w programach rozwoju regionalnego - w ramach spójnej polityki strukturalnej.

2. NOWA ORIENTACJA PHARE

2.1 Krótka historia Programu PHARE

Geneza

Pomoc Wspólnot Europejskich dla Polski rozpoczęła się programem pomocy rzeczowej dla ustabilizowania rynku wewnętrznego pod koniec 1989 roku. Równocześnie Komisja Europejska opracowała wszechstronny program, mający na celu wsparcie i przyspieszenie procesów reform w krajach, które postanowiły radykalnie zmienić swój ustrój polityczny i system gospodarczy. Został on wprowadzony Rozporządzeniem Rady Europejskiej Nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 roku w sprawie pomocy ekonomicznej dla Polski i Węgier. Nazwa PHARE pochodzi właśnie od skrótu „Poland and Hungary: Assistance to Restructuring of Economies” (Polska i Węgry: pomoc w restrukturyzacji gospodarki). W kolejnych latach program PHARE był rozszerzany i obejmowano nim kolejne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Obecnie Polska jest jednym z trzynastu beneficjentów programu PHARE. Zaznaczyć trzeba, że pomoc PHARE jest z założenia świadczona poprzez organy i instytucje rządu danego kraju biorcy.

W dniu 31 maja 1990 roku Rząd Polski i Komisja Wspólnot Europejskich podpisały Umowę Ramową, uzgadniającą zasady realizacji programu PHARE w Polsce. PHARE jest programem pomocy bezzwrotnej, co oznacza, iż środki nie są zwracane dawcy – Komisji Europejskiej, chyba że dojdzie do nieprawidłowości, np. środki zostaną wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem lub procedurą. Bez wątpienia program PHARE jest największym źródłem bezzwrotnej pomocy zagranicznej, wspierającym proces przekształceń ekonomiczno-społecznych i integracji Polski z Unią Europejską. Środki PHARE, nie będąc środkami budżetu państwa, lecz częścią budżetu Unii Europejskiej, pozwalały jednak wspierać wydatki, jakie Rząd ponosi w związku z transformacją gospodarki i dostosowaniami do wymogów Układu Europejskiego.

Podstawowe fakty i dane liczbowe z lat 1989-1998

W ramach programu PHARE Polska otrzymała w latach 1990-1997 łącznie ok. 1,5 mld ECU. Program objął niemal wszystkie sektory i dziedziny życia gospodarczego. Największa część środków przeznaczona została na programy szeroko rozumianej restrukturyzacji gospodarki, w tym przede wszystkim restrukturyzację przedsiębiorstw państwowych, rozwój regionalny, prywatyzację przemysłu państwowego oraz promocję rozwoju sektora prywatnego. Drugą dziedziną pod względem wielkości środków była infrastruktura, zwłaszcza transportowa. Edukacja i nauka to następne obszerne pole korzystające ze wsparcia PHARE. Kolejny ważny obszar, do którego adresowana jest pomoc, stanowi rolnictwo, z tym, że połowa środków została użyta na początku lat 90-tych na zakupy o charakterze interwencyjnym - pestycydów i pasz. Ochrona środowiska jest piątą pod względem wielkości dziedziną otrzymującą pomoc PHARE. Przeznaczenie środków według sektorów obrazuje Tabela 1

Tab. 1. Przeznaczenie środków przyznanych Polsce przez Unię Europejską w ramach programu PHARE - podział według sektorów (w latach 1990-1997 w mln ECU)

Sektor	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Razem
Infrastruktura, w tym transport, telekomunikacja, energetyka	6,0	10,0	26,4	63,0	93,8	91	98,7	84,4	473,3
Rozwój sektora prywatnego i restrukturyzacja przedsiębiorstw	38,0	56,0	74,5	7,0	9,0	9,0	24,3	15,0	232,8
Edukacja, szkolenia i nauka	2,80	14,5	42,0	45,0	39,0	37,0	30,0	20,0	230,3
Rolnictwo	100,0	17,0	18,0	30,0	2,5	13,0	8,0	8,0	196,5
Ochrona środowiska	22,0	35,0	18,0	0,0	12,0	22,0	3,0	0,0	112,0
Administracja publiczna i samorządy	10,0	7,5	9,2	27,0	21,5	2,0	0,0	20,5	97,7
Sektor finansowy	2,0	16,0	4,7	21,0	22,0	0,0	0,0	0,0	65,7
Zwalczanie bezrobocia, rynek pracy	0,0	18,0	7,2	0,0	9,0	0,0	0,0	0,0	34,2
Ochrona zdrowia	0,0	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0
Ochrona konsumenta	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0
Inne programy	0,0	3,0	0,0	27,0	0,0	0,0	0,0	1,5	31,5
RAZEM	199,3	197,0	200,0	225,0	208,8	174,0	203,0	149,4	1499,0

Pomoc dla Polski w ramach budżetu PHARE na rok 1998 wyniesie łącznie 197,7 miliona ECU. Proces uzgodnień z Komisją Europejską zakończono i ostatnie odpowiednie dokumenty podpisano w grudniu 1998r. PHARE'98 składać się będzie z następujących elementów, (mln ECU):

Krajowy Program Operacyjny	64,7
w tym:	
Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne	16,0
(System sądów i prokuratury - 3,0. Granica wschodnia - infrastruktura i zarządzanie - 13,0)	
Rolnictwo	7,5
(Wsparcie dla Ministerstwa RiGŻ, systemy administracji i kontroli - 2,3. Reforma służb weterynaryjnych - 2,7. System identyfikacji i rejestracji zwierząt - 2,5)	
Ochrona Środowiska	12,2
(Wsparcie dla Ministerstwa OŚZNiL - strategię, legislacja 3,0. Inwestycje - oczyszczalnie ścieków w Gdańsku, Wrocławiu i Bydgoszczy - 9,2)	
Transport	20,0
(Inwestycje - autostrada A-4, południowa obwodnica Krakowa)	
Polityka Regionalna i Spójności	9,0
(tzw. Specjalny Program Przygotowawczy SPP, w tym: przygotowanie strategii rozwoju - 4,0, wsparcie bazy administracyjnej i legislacyjnej - 4,0, wdrożenia pilotażowe - 1,0)	
Programy Współpracy Przygranicznej	53,0
(Polska-Niemcy - 49,0, basen Morza Bałtyckiego - 4,0)	
Sektor węgla i stali	30,0
(Łagodzenie negatywnych, społecznych i regionalnych skutków restrukturyzacji tych sektorów - 30,0)	
Udział Polski w wewnętrznych programach Unii Europejskiej	20,0
(współfinansowanie wymaganych składek do Programów Wspólnotowych takich jak: Socrates, Leonardo da Vinci, SAVE, MEDIA, SME, V Program Ramowy - Nauka, Badania i Rozwój, i inne - 20,0)	
TEMPUS	10,0
(Wymiana międzyuniwersytecka - 10)	

Z budżetu 1998 r., poza przedstawioną wyżej „alokacją narodową”, Polska otrzyma jeszcze **20 mln ECU** na budowę obwodnicy Trójmiasta, w ciągu autostrady A-1. Środki te pochodzą z odrębnej linii PHARE, pod nazwą „**Programy Horyzontalne**”, zarządzanej bezpośrednio przez

służby Komisji Europejskiej, a przeznaczonej dla wszystkich państw beneficjentów. Jednym z programów horyzontalnych jest tzw. LSIF (*Large Scale Infrastructure Facility*), będący czymś w rodzaju konkursu projektów inwestycyjnych z zakresu transportu i ochrony środowiska (podobnie jak Fundusz Spójności oraz program ISPA, omawiane dalej w rozdz. 3 i 4).

Ewolucja programu PHARE w latach 1990-1997

Pomoc udzielana w ramach programu PHARE przyjmowała postać:

- pomocy technicznej, czyli usług doradczych, eksperckich i szkoleniowych świadczonych przez zagraniczne lub polskie podmioty na rzecz podmiotów krajowych (usługom tym mogły towarzyszyć dostawy bezpośrednio związanych z nimi towarów sprzętu i wyposażenia),
lub
- wsparcia kapitałowego inwestycji publicznych, lub podejmowanych przez podmioty gospodarcze w kluczowych sektorach gospodarczych.

W początkowym okresie działania programu PHARE, pomoc bezzwrotna Unii Europejskiej dla Polski miała charakter przede wszystkim pomocy technicznej. Począwszy od końca 1992 roku pomoc Unii Europejskiej w coraz większej części była przeznaczana na wsparcie inwestycji w sektorze publicznym i prywatnym, kosztem zmniejszania pomocy technicznej. Zmieniona sytuacja gospodarcza w stosunku do początków lat dziewięćdziesiątych, jak i zmiana podejścia po stronie Unii, sprawiły, że zmieniły się nieco priorytety przeznaczenia środków. Program przewidywał mniej pomocy szkoleniowo-doradczej, a więcej wsparcia dla inwestycji i infrastruktury. Środek ciężkości przesunął się ku projektom promującym współpracę transgraniczną, ku infrastrukturze transportowej, programom rozwoju regionalnego, wsparciu wymiany międzyuczelnianej w ramach TEMPUS-a oraz dostosowaniom rolnictwa i jego otoczenia.

Od czasu szczytu Rady Europejskiej w Essen w grudniu 1994 roku nastąpiła reorientacja i nadanie PHARE charakteru programu w coraz większym stopniu wspierającego proces integracji. Wyrażało się to nie tylko przeznaczeniem ponad 10% środków na bezpośrednie działania dostosowawcze i udział w wewnętrznych programach Unii, ale także tym, że w poszczególnych programach sektorowych przedsięwzięcia dostosowujące polski system prawny i gospodarczy do wymogów integracji odgrywają coraz większą rolę.

Wieloletni Program Indykacyjny PHARE 1995 - 1999

Program PHARE ewoluował także pod względem zasad „programowania”, czyli przygotowywania i podejmowania decyzji o przeznaczeniu środków na poszczególne cele. W latach 1990 - 1994 programowanie PHARE oparte było na corocznym uzgadnianiu przez Rząd polski i Komisję Europejską tzw. rocznego programu indykacyjnego.

Począwszy od 1995 roku wprowadzono zasadę wykorzystania środków PHARE w ujęciu wieloletnim, w postaci tzw. Wieloletniego Programu Indykacyjnego PHARE 1995-1999, podpisanego 26 stycznia 1996 r. Poziom pomocy Unii Europejskiej dla Polski został wstępnie zadeklarowany przez Komisję Europejską na 1015 mln ECU na 5 lat, czyli około 203 mln ECU rocznie. Z tego ok. 265 mln ECU przypaść miało - zgodnie z rekomendacją Parlamentu Europejskiego i decyzją Komisji Europejskiej - na wsparcie finansowe współpracy transgranicznej między Polską i sąsiednimi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Ok. 750 mln ECU przewidywane było na tzw. programy krajowe dla Polski w ciągu pięciu lat.

Wieloletni Program Indykacyjny PHARE 1995-1999 miał odmienny charakter od programów w poprzednim pięcioleciu. By osiągnąć wyraźniejsze rezultaty, postanowiono skoncentrować środki bardziej niż w przeszłości. Rząd i Komisja Europejska uznały, iż rozproszenie środków na zbyt wielu drobnych obszarach jest mniej korzystne i daje mniej widoczne rezultaty.

Układ instytucjonalny

Rolę Narodowego Koordynatora Pomocy w Polsce sprawował do października 1996 roku Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, a następnie Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej.

Procedura programowania wykorzystania pomocy nie była skodyfikowana, co oznacza, że nie było tu „regulaminu” postępowania. Praktyka planowania oparta była na szeregu kroków, podejmowanych zarówno wewnątrz administracji centralnej, jak i w stosunkach między Rządem RP a dawcą pomocy.

- Komisja Europejska informowała Rząd RP o przewidywanej wysokości budżetu pomocy w danym okresie.
- W oparciu o priorytety i potrzeby, wynikające z polityki Rządu oraz wstępne rozeznanie stanowiska Komisji Europejskiej, koordynator pomocy przygotowywał, a Rada Ministrów przyjmowała stanowisko w sprawie kierunków przeznaczenia środków pomocy Unii Europejskiej w danym okresie.
- Właściwe resorty przygotowywały projekty do finansowania w oparciu o uzgodnienia z Komisją Europejską i we współpracy ze służbami Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Przyjmowały one postać wspólnie przygotowanego zbioru dokumentów roboczych (Sektorowych Propozycji Finansowych), opisujących cele programu pomocy, zasadnicze przedsięwzięcia i harmonogram ich realizacji, formy pomocy, struktury odpowiedzialne za wdrażanie itp.
- Na podstawie analizy zestawu Projektów Finansowych tzw. Komitet Zarządzający PHARE (specjalna „instytucja” Unii Europejskiej, w której zasiadają reprezentanci 15 państw członkowskich) wydawał opinię o celowości przyznania pomocy bezzwrotnej na realizację Krajowego Programu Operacyjnego i programów sektorowych.
- W przypadku opinii pozytywnej Komisja Europejska podejmowała formalną decyzję finansową o przyznaniu środków pomocy bezzwrotnej na realizację danego programu.
- Podpisanie odpowiednich umów finansowych (np. Financing Memorandum - Krajowy Program Operacyjny) przez przedstawicieli Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej i Komisji Europejskiej otwierało drogę do realizacji programów.

Środki transferowane były bezpośrednio z Brukseli do jednostek wdrażających (PMU). Podmioty te realizowały programy na podstawie półrocznych programów pracy. Zakupy usług i towarów dokonywane były według ściśle wytyczonych przez Komisję Europejską zasad i procedur (*Decentralised Implementation System, DIS*); ich podstawą są pryncypia konkurencji, przejrzystości kryteriów wyboru kontrahenta i równych szans dla potencjalnych dostawców. Dlatego podstawową metodą zakupu jest przetarg otwarty lub ograniczony, który tylko w wypadku mniejszych kontraktów może być zastąpiony wyborem najbardziej ekonomicznie opłacalnej oferty spośród kilku zgłoszonych.

Instytucjami realizującymi programy PHARE są na ogół bezpośrednio ministerstwa (urzędy) lub fundacje skarbu państwa (rządziej jednoosobowe spółki skarbu państwa) utworzone przez organy administracji państwowej. W latach 1990-1997 różnego rodzaju programy PHARE realizowało ponad 40 takich podmiotów.

2.2. Nowa Orientacja PHARE

Założenia reformy finansowania z funduszy PHARE

W ostatnich latach dotychczasowy kształt programu PHARE był przedmiotem głębokiej krytyki ze strony Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Audytorów. Krytyce poddano głównie fakt, że program PHARE, pomimo szybko poprawiającej się sytuacji gospodarczej niektórych państw stowarzyszonych z Unią Europejską, był w dalszym ciągu nastawiony na budowanie podstaw gospodarki rynkowej.

Negatywnie oceniano także:

- mechanizm uruchamiania środków, powodujący duże opóźnienia realizacyjne,
- praktykę kilkukrotnego przedłużania czasu realizacji programów,
- istnienie dużej liczby małych programów o niewielkiej skali oddziaływania, a dużych kosztach administracyjnych,
- pokrywanie przez Komisję Europejską kosztów operacyjnych poszczególnych programów.

Krytyczna analiza, dokonana przez ww. instytucje europejskie, była bardzo zbieżna z wysuwanymi przez państwa stowarzyszone postulatami dostosowania programu PHARE do aktualnego etapu transformacji ustrojowej i przyszłego członkostwa tych państw w Unii Europejskiej.

Podporządkowanie PHARE przygotowaniom do członkostwa

Nowa orientacja programu PHARE została zasygnalizowana biorcom pomocy w nocy informacyjnej „Nowa orientacja programu PHARE” z 26 marca 1997 roku. Faktycznie oznaczała ona wypowiedzenie Wieloletniego Programu Indykatywnego dla Polski na lata 1995-1999. W zamian pojawiły się dwa nowe dokumenty kierunkowe:

- „Partnerstwo na Rzecz Członkostwa”,
- „Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa”.

Partnerstwo na Rzecz Członkostwa to dokument Komisji Europejskiej, określający obszary, które UE uważa za kluczowe dla przygotowania Polski do członkostwa, i w których Polska może liczyć na wsparcie finansowe programu PHARE. Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa to dokument polski, który został przyjęty przez Radę Ministrów w 1998 roku. Określa on obszary uznane przez Rząd Polski za priorytety w spełnianiu podstawowych warunków członkostwa, wskazuje na kierunki zmian, ramy czasowe oraz niezbędną wielkość finansowania.

PHARE stał się podstawowym instrumentem finansowym wdrożenia strategii przedakcesyjnej. Nowymi, ogólnymi priorytetami stały się:

- wzmocnienie administracji i przygotowanie jej do spełnienia warunków prawa wspólnotowego w najważniejszych dziedzinach (*Institution Building*),
- wsparcie inwestycyjne, zwłaszcza związane z:

- działaniami strukturalnymi,
- ochroną środowiska,
- infrastrukturą transportową.

Nowe warunki i wymagania Unii Europejskiej

Celem nowego ukierunkowania PHARE ma być wsparcie procesu przygotowania Polski (i innych państw kandydujących) do członkostwa w Unii Europejskiej. Program został wyraźnie podzielony na dwie części:

- 30% środków jest przeznaczanych na wsparcie administracji (wzmocnienie instytucji),
- 70% środków ma wesprzeć inwestycje.

Podstawowym instrumentem skierowanego na administrację państwową komponentu *Institution Building* mają być porozumienia bliźniacze („*twinning*”) między instytucjami polskimi i ich odpowiednikami w państwach członkowskich. W ich ramach Polska będzie otrzymywać pomoc ekspertów zajmujących się daną tematyką oraz inne wsparcie (szkolenia, sprzęt itp.). *Twinning* jest nową strukturą w ramach PHARE, opartą na zawieraniu umów między trójką partnerów: Komisją Europejską (gdzie powstała specjalna, nowa komórka), instytucją kraju kandydackiego oraz instytucją kraju członkowskiego

Unia Europejska chce, aby jej środki zostały włączone do systemu finansów publicznych poszczególnych państw - beneficjentów. Oznacza to większą odpowiedzialność biorcy za powierzone mu pieniądze, których zarządzanie finansowe ma zostać zdecentralizowane. Środki z UE muszą być co najmniej tak dobrze pilnowane, jak środki budżetowe państw kandydujących. Będą one objęte dotychczasowymi zasadami realizacji PHARE (np. w dziedzinie organizacji przetargów itp.), jednak istnieje możliwość rezygnacji z pewnych czasochłonnych procedur dla jednostek, które wykażą się spełnianiem ostrych kryteriów, m.in. skutecznego systemu kontroli finansowej i procedur podejmowania decyzji.

Strona polska została zobowiązana do wyłożenia środków publicznych na współfinansowanie projektów, w tym także pokrywania kosztów zarządzania programem.

Elementem reformowania PHARE jest znaczące zredukowanie liczby obecnie funkcjonujących jednostek zarządzających programami PHARE (poprzednio były to tzw. *PMU - Project Management Unit*, obecnie stosuje się nazwę *IA - Implementing Agencies*). W przypadku projektów z zakresu wzmocniania instytucji, funkcje „obsługowe” wobec wszystkich odpowiedzialnych za projekty ministerstw i urzędów ma pełnić Centralna Jednostka Kontraktująco - Finansująca (*Central Financing and Contracting Unit, CFCU*).

Na życzenie Komisji Europejskiej podpisano w grudniu 1998 dodatkowe dwa porozumienia, regulujące zasady funkcjonowania Centralnej Jednostki Kontraktująco - Finansującej (CFCU) oraz Narodowego Funduszu Środków Pomocowych UE (patrz poniżej).

Za projekty inwestycyjne odpowiedzialne będą nadal poszczególne resorty, z tym, że jednostki wdrażające programy powinny być włączane do struktur administracji. Komisja Europejska zapowiada, że przestanie akceptować fundacje skarbu państwa w roli jednostek zarządzających. W obowiązującym systemie prawnym fundacje są bowiem zbyt luźno związane z organami administracji. Co więcej, relacje te są zwykle rozmyte między kilka resortów. Układ taki nie sprzyja więc budowaniu skutecznego systemu kontroli nad środkami, jakie będą powierzane Polsce po decentralizacji PHARE.

Powołany będzie także (dotychczas nie istniejący) wspólny Komitet Monitorujący PHARE, złożony z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Krajowego Koordynatora (UKIE) oraz Pełnomocnika Rządu (patrz niżej).

Zmiany organizacyjne i proceduralne

Nowe PHARE jest ściśle powiązany z procesem integracji europejskiej i dlatego wymaga operacyjnej współpracy instytucji koordynującej działania integracyjne (Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej), Ministerstwa Finansów jako administratora środków publicznych oraz resortów.

Rola Koordynatora Pomocy pozostaje w gestii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. UKIE koordynuje przygotowywanie projektów przez właściwe ministerstwa i urzędy oraz uzgadnia przeznaczenie środków i wielkości wsparcia w toku negocjacji z Komisją Europejską. Merytoryczna ocena zgodności wyników programu PHARE z jego celami (ewaluacja) także pozostaje w gestii UKIE.

Równocześnie nastąpiła decentralizacja zarządzania finansowego PHARE z Brukseli do państw beneficjentów. W Ministerstwie Finansów utworzono **Narodowy Fundusz Środków Pomocowych z UE**. Jest to centralny rachunek PHARE w Polsce, na który wpływają kolejne transze z Brukseli, i z którego środki przekazywane są dla poszczególnych projektów. Narodowym Funduszem zarządza **Pełnomocnik Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej**, ustanowiony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 roku. Pełnomocnik Rządu pełni w terminologii PHARE rolę NAO (*National Authorising Officer*), czyli krajowego kasjera i kontrolera środków z UE. Istotne znaczenie mają przepisy ustawy o finansach publicznych z 26. listopada 1998 roku, która włącza środki z bezwrotnej pomocy Unii Europejskiej do budżetu Państwa (od roku 2000). Wiąże się z tym szereg kwestii natury prawnej i proceduralnej (np. dyscyplina budżetowa, kontrola), których szczegółowe omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Same projekty są przygotowywane przez właściwe ministerstwa i urzędy, w ścisłej współpracy ze służbami Komisji Europejskiej. Projekty muszą być wdrożone w ciągu 2 lat (plus jeden rok tylko na regulowanie płatności), więc wymagana jest znacznie większa szczegółowość przygotowania projektów, niż było to konieczne w „starym” PHARE. Umożliwia to jednak zrezygnowanie z przygotowywania niektórych dokumentów, niezbędnych poprzednio (np. Plan Strategiczny).

W trakcie realizacji poszczególne jednostki wdrażające program działają pod kierunkiem PAO (*Project Authorising Officer*) – wysokiego urzędnika danego resortu odpowiedzialnego za realizację programu. Nowym elementem procedury jest konieczność zawarcia przez PAO odrębnej umowy z Pełnomocnikiem Rządu ds. Środków z UE, określającej zasady przekazywania środków dla danego projektu.

Program PHARE był - mimo swych niedoskonałości - „największym i najlepszym” programem pomocy zagranicznej dla Polski w okresie transformacji ustrojowej. PHARE przeszedł wewnętrzny proces zmian i dostosowań do zmieniających się okoliczności. W nadchodzących latach, w obliczu zbliżającego się członkostwa w Unii Europejskiej, PHARE jako jeden z trzech funduszy przedakcesyjnych pozostanie niezwykle ważnym instrumentem pomocy w toku przygotowań Polski, by stała się ona nie tylko pełnoprawnym, ale i pełnowartościowym członkiem UE.

3. KIERUNKI PRZEKSZTAŁCEN FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

3.1. Geneza utworzenia Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej

Fundusze Strukturalne są podstawowym i preferowanym instrumentem polityki spójności ekonomicznej i społecznej, będąc jednocześnie świadectwem i wyrazem międzynarodowej solidarności państw członkowskich Unii Europejskiej.

Fundusze Strukturalne, w kształcie zbliżonym do obecnego, zostały ustanowione w 1988 roku. Podstawę stanowił tzw. Jednolity Akt Europejski, przyjęty w 1986 roku, który zapewnienie „spójności” w polityce gospodarczej i społecznej uznał za jedno z głównych zagadnień polityki Wspólnot Europejskich. Pewne zmiany podstaw prawnych Funduszy Strukturalnych dokonane zostały w 1993 roku, już w Unii Europejskiej, tj. po wejściu w życie Traktatu z Maastricht. Regulacje prawne miały na celu polepszenie i skonsolidowanie struktur, utworzonych w 1988 roku. Rada Ministrów Unii Europejskiej uchwaliła Rozporządzenia (*Council Regulation* Nr 2081/93 i 2082/93), regulujące działalność Funduszy Strukturalnych na lata 1994-1999.

W grudniu 1996 roku został ogłoszony tzw. Pierwszy Raport o Gospodarczej i Społecznej Spójności UE. Oceniał on dokonania i formułował wstępne wnioski, jak uczynić politykę strukturalną Unii bardziej efektywną. W tym samym czasie dojrzewały i konkretyzowały się idee rozszerzenia Unii o nowe państwa, zwłaszcza z Europy Środkowej i Wschodniej. Przygotowywane były także i wdrażane wewnętrzne reformy, np. Unia Gospodarcza i Walutowa, czy Traktat z Amsterdamu. Przewidywane zmiany w funkcjonowaniu Funduszy Strukturalnych, omówione w dalszej części, uwzględniają tę zmienność warunków i wychodzą naprzeciw nowym potrzebom i wyzwaniom.

3.2. W Unii Europejskiej działają obecnie cztery następujące Fundusze Strukturalne:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund - ERDF*),
- Europejski Fundusz Socjalny (*European Social Fund - ESF*),
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund - EAGGF*),
- Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa (*Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG*).

Sekcja „Gwarancji” Funduszu Rolnego nie jest Funduszem Strukturalnym, obsługuje ona całkowicie odrębny blok zagadnień, związanych z tzw. Wspólną Polityką Rolną (*Common Agriculture Policy - CAP*). Niemniej, opisywany dalej przedakcesyjny program SAPARD będzie finansowany właśnie z sekcji „Gwarancji” EAGGF.

Należy także stwierdzić, że Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa nie jest *stricte* Funduszem Strukturalnym, jednak finansuje on akcje strukturalne w sektorze rybołówstwa w ramach programów Funduszy Strukturalnych.

Od 1993 roku funkcjonuje w Unii Europejskiej także Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*). Nie jest on Funduszem Strukturalnym i nie ma charakteru regionalnego. Został utworzony w celu przyspieszenia integracji najsłabszych gospodarczo państw członkowskich z czołówką Unii. Podstawowym kryterium jest poziom PKB na mieszkańca poniżej 90% średniej unijnej. Państwa „kohezyjne” to Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia. Fundusz Spójności finansuje wyłącznie inwestycje w ramach transeuropejskich sieci transportowych oraz z zakresu ochrony środowiska.

3.3 Cele, zadania, zasady działania Funduszy Strukturalnych

Fundusze Strukturalne mają sześć celów priorytetowych (*Objectives*), z których większość ma charakter regionalny, pozostałe dotyczą całego obszaru Wspólnoty.

Cel 1.

Promocja rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów zapóźnionych. Obejmuje regiony, gdzie PKB w przeliczeniu na mieszkańca kształtuje się poniżej 75% średniej wartości dla całej Wspólnoty.

Cel 2.

Konwersja całych regionów, obszarów przygranicznych, subregionów i miast dotkniętych upadkiem przemysłu. Podstawowe kryteria zakwalifikowania obszaru do Celu 2. oparte są na wielkości stopy bezrobocia oraz udziału zatrudnienia w przemysłach tzw. schyłkowych.

Cel 3.

Zwalczanie bezrobocia długoterminowego, ochrona ludzi młodych zagrożonych wypadnięciem z rynku pracy oraz ułatwianie powrotu do pracy osobom, którym grozi trwałe bezrobocie. Cel ten dotyczy całego obszaru Unii Europejskiej.

Cel 4.

Ułatwianie adaptacji pracowników do zmian zachodzących w przemyśle i do przemian w systemach produkcji. Dotyczy także całego obszaru Unii Europejskiej.

Cel 5.

Pobudzanie rozwoju wsi. Dzieli się on na dwie kategorie:

- 5.(a) przyspieszanie dostosowania struktury rolnictwa do realiów reformy Wspólnej Polityki Rolnej,
- 5.(b) ułatwianie rozwoju i dostosowań strukturalnych obszarów wiejskich.

Cel 6.

Przeciwdziałanie wyludnianiu i wspieranie rozwoju regionów o niskiej gęstości populacji oraz obszarów peryferyjnych Unii. Podstawowym kryterium jest gęstość zaludnienia poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy.

Każdy Fundusz Strukturalny funkcjonuje według odrębnych, specyficznych przepisów. Beneficjenci każdego z 6 celów mogą się ubiegać o środki tylko ze ściśle określonych dla tego celu Funduszy. Np. Cele 3. i 4. mogą być wspierane tylko z Funduszu Socjalnego (ESF), Cel 5.(b) - z Funduszu Socjalnego (ESF), Funduszu Regionalnego (ERDF) i Funduszu Rolnego - Sekcja Orientacji (EAGGF).

Każdy z Funduszy ma określony wykaz preferowanych typów zadań i przedsięwzięć do współfinansowania. Wymieńmy tu główne z nich.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego działa w regionach celu nr 1, 2, 5.(b) lub 6 i wspiera:

- inwestycje tworzące lub utrzymujące stałe miejsca pracy,
- inwestycje infrastrukturalne, przyczyniające się do zwiększenia potencjału gospodarczego regionu lub rozwoju transeuropejskich sieci (transport, komunikacja, energetyka),

- inwestycje związane z odradzaniem się obszarów dotkniętych upadkiem przemysłu, także w miastach leżących na tych obszarach,
- inwestycje związane z tworzeniem miejsc pracy poza rolnictwem, także w infrastrukturę,
- wspieranie usług dla przedsiębiorczości,
- finansowanie transferu technologii i wprowadzania innowacji w przedsiębiorstwach,
- ułatwienia dostępu do kapitału - gwarancje kredytowe, obejmowanie udziałów w spółkach itp.,
- inwestycje w dziedzinie edukacji i ochrony zdrowia,
- badania i rozwój technologii, przyczyniające się do rozwoju regionalnego,
- inwestycje na rzecz ochrony środowiska, związane z rozwojem regionalnym,
- operacje prowadzone na szczeblu Unii Europejskiej, np. współpracę przygraniczną,
- pomoc techniczną w przygotowaniu i ocenie realizacji programów pomocy unijnej,
- działania informacyjne na rzecz instytucji rozwoju regionalnego i lokalnego.

Europejski Fundusz Socjalny działa na całym obszarze Unii w realizacji celów 3. i 4. oraz dodatkowo na obszarach celu 1, 2 i 5.(b) i ma za zadanie:

- ułatwianie dostępu do rynku pracy,
- promowanie równych szans na rynku pracy, dla kobiet i mężczyzn,
- podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych,
- zachęcanie do tworzenia miejsc pracy,
- ułatwianie integracji zawodowej osób narażonych na długotrwałe bezrobocie,
- ułatwianie integracji zawodowej ludzi młodych,
- współfinansowanie badań, studiów i programów pilotażowych związanych z problematyką zatrudnienia, wspólnych dla kilku państw członkowskich,
- ulepszanie i umacnianie systemów edukacji i szkolenia, w tym szkolenia urzędników publicznych.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej działa na obszarach Celu 1., 2., 5.(a), 5.(b) lub 6. i ma za zadanie, lub może współfinansować:

- wzmocnienie i reorganizację struktur rolnictwa (także leśnictwa), włącznie z sektorem przetwórstwa oraz strukturą marketingu,
- pomoc w rekompensowaniu negatywnego oddziaływania trudnych warunków przyrodniczych,
- pomoc w osiąganiu akceptowalnego społecznie poziomu życia rolników,
- wspieranie konwersji i różnicowania kierunków produkcji rolnej, w tym wytwarzanie nieżywnościowych produktów rolnych,
- promocję przetwórstwa produktów rolnych i działania (także inwestycje) zmierzające do podnoszenia ich jakości,
- pomoc w rozwoju alternatywnych lub uzupełniających form działalności dla rolników,
- ochronę stanu środowiska naturalnego oraz zachowanie walorów krajobrazowych i naturalnych zasobów środowiska wiejskiego, głównie poprzez pobudzanie świadomości społecznej na obszarach wiejskich,
- rozwój i renowację wsi, ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, i tradycji wiejskich,
- wspieranie inwestycji na rzecz rozwoju rzemiosła i rękodzielnictwa oraz agroturystyki, w tym poprawę stanu bazy zakwaterowania w gospodarstwach wiejskich.

Formy pomocy Unii Europejskiej realizowanej w ramach Funduszy Strukturalnych zostaną nieco szerzej omówione w rozdziale 4., dotyczącym programowania. W tym miejscu warto wspomnieć, że jedną z tych form są tzw. Inicjatywy Unii (*Community Initiatives - CI*). Jest to obecnie trzynaście pakietów działań, ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów istotnych dla Unii jako całości. Opracowywane są przez Komisję Europejską i stanowią uzupełnienie programów inicjowanych na szczeblu krajowym. Oto ich wykaz, wraz z budżetem na pięciolecie 1994-1999, w milionach ECU:

- INTERREG II (3.446) - współpraca przygraniczna, rozwój sieci energetycznych, współpraca międzynarodowa w zakresie planowania przestrzennego, gospodarki wodnej i in.,
- LEADER II (1.722) - rozwój lokalny na obszarach wiejskich,
- REGIS II (600) - wsparcie dla regionów peryferyjnych,
- NOW, YOUTHSTART, HORIZON, INCLUSION (1.784) - integracja zawodowa kobiet, ludzi młodych, niepełnosprawnych oraz osób, które wypadły z rynku pracy,
- ADAPT, ADAPT-BIS (1.623) - aktualizowanie informacji o zatrudnieniu dla ludności w wieku produkcyjnym,
- RECHAR II (448) - konwersja obszarów zdominowanych przez górnictwo węglowe,
- RESIDER II (564) - konwersja obszarów zdominowanych przez przemysł stalowy,
- RETEX (562) - dywersyfikacja produkcji na obszarach uzależnionych od przemysłu włókienniczego,
- KONVER (744) - dywersyfikacja produkcji na obszarach uzależnionych od przemysłu zbrojeniowego,
- SMEs (1.054) - podnoszenie międzynarodowej konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw,
- URBAN (800) - rewitalizacja obszarów miejskich dotkniętych kryzysem,
- PESCA (290) - restrukturyzacja sektora rybołówstwa,
- PEACE (300) - wspieranie procesów pokojowych i pojednania w Irlandii Północnej i w granicznych hrabstwach Irlandii.

Działalność Funduszy Strukturalnych opiera się na kilku podstawowych zasadach o charakterze ogólnym. Są to przede wszystkim:

- **Zasada Koncentracji**, czyli skupienie działań na sześciu celach tak, by uniknąć nadmiernego rozproszenia środków,
- **Zasada Programowania**, czyli wymóg opracowywania wieloletnich programów rozwoju, jako podstawy do dalszego planowania i uzgadniania działań,
- **Zasada Partnerstwa**, co oznacza możliwie najściślejszą współpracę między Komisją Europejską a odpowiednimi władzami na szczeblu krajowym,
- **Zasada Dodatkowości**, co oznacza, że pomoc Unii stanowi uzupełnienie wkładu danego państwa, nie zaś okazję do redukcji tego wkładu.

Warto wspomnieć także o tzw. Zasadzie Subsydiarności, która oznacza, że władze wyższego szczebla nie powinny podejmować działań w sprawach, gdzie możliwe jest skuteczne osiągnięcie celu na niższym szczeblu.

Należy podkreślić, że wszystkie finansowe interwencje Unii Europejskiej wiążą się ze specjalnymi, bardzo rozbudowanymi procedurami monitoringu i kontroli, począwszy od kontroli *ex ante* (czyli przed wydatkowaniem środków), skończywszy na „ocenie końcowej” (ewaluacji) programów i projektów.

3.4. Niektóre dane liczbowe i fakty dotyczące lat 1994-1999

W budżecie Unii Europejskiej wyodrębniona jest „podsekcja B2”, która obejmuje operacje w ramach Funduszy Strukturalnych, Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa, Funduszu Spójności, a także niektóre inne działania wewnętrzne z zakresu rolnictwa, rozwoju regionalnego i transportu.

Ogólny budżet Funduszy Strukturalnych na lata 1994-1999 planowany był w wysokości 141 miliardów ECU wg cen 1993 r. Stanowiło to jedną trzecią całego budżetu Unii Europejskiej i oznaczało, że udział środków na „politykę spójności” w tym okresie został podwojony w porównaniu do lat poprzednich. 68% z tej sumy było przeznaczone na Cel 1. Na lata 1995-1999 przeznaczono dodatkowo 4,7 miliarda ECU (wg cen 1995) na Fundusze Strukturalne dla nowych członków: Austrii, Finlandii i Szwecji, z tej sumy tylko 4% na Cel 1 natomiast 17% na Cel 6. Łączny budżet Funduszy Strukturalnych według cen 1997 r. wynosi w omawianym pięcioleciu ponad 200 miliardów ECU.

W 1998 roku wydatki z budżetu UE wyniosą w „podsekcji B2” ok. 28,6 miliarda ECU. Ich uproszczone rozbiecie przedstawia się następująco (miliony ECU):

Fundusze Strukturalne	25 643,2
w tym	
EAAGF - Cele 1., 5.(a), 5.(b) i 6.	3 521,5
FIFG - Cele 1., 5.(a) i 6.	390,0
ERDF - Cele 1., 2., 5.(b) i 6.	12 045,3
ESF - Cele 3. i 4.	6 807,8
Inicjatywy Wspólnotowe	2 558,8
Inne	319,8
Fundusz Spójności	2 648,8
Pozostałe	302,7
Ogółem	28 594,7

Zaplanowany na rok 1999 budżet Unii Europejskiej przewiduje wydatki ogółem ok. 86,5 miliarda Euro, z czego w „podsekcji B2” ok. 31 miliardów Euro. Oznacza to, że na operacje strukturalne przeznaczy się ponad 36% wszystkich środków.

Jednocześnie jest to wzrost aż o 9% w porównaniu do wydatków z budżetu 1998 r., co warto podkreślić, ponieważ wzrost wydatków we wszystkich innych sekcjach budżetu wynosi średnio tylko ok. 0,49%.

Fundusz Spójności w latach 1993-1999 dysponuje sumą 15 miliardów ECU. W roku 1999 będzie to ok. 3,0 miliardy Euro.

3.5 Przewidywane zmiany Funduszy Strukturalnych na lata 2000-2006

Agenda 2000 - dokument ogłoszony przez Komisję Europejską w połowie 1997 roku jest próbą całościowego spojrzenia w przyszłość i określenia podejścia do problemów stojących przed Unią na początku XXI wieku. Wytycza kierunki reform instytucjonalnych Unii w obliczu

wyzwań światowych i wewnętrznych, zwłaszcza wobec wprowadzenia pełnej unii gospodarczej i walutowej (wspólna waluta Euro) oraz przewidywanego powiększenia Unii o kolejne nowe kraje.

Agenda 2000 zawiera też wytyczne reform polityki strukturalnej, której głównym instrumentem są Fundusze Strukturalne.

Bardziej szczegółowe propozycje regulacji i rozwiązań instytucjonalnych dla Funduszy Strukturalnych przedstawiła Komisja Europejska w 1998 roku. Ostateczne decyzje zapadną w pierwszej połowie 1999 roku. Należy oczekiwać, że nie będą one odbiegać od propozycji Komisji Europejskiej, które skrótowo opisane są poniżej. Reforma wejdzie w życie od roku 2000.

a. Fundusze Strukturalne pozostaną te same: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (EAGGF), oraz Europejski Fundusz Socjalny (ESF). Zakłada się, że Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa (FIFG) stanie się „pełnym” Funduszem Strukturalnym. Przewiduje się również, że Sekcja Gwarancji EAGGF, chociaż nie jest to Fundusz Strukturalny, będzie mogła w niektórych przypadkach finansować przedsięwzięcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

b. Liczba „Celów” zostanie zredukowana do trzech.

Cel 1.

Rozwój i dostosowania strukturalne w regionach zapóźnionych

Główne kryterium pozostaje niezmienione - PKB na głowę, poniżej 75% średniej unijnej. Obejmie także regiony słabo zaludnione i peryferyjne, czyli obszary dotychczasowego Celu 6.

Cel 2.

Spoleczna i gospodarcza konwersja obszarów dotkniętych strukturalnym kryzysem.

Obejmie regiony dotychczasowych Celów 2. i 5.(b) oraz kryzysowe obszary (np. aglomeracje miejskie lub regiony dotknięte upadkiem przemysłu rybnego), gdzie problemy wynikają z braku zróżnicowania bazy ekonomicznej.

Cel 3.

Rozwój zasobów ludzkich.

Połączy dotychczasowe Cele 3. i 4. dla zwalczania długotrwałego bezrobocia oraz ułatwiania integracji w życiu zawodowym ludziom młodym i osobom, które wypadły z rynku pracy. Przeznaczony jest w zasadzie dla obszarów nie objętych nowymi Celami 1. i 2. (choć nie jest to wykluczone) oraz będzie stosowany do rozwoju zasobów ludzkich we wszystkich państwach członkowskich. Opierać się będzie na ustaleniach Traktatu Amsterdamskiego w sprawach zatrudnienia.

c. Perspektywa finansowa dotyczy siedmiu lat, tj. 2000-2006. Wysokość nakładów na politykę strukturalną ma wynieść łącznie 275 miliardów Euro (jest to o 75 miliardów więcej niż w okresie 1993-1999, wg cen 1997). Na sumę tę składają się:

- 210 miliardów Euro dla obecnych piętnastu krajów członkowskich,
- 20 miliardów Euro na Fundusz Spójności,
- 45 miliardów Euro dla państw kandydujących do członkostwa, w tym:
 - 7 miliardów Euro na przedakcesyjny Fundusz ISPA, opisany w rozdziale 3.,
 - 38 miliardów Euro dla nowych państw członkowskich, dostępne dopiero po oficjalnej akcesji do Unii.

Proponowana regulacja zakłada, że ok. dwie trzecie budżetu Funduszy Strukturalnych przeznaczone będzie na Cel 1. Alokacje te mają uwzględnić regiony, które korzystały dotąd, ale stracą prawo dostępu do pomocy strukturalnej. W okresach przejściowych będą one otrzymywać jeszcze pewne, malejące sumy.

Komisja Europejska dokona indykatywnego podziału środków między kraje członkowskie, tak jak poprzednio, na początku siedmioletniego cyklu. Nowością będzie jednak 10% rezerwa do późniejszego rozdysponowania na podstawie oceny osiągnięć we wdrażaniu programów, jaka będzie dokonana najpóźniej w marcu 2004 r. oraz - co istotne - po wykazaniu przez kraj członkowski faktycznej zdolności do współfinansowania, zgodnie z Zasadą Dodatkowości.

d. Liczba Inicjatyw Wspólnotowych zostanie ograniczona do trzech, a każda z nich będzie finansowana z jednego tylko, odpowiedniego Funduszu Strukturalnego. Inicjatywy będą dotyczyć wyłącznie zagadnień ponadnarodowych, o kluczowym znaczeniu dla Unii Europejskiej. Nowe trzy Inicjatywy Wspólnotowe z pewnością otrzymają swe nazwy, jednak na razie ich nie wymyślono.

Nr 1 - współpraca międzynarodowa, międzyregionalna i przygraniczna dla stymulowania rozwoju regionalnego i wzmacniania zrównoważonego planowania regionalnego. Środki pochodzić będą z Funduszu Regionalnego ERDF.

Nr 2 - rozwój obszarów wiejskich - środki z Funduszu EAGGF - Sekcja Orientacji.

Nr 3 - współpraca międzynarodowa dla zwalczania wszelkich typów dyskryminacji i nierówności w dostępie do zatrudnienia - środki z Funduszu Socjalnego ESF.

Zakłada się zmniejszenie poziomu finansowania Inicjatyw Wspólnotowych do 5% Funduszy Strukturalnych (dotychczas było to ok. 9%). Nadto obniża się do 0,7% każdego z Funduszy (dotychczas 1%) skalę finansowania przedsięwzięć innowacyjnych, pilotażowych i eksperymentalnych oraz służących wymianie i upowszechnianiu doświadczeń.

e. Przewiduje się skuteczniejszą koncentrację środków Funduszy Strukturalnych. Obecnie cele 1., 2. i 5.(b) obejmują już ponad 50% ludności Unii Europejskiej. Nowymi celami 1. i 2. objęte powinno być od 35% do 40% populacji Unii, w zależności od przyjęcia nowych państw, zwłaszcza Polski.

f. W porównaniu do obecnie funkcjonujących zasad zakłada się także:

- wzmocnienie Zasady Partnerstwa poprzez decentralizację i włączenie władz lokalnych i regionalnych oraz szerokiego spektrum różnych organizacji i instytucji - we wszystkich etapach. Dotyczy to zwłaszcza wyboru jednostek zarządzających oraz składu komitetów monitorujących,
- pewne uproszczenie procedur związanych z krajowym współfinansowaniem i Zasadą Dodatkowości, zwiększenie zakresu odpowiedzialności państw członkowskich,
- niezmienny poziom współfinansowania w obszarach celu 1, oprócz projektów inwestycji generujących przychody, gdzie obniżono dopuszczalny pułap zaangażowania finansowego Funduszy Strukturalnych,
- uproszczenie procedur zarządzania finansowego, ale i pewne ich zaostrzenie tak, by skłaniały do sprawniejszego wdrażania programów,
- zaostrzenie reguł kontroli finansowej i zdecydowane zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich za ewentualne nieprawidłowości.

3.6. Fundusze Strukturalne stanowią niezwykle ważne, potencjalne źródło wsparcia rozwoju regionalnego w Polsce, kiedy kraj nasz znajdzie się wewnątrz Unii Europejskiej. Według obowiązujących reguł cały obszar Polski zostanie zakwalifikowany do Celu 1. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej skala pomocy finansowej dla państwa członkowskiego nie powinna przekraczać 4% PKB. Taka wielkość wynika z praktycznej „zdolności absorpcji” danego państwa, jak również z potrzeby utrzymania w pewnych, rozsądnych granicach procesu „psucia” rynku przez finansową pomoc z zagranicy. Zakładając, że w roku 2003 PKB Polski może zbliżyć się do 200 miliardów Euro, teoretycznie byłoby możliwe uzyskanie pomocy w wysokości ok. 8 miliardów Euro w skali rocznej.

Osiągnięcie takiego poziomu nie wydaje się jednak realne z kilku powodów.

Po pierwsze: wymogi dotyczące współfinansowania (Zasada Dodatkowości) zmuszałyby stronę polską do wydatkowania nie mniej niż 2 miliardów Euro. Średni wskaźnik 25% udziału środków polskich jest założeniem bardzo optymistycznym, w praktyce będzie to z pewnością procent wyższy, w krajach członkowskich nie spada on obecnie poniżej 50%. Trudno przypuszczać, by budżet państwa wytrzymał takie obciążenie, zwłaszcza że data prawdopodobnej akcesji Polski do Unii zbiega się z latami przewidywanych maksymalnych spłat zadłużenia zagranicznego.

Po drugie: konieczne jest ustabilizowanie i okrzepnięcie instytucjonalnych struktur, związanych z polityką rozwoju regionalnego. Obecnie ciągle nie ma pełnej jasności co do kompetencji poszczególnych organów administracji centralnej w sprawach polityki regionalnej. Nowe województwa - regiony potrzebują czasu (może nawet kilku lat), by wzmocnić się i podjąć właściwe działania. Istnieją też obawy, czy nie zostanie roztrwoniony potencjał instytucji *quasi-rządowych* i pozarządowych, z których wiele powstało m.in. dzięki pomocy PHARE (fundacje i agencje rozwoju regionalnego, FAPA, PARR, Regionalne Fundusze Inwestycyjne itp.). Dotyczy to zarówno fachowych kadr, doświadczeń instytucjonalnych, jak i sieci wzajemnych powiązań.

Po trzecie wreszcie: w Polsce zaczyna się dopiero tworzyć system kontroli finansowej nad środkami publicznymi. Tymczasem jednym z podstawowych warunków zgody Unii na przekazanie Polsce znacznych środków jest udowodnienie, że taki kompleksowy system istnieje, działa i spełnia określone wymagania.

Wszystko to składa się na tzw. „zdolność absorpcji” i można mieć obawy, czy Polska zdąży rozwinąć taką zdolność instytucjonalną oraz przygotować odpowiednie dokumenty i programy do roku 2003, który jest całkiem prawdopodobną datą przystąpienia do Unii. W praktyce zatem pierwszą alokację dla Polski w ramach Funduszy Strukturalnych można szacować znacznie poniżej teoretycznego progu.

Na podkreślenia zasługuje jednak fakt, że Unia Europejska poważnie traktuje przyszłe państwa członkowskie. W Agendzie 2000 jasno zadeklarowano osobną, pokaźną pulę środków, oczekujących na nowych członków Unii (38 miliardów Euro). Fundusze Przedakcesyjne, w tym kontynuowany program PHARE, są to instrumenty stanowiące bardzo istotną pomoc i będące dobrym „poligonem doświadczalnym”. W ramach PHARE uruchomiono już także osobny program, przygotowujący polską administrację do absorpcji Funduszy Strukturalnych (Specjalny Program Przygotowawczy - SPP).

Fundusze Strukturalne to nie jest „manna z nieba”. Są to „trudne pieniądze”, obwarowane licznymi warunkami i procedurami. Od woli, determinacji i konsekwencji strony polskiej zależy na ile potrafimy tę szansę wykorzystać.

4. FUNDUSZE PRZEDAKCESYJNE

4.1 Geneza utworzenia Funduszy Przedakcesyjnych

Ogłoszony przez Komisję Europejską w lecie 1997 roku dokument p.t. „Agenda 2000” zawiera propozycje reform funkcjonowania Unii Europejskiej, jej polityk i instytucji. Problem poszerzenia Unii, czyli przyjęcia nowych państw członkowskich, znalazł się tam również wśród innych kluczowych problemów. Poszczególnym krajom kandydującym Komisja zaproponowała ramowy dokument „Partnerstwo dla Członkostwa”. Zdefiniowano w nim szereg celów krótko- i średnioterminowych, jakie kandydaci powinni osiągnąć. Każdy z krajów aplikujących do Unii miał przygotować swój narodowy program przyjęcia *acquis communautaire*, z uwzględnieniem tych priorytetów. Partnerstwo dla Członkostwa zapowiadało też mobilizację wszystkich dostępnych we Wspólnocie środków, aby pomóc państwom kandydującym. Zadeklarowano łączną wartość około 3 miliardy ECU (Euro) w skali rocznej i zaanonsowano trzy finansowe instrumenty pomocy przedakcesyjnej, ściśle wzajemnie skoordynowane:

- program PHARE,
- ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*),
- SAPARD (*Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development*).

Komisja Europejska przygotowała projekty odpowiednich rozporządzeń Rady Europejskiej. Warto podkreślić, że proponowane rozwiązania są zbliżone do zasad obowiązujących dla Funduszy Strukturalnych, a w niektórych kwestiach odwołują się wprost do odpowiednich aktów prawnych Unii. Ostateczne decyzje zapadną w pierwszym półroczu 1999 r. Jak zwykle, należy oczekiwać, że propozycje Komisji zostaną przyjęte bez istotnych zmian. Pomoc przedakcesyjna zacznie funkcjonować od roku 2000. Według obecnego stanu spraw, obejmie ona dziesięć państw, są to: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

4.2. Program PHARE

Historia i stan obecny programu PHARE przedstawione zostały powyżej w rozdziale 2. Jego linia budżetowa wygasa w roku 1999, łączne alokacje narodowe dla wszystkich państw - beneficjentów wynosiły około 1 miliarda ECU rocznie.

Począwszy od roku 2000 przewiduje się zwiększenie analogicznej części PHARE do 1,5 miliarda Euro. Środki będą pochodzić z tej samej co dotychczas części budżetu Unii (B-7 Akcje Zewnętrzne).

PHARE pozostanie głównym instrumentem pomocy, jego zasadniczym celem będzie też nadal przygotowanie krajów - kandydatów do członkostwa w Unii. Zachowane zostaną dwa podstawowe priorytety, związane z przyjmowaniem *acquis*: budowa stosownej bazy instytucjonalnej oraz finansowanie projektów inwestycyjnych, na co zostanie przeznaczonych odpowiednio 30% i 70% budżetu PHARE. Komisja Europejska proponuje ponadto, by zakres działań PHARE był jak najbardziej zbliżony do zadań, przewidzianych dla Celu 1. Funduszy Strukturalnych (rozdz. 3).

Jednocześnie Komisja zapowiada wzmożenie wysiłków, a także zaostrzenie wymagań, w celu poprawy skuteczności działania PHARE, m.in. poprzez zreformowanie metod administrowania programem, więc np.:

- koncentracja projektów na priorytetach „Partnerstwa dla Członkostwa” i „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa”,

- ostrzejsza dyscyplina wykonywania budżetu,
- radykalne zwiększenie rozmiarów projektów,
- systematyczna decentralizacja zarządzania na rzecz krajów - beneficjentów.

4.3 Program ISPA

Program ISPA jest w swych głównych założeniach wzorowany na Funduszu Spójności Unii Europejskiej (rozdz. 3). Będzie współfinansować wyłącznie projekty z zakresu infrastruktury transportowej i ochrony środowiska, przy możliwie równym podziale środków między te dwie kategorie. Inwestycje transportowe dotyczyć powinny zwłaszcza transeuropejskich sieci, lub operacyjnego współdziałania sieci krajowych i europejskich. ISPA nie ma charakteru regionalnego, odnosi się po prostu do poszczególnych projektów.

Celem programu ISPA jest pomoc w dorównaniu do unijnych standardów w zakresie infrastruktury i w ten sposób osiąganie celów Partnerstwa dla Członkostwa.

Fundusz Programu ISPA wyniesie rocznie jeden miliard Euro (dla wszystkich 10 państw) i będzie pochodził z linii budżetowej B-2 (Operacje Strukturalne), tej samej, z której finansowane są Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności UE. Indykatory podziału środków między państwa kandydujące będzie dokonany na początku przez Komisję Europejską, z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- liczba ludności,
- PKB na głowę mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej),
- powierzchnia danego kraju,
- pilność potrzeb i stan zaniedbań w infrastrukturze,
- sprawność realizacji projektów w okresach poprzednich.

Będzie to również - do pewnego stopnia - konkurs projektów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że będzie brana pod uwagę także jakość, sposób przygotowania i dojrzałość zgłaszanych projektów. Podział środków może być korygowany w kolejnych latach.

Aby zapewnić znaczący wpływ przedsięwzięć programu ISPA na ochronę środowiska, lub na poprawę połączeń transportowych, muszą to być projekty wystarczająco duże. Minimalny, całkowity koszt pojedynczego przedsięwzięcia w ramach ISPA nie może być niższy od 5 milionów Euro.

Standardowy pułap udziału ISPA w dofinansowaniu projektów określono na 75 % planowanych nakładów publicznych (lub ich ekwiwalentu) z możliwością podniesienia nawet do 85%, na mocy decyzji Komisji Europejskiej. Faktyczny poziom współfinansowania określany będzie dla każdego projektu indywidualnie, z uwzględnieniem:

- dostępności środków krajowych,
- dochodowości przedsięwzięć,
- przestrzegania zasady: „zanieczyszczający płaci”.

Wstępne studia projektowe i niektóre inne elementy pomocy technicznej mogą być w uzasadnionych przypadkach finansowane w 100%. Komisja Europejska ma prawo dysponować częścią środków (do 2%) na takie cele.

Należy dodać, że pomoc w ramach ISPA - oprócz bezzwrotnych darowizn - może przybierać różne inne formy finansowe.

4.4. Program SAPARD

Zagadnienia dotyczące restrukturyzacji wsi i rolnictwa są szczególnie istotne w procesie integracji z Unią Europejską, zwłaszcza dla Polski - choćby ze względu na wielkość naszego kraju. Program SAPARD ma służyć przemianom w rolnictwie oraz harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich. Jego celem jest przyczynianie się do wdrażania *acquis communautaire* w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej (*Common Agriculture Policy, CAP*), zgodnie z założeniami Partnerstwa dla Członkostwa, a także - rozwiązywanie najważniejszych problemów dostosowawczych w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich.

Lista aktywności i przedsięwzięć, jakie mogą być finansowane przez SAPARD jest następująca:

- inwestycje w gospodarstwa rolne,
- przetwórstwo i dystrybucja produktów rolnych i rybnych,
- działania na rzecz poprawy jakości towarów żywnościowych i ochrony konsumentów, w tym kontrola roślin i kontrola weterynaryjna,
- technologie produkcji rolnej przyjazne dla środowiska i krajobrazu,
- różnicowanie działalności gospodarczej na wsi dla uzyskania alternatywnych źródeł dochodów,
- wprowadzanie usług w sferze zarządzania gospodarstwami,
- tworzenie grup producenckich,
- rozwój i renowacja wsi, ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego i tradycji wiejskich,
- ulepszanie i podział gruntów,
- system rejestru gruntów,
- szkolenia zawodowe,
- rozwój infrastruktury wiejskiej,
- zarządzanie zasobami wodnymi,
- leśnictwo, zalesianie gruntów, przetwórstwo i dystrybucja produktów leśnych,
- pomoc doradcza, szkoleniowa i informacyjna na rzecz realizacji programu SAPARD.

Budżet Programu SAPARD wyniesie 0,5 miliarda Euro w skali rocznej (dla 10 państw - beneficjentów) i będzie pochodził z linii budżetowej Wspólnej Polityki Rolnej Unii, tj. z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych - Sekcja Gwarancji (rozdz. 3). Program jest w dużej mierze wzorowany na operacjach tego Funduszu.

Podział środków między kraje kandydujące będzie dokonany przez Komisję Europejską w oparciu o następujące kryteria:

- liczba ludności związanej z rolnictwem,
- powierzchnia użytków rolnych,
- PKB na głowę ludności (wg parytetu siły nabywczej).

Uwzględniane mają być także specyficzne czynniki lub okoliczności, dotyczące np. walorów krajobrazowych, przyrodniczych, kulturowych itp. Z pewnością liczyć się będzie również jakość projektów, ich przygotowanie i dojrzałość. Komisja Europejska powiadomi wszystkie kraje o indykatywnej wysokości środków przydzielonych w ramach SAPARD na cały siedmioletni okres.

Program SAPARD może finansować do 75% kosztów projektu. Jednak w przypadku inwestycji generujących przychody pułap ten jest niższy, udział środków publicznych w takim projekcie nie może przekraczać 50%, a SAPARD może finansować do 75% tej połówki. W każdym przypadku wkład programu musi mieścić się w dopuszczalnych granicach, określonych dla pomocy państwa.

Finansowa pomoc programu SAPARD może być świadczona w formie zaliczek na realizację poszczególnych przedsięwzięć, lub - co istotne - jako zwrot wydatków poniesionych wcześniej, zgodnie z planem.

Wspomnieć należy, że Komisja Europejska może według swego uznania dysponować częścią środków SAPARD (do 2%) na wstępne studia projektowe, wymianę wizyt, ocenę i kontrolę programu itp.

4.5 Podsumowanie, stan przygotowań strony polskiej do absorpcji pomocy przedakcesyjnej

Startujące w roku 2000 programy pomocy przedakcesyjnej są w istocie nieco zmodyfikowanymi i zminiaturyzowanymi funduszami strukturalnymi (lub quasi-strukturalnymi), jakie funkcjonują w Unii Europejskiej. PHARE ma być zbliżony do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), ISPA to instrument na wzór Funduszu Spójności (*Cohesion Fund*), wreszcie SAPARD to program łączący elementy sekcji „Orientacji” i sekcji „Gwarancji” Funduszu Rolnego (EAGGF). Środki każdego z nich pochodzą z różnych linii budżetu Unii i będą finansowane odpowiednio:

- PHARE - w ramach tytułu „Akcje Zewnętrzne” Unii (jak dotychczas),
- ISPA - w ramach tytułu „Akcje Strukturalne”, (Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności),
- SAPARD - w ramach Funduszu Rolnego EAGGF Sekcja „Gwarancji”, (Wspólna Polityka Rolna - CAP)

W konsekwencji każde konkretne przedsięwzięcie w ramach pomocy przedakcesyjnej może otrzymać wsparcie finansowe tylko z jednego z tych źródeł. Tym większego znaczenia nabiera więc dobra, wzajemna koordynacja posunięć.

To zróżnicowanie wpływa też na organizację i procedury planowania, i wdrażania programów, które również będą się różnić (rozdz. 5). Fundusze przedakcesyjne mają zarówno wymuszać procesy dostosowawcze w państwach kandydujących, jak też zapewnić pomoc w tych dostosowaniach. Finansowa skala pomocy będzie znaczna, około 2-3 razy większa niż w dotychczasowym okresie w ramach obecnego programu PHARE.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że pomoc Unii przestanie być domeną Dyrekcji Generalnej i Komisji Europejskiej. Do pomocy przedakcesyjnej będą się aktywnie włączać różne „liniowe” Dyrekcje Generalne, przede wszystkim DG XVI - Rozwój Regionalny oraz DG VI - Rolnictwo.

Stan instytucjonalnego i kadrowego przygotowania Polski do przyjęcia programów przedakcesyjnych jest również zróżnicowany. Nie wdając się tu w szczegółowe analizy można stwierdzić, że jesteśmy na początku drogi, choć wymagany zakres przygotowań jest także niejednakowy.

Dla przyszłego programu PHARE niezbędne jest stworzenie i okrzepnięcie struktur administracyjnych, odpowiedzialnych za politykę rozwoju regionalnego w skali kraju. Ogólny nadzór sprawuje tu Komitet Rady Ministrów ds. Obszarów Wiejskich i Zrównoważonego Rozwoju. Ministerstwo Gospodarki jest koordynatorem polityki rozwoju regionalnego w perspektywie krótkoterminowej, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych - w perspektywie

długoterminowej. Opracowany jest projekt ustawy o powołaniu nowego centralnego urzędu - Generalnej Dyrekcji Rozwoju Regionalnego. Za jednostkę operacyjną można uznać Polską Agencję Rozwoju Regionalnego, jednak jej status prawny (fundacja skarbu państwa) nie jest najwygodniejszy dla przyszłych zadań.

Brak dotychczas jasnego podziału obowiązków i kompetencji między tymi instytucjami. W ubiegłych latach działały w Polsce dwa Międzynarodowe Zespoły Zadaniowe (ds. Polityki Regionalnej i ds. Polityki Strukturalnej). Stwierdzić trzeba, że obfite i cenne rezultaty ich pracy nie zostały dotąd „skonsumowane”.

Na szczęblu regionu podmiotem polityki rozwoju regionalnego będą nowe, samorządowe władze wojewódzkie. Rozpoczynają one dopiero funkcjonowanie i jest oczywiste, że musi upłynąć pewien czas, zanim będą zdolne podjąć tę problematykę.

Pożądane byłoby zatem wyraźne przyspieszenie w budowaniu struktur instytucjonalnych rozwoju regionalnego.

Wydaje się, że merytoryczne przygotowanie do programu ISPA nie powinno nastręczyć poważnych trudności, nie widać tu istotnych zagrożeń. Programy tego typu są stosunkowo łatwe we wdrażaniu dzięki temu, że dotyczą ograniczonej liczby pojedynczych, dużych projektów inwestycyjnych. Liczne projekty w dziedzinie transportu i ochrony środowiska zostały już w Polsce zrealizowane w ramach PHARE, inne są w trakcie realizacji. Procedury są powtarzalne i typowe, zostały one w dostatecznym stopniu opanowane przez instytucje wdrażające. W roku 1999 należałoby zatem skoncentrować się na selekcji projektów do programu ISPA i starannym przygotowaniu ich dokumentacji. Pewnych trudności można oczekiwać w związku z tym, że preferowane będą projekty finansowane z kilku źródeł, należy więc zadbać o sprawny „montaż finansowy”, uwzględniający środki z międzynarodowych instytucji finansowych oraz - oczywiście - środki własne, wymagane w projektach inwestycyjnych.

Przygotowania do programu SAPARD wymagają znacznie więcej wysiłku i starań. Wynika to zarówno z charakteru programu, który jest rozdrobniony na wiele różnych akcji i projektów (stąd jest kłopotliwy w implementacji), jak też ze specjalnych wymagań, np. wobec Agencji Płatniczej. Przygotowania prowadzi bardzo energicznie Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, bezpośrednich zagrożeń dla osiągnięcia gotowości w wymaganym terminie nie widać.

Narodowy Koordynator Pomocy Zagranicznej (czyli Urząd Komitetu Integracji Europejskiej) ma przed sobą także wiele pracy, niezbędne jest wzmocnienie odpowiednich służb UKIE i ich skonsolidowanie. Zakres obowiązków i pole działań koordynacyjnych w programach przedakcesyjnych będą bowiem o wiele większe niż dotychczas w programie PHARE.

Konieczne jest również wzmocnienie służb Ministerstwa Finansów, zwłaszcza zaś Pełnomocnika Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych pochodzących z Unii Europejskiej. Wszystkie środki programów przedakcesyjnych będą przechodzić przez centralny rachunek w NBP, zarządzany i nadzorowany przez Pełnomocnika. Rachunek taki został otwarty w grudniu 1998 r. i nosi nazwę „Narodowy Fundusz Środków Pomocowych UE”. Chodzi jednak nie tylko (i nie przede wszystkim) o sprawną obsługę „kasową” transferu środków. O wiele poważniejszym zagadnieniem jest stworzenie systemu kontroli finansowej nad tymi środkami. Zadanie polega na stworzeniu struktur i procedur, które pogodzą wymagania Unii, towarzyszące programom pomocowym z rygorami, narzuconymi przez polską ustawę o finansach publicznych, wchodzącą w życie 1. stycznia 1999 r. Inna grupa problemów to płynne zapewnienie współfinansowania budżetowego programów pomocowych. Obecnie Pełnomocnik dopiero rozpoczyna swą działalność, a rok 1999 będzie okresem próby.

Przyznać trzeba, że strona polska nie jest pozostawiona sama sobie w procesie przygotowań do przyjęcia pomocy przedakcesyjnej. W uzgodnieniu z Komisją Europejską, funkcjonujące programy PHARE zapewniają pomoc i wsparcie na wielu odcinkach tych przygotowań i z założenia służą ściśle temu celowi.

Dla porządku wspomnieć tu wypada (nie rozwijając tematu) o jeszcze innym instrumencie przygotowania do członkostwa - jest nim instytucja udziału krajów kandydackich w programach wewnętrznych Unii Europejskiej. Nie ma to jednak bezpośredniego odniesienia do opisywanych tu funduszy przedakcesyjnych

5. ZARYS PROCEDUR PROGRAMOWANIA

5.1 Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej

Komisja Europejska ustala zakres, przede wszystkim geograficzny, poszczególnych Celów Funduszy Strukturalnych na cały, kilkuletni okres. Odnośnie dalszego planowania, dotychczasowe przepisy przewidywały dwojaki tryb:

- **trzystopniowy (klasyczny).** Polega na przygotowaniu przez państwo członkowskie kompleksowego Narodowego Planu Rozwoju (1. *National Development Plan, NDP*), który jest prezentowany Komisji Europejskiej. Komisja przygotowuje tzw. Ramowy Plan Wsparcia (2. *Community Support Framework, CSF*), będący podstawowym dokumentem programu. Następnie opracowuje się dokumenty realizacyjne, w formie Programu Operacyjnego (3. *Operational Programme, OP*), albo tzw. Grantu Globalnego (3. *Global Grant, GG*).
- **dwustopniowy (uproszczony).** Polega na przygotowaniu przez państwo członkowskie Narodowego Planu Rozwoju (1. *NDP*), następnie Komisja Europejska opracowuje tzw. Uproszczony Dokument Programowy (2. *Single Programming Document, SPD*) stanowiący podstawę do realizacji przedsięwzięć.

Na lata 1994-1999 w Unii Europejskiej opracowano i przyjęto blisko 500 Programów Operacyjnych i Uproszczonych Dokumentów Programowych.

W latach 2000-2006 przewiduje się pewne modyfikacje procedur, wynikające m.in. z ograniczenia liczby Celów. Komisja Europejska, ustali obszary (jak poprzednio), a także priorytety (to nowość) poszczególnych Celów. Następnie opracowane będą Ramowe Plany Wsparcia (CSF), Programy Operacyjne (OP) oraz Uprozczone Dokumenty Programowe (SPD). W końcu (to także nowość) państwa lub regiony przygotowywać będą szczegółowe dokumenty realizacyjne (*Complementary Programming Document, CPD*).

Po uzgodnieniu Ramowego Planu Wsparcia (CSF), Komisja Europejska rekomenduje dla nowego Celu 1. stosowanie Programów Operacyjnych (OP) tylko wtedy, gdy przewidywane alokacje środków są większe niż 1 miliard EURO. Przy alokacjach mniejszych, a także dla Celów 2. i 3. zalecane jest opracowywanie Uproszczonych Dokumentów Programowych (SPD).

Dla Celów 1. i 2. Komisja rekomenduje przygotowanie SPD oddzielnie dla każdego regionu typu NUTS II (wielkość odpowiadająca niemieckim Regierungsbezirk, albo nowym polskim województwom). Dla Celu 3. należy przygotować jeden SPD obejmujący całe państwo, oczywiście z wyłączeniem obszarów objętych celami 1. i 2.

Najogólniej mówiąc, CSF, OP i SPD powinny zawierać:

- analizę sytuacji gospodarczej i społecznej oraz rezultaty działań z poprzednich okresów,

- opis zastosowanej strategii,
- zestawienia środków finansowych zapewnionych z różnych źródeł,
- wpływ przyjętej strategii na środowisko naturalne,
- wskazanie celów, tam gdzie możliwe - wymiernych liczbowo,
- programy i przedsięwzięcia oraz odpowiadające im nakłady finansowe.

5.2. Programy Przedakcesyjne

Ogólne wytyczne zawarte są w zatwierdzonych już dokumentach dotyczących Nowej Orientacji PHARE oraz w projektach regulacji w sprawie programów ISPA i SAPARD.

Generalną zasadą jest, o czym była już mowa, że projekty i schematy pomocowe finansowane w ramach funduszy przedakcesyjnych mogą być wspierane tylko z jednego z tych funduszy. Dopuszczalne jest jednak użycie środków PHARE do finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, transportu, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich wtedy, kiedy są one dodatkowym, choć nieodzownym elementem zintegrowanego programu restrukturyzacji w przemyśle lub programu rozwoju regionalnego.

Komisja Europejska stoi na stanowisku, że w państwach kandydujących nie będzie możliwe natychmiastowe wdrożenie systemu takiego, jak dla Funduszy Strukturalnych, czyli opartego na Ramowym Planie Wsparcia - CSF. Konieczne jest zatem w pierwszych latach zastosowanie procedur przejściowych. Komisja proponuje rozwinięcie i uszczegółowienie Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa tak, by zawrzeć w nim zintegrowany plan rozwoju regionalnego, który następnie byłby rozwinięty w Ramowy Plan Wsparcia - CSF. Załącznikami byłyby Programy Operacyjne, ustalające priorytety i określające projekty i przedsięwzięcia do finansowania w ramach ISPA i SAPARD. PHARE będzie wspierał finansowo realizację zasadniczych priorytetów planu, które byłyby współfinansowane ze źródeł krajowych (lub regionalnych), w ścisłej koordynacji z funduszami ISPA i SAPARD - a także z Międzynarodowymi Instytucjami Finansowymi. Dany Program Operacyjny byłby przez odpowiednie władze kraju kandydackiego, we współpracy z Komisją Europejską, przekształcany w konkretne „fiszki projektowe”, stanowiące załączniki do kolejnego Memorandum Finansowego PHARE.

Zgodnie z wymaganiami Komisji, środki wszystkich programów przedakcesyjnych mają być przekazywane beneficjentom za pośrednictwem jednej centralnej jednostki, odpowiedzialnej za zarządzanie finansowe tymi środkami w danym kraju kandydackim.

Komisja określiła też ogólne minimalne kryteria, jakie musi spełnić dana instytucja, aby mogła stać się Jednostką Wdrażającą PHARE (*Implementing Agency*).

Wybór projektów, dokumentacja przetargowa i kontraktowa podlegać będzie zatwierdzeniu *ex ante* przez Komisję Europejską. W szczególnych przypadkach, Komisja może jednak odstąpić od tej procedury, gdy jednostka wdrażająca spełni ustalone dodatkowe kryteria, oraz gdy w Memorandum Finansowym taka możliwość jest przewidziana.

Można zakładać, że w trakcie funkcjonowania programów przedakcesyjnych będą w coraz większym stopniu stosowane zmiany, przewidziane kierunkowo dla Funduszy Strukturalnych Unii, (Rozdz. 3), a więc decentralizacja decyzji i wzmocnienie zasady partnerstwa, uproszczenie procedur zarządzania finansowego (w tym współfinansowania), przy jednoczesnym zaostrożeniu reguł kontroli finansowej i zwiększeniu odpowiedzialności państw - beneficjentów za ewentualne nieprawidłowości.

5.2.1 Program PHARE

Komisja Europejska ustali przewidywaną wysokość pomocy w danym okresie. Zakładać można, że będzie to perspektywa kilkuletnia, przy zachowaniu jednak rocznego cyklu podpisywania Memorandów Finansowych. Procedura przygotowania zakresu zadań do finansowania pozostanie podobna, jak dotychczas. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej będzie koordynował przygotowanie projektów przez poszczególne resorty (urzędy), negocjował z Komisją Europejską oraz opracowywał projekty planów PHARE do zaakceptowania przez KIE i Radę Ministrów.

Podstawowymi kryteriami oceny projektów będą:

- zgodność z celami integracyjnymi, określonymi w kierunkowych dokumentach Unii i Polski (Partnerstwo dla Członkostwa, Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa, itp.),
- wielkość projektu (minimum wynosi ok. 2 mln ECU, projekty mniejsze powinny być łączone w pakiety, lub realizowane łącznie z innymi, pokrewnymi),
- udokumentowana gotowość strony polskiej do współfinansowania,
- dojrzałość - gotowość do rozpoczęcia wdrażania projektu,
- gotowość do wdrażania.

Formalny układ poszczególnych projektów (tzw. fiszek) powinien obejmować:

- cele projektu (z odniesieniem do Partnerstwa dla Członkostwa i Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa),
- lokalizacja (ew. region),
- ogólny opis projektu,
- ramy instytucjonalne (odpowiedzialność, nadzór),
- budżet (z rozbiciem na wielkość współfinansowania z różnych źródeł),
- ustalenia realizacyjne (jednostka wdrażająca, udział twinningu, spodziewana liczba i wartość kontraktów),
- harmonogram realizacji,
- odniesienie do „równości szans” (w jaki sposób zostanie zapewniony równy udział kobiet i mężczyzn),
- uwarunkowania oraz kolejność najważniejszych działań,
- szereg szczegółowych załączników, w tym: standardowa tablica *log-frame*, powiązanie projektu z poprzednimi programami PHARE oraz z bieżącymi projektami finansowanymi z innych źródeł, itp.

Projekty inwestycyjne powinny ponadto zawierać:

- opis wpływu na środowisko naturalne,
- wskaźniki rentowności (finansowa stopa zwrotu, wewnętrzny ekonomiczny wskaźnik rentowności, podstawa obliczeń itp.),

- tzw. „kryteria inwestycyjne” (efekt katalityczny, współfinansowanie, dodatkowość, gotowość projektu i jego wielkość, zdolność samodzielnej działalności po akcesji Polski do UE, wpływ na warunki konkurencji, itp.),
- nawiązanie do studiów wykonalności lub analiz przedinwestycyjnych,
- listę aktów prawnych wiążących się z projektem (fakultatywnie),
- nawiązanie do rządowych planów i badań strategicznych (fakultatywnie).

Warto wspomnieć, że PHARE przewiduje możliwość współfinansowania uczestnictwa Polski w wewnętrznych programach Unii Europejskiej, można przeznaczyć na ten cel do 10% środków. W części PHARE, ukierunkowanej na wsparcie instytucjonalne (30% środków), główny nacisk będzie nadal kładziony na formę pomocy zwaną „twinningiem” (zbliżniaczenie).

5.2.2 Program ISPA

Procedury programu ISPA przewidują, że kraj - beneficjent składa do Komisji Europejskiej wniosek o wsparcie danego, konkretnego projektu (Komisja może też z własnej inicjatywy uruchomić pomoc, jeśli dotyczy to studiów projektowych, akcji informacyjnych i propagandowych itp.).

Wniosek powinien zawierać m.in.:

- określenie instytucji odpowiedzialnej za projekt,
- koszt i lokalizację projektu,
- harmonogram realizacji,
- analizę koszty / korzyści, w tym efekty dla rynku pracy,
- analizę wpływu na środowisko naturalne,
- kompletny plan finansowy, z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania,
- ocenę projektu na tle polityk wspólnotowych,
- informacje o działaniach podjętych dla zapewnienia właściwego wykorzystania i utrzymania projektowanego obiektu,
- dane wykazujące, że projekt odpowiada szczegółowym kryteriom, dotyczącym np. zgodności z priorytetami Partnerstwa dla Członkostwa i Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa, efektywnego zarządzania, itp.

Projekty oceniane będą przez specjalny Komitet ISPA. Przewodniczyć mu będzie przedstawiciel Komisji Europejskiej, w skład wejdą przedstawiciele państw członkowskich oraz - jako członek mający tylko głos doradczy - reprezentant Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Komisja może zapraszać do udziału w ocenie projektu przedstawicieli innych instytucji finansowych, a także zlecić wykonanie odpowiednich analiz i studiów na temat projektu. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu ISPA projekt będzie zatwierdzany przez Komisję Europejską i nastąpi podpisanie Memorandum Finansowego z państwem - beneficjentem. Dla każdego projektu powołany zostanie Komitet Monitorujący, jako wspólne forum Komisji Europejskiej i beneficjenta, dla monitoringu i nadzoru nad realizacją projektu.

5.2.3 Program SAPARD

Program SAPARD wymaga opracowania planu (planów), dotyczących rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Plan powinien być sporządzony, jak to określono „na właściwym geograficznym poziomie”. W Polsce może to być np. szczebel województwa. Plan powinien dotyczyć całego siedmioletniego okresu, ma być zatwierdzony na szczeblu centralnym i następnie zgłoszony do Komisji Europejskiej. Planowane działania, przewidziane do finansowania w programie SAPARD powinny być zgodne z celami Wspólnej Polityki Rolnej Unii, w szczególności w odniesieniu do tzw. Organizacji Rynków Branżowych (*Common Market Organisations, CMO*).

Wśród szeregu elementów, jakie ów plan powinien zawierać, należałoby tu zwrócić uwagę na kilka kwestii. Jedną z najważniejszych jest wybór Agencji Płatniczej (*Paying Agency*). Instytucji tej stawiane są dość szczegółowe i ostre wymagania, niezbędna jest także specjalna procedura „autoryzacji” agencji płatniczej na szczeblu rządowym. W danym kraju może funkcjonować kilka agencji płatniczych. W Polsce przewiduje się powierzenie tej roli Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Konieczne jest zademonstrowanie przewidywanych efektów interwencji SAPARD dla gospodarki, środowiska naturalnego i efektów społecznych (przede wszystkim wpływ na zatrudnienie).

Plan powinien też zawierać listę lub definicję „końcowych beneficjentów”. Zwykle pod tą nazwą rozumie się jednostki decydujące o rozdziale pomocy publicznej. Mogą to być organizacje lub instytucje, także prywatne, odpowiedzialne za przeprowadzanie operacji w ramach programu SAPARD. Nieodzowne jest również przedstawienie zasad organizacji wdrażania w taki sposób, by zapewniały one właściwe efekty, a także ustaleń co do kontroli i kar za nieprawidłowości.

Przewiduje się możliwość przeglądu i modyfikacji planu w toku realizacji programu.

W każdym regionie, czyli dla realizacji każdego planu, powołany będzie Komitet Monitorujący SAPARD, pracujący według reguł obowiązujących dla Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

6. WNIOSKI DLA PROGRAMOWANIA ROZWOJU GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

Pomoc Unii Europejskiej, a więc program PHARE, Fundusze Przedakcesyjne, a w perspektywie - po uzyskaniu członkostwa - także Fundusze Strukturalne stanowią bardzo istotny czynnik mobilizujący i pomagający zainicjować, i wdrożyć szereg akcji lub przedsięwzięć, ożywiających i rozwijających gospodarkę. Ważną kwestią jest, że stwarzają one szanse (i do pewnego stopnia wymuszają) oderwania się od czysto sektorowego podejścia do zagadnień rozwoju gospodarczego w kierunku kompleksowej, horyzontalnej polityki strukturalnej, odgrywającej obecnie w krajach członkowskich Unii decydującą rolę. Polityka rozwoju regionalnego jest tu zarówno „sposobem myślenia”, jak i „spoiwem” dla przeplatających się, skomplikowanych bloków problemowych rolnictwa, restrukturyzacji przemysłu, zasobów ludzkich, zatrudnienia i rynku pracy, polityki innowacyjnej, polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw, ochrony środowiska itp. Wszystko to podporządkowane jest podstawowemu celowi, który można ogólnie określić jako zdolność gospodarki do trwałego utrzymywania konkurencyjności, a w konsekwencji – posłuży stabilnemu wzrostowi poziomu życia ludzi.

Fundamentalnym wydarzeniem w Polsce, którego wagi nie sposób przecenić, jest uzyskanie podmiotowości polskich regionów w wyniku reformy ustrojowej, jaka weszła w życie z początkiem 1999 roku. Nowe województwa mają wszelkie dane, by stać się regionami

w rozumieniu zasad stosowanych w polityce Unii Europejskiej. Pozostaje jednak ciągle do rozstrzygnięcia ustanowienie w ramach administracji państwowej centralnego organu, który mógłby skutecznie kształtować politykę rozwoju regionalnego.

W średniej i dalszej perspektywie nie należy wyodrębniać sektorów wysokiej szansy, „skazanych na rozwój”, ani też sektorów niskiej szansy, „skazanych na uwiąd”. Tego typu ranking można ewentualnie układać wyłącznie dla konkretnych produktów. Każdy sektor ma potencjalne szanse na sukces rynkowy.

„Zadaniem rządu winno być stworzenie równych szans rozwojowych dla wszystkich sektorów, zaś określanie, w których opłaca się inwestować, lepiej jest zostawić samym przedsiębiorcom, a więc tym, którzy ryzykują własne pieniądze. Kluczowe znaczenie ma tu odpowiednia polityka makroekonomiczna i polityka strukturalna w wymiarze horyzontalnym i regionalnym” (jest to cytata z Raportu Końcowego Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej, lipiec 1997).

Na takim ogólnym tle gospodarka turystyczna, mająca swoje szanse i swoje problemy, musi znaleźć swoje miejsce wśród innych sektorów, zabiegających o pomoc Unii Europejskiej. Nie można jednak zakładać, że „gospodarka turystyczna” otrzyma wsparcie poprzez odrębny program pomocowy. Centralne programy typu PHARE-TOURIN już się raczej nie powtórzą, należy zatem, dobrze „przyswoić sobie tę lekcję”. Pożądane byłoby bardzo wnikliwie przyjrzenie się efektom programów TOURIN, przeanalizowanie ich rezultatów i zaleceń, a także doświadczeń i problemów, jakie wystąpiły podczas ich wdrażania.

Jedynym właściwym podejściem na przyszłość jest „wtapianie” planów związanych z gospodarką turystyczną do programów polityki strukturalnej i programów rozwoju regionalnego. Innymi słowy, trzeba wpisywać gospodarkę turystyczną do regionalnych strategii, poczynając od Narodowego Planu Rozwoju, poprzez Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego i strategię regionalne (wojewódzkie), aż do lokalnych programów. Rodzi to potrzebę bardzo elastycznego podejścia tak, by dostrzegać szanse dla rozwoju turystyki w danym regionie „przy okazji” różnych programów, mających różne cele. Z drugiej strony należy dokładać starań, by przekonywać gremia decyzyjne na różnych szczeblach o korzyściach płynących z gospodarki turystycznej i traktować ją jako element konkurencji z innymi regionami.

W istniejącej rzeczywistości i po reformie TOK respektowana jest zasada, że podmioty publiczne planują realizację własnych celów za własne środki. Kiedy jednak ubiegają się o środki pomocowe, muszą oczywiście dostosować się ściśle do wymogów ustalonych przez dawcę. Jeśli w grę wchodzi środki unijne, dokumenty programowe powinny być więc sporządzone w takich standardach i procedurach, jakich wymaga Unia Europejska. Oznacza to także zachowanie spójności między poziomem ogólnokrajowym, a poziomem wojewódzkim planowania rozwoju regionalnego.

W Funduszach Strukturalnych Unii Europejskiej stosuje się „doktrynę wyrównawczą” polityki regionalnej, w myśl której pomoc przeznaczona jest dla „najśłabszych”. Z drugiej jednak strony, środki mogą otrzymać tylko te regiony, które wykazą instytucjonalną i kadrową gotowość do efektywnego ich wykorzystania. Jest to stały dylemat.

Co się tyczy instytucji na szczeblu regionalnym, w nowym układzie terytorialnym rysuje się problem uporządkowania istniejących agencji rozwoju regionalnego i uporządkowania sieci ich wzajemnych powiązań oraz relacji z Polską Agencją Rozwoju Regionalnego.

Co się tyczy kadr, przygotowanych teoretycznie i praktycznie do działania w standardach europejskich, wyraźna jest potrzeba dokonania skoku ilościowego i jakościowego. Istniejący potencjał kadrowy w sferze polityki rozwoju regionalnego nie będzie w stanie podjąć i zrealizować zadań, związanych z potrzebami okresu przedczłonkowskiego i wykorzystać możliwości

stwarzanych przez fundusze przedakcesyjne (na uwagę zasługuje tu podjęty przez PARR projekt PROFI, którego celem jest stworzenie bazy danych o ekspertach polityki regionalnej i rozwoju).

Sformułowane powyżej ogólne uwagi odnoszą się oczywiście także do sektora gospodarki turystycznej. Przy całym istniejącym zróżnicowaniu polskich regionów, turystyka w różnych odmianach stanowić może jedną z „szans” praktycznie dla każdego z nich.

Z punktu widzenia gospodarki turystycznej, poszczególne programy pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dają różne możliwości.

Program PHARE, w swej 30% części na „wzmocnienie instytucjonalne” (*institution building*) może być wykorzystany dla umocnienia i rozwoju właściwego kształtu instytucjonalnych struktur w tym sektorze, jak również dla podniesienia profesjonalnego poziomu kadr poprzez rozmaite szkolenia, staże itp. Dotyczy to nie tylko administracji w sektorze turystyki, ale w równej mierze bezpośredniego zaplecza usług turystycznych i personelu przedsiębiorstw.

Część inwestycyjna PHARE (70%) jest potencjalnym źródłem środków m.in. na inwestycje w rozwój infrastruktury turystycznej i podnoszenia standardów obsługi, pod warunkiem, że będą one przyczyniać się do tworzenia miejsc pracy. Godnymi szczególnej uwagi są - i z pewnością pozostaną - programy współpracy transgranicznej. Są one instrumentem preferowanym w Unii Europejskiej, co znajduje wyraz m.in. w alokowaniu znacznych środków na analogiczne programy UE (INTERREG).

Inwestycje **programu ISPA**, jako ściśle ukierunkowane na ochronę środowiska i transport, nie mają bezpośredniego związku z przedsięwzięciami w gospodarce turystycznej. Pośrednio jednak rozwój infrastruktury transportowej i uporządkowanie problemów ochrony środowiska mogą mieć olbrzymie znaczenie dla atrakcyjności turystycznej danego regionu. Widać tu zatem istotne pole do działania dla „lobby turystycznego”, zarówno w fazie przygotowania projektów ISPA, jak i w procesie selekcji projektów do sfinansowania.

Program SAPARD zapewnić może bezpośrednio wsparcie na rzecz rozwoju bazy agroturystyki. Jest to wyraźnie wymienione w ramach celów programu, wśród innych działań na rzecz tworzenia alternatywnych źródeł dochodów ludności rolniczej. Na podkreślenie zasługuje fakt, że tego typu drobne przedsięwzięcia będą mogły uzyskać finansowanie stosunkowo szybko. Nie jest także wykluczone uzyskanie pomocy dla innych akcji związanych z turystyką na obszarach wiejskich.

Reasumując stwierdzić wypada, że programy przedakcesyjne stwarzają szereg możliwości i perspektyw dla gospodarki turystycznej, jako instrumentu przyczyniającego się do rozwoju regionalnego. Wykorzystanie tych możliwości zależy od tego, czy potencjał instytucjonalny i kadrowy tego sektora potrafi zapewnić odpowiednie jego uwzględnienie w strategiach regionalnych i planach rozwoju regionalnego. I tak kółko się zamyka.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność, z założenia całkiem pominiętą w niniejszym opracowaniu, jako że wykracza poza jego ramy. Rzeczą dotyczy mianowicie samego procesu negocjacji członkowskich. Otóż wydaje się, że w toku negocjacji (i harmonizowania aktów prawnych) sektor gospodarki turystycznej uzyska szanse i okazje właściwego wyeksponowania miejsca i roli tego działu gospodarki narodowej.

Część III

ZALĄCZNIKI

1. OBSZARY WIEJSKIE

1.1. Kryteria wyodrębnienia obszarów wiejskich

W Polsce w charakterystyce podziału administracyjnego kraju wyodrębniła się pojęcie terenów wiejskich, zdefiniowanych jako terytorium położone poza granicami administracyjnymi miast. Do terenów wiejskich (w 1997 r.) zaliczane jest w całości terytorium administrowane przez 1606 gmin wiejskich oraz ta część terytorium w 504 gminach miejsko-wiejskich, która występuje poza obszarami części miejskiej.

Podział na miasto i wieś występuje w Polsce od wielu lat i według tego kryterium wyodrębnia się ludność, powierzchnię, działalność gospodarczą (w tym w gospodarstwach rolnych) i wiele innych cech.

Z tych względów, w dalszej części opracowania większość informacji będzie grupowana i analizowana według kryterium podziału na część miejską i wiejską.

Na świecie istnieje niejednolite podejście do wyodrębnienia obszarów wiejskich w rozwoju terytorialnym. Na przykład według propozycji OECD do obszarów wiejskich kwalifikuje się ta część kraju, w której przeciętne zagęszczenie ludności jest nie większe niż 150 osób na 1 km². Komisja Europejska w swoim opracowaniu z lipca 1997 roku "Rural Development" zaproponowała także kryterium 100 osób/km² na szczeblu gminy.

Jednocześnie stosowanie tych kryteriów wymaga określenia szczebla podziału administracyjnego, dla którego będą wyznaczone wskaźniki przekrojowego zagęszczenia ludności (niejstosowa, gmina, powiat, czy też województwo) oraz w każdym z przypadków wyznaczenie różny poziom zagęszczenia ludności. Podawanie danych jest uzależnione od rodzaju szczebla, ale wymaga to grupowania informacji dla całego szczebla jednostki podziału administracyjnego kraju. Stwierdza się w Polsce podział na miasto i wieś i wyodrębnienie ich na szczeblu gmin. Jednakże i szczeblu jest też charakterystyczny dla województwa i regionu, a nie dla jednostki administracyjnej.

Porównanie głównych cech obszarów wiejskich w Polsce według różnych kryteriów ich wyodrębnienia (pow. ogólna kraju - 312 685 km², ludność na koniec 1996 r. – 38 639.341)

Kryterium wyodrębniania obszarów wiejskich według	Udziały charakteryzujące obszary wiejskie (według danych zliczanych na szczeblu gmin) w %		Przeciętna wartość wskaźnika zagęszczenia ludności osób/km ²
	Ludność	Powierzchnia	
Podziału administracyjnego na wieś i miasto	38,1	93,4	50,4
Wskaźnika zagęszczenia ludności do 150 osób /km ²	35	91,7	47,1
Wskaźnika zagęszczenia ludności do 100 osób/km ²	32,8	83,0	48,9 ?

Okazuje się, że przy stosowaniu w wyodrębnianiu obszarów wiejskich kryterium podziału administracyjnego na wieś i miasto oraz kryterium zagęszczenia do 150 osób/km², uzyskiwane są zbliżone wielkości. W obydwu przypadkach obejmują one ponad 90% powierzchni kraju i 35-38 % ludności. Według kryterium OECD stanowią one nieznacznie mniejszy udział. Wynika to z tego, że niewielka liczba gmin wiejskich, głównie w województwach śląskim i małopolskim, nie mieści się w tym kryterium. Jednocześnie w niewielkiej części gmin miejskich, występuje na tyle małe zagęszczenie ludności, że kwalifikują się do obszarów wiejskich.

Według kryterium proponowanego przez Komisję Europejską (zagęszczenie ludności do 100 osób/km²) – obszary wiejskie obejmowałyby 83% powierzchni i 32,8% ludności.

Niewielkie różnice, wynikające zwłaszcza z porównania dwóch pierwszych metod wyodrębniania obszarów wiejskich decydują, że na etapie formułowania niniejszego dokumentu w pełni zasadna jest zastępowalność zebranych informacji.

1.2. Sieć osadnicza

Polska cechuje się stosunkowo niskim przeciętnym zagęszczeniem ludności – 124 osoby/km².

W Polsce istnieje 870 miast (w tym 564 małych miast w ramach gmin miejsko-wiejskich) i 56 803 miejscowości wiejskich, w tym 42 782 wsi i 14 021 kolonii, przysiółków lub osad. Wśród miejscowości wiejskich prawie 15% liczy mniej niż 100 mieszkańców, blisko 66% - od 100 do 500, prawie 13% - od 500 do 1000 i tylko 6% powyżej 1000 mieszkańców.

Gęstość zaludnienia w 2170 gminach mających tereny wiejskie jest w większości niska, gdyż w:

- 10,1 % gmin występuje gęstość poniżej 25 osób/km²
- 37,8 % gmin występuje gęstość 25-49 osób/km²
- 38,2 % gmin występuje gęstość 50-99 osób/km²
- 8,3 % gmin występuje gęstość 100-149 osób/km²
- 5,6 % gmin występuje gęstość 150 i więcej osób/km²

Koncentracja miejscowości wiejskich w poszczególnych województwach jest bardzo zróżnicowana (tablica 1 w aneksie): od 2,7% w województwach śląskim i opolskim do 16,1% w mazowieckim. Mała gęstość zaludnienia w licznych miejscowościach kraju decyduje o stosunkowo małej przeciętnej gęstości zaludnienia, także w jednostkach wyższego szczebla podziału administracyjnego kraju (powiaty i województwa). Wśród 373 powiatów (w tym 68 powiatów grodzkich i 308 powiatów ziemskich) udział poszczególnych grup na podstawie gęstości zaludnienia wygląda następująco:

- 14,5 % o gęstości zaludnienia do 49 osób/km²
- 39,4 % o gęstości zaludnienia 50-99 osób/km²
- 16,6 % o gęstości zaludnienia 100-149 osób/km²
- 29,5 % o gęstości zaludnienia 150 i więcej osób/km²

(tablica nr 2 w aneksie - liczba powiatów o różnej gęstości zaludnienia).

Tym samym blisko 70% powiatów, głównie ziemskich, charakteryzuje się gęstością zaludnienia, kwalifikującą uznanie całego powiatu jako obszaru wiejskiego według kryterium OECD. W 53,9 % powiatów gęstość zaludnienia nie przekracza poziomu 100 osób/km², a przeciętna gęstość zaludnienia w tej grupie powiatów wynosi zaledwie 53,1 osób/km² (tablica 3 w aneksie).

W grupie 70% powiatów o gęstości zaludnienia do 150 osób/km² przeciętny wskaźnik zaludnienia wynosi 73,1 osób/km². Można zatem oczekiwać, że wiele powiatów jako całość niezależna od gmin, będzie beneficjentami instrumentarium niniejszej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Instrumentarium tej polityki będzie powszechnie stosowane w zdecydowanej większości województw, co sugerują niskie przeciętne wskaźniki gęstości zaludnienia (tablica 3 w aneksie), z wyjątkiem województwa śląskiego. Zasięg instrumentów tej polityki i skala ich stosowania będzie jednak zróżnicowana, na co wskazuje bardzo znaczne zróżnicowanie gęstości zaludnienia od 60 osób/km² w województwie warmińsko-mazurskim i podlaskim, do blisko 400 osób/km² w województwie śląskim (tablica 3 w aneksie).

1.3. Ludność zamieszkała na terenach wiejskich

W Polsce bardzo powoli maleje liczba ludności wiejskiej. W końcu 1997 r. jej udział wynosił 38,1 % ogółu ludności (podobnie jak w 1996r.). Powszechny spis rolny wykazał, że w 1996 roku z gospodarstwami rolnymi na wsi związanych było 50,9% ludności wiejskiej. Udział ludności wiejskiej w poszczególnych województwach jest znacznie zróżnicowany, od 20,2% w województwie śląskim do 59,0% w podkarpackim (tablica 1 w aneksie).

W 1997 r. (stan w dniu 30.VI.) na wsi mieszkało 14 393 tys. osób, w tym 7 191 tys. mężczyzn i 7 202 tys. kobiet. Zdecydowanie wyższy, niż w miastach jest udział dzieci do lat 14 oraz ludzi w wieku powyżej 70 lat. Na tych obszarach znacznie wyższy jest także odsetek rodzin wielopokoleniowych. Gospodarstwa domowe z liczbą osób 5 i więcej stanowią w miastach 12,2% ogólnej liczby gospodarstw, natomiast na wsi 29,7%.

Ludność wiejska posiada niższy poziom wykształcenia, niż ludność zamieszkała w miastach.

Udział osób w wieku 15 lat i więcej, mieszkających na wsi i w miastach wg poziomu wykształcenia przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	Miasta	Obszary wiejskie
Ogółem	100	100
Wykształcenie		
- wyższe	9,8	1,9
- średnie i policealne	34,1	15,4
- zasadnicze	24,7	28,1
- podstawowe	27,6	43,8
- niepełne podstawowe lub bez wykształcenia	3,8	10,8

Źródło: GUS według spisu ludności i mieszkań metodą reprezentacyjną w 1995 r.

Sytuacja niskiego poziomu wykształcenia, obok niekorzystnego wpływu na tempo modernizacji rolnictwa, zmniejsza możliwości szerszego rozwinięcia pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi, co mogłoby stanowić alternatywę dla pracy w rolnictwie dla występującej nadwyżki siły roboczej. Dlatego podnoszenie poziomu wykształcenia jest priorytetem w polityce rządu.

1.4. Aktywność ekonomiczna i źródła utrzymania ludności wiejskiej

Z przeprowadzonego w 1996 r. Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) wynikało, że w rolnictwie łowiectwie i leśnictwie pracowało 27,5% ogółu pracujących w 1996 roku (15 841,9 tys.), w tym w indywidualnych gospodarstwach rolnych 23,3% (20,2% czynnych zawodowo). Udział osób fizycznych pracujących w rolnictwie maleje w wolnym tempie, głównie z braku miejsc pracy dla nadwyżki pracujących w gospodarstwach rolnych. Szacuje się, że nadwyżka pracujących wśród ludności, związanej z indywidualnymi gospodarstwami rolnymi, wynosiła około 900 tysięcy osób (23% pracujących w tych gospodarstwach). Blisko 55% tej nadwyżki stanowią potencjalni bezrobotni (około 500 tys. osób) - w zdecydowanej większości na wsi. W tym czasie bezrobocie rejestrowane na wsi wynosiło około 1065 tysięcy osób. Zatem potencjalni bezrobotni, łącznie z bezrobociem rejestrowanym, stanowili w 1996 roku około 1,5 mln osób. Część skutków tego bezrobocia jest zlokalizowana w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Dotyczy to głównie osób, które utraciły pracę poza rolnictwem, a wywodziły się z terenów wiejskich. W efekcie duża nadwyżka siły roboczej w tych gospodarstwach znajduje odbicie w małej dziennej liczbie godzin pracy, która według wyników PSR'96 wynosiła 6,5 godziny. Odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wynosił:

- 14,1% pracuje dziennie 2 godziny i mniej;
- 26,3% pracuje dziennie od 3 do 5 godzin;
- 29,1% pracuje dziennie od 6 do 8 godzin.

Zatem blisko 70% pracujących w rolnictwie pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy. Blisko 14% pracujących ma zapewnioną pracę przez 6 miesięcy w roku lub mniej, a ponad 5% przez 7–9 miesięcy. W tym świetle nie można wprost porównywać wskaźników liczby osób pracujących w naszym rolnictwie z innymi krajami europejskimi, gdyż w tych krajach wyraża się liczbę pracujących w przeliczeniu na pełnozatrudnionych. W Polsce liczba pełnozatrudnionych osób jest o 30% niższa od liczby osób fizycznych pracujących w gospodarstwach indywidualnych. W porównaniu z innymi krajami można porównywać jedynie liczbę osób pełnozatrudnionych i wynikające z niej wskaźniki pracujących w rolnictwie, gdyż w większości krajów liczbę pracujących w rolnictwie wyraża się w jednostkach pełnego zatrudnienia. Trzeba

też uwzględniać to, że część gospodarstw nie prowadzi działalności rolniczej, czy też prowadzi ją wyłącznie (bądź głównie) dla zaspokojenia własnych potrzeb konsumpcyjnych. Udział takich gospodarstw w Polsce jest dużo większy, niż w innych krajach. W gospodarstwach produkujących głównie na rynek pracuje około 62% ogółu pracujących w indywidualnych gospodarstwach. Udział pełnozatrudnionych w gospodarstwach towarowych wśród ogółu pracujących w Polsce można szacować na około 15–16%. Natomiast przy zliczaniu wszystkich osób fizycznych, niezależnie od czasu ich pracy i celu tej działalności, powstaje ogromna dysproporcja pomiędzy liczbą pracujących osób a liczbą tych, którym ta praca stwarza główne źródło utrzymania.

Z danych reprezentacyjnego spisu ludności w 1995 r. wynika następująca struktura ludności według źródeł utrzymania:

Wyszczególnienie	Miasto	Wieś
Ogółem	100	100
Z tego utrzymuje się z:		
pracy najemnej	53,7	34,0
na własny rachunek	9,8	30,9
w tym: gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie		
niezarobkowych źródeł	1,4	27,4
w tym z:	36,5	35,1
emerytury	15,8	14,8
renty	11,9	12,5
zasiłku dla bezrobotnych	5,0	5,6
pomocy społecznej	0,9	0,8

Z wcześniejszych zestawień wynikało, że w tym czasie na wsi spośród ogółu pracujących - 58% pracowało w gospodarstwach rolnych. Zatem tylko dla 47% pracujących w gospodarstwach rolnych praca ta zapewniała główne źródło utrzymania. W rok później udział ten wyniósł już tylko 43,6% (wyniki PSR'96). Pogorsząca się kondycja ekonomiczna gospodarstw rolnych w warunkach wzrastającej konkurencyjności decyduje, że zmniejsza się i będzie nadal zmniejszać udział osób, dla których głównym źródłem utrzymania będzie praca we własnym gospodarstwie rolnym. Obecnie takie źródło utrzymania uzyskuje 9,7% mieszkańców kraju¹ w wieku 15 lat i więcej. Odsetek ten pozostaje w zasadniczej dysproporcji z udziałem osób pracujących w gospodarstwach rolnych. Wyjaśnia to przyczyny wysokiej aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej wynikającej z dużego udziału pracujących w gospodarstwach rolnych, jednakże w większości w niepełnym wymiarze czasu pracy i małym udziale osób uzyskujących z tej pracy główne źródło utrzymania. Wśród źródeł utrzymania ludności wiejskiej pierwszorzędne znaczenie mają niezarobkowe źródła utrzymania, następnie praca najemna, a dopiero w trzeciej kolejności głównym źródłem utrzymania jest praca w gospodarstwach rolnych.

¹ W. Dabkowski "Jakie jest nasze rolnictwo" wydanie Magazynu Gospodarczego "Polska, rolnictwo, Unia Europejska" Warszawa 1998 r.

Nie można pomijać jednak faktu, że dla wielu osób utrzymujących się głównie z innych źródeł niż rolnictwo, praca we własnym gospodarstwie stwarza dodatkowe źródło utrzymania. Liczba ludności uzyskującej dodatkowe źródło utrzymania (o różnej skali jego znaczenia) jest dwukrotnie większa od liczby osób uzyskujących z rolnictwa główne źródło utrzymania. Jednak, generalnie zmniejszające się wśród ludności wiejskiej znaczenie pracy w rolnictwie jest szczególnym wyzwaniem dla strategii rozwoju obszarów wiejskich.

1.5. Stan infrastruktury społecznej i technicznej

Rozproszona sieć osadnicza i wynikające z tego wysokie koszty budowy infrastruktury na obszarach wiejskich, w warunkach niskiej dochodowości z rolnictwa i wysokiego bezrobocia (rejestrowanego i ukrytego), stanowią główne przyczyny zróżnicowania w jej rozwoju. Powoduje to znacznie trudniejsze warunki życia i pracy na wsi niż w miastach. W wielu miejscowościach brak jest dostatecznej sieci dróg, linie energetyczne wymagają modernizacji, znacznie niższy niż w miastach jest stopień telefonizacji, wyposażenia w sieć wodociągową i kanalizacyjną, trudniejszy jest dostęp do banków, urzędów pocztowych, nauki i kultury, a także do placówek służby zdrowia, zwłaszcza specjalistycznych.

Trudności te w istotny sposób hamują rozwój funkcji pozarolniczych na wsi, nie sprzyjają nowemu osadnictwu na obszarach wiejskich, jak i rozwijaniu pozarolniczej działalności gospodarczej.

Infrastruktura społeczna na terenach wiejskich była przez lata dziedziną zaniedbaną, niedoinwestowaną i niedostosowaną do potrzeb. W okresie rozpoczęcia przebudowy gospodarki i spadku realnych dochodów część placówek uległa likwidacji, wstrzymano wiele inwestycji, ograniczono remonty już istniejących placówek. O ile w budowie infrastruktury technicznej w bieżącym dziesięcioleciu nastąpiło wyraźne przyspieszenie, to w infrastrukturze społecznej taki proces nie jest widoczny. Występuje on zwłaszcza w placówkach kulturalnych, ale dotyczy także dostępu do szkół i służby zdrowia. Liczba ludności wiejskiej przypadająca na 1 lekarza jest czterokrotnie wyższa niż w miastach, a na 1 stomatologa ponad dwukrotnie wyższa.

Istnieją duże rozbieżności regionalne w zakresie infrastruktury społecznej. Generalnie rzecz biorąc, w województwach północno-wschodnich poziom rozwoju jest najniższy. Rozwój infrastruktury łączy się na ogół z urbanizacją i industrializacją.

Regiony, w których wcześniej dominowały państwowe gospodarstwa rolne, mają wysoki wskaźnik bezrobocia - zwłaszcza wśród byłych pracowników pegeerów. Duża część bezrobocia na wsi koncentruje się właśnie na tych terenach.

Warunki nauczania są zdecydowanie gorsze na wsi niż w mieście, a przeciętny poziom nauczania na wsi jest z reguły niższy. Na gorsze możliwości edukacyjne dzieci wiejskich składa się szereg barier, związanych z funkcjonowaniem systemu oświatowego na wsi (np. ograniczone wychowanie przedszkolne, gorzej wykwalifikowani nauczyciele, gorsza oferta edukacyjna szkolnictwa ponadpodstawowego) oraz barier związanych z sytuacją materialną rodzin wiejskich i brakiem aspiracji edukacyjnych rodziców. Wybór szkoły ponadpodstawowej zależy szczególnie od tych dwóch ostatnich czynników, wiążąc się z siecią szkół w najbliższej okolicy, możliwościami dojazdu lub zamieszkiwania w internacie, kosztami dojazdów lub mieszkania poza domem. W tej chwili w mieście młodzież częściej wybiera licea ogólnokształcące, na wsi szkoła zawodowa nadal pozostaje dominującym typem wybieranej placówki oświatowej.

2. MIEJSCE I ROLA SEKTORA ROLNEGO W GOSPODARCE POLSKI

W Polsce obszary wiejskie i sektor rolny mają większe niż w innych krajach znaczenie społeczno-gospodarcze i są ściślej ze sobą powiązane. Wciąż istnieją regiony, w których rolnictwo jest główną gałęzią gospodarki, wpływającą na poziom życia jego mieszkańców i rozwoju. Jednocześnie uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne powodują, że możliwości rozwiązywania problemów bez pomocy państwa w rolnictwie i na wsi są daleko mniejsze niż w miastach oraz w innych działach gospodarki.

Udział rolnictwa w PKB (łącznie z łowiectwem i leśnictwem) w 1997 r. wynosił 5,1% (w UE średnio około 2%) i wykazywał stałą tendencję spadkową (w 1988 r. - 11,8%, 1995 r. - 6,4%). Polska gospodarka żywnościowa charakteryzuje się stosunkowo niskim stopniem towarowości produkcji rolniczej.

Znaczna część indywidualnych gospodarstw rolnych prowadzi działalność wyłącznie (bądź głównie) dla zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych ludności, związanej z tymi gospodarstwami. W pozostałych gospodarstwach rolnych, poza gospodarstwami indywidualnymi, problem taki nie występuje, bądź występuje w skali marginalnej, pozwalającej na jego pominięcie.

Z ogólnej liczby 2 041 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych powyżej 1 ha:

- 49,4 tys., tj. 2,4% nie prowadzi stale lub czasowo produkcji rolniczej,^{1/2}
- 260,0 tys., tj. 12,7% produkuje wyłącznie na własne potrzeby,
- 764,4 tys., tj. 37,4% głównie na własne potrzeby, a nadwyżki sprzedaje na rynku,
- 967,5 tys., tj. 47,4% głównie na rynek.

W grupie gospodarstw powyżej 15 ha ponad 90% gospodarstw produkuje głównie na rynek. Spośród gospodarstw o powierzchni od 1 do 5 ha aż 75% produkuje wyłącznie lub głównie na własne potrzeby, a dodatkowo 3,8% gospodarstw nie prowadzi działalności rolniczej (stale lub czasowo).

W gospodarstwach prowadzących działalność głównie na własne potrzeby i przeznaczających część produkcji na sprzedaż (średnia wartość sprzedaży ok. 1 200 zł w 1996 roku), ponad 55% miało powierzchnię mniejszą niż 3 ha.

Prowadzone analizy wykazują, że poziom wydajności jednostkowej gospodarstw rolniczych uzależniony jest w dużym stopniu - niezależnie od czynników glebowych i geograficznych - od poziomu kwalifikacji użytkowników gospodarstw rolniczych. Wyższy poziom kwalifikacji odzwierciedla się zdecydowanie korzystniejszymi wynikami prowadzonej działalności rolniczej. Decydujące znaczenie mają kwalifikacje rolnicze przy zbliżonych poziomach wykształcenia ogólnego.

2.1. Struktura obszarowa gospodarstw

Polska jest krajem o dużych zasobach ziemi, w którym powierzchnia gruntów ornych, przypadających na mieszkańca wynosi 0,37 ha. (w UE średnio 0,21 ha).

Zasoby użytków rolnych (UR) w Polsce wynoszą 18,5 mln ha (stanowi to 13,4% całości UR w Unii Europejskiej). W Polsce grunty najsłabszych klas - V i VI stanowią aż 34,6%, a grunty klas I i II - tylko 3,3%. Powierzchnia użytków rolnych na 1 mieszkańca wynosi ok. 0,5 ha, tj. na poziomie zbliżonym do Francji, Danii i Grecji, ale o 28% wyższym niż średnio w UE.

^{1/2} Powszechny Spis Rolny, 1996, Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych, GUS, Warszawa 1998 rok.

W ostatnich dziewięciu latach nastąpiła istotna zmiana w strukturze własnościowej gruntów rolnych. Udział gospodarstw indywidualnych, które dominowały już wcześniej, znacznie się powiększył. W 1997 roku gospodarstwa te stanowiły 82,9% wszystkich gospodarstw, natomiast gospodarstwa spółdzielcze – 2,5%, a państwowe – 5,8%.

Wśród gospodarstw indywidualnych (łącznie z działkami 0,1–1 ha), zajmujących 82,3% powierzchni UR w Polsce, gospodarstwa o powierzchni poniżej 15 ha stanowią 94,21% ogółu gospodarstw i obejmują 55,2% UR. Gospodarstwa o powierzchni powyżej 15 ha stanowią 5,8% liczby gospodarstw i mają w użytkowaniu 44,8%UR (struktura obszarowa gospodarstw indywidualnych).

Obok wielu małych gospodarstw, najczęściej indywidualnych, istnieją w Polsce także gospodarstwa bardzo duże - o powierzchni 1000 – 2500 ha, a sporadycznie i większe, należące również do sektora prywatnego. Gospodarstwa powyżej 100 ha dysponują blisko 22% UR, w tym 16,1% powierzchni UR pozostaje w gestii gospodarstw o powierzchni 500 – 2500 ha i większych.

Indywidualne gospodarstwa rolne, mimo swej ilościowej dominacji i zajmowanej powierzchni, nie są jedyną formą własności, stąd poniżej przedstawiono dla porównania odsetek zajmowanych powierzchni użytków rolnych w poszczególnych grupach obszarowych powierzchni ogółem dla wszystkich rodzajów gospodarstw i indywidualnych gospodarstw rolnych.

Grupy obszarowe w ha powierzchni ogólnej	Gospodarstwa ogółem w %	Indywidualne gospodarstwa rolne w %
poniżej 1	2,2	-
1-5	13,9	16,5
5 – 10	16,0	21,4
10 – 20	25,2	24,0
20 – 100	16,8	13,9
100 – 500	5,8	3,3
ponad 500	16,1	3,2

Struktura obszarowa gospodarstw w poszczególnych regionach jest silnie zróżnicowana; przeciętna wielkość gospodarstwa na północnym zachodzie wynosi 18 ha, podczas gdy przeciętna wielkość na południu wynosi nawet poniżej 3 ha.

Grunty rolne w Polsce są bardzo rozdrobnione, gdyż w 56% gospodarstw nieruchomości rolne obejmuje kilka rozproszonych działek. Z liczby tej w 71,9% gospodarstw grunty znajdują się w więcej niż trzech oddzielnych kawałkach. Utrudnia to znacznie prowadzenie produkcji rolnej i obniża efektywność produkcji.

Rozdrobnienie rolnictwa skorelowane jest z szeregiem cech samych gospodarstw rolnych lub też ich użytkowników. Dotyczy to np. przygotowania zawodowego rolników oraz wyposażenia gospodarstw w elementy techniki rolniczej, co decyduje o złych relacjach podstawowych czynników wytwórczych: ziemi, kapitału, pracy, wykształcenia oraz kwalifikacji, przyczyniając się w ten sposób do obniżenia siły ekonomicznej gospodarstw rolnych.

W 1997 r. wartość produkcji globalnej na 1 ha użytków rolnych wynosiła 2 780 zł (750 ECU)^{/3}, a towarowej 1572 zł (425 ECU). Realnie wartość produkcji w 1997 roku, w porównaniu z latami poprzednimi, zmalała w wyniku zmniejszenia wolumenu produkcji, jak i niekorzystnych dla rolnictwa relacji cen.

^{/3} wg średniego kursu NBP w 1997 r. 1 ECU = 3,7055 zł

Tab. 1. Sieć osadnicza w 1997 r.^{/*}, stan w dniu 31 XII

Województwo	Liczba gmin				Odsetek liczby			
	gmin							
					<i>miast</i>	<i>miejsowości miejskich</i>	<i>miejsowości wiejskich w kraju</i>	<i>ludności wiejskiej w woje- wództwie</i>
	<i>ogółem</i>	<i>miejskie</i>	<i>miejsko- wiejskie</i>	<i>wiejskiej</i>				
Dolnośląskie	169	36	53	80	89	2930	5,2	28,3
Kujawsko- Pomorskie	144	17	34	93	51	3569	6,3	37,9
Lubelskie	212	19	21	172	40	4207	7,4	53,6
Lubuskie	83	9	33	41	42	1528	2,7	35,2
Łódzkie	177	18	24	135	42	5181	9,1	35,1
Małopolskie	181	16	37	128	53	2635	4,6	49,4
Mazowieckie	325	46	47	232	83	9137	16,1	35,8
Opolskie	71	3	31	37	34	1561	2,7	47,5
Podkarpackie	160	16	29	115	45	2166	3,8	59
Podlaskie	118	13	23	82	36	3950	7	42,2
Pomorskie	123	25	17	81	42	2994	5,3	31,2
Śląskie	165	47	21	97	68	1518	2,7	20,2
Świętokrzyskie	102	5	24	73	29	2845	5	54,3
Warmińsko- Mazurskie	116	16	31	69	47	3885	6,8	40,4
Wielkopolskie	226	19	89	118	108	5527	9,7	42,4
Zachodnio- Pomorskie	114	11	50	53	61	3170	5,6	30,2
Polska	2486	316	564	1606	870	56803	100	38,1

* Dane według opracowania GUS "Polska w nowym podziale terytorialnym" Warszawa 1998

Tab. 2. Liczba ludności o różnej gęstości zaludnienia^{/*}

Województwo	Liczba powiatów o różnej gęstości zaludnienia w liczbie osób/km ²						
	do 49	50-99	100-149	150-499	499-999	1000-1999	2000 i więcej
Dolnośląskie	-	15	7	4	-	3	1
Kujawsko-Pomorskie	1	15	3	-	-	3	1
Lubelskie	4	12	3	1	-	2	2
Lubuskie	5	6	-	-	-	1	1
Łódzkie	-	13	4	3	-	2	1
Małopolskie	-	1	10	8	-	2	1
Mazowieckie	4	22	4	6	1	2	3
Opolskie	-	5	4	2	-	1	-
Podkarpackie	2	4	11	3	1	2	1
Podlaskie	12	2	-	-	-	2	1
Pomorskie	3	9	2	1	-	2	2
Śląskie	-	3	2	11	3	9	8
Świętokrzyskie	-	9	1	3	-	1	-
Warmińsko-Mazurskie	11	6	-	-	-	3	1
Wielkopolskie	3	18	10	-	-	3	1
Zachodniopomorskie	9	7	1	1	-	2	-
Polska	54	147	62	43	5	40	24

* Dane według opracowania GUS "Polska w nowym podziale terytorialnym" Warszawa 1998

Tab. 3. Przeciętne wartości wskaźników gęstości zaludnienia dla powiatów i województw/*

Województwo	Przeciętna gęstość zaludnienia w powiatach mieszczących się w przedziałach gęstości zaludnienia		Przeciętna gęstość zaludnienia w skali województwa
	do 100 osób/km ²	do 150 osób/km ²	
Dolnośląskie	76,4	88,7	150
Kujawsko-Pomorskie	65,3	73,0	117
Lubelskie	60,7	66,3	89
Lubuskie	56,1	56,1	73
Łódzkie	85,6	93,1	147
Małopolskie	78,9	120,1	212
Mazowieckie	63,8	69,7	142
Opolskie	79,1	94,2	116
Podkarpackie	55,5	92,6	118
Podlaskie	40,5	40,5	61
Pomorskie	71,0	77,1	119
Śląskie	93,0	110,0	398
Świętokrzyskie	77,1	80,6	114
Warmińsko-Mazurskie	48,3	48,3	60
Wielkopolskie	70,7	85,5	112
Zachodniopomorskie	49,9	51,8	76
Polska	51,3	73,1	124

* Dane według opracowania GUS "Polska w nowym podziale terytorialnym" Warszawa 1998

Tab. 4. Struktura obszarowa gospodarstw

Grupy obszarowe użytków rolnych w ha	Liczba gospodarstw		Powierzchnia użytków rolnych	
	w tys. sztuk	udział procentowy	w tys. ha	Udział procentowy
Ogółem	3 066,5	100,00	17 348,3 *	100,00
do 1	1019,7	33,25	379,7	2,2
1,01 - 4,99	1130,3	36,87	2851,1	16,4
5,00 - 14,99	738,5	24,09	6349,5	36,6
15,00 - 29,99	145,4	4,74	2859,7	16,5
30,00 - 49,99	19,8	0,65	729,7	4,2
50,00 - 99,99	6,0	0,20	403,0	2,3
100,00 - 499,99	4,6	0,14	1078,6	6,2
500,00 - 999,99	1,4	0,04	952,0	5,5
1000,00 i więcej	0,7	0,02	1 745,0	10,1

* bez działek do 0,10 ha Źródło: GUS

Załącznik 2

Informacja na temat realizacji programu PHARE i innych w sektorze wsi i rolnictwa koordynowane przez FAPA^{/1}

W okresie 1990-1997 w ramach PHARE przyznane zostało dla polskiego rolnictwa 197 mln ECU (łącznie z Programem 1996). Należy rozróżnić dwa etapy pomocy. **Pierwszy etap** z 1990 miał wartość 100 mln ECU; składały się na niego dostawy najbardziej potrzebnych środków produkcji, pasz dla zwierząt za 20 mln ECU i pestycydów za 50 mln ECU). Towary te zostały sprzedane na polskim rynku, a uzyskane środki zasilły specjalny fundusz rządowy, którym zarządzał Fundusz Współpracy (FW). W tym samym roku uruchomiono też linię kredytową dla rolnictwa (Agrolinia - 30 mln ECU), którą zarządzała specjalna jednostka, działająca w ramach FW nie podlegająca resortowi rolnictwa. **Drugi etap** rozpoczął się w 1991 r. i w jego ramach otrzymano 97 mln ECU, z czego 5 mln ECU przekazano do Ministerstwa Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej, a 6 mln ECU do Biura Programu PHARE przy NBP (na audyt banków spółdzielczych), a więc w okresie tym rolnictwo właściwie otrzymało w sumie tylko 81 mln ECU. Środkami tymi zarządzała FAPA. W roku 1997 ze środków pierwotnie przeznaczonych dla rolnictwa, realokowano kolejne 6 mln ECU - na Program Łagodzenia Skutków Powodzi ("Odbudowa").

W latach 1991-1993 programy pomocy były ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb sektorów wsi i rolnictwa w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Równocześnie pomoc PHARE znacznie zwiększyła potencjał MRiGŻ w zakresie formułowania i wdrażania krajowej polityki rolnej i polityki rozwoju wsi. Na realizację tych celów przeznaczono 65 mln ECU zatwierdzonych w ramach MF-91, MF-92, MF-93. Programy te były wdrażane przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) przy MRiGŻ. W roku 1992 uzgodniony został program Informacja o Gruntach, na kwotę 5 MECU, który został wdrożony (głównie zdjęcia lotnicze) poprzez Jednostkę Zarządzającą Programem, powstałą przy Ministerstwie Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej, a po reformie administracji centralnej będącą w gestii Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

^{/1} Materiał przygotowany przez FAPA Warszawa, 28 września 1998 r.

Nie było Programu 1994 dla sektora rolniczego.

W programach 1991-1993 pomoc PHARE w zakresie restrukturyzacji rolnictwa koncentrowała się na następujących obszarach:

- spółdzielczość wiejska łącznie z bankowością spółdzielczą,
- edukacja rolnicza i usługi doradcze,
- restrukturyzacja i prywatyzacja PGR-ów,
- marketing i inwestycje,
- wsparcie MRiGŻ w tworzeniu i wdrażaniu polityki rolnej,
- pilotażowe inwestycje infrastrukturalne przyjazne środowisku.

Środki z MF'93 wspierały dostosowanie rolnictwa do gospodarki rynkowej. W ramach tego Memorandum rozpoczęto prace systemowe, związane z przygotowaniem polskiego rolnictwa do integracji z UE.

Od początku funkcjonowania program PHARE przy udziale Banku Światowego wspierał przemiany w obrębie spółdzielczości wiejskiej. Dzięki pomocy PHARE utworzona została Fundacja Spółdzielczości Wiejskiej (FSW) wraz z 12 ośrodkami regionalnymi wspierająca politykę rolną, prowadząca szkolenia i świadcząca usługi doradcze dla polskiej spółdzielczości wiejskiej. Fundacja Spółdzielczości Wiejskiej z funduszy PHARE, przeznaczonych dla rolnictwa, wykorzystywała kwotę 14,67 mln ECU (tabela 1). FSW przeszła restrukturyzację, która zapewnia, że działalność Fundacji odpowiada popytowi na jej usługi ze strony spółdzielni wiejskich. To z kolei oznacza zmniejszenie zatrudnienia do 25 % oraz poprawienie profesjonalnych umiejętności, niezbędnych dla wykonywania usług konsultingowych (łącznie z kontraktami realizowanymi po wygraniu przetargów, na zasadzie konkurencyjności w ramach programu PHARE).

W zakresie kredytowania wsi i bankowości spółdzielczej pomoc PHARE, również i tym razem określona przy współpracy z Bankiem Światowym, koncentrowała się na szkoleniu personelu banków polskich, doradców i audytorów dla Systemu Banków Spółdzielczych, zapewniła doradztwo Rządowi Polskiemu odnośnie polityki restrukturyzacji systemu bankowości spółdzielczej. PHARE odegrał kluczową rolę w utworzeniu Krajowego Związku Banków Spółdzielczych (KZBS) i 3 spółdzielczych banków regionalnych oraz w restrukturyzacji Banku Gospodarki Żywnościowej (BGŻ). W Memorandach Finansowych '91 – '93 przeznaczono 12 mln ECU, z czego 6 mln ECU realokowano do NBP.

Program dotyczący usług doradczych zapewnił pomoc personelowi zajmującemu się rozwojem wsi i organizacjom rolniczym oraz innym instytucjom sektora wiejskiego w inicjowaniu modernizacji usług.

Program prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych (3 mln ECU), wspomagał Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) w restrukturyzacji i prywatyzacji PGR-ów oraz w założeniu systemu informacji zarządzania. Pilotażowy fundusz kapitałowy (4 mln ECU), zarządzany przez AWRSP - uzupełnia te działania poprzez zapewnienie systemu subwencji, umożliwiających byłym pracownikom PGR-ów stworzenie własnych przedsiębiorstw w wybranych rejonach Polski, tym samym prywatyzując majątek AWRSP.

W zakresie wsparcia rozwoju infrastruktury wiejskiej zrealizowano pilotażowy projekt zarządzania zasobami wodnymi, w celu redukcji zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego oraz utworzenie systemu rolnictwa przyjaznego środowisku. Projekt realizowany był przez IMUZ (4mln ECU).

W ramach komponentu dotyczącego Wsparcia Marketingu i Inwestycji finansowanych jest obecnie szereg projektów (pierwotnie zawartych w Programie Dostosowawczym dla Sektora Rolnego - PDSR, przygotowanym wspólnie z Bankiem Światowym), ukierunkowanych na szkolenia w zakresie marketingu artykułów spożywczych, zagadnienia dostępu do rynków zagranicznych, promocję małych i średnich przedsiębiorstw, itd.

W dziedzinie wsparcia polityki sektorowej PHARE wspomaga MRiGŻ w zakresie formułowania założeń polityki rolnej i w sprawach związanych z integracją oraz finansuje szereg projektów, dotyczących handlu artykułami rolnymi, zarządzania w przemyśle mleczarskim, konsolidację gruntów, itd.

Poniższa tabela zawiera zestawienie wydatkowania środków PHARE na restrukturyzację rolnictwa w Polsce w latach 1990-1993.

Tab. 1. Środki PHARE przyznane na restrukturyzację rolnictwa polskiego w latach 1991-1993

Projekty i programy	FM-91	FM-92	FM-93	Razem
Przekształcenia Spółdzielczości Wiejskiej	6.42	4.25	4.00	14.67
Reforma sektora bankowości spółdzielczej	1.00	5.00	6.00	12.00
Prywatyzacja PGR	0.00	3.00	0.00	3.00
Pilotażowy Fundusz Kapitałowy dla byłych PGR	0.00	0.00	4.00	4.00
Doradztwo Rolnicze - szkolenia	4.15	1.00	3.00	8.15
Wsparcie dla polityki MRiGŻ	2.53	1.50	5.00	9.03
Wsparcie dla marketingu i inwestycji	0.00	0.00	2.60	2.60
Infrastruktura wiejska: zasoby wodne	0.00	0.00	4.00	4.00
Wdrażanie i koordynacja	0.90	1.50	0.80	3.20
Monitorowanie	2.00	1.75	0.60	4.35
RAZEM	17.00	18.00	30.00	65.00

Fundusze w ramach MF 1991, 1992 i 1993 zostały całkowicie zakontraktowane i wypłacone. Ocena realizacji programu z MF '91 - '93 przygotowana przez OMAS, firmę konsultingową wybraną przez Komisję UE, zgodnie nowymi procedurami Monitoringu i Oceny PHARE, dostępna jest w Komisji UE.

Począwszy od 1995 roku, w intencji stworzenia możliwości długofalowej strategii programów pomocy dla Polski, wprowadzono Wieloletni Program Indykacyjny (MIP) na lata 1995-1999 obejmujący pomocą w wysokości 1 015 MECU wszystkie sektory gospodarki. W ramach Programu Wieloletniego przyznano 61 MECU dla rolnictwa (tj. 6 % całej kwoty) oraz jasno pokazano sposób wykorzystania pomocy dla wspierania wzrostu w sektorach wsi i rolnictwa i dla stopniowego osiągnięcia rolniczego *Acquis Communautaire*.

Wraz z rozpoczęciem realizacji Wieloletniego Programu Indykacyjnego struktura wsparcia udzielanego przez PHARE zmieniła się z przyjętej w pierwszym etapie działań, na ukierunkowaną w przyszłość tj. wspierającą integrację rolniczą z EU, jak również modernizację i rozwój obszarów wiejskich. Tak więc wsparcie PHARE, udzielane polskiemu sektorowi rolniczemu ewoluowało pod względem kierunków, form i wyników, odzwierciedlając zmiany w warunkach, potrzebach i polityce gospodarczej.

Program 1995 (13 mln ECU) jest pierwszym spośród realizowanych w ramach MIP i koncentruje się na wdrażaniu programów, za które bezpośrednią odpowiedzialność ponosi MRiGŻ, tj. *wdrażanie Acquis Communautaire* w rolnictwie oraz rozwój obszarów wiejskich.

Zapewnia wsparcie w przygotowaniach rolnictwa polskiego i przemysłu żywnościowego do przystąpienia do Unii Europejskiej i adaptacji do standardów, i norm UE oraz harmonizacji prawa polskiego z prawem UE. Programy te (dla większego wzmocnienia gospodarki wiejskiej) są uzupełnione programem inwestycji w infrastrukturę wiejską.

Począwszy od września 1996 rozpoczęto kontraktowanie środków z MF 1995, a ich pełne zakontraktowanie planowane jest do końca grudnia 1998.

Program 1996 (14 mln ECU), mimo znacznej redukcji spowodowanej realokacją środków na usuwanie skutków powodzi (realokacja: 6 mln ECU z komponentu przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich), stanowi kontynuację Programu 1995 głównie w zakresie spraw integracyjnych i jest wdrażany od stycznia 1998 roku.

W przypadku szeregu programów i projektów, planowanych w Programie 1997 (Memorandum podpisano 19 grudnia 1997 - 8mln ECU), wsparcie PHARE będzie przeznaczone na prace przygotowawcze do integracji z UE. Dotychczasowe przygotowania do realizacji programu wykazały, że potrzeby w zakresie wsparcia są znacznie większe, niż początkowo przewidywano, a co więcej, powinny być ukierunkowane na aspekty zarówno harmonizacji z UE, jak i dalszy rozwój obszarów wiejskich.

Tabela 2. Programy PHARE 1995 i 1996 przyznane na przygotowanie rolnictwa do integracji i rozwój obszarów wiejskich.

Programy i projekty	1995	1996
Realizacja zdobywcy wspólnotowych w rolnictwie	4.5	5,555
Dostosowanie przepisów prawnych w rolnictwie	0.5	0.6
Kontrola jakości żywności, usługi weterynaryjne i fitosanitarne	1.0	1.7
Edukacja w zakresie rolnictwa, prace badawcze i usługi doradcze	0.5	0.855
Wsparcie polityki MRiGŻ i szkolenie personelu pod kątem integracji z UE	0.8	1.2
Promocja i monitorowanie handlu artykułami rolno-spożywczymi oraz informacja rynkowa	1.2	0,7
Wsparcie organizacji zawodowych producentów rolnych	0.5	0.5
Rozwój wsi	7.0	1,545
Rynek ziemi i utworzenie katastru gruntów	1.0	-
Rozwój rynków hurtowych	2.5	-
Wsparcie grup marketingowych i spółdzielczości wiejskiej	1.5	-
Promocja i przygotowanie inwestycji na obszarach wiejskich	0.5	1,045
Usługi finansowe dla wsi	1.5	-
TA dla zapewnienia trwałości projektów	-	0,5
Monitorowanie, koordynacja pomocy, zarządzanie Projektem	1.5	0.9
RAZEM:	13.0	8.0*

* budżet MF 1996 po realokacji

1. EWOLUCJA POMOCY PHARE

Doświadczenia z realizacji pomocy PHARE dla rolnictwa pokazują, że struktura programu podlega ewolucji i konsolidacji. Dlatego w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami

zarówno po stronie darczyńcy, jak i beneficjenta Jednostka Zarządzająca - FAPA podejmuje nowe zadania wdrożeniowe na rzecz wsi i rolnictwa:

- w początkowym okresie pomoc polegała głównie na dostawach rzeczowych - środków ochrony roślin i pasz dla zwierząt, w celu przeciwdziałania tendencji do drastycznego załamania zaopatrzenia w środki produkcji i spadku podaży produktów rolnych; uruchomiono też linię kredytową dla rolnictwa (Agrolinia);
- następnie - przyznano pierwszeństwo wspieraniu prywatyzacji byłych PGR-ów, odbudowie spółdzielczości wiejskiej (popierane przez Bank Światowy i PHARE ale - jak się okazało - bardzo trudne w praktyce) i bankowości spółdzielczej oraz nowoczesnego doradztwa rolniczego;
- w kolejnych latach zyskiwały na znaczeniu działania wspierające instrumenty polityki rolnej, umacnianie orientacji marketingowej w sektorze oraz promowanie liberalizacji handlu rolnego, wynikające z umów międzynarodowych;
- pionierski w Polsce program rolniczo-środowiskowy – pilotażowy projekt gospodarki wodnej, Infrastruktura Terenów Wiejskich dla Gospodarki Wodnej, realizowany przez Instytut Melioracji i Użytków Zielonych. Tworzy on model postępowania i inwestowania w celu ograniczenia zanieczyszczeń wód odpadami pochodzącymi z rolnictwa.
- projekty o charakterze inwestycyjnym stały się konieczne w obliczu faktu, że zbliżająca się integracja rolnictwa i gospodarki żywnościowej ze Wspólnotą będzie wymagała poważnej realokacji czynników produkcji zarówno w całej gospodarce kraju, jak i w ramach sektora, czego nie sposób dokonać bez znacznych nakładów inwestycyjnych;
- po roku 1995 na pierwsze miejsce wysunęły się działania zmierzające do harmonizacji polskiego ustawodawstwa z dorobkiem prawnym UE (*Acquis Communautaire*) w rolnictwie oraz do dostosowania służb weterynaryjnych i fitosanitarnych do wymogów Jednolitego Rynku UE, co ma pozwolić na swobodny przepływ towarów w wymianie między Polską a krajami Unii;
- następnym kluczowym przedsięwzięciem FAPA było udzielenie wsparcia działalności grup roboczych MRiGŻ, przygotowujących integrację rolną i pozycję negocjacyjną Polski w sektorze rolno-żywnościowym. Wsparcie to obejmowało środki finansowe, a także aktywny udział pracowników jednostek FAPA w pracach Grup Roboczych. Dorobek Grup Roboczych jest bardzo znaczny w przygotowywaniu procesu integracji;
- stopniowo wprowadzano w życie podprogramy o charakterze inwestycyjnym, takie jak: Program Rozwoju Regionalnego na Obszarach Wiejskich, PHARE - RAPID – koordynowana przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego inicjatywa dofinansowania budowy infrastruktury technicznej w gminach wiejskich, wyselekcjonowanych wg zasad obowiązujących w Funduszach Strukturalnych Unii.

W roku 1997 FAPA jako podwykonawcy przyznano rolę wdrożeniową w realizacji części dużych nowych programów wsparcia PHARE dla Polski:

- w programie likwidacji zniszczeń popowodziowych „Odbudowa” instytucją wiodącą w realizacji jest Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw,
- w programach rozwoju regionalnego, wzorowanych na modelu Funduszy Strukturalnych UE, Program Małopolski - instytucją wiodącą w realizacji jest Polska Agencja Rozwoju Regionalnego (PARR).

W trakcie realizacji pomocy PHARE dla sektora rolnego następowała również konsolidacja tego programu. Polegała ona m.in. na coraz lepszym zrozumieniu potrzeb i poznaniu partnerów, opanowaniu skomplikowanych procedur wdrożeniowych i szerokim włączaniu w opracowywanie i realizację oraz monitoring projektów nie tylko urzędników urzędów centralnych, ale również szerokich rzesz specjalistów i działaczy lokalnych, co umożliwiło rozsądną decentralizację decyzji i aktywne współdziałanie różnych grup beneficjentów. Przejawem konsolidacji stało się również włączenie polskiego sektora rolnego do systemu planowania wieloletniego UE. Owocem tego stał się Wieloletni Plan Indykacyjny (MIP) dla sektora rolnego na lata 1995-1999.

Zgodnie z MIP działania PHARE miały się skoncentrować na dwóch strategicznych kierunkach działań:

- 1) przygotowaniu rolnictwa i wsi polskiej do integracji z Unią Europejską,
- 2) rozwoju obszarów wiejskich.

W ramach pierwszego obszaru działań przewidziano do realizacji następujące projekty:

- dostosowywanie norm prawnych dla sektora rolnego do wymogów UE,
- dostosowanie kontroli jakości żywności i odpowiednie przygotowanie służb weterynaryjnych i fitosanitarnych,
- edukacja, badania i doradztwo rolnicze,
- promocja i monitorowanie handlu międzynarodowego towarami rolno-spożywczymi i wspieranie budowy zintegrowanego systemu informacji rynkowej,
- wsparcie dla rozwoju organizacji producentów rolnych.

Na pomoc dla rozwoju obszarów wiejskich składały się projekty:

- rozwój rynku ziemi i katastru ziemskiego,
- rozwój rynków hurtowych,
- wsparcie dla grup marketingowych i spółdzielczości wiejskiej,
- promocja inwestycji na obszarach wiejskich,
- modernizacja systemu usług finansowych dla wsi, w tym banków spółdzielczych.

Warto przy tym pamiętać, że projekty rozwoju obszarów wiejskich w sposób pośredni również sprzyjały procesom integracji rolnej. Odnosi się to szczególnie do tych przedsięwzięć, które zajmują się rynkiem ziemi i stymulowaniem inwestycji w otoczeniu rolnictwa, ponieważ - obok zwalczania bezrobocia - ułatwiają proces poprawy struktury agrarnej, a w dalszej konsekwencji sprzyjają racjonalizacji produkcji oraz wzrostowi konkurencyjności sektora.

W Programie Wieloletnim dla Polski (1995-1999), na ogólną kwotę 1015 mln ECU, zaproponowano pomoc dla sektora rolno-żywnościowego: wsparcie finansowe w wysokości 61 mln ECU, czyli 6% całej pomocy PHARE dla Polski. Rozmiary tej pomocy jawią się jako dalece niewystarczające, w szczególności w obliczu ogromu zadań i przewidywanych wysokich kosztów integracji sektora rolnego z UE. Z drugiej strony warto pamiętać, że faktyczne wykorzystanie środków PHARE na rozwiązywanie problemów wsi i rolnictwa należy jednak szacować na wyższym poziomie, ponieważ szereg finansowanych przez PHARE przedsięwzięć z innych dziedzin gospodarki również dotyczyło w sposób pośredni tego sektora i przyczyniało się do przyspieszenia procesów modernizacji i restrukturyzacji wsi polskiej. Odnosi się to np. do pomocy dla rozwoju sektora prywatnego i do wspierania małych przedsiębiorstw.

Programy rozwoju regionalnego

W 1997 roku Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej opracował Program Rozwoju Regionalnego. Głównym zadaniem Programu jest przygotowanie Polski do wdrażania Funduszy Strukturalnych, po przystąpieniu do Unii Europejskiej oraz pomoc w procesie socjo-ekonomicznej odbudowy regionów, zidentyfikowanych jako szczególnie opóźnione w procesie restrukturyzacji gospodarki narodowej.

W ramach Programu Rozwoju Regionalnego przewiduje się realizację czterech Programów (15 mln ECU z Programu PHARE):

- 1) **Małopolskiego Programu Rozwoju Wsi i Rolnictwa (9 województw)**
- 2) **Regionalnego Programu Restrukturyzacji Gospodarki i Przeciwdziałania Bezrobociu w województwach Polski Północnej (8 województw)**
- 3) Programu Ekorozwoju w Euroregionie "Sprewa-Nysa-Bóbr"
- 4) Programu Restrukturyzacji i Rozwoju Gospodarki Województwa Katowickiego.

Program:

- wesprze rozwój instytucjonalny (3 mln ECU): pomoc dla wybranych makroregionów w zakresie rozwoju instytucji regionalnych,
- udzieli wsparcia inwestycyjnego dla regionu Małopolski (12 mln ECU):

Współfinansowanie działań inwestycyjnych nastąpi w zakresie:

- rozwoju przedsięwzięć związanych z zagospodarowaniem nadwyżek siły roboczej
- poprawy lokalnej infrastruktury, z uwzględnieniem zagadnień ochrony środowiska

W stosunku do poprawy infrastruktury lokalnej i ochrony środowiska szczególnie istotne będzie zapewnienie, że projekty wybrane do realizacji odzwierciedlają zmieniające się priorytety regionu.

Wymagania dotyczące współfinansowania tego Programu mówią, że strona polska powinna zapewnić wkład finansowy w wysokości 15 mln ECU (środki gmin, województw, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz innych instytucji), a więc całkowita wartość Programu wyniesie 30 mln ECU.

Ponadto władze polskie wyraziły zgodę na to, że bezpośrednie koszty związane z wdrażaniem Programu nie będą finansowane ze środków Programu, ale ze środków finansowych narodowych lub regionalnych.

Małopolski Program Rozwoju Wsi i Rolnictwa (MPRWiR)

Program został przygotowany w ramach prac Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce przez grupę projektującą, powołaną przez Małopolską Radę Regionalną (MRR). Został on pozytywnie zaopiniowany przez Komitet Rozwoju Regionalnego Rady Ministrów i przyjęty przez Radę Ministrów.

Program obejmuje następujące województwa: bielskie, kieleckie, krakowskie, krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzeskie, tarnowskie.

Małopolska Rada Regionalna powoła Komitet Sterujący oraz Zespół Opiniujący ds. Realizacji Programu MPRWiR.

Program będzie również partycypował w wykorzystaniu środków na Rozwój Instytucji Regionalnych. Warunkiem uzyskania tych środków jest utworzenie podmiotu regionalnego, zarządzającego Programem, profesjonalne przygotowanie projektów i zapewnienie 50 % udziału

środków własnych. Na prace przygotowawcze, związane z uruchomieniem Programu, Komitet Integracji Europejskiej przeznaczył środki w wysokości 1,8 mln złotych. Przewidziane środki finansowe będą elementem wymaganego przez Komisję Europejską współfinansowania przez stronę polską Zintegrowanych Pilotażowych Programów Rozwoju Regionalnego. MF '97 przyznało dla Programu Małopolskiego 12 mln ECU i w roku bieżącym należy uruchomić procedurę ich wdrażania.

Realizacja programów regionalnych jest przypisana Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, dla Programu Małopolskiego, podwykonawcą jest Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.

Program "ODBUDOWA"

W związku z klęską powodzi w lipcu 1997 Rząd Polski w porozumieniu z Komisją Europejską opracował program "Odbudowa", mający łagodzić skutki strat spowodowanych przez powódź. Środki (65 mln ECU, około 242 mln złotych) na powyższy program pochodzą z realokacji funduszy z innych programów Unii Europejskiej, realizowanych w Polsce. Ze środków Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa realokowano na powyższy Program 6 mln ECU ze środków FAPA MF '96 oraz 3,6 mln ECU z Programu RAPID.

Głównym koordynatorem Programu jest Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

W pierwszej fazie realizacji Programu każda spośród 145 gmin, zaliczonych przez polski rząd do gmin szczególnie dotkniętych powodzią otrzymała bezzwrotną dotację na realizację projektów w wysokości 100 000 ECU (374 000 PLN).

W drugiej fazie Programu 33 mln ECU zostały przeznaczone dla gmin w dziesięciu województwach (bielskie - 2 mln ECU, jeleniogórskie - 2 mln ECU, katowickie - 2 mln ECU, legnickie - 1 mln ECU, nowosądeckie - 6 mln ECU, opolskie - 6 mln ECU, tarnowskie - 1 mln ECU, wałbrzyskie - 6 mln ECU, wrocławskie - 6 mln ECU, zielonogórskie - 1 mln ECU).

Co najmniej 20% środków w każdym województwie powinno być przeznaczone na odbudowę zniszczeń w sektorze rolnym.

W opracowaniu jest specjalny projekt pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom o wartości 5 mln ECU, a także finalizowane są zasady programu odbudowy urządzeń gospodarki wodnej o wartości 12 mln ECU.

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa podpisała kontrakt z Polską Fundacją Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw na obsługę Programu "Odbudowa", w rejonach objętych działalnością Regionalnych Ośrodków FAPA (Kielce, Nowy Sącz, Rzeszów i Zielona Góra) na terenie województw: częstochowskiego, kieleckiego, lubelskiego, nowosądeckiego, rzeszowskiego, tarnobrzckiego, sieradzkiego, tarnowskiego i zielonogórskiego (razem 89 gmin).

Podział środków pomiędzy gminy jest dokonywany przez Regionalne Komisje ds. Kwalifikacji Projektów.

Program PHARE na rok 1997 - okres przejściowy

Ministerstwo Rolnictwa przy pomocy FAPA i za aprobatą Komitetu Zarządzającego PHARE w Brukseli podejmuje nowe zadania, zakładające przekształcenia struktur instytucjonalnych, umożliwiające objęcie polskiego sektora rolno-żywnościowego mechanizmem Wspólnej Polityki Rolnej.

Udział w WPR będzie się bowiem wiązał z daleko idącymi zmianami procedur administracyjnych i ze zmodyfikowanymi, zwiększonymi wymaganiami wobec kadr administracji. Fundusze na te przygotowania dostarcza Sektorowy Program Operacyjny PHARE dla rolnictwa na rok 1997. Zawarte są w nim takie projekty jak:

- rozpoczęcie budowy struktur zunifikowanego systemu rachunkowości gospodarstw rolniczych;
- zapoczątkowanie budowy instytucji dopasowanych do systemu Unii i zdolnych do wprowadzenia polityki rynkowej, jak również dysponujących środkami polityki strukturalnej UE (z uwzględnieniem doświadczeń istniejących - Agencji Rynku Rolnego i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa),
- wdrożenie programu intensywnych szkoleń dla pracowników administracji rolnej wszystkich szczebli.

Dla pełnej praktycznej realizacji tych planów konieczne będzie zabezpieczenie i wykorzystanie dodatkowej pomocy przedakcesyjnej z Unii oraz zaprogramowanie środków z budżetu krajowego.

2. MECHANIZM OPRACOWYWANIA PROGRAMU PHARE NA 1998 ROK

Zgodnie z zapowiedziami Komisji Europejskiej program PHARE na rok 1998 odbiegał od dotychczasowych programów sektorowych. Zasadnicza zmiana polega na odejściu od typowego schematu Operacyjnego Planu Sektorowego i Planu Strategicznego przejścia do tzw. podejścia projektowego. Chodzi tu o wprowadzenie formularzy projektów, tzw. *project fiches*, które służyć będą do przedstawiania propozycji projektów o wartości co najmniej 2 miliony ECU. Odnosząc to do wcześniejszych planów strategicznych, możemy przyrównać je do komponentów, jak np. harmonizacja prawa, wprowadzanie niektórych mechanizmów WPR, weterynaria, itp.

Jak to wynika ze spotkań z władzami PHARE z połowy marca 1998 r. formularze projektów zostały przygotowane do 15 maja 1998 r. W praktyce były one gotowe w kwietniu, bowiem Komisja musiała mieć czas na weryfikację i ostateczne zatwierdzenie do połowy maja. Dokument ten został oceniony przez komitet zarządzający w lipcu 1998 roku. Zatwierdzone projekty to:

1. *Institution Building of the Ministry of Agriculture and Food Economy (MAFE) for the implementation of the Integrated Administration and Control System (IACS)*, PHARE - 2.300.000 ECU
2. *The reform, reinforcement and training of veterinary administration*, PHARE - 2.300.000 ECU
3. *Animals Identification and Registration System (I&R)*, PHARE - 2.500.000 ECU

Po zatwierdzeniu projekty te będą stanowiły podstawę do sformułowania Memorandum Finansowego, które będzie podpisane w najbliższych tygodniach. Jednocześnie przygotowywane są *Zakresy zadań i obowiązków* dla tych projektów tak, aby w momencie podpisania Memorandum Finansowego były one gotowe do rozpoczęcia procedury przetargowej, a następnie podpisanie kontraktu i wdrażania.

Zauważamy tu podstawowe zmiany zasad funkcjonowania nowych Agencji Wdrażających w stosunku do poprzednio działających Jednostek Wdrażających Projekty (PMU). Najpierw przygotowywane będą propozycje dużych projektów (komponentów), następnie na podstawie ich zgodności z celami strategicznymi, zawartymi w AVIS dokonywana będzie ich selekcja (nie będzie już podejścia sektorowego; zostanie tylko określona dla Polski pula środków,

o którą aplikują wszystkie sektory priorytetowe wskazane w Partnerstwie dla Członkostwa) i dopiero wtedy podpisywane będzie Memorandum Finansowe.

Należy podkreślić, że taka forma projektowania stanie się obowiązująca również w przyszłości, kiedy to po roku 2000 nastąpi zwielokrotnienie pomocy (nawet 3-4 razy) i kraje, które są do tego przygotowane merytorycznie i pod względem zasobów osobowych, będą miały szansę skorzystać z tej pomocy w większym stopniu, niż kraje nieprzygotowane.

Jednocześnie, w wyniku zmiany podejścia do nowych programów (70% inwestycje i 30% - pomoc techniczna), koniecznym jest przyspieszenie wdrażania programów z poprzednich lat. I tak dla projektów z Memorandów Finansowych '95 i '96 kontraktowanie powinno się zakończyć w 1998 roku, natomiast z Memorandum Finansowego '97 zaawansowanie powinno osiągnąć poziom 50% wszystkich środków.

3. KONTYNUACJA PROGRAMU PHARE - PROGRAMOWANIE NA ROK 1999 ORAZ PROGRAMY SPP I SAPARD

Program PHARE '99

Zgodnie z zapowiedziami Komisji Europejskiej Polska w najbliższym czasie zostanie poproszona o rozpoczęcie prac nad projektami współfinansowanymi w ramach PHARE '99. W ślad za reorientacją PHARE, środki z tego funduszu mogą być przeznaczane tylko na działania służące przyszłej integracji. Oznacza to, że w przygotowanie propozycji wykorzystania puli PHARE '99 powinny włączyć się wszystkie jednostki resortu rolnictwa, w których zakresie kompetencji znajdują się obszary podlegające dostosowaniom, zgodnie z wymogami Unii Europejskiej.

W przygotowanie propozycji projektów głęboko zaangażowane będą poszczególne departamenty Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Wynika to z faktu, że efektem realizacji projektów mają być konkretne zmiany systemów instytucjonalnych, wdrożenie unijnych rozwiązań, przyjęcie określonych ram prawnych, inwestycje na dużą skalę etc. Wskazanie najpilniejszych zadań i określenie ich ram czasowych i finansowych nie będzie możliwe bez pomocy właściwych departamentów.

Formułując propozycje projektów konieczne jest stosowanie reguł, określonych przez Komisję Europejską w dokumencie „Partnerstwo dla Członkostwa”:

1. projekty muszą służyć postępowi prac w zakresie obszarów priorytetowych, wskazanych w „Partnerstwie dla Członkostwa” (priorytety krótko- i średnioterminowe),
2. finansowane będą tylko te działania, które służą realizacji zadań zaplanowanych w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE,
3. wszystkie projekty muszą być współfinansowane przez stronę polską,
4. projekty (min. 2-3 mln ECU) muszą być dojrzałe, tj. muszą być gotowe do rozpoczęcia procedury przetargowej w momencie podpisania Memorandum Finansowego; oznacza to, że - inaczej niż to było w przypadku poprzednich memorandumów - szczegółowy zakres zadań, harmonogram prac, budżet oraz szereg innych szczegółowych informacji muszą być konkretnie określone już na etapie planowania projektu,
5. dokumenty składane do Komisji Europejskiej (tzw. fisza i matryca projektu oraz wymagane załączniki) są wiążące, tak więc wszelkie informacje w nich zawarte, w tym zakres i terminy wykonania prac, wprowadzenie niezbędnych ram prawnych oraz planowany wkład środków strony polskiej, są obowiązujące.

4. PRZYGOTOWANIA DO REALIZACJI SPECJALNEGO PROGRAMU PRZYGOTOWAWCZEGO

4.1 Specjalny Program Przygotowawczy (SPP)

Specjalny Program Przygotowawczy (SPP) o wartości 9 milionów ECU, w którym Fundacja aktywnie uczestniczy w pracach przygotowawczych finansowany w ramach programu PHARE, ma za zadanie wsparcie przygotowań instytucjonalno-prawnych do korzystania przez Polskę z funduszy przedakcesyjnych (ISPA i SAPARD), a po akcesji - Funduszy Strukturalnych UE. Program SPP, koordynowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, obejmuje działania na rzecz wszystkich resortów zaangażowanych w przyszłości w obsługę Funduszy Strukturalnych UE. Środki programu SPP zostaną przeznaczone na szkolenie dla administracji centralnej i (częściowo) regionalnej, seminaria, ekspertyzy prawne, wsparcie eksperckie oraz (w ograniczonym zakresie) - projekty pilotażowe, służące wypracowaniu programów SAPARD i ISPA, Strategii Krajowej oraz struktur prawno-administracyjnych do obsługi Funduszy Strukturalnych. Czas trwania Programu przewidziany jest na październik 1998-listopad 2000.

4.2 Udział resortu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Programie SPP

Po trwających w lipcu i sierpniu br. intensywnych pracach oraz uzgodnieniach z Komisją Europejską, oraz wszystkimi uczestniczącymi w Programie SPP resortami wypracowano robocze porozumienie dotyczące udziału poszczególnych resortów. Proponowane wsparcie dla działań resortu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej obejmuje:

1. Wsparcie dla przygotowania spójnej strategii rozwoju wsi i rolnictwa (Akcja 1.3)

Rodzaj wsparcia: szkolenia na rzecz resortu i szczebla regionalnego w zakresie przygotowania strategii, ekspertyzy na potrzeby dokumentu strategicznego, pomoc ekspercka, staże i wizyty studialne oraz kampania informacyjna.

Wkład PHARE: **299.000 ECU**

Terminarz: Podstawowy Dokument Programowy gotowy do końca 1998, Plan Działań gotowy do końca 1999, propozycja Krajowej Strategii Rozwoju Wsi i Rolnictwa, która ma być włączona do Narodowego Programu Rozwoju - koniec 2000.

2. Wsparcie dla przygotowania Programu Operacyjnego SAPARD (Akcja 1.5)

Rodzaj wsparcia: szkolenia na rzecz resortu i szczebla regionalnego w zakresie znajomości zasad programu SAPARD, zgodności z innymi politykami UE, wsparcie eksperckie dla przygotowania Programu Operacyjnego SAPARD (w tym przygotowanie oceny *ex ante*), przygotowanie Podręcznika Procedur, kampania informacyjna.

Wkład PHARE: **447.000 ECU**

3. Rozwój bazy administracyjnej dla wdrażania Funduszy Strukturalnych: przygotowania podstaw instytucjonalnych dla realizacji programów strukturalnych dla wsi i rolnictwa

Rodzaj wsparcia: seminaria i szkolenia w zakresie procedur finansowych, w tworzeniu spójnego systemu kontroli finansowej (MF, MRiGŻ, ARiMR jako agencji płatniczej), szkolenia i eksperci dla stworzenia zdolności monitorowania programu SAPARD w MRiGŻ oraz procedur administracyjnych w instytucjach wdrożeniowych, ekspertyzy określające zmiany prawne umożliwiające wdrożenie programu SAPARD oraz w przyszłości funduszu - EAGGF.

Wkład PHARE: 491 000 ECU

Niektóre z ww. działań mogą być realizowane poprzez współpracę bliźniaczą. Resort i ARiMR widzi dwóch potencjalnych kandydatów: Ministerstwo Rolnictwa Irlandii oraz Agencją CNASEA.

4.3 Stan i terminarz prac

W dniu 31.08.1998 fiszki Programu SPP zostały przesłane do Komisji Europejskiej, która do dn. 11.09. br. zobowiązała się przesłać ostatnie uwagi robocze do przekazanych propozycji. Kolejne spotkanie, poświęcone uzgodnieniom, odbędzie się w UKIE w dn. 16-09. Na obecnym etapie prace są już na tyle zaawansowane, że nie należy oczekiwać znaczących zmian, zwłaszcza w budżecie. Zarówno Komisja Europejska, jak i strona polska dąży do wypracowania ostatecznego opisu Programu SPP (tzw. fiszek) i podpisania Memorandum Finansowego do końca września br., tak by realnie rzecz biorąc do uruchomienia środków finansowych dojdzie w styczniu 1999, choć na szczególnie pilne działania (za które uznaje się przygotowanie do SAPARD) środki powinny być dostępne już w październiku-listopadzie br. Przedstawiony w SPP podział kompetencji pomiędzy resortami ma charakter roboczy i wymaga jeszcze zatwierdzenia na forum KIE.

5. PROGRAM ASAP I INNE

Biuro Programu Dostosowawczego dla Sektora Rolnego (ASAP) zostało powołane w lipcu 1992r decyzją kierownictwa MRiGŻ, w ramach Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). Jednym z zadań ASAP było pozyskanie funduszy pomocowych dla realizacji programu pomocy technicznej (33 projekty), wspierającego wdrażanie Programu Dostosowawczego dla Sektora Rolnego, uzgodnionego z Bankiem Światowym w związku z pożyczką dostosowawczą ASAL. W przypadku braku odpowiednich środków, Rząd Polski był bowiem zobowiązany przeznaczyć na ten cel kwotę 10 mln \$ z pożyczki ASAL (zgodnie z protokołem negocjacyjnym - Waszyngton, 5 czerwiec 1992).

Nie było to jednakże konieczne. Udało się znaleźć darczyńców, którzy zainteresowani wspieraniem polskiej reformy gospodarczej, zadeklarowali pomoc w finansowaniu programu pomocy technicznej. Największą i najszybszą pomoc uzyskano od Rządów USA i w Wielkiej Brytanii. Dużego wsparcia w realizacji projektów udzieliły też państwa Unii Europejskiej w ramach programu PHARE.

Program ASAP, związany ze wspomaganiem procesów dostosowawczych polskiego rolnictwa do gospodarki rynkowej, był jednym z warunków uzyskania pożyczki ASAL. W rzeczywistości stał się integralną częścią działań przygotowawczych i dostosowawczych wsi i rolnictwa do integracji z Unią Europejską.

6. UWAGI KOŃCOWE

Dotychczas przydzielone środki Programu PHARE zostały efektywnie wykorzystane. FAPA należy do nielicznych Jednostek Zarządzających Programem PHARE, które w pełni zagospodarowały przydzielone im środki.

Doświadczenia dotychczasowego funkcjonowania i dorobku Programu PHARE, jak i innych programów pomocowych pozwalają na konkluzję, że pomoc ta była ważnym czynnikiem stymulującym rozwój polskiej gospodarki żywnościowej i użytecznym dla MRiGŻ instrumentem wspierania narodowej polityki rolnej i integracji z Unią. Program ewoluował w czasie, podejmując kolejne wyzwania w rolnictwie. W najbliższych latach odegra kluczową rolę jako niezbędne uzupełnienie zasobów krajowych i będzie wspomagał proces włączania naszego sektora rolno-żywnościowego do systemu rolnego Unii Europejskiej.

Ewolucja Programu PHARE doprowadziła do uznania za główny priorytet wykorzystania środków Programu PHARE - wspieranie procesu przygotowania wsi i rolnictwa do integracji z Unią Europejską.

FAPA jest instytucją wspierającą w działaniach przygotowawczych do integracji z UE, MRiGŻ w ramach przyjętych priorytetów polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich.

Procedury wykorzystania Programu PHARE były i są bardzo skomplikowane. System programowania celów przeznaczenia tych środków, a następnie planowanie ich wykorzystania jest sporządzany ze znacznym wyprzedzeniem czasowym. Tworzyło to określone ograniczenia co do sposobu ich wykorzystania. Należy jednak podkreślić, że te złożone procedury są już znane beneficjentom i jednostkom wdrażającym. Doświadczenia Programu PHARE pozwolą na sprawne i właściwe wykorzystanie przyszłych środków pomocowych takich, jak fundusze przedakcesyjne, jak również - po przystąpieniu do UE - funduszy strukturalnych i innych. FAPA już dzisiaj aktywnie uczestniczy i wspiera Resort w opracowywaniu szczegółowych dokumentów związanych z tymi programami.

Przedstawione wybrane informacje o programach pomocowych koordynowanych przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa - FAPA z natury rzeczy są skrótowe i nie wyczerpują całości dokonań. Fundacja jest gotowa służyć dodatkowymi materiałami i opracowaniami, dotyczącymi sfery jej działania.

Informacje te i osiągnięcia prezentowane są także w szeregu opracowaniach i publikacjach, które dostępne są w Fundacji.

Załącznik 3.

Przykładowe projekty PHARE w zakresie agroturystyki

Nr	Tytuł projektu	Wykonawca
1	Bydgoszcz RO FAPA – Promocja agroturystyki w regionie bydgoskim P9105-03-08	Stowarzyszenie „Rolnictwo - Turystyka w konsorcjum z Mediane Consult”, Polska-Francja
2	Zielona Góra RO FAPA – Doradztwo w zakresie nowych źródeł dochodów dla lokalnych rolniczych grup inicjatywnych P9105-03-10	Zachodnie Centrum Organizacji, Polska
3	Nowy Sącz RO FAPA – Rozwój agroturystyki w regionie Polski południowej P9105-03-11	ODR Bielsko-Biała, Polska
4	Nowy Sącz RO FAPA – Rozwój jeździectwa górskiego w rejonie Małopolski	Współfinansowany z Francją Mediane Consult
5	Suwałki RO FAPA – Badania możliwości rozwoju turystyki wiejskiej w regionie Polski północno-wschodniej P9105-03-12	Instytut Turystyki Bydgoszcz, Polska w konsorcjum z AFC, Niemcy
6	Koszalin RO FAPA – Rozwój turystyki wiejskiej na Pomorzu P9105-03-13	Tourism Development International Limited, Irlandia
7	Kielce RO FAPA – Agro-Jura integracja działalności związanych z agroturystyką	Agro-Consult, Polska
8	Warszawa FAPA Projekt Centralny – Wykorzystanie obiektów AWRSP dla celów turystycznych P9205-3101-392E	Roltax SC, Polska
9	Warszawa FAPA Projekt Centralny – Rozwój przedsiębiorczości, integracja europejska i agroturystyka na terenach wiejskich Polski. Komponent D – Podyplomowe studium w zakresie organizacji agroturystyki	IZMA, Polska

1. PROMOCJA AGROTURYSTYKI W REGIONIE BYDGOSKIM

1.1 Zasięg programu - beneficjenci

Grupa rolników, posiadających możliwości prowadzenia działalności agroturystycznej zrzeszona w ramach Towarzystwa "Rolnictwo - Turystyka" oraz Agencja Rozwoju Turystyki Wiejskiej "Kaszub".

W województwie bydgoskim powstało już Towarzystwo "Rolnictwo - Turystyka", a obecnie tworzona jest - z inicjatywy Fundacji Ekologicznej Ziemi Chojnickiej i Zaborowskiej oraz Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Agencja Rozwoju Turystyki Wiejskiej sp. z o.o., z siedzibą w Chojnicach.

Zadaniem obydwu instytucji, wspieranych przez samorządy gmin, jest udzielanie daleko idącej pomocy organizacyjnej w tworzeniu bazy turystycznej w naszym regionie. Na podstawie ankiety przeprowadzonej przez Towarzystwo "Rolnictwo - Turystyka", a także wywiadu, który przeprowadziła Fundacja Ziemi Chojnickiej i Zaborskiej wynika, iż na opisywanym terenie około 50 gospodarstw prowadzi działalność agroturystyczną. Gospodarstwa te zlokalizowane są w rejonie Borów Tucholskich oraz centralnej części woj. bydgoskiego (Region Rzeki Wisły). Dysponują one obecnie 120 miejscami noclegowymi, około 50 rolników z rejestru Towarzystwa "Rolnictwo - Turystyka" było włączonych w działania związane z wdrażaniem programu.

1.2 Zakres zadań

Przeprowadzono szkolenie we Francji w ośrodku szkoleniowym AFRAT w Autrans dla 15 liderów i doradców zgodnie z poniższymi zagadnieniami:

- system organizacyjny agroturystyki we Francji,
- pomoc państwa i samorządu w rozwijaniu agroturystyki,
- kategorie gospodarstw turystycznych,
- promocja i reklama,
- projekt przedsięwzięcia agroturystycznego, sposób jego realizacji, kalkulacje finansowe,
- oprócz tego w ramach projektu:
 - * utworzono i wyposażono 2 biura agroturystyczne (komputer, fotokopiarka, telefaks w ramach Towarzystwa - właścicielami są beneficjenci),
 - * utworzono bazę danych,
 - * przeszkolono 6 osób w zakresie obsługi komputera i użytecznych programów,
 - * opracowano projekty rozwoju dla 10 gospodarstw demonstracyjnych,
 - * opracowano regionalny plan rozwoju agroturystyki,
 - * wydano informator turystyczny,
 - * wydano promocyjny film video na temat agroturystyki w regionie,

Projekt był i jest szeroko promowany w lokalnej TV, radio, prasie oraz na wielu targach i wystawach agroturystycznych i rolniczych.

1.3. Wykonawca

Konsorcjum: Towarzystwo "Rolnictwo - Turystyka" oraz Consult Mediane - Francja.

2. DORADZTWO W ZAKRESIE NOWYCH ŹRÓDEŁ DOCHODÓW DLA LOKALNYCH GRUP INICJATYWNYCH

2.1. Zasięg programu - beneficjenci

Projekt zgłoszony został przez ODR Kalsk. Miał on na celu wzrost dochodów rolników ze źródeł niekonwencjonalnych, w szczególności z agroturystyki i ekologicznej produkcji rolniczej. Region zielonogórski i tereny przyległe zidentyfikowano wcześniej, jako potencjalną bazę agroturystyki i produkcji ekologicznej żywności, zwłaszcza w kontekście możliwości wejścia z takimi usługami i produktami na rynek niemiecki. Potencjał ten nie był znany i wymagał oszacowania. Bezpośrednimi odbiorcami pomocy byli właściciele gospodarstw agroturystycznych i ekologicznych, zorganizowani w grupy, reprezentujące podobne rodzaje usług lub produktów.

2.2. Zakres zadań

Na podstawie ankiet, do ścisłej współpracy wybrano 12 gospodarstw agroturystycznych i 15 ekologicznych. Określono ich potencjał i potrzeby, wyłoniono grupy gospodarstw specjalistycznych.

Lubuskie Towarzystwo Agroturystyczne zarejestrowano 27 marca 1995, zorganizowano punkt informacyjny LTA.

- Przeszkolono, w obu specjalnościach, rolników i doradców w trakcie ponad 800 osobo-dni szkoleń i seminariów, z udziałem licznej grupy uczniów szkół rolniczych.
- Główne tematy: marketing, księgowość i podatki w gospodarstwie, racjonalne żywienie, przepisy sanitarne, normy sanitarne, technologiczne zagadnienia produkcji ekologicznej.
- Wydano 1000 egzemplarzy poradnika agroturystycznego "Wczasy pod gruszą" oraz foldery, informujące o poszczególnych gospodarstwach agroturystycznych. Materiały prezentowane były na trzech specjalistycznych imprezach targowych, w tym w Strasburgu. Liczne informacje podały prasa codzienna, periodyki, radio i telewizja.
- Przeprowadzono warsztaty z udziałem specjalistów oraz wójtów zainteresowanych gmin.
- Szczegółowe plany rozwoju i biznes-plany przygotowano dla 2 gospodarstw agroturystycznych i 4 ekologicznych.
- Przeprowadzono studia i warsztaty marketingowe. Wypracowano wnioski przekazane w formie raportów.
- Zakupiono sprzęt komputerowy i zainstalowano bazę danych o produkcji ekologicznej.
- Zorganizowano wyjazd krajowy i zagraniczny dla rolników i doradców, zainteresowanych agroturystyką oraz wyjazd zagraniczny dla uczestników programu produkcji ekologicznej.

2.3. Wykonawca

Zachodnie Centrum Organizacji, Polska

3. ROZWÓJ AGROTURYSTYKI W REGIONIE POLSKI POŁUDNIOWEJ

3.1. Zasięg programu - beneficjenci

- a) Edukacja rolników dotycząca potrzeb turystów i sposobów ich zaspokajania.

- b) Zaznajomienie doradców ODR-ów i pracowników lokalnej administracji z potrzebami agroturystyki oraz określenie wizji dalszego jej rozwoju.
- c) Przygotowanie podstaw rozwoju górskiej turystyki konnej.

Programem zostało objętych ośmiu doradców ODR, czterech pracowników lokalnej administracji z gmin objętych programem, piętnastu instruktorów górskiej turystyki konnej oraz wybranych sześćdziesięciu rolników z następujących gmin:

Babice	woj. katowickie
Żegocina	woj. tarnowskie
Czorsztyn	woj. nowosądeckie
Milówka	woj. bielskie

3.2. Zakres zadań

1. Przeprowadzono szkolenia dla rolników w zakresie:
 - ogólnej koncepcji przygotowania kwater gościnnych dla potrzeb turystów,
 - sposobów poprawy estetyki obejść gospodarczych,
 - oczekiwań turystów w zakresie oferowanego wyżywienia.
2. Opracowano i wydrukowano foldery, reklamujące domy rolników i lokalne atrakcje turystyczne.
3. Przeprowadzono 5-dniowe szkolenie dla doradców Ośrodków Doradztwa Rolniczego oraz pracowników administracji lokalnej prowadzonego przez Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie w Krakowie, w zakresie prowadzenia działalności agroturystycznej.
4. Zorganizowano seminarium wyjazdowe do Niemiec dla 14 osób (polskich ekspertów pracujących w agroturystyce).
5. Przeprowadzono indywidualne konsultacje w gospodarstwach agroturystycznych.
6. Przeszkolono instruktorów jazdy konnej do prowadzenia programu górskiej turystyki jeździeckiej.
7. Sporządzono mapy i oznakowano około 100 km tras dla górskiej turystyki konnej.

3.3. Wykonawca

Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Bielsku-Białej.

4. ROZWÓJ GÓRSKIEJ TURYSTYKI JEŹDZIECKIEJ W REGIONIE MAŁOPOLSKI

4.1. Zasięg programu - beneficjenci

Odbiorcami programu będą rolnicy zainteresowani hodowlą koni lub hodowlę już prowadzący dla celów rekreacyjnych, właściciele gospodarstw agroturystycznych i pensjonatów oraz przedstawiciele samorządów z regionu Małopolski, w tym zwłaszcza z terenów górskich i podgórskich, o znanych walorach turystycznych i uzdrowiskowych.

Szansę uzyskania dodatkowych dochodów w społeczności wiejskiej stwarzają usługi turystyczne, w tym zwłaszcza w agroturystyce, ostatnio szybko się rozwijające.

Według raportu Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego, UW, "Rozwój turystyki w Polsce" (TOURIN II) południowo-wschodni region Polski cieszy się największą popularnością wśród polskich turystów. Tylko do województwa nowosądeckiego przyjeżdża ponad 1 200 000 turystów rocznie. Znaczna część z tej grupy jest zainteresowana czynnym wypoczynkiem w bliskim kontakcie z przyrodą. Te oczekiwania może spełnić górska turystyka konna.

Jej szczególną cechą jest to, iż może się ona rozwijać i przynosić znaczące zyski w oparciu o istniejącą bazę, bez konieczności drogich inwestycji.

Doświadczenia krajów zachodnich dowodzą, że stałe użytkowanie 7 koni w turystyce i/lub rekreacji, powoduje powstanie jednego miejsca pracy.

4.2. Zakres zadań

4.2.1. Opracowanie strategii rozwoju Górskiej Turystyki Jeździeckiej w Karpatach Polskich.

Strategia rozwoju Górskiej Turystyki Jeździeckiej będzie obejmować:

1. Analizę istniejących planów i programów zagospodarowania przestrzennego obszaru Karpat Polskich pod względem rozwoju Górskiej Turystyki Jeździeckiej.
2. Inwentaryzację istniejącego potencjału dla rozwoju Górskiej Turystyki Jeździeckiej na obszarze Karpat Polskich.
3. Opracowanie programu rozwoju Górskiej Turystyki Jeździeckiej na obszarze Karpat Polskich, z uwzględnieniem rezultatów działań 1. i 2. oraz rezultatów programu "Rozwój agroturystyki w regionie Polski Południowej". Program rozwoju Górskiej Turystyki Jeździeckiej będzie obejmował między innymi:
 - organizacyjno - ekonomiczne aspekty rozwoju i funkcjonowania Górskiej Turystyki Jeździeckiej,
 - opis i wyznaczenie na mapie Transkarpackiego Jeździeckiego Szlaku Turystycznego,
 - wyszczególnienie głównych atrakcji turystycznych w obrębie Transkarpackiego Jeździeckiego Szlaku Turystycznego

4.2.2. Opracowanie projektu i wyznaczenie w terenie modelowego szlaku dla Górskiej Turystyki Jeździeckiej.

1. Wyznaczony modelowy szlak dla GTJ nie będzie kolidował z planami przestrzennego zagospodarowania terenu oraz będzie akceptowany przez władze lokalne, odpowiedzialne za turystykę na danym terenie.
2. Modelowy szlak będzie wyznaczony w terenie, gdzie istnieje największy potencjał dla rozwoju GTJ. Projekt szlaku uwzględni między innymi:
 - walory rekreacyjno - turystyczne,
 - liczbę osób zainteresowanych świadczeniem usług w zakresie GTJ,
 - istniejącą lub możliwą do utworzenia bazę noclegową dla jeźdźców i koni.
3. Modelowy szlak będzie integralną częścią Transkarpackiego Jeździeckiego Szlaku Turystycznego.
4. Modelowa trasa będzie miała długość około 150 km.

4.2.3. Opracowanie i wydanie folderu, zawierającego mapę i opis modelowego szlaku turystycznego, o którym mowa w punkcie 4.2.2.

4.2.4. Wydrukowanie (w formie skryptu) dla potrzeb instytucji zamawiającej 25 egzemplarzy programu, o którym mowa w punkcie 4.2.1. ppk. 3.

4.4.5. Szkolenie instruktorów-przewodników Górskiej Turystyki Jeździeckiej (6 dni)

W szkoleniu będzie uczestniczyć 20 wybranych rolników posiadających warunki do prowadzenie Górskiej Turystyki Jeździeckiej.

Szkolenie będzie obejmowało następujące zagadnienia:

Część teoretyczna:

- organizacja jazd terenowych z grupą jeźdźców,
- przygotowanie koni do rekreacji i turystyki,
- topografia, krajoznawstwo, znajomość gór w rejonie działania,
- podstawowe wiadomości o hodowli i użytkowaniu koni,
- pierwsza pomoc przedmedyczna,
- weterynaria - podstawowe wiadomości,
- żywienie i pielęgnacja koni,
- organizacja stancji jeździeckiej,
- pielęgnacja narządu ruchu konia,
- wybrane zagadnienia kodeksu cywilnego, drogowego, ubezpieczenia.

Część praktyczna:

- elementy kowalstwa (przygotowanie kopyta i podkowy, podkuwanie),
- konserwacja i naprawy sprzętu jeździeckiego i uprzęży,
- podstawowe praktyczne szkolenie jeździeckie: jazda na ujeżdżalni, jazda terenowa, podstawy ujeżdżania koni, samodzielne przygotowanie i przeprowadzenie wycieczki.

Szkolenie zakończone będzie egzaminem.

4.2.6. Opracowanie materiałów szkoleniowych i wydanie ich w formie skryptu.

Podręcznik będzie obejmował wyczerpujący zakres wiedzy przekazanej podczas szkoleń dla instruktorów - przewodników Górskiej Turystyki Jeździeckiej.

Część, dotycząca użytkowania koni, będzie opracowana przez zespół akademickich ekspertów.

4.2.7. Szkolenie w zakresie funkcjonowania struktur organizacji jeździeckich w krajach Unii Europejskiej (3 dni).

W szkoleniu uczestniczyć będzie 20 osób: rolników, przedstawicieli lokalnych organizacji i administracji lokalnej zainteresowanych prowadzeniem działalności w zakresie Górskiej Turystyki Jeździeckiej oraz jej koordynacją i rozwojem.

Szkolenie będzie obejmowało następujące zagadnienia:

- funkcjonowanie stowarzyszeń turystyki jeździeckiej w krajach Unii Europejskiej,
- funkcjonowanie jeździectwa,
- baza noclegowa,
- zarządzanie i finansowanie,
- promocja i marketing.

4.3. Wykonawca

Projekt współfinansowany przez ze stroną francuską, firma Mediane Consult.

5. BADANIE MOŻLIWOŚCI ROZWOJU TURYSTYKI WIEJSKIEJ W REGIONIE POLSKI PÓŁNOCNO-WSCHODNIEJ

5.1. Beneficjenci projektu

Beneficjentami projektu były 3 stowarzyszenia agroturystyczne:

- Suwalska Izba Rolniczo-Turystyczna,
- Związek Gmin Północno - Wschodnich "Szelment",
- Mazurska Izba Turystyczna i Rolnicza w Giżycku.

5.2. Zakres zadań

1. Szkolenia i seminaria dla rolników i wójtów z zakresu:

- wyposażenia kwater wiejskich i zagospodarowania obejścia do celów turystycznych,
- sposobów przyjmowania i obsługi turystów,
- ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- prawnych aspektów prowadzenia działalności turystycznej na wsi,
- podatków, obciążających działalność turystyczną,
- organizacji bazy usług towarzyszących (np. wypożyczalnia sprzętu turystycznego, opieka nad dziećmi, wycieczki konne),
- europejskich standardów w agroturystyce,
- promocji i marketingu.

2. Opracowanie systemu kategoryzacji kwater wiejskich przez zespół specjalistów z Ministerstwa Rolnictwa, Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, niemieckich konsultantów z firmy *Agricultural Food Consultants* z Bonn.

3. Przeprowadzenie inwentaryzacji 120 gospodarstw w oparciu o powyższy system.

4. Zainstalowanie komputerowej bazy danych o kwaterach wiejskich w 3 biurach agroturystycznych i przeszkolenie użytkowników.

5. Wyposażenie 3 stowarzyszeń agroturystycznych w urządzenia biurowe (fax, maszyna do pisania oraz sprzęt do szkoleń, rzutnik foliogramów, aparat fotograficzny).

6. Wydanie katalogu promocyjnego dla 120 sklasyfikowanych gospodarstw.

Rezultaty projektu

- Wzrosła liczba gospodarstw rolnych, świadczących usługi turystyczne w suwalskiem.
- Ulepszono istniejący system rezerwacji miejsc (komputerowa baza danych, w przyszłości modemowe połączenie z bazą danych "Infotur" Polskiej Agencji Promocji Turystyki i krajowym systemem rezerwacji miejsc w kwaterach wiejskich - "AGRO").
- Wzbogacono ofertę produktu turystycznego regionu północno-wschodniego.

5.3. Wykonawca projektu

Instytut Turystyki, Zakład Zagospodarowania Regionów i Miejscowości Turystycznych

6. ROZWÓJ TURYSTYKI WIEJSKIEJ NA POMORZU

Projekt zakończony

6.1. Rezultaty

1. Przeszkolono grupę 300 rolników w zakresie identyfikacji potrzeb turystów i sposobów ich zaspokajania.
2. Przeszkolono 12-osobową grupę doradców-animatorów w zakresie udzielania fachowych porad w zakresie działalności agroturystycznej.
3. Zidentyfikowano i sklasyfikowano istniejącą bazę noclegową i rozpowszechniono o niej informacje w lokalnych ulotkach i broszurach.
4. Przeprowadzono szereg działań marketingowych:
 - zrealizowano promocyjny film video, propagujący walory Ziemi Koszalińskiej i bazę turystyki wiejskiej,
 - wydrukowano 200 egzemplarzy informacji nt. turystyki wiejskiej w regionie koszalińskim,
 - wyemitowano ogólnokrajowy program telewizyjny reklamowy,
 - rozpowszechniono informację o agroturystyce poprzez emisję audycji w lokalnej i krajowej stacji radiowej,
 - opracowano i rozpowszechniono ulotkę "Możliwości zwiększenia dochodów rolników dzięki agroturystyce",
 - przeprowadzono odczyty, imprezę typu "Dzień Otwartych Drzwi", mające na celu szerszą promocję idei agroturizmu.
5. Zorganizowano szkolenie wyjazdowe do Irlandii, obejmujące zapoznanie się z charakterem prowadzonych usług agroturystycznych w tym kraju, podobieństwami i różnicami w odniesieniu do polskich warunków, a w szczególności:
 - wizytę w działających kwaterach;
 - wizytę w biurze i stowarzyszeniu turystyki wiejskiej;
 - informację nt. promocji i lokalnego wsparcia działalności turystycznej.
6. W trzech województwach zarejestrowały się nowe Stowarzyszenia Agroturystyczne. Zaawansowane są prace nad utworzeniem federacji regionalnej.
7. Opracowano założenia organizacyjno-finansowe dla Regionalnego Biura Obsługi Agroturystycznej.

Projekt zakończono w jesienią 1995.

6.2. Wykonawca

Tourism Development Int. Ltd., Irlandia

7. "AGRO-JURA" - AKTYWIZACJA I INTEGRACJA DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH Z ROZWOJEM AGROTURYSTYKI W REJONIE JURY KRAKOWSKO-CZĘSTOCHOWSKIEJ

7.1. Zasięg programu - beneficjenci

Uczestnicy projektu - rolnicy z województw należących do Jury Krakowsko-Częstochowskiej, prowadzący działalność agroturystyczną.

Projekt będzie realizowany na terenie Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej, jednego z najpiękniejszych regionów Polski. Wsie są malowniczo położone pomiędzy ostańcami i lasami. Turystom służą trasy wycieczkowe, wśród których wyróżniają się: Szlak Orlich Gniazd i Szlak Warowni Jurajskich. Wyżyna Krakowsko-Częstochowska stanowi atrakcyjną bazę wypadową dla mieszkańców pobliskich aglomeracji miejskich. W obecnej sytuacji ekonomiczno-społecznej, w regionie objętym programem znajdują się setki potencjalnych kwater agroturystycznych, które powinny zostać wyselekcjonowane i w przyszłości stanowić będą szeroką bazę agroturystyczną.

Istnieje potrzeba skoordynowania i zintegrowania działań rolników, świadczących usługi agroturystyczne. Na terenie Jury istnieje ok. 100 gospodarstw agroturystycznych, które powinny zostać zinwentaryzowane, jakość świadczonych przez nie usług powinna zostać poprawiona, zaś same usługi - promowane wśród potencjalnych klientów. Rozwój agroturystyki pociągnie za sobą rozwój sieci usługowej na tym terenie, co zaowocuje wzrostem gospodarczym, stworzeniem nowych miejsc pracy i alternatywnych źródeł dochodu dla mieszkańców wsi.

7.2. Zakres zadań

7.2.1. Szkolenie i doradztwo dla 220 uczestników projektu zainteresowanych agroturystyką, zorganizowanie 7 (dla ok. 30 osób) szkoleń 2-dniowych w zakresie:

- agroturystyka jako alternatywne źródło dochodu na terenach wiejskich,
- prawne i finansowe uwarunkowania działalności agroturystycznej,
- ekonomika gospodarstw, kontakty interpersonalne,
- marketing agroturystyczny.

7.2.2. Szkolenie dla 170 uczestników projektu, posiadających doświadczenie w agroturystyce, w 6 turach 2-dniowych dla grup ok. 30-osobowych, w zakresie:

- standardy Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia działalności agroturystycznej,
- marketing i promocja,
- rola klasyfikacji kwater,
- zalety kooperatywnych form działania.

7.2.3. Utworzenie bazy danych, dotyczącej infrastruktury agroturystycznej w regionie:

- opracowanie bazy danych, zawierającej informacje dot. infrastruktury agroturystycznej jak: miejsc i warunków noclegowych, możliwości wyżywienia, opis gospodarstw - zabytki przyrody i architektury, wydarzenia historyczne, sławni ludzie,
- zainstalowanie bazy danych w siedzibie Związku Gmin Jurajskich w Ogrodzieńcu,
- przeszkolenie użytkowników bazy danych,
- rozkolportowanie dyskietek, zawierających informacje z bazy danych wśród biur podróży.

7.2.4. Przygotowanie i opublikowanie materiałów informacyjno-marketingowych, dotyczących oferty agroturystycznej. Folder będzie zawierał szczegółowe informacje na temat sklasyfikowanych kwater agroturystycznych, zostanie wydrukowany w 2000 egz. i rozkolportowany.

7.2.5. Nawiązanie współpracy z Fundacją TOURIN w celu kontynuowania podjętych działań i wykorzystania osiągnięć projektu po zakończeniu finansowania przez FAPA.

Współpraca z TOURIN obejmować będzie:

- współdziałanie w zakresie planu rozwoju turystyki na obszarach wiejskich i zalesionych, obejmujące: stworzenie modelowych standardów bazy noclegowej; budowę i organizację urządzeń turystyczno-rekreacyjnych jak trasy turystyczne, ścieżki rowerowe; powołanie i organizację stowarzyszeń, zrzeszających wszystkich usługodawców na terenach wiejskich i zalesionych,
- współdziałanie w zakresie tworzenia systemu komputerowej informacji i rezerwacji usług turystycznych; system ten ma zintegrować istniejące systemy krajowe i zagraniczne oraz umożliwić dostęp do międzynarodowej rezerwacji i sprzedaży usług.

7.2.6. Przeprowadzenie klasyfikacji i kategoryzacji kwater na podstawie wymogów, opracowanych dla działalności turystycznej na terenach wiejskich.

7.3. Wykonawca

Agro Consult, Warszawa

8. WYKORZYSTANIE OBIEKTÓW AWRSP DLA CELÓW TURYSTYCZNYCH

8.1. Zasięg programu - beneficjenci

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa

8.2. Zakres zadań

Polska zaczyna być postrzegana jako jeden z atrakcyjniejszych regionów turystycznych Europy. Sprzyja temu bardzo korzystne położenie geograficzne - na przecięciu głównych szlaków turystycznych: zachód - wschód i północ - południe, a także niewielkie zanieczyszczenie środowiska i zachowanie naturalnych zasobów przyrody (niezurbanizowane obszary). Dotychczas mało wykorzystane w celach turystycznych są obszary wiejskie, choć w ostatnim czasie zainteresowanie różnymi formami wypoczynku na wsi wzrasta. Rozwój turystyki na terenach wiejskich sprzyja:

- pozyskaniu nowych źródeł dochodu ludności wiejskiej bez dużych nakładów inwestycyjnych,
- sezonowemu, a także całorocznemu wykorzystaniu atrakcyjnych obiektów, zwłaszcza zabytkowych,
- rozszerzaniu rynku zbytu produktów żywnościowych i innych produktów usług na wsi,
- powstawaniu dodatkowych miejsc pracy na wsi i ograniczeniu bezrobocia,
- realizacji idei wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

W rozwoju turystyki na terenach wiejskich mogą być wykorzystane m.in. zasoby Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, obejmujące nie tylko grunty, które ze względu na położenie (nad brzegami jezior, cieków wodnych i lasów) mogą być wykorzystane w celach turystycznych, lecz także budynki i budowle, głównie o charakterze zabytkowym i te, które wcześniej spełniały funkcje hotelowe, kulturalne, biurowe i inne.

Podstawowym celem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa jest zagospodarowywanie gruntów i obiektów, służących produkcji rolniczej. Poza tymi składnikami majątku, w Zasobie WRSP znajdują się także nieruchomości możliwe do wykorzystania turystycznego. Zagospodarowanie obiektów w tych celach wymaga innego sposobu podejścia i metod pozyskiwania inwestorów. Celem projektu było przygotowanie koncepcji i narzędzi ułatwiających działanie Agencji w tym zakresie. W szczególności szło o:

- opracowanie koncepcji i wykonanie inwentaryzacji obiektów AWRSP (zasoby budowlane, parki, grunty), możliwych do wykorzystania turystycznego,
- opracowanie koncepcji waloryzacji atrakcyjności turystycznej obiektów,
- opracowanie koncepcji wykorzystania obiektów AWRSP dla celów turystycznych,
- przedstawienie koncepcji strategii marketingowej dla obiektów potencjalnie turystycznych, z wykorzystaniem doświadczeń zagranicznych,
- wskazanie możliwości wsparcia finansowego inwestorów w turystyce wiejskiej,
- dokonanie analizy obszarów wiejskich w Polsce, pod kątem możliwości rozwoju turystyki i służącej ocenie atrakcyjności położenia obiektów Agencji, możliwych do wykorzystania turystycznego.

Wymagało to przygotowania narzędzi i wykonania następujących zadań szczegółowych:

- opracowania ankiety dla inwentaryzacji obiektów, możliwych do wykorzystania turystycznego,
- założenia bazy danych dla tych obiektów w formie kartoteki i wersji komputerowej, umożliwiającej szybki wybór obiektów, ze względu na określone cechy (miejsce i charakterystyka położenia, rodzaj obiektu i jego opis, aktualny sposób użytkowania, przeznaczenie w programie restrukturyzacji, roszczenia). Opracowano centralną bazę danych dla poszczególnych Oddziałów Terenowych AWRSP,
- założenia bazy danych w formie wydruku i aktywnej (oprogramowanej) wersji komputerowej o obiektach zabytkowych,
- opracowania komputerowej metody waloryzacji obiektów,
- opracowania metody komputerowej prezentacji obiektów, z wykorzystaniem zdjęć obiektu, wraz z przykładami,
- opracowania koncepcji wykorzystania obiektów AWRSP dla celów turystycznych (rezultaty prac przedstawiono na 16 stronach maszynopisu)
- wykonania analizy obszarów wiejskich w Polsce pod kątem możliwości rozwoju turystyki - analiza SWOT dla regionów turystycznych Polski (rezultaty prac przedstawiono na 52 stronach oraz 6 mapach w układzie gmin)
- opracowania strategii marketingowej dla obiektów zagospodarowanych w celach turystycznych - studium na przykładzie 8 krajów europejskich (rezultaty prac przedstawiono na 35 stronach oraz załącznikach),

- opracowania strategii marketingowej dla obiektów zagospodarowanych w celach turystycznych - schemat ideowy (rezultaty prac przedstawiono na 15 stronach maszynopisu),
- opracowania strategii dla zagospodarowania obiektów dziedzictwa kulturowego (rezultaty prac przedstawiono na 11 stronach),
- przedstawienia możliwości wsparcia finansowego przedsiębiorców w turystyce wiejskiej (rezultaty prac przedstawiono na 15 stron maszynopisu),
- wykonania przeglądu sposobów prezentacji obiektów zabytkowych przez poszczególne Oddziały Terenowe AWRSP i instytucje zagraniczne w postaci katalogu, wraz ze wskazówkami dla poprawnej prezentacji obiektów.

8.3. Wykonawca

Rolatax S.C.

9. ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI, INTEGRACJA EUROPEJSKA I AGROTURYSTYKA NA TERENACH WIEJSKICH POLSKI - KOMPONENT D

„Podyplomowe studium w zakresie organizacji agroturystyki”

9.1. Zasięg programu - beneficjenci

5 województw Polski północno-wschodniej:

- Białystok,
- Łomża,
- Olsztyn,
- Ostrołęka,
- Suwałki.

Liczba słuchaczy studium (30-50 osób). Są to

- specjaliści ODR,
- nauczyciele szkół rolniczych,
- działacze stowarzyszeń agroturystycznych,
- pracownicy samorządów gminnych zajmujący się agroturystyką.

9.2. Zakres zadań

9.2.1. Ogólny zakres usług w ramach projektu

Głównym celem proponowanego studium było dostarczenie wiedzy teoretycznej i praktycznej 50 uczestnikom studium, w celu wzmocnienia rozwoju agroturystyki.

Program studium obejmował 220 godzin wykładów, 60 godzin seminariów i 60 godzin warsztatów oraz 2-dniowy wyjazd studyjny do gospodarstw agroturystycznych w kraju /teren Gostynińskiego Parku Krajobrazowego/.

9.2.2. Program studium zawierał następujące bloki tematyczne:

- podstawy agroturystyki (20 godzin)
- socjopsychologiczne uwarunkowania planowania, promocji i rozwoju agroturystyki (20 godzin)

- zagroda wiejska (30 godzin)
- wybrane zagadnienia z produkcji żywności, w tym zwłaszcza przyzagrodowej na cele agroturystyki (30 godzin)
- zasady żywienia i ich praktyczna realizacja w warunkach prowadzenia działalności agroturystycznej (30 godzin)
- higiena przyrządzania potraw i posiłków (10 godzin)
- podstawy organizacyjno-prawne i marketingowe usług agroturystycznych (40 godzin)
- podstawy architektury wnętrz i krajobrazu (40 godzin)

Studium obejmowało 2 semestry, zostało zapoczątkowane w październiku 1997. Każdy semestr trwał pięć miesięcy. Zajęcia odbywały się na bazie dwudniowych zjazdów (piątek - sobota) dwa razy w miesiącu, w Zespole Szkół Rolniczych im. Macieja Rataja w Ełku. Każdy semestr kończył się tygodniowym zjazdem w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, w czasie którego zajęcia prowadzili wykładowcy zagraniczni.

Na zakończenie studium, po złożeniu egzaminu i obronie pracy dyplomowej, każdy uczestnik otrzymał dyplom ukończenia studiów podyplomowych lub świadectwo ukończenia studium.

Kandydaci na studium legitymowali się wyższym wykształceniem, związanym z agroturystyką. Możliwe było również uczestnictwo w studium ok. 10-15% osób bez wyższego wykształcenia, znanych jako aktywni działacze stowarzyszeń agroturystycznych w regionie. Te osoby mogły otrzymać także świadectwo ukończenia studium.

9.2.3. Wykonanie szczegółowych zadań projektu

- przygotowano szczegółowy harmonogramu studium wraz z listą lektorów i miejscem szkolenia,
- wytypowano kandydatów na studium spośród pracowników ODR-ów, nauczycieli szkół rolniczych i pracowników samorządów gminnych, zajmujących się agroturystyką (50 osób),
- przeprowadzono szkolenia praktyczne i teoretyczne.
- powołano komisję egzaminacyjną i przeprowadzono egzamin końcowy,
- opracowano materiały szkoleniowe i wydano drukiem podręcznik,
- określono potrzeby studium oraz zakupiono niezbędny sprzęt komputerowy i audiowizualny.

9.3. Wykonawca:

Fundacja Edukacji w Zakresie Marketingu i Zarządzania w Rolnictwie i Przemysle Rolno-Spożywczym /IZMA/ z Warszawy

Okres realizacji zadania:

październik 1997 - wrzesień 1998

Załącznik 4.

Wsparcie dla finansowania rozwoju turystyki na wsi

1. PROGRAMY BEZPOŚREDNIO WSPIERAJĄCE FINANSOWANIE ROZWOJU TURYSTYKI NA WSI

Programy bezpośrednio wspierające finansowanie przedsięwzięć turystycznych na wsi to przede wszystkim źródła pozabudżetowe, pochodzące z różnego rodzaju fundacji i funduszy. Instytucją rządową, wspierającą przemiany strukturalne obszarów wiejskich jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która - wykorzystując środki budżetowe - oddziałuje na różne kierunki zmian struktury działalności istniejących podmiotów gospodarczych i powstawanie nowych jednostek gospodarczych.

1.1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela jednego rodzaju kredytu, który może bezpośrednio służyć rozwojowi turystyki wiejskiej. Program ten nazywa się następująco: **Kredyty na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym, działów specjalnych produkcji rolnej i usług dla rolnictwa.**

Kredyty w ramach tego programu należą do grupy podstawowych kredytów inwestycyjnych. Kwota udzielonego kredytu, objętego dopłatami, nie może przekroczyć 80% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolnicze, nie więcej jednak niż 500 tys. zł oraz 70% wartości nakładów inwestycyjnych na działy specjalne produkcji rolniczej, przetwórstwo rolno-spożywcze i usługi dla rolnictwa, ale nie więcej niż 2 000 tys. zł. Kredyty te udzielane mogą być maksymalnie na 8 lat, z karencją w spłacie do 2 lat i o oprocentowaniu zmiennym, ale nie przekraczającym więcej niż 1,5 stopy redyskonta weksli w stosunku rocznym. Kredytobiorca wpłaci maksymalnie połowę tego oprocentowania, ale nie przekraczającą 20% w stosunku rocznym, a pozostałą część Agencja. We wrześniu 1996 r. oprocentowanie to wynosiło około 17% w stosunku rocznym. Podmioty mogące się ubiegać o kredyty inwestycyjne, to osoby fizyczne i prawne, prowadzące lub podejmujące działalność gospodarczą w rolnictwie

lub (i) działach specjalnych, które przedstawia bankom realizującym te kredyty plan przedsięwzięcia pozytywnie zaopiniowany przez miejscowy ODR.

Dofinansowane w ramach tego rodzaju kredytu mogą być następujące działalności: rolnictwo i pokrewne działalności usługowe, rybołówstwo i rybactwo, produkcja artykułów spożywczych i napojów, działy specjalne produkcji rolniczej, **działalność w zakresie agroturystyki** oraz działalność weterynaryjna.

Bank kredytujący: Bank Gospodarki Żywnościowej S.A. i Bank Unii Gospodarczej S.A.

1.2. Fundacja Rolnicza

Celem tej fundacji - powstałej w 1991 r. - jest wspomaganie inicjatyw gospodarczych ludności wiejskiej, a zwłaszcza tych, które zmierzają do zmniejszenia bezrobocia na wsi i efektywnego gospodarowania lokalnymi zasobami oraz do ochrony środowiska.

W 1996 r. Fundacja Rolnicza prowadziła 2 programy kredytowe, które bezpośrednio mogą wspierać finansowo przedsięwzięcia w dziedzinie turystyki wiejskiej:

1. *Rozwój małej przedsiębiorczości,*

2. *Agroturystyka.*

Ad. 1. Rozwój małej przedsiębiorczości, w której kredyty są przeznaczone na inwestycje związane z rozpoczęciem lub rozszerzeniem działalności gospodarczej na wsi i miastach, położonych w regionach wiejskich w zakresie **agroturystyki**, przetwórstwa rolno-spożywczego i usług dla rolnictwa, tworzących nowe miejsca pracy (z wyjątkiem handlu obwoźnego i hurtowego, rolnictwa i leśnictwa, budownictwa mieszkaniowego i komunalnego, telekomunikacji oraz bieżącej działalności przedsiębiorstw). O kredyt mogą ubiegać się osoby fizyczne lub prawne. Okres spłaty kredytów wynosi maksymalnie 5 lat, z jednoroczną karencją i oprocentowaniem stałym od 14,5% do 22%, w zależności od wielkości kredytu. Kwota udzielanego kredytu nie może przekroczyć 70% nakładów inwestycyjnych przy kredytach do 80 tys. zł i do 60% - przy wyższym poziomie zaciąganych kredytów.

Ad. 2. Agroturystyka, w ramach której udziela się pomocy na przystosowanie gospodarstwa rolniczego do prowadzenia działalności turystycznej. W tym celu - poprzez program - finansowane są prace remontowo-budowlane oraz wyposażenie gospodarstw w sprzęt niezbędny do prowadzenia tego typu działalności. Warunki uzyskania kredytu są podobne, jak przypadku małej przedsiębiorczości, przy czym udzielany jest on do 70% nakładów inwestycyjnych, ale wysokość jego nie może przekraczać 30 tys. zł.

Bank kredytujący: Banki wskazane przez Fundację Rolniczą i Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A.

1.3. Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA)

Programy działalności FDPA można podzielić na dwie grupy: oświatowo-doradcze i gospodarcze. Działalność oświatowo-doradcza obejmuje różnorodne szkolenia i doradztwo w zakresie: zarządzania małym biznesem, pobudzania przedsiębiorczości i zakładania małych firm, przystosowania gospodarstw rolniczych do prowadzenia działalności agroturystycznej, marketingu produktów rolnych, zagadnień z dziedziny ochrony środowiska i zintegrowanego rolnictwa oraz analiz polityki rolnej. Z kolei działalność gospodarcza FDPA dotyczy restrukturyzacji rolnictwa oraz inwestycji kapitałowych w rolnictwie i jego otoczeniu, organizacji rynku itp.

W latach 1995-1996 działalność FDPA była skupiona m. in. na realizacji programu **Turystyka wiejska: szansa dla Polski**. Celem tego programu jest pobudzanie działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy oraz rozwój społeczności lokalnych i ożywienie kulturalne wsi.

Program ten - tak jak i inne programy, realizowane przez FDPA - jest organizowany poprzez szkolenia, pożyczki i doradztwo. I tak np. jedno z takich szkoleń o nazwie: „*Chcieć - to móc*”, przeznaczone jest dla osób, które mają pomysł na działalność gospodarczą, lub ją już prowadzą i są zainteresowane uzyskaniem pożyczki ze środków FDPA. Tematyka szkoleń obejmuje zagadnienia związane z prowadzeniem małej rodzinnej firmy, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ekonomiczno-finansowych, prawnych i podatkowych oraz metodyki opracowania wniosku o przyznanie pożyczki (wraz z uwzględnieniem zdolności kredytowej). Pożyczki udzielane są przede wszystkim na przedsięwzięcia związane z podjęciem działalności po raz pierwszy oraz na umożliwienie tworzenia nowych miejsc pracy. W tym wypadku kredyt jest udzielany na okres do 1,5 roku, do wysokości 10 tys. zł i przy udziale środków własnych do 20%. Z kolei doradztwo świadczone jest osobom, które uzyskały pożyczkę z funduszy FDPA w celu pogłębienia wiedzy, dotyczącej planowania i rozliczania działalności gospodarczej, wymiany doświadczeń i wzajemnej pomocy oraz omówienia występujących problemów i sposobów ich zapobiegania.

Bank kredytujący: Banki wskazane przez FDPA.

1.4. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (*Counterpart Found*)

Fundusz udziela preferencyjnych kredytów i dotacji m. in. w ramach programu:

Inwestycje rolnicze - przeznaczanych na poprawę jakości mleka i jego przetworów, przetwórstwo oraz przechowywalność zbóż i ziemniaków, produkcję opakowań dla zdrowej żywności, rozwój usług produkcyjnych i konsumpcyjnych na wsi, *rozwój agroturystyki i wypoczynku na terenach wiejskich*, rozwój usług weterynaryjnych na wsi oraz rozwój hodowli ryb słodkowodnych. Z kredytu w tym programie mogą skorzystać prywatne przedsiębiorstwa wiejskie, którym jest on udzielany w wysokości do 70% wartości nakładów inwestycyjnych, maksymalnie na 10 lat, z karencją jego spłaty do 1 roku i o oprocentowaniu 0,75 stopy redyskonta w stosunku rocznym.

Bank kredytujący: Bank Gospodarki Żywnościowej S.A.

Przedmiotem kredytowania w ramach rozwoju agroturystyki i wypoczynku na terenach wiejskich są następujące przedsięwzięcia:

- adaptacja, modernizacja, rozbudowa i wyposażenie inwestycyjne zabudowań gospodarskich dla turystycznych miejsc noclegowych i do serwowania posiłków oraz pól namiotowo-kempingowych, powstających na bazie części lub całości obiektów i terenów gospodarstwa rolniczego,

- modernizacja, rozbudowa, budowa i wyposażenie inwestycyjne wiejskich terenów kempingowych oraz ośrodków wczasowych, zlokalizowanych zwłaszcza nad wodą i w górach, dysponujących bazą noclegowo-żywnościową oraz niezbędną zabudową i wyposażeniem rekreacyjnym (przystań, sprzęt pływający, sprzęt ochronny).

1.5. Europejski Bank Inwestycyjny

W ramach **Linii Kredytowej dla Europy Wschodniej** Europejski Bank Inwestycyjny finansuje kilka zadań, a w tym m. in. **turystykę i ochronę środowiska**. Kwota udzielanego

kredytu zależy od banku, ale minimalna wielkość wynosi 1 000 tys. zł, nie więcej jednak niż 50% nakładów inwestycyjnych. Spłata kredytu - do lipca 2009 roku w zależności od rodzaju banku, przy karencji do 1/3 okresu kredytowania i przy stopie zmiennej oprocentowania.

Banki kredytujące: Bank Rozwoju Eksportu S.A., Kredyt Bank S.A., Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A., Polski Bank Rozwoju S.A i Bank Gospodarstwa Krajowego.

2. PROGRAMY POŚREDNIO WSPIERAJĄCE FINANSOWANIE ROZWOJU TURYSTYKI NA WSI

2.1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W ramach działalności ARiMR udzielane są również kredyty i pożyczki na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej, a mianowicie:

1. *Kredyty na przedsięwzięcia tworzące nowe miejsca pracy w działalnościach pozarolniczych w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich, gwarantujących zatrudnienie ludności wiejskiej,*
2. *Niskoprocentowa pożyczka na małą przedsiębiorczość w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.*

Poprzez realizację tych programów można jednocześnie rozwijać przedsięwzięcia w turystyce wiejskiej, które zapewniają nowe miejsca pracy i wykorzystanie nieruchomości, które dotychczas nie były wykorzystane w ogóle lub były wykorzystane tylko częściowo.

Kredyty na przedsięwzięcia tworzące nowe miejsca pracy w działalnościach pozarolniczych w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich, gwarantujących zatrudnienie ludności wiejskiej. Kredyty te są przeznaczone na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych przez osoby fizyczne lub prawne - w zakresie kupna, modernizacji, budowy i rozbudowy zakładów - tworzących nowe miejsca pracy poza rolnictwem w wymienionych rodzajach gmin. Obejmują one:

- *produkcję, z wyłączeniem produkcji rolniczej, rybołówstwa i rybactwa śródlądowego, przetwórstwa rolno-spożywczego, działów specjalnych produkcji rolniczej oraz produkcji wyrobów alkoholowych i tytoniowych,*
- *usługi, z wyłączeniem usług dla rolnictwa,*
- *handel, z wyłączeniem handlu paliwami i smarami oraz wyrobami alkoholowymi i tytoniowymi.*

W ramach usług istnieje możliwość rozwoju turystyki na wsi, częściowo również poprzez rozwój handlu i produkcji rolniczej. Kwota kredytu objętego dopłatami nie może przekroczyć 60% wartości nakładów inwestycyjnych na przedsięwzięcie, nie więcej jednak niż 2 000 tys. zł. W wyniku realizacji przedsięwzięcia musi nastąpić wzrost zatrudnienia co najmniej o 1 osobę na każde 25 tys. zł udzielonego kredytu. W przypadku, gdy nowe miejsca pracy znajdują się na terenie miast położonych na terenach gmin miejsko-wiejskich, co najmniej 80% nowo zatrudnionych osób musi zamieszkiwać na stałe na terenach wiejskich. Kredyty te udzielane mogą być maksymalnie na 6 lat, z karencją w spłacie do 1 roku i o oprocentowaniu zmiennym, ale nie przekraczającym więcej niż 1,5 stopy redyskonta weksli w stosunku rocznym (w 1996 r. wynosiło ono 16,5% w stosunku rocznym). Kredytobiorca wpłaci maksymalnie połowę tego oprocentowania, ale nie przekraczającą 20%.

Niskooprocentowana pożyczka na małą przedsiębiorczość w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Pożyczka może być przeznaczona na przedsięwzięcia gospodarcze - realizowane przez osoby fizyczne lub prawne - poza rolnictwem, w których wyniku powstają nowe, stałe miejsca pracy, dla 6 osób pełnozatrudnionych na stałe (łącznie z właścicielem). W przypadku podmiotów gospodarczych, prowadzących już działalność, w trakcie ubiegania się o pożyczkę, zatrudnienie nie może przekraczać 50 osób. Ponadto wymagane jest, aby w przypadku tworzenia nowych miejsc na terenie miast położonych na obszarze gmin miejsko-wiejskich, co najmniej 50% nowo zatrudnionych osób zamieszkiwało na stałe na terenach wiejskich. Kwota udzielonego kredytu objętego dopłatami nie może przekroczyć 70% wartości nakładów inwestycyjnych na przedsięwzięcie, nie więcej jednak niż 10 tys. zł na jedno miejsce pracy i 60 tys. zł dla jednego podmiotu. Pożyczki te udzielane mogą być maksymalnie do 3 lat, z karencją w spłacie do 1 roku, przy czym są one nieoprocentowane, a pożyczkobiorca płaci jedynie prowizję bankowi obsługującemu. Dopuszcza się możliwość przeznaczenia do 50% pożyczki na sfinansowanie zakupu środków obrotowych, mających bezpośredni związek z tworzeniem nowych miejsc pracy (np. zakup pierwszej partii surowców).

2.2. Fundacja Rolnicza

Fundacja Rolnicza dofinansowuje również program **Bezrobotni**. W ramach tego programu udzielana jest pomoc bezrobotnym w organizowaniu sobie zatrudnienia w sferze pozarolniczej i uniezależnienia się od pomocy socjalnej. O ten rodzaj kredytów mogą ubiegać się bezrobotni ze wsi lub miasteczek do 5 000 mieszkańców, skierowani do fundacji przez Urzędy Gmin lub Rejonowe Urzędy Pracy. Okres spłaty kredytów wynosi maksymalnie 3 lata, z jednoroczną karencją i oprocentowaniem stałym (wynoszącym w 1996 r. 14,5%) oraz udzielanym do wysokości 15 tys. zł na 1 bezrobotnego.

Bank kredytujący: Banki wskazane przez Fundację Rolniczą i Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A.

2.3. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

NFOŚiGW udziela kredytów na inwestycje proekologiczne, służące likwidacji degradacji środowiska naturalnego i ochronę:

- *wód oraz prowadzenie prawidłowej gospodarki wodnej*, tj. budowę oczyszczalni ścieków, kanalizacji sanitarnej, ochronę ujęć wody pitnej i inwestycji przeciwpowodziowych itp.,
- *atmosfery*, tj. modernizacji kotłowni opalanych węglem na opalane gazem lub olejem opałowym, instalacje odsiarczania i odpylania spalin, gazyfikacja itp.,
- *ziemi*, tj. utylizację odpadów, wysypiska odpadów, kompostowanie, rekultywacja gruntów itp.

Kwota kredytu objętego dopłatami nie może przekroczyć 50% wartości nakładów inwestycyjnych na przedsięwzięcie, nie więcej jednak niż 2 000 tys. zł. Okres spłaty kredytów od 3 do 10 lat, z karencją w spłacie do 6 miesięcy od zakończenia zadania i o oprocentowaniu zmiennym - od 0,3 do 0,8 stopy redyskonta weksli w stosunku rocznym.

Bank kredytujący: Bank Ochrony Środowiska S.A.

Kredyty przeznaczone na ochronę wody, atmosfery i ziemi mogą być wykorzystane przede wszystkim dla potrzeb turystyki wiejskiej, rozwijanej w dawnych zespołach pałacowo-parkowych (folwarcznych) i innych nieruchomościach tego typu. Zespoły te przy bardziej masowej eksploatacji wymagają najczęściej remontu kapitalnego, a wraz z tym zagospodarowania przystosowanego (zwłaszcza ogrzewania i kanalizacji) do ochrony środowiska przyrodniczego.

2.4. Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA)

Jednym z głównych kierunków działalności FDPA jest realizacja programu **Wspieranie przedsiębiorczości wśród kobiet wiejskich**. Program ten ma na celu aktywne przeciwdziałanie skutkom bezrobocia w rejonach wiejskich i w małych miastach, poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i wzrost dochodów w rodzinie. Warunki ubiegania się o kredyt są takie same, jak w przypadku omówionego wcześniej programu *Turystyka wiejska: szansa dla Polski*.

2.5. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

Bank ten finansuje program **Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw**, który jest przeznaczony na rozwój takiego rodzaju przedsiębiorstw oraz prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. Kwota udzielanego kredytu wynosi od 2 000 tys. do 10 000 tys. USD w zależności od banku, w walucie dowolnie wymienianej. Okres spłaty kredytu wynosi od 4 do 10 lat w zależności od banku, przy stopie zmiennej oprocentowania i karencji ustalonej w drodze negocjacji.

Bank kredytujący: AmerBank S.A., ING Bank Warsaw Corporate Centre, Kredyt Bank S.A., Raiffeisen-Centrobank S.A. i Polski Bank Rozwoju S.A.

2.6. Polsko-Amerykański Fundusz Rozwoju Przedsiębiorczości

Polsko-Amerykański Fundusz Rozwoju Przedsiębiorczości udziela kredytów w wysokości nominalnej do 30 tys. zł (w dowolnej walucie do wyboru). Oprocentowanie kredytu jest stałe: od 11 do 14%, przy karencji wynoszącej 1 rok i spłacie w ciągu 3 lat, a w wyjątkowych przypadkach w ciągu 5 lat.

Bank kredytujący: Pierwszy Polsko-Amerykański Bank S.A.

2.7. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego

Agencja realizuje m. in. **Program STRUDER**, w ramach którego działa **Fundusz Dotacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw**. Celem tego Funduszu jest wspieranie wymienionych rodzajów przedsiębiorstw w województwach: katowickim, łódzkim, olsztyńskim, rzeszowskim, suwalskim i wałbrzyskim. O dotacje z tego Funduszu mogą ubiegać się przedsiębiorstwa prywatne, które nie zatrudniają więcej niż 100 osób, a ich działalność w stosunku do ubiegłego roku nie przynosi straty finansowej. Zasada jest finansowanie zakupu nowych środków trwałych, których okres amortyzacji nie jest krótszy niż 3 lata, przy czym realizowany projekt nie przekracza 400 tys. ECU, ale nie jest mniejszy niż 5 tys. ECU. Przedsiębiorca składający wniosek o dotacje może liczyć na 25% dofinansowania do nakładów inwestycyjnych, ale jego obowiązkiem jest posiadanie minimum 20% środków trwałych. Pozostała część projektu musi być pokryta z innych źródeł np. z kredytów bankowych.

2.8. Fundusz Aktywizacji Bezrobotnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa

Fundusz ten przyznaje w formie dotacji środki przeznaczane na finansowanie sprzedaży, leasingu, dzierżawy nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz pracodawcom (działającym w oparciu o mienie AWRSP) na miejsca pracy w województwach: koszalińskim, słupskim, elbląskim, suwalskim i krośnieńskim. Środki te mogą po pierwsze -

umożliwić nabycie gruntów i nieruchomości, gdzie będzie prowadzona działalność turystyczna, a po drugie - mogą umożliwić zatrudnienie pracowników w tej działalności.

Dotacje te - za pośrednictwem Oddziałów Terenowych AWRSP - przyznawane są w wysokości do:

- 2 800 ECU na zakup nieruchomości,
- 2 400 ECU na leasing nieruchomości,
- 1 000 ECU na dzierżawę nieruchomości,
- 1 000 ECU na 1 osobę zatrudnioną.

2.9. Fundusz Pracy z poręczeniem AWRSP

Fundusz Pracy w porozumieniu z AWRSP (podstawa prawna: Dz. U. 1996, nr 47, poz. 211) udziela pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy w zakładach pracy (w tym także jednoosobowym podmiotom gospodarczym). Wysokość pożyczki wynosi do dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Okres spłaty wynosi 4 lata, przy karencji do 12 miesięcy i oprocentowaniu 0,8 stopy kredytu refinansowanego na miejsca pracy bezpośrednio w produkcji lub usługach, a 1,0 - na pozostałe miejsca pracy w innej działalności. Ponadto występuje obowiązek zatrudnienia bezrobotnych, wynoszący minimum 24 miesiące.

3. POZOSTAŁE PROGRAMY WSPIERAJĄCE ROZWÓJ TURYSTYKI NA WSI

Rozwój turystyki na obszarach wiejskich jest lub może być wspierany przez różne urzędy (poczynając od ministerstw), agencje, fundacje i fundusze, których celem jest rozwój obszarów wiejskich i agrobiznesu.

Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej bezpośrednio nie finansuje rozwoju działalności turystycznej, ale w ramach swoich programów zapewnia pomoc szkoleniową, doradczą i informacyjną. I tak Ośrodki Doradztwa Rolniczego - finansowane z działu *Rolnictwo* - zapewniają wymienioną pomoc dla rolników i rodzin wiejskich. Ponadto resort rolnictwa i gospodarki żywnościowej, w ramach zadań priorytetowych z zakresu doradztwa rolniczego wyodrębnił dwa, które mogą służyć rozwojowi turystyki wiejskiej. Są nimi *restrukturyzacja rolnictwa i jego otoczenia* oraz *doradztwo na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju wsi*.

Fundacja Rozwoju Turystyki w Polsce (TOURIN), finansowana ze środków PHARE i realizująca projekty turystyczne poprzez usługi szkoleniowe, doradztwo, konsultacje i eksperyty. Jeden z projektów tej fundacji pt.: **Rozwój turystyki na terenach wiejskich i zalesionych** dotyczy obszarów wiejskich i ma za zadanie przygotowanie ogólnego planu jej rozwoju w powiązaniu z ochroną środowiska oraz przygotowanie warunków do powstania organizacji, zrzeszającej kwaterodawców wiejskich, a także tworzenia nowego produktu turystycznego, który przyniesie dodatkowe korzyści ekonomiczne. W wyniku realizacji projektu oczekuje się: szczegółowej oceny aktualnego stanu produktu turystycznego na wsi, powstania strategicznego planu rozwoju tego rodzaju turystyki, zinwentaryzowania walorów i atrakcji turystycznych na wsi, opracowania aktualnego stanu bazy noclegowej na wsi oraz sposobu jej kategoryzacji, a także stworzenia systemu informacji agroturystycznej. Ponadto powstaną modelowe rozwiązania, które zostaną upowszechnione poprzez przedsięwzięcia pilotażowe w różnych regionach Polski.

Fundacja TOURIN nie zajmuje się finansowaniem i realizacją przedsięwzięć turystycznych na wsi, ale w ramach TOURIN III - zamierza wprowadzić finansowanie takiej działalności w drodze eksperymentu i pokazać sposób organizowania gospodarstw agroturystycznych.

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) finansowana ze środków PHARE - podobnie jak TOURIN - zajmuje się organizowaniem szkoleń z zakresu turystyki wiejskiej, udzielaniem pomocy w zakresie działań promocyjnych, przygotowywaniem katalogów itp. Przykładem takiej działalności może być program AGRO-JURA - aktywizujący i integrujący działania związane z rozwojem agroturystyki w rejonie Jury Krakowsko-Częstochowskiej.

Inne instytucje w programach swojej działalności mają za zadanie pomoc mieszkańcom wsi, dotyczącą kreowania przedsiębiorczości, pomoc bezrobotnym oraz aktywizowanie rozwoju w układzie regionalnym i lokalnym. Instytucji tych jest stosunkowo dużo, dlatego też wymienię kilka z nich, jako przykłady działań wspierających zagospodarowanie obszarów wiejskich:

1. Krajowe Stowarzyszenie Agencji i Fundacji Rozwoju Regionalnego, których zadaniem jest rozwój regionów oraz udzielanie pomocy administracji publicznej w kreowaniu tego rozwoju;

2. Polska Fundacja Promocji i Rozwój Małych i Średnich Przedsiębiorstw, której zadaniem jest promowanie rozwoju przedsiębiorczości, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz stymulowanie przepływu informacji;

3. Fundusz Współpracy, który jest fundacją Skarbu Państwa, powołaną do wspierania szeroko pojętego sektora prywatnego. W ramach Funduszu realizowany jest m.in. *Program Inicjatyw Lokalnych*, którego zadaniem jest rozwijanie zdolności społeczności lokalnych do samodzielnego wykorzystania szans, związanych z przemianami gospodarczymi oraz skutecznego radzenia sobie z zagrożeniami, które stwarza gospodarka rynkowa. Realizacja tych zadań odbywa się poprzez szkolenia i doradztwo, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości oraz tworzenie lokalnych funduszy poręczeń kredytowych dla wspierania przedsiębiorczości, a także tworzenia strategii i programów rozwoju lokalnego oraz wspieranie agencji rozwoju lokalnego.

4. Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych - współpracujące z AWRSP, którego zadaniem jest finansowanie nowych przedsięwzięć oraz dostarczanie środków na rozwój przedsiębiorstw już istniejących, odznaczających się dużym potencjałem wzrostu.

Załącznik 5.

Planowane wsparcie przedakcesyjne Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w ramach programu SAPARD

31. marca 1998 r. Polska rozpoczęła negocjacje w sprawie przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej. Dzień ten poprzedziły długie przygotowania zarówno ze strony Polski, jak i krajów członkowskich oraz władz Unii Europejskiej.

W 1996 r. Polska, wraz z innymi państwami ubiegającymi się o członkostwo, została zobowiązana do wypełnienia szczegółowego kwestionariusza^{/1}. Na tej podstawie w lipcu 1997 r. Komisja Europejska ogłosiła opinie w sprawie wniosków krajów kandydujących do członkostwa w Unii. Opinia o Polsce - tzw. Avis - była pozytywna. Znalazły się w niej rekomendacje dla Wspólnot Europejskich o podjęciu rokowań akcesyjnych. W grudniu 1997 r. na szczycie w Luksemburgu podjęta została decyzja o rozpoczęciu negocjacji.

Opinie o krajach kandydujących były częścią opublikowanego w lipcu 1997 r. dokumentu Komisji Europejskiej, znanego jako Agenda 2000, bądź też pakiet Santera^{/2}. W dokumencie tym znalazły się propozycje dalszych reform Unii Europejskiej oraz planowany budżet na lata 2000-2006. Znalazły się tam także założenia wzmocnionej strategii przedakcesyjnej, zapowiadające udzielenie państwom stowarzyszonym wsparcia w procesie przygotowań do integracji z UE.

Zgodnie z tymi zapowiedziami Komisja Europejska opracowała dokumenty zwane „Partnerstwo dla Członkostwa”^{/3}, uwzględniające specyficzne potrzeby każdego z krajów

^{/1} Szerzej na ten temat patrz: Odpowiedź na Kwestionariusz Komisji Europejskiej, Biuletyn Informacyjny Problemy Integracji Rolnictwa Unia Europejska Polska, nr 3/96

^{/2} Szerzej na ten temat patrz: J. Rowiński, Proponowane zmiany wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na lata 2000-2006 i ich wpływ na polską gospodarkę żywnościową, Biuletyn Informacyjny Problemy Integracji Rolnictwa Unia Europejska Polska, nr 4/97.

^{/3} Szerzej na ten temat patrz: E. Wieczorkiewicz, Partnerstwo dla Członkostwa, Problemy Integracji Rolnictwa Unia Europejska Polska, numer specjalny 1/98.

aplikujących. Wskazane w nich zostały priorytetowe obszary prac dostosowawczych, na których poszczególne kraje powinny skupić się w okresie przedakcesyjnym. Zgodnie z zapisami tego dokumentu tylko projekty zgodne z priorytetami wskazanymi w „Partnerstwie Dla Członkostwa” będą objęte przedakcesyjną pomocą finansową ze strony Unii Europejskiej.

Szczegółowy zakres i harmonogram prac dostosowawczych, które Polska zobowiązała się przeprowadzić, znalazły się w opracowanym w maju 1998 r. „Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej”.

1. INSTRUMENTY WSPARCIA PRZEDAKCESYJNEGO KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH DO CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

W celu wsparcia realizacji działań priorytetowych, przewidzianych w okresie przedakcesyjnym, Unia Europejska zamierza od 2000 r. przekazywać pomoc w wysokości 3 mld ECU rocznie w cenach z 1997 r. do podziału pomiędzy wszystkie kraje, starające się o członkostwo. Pomoc ta będzie przekazywana w ramach trzech następujących programów:

- PHARE - 1,5 mld ECU;
- ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession* - Instrument dla Polityki Strukturalnej na rzecz Akcesji) - 1 mld ECU;
- SAPARD (*Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development* - Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) - 0,5 mld ECU.

Wyżej wymienione kwoty będą corocznie waloryzowane, zgodnie z przewidywanym wskaźnikiem inflacji.

Tab. 1. Struktura pomocy przedakcesyjnej dla krajów kandydujących do członkostwa w UE na lata 2000-2006 według projektu Komisji Europejskiej [w mld ECU w cenach z 1997 r.]

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SAPARD	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
ISPA	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
PHARE	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Razem	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0

W latach 1998-1999 Polska otrzyma dodatkowo 9 mln ECU w ramach programu PHARE '98 na realizację Specjalnego Programu Przygotowawczego (SPP). Realizacja programu będzie bezpośrednio służyć przygotowaniu administracji szczebla centralnego i lokalnego do absorpcji

środków finansowych w okresie przedakcesyjnym po 2000 roku^{/4}, tworząc tym samym podstawy do korzystania z pomocy strukturalnej po uzyskaniu członkostwa.

Zgodnie z reorientacją PHARE oraz zapisami „Partnerstwa dla Członkostwa” - **począwszy od 1998 r. – całość wsparcia UE w ramach programu PHARE może być przeznaczona tylko na działania dostosowawcze, ujęte w „Narodowym Programie Przygotowań Polski do Członkostwa w UE”.** Po roku 2000 program PHARE będzie służył wspieraniu tych priorytetów Narodowego Programu, których nie obejmują programy SAPARD i ISPA.

Program ISPA będzie nakierowany na realizację dużych projektów inwestycyjnych, wspomagających rozwój sieci transportowych oraz projekty z zakresu ochrony środowiska, w tym głównie infrastrukturalne. W skali roku program ten będzie dysponował środkami w wysokości 1 mld ECU. **Realizacja tego programu będzie oczywiście przedmiotem zainteresowania resortu rolnictwa, ze względu na możliwość wykorzystywania jego środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.** Dotyczy to np. takich dziedzin jak np.:

- gospodarka wodna,
- zarządzanie zasobami wodnymi i ich ochrona,
- rozwój sieci drogowej i telekomunikacji.

Jednak zasadniczym instrumentem wspierającym działania w zakresie modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich będzie program SAPARD.

Jego nadrzędnym celem jest ułatwienie procesu integracji sektora rolnego z UE poprzez:

- przyspieszenie przyjmowania dorobku Wspólnot (*acquis communautaire*) w sektorze rolnym,
- stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich,
- restrukturyzację gospodarki żywnościowej.

W ostatecznym rozrachunku przedsięwzięcia te służyć będą płynnemu włączeniu rolnictwa krajów kandydujących w system Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej UE.

W ramach SAPARD przewidziano środki w wysokości 500 mln ECU rocznie do podziału między 10 krajów kandydujących.

Propozycja UE przyznania krajom aplikującym do członkostwa specjalnego wsparcia przedakcesyjnego dla rolnictwa i obszarów wiejskich, świadczy o tym, że Wspólnota uznaje kluczową wagę tej problematyki dla procesu integracji.

^{/4} Komisja Europejska zaproponowała uruchomienie od 1998 r. specjalnego programu przygotowującego administrację oraz cały system instytucjonalny do korzystania z funduszy przedakcesyjnych, a następnie z funduszy strukturalnych we wszystkich krajach kandydujących do członkostwa. W ramach PHARE'98 przeznaczono dla Polski 9 mln ECU. Zgodnie z zapisami „Partnerstwa dla Członkostwa” cele programu koncentrują się w pierwszym rzędzie na wsparciu budowy instytucjonalnej wraz ze stworzeniem podstaw prawnych prowadzenia polityki strukturalnej, budowę i wzmocnienie systemu monitorowania, kontroli i wdrażania polityki strukturalnej, wsparcia instytucji poprzez współpracę bliźniaczą z odpowiednimi instytucjami państw Unii Europejskiej oraz pomoc przy realizacji wybranych, zintegrowanych programów pilotażowych.

Sprawną realizacją tego programu ma w tej chwili dla Polski kolosalne znaczenie. Uruchomienie go w jak najkrótszym czasie przyczyni się do przyspieszenia prac nad przygotowaniem programu SAPARD. Wszelkie opóźnienia w realizacji grożą natomiast tym, że będziemy zmuszeni przygotować program przedakcesyjny nie mogąc skorzystać z oferowanego w ramach SPP doświadczenia i pomocy.

2. PROGRAM SAPARD – KRYTERIA POMOCY

W projekcie rozporządzenia Rady Unii Europejskiej dotyczącego programu pomocy przedakcesyjnej SAPARD określono, że podział środków dokonany będzie na podstawie następujących kryteriów:

- liczby ludności rolniczej,
- powierzchni użytków rolnych,
- wysokości produktu krajowego brutto na osobę, liczonego wg parytetu siły nabywczej,
- specyfiki sytuacji terytorialnej.

Analizując te kryteria można przewidywać, że Polska ma szansę otrzymać znaczącą część pomocowych środków przedakcesyjnym, zaplanowanych w ramach SAPARD dla krajów aplikujących.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że zasadniczym warunkiem otrzymania środków przedakcesyjnych jest przygotowanie programu, który - wychodząc od opisu istniejącej sytuacji i potrzeb - określi kierunki zakładanych działań, ich spodziewane efekty oraz plan finansowy. Program ten musi także wskazać system organizacyjny i kontrolny realizacji projektów. Musi on też - zgodnie z unijną zasadą partnerstwa - zostać skonsultowany z władzami lokalnymi i partnerami społecznymi. Program przewidziano na 7 lat, począwszy od roku 2000.

2.1. Priorytetowe obszary wsparcia w ramach programu SAPARD

W projekcie rozporządzenia Rady Unii Europejskiej przewidziano możliwość finansowego wsparcia dla szeregu działań. Są to:

1. inwestycje w gospodarstwach rolnych,
2. poprawa przetwórstwa i dystrybucji artykułów rolnych i rybnych,
3. doskonalenie struktur kontroli jakości, nadzoru weterynaryjnego i fitosanitarnego,
4. technologie produkcji rolniczej przyjazne dla środowiska naturalnego oraz krajobrazu wiejskiego,
5. rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej w celu tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodu,
6. wprowadzenie usług w zakresie zarządzania gospodarstwami oraz systemu zastępstw kierowników gospodarstw rolnych,
7. tworzenie grup producentów,
8. odnowa i rozwój wsi oraz ochrona dziedzictwa obszarów wiejskich,
9. tworzenie i unowocześnienie systemu rejestracji gruntów,
10. poprawa struktury agrarnej oraz scalanie gruntów,
11. doskonalenie systemu szkoleń zawodowych,
12. rozwój i doskonalenie infrastruktury na obszarach wiejskich,
13. zagospodarowanie zasobów wodnych,
14. leśnictwo - wraz z zalesianiem, inwestycjami w gospodarstwach leśnych i zajmujących się przetwórstwem i dystrybucją drewna,
15. pomoc doradcza w zakresie objętym rozporządzeniem - włącznie ze studiami wspierającymi planowanie oraz kampaniami informacyjnymi.

Lista priorytetów - zaproponowana przez Komisję Europejską, stanowi swego rodzaju menu, z którego poszczególne kraje mogą wybrać do realizacji te, które w ich warunkach są najważniejsze.

Warto zauważyć, że ww. priorytety w dużej mierze odpowiadają potrzebom Polski i pokrywają się w ogólnym zarysie z wnioskiem o przyznanie środków przedakcesyjnych, który Polska przedstawiła Unii Europejskiej w lipcu 1997 r.¹⁵

Wniosek ten, przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przy współudziale Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), skupiał się na trzech obszarach:

- modernizacji polskiego sektora rolno-żywnościowego,
- zintegrowanego rozwoju wsi,
- tworzenia systemów i struktur administracyjnych, niezbędnych dla praktycznego wdrażania ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej.

Zwłaszcza dwa pierwsze priorytety odzwierciedlają potrzeby procesu akcesyjnego i są w pełni zbieżne z propozycjami programu SAPARD.

Zgodnie z zapisami „Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w UE” kraj nasz jest zobowiązany do przedstawienia Unii Europejskiej koncepcji spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich jeszcze w bieżącym roku. Jej realizacja musi zostać rozpoczęta już od 1999 r. Począwszy od roku 2000, prace te będą mogły być wspierane ze środków programu SAPARD.

Jak widać, istnieje bezpośredni związek między „Narodowym Programem Przygotowania Polski do Członkostwa w UE” i SAPARD. Spójna polityka strukturalna i rozwoju obszarów wiejskich określi cele i kierunki działań, a SAPARD pozwoli na zwiększenie środków na realizację niektórych z nich.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczą rolę w przygotowaniu i realizacji „Przedakcesyjnego Programu Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich”, odgrywać musi MRiGŻ, jako resort odpowiedzialny za sprawy rolnictwa, a także - w znacznej mierze - rozwoju obszarów wiejskich. W tej ostatniej kwestii niezbędna jest ścisła współpraca międzyresortowa. Wynika to zarówno z przedstawionego przed chwilą zakresu działań, jakie mogą być objęte pomocą Unii w ramach SAPARD, jak też z (wykraczających poza problemy samego rolnictwa) potrzeb rozwojowych polskiej wsi.

2.2. Zadania związane z przygotowaniem „Przedakcesyjnego Programu Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich” w Polsce

Prace nad przygotowaniem „Przedakcesyjnego Programu Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich”, będącego podstawą do późniejszego korzystania ze środków SAPARD, należy prowadzić bardzo intensywnie. Ostateczna wersja programu musi być dostarczona Komisji Europejskiej nie później niż 6 miesięcy po wejściu w życie rozporządzenia o SAPARD. Należy zaś przewidywać, że rozporządzenie to zacznie obowiązywać po pierwszym kwartale 1999 roku. Oznacza to, że ostatecznym terminem złożenia programu może być trzeci kwartał 1999 roku.

¹⁵ Szerzej na ten temat patrz: Cz. Siekierski, Wniosek rządu polskiego w sprawie funduszy przedakcesyjnych na modernizację sektora rolnego na tle propozycji Agendy 2000, Biuletyn Informacyjny Problemy Integracji Rolnictwa Unia Europejska Polska, nr 4/97

Tak więc mamy mało czasu na jego przygotowanie, przy czym trzeba pamiętać, że **prace nad programem muszą być ukończone na tyle wcześnie, by możliwe było przekonsultowanie go ze stroną unijną. Przekroczenie terminów oraz wszelkie niedociągnięcia formalne spowodują ograniczenie bądź zawieszenie pomocy dla Polski w ramach programu SAPARD.**

Wszyscy musimy zdawać sobie jednak sprawę, że przygotowanie dokumentów w wymaganym czasie napotka na szereg problemów.

Po pierwsze, należy pamiętać, że przygotowany dokument musi szczegółowo przedstawiać system instytucjonalny wdrażania programu. Trzeba więc przygotować odpowiednie struktury na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, wskazać wszystkie instytucje i organizacje zaangażowane w realizację programu, określić ich kompetencje, zadania i wzajemne powiązania. Nie można też zapomnieć, że równolegle musi zostać stworzony system instytucjonalny dla potrzeb Wspólnej Polityki Rolnej. Oznacza to nowe funkcje i rozwiązania systemowe dla administracji państwowej, agencji z otoczenia rolnictwa, samorządów i organizacji rolniczych, doradztwa rolniczego i innych instytucji, i organizacji.

Wprowadzana aktualnie reforma administracyjna kraju utrudnia prace planistyczne, gdyż program SAPARD powinien być współtworzony przez władze lokalne, które są obecnie w fazie organizacji. Szczególna rola przy wdrażaniu programu SAPARD spoczywa na samorządowych władzach regionalnych i lokalnych, samorządach gospodarczych i instytucjach pozarządowych, a także szeregu innych.

System wdrożeniowy programów musi być dostosowany do struktury administracyjnej kraju. Trzeba więc określić instytucje odpowiedzialne za:

- programowanie,
- opiniowanie programu (władze i administracja terenowa oraz partnerzy społeczni),
- wdrażanie projektów, w tym: pomoc dla inwestorów, system zatwierdzania wniosków, wnioskowanie o wypłaty, bieżący nadzór nad realizacją projektu, prowadzenie dokumentacji,
- wypłacanie środków,
- kontrolę finansową różnych szczebli,
- system monitorowania programu i projektów.

Łatwo więc zauważyć, że **odpowiednie przygotowanie programu będzie dla Polski wyjątkowo trudne**. Wynika to z równoległego wdrażania nowego podziału terytorialnego oraz zmian w podziale kompetencji pomiędzy administracją państwową i samorządową.

Choć sprawy dostosowań instytucjonalnych należy uznać za szczególnie trudne, to trzeba stwierdzić, że dotychczasowe doświadczenia wskazują na szereg instytucji, które mogą i powinny być włączone w realizację programów przedakcesyjnych. Jest to - realizująca obecnie programy modernizacji sektora rolnego - ARiMR oraz współpracujące z nią banki i ODR.

Bardzo cenne są także doświadczenia zdobyte przez FAPA w realizacji programu PHARE. Poważny udział w realizacji programów na rzecz szeroko rozumianych zagadnień rozwoju wsi i rolnictwa mają także Urzędy Wojewódzkie i ich wyspecjalizowane służby. Obecnie problem polega na stworzeniu racjonalnego i efektywnego systemu współpracy tych instytucji w realizacji jednolitego, choć wielozadaniowego programu SAPARD.

Po drugie, podobnie jak inne programy strukturalne Unii Europejskiej, SAPARD będzie oparty na zasadzie współfinansowania. Oznacza to, że fundusze Unii będą stanowiły uzupełnienie dla środków krajowych, przeznaczonych na realizację konkretnych projektów w ramach całościowego programu. Polska ma szansę uzyskać wsparcie szacowane na około

150 mln ECU rocznie, a w sprzyjających okolicznościach nawet więcej. **Trzeba mieć jednak świadomość, że podobną kwotę, tj. około 600 mln zł rocznie, będziemy musieli zapewnić ze swoich własnych zasobów.**

Podsumowując należy podkreślić, że u podstaw projektu programu SAPARD leży doświadczenie Komisji Europejskiej z realizacji programów Funduszy Strukturalnych przez poszczególne kraje członkowskie. **Doświadczenie to wskazuje na fakt, że środki strukturalne w znacznie większej skali płyną do tych państw, które stworzyły sprawny system organizacyjny i odpowiednio przygotowały kadry, odpowiedzialne za opracowanie i wdrażanie programów.** Jeśli w odpowiedni sposób przygotujemy się do wdrażania programu SAPARD, nie tylko skorzystamy z niezbędnego dla polskiego rolnictwa i wsi strumienia środków przedakcesyjnych. Istniejące zbieżności programowe i proceduralne ułatwią także Polsce w przyszłości naturalne przejście do realizacji o wiele większych projektów, wspomaganych finansowo z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

3. WYZWANIA DLA POLSKI W KONTEKŚCIE PROGRAMU SAPARD

Najważniejsze problemy do rozwiązania, jakie stoją dziś przed naszym krajem to:

- 1) zdefiniowanie, zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa, koncepcji spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich,
- 2) wybór priorytetowych zadań, przewidzianych do finansowania ze środków przedakcesyjnych,
- 3) zapewnienie polskiego wkładu we współfinansowanie projektów,
- 4) terminowe przygotowanie dokumentu programowego dla pomocy przedakcesyjnej SAPARD w formie zgodnej z wymogami UE,
- 5) **wdrożenie instytucjonalnego systemu realizacji programów.** To zadanie jest szczególnie ważne i jednocześnie niezwykle trudne do szybkiej realizacji,
- 6) szkolenie kadr i zorganizowanie sprawnego systemu informacji dla potencjalnych realizatorów i beneficjentów programu.

Należy także mocno podkreślić, że wymogi przygotowania i realizacji programów ze środków SAPARD będą się znacznie różniły od dotychczasowego systemu pomocy PHARE. Przede wszystkim będą one wymagały większego niż dotychczas zaangażowania społeczności lokalnych i szeregu instytucji, związanych z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich takich, jak np.: ARiMR, AWRSP, ARR, Izby Rolnicze, ODR i inne.

Także FAPA może służyć swoimi doświadczeniami z zakresu programowania i wdrażania projektów rolnych. Szczególnie użyteczne mogą się okazać doświadczenia z takich programów pomocy PHARE, jak:

- Program Rozwoju Regionalnego na Obszarach Wiejskich - RAPID. Celem programu jest zredukowanie dysproporcji ekonomicznych między regionami poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury, małej przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy.
- Małopolski Program Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Został on opracowany zgodnie z kryteriami programów pomocy strukturalnej UE.
- Programy pilotażowe GMINA, wskazujące na duże możliwości kreowania inicjatyw lokalnych i mobilizowania środków własnych społeczności wiejskiej.
- Program ODBUDOWA, służący likwidacji zniszczeń popowodziowych oraz rekonstrukcji infrastruktury.

Oczywiście skala wcześniej realizowanych programów była o wiele mniejsza, jednak nabyte umiejętności z pewnością można będzie wykorzystać w przygotowaniu programu SAPARD.

Wielkość przyszłej pomocy UE dla polskiego sektora rolnego będzie w dużej mierze zależała od:

- stanowiska krajów członkowskich UE,
- kondycji finansowej Wspólnoty,
- przebiegu negocjacji o członkostwo Polski w Unii.

Jednak decydujący wpływ na wysokość przyznanych środków i skuteczność ich wykorzystania będzie miało odpowiednie przygotowanie się strony polskiej do absorpcji pomocy UE. Oznacza to umiejętność właściwego przygotowania programów oraz ułożenia dobrych, partnerskich stosunków z organami Unii Europejskiej i państwami członkowskimi Wspólnoty.



8795

ISBN 83-906902-9-2