

BARBARA ROSZKOWSKA-MĄDRA¹

SPOSOBY URZECZYWISTNIANIA KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU NA OBSZARACH O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA (ONW)

Abstrakt. Głównym celem polityki wobec obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) jest zachowanie na nich funkcji gospodarczej poprzez poprawę zarządzania, z uwzględnieniem zasad środowiskowych. Realizacja idei zrównoważonego rozwoju na obszarach ONW sprzyja tworzeniu korzystnych warunków dla rolnictwa ekologicznego, wielofunkcyjnego rozwoju wsi oraz różnych form działalności pozarolniczej. To wzmacnia ekonomicznie gospodarstwa rolne, powoduje wzrost konkurencyjności sektora rolnego oraz poprawia jakość życia na tych obszarach. Strategia wdrażania idei zrównoważonego rozwoju na obszarach ONW powinna przyczynić się do zwiększenia ich spójności społecznej, zintegrowania z jednolitym rynkiem i ochrony środowiska naturalnego.

Słowa kluczowe: ONW, rozwój zrównoważony, rolnictwo, polityka rolna

WPROWADZENIE

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie istniały od zawsze. Jednakże rozważania nad problemami związanymi z nimi, rozpoczęto dopiero po uznaniu ich znaczącego wpływu na rozwój gospodarki poszczególnych krajów. W literaturze przedmiotu można spotkać różne określenia oddające treść obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Często używane są takie określenia, jak obszary upośledzone, zaniedbane, depresyjne, marginalne, słabiej rozwinięte lub problemowe [Smoleński 1988, Kurek 1992, Kutkowska 1996, Brodziński 2002].

W Polsce określenie obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (less-favoured areas – LFA) funkcjonuje od czasu wejścia Polski do struktur

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu w Białymstoku.

unijnych. Wcześniej obszary te były określane najczęściej jako rolnicze obszary problemowe.

Zgodnie z Dyrektywą EWG 268/75, Rozporządzeniem 1257/1999 i Rozporządzeniem 1968/2005 obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania są obszarami rolniczymi, na których występują niesprzyjające warunki przyrodnicze, utrudniające efektywną produkcję oraz postępujące wyludnienie, zubożenie społeczeństwa i zagrożenie środowiska naturalnego.

Duża różnorodność istniejących uwarunkowań przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych stała się podstawą wydzielenia w każdym kraju członkowskim UE następujących obszarów ONW:

I grupa – obszary góryste (art. 18), obejmujące około 17% UR UE.

II grupa – „proste” ONW, zwane też nizinnymi ONW (art. 19), które występują na terenach o niesprzyjających warunkach glebowych, o niskich dochodach rolniczych, niskiej gęstości zaludnienia lub o tendencjach do wyludnienia. Zajmują one około 36% UR UE.

III grupa – obszary „ze specyficznymi utrudnieniami” (art. 20) (areas with specific handicaps), obejmujące małe obszary z różnymi niedoborami środowiska i ukształtowania krajobrazu obszarów przybrzeżnych oraz wysp, gdzie działalność rolnicza powinna być zachowana dla utrzymania walorów krajobrazu. Obejmują one około 3% UR w krajach UE. Ten rodzaj ONW ma charakter regionalny i jego udział ograniczony jest do 10% powierzchni gruntów ornych w poszczególnych krajach członkowskich [Dax 2005].

Ponadto Rozporządzenie Rady 1257/99 (art. 16) dopuszcza możliwość wydzielenia IV grupy obszarów ONW. Są to obszary ze specyficznymi ograniczeniami środowiskowymi (art. 16) (areas subject to environmental restrictions). Obejmują one tylko 0,8% ogólnej powierzchni ONW, dlatego też w wielu pracach ta grupa jest pomijana. Rozporządzenie Rady 1257/99 zezwala krajom członkowskim na dopłaty dla obszarów ze specyficznymi ograniczeniami środowiskowymi dla zrekompensowania poniesionych kosztów, spowodowanych ograniczeniami w rolniczym użytkowaniu ziemi ze względu na przestrzeganie unijnych zasad ochrony środowiska. Dopłaty te dotyczą obszarów w nielicznych krajach UE, a mianowicie w Belgii, Niemczech, Litwie, Słowacji i Czechach [An evaluation... 2006]

W niniejszym opracowaniu przedstawiono cele polityki UE wobec obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), wykazano istnienie spójności celów gospodarowania z celami realizacji zasady zrównoważonego rozwoju na obszarach ONW oraz przedstawiono możliwe kierunki rozwoju ONW, zgodne z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

CELE POLITYKI WOBEC ONW

Dyrektywa 268/75/EWG była pierwszym aktem prawnym, w którym nastąpiło rzeczywiste wsparcie obszarów ONW, na których rolnictwo z przyczyn obiektywnych nie mogło być konkurencyjne, a miało istotne znaczenie w utrzymaniu równowagi danego obszaru. Na przestrzeni ponad trzydziestu lat istnienia

instrumentu ONW idea dopłat wyrównawczych pozostała taka sama, zmieniały się tylko nieznacznie wymogi, które należało spełniać, aby móc ubiegać się o otrzymanie wsparcia. W Dyrektywie 268/75/EWG cele dopłat wyrównawczych sformułowano jako zapewnienie kontynuacji działalności rolniczej, zachowanie minimalnego poziomu populacji na obszarach wiejskich oraz zachowanie krajobrazu wsi [Klepacka 2004]. W latach 2000–2006 aktem prawnym regulującym dopłaty do ONW było Rozporządzenie 1257/1999, które wyznaczało dopłatom do ONW następujące cele: zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i zachowanie żywej społeczności wiejskiej, utrzymanie i promowanie systemów zrównoważonego gospodarowania oraz zachowanie walorów krajobrazu wiejskiego.

Obecnie działania wobec obszarów ONW zawarte są w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 w poszczególnych krajach członkowskich, których podstawę stanowi Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 z dnia 20.09.2005 roku w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Celem tego działania jest przyczynianie się do utrzymania terenów wiejskich poprzez nieprzerwane użytkowanie gruntów rolnych oraz wspieranie rozwoju zrównoważonych systemów rolniczych.

Wielu autorów uważa, że na obszarach ONW możliwe są jedynie półekstensywne i ekstensywne formy wykorzystania przestrzeni produkcyjnej oraz nierolnicze ich zagospodarowanie. Uważają oni, że gospodarowanie na tych obszarach powinno ograniczać się do utrzymania wiejskiej sieci osadniczej, zachowania ich potencjału produkcyjnego, wartości ekologicznych i krajobrazowych. Co oznacza, że rolnictwo tych obszarów powinno pełnić ograniczoną rolę w gospodarce żywnościowej, a szans na ich rozwój należy upatrywać w pozarolniczych formach działalności gospodarczej [Zegar 1989, Wojtaszek 1991, Wyzińska-Ludian 1996]. Natomiast inni autorzy uważają, że nadrzędnym celem gospodarowania na ONW powinno być zabezpieczenie im możliwości dalszego istnienia rolniczego zagospodarowania i użytkowania ziemi na zasadach przyjaznych środowisku, a jednocześnie wspieranie innych funkcji w rolnictwie niż tylko produkcja żywności [Dax i Hellegers 2000].

Ostatnie badania nad wdrażaniem polityki wobec ONW wykazały, że jest ona skierowana na realizację specyficznym różnym celów, a głównie na utrzymanie gospodarki rolnej na ONW i kompensację różnic z produkcji rolnej na ONW i poza ONW, utrzymanie minimalnego poziomu zaludnienia oraz wspieranie specyficznych funkcji gospodarowania na ONW (turystyka, usługi na rzecz środowiska i bioróżnorodności, inne aktywności gospodarcze) [Dax 2005]. Realizacja tej polityki skupiona jest na zrównoważonym zarządzaniu zasobami przyrody, który uwzględnia szczególnie ochronę wody, gleby i powietrza oraz sprzyja zachowaniu dziedzictwa kulturowego, różnorodności biologicznej i zapobiega klęskom żywiołowym.

Zasady i charakter polityki wobec ONW jest adaptowany do narodowych priorytetów odzwierciedlających specyficzne cele polityczne [Crabtree i in. 2003, Shucksmith i in. 2005]. Te priorytety są szczególnie zwrócone na: cel

ogólny, czyli zachowanie funkcji gospodarczej na obszarach ONW i przez to zapobieganie trendom marginalizacji i degradacji tych obszarów, kompensowanie różnic dochodów z produkcji rolniczej między obszarami ONW i nie ONW, zachowanie gęstości zaludnienia na obszarach zagrożonych wyludnieniem, zabezpieczenie warunków życia gospodarstw funkcjonujących na tych obszarach, dostarczanie dopłat kompensacyjnych gospodarstwom położonym na obszarach ONW, jako dodatkowego źródła wspierającego ich dochody, uczestniczenie w specyficznych funkcjach gospodarowania na ONW, tj. funkcjach dla innych sektorów (np. turystyka), funkcji zachowania środowiska (utrzymanie bioróżnorodności) oraz oddziaływania na rzecz zachowania szczególnych walorów krajobrazowych (obszarów arktycznych, górskich) i innych obszarów tradycyjnego gospodarowania.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii ECO/137 z dnia 10.02.2005 roku na temat sposobów osiągnięcia lepszej integracji regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych wymienił trzy cele polityki wobec tych regionów [*Regiony o niekorzystnych...* 2005]. Zaliczono do nich cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe, które są ściśle ze sobą powiązane. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że dla właściwego zastosowania pomocy kierowanej do obszarów z trudnościami należy mieć na względzie podwójne znaczenie pojęcia zrównoważonego rozwoju: po pierwsze aspekt społeczno-gospodarczy, który gwarantowałby przetrwanie gospodarstw rodzinnych oraz opłacalnych systemów produkcyjnych, co mogłoby zatrzymać odpływ ludności, oraz po drugie aspekt zasad odpowiadających ochronie środowiska naturalnego. Cele społeczne polityki europejskiej wobec ONW powinny przyczynić się do stworzenia odpowiednich warunków dla życia i pracy ludności je zamieszkującej. Cele gospodarcze polityki wobec tych regionów powinny przyczynić się do zintegrowania ich z jednolitym rynkiem, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich społecznych i środowiskowych słabości. Natomiast cele środowiskowe polityki wobec ONW powinny przyczynić się do ochrony środowiska naturalnego² przy jednoczesnym uwzględnieniu specyficznych warunków ich rozwoju gospodarczego i społecznego.

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ A GOSPODAROWANIE NA ONW

Istotą koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju jest taki rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia, nie ograniczając możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Unia Europejska uznała trwałość rozwoju gospodarczego za jeden ze swoich celów w traktacie Amsterdamskim z 1997 roku, natomiast strategia trwałego rozwoju została przyjęta na szczycie w Göteborgu w 2001 roku [Wieliczko 2006].

Cele polityki wobec ONW korespondują z ideą rozwoju zrównoważonego (sustainable development), która jest koncepcją integracji celów ekologicznych,

² Środowisko naturalne obejmuje zasoby naturalne, krajobraz i ekosystemy tych regionów wraz z ich dziedzictwem kulturowym w jego najbardziej różnorodnych przejawach: architekturze, dziedzictwie językowym, pieśni, tańcu, literaturze, sztuce, rzemiośle etc.

społecznych i gospodarczych w polityce państwa. Rozwój zrównoważony może więc być realizowany pod warunkiem zintegrowanego przenikania się wzajemnie systemu polityki ekologicznej, ekonomicznej, społecznej i przestrzennej oraz systemu zarządzania [Borys 1999].

W polityce dotyczącej wsparcia na rzecz zrównoważonego rozwoju ONW wyłaniają się trzy główne priorytety: potrzeba reform polityki rolnej dla efektywnego działania rynku i usług wsparcia w połączeniu z lepszym dostępem do rynków, wymóg takiego gospodarowania na ONW, które jednocześnie poprawi produktywność siły roboczej i stan zasobów naturalnych, oraz reorientacja inwestowania na ONW, która może stworzyć trwały postęp efektywności gospodarowania i być warunkiem lepszego dostępu do rynków i ich rozwoju.

Zapewnienie trwałego rozwoju na ONW wymaga, przestrzegania trzech podstawowych zasad, a mianowicie: zasady równowagi – dostosowania poziomu wykorzystania zasobów do ich dostępności, zasady efektywności – maksymalizowania efektywności wykorzystania zasobów, zasady zapewnienia wzajemnych korzyści – uzyskiwania pozytywnych efektów działalności gospodarczej przez współpracujące ze sobą funkcjonujące strony na danym obszarze [Ziółkowski 2005]. Dobrzańska [2003] proponuje podzielić zasady trwałego rozwoju na cztery kategorie: zasady ogólne, zasady trwałości ekologicznej, zasady trwałości społeczno-gospodarczej, które wynikają z uwarunkowań ekologicznych, oraz zasady trwałości społeczno-gospodarczej, które wynikają z wewnętrznych warunków funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych.

Gospodarowanie na obszarach ONW jest wyrazem respektowania ogólnych zasad, odwołujących się do celów trwałego rozwoju, a mianowicie: sprawiedliwości międzypokoleniowej³, sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej⁴ oraz trwałości ekologicznej⁵. Ponadto gospodarowanie na tych obszarach jest również potwierdzeniem akceptacji zasad trwałości społeczno-gospodarczej, wynikających z uwarunkowań ekologicznych⁶ i zasad trwałości społeczno-gospodarczej, niezależnie od uwarunkowań ekologicznych⁷.

W koncepcji zrównoważonego (trwałego) rozwoju obszarów wiejskich Woś i Zegar [2002] wyróżniają cztery kierunki rozwoju, które można odnieść także do ONW, a mianowicie: ochronę obszarów wiejskich, w tym ochronę krajobra-

³ Zasadę tę należy rozumieć jako dążenie do zaspokojenia potrzeb obecnego pokolenia i tworzenia odpowiednich warunków do zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń.

⁴ Dążenie do zapewnienia warunków godnego, satysfakcjonującego i bezpiecznego funkcjonowania wszystkim jednostkom.

⁵ Określają one wskazania co do dopuszczalnych sposobów i skali oddziaływania na środowisko i pożądanego stanu środowiska, np. zasadę zachowania różnorodności biologicznej na poziomie krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym, genetycznym, która jest jednym z celów wsparcia rolniczych obszarów problemowych.

⁶ Przestrzeganie zasady regionalizacji, która rozumiana jest jako postulat dostosowywania strategii ekorozwoju do krajowych, regionalnych i lokalnych warunków przyrodniczych, społecznych i gospodarczych.

⁷ Do tej grupy zasad zaliczono: zasadę wyrównywania dysproporcji, zasadę zachowania trwałości społecznej, zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę wolności od zagrożeń. Por. Dobrzańska [2003, s. 59].

zu wiejskiego, różnorodności biologicznej i przeciwdziałanie erozji gleb, trwałą i zrównoważony rozwój rolnictwa, ochronę wody, gleby i powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego oraz zachowanie ostrożności przy rozwoju biotechnologii i inżynierii genetycznej.

Podtrzymywanie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania dla tej gałęzi wynika z celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, które zakładają konieczność zrównoważenia wpływu trudnych warunków naturalnych na koszty wytwarzania produktów rolniczych oraz wyrównania ograniczeń w prowadzeniu gospodarstwa, wynikających z zasad ochrony przyrody i środowiska. Ponadto istotne znaczenie ma także ograniczanie depopulacji obszarów wiejskich i porzucania gruntów rolnych, konieczność ochrony dziedzictwa kulturowego wsi, zachowanie tradycyjnego krajobrazu, jak również utrwalanie i promocja zrównoważonych systemów produkcyjnych, uwzględniających wymogi ochrony środowiska [Liro 2000]. Istotnym elementem w ochronie środowiska jest utrzymanie produkcji rolniczej na obszarach ONW, która pozwoli zapewnić byt producentom rolnym i jednocześnie będzie podtrzymywać oraz rozwijać walory przyrodnicze. Prowadzona na ONW gospodarka rolna powinna wykorzystywać zasoby w sposób zrównoważony, co polega na ochronie gleby, wody i powietrza, dziedzictwa kulturalno-społecznego i bioróżnorodności. Pielęgnowanie idei zrównoważonego rozwoju na obszarach ONW sprzyja tworzeniu korzystnych warunków dla rolnictwa ekologicznego, wielofunkcyjnego rozwoju wsi oraz różnych form działalności pozarolniczej (turystyka, rynek usług leśnych). W konsekwencji ma to wpływ na wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych, wzrost konkurencyjności sektora rolnego oraz polepszenie jakości życia na ONW.

Przy racjonalnym gospodarowaniu zasobami na ONW można zmniejszyć koszty produkcji rolniczej do poziomów uzasadnionych przyrodniczo i ekonomicznie. Można to osiągnąć przez przestrzeganie zasad reżimu technologicznego, do którego między innymi zalicza się stosowanie odpowiedniego następstwa roślin, przestrzeganie zalecanych terminów agrotechnicznych, stosowanie dawek nawożenia zgodnych z pokarmowymi i nawozowymi potrzebami roślin. W konsekwencji wpływa to pozytywnie na efektywność produkcji rolniczej i poprawę stanu środowiska naturalnego, podniesienie jakości wytwarzanych produktów żywnościowych, a zatem i wzrost popytu na nie, co może prowadzić do wzmocnienia kondycji ekonomicznej gospodarstw rolnych i polepszenia jakości życia ludności zamieszkującej te obszary. Ponadto pozytywnie wpływa na zachowanie tradycyjnego krajobrazu, jak również utrwalanie i promocję zrównoważonych systemów produkcyjnych, uwzględniających wymogi ochrony środowiska [Woś 2005].

Do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium Unii Europejskiej przyczynia się utworzony w 2005 roku Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, finansujący przedsięwzięcia w latach 2007-2013, uzupełniając politykę wsparcia rynku i dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej oraz politykę spójności [Kutkowska 2006].

DROGI ROZWOJU ONW

Rubern i Pender [2004], zajmujący się wyborem instrumentów politycznych sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi obszarów ONW, stwierdzili, że sposoby intensyfikacji wykorzystania zasobów, które mogłyby być odpowiednie dla konkretnych obszarów, wymagają starannej ich analizy. Uwaga musi być skupiona przede wszystkim na czynnikach najbardziej ograniczających produkcję rolniczą tych obszarów, tj. na niskiej żyzności gleby i niedoborach wilgoci w glebie. Ponadto należy pamiętać przy opracowywaniu konkretnych strategii, że na ONW występuje znaczne zróżnicowanie między gospodarstwami pod względem warunków biofizycznych, ekonomicznych, społecznych oraz funkcjonowania organizacji samorządów terytorialnych na poziomie wsi i regionu. Czynnikiem utrudniającym kolektywne przedsięwzięcia w gminie jest również zróżnicowanie potencjału społecznego. Baland i Plateau [1996] twierdzą, że społeczeństwa wiejskie są daleko mniej homogeniczne, niż to się zwykło uważać. Składa się na to klasowość społeczna, pochodzenie (nowi i starzy osadnicy), czynniki etniczne itp. To zróżnicowanie może mieć pozytywny wpływ na możliwości wzajemnej współpracy, ale może ono także doprowadzić do konfliktów, wynikających na przykład z praw własności. Zdaniem Kuyvenhovena [2004], zrównoważony rozwój ONW, zmierzający do poprawy warunków życia ludności, wymaga wprowadzenia na te obszary efektywnych instytucji (zarówno o charakterze formalnym, jak i nieformalnym), a więc wymaga stworzenia środowiska instytucjonalnego i politycznego. W związku z tym wymagane są odpowiednie decyzje w zakresie makroekonomicznej stabilizacji i reform rynkowych w celu ponownego ugruntowania wiodącej roli rolnictwa w rozwoju wsi, dostarczenia sposobów i celów inwestowania w zrównoważone zarządzanie zasobami, tworzenia możliwości zatrudnienia i usunięcia historycznych barier w rozwoju oraz stworzenia polityki i usług rolniczych skierowanych do dużych gospodarstw oraz inwestycji skierowanych do lepiej prosperujących obszarów.

Podobne do Kuyvenhovena stanowisko prezentują Kłodziński i Wilkin [1998]. Upatrują oni w polityce państwa oraz w działaniach o charakterze zewnętrznym wobec wsi i rolnictwa możliwości eliminowania źródeł problemów, występujących na obszarach ONW.

Wśród funkcji pełnionych przez obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania wymienia się produkcję dóbr (żywność, pasza, biomasa, rośliny lecznicze i przyprawowe) oraz dostarczanie usług środowiskowych (pielęgnacyjne, chroniące przyrodę i krajobraz) na rzecz społeczności, a także funkcję środowiskową i krajobrazową, które skutkują podtrzymaniem żywotnej społeczności wiejskiej, ochroną i regeneracją zasobów naturalnych (zapobieganiem erozji gleb, utrzymaniem wód gruntowych, ochroną przed naturalnymi zagrożeniami), funkcję społeczno-kulturową (utrzymanie kultury i tradycji lokalnej). Pielęgnowanie idei zrównoważonego rozwoju na obszarach ONW sprzyja tworzeniu korzystnych warunków dla rolnictwa ekologicznego, wielofunkcyjnego rozwoju wsi oraz różnych form działalności pozarolniczej (turystyka, rynek usług leśnych). W konsekwencji ma to wpływ na wzmocnienie ekonomiczne gospo-

darstw rolniczych, wzrost konkurencyjności sektora rolniczego oraz polepszenie jakości życia na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Uzasadnione jest także rozwijanie tam różnych form działalności pozarolniczej (turystyka, handel lokalny, rynek usług leśnych), a także wspieranie tradycyjnego, niekonkurencyjnego ekonomicznie rolnictwa, ze względu na pełnione funkcje ekologiczne. Jest to zgodne z zasadami racjonalnego gospodarowania⁸.

Właściwy wybór kierunku produkcji rolniczej (systemu gospodarowania), odpowiedni do warunków przyrodniczych, społecznych i ekonomiczno-organizacyjnych, dobór odpowiednich odmian roślin i ras zwierząt, a więc właściwa rejonizacja (lokalizacja) produkcji, sprzyjać będą poprawie racjonalności i efektywności gospodarowania, a tym samym realizacji celów produkcyjnych, ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, w tym także strategii życia ludności wiejskiej.

Badanie zróżnicowania społeczno-gospodarczego obszarów ONW wydaje się być w pełni zasadne. Takie podejście jest pożądane do opracowania konkretnych strategii interwencjonizmu gospodarczego i społecznego, mających przeciwdziałać ich dalszej marginalizacji. Samo rolnictwo na obszarach ONW nie ma często żadnych szans na dalszy rozwój i skazane jest na pozostanie w „błędym kole”. Unii Europejskiej zależy na zapewnieniu na nich ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i poprzez to – na utrzymaniu żywej społeczności wiejskiej, oraz na utrzymaniu i wspieraniu tam zrównoważonych systemów rolniczych, zachowaniu tradycyjnego piękna wiejskiego krajobrazu i walorów turystycznych. Świadczą o tym chociażby kolejne rozporządzenia Unii Europejskiej, dotyczące zasad i celów wspierania ONW, oraz liczne badania prowadzone na obszarach ONW o różnej specyficzności, dotyczące poszukiwania możliwych kierunków ich aktywizacji gospodarczej [Rubern i Pender 2004, Dax 2005, Kruseman i in. 2006]. Cele instrumentu ONW mogą być również skutecznie realizowane przez inne działania na przykład rolnośrodowiskowe. Jednak jednym z głównych celów ONW jest zapewnienie na nich ciągłości rolniczego użytkowania ziemi, które prowadzone zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania najlepiej sprzyja ochronie środowiska naturalnego.

Konkretne drogi rozwojowe dla ONW proponują Rubern i Pender [2004]. Propozycje te uzależnione są od potencjału rolniczego, jakim dysponuje obszar, oraz od dostępu do rynków zbytu (tabela 1). Progностycznie optymalne ścieżki rozwojowe dla poszczególnych, specyficznych obszarów są zróżnicowane z powodu wymogu dostosowania ich do obiektywnych uwarunkowań rozwoju rolnictwa [Kruseman i in. 2006].

⁸ Według M. Adamowicza zasada racjonalnego gospodarowania w środowisku przyrodniczym powinna umożliwiać realizację celów ekonomicznych i społecznych przy przestrzeganiu wartości kulturowych, przestrzennych, etycznych. Zdaniem autora, poszerzenie koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego może dawać podstawę do przekształcenia tradycyjnego modelu rozwoju zrównoważonego (rozwój ekonomiczny, rozwój ekologiczny, rozwój społeczny) o dołączenie jeszcze nowych wymiarów, a mianowicie, rozwój: technologiczny, przestrzenny i etyczny. Por. Adamowicz [2005, s. 7–16].

TABELA 1 Ścieżki rozwoju dla ONW

Potencjał agroekologiczny	Dostęp do rynków	
	duży	mały
Wysoki	Obszary wysokiego potencjału <ul style="list-style-type: none"> ● rośliny o dużych wymaganiach glebowych, ● mleczarstwo, ogrodnictwo, ● intensywna produkcja żywności, ● zatrudnienie pozarolnicze. 	Odległe ONW <ul style="list-style-type: none"> ● rośliny, które dadzą się łatwo przechowywać, ● wieloletnie rośliny o dużych wymaganiach glebowych, zioła, ● intensywna produkcja na rynek lokalny, ● lasy i rośliny okrywowe, ● okresowa migracja.
	Niski	Marginalne ONW <ul style="list-style-type: none"> ● rośliny towarowe o małych potrzebach w zakresie nawadniania, ● towarowy agrolas i las, ● uprawa roślin wieloletnich na opał (wilkina, choinki, szkółki leśne), ● zatrudnienie poza rolnictwem w obszarach zurbanizowanych,

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rubern i Pender [2004].

Na ONW o utrudnionym dostępie do rynków (odległych od rynków zbytu) i o wysokim potencjale rolniczym propozycje rozwoju ograniczają się do intensywnej produkcji rolniczej, ale tylko na potrzeby lokalnego rynku. Ze względu na trudności w dostępie do rynków zbytu możliwa jest na nich produkcja roślin na rynek lokalny i roślin wieloletnich (np. sadownictwo) lub produkcja pasz dla bydła opasowego i trzody chlewnej oraz takich roślin, które są odporne na przechowywanie. Natomiast na obszarach o niskim potencjale rolniczym i odległych od rynków zbytu zalecana jest wyłącznie ekstensywna produkcja zwierzęca i niskonakładowa produkcja roślinna.

Ogromne znaczenie przy opracowaniu strategii aktywizacji gospodarczej ONW ma uwzględnienie czynników wpływających na aktywność ludzką. Kołodziejczyk [2003] wskazuje infrastrukturę (urządzenia i instytucje), jako główny instrument, przyczyniający się do rozwoju człowieka i poprawy jego warunków życia i pracy.

W związku z tym konieczne są dla wzmocnienia społeczno-ekonomicznej integracji w tych obszarach z gospodarką międzynarodową oraz krajową inwestycje w infrastrukturę (drogi, elektryfikacja). Inwestycje w infrastrukturę społeczną (zdrowie, edukacja, woda pitna) są potrzebne do poprawy produktywności siły roboczej i poprawy warunków życia rodzin wiejskich. Ponadto ważną rolę we wdrażaniu równoważonego rozwoju spełniają badania rolnicze i system doradztwa rolniczego, które są narzędziem rozwoju i rozpowszechniania odpowiednich technologii, dostosowanych do specyficznych warunków lokalnych i regionalnych oraz ograniczeń tam występujących. Rozwój magazynów, przechowalni, handlu i przetwórstwa może dawać możliwości do rozwoju bazy surowcowej i sprzyjać specjalizacji produkcji (np. produkcji ziół), prowadząc w konsekwencji do podnoszenia opłacalności produkcji. Natomiast wzrost nakładów na edukację i programy szkoleniowe może przyczynić się do rozwoju aktywności nierolniczych na tych obszarach. Współdziałanie między środowiskiem i niedostat-

kiem może stawać się strategią efektywną wówczas, kiedy powszechne cele zmniejszenia niedostatku oraz zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi mogą być osiągnięte jednocześnie. To wymaga skupienia się na inwestycjach i wzroście ekonomicznym drobnych gospodarstw oraz na inwestycjach poprawiających infrastrukturę i możliwości lokalnej wytwórczości pozarolniczej, z których mogą skorzystać ludzie mieszkający na wsi, ale nieposiadający ziemi.

Opracowanie konkretnych strategii interwencjonizmu przeciwdziałających marginalizacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie związane jest z podejmowaniem wielu wspólnych decyzji, które wymagają kompromisu zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym.

PODSUMOWANIE

Realizacja idei zrównoważonego rozwoju na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie ma szczególne znaczenie dla zwiększenia ich spójności społecznej (zmniejszenia rozwarstwienia społecznego, wyrównywania szans, przeciwdziałania marginalizacji i dyskryminacji) oraz podnoszenia jakości środowiska naturalnego poprzez aktywną ochronę zasobów przyrodniczych, ograniczanie negatywnego wpływu produkcji i konsumpcji na stan środowiska. Kierunki wdrażania zrównoważonego rozwoju na obszarach ONW są zróżnicowane z powodu specyficzności tych obszarów i konieczności dostosowania dróg rozwoju do obiektywnych, istniejących uwarunkowań przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych. Ogólna polityka prorozwojowa dla ONW nie jest zwykle efektywna, ponieważ nie bierze pod uwagę specyficzności przestrzennych warunków oraz kondycji ekonomicznej rolnictwa i społeczności wiejskiej. Znacznie bardziej skuteczna może być taka polityka prorozwojowa na rzecz ONW, która zostanie dostosowana elastycznie do lokalnej rzeczywistości [Kuyvenhoven 2004, Ruben i Pender 2004]. Zatem tak jak różnorodne są obszary ONW, tak również powinna być adekwatnie różnorodna polityka interwencjonizmu.

Rozwój obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, mający na celu utrzymanie terenów wiejskich oraz utrzymanie i wspieranie zrównoważonych systemów rolniczych, powinien być oparty na wykorzystaniu lokalnych zasobów, które wymagają znaczących inwestycji w infrastrukturę, kapitał ludzki i odpowiednią technologię. Właściwe zarządzanie obszarami ONW na szczeblu państwowym i lokalnym powinno odbywać się z myślą o zróżnicowaniu tych obszarów.

BIBLIOGRAFIA

Adamowicz M., 2005: *Koncepcja zintegrowanego, zrównoważonego i wielofunkcyjnego rolnictwa w polityce rozwoju wsi*. W: *Integracja problemów środowiskowych i teorii zrównoważonego rozwoju w systemie zarządzania przedsiębiorstwem*. II Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Białystok, 17–18 stycznia 2005. Centrum Zrównoważonego Rozwoju i Zarządzania Środowiskiem, Politechnika Białostocka, Wydział Zarządzania, Białystok.

- An evaluation of the less favoured area measure in the 25 member states of the European Union*, 2006. A report prepared by the Institute for European Environmental Policy for DC Agriculture, November.
- Baland J.M., Plateau J.P., 1996: *Halting degradation of natural resources: Is there a role for rural community?* Clarendon Press, Oxford.
- Borys T., 1991: *Wskaźniki ekorozwoju*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Brodziński Z., 2002: *Obszary problemowe w rolnictwie na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*. „Fragmenta Agronomica” 1 (73): 201–212.
- Crabtree R. i in., 2003: *Review of Area-based Less-Favoured Area Payments Across EU Member States*. Report for the Land Use Policy Group of the GB statutory conservation, countryside and environment agencies. CJC Consulting.
- Dax T., 2005: *The Redefinition of Europe's Less Favoured Areas*. Paper at the 3rd Annual Conference on Rural Development in Europe and Funding European Rural Development in 2007-2013, 15–16 November, London (<http://ideas.repec.org/p/pramprapa/711.html>).
- Dax T., Hellegers P., 2000: *Policies for Less Favoured Areas*. In: CAP Regimes and the European Countryside. Prospects for Integration between Agricultural, Regional and Environmental Policies. F. Brouwer, P. Lowe. Eds. CAB International, Wallingford 2000: 179–197.
- Dobrzańska B.M., 2003: *Zasady trwałego rozwoju*. „Optimum Studia Ekonomiczne” 3 (19): 47–61.
- Klepcka D., 2004: *Program wspierania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w UE-15 w świetle wybranych ekspertyz*. „Acta Agraria et Silvestria”, „Agraria, Sekcja Ekonomiczna”, XLIII/I: 369–374.
- Kłodziński M., Wilkin J., 1998: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. W: Identyfikacja priorytetów modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*. FAPA Fundacja Programów Pomocowych dla Rolnictwa, Warszawa.
- Kołodziejczyk D., 2003: *Spoleczne aspekty gospodarowania na obszarach problemowych. W: Regionalne uwarunkowania ekonomicznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 72–79.
- Kruseman G., Ruben R., Tesfay G., 2006: *Diversity and development domains in the Ethiopian highlands*. „Agricultural Systems” 88: 75–91.
- Kurek E., 1992: *Przyczyny powstawania regionów problemowych i ich definicje*. „Zag. Ekon. Rol.” 1/3: 72–83.
- Kutkowska B., 1996: *Możliwości kreowania dochodów w gospodarstwach rodzinnych położonych w rejonie Sudetów*. „Zeszyty Naukowe AR we Wrocławiu” 294, Rozprawy CXLVI.
- Kutkowska B., 2006: *Możliwości zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku*. „Zeszyty Naukowe AR we Wrocławiu, Rolnictwo” LXXXVII: 277–282.
- Kuyvenhoven A., 2004: *Creating an enabling environment: policy conditions for less-favored areas*. „Food Policy” 29: 407–429.
- Liro A., 2000: *Ochrona środowiska w rolnictwie*. Wydawnictwo FAPA, Warszawa.
- Regiony o niekorzystnych warunkach strukturalnych*, 2005: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ECO/137, Bruksela.
- Rubern R., Pender J., 2004: *Rural diversity and heterogeneity in less-favoured areas: the quest for policy targeting*. „Food Policy” 29: 303–320.
- Shucksmith M., Thomson K.J., Roberts D., 2005: *CAP and the Regions: The Territorial Impact of Common Agricultural Policy*. CABI Publishing, Wallingford (UK).
- Smoleński Z., 1988: *Ekonomiczne i społeczne przemiany w rolnictwie europejskim*. PWRiL, Warszawa.
- Wieliczko B., 2006: *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*. Studia i Monografie 134. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Wojtaszek Z., 1991: *Kierunki rozwoju gospodarczego rejonów o niekorzystnych warunkach przyrodniczych dla rolnictwa*. „Zag. Ekon. Rol.” 4/5: 3–12.
- Woś A., 2005: *Spoleczne funkcje rolnictwa i nowa równowaga*. „Zag. Ekon. Rol.” 1: 3–16.
- Woś A., Zegar J.S., 2002: *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. IERiGŻ, Warszawa.

- Wyzińska-Ludzian J., 1996: *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*. Wydaw. UMCS w Lublinie, Lublin.
- Zegar J., 1989: *Regionalizacja polityki rolnej (istota i propozycje rozwiązań)*. „Zag. Ekon. Rol.” 2: 3–23.
- Ziółkowski M., 2005: *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

THE ADOPTION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY IN THE LESS-FAVOURED AREAS

Abstract. The major objective of policies for the less favoured areas (LFAs) is to ensure the continuation of their economic function (mostly profitable agriculture) and to enhance sustainable rural development (use of farming practices which maintain or improve the natural resource base of agriculture). The implementation of the concept of sustainable development in LFAs creates appropriate conditions for practicing organic agriculture and for launching various non-farm activities. It also creates employment opportunities that allow to further reduce rural poverty and to manage more effectively multifunctional rural development. This can lead to an improvement in the economic efficiency of farms, in the competitiveness of the agricultural sector and in the standard of living in LFAs. The strategy of sustainable development in LFAs could improve their social structure, contribute to the integration of their economy with the total market and to the protection of the natural environment.

Key words: less-favoured areas, sustainable develop