
PRAWNE I EKONOMICZNE ASPEKTY AKTYWNOŚCI TURYSTYCZNEJ

KATARZYNA JĘDRUSZCZAK

Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztorą w Pułtusku

MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA ROZWOJU TURYSTYKI ZE ŚRODKÓW UE NA PRZYKŁADZIE REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO 2007–2013

OPPORTUNITIES FOR FINANCING TOURISM DEVELOPMENT FROM
EU FUNDS ON THE EXAMPLE OF THE REGIONAL OPERATIONAL
PROGRAMME OF MAZOWIECKIE VOIVODESHIP 2007–2013

Wstęp

Polska w okresie 2007–2013 po raz pierwszy w pełni korzysta z funduszy strukturalnych. Zgodnie z informacjami zawartymi w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 (NSRO) – podstawowym dokumencie strategicznym wyznaczającym kierunki rozwoju w Polsce w latach 2007–2013 – wdrażanych jest sześć Programów Operacyjnych zarządzanych na szczeblu krajowym oraz 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, dostosowanych do indywidualnych potrzeb każdego województwa, zarządzanych na szczeblu regionalnym przez zarząd województwa.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego (RPO WM) jest głównym instrumentem realizacji polityki rozwoju regionu w latach 2007–2013, a także głównym narzędziem finansowym realizacji działań mających na celu rozwój województwa mazowieckiego. Program stanowi podstawowe źródło wsparcia finansowego obszaru turystyki poprzez aktywizację miast oraz obszarów atrakcyjnych turystycznie.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę analizy stanu wdrażania priorytetów ukierunkowanych na rozwój turystyki na Mazowszu, finansowanych w ramach RPO WM 2007–2013. Celem analizy jest ocena wykorzystania środków pochodzących z RPO WM na działania wspierające rozwój turystyki w regionie.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007–2013

W warunkach nasilających się procesów integracji europejskiej niezmiernie istotnym problemem jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego w skali regionalnej¹. „Akcesja do UE i płynące stąd korzyści, w tym także dostęp do środków polityki europejskich, zwiększających możliwości importu idei, doświadczeń i kapitału inwestycyjnego, stały się dodatkowym czynnikiem zwracającym uwagę władz lokalnych i regionalnych na turystykę”². Tę tezę potwierdza analiza zapisów 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Pozwala ona stwierdzić, że każdy z nich zawiera co najmniej jeden priorytet dotyczący wsparcia tego sektora, a co za tym idzie wydzielone środki finansowe, które zgodnie z komunikatem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w okresie 2007–2013 wyniosą łącznie 765,5 mln euro (ok. 3 mld zł), co stanowi blisko 5% dostępnych środków przeznaczonych na wszystkie programy regionalne³.

Tabela 1. Alokacja środków RPO na działania wspierające rozwój turystyki 2007–2013

| Lp. | Regionalny Program Operacyjny | Ogółem | Kwoty dotyczące rozwoju turystyki (euro) |
|-----|-------------------------------|-----------------------|--|
| 1. | Dolnośląskie | 1 213 144 879 | 94 953 492 |
| 2. | Kujawsko-Pomorskie | 951 003 820 | 47 550 191 |
| 3. | Lubelskie | 1 155 854 549 | 99 860 000 |
| 4. | Lubuskie | 439 173 096 | 35 745 986 |
| 5. | Łódzkie | 1 006 380 910 | 52 207 208 |
| 6. | Małopolskie | 1 290 274 402 | 101 004 036 |
| 7. | Opolskie | 427 144 813 | 58 146 488 |
| 8. | Podkarpackie | 1 136 307 823 | 37 071 388 |
| 9. | Podlaskie | 636 207 883 | 109 293 261 |
| 10. | Pomorskie | 885 065 762 | 38 953 288 |
| 11. | Śląskie | 1 712 980 303 | 27 912 866 |
| 12. | Świętokrzyskie | 725 807 266 | 58 064 582 |
| 13. | Warmińsko-Mazurskie | 1 036 542 041 | 105 325 345 |
| 14. | Wielkopolskie | 1 272 792 644 | 61 470 000 |
| 15. | Zachodniopomorskie | 835 437 299 | 55 827 824 |
| 16. | Mazowieckie | 1 831 496 698 | 150 182 726 |
| | Ogółem | 16 555 614 188 | 55 827 824 |

Źródło: Opracowanie własne.

¹ L. Mączka, J. Kudelko, *Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Wyd. WAE, Kraków 2005, s. 39.

² M.W. Kozak, *Nowy model turystyki: wyzwania dla regionów*, [w:] *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, red. A. Tucholska, Wyd. MRR, Warszawa 2010, s. 251.

³ http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NR/rdonlyres/34F13ABF-5487-4A00-A462365425E4CB08_turystyka4.pdf [15.04.2013].

Świadczy to o rosnącej świadomości władz regionalnych i o znaczącym wpływie tej gałęzi gospodarki na rozwój regionu.

Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego jest kluczowym instrumentem polityki regionalnej na Mazowszu w okresie 2007–2013. Powstał w oparciu o podstawowy dokument wyznaczający kierunki polityki regionalnej województwa mazowieckiego, jakim jest Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020. Strategia ta nakreśliła najważniejsze możliwości wsparcia i kierunki rozwoju województwa, wskazując m.in., że „rozwój regionalny jest determinowany przez wiele czynników, wśród których coraz istotniejszym źródłem dochodów i czynnikiem wywołującym efekt synergii staje się turystyka”⁴.

Wsparcie dla osiągnięcia celów zawartych w Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 mają zapewnić środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, zagospodarowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 zgodnie z jedną z najważniejszych zasad regulujących działanie unijnych funduszy, zwaną zasadą dodatkowości, która oznacza możliwość wykorzystania środków europejskich jedynie jako dodatkowego wkładu publicznego w działania na rzecz spójności społeczno-gospodarczej⁵. Dlatego też maksymalny udział środków EFRR w ramach priorytetu zgodnie ze Szczegółowym Opisem Priorytetów został określony na poziomie 85%, a w przypadku wystąpienia pomocy publicznej – na poziomie wynikającym z właściwego rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego.

RPO WM jest zgodny z celami rozwoju zatwierdzonymi w dokumencie strategicznym o znaczeniu krajowym, tj. w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013, wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności), które stanowią podstawę dla przygotowania w ramach polityki spójności poszczególnych programów operacyjnych.

Wartość wszystkich środków finansowych przeznaczonych na realizację programu wynosi 3 076 184 802 euro, w tym 1 831 496 698 euro⁶ pochodzi ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co czyni go największym z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Unię Europejską środki finansowe pochodzące z EFRR powinny się przyczyniać do zmniejszenia dysproporcji regionalnych we wspólnocie dzięki wspieraniu przemian strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju oraz przekształcaniu regionów przemysłowych przeżywających trudności w dotychczasowej działalności⁷.

W związku z powyższym wdrażanie RPO WM ma na celu poprawę konkurencyjności regionu oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej wojewódz-

⁴ Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020, Warszawa 2006, s. 14.

⁵ K.A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 59.

⁶ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa 2007, s. 122.

⁷ J. Śliwa, *Fundusze unijne bez tajemnic*, Wyd. UW, Warszawa 2008, s. 62.

stwa⁸. Podstawę prawną dla opracowania, wdrażania i realizacji RPO WM stanowi Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712 z późn. zm.). Zarząd Województwa Mazowieckiego pełni rolę Instytucji Zarządzającej (IZ) programem operacyjnym. Zgodnie z art. 60 Rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006⁹ do zadań IZ należy przygotowanie programu operacyjnego, skuteczne i efektywne wdrażanie, monitorowanie, a także prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych.

Zarząd Województwa Mazowieckiego w ramach posiadanych kompetencji przekazał część posiadanych uprawnień Instytucji Pośredniczącej, której rolę pełni Departament Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich¹⁰ Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie. Z kolei IZ powierzyła wdrażanie RPO WM 2007–2013 Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU)¹¹, która pełni rolę Instytucji Pośredniczącej II. Pomimo przekazania przez Zarząd Województwa szeregu uprawnień w zakresie wdrażania programu całkowita odpowiedzialność za prawidłowość realizacji powierzonych zadań spoczywa na IZ, która jest zobowiązana do prowadzenia kontroli dotyczącej sposobu prawidłowej realizacji programu m.in. poprzez cykliczne kontrole systemowe.

Z uwagi na ogólny charakter zapisów programów operacyjnych przedkładanych Komisji Europejskiej do akceptacji każda Instytucja Zarządzająca została zobowiązana do przygotowania dodatkowego dokumentu, precyzującego program, którego treść nie podlega negocjacom z KE. Dokumentem przybliżającym zapisy RPO WM jest Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 (SZOP), przygotowany w oparciu o zalecenia zawarte w Wytycznych nr 2 odnoszących się do szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 marca 2007 r. Zawiera on usystematyzowaną i zwartą instrukcję dla potencjalnych beneficjentów, w tym: wykaz priorytetów i działań, informacje na temat kwalifikowalności wydatków w ramach programu regionalnego, typy projektów, które mogą otrzymać dofinansowanie, kwoty przeznaczone na wsparcie działań, wykaz beneficjentów uprawnionych do występowania o dofinansowanie projektów oraz informacje na temat organizacji systemu monitorowania i sprawozdawczości, przepływów finansowych, systemie kontroli i audytu.

SZOP RPO WM zawiera opis ośmiu e-numeratywnie wymienionych priorytetów, które wskazują obszary wsparcia. Priorytet pierwszy nosi nazwę *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu* i ma na celu poprawę konkurencyjności Mazowsza poprzez tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i wsparcie rozwoju przedsiębiorczości. Priorytet

⁸ Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007–2013, UMWM, Warszawa 2011, s. 63.

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

¹⁰ Szczegółowy Opis..., op. cit., s. 6.

¹¹ MJWPU została powołana Uchwałą Nr 47/07 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 marca 2007 r.

drugi realizuje cel, jakim jest rozwój społeczeństwa informacyjnego poprzez wsparcie przedsięwzięć wynikających ze Strategii e-Rozwoju Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013. Działania w obszarze priorytetu trzeciego, którym jest *Regionalny system transportowy*, mają doprowadzić do poprawy spójności komunikacyjnej i przestrzennej województwa mazowieckiego oraz wspomagania dyfuzji procesów rozwojowych z głównego ośrodka regionu – Warszawy – oraz z ośrodków subregionalnych na pozostały obszar województwa.

Z kolei realizacja zadań wyszczególnionych w priorytecie czwartym, określonym jako *Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka*, ma na celu poprawę stanu środowiska naturalnego województwa mazowieckiego. Priorytet piąty – *Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu* – ma się przyczynić do wykorzystania potencjału endogenicznego miast dla aktywizacji społeczno-gospodarczej regionu. Realizacja priorytetu szóstego ma spowodować efektywne wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji na Mazowszu, co pociągnie za sobą wzrost znaczenia turystyki jako czynnika stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Priorytet siódmy, zatytułowany *Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego*, sprzyja poprawie dostępności i jakości infrastruktury o charakterze społecznym. Ósmy, a zarazem ostatni priorytet – *Pomoc techniczna* – jest dedykowany administracji zaangażowanej we wdrażanie programu operacyjnego. Jego celem jest zapewnienie prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków z EFRR poprzez wsparcie instytucji zaangażowanych w procesy programowania, zarządzania, wdrażania i kontroli RPO WM, a także promocja programu.

Wsparcie turystyki w ramach priorytetu szóstego – Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji RPO WM

Turystyka jest obecnie jedną z najdynamiczniej rozwijających się gałęzi gospodarki. Jej istota tkwi w wieloaspektowości (heterogeniczności), gdyż działalność ta z jednej strony jest efektem przemian społeczno-ekonomicznych, a z drugiej – staje się nieodzownym elementem rozwoju współczesnych społeczeństw¹². Równocześnie, turystyka przyczynia się do odkrywania najcenniejszych zasobów kulturowych i środowiskowych, których eksponowanie poprawia wewnętrzny i zewnętrzny wizerunek kraju, regionów oraz miejscowości¹³.

Realizacja działań stymulujących rozwój turystyki uwarunkowana jest koniecznością racjonalnego zagospodarowania walorów naturalnych i kulturowych Mazowsza, które istotnie podnoszą atrakcyjność regionu poprzez rozwój sektora turystyki i kultury zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Kwota przeznaczana na rozwój turystyki w ramach mazowieckiego RPO jest najwyższą z kwot kierowanych na rozwój tej dziedziny spośród

¹² K. Klimek, *Turystyka jako czynnik społeczno-gospodarczego rozwoju Szwajcarii. Wnioski dla Polski*, PTE, Kraków 2010, s. 11.

¹³ Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku, MSiT, Warszawa 2008, s. 3; Szczegółowy Opis..., op. cit., s. 8.

wszystkich programów regionalnych, pomimo że poziom zaangażowania środków nie odbiega znacząco od alokacji innych programów i wynosi ok. 6%. Wynika to z najwyższej wartości finansowej mazowieckiego RPO.

Cechą charakterystyczną procesu rozwoju społeczno-gospodarczego jest jego zróżnicowanie regionalne¹⁴, dlatego też „wykorzystanie atutów regionu, jakimi są: równomierne rozlokowanie tkanki miejskiej na obszarze województwa, a także znaczące walory przyrodnicze i kulturowe będzie mieć kluczowe znaczenie w procesie przezwyciężania negatywnych tendencji związanych z pogłębiającą się polaryzacją regionu”. Warto zauważyć, że powiaty w województwie mazowieckim są przestrzennie zróżnicowane pod względem poziomu atrakcyjności turystycznej. Najbardziej atrakcyjne jest miasto Warszawa. Jako stolica państwa, jeden z najważniejszych w kraju ośrodków kulturalnych, biznesowych i politycznych, jest atrakcją samą w sobie, przez co kumuluje regionalny ruch turystyczny¹⁵.

Zgodnie z przyjętymi założeniami RPO WM 2007–2013 cel priorytetu szóstego (*Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji*) został określony jako „Wzrost znaczenia turystyki jako czynnika stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy regionu”¹⁶.

Dlatego też dla efektywnego wykorzystania środków priorytet został podzielony na dwa wzajemnie uzupełniające się, lecz odrębne działania: działanie *Kultura* (zgodnie z przyjętą nomenklaturą w Szczegółowym Opisie Priorytetów – 6.1) oraz działanie *Turystyka* (zgodnie z przyjętą nomenklaturą w Szczegółowym Opisie Priorytetów – 6.2). Realizacja projektów w ramach działania *Kultura* ma na celu poprawę oferty kulturalnej i wzrost dostępności do kultury. Szacuje się, że łączna alokacja środków finansowych przeznaczonych na realizację działania w okresie 2007–2013 wyniesie 104 975 624 euro, w tym 79 029 281 euro pochodzić będzie z budżetu Unii Europejskiej, 13 946 343 euro z krajowych środków publicznych i 12 000 000 euro ze środków prywatnych¹⁷.

W ramach działania przewidziano możliwość współfinansowania projektów, których realizacja obejmuje różnorodne dziedziny, m.in. ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego poprzez rewitalizację, konserwację, renowację, rewaloryzację, modernizację, adaptację historycznych obiektów i zespołów zabytkowych obiektów sakralnych oraz zespołów fortyfikacyjnych, budowli i zespołów obronnych, parków zabytkowych, a także obiektów poprzemysłowych. Ponadto przeznaczają się także środki finansowe na konserwację zabytków ruchomych (pod warunkiem, że zostaną one udostępnione publicznie), na zabezpieczenie zabytków, digitalizację zasobów dziedzictwa kulturowego (pod warunkiem, że zostaną one powszechnie udostępnione), tworzenie i rozwój szlaków dziedzictwa kulturowego, usuwanie barier architektonicznych. Istotnym wsparciem zostały objęte działania związane z rozwojem infrastruktury kulturalnej. O współfinansowanie mogą się

¹⁴ *Przemiany polskiej polityki regionalnej po akcesji do UE. Europejskie uwarunkowania – krajowe konsekwencje*, <http://www.churski.pl> [26.01.2014].

¹⁵ http://www.stat.gov.pl/warsz/69_1782_PLK_HTML.htm [25.01.2014].

¹⁶ Szczegółowy Opis..., op. cit., s. 188.

¹⁷ Ibidem, s. 192–193.

ubiegać w szczególności podmioty realizujące inwestycje, których celem jest budowa, rozbudowa i modernizacja publicznej infrastruktury kulturalnej, rewitalizacja historycznych i zabytkowych budynków na cele kulturalne.

Pomoc finansowa jest kierowana też na różnorodne działania, które mają na celu poprawę świadczonych usług, w tym: tworzenie centrów, systemów informacji kulturalnej, a także nieodpłatnych materiałów i publikacji służących informacji kulturalnej dotyczącej projektu¹⁸. Zgodnie z zapisami SZOP w ramach wskazanego katalogu przykładowych projektów znalazły się inwestycje, których celem jest tworzenie i rozwój systemów e-informacji kulturalnej, tworzenie i rozwój systemów oznakowania obszarów i obiektów atrakcyjnych kulturowo, wsparcie usług dla zwiedzających oraz katalogowanie i poznanie dziedzictwa.

W związku z koniecznością prowadzenia działań mających na celu promocję turystyki przewidziano możliwość współfinansowania działalności promocyjnej, realizacji kampanii promujących kulturę zarówno w kraju, jak i za granicą, a także udział w wystawach i imprezach kulturalnych, przygotowanie programów rozwoju lub promocji produktów kulturowych, imprez wystawienniczych oraz ekspozycji, organizację wydarzeń kulturalnych powodujących istotny wzrost znaczenia kultury jako czynnika stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy.

Turystyka zrównoważona w literaturze przedmiotu traktowana jest z jednej strony jako narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju, z drugiej – jako narzędzie rozwoju samej turystyki¹⁹. Projekty oddziałują na rozwój małych miejscowości przez tworzenie atrakcyjnej oferty, niejednokrotnie tworząc nowe miejsca pracy, ale także podnoszą konkurencyjność regionu.

Realizacja działań z zakresu turystyki aktywizuje szerokie grono podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie projektów. Wśród nich SZOP jako beneficjentów wskazuje jednostki samorządu terytorialnego (JST), ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną, instytucje kultury, organizacje pozarządowe, Kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne Kościołów i związków wyznaniowych, jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną oraz podmioty działające w oparciu o przepisy Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Celem działania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego – 6.2. *Turystyka* – jest „Zwiększanie atrakcyjności turystycznej regionu”²⁰. Przydział środków wynosi ogółem 164 334 936 euro, z czego ze środków unijnych będzie pochodzić 71 153 445 euro, ze środków publicznych – 12 556 491 euro, natomiast udział środków prywatnych oszacowano na 80 625 000 euro.

Dla realizacji przyjętego celu założono, że o dofinansowanie w ramach omawianego działania mogą się ubiegać podmioty wprowadzające w życie projekty dotyczące promocji

¹⁸ Ibidem, s. 191.

¹⁹ A. Niezgoda, *Obszar recepcji turystycznej w warunkach rozwoju zrównoważonego*, Prace habilitacyjne, nr 24, Wyd. AE, Poznań 2006, s. 37.

²⁰ Szczegółowy Opis..., op. cit., s. 200.

walorów przyrodniczych Mazowsza, zwłaszcza te dotyczące przygotowania programów rozwoju oraz promocji markowych produktów turystycznych regionu m.in. poprzez wykonanie analiz, ekspertyz, badań rynkowych i marketingowych, inwentaryzację oraz ocenę potencjału turystycznego, określenie produktów markowych, rynków promocji, narzędzi i technik promocyjnych.

O dofinansowanie mogą się również ubiegać twórcy projektów dotyczących udziału w targach i imprezach promocyjnych, w tym targach turystycznych, których celem jest promocja atrakcyjności turystycznej regionu.

Ponadto wsparciem finansowym mogą zostać objęte inwestycje zajmujące się ochroną i waloryzacją dziedzictwa przyrodniczego poprzez budowę, przebudowę, rozbudowę, modernizację i remont bazy noclegowej i gastronomicznej, obiektów przeznaczonych na turystykę biznesową, inwestycje dotyczące budowy, modernizacji i remontów obiektów i miejsc przeznaczonych na działalność sportową i rekreacyjną, w tym infrastruktury okołoturystycznej, tworzenie i rozwój parków tematycznych, realizację nowych produktów turystycznych oraz usuwanie barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych.

Działanie uwzględnia możliwość dofinansowania usług turystycznych, w szczególności przedsięwzięć z zakresu informacji i promocji turystycznej, które umożliwią rozwój sektora turystyki w regionie. Należą do nich projekty dotyczące: tworzenia systemów, centrów bądź ośrodków informacji turystycznej, przygotowania nieodpłatnych materiałów i publikacji służących informacji turystycznej (w przypadku gdy stanowi to element projektu), tworzenia i rozwoju systemów oznakowania obszarów i atrakcji turystycznych, tworzenia i rozwoju platform informatycznych i baz danych jako elementów systemu informacji turystycznej (w tym systemu e-informacji turystycznej), tras i szlaków turystycznych oraz infrastruktury okołoturystycznej.

Ponadto wsparcie jest kierowane na inwestycje związane z budową lub wyznaczeniem wydzielonych dróg dla rowerów (w tym oznakowanie przejazdów, pasów dla rowerów i śluz rowerowych, wytyczenie dróg rowerowych, działania z zakresu tworzenia miejsc parkingowych dla rowerów, kładek i tuneli pieszo-rowerowych, oświetlenia tras rowerowych, przebudowy schodów na pochylnie z przeznaczeniem dla rowerzystów).

Katalog podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie finansowe w ramach działania *Turystyka* jest zbieżny z katalogiem beneficjentów działania *Kultura*. Dodatkowo jednak SZOP wymienia jako podmioty uprawnione do aplikowania w ramach 6.2: Parki narodowe i krajobrazowe, Lasy Państwowe i ich jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców sektora turystyki.

Jak już wcześniej wspomniano, instytucją odpowiedzialną za ogłaszanie konkursów, przyjmowanie wniosków, wdrażanie i kontrolę projektów jest Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, która każdorazowo w podawanej do publicznej wiadomości dokumentacji konkursowej umieszcza informację o terminie naboru, warunkach konkursu, preferowanych typach inwestycji oraz wysokości środków przydzielonych na dany konkurs.

Warto wskazać, że środki na realizację projektów dystrybuowane są w dwojaki sposób: na podstawie ogłaszanych konkursów oraz indywidualnie, tj. na podstawie Indykatywnego

Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 (IWIPK RPO WM). Indykatywny wykaz zawiera listę projektów, które stanowią przedsięwzięcia inwestycyjne o strategicznym znaczeniu dla realizacji celu programu, a ich wykonanie jest szalenie istotne z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Projekty te są istotne dla rozwoju turystyki i mają szczególnie wpływ na podniesienie konkurencyjności całego regionu.

Bilans wdrażania

Według stanu na dzień 31.12.2013 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego zostało zawartych 1771 umów na kwotę 11 530 695 706,67 zł, z czego wartość dofinansowania EFRR wyniosła 6 678 195 965,62 zł.

W ramach priorytetu szóstego zostało podpisanych 120 umów na kwotę 1 070 229 125,48 zł, z czego 534 810 805,79 zł stanowił wkład UE.

W ramach działania 6.1. *Kultura* zostało zawartych 59 umów na kwotę 530 297 277,73 zł, z czego 304 348 305,41 zł pochodziło z UE. Średnia wielkość środków wynosiła 8 988 089,45 zł, a dofinansowania – 5 158 445,85 zł.

Natomiast w ramach działania 6.2. *Turystyka* podpisano 61 umów na kwotę 539 931 847,75 zł. Dofinansowanie z EFRR wyniosło 230 462 500,38 zł, średnia wartość umowy – 8 851 341,77 zł, a średnia wielkość dofinansowania – 3 778 073,78 zł.

Dane wskazują, że środki finansowe wyznaczone dla priorytetu szóstego RPO WM zostały wyczerpane niemal w całości.

Zdecydowanie jednak można stwierdzić, że nie zaspokoili one potrzeb wszystkich wnioskodawców. Potwierdza to analiza list rankingowych, która świadczy również znaczącym zainteresowaniu beneficjentów działaniami objętymi wsparciem w ramach priorytetu szóstego. Np. lista rankingowa opublikowana na stronach internetowych MJWPU 09.12.2010 r. wskazuje, że w ramach konkursu oznaczonego RPOWM/6.1/1.2008 wpłynęło łącznie 87 wniosków o dofinansowanie, z których 70 zostało pozytywnie zweryfikowanych. Kwota wniosków, które oceniono pozytywnie, wyniosła 542 817 757,35 zł i znacznie przekroczyła środki przeznaczone na dany konkurs (55 753 336,00 euro)²¹.

Z kolei lista rankingowa przygotowana 01.12.2009 r. dla konkursu 6.2 wskazuje, że w odpowiedzi na niego wpłynęło aż 226 wniosków o dofinansowanie projektów, których łączna wartość wyniosła 1 851 404 449,77 zł i znacznie przekroczyła dostępne środki, na konkurs alokowano bowiem kwotę w wysokości 30 mln euro²².

Zestawienie powyższych informacji wskazuje, że alokacja finansowa dedykowana wsparciu turystyki na Mazowszu jest zbyt niska w stosunku do zgłaszanych potrzeb w regionie.

²¹ Alokacja środków finansowych dla priorytetów oraz poszczególnych konkursów podawana jest w euro, przy czym przewalutowania dokonuje się według kursu z przedostatniego dnia kwotowania środków w Europejskim Banku Centralnym w miesiącu poprzedzającym miesiąc, dla którego dokonuje się wyliczenia limitu alokacji środków unijnych.

²² <http://www.mazowia.eu> [31.12.2013].

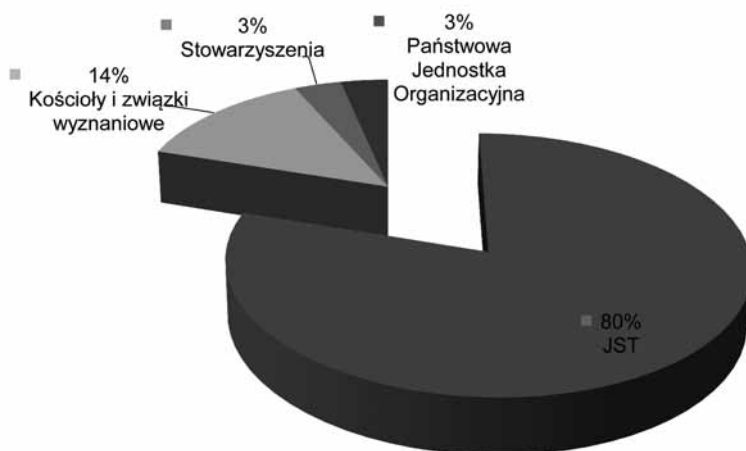
Beneficjenci

Istotny wydaje się podział beneficjentów, którzy uzyskali wsparcie w ramach przedmiotowego priorytetu.

Zdecydowaną większość beneficjentów działania 5.1 stanowiły jednostki samorządu terytorialnego, które realizowały projekty o łącznej wartości 195 397 756,35 zł. Wkład UE wyniósł 124 568 013,23 zł. Kolejną grupę beneficjentów działania stanowiły podmioty skategoryzowane jako Kościoły i związki wyznaniowe, które realizowały projekty o łącznej wartości 37 780 562,55 zł. Tu kwota dofinansowania z UE wyniosła 30 884 259,47 zł. W tej kategorii beneficjentów przeważały inwestycje prowadzone w obiektach sakralnych należących do Kościoła katolickiego. Niewielki odsetek beneficjentów stanowiły stowarzyszenia – 3% – oraz państwowe jednostki organizacyjne – 3%.

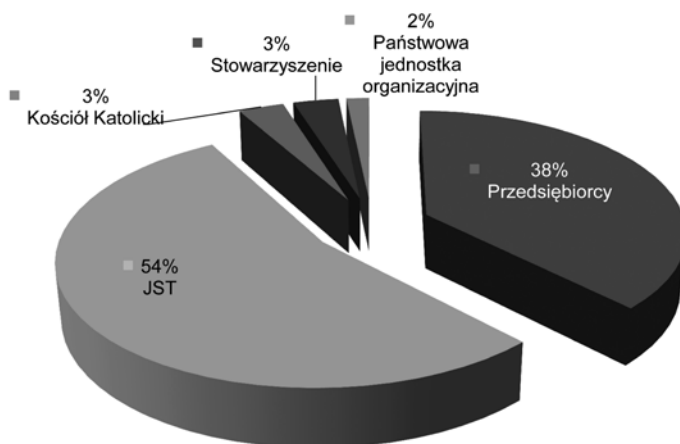
Powszechnie wiadomo, że poprawa konkurencyjności i zwiększenie potencjału regionów zależy od rozwoju przedsiębiorców, a ten z kolei w znacznej mierze od zapewnienia dostępu do finansowania zewnętrznego.

Całość zapisów planów dla województwa mazowieckiego oraz wielokrotnie wskazywane w literaturze przedmiotu funkcje przedsiębiorstw jako stymulatorów rozwoju regionalnego nie odnalazły odzwierciedlenia w realizacji działań RPO WM, ukierunkowanych na rozwój *Kultury*, przedsiębiorcy nie zostali bowiem wymienieni wśród beneficjentów tego działania, co oznacza, że nie mogli ubiegać się o uzyskanie wsparcia finansowego.



Wykres 1. Podział beneficjentów według statusu dla działania 6.1. *Kultura*

Źródło: Opracowanie na podstawie wykazu zawartych umów, <http://www.mazowia.eu> [31.12.2013].



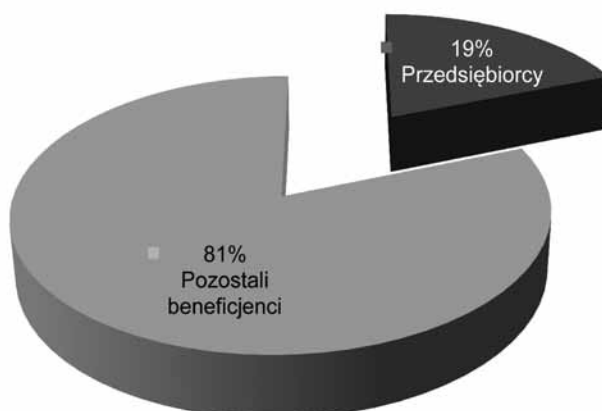
Wykres 2. Podział beneficjentów według statusu dla działania 6.2. *Turystyka*

Źródło: Opracowanie na podstawie wykazu zawartych umów, <http://www.mazowia.eu> [31.12.2013].

Ponad połowa beneficjentów działania 6.2. *Turystyka* posiadała status jednostki samorządu terytorialnego. Ten typ beneficjentów realizował projekty o łącznej wartości 111 088 215,33 zł, z czego środki UE stanowiły 64 943 222,72 zł. Wśród beneficjentów priorytetu znalazły się również Kościoły i związki wyznaniowe, które podpisały umowy o wartości 1 206 423,64 zł, z czego wkład UE opiewał na kwotę 603 211,82 zł; stowarzyszenia zawarły umowy na kwotę 2 342 718 zł, z czego 1 888 288,89 zł stanowiły środki unijne. Typ beneficjenta posiadający status państwowej jednostki organizacyjnej realizował zaledwie jeden projekt o wartości 5 057 468,9 zł z wkładem UE o wartości 3 646 636,31 zł.

W ramach działania 6.2 umożliwiono pozyskanie wsparcia podmiotom posiadającym status przedsiębiorcy działającego w sektorze turystyki – stanowili oni blisko 40% beneficjentów działania i w wyniku procedury konkursowej pozyskali wsparcie dla 23 inwestycji. Wartość podpisanych przez przedsiębiorstwa umów wyniosła 247 440 081,58 zł, średnia wysokość umowy uplasowała się poziomie 10 758 264,42 zł, wkład UE dla inwestycji wyniósł 77 029 455,24 zł, a średni poziom wkładu dla inwestycji równy był 3 349 106,75 zł.

Przedsiębiorcy w ramach działania uzyskali wsparcie UE na poziomie 14% środków przeznaczonych na wdrażanie działania 6.2, a w ramach priorytetu szóstego ich udział uplasował się na niskim poziomie 19%.



Wykres 3. Udział przedsiębiorców w priorytecie szóstym

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Wśród beneficjentów priorytetu szóstego przeważają jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, dla których rozwój turystyki stanowi ustawowe zadanie, ale także umożliwia istotne wsparcie rozwoju i aktywizacji społeczno-gospodarczej.

Współczesna turystyka jest zjawiskiem wielowymiarowym i dynamicznym. Prognozy Światowej Organizacji Turystyki wskazują, iż w ostatnich latach wzrasta znaczenie turystyki alternatywnej²³, dlatego też realizacja wielu projektów prowadzonych w ramach RPOWM dotyczy lokalnych atrakcji turystycznych.

Projekty realizowane w głównej mierze w ramach priorytetu szóstego skupiały się na rozwoju infrastruktury dzięki budowie, remontach, rewitalizacji, modernizacji obiektów użyteczności publicznej.

Biorąc pod uwagę rozproszenie projektów realizowanych w ramach priorytetu szóstego na mapie województwa mazowieckiego, można stwierdzić, że nie stanowią one spójnej, logicznej całości. Projekty są wprowadzane w życie przez różne niezależne podmioty w rozmaitych częściach regionu. Dlatego kluczowym elementem realizacji działań z zakresu turystyki winna być realizacja projektów partnerskich, angażujących kilka podmiotów, które nadadzą kierunek działaniom inwestycyjnym na danym obszarze. Wprowadzenie takiej formuły poprawiłoby efektywność wydatkowanych środków oraz promowałoby miejsce bądź region, a nie pojedynczy projekt.

Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że pomimo licznych odniesień w dokumentach strategicznych, w tym Strategii Rozwoju Turystyki, dotyczących wspierania działań z zakresu turystyki międzynarodowej w ramach mazowieckiego programu, nie przewidziano

²³ *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju turystyki wiejskiej*, red. I. Sikorska-Wolak, Wyd. SGGW, Warszawa 2008, s. 8.

możliwości finansowania działań ukierunkowanych na rozwój tego typu projektów, tak jak ma to miejsce w RPO dolnośląskim czy lubelskim.

Na koniec warto wskazać, że realizowane projekty dofinansowane w ramach RPO WM spowodowały, że do końca 2012 r. liczba osób, która skorzystała z oferty turystycznej w ramach tych projektów, wyniosła 190 tys. osób²⁴.

Podsumowanie

Realizacja inwestycji sprzyjających rozwojowi turystyki jest niezwykle istotna z punktu widzenia rozwoju regionu, ponieważ odgrywa ważną rolę w generowaniu nowych miejsc pracy, a także wpływa na wzrost zamożności mieszkańców regionu. Analiza danych wskazuje, że stopień wdrażania priorytetu szóstego RPO WM na Mazowszu można uznać za zadowalający, a działania realizowane w obszarze turystyki – za skuteczne.

Różnorodność realizowanych projektów w obszarze turystyki i kultury zapewnia mnogość typów beneficjentów.

Analiza wdrażania RPO WM wskazuje, że środki przeznaczone na rozwój turystyki na Mazowszu są niewystarczające i istnieje duża potrzeba kontynuacji takich inicjatyw. Ponadto dla działań z obszaru turystyki i kultury warto zarezerwować możliwie maksymalną pulę środków finansowych dla przedsiębiorców, a także rozszerzyć katalog typów projektów o projekty międzynarodowe.

W celu zwiększenia efektywności wsparcia turystyki należy zachęcać do realizacji projektów partnerskich, a także umożliwić beneficjentom finansowanie planów czy strategii turystycznych tworzonych w ramach powstałych partnerstw.

Bezsporny jest fakt, że rozwój turystyki nie jest możliwy bez rozwoju innych obszarów strategicznych, które nie są bezpośrednio związane z rozwojem turystyki, ale mają na niego istotny wpływ, np. zwiększenie dostępności komunikacyjnej województwa przez modernizację i rozbudowę dróg, budowę portów lotniczych, modernizację taboru kolejowego, czy też stworzenie systemu utylizacji i usuwania odpadów, szczególnie na terenach wiejskich, dlatego też konieczna jest kontynuacja działań w tych obszarach.

Bibliografia

1. *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju turystyki wiejskiej*, red. I. Sikorska-Wolak, Wyd. SGGW, Warszawa 2008.
2. Klimek K., *Turystyka jako czynnik społeczno-gospodarczego rozwoju Szwajcarii. Wnioski dla Polski*, PTE, Kraków 2010.
3. Kozak M.W., *Turystyka: niewykorzystana szansa rozwojowa regionów?*, „Studia regionalne i lokalne” 2010, 4 (42).
4. Kozak M.W., *Nowy model turystyki: wyzwania dla regionów*, [w:] *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, red. A. Tucholska, Wyd. MRR, Warszawa 2010.

²⁴ Sprawozdanie roczne z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 w 2012 r., Warszawa 2013, s. 231–232.

5. Mączka L., Kudelko J., *Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Wyd. WAE, Kraków 2005.
6. Niezgodna A., *Obszar recepcji turystycznej w warunkach rozwoju zrównoważonego*, Prace habilitacyjne, nr 24, Wyd. AE, Poznań 2006.
7. Śliwa J., *Fundusze unijne bez tajemnic*, Wyd. UW, Warszawa 2008.
8. Wojtaszczyk K.A., *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, ASPRA-JR, Warszawa 2005.

Dokumenty prawne

1. Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku, MSiT, Warszawa 2008.
2. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa 2007.
3. Raport z przebiegu procesu negocjacji dokumentów programowych na lata 2007–2013, Warszawa 2008.
4. Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego, UMWM, Warszawa 2011.
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
6. Sprawozdanie roczne z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 w 2012 r., Warszawa 2013.
7. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020, Warszawa 2006.
8. Strategia rozwoju turystyki województwa mazowieckiego na lata 2007–2013, Warszawa 2007.
9. Szczegółowy Opis Priorytetów dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013.
10. Uchwała Nr 47/07 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 marca 2007 r.
11. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576).
12. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712).
13. Wytoczne nr 2 w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 marca 2007 r.

Strony internetowe

1. <http://www.churski.pl> [26.01.2014].
2. <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> [15.04.2013].
3. <http://.mazowia.eu> [31.12.2013].
4. <http://www.mrr.gov.pl> [30.12.2013].
5. <http://rpo.mazovia.pl>[30.12.2013].
6. <http://www.stat.gov.pl> [21.01.2014].

Streszczenie

Opracowanie zawiera analizę możliwości wsparcia dla projektów realizowanych w obszarze turystyki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego w okresie 2007–2013 (RPO WM). Celem opracowania jest przedstawienie możliwości dofinansowania unijnego działań związanych z rozwojem turystyki na obszarze województwa mazowieckiego oraz przedstawienie stanu wdrażania priorytetu szóstego RPO WM. W pracy wykorzystano dane pochodzące z Mazowieckiej Jednostki Programów Unijnych, która pełni rolę Instytucji Pośredniczącej II (IP II) dla RPO WM na Mazowszu.

Słowa kluczowe: Regionalny Program Operacyjny, turystyka, fundusze europejskie, dofinansowanie

Abstract

The study contains an analysis of the opportunities for supporting projects in the area of tourism within the Regional Operational Programme of Mazovia in 2007–2013 (ROP MV). The aim of this paper is to present the possibilities of obtaining EU support for activities related to the development of tourism in the Mazowieckie Voivodeship, and to summarise the status of implementation of the sixth priority ROP MV. The paper used data from the Mazowsze EU Programmes Unit, which acts as the Intermediate II (IPII) for ROP MV in Mazovia.

Keywords: Regional Operational Programme, tourism, European funds, financing

NOTKA O AUTORCE

Mgr Katarzyna Jędruszczak, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora w Pułtusku. Interesuje się polityką spójności, w szczególności kwestiami związanymi z wdrażaniem funduszy unijnych.

