

EWA FERENS

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

MOŻLIWOŚCI WSPARCIA TURYSTYKI WIEJSKIEJ W RAMACH PROGRAMU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH 2014-2020

Abstract: Possibilities of Financing Rural Tourism within the Framework of *Rural Development Plan 2014-2020*. Over the years agricultural policy of EU as well as the approach to the role of tourism in rural development has been modified in order to meet changing economic and political context. In the article the definition of rural tourism and its changing place in rural policy has been introduced. Further the possibilities of financing rural tourism from EU sources in the new perspective 2014-2020 in particular with regard to *Rural Development Plan (PROW)* have been introduced and discussed.

Key words: EU funds, *PROW 2014-2020*, rural tourism.

Wstęp

Przemiany strukturalne w rolnictwie wymagają wspierania zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich o zróżnicowanych funkcjach gospodarczych. Jednym ze sposobów na aktywizowanie obszarów wiejskich i kreowanie przedsiębiorczości jest rozwój turystyki wiejskiej. Pod pojęciem *turystyki wiejskiej* rozumie się każdą formę turystyki, która odbywa się w środowisku wiejskim i wykorzystuje walory wsi jako główną atrakcję. Początkowo była ona utożsamiana z agroturystyką. Jednak obecnie jej zakres jest o wiele większy i obejmuje m.in. ekoturystykę, turystyką pieszą, wspinaczkową, rowerową, edukacyjną, etniczną czy zdrowotną. Turystyka wiejska determinowana jest zasobami naturalnymi oraz kulturowymi. Jej domeną jest przestrzeń, obcowanie z naturą i swoboda poruszania się przez co nie zaburza ona funkcji rolniczej obszaru i harmonizuje ze środowiskiem przyrodniczym nie zmieniając naturalnego charakteru krajobrazu [Ferens 2013, s. 114].

Od czasu powstania Wspólnoty Europejskiej wspólna polityka rolna ewoluowała, zmieniało się również podejście do turystyki na obszarach wiejskich i sposobów jej dofinansowywania. Obecny okres budżetowy UE na lata 2014-2020 stwa-

rza nowe możliwości wsparcia sektora turystycznego, w tym również turystyki na obszarach wiejskich. Celem opracowania jest przedstawienie kierunków wsparcia oraz wskazanie możliwości otrzymania dofinansowania na przedsięwzięcia związane z turystyką wiejską w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020 ze szczególnym uwzględnieniem *PROW*. W pracy zaprezentowano również najistotniejsze zmiany w podejściu UE do wsparcia obszarów wiejskich, jakie zaszły na przełomie lat.

1. Miejsce turystyki wiejskiej w polityce rolnej UE

W prawie wspólnotowym termin *turystyka wiejska* po raz pierwszy pojawił się w *Rozporządzeniu nr 2651/80*, w którym zastosowano go jako szeroką kategorię obejmującą wszystkie formy gościnności na obszarze wiejskim. W *Rozporządzeniu* turystyka wiejska nie była związana z działalnością rolniczą, lecz pojawiła się wśród elementów polityki regionalnej, jako „jedna z ekonomicznych inicjatyw przyczyniających się do zapewnienia równowagi społeczno-ekonomicznej w zacofanych regionach rolniczych” [Kapała 2008]. Beneficjentami wsparcia związanego z podejmowaniem działań z zakresu turystyki wiejskiej nie byli rolnicy lecz podmioty administracji publicznej, organizacje samorządowe, instytucje, przedsiębiorstwa lub osoby prywatne [art. 5. rozporz. nr 2615/80]. Pod koniec lat 80. turystykę dostrzeżono również we wspólnej polityce rolnej (WPR), kiedy to w ramach różnicowania dochodów rolniczych zaczęto wspierać m.in. turystykę i rzemiosło lub wytwarzanie i sprzedaż na terenie gospodarstwa produktów w nim wytworzonych.

WPR w początkowym okresie wdrażania ukierunkowana była na bezpośrednie wsparcie wzrostu produkcji rolnej. Z czasem zwrócono uwagę na funkcje niekomercyjne obszarów wiejskich, jak społeczno-kulturowe czy środowiskowe. Z początkiem lat 90. XX w. nastąpił znaczny wzrost zainteresowania problematyką wielofunkcyjnego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich¹. Wtedy to pojęcie *turystyka wiejska* pojawiło się w *Rozporządzeniu nr 2328/91* w ramach nowych celów dotyczących polepszania wydajności gospodarstw rolnych przez ich modernizację i wsparcie działalności uzupełniającej. W tym przypadku turystyka wiejska nabierała znaczenia dla uzupełniania dochodów w gospodarstwie. Szczególnie istotne znaczenie w podkreśleniu roli turystyki wykonywanej w ramach różnicowania działalności na obszarach wiejskich miał zbiór wytycznych przedstawionych w 1997 r. w reformie pod nazwą Agenda 2000, gdzie zwrócono uwagę, na „zmieniające się znaczenie gospodarcze sektora rolnego i wzrost jego roli pozaprodukcyjnej jak dostarczanie wartości kulturowych, zachowanie krajobrazu

¹ W 1992 r. przyjęto pakiet zmian opracowany przez R. MacSharry'ego. Realizowany w latach 1993-1996, miał na celu zmianę orientacji polityki rolnej, zakładał m.in. przejście od dopłat do cen rynkowych do bezpośrednich dopłat do dochodów oraz wprowadzenie działań ukierunkowanych na środowisko naturalne w rolnictwie.

i ekosystemów oraz współtworzenie charakteru obszarów wiejskich” [Oleszko-Kurzyńska 2010, s. 108]. Podkreślono, że stworzenie rolnikom komplementarnych lub alternatywnych możliwości uzyskiwania dochodów i zatrudnienia, pozostaje jednym z zasadniczych celów na przyszłość.

W 2005 r. przyjęto reformę WPR na lata 2007-2013. „Epokową zmianę” wprowadzono *Rozporządzeniem o rozwoju obszarów wiejskich nr 1698/2005*, gdzie „przesunięto punkt ciężkości z przedsiębiorstwa rolnego na obszary wiejskie i na wielość podmiotów oraz z działalności na wielość działań” [Adornato 2007, s. 17]. W rozporządzeniu tym pojęcie *turystyki* pojawiło się w art. 52 jako przedmiot wsparcia w ramach osi 3 „jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”, gdzie wsparcie przewidziano na różnego rodzaju działania o charakterze infrastrukturalnym zarówno dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Natomiast turystykę związaną bezpośrednio z gospodarstwem rolnym uwzględniono w ramach wsparcia na różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, określonego w art. 52 *Rozporządzenia nr 1698/2005*.

Należy podkreślić, że od czasu wprowadzenia reformy z 2005 r. znacznie wzrosło znaczenie II filaru WPR w ramach którego, za pośrednictwem PROW, wspierany jest szeroko pojęty rozwój obszarów wiejskich. Przez realizację II filaru WPR stała się polityką dotyczącą różnych aspektów rolnictwa, a „w szczególności wyzwań, które należy podjąć w szerszym, społecznym, ekonomicznym i środowiskowym aspekcie” [Chlebicka 2014, s. 10]. Taka ewolucja odzwierciedla przejście w kierunku nowego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich, opartego na pojęciu wielofunkcyjności obszarów wiejskich [OECD 2006, s. 12]. Idea wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich zakłada dążenie do aktywizacji wsi i dywersyfikacji działalności gospodarczej ludności wiejskiej, przez wprowadzanie w wiejską przestrzeń nowych funkcji pozarolniczych: produkcyjnych, handlowych, mieszkaniowych czy usługowych [Sznajder, Przezbórska, 2006, s. 15].

Ten nowy paradygmat polega na zmianie egzogenicznego modelu rozwoju obszarów wiejskich, w kierunku rozwoju endogenicznego (oddolnego). „Polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna wzmacniać wewnętrzny potencjał obszarów wiejskich, przyczyniając się do budowania przewagi konkurencyjnej w oparciu o specyficzne cechy obszarów, przy jednoczesnym zachowaniu zasobów kulturowych i przyrodniczych obszarów wiejskich” [Fundeko 2011]. Zwolennicy tej koncepcji uważają, że procesy gospodarcze, bazujące na wewnętrznych zasobach, akumulacji kapitału i wiedzy, pozwalają na trwałe, samodzielny i długookresowy rozwój, dający szansę uniknięcia rozwoju zależnego od ośrodków centralnych [Terluin 2003; Gorlach 2004; Dinis 2006]. W tab. 1 zaprezentowano, jak zmieniło się podejście do wspierania turystyki wiejskiej w ramach polityki rolnej UE.

Tabela 1

Kierunki wsparcia turystyki wiejskiej w ramach wspólnej polityki rolnej UE

Okres	Akty prawne	Rola turystyki wiejskiej	Adresaci wsparcia
Lata 80.	Rozp. nr 2615/80	- po raz pierwszy pojawiło się pojęcie <i>turystyki wiejskiej</i> rozumianej jako wszelkie formy gościnności na obszarze wiejskim; - element polityki regionalnej, przyczyniający się do zapewnienia równowagi społeczno-ekonomicznej w słabo rozwiniętych regionach	podmioty publiczne, instytucje, przedsiębiorstwa, osoby prywatne
	Rozp. nr 797/85	- po raz pierwszy turystyka elementem polityki rolnej; - wsparcie różnicowania działalności rolniczej w kierunku rzemiosła i turystyki, lecz tylko na terenach górskich i zacofanych rozwojowo	rolnicy zawodowo ² zajmujący się gospodarstwem
	Rozp. nr 3808/89	- rozszerzenie wsparcia na różnicowanie działalności rolniczej przez turystykę i rzemiosło na wszystkie obszary wiejskie i wszystkie gospodarstwa rolne	wszyscy rolnicy
Lata 90.	Rozp. nr 2328/91	- wspieranie turystyki wiejskiej jako działalności uzupełniającej, zwiększającej dochody i wydajność gospodarstwa	wszyscy rolnicy
	Rozp. nr 950/97	- kontynuacja idei wielofunkcyjności gospodarstwa - rozszerzenie zakresu podmiotowego gospodarstw uprawnionych do wykonywania turystyki wiejskiej	rolnicy oraz przedsiębiorcy <i>part-time</i> ³
	Agenda 2000	- zwrócenie uwagi na turystykę wiejską jako istotny środek różnicowania gospodarki wiejskiej	
2007-2013	Rozp. nr 1698/2005	- duży nacisk na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich; - wsparcie różnego rodzaju przedsięwzięć turystycznych, w tym: projekty infrastrukturalne, podejmowanie działalności turystycznej w ramach różnicowania w kierunku działalności nierolniczej	ogół podmiotów działających na obszarach wiejskich
2014-2020	Rozp. nr 1305/2013	- turystyka wiejska elementem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich; - wspieranie różnego rodzaju przedsięwzięć turystycznych, w tym działań promocyjnych; - nacisk na zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego i historycznego; - wsparcie podejmowania działalności w zakresie turystyki wiejskiej w celu odejścia od nieopłacalnej działalności rolniczej	ogół podmiotów działających na obszarach wiejskich

¹ Gdy co najmniej 50% dochodów oraz 50% czasu pracy wiąże się z czynnościami rolniczymi.

² Przedsiębiorcy, którzy oprócz działalności rolniczej, zajmowali się również innymi rodzajami działalności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie aktów prawnych UE.

2. Kierunki wsparcia turystyki wiejskiej w nowej perspektywie finansowej

W założenia wielofunkcyjnego endogenicznego rozwoju obszarów wiejskich bardzo dobrze wpisuje się turystyka wiejska, która bazuje na walorach naturalnych i antropogenicznych danego obszaru, lokalnej tradycji, folklorze. W *Ekspertyzie* Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej [2010] podkreślono, że bezwzględny priorytetem jest, aby wielofunkcyjny rozwój przebiegał zgodnie z nadrzędną zasadą zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do rozwoju przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej obszarów wiejskich potencjalne możliwości są znaczne, m.in. w zakresie rzemiosła, rekreacji i turystyki w tym ekoturystyki, oraz innych usług. Należy jednak podkreślić, że obszary wiejskie w Polsce cechują się dużym zróżnicowaniem zarówno w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego, jak i zasobów przyrodniczych. W związku z tym strategie rozwoju powinny uwzględniać i być dostosowane do tego zróżnicowania. Dla dyfuzji procesów rozwojowych poza obszary miejskie konieczne są różnorodne działania m.in. w zakresie tworzenia zielonych miejsc pracy (ochrona przyrody i krajobrazu, turystyka wiejska, alternatywna energia). „Barierą dla rozwoju działalności pozarolniczej stanowi m.in. niedostateczny stopień rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich” [*Agencja Rozwoju Turystyki* 2012]. Istotne jest zatem dalsze inwestowanie w infrastrukturę techniczną, w tym w obiekty pełniące funkcje turystyczne, kulturalne, rekreacyjne, zachowujące walory przyrodnicze i dziedzictwo kulturowe.

Kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2020 r. określono w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020*. W myśl tej *Strategii* rozwój obszarów wiejskich powinien być zróżnicowany, mieć charakter zarówno rolniczy, jak i pozarolniczy, a wieś powinna być traktowana jako dostarczyciel dóbr publicznych. Natomiast polityka wobec obszarów wiejskich ma zwiększać ich atrakcyjność jako miejsca zamieszkania i podejmowania działalności oraz zapewniać spójność społeczną w zakresie dostępu mieszkańców do infrastruktury technicznej i społecznej. W *Strategii* podkreślono również, że rolnictwu w coraz większym stopniu powinny towarzyszyć inne formy aktywności gospodarczej, w tym te wykorzystujące potencjał endogeniczny obszarów wiejskich, np. produkcja i usługi związane z turystyką. Zwiększanie atrakcyjności turystycznej jest jednym ze sposobów na różnicowanie form aktywności gospodarczej na wsi oraz tworzenie dodatkowych źródeł dochodów. Jednym z pięciu celów szczegółowych określonych w ramach *Strategii* jest: wzrost jakości kapitału społecznego, ludzkiego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W ramach realizacji tego celu przewidziano m.in. działania mające na celu promocję elastycznych form zatrudnienia, aktywizację lokalnych rynków pracy, wzmacnianie powiązań miasto-wieś, wspieranie przedsiębiorczości i pozarolniczych miejsc pracy, w tym w zakresie turystyki.

Należy podkreślić, że przy wspieraniu rozwoju turystyki wiejskiej należy mieć na uwadze zmieniające się trendy, którym ulega sektor turystyczny. Turystyka przez właściwy sposób organizacji podaży powinna dostosowywać się do zmieniających się oczekiwań konsumenta. Obecnie turyści dążą do intensyfikacji ilości i jakości doznań, coraz częściej istotne są nie tylko nocleg i wyżywienie, ale „ogólna suma wrażeń i doświadczeń”. Przy wyborze oferty turystycznej klienci kierują się takimi kryteriami, jak: poszerzanie zainteresowań, poznawanie nowych kultur, ucieczka od monotonii dnia codziennego, rozwój duchowy i fizyczny. Istotne dla nabywców jest również poczucie wpływu na kształt i jakość wybieranej oferty turystycznej. Dlatego coraz częściej poszukują oni ofert zindywidualizowanych, kształtowanych według własnego gustu i potrzeb.

Rozwój nowych technologii i mediów przyczynia się do zmiany sposobów komunikacji i informacji. Na ogromnym znaczeniu zyskują portale informacyjne i rezerwacyjne, obecność na portalach społecznościach czy aplikacje mobilne. Dlatego istotne jest stworzenie możliwości konstruowania własnych pakietów przez Internet, przez zapewnienie dostępu *on-line* do oferty usług cząstkowych obszaru/miejsca, obejmującej wszystkie elementy składowe szeroko rozumianego produktu turystycznego.

Produkt turystyki wiejskiej to „kompozycja walorów naturalnych i kulturowych, infrastruktury oraz usług, dostępnych za konkretną cenę, które umożliwiają spędzanie czasu wolnego na terenach wiejskich, w otoczeniu przyrody i w ścisłym związku ze społecznością lokalną” [Agencja Rozwoju Turystyki 2012]. Powyższa definicja określa produkt turystyczny przedsiębiorstwa, a nie obszaru recepcji turystycznej. Obszarowy produkt turystyczny jest pojęciem szerszym, powstaje na wielu płaszczyznach i składa się z kompozycji, zlokalizowanych w danej przestrzeni, elementów, które powinny tworzyć spójną całość, atrakcyjną dla turysty [Meyer 2013, s. 65], jak i dla potrzeb rekreacyjnych mieszkańców danego obszaru. Elementy te mają charakter zarówno materialny, jak i niematerialny, można do nich zaliczyć: zasoby przyrodnicze i kulturowe, infrastrukturę turystyczną i paraturystyczną, dostępność komunikacyjną, wizerunek, tradycję, organizację i zarządzanie.

Zatem w produkcie turystycznym istotna jest „kompozycja”. Aby zapewnić konkurencyjność turystyki wiejskiej ważne jest ciekawe, oryginalne ujęcie wielu elementów. Tymczasem „analiza problemów występujących w rozwoju turystyki wiejskiej wskazała, że istniejące dzisiaj produkty są mało ciekawe i w przeważającej części ograniczają się do oferowania noclegów na wsi” [Agencja Rozwoju Turystyki 2012]. W tym kontekście istotne jest wsparcie turystyki wiejskiej w działaniach związanych z wdrażaniem innowacyjnych i kompleksowych koncepcji produktowych oraz nakierowanych na rozwój współpracy, w szczególności w ramach inicjatyw klastrowych i sieciowych produktów turystycznych. Na to położono nacisk w *Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020*. W ramach osi I – *Przedsiębiorcza Polska Wschodnia* przewidziano głównie wspieranie rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenie i rozszerzanie zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów

i usług szczególnie w zakresie turystyki. Istotnym elementem stymulującym rozwój przedsiębiorczości, który wyszczególniono w ramach tej osi są działania nakierowane na rozwój ponadregionalnych powiązań kooperacyjnych, w szczególności w ramach inicjatyw klastrowych i sieciowych produktów turystycznych. Należy podkreślić, że w Polsce Wschodniej istnieje potencjał do tworzenia i umacniania współpracy m.in. wśród MŚP z sektora turystyki, który stanowi inteligentną specjalizację dla wszystkich województw. Regiony wschodnie posiadają wysoki potencjał turystyczny, który tworzy wiele walorów, zarówno o charakterze naturalnym, jak i będących wytworem działalności człowieka. Jak dotąd walory te rzadko były wykorzystywane w sposób systemowy jako przemyślana, spójna i wzajemnie powiązana oferta produktowa w celu dalszego rozwoju gospodarczego makroregionu.

Główny obszar interwencji *POPW* stanowią miasta wojewódzkie oraz ich obszary funkcjonalne. Jednak realizacja *Programu* będzie oddziaływać również na obszary wiejskie. Szacuje się, że na te obszary może zostać przeznaczony ok. 160 mln euro. Skala oddziaływania będzie miała charakter przede wszystkim pośredni. Po pierwsze wraz z poprawą dostępności komunikacyjnej ośrodków miejskich wzrośnie w pewnym stopniu także dostępność obszarów wiejskich otaczających te ośrodki. Po drugie, planowane wsparcie działalności innowacyjnej oraz internacjonalizacji MŚP będzie dotyczyć także sektora rolno-spożywczego, a więc wsparcie w tym zakresie trafi do podmiotów działających również na obszarach wiejskich. Po trzecie, działania mające na celu stymulowanie powiązań kooperacyjnych między przedsiębiorcami na rzecz rozwoju atrakcyjnych i bazujących na istniejącym potencjale produktów turystycznych będą sprzyjały transformacji struktury gospodarczej na obszarach wiejskich przez tworzenie miejsc pracy poza sektorem rolnym [*POPW 2014-2020*].

3. Możliwości wsparcia turystyki wiejskiej w ramach *PROW*

Głównym celem przyjętym w *PROW* na lata 2014–2020 jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. W ramach *Programu* realizowanych jest sześć priorytetów, które wyznaczono dla wspólnej unijnej polityki rolnej na lata 2014–2020, a mianowicie:

1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich.
2. Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych.
3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.
4. Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.

5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym.
6. Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Priorytety te realizowane są w *PROW 2014-2020* za pomocą 15 działań, na realizację których przeznaczono w sumie 13 513 295 000 euro, w tym: 8 598 280 814 z budżetu UE i 4 915 014 186 euro wkładu krajowego. Alokację finansową dla poszczególnych 6 priorytetów przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2

Budżet *PROW 2014-2020* według priorytetów

Priorytet	Budżet ogółem (euro)
Transfer wiedzy i innowacyjność	151 003 547
Konkurencyjność	4 346 042 575
Łańcuch żywnościowy	1 569 010 789
Ochrona ekosystemów	4 229 017 689
Efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi	300 997 069
Włączenie społeczne i rozwój gospodarczy	2 148 939 940
Pomoc Techniczna	208 283 391
Zobowiązania z tytułu rent strukturalnych podjęte w okresach programowania 2004-2006 i 2007-2013	560 000 000
Razem	13 513 295 000

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Otrzymanie wsparcia finansowego na przedsięwzięcia powiązane bezpośrednio lub pośrednio z rozwojem turystyki wiejskiej możliwe jest w ramach priorytetu 6: „Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich”. Wsparcie to kierowane jest zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych, stowarzyszeń, jednostek organizacyjnych, instytucji kultury czy JST. Jak zaprezentowano w tab. 3 w ramach priorytetu 6 wyszczególniono trzy działania.

W ramach pierwszego działania „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” pomoc udzielana jest z tytułu podjęcia działalności pozarolniczej, w tym m.in. w zakresie turystyki wiejskiej. Pomoc może być przyznana, jeżeli wnioskodawca jest beneficjentem poddziałania „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa” lub spełnia następujące warunki:

- jest ubezpieczony na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników z mocy ustawy i w pełnym zakresie jako rolnik, małżonek rolnika lub domownik;

Tabela 3

Możliwości finansowania przedsięwzięć turystycznych w ramach priorytetu 6 PROW 2014-2020

P6: ZWIĘKSZANIE WKŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO, OGRANICZANIE UBÓSTWA I PROMOWANIE ROZWOJU GOSPODARCZEGO NA OBSZARACH WIEJSKICH					
Działanie (budżet)	Wsparcie (zł)	Beneficjenci	Warunki kwalifikowalności	Operacje w ramach turystyki wiejskiej	
Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej (413,9 mln euro)	Premia do 100 tys.	Osoby fizyczne ubezpieczone jako rolnik, małżonek rolnika lub domownik	<ul style="list-style-type: none"> - nie obejmuje beneficjentów działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” PROW 2007-2013, - gospodarstwo o wielkości ekonomicznej do 15 tys. euro, - gmina wiejska, miejsko-wiejska/miejska, z wyłączeniem miast powyżej 5 tys. mieszkańców. 	<ul style="list-style-type: none"> - podejmowanie działalności pozarolniczej w zakresie turystyki wiejskiej. 	
Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich (1 mld euro)	Do 3 mln w zależności od rodzaju operacji	Gminy, instytucje kultury, osoby prawne, jednostki organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> - gmina wiejska lub miejsko-wiejska/miejska z wyłączeniem miast powyżej 5 tys. mieszkańców, - operacja niekomercyjna, ogólnodostępna, spójna z dokumentami planistycznymi i strategicznymi gminy, zaakceptowana przez JST. 	<ul style="list-style-type: none"> - budowa, modernizacja, wyposażenie obiektów o funkcjach społeczno-kulturalnych, - rewitalizacja lub odnawianie obiektów służących zachowaniu dziedzictwa kulturowego lub historycznego, - kształtowanie przestrzeni publicznej, - zakup obiektów typowych dla tradycji budownictwa w danym regionie, w tym zabytków z przeznaczeniem na cele publiczne, - odnawianie, eksponowanie lokalnych pomników historycznych, zabytków lub miejsc pamięci. 	
LEADER (735 mln euro)	Do 2 mln w zależności od rodzaju operacji i beneficjenta	Osoby fizyczne, prawne, stowarzyszenia, fundacje, związki stowarzyszeń, z wyłączeniem stowarzyszeń JST	<ul style="list-style-type: none"> - obszar wiejski lub zawierający obszar wiejski, składający się z min. 2 gmin i zamieszkiwany przez 30 - 150 tys. mieszkańców, - członkami (partnerami) wnioskodawcy są przynajmniej po jednym przedstawicielu z każdego sektora (społecznego, gospodarczego i publicznego) z każdej gminy, objętej LSR. 	<ul style="list-style-type: none"> - zakładanie działalności gospodarczej i rozwój przedsiębiorczości w zakresie turystyki, - podnoszenie kompetencji osób z obszaru LSR w powiązaniu z zakładaniem działalności gospodarczej lub rozwojem przedsiębiorczości, - zachowanie dziedzictwa lokalnego, - rozwój ogólnodostępnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej lub kulturalnej, - działania promocyjne w zakresie turystyki, rekreacji, tradycyjnych produktów lokalnych, portale informacyjne i rezerwacyjne. 	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PROW 2014-2020.

- gospodarstwo rolne, w którym pracuje wnioskodawca, ma wielkość ekonomiczną nie większą niż 15 tys. euro i położone jest w miejscowości należącej do gminy wiejskiej lub gminy miejsko-wiejskiej/miejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców;
- za rok poprzedzający rok złożenia wniosku o przyznanie pomocy przyznano płatność do gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, w którym pracuje wnioskodawca.

Dofinansowanie na rozpoczęcie działalności jest w formie premii do 100 tys. zł, wypłacanej w dwóch ratach w wysokości 80% i 20% kwoty pomocy. Wnioskodawcy nie muszą określać kosztów kwalifikowalnych, lecz wymagane jest przedłożenie biznesplanu zawierającego w szczególności opis swojej wyjściowej sytuacji ekonomicznej, cele pośrednie i końcowe dotyczące rozwoju nowej działalności oraz opis planowanych działań związanych z podejmowaną działalnością pozarolniczą. Przedstawiony biznesplan ma zakładać, że nastąpi utworzenie co najmniej jednego miejsca pracy w przeliczeniu średniorocznym (również samozatrudnienie). Pomoc ma charakter pomocy *de minimis*, a wypłacenie ostatniej raty uzależnione jest od prawidłowej realizacji planu operacyjnego.

Należy podkreślić, że beneficjent tego działania ma obowiązek zarejestrowania działalności w odpowiednim rejestrze nie później niż do dnia wypłaty drugiej raty premii i jednocześnie nie może podlegać ubezpieczeniu na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zatem wynika z tego, że wsparcie finansowe proponowane jest tylko dla osób, które deklarują rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rezygnacji z działalności rolniczej. Ma to na celu reorientację zawodową ludności wiejskiej polegającą na odejściu od mało wydajnej i mało dochodowej produkcji rolnej na rzecz podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej. Dlatego gospodarstwa zmierzające do różnicowania działalności nie będą wspierane w ramach tego działania. Eliminuje to wspieranie chociażby agroturystyki czy innych form turystyki wiejskiej, która oferowana jest jako działalność poboczna w gospodarstwach rolnych.

W przypadku kolejnego działania określonego w ramach priorytetu 6, mianowicie: „Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich” beneficjentami są gminy, instytucje kultury, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne. W ramach tego działania wspierane są przede wszystkim inwestycje w tworzenie, ulepszanie lub rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury oraz powiązanej infrastruktury. Dofinansowane mogą być również badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej. Należy zwrócić uwagę, że odnawianie obiektów zabytkowych lub charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie oraz związanych z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej

pozwole zachować dziedzictwo kulturowe i specyfikę obszarów wiejskich co zwiększy ich atrakcyjność turystyczną zwłaszcza w kontekście turystyki wiejskiej. Wysokość wsparcia w ramach tego działania w dużym stopniu zależy od rodzaju operacji. Największe dofinansowanie, do 3 mln zł, można uzyskać na budowę lub modernizację infrastruktury technicznej. Natomiast jeżeli chodzi o inwestycje związane z utrzymaniem dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego czy kształtowaniem przestrzeni publicznej, to wysokość wsparcia wynosi do 500 tys. zł na miejscowość.

W ramach 6 priorytetu *PROW 2014-2020* kontynuowane jest wdrażanie działania LEADER, w ramach którego mają być realizowane lokalne strategie rozwoju (LSR), opracowywane przez Lokalne Grupy Działania (LGD) i dostosowane do sytuacji i potrzeb danego obszaru. Warunkiem realizowania LSR jest objęcie nią obszaru wiejskiego zamieszkanego przez 30-150 tys. mieszkańców i zawierającego przynajmniej 2 gminy. Warunek ten wprowadzono, gdyż z badania ewaluacyjnego „Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach *PROW 2007-2013*” wynika, że „rozwiązania prawne przyjęte w poprzednim okresie programowania dopuszczające możliwość powstawania LGD jednogminnych i małych, nie przyczyniają się do skuteczności i prawidłowości wdrażania podejścia Leader”. Poza tym w LGD obejmujących więcej gmin istnieje większa transparentność działań. Wymagane jest również, aby członkami (partnerami) wnioskodawcy byli przynajmniej po jednym przedstawicielu z każdego sektora (społecznego, gospodarczego i publicznego) z każdej gminy objętej LSR.

Formą prawną LGD w okresie 2014-2020 jest w latach poprzednich stowarzyszenie „specjalne” posiadające osobowość prawną. W takim stowarzyszeniu obok osób fizycznych, członkami mogą być także osoby prawne, a nadzór nad nimi sprawuje marszałek województwa. Stowarzyszenie to może prowadzić działalność gospodarczą służącą realizacji LSR i może ubiegać się o otrzymanie zaliczki nie przekraczającej 50% wsparcia publicznego związanego z kosztami bieżącymi i kosztami aktywizacji. Zadania Lokalnych Grup Działania zostały określone w art. 34 ust. 3 *Rozporządzenia ramowego*² i są to przede wszystkim:

- rozwijanie zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania i realizowania operacji;
- opracowanie przejrzystej procedury i kryteriów wyboru operacji, które gwarantują, że co najmniej 50% głosów pochodzi od partnerów spoza sektora publicznego;
- zapewnianie spójności ze LSR podczas wyboru operacji przez uszeregowanie ich pod względem ważności w zależności od ich wkładu w realizację celów strategii;
- publikowanie zaproszeń do składania wniosków i określanie kryteriów wyboru;
- przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie;
- wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia, a w stosownych przypadkach, kierowanie wniosków do organu odpowiedzialnego za ostateczną ocenę kwalifikowalności;

² *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013.*

- monitorowanie realizacji LSR i operacji będących przedmiotem wsparcia oraz przeprowadzanie działań ewaluacyjnych związanych z tą strategią.

Oprócz zadań określonych w tym rozporządzeniu LGD zobowiązana jest również do przygotowania planu komunikacyjnego określającego m.in. metody współpracy ze społecznością lokalną, konkretne grupy docelowe, cele i efekty. W ramach działania LEADER wspierane są operacje mające na celu:

- wzmocnienie kapitału społecznego i podnoszenie kompetencji osób z obszaru LSR,
- rozwój przedsiębiorczości, w tym w ramach turystyki wiejskiej,
- dywersyfikację źródeł dochodu i rozwój rynków zbytu,
- rozwój produktów lokalnych, w tym turystycznych oraz zachowanie dziedzictwa lokalnego,
- rozwój ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury, w tym przede wszystkim technicznej, turystycznej, rekreacyjnej lub kulturalnej.

Realizowane przedsięwzięcia powinny wykorzystywać potencjał endogeny: zasoby naturalne i antropogeniczne, miejscową infrastrukturę, lokalizację, dziedzictwo, folklor, zasoby ludzkie mieszkańców, itp. Nacisk kładzie się zwłaszcza na wsparcie operacji z zakresu rozwoju przedsiębiorczości oraz działań mających na celu podniesienie umiejętności i kwalifikacji m.in. osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej. Wsparciem objęte są również operacje z zakresu wykorzystania technologii informacyjnych w rozwoju pozarolniczych miejsc pracy oraz udostępniania zasobów kulturowych, przyrodniczych i turystycznych obszarów wiejskich. Pomoc może być przyznana również na nieodpłatne lub niekomercyjne udostępnianie infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej lub kulturalnej czy obiektów stanowiących dziedzictwo lokalne. Wspierane są również działania promocyjne w zakresie turystyki, rekreacji, kultury, dziedzictwa, produktów lokalnych.

Należy zaznaczyć, że w przypadku operacji mających na celu rozpoczęcie prowadzenia działalności pozarolniczej dofinansowanie nie może być przyznane osobom fizycznym ubezpieczonym w KRUS w pełnym zakresie jako rolnik, małżonek rolnika lub domownik, z wyjątkiem operacji w zakresie przetwórstwa lub sprzedaży produktów rolnych. Pomoc nie może być również przyznana przedsiębiorcy, który nie wykonuje działalności jako mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo.

W ramach działania LEADER zaplanowano następujące cztery poddziałania:

- Wsparcie przygotowawcze – w ramach którego przewiduje się finansowanie kosztów bieżących, aktywizację oraz przygotowanie LSR.
- Realizacja operacji w ramach LSR.
- Wdrażanie projektów współpracy – dotyczy to współpracy zarówno między LGD, jak i międzynarodowej.
- Koszty bieżące i aktywizacja – wsparcie mające na celu zapewnić sprawną i efektywną pracę LGD.

W przypadku realizacji operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju pomoc ma formę refundacji kosztów. Lokalne Grupy Działania mogą być beneficjentami jedynie w przypadku operacji własnych oraz operacji parasolowych (operacja taka składa się z wielu mikroprojektów, których realizatorami są różne podmioty działające na obszarze objętym LSR). Natomiast w przypadku operacji dotyczących infrastruktury technicznej beneficjentami mogą być jedynie gminy i powiaty oraz ich związki lub jednostki organizacyjne. Maksymalna kwota dofinansowania dla danego rodzaju przedsięwzięcia może wynosić:

- do 2 mln zł /beneficjenta – infrastruktura techniczna,
- do 500 tys. zł/miejscowość – inne operacje realizowane przez jednostki z sektora finansów publicznych,
- do 500 tys. zł. /beneficjenta – utworzenie inkubatorów przetwórstwa lokalnego,
- do 300 tys. zł/ beneficjenta – (poza jednostkami sektora finansów publicznych),
- do 100 tys. zł /na odbiorcę realizującego „mikroprojekt” w ramach operacji parasolowej, całkowita wartość operacji parasolowej może wynosić do 400 tys. zł.

W przypadku jednostek sektora finansów publicznych, wartość realizowanych przez nie samodzielnie mikroprojektów nie może przekroczyć 20% danej operacji parasolowej. Natomiast w przypadku podejmowania działalności gospodarczej intensywność wsparcia nie może być wyższa niż 50%, a pomoc ma charakter pomocy *de minimis*.

Podsumowanie

Na przestrzeni lat zmieniało się podejście Wspólnoty Europejskiej do wspierania pozarolniczych działalności, w tym w zakresie turystyki na obszarach wiejskich. Początkowo wsparcie było przyznawane jedynie gospodarstwom prowadzonym zawodowo i gospodarstwom rozwojowym usytuowanym na obszarach górskich i słabo rozwiniętych. Stopniowo zakres podmiotowy ulegał rozszerzaniu, a kryteria kwalifikujące do otrzymania dofinansowania stawały się coraz bardziej elastyczne. Obecnie w ramach WPR UE zwraca się uwagę na konieczność wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, w którego założenia bardzo dobrze wpisuje się turystyka wiejska.

W nowej perspektywie finansowej 2014–2020 największe możliwości wsparcia turystyki wiejskiej oferuje *PROW*. W programie tym, oprócz wsparcia na podejmowanie działalności turystycznej, znajduje się wiele działań pośrednio wspierających rozwój turystyki na obszarach wiejskich. W ramach tych działań przewidziano dofinansowanie na ochronę przyrody, krajobrazu, przestrzeni publicznej, kultury, rozwój infrastruktury czy produkcję ekologiczną. Rozwój turystyki wiejskiej może być również elementem projektów dotyczących ochrony, rewitalizacji i rozwoju dziedzictwa kulturowego.

W dalszym ciągu kontynuowane jest działanie LEADER, które ukierunkowane jest na lokalny rozwój obszarów wiejskich, walkę z wykluczeniem społecznym, zakładanie i rozwój małych przedsiębiorstw oraz tworzenie miejsc pracy. W nowym okresie programowania położono duży nacisk, aby operacje realizowane w ramach LSR wykorzystywały lokalne zasoby, tj.: surowce, miejscową infrastrukturę, lokalizację, dziedzictwo kulturowe, potencjał mieszkańców, itp.

Poza tym warto podkreślić, że nowa perspektywa finansowa w dużej mierze wymaga wspólnego działania administracji publicznej, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Istotne jest również nowoczesne podejście do turystyki wiejskiej przez wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie tworzenia kompleksowego produktu turystycznego, możliwości jego kształtowania przez nabywcę czy działań promocyjnych.

Literatura

- Adornato F., 2007, *Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielkością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich*. Przegląd Prawa Rolnego, nr 2.
- Agencja Rozwoju Turystyki, 2012, *Ekspertyza w zakresie potencjału produktów turystyki wiejskiej w Polsce i ich konkurencyjności na regionalnym, krajowym i zagranicznym rynku usług turystycznych*, Warszawa.
- Chlebicka A., 2014, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Wnioski dla rozwoju turystyki wiejskiej*, [w:] *Infrastruktura okołoturystyczna jako element wzbogacający ofertę obszarów wiejskich*, C. Jastrzębski (red.). Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych, Kielce.
- Dinis A., 2006, *Marketing and Innovation: Useful Tools for Competitiveness in Rural and Peripheral Areas*. European Planning Studies, 14.
- Ekspertyza: Kierunki rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście realizacji celów określonych w przygotowywanych obecnie dokumentach strategicznych*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2010, Warszawa.
- Ferens E., 2013, *Turystyka jako element wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie województwa mazowieckiego*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 102.
- FundEko*, 2011, *Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich*, Raport końcowy, Warszawa.
- Gorlach K., 2004, *Socjologia obszarów wiejskich: problemy i perspektywy*. Wyd. SCHOLAR, Warszawa.
- Kapała A., 2008, *Agroturystyka w prawie wspólnotowym*. Przegląd Prawa Rolnego, nr 2(4).
- Meyer B., 2013, *Znaczenie RPO w procesie kreowania markowych produktów turystycznych w województwie zachodniopomorskim*. „Zeszyty Naukowe Turystyka i Rekreacja”, nr 12(2), Wyższa Szkoła Turystyki i Języków Obcych, Warszawa.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, 2012, Raport końcowy: *Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007-2013*, Warszawa.

- OECD, 2006, *Reinventing Rural Policy*, Policy Brief, [dostęp: www.oecd.org].
- Oleszko-Kurzyńska B., 2010, *Rozwój obszarów wiejskich jako priorytet wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, t. XLIV, Lublin.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2615/80 z 7 października 1980 r. wprowadzające specjalne wspólnotowe środki wsparcia regionalnego dla rozwoju niektórych regionów Francji i Włoch w kontekście rozszerzenia Wspólnot.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 797/85 z 12 marca 1985 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolnych.
- Rozporządzenie Rady (EWG) NR 3808/89 z 12 grudnia 1989 r. zmieniające rozporządzenie nr 797/85, nr 1096/88, nr 1360/78, nr 389/82 oraz nr 1696/71 w celu przyspieszenia dostosowania rolnych struktur produkcyjnych.
- Rozporządzenie Rady EWG nr 2328/91 z 15 lipca 1991 r. w sprawie poprawienia skuteczności struktur rolniczych.
- Rozporządzenie Rady nr 950/97 z 20 maja 1997 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolniczych.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- Sznajder M., Przezbórska L., 2006, *Agroturystyka*. PWE, Warszawa.
- Terluin I. J., 2003, *Differences in Economic Development in Rural Regions of Advanced Countries: an Overview and Critical Analysis of Theories*. *Journal of Rural Studies*, 19.

