

Barbara Roszkowska-Mądra

**OBSZARY WIEJSKIE
O NIEKORZYSTNYCH
WARUNKACH GOSPODAROWANIA
W ASPEKCIE
ICH ZRÓWNOWAŻONEGO
ROZWOJU**



Białystok 2010

Barbara Roszkowska-Mądra

**OBSZARY WIEJSKIE
O NIEKORZYSTNYCH
WARUNKACH GOSPODAROWANIA
W ASPEKCIE
ICH ZRÓWNOWAŻONEGO
ROZWOJU**



Białystok 2010

Rada Programowa:

Andrzej Franciszek Bocian, Leszek Kupiec (przewodniczący),
Janusz Kaliński, Kazimierz Meredyk, Czesław Noniewicz, Bazyli Poskrobko, Jerzy Sikorski

Komitet Redakcyjny:

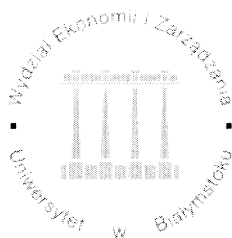
Dariusz Kiełczewski (przewodniczący), Ewa Roszkowska (sekretarz),
Jerzy Grabowiecki, Ewa Gruszewska, Grażyna Michalczuk, Bogusław Plawgo,
Renata Przygodzka, Cecylia Sadowska-Snarska, Tadeusz Truskolaski

Recenzja: prof. zw. dr hab. Mieczysław Adamowicz
prof. zw. dr hab. Janusz Gudowski

Projekt okładki: Marek Owieczko

Opracowanie graf. i red. techniczna: Paweł Piątkowski

Korekta: Halina Lisicka



Copyright © Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2010

ISBN 978-83-7431-238-7

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14, tel. (085) 745 70 59
<http://wydawnictwo.uwb.edu.pl>, e-mail: ac-dw@uwb.edu.pl

Druk i oprawa:

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	7
ROZDZIAŁ I WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ROZWOJU ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH	23
1.1. Definiowanie pojęcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich	23
1.2. Klasyfikacja obszarów wiejskich	26
1.3. Cechy diagnostyczne i podejścia do oceny zróżnicowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich	30
1.4. Koncepcje rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich	33
1.4.1. Paradygmat zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich....	35
1.4.1.1. Istota zrównoważonego rozwoju wsi.....	35
1.4.1.2. Koncepcja zrównoważonego rozwoju rolnictwa.....	37
1.4.1.2.1. Definiowanie rolnictwa zrównoważonego.....	37
1.4.1.2.2. Systemy rolnicze zgodne z filozofią i wymogami zrównoważonego rozwoju.....	39
1.4.2. Koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego	43
1.4.2.1. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich	43
1.4.2.2. Wielofunkcyjność rolnictwa.....	46
1.4.3. Inne wybrane koncepcje realizacji zrównoważonego rozwoju.....	55
1.5. Instrumenty wspierające rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich	60
ROZDZIAŁ II CHARAKTERYSTYKA OBSZARÓW O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA (ONW) I PODSTAWY TEORETYCZNE POLITYKI ICH WSPIERANIA	71
2.1. Przyczyny powstawania, definiowanie, cechy i funkcje obszarów ONW.....	71
2.2.. Kategorie obszarów ONW w UE.....	86
2.3. Teorie i koncepcje uzasadniające potrzebę wspierania obszarów ONW	88
2.4. Cele polityki stosowanej wobec obszarów ONW	97
2.5. Tworzenie środowiska politycznego.....	101
2.6. Znaczenie zróżnicowania obszarów ONW dla kształtowania polityki ich rozwoju	113

ROZDZIAŁ III
POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC GOSPODAROWANIA
NA OBSZARACH ONW 121

3.1. Cele, zasady i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej.....	121
3.2. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej wobec obszarów ONW	124
3.3. Wspieranie obszarów ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej	139
3.3.1. Delimitacja ONW	139
3.3.2. Wielkość wsparcia	145
3.4. Proponowane zmiany zasad określania obszarów ONW	155

ROZDZIAŁ IV
OBSZARY ONW W POLSCE..... 163

4.1. Przyczyny i ewolucja interwencjonizmu państwowego w odniesieniu do obszarów ONW	163
4.2. Metody identyfikacji obszarów ONW.....	173
4.3. Funkcjonowanie wsparcia z tytułu gospodarowania na obszarach ONW od 2004 roku	177
4.3.1. Delimitacja ONW	177
4.3.2. Procedury przyznawania wsparcia i realizacja płatności	180
4.4. Kondycja ekonomiczna gospodarstw na obszarach ONW	184

ROZDZIAŁ V
PROPOZYCJA WYDZIELANIA NIZINNYCH OBSZARÓW ONW
I ICH RODZAJÓW NA PODSTAWIE TYPOLOGII SYSTEMÓW
GOSPODAROWANIA W ROLNICTWIE..... 191

5.1. Systemy gospodarowania w rolnictwie oraz ich znaczenie dla rozwoju zrównoważonego	191
5.2. Wydzielanie rodzajów ONW na podstawie typologii systemów gospodarowania rolnictwie	196

ROZDZIAŁ VI
UWARUNKOWANIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH
WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO 201

6.1. Ogólna charakterystyka województwa	201
6.2. Potencjał rolniczej przestrzeni produkcyjnej	204
6.3. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne.....	217

ROZDZIAŁ VII	
ZASTOSOWANIE TYPOLOGII SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA W ROLNICTWIE GMIN W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM DO WYDZIELANIA RODZAJÓW NIZINNYCH OBSZARÓW ONW	229
7.1. Materiał empiryczny i metody analizy danych.....	229
7.2. Analiza składowych głównych zmiennych charakteryzujących systemy gospodarowania w rolnictwie	238
7.3. Typologia systemów gospodarowania w rolnictwie za pomocą analizy skupień.....	245
7.4. Wydzielanie rodzajów nizinnych ONW na podstawie typologii systemów gospodarowania w rolnictwie	267
ROZDZIAŁ VIII	
KIERUNKI ROZWOJU I ZALECANE FORMY WSPARCIA DLA WYRÓŻNIONYCH RODZAJÓW ONW W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM.....	273
8.1. Podstawy wyznaczania kierunków rozwoju ONW.....	273
8.2. Kierunki rozwoju i narzędzia wspierania dla wyróżnionych rodzajów ONW	275
PODSUMOWANIE	289
BIBLIOGRAFIA	293
SPIS TABEL I RYSUNKÓW	325

WPROWADZENIE

*Dla zrozumienia pewnej całości zjawiska,
konieczne jest poznanie nie tylko jego elementów,
ale także wielu relacji i powiązań pomiędzy nimi.*

Von Bertalanffy (1973)

*Jest wielce niewskazane
traktowanie przestrzeni geograficznej jako tworów jednorodnych,
albowiem różne obszary mają swoje różne problemy i ich uwarunkowania.*

Hodge i Monk (2004)

Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania istniały od zawsze, ale zaczęto uznawać ich istnienie i potrzebę obiektywnego badania dopiero od czasu wykazania ich znaczącego wpływu na rozwój gospodarek poszczególnych krajów. W literaturze przedmiotu obszary te są często nazywane: rolniczymi obszarami problemowymi, upośledzonymi, marginalnymi lub peryferyjnymi [Kurek 1992; Skawińska 1993; Baldock i in. 1996; Bański 1999; Pender, Hazell 2000; Kutkowska 2001, 2006c; Bielecka 2002; Brodziński 2002; Rosner 2002; Kulikowski 2003; Wilkin 2003b; Kuyvenhoven i in. 2004; Oskam i in. 2004; Poczta, Baer-Nawrocka 2004; Ruben, Pender 2004; Dax 2005; Strijker 2005; van Keulen 2006; Ruben i in. 2007]. Od 2004 roku, to znaczy od czasu przystąpienia Polski do struktur unijnych, tereny te są nazywane w polskiej literaturze naukowej i urzędowej, zgodnie z ustawodawstwem UE, obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) – (ang. *less-favoured areas*, *LFA*). Określenie angielskojęzyczne *less-favoured areas (LFA)* jest od dawna stosowane powszechnie, jako standardowe, w światowej literaturze naukowej.

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) obejmują tereny wiejskie o względnie (w stosunku do całego kraju lub makroregionu) niskim potencjale produkcji rolniczej oraz ograniczonych możliwościach podejmowania i rozwijania gospodarczej działalności pozarolniczej z powodu niesprzyjających warunków

przyrodniczych, tj.: ograniczonych opadów, słabych gleb, niekorzystnej rzeźby terenu i innych warunków biofizycznych oraz niesprzyjających warunków społeczno-ekonomicznych, tj.: niskiego zaludnienia, dużego udziału ludności rolniczej w wieku produkcyjnym niemobilnym i poprodukcyjnym, dużego udziału ludności rolniczej o słabym wykształceniu i przygotowaniu ogólnym i zawodowym, złych nawyków i tradycji, niewystarczająco rozwiniętej infrastruktury i dużego ryzyka inwestycyjnego, ograniczonego dostępu do rynków pracy poza rolnictwem, dużych kosztów transakcyjnych, innych ograniczeń ekonomicznych lub rolno-środowiskowych na terenach o szczególnych walorach przyrodniczych [Kurek 1992; Skawińska 1993; Baldock i in. 1996; Bański 1999; Kumar 2000; Rosner 2002; Wilkin 2003b; Kuyvenhoven 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Oskam i in. 2004; Poczta, Baer-Nawrocka 2004; Ruben, Pender 2004; Dax 2005; van Keulen 2006; Ruben i in. 2007; Zabbini i in. 2007]. Obszary ONW obejmują także tereny wiejskie, które posiadają wysoki potencjał produkcji rolniczej, lecz mają wybitnie niskie zaludnienie, mały udział ludności w wieku najbardziej aktywnym zawodowo i przygotowanej oraz chcącej przejmować swoje gospodarstwa rodzinne i kontynuować ambitnie tradycje gospodarki rolniczej, nierozwiniętą infrastrukturę, niedoinwestowanie w lokalne przetwórstwo rolno-spożywcze, ograniczony dostęp do rynków z powodu głównie położenia peryferyjnego i niedorozwiniętej sieci dróg, posiadają ograniczenia rolno-środowiskowe [Kuyvenhoven 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Dax 2005; van Keulen 2006; Ruben i in. 2007; Zabbini i in. 2007]. Zatem, obszary ONW są tymi terenami wiejskimi zamieszkiwanymi przez ludność rolniczą (prowadzącą lub tylko posiadającą gospodarstwo rolne), które odznaczają się relatywnymi niedoborami zasobów: przyrodniczych, społecznych, technicznych i instytucjonalnych, ważnych dla produkcji rolniczej i działalności pozarolniczej, oraz ogólnym niedorozwojem ekonomicznym. Dlatego są one obszarami rolniczymi pokrzywdzonymi (upośledzonymi) przez naturę i (lub) człowieka [Skawińska 1993; Rosner 2002; Kuyvenhoven i in. 2004; van Keulen 2006; Gelan, Schwarz 2008; Musiał 2009].

Na obszarach ONW może pojawiać się zjawisko całkowitego odchodzenia ludności wiejskiej od działalności rolniczej oraz nadmiernego wyludnienia, które jest niebezpieczne ze względów ekologicznych i ekonomicznych zarówno obecnie, jak i w przyszłości [Baldock i in. 1996; Luick 1998; MacDonald i in. 2000]. Badania naukowe i praktyka gospodarcza wskazują bowiem jednoznacznie, że ziemia nie użytkowana rolniczo dziczeje, co wyraża się niekorzystnymi zmianami bioróżnorodności (głównie jej zawężeniem) i degradacją środowiska w agroekosystemach, które są bardzo trudne do zniwelowania [Baldock i in. 1996; Luick 1998; Schmitzberger i in. 2005; Strijker 2005; *An evaluation...* 2006; Gellrich i in. 2007; Riedel i in. 2007].

Przyczyny powstawania ONW są skomplikowane, najczęściej jest ich wiele. Należą do nich przyczyny pierwotne, obejmujące czynniki przyrodnicze i historyczne, a także przyczyny społeczne i ekonomiczne, w tym głównie globalizacja procesów gospodarczych, powodująca zwykle pogłębianie istniejącego już niedorozwoju społeczno-gospodarczego na niektórych obszarach [Kurek 1992; Skawińska 1993; Bański 1999; Dixon i in. 2001; Rosner 2002, 2005, 2006; Wilkin 2003a, b; Kuyvenhoven i in. 2004; Niehof 2004; Pender 2004; Strijker 2005; van Keulen 2006; Eliasson i in.

2007]. Wymienione czynniki mogą uruchamiać procesy marginalizacji na każdym obszarze wiejskim, nawet tam, gdzie są sprzyjające warunki przyrodnicze do produkcji rolniczej, a także w ogólnie sprzyjającej sytuacji ekonomicznej [Baldock i in. 1996; Wilkin 2003b; Strijker 2005 oraz Zabbini i in. 2007]. Ze względu na różnorodne i obiektywne przyczyny powstawania obszarów ONW, możliwości zapobiegania ich powstawaniu i rozszerzaniu się są często ograniczone.

We Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej sam fakt uznania istnienia obszarów ONW i stwierdzenia potrzeby ich szczególnego traktowania stanowią pierwotny argument na rzecz tworzenia rozsądnych i perspektywicznych instrumentów prorozwojowego interwencjonizmu gospodarczego zarówno państwowego, jak i samorządowego w tej polityce. W Unii Europejskiej obszary ONW są wspierane finansowo już od połowy lat siedemdziesiątych minionego wieku. Coraz bardziej różnorodne formy wsparcia dla obszarów ONW, zarówno finansowe (głównie dopłaty kompensacyjne, rekompensujące zmniejszoną rentę gruntową na ONW), jak i pozafinansowe, oferowane ze strony instytucji i organizacji unijnych, krajowych, lokalnych, samorządowych, społecznych oraz zawodowych i regionalnych (rolniczych i wiejskich), kierowane do rolników lub lokalnych jednostek administracyjnych, głównie gmin, mają w swoim zamyśle przede wszystkim zapewnić utrzymanie osadnictwa i rolniczego użytkowania ziemi na tych obszarach. Taka polityka wspierania pozwala uchronić obszary ONW przed odchodzeniem ludności tam zamieszkałej od rolniczego wykorzystania ziemi i nadmiernego wyludnienia w równej mierze obecnie, jak i w przyszłości na obszarach wiejskich o niesprzyjających warunkach gospodarowania. Celem tego wspierania jest także zrównoważone gospodarowanie zasobami przyrodniczymi, zalecanie, promowanie i stymulowanie tradycyjnych i ekstensywnych sposobów produkcji rolniczej z zachowaniem lokalnych, rzadkich i dobrze przystosowanych odmian roślin i ras zwierząt, zgodnie z wymogami agroekologii i ochrony środowiska, oraz oczekiwań społecznych na regionalne i tradycyjne produkty żywnościowe, a także zachowanie różnorodności biologicznej oraz tradycyjnego krajobrazu i potencjału turystycznego wsi [Luick 1998; Dax, Hellegers 2000; Caballero 2001; Dixon i in. 2001; Wilkin 2003b; Kuyvenhoven 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Pender 2004; Ruben, Pender 2004; Dax 2005; Strijker 2005; van Keulen 2006; Kutkowska 2007c; Gelan, Schwarz 2008]. Uważa się również, że różne formy interwencjonizmu gospodarczego przyczyniają się do zahamowania negatywnych procesów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych, zachodzących w rolnictwie na obszarach ONW i do zapewnienia godziwych warunków życia ludności, czerpiącej swoje dochody zarówno z działalności rolniczej, jak i pozarolniczej. Przez to wszystko sprzyjają one dążeniom do zrównoważonego i trwałego rozwoju ONW oraz rolnictwa i obszarów wiejskich jako całości [Bański 1999; Dax, Hellegers 2000; Pender, Hazell 2000; Kuyvenhoven 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Pender 2004; Ruben, Pender 2004; Dax 2005; *An evaluation...* 2006; van Keulen 2006; Eliasson i in. 2007; Kutkowska 2007c; Gelan, Schwarz 2008, Musiał 2009].

Mimo zainteresowania specjalnym wspieraniem obszarów ONW przez rządy krajów członkowskich UE, to z powodu ich niższego potencjału rolniczego, różnych aspektów niedorozwoju społeczno-ekonomicznego oraz niedoborów myśli i reali-

zacji tego wsparcia w niewystarczającym stopniu odegrało ono swoją rolę. Na skutek tego obszary ONW skorzystały znacznie mniej z dokonanego w ostatnich czasach postępu technologicznego w rolnictwie, w porównaniu z rozwiniętymi obszarami wiejskimi [Dax 2005; *An evaluation...* 2006]. Zatem, dalej stoją poważne wyzwania przed teorią i praktyką gospodarczą stosowania różnych form wsparcia rozwoju ONW, zgodnie ze współczesnym europejskim paradygmatem teorii rozwoju, którym jest rozwój zrównoważony, będący konstytucyjną normą rozwojową, obowiązującą we wszystkich obszarach polskiej gospodarki. Rozwój zrównoważony stał się antidotum na negatywne skutki spowodowane rozwojem, według paradygmatu industrialnego, i od lat osiemdziesiątych dwudziestego wieku zyskuje coraz większe znaczenie w teorii i polityce rozwoju. Rewolucyjność tej koncepcji rozwoju, w stosunku do wcześniejszych, polega na kompleksowym podejściu do rozwoju, odwołaniu się do wartości społecznych i wyobraźni, czego brakowało wcześniejszym koncepcjom. Zasadniczym jej przesłaniem jest zwrócenie szczególnej uwagi na konieczność harmonijnego powiązania gospodarczych, społecznych i przyrodniczych aspektów rozwoju z potrzebami pokoleń obecnych i przyszłych [Wilkin 2003a, 2003b]. W odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich, których znaczącą część zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce zajmują obszary ONW, realizacja zasad zrównoważonego rozwoju może skutecznie sprzyjać poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej i warunków życia na obszarach wiejskich, przy jednoczesnym nienaruszaniu specyficznych zasobów wsi, do których zalicza się: walory środowiska naturalnego, krajobraz wsi, tradycje i dziedzictwo kulturowe.

Problem badawczy

Środowiskowe oraz społeczno-ekonomiczne niedobory, występujące na obszarach ONW, nie tylko utrudniają prowadzenie działalności rolniczej, ale również znacząco ograniczają rozwój obszarów wiejskich. W związku z tym, wydaje się słuszne, aby instrumentów wsparcia ONW nie ograniczać tylko do dopłat kompensacyjnych z tytułu gospodarowania na ONW, ale stosować szerokie spektrum wspierania tych obszarów, zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju. Taki możliwie szeroki i różnorodny w swoich źródłach i formach zakres wspierania obszarów ONW powinien być kierowany nie tylko do rolników, lecz także do: instytucji administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych, społecznych i zawodowych, działających na obszarach wiejskich i mogących przyczynić się do ich rozwoju.

Współczesne polityki wdrażania idei rozwoju obszarów ONW, obejmujące określenie i programowanie głównych (priorytetowych) kierunków i strategii rozwoju tych obszarów oraz różne formy interwencjonizmu państwowego i samorządowego, sprzyjające realizacji nakreślonych celów, są często oparte na założeniu traktującym, że obszary ONW cechują się relatywnie ekonomicznym niedorozwojem i niskimi dochodami ludności, zaś zjawiska te występują generalnie, w podobnym natężeniu, na rozpatrywanych obszarach w danym kraju [Dax, Hellegers 2000; Hodge, Monk 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Wieliczko 2006; Ruben i in. 2007; van Keulen 2006]. Takie uogólnienie nie stanowi dobrej podstawy do opracowania

efektywnej prorozwojowej polityki wspierania ONW w ramach zasad i form zarządzania publicznego na różnych poziomach administracyjnych. Wynika to z dużego zróżnicowania obszarów ONW pod względem zasobów przyrodniczych i społecznych oraz sytuacji ekonomicznej, obejmującej: dostęp do rynków i instytucji, a także działalność gospodarczą w rolnictwie i poza nim, poziom dochodów i warunki życia ludności rolniczej [Rosner 1999; Dixon i in. 2001; Kulikowski 2003; Kuyvenhoven i in. 2004; Niehof 2004; Ruben, Pender 2004; Dax 2005; Niewiadomski 2005; Roszkowska-Mądra i in. 2006; van Keulen 2006; Jansen i in. 2007]. Jednakowa (nieelastyczna) polityka prorozwojowa dla ONW w danym kraju lub dużym regionie nie jest zwykle efektywna, ponieważ nie bierze pod uwagę swoistości przestrzennych warunków przyrodniczych i społecznych oraz sytuacji ekonomicznej rolnictwa i obszarów wiejskich [Evans i in. 2003; Hodge, Monk 2004; Kuyvenhoven 2004; Dax 2005; van Keulen 2006; Bertaglia i in. 2007; Kutkowska 2007c; Gelan, Schwarz 2008; Jellema i in. 2009]. Znacznie bardziej skuteczna może być polityka wobec ONW, dostosowana elastycznie do ich zróżnicowanej rzeczywistości, zgodnie z zasadą decentralizacji władzy, współdecydującej o wyborze takich kierunków i strategii rozwoju tych obszarów, które odpowiadają dobrze na lokalne potrzeby ludności oraz efektywnego i zrównoważonego gospodarowania zasobami w zastanych okolicznościach społecznych i ekonomicznych, a także współdecydującej o zakresie i sposobach wspierania wybranych kierunków rozwoju. Zatem, stosownie do tego, jak różnorodne są obszary ONW, tak również powinny być dyskutowane, określane i wdrażane adekwatne kierunki ich rozwoju oraz skuteczne instrumenty wsparcia (ang. *demand-led rural development policies*), wspomagające strategicznie realizację tych kierunków rozwoju [Rosner i in. 1998; Rosner 1999; Caballero 2001; Evans i in. 2003; Köbrich i in. 2003; Wilkin 2003a,b,c; Hodge, Monk 2004; Kuyvenhoven 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Oskam i in. 2004; Pender 2004; Rasul i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Birnie i in. 2005; Kruseman i in. 2006; van Keulen 2006; Kukuła 2007; Kutkowska 2007c; Ruben i in. 2007; Zabbini i in. 2007; Ruiz i in. 2008]. Niedocenianie w polityce gospodarczej, wspomnianej, różnorodności obszarów ONW na świecie (głównie w krajach rozwijających się) było ważną przyczyną niepowodzeń wielu dotychczasowych, bardzo drogiej i zaangażowanych, programów pomocowych [Dixon i in. 2001; Kuyvenhoven 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Ruben, Pender 2004; van Keulen 2006 oraz Ruben i in. 2007]. Spowolniony rozwój obszarów ONW może pogłębiać na nich procesy dalszej marginalizacji rolnictwa i obszarów wiejskich, a także uruchamiać tam niebezpieczną spiralę ubóstwa oraz degradacji zasobów naturalnych i wyludnienia [Kuyvenhoven i in. 2004].

Autorka tej pracy uznaje, że istniejące i proponowane na najbliższą przyszłość w Unii Europejskiej kryteria i sposoby oraz wykonana delimitacja i wyróżnienie kategorii obszarów ONW w krajach członkowskich i w Polsce, oparte przede wszystkim na wskaźnikach przyrodniczych i częściowo społecznych, są zbyt jednostronne i niewystarczające do odzwierciedlenia zróżnicowania wielokryterialnej i wieloaspektowej różnorodności obszarów wiejskich na poziomie gmin [Brodziński 2002; Bielecka, Ciołkosz 2003; Filipiak 2003; Kulikowski 2003; Dax 2005; *An evaluation...* 2006; Eliasson i in. 2007]. Dlatego dotychczasowe kryteria klasyfikacji tych obszarów

(szczególnie „innych”¹, określanych w Polsce jako „nizinne ONW”, oraz obszarów dotkniętych szczególnymi ograniczeniami) nie są wystarczająco adekwatne do stanu utrudnień warunków gospodarowania w rolnictwie, a zwłaszcza jego stanu i relatywnego niedorozwoju [An evaluation... 2006]. Fakt ten stanowi barierę utrudniającą efektywną realizację polityki prorozwojowej wobec ONW, zgodnie z nowoczesnymi zasadami jej wdrażania, polegającymi na opracowywaniu możliwie najlepszych głównych kierunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich dla poszczególnych rodzajów ONW (wydzielonych odpowiednio do rzeczywistych oraz różnorodnych utrudnień przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych w gospodarce rolniczej) oraz najbardziej obiecujących dla nich form wsparcia unijnego, krajowego i samorządowego. Dotyczy to szczególnie interwencjonizmu państwowego i samorządowego na poziomie lokalnym, który wspierałby efektywnie priorytetowe i perspektywiczne kierunki rozwoju poszczególnych rodzajów obszarów ONW, z wykorzystaniem teorii ekonomicznych i wiedzy empirycznej oraz doświadczeń praktycznych w polityce wdrażania idei rozwoju zrównoważonego. Podobną opinię wyrażają także inni badacze: [Galantel Sala 1987; Marini 1987; Bielecka 2002; Brodziński 2002; Bielecka, Ciołkosz 2003; Kulikowski 2003; Bertaglia i in. 2007; Eliasson i in. 2007; Zabbini i in. 2007; Prändl-Zika 2008].

Aby wymienione działania w zakresie zarządzania publicznego na rzecz zrównoważonego rozwoju ONW były możliwie najskuteczniejsze, jest potrzebna nowa (alternatywna do aktualnie obowiązującej lub planowanej do wdrażania w najbliższej przyszłości) delimitacja i określanie różnych rodzajów ONW. Potrzebę tę dyktują także współczesne paradygmaty całościowego traktowania rolnictwa i obszarów wiejskich, jak również towarzyszące im koncepcje i sposoby wdrażania polityk wspólnotowych. Dotychczasowe podejście do ONW polega na kwalifikacji pewnych obszarów wiejskich wyłącznie z punktu widzenia rolnictwa, nie zaś całości obszarów wiejskich. Zatem, dobrze byłoby stosować takie wielostronne kryteria delimitacji ONW, które pozwoliłyby zidentyfikować te obszary wiejskie, które można by uznać jako ONW nie tylko z powodu ich marginalizacji pod względem warunków i rozwoju rolnictwa (funkcji rolniczej obszarów wiejskich), ale też podobnych utrudnień rozwojowych innych funkcji wsi, tj. funkcji: społecznej, ekonomicznej, ekologicznej, osiedleńczej itp. Autorka pracy, biorąc pod uwagę analizę dotychczasowego dorobku naukowego myśli ekonomicznej, społecznej i geograficznej w zakresie oceny przestrzennej różnorodności geograficznej i ekonomiczno-społecznej, a zwłaszcza różnorodności i typologii obszarów wiejskich, a także, wyżej wymienione, aspekty współczesności zasad życia gospodarczego, skłania się do poglądu, że delimitacja i określanie różnych rodzajów ONW powinny być oparte na wielozmiennym klasyfikowaniu, czyli typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich, tzn. na poziomie NUTS 5. System gospodarowania w rolnictwie jest wielokryterialnym (wielozmiennym) opisem działalności gospodarczej zarówno rolniczej, jak i pozarolniczej w gospodarstwie rolnym lub jednostce terytorialnej, oraz uwarunkowań tej działal-

¹ Obszary te w Polsce noszą nazwę „nizinne ONW”. Wśród nich wydziela się dwie strefy (nizinne ONW I oraz nizinne ONW II).

ności [Kostrowicki 1977; Caballero 2001; Köbrich i in. 2003; Kuyvenhoven i in. 2004; Thapa, Rasul 2005; Bertaglia i in. 2007; Caldwell i in. 2007]. Wymienione podejście do wydzielenia nizinnych ONW jest przejawem całościowego, czyli holistycznego² spojrzenia na zróżnicowanie przestrzeni geograficznej i zjawisk przyrodniczych oraz społeczno-ekonomicznych [Galante, Sala 1987; Marini 1987; Le Ber, Benoit 1998; Antrop 2000; Dixon i in. 2001; Bielecka 2002; Hodge, Monk 2004; Bertaglia i in. 2007; Zabbini i in. 2007; Prändl-Zika 2008].

Jednakże z dostępnych informacji, podawanych w literaturze naukowej, a także dokumentach oraz opracowaniach polskich i unijnych, wynika, że dotychczasowe badania nad zróżnicowaniem systemów gospodarowania w rolnictwie i ich typologią na poziomie gmin wiejskich w Polsce i Unii Europejskiej nie są na tyle zaawansowane i wystarczające, aby dostarczały obiektywnych podstaw do wydzielenia rodzajów ONW i prowadzenia elastycznej polityki wspierania ich rozwoju w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i polityki regionalnej oraz wywierania presji na rzecz reform tych polityk w kierunku ich większej dywersyfikacji przestrzennej [Birnie i in. 2005; *An evaluation...* 2006; Bertaglia i in. 2007; Eliasson i in. 2007; Zabbini i in. 2007].

Zatem, pojawia się problem gospodarczy i badawczy dotyczący metodyki oceny różnorodności i typologii obszarów wiejskich w Polsce pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich, w celu adekwatnego wydzielenia różnych rodzajów obszarów ONW i wykorzystania tej wiedzy do elastycznego (zdywersyfikowanego) wdrażania tych form zarządzania publicznego, które dotyczą głównie interwencjonizmu państwowego i samorządowego, polegającego na wytyczaniu i programowaniu głównych kierunków rozwoju różnych rodzajów ONW, zgodnie z paradygmatem zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, oraz na stosowaniu odpowiednich instrumentów wspierających te kierunki rozwoju.

W niniejszej pracy zajęto się rozwiązywaniem wymienionego problemu badawczego, w odniesieniu do nizinnych ONW w Polsce. Problematyka badawcza tej pracy mieści się w nurcie teorii rozwoju i teorii polityki państwa (oraz polityk wspólnotowych UE). Obejmuje ona aspekty dotyczące możliwości rozwoju obszarów wiejskich upośledzonych przez naturę i działalność człowieka oraz możliwości prowadzenia efektywnej polityki wdrażania na nich idei zrównoważonego rozwoju rolnictwa i unijnej polityki wspierania ONW.

Cele pracy i hipotezy badawcze

Adekwatnie do problemu gospodarczego i badawczego w niniejszej pracy sformułowano ogólny cel badawczy, który obejmuje stworzenie podstaw naukowych do możliwości wdrażania na wiejskich obszarach nizinnych o niekorzystnych warunkach

² Holizm jest koncepcją traktującą, że całość zjawiska (tutaj krajobraz, czyli obszar wiejski) jest złożona z wielu składników i jest czymś więcej, niż suma składników tej całości. O znaczeniu każdego składnika w tej całości decyduje związek z pozostałymi składnikami. Zmiana każdego składnika zawsze pociąga za sobą określoną zmianę całości. Dla zrozumienia pewnej całości zjawiska, konieczne jest poznanie nie tylko jego elementów, ale także wielu relacji i powiązań pomiędzy nimi. Zob.: [Von Bertalanffy 1973; Antrop 2000].

gospodarowania idei rozwoju zrównoważonego przez, zgodne ze specyfiką tych obszarów, wdrażanie unijnej polityki wspierania ONW i stosowanie innych różnorodnych form ich wspierania w ramach zarządzania publicznego. Ogólny cel badawczy polega na opracowaniu podstaw koncepcyjnych i empirycznej ilustracji zastosowania metodyki oceny różnorodności obszarów wiejskich w Polsce pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich, w celu ścisłego wydzielenia różnych rodzajów nizinnych obszarów ONW, jak i określeniu i zilustrowaniu możliwości wykorzystania tej wiedzy do elastycznego (zdywersyfikowanego) stosowania zarówno instrumentu ONW, jak i szerokiego spektrum interwencjonizmu państwowego i samorządowego (wytyczanie i programowanie głównych kierunków rozwoju dla wyróżnionych rodzajów ONW oraz stosowanie adekwatnych form ich wspierania) na rzecz realizacji idei zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Realizacja ogólnego celu badawczego obejmuje dwa etapy.

Pierwszy etap zawiera badania teoretyczne, obejmujące analizę i dyskusję współczesnych problemów teoretycznych, dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz dotychczasowego dorobku teoretycznego i wdrożeniowego w podejściu do wydzielenia nizinnych ONW i wyróżniania ich rodzajów, a także dotyczących wykorzystania tych informacji do elastycznego wdrażania programów Wspólnej Polityki Rolnej i polityki regionalnej, a zwłaszcza tych ich elementów, które odnoszą się do różnych form wspierania państwowego i samorządowego o charakterze krajowym, regionalnym i lokalnym, służących realizacji współczesnego paradygmatu zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Przedstawiono także nową, proponowaną przez autorkę, koncepcję wydzielenia nizinnych obszarów ONW i wyróżniania ich rodzajów na podstawie typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich. Przedstawione w pracy, alternatywne do obecnego w Polsce i generalnie w Unii Europejskiej, podejście do delimitacji nizinnych ONW jest oparte na typologii systemów gospodarowania w rolnictwie w gminach wiejskich, uwzględniającej holistyczny opis stanu rolnictwa, jego uwarunkowań i utrudnień w tych jednostkach administracyjnych. To podejście jest wzorowane na podstawach metodologii, proponowanej i stosowanej w zintegrowanej analizie zróżnicowania krajobrazu [Galante, Sala 1987; Marini 1987; Antrop 2000; Hodge, Monk 2004; Bertaglia i in. 2007; Gomez Sal, Gonzalez Garcia 2007; Jellema i in. 2009]. Stanowi ono propozycję wydzielenia i kategoryzacji nizinnych ONW, oddzielnie dla danego regionu w kraju, zwłaszcza w obrębie jednego województwa. Mogłoby być ono również przydatne do delimitacji nizinnych ONW w skali całego kraju. Rozważany w pracy sposób delimitacji nizinnych ONW i wydzielenia ich rodzajów może być przydatny przede wszystkim do specyficznego opracowania kierunków rozwoju, odrębnie dla każdego z tych rodzajów ONW oraz wykorzystania dla nich jak najszerszego zakresu niezbędnych narzędzi interwencjonizmu państwowego i samorządowego w ramach współczesnych polityk gospodarczych i metod zarządzania publicznego.

Dla wydzielonych rodzajów ONW w województwie podlaskim, stanowiących rezultat przykładowych badań empirycznych, ilustrujących zastosowanie nowej kon-

cepcji wydzielania rodzajów ONW na poziomie regionalnym, przedstawiono autorską propozycję zalecanych form wsparcia tych obszarów.

Cele szczegółowe badań teoretycznych obejmują: 1) analizę współczesnych koncepcji rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz teorii uzasadniających potrzebę wspierania obszarów ONW; 2) określenie czynników powodujących upośledzenie obszarów wiejskich i poznanie najważniejszych charakterystyk obszarów ONW oraz funkcji, celów gospodarowania i czynników ograniczających rozwój nizinnych obszarów ONW; 3) charakterystykę celów stosowanej polityki wobec nizinnych ONW w Unii Europejskiej i w Polsce oraz możliwości tworzenia dla nich środowiska politycznego, a także podanie znaczenia zróżnicowania tych obszarów w kształtowaniu polityki dla ich rozwoju; 4) przedstawienie ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej wobec ONW, w szczególności interwencjonizmu państwowego na rzecz ich zrównoważonego rozwoju; 5) analizę głównych zasad delimitacji nizinnych ONW i oceny różnorodności tych obszarów pod względem wskaźników przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych oraz działalności rolniczej i pozarolniczej ludności wiejskiej, a także analizę wykorzystania tego dorobku w szeroko rozumianej polityce prorozwojowej, a zwłaszcza interwencjonizmie na rzecz rozwoju ONW w Unii Europejskiej i w Polsce; 6) charakterystykę programów i instrumentów wspierania rozwoju nizinnych obszarów ONW w UE; 7) propozycję nowej koncepcji delimitacji ONW i wydzielania ich rodzajów oraz 8) autorską propozycję, dla każdego z wyróżnionych rodzajów ONW w województwie podlaskim, możliwie efektywnych form wspierania ich rozwoju, tj. kierunków i programów ich zrównoważonego rozwoju oraz adekwatnych i trafnych instrumentów wsparcia unijnego, krajowego, regionalnego i lokalnego.

W badaniach wykorzystano dokumenty unijne i krajowe, ich publikowane analizy i interpretacje oraz literaturę krajową i zagraniczną.

Drugi etap zawiera badania empiryczne, które na przykładzie województwa podlaskiego obrazują opracowanie i zastosowanie metodyki, dotyczącej wielozmiennej oceny różnorodności przestrzennej systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin (NUTS 5) i ich typologii, w celu delimitacji nizinnych obszarów ONW oraz wydzielenia ich rodzajów. Metoda wykorzystuje dane dla 52 zmiennych z Powsechnego Spisu Rolnego (PSR) z 2002 roku.

Cele szczegółowe badań empirycznych obejmują: 1) ocenę współzależności między 52 zmiennymi, określającymi uwarunkowanie systemów produkcji rolniczej i działalności pozarolniczej ludności rolniczej w gminach województwa przez determinanty przyrodnicze, społeczno-ekonomiczne i instytucjonalne, a także ocenę związków pomiędzy różnymi wskaźnikami organizacji i struktury produkcji rolniczej, jej intensywności i efektywności za pomocą analizy składowych głównych; 2) wykrycie zmiennych o znaczącym udziale w zróżnicowaniu systemów gospodarowania w rolnictwie i dlatego decydujących o ich typologii w obrębie województwa; 3) holistyczną (wielozmienną) ocenę zróżnicowania przestrzennego i typologię systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich za pomocą statystycznej analizy skupień, przeprowadzonej na podstawie danych dla 52 zmiennych; 4) wykorzystanie wspomnianej typologii systemów gospodarowania w rolnictwie do delimitacji nizinnych obszarów ONW oraz wydzielania ich rodzajów; 5) ocenę zgodności wydzielo-

nych rodzajów ONW na podstawie typologii systemów gospodarowania w rolnictwie w gminach, z wydzielonymi w 2004 roku rodzajami nizinnych obszarów ONW (ONW I, ONW II i poza ONW).

Rozpatrywany obszar wiejski województwa podlaskiego był wybrany do badań z następujących powodów: 1) województwo podlaskie jest najmniej zurbanizowane w Polsce, jego obszar jest w największym stopniu wiejski (udział obszarów wiejskich w województwie jest największy w Polsce), zaś dominującą formą działalności gospodarczej tych obszarów wiejskich jest rolnictwo (relatywnie mała dywersyfikacja gospodarcza rozpatrywanych obszarów); 2) prawie cały obszar wiejski województwa został w 2004 roku zakwalifikowany do nizinnych ONW (udział tych ONW w woj. podlaskim jest największy wśród województw w Polsce); 3) obszary wiejskie województwa są silnie zróżnicowane pod względem: przyrodniczym, społeczno-ekonomicznym, historycznym, etnicznym, i kulturowym; 4) ogólnie duży, choć zróżnicowany pomiędzy gminami, jest udział obszarów przyrodniczo cennych i chronionych oraz o wybitnych walorach turystyczno-rekreacyjnych; 5) województwo jest położone bezpośrednio przy północno-wschodniej granicy Unii Europejskiej, a także na pograniczu kultury łacińskiej Zachodu i bizantyjsko-ruskiej Wschodu oraz narodowości i państw, zaś ludność wiejska pielęgnuje różnorodne tradycje i dziedzictwo kulturowe oraz etniczne; 6) istnieją duże szanse rozwoju obszarów wiejskich województwa z powodu położenia geopolitycznego (granica z Unią Europejską) oraz dotacji unijnych przeznaczanych na rzecz wyrównywania poziomu gospodarczego i społecznego regionów Polski.

Wszystkie podane charakterystyki obszarów wiejskich w woj. podlaskim stanowią przesłanki do uznania, że te obszary są modelowe do badań nad typologią systemów gospodarowania w rolnictwie, opartej na wydzielaniu jednorodnych grup gmin pod względem wielu wskaźników (zmiennych) przyrodniczych, społeczno-ekonomicznych i rolniczych, a także wykorzystania tej typologii do wydzielania nizinnych ONW i ich rodzajów [Kulikowski 2003; Roszkowska-Mądra i in. 2006; Bertaglia i in. 2007; Jansen i in. 2007; Zabbini i in. 2007; Jellema i in. 2009]. Dlatego więc autorka niniejszej pracy uznaje, że wyniki empiryczne, uzyskane w tych badaniach, są zadowalająco reprezentatywne dla nizinnych obszarów ONW w Polsce oraz miarodajne metodycznie i merytorycznie (pozwalające na uogólnienia wniosków) dla tego rodzaju ONW w kraju oraz nowo przyjętych krajach do UE, z których większość ma podobną specyfikę rolnictwa i obszarów wiejskich, ukształtowaną znacząco warunkami poprzedniego systemu społeczno-politycznego [Hadyńska i Hadyński 2006].

W pracy wysunięto hipotezę główną, która przedstawia domniemany obraz rozpatrywanych zjawisk ekonomicznych.

Hipoteza główna: Dokonanie wielowymiarowej typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich jest podstawowym warunkiem polityki efektywnego wdrażania idei zrównoważonego rozwoju rolnictwa i unijnej polityki wspierania ONW.

Na podstawie treści hipotezy głównej wysunięto pięć następujących hipotez szczegółowych.

Hipoteza szczegółowa 1.: Praktyka realizacji Wspólnej Polityki Rolnej wobec obszarów ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej jest zróżnicowana, zależna od specyfiki występujących w tych krajach obszarów ONW.

Hipoteza szczegółowa 2.: Efektywne wdrażanie na obszarach ONW idei zrównoważonego rozwoju wymaga nie tylko ich wspierania ze środków UE, ale również ich wspierania w ramach współcześnie prowadzonych polityk gospodarczych.

Hipoteza szczegółowa 3.: Dotychczasowa delimitacja obszarów ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej i w Polsce nie służy efektywnemu wdrażaniu unijnej polityki wspierania ONW i nie może być wykorzystywana do elastycznego opracowywania perspektyw ich zrównoważonego rozwoju.

Hipoteza szczegółowa 4.: Przeprowadzenie typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich dobrze opisuje różnorodność złożonej rzeczywistości rolnictwa i dlatego może być podstawą do delimitacji nizinnych ONW i wydzielenia ich rodzajów, opracowania kierunków ich zrównoważonego rozwoju oraz zalecanych form wsparcia.

Hipoteza szczegółowa 5.: Wdzielenie rodzajów nizinnych obszarów ONW na podstawie systemu gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich oraz planowanie i wspieranie ich zrównoważonego rozwoju stanowi zadanie dla wszystkich sił eksperckich, społecznych i politycznych, odpowiedzialnych za rozwój obszarów wiejskich.

Metodyka badań

Przeprowadzone w rozprawie badania mają charakter teoretyczno-empiryczny i zmierzają do weryfikacji, czyli sprawdzenia prawdziwości, hipotezy głównej i hipotez szczegółowych. W badaniach teoretycznych zastosowano metodę dedukcyjną, polegającą na analizie opisowej i porównawczej, której poddano krajową i zagraniczną literaturę przedmiotu oraz krajowe i unijne materiały statystyczne. Przy wykorzystaniu metod dokumentacyjnych i statystyczno-opisowych zaprezentowano ewolucję polityki Unii Europejskiej wobec obszarów ONW i poszczególne kategorie tych obszarów występujące w krajach członkowskich UE. Podobne metody wykorzystano przy prezentacji zagadnień związanych z funkcjonowaniem w Polsce od 2004 roku instrumentu ONW, wspierającego finansowo obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

W badaniach empirycznych dla województwa podlaskiego zastosowano metodę indukcyjną z wykorzystaniem indukcji statystycznej, zwanej też wnioskowaniem statystycznym³. Zastosowanym narzędziem badawczym była obserwacja. Polegała ona na wyczerpującym badaniu całej zbiorowości (populacji generalnej) rozpatrywanych

³ Wnioskowanie statystyczne jest zwane również indukcją statystyczną. Dotyczy ono sytuacji, w której badacz posiada informację dotyczącą rozpatrywanej cechy (zmiennej) w odniesieniu do pewnego zespołu elementów (obiektów), które stanowią próbę badawczą. Badacz dąży natomiast do wyciągnięcia wniosku dotyczącego tej cechy (zmiennej), odnoszącego się do zbioru elementów (obiektów) znacznie większego, zwanego populacją, z której tę próbę pobrano. To wnioskowanie stwierdza, że: *jest tak i tak z danym prawdopodobieństwem*. Zob.: [Tokarski 1980].

elementów, którą stanowiło 105 wszystkich gmin wiejskich województwa podlaskiego, będących podłożem materialnym rozpatrywanego zjawiska ekonomicznego. Badanie wyczerpujące wymienionej zbiorowości gmin posłużyło wykryciu prawidłowości stale występujących w badanej rzeczywistości oraz doprowadzeniu na tej podstawie do wniosków ogólnych, ważnych nie tylko dla badanej populacji gmin, ale i dla innych populacji tych obiektów, znajdujących się w podobnych warunkach.

Badania te przeprowadzono na podstawie danych dla 52 zmiennych, odnoszących się do zbiorowości 105 gmin wiejskich w rozpatrywanym województwie. Dane te pochodziły z Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) z roku 2002 i były analizowane za pomocą wielowymiarowych metod statystycznych. Rozpatrywane zmienne są wskaźnikami charakteryzującymi wielostronnie systemy gospodarowania w rolnictwie w gminach badanego województwa, zgodnie z filozofią holistycznego ujęcia tych systemów. Szczegółowe omówienie zastosowania statystycznych metod w badaniach empirycznych przedstawiono w dalszej części pracy w podrozdziale 7.1.

Praca ta jest pierwszym krokiem zarówno merytorycznym, jak i metodycznym długoterminowych badań nad różnorodnością systemów gospodarowania w rolnictwie polskim, a także nad sposobami wykorzystania wiedzy o jej istnieniu do wydzielania nizinnych ONW i ich rodzajów oraz kształtowania prorozwojowych instrumentów polityki gospodarczej. Kolejny etap podobnych badań będzie wykonany dla woj. podlaskiego i innych regionów Polski na podstawie danych z najbliższego Powszechnego Spisu Rolnego w 2010 roku i danych ze Spisu przeprowadzonego w roku 2002. Planowane badania będą polegały głównie na ocenie zmian (ewolucji) systemów gospodarowania w rolnictwie w ciągu 8 ostatnich lat, czyli w okresie obejmującym także lata po wejściu Polski do Unii Europejskiej i obowiązywania Wspólnej Polityki Rolnej. Na podstawie takich badań można będzie stwierdzić również zmiany zasięgu obszarów ONW w rozpatrywanej przestrzeni obszarów wiejskich.

Układ pracy

Treść pracy została ujęta w: wstęp, osiem rozdziałów oraz część podsumowującą. **W pierwszym rozdziale pracy** zaprezentowano, przy wykorzystaniu metody analizy opisowej i porównawczej, współczesne koncepcje rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Wykazano, że akceptowanym podejściem do rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich jest zrównoważony rozwój, który pojawił się jako odpowiedź na negatywne zjawiska, wywołane rozwojem według paradygmatu produktywistycznego (industrialnego). Zmiany, jakim podlega Wspólna Polityka Rolna, wyraźnie wskazują, że ukierunkowuje się ona na wielofunkcyjny rozwój rolnictwa i wsi, który jest najodpowiedniejszym sposobem sprzyjającym zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich. W warunkach polskiej wsi wydaje się być pożądane, tworzenie i wdrażanie francuskiej formuły wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i wsi, która zakłada podobne znaczenie każdej z pięciu funkcji rolnictwa w koncepcji jego wielofunkcyjności, jako skutecznej realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa. Taką propozycję, traktowania wielofunkcyjności w rolnictwie polskim i dostosowania strategii jej wdrażania do terytorialnego zróżnicowania

obszarów wiejskich, uzasadnia aktualna rzeczywistość polskiej wsi i rolnictwa. Ponadto, w rozdziale tym przedstawiono zakres stosowanych, na różnych poziomach zarządzania, (unijnym, krajowym, regionalnym, lokalnym) instrumentów wspierających rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, przyczyniających się do kreowania pozytywnych zmian w otoczeniu i sprzyjających realizacji w nich idei zrównoważonego rozwoju.

W rozdziale drugim przedstawiono: charakterystykę obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, przyczyny powstawania, podstawy teoretyczne ich wspierania w programach interwencyjnych oraz sposoby wydzielania i kwalifikacji, a także kompleks spraw związanych z kształtowaniem i implementacją polityki włączania ich w procesy rozwoju. Wśród teorii i koncepcji uzasadniających potrzebę wspierania obszarów ONW powołano się na teorie renty gruntowej, której waloryzacja może być wykorzystana współcześnie w polityce wspierania i rozwoju tych terenów. Ponadto, uzasadnienie dla ich wspierania można również dostrzec w teoriach i koncepcjach rozwoju regionalnego i lokalnego, jak i we współcześnie propagowanym modelu zrównoważonego rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, realizowanym głównie w ramach koncepcji rozwoju wielofunkcyjnego. Odwołując się do ustawodawstwa unijnego, zaprezentowano w tej części pracy poszczególne kategorie występujących obszarów ONW w Unii Europejskiej, ewolucję celów polityki interwencyjnej wobec nich oraz uzasadnienie interwencjonizmu, odnosząc je nie tylko do obszarów ONW, ale również do całego rolnictwa.

W rozdziale trzecim poddano analizie politykę Unii Europejskiej wobec gospodarowania na obszarach ONW. Omówiono w nim cele, zasady i instrumenty WPR wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, a także ewolucję tej polityki wobec obszarów ONW, w stosunku do których taką potrzebę realizacji dostrzeżono już w Traktacie Rzymskim. Zwrócono w nim uwagę na konieczność brania pod uwagę, przy opracowywaniu WPR, pomocy poszczególnym krajom, w których występuje zróżnicowanie między regionami wynikające ze struktury socjalnej oraz różnic przyrodniczo-klimatycznych. Pomoc ta miałaby służyć ochronie gospodarstw upośledzonych przez warunki strukturalne lub naturalne. W rozdziale tym przedstawiono informacje dotyczące: kryteriów, skali, zakresu pomocy oraz systemu wykorzystywania tej pomocy przez poszczególne kraje UE. Ma to istotną wartość poznawczą, rozszerza wiedzę dotyczącą tej problematyki oraz daje podstawy do formułowania zaleceń dotyczących zmian polityki wobec tych obszarów (wytyczania ich granic i reguł kwalifikowalności pomocy).

W rozdziale czwartym przedstawiono zagadnienia dotyczące obszarów ONW w Polsce. Wyróżniono w nim cztery grupy problemów, z których pierwszy dotyczy uzasadnienia interwencjonizmu państwowego w odniesieniu do obszarów rolnych i jego ewolucji do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie. Drugi – metod identyfikacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, trzeci – zagadnień związanych z funkcjonowaniem w Polsce od 2004 roku wsparcia finansowego z tytułu gospodarowania na tych obszarach, a czwarty – kondycji ekonomicznej gospodarstw funkcjonujących na obszarach ONW w układzie poszczególnych kategorii ONW i województw. Duża różnica, występująca pomiędzy

wartościami wskaźnika poziomu rolnictwa w poszczególnych województwach, wskazuje na ogromne zróżnicowanie poziomu rozwoju rolnictwa na obszarach ONW, co potwierdza słuszność propozycji badania zróżnicowania przestrzeni rolniczej w obrębie poszczególnych województw na poziomie gmin i różnicowania dopłat z tytułu ONW w ramach schematu regionalnego. Takie podejście pozwoli również na budowanie, adekwatnej do specyfiki tych obszarów, strategii ich aktywizacji, zgodnej z ideą zrównoważonego rozwoju. W ramach zagadnienia dotyczącego funkcjonowania instrumentu ONW w Polsce, przedstawiono zasady delimitacji tych obszarów, procedury przyznawania wsparcia i realizację dokonanych płatności z tytułu gospodarowania na obszarach ONW w latach 2004 – 2006 oraz planowane wydatki z tego tytułu, przeznaczone na lata 2007 – 2013.

W rozdziale piątym niniejszej pracy zaproponowano nowe podejście do wydzielenia nizinnych obszarów ONW na podstawie typologii systemów gospodarowania w rolnictwie gmin wiejskich. System gospodarowania w rolnictwie gmin wiejskich polega na wieloaspektowej ocenie gospodarstw rolnych występujących w gminie pod względem wielu zmiennych opisujących warunki: przyrodnicze, społeczne, rolnicze i ekonomiczne. Typologia systemu gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin polega na wydzieleniu grup gmin jednorodnych pod względem wielu zmiennych, opisujących system gospodarowania w rolnictwie. Każda taka jednorodna grupa gmin znamionuje określony typ systemu gospodarowania w rolnictwie, występujący na obszarze gmin wiejskich, należących do tej grupy. Mimo że typologia systemów gospodarowania w rolnictwie jest zazwyczaj przeprowadzana na poziomie gospodarstw rolnych, na co wskazuje najnowsza literatura przedmiotu, coraz częściej podejmuje się badania nad typologią systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie przestrzennych jednostek administracyjnych (głównie gmin). Na podstawie określonych typów systemu gospodarowania w rolnictwie na badanym obszarze wiejskim można wskazać, które z nich znamionują obszary ONW i ich rodzaje. Takie podejście pozwala nie tylko na wydzielenie ONW, ale także, co jest najważniejsze w prezentowanych badaniach, na określenie ich rodzajów. Dla tak wydzielonych rodzajów ONW można zaproponować odpowiednią ofertę rozwojową. Zatem, propozycja ta może stanowić dobrą podstawę do delimitacji nizinnych ONW oraz określania ich rodzajów, które mogą być przydatne do elastycznego opracowywania (w zależności od rodzaju ONW) kierunków zrównoważonego rozwoju obszarów ONW oraz kierowania na nie odpowiedniego wsparcia.

Rozdział szósty jest poświęcony charakterystyce badanego województwa od strony przyrodniczej, społecznej i gospodarczej. Poddano w nim ocenie potencjał rolniczej przestrzeni produkcyjnej województwa, wykorzystując koncepcje klasyfikacyjne IUNG oraz prace dotyczące środowiska i działalności gospodarczej na obszarach chronionych. Zaprezentowane w tym rozdziale mapy wskazują na duże zróżnicowanie uwarunkowań przyrodniczych do prowadzenia działalności rolniczej, co stwarza możliwości do jej prowadzenia, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju w różnych systemach produkcji rolniczej.

W rozdziale siódmym na podstawie danych dla 52 zmiennych ilościowych z Powsechnego Spisu Rolnego (PSR) z roku 2002, odnoszących się do zbiorowości 105

gmin wiejskich w województwie podlaskim i charakteryzujących wieloaspektowo gospodarstwa rolne i ich otoczenie w gminach, dokonano wielozmiennej oceny zróżnicowania przestrzennego systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin w tym województwie. Ocena ta została przeprowadzona za pomocą analizy statystycznej przy użyciu dwóch metod wielozmiennych, tj. za pomocą analizy składowych głównych i analizy skupień, które pozwoliły na wyróżnienie sześciu grup gmin, dobrze oddających zróżnicowanie występujących typów systemu gospodarowania w rolnictwie województwa podlaskiego. Spośród sześciu wydzielonych typów systemu gospodarowania w rolnictwie, cztery z nich uznano za znamionujące nizinne obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie. Ponadto, każdy z tych czterech typów systemu gospodarowania w rolnictwie potraktowano jako opis odpowiedniego rodzaju nizinnych ONW. Naniesienie na mapę gmin badanego województwa nowo wydzielonych rodzajów nizinnych ONW oraz gmin zaliczonych do kategorii nizinnych ONW I i kategorii nizinnych ONW II wykazało braki i niedomagania obecnie stosowanego instrumentu ONW. W związku z tym, wydaje się, że wydzielenie, za pomocą proponowanej metody, rodzajów nizinnych ONW może mieć istotną wartość praktyczną dla wspierania tych obszarów.

Rozdział ósmy przedstawia sposób wykorzystania informacji o wydzielonych rodzajach nizinnych obszarów ONW i ich wielostronnej charakterystyce w województwie podlaskim do wdrażania elastycznej polityki wspierania ich zrównoważonego rozwoju. Przedstawiono w nim studialną (autorską) propozycję zalecanych głównych kierunków rozwoju oraz pożądane instrumenty i narzędzia wspomaganie rozwoju zrównoważonego dla każdego z czterech wydzielonych rodzajów nizinnych ONW.

Pracę kończy podsumowanie, które jest odniesieniem do celów i hipotez badawczych, oraz propozycją możliwości praktycznego wykorzystania uzyskanych wyników.

Autorka pracy pragnie złożyć serdeczne podziękowania wszystkim, których rady i uwagi merytoryczne przyczyniły się do nadania tej pracy ostatecznego kształtu. Szczególne podziękowania kieruję do recenzentów niniejszej pracy: Pana Profesora Mieczysława Adamowicza ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie i Pana Profesora Janusza Gudowskiego z Uniwersytetu w Białymstoku.

ROZDZIAŁ I

WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ROZWOJU ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

1.1. Definiowanie pojęcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Przez długi czas rozwój rolnictwa utożsamiano z rozwojem obszarów wiejskich. Jednakże postępujące przemiany społeczno-gospodarcze (nasilająca się konkurencja, postęp naukowo-techniczny) i towarzyszące temu efekty zewnętrzne sprawiły, że współcześnie drogi ich rozwoju zaczynają się rozchodzić. Obecnie gospodarzami obszarów wiejskich są nie tylko rolnicy, a funkcja produkcyjna nie jest jedyną funkcją pełnioną przez obszary wiejskie. Coraz częściej wchodzi ona w konflikt z innymi pozarolniczymi funkcjami obszarów wiejskich, które sprzyjają ich wielofunkcyjnemu rozwojowi. Rolnictwo nierzadko staje się tylko jednym ze współgospodarzy obszarów wiejskich i w coraz mniejszym stopniu wydaje się wpływać na przemiany zachodzące na tych terenach. Jednak należy zauważyć, że rolnictwo: [...] *w skali globu jest to nadal dział gospodarki dający miejsce pracy i źródło utrzymania większej liczbie osób, niż jakikolwiek inny*. Ponadto, jego znaczenie wynika również z tego, że: [...] *jest ono źródłem najważniejszego produktu ludzkości, jakim jest żywność. Bez względu na to, jak długi i skomplikowany jest tzw. łańcuch żywnościowy, jak bardzo uprzemysłowiona produkcja żywności i jak mała część wartości finalnego produktu żywnościowego przypada na rolnika, nie należy zapominać, że na początku tego łańcucha znajduje się rolnik dokonujący połączenia energii słonecznej, gleby i innych zasobów naturalnych, pracy człowieka i nakładu innych środków produkcji w postaci produktów rolnych* [Wilkin 2005]. Pomimo że europejskie rolnictwo coraz bardziej się kurczy (maleje udział osób pracujących w rolnictwie, udział w PKB) i następuje rozluźnienie relacji między rolnictwem a obszarami wiejskimi, które to w coraz większym stopniu angażują się w pełnienie funkcji pozarolniczych, to w dalszym ciągu rolnictwo stanowi niezwykle ważną z wielu względów część wiejskiej ekonomii i społeczności. Wieś bez rolnictwa przestaje być prawdziwą wsią, ponieważ traci większość swoich walorów, staje się więc tylko jedną z wielu jednostek osiedleńczych. Trudno jest wobec tego wyobrazić sobie jej istnienie bez rolnictwa, które w dalszym ciągu ma ogromnie ważne znaczenie w sferze oddziaływania na wzrost i rozwój ekonomiczny kraju, kształtowania się warunków życia ludności oraz w sferze usług środowiskowych.

Pojęcie **rozwój** oznacza długotrwały proces ukierunkowanych zmian, w którym można wyróżnić prawidłowo po sobie następujące etapy przemian (fazy rozwo-

jowe) danego obiektu, wykazujące różnicowanie się tego obiektu pod określonym względem [Encyklopedia Powszechna 1998, s. 616]. Zdaniem Gorzelaka, pojęcie to jest kategorią wielowymiarową, łączącą wiele współzależnych procesów i zjawisk (społecznych, gospodarczych, kulturowych); kategorią szerszą od wzrostu (dotyczącą zmian o charakterze ilościowym i jakościowym); kategorią dynamiczną (podlegającą przemianom) oraz, że charakteryzuje ją przestrzenne zróżnicowanie [Chądzyński i in. 2007, s. 73].

Odniesienie tak definiowanego **rozwoju** do jednostek terytorialnych jest nazywane **rozwojem regionalnym (lokalnym)**, [Parysek 1997, s. 99 – 112]. **Rozwój regionalny (lokalny)** ma charakter wielopłaszczyznowy i może być przedstawiany za pomocą wskaźników wzrostu gospodarczego, jak również można go mierzyć kryteriami społecznymi albo też jakościowymi parametrami życia mieszkańców. Rozwój ten polega na umiejętnym wykorzystaniu zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych czynników rozwoju oraz zewnętrznych uwarunkowań danego terytorium. Zatem, jest to proces społeczny polegający na aktywizacji lokalnych społeczności w wykorzystywaniu własnych zasobów i środków zewnętrznych oraz na rozwijaniu współpracy między jednostkami tworzącymi daną społeczność i dany układ gospodarczy [Adamowicz 2007]. Obszary wiejskie to przede wszystkim kategoria terytorialna. Wobec tego podejście do ich rozwoju powinno być również terytorialne.

Obszarami wiejskimi nazywamy tę część terytorium kraju, która funkcjonalnie jest związana z rolnictwem oraz z innymi formami działalności, dla której podstawę stanowi korzystanie z zasobów przyrody (lasów, rzek). Są to tereny służące do prowadzenia produkcji rolniczej, gospodarki leśnej, rybołówstwa śródlądowego, a także do rekreacji i turystyki. Poza tym, stanowią one również teren zamieszkania znacznej części ludności kraju oraz prowadzenia wielu innych, poza wyżej wymienionymi, form działalności gospodarczej. Podstawą ich wyodrębnienia z pozostałej części kraju jest ścisły związek łączący je z rolnictwem, gęstość zaludnienia oraz charakter zgrupowanych na nich jednostek gospodarczych.

W ujęciu najszerszym i najprostszym zarazem, obszary te stanowią tę część terytorium kraju, która leży poza granicami administracyjnymi miast oraz terenami intensywnej działalności przemysłowej. Według Europejskiej Karty Obszarów Wiejskich, dokumentu Rady Europy, którego Polska jest członkiem, obszarem wiejskim jest (art. 2): *teren położony wewnątrz terytorium lub teren przybrzeżny, obejmujący również wieś i małe miasteczka, na którym przeważająca część gruntów jest wykorzystywana dla potrzeb: rolnictwa, leśnictwa, hodowli rybnej i rybołówstwa; działalności gospodarczej i kulturalnej mieszkańców tego terenu (rzemiosło, przemysł, usługi itd.); rekreacji poza terenami miejskimi (lub rezerwatów przyrody); innych, takich jak budownictwo mieszkaniowe. Części rolnicze (włącznie z leśnictwem, hodowlą rybną i rybołówstwem) i nierolnicze obszarów wiejskich tworzą odrębną jednostkę w stosunku do obszarów miejskich.* Zatem, Europejska Karta Obszarów Wiejskich postrzega obszary wiejskie nie tylko jako „dostarczyciela żywności”, ale także „ochrony wartości, stylu życia, dziedzictwa kulturowego i walorów społecznych” [Europejska Karta... 1996].

Obszary wiejskie w Polsce zajmują około 94% powierzchni kraju (według GUS) i zamieszkuje je około 15 milionów osób (38% ludności kraju), dlatego też niezwykle istotnym zadaniem jest ich odpowiednie zagospodarowanie i rozwój, który może

być wspomagany przez odpowiednią politykę regionalną i lokalną, kreowaną przez władze krajowe, regionalne i lokalne [Zegar 2002; Kamiński 2008a, s. 44].

Rozwój obszarów wiejskich jest postrzegany jako proces poprawy sytuacji ekonomicznej i warunków bytu ludności, któremu towarzyszy zwiększenie asortymentu i poprawa jakości dóbr dostarczanych społeczeństwu przez obszary wiejskie [Malinowski 2004]. Na pojęcie **rozwój obszarów wiejskich** składają się trzy elementy, do których zalicza się: rozwój gospodarczy, zagospodarowanie terenów rolniczych oraz ochronę środowiska wiejskiego [Płotkowski 2004]. Jest to proces, który zachodzi na wielu poziomach społecznej organizacji i dotyczy przede wszystkim relacji między rolnictwem a społeczeństwem. Te zaś są diametralnie odmienne w różnych epokach.

Rolnictwo, ze względu na zmieniającą się historycznie jego treść, jest pojęciem trudnym do zdefiniowania. Najogólniej można przyjąć, że jest to najstarsza dziedzina wytwórczości materialnej człowieka, która jest definiowana jako gałąź produkcji materialnej (dział gospodarki narodowej), wytwarzająca, przy czynnym wykorzystaniu ziemi jako środka produkcji, artykuły spożywcze oraz surowce dla przemysłu spożywczego i przemysłu lekkiego [Rychlik, Kosieradzki 1978, s. 35].

Do działalności rolniczej GUS zalicza działalność związaną z uprawą roślin oraz chowem i hodowlą zwierząt, a także działalność polegającą na utrzymywaniu gruntów rolnych już niewykorzystywanych do celów produkcyjnych według zasad dobrej kultury rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska (zgodnie z normami), [Instrukcja dla ankietera... 2007].

W rozwoju rolnictwa można wyodrębnić pewne fazy rozwojowe, związane z rozwojem gospodarczym. W Europie wyróżnia się trzy takie fazy, z których każda ma, odmienny od poprzedniej, układ relacji między wzrostem i rozwojem i odmienne relacje makroekonomiczne. Pierwsza to faza agrarna, którą cechowała względna równowaga między rolnictwem a naturą. W fazie produktywistycznej (industrialnej) relacje te zostały zdecydowanie zachwiane, główny nacisk został położony na wzrost produkcji rolnej, który osiągnęto przez intensyfikację produkcji, przy naruszaniu w wielu aspektach równowagi ekologicznej. Natomiast współcześnie, w fazie postproduktywistycznej, rozwój jest pojmowany zdecydowanie w sposób jakościowy, jako wzrost nieobciążający przyszłych pokoleń, niepowodujący degradacji środowiska naturalnego, przyczyniający się do poprawy jakości życia ludności rolniczej [Hałamska, Śpiewak 2008].

Współczesne rolnictwo, oprócz tradycyjnie przypisanej mu funkcji produkcyjnej, ekonomicznej i społecznej, pełni również funkcje kulturowe (utrzymanie tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, zachowanie tożsamości kulturowej, pielęgnowanie tradycji, zwiększenie atrakcyjności obszarów wiejskich) i ekologiczne (ochrona przyrody, poprawa jakości środowiska naturalnego, zapobieganie zmianom klimatycznym, zachowanie bioróżnorodności), których wypełnianie sprzyja społeczno-ekonomicznemu rozwojowi obszarów wiejskich. Jego rozwój jest uzależniony nie tylko od uwarunkowań wewnętrznych (endoagrarnych), które tkwią w jego potencjale produkcyjnym, ale również od uwarunkowań zewnętrznych, do których zaliczane się uwarunkowania: rynkowe, instytucjonalne, globalne, makroekonomiczne, regionalne i lokalne.

Wiele badań dotyczących identyfikacji czynników determinujących rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich oraz mechanizmów pozwalających na skuteczny, zgodny z planowanym kierunkiem, ich rozwój wykazało, że istnieje duże ich wewnątrzregionalne zróżnicowanie. W związku z tym, podejście do ich rozwoju powinno być oparte na wykorzystaniu lokalnych (endogenicznych) czynników rozwoju i być realizowane dzięki rozwojowi lokalnemu, sterowanemu i modyfikowanemu przez struktury samorządowe lub inne struktury organizacyjne, reprezentujące społeczności lokalne [Gorlach 2004, s. 124; Hodge, Monk 2004; Meert i in. 2005; Rosner 2005; Roszkowska-Mądra i in. 2006].

Wilkin przypisuje nauce duże znaczenie w poszukiwaniu skutecznych instrumentów wspierających polską wieś, rolę nauki widzi w przeprowadzaniu kompleksowych badań, dzięki którym będzie ją można lepiej zrozumieć: *by ją polubić, a następnie rzetelnie opisać i mądrze wspierać* [Wilkin 2008a]. Właściwa diagnoza czynników rozwojowych i umiejętne ich wykorzystanie daje podstawy do optymalnego wykorzystania zasobów dla budowania trwałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich.

1.2. Klasyfikacja obszarów wiejskich

Podstawą wyodrębniania obszarów wiejskich są różnorodne kryteria ich wydzielenia. Do najczęściej stosowanych kryteriów należą:

- administracyjne,
- demograficzne,
- ekonomiczno-społeczne.

Według kryterium administracyjnego, obszarami wiejskimi są tereny poza granicami miast. W Polsce wieś¹ czy też obszar wiejski definiuje się (według GUS) jako obszar leżący poza granicami administracyjnymi miast. Zgodnie zaś z zasadami przyjętymi przez UE i OECD, kryterium demograficzne jest podstawą wyodrębniania obszaru wiejskiego. Kryterium tym jest wskaźnik gęstości zaludnienia na km² (w OECD 150 os./km², UE 100 os./km²), [Łojewski, Skinder 2003; Kapusta 2005; Szumski 2007, s. 18; Wilkin 2008a].

Według definicji OECD, udział procentowy powierzchni Polski, zakwalifikowanej jako obszary wiejskie, wynosi 92% i zamieszkuje je 35% ludności, natomiast w przypadku klasyfikacji przyjętej przez Unię Europejską jest to 83% terytorium kraju, na których żyje 33% ludności Polski.

¹ **Wieś** (łac. *pagus*) – jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych, lub związanych z nimi, usługowych lub turystycznych, nie posiadająca praw miejskich lub statusu miasta (*Art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*). Liczba polskich wsi wynosi 42 835, a wraz z podległymi im koloniami, przysiółkami i osadami 56 537. Wieś jednak nie zawsze bywa „wiejska”, często niewiele różni się od terenów miejskich.

Wiejskość natomiast nie jest cechą wszystkich obszarów wiejskich, jest ona stopniowalna i charakteryzuje obszary, które są zdominowane przez tradycyjne, ekstensywne wykorzystanie ziemi, mieszkańców, którzy wykazują szacunek do środowiska, jakości życia oraz wyznają wartości i prowadzą życie zgodne z wartościami ich przodków. Zob.: [Wilkin 2008a].

Bardziej zdegradowaną klasyfikacją obszarów wiejskich jest kryterium społeczno-ekonomiczne, które bierze pod uwagę stopień integracji obszarów wiejskich z gospodarką narodową². Na podstawie trzech problemów, występujących na obszarach wiejskich (presji nowoczesnego życia, upadku wiejskiej gospodarki i występowania obszarów silnie zmarginalizowanych), dokonano ich wyróżnienia. Według tej klasyfikacji, przyjętej przez OECD, strukturę obszarów wiejskich podzielono na trzy grupy [Hunek 1998, s. 735 – 740; Wilkin 1999a, s. 28; Kamiński 2008a, s. 39]:

- **zintegrowane obszary wiejskie** (*integrated rural areas*) położone najczęściej wokół dużych ośrodków miejskich. Wzrasta w nich liczba ludności, która w zdecydowanej większości znajduje zatrudnienie w drugim i trzecim sektorze. Na terenach tych następuje odchodzenie od rolniczego gospodarowania, tracą one swoje wiejskie dziedzictwo społeczne i kulturowe, są coraz częściej tylko miejscem zamieszkania, a nie miejscem pracy, ale nie są one zagrożone depopulacją. Ponadto, nasilają się na nich zagrożenia dla środowiska naturalnego. Ta grupa obejmuje w Polsce około 20% powierzchni obszarów wiejskich;
- **pośrednie obszary wiejskie** (*intermediate rural areas*) zwykle oddalone od dużych ośrodków miejskich, dominującą funkcją na nich jest funkcja rolnicza, są to obszary słabo rozwijające się i stagnujące demograficznie. W wielu krajach na tych obszarach znajduje się rolnictwo wielkoobszarowe. W Polsce obejmują one co najmniej 60% powierzchni obszarów wiejskich;
- **peryferyjne, oddalone obszary wiejskie** (*remote rural areas*) na ogół słabo zaludnione, oddalone od centrów rozwojowych, z dużym odsetkiem ludności związanej z rolnictwem, posiadającej bardzo niskie dochody i będących w wieku niemobilnym. Ponadto, obszary te charakteryzuje także słabo rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna. Obejmują one w Polsce do 20% powierzchni obszarów wiejskich. Bardzo często są to obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ang. *less favoured areas*, LFAs), charakteryzujące się najczęściej wysokimi walorami środowiska naturalnego.

Nieco inną klasyfikację podziału proponuje Woś. Obszary wiejskie autor dzieli na cztery zasadnicze grupy [Woś 2001] :

- dynamicznie rozwijające się obszary wiejskie położone wokół węzłów miejskich i turystycznych;
- obszary podupadające, których przetrwanie i rozwój jest uzależniony przede wszystkim od możliwości regionalnej ekonomiki oraz pobudzania wielofunkcyjnego rozwoju wsi, na przykład różnych form działalności pozarolniczej (turystyka, rynek usług leśnych);

² Do kryteriów ekonomiczno-społecznych wyodrębniania obszarów wiejskich, w latach 60-tych minionego wieku w Polsce, kiedy to podstawową działalnością ludzi zamieszkujących obszary wiejskie było rolnictwo, przy wydzielaniu tych obszarów brano pod uwagę udział zatrudnionych w rolnictwie w relacji do ogółu zatrudnionych na danym obszarze. Wówczas to „obszar wiejski” był utożsamiany z „obszarem rolniczym”. Zob.: [Kamiński 2008a, s. 36].

- obszary pośrednie pomiędzy, wyżej wymienionymi, typami (historycznie powiązane z gospodarką rolną i posiadające dość dobrą infrastrukturę pozwalającą na dostęp do węzłowych ośrodków miejskich);
- obszary wyludnione lub o dużym odpływie ludności z nie zagospodarowaną ziemią, na których jest niezbędne utrzymanie minimalnego zatrudnienia.

W Polsce występują znaczne dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym między zachodnimi a wschodnimi regionami Polski, które wynikają przede wszystkim z zaszczości historycznych, i które w dalszym ciągu nasilają się [Jasiński 2002; Ejsmont, Horodeński 2005]. Badania nad zróżnicowaniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich pokazują, że lokalne układy gospodarcze, przodujące pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, znacząco częściej występują w obrębie dużych miast niż w znacznym oddaleniu od nich, a także częściej w Polsce Zachodniej niż Wschodniej. Obszary opóźnione w rozwoju natomiast najczęściej są zlokalizowane na obrzeżach regionów, peryferyjnie wobec dużych miast i węzłów komunikacyjnych oraz wzdłuż nowych lub starych granic województw [Rosner 2006, s. 29 – 30; Roszkowska-Mądra i in. 2006].

Bardzo duże jest zróżnicowanie wewnątrzregionalne, w tym lokalne, w niektórych regionach Polski, co potwierdzają badania autorki niniejszej pracy i innych badaczy [Gaczek 2001; Łojewski, Skinder 2003; Pięta-Kanurska 2004; Roszkowska-Mądra i in. 2006]. Dlatego też niezwykle istotną sprawą staje się identyfikacja problemów rozwojowych na poziomie gmin, w celu znalezienia instrumentów, skutecznie zapobiegających dalszemu pogłębianiu się różnic między nimi.

Badaniami przestrzennego zróżnicowania gmin, pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, zajmowało się wielu autorów, między innymi: [Więckowicz 1998; Rosner 1999, 2002; Brodziński 2002; Sej-Kolasa, Zielińska 2002; Kołodziejczyk 2003; Niewiadomski 2005; Ślusarz 2005; Roszkowska-Mądra i in. 2006; Wojewódzka 2007; Jurczak 2007; Heffner, Stanny 2007].

Okazuje się, że czynniki rozwoju lokalnego wykazują bardzo często geograficzne zróżnicowanie, zależne od istniejących warunków: przyrodniczych, społecznych, gospodarczych i kulturowych. Dlatego też badanie zróżnicowania w obrębie małych jednostek, jaką jest np. gmina, jest słuszne i w pełni uzasadnione, ze względu na możliwość występowania w obrębie gmin odmiennych, specyficznych czynników rozwojowych. Takie postępowanie ułatwia efektywne zarządzanie tymi obszarami oraz dobór efektywnych narzędzi pozwalających na wykorzystanie ich potencjału rozwojowego. Podobne możliwości stwarza interwencjonizm samorządowy, którego celem jest stymulowanie rozwoju lokalnego. Polega on na oddziaływaniu władzy lokalnej na społeczność, gospodarkę i przestrzeń w gminie.

Do instrumentów interwencjonizmu samorządowego należą między innymi: normy prawne uchwalane przez władze lokalne; decyzje administracyjne, wydawane na podstawie obowiązującego prawa, kierowane w postaci nakazów, zakazów i ograniczeń do konkretnych lokalnych adresatów; narzędzia ekonomiczne zachęcające podmioty gospodarcze do prowadzenia przedsięwzięć gospodarczych pożądaných na terenie gminy; przedsięwzięcia gospodarcze organizowane i realizowane bezpośrednio przez organy publiczne lub instytucje semipolityczne (inwestycje publiczne, roboty publiczne, prowa-

dzenie działalności promocyjnej, szkoleniowej, poradnictwa, tworzenie warunków do rozwoju preferowanych w gminie funkcji: handlu, turystyki, rolnictwa), [Brol 1997].

W państwach członkowskich Unii Europejskiej obowiązują różnorodne kryteria wewnętrznego podziału terytorialnego. Dotyczy to zarówno statusu prawno-administracyjnego, istniejących na ich obszarze, jednostek terytorialnych, jak i charakterystyk dotyczących powierzchni czy też liczby mieszkańców. W związku z tym, na forum Unii Europejskiej wprowadzono rozwiązanie o charakterze czysto statystycznym, polegające na wprowadzeniu jednolitego i spójnego schematu podziału struktur terytorialnych członków Unii Europejskiej. Rozwiązanie to nie wpływa na kształt struktur administracyjno-terytorialnych w poszczególnych krajach członkowskich. Jest to klasyfikacja NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), którą wprowadzono we Wspólnocie Europejskiej w 1988 roku dla realizacji celów polityki regionalnej (strukturalnej), [Szumski 2007, s.18], jednak dopiero w roku 2003 pojawiło się *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Klasyfikacji NUTS. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS)*, opracowana na podstawie *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*, została wprowadzona w Polsce *Rozporządzeniem Rady Ministrów w 2000 roku*³. Struktura administracyjna Polski obejmowała (na podstawie zestawienia GUS z 2002 r.):

- 16 województw (poziom 2 NTS),
- 44 podregiony, grupujące jednostki szczebla powiatowego (poziom 3 NTS),
- 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu (poziom 4 NTS),
- 2 489 gmin (poziom 5 NTS).

Od 1 maja 2004 roku, wraz z innymi, dziewięcioma nowymi krajami członkowskimi, Polska została objęta klasyfikacją NUTS, której podstawowym celem jest rozwiązywanie problemu różnorodności podziałów administracyjnych krajów członkowskich UE. Stanowi ona podstawę rozwoju regionalnych rachunków ekonomicznych, regionalnej statystyki rolnictwa oraz innych dziedzin statystyki regionalnej. Ponadto, służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów UE i jest niezbędna do przeprowadzania analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem oceny różnicowań regionalnych i opracowywania programów rozwoju regionalnego. W obowiązującym w Polsce od 1.01.2008 roku *Rozporządzeniu Rady Ministrów nr 1573*, opracowanym na podstawie *Rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26.05.2003r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U.UE.L 154 z 21.06.2003)*, wprowadzono w Polsce nową *Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)*. Dzieli ona Polskę na terytorialne, hierarchicznie powiązane, jednostki na pięciu poziomach, z czego trzy poziomy określono jako regionalne (1. poziom – regiony; 2. poziom – województwa; 3. poziom – podregiony), oraz dwa poziomy jako lokalne (4. poziom – powiaty, 5. poziom – gminy).

Na poziomie Polski, jednostki NUTS przedstawiono w tabeli 1.1.

³ Z dnia 13 lipca 2000r. [Dz. U. Nr 58, poz.685].

Tabela 1.1.

Nazwy poziomów oraz jednostki terytorialne występujące na tych poziomach

Nr poziomu	Nazwa jednostki poziomu	Liczba jednostek
1.	Makroregiony (grupy województw)	6
2.	Regiony (województwa)	16
3.	Podregiony (zgrupowanie kilku powiatów)	66
4.	Powiaty i miasta na prawach powiatu	314+65
5.	Gminy	2 478 w tym 65

Źródło: Opracowano na podstawie danych: [www.stat.gov.pl/bdr; Data wejścia: 8.07.2009].

Najważniejszymi poziomami NUTS, służącymi identyfikacji obszarów kwalifikujących się do wsparcia w ramach polityki strukturalnej UE, są trzy pierwsze poziomy NUTS, które pomagają racjonalnie kierować środki z funduszy strukturalnych. Natomiast celem dwóch kolejnych jest zaspokojenie coraz większego zapotrzebowania na informacje na poziomie lokalnym. Pomimo apelowania Parlamentu Europejskiego o rozszerzenie klasyfikacji NUTS na poziomie regionalnym o jeszcze jeden dodatkowy poziom, który objąłby mniejsze jednostki terytorialne, Komisja Europejska w wydanym komunikacie z 2005 roku (COM(2005)473) stwierdziła, że: [...] *obecnie nie powinno się planować dodatkowych podziałów regionalnych w ramach rozporządzenia NUTS*. Wydaje się jednak, że w klasyfikacji NUTS traktowanie mniejszych jednostek terytorialnych zdecydowanie powinno zostać uwypuklone, umożliwiłoby to dokładniejsze odzwierciedlenie rzeczywistej sytuacji i dawałoby większe możliwości w zaspokojeniu potrzeb tych jednostek.

1.3. Cechy diagnostyczne i podejścia do oceny zróżnicowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Do oceny regionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich stosuje się różne wskaźniki⁴ analityczne (szczegółowe, cząstkowe) i syntetyczne. Wskaźniki analityczne są używane do określania poziomu cechy (liczebności, wielkości, rozmiarów) występującej w danej zbiorowości. Wskaźniki te służą do charakterystyki zasobów czynników produkcji, poniesionych nakładów i kosztów oraz uzyskanej wielkości produkcji i dochodów. Do wskaźników analitycznych, służących ocenie zróżnicowania regionalnego zasobów czynników produkcji w rolnictwie, stosuje się wskaźniki analityczne przedstawione w tabeli 1.2.

⁴ Termin **wskaźnik** określa zmienne liczbowe z jednostkami mianowanymi lub względnymi (bardzo często procentowymi), służącymi do oceny zjawisk ilościowych i jakościowych zarówno w układzie statycznym, jak i dynamicznym. Zob.: [Rychlik, Kosieradzki 1978, s. 22].

Tabela 1.2.

Ważniejsze wskaźniki analityczne przydatne do oceny regionalnego zróżnicowania zasobów czynników produkcji w rolnictwie

Czynniki produkcji		
Ziemia	Praca	Kapitał
Powierzchnia gospodarstwa [ha UR]	Gęstość zaludnienia wsi [liczba osób/km ²]	Wyposażenie w środki trwałe [zł na 1ha UR lub na gospodarstwo]
Wskaźnik bonitacji gleb [pkt]	Udział ludności wiejskiej [%]	Liczba ciągników [sztuk na 100 ha UR lub na 1gospodarstwo]
Wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej [pkt]	Zatrudnienie w rolnictwie [% ogółu pracujących]	Nakłady inwestycyjne [zł na 1 ha UR lub na 1 pełnozatrudnionego]
Struktura użytków rolnych [%]	Wielkość zatrudnienia [liczba pełnozatrudnionych na 100 ha UR lub na gospodarstwo]	Obsada zwierząt [SD na 1 ha UR lub na gospodarstwo]
Struktura zasiewów [% GO]	Stopa bezrobocia rejestrowanego [%]	
Udział trwałych użytków zielonych [% UR]	Poziom kwalifikacji rolników [wykształcenie]	
Udział odłogów i ugorów [% GO]	Zasoby siły pociągowej [KW lub jednostkach pociągowych na 100 ha UR]	
Wskaźnik lesistości [%]		

Źródło: [Harasim 2006a].

Wieloaspektowy charakter rozwoju społeczno-gospodarczego sprawia, że konieczne jest syntetyczne spojrzenie na to zjawisko. W związku z tym wymaga to zastosowania specyficznych miar, do których zalicza się wskaźniki syntetyczne, które charakteryzują warunki, zjawiska lub zbiory cech za pomocą jednej wartości liczbowej. Wskaźniki syntetyczne uwzględniają wiele aspektów złożonej kategorii, jaką jest rozwój. Do syntetycznych wskaźników oceny regionalnego zróżnicowania obszarów wiejskich i gospodarstw rolnych są stosowane następujące wskaźniki [Harasim 2006a]:

- **Wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej**, opracowany przez IUNiG, wyrażony w punktach. Uwzględnia on: jakość i przydatność rolniczą gleb, agroklimat, rzeźbę terenu i warunki wodne.
- **Potencjał społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich**, opracowany przez Hellera, który charakteryzuje takie wskaźniki analityczne, jak: intensywność organizacji rolnictwa (określona metodą punktową Kopcia), gęstość zaludnienia wsi (liczba osób/ km² i stopa bezrobocia rejestrowanego (%)), [Heller 2000].
- **Wskaźnik potencjalnego rozwoju obszarów wiejskich**, oparty na znacznej liczbie wskaźników różniących się stopniem agregacji. Wskaźnik ten uwzględnia: produkt krajowy brutto (zł/mieszkańca), wartość dodaną brutto przemysłu (zł/mieszkańca), wartość dodaną brutto usług rynkowych (zł/mieszkańca), liczbę firm prywatnych przypadających na 1000 mieszkańców (szt/1000 mieszkańców), stopę bezrobocia rejestrowanego (%), dochody budżetów gmin (zł/mieszkańca), wydatki inwestycyjne (%) oraz potencjał

produkcyjny indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR (%), [Błażek 2000].

- **Potencjał produkcyjny gospodarstw indywidualnych**, opracowany na podstawie wskaźników zasobów czynników produkcji. Jest to wskaźnik syntetyczny, oparty na wskaźnikach analitycznych, do których zaliczono: przeciętną powierzchnię gospodarstwa (w ha UR), wielkość zatrudnienia (liczba osób pełnozatrudnionych), obsadę zwierząt (w SD) i liczbę ciągników (w sztukach), [Józwiak i in. 1998; Błażek 2000].
- **Potencjał produkcyjny rolnictwa na 1 ha UR**, opracowany na podstawie wielu wskaźników analitycznych. Syntetyczny miernik poziomu potencjału produkcyjnego w rolnictwie dla poszczególnych województw został opracowany przez Poczta i Mrówczyńską [Poczta, Mrówczyńska 2002].

Józwiak opracował metodę oceny wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych. W ocenie i klasyfikacji gospodarstw wykorzystał współczynniki standardowych nadwyżek bezpośrednich, właściwe dla rodzajów prowadzonych działalności [Józwiak i in. 1998; Skarżyńska, Ziętek 2006].

W literaturze przedmiotu są stosowane różne metody pomiaru rozwoju jednostek terytorialnych. Kryterium doboru metod oceny rozwoju zależy od szczebla, na jakim jest on oceniany. Nie są bowiem dostępne wszystkie dane dotyczące poszczególnych cech diagnostycznych na wszystkich poziomach jednostek terytorialnych. Jurczak do określenia przestrzennego zróżnicowania województwa wielkopolskiego, ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich, wykorzystał metodę taksonomiczną – miarę rozwoju Hellwiga [Hellwig 1968; Jurczak 2007]. Wawrzyniak i Donarska dokonali analizy i diagnozy przyczyn zróżnicowania przestrzennego gmin województwa kujawsko-pomorskiego oraz identyfikacji obszarów zaniedbanych za pomocą wskaźników opisujących: gospodarkę, demografię, infrastrukturę i rolnictwo gmin [Wawrzyniak, Donarska 2004]. Do określenia poziomu rozwoju gmin województwa lubelskiego, Kołodziej zastosowała metodę korelacyjno-wagową, wykorzystywaną przez wielu badaczy do analizy zjawisk ekonomicznych i przestrzennych [Kołodziej 2007]. Wałaszek przeprowadziła ocenę poziomu rozwoju regionu różnymi metodami i stwierdziła, że wszystkie one dają zbliżone rankingi, a uzyskane rozbieżności wynikają z brania pod uwagę różnych zmiennych diagnostycznych, różnego sposobu obliczania wskaźnika i standaryzacji zmiennych [Wałaszek 2007]. Natomiast Zawalińska zaproponowała konstrukcję Indeksu Rozwoju Obszarów Wiejskich (IROW) dla Polski, który pozwalałby na stałe monitorowanie postępu i efektywności prowadzonej polityki wobec obszarów wiejskich, a tym samym służyłby wsparciu procesów decyzyjnych związanych z tą polityką [Zawalińska 2005, s.105].

Dobór wskaźników do oceny przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju regionu zależy od celu i zakresu przeprowadzanych analiz oraz dostępności materiałów źródłowych. Bardzo często zdarza się bowiem taka sytuacja, że niektóre zmienne, istotne z punktu widzenia kryteriów merytorycznych, nie mogą znaleźć się w grupie zmiennych diagnostycznych, ponieważ Bank Danych Regionalnych nie zawiera ich w odniesieniu do gmin lub są one niepełne. Jednakże delimitacja obszarów wiejskich

niezrównoważonych z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego powinna, zdaniem wielu autorów, być prowadzona na podstawie bazy danych o gminach z wyróżnieniem miast i obszarów wiejskich ze względu na silne zróżnicowania międzyregionalne, które jest obserwowane w trakcie prowadzonych badań, co potwierdzają liczni autorzy [Gaczek 2001; Łojewski, Skinder 2003; Pięta-Kanurska 2004; Roszkowska-Mądra i in. 2006].

1.4. Koncepcje rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Współczesne europejskie podejście do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest oparte na zgodnym łączeniu celów środowiskowych i ekonomicznych. Początki takiego postrzegania rozwoju, w krajach Unii Europejskiej, sięgają początków lat siedemdziesiątych minionego wieku. Pojawiło się ono jako odpowiedź na problemy wywołane rozwojem według paradygmatu produktywistycznego (modernizacyjnego, industrialnego).

Współczesny Model Rolnictwa Europejskiego⁵ mieści się w koncepcji⁶ (pretendującej do roli paradygmatu⁷) zrównoważonego rozwoju wsi [Halamska, Śpiewak 2008; Czudec 2009, s. 43]. Paradygmat ten jest oparty głównie na dwóch koncepcjach, tj. wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich (ang. *multifunctionality of rural areas*) i wielofunkcyjnym rolnictwie (ang. *multifunctionality of agriculture*). Obie te koncepcje wzajemnie uzupełniają się i razem traktują o charakterze i zasadach zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Wielofunkcyjność wsi jest koncepcją szerszą, obejmującą funkcję rolniczą i inne funkcje produkcyjne oraz funkcje społeczno-gospodarcze, środowiskowe i kulturowe realizowane przez różnych aktorów na obszarach wiejskich. Aktorzy ci powinni współpracować, zachowując wzajemną symbiozę i podlegając wzajemnym interakcjom oraz wspólnym działaniom na rzecz rozwoju obszarów wiejskich [Knickel, Renting 2000; van Ploeg i in. 2000, 2009; Hall i in. 2004; Dinis 2006; Marsden i Sonnino 2009; Renting i in. 2009].

W dalszym ciągu, mimo że europejskie rolnictwo coraz bardziej się kurczy (maleje udział rolnictwa w tworzeniu PKB i sukcesywnie zmniejsza się liczba zatrudnionych w tym dziale gospodarki), nadal jest ono ważnym gospodarzem obszarów wiejskich, sprawującym na nich funkcję rolniczą, rozwijaną zgodnie z koncepcją wielofunkcyjności rolnictwa. Zatem, wielofunkcyjne rolnictwo jest najważniejszym składnikiem wielofunkcyjności obszarów wiejskich [Marsden i in. 2002; Douve i in. 2003; Ilbery i in. 2004; Renting i in. 2009; van Ploeg i in. 2009]. Z drugiej strony wielofunk-

⁵ Model ten powinien realizować następujące cele: ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Szerzej na ten temat zob.: [Czudec 2009, s. 43].

⁶ Pojęcie **koncepcja** wywodzi się od łacińskiego *conception*, wyprowadzonego od *conceptus*, co oznacza: ujęcie, spostrzeżenie, zbiór. Pojęcie to jest stosowane w dwóch wymiarach: 1) jako: pomysł, inspiracja, kategoria, myśl, refleksja lub 2) jako: plan, projekt, zarys, schemat, scenariusz. Szerzej na ten temat zob.: [Siemiński 1996, s. 126].

⁷ Termin **paradygmat** nie jest terminem precyzyjnym i ma on wiele znaczeń. Najczęściej odnosi się do: *powszechnie uznawanych osiągnięć naukowych*. Według T. Kuhna: *raz ma on sens globalny i obejmuje wszystkie zinternalizowane przekonania grupy naukowej, a w drugim przypadku wyodrębnia pewien szczególnie doniosły rodzaj tych przekonań, czyli podzbiór tych pierwszych*. Zob.: [Wilkin 2008a, s. 18].

cyjne rolnictwo jest najważniejszym gwarantem realizacji koncepcji zrównoważonego rolnictwa. Stąd współczesny Model Rolnictwa Europejskiego jest oparty na koncepcji jego zrównoważonej postaci osiągananej głównie przez słabą i silną wielofunkcyjność gospodarstw rolnych, realizowaną dzięki dywersyfikacji ich działalności gospodarczej, ale także dzięki gospodarstwom intensywnym o dużej konkurencyjności na globalnym rynku [Rizov 2006; Renting i in 2009; van Ploeg i in. 2009].

Koncepcja takiego modelu rolnictwa jest odpowiedzią na negatywne skutki rozwoju wsi według paradygmatu rolno-industrialnego, czyli produktywizmu, który rozwinął się w krajach Europy Zachodniej w lat 50-tych XX wieku i wszechstronnie wpływał nie tylko na rolnictwo, ale również na ogólny rozwój cywilizacyjny, co było uwidocznione na płaszczyźnie materialnej, ekonomicznej i kulturowej. Spowodował on niekontrolowany rozwój gospodarczy i w konsekwencji doprowadził do wzrastającego zanieczyszczenia i degradacji środowiska naturalnego oraz problemów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich.

Istotnym stymulatorem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, według tego paradygmatu, był rozwój przemysłu, który kreował popyt na produkty rolne, dostarczał potrzebnych środków produkcji do wzrostu produktywności rolnictwa i wysysał zasoby siły roboczej z rolnictwa. Na płaszczyźnie materialnej industrializacja stworzyła nowe możliwości wzrostu produkcji rolnej, dzięki wytwarzaniu środków płonotwórczych (nawozów mineralnych, pestycydów), których zastosowanie wyraźnie zwiększało plony, wdrażanie osiągnięć postępu biologicznego (nowe odmiany roślin i rasy zwierząt hodowlanych) oraz stosowanie nowych technik i technologii w produkcji rolniczej. Pozwoliło to na zastąpienie w dużej mierze pracy ludzkiej siłą mechaniczną, uwolnienie dużej części zasobów pracy ludzkiej z rolnictwa do innych sektorów gospodarki narodowej i osiąganie niebywale dużych wzrostów plonów, wydajności zwierząt oraz wzrostu wydajności pracy w rolnictwie. Na płaszczyźnie ekonomicznej industrializacja wywarła wpływ na rolnictwo, przejawiający się: wzrostem popytu na żywność, odpływem ludności z rolnictwa do miast i do pracy poza rolnictwem, postępowaniem w transporcie produktów rolnych (możliwości transportu na duże odległości) oraz przejmowaniem niektórych funkcji przetwórstwa rolno-spożywczego. Z kolei na płaszczyźnie kulturowej industrializacja miała znaczący wpływ na wyznawany system wartości i postawy rolników [Woś, Zegar 2002, s. 23].

Jednakże, obok licznych korzyści płynących z industrializacji, przysparzała ona licznych zagrożeń, zwłaszcza dla środowiska naturalnego. Powodem tego było prowadzenie celu gospodarowania wyłącznie do maksymalizacji korzyści ekonomicznych (zysku), skupianie się wyłącznie na intensyfikacji produkcji za wszelką cenę, nie uwzględniając przy tym ograniczeń środowiskowych i stanu odnawialnych zasobów naturalnych, traktując je jako dobra wolne. Doprowadzało to niejednokrotnie do zachwiania warunków równowagi ekologicznej. Skutki tego są odczuwane po dzień dzisiejszy i objawiają się: zanieczyszczeniem wód, powietrza, degradacją gleb, niekorzystnymi zmianami w krajobrazie [Niewęglowska 2005, s. 22 – 30]. Ponadto, skutkami intensywnego wykorzystania w przeszłości użytków rolnych jest: ich erozja wietrzna i wodna, wzrost zakwaszenia, drastyczne zmniejszanie zawartości próchnicy w glebie oraz zanieczyszczanie toksycznymi związkami chemicznymi.

Industrializacja powodująca odpływ ludności rolniczej do miast, szczególnie z obszarów, na których warunki gospodarowania były utrudnione, zwłaszcza na obszarach ONW, przy braku instrumentarium wspierania gospodarowania na tych obszarach, prowadziła do zaniku ich żywotności ekonomicznej oraz społeczno-kulturowej.

Industrialna formuła postępu, która w rolnictwie polegała głównie na maksymalizacji korzystania z zasobów nieodnawialnych (chemizacja, mechanizacja) w celu pomnożenia prywatnych korzyści ekonomicznych, malejącej liczby rolników (koncentracja, specjalizacja), bez poszanowania środowiska i praw innych, wymaga zastępowania jej współcześnie intensyfikacją agrobiologiczną, wykorzystującą prawa przyrodnicze (natury) oraz zasoby rzeczywiście nieograniczone: energię słoneczną i wiedzę, która stanowi zasób nie tylko odnawialny, lecz także reprodukowany dodatnio.

Dostrzeżenie ograniczeń związanych z rozwojem wsi i rolnictwa, według paradygmatu industrialnego, sprawiło, że ważną kwestią stało się zrównoważenie ich rozwoju. Takim *antidotum* na negatywne skutki, spowodowane rozwojem według tego paradygmatu, stał się rozwój według koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

1.4.1. Paradygmat zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

1.4.1.1. Istota zrównoważonego rozwoju wsi

Celem nowej, europejskiej koncepcji rozwoju wsi (obszarów wiejskich) jest rozwój zrównoważony, w którym dąży się jednocześnie do poprawy warunków życia ludności i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, przy nie naruszaniu przy tym specyficznych zasobów wsi, do których zalicza się: środowisko naturalne, krajobraz wsi i dziedzictwo kulturowe. Zatem zrównoważony rozwój wsi wymaga co najmniej tego: *aby zasoby środowiskowe oraz kapitał ekonomiczny i społeczny były stale podtrzymywane lub rozwijane w taki sposób, że strumień dochodów i jakość życia rolników i innych mieszkańców wsi mogły być porównywalne między obecnymi a przyszłymi generacjami* [Adamowicz 2004a]. Przyczyną wprowadzenia w Polsce nowego podejścia do rozwoju były niekorzystne zjawiska gospodarcze, które ze szczególną siłą pojawiły się w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemu społeczno-ekonomicznego i przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej.

Współcześnie propagowany, nowy model rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich uległ diametralnej zmianie w stosunku do poprzednio obowiązującego. Zmiana ta zasadniczo polega na:

- upowszechnianiu się idei koncepcji zrównoważonego rozwoju, dla której podstawowe znaczenie ma wielofunkcyjność, umożliwiająca rolnictwu wejście na ścieżkę zrównoważonego rozwoju;
- odchodzeniu od polityki rolnej typu rynkowego na rzecz wsparcia rozwoju wielofunkcyjnego wsi, oderwanego od bieżącej produkcji;
- finansowaniu pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa;
- przechodzeniu od polityki rolnej typu sektorowego do zintegrowanej polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich;

- wzroście doceniania roli kapitału ludzkiego, kapitału społecznego i instytucji w rozwoju rolnictwa i wsi, zgodnie z koncepcją rozwoju endogennego.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju od lat osiemdziesiątych minionego wieku zyskuje coraz większe znaczenie w teorii i polityce rozwoju. Definicja zrównoważonego rozwoju została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1983 roku, a odpowiedni dokument, noszący nazwę *Nasza wspólna przyszłość* (ang. *Our common future*), został opublikowany w 1987 r. Definicja zawarta w tym dokumencie określa, że zrównoważony rozwój polega na zaspokajaniu potrzeb bieżących w taki sposób, aby nie ograniczać możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń [*Our Common...* 1987]. Zasadniczym przesłaniem tego podejścia jest zwrócenie szczególnej uwagi na konieczność harmonijnego powiązania gospodarczych, społecznych i przyrodniczych aspektów rozwoju z potrzebami pokoleń obecnych i przyszłych [Wilkin 2003a, 2003b]. Podejście to może być realizowane pod warunkiem przenikania się wzajemnie zintegrowanego systemu czterech polityk: ekologicznej, ekonomicznej, społecznej i przestrzennej oraz systemu zarządzania [Borys 1999]. Koncepcja ta jest obecnie: *konstytucyjną normą rozwoju Polski, obowiązującą we wszystkich obszarach gospodarki i wszelkich płaszczyznach strategicznego planowania* [Adamowicz 2005a].

Zasady zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (ang. *Sustainable Agriculture and Rural Development – SARD*) zostały określone na konferencji ONZ, w sprawie *Środowiska i Rozwoju Gospodarczego* w Rio de Janeiro w 1992 roku. Przyjęte tam zasady mają charakter ogólny, odnoszą się do całokształtu stosunków społeczno-ekonomicznych występujących w rolnictwie i poza nim. Jednakże przyczyniły się one znacząco do stworzenia wielu dokumentów, w których zawarto istotne zalecenia wdrażania zasad i celów zrównoważonego rozwoju na różnych poziomach (globalnym, krajowym, regionalnym, lokalnym), [Adamowicz 2006a].

W koncepcji zrównoważonego rozwoju wsi mieszczą się działania, które mają poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej i warunki życia na obszarach wiejskich, przy jednoczesnym nienaruszaniu specyficznych zasobów wsi, do których zalicza się: walory środowiska naturalnego, krajobraz wsi, tradycje i dziedzictwo kulturowe. Podejście to (często nazywane, także w początkowym okresie rozwoju koncepcji, ekorozwojem ze względu na szczególnie silnie akcentowany aspekt środowiskowy) godzi prawa przyrody i ekonomii, dzięki przestrzeganiu w działaniach gospodarczych obranego kierunku rozwoju, który powinien być dostosowany do istniejących uwarunkowań przyrodniczych: potrzeb i woli lokalnych społeczności oraz norm ekologicznych [Urban 2003].

Woś i Zegar w koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wyróżnili cztery główne kierunki rozwoju, a mianowicie [Woś, Zegar 2002]:

- ochronę obszarów wiejskich, w tym ochronę krajobrazu wiejskiego, różnorodności biologicznej i przeciwdziałanie erozji gleb;
- trwałą i zrównoważony rozwój rolnictwa;
- ochronę wody, gleby i powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego;
- zachowanie ostrożności przy rozwoju biotechnologii i inżynierii genetycznej.

Do głównych narzędzi polityki państwa, stymulujących zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, Woś zalicza [Woś 2001]:

- interwencjonizm państwowy pozwalający na pełne wykorzystanie wytworzonej w rolnictwie wartości dodanej;
- preferowanie dualnego modelu rozwoju rolnictwa;
- wykorzystanie tak zwanej „renty niedorozwoju” jako szansy realizacji rozwoju zrównoważonego.

Niektórzy autorzy podchodzą sceptycznie do możliwości, jakie niesie koncepcja zrównoważonego rozwoju, twierdząc wręcz, że termin *sustainable development* często jest używany jako „wygodna klisza, kryjąca faktyczny brak koncepcji” [Halamska 2001] lub, że jest to „jedynie puste hasło ideologiczne” [Jałowiecki 2007, s. 63]. Jednakże opracowanie konkretnych strategii rozwoju obszarów wiejskich z uwzględnieniem ich wsparcia przez zarządzanie publiczne, uzależnione i dostosowane do istniejącej specyfiki i jej uwarunkowań, pozwalają nadać realną treść i sens wykonawczy koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i wsi. Opracowanie i realizacja wymienionych strategii działania powinna odnosić się do wszystkich rodzajów i sektorów działalności gospodarczych, prowadzonych na danym obszarze, tj.: rolnictwa, leśnictwa, drobnego przemysłu, handlu, turystyki i innych, zintegrowanych działań ze strony wszystkich grup aktorów występujących na obszarach wiejskich w procesach rozwoju.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wsi zakłada wypełnianie, zarówno przez rolnictwo, jak i przez obszary wiejskie, wielorakich funkcji rolniczych i pozarolniczych, które w Polsce, począwszy od lat 90-tych, ulegają znaczącemu poszerzeniu o nowe funkcje i o istotne zmiany w obrębie już istniejących. Współcześnie na obszarach wiejskich następuje wyraźne zmniejszanie znaczenia produkcyjnej funkcji rolnictwa, jako funkcji pierwotnej, a wzrost znaczenia jego funkcji społecznej i środowiskowej. Wynika to z coraz większej świadomości społeczeństwa o istniejących zagrożeniach ze strony środowiska naturalnego i z rosnących wymagań w zakresie jakości żywności i środowiska [Zegar 2002; Heffner, Rosner 2006].

Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich niejednokrotnie napotyka wiele przeszkód, do których należą: bariery socjalne (niski poziom zamożności mieszkańców), ekonomiczne (ograniczone możliwości inwestycyjne), intelektualne (niski poziom wykształcenia i świadomości ekologicznej), etyczne (dawanie przyzwolenia i tolerowanie niewłaściwych zachowań), [Antoszek 2002].

1.4.1.2. Koncepcja zrównoważonego rozwoju rolnictwa

1.4.1.2.1. Definiowanie rolnictwa zrównoważonego

W koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zawiera się zrównoważony rozwój rolnictwa, który według definicji Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa FAO z roku 1987: *polega na takim wykorzystaniu i konserwacji zasobów naturalnych i takim zorientowaniu technologii i instytucji, aby uzyskać zaspokojenie ludzkich potrzeb i przyszłych pokoleń* [Wilkin 2004, Kutkowska 2007a]. Ten rodzaj rozwoju (w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie) chroni glebę, zasoby wodne, rośliny oraz gene-

tyczne zasoby zwierząt, nie degraduje środowiska, wykorzystuje odpowiednie technologie, jest żywotny ekonomicznie i akceptowany społecznie [Bowler 1992; Baldock i in. 2001; Adamowicz 2005b; Wilkin 2008b; Sydorowych, Wossink 2008].

Pojęciu **rolnictwa zrównoważonego** przypisuje się następujące cechy [*Encyklopedia Agrobiznesu* 1998, s.735]:

- zasoby naturalne powinny być w taki sposób wykorzystywane, aby w pełni mogły zachowywać zdolności do dalszego samoodnawiania się;
- przyrost produkcji żywności może być realizowany wyłącznie przez wzrost produktywności zasobów, dzięki wprowadzaniu technologii chroniących i jednocześnie zachowujących wysoką jakość zasobów dla kolejnych pokoleń;
- rolnictwo to wykazuje małą podatność na wahania i wstrząsy;
- zrównoważone systemy rolnicze umożliwiają jednoczesne wypełnianie celów produkcyjnych i ekologicznych;
- zarządzanie zasobami naturalnymi umożliwia zaspokajanie zmieniających się potrzeb przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej jakości środowiska naturalnego i ochrony jego zasobów.

Ogólnie zatem można stwierdzić, że rolnictwo zrównoważone łączy kompromisowo cele produkcyjne z wymaganiami ekologicznymi i społecznymi. Jest ono pojęciem złożonym, wielowymiarowym, znacznie wykraczającym poza dotychczasowe traktowanie tego działu gospodarki i jest odnoszone szeroko do obszarów wiejskich, a więc do wszelkich rodzajów działalności rolniczej i pozarolniczej na wsi. Pojęcie **rolnictwa zrównoważonego** jest więc wielowątkowe i wielokryterialne i może być dobrze opisane w formie ilościowej przez wskaźniki rolniczo-produkcyjne, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne i kulturowe, zgodnie z teorią systemów i zasadą ujęcia holistycznego [Manderson 2006; Sydorowych, Wossink 2008].

Zrównoważony i trwały rozwój rolnictwa wielu autorów traktuje jako zintegrowany rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich [Wilkin 2003a, 2008b; Sydorowych, Wossink 2008]. W strategii i polityce zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich Wilkin proponuje przyjęcie następującej hierarchii celów rozwojowych, podanych przez Adamowicza [Wilkin 2008b, za: Adamowicz 2005b,c]: 1) rozwój i wszechstronne wykorzystanie zasobów ludzkich istniejących na obszarach wiejskich; 2) podniesienie jakości czynnika ludzkiego, w postaci zarówno tzw. kapitału ludzkiego, jak i tzw. kapitału społecznego; 3) instytucjonalizacja dialogu społecznego między ludnością zamieszkującą obszary wiejskie oraz siłami społecznymi i politycznymi, zajmującymi się problematyką rozwoju wsi i rolnictwa; 4) stworzenie odpowiednich i wzmocnienie istniejących instytucji niezbędnych do zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich; 5) opracowanie odpowiedniej strategii i polityki rozwoju oraz systemu publicznego wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich; 6) stworzenie mechanizmu zarządzania publicznego zasobami wiejskimi, które nie poddają się mechanizmom regulacji rynkowej, a są niezbędne do podtrzymania zainteresowania rolników nie tylko produkcją rolną, ale także rozwojem pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa i obszarów wiejskich. Rolnictwo zrównoważone, jako jeden z kierunków zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i alternatywa w stosunku do intensywnego, industrial-

nego rolnictwa o charakterze przemysłowym, powinno w sposób racjonalny gospodarować posiadanymi zasobami ziemi, tak aby w przyszłości mogły z nich korzystać i zaspokajać swoje potrzeby kolejne pokolenia producentów i konsumentów. Jego istotą jest dążenie do uzyskania stabilnej i jednocześnie opłacalnej ekonomicznie oraz akceptowalnej społecznie produkcji, w sposób nie zagrażający środowisku przyrodniczemu [Marsden i in. 2002; Terluin 2003; Harasim, Włodarczyk 2007; Marsden, Sonnino 2009; Renting i in. 2009].

Wyniki badań prowadzonych przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy (IUNiG-PIB) wskazują, że głównymi cechami rolnictwa zrównoważonego na poziomie kraju są: racjonalne wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej przy jednoczesnym utrzymaniu potencjału produkcyjnego gleb; produkcja żywności i surowców dla przemysłu o pożądanym przez konsumentów i przemysł parametrach jakościowych; zapewnienie samowystarczalności żywnościowej kraju netto, przy jednoczesnym dbaniu o produkcję bezpiecznej żywności i troskę o zachowanie bioróżnorodności oraz dbanie o eliminowanie i ograniczanie wszelkich zagrożeń dla środowiska przyrodniczego, tak aby trwało ono w dobrej kondycji; uzyskiwanie dochodów umożliwiających, na porównywalną z innymi działami gospodarki, opłatę pracy oraz uzyskiwanie środków finansowych na modernizację i rozwój gospodarstw [Krasowicz 2005].

1.4.1.2.2. Systemy rolnicze zgodne z filozofią i wymogami zrównoważonego rozwoju

Zrównoważone rolnictwo jest koncepcją gospodarowania uzależnioną od istniejących uwarunkowań ekonomicznych, ekologicznych i społecznych. W związku z tym stosuje ono różne metody wytwarzania, systemy produkcji rolniczej i inne formy wykorzystania ziemi, będące składnikami systemu gospodarowania w rolnictwie.

W literaturze przedmiotu są stosowane trzy ważne pojęcia, tj. system rolniczy, system produkcji rolniczej i system gospodarowania w rolnictwie. Istnieje duża dowolność w posługiwaniu się tymi terminami. Ich definiowaniem zajmowali się: [Kostrowicki 1977; Kuś, Fotyma 1992; Kuś 2002; Majewski 2002, 2008; Harasim 2006b; Granstedt, Tyburski 2006; Ruben i in 2007; Zimny 2007; Irazoz i in.2007; Ruiz i in. 2008].

Autorka niniejszej pracy definiuje **system rolniczy**, podobnie jak Niewiadomski, jako: *sposób zagospodarowania przestrzeni rolniczej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz ich przetwarzania, wyceniony kryteriami ekologicznymi i ekonomicznymi* [Niewiadomski 1993]. Za podstawę wyróżnienia poszczególnych systemów rolniczych przyjmuje, za Harasimem, stopień uzależnienia rolnictwa od przemysłowych środków produkcji (nawozy, pestycydy) oraz stopień jego oddziaływania na środowisko naturalne [Harasim 2006b]. Autorka podziela pogląd Manteuffla, który uważa, że każde gospodarstwo rolne posiada swój własny indywidualny, niepowtarzalny system rolniczy, a także system produkcji rolniczej [Manteuffel 1981]. Zatem, sprawne badanie, analizowanie i wykorzystywanie wiedzy o zmienności i różnorodności systemów rolniczych i innych, rozważanych tutaj, systemów w zbiorowości gospodarstw wymaga ich grupowania, czyli typologii [Kostrowicki 1977]. Wyróżnia się zwykle trzy rodzaje (typy) systemów rol-

nicznych, nazywane krótko systemami rolniczymi, tj.: system konwencjonalny, system integrowany oraz system ekologiczny.

Pojęcie **systemu produkcji rolniczej gospodarstwa** autorka odnosi do rzeczowej i ekonomicznej struktury produkcji w gospodarstwie rolniczym (udział produkcji roślinnej, zwierzęcej oraz przetwórstwa w produkcji globalnej gospodarstwa). O nazwie rodzaju lub typu systemu produkcji rolniczej decyduje przeważające znaczenie danego kierunku produkcji. W związku z tym wyróżnia się trzy ogólne typy systemów produkcji rolniczej, tj.: roślinny system produkcji, zwierzęcy system produkcji oraz mieszany, czyli roślinno-zwierzęcy system produkcji rolniczej.

Pojęcie **systemu gospodarowania w rolnictwie** autorka definiuje jako szeroki opis gospodarstwa rolnego pod względem: prowadzonego systemu produkcji rolniczej w gospodarstwie, zakresu i rodzaju gospodarczej działalności pozarolniczej oraz poziomu uzyskiwanych dochodów i życia członków rolniczego gospodarstwa domowego, a także pod względem: środowiska przyrodniczego, społecznego, ekonomicznego, infrastrukturalnego i instytucjonalnego, które warunkują prowadzone działalności w gospodarstwie.

We współczesnym rolnictwie europejskim wyróżniane są trzy systemy rolnicze, które przez różnych autorów w rozmaity sposób są nazywane (w nawiasach podano stosowane synonimy tych systemów), [Zimny 2007]:

1. **system konwencjonalny** (rolnictwo: intensywne, uprzemysłowione, klasyczne, zindustrializowane, industrialne, ekstensywne, niskonakładowe itp.) – ukierunkowany na maksymalizację zysku, osiąganego dzięki dużej wydajności roślin i zwierząt. W systemie tym działalność rolnicza jest rozpatrywana przede wszystkim w relacji nakład-produkt. Inne kwestie, takie chociażby jak wpływ na środowisko, krajobraz lub przyrodę, w konsekwencji zaś wpływ na rozwój wsi, w tym aspekty kulturowe, są najczęściej pomijane lub też uznawane jako nieistotne. System ten nie gwarantuje trwałego utrzymania zdolności produkcyjnej ekosystemów, gdyż wywiera w większym lub mniejszym stopniu ujemny wpływ na środowisko. W systemie konwencjonalnym najstarsze jest rolnictwo ekstensywne, zaś młodszym systemem jest rolnictwo intensywne;
 - **rolnictwo ekstensywne** – charakteryzuje je stosunkowo niska wydajność i dochodowość, brak wystarczającej dbałości o zachowanie i kształtowanie poprawnej struktury krajobrazu oraz dobra biologiczna jakość żywności;
 - **rolnictwo intensywne** – w krajach Europy Zachodniej rozwinęło się po II wojnie światowej (lata 50-te XX wieku). W stosunkowo krótkim czasie, obok korzyści ekonomicznych, ukazało ono szereg istotnych mankamentów, do których można zaliczyć: tworzenie nadprodukcji żywności, której zagospodarowanie wymagało ponoszenia poważnych kosztów; niekorzystne aspekty jakościowe wytwarzanej żywności (niespełnienie wymogów bezpieczeństwa żywności); niekorzystne efekty środowiskowe (zagrożenia: wody, gleby, powietrza, krajobrazu, różnorodności biologicznej). System rolnictwa intensywnego charakteryzuje uproszczona organizacja i specjalizacja produkcji oraz bardzo

często występowanie gospodarstw bezinwentarzowych przy rozwiniętej wyłącznie produkcji roślinnej lub występowanie gospodarstw o bardzo dużej koncentracji produkcji zwierzęcej;

- **system ekologiczny** – (rolnictwo: biologiczne, organiczne, alternatywne, biologiczno-organiczne, znaturalizowane⁸, chroniące biologiczną różnorodność⁹ itp.) – sposób gospodarowania, który, aktywizując przyrodnicze mechanizmy produkcyjne przez stosowanie środków naturalnych nieprzetworzonych technologicznie, zapewnia trwałą żyzność gleby i zdrowotność zwierząt oraz wysoką jakość biologiczną produktów rolniczych. Rolnictwo ekologiczne w swoich kryteriach zawiera zasady kodeksu dobrej praktyki rolniczej. Dzięki temu chroni konsumenta przed obecnością niepożądanych składników w żywności, ale również środowisko. Jest to system, który spełnia, zdaniem autorki, niniejszej pracy, wymogi rolnictwa zrównoważonego i do jego stosowania szczególnie są predestynowane obszary ONW, które w dużej mierze są położone na obszarach o znaczących walorach środowiskowych;
- **system integrowany** – (rolnictwo: zintegrowane, harmonijne, zrównoważone, ekologiczno-ekonomiczne itp.) – najmłodszy z systemów rolniczych umożliwiający harmonijną realizację celów ekonomicznych i ekologicznych, przez: wykorzystywanie nowoczesnych technik wytwarzania, systematyczne usprawnianie zarządzania oraz wdrażanie różnych form postępu biologicznego w sposób sprzyjający realizacji tych celów. Rolnictwo integrowane jest pożądanym kierunkiem ewolucji rolnictwa intensywnego. Jest to system, na którym w pełni opiera się rolnictwo zrównoważone [Krasowicz 2009].

Komisja Europejska do systemów rolniczych, zgodnych z filozofią i wymogami zrównoważonego rozwoju, zakwalifikowała tzw. „alternatywne” systemy rolnicze, do których zaliczyła [*Perspective Analysis...* 2005]:

- **rolnictwo ekologiczne** – metody produkcji mające na celu ochronę środowiska i dobrostan zwierząt przy unikaniu lub znacznym ograniczeniu stosowania syntetycznych związków chemicznych;
- **rolnictwo zintegrowane** – holistyczny model produkcji minimalizujący zużycie nakładów (energetycznych) zewnętrznych przy zachowaniu, a nawet wzroście efektywności produkcji;
- **rolnictwo ochronne** – rolnictwo zmierzające do ochrony gleby, zachowania jej produktywności;
- **rolnictwo jakościowe** – metody wytwarzania produktów o dodatkowej wartości rynkowej ze względu na jego pochodzenie, metodę wytwarzania i własności organoleptyczne;

⁸ Jest wynikiem połączenia zasad obowiązujących w rolnictwie ekologicznym z wymaganiami wynikającymi z potrzeb ochrony bioróżnorodności. Rolnictwo to spełnia wymogi systemu rolnictwa ekologicznego i oferuje płody rolne o najwyższej jakości.

⁹ Głównym celem jest ochrona przyrody. Agrotechnika jest dostosowana do potrzeb chronionych gatunków roślin i zwierząt na określonym obszarze.

- **rolnictwo precyzyjne** – wykorzystywanie technologii do dopasowania dawek nakładów (nawozy, środki ochrony) do potencjalnego zapotrzebowania roślin;
- **rolnictwo miejskie** – rolnictwo rozwijane w miastach i na jego obrzeżach jako hobby w krajach rozwiniętych i na samozaopatrzenie w krajach rozwijających się;
- **rolnictwo trwałe, permakultura** (ang. *permanant agriculture*) – zastosowanie zasad ekologicznych w planowaniu zintegrowanych systemów produkcyjnych. Wykorzystuje się je do projektowania zrównoważonych siedlisk ludzi (ogródów, domów, wiosek, miast). Według zwolenników tej idei, właściwe jest produkowanie żywności blisko miejsc zamieszkania, dla niewielkich grup ludności i na niewielkich obszarach (ogródki działkowe). W ten sposób ogranicza się zużycie energii nie tylko na produkcję żywności, ale również i na jej transport, co wpływa na mniejsze zanieczyszczenie powietrza spalinami.

Do systemów rolniczych, zgodnych z filozofią i wymogami zrównoważonego rozwoju, Granstedt i Tyburski zaliczyli rolnictwo ekstensywne, nazywane także rolnictwem niskonakładowym, włączając je do konwencjonalnego systemu rolniczego, oraz rolnictwo: ekologiczne, chroniące bioróżnorodność i wielofunkcyjne, określając jako system niekonwencjonalny i traktując jako drugi, obok systemu konwencjonalnego, główny system rolniczy [Granstedt, Tyburski 2006].

W tabeli 1.3. przedstawiono specyficzne cechy odnoszące się do rolnictwa ekstensywnego, które z rolnictwem intensywnym tworzą, tak zwany, konwencjonalny system rolniczy. Przeprowadzona analiza wskazuje, że rolnictwo ekstensywne, ze względu na pełnioną w znaczącym zakresie funkcję społeczną, (w zdecydowanie mniejszym funkcję ekologiczną) można zaliczyć do sposobu gospodarowania w rolnictwie, w dużym stopniu zgodnego z filozofią zrównoważonego rozwoju.

Natomiast rolnictwo: integrowane i ekologiczne, które uzyskały najwyższą ocenę pod względem pełnionej funkcji: ekonomicznej, ekologicznej i społecznej można w pełni zakwalifikować do zrównoważonych systemów rolniczych. Autorka podzieliła pogląd Majewskiego, że, przeprowadzona powyżej, ocena wybranych, współcześnie funkcjonujących, systemów rolniczych jest do pewnego stopnia subiektywna, mimo że została dokonana na podstawie wyników wielu badań i prac wdrożeniowych [Majewski 2002, s. 42 – 44]. Aczkolwiek wskazuje ona jednak na oddziaływanie systemów rolniczych na stopień realizacji filozofii zrównoważonego rolnictwa, będącego jednym z czterech głównych kierunków zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich [Woś i Zegar 2002].

Tabela 1.3.
Charakterystyka porównawcza wybranych współczesnych systemów rolniczych

	Rolnictwo			
	ekstensywne	intensywne	integrowane	ekologiczne
Struktura produkcji	wielostronna	silna specjalizacja	umiarkowana specjalizacja	wielostronna
Nawożenie mineralne	niski poziom nawożenia, nieadekwatny do rzeczywistych potrzeb	wysoki poziom nawożenia	zgodne z rzeczywistymi potrzebami, uzupełniające w stosunku do organicznego	nie stosowane
Ochrona roślin	sporadycznie stosowane metody chemiczne	głównie chemiczna, wysokie nakłady, dominacja zabiegów profilaktycznych	zróżnicowane metody	bez metod chemicznych
Obsada zwierząt	niska	wysoka	dostosowana do „potencjału absorpcyjnego” ekosystemu,	ograniczona
Struktura zasiewów	zróżnicowana	uproszczona	zgodna z wymogami agrotechniki	zróżnicowana
KRYTERIA EKONOMICZNE				
Produktywność	+	+++	++(+)	+
Jakość produktów	++	+	++	++
Koszty wytwarzania	+	++	+++	++
Dochody	++	++	++	++
KRYTERIA EKOLOGICZNE				
Zróżnicowanie biologiczne	++	+	++	+++
Zróżnicowanie dla środowiska biotycznego	++	+	++	++(+)
Oddziaływanie na krajobraz	+	+	++	++
KRYTERIA SPOŁECZNE				
Dobrostan ludzi i zwierząt	++	+	++	++
Zatrudnienie	+	+	+	++
Zachowanie tradycji	++		+	++
Zaspokojenie potrzeb konsumentów	++	++	+++	++
Liczba punktów razem	18	15	22(23)	22

Źródło: Opracowano na podstawie: [Majewski 2002, s. 43 – 44].

1.4.2. Koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego

1.4.2.1. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich

Zagadnienia dotyczące wielofunkcyjności obszarów wiejskich są od dawna obecne w międzynarodowej i polskiej literaturze naukowej, natomiast wielofunkcyjność rolnictwa jest stosunkowo nową problematyką badań ekonomiczno-rolniczych. W Polsce, już w latach siedemdziesiątych minionego wieku, został sformułowany problem wielofunkcyjności rozwoju obszarów wiejskich. Jednak jako podejście do rozwoju oparte na decyzjach oddolnych, ze względów politycznych, w owym czasie nie mogło być podejmowane. Ponowne odrodzenie idei wielofunkcyjnego rozwoju obsza-

rów wiejskich nastąpiło w Polsce, jako odpowiedź na kryzys spowodowany przemianami systemowymi, na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku [Adamowicz 2004a, 2005b; Wilkin 2008b].

Realizacja idei wielofunkcyjności obszarów wiejskich polega przede wszystkim na dywersyfikacji działalności społeczno-ekonomicznej wsi, realizowanej przez różnych aktorów w celu wzbogacenia źródeł i zwiększenia dochodów poza gospodarstwami rolniczymi na obszarach wiejskich [Adamowicz 2004a; Hall i in. 2004; Hodge i Monk 2004; Czarnecki 2005; Malinowski 2006; Wilkin 2008b]. Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej jest przejawem przedsiębiorczości ludności lokalnej zarówno rolniczej, jak i nierolniczej. Proces ten polega na umiejętnym wkomponowywaniu w wiejską przestrzeń coraz większej ilości nowych przedsięwzięć pozarolniczych poza gospodarstwami rolniczymi, tak aby odejść od monofunkcyjnego rozwoju wsi, który niesie ze sobą liczne zagrożenia rozwojowe dla obszarów wiejskich. Do działań sprzyjających dywersyfikacji funkcji społeczno-ekonomicznej wsi zalicza się [Spychalski 2004b]:

- wspieranie nierolniczych przedsięwzięć gospodarczych w gospodarstwach rolnych;
- kształtowanie prorynkowo struktury produkcji rolnej i warunków użytkowania ziemi rolniczej;
- doskonalenie infrastruktury technicznej i społecznej dla ułatwienia działalności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu wykształcenia i wzrost możliwości i jakości kształcenia zawodowego, rozwój doradztwa;
- kształtowanie pozytywnych modeli aktywności obywatelskiej i etosu liderów lokalnych w pobudzaniu rozwoju gospodarczego;
- wybór efektywnej, adekwatnej do potrzeb i możliwości, nastawionej na innowacyjność i przedsiębiorczość polityki rozwojowej.

Przykładem terenów wiejskich o słabej dywersyfikacji działań gospodarczych są obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie, które charakteryzuje wyraźny niedostatek działalności gospodarczej w ramach funkcji pozarolniczych [Hodge i Monk 2004; Ilbery i in. 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Ruben i Pender 2004; Meert i in. 2005; Dinis 2006; Sharpley i Vass 2006].

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich zachodzi ewolucyjnie. Stopniowo następuje zmniejszenie znaczenia w rozwoju obszarów wiejskich funkcji produkcyjnych i wzrost znaczenia funkcji wsi w sferze konsumpcji (miejsce zamieszkania, turystyka i rekreacja, usługi socjalne, udostępnianie zasobów przyrody). Heffner sprowadza wielofunkcyjny rozwój wsi do trzech podstawowych celów, a mianowicie [Heffner 2007a]:

- podnoszenie poziomu życia rodzin wiejskich dzięki poprawie warunków pracy i wyników finansowych w gospodarstwach rolnych (poprawa wyposażenia infrastrukturalnego, postęp techniczny i organizacyjny, lepszy dostęp do informacji, poprawa struktury obszarowej);
- tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem i zapobieganie odpływowi ludności (rozszerzanie oferty usług na poziomie lokalnym i tworzenie oferty usługowej na rynek regionalny i krajowy);

- pobudzanie inicjatyw lokalnych oraz opracowywanie własnych scenariuszy rozwoju (integracja wszystkich aktorów na poziomie lokalnym, kreowanie własnego wizerunku, przyciąganie inwestorów zewnętrznych).

Podstawą wielofunkcyjnego rozwoju wsi jest zarówno wielofunkcyjność rolnictwa, jak i rozwój nowych funkcji (produkcji i usług poza rolnictwem, funkcji ekologicznej) na obszarach wiejskich, realizowanych dzięki: integracji działań lokalnych społeczności; decentralizacji zarządzania; budowie kapitału społecznego; rozwojowi oświaty; kultury; infrastruktury technicznej i społecznej; instytucjom formalnym i nieformalnym. Kreowanie przedsiębiorczości, zgodnie z koncepcją rozwoju endogennego, powinno odbywać się przez poszerzenie form działalności rolniczej (dywersyfikacja) i rozwój pozostałych ogniw sektora gospodarki żywnościowej oraz przez rozwój sektorów gospodarki pozarolniczej, wspieranej różnymi formami wsparcia finansowego i instytucjonalnego [Knickel i Renting 2000; Terluin 2003; Hall in. 2004; Dinis 2006; Heffner, Rosner 2006; Kłodziński 2008; Renting i in. 2009; Barbieri i Mahoney 2009].

Tabela 1.4.

Zakres działań w sferze rolnictwa i działalności pozarolniczej na wielofunkcyjnych obszarach wiejskich

Działalność rolnicza	Działalność pozarolnicza
Tradycyjna produkcja rolnicza	Dywersyfikacja gospodarcza sektora nierolniczego
Alternatywna produkcja rolnicza (energia odnawialna, produkcja ekologiczna, ogrodnictwo specjalistyczne, produkcja zielarska, produkcja sadzonek leśnych)	Przetwórstwo produktów rolnych
Przetwarzanie na małą skalę produktów rolniczych i ich konfekcjonowanie (wartość dodana)	Działalność rzemieślnicza
Skrócenie łańcucha żywnościowego	Handel i transport
Marketing i promocja produktów regionalnych i tradycyjnych	Gastronomia
Handel produktami rolniczymi i środkami produkcji	Hotelarstwo
Produkcyjna obsługa rolnictwa	Leśnictwo, zadrzewienia i usługi ekologiczne
Agroturystyka	Obróbka i przerób drewna
Pielęgnacja krajobrazu i usługi komunalne	Infrastruktura techniczna, społeczna i ekonomiczna
	Produkcja energii odnawialnej
	Marketing regionalny
	Usługi mechaniczne, budowlane, rekreacyjne itp.

Źródło: Opracowanie własne.

Różnorodność przedsięwzięć, w ramach dywersyfikacji działalności gospodarczej wielofunkcyjnych obszarów wiejskich, przedstawiono w tabeli 1.4., która zawiera syntezę badań teoretycznych i empirycznych nad tym problemem [Knickel, Renting 2000; van Ploeg i in. 2000, 2009; Halamska 2001; Antoszek 2002; Daskalopoulou, Petrou 2002; Hall i in. 2004; Wilkin 2004; Czarnecki 2005; Dinis 2006; Sharpley, Vass 2006; Heffner 2007a; Halamska, Śpiewak 2008; Kłodziński 2008; Fleskens i in. 2009; Renting i in. 2009].

Ślusarz w wielofunkcyjnym rozwoju terenów wiejskich upatruje możliwości rozwiązywania wielu problemów rolnictwa, jak i zahamowania społeczno-ekonomicznej degradacji znacznej części terenów wiejskich. Jednakże, w dobie globalizacji, ogromne znaczenie w powodzeniu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich ma pochodzenie podmiotu inspirującego rozwój danego obszaru. Często podmioty pochodzące z zewnątrz mogą traktować dany obszar w sposób instrumentalny i eksploatacyjny, co może prowadzić do pogorszenia jakości życia jego mieszkańców. Natomiast podmiotami zwykle gwarantującymi wielofunkcyjny rozwój wsi jest ludność wiejska zamieszkująca te tereny, która na zasadzie indywidualnej lub zbiorowej przedsiębiorczości dokonuje poprawy dobrobytu jej mieszkańców [Ślusarz 2005, s. 109]. Może się to odbywać, zdaniem Gerlacha, przez wykorzystywanie lokalnych zasobów zgodnie z koncepcją rozwoju neoendogennego, polegającego na interakcji czynników i zasobów poza- i ponadlokalnych oraz lokalnych w kształtowaniu i tworzeniu unikatowej specyfiki lokalnej, stwarzającej możliwości wykorzystania lokalnych zasobów na poziomie poza- i ponadlokalnym [Gorlach 2004].

1.4.2.2. Wielofunkcyjność rolnictwa

Wielofunkcyjność rolnictwa jest pojęciem stosunkowo nowym. Zostało ono zaproponowane w 1992 roku na *Szczybie Ziemi* w Rio de Janeiro i pierwszy raz formalnie użyte w Agendzie 21. Na forum Unii Europejskiej zainteresowanie wielofunkcyjnością rolnictwa jest związane i stymulowane dyskusją na temat podstaw wsparcia finansowego dla rolnictwa. Wypełnianie bowiem przez rolnictwo nie tylko produkcyjnych, ale również i pozaprodukcyjnych funkcji w postaci dóbr i usług publicznych, coraz bardziej dostrzeganych i docenianych przez społeczeństwa, stanowi mocną podstawę uzasadniającą wsparcie dla rolnictwa, zarówno na forum krajowym, jak i międzynarodowym [Wilkin 2005, 2008b; Wilson 2008; Marsden, Sonnino 2009; Renting i in. 2009].

Pojęcie **rolnictwo wielofunkcyjne** ma dwa główne znaczenia [*Multifunctionality towards...* 2001; Vereijken 2003; Wilkin 2003c, 2004b, 2008b; Chaplin i in. 2004; Adamowicz 2005b; Renting i in. 2009; Stobbelaar i in. 2009]. Będziemy je nazywali rolnictwem wielofunkcyjnym w pierwszym i drugim sensie. Rolnictwo wielofunkcyjne w pierwszym sensie oznacza dywersyfikację produkcji rolniczej oraz/lub dywersyfikację pozarolniczej działalności gospodarczej ludności rolniczej, zwaną też jej wielo-aktywnością [Sofer 2001; Jongeneel, Slangen 2004; Adamowicz 2005b; Meert i in. 2005; Hadyńska, Hadyński 2006; Sofer, Applebaum 2006; Vandermeulen i in. 2006; Barbieri i in. 2008; Jongeneel i in. 2008; Wilkin 2008b; Barbieri, Mahoney 2009; Stobbelaar i in. 2009]. Dywersyfikacja produkcji jest wzbogaceniem zakresu typowych produktów i usług wytwarzanych na sprzedaż zarówno w gospodarstwie rolnym, jak i poza nim. Dywersyfikacja produkcji może być uzasadniona potrzebą lepszego wykorzystania czynników produkcji lub potrzebą ograniczenia ryzyka prowadzonej produkcji. Dywersyfikacja pozarolniczej działalności gospodarczej ludności rolniczej (rolniczych gospodarstw domowych), czyli ich wielo-aktywność (ang. *farm households diversity*) jest określana zwykle jako działalność pozarolnicza, prowadzona przez członków rolniczego gospodarstwa domowego, zarówno w gospodar-

stwie (ang. *on-farm activity*), jak i poza nim (ang. *off-farm activity*), w celu pozyskania dodatkowych dochodów z innych źródeł [Daskalopoulou, Petrou 2002; Chaplin i in. 2004; Meert i in. 2005; Sharpley, Vass 2006; Jansen i in. 2007; Barbieri i in. 2008; Jongeneel i in. 2008; Wilkin 2008b; Barbieri i Mahoney 2009]. Dywersyfikacja działalności rolniczych gospodarstw domowych może być łączona z ich wielozawodowością [Daskalopoulou, Petrou 2002; Sharpley, Vass 2006]. Tak rozumiane rolnictwo wielofunkcyjne, szczególnie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), znacząco poprawia dochody ludności rolniczej, w stosunku do gospodarstw rolnych o mono-aktywnej działalności rolniczej oraz przeciwdziała odchodzeniu ludności od rolniczego użytkowania ziemi oraz wyludnianiu się obszarów ONW [Daskalopoulou, Petrou 2002; Kuyvenhoven 2004; Ruben, Pender 2004; Soffer, Applebaum 2006; Vandermeulen i in. 2006; Barbieri i in. 2008; Jongeneel i in. 2008; Barbieri, Mahoney 2009].

Definicję rolnictwa wielofunkcyjnego, w drugim sensie, przyjęli ministrowie rolnictwa Unii Europejskiej w swojej deklaracji na spotkaniu krajów OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) w marcu 1998 roku. Według tej deklaracji, rolnictwo wielofunkcyjne powinno realizować jednocześnie, oprócz swojej podstawowej funkcji produkowania żywności i surowców, także inne cele, tzn. uczestniczyć w: ochronie środowiska (zasobów gleby, wody, powietrza i bioróżnorodności), w zrównoważonym gospodarowaniu odnawialnymi zasobami naturalnymi, utrzymaniu i kształtowaniu tradycyjnego krajobrazu wiejskiego i dziedzictwa kulturowego oraz historycznego, zmniejszaniu rozmiaru ubóstwa, podnoszeniu dochodów rolników i wzroście dobrobytu ludności wiejskiej oraz zapewnianiu trwałej społeczno-ekonomicznej żywotności (osadnictwa) obszarów wiejskich, kształtowaniu innych potrzeb konsumenckich, takich jak np.: handel lokalny, dodatkowe miejsca pracy, tworzenie i udostępnianie przestrzeni rekreacyjnej i budowlanej oraz poszerzanie wymagającej tego infrastruktury i bazy turystycznej [OECD 2001; Durand, van Huylenbroeck 2003; Vereijken 2003; Wilkin 2003c, 2008b; Adamowicz 2005b; Hadyńska i Hadyński 2006; Tipraqsa i in. 2007; Stobbelaar i in. 2009].

W Polsce pojęcie **rolnictwo wielofunkcyjne**, jako problem badawczy, zostało zauważone wraz z początkiem transformacji ustrojowej i z towarzyszącymi jej negatywnymi zjawiskami¹⁰. Oficjalnie **wielofunkcyjność rolnictwa** została wpisana w Polsce w programy polityki rolnej w 1994 roku. Decyzje dotyczące wyboru strategii, polityki i operacyjnego zarządzania w zakresie realizacji wielofunkcyjnego rolnictwa, podobnie jak płaszczyzny jego analizowania, mogą być rozpatrywane na różnych poziomach podejmowania decyzji. Zdaniem wielu autorów, wielofunkcyjne rolnictwo jest nie tylko dostarczycielem produktów żywnościowych i surowców do dalszego przerobu dla przemysłu przetwórczego, ale również dostarczycielem innych dóbr i usług, na które istnieje zapotrzebowanie społeczne [Adamowicz 2004b, 2005b; Wilkin 2008b; Marsden i Sonnino 2009; Renting i in. 2009]. Wielofunkcyjność rolnictwa polega więc na zaspo-

¹⁰ Do niekorzystnych zjawisk należały bardzo intensywne zmiany na rynku pracy, które znacząco ograniczyły odpływ ludności z rolnictwa do zajęć pozarolniczych i powrót na wieś tzw. „dwuzawodowców”. To spowodowało występowanie zjawiska bezrobocia jawnego i ukrytego na wsi, któremu chciano zapobiegać przez wielofunkcyjny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Zob.: [Malinowski 2005, s. 695 – 703].

kajaniu potrzeb społecznych przez rozwój, na poziomie pojedynczego gospodarstwa rolnego lub sektora rolnego, różnych form rolniczej i pozarolniczej aktywności, będących sposobem praktycznej realizacji różnorodnych funkcji. Wkomponowywanie więc w wiejską przestrzeń coraz większej liczby nowych funkcji pozarolniczych powoduje odejście od jej monofunkcyjności rolniczo-produkcyjnej i w konsekwencji ożywienie gospodarcze na obszarach wiejskich. Jest to szczególnie ważne dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie [Illbery i in. 2004; Meert i in. 2005].

Rolnictwo wielofunkcyjne ma zatem za zadanie realizację równocześnie pięciu następujących głównych funkcji [Gomez Sal i in. 2003; Urban 2003; Runowski 2004; Gomez Sal i Gonzalez Garcia 2007; Harasim, Włodarczyk 2007; Fleskens i in. 2009]:

- **produkcyjnej** – dostarczanie odpowiedniej ilości i jakości dóbr i usług o charakterze rynkowym i publicznym;
- **ekonomicznej** – zapewnienie rolnikom akceptowalnych dochodów i cen odbiorcom produktów rolnych;
- **ekologicznej** – zachowanie i nienaruszanie równowagi środowiska naturalnego i jakości żywności;
- **społecznej** – uzyskanie zrozumienia i akceptacji dla poczynań gospodarczych rolników przez nierolniczą część społeczeństwa (spójność społeczna) oraz zapewnienie żywotności i atrakcyjności obszarów wiejskich;
- **kulturowej** – utrzymanie tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, tożsamości kulturowej wsi i obyczajów regionalnych (zachowanie tożsamości małych ojczyzn).

Realizacja pięciu wymienionych funkcji rolnictwa może odbywać się tylko dzięki różnorodnym formom działalności w rolnictwie, tzn. w rolniczych gospodarstwach domowych. Wypełnianie ich sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy na wsi poza gospodarstwem rolnym i motywuje do uzyskiwania akceptowalnego poziomu dochodów¹¹ ludności zamieszkującej tereny wiejskie oraz do utrzymania w odpowiedniej kondycji środowiska naturalnego, zachowania dorobku kulturalnego i krajobrazu wiejskiego.

W tabeli 1.5. przedstawiono sposoby i rezultaty wypełniania funkcji przypisanych wielofunkcyjnemu rolnictwu przez zdywersyfikowane gospodarstwo rolnicze gospodarstwa domowe, które powinny pełnić, oprócz podstawowej funkcji produkcyjnej, również inne ważne funkcje społeczno-ekonomiczne, ekologiczne i kulturowe. Realizowaniu tych funkcji sprzyjają różnorodne systemy gospodarowania w rolnictwie, tj. systemy mono-aktywne z przewagą działalności rolniczej o różnych stopniach intensywności oraz systemy wielo-aktywne (zdywersyfikowane) z różnorodną działalnością rolniczą i pozarolniczą (rozważania i wyniki badań autorki w zakresie badań nad systemami gospodarowania w rolnictwie są podane w podrozdziałach: 5.2 i 7.3). Dywersyfikacja działalności gospodarczej rolniczych gospodarstw domowych prowadzi do zwiększenia oferty źródeł zarobkowania, przez rozwój lokalnej przedsiębiorczości, wywołanej licz-

¹¹ Do głównych źródeł dochodów rolniczych gospodarstw domowych są zaliczane dochody pochodzące z prowadzenia tradycyjnej produkcji rolniczej i z działów specjalnych (ogrodnictwo, produkcja grzybów, drobiarstwo), ze zgromadzonego kapitału (pieniężnego i niepieniężnego), kredytów, pożyczek, transferów socjalnych, jak również z wykonywanej pracy poza gospodarstwem, czy też prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w gospodarstwach (agroturystyka, usługi, rzemiosło, transport), a także pochodzące z szarej sfery gospodarczej. Zob.: [Spsychalski 2005, s. 50].

nymi działaniami poprawiającymi kondycję kapitału ludzkiego i społecznego, poprawy spójności społecznej-ekonomicznej, zachowania i ochrony przyrody, wzrostu dobrobytu mieszkańców wsi oraz realizacji zrównoważonych systemów gospodarowania w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Treść tabeli 1.5. jest autorską syntezą oraz interpretacją klasycznych oraz najnowszych światowych, europejskich i krajowych osiągnięć teorii i praktyki oraz poglądów Unii Europejskiej w zakresie wielofunkcyjności rolnictwa i dywersyfikacji działalności rolniczych gospodarstw domowych.

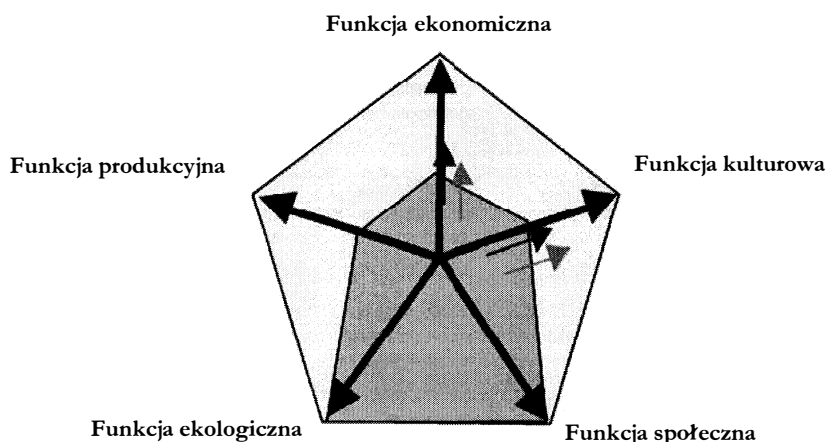
Funkcjonowanie w praktyce rolnictwa wielofunkcyjnego powoduje systematyczne przesuwanie się systemów gospodarowania w rolnictwie europejskim w kierunku systemów zrównoważonych, które stają się umiarkowanie nakładowe, czyli zintegrowane lub półintensywne, a także tradycyjne, czyli niskonakładowe lub ekstenzywne [Lammerts van Bueren i in. 2008]. Zatem, rolnictwo w Europie staje się w istocie coraz bardziej bliskie idei rolnictwa zrównoważonego. Wiele badań przeprowadzonych w różnych krajach wskazuje, że rolnictwo wielofunkcyjne znacznie lepiej realizuje ideę rolnictwa zrównoważonego i trwałego, niż rolnictwo wysokonakładowe [Meert i in. 2005; Jansen i in. 2007; Riedel i in. 2007; Tipraqsa i in. 2007; Gelan, Schwarz 2008; Sydorovych, Wossink 2008].

Wielofunkcyjność rolnictwa powinna spełniać trzy warunki: 1) zwiększać dochody i zatrudnienie w sektorze rolniczym; 2) przyczyniać się do konstrukcji nowego rolnictwa spełniającego potrzeby całego społeczeństwa; 3) doprowadzać do wykorzystania wolnych zasobów na wsi w gospodarstwach rolnych lub poza nimi [Marsden, Sonnino 2009].

Na rysunku 1.1. przedstawiono graficznie wielokryterialną ideę wielofunkcyjnego rolnictwa [Gomez Sal i in. 2003; Gomez Sal, Gonzalez Gacia 2007].

Rysunek 1.1.

Wielokryterialna idea wielofunkcyjnego rolnictwa



Źródło: [Gomez Sal, Gonzalez Garcia 2007].

Tabela 1.5.

Strategie realizacji pięciu funkcji rolnictwa, rodzaje form działalności rolniczych gospodarstw domowych na rzecz tych funkcji oraz ich efekty

Funkcje	Strategie i sposoby realizacji funkcji	Główne typy systemów gospodarowania w rolnictwie, sprzyjające realizacji funkcji	Rodzaje form działalności rolniczych gospodarstw domowych w obrębie systemów gospodarowania w rolnictwie	Efekty działalności rolniczych gospodarstw domowych w ramach pełnionych funkcji rolnictwa
Produkcyjna	Dostosowanie rolnictwa i obszarów wiejskich do WPR, restrukturyzacja i modernizacja gospodarstw, aktywne pozyskiwanie wsparcia z funduszy unijnych;	Systemy mono-aktywne z rolnictwem konwencjonalnym, ekologicznym lub zintegrowanym;	Działalność rolnicza, wielokierunkowa o różnym poziomie intensywności, łącznie z rolnictwem ekologicznym;	Produkcja żywności, surowców dla przemysłu i energii odnawialnej, bezpieczeństwo żywnościowe, odpowiednie dochody rolnicze;
Ekonomiczna	Rozwój endogenny, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, wzrost wiedzy lokalnej i inicjatywy samorządowych, rozwój różnorodnej przedsiębiorczości i nowych form działalności, usuwanie barier rozwojowych, łączenie lokalnych aktorów na obszarach wiejskich z gospodarką krajową i międzynarodową, efektywne korzystanie ze wsparcia z funduszy unijnych;	Systemy mono-aktywne z rolnictwem konwencjonalnym, ekologicznym lub zintegrowanym; Systemy wielo-aktywne z pozarolniczą działalnością w gospodarstwach i poza gospodarstwami (dwuzawodowe systemy gospodarowania);	Rolnictwo wielobranżowe o różnym poziomie intensywności i ekologiczne, skracanie łańcuchów żywnościowych, wartość dodana (drobne przetwórstwo żywności i jej konfekcjonowanie), usługi rolnicze, leśne, ekologiczne i inne, rzemiosło, transport, agroturystyka i rekreacja, dzierżawa budynków i gruntów, produkty regionalne i tradycyjne, rękodzieło ludowe, obróbka i przerób drewna, działalność nierolnicza poza gospodarstwami (własny biznes i zatrudnienie);	Opłacalność produkcji dóbr oraz usług publicznych a także zapewnienie dochodów ludności rolniczej, poprawa poziomu życia ludności na wsi przez wzbogacenie produkcji dóbr i usług oraz zwiększanie dochodów ze źródeł pozarolniczych, spójność ekonomiczna, bezpieczeństwo żywnościowe, rozwój infrastruktury i usług na obszarach wiejskich;

Ekologiczna	Rozwój endogenny, wzrost wiedzy lokalnej i inicjatyw samorządowych, poprawa kapitału ludzkiego i społecznego, aktywne pozyskiwanie wsparcia z funduszy unijnych, zwłaszcza z programów rolno-środowiskowych;	Systemy wielo-aktywne z pozarolniczą działalnością w gospodarstwach; Systemy o marginalnej lub ekstensywnej (niskonakładowej) działalności gospodarczej z dochodami socjalnymi;	Zachowanie bioróżnorodności, rolnictwo ekologiczne, niskonakładowe i ekstensywne;	Żywność o wysokiej jakości, zrównoważone rolnictwo i obszary wiejskie, ochrona przyrody, poprawa jakości środowiska (gleby, wody, powietrza), zapobieganie zmianom klimatycznym, zabezpieczanie siedliska dla dzikiej przyrody;
Społeczna	Rozwój przedsiębiorczości, rozwój endogenny oparty na lokalnych zasobach, poprawa kapitału ludzkiego i społecznego, wzrost wiedzy i inicjatyw lokalnych, korzystanie ze wsparcia z funduszy unijnych;	Systemy wielo-aktywne z pozarolniczą działalnością w gospodarstwach i poza gospodarstwami (dwuzawodowe systemy gospodarowania);	Skracanie łańcucha żywnościowego przez sprzedaż bezpośrednią, drobną przetwórczość i handel lokalny; usługi rolnicze, rzemiosło i transport, wartość dodana, tworzenie produktów regionalnych i tradycyjnych, dzierżawa gruntów i budynków, agroturystyka i rekreacja, zatrudnienie poza gospodarstwem, własna przedsiębiorczość;	Zwiększenie zatrudnienia w gospodarstwie i poza nim, zwiększanie dochodów rolniczych gospodarstw domowych, zwiększenie atrakcyjności obszarów wiejskich, zachęta do osiedlania i inwestowania ludzi z miast, wzrost spójności społecznej i żywotności obszarów wiejskich, rozwój postaw obywatelskich i odpowiedzialności za „małe ojczyzny”;
Kulturowa	Odnowa wsi, zachowanie i promowanie dziedzictwa kulturowego, rozwój endogenny, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, zdobywanie środków finansowych z funduszy unijnych.	Systemy wielo-aktywne z pozarolniczą działalnością w gospodarstwach; Systemy o marginalnej lub ekstensywnej (niskonakładowej) działalności gospodarczej z dochodami socjalnymi.	Agroturystyka, produkty regionalne i tradycyjne, wartość dodana, rękodzieło ludowe, kształtowanie i ochrona tradycyjnego krajobrazu wiejskiego.	Utrzymanie tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, zachowanie tożsamości kulturowej, pielęgnowanie tradycji, zwiększenie atrakcyjności obszarów wsi.

Źródło: Opracowanie własne.

Długość każdego wektora w, przedstawionym powyżej, pięciokacie oznacza maksymalne znaczenie każdej funkcji rolnictwa, zaś punkty na tych wektorach, po połączeniu tworzące szarą powierzchnię, oznaczają stopień realizacji tych funkcji w konkretnej sytuacji gospodarstwa rolnego lub obszaru wiejskiego.

Van Huylbroeck i współautorzy zaproponowali podzielenie pozarolniczych funkcji rolnictwa na cztery grupy [Van Huylbroeck i in. 2007]:

- **funkcje zielone:** zarządzanie zasobami ziemi, w celu: utrzymania jej właściwości oraz utrzymania bioróżnorodności, ochrony dobrostanu zwierząt oraz stworzenia dogodnych warunków dla dziko żyjącej flory i fauny (należące do normatywnej funkcji przyrodniczej);
- **funkcje błękitne:** zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa czystości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatrowej (należące do normatywnych funkcji: przyrodniczej, społecznej i ekonomicznej);
- **funkcje żółte:** utrzymanie spójności i zachowanie żywej społeczności na obszarach wiejskich, pielęgnowanie tradycji kulturowej, rozwój przedsiębiorczości: rzemiosła tradycyjnego, agroturystyki, myślistwa, (należące do normatywnej funkcji kulturowej);
- **funkcje białe:** zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowej żywności (należące do normatywnej funkcji społecznej).

Jednak należy zauważyć, że rozwój nowych pozarolniczych funkcji na obszarach wiejskich, wypełnianych przez rolnictwo, wymaga wzmocnienia działań przedsiębiorczych nie tylko przez rolników w ich gospodarstwach rolnych, ale również przez: samorządy, społeczności lokalne, instytucje rządowe i pozarządowe oraz organizacje rolnicze działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Jest to szczególnie istotne na obszarach ONW, na których występują niekorzystne uwarunkowania do prowadzenia produkcji rolniczej, a rozwój działalności pozarolniczej może być czynnikiem w znaczącym stopniu redukującym istniejące utrudnienia i poprawiającym efektywność gospodarowania [Chaplin i in. 2004]. Koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa w ogóle, a zwłaszcza na obszarach ONW, powinna stanowić integralną część lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich i być realizowana dzięki dywersyfikacji działalności rolniczych gospodarstw domowych na podstawie istniejącego na danym obszarze typ systemu gospodarowania w rolnictwie [van Ploeg i in. 2000; Chaplin i in. 2004; Hodge, Monk 2004; Ramniceanu i in. 2007; Renting i in. 2009; Fleskens i in. 2009]. Podejście do rozwoju, polegające na określeniu niezbędnych, priorytetowych działań i spodziewanych z tego tytułu korzyści, daje możliwości wskazania ścieżek dojścia do celu, co w konsekwencji sprzyjałoby zrównoważonemu rozwojowi danego terenu wiejskiego.

Możliwości wdrażania tego rozwoju są odmienne w różnych krajach¹², to jest uzależnione od: poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju, znaczenia rolnictwa w jego gospodarce oraz akceptowanych i realizowanych priorytetów rozwojowych. Na przykład w grupie krajów transformacji gospodarczej, które cha-

¹² Współczesne europejskie podejście do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich autorka przedstawiła w pracy zob.: [Roszkowska-Mądra 2009].

rakteryzuje niski poziom urbanizacji, do tych krajów zalicza się Polskę, polityka rozwoju wsi jest skupiona na wspieraniu dywersyfikacji produkcji rolniczej, dążąc przy tym do podnoszenia jej jakości, oraz na dywersyfikacji działalności pozarolniczej, wspierając rozwój oświaty i kształcenia zawodowego, wdrażając postęp techniczny i biologiczny w tradycyjnych i nowych gałęziach produkcji, wspomagając procesy kooperacji i tworzenia powiązań sieciowych w rolnictwie. Działania te umożliwią drobnym gospodarstwom rolnym, które stanowią duży udział w strukturze gospodarstw rolnych w Polsce, dywersyfikować źródła uzyskiwanych dochodów, co pozwoli im wzmocnić pozycję konkurencyjną w stosunku do dużych obszarowo, specjalistycznych, o intensywnych systemach rolniczych, gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym podtrzymywaniu i wspieraniu wszystkich funkcji rolnictwa.

Trouvé, Ramniceanu, Ackrill, Wilson, Daniel, Perraud [Trouvé i in. 2007; Ramniceanu, Ackrill 2007; Wilson 2008; Daniel, Perraud 2009] wskazują na promowanie i wspieranie różnych formuł i odmian zarówno natężenia, jak i kształtu wielofunkcyjności w rolnictwie krajów Unii Europejskiej. Zauważa się także specyfikę krajów unijnych w strategii realizowania polityki rolnej, głównie na rzecz wsparcia rozwoju na różnych szczeblach, która jest główną formą działań zewnętrznych i zarządzania publicznego. Wynika to z chęci dostosowania wizji rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej i środowiskowej w danym kraju. Na przykład rozwój wielofunkcyjności rolnictwa w Holandii i Francji przebiegał odmiennie. Francuskie podejście do wielofunkcyjności rolnictwa jest uznawane za wiele bardziej rolnicze aniżeli holenderskie [Daniel, Perraud 2009]. W polityce Francji wielofunkcyjność rolnictwa była uwzględniana już od początku lat siedemdziesiątych minionego wieku jako główna idea rozwoju obszarów wiejskich. Od 1999 roku zasada wielofunkcyjności rolnictwa stała się przewodnią zasadą dla całego francuskiego sektora rolnego. Francuskie podejście do wielofunkcyjnego rozwoju zostało zorganizowane wokół zagadnień produkcji i sektora rolnego i było kierowane przede wszystkim na wspieranie dochodów z rolnictwa. Najbardziej burzliwe debaty dotyczące wielofunkcyjności rolnictwa toczyły się między związanymi ze sobą rolnikami gospodarującymi w małych i dużych gospodarstwach rolnych, a nie, jak w przypadku Holandii, między rolnikami i organizacjami ekologicznymi. We Francji głównym obszarem zmian związanych z wielofunkcyjnością było samo rolnictwo nastawione na proponowanie różnorodnych działalności, z których rolnicy mogli w zależności od własnych preferencji interesów, strategii życia i zarobkowania wybierać najodpowiedniejsze [Lowe i in.2002]. We Francji jest wdrażana wszechstronniejsza formuła wielofunkcyjności rolnictwa, aniżeli w Holandii. Zakłada ona podobne znaczenie każdej z pięciu funkcji rolnictwa, jako skutecznej realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju rolnictwa i wsi [Daniel, Perraud 2009]. Model polityki francuskiej wobec wielofunkcyjnego rozwoju obejmuje szerokie, wieloaspektowe podejście do tego zagadnienia (społeczne, ekonomiczne, terytorialne, środowiskowe). Cechuje go zasada wspólnej dbałości i odpowiedzialności o tworzenie i wdrażanie tej polityki ze strony instytucji rządowych oraz silnych organizacji rolniczych, reprezentujących rolników. W modelu tym duże znaczenie ma zarządzanie oddolne. Na wsparcie wielofunkcyjnego rolnictwa, w ramach osi 3 PROW 2007-2013, blisko 60% środ-

ków zostanie skierowanych na programy mające na celu stworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Pozostała część, w ramach tej osi, zostanie przeznaczona na działania sprzyjające poprawie jakości życia mieszkańców wsi. Priorytetem będzie zarówno wspieranie działalności rolniczej, w ramach której środki będą dostępne przede wszystkim na wsparcie agroturystyki oraz innych opierających się na rolnictwie przedsiębiorstw, jak i rozwoju i odnowy wsi.

W Holandii strategia wielofunkcyjnego rolnictwa jest rozpatrywana w układach terytorialnych. Jest to model zmierzający do zapewnienia warunków zrównoważonego rozwoju, oparty na politycznych wyborach uwzględniających potrzeby społeczeństwa, nie ograniczając i nie wykluczając przy tym zupełnie wysoce produktywnej i ukierunkowanej na eksport gospodarki rolnej. W modelu tym wielofunkcyjność rolnictwa została wprowadzana na podstawie przestrzegania ścisłych ekologicznych standardów. W modelu polityki holenderskiej wobec wielofunkcyjnego rolnictwa towarzyszył spadek wsparcia na rzecz rynku. Rozstrzygającymi kryteriami wdrażania wielofunkcyjności na danym terytorium są normy ekologiczne, do których rolnictwo musi się bezwzględnie dostosować, niezależnie od kierunku prowadzonej polityki i interesów rolników. W modelu tym szczególna uwaga jest zwracana na efektywne wspieranie realizacji ekologicznej funkcji rolnictwa ze względu na to, że preferowany w przeszłości industrialny rozwój rolnictwa spowodował znaczną degradację środowiska naturalnego w agro-ekosystemach. W latach 2007-2013 w Holandii przyjęto zdecentralizowany system administrowania działaniami w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Decentralizację uznano za element nowego podejścia władz Holandii do polityki rozwoju obszarów wiejskich, a jako główny cel tej polityki wymieniono ochronę przyrody oraz krajobrazu i środowiska na obszarach wiejskich [Roszkowska-Mądra 2009].

W Polsce wydaje się być pożądanym tworzenie i wdrażanie francuskiej formuły wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i wsi. Formuła ta zakłada podobne znaczenie każdej z pięciu funkcji rolnictwa w koncepcji jego wielofunkcyjności, jako skutecznej realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa. Taką propozycję traktowania wielofunkcyjności w rolnictwie polskim i dostosowania strategii jej wdrażania do terytorialnego zróżnicowania obszarów wiejskich uzasadnia aktualna rzeczywistość polskiej wsi i rolnictwa. Polega ona na istnieniu dużej frakcji małych powierzchniowo gospodarstw rolnych, które są często mało efektywne w produkcji rolniczej, zaś rozwijają swoją dywersyfikację działalności pozarolniczej w kierunku własnej przedsiębiorczości w gospodarstwach i poza nimi (głównie zatrudnienie najemne, prowadzące do powrotu dwuzawodowości), w warunkach znacznych, wolnych zasobów siły roboczej na wsi, oraz o licznych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. To wszystko wskazuje na potrzebę poszukiwania rozwiązań dających, z jednej strony możliwości różnicowania struktury źródeł utrzymania ludności, a z drugiej ochrony istniejących zasobów naturalnych, tak aby mogły w pełni z nich korzystać kolejne pokolenia. Jednakże taki model rozwoju rolnictwa i wsi wymaga pełnej akceptacji oraz ambitnych i wytrwałych działań zarówno ze strony społeczeństwa wiejskiego (działania oddolne i rozwój endogenne), jak i różnych szczebli władzy (działania zewnętrzne w ramach elastycznego wdrażania różnych rodzajów polityk, czyli zarządzania

i kierowania publicznego, wspierającego lokalne inicjatywy przedsiębiorczości), oraz przekonania, że zachowanie i ochrona przyrody przyczyni się do wzrostu poziomu życia ludności. W Polsce w latach 2007-2013 wielofunkcyjne rolnictwo jest wspierane przede wszystkim w ramach osi 3: „Programu rozwoju obszarów wiejskich” (poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i promowania różnicowania gospodarki wiejskiej), która obejmuje: różnicowanie jej w kierunku działalności nierolniczej; zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką; podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej; odnowę i rozwój wsi. Wdrażanie strategii wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa może być również wspierane finansowo przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), [Roszkowska-Mądra 2009].

Wielofunkcyjne rolnictwo, realizujące idee zrównoważonego rozwoju, powinno być szczególnie doceniane w zarządzaniu rozwojem obszarów ONW, ze względu na ich wyjątkowy i specyficzny charakter oraz duże potrzeby przyrodniczo-społeczne, które stanowią główne cele działań rolnictwa w zakresie realizacji tej idei. Zatem odpowiednie programy, kierunki i strategie rozwoju ONW powinny być określane i realizowane zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju [Hadyńska i Hadyński 2006].

Zmiany, jakim podlega Wspólna Polityka Rolna (w coraz większym stopniu jest wspierany rozwój obszarów wiejskich, a w coraz mniejszym ceny i dochody), wyraźnie wskazują, że ukierunkowuje się ona na wielofunkcyjny (rozumiany i wspierany oraz realizowany w różnych formułach natężenia i kształtu, zależnie od wizji i potrzeb krajów Unii Europejskiej) rozwój rolnictwa i wsi, który jest najodpowiedniejszym sposobem sprzyjającym zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich. W warunkach polskiej wsi przyszłość ma wdrażanie pełnej formuły wielofunkcyjnego rozwoju i jej realizacji dzięki dywersyfikacji form działalności gospodarczej zarówno w odniesieniu do rolniczych gospodarstw domowych (podanych w tabeli 1.5.), jak i innych sektorów gospodarki na obszarach wiejskich (podanych w tabeli 1.4.). Wspieranie efektywnego wdrażania w Polsce koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i wsi w kształcie pełnej formuły, za sprawą różnorodnych sposobów zarządzania publicznego na wszystkich szczeblach administracyjnych, powinno być dokonywane elastycznie, odpowiednio do terytorialnego zróżnicowania systemów gospodarowania w rolnictwie. Zdaniem wielu badaczy, ta niedoceniana dotąd zasada wsparcia publicznego należy do bardzo ważnych, decydujących o powodzeniu wdrażania polityki gospodarczej i wszelkiego rodzaju interwencjonizmu gospodarczego.

1.4.3. Inne wybrane koncepcje realizacji zrównoważonego rozwoju

Koncepcja ładu

Koncepcja ładu jest uważana za jeden ze sposobów realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, rozumianego jako ład zintegrowany, który jest tworzony przez ład społeczny, gospodarczy i środowiskowy [Borys 2004]. Pojęcie ładu kojarzy się z: uporządkowaniem, harmonijnością, regularnością, proporcjonalnością i ukierunkowuje myślenie na współzależność, koordynację procesów

rozwoju w sposób zintegrowany, mając na względzie uwzględnienie konkretnych, specyficznych warunków. Myślenie w kategoriach ładu, w odniesieniu na przykład do wsi, ma znaczenie w zharmonizowaniu procesów rozwoju, polega ono na wykorzystaniu jej potencjału wewnętrznego i możliwości rozwojowych, nie aplikując przy tym jednocześnie rozwiązań niezgodnych z owymi potrzebami i możliwościami [Wieruszewska 1996, s. 40 – 57]. Zmiana ładu społeczno-gospodarczego w Polsce, po 1989 roku, z monocentrycznego na policentryczny spowodowała sytuację, w wyniku której współcześnie w kształtowaniu społeczeństwa i gospodarki uczestniczy wiele współodpowiedzialnych instytucji zarówno o charakterze formalnych, jak i nieformalnym. Podstawę tworzenia ładu, według nowego porządku, stanowi respektowanie reguł porozumienia i współżycia, przy wykorzystaniu wspólnej wiedzy, pozwalającej na lepsze zrozumienie i prawidłową interpretację konkretnych sytuacji. Te nowe warunki umożliwiają rozwój wsi i rolnictwa dostosowany do jego specyfiki, stwarzający społecznościom warunki rozwijania różnorodnych inicjatyw lokalnych [Wieruszewska 1996].

Koncepcja ładu nabiera szczególnego znaczenia w okresie dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego, któremu towarzyszą przekształcenia w przestrzeni i zmiany w środowisku przyrodniczym. Wówczas to niezbędne stają się długookresowe strategie rozwoju, uwzględniające wzajemne powiązania występujące między polityką społeczno-gospodarczą, przestrzenną i ekologiczną, mające swój wyraz w realizowanej polityce regionalnej, która powinna umożliwiać rozwiązywanie problemów lokalnych, regionalnych i przyczyniać się do kształtowania ładu zintegrowanego [Ślusarz 2005, s. 112].

Koncepcja odnowy wsi

Inną koncepcją rozwoju obszarów wiejskich, służącą realizacji ich wielofunkcyjnego rozwoju, jest koncepcja odnowy wsi. Jej celem jest wywołanie potrzeby zaangażowania w rozwój wsi jej mieszkańców i poprawa jakości ich życia. Zatem jest to proces polegający na kształtowaniu warunków życia ludzi na obszarach wiejskich, w którym społeczność lokalna pełni rolę inicjatora działań, wpływając na standard i jakość życia, przy zachowaniu tożsamości wsi wyrażającej się w akceptowaniu i kultywowaniu wartości życia wiejskiego [Wilczyński 2004; Kamiński 2008b, s. 36]. W koncepcji tej dąży się do: 1) zachowania tożsamości kulturowej; 2) poprawy warunków życia (materiałnych i niemateriałnych); 3) wzrostu aktywności społeczności lokalnych; 4) przestrzegania zasady subsydiarności dzięki rozwojowi endogennemu; 5) kompleksowego rozwoju (kultura, środowisko naturalne, edukacja, gospodarka); 6) tworzenia sieci współpracy regionów; 7) przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju.

Narodziła się ona jako pewna propozycja działań zmierzających do realizacji nowego paradygmatu rozwoju obszarów wiejskich. Powstanie tej koncepcji było reakcją na kryzys, jaki pojawił się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych minionego wieku w krajach zachodniej Europy. Kryzys ten był wywołany realizacją ówczesnej polityki rolnej i przemianami cywilizacyjnymi, które zachodziły pod wpływem wdrażania działań zgodnych z paradygmatem modernizacji, realizowanych w wyniku industrializacji

i urbanizacji wsi. Przejawiał się on głównie w: zaniechaniu rolniczego gospodarowania przez wiele rodzinnych gospodarstw rolnych, degradacji środowiska przyrodniczego, zatracaniu tradycji i wartości wiejskiego krajobrazu kulturowego, osłabianiu możliwości kształtowania własnego stylu życia i własnych potrzeb. Dlatego, w celu wykorzystania istniejącego potencjału obszarów wiejskich, są konieczne instrumenty, które uaktywnią lokalne społeczności wiejskie wokół wspólnie istotnych celów. Taką doskonałą propozycją i szansą na realizację wspólnie określonych celów wydaje się być koncepcja odnowy wsi, która umożliwi stymulowanie konkretnych działań przywracających *naturalne niegdyś związki człowieka z naturą* [Kaleta 2007]. Początki tej koncepcji w Polsce sięgają końca lat czterdziestych minionego wieku. Była ona wówczas proponowana przez Chmielowskiego w odniesieniu do odnowy sił człowieka i związana z rozwojem lecznictwa uzdrowiskowego w Polsce, następnie została poszerzona o rozwój osadnictwa. Jej prazródłem jest więc koncepcja odnowy osadnictwa, która wówczas nie mogła i nie była rozwijana w kraju [Siemiński 1996]. Niemcy i Austria były pierwszymi krajami europejskimi, w których zaczęto wdrażać koncepcje odnowy wsi w celu zahamowania gwałtownego wyludniania się wsi. W Niemczech zaczęto ją wdrażać drogą odgórną, dzięki strukturom rządu krajowego w połowie lat sześćdziesiątych minionego wieku. Natomiast w Austrii jej realizację rozpoczęto nieco później, w 1977 roku, ale drogą odolną w wyniku działań inicjowanych przez społeczności lokalne, dążąc przy tym do poprawy jakości życia, zachowania tożsamości wsi i wartości humanistycznych [Pacek 2007].

Na forum europejskim potrzeba podejmowania działań zapobiegających niekorzystnym następstwom realizacji paradygmatu modernizacji została zainicjowana w latach 1987 – 1988 roku akcją pod nazwą „Europejska Kampania na rzecz Rozwoju Przestrzeni Wiejskiej”. Pierwszy Europejski Kongres Odnowy Wsi odbył się w 1987 roku. Przedstawiono na nim postawę krajów europejskich wobec zachodzących negatywnych tendencji w rozwoju obszarów wiejskich. Ustalono potrzeby, ich charakter i zakres intensywności, z jaką mogą zachodzić zmiany, aby nie stanowiły one zagrożenia dla środowiska, ludzi i interesów krajów europejskich¹³ [Siemiński 1996; Kaleta 2007].

Pierwszy zarys programu mającego na celu uświadomienie potrzeby i podjęcie działań na rzecz zachowania żywotności obszarów wiejskich, w tym również tradycyjnych wartości i wzorców życia na wsi i rozwoju wsi, przedstawił Europejski Ruch Odnowy Wsi i Małych Miast w 1991 roku. Natomiast w Polsce pierwszy program odnowy wsi zaczęto realizować w regionie opolskim w 1997 roku. Upowszechnienie jego doświadczeń w kolejnym roku zaowocowało rozpowszechnianiem się tej idei w całym kraju i zorganizowaniem w 2002 roku na Opolszczyźnie „I Polskiego Kongresu Odnowy Wsi”.

Sukcesy wprowadzanych w Polsce regionalnych programów odnowy wsi zaowocowały podejmowaniem dalszych starań związanych z odnową wsi w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego w Polsce oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004 – 2006”, na które uzyska-

¹³ Interesy krajów europejskich odnoszą się do: respektowania trzech zasad dotyczących związku ludzi ze środowiskiem, konieczności prowadzenia zintegrowanych działań na wszystkich szczeblach zarządzania i wykazywania zaangażowania ze strony władz w konsultacjach z miejscowymi społecznościami w sprawie przyznawania środków na programy rozwojowe. Szerzej na ten temat pisze Ślusarz. Zob.: [Ślusarz 2005, s. 114].

no środki finansowe w wysokości 90 milionów euro. Wdrażane działania w tym okresie budżetowym miały na celu mobilizację lokalnych społeczności i pobudzanie aktywności do podejmowania wspólnych przedsięwzięć zmierzających w kierunku poprawy warunków i jakości życia w swojej miejscowości. Ważnym elementem do 2004 roku w programach odnowy wsi było tworzenie, ze strony samorządu województwa, systemu wsparcia w postaci organizacji szkoleń, warsztatów i konferencji dla liderów z sołectw realizujących programy odnowy oraz fundowanie grantów finansowych na rozpoczęcie wdrażania programów. Po 2004 roku, odnowa wsi stała się jednym z działań pomocowych Unii Europejskiej, co spowodowało zaistnienie zgoła innego modelu wdrażania programu. Pomimo wielu mankamentów dotyczących procedury wdrażania programów odnowy po 2004 roku, np. ograniczanie mieszkańcom wsi możliwości partycypacji w realizacji projektów, należy zaznaczyć, że przyniosły one wiele ważnych inwestycji dla mieszkańców obszarów wiejskich. Na lata 2007-2013 przeznaczono do wykorzystania 581 milionów euro na działania „Odnowa i rozwój wsi” w ramach PROW [Wilczyński 2007]. Odnowę wsi od innych przedsięwzięć, podejmowanych na rzecz rozwoju wsi, wyróżnia podejmowanie działań na poziomie wsi, inicjowanych przez jej mieszkańców, oraz ich partycypacja zarówno decyzyjna, jak i realizująca [Błąd 2007]. Przedsięwzięcia te obejmują następujące sfery aktywności: 1) kształtowanie standardu życia społeczności lokalnej dzięki rozwojowi infrastruktury technicznej i społecznej (inwestycje publiczne) oraz zabudowy mieszkalnej i urzędzeniu obiekty (inwestycje prywatne); 2) poprawę warunków ekonomicznych, wzrost dochodów wskutek tworzenia nowych miejsc pracy w działalnościach pozarolniczych, a także stworzenia możliwości dywersyfikacji działalności w gospodarstwach rolnych; 3) podniesienie duchowej (niematerialnej) sfery życia, wyrażającej się wzmocnieniem więzi międzyludzkich i wzrostem poczucia bezpieczeństwa, stworzenie możliwości samorealizacji, korzystania z oferty: kulturalnej, edukacyjnej, wypoczynkowej, rekreacyjnej; 4) identyfikację tożsamości wsi oraz wartości życia wiejskiego (kultywowanie tradycji, specyfiki życia wiejskiego, tworzenie związków z miejscem zamieszkania), co pozwala zachowywać niepowtarzalność wspólnoty lokalnej [Heffner 2007b].

Współcześnie koncepcja odnowy wsi jest realizowana na dwa sposoby. Pierwszy sposób to inicjatywa LEADER [Furmankiewicz i in. 2009], promująca aktywność oddolną, a drugi jest związany ze współfinansowaniem inwestycji na obszarach wiejskich ze środków unijnych rozdysponowywanych przez samorządy wojewódzkie w ramach SPO w latach 2004 – 2006, zaś w obecnym okresie budżetowym istniejący w ramach PROW. Reasumując powyższe rozważania, wydaje się, że koncepcja odnowy wsi, która opiera się na kompleksowym podejściu do rozwoju, stwarza szansę mieszkańcom wsi na realizację działań, które pozwolą stworzyć taką wieś, w której ludzie będą chcieli mieszkać, pracować i odpoczywać.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju gospodarki lokalnej

Rozwój obszarów wiejskich jest procesem złożonym, zróżnicowanym w czasie i przestrzeni, zależy on od wielu czynników¹⁴ i w związku z tym nie będzie i nie może przebiegać według jednego modelu [Hodge i Monk 2004; Dinis 2006; Hall i in. 2004; Wilson 2008; van Ploeg i in. 2009].

Według van der Ploeg i Longa, współczesny rozwój wiejski przebiega w trzech kierunkach [Halamska, Śpiewak 2008]:

- **przeformułowaniu (*regrounding*)**, polegającym na zmniejszaniu wydatków na rolnictwo (związanych bezpośrednio z produkcją i z inwestycjami) na produkcję i poszukiwaniu nowych źródeł dochodów dla rolników;
- **poszerzaniu (*broadening*)**, czyli wchodzeniu z nowymi formami działalności rolniczej i około rolniczej (agroturystyka, usługi na rzecz ochrony środowiska);
- **pogłębianiu (*deepening*)** produkcji wysokiej jakości żywności, w tym ekologicznej, i tworzenie krótkich łańcuchów żywnościowych.

Wydaje się, że ze względu na duże zróżnicowanie obszarów wiejskich [Hodge i Monk 2004; Meert i in. 2005; Roszkowska-Mądra i in. 2006; van Ploeg i in. 2009] podejście do aktywizacji ich rozwoju dzięki działaniom zewnętrznym powinno polegać na dokładnym poznaniu systemów gospodarowania w rolnictwie¹⁵, występujących na danym obszarze. Takie podejście daje możliwości zainicjowania lokalnego rozwoju na podstawie ich wewnętrznego potencjału rozwojowego [Hodge i Monk 2004; Sharpley i Vass 2006; Trouvé i in. 2007]. Słuszność takiego podejścia potwierdza i wyjaśnia koncepcja rozwoju endogennego [Knickel i Renting 2000; van Ploeg i in. 2000; Terluin 2003; Olechnicka 2004; Dinis 2006; Renting i in. 2009; van Ploeg i in. 2009], opierającego się przede wszystkim na zasobach lokalnych. Zwolennicy tego podejścia uważają, że zainicjowane rozwojowe procesy gospodarcze, bazujące na wewnętrznej akumulacji kapitału i wiedzy, pozwalają na trwałe, samodzielny i długookresowy rozwój, dający szansę uniknięcia rozwoju zależnego od centrów krajowych [Terluin 2003; Gorlach 2004; Dinis 2006].

Koncepcję zrównoważonego rozwoju gospodarki lokalnej zaproponował w 1998 roku J. Pretty. Jest to koncepcja endogenicznego rozwoju terenów wiejskich, w której

¹⁴ Do czynników tych należą: uwarunkowania przyrodnicze; położenie (peryferyjne, w bliskiej lub dalekiej odległości od ośrodków miejskich, względem rynków zbytu i zaopatrzenia); sytuacja społeczna (poziom bezrobocia, wykształcenia) i demograficzna; struktura gospodarki; stan rozwoju infrastruktury społecznej, technicznej; sprawność funkcjonujących instytucji; poziom przedsiębiorczości; preferencje oczekiwań i potrzeb lokalnych społeczności wobec dóbr i potrzeb.

¹⁵ **System gospodarowania w rolnictwie (*ang. farming system*)** obejmuje trzy aspekty działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, a mianowicie: system produkcji rolniczej, działalność pozarolniczą i uwarunkowania obu tych działalności. Jest to opis holistyczny gospodarstwa rolnego lub jednostki terytorialnej pod względem rolniczego wykorzystania ziemi, tj.: struktury, intensywności i efektywności prowadzenia produkcji roślinnej i zwierzęcej; rodzaju gospodarczej działalności pozarolniczej oraz poziomu dochodów i życia rolnika wraz z jego rodziną, a także opis środowiska: przyrodniczego, społecznego, ekonomicznego, infrastrukturalnego i instytucjonalnego, które warunkują, wymienione, rodzaje działalności gospodarczych. Zob.: [Dixon i in. 2001; Meert i in. 2005; Ruben i in. 2007; Van Huylenbroeck i in. 2007; Renting i in. 2009].

przede wszystkim zwraca się uwagę na możliwie jak najlepsze wykorzystanie własnych zasobów oraz na prawidłowy przebieg aktywizacji procesu produkcji i dystrybucji wytworzonych dóbr. Główną ideą zrównoważonego rozwoju gospodarki lokalnej nie jest stworzenie samowystarczalności społeczności lokalnej, a jedynie chodzi w niej o maksymalne wykorzystanie możliwości lokalnych, a dopiero w dalszej kolejności o rozwój zewnętrznych stosunków gospodarczych. Rozwój egzogeniczny natomiast jest oceniany jako skuteczna metoda aktywizacji tych obszarów, ale jedynie tylko w krótkim okresie, natomiast w długim jest oceniana jako ryzykowna i kosztowna [Zarebski 2002, s.51].

Zaproponowana przez J. Pretty'ego, koncepcja zrównoważonej gospodarki lokalnej opiera się na pięciu zasadach, do których zalicza się: 1) eliminowanie niepotrzebnego ubytku kapitału i wykorzystywanie odnawialnych zasobów własnych; 2) wykorzystywanie dóbr i usług wytworzonych na rynku lokalnym; 3) zwiększanie wartości surowców lokalnych dzięki ich przetwarzaniu przed sprzedażą; 4) organizowanie uczestników procesu gospodarczego (osób, instytucji) w sieci współpracy, grona i terytorialnych systemów produkcyjnych, tworząc w ten sposób lepszą jakość produktów, klimat wzajemnego zaufania, promując lepszą wymianę i korzystne kontakty; 5) przyciąganie aktywów zewnętrznych w postaci kapitału finansowego, ludzkiego, społecznego oraz nowych technik i technologii.

Pomnażanie bogactwa jest istotą działań społeczności stosującej zrównoważoną gospodarkę lokalną. W sytuacji, kiedy dojdzie do uszczuplenia własnych zasobów, zaleca się wyrównanie strat dzięki dopływowi zewnętrznych środków finansowych. Napływ środków finansowych do gospodarki lokalnej może odbywać się w wyniku: 1) sprzedaży lokalnych dóbr i usług; 2) napływu dochodów z pracy wykonywanej poza stałym miejscem zamieszkania; 3) uzyskiwania dotacji z zewnątrz przez instytucje na wsparcie gospodarki lokalnej; 4) uzyskiwania świadczeń społecznych (renty, emerytury i inne).

1.5. Instrumenty wspierające rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich

Tworzeniem warunków zapewniających trwały rozwój w strukturach przestrzennych zajmuje się polityka gospodarcza, która jest rozumiana jako świadome oddziaływanie władz państwowych oraz instytucji i organizacji międzynarodowych na gospodarkę – jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie i stosunki ekonomiczne [Winiarski 2006]. Prowadzona może być za pośrednictwem odpowiednio dobranych instrumentów, dostępnych na różnych poziomach zarządzania. Może ona być ukierunkowana sektorowo (polityka rolna, handlowa, turystyczna, przemysłowa) i horyzontalnie, jako wsparcie całego systemu ekonomicznego: polityka wzrostu, polityka strukturalna, polityka regionalna, polityka lokalna.

Ze względu na fakt, że obszary wiejskie są zazwyczaj słabe gospodarczo, a jeszcze w większym stopniu dotyczy to obszarów ONW, powinno być do nich kierowane wielokierunkowe wsparcie finansowe ze źródeł unijnych, krajowych oraz pochodzących z organizacji pozarządowych. Pozwoli to im na realizowanie złożonych celów rozwojowych, planowanych i wdrażanych na różnych poziomach pu-

blicznego zarządzania (unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym), ułatwiając w ten sposób: lepsze dostosowanie pomocy (zakresu, środków) do obiektywnych potrzeb, zarządzanie rozwojem w konkretnych układach przestrzennych oraz dostosowanie do istniejącej lokalnej specyfiki.

Każdy szczebel polityki ma swoją swoistą specyfikę. Polityka na szczeblu Unii Europejskiej zajmuje się sprawowaniem ponadnarodowej kontroli nad zachodzącymi zjawiskami i procesami, z którymi nie byłyby w stanie poradzić sobie państwa na poziomie krajowym. Polityka ta ma formę strategicznych wytycznych, odnoszących się do zasad jej prowadzenia w poszczególnych krajach członkowskich. Ważnym jej instrumentem w promowaniu europejskiego modelu rolnictwa są Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej.

Zarówno priorytety, jak i cele WPR oraz formy udzielanego wsparcia, w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich, od początku jej istnienia ewaluowały. Celem wcześniejszym było: *utrzymanie gospodarki rolnej i terenów rolnych*, zaś współcześnie celem tym jest: *zarządzanie równowagą między jakością środowiska obszarów wiejskich i jakością życia wiejskich społeczności* [Kamiński 2008a, s. 106]. Politykę UE wobec wsi i rolnictwa w latach 2004 – 2006 oparto na dwóch filarach, obejmujących instrumenty polityki rynkowo-cenowej, związane z produkcją rolną (ceny minimalne, kwoty produkcji, dopłaty bezpośrednie itp. (Filar I) i instrumenty polityki strukturalnej: dopłaty do obszarów ONW, zalesianie, programy rolno-środowiskowe, wsparcie procesu przejmowania gospodarstw rolnych przez młodych rolników (Filar II) zawartych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwoju Obszarów Wiejskich” wdrażanych przez: Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Agencję Rynku Rolnego (ARR), Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Urzędy Marszałkowskie.

Na okres programowania 2007 – 2013, obok wsparcia bezpośredniego, finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji, wspomaganie rolnictwa i obszarów wiejskich odbywa się we wszystkich krajach członkowskich UE według zasad przyjętych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), który łączy środki towarzyszące WPR z mechanizmami strukturalnymi. Polski PROW obejmuje 22 działania zgrupowane w czterech osiach priorytetowych. Łączny budżet PROW, w Polsce, na lata 2007 – 2013 wynosi 17,23 mld euro, z tego wkład strony polskiej nie przekroczy 4 mld zł [Spsychalski 2008b, s. 353 – 362].

Polityka na szczeblu krajowym stanowi **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia** i ma formę centralnych zaleceń do przygotowywania na niższych szczeblach instrumentów służących koordynowaniu międzyregionalnych form przestrzennego rozwoju o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. Wsparcie krajowe polega na podejmowaniu przez organy władzy państwowej przedsięwzięć finansowych z budżetu państwa (bądź samorządu, czy innych instytucji prawa publicznego) oraz innych działań o charakterze niefinansowym, wspierających ekonomiczne funkcjonowanie określonych przedsiębiorstw, sektorów gospodarki, lub wytwarzaniu określonych produktów. Udział krajowy w finansowaniu instrumentów, wspieranych z budżetu UE, nie jest zaliczany do pomocy państwa.

Działania na poziomie krajowym w odniesieniu do obszarów o niekorzystnych warunkach do prowadzenia działalności rolniczej (ONW) powinny sprowadzać się do ustalania pewnych uregulowań prawnych dotyczących możliwości aktywizacji tych obszarów i jednocześnie utrwalania w świadomości społeczeństwa akceptacji do ich wspomagania, ponieważ ze względu na liczne i różnorodne zagrożenia na nich występujące są one obszarami, które wymagają szczególnej troski ze strony państwa. Wprowadzenie stabilnych zasad finansowania samorządów terytorialnych, których budżety ponoszą straty z tytułu stosowanych ulg podatkowych, pozwoli im na lepsze planowanie rozwoju.

Wsparcie krajowe rolnictwa w warunkach członkostwa Polski w strukturach unijnych może być udzielane, pod warunkiem że: nie pogorszy ono warunków konkurencji; jest zgodne ze WPR, polityką rozwoju obszarów wiejskich oraz międzynarodowymi zobowiązaniami UE; sprzyja zwiększeniu aktywności gospodarczej w regionach; będzie instrumentem selektywnym, dotyczącym określonej grupy beneficjentów; przynosi określone korzyści, których beneficjenci nie byłiby w stanie osiągnąć bez udzielonego wsparcia [*Wsparcie rolnictwa i obszarów...* 2006].

Istnieją trzy rodzaje¹⁶ pomocy krajowej (pomoc wymagająca notyfikacji i decyzji Komisji Europejskiej, pomoc wymagająca wyłącznie poinformowania Komisji Europejskiej i pomoc *de minimis*¹⁷), które wymagają różnych procedur wdrażania.

W Polsce, po roku 1989, kierunki rozwoju polityki rolnej oraz działalność w zakresie legislacyjnym pozostaje w gestii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi współpracującego z organami ustawodawczymi, które realizują zadania i transfery środków przeznaczonych na rozwój: rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji wdrożeniowych i płatniczych. Do instytucji tych należy: Agencja Rynku Rolnego (ARR), której zadaniem jest prowadzenie polityki rynkowej w zakresie utrzymania stabilizacji podaży i popytu na poszczególnych rynkach branżowych; Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która jako agencja wdrożeniowa i płatnicza wpływa dzięki instrumentom wsparcia finansowego na przekształcenia strukturalne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz na obszarach wiejskich, funkcje te wykonuje od 1994 roku, udzielając pomocy ze środków krajowych, a od 2002 roku również ze środków unijnych; Agencja Nieruchomości Rolnych odpowiadająca za przekształcenia własnościowe i organizację rolnictwa państwowego oraz rynek ziemi rolniczej; Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odpowiadająca za system zabezpieczenia społecznego dla rolników i ich rodzin. Do innych ważnych instytucji wspierających rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich należą ośrodki doradztwa rolniczego, pełniące funkcje informacyjne i promocyjne w zakresie doradztwa ekonomiczno-organizacyjnego. Natomiast kontrola bezpieczeństwa żywnościowego została po-

¹⁶ Szerzej na ten temat zob.: [*Regionalizacja systemu...* 2005, s. 4 – 5].

¹⁷ Ta pomoc jest udzielana w nieznacznej wysokości do 3000 euro dla każdego rolnika oraz rybaka (jednorazowo w maksymalnej wysokości lub okresowo w ciągu trzech lat). Nie podlega notyfikacji do Komisji Europejskiej. Może być udzielana w dowolnej formie, np.: dotacji, preferencyjnej pożyczki, zwolnień podatkowych itd.

wierzona Inspektoratom Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Weterynarii [Spychalski 2008 b].

27 grudnia 2006 roku Komisja Europejska przedstawiła ramowe wytyczne¹⁸ Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013. Te wytyczne tworzą podstawy do opracowywania krajowych programów wspierania rolnictwa. Pomoc państwa, według przedstawionych wytycznych Wspólnoty, powinna stymulować aktywność jej odbiorców i stanowić jedynie uzupełnienie inwestycji prywatnych przedsiębiorców i rolników [Spychalski 2008a].

Polska polityka rolna stosuje następujące instrumenty wspomagające sektor rolnictwa:

- dopłaty do postępu biologicznego na prowadzenie hodowli roślin i zwierząt;
- umorzenia podatków i składek ubezpieczeniowych dla gospodarstw dotkniętych klęskami żywiołowymi;
- poręczenia spłaty kredytów studenckich;
- ulgi i preferencje przy zakupie ziemi rolniczej na powiększenie gospodarstwa rolnego;
- dopłaty do oprocentowania linii kredytowych wspierających inwestycje i zakupy środków do produkcji rolnej;
- ulgi przy zakupie paliwa używanego do celów rolniczych (system bonów, ulgi w podatku akcyzowym);
- subwencjonowanie produkcji wybranych środków produkcji, szczególnie ważnych dla gospodarki rolnej kraju (materiał siewny, wapno nawozowe);
- dotowanie istotnych dla sektora rolnego przedsięwzięć gospodarczych (prowadzenie ksiąg rachunkowości rolniczej, utylizacja zwierząt padłych);
- wspieranie popytu wewnętrznego na wybranych rynkach rolnych podlegających wahaniom cenowym [Spychalski 2008a,b].

Obecnie, w polskiej polityce wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich priorytetowe miejsce zajmują: modernizacja i restrukturyzacja sektora żywnościowego, poprawa warunków życia mieszkańców wsi i doskonalenie infrastruktury technicznej i społecznej, sprzyjającej wielofunkcyjnemu rozwojowi, oraz zagadnienia dotyczące ochrony zasobów środowiska naturalnego i ekologiczacji produkcji rolniczej.

Do specyficznych form pomocy krajowej należą działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ich mieszkańców, służące tworzeniu infrastruktury technicznej i wspieraniu kapitału ludzkiego. W, poniżej zamieszczonej, tabeli 1.6. zaprezentowano efekty pomocy krajowej udzielonej w latach 1994 – 2005 na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ich mieszkańców.

Dane zawarte w tabeli 1.6. wskazują, że w latach 1994 – 2005 łączna kwota pomocy krajowej, skierowanej na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, wynosiła 2 328,1 mln zł. Na działania wspierające rozwój infrastruktury technicznej przeznaczono około 45% z ogólnej sumy wsparcia krajowego, natomiast na rozwój kapitału ludzkiego przeznaczono 390,5 mln zł (około 17% ogółu wsparcia krajowego). Znaczącą kwotę pomocy w latach 1994-2005 przeznaczono na pożyczki dofinansowujące tworzenie

¹⁸ Szerzej na ten temat zob.: [Spychalski 2008a].

nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. W okresie tym wsparcie, z tego tytułu, otrzymało ponad 22 tysiące gospodarstw rolnych. Natomiast wsparciem, z tytułu podnoszenia lub zmiany klasyfikacji zawodowych, objęto 666 384 gospodarstw rolnych.

Tabela 1.6.

Efekty pomocy krajowej udzielonej w latach 1994 – 2004

Działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ich mieszkańców			
Pomoc na infrastrukturę techniczną wsi (finansowana ze środków krajowych i zagranicznych)	Liczba zawartych umów	Dofinansowanie [mln zł]	Liczba gospodarstw objętych inwestycjami
Wodociągi	4 066	359,9	387 053
Kanalizacja	1 677	380,4	111 345
Drogi	2 611	257,1	3 718 838
Telefony	485	42,0	79 795
Inne formy pomocy	Liczba zawartych umów	Dofinansowanie [mln zł]	Liczba gospodarstw objętych inwestycjami
Realizacja programu podnoszenia i zmiany kwalifikacji zawodowych	8 365	131,7	666 384
Pożyczki na tworzenie miejsc pracy	6 542	258,8	22 162
Wdrażanie i upowszechnianie rachunkowości w gospodarstwach rolnych	232	57,4	100 000
Razem	23 978	1 487,3	X
Pozostałe formy pomocy	Kwota dofinansowania [mln zł]	Efekty	
Wyszczególnienie	692,0	Dopłaty do 10 676 mln litrów mleka	
Zalesianie gruntów rolnych	95,5	19 473,9 ha zalesionych gruntów	
Wsparcie tworzenia grup producentów	8,9	W 2002 r.-13 grup producentów (1 147 członków), W 2003 r.-31 grup producentów (2 021 członków), W 2004 r.-58 grup producentów (14 778 członków), W 2005 r.-49 grup producentów (14 957 członków) uzyskało dofinansowanie	
Utylizacja sztuk zwierzęcych	43,5	Utylizacja 179 tys. szt. przeżuwaczy i 351 tys. szt. świń	
Pomoc finansowa dla producentów suszu paszowego	0,9	Dopłaty do 6 541 305 ton suszu paszowego	
Razem	840,8	x	

Źródło: [Spsychalski 2008a].

Kolejnym szczeblem polityki terytorialnej jest poziom regionalny, na którym planowana jest polityka koordynująca rozwój międzyregionalny i dostarczająca zaleceń niezbędnych do planowania rozwoju na szczeblu lokalnym. Polityka ta może być kształ-

towana przez same samorzady terytorialne różnych szczebli (województwa, powiatu, gminy), które posiadają w swojej dyspozycji specyficzne zestawy narzędzi oddziaływania. Najniższym poziomem wdrażania publicznej polityki regionalnej jest szczebel gminny, na którym lokalni aktorzy są inicjatorami rozwoju, który jest realizowany przez mobilizację różnego rodzaju zasobów, pochodzących z różnych źródeł, w celu zagwarantowania osiągnięcia rozwoju gospodarczego i założonych celów [Kamiński 2008a, s. 94].

Do instrumentów sprzyjających realizacji zrównoważonego rozwoju, kształtujących warunki wzrostu i rozwoju obszarów wiejskich, zalicza się:

- politykę rozwoju gospodarki żywnościowej, w tym rolną (instrumenty rynkowe, instrumenty kształtujące handel zagraniczny);
- politykę strukturalną wobec rolnictwa i wsi;
- politykę regionalną;
- politykę ochrony środowiska przyrodniczego [Spychalski 2005, s. 96].

Polityka rozwoju gospodarki żywnościowej (w tym rolna) jest kształtowana przez instrumenty rynkowe, do których zalicza się: podtrzymywanie poziomu cen skupu podstawowych płodów rolnych dzięki dokonywaniu skupu interwencyjnego; ustanawianie norm jakościowych i standaryzacji dla skupowanych surowców; wspieranie dochodów rolników przez stosowanie systemu dopłat bezpośrednich; limitowanie produkcji w celu utrzymania określonego poziomu jej podaży; wyznaczanie terminów oddziaływania interwencyjnego, w zależności od sezonowości i stwarzanie możliwości na kontraktowania dostaw surowców na rynek. Do instrumentów kształtujących handel zagraniczny zalicza się: instrumenty taryfowe (cła, opłaty paracelne, dopłaty eksportowe dla producentów) i pozataryfowe (licencje, pozwolenia eksportowe i importowe, zakazy i ograniczenia wwozu, limity i kontyngenty obrotu zagranicznego w zakresie ilości i ceny, bariery jakościowe i standaryzacyjne). Ponadto, obok mechanizmów regulacji rynkowej i oddziaływania na handel zagraniczny, polityka rolna stosuje specyficzne instrumenty kształtowania warunków ekonomicznych podmiotów gospodarki żywnościowych.

Kształtowaniem warunków wzrostu i rozwoju obszarów wiejskich zajmuje się także polityka strukturalna, która oznacza celową działalność organów władzy publicznej, zmierzającą do przebudowy struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru [Grosse 2000]. Powinna ona: *kształtować relacje podstawowych zasobów produkcyjnych, form organizacji działalności gospodarczej i instytucji otoczenia rynkowego, w zgodzie z procesami globalizacji i restrukturyzacji popytu* [Spychalski 2005 s. 102]. Na ogół potrzeba wspierania przemian strukturalnych w rolnictwie przez państwo jest powszechnie akceptowana, natomiast niezmiernie trudnym przedsięwzięciem jest dobór zestawu instrumentów do ich realizacji. W Polsce, przed akcesją z Unią Europejską, polityka oddziaływania państwa na rolnictwo polegała na nieznacznym korygowaniu mechanizmów rynkowych. Świadczy o tym chociażby relatywnie niski poziom wskaźnika PSE¹⁹ (*Producer Support Estimate*), który w 2003 roku w Polsce wyniósł 9%, tymczasem

¹⁹ Wskaźnik PSE jest określany w Polsce jako *Ekwiwalent Subwencji dla Producentów Rolnych*. Jest to miernik określający skalę transferów przepływających do rolnictwa, w stosunku do wartości finalnej produkcji.

w Unii Europejskiej 37%. W okresie tym wydatki budżetowe wspierające rolnictwo miały zdecydowanie charakter socjalny, co nie sprzyjało przemianom strukturalnym w tym sektorze [Dziemianowicz, Przygodzka 2005]. Obok wydatków budżetowych, szczególnym instrumentem wspierania rolnictwa na glebach o słabej jakości (V i VI klasa bonitacyjna) jest odejście od objęcia tych gruntów podatkiem rolnym.

Od 2004 roku polscy rolnicy mogą korzystać z pomocy kierowanej na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w całości finansowanej ze źródeł zewnętrznych (UE, Bank Światowy) oraz finansowanej częściowo lub wyłącznie środkami krajowymi. Instytucją powierniczą rządu w zakresie realizacji polityki strukturalnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Do jej zadań należy [Dz.U. z 1994 r., Nr 1, poz. 2] wspieranie:

- inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz usługach dla rolnictwa;
- poprawy struktury agrarnej;
- przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach na rzecz rolnictwa;
- rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej rolnictwa;
- przedsięwzięć w zakresie oświaty, doradztwa oraz informacji;
- realizacji innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa.

Agencja realizuje swoje zadania w szczególności przez :

- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych;
- finansowanie lub udział w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu infrastruktury techniczno-produkcyjnej terenów wiejskich (współfinansowanie projektów budowy kanalizacji, wodociągów, dróg wiejskich, urządzeń gospodarki odpadami);
- udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych;
- finansowanie przedsięwzięć związanych z podnoszeniem i zmianą kwalifikacji zawodowych mieszkańców wsi.

Beneficjentami polityki strukturalnej są: rolnicy, mieszkańcy wsi, przedsiębiorcy i samorządy lokalne. Polityka ta jest prowadzona w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich na różnych poziomach zarządzania publicznego.

Do instrumentów kształtujących warunki wzrostu i rozwoju obszarów wiejskich jest zaliczana również polityka regionalna²⁰, która stanowi sumę działań organów władzy publicznej: *składających rozwojowi poszczególnych podsystemów ekonomicznych wyodrębnionych administracyjnie w celu wyrównywania różnic cywilizacyjnych i gospodarczych* [Spychalski 2005, s. 108]. Politykę tę można rozpatrywać z punktu widzenia oddziaływania władzy centralnej lub ponadnarodowej na rozwój mniejszych jednostek administracyjnych. Może ona wówczas przybierać formę wsparcia finansowego różnego rodzaju przedsięwzięć gospodarczych, w celu ożywienia regionów i zmniejszenia między nimi dysproporcji rozwojowych lub też wydawania odpowiednich regulacji prawnych zachęcających do napływu

²⁰ W literaturze przedmiotu pojęcie **regionu** jest definiowane w różny sposób. Zob.: [Ślusarz 2005, s. 151 – 158]. Autorka pracy przyjmuje, że jest to istniejąca w rzeczywistości jednostka administracyjna, stanowiąca wyodrębnioną część terytorium państwa.

kapitału inwestycyjnego na te tereny. Ponadto, oddziaływanie to może polegać na przekazywaniu części uprawnień decyzyjnych ze szczebla centralnego na niższe szczeble zarządzania publicznego, które sprzyjają bardziej racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych i kreowaniu zachowań społeczeństwa obywatelskiego, polegających na szerokim, aktywnym uczestnictwie lokalnych społeczności w kształtowaniu rozwoju. Poza tym polityka regionalna może być kształtowana przez same samorzady terytorialne różnych szczebli (województwa, powiatu, gminy), które posiadają w swojej dyspozycji zestawy narzędzi oddziaływania na: rolników, przedsiębiorców, mieszkańców i instytucje, funkcjonujących na ich terenie (tzw. polityka w regionie), [Spychalski 2005, s. 106 – 109].

Reaktywowanie w Polsce w 1990 roku gmin, jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, stworzyło im szansę na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych i inicjowanie działań zmierzających do aktywizacji gospodarczej gmin [Babuchowska, Kisiel 2006].

W zależności od przyjętej strategii rozwoju, aktywność samorządów terytorialnych może przybierać różne formy. Z reguły dotyczy ona: wspierania sektora prywatnego, wykorzystania lokalnych zasobów, tworzenia nowych miejsc pracy i zarządzania dochodami publicznymi. Do instrumentów²¹, które stosują gminy na rzecz rozwoju gospodarczego, należą instrumenty [Zawora, Zawora 2007; Nargiełło 2007]:

- **planistyczne:** dokumenty planistyczne (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) oraz plany rozwoju gospodarczego (program gospodarczy – strategia rozwoju gminy, wieloletni plan inwestycyjny) i plany finansowe (budżet, wieloletni plan finansowy);
- **ekonomiczno-finansowe:** mają na celu wywołanie określonych reakcji podmiotów gospodarczych i są ściśle związane z polityką budżetową, gdyż dotyczą kształtowania dochodów i wydatków gminy. Podstawowymi narzędziami w tym zakresie są podatki (podatek od nieruchomości, podatek od środków transportu, podatek rolny), opłaty lokalne i opłaty za usługi komunalne;
- **infrastrukturalne:** dotyczą one współfinansowania lub finansowania²² inwestycji w zakresie utrzymania i rozbudowy infrastruktury technicznej (zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, oczyszczanie ścieków komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, transport techniczny) oraz społecznej (oświata, kultura, ochrona zdrowia); pozafinansowego wspierania realizowanej samodzielnie przez podmiot gospodarczy inwestycji infrastrukturalnej.

Dążenie do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego, który jest współcześnie akceptowanym paradygmatem rozwoju

²¹ Do stymulowania rozwoju lokalnego gminy wykorzystują także instrumenty prawno-administracyjne, które wykorzystują do kształtowania warunków gospodarowania na terenie gminy i obejmują akty prawa lokalnego, dotyczące: planów zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki gruntami; instrumenty instytucjonalno-organizacyjne, których zadaniem jest wspieranie otoczenia biznesu i przedsiębiorczości (działania promocyjne, organizacja punktów doradczych i szkoleniowych, tworzenie lokalnych agencji rozwojowych itp.). Zob.: [Skorwider, Zaleska 2004].

²² Inwestycje te często dotyczą przygotowania miejsca pod przyszłe inwestycje. W ten sposób gminy starają się przyciągnąć przyszłych inwestorów na teren gminy i umacniać swoją pozycję w regionie.

wsi, odbywa się drogą wielofunkcyjnego rozwoju, przy wykorzystaniu endogenicznych zasobów na poziomie lokalnym, wywołując zmiany, w wyniku których zwiększa się suma szans indywidualnego rozwoju poszczególnych mieszkańców. Jednakże jest to uwarunkowane głównie, zdaniem Duczkowskiej-Małysz, poziomem przedsiębiorczości lokalnych aktorów, który jest wyraźnie zróżnicowany w układach regionalnych i wewnątrzregionalnych [Duczkowska-Małysz 1998, s. 70; Kozłowska-Burdziak 2008]. Proces rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich jest w ogromnej mierze uzależniony od wspierania przez działania państwa i władze samorządowe.

Kreowanie owej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich powinno polegać na poszerzaniu dotychczas prowadzonej działalności rolniczej (dywersyfikacja produkcji), a z drugiej strony na rozwoju działalności pozarolniczej w gospodarstwach rolnych i poza nimi (turystyka wiejska, przetwórstwo produktów rolnych, gastronomia).

Do narzędzi, wykorzystywanych przez gminy w celu wspierania przedsiębiorczości, zalicza się [Zawora, Zawora 2007]:

- instrumenty informacyjne obejmujące udostępnianie podmiotom baz danych tworzonych przez organy gminy i udostępnianie przedsiębiorcom i inwestorom informacji o regionie;
- zarządzanie mieniem polegające na udostępnianiu podmiotom gruntów i obiektów komunalnych oraz ustalanie opłat lokalnych;
- instrumenty reglamentacyjne ustanawiające: nakazy, zakazy, zezwolenia, wydawanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej;
- instrumenty polityki społecznej, w tym działania promocyjne gminy w celu przyciągnięcia inwestorów, ale także w celu stworzenia korzystnych warunków do rozwoju dla istniejących firm (organizacja punktów konsultacyjnych, doradczych, tworzenie izb gospodarczych, funduszy pożyczkowych, lokalnych agencji rozwojowych).

Takie podejście do rozwoju obszarów wiejskich daje im możliwości budowania i wykorzystywania istniejącego potencjału społeczno-gospodarczego, w celu: rozwoju nowych przedsięwzięć, napływu nowych inwestycji i inwestorów zewnętrznych, wykorzystania istniejących walorów środowiska przyrodniczego dla kreowania popytu na usługi rekreacyjne, wypoczynkowe oraz zaplecza mieszkaniowego dla ludności miejskiej preferującej „zdrowy styl życia” oraz niwelowania różnic rozwojowych w stosunku do obszarów miejskich [Borkowski 2001].

Niezwykle istotnymi narzędziami oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich są instrumenty polityki ochrony środowiska (ekologicznej) i społecznej, która jest określana polityką zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich [Spychalski 2008b]. Polityka ta jest również wdrażana na różnych szczeblach zarządzania publicznego.

Począwszy od reformy Mac Sharry’ego, obserwuje się coraz szersze uwzględnianie problematyki środowiskowej w instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej. Przyczyną tego są przede wszystkim: nie rozwiązany problem efektów zewnętrznych, powstających w ramach gospodarki rolnej; wzrost znaczenia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności i jej jakości u konsumentów oraz naciski WTO na liberalizację międzynarodowego handlu produktami rolno-żywnościowymi. Niemalą rolę odgrywa też rozwój Europejskiej Sieci Ekologicznej NATURA 2000, której zada-

niem jest ochrona, ważnych dla kontynentu europejskiego, zagrożonych ekosystemów wraz z towarzyszącą im różnorodnością biologiczną [Bołtromiuk 2007]. Ze względu na trudności w wycenie kosztów środowiskowych, w instrumentarium tej polityki stosuje się: akty prawne, głównie dyrektywy dotyczące norm oceny jakości środowiska; normy postępowania (normy emisji); normy produkcyjne (graniczne wartości obciążenia lub emisji danego produktu) jako środki oddziaływania na producentów w celu ochrony środowiska przyrodniczego, które szczególnie może być zagrożone na obszarach ONW. Posiadają one bowiem często status obszarów cennych przyrodniczo, wymagających „szczególnej troski”, na których to negatywne zjawiska, spowodowane brakiem racjonalnego gospodarowania, mogą występować ze zdwojoną siłą (degradacja gleb).

Do instrumentów realizujących politykę ochrony środowiska zalicza się [Zawora, Zawora 2007; Spsychalski] :

- regulacje prawne (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje);
- instrumenty rynkowe (zachęty, bodźce ekonomiczne i fiskalne, opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska, karty ekologiczne, odpowiedzialność cywilna);
- mechanizmy wspomagania finansowania ochrony środowiska przez państwo;
- (bezpośrednie lub pośrednie subwencje, finansowanie z budżetu UE, finansowanie z projektów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych, pomoc kredytowa Europejskiego Banku Inwestycyjnego);
- opłaty, kary oraz opłaty produktowe będące źródłem funduszy za usunięcie szkód.

Zakres zadań samorządów terytorialnych w zakresie polityki ochrony środowiska został podzielony na wszystkie szczeble zarządzania publicznego²³.

Do zadań i uprawnień samorządów terytorialnych w zakresie kształtowania systemu gospodarczego, przyjaznego środowisku naturalnemu, należy oddziaływanie na racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie tego środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń.

Najczęściej stosowanymi instrumentami są akty prawne w postaci: podejmowanych uchwał i wydawanych decyzji administracyjnych, norm sanitarnych i gospo-

²³ W zakresie gminy mieszczą się zadania dotyczące: oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości, wysypiska i utylizacji śmieci, utrzymywania ładu przestrzennego i ekologicznego (opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego, gospodarka gruntami (scalanie, wymiana), tworzenie zieleni, zadrzewień). W zakresie kompetencji powiatu mieszczą się zadania obejmujące: decyzje dotyczące ochrony środowiska dla inwestycji mogących pogorszyć jego stan, przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz występowanie w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw tym przepisom. Do kompetencji powiatu należy również dysponowanie powiatowym funduszem ochrony środowiska na cele związane z wykorzystaniem odpadów stałych. Ponadto, również do kompetencji powiatu mogą należeć sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego (np. udzielanie koncesji na poszukiwanie i wydobywanie kopalin pospolitych na obszarze do 2 ha, przy wydobyciu do 10 000 mln ton rocznie). Do kompetencji samorządu wojewódzkiego w zakresie polityki ochrony środowiska należy: podejmowanie odpowiednich działań (w porozumieniu z wojewodą) w celu usunięcia nadzwyczajnych zagrożeń dla środowiska i likwidacji ich skutków, prowadzenie rachunków redystrybucyjnych dla wszystkich opłat związanych z korzystaniem ze środowiska. Zob.: [Podstawy strategii... 2003, s. 151 – 153].

darki gruntami, w tym w szczególności dotyczących przekształcania gruntów rolnych. Ponadto, ważnym zadaniem przypisywanym władzom lokalnym jest wspieranie promocji produktów rolniczych wytwarzanych w tradycyjny sposób jako tzw. produktów o podwyższonych parametrach jakościowych, a także wspieranie ich przetwórstwa i doradztwa technologiczno-ekonomicznego.

W latach 2007 – 2013 w ramach osi 2.²⁴ PROW „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” istnieją możliwości dofinansowywania działań ze strony UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, ochrony środowiska, w tym ochrony gleby i wody, oraz skierowanych na zwiększenie powierzchni terenów zalesionych, które w znaczącej mierze przyczyniają się do wspierania realizacji idei zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich.

Wsparcie społeczne, kierowane na wieś, najczęściej jest kształtowane na poziomie makroekonomicznym (system Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), który w 95% jest dotowany przez państwo, natomiast w niewielkim zakresie transfery na wsparcie społeczne pochodzą z budżetów regionalnych.

W ramach osi 3. PROW 2007 – 2013 są realizowane działania wpływające na: poprawę jakości życia na obszarach wiejskich (tworzenie i budowanie infrastruktury, modernizację i rozwój wsi, zachowanie i poprawę stanu dziedzictwa wsi); różnicowanie gospodarki (różnicowanie aktywności zawodowej ludności w zakresie działalności pozarolniczej, wspieranie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, zachęcanie do tworzenia działalności związanej z turystyką); szkolenia; nabywanie umiejętności; aktywizację (szkolenia i działania informacyjne, nabywanie dodatkowych umiejętności zawodowych). Realizacja natomiast działań, w ramach PROW osi 4. – Leader, wspiera tworzenie lokalnych partnerstw i aktywizację wspólnot lokalnych oraz wdrażanie lokalnych strategii. Realizacja tych działań daje możliwości i sprzyja upodmiotowieniu się społeczności lokalnych oraz realizacji idei partycypacji społecznej w rozwoju „małych ojczyzn”.

Powyższa analiza wykazała, że źródłem aktywizacji, ukształtowanych na obszarach wiejskich systemów gospodarowania, w rolnictwie mogą być zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne źródła finansowania, bez pomocy których pozostałyby nadal w tak zwanym „błędnym kole”. Jednakże należy pamiętać o tym, że aby rozwój ten mógł przebiegać zgodnie z istniejącymi potrzebami lokalnych społeczności, dając im w ten sposób możliwości realizacji własnych strategii rozwoju, zgodnych z istniejącymi uwarunkowaniami, z którymi wszyscy mieszkańcy się utożsamiają i je akceptują, musi być dokonany właściwy wybór wiejskiej przyszłości. By móc dokonać takiego wyboru, niezbędne jest dokonanie aktualnej diagnozy sytuacji, tak żeby móc wskazać problemy i ich przyczyny oraz ukazać efektywne instrumenty prorozwojowe.

²⁴ W ramach osi 2. można wyróżnić 2 obszary wsparcia: 1) zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych – obejmuje 5 działań (płatności z tytułu gospodarowania na obszarach ONW, płatności w ramach programu NATURA 2000, płatności rolno-środowiskowe, płatności z tytułu dobrostanu zwierząt, wsparcie inwestycji o charakterze nieprodukcyjnym); 2) zrównoważone użytkowanie gruntów leśnych – obejmuje 6 działań (zalesianie gruntów – dotyczy gruntów rolniczych i nierolniczych, systemy rolno-leśne, obszary leśne Natura 2000, płatności leśno-środowiskowe, przywracanie potencjału produkcji leśnej i wsparcie inwestycji nie powiązanych z produkcją leśną). Zob.: [Wigier 2007, s. 21 – 31].

ROZDZIAŁ II

CHARAKTERYSTYKA OBSZARÓW O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA (ONW) I PODSTAWY TEORETYCZNE POLITYKI ICH WSPIERANIA

2.1. Przyczyny powstawania, definiowanie, cechy i funkcje obszarów ONW

Tendencją, dominującą współcześnie w skali światowej, jest pogłębianie się różnicowań regionalnych pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Często dysproporcje rozwojowe dotyczą regionów na tym samym kontynencie i w tym samym kraju. Dysproporcje rozwojowe występują również w obrębie poszczególnych regionów.

Zróżnicowania regionalne są skutkiem oddziaływania różnych czynników, począwszy od warunków przyrodniczych, poprzez liczne czynniki społeczno-ekonomiczne, aż po zaszczości historyczne, które wpływają na poziom i rozwój społeczno-gospodarczy oraz kształtują warunki życia zamieszkującej tam ludności [Winiarski, Winiarska 2002, s. 340]. Przyczynami dysproporcji regionalnych są również czynniki polityczne, kulturowe i mentalnościowe. Ich przykładem jest kontynent europejski, co potwierdzają Gorzelak, Jałowiecki i Wilkin [Gorzelak, Jałowiecki 1998; Wilkin 2003b]. Źródłami problemów w rozwoju regionów i ich zagrożeń marginalizacją bywają także cechy związane z: oddaleniem od centrów rozwojowych (peryferyjnością), występowaniem obszarów przygranicznych i górskich oraz specyfiką rolnictwa w tych regionach [Ślusarz 2005, s. 58]. Kwestia zawodności rynku, czyli nieskrępowanego mechanizmu rynkowego, jest wskazywana przez Wilkina jako źródło zróżnicowania rozwoju społeczno-ekonomicznego. Prowadzi to w konsekwencji do nadmiernego zróżnicowania dochodów i bogactwa między grupami społecznymi, państwami i regionami, jak też do wykluczenia społecznych grup, regionów i państw z uczestnictwa w postępie społeczno-ekonomicznym. W związku z tym, nie są one w stanie same, bez pomocy zewnętrznej, wydobyć się z niekorzystnej sytuacji, w jakiej się znalazły [Koreleski 2005].

Najczęściej, zdaniem Bieleckiego, źródło zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w przestrzeni tkwi w czynniku historycznym. Autor uznaje

za pierwotne źródło zróżnicowania przestrzeni ogólny proces rozwoju cywilizacyjnego, który bezpośrednio wpływa na formy działalności gospodarczej człowieka i na wszystkie inne zjawiska, które towarzyszą rozwojowi społeczno-gospodarczemu w przestrzeni [Bielecki 1974].

Zarówno w Polsce, jak i w innych krajach świata w części przestrzeni geograficznej powstają liczne zagrożenia społeczno-gospodarcze, spowodowane różnymi przyczynami, negatywnie wpływającymi na rozwój społeczno-gospodarczy. Potoczek wskazuje sfery, w których zachodzą procesy związane z zagrożeniami społeczno-gospodarczymi. Jest to sfera społeczno-demograficzna, w której mogą wystąpić zagrożenia związane z kondycją zasobów ludzkich i wszelkimi aspektami życia zbiorowego. Sfera produkcyjna, która swym zasięgiem obejmuje wszystkie sektory gospodarki, a zagrożenia w tej strefie, spowodowane czynnikiem ekonomicznym, powodują powstawanie zjawiska bezrobocia oraz występowanie obszarów o niskim wskaźniku produktu krajowego brutto. Kolejnymi sferami, tworzącymi zagrożenia społeczno-gospodarcze, są infrastruktura techniczna i sfera ekologiczna, w których mogą wystąpić zagrożenia związane z zanieczyszczeniem wody, powietrza i gleb, hałasem, wyczerpaniem zasobów naturalnych, będące skutkiem rozwoju przemysłu, komunikacji i rolnictwa [Potoczek 1996]. We wszystkich, wymienionych wyżej, sferach, kształtujących gospodarkę, mogą występować stany zagrożeń, które w konsekwencji mogą skutkować powstawaniem struktur kryzysogennych. Przyczyn ich powstawania upatruje się w:

- dominacji rolnictwa o anachronicznej strukturze agrarnej;
- dominacji produkcji przemysłowej opartej na przestarzałych, pracochłonnych technologiach produkcji;
- wyraźnym niedorozwoju oferty usług;
- niedorozwoju wyposażenia obszarów w infrastrukturę techniczną;
- koncentracji przestrzennej monostruktur gospodarczych (brak warunków i mechanizmów do wyzwiania przez siły lokalne i regionalne przedsiębiorczości i inicjatyw), [Duczkowska-Małysz 1998, s. 103].

Dominacja cech kryzysogennych w strukturach regionalnych i lokalnych ogranicza ich możliwości rozwojowe w wykorzystywaniu własnego potencjału, prowadząc do zapóźnień rozwojowych i powstawania obszarów nie zrównoważonych społecznie i ekonomicznie.

Uwarunkowania przyrodnicze i historyczne są powszechnie uznawane za pierwotne przyczyny tworzenia się obszarów nie zrównoważonych środowiskowo, społecznie i ekonomicznie nazywanych w literaturze przedmiotu obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Bardzo ważną przyczyną tworzenia się obszarów ONW na znacznym obszarze Polski, a w szczególności na obszarach wschodniego pogranicza Polski, są przyczyny historyczne i ich peryferyjne położenie, które w znacznej mierze przyczyniły się do upośledzenia tych obszarów. Badania przeprowadzone przez Heffnera i Rosnera potwierdzają ogromne znaczenie położenia względem dużych ośrodków miejskich¹ w rozwoju obszarów wiejskich [Pa-

¹ Gminy, które autorzy zaliczyli do „wybitnie przodujących”, znajdowały się pod silnym wpływem dużych miast i posiadały również bardzo dobry dostęp do rynków miejskich. Znakomita ich większość

cek 2002; Heffner, Rosner 2005]. Kurek w położeniu geograficznym oraz w przeszłości historycznej (czas zaborów²; niekorzystna powojenna polityka rolna, preferująca regiony silne i faworyzująca państwowe formy gospodarowania ziemią; szczególnie silna migracja ludzi młodych w końcu lat 70-tych, która spowodowała deformację struktury demograficznej ludności zamieszkującej te obszary) upatruje przyczyn pierwotnych powstawania obszarów ONW na wschodnim pograniczu Polski [Kurek 1992]. Innymi przyczynami powstawania i utrwalania się obszarów zaniedbanych jest ich oddalenie od centrów rozwojowych i niskie efekty ekonomiczne [Pięćek 2002].

Przyczyny wtórne powstawania obszarów ONW są związane z bezpośrednią działalnością gospodarczą człowieka. Zegar uważa, że powodem podupadania rolnictwa w wielu regionach jest ich ogólny niedorozwój gospodarczy. Z tego powodu, główną siłą przeciwdziałającą temu zjawisku autor widzi w stymulowaniu ogólnego rozwoju regionu. Autor podziela pogląd Zawadzkiego, który traktuje właściwie prowadzoną politykę rolną jako ważny instrument aktywizacji gospodarczej obszarów słabiej rozwiniętych [Zegar 1989].

Ze względu na skomplikowane przyczyny powstawania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, możliwości zapobiegania im są często ograniczone [Skawińska 1993]. Polityka strukturalna Unii Europejskiej, w jej ujęciu regionalnym, umożliwi stopniowe zmniejszanie różnic pomiędzy rejonami bogatymi i biednymi oraz zapobiega powstawaniu nowych obszarów problemowych.

Obszary posiadające niekorzystne warunki do produkcji rolniczej istniały od zawsze, ale zaczęto je badać dopiero od czasu uznania ich znaczącego wpływu na rozwój gospodarek poszczególnych krajów. W literaturze przedmiotu można spotkać różne określenia, oddające treść obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Często są używane takie określenia, jak: obszary upośledzone, zaniedbane, depresyjne, marginalne, słabiej rozwinięte, problemowe. Do czasu wejścia Polski do struktur unijnych, to znaczy do 2004 roku, obszary posiadające niekorzystne warunki do produkcji rolniczej często były określane jako rolnicze obszary problemowe [Smoleński 1988; Bis 1990; Kurek 1992; Skawińska 1993; Bański 1999; Kutkowska 1996; Brodziński 2002; Niewiadomski 2005; Roszkowska-Mądra 2007]. Obecnie są określane one jako obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie (ONW), (ang. *less-favoured areas*, LFAs), stosując definicję i kryteria zawarte w: Dyrektywie EWG 268/75, Rozporządzeniu Rady (WE) 1257/1995, Rozporządzeniu Rady (WE) 1698/2005. Według wymienionych dokumentów, ONW są obszarami, na których postępuje wyludnienie, zubożenie społeczeństwa i zagrożenie środowiska naturalnego.

Skawińska uważa, że istota obszaru o niekorzystnych warunkach gospodarowania, nazywanego przez autorkę rolniczym obszarem problemowym, sprowadza się

jest położona w zachodniej części Polski. Gminy problemowe są położone głównie we wschodniej części kraju, natomiast znaczna większość gmin skrajnie problemowych jest położonych peryferyjnie w układzie regionalnym.

² Czas zaborów jest podawany jako jedna z przyczyn zróżnicowania poziomu życia w Polsce i podziału jej na biedny wschód i bogaty zachód. Zob.: [Jasiński 2002].

z ekonomicznego punktu widzenia: [...] *do utraty na nim czynników produkcji lub produkcji w aspekcie ilościowo-jakościowym*. Autorka twierdzi, że powodem tego stanu rzeczy najczęściej jest zmniejszenie efektywności produkcji rolniczej, które następuje przez nie w pełni lub nieracjonalne wykorzystanie czynników produkcji. Istotne ze względów społecznych jest pogorszenie na nim warunków środowiska przyrodniczego i jakości życia ludności [Skawińska 1993]. Dla Bańskiego są to: [...] *te części kraju lub regionu, które charakteryzują się nagromadzeniem negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych i (lub) przyrodniczych, czyniących je upośledzonymi w stosunku do obszarów rolniczych o cechach przeciętnych i osłabiających wykonywanie funkcji rolniczej* [Bański 1999]. Bis natomiast uważa, że niekorzystne warunki przyrodnicze, występujące na tych obszarach, sprawiają, że produkcja rolnicza jest mało efektywna i trudna do prowadzenia, co w konsekwencji przyczynia się do niedorozwoju infrastruktury i kultury rolnej i w rezultacie wywołuje upośledzenie obszaru [Bis 1990].

Kurek proponuje uznać za obszary o niekorzystnych warunkach dla produkcji rolniczej te, które posiadają wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej poniżej 55 punktów, powyżej 70% gleb lekkich i powyżej 5,0% gruntów ornych będących we władaniu Państwowego Funduszu Ziemi³ [Kurek 1992].

W ogólności rolnicze obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania są określane jako tereny środowiskowo wrażliwe z ograniczonym potencjałem rolniczym i zwykle z niedorozwiniętą infrastrukturą i usługami [Hazell i in. 2002]. Często takie rejony są także izolowane od centrów gospodarczych i kulturalnych oraz cechuje je marginalność pod względem społecznym i kulturalnym zarówno w obszarze rolnictwa, jak i poza nim [Midmore i in. 2001].

Ciok podaje, że Hoover w 1962 roku, jako jeden z pierwszych, wprowadził, do literatury pojęcie obszarów problemowych, wydzielając ich trzy kategorie [Ciok 1996]:

- obszary zacofane, które są opóźnione w rozwoju w stosunku do pozostałych;
- zahamowane w rozwoju obszary miejskie, na których nastąpiło spowolnienie tempa rozwoju w stosunku do centrum;
- obszary cofające się z powodu sukcesywnego zmniejszania się możliwości gospodarowania na nich.

Natomiast Klaassen do obszarów problemowych zalicza: [Klaassen 1965]:

- rejony prosperujące, których dotychczasowa pozycja może być zagrożona;
- rejony opóźnione w rozwoju, które posiadają własny potencjał rozwojowy;
- rejony, które nie dysponują własnym potencjałem rozwojowym i popadły w stagnację.

Ciok, Amin, Bański i Churski obszarami problemowymi nazywają przestrzeń geograficzną, którą cechuje niski poziom i słaba dynamika rozwoju gospodarczego oraz występowanie negatywnych skutków społecznych procesu przemian [Ciok 1996; Amin 1999; Bański 1999; Churski 2002].

³ Ta instytucja została utworzona w 1944 roku na podstawie dekretu o reformie rolnej. Administrowała ona zasobami ziemi państwowej w Polsce. W 1991 roku własność PFZ przejęła, na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, która została przekształcona w 2003 roku w Agencję Nieruchomości Rolnych.

Zdaniem Zagożdżona, Więckowicza oraz Rosnera, Kłodzińskiego i Wilkina, istota obszaru problemowego sprowadza się do występowania negatywnych zjawisk ze sfery: społecznej, ekonomicznej i technicznej w części przestrzeni geograficznej. Zjawiska te z kolei wywołują anomalie w strukturze przestrzennej, których nie można rozwiązać własnymi siłami i wymagają one interwencji z zewnątrz [Zagożdżon 1988; Więckowicz 1989; Rosner i in.1998].

Wielu autorów do ONW zalicza również obszary przygraniczne, ze względu na ich zwykle duże oddalenie od centrów rozwojowych [Dahlgren 1989; Zagożdżon 1988,1990; Roszkowska-Mądra 2003], w literaturze anglojęzycznej określa się je jako *marginal areas* lub *peripheries*⁴ [Dahlgren 1989]. Są one najczęściej zaniedbane, wyludnione, o zdeformowanej strukturze demograficznej ludności (duża liczba osób w wieku poprodukcyjnym, niski przyrost naturalny) i o dużym udziale zatrudnienia w sektorze pierwotnym. Początkowym powodem tego stanu rzeczy jest ich peryferyjne położenie, z dala od centrów rozwojowych, rynków pracy pozarolniczej, rynków zbytu produktów rolnych i szlaków komunikacyjnych pozwalających na rozwój pozarolniczych funkcji gospodarczych.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnym rozumieniem **peryferyjności i obszaru peryferyjnego**. Niektóre definicje odnoszą się do zależności ekonomicznej obszarów peryferyjnych od centrów gospodarczych i politycznych, inne do odrębności kulturowej, religijnej mieszkańców tych obszarów. W ujęciu ekonomicznym, pojęcie peryferii, obszarów i regionów peryferyjnych wiąże się z czynnikiem przestrzennym w rozwoju gospodarczym. Goodall definiuje **peryferie** jako obszary oddalone od centrów gospodarczych i jednocześnie trudno dostępne pod względem komunikacyjnym, które cechuje niski poziom gęstości zaludnienia oraz słaba urbanizacja [Goodall 1987, s. 350]. Według Easterly i Levine, obszary ONW są zwykle zlokalizowane na peryferiach, które Olechnicka postrzega jako **obszar peryferyjny**, oddalony geograficznie od centrum, zapóźniony kulturowo, zacofany ekonomicznie i zależny od polityki zewnętrznej, który charakteryzuje się przede wszystkim: prostą strukturą gospodarczą, niską jakością kapitału ludzkiego oraz niewykształconą sferą instytucjonalną (niski poziom infrastruktury instytucjonalnej), [Easterly i Levine 1997; Olechnicka 2003]. W ujęciu tradycyjnym, **peryferyjność** danego regionu jest utożsamiana z jego oddaleniem geograficznym od centrum, a więc z czynnikami o charakterze przestrzennym oraz z problemem fizycznego pokonywania odległości. W polityce spójności UE podstawowym kryterium określenia peryferyjności jest niski poziom rozwoju gospodarczego, tj. poniżej 75% PKB średniej UE na jednego mieszkańca (według parytetu siły nabywczej), [Grosse 2007]. Copus wyróżnił trzy następujące grupy cech o różnej sile i rodzaju oddziaływania na regiony peryferyjne [Copus 2000]:

⁴ Marginalność może oznaczać zewnętrżność wobec głównego nurtu życia społecznego – grupa marginalna plasuje się poza funkcjonalną strukturą społeczeństwa, nie istnieją wzajemne stosunki między nią i społeczeństwem. W innym rozumieniu, „margins” oznacza „pogranicze”, wiąże się z koncepcją „peryferium-centrum”. Zob.: [Mahler 1993]; lub z koncepcją uczestnictwa, zob.: [Germani 1980].

- **cechy sprawcze**, bezpośrednio decydujące o peryferyjności: wysokie koszty transportu i podróży (związane z czasem, odległością i jakością infrastruktury technicznej) oraz brak korzyści związanych z funkcjonowaniem aglomeracji (jakościowych czynników rozwoju, zewnętrznych korzyści skali);
- **cechy zależne**, wynikające bezpośrednio z cech sprawczych, takich jak: mała możliwość wpływania na decyzje władz rządowych, niski poziom innowacyjności i przedsiębiorczości, słabo rozwinięty sektor B+R, wysokie koszty zaopatrzenia w usługi;
- **cechy towarzyszące**, w sposób pośredni związane z cechami sprawczymi, takimi jak: zależność gospodarcza regionu od sektora pierwotnego, mała gęstość zaludnienia, słabo rozwinięta lokalna infrastruktura instytucjonalna i w związku z tym słabe powiązania z otoczeniem zewnętrznym.

Niewiadomski twierdzi, że zasadniczymi atrybutami wyróżniającymi obszary problemowe od „nieproblemowych” są zjawiska wynikające bezpośrednio z ich położenia w przestrzeni lub z procesów społeczno-gospodarczych ukształtowanych w ewolucyjnym rozwoju tych obszarów. W przypadku kumulowania się atrybutów obszarów problemowych na obszarach oddalonych geograficznie od centrum można określić je jako peryferyjne obszary problemowe i *w znaczeniu niższego poziomu rozwoju i gorszych warunków życia mieszkańców* traktować je zamiennie [Niewiadomski 2005]. W związku z tym, obszary przygraniczne o cechach obszarów problemowych można nazwać **peryferyjnymi obszarami problemowymi**. Do takich obszarów można zaliczyć teren województwa podlaskiego.

W ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, na przestrzeni prawie 35 lat wspierania obszarów ONW, podejście do ich definiowania w obrębie poszczególnych, wyznaczonych kategorii ONW ewaluowało, podobnie jak zmieniały się cele polityki Wspólnoty do ich wspierania, a zatem również uprawnienia do otrzymywania wsparcia na obszarach ONW, które definiowano na dwóch poziomach – terytorialnym i dotyczącym gospodarstwa. Pierwszym aktem prawnym, regulującym wsparcie na obszarach ONW, była Dyrektywa Rady EWG 268/75 w sprawie gospodarki rolnej na obszarach górskich i podgórskich oraz na niektórych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Określała ona podstawowe typy obszarów ONW, do których zaliczono: górskie, obszary zagrożone depopulacją oraz wymagające starań na rzecz konserwacji krajobrazu i obszary o specyficznych utrudnieniach (tzw. „małe obszary”, do 4% terytorium państwa). Rozporządzenie (WE) 1257/1999 zastąpiło dyrektywę z 1975 roku. Wyszczególniono w nim i zdefiniowano cztery kategorie obszarów ONW, a mianowicie: obszary górskie, „inne”, „ze szczególnymi utrudnieniami” i „ze specyficznymi ograniczeniami środowiskowymi”. Współcześnie obowiązującym rozporządzeniem, regulującym wspieranie obszarów ONW, jest Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005, w którym określono nową kategorię obszarów ONW, tzw. „inne niż górskie” w miejsce, dotychczas istniejącej, kategorii „inne”.

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.

Można więc uznać, że obszary rolnicze, na których realizacja funkcji produkcyjno-żywnościowej nie jest wskazana wobec niskiej jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, ale rolnictwo jest potrzebne ze względu na zachowanie na nich: zaludnienia, równowagi ekologicznej, ochrony krajobrazu, różnych form wypoczynku; oraz takie obszary, które spełniały i mogą spełniać funkcje produkcyjno-żywnościowe, ale ich realizacja jest zagrożona, nazywa się obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie (obszarami ONW).

Oskam i współautorzy ONW postrzegają jako obszary, na których stosunkowo niski poziom dochodów jest skutkiem trudnych warunków przyrodniczych oraz (lub) infrastruktury i dostępu do usług, oraz gdzie prywatni przedsiębiorcy nie zaczęliby inwestować zarówno obecnie, jak i w oczekiwanych, przyszłych warunkach [Oskam i in. 2004]. Obszary te często są określane w kategoriach ograniczonych zasobów rolniczych i (lub) ograniczonego dostępu do rynków i infrastruktury [Pender, Hazell 2000].

Obecnie szacuje się, że na świecie 40% populacji wiejskiej żyje na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wśród obszarów wiejskich te z niskim potencjałem produkcji są przedmiotem szczególnego zainteresowania, co ilustruje tabela 2.1.

Tabela 2.1.

Klasyfikacja obszarów ONW i poza ONW

Potencjał rolniczy	Dostęp do infrastruktury i rynków	
	Wysoki	Niski ^a
Wysoki	Poza ONW	ONW
Niski ^b	ONW	ONW

^a ograniczenia socjoekonomiczne

^b ograniczenia biofizyczne

Źródło: [Pender, Hazell 2000, s. 1].

Obszary ONW, w wymiarze agroekologicznym, są obszarami, które mają ograniczony potencjał rolniczy, ze względu na: niskie lub źle rozłożone opady, słabe gleby, pochyłości terenu lub inne ograniczenia biofizyczne. Natomiast, w wymiarze socjoekonomicznym, obszary ONW obejmują także tereny, które mogłyby mieć wyższy potencjał rolniczy, ale go nie mają z powodu ograniczonego dostępu do rynków przez złą infrastrukturę i inne podobne ograniczenia. Zatem, ONW odznaczają się ograniczeniami zasobów, spowodowanymi zarówno przez samą naturę, jak i człowieka oraz ograniczeniami socjoekonomicznymi.

Obecne systemy gospodarowania w rolnictwie na obszarach ONW są zwykle oceniane jako rolnictwo niskonakładowe z wielogatunkowym inwentarzem oraz roślinami uprawnymi o niskich wymaganiach przyrodniczych i ekstensywną produkcją zwierzęcą. Wysokie ryzyko produkcji i zmienność klimatu zniechęcają rolników do

inwestowania na tych obszarach. Często występujący na nich nadmiar siły roboczej oraz dokuczliwy niedostatek materialny i społeczny może być uważany jako konsekwencja niezrównoważonych czynników produkcji (niskie nakłady technicznych środków produkcji a duże siły roboczej, przez co wydajność pracy jest bardzo niska), [Marini 1987; Caballero 2001; Daskalopoulou, Petrou 2002; Pastel i in.2003; Riedel i in. 2007].

Wiele istotnych elementów do dyskusji na temat przyczyn słabego rozwoju wniósł znany ekonomista Schumacher, który pisał, że w filozofii wzrostu i rozwoju obszarów zacofanych tkwi zasadniczy błąd wynikający z nieznamomości ich obiektywnych potrzeb. Sprawą pierwszoplanową jest zwalczanie na nich przyczyn biedy, którą autor upatruje w: niskim poziomie oświaty, niesprawnej organizacji i braku dyscypliny. Bez tego, jak twierdzi autor: [...] *nawet największe bogactwa nie mogą być wykorzystane proroczo* [Schumacher 1981].

Obszary ONW charakteryzuje zarówno niski poziom życia, jak i intensywne migracje ludności oraz degradacja środowiska przyrodniczego [Jakobsche 1985]. Są one postrzegane jako „wymagające” w równej mierze w planowaniu, jak i w rozpoznaniu [Secomski 1982]. Zrozumienie źródeł i konsekwencji dużego zróżnicowania obszarów ONW może mieć decydujące znaczenie w wyznaczaniu możliwych kierunków ich rozwoju. Nie ma jednak uniwersalnej i efektywnej strategii rozwoju dla wszystkich obszarów ONW.

W krajach UE, w roku 2005, obszary ONW zajmowały 56,5% powierzchni użytków rolnych [Proposal for a Council... 2005b]. Wspólną cechą obszarów, uznawanych w krajach Unii Europejskiej jako zapóźnione w rozwoju, jest oddalenie od dużych aglomeracji miejskich i dominacja na nich funkcji rolniczej, co wiąże się z niewielkimi możliwościami zatrudnienia ludności poza rolnictwem i małą skalą produkcji w przeważającej części funkcjonujących gospodarstw [Mannion 1997].

W krajach rozwijających aż 2/3 populacji ludzkiej (1,8 biliona) żyje na obszarach ONW. Dotyczy to głównie: Afryki Równikowej i Wschodniej, Południowej Azji, górzystych terenów Południowej Ameryki oraz górzystych terenów Ameryki Łacińskiej. Na tych terenach występują: głównie niska produktywność rolnicza i degradacja ziemi oraz niskie plony (poniżej 1t/ha), wyczerpanie składników pokarmowych w glebach, erozje gleb, wylesienie oraz zubożenie pastwisk. Według Van Keulena i Kuyvenhovena, obszary te charakteryzują się warunkami szczególnego ubóstwa na wsi, niedostatku żywności oraz degradacją zasobów naturalnych. Przyczyną tego stanu rzeczy jest ich ograniczony dostęp do różnych środków pomocowych i fakt, że nie skorzystały one w przeszłości z sukcesów rozwoju rolnictwa, ponieważ były przeważnie pomijane przez rewolucję nowoczesnego gospodarowania. Wymienieni autorzy stwierdzają, że ostatnie tendencje rozwojowe w uprawie roślin i produkcji zwierzęcej także nie zauważają specyficznych warunków agronomicznych i socjo-ekonomicznych, które przeważają na nich, tj. [Kuyvenhoven 2004; Van Keulen 2006]:

- małej żyzności gleby i niskich plonów roślin, które ograniczają wydajność pracy, tworząc wyraźną barierę ich rozwoju;
- lokalizacji w dużej mierze na terenach górskich i podgórskich oraz suchych i półsuchych, na których występuje wysokie ryzyko produkcji nienawad-

nianej, co zniechęca farmerów do specjalizacji, prowadząc do pasywnych zachowań inwestycyjnych;

- procesów degradacji zasobów naturalnych z powodu pogarszania się własności gleby, jej erozji oraz zubożenia w składniki pokarmowe.

Kuyvenhoven podaje, że generalną charakterystyką populacji ludzkiej na obszarach ONW w krajach rozwijających się jest współlistnienie przyrostu populacji ludzkiej z ubóstwem i głodem. Autor uważa, że są to obszary środowiskowo niestabilne, z ograniczonym potencjałem rolniczym z powodu: niskiej żyzności gleby, dużej rzeźby terenu oraz niedostatecznych zasobów wody, a także zwykle ze słabą infrastrukturą i wsparciem finansowym [Kuyvenhoven 2004]. Charakterystykę tę można również odnieść do obszarów ONW w krajach Unii Europejskiej. Cechy tych obszarów sprawiają, że gospodarstwa na nich funkcjonujące mają niski potencjał produkcyjny i niskie dochody rolnicze oraz ograniczony dostęp do środków pomocowych i to, jak twierdzi autor, jest na ogół głównym źródłem pokładów biedy tam występującej i stałego zagrożenia degradacji zasobów. W związku z tym, mieszkańcy tych obszarów podejmują wiele różnych działań dla zaspokojenia swoich potrzeb.

Terluin i inni oceniają, że dochody handlowe na obszarach ONW są mniejsze niż na rozwiniętych. Na obszarach ONW występują duże różnice w dochodach i są one większe na północy i w centrum oraz na zachodzie UE, niż na południu UE. Pomimo to autorzy twierdzą, że funkcjonujący system wsparcia tych obszarów w Unii Europejskiej, w postaci dopłat bezpośrednich jest skuteczny, ponieważ luka dochodowa między normalnymi obszarami i ONW jest zawężana [Terluin i in. 1995]. Jednak zauważalna różnica we wsparciu rolników w północnej⁵ i południowej części Europy jest często przedmiotem społecznej krytyki Wspólnej Polityki Rolnej, ze względu na niesprawiedliwe zasady podziału wsparcia między gospodarstwa rolne. Zdaniem Adamowicza, krytyka ta jest w pełni uzasadniona [Adamowicz 2005c].

Wiele badań wskazuje na to, że obszary ONW charakteryzują się współlistnieniem rozpowszechnionego niedostatku i zapóźnień rozwojowych oraz degradacją zasobów naturalnych. Współzależności pomiędzy tymi zjawiskami są stale przedmiotem szerokiej dyskusji. Rozpowszechniona degradacja zasobów naturalnych, występująca na obszarach ONW (erozja gleby, zmniejszanie lesistości), jest często powodowana przez nieodpowiednie sposoby intensyfikacji rolnictwa, w odniesieniu do wzrostu ludności [Grepperud 1996; Pender i in. 2001].

Różne badania były wykonywane nad wykrywaniem związków między różnymi atrybutami degradacji środowiska a wskaźnikami działalności gospodarczej. Odpowiednie zrozumienie współzależności pomiędzy zapóźnieniem gospodarczym a środowiskiem na obszarach ONW jest konieczne, ze względu na potrzebę określenia wobec nich potrzebnego zakresu interwencjonizmu. Niejednokrotnie bowiem zdarza się, że występujące zapóźnienia rozwojowe, występujące na obszarach ONW, są konsekwencją przestrzegania na nich wymogów prawnych dotyczących ochrony środowiska. W związku z tym, nie może dochodzić tam do substytucji czynników

⁵ Silniej, aniżeli rynek owoców i warzyw (główni producenci występują w południowej części Europy), jest wspierany rynek zbóż, mleka i mięsa, w zdecydowanej większości występujący na północy Europy.

produkcji w takim zakresie, jak ma to miejsce na innych obszarach [Reardon, Vosti 1997]. Zagadnienia te zatem powinny być ważnym obszarem zainteresowania wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Należy zwrócić uwagę na to, aby zarówno rolnictwo, jak i nierolnicza gospodarka wiejska na tych terenach mogła w pełni wykorzystywać: wiedzę, nowe technologie i techniki produkcji, kapitał ludzki i kapitał społeczny, jako czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego.

Najważniejszymi charakterystykami rejonów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie, według Wojtaszka, są [Wojtaszek 1991]:

1. wysoka koncentracja gleb słabych i najsłabszych (gleby klasy bonitacyjnej: V, VI i VI z) oraz duży udział obszarów leśnych w powierzchni ogólnej;
2. bardzo niska gęstość zaludnienia na 1 km², która wynika w dużej mierze z intensywnej migracji spowodowanej brakiem pozarolniczych miejsc pracy na tych terenach i w związku z tym z prawie wyłącznym zatrudnieniem mieszkańców w rolnictwie indywidualnym;
3. słabo rozwinięta infrastruktura;
4. prowadzenie produkcji rolniczej w sposób ekstensywny, o czym świadczą: niskie plony roślin, niska obsada zwierząt gospodarskich i niski poziom stosowanych środków plonotwórczych;
5. stosunkowo wysokie tempo ubytku liczby gospodarstw i przyrostu przeciętnego obszaru gospodarstwa.

Pierwsze cztery charakterystyki mają wyraz negatywny dla sytuacji społeczno-ekonomicznej, zaś piąta z nich ma charakter pozytywny.

Szacuje się, że w Polsce niekorzystne warunki glebowe dla rolnictwa na obszarach nizinnych występują na powierzchni około 4 milionów hektarów użytków rolnych. Ich wpływ na efektywność gospodarki rolnej jest uzależniony od stopnia koncentracji gleb najsłabszych, które z reguły wyznaczają słabą jakość warunków glebowych. Wojtaszek uważa, że trudności w gospodarowaniu zaczynają się, gdy gleby klasy VI obejmują 20%-30% gruntów ornych, a więc gdy gleby słabe, do nich zalicza się również gleby klasy V, które zwykle towarzyszą glebom klasy VI, zajmują 40% – 60% gruntów ornych. Autor twierdzi, że większe komplikacje pojawiają się w prowadzeniu gospodarstw, kiedy udział gleb klasy VI przekroczy 30% gruntów ornych⁶. Wówczas efektywność użytkowania gleb najsłabszych jest uzależniona od stopnia przestrzegania reżimu technologicznego (poprawnego następstwa roślin, terminów i zabiegów agrotechnicznych, nawożenia, doboru odpowiedniej odmiany i jakości materiału siewnego), [Wojtaszek 1991].

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania są zwykle bardzo zróżnicowane w skali przestrzennej, jak i czasowej zarówno pod względem wykorzystania zasobów przez rolników, jak i przez dużą zmienność plonów oraz dochodów [Kutkowska 2006a]. Obszary te mają bardzo niski potencjał rolniczy z powodu: niewystarczających opadów, słabych gleb, niekorzystnej rzeźby terenu lub innych biofizycznych ograniczeń. Niektóre z nich mogłyby mieć wyższy potencjał rolniczy, ale mają ograniczony dostęp do infrastruktury i handlu, niską gęstość zaludnienia lub ograniczenia społeczno-ekonomiczne. W związ-

⁶ W Polsce taka sytuacja występuje na obszarach nizinnych w 242 gminach.

ku z tym, uzyskuje się na nich relatywnie niski poziom dochodów, a decydenci prywatni najczęściej nie mają zamiaru na nich lokować inwestycji.

Pojęcie **funkcji** w odniesieniu do lokalnych jednostek administracyjnych (gmin) najczęściej jest rozumiane jako forma działalności, która stanowi fundament gospodarki tego obszaru i decyduje o jego rozwoju. Zasadą wyodrębniania funkcji obszarów wiejskich najczęściej są dane statystyczne dotyczące działalności gospodarczej na podstawie systemu REGON, mierniki określające sposób wykorzystywania powierzchni oraz struktury zatrudnionych [Powęska 2005]. W badaniach, przeprowadzonych przez Stołę i Bańskiego, za przesłankę określenia funkcji obszarów wiejskich przyjęto sposób użytkowania powierzchni. Na tej podstawie wyróżniono dziesięć klas funkcjonalnych, połączonych w pięć grup o:

1. przewadze funkcji rolniczych (rolnictwo mało intensywne i mało towarowe; rolnictwo intensywne i towarowe; rolnictwo mieszane; rolnictwo i funkcje pozarolnicze);
2. równorzędnym udziale różnych funkcji (funkcje mieszane);
3. przewadze leśnictwa (leśnictwo z udziałem funkcji pozarolniczych; leśnictwo z udziałem rolnictwa);
4. przewadze funkcji turystyczno-wypoczynkowych (turystyka i wypoczynek z udziałem leśnictwa i rolnictwa; turystyka i wypoczynek z udziałem funkcji pozarolniczych);
5. przewadze funkcji pozarolniczych (usługowe, mieszkaniowe i inne), [Bański, Stola 2002].

Łojewski i Skinder wyróżnili cztery grupy funkcji, które pełnią rolnictwo i obszary wiejskie w stosunku do gospodarki narodowej i społeczeństwa. Zaliczyli do nich funkcje:

- **przyrodniczo-ekologiczne**, związane z ochroną przyrody i zasobów naturalnych;
- **społeczno-ekologiczne**, związane z potrzebą przetrwania gospodarstw rolnych i kontynuowania uprawy ziemi w celu zapobieżenia powstawaniu nieużytków;
- **społeczno-ekonomiczne**, związane z ochroną zasobów ludzkich;
- **ekonomiczno-produkcyjne**, związane z wytwarzaniem surowców rolnych i żywności oraz zapewnianiem odpowiednich dochodów ludności rolniczej [Łojewski, Skinder 2003].

Podstawową i główną funkcją obszarów wiejskich jest wytwarzanie surowców rolnych i żywności. Współcześnie jednak funkcja ta nie jest wystarczająca do zapewnienia ich rozwoju, dlatego coraz częściej obserwuje się wkraczanie innych typów działalności społeczno-gospodarczych i odchodzenie od rolnictwa jako dominującej funkcji obszarów wiejskich. Szczególnie niemożliwe jest zachowanie dominującej funkcji rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach do produkcji rolniczej, ze względu na ograniczone na nich możliwości wzrostu produkcji rolniczej. Niekorzystne cechy środowiska naturalnego wyraźnie ograniczają produkcję i towarowość gospodarstw rolnych na tych

obszarach. Są więc czynnikami różnicującymi na nich poziom dochodów rolniczych oraz wyznaczającymi proces ich marginalizacji⁷.

Baldock określa dużą liczbę zachowań rolników wobec postępującego procesu marginalizacji użytków rolnych [Baldock i in. 1996]:

1. przejście od rolniczego użytkowania ziemi do innego, np. z upraw pól do TUZ;
2. zmiany systemów rolniczego gospodarowania na takie, które nie zmieniają znacząco istniejącego użytkowania ziemi, np. zmniejszenie nakładów i (lub) obsady zwierząt, redukcja wyposażenia technicznego;
3. zastosowanie dwustronnego systemu gospodarczego polegającego zwykle na intensyfikacji lepszych gleb, a ekstensyfikacji gorszych (włączając także rezygnację z użytkowania rolniczego mało urodzajnych obszarów);
4. restrukturyzację gospodarstw polegającą na komasacji gruntów przez włączanie do istniejących gospodarstw tych, które uległy likwidacji;
5. doprowadzenie do całkowitego zubożenia gospodarstw, przez zaniechanie rolniczego gospodarowania na użytkach rolnych, prowadząc na nich do naturalnej sukcesji roślin, tworzącej obszary leśne i inne „dzikie” tereny;
6. odejście od rolniczego użytkowania ziemi, np. zajęcie się leśnictwem lub przekazanie ziemi na rzecz zabudowy zurbanizowanej.

Obszary ONW pełnią różnorodne funkcje. Realizacja funkcji gospodarczej na obszarach ONW odbywa się najczęściej w powiązaniu działalności rolniczej z innymi formami działalności pozarolniczej lub z uzyskiwaniem dochodów o charakterze socjalnym. Rozwój funkcji pozarolniczej jest dla tych obszarów bardzo ważny, bowiem stanowi dodatkowe źródło dochodów dla rodzin wiejskich. Czyste środowisko jest atutem obszarów ONW, stwarza bowiem możliwości rozwoju różnych form turystyki, produkcji ekologicznej oraz o podwyższonych parametrach jakościowych. Ożywienie turystyczne tych obszarów może przyczyniać się do powstawania nowych miejsc pracy w: usługach noclegowych, transportowych, w organizacji obsługi turystycznej, czy też przy wytwarzaniu pamiątek regionalnych. Wszystkie te działania mogłyby przyczyniać się do podtrzymywania żywotności wiejskiego środowiska, ochrony i regeneracji zasobów naturalnych (zapobieganie erozji gleb, utrzymanie wód gruntowych, ochrony przed naturalnymi zagrożeniami). Ponadto, rozwijanie różnych form działalności pozarolniczej (turystyka, rynek usług leśnych), a także wspieranie tradycyjnego, niekonkurencyjnego ekonomicznie rolnictwa, ze względu na pełnione funkcje ekologiczne, jest w pełni uzasadnione na obszarach o niekorzystnych warunkach dla tego działu gospodarki i zgodne z zasadami racjonalnego gospodarowania⁸. Właściwy wybór kierunku produkcji, odpowiedni do warunków przyrodni-

⁷ Marginalizacja jest określana jako zmiana w rolniczym użytkowaniu ziemi od dochodowego do mało dochodowego, np. od gruntów ornych do trwałych użytków zielonych lub od TUZ do użytków leśnych. Marginalizacja może pojawiać się w różnej skali, poczynając od pojedynczych enklaw obszarowych do dużych regionów. Występuje ona głównie na mało urodzajnych obszarach i terenach posusznych.

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

czych i ekonomiczno-organizacyjnych, dobór odpowiednich odmian i ras zwierząt, a więc właściwa rejonizacja (lokalizacja) produkcji, mogą sprzyjać poprawie racjonalności i efektywności gospodarowania na ONW, a tym samym realizacji celów: produkcyjnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i kulturowych. Bański wnioskuję, że rozwój rolnictwa na rolniczych obszarach problemowych, może odbywać się przez racjonalizację produkcji zdrowej żywności i aktywizację działań w zakresie agroturystyki, dzięki korzystnym warunkom przyrodniczym tam panującym (czyste środowisko, unikatowe walory krajobrazowe, duża powierzchnia lasów, niski poziom uprzemysłowienia i urbanizacji), [Bański 1999]. Szansą dla nich może być ich wielofunkcyjny rozwój, który może przynieść pozytywne rezultaty i wywołać efekty mnożnikowe nie tylko na obszarach, na których znajdują się nie wykorzystane zasoby, ale również i tam, gdzie systemy przestrzenne są zbyt specjalistyczne (monofunkcyjne). Wielofunkcyjne wykorzystanie zasobów kapitału społecznego i przestrzeni może zdecydowanie przyspieszyć rozwój społeczno-gospodarczy [Łojewski 1998]. W obrębie funkcji ekologicznej na plan pierwszy wysuwa się ochrona obszarów prawnie chronionych (najwięcej ich jest na obszarach ONW), na których obowiązujące ograniczenia prawne skutecznie redukują formy użytkowania rolniczego wiążące się z intensyfikacją produkcji. Nie należy jednak na nich zaniechać prowadzenia produkcji rolniczej, ponieważ doprowadziłoby to do degradacji krajobrazu oraz zaniku niektórych gatunków roślin i zwierząt. Wprowadzanie na obszarach chronionych gospodarki opartej na ekologicznych zasadach, w połączeniu z alternatywnymi sposobami gospodarowania, może być dobrym rozwiązaniem w odniesieniu do problemów, które ujawniły się w polskim rolnictwie z wyjątkową siłą po 1989 roku. Dotyczą one w szczególności przerostu zatrudnienia na wsi i obniżenia efektywności produkcji rolnej [Roszkowska 2001]. Coraz częściej jest cenione na tych obszarach osadnictwo, które przyczynia się do podtrzymywania żywotności obszarów wiejskich.

W dalszym ciągu jednak obszary te charakteryzują się mało efektywnymi, monofunkcyjnymi systemami gospodarowania. Zasoby ludzkie i naturalne oraz infrastruktura w gospodarstwach rolnych zazwyczaj nie jest w pełni wykorzystywana na tych obszarach. Brak jest kapitału finansowego, który mógłby przyczynić się do ich wielofunkcyjnego rozwoju. Dlatego sprawą niezwykle ważną jest ustalenie ich lokalnej specyfiki w celu zastosowania odpowiednich działań i związanych z tym środków finansowych, zmierzających do poprawy warunków i perspektyw żyjących tam społeczności. Do oceny sytuacji społeczno-gospodarczej i potencjału rolnictwa na danym obszarze są stosowane różne wskaźniki. Są one przydatne do tworzenia i wdrażania odpowiednich instrumentów, ich wsparcia i opracowania konkretnych strategii rozwoju danego obszaru. Niestęchanie więc ważną rzeczą jest przypisanie tym obszarom odpowiedniej funkcji, która odpowiadałaby ich specyfice i potrzebom mieszkańców oraz byłaby realizowana dzięki odpowiednim instrumentom polityki prorozwojowej.

i trwałego o dołączenie jeszcze nowych wymiarów, a mianowicie, rozwój: technologiczny, przestrzenny i etyczny, może dawać podstawę do przekształcenia tradycyjnego modelu rozwoju zrównoważonego (rozwój ekonomiczny, rozwój ekologiczny, rozwój społeczny). Zob.: [Adamowicz 2005c].

Tabela 2.2.

Zakres działań i efekty realizacji funkcji pełnionych przez obszary wiejskie, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów ONW (według koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich)

Funkcje	Główni aktorzy uczestniczący w wypełnianiu funkcji	Efekty realizacji funkcji dla		
		środowiska	rolnictwa	obszarów wiejskich
Produkcyjna	Rolnicy, przedsiębiorcy działający poza rolnictwem i w sektorze agrobiznesu, instytucje doradcze	<p>Negatywne Zanieczyszczenie gleby i wód środkami chemicznymi, erozja gleb, zmniejszenie bioróżnorodności terenów rolniczych, emisja gazów cieplarnianych.</p> <p>Pozytywne Zapobieganie degradacji przyrodniczej użytków rolnych, ochrona bioróżnorodności terenów rolniczych, ochrona bądź poprawa stosunków wodnych na terenach rolniczych, zapobieganie erozji gleb.</p>	Produkcja żywności i surowców dla przemysłu oraz energii odnawialnej, bezpieczeństwo żywnościowe, odpowiednie dochody rolnicze, adaptacja metod uprawy roślin do zmieniających się warunków klimatycznych.	Zachowanie żywotności obszarów wiejskich, wielofunkcyjny rozwój.
Ekonomiczna	Agendy rządowe, instytucje finansowe, samorządy terytorialne, przedsiębiorstwa, rolnicy, lokalne grupy działania, izby gospodarcze	Rozwój infrastruktury proekologicznej, realizacja wymogów technicznych i inwestycyjnych ochrony środowiska.	Rolnictwo wielobranżowe o różnym poziomie intensywności i ekologiczne, wartość dodana (drobne przetwórstwo żywności i jej konfekcjonowanie), dywersyfikacja dochodów rolniczych gospodarstw domowych.	Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów zewnętrznych, rozwój pozarolniczych funkcji (usługi, przemysł przetwórczy, turystyka wiejska), skracanie łańcuchów żywnościowych, usługi: rolnicze, leśne, ekologiczne i inne, rzemiosło, transport, agroturystyka i rekreacja, dzierżawa budynków i gruntów, produkty regionalne i tradycyjne, rękodzieło ludowe, obróbka i przerób drewna.

Ekologiczna	Rolnicy, leśnicy, samorządy terytorialne, LGD (Lokalne Grupy Działania), mieszkańcy, przedsiębiorcy, instytucje edukacyjne, organizacje pozarządowe, agendy rządowe	Ochrona i regeneracja zasobów naturalnych, poprawa jakości środowiska, ochrona i kształtowanie rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej i krajobrazu, zapobieganie degradacji środowiska przyrodniczego, zachowanie bioróżnorodności.	Ochrona środowiska przyrodniczego, w którym funkcjonuje gospodarstwo rolne, produkcja żywności o podwyższonych parametrach, jakościowych, rozwój rolnictwa ekologicznego i metod produkcji integrowanej, produkcja roślin leczniczych i przyprawowych.	Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, odnowa wsi, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, ekologizacja wsi, tzw. „czyste środowisko”, tworzenie nowych miejsc pracy, dywersyfikacja źródeł dochodów rolniczych gospodarstw domowych, atrakcyjne miejsce osadnictwa, wypoczynku, rekreacji.
Społeczno-kulturowa	Rolnicy, przedsiębiorcy, mieszkańcy, LGD, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia społeczne, regionalne, zawodowe	Kształtowanie się zachowań proekologicznych, poprawa jakości środowiska życia człowieka, wzrost znaczenia ekologii w życiu wspólnoty, krajobraz harmonijny.	Pozytywne Zachowanie tradycyjnego krajobrazu społecznego, kultywowanie tradycyjnego sposobu życia, poprawa kapitału społecznego.	Rozwój społeczny, kultywowanie tradycyjnego sposobu życia, wpływ na żywotność i spójność społeczną wsi, element zabezpieczenia społecznego dla rodzin rolniczych, wzrost mobilności mieszkańców. Ochrona i wzbogacenie kultury narodowej, wzmacnianie tożsamości i różnorodności kulturowej, kształtowanie kapitału społecznego, wzbogacanie kultury narodowej, ochrona pejzażu kulturowego.

Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli 2.2. przedstawiono zakres działań i efekty realizacji funkcji pełnionych przez obszary wiejskie, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów ONW, według koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Wymieniono efekty realizacji funkcji: produkcyjnej, ekonomicznej, ekologicznej oraz społeczno-kulturowej dla środowiska, rolnictwa i obszarów wiejskich. Ponadto, zostali wskazani również główni aktorzy uczestniczący w wypełnianiu, poddanych analizie, funkcji.

2.2. Kategorie obszarów ONW w UE

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania zajmują obecnie 56,5% użytków rolnych w Unii Europejskiej. Wobec dużej zmienności uwarunkowań przyrodniczo-produkcyjnych w poszczególnych krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej, w każdym kraju wyznaczono pewne kategorie tych obszarów. Zasięg ich, na przestrzeni ponad trzydziestu lat, ulegał zmianom, najczęściej zwiększeniu, ze względu na: zmiany w uprawnieniach kwalifikujących te tereny do wsparcia i zakresy wymogów, jakie powinny spełniać gospodarstwa rolne ubiegające się o wsparcie z tytułu gospodarowania na ONW. Te zmiany były uwzględniane w kolejnych aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej, na podstawie których definiowano obszary ONW w poszczególnych państwach członkowskich.

Tabela 2.3.
**Kategorie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w UE,
według kolejnych aktów prawnych**

AKT PRAWNY	Kategorie obszarów
Dyrektywa Rady EWG 268/75	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obszary górskie. 2. Obszary zagrożone depopulacją oraz wymagające starań na rzecz konserwacji krajobrazu. 3. Obszary o specyficznych utrudnieniach (tzw. „małe obszary”).
Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obszary górskie. 2. „Inne”. 3. „Ze specyficznymi utrudnieniami”. 4. „Ze specyficznymi ograniczeniami środowiskowymi”.
Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obszary górskie. 2. Obszary „inne niż górskie”. 3. „Ze specyficznymi utrudnieniami”. 4. „Ze specyficznymi ograniczeniami środowiskowymi”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Dyrektywa Rady EWG 268/75 z 28.04.1975; Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 z 17.05.1999; Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 z 20.09.2005 r.].

Zgodnie z Dyrektywą Rady EWG 268/75, obszary górskie zostały zdefiniowane jako obszary, na których występują utrudnienia do prowadzenia produkcji rolniczej. Zaliczono do nich między innymi: położenie nad poziomem morza, powyżej (600-800m), powodujące niesprzyjające warunki klimatyczne do prowadzenia produkcji rolniczej; występowanie nachyleń stoków powyżej 20%; i występowanie jednocześnie obu utrudnień do prowadzenia produkcji rolniczej. Obszary zagrożone depopulacją oraz wymagające starań na rzecz konserwacji krajobrazu wydzielano w odniesieniu do warunków produkcyjnych⁹ oraz populacji ludności¹⁰ zamieszkującej obszary wiejskie. Trzecią natomiast kategorią obszarów ONW były obszary dotknięte specyficznymi utrudnieniami, do których zaliczono utrudnienia natury przyrodniczej, prawnej oraz wynikające z ich niekorzystnego położenia względem rynków zbytu i zaopatrzenia [*Obszary o niekorzystnym...* 2008, s. 11].

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) 1257/1999, wyróżniono cztery kategorie obszarów ONW, co ilustruje tabela 2.3. Są to mianowicie tereny górskie, które charakteryzują się znacznymi ograniczeniami możliwości użytkowania ziemi i znacznym wzrostem kosztów pracy w związku z: istnieniem, z powodu wysokości, trudnych warunków klimatycznych, co skutkuje skróceniem sezonu wegetacyjnego; występowaniem na dużej części terenu pochyłości zbyt stromych, które utrudniają użytkowanie i wymagają bardzo drogiego specjalistycznego sprzętu; współistnieniem dwóch powyższych czynników, z których każdy osobno jest mniej uciążliwy, ale istnienie obu równocześnie powoduje zwiększenie utrudnień. Ponadto, obszary na północ od 62 równoleżnika i niektóre obszary sąsiadujące z nimi potraktowano jak obszary górskie.

Uznano, że „Inne” ONW są obszarami znajdującymi się w mniej korzystnej sytuacji, którym grozi zaprzestanie użytkowania ziemi i jest niezbędna ochrona krajobrazu. Obejmują one obszary rolnicze, jednorodne z punktu widzenia naturalnych warunków uprawy, i charakteryzuje: obecność terenów o małej produktywności, trudnych w uprawie i z ograniczonym potencjałem produkcyjnym, który nie może być zwiększony, chyba że przy poniesieniu nadmiernych kosztów. Są odpowiednie przede wszystkim dla ekstensywnej hodowli zwierząt: niska produkcja (niższa od przeciętnej w odniesieniu do głównych wskaźników ekonomicznych działalności rolniczej), wynikająca z małej produktywności środowiska naturalnego; niska lub zmniejszająca się liczba ludności, zależna od działalności rolniczej, której efektem jest zagrożenie dla stabilności funkcjonowania tych terenów z powodu zaniechania gospodarowania.

ONW „ze specyficznymi utrudnieniami” zdefiniowano jako obszary znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji, mogące obejmować obszary, na których istnieją pewne specyficzne utrudnienia, ale na jakich działalność rolnicza powinna być konty-

⁹ Warunki produkcyjne były oceniane na podstawie wskaźników odnoszących się do: występowania użytków o niskiej produktywności, występowania obszarów o ograniczonym potencjale, a także w zależności od wysokości uzyskiwanych dochodów rolników na tych obszarach (kwalifikowano obszary, w których rolnicy uzyskiwali dochody z gospodarstwa poniżej 80% średniej krajowej lub regionalnej).

¹⁰ Obszarami, na których występowały zagrożenia dla ich żywotności, były te, na których występowała niska gęstość zaludnienia (poniżej 50% średniej krajowej) lub zmniejszająca się liczba mieszkańców przy jednoczesnym wysokim udziale mieszkańców utrzymujących się z rolnictwa (ponad 15% zawodowo czynnych).

nuowana ze względu na: zachowanie lub poprawę stanu środowiska, utrzymanie stanu krajobrazu i potencjału turystycznego tych obszarów, bądź w celu ochrony wybrzeża. W Rozporządzeniu (WE) 1257/1999 została wyszczególniona jeszcze jedna kategoria ONW, uprawniona do wsparcia z tytułu niekorzystnych warunków gospodarowania. Są to obszary „ze szczególnymi środowiskowymi utrudnieniami”, na których produkcja rolnicza podlega ograniczeniom z uwagi na konieczność przestrzegania zasad ochrony środowiska obowiązujących na terenie Wspólnoty [Dz. U. UE z 26.06.1999].

Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 to kolejny akt prawny Wspólnoty Europejskiej, regulujący wspieranie obszarów ONW, według którego ma on na celu poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich. W rozporządzeniu tym jedną z wydzielonych kategorii ONW stanowią obszary górskie, które, podobnie jak w poprzednich aktach prawnych, charakteryzują się ograniczeniami możliwości użytkowania gruntów i znaczącym wzrostem kosztów prac w związku z występowaniem na znacznych wysokościach n.p.m., i/lub na zbyt ostrych zboczach, które utrudniają na nich gospodarowanie rolnicze. Rozporządzenie to obszary położone na północ od 62 równoleżnika oraz niektóre obszary przyległe do nich uznaje za obszary „górskie” ONW. Natomiast kategoria obszary „inne niż górskie” wyróżnia się: znacznymi utrudnieniami naturalnymi, głównie niską produktywnością gleby lub niekorzystnymi warunkami klimatycznymi, na których utrzymanie ekstensywnej działalności rolniczej jest istotne dla gospodarowania tymi gruntami; lub szczególnymi utrudnieniami¹¹, na których gospodarowanie gruntami powinno być kontynuowane w celu poprawy lub zachowania środowiska naturalnego obszarów wiejskich, potencjału turystycznego lub zachowania ochrony linii brzegowej [Dz. U. UE z 21.10.2005, L 277/9].

Ze względu na to, że Komisji Europejskiej nie udało się ustalić kryteriów określających gleby o niskiej produktywności oraz niekorzystne warunki klimatyczne. Z tego też względu do 2010 roku obszary ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej są określane na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999.

2.3. Teorie i koncepcje uzasadniające potrzebę wspierania obszarów ONW

Potrzeba wspierania obszarów ONW znajduje swoje uzasadnienie przede wszystkim w teoriach renty gruntowej, której waloryzacja może być wykorzystana w polityce wspierania i rozwoju tych terenów. Ponadto, uzasadnienie dla ich wspierania można również dostrzec w teoriach i koncepcjach rozwoju regionalnego i lokalnego, jak i we współcześnie propagowanym modelu zrównoważonego rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, realizowanym głównie w ramach koncepcji rozwoju wielofunkcyjnego.

¹¹ Obszary ze szczególnymi utrudnieniami obejmują jednolite obszary rolne, z punktu widzenia naturalnych warunków produkcji, a ich całkowita powierzchnia nie powinna przekraczać 10% powierzchni danego państwa członkowskiego.

Czynnik ziemi jest jedną z przyczyn powodujących zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich i rolnictwa. Jego jakościowe zróżnicowanie stanowi najczęściej podstawowe kryterium wydzielenia obszarów, na których występują znaczące utrudnienia do prowadzenia produkcji rolniczej we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Już w okresie Starożytności i Średniowiecza dostrzegano znaczenie tego czynnika produkcji dla funkcjonowania społeczeństwa [Cortekar i in. 2006]. Posiada on specyficzne cechy, których w żaden sposób nie można przypisać kapitałowi i pracy, a mianowicie ziemia posiada: sztywną podaż; niemobilność, to znaczy, że nie można jej przenieść na inne obszary; trwałość, która polega na nieużywaniu się w prawidłowo przeprowadzonym procesie produkcji; możliwość łączenia funkcji wytwarzania żywności z udostępnianiem walorów środowiska przyrodniczego oraz naturalnie przypisaną jej rentę ekonomiczną, nazywaną rentą gruntową [Czternasty, Czyżewski 2007, s. 48]. W kształtowaniu nowożytnej myśli ekonomicznej również podkreślano znaczenie czynnika ziemi w procesach gospodarowania. Fizjokraci przypisywali jej największe znaczenie w procesie produkcyjnym. Ich zdaniem, zamożność społeczeństwa zależała od naturalnej produktywności ziemi, jakiej człowiek nie mógł zmienić, lecz mógł ją wykorzystywać rolniczo, tworząc dodatkową wartość w postaci produktu dodatkowego, którego miarą jest renta gruntowa [Bartkowiak 2008, s. 32].

Za ojca współczesnej renty gruntowej jest uznawany W. Petty, prekursor szkoły klasycznej, który utożsamiał rentę z otrzymywaną nadwyżką ponad koszty produkcji produktów rolnych. Petty w uzyskiwanej renty wyróżniał dwie jej części składowe. Wielkość pierwszej uzależniał od odległości między miejscem produkcji i miejscem zbytu produktów rolnych. Natomiast wielkość drugiej części wiązał z jakością zasobów ziemi (jej urodzajnością), czyli rentą różniczkową. Aczkolwiek należy zaznaczyć, że zainteresowania Pettego miały głównie aspekt prakseologiczny [Kostka 1987, s. 85 – 86].

Problematyka renty gruntowej pojawia się także w twórczości następców W. Pettego, również przedstawicieli ekonomii klasycznej: A. Smitha, T. Malthusa, D. Ricardo i J.S. Milla, którzy wyróżnili cztery formy renty: z tytułu różnic urodzajności, położenia, dodatkowych nakładów kapitału, oraz rentę ogólną (absolutną), [Czyżewski 2009; za: Smithem 1954].

Dla A. Smitha renta gruntowa stanowi wynagrodzenie z ziemi, jakie powstaje na skutek prywatnej własności ziemi w rezultacie specyficznych warunków działających wyłącznie w rolnictwie. Jest to produkt sił przyrody, których użycie przekazuje właściciel ziemski farmerowi w celu ich wykorzystania [Smith 2007, s. 54-196]. Z kolei D. Ricardo, badający konsekwencje gospodarcze zróżnicowania jakościowego czynnika ziemi, wyjaśnił tworzenie się renty gruntowej¹². Wykazał w swojej teorii różniczkowej renty gruntowej, że ziemia nie jest homogenicznym czynnikiem produkcji i że jej jakość, czyli urodzajność, jest najważniejszym czynnikiem warunkującym wy-

¹² Teoria ekonomii zawiera pojęcie **renty gruntowej**, która jest jedną z odmian renty ekonomicznej, czyli dochodem otrzymywanym ponad dochód transferowy. Dochód transferowy jest minimalnym dochodem, jaki musi zostać wypłacony w celu nakłonienia danego czynnika do świadczenia usług.

sokość powstałej renty gruntowej [Heijman i in. 1997, s. 411; Adamowicz 2000]¹³. Dla D. Ricardo renta gruntowa jest wynikiem ograniczonych zasobów urodzajnej ziemi¹⁴ i prawa malejących przychodów. Natomiast renta różniczkowa jest efektem występowania ziemi o różnej jakości. Możliwość powstania dodatkowego dochodu w postaci renty gruntowej wynika z faktu, iż ceny kształtują się na podstawie kosztów wytwarzania w marginalnych warunkach produkcji, co stwarza dodatkowy dochód każdemu, kto wytwarza w warunkach lepszych od marginalnych. Jeśli więc urodzajność ziemi różni się, dzięki zastosowanym nakładom kapitałowym, to w tych okolicznościach powstaje renta różniczkowa druga [Czyżewski 2008]. W tym miejscu należy zaznaczyć, że malejąca produktywność ziemi została zaobserwowana już znacznie wcześniej przed D. Ricardem przez R. Turgota, przedstawiciela fizjokratyzmu.

W odróżnieniu od D. Ricarda, prekursor metody marginalistycznej, von Thünen, fakt występowania renty gruntowej wiązał głównie nie z różnicami w jej urodzajności, a z odległością od rynku zbytu produktów. Jednakże, w sensie statycznym, teoria von Thüna stanowi niezależną kontynuację teorii renty różniczkowej D. Ricarda. Ważną, wspólną cechą teorii renty gruntowej D. Ricarda i von Thüna jest jej definicja, którą obaj traktują jako dochód ostateczny, a nie jako koszt produkcji. Ponadto, D. Ricardo i von Thünen zgodnie twierdzili, że cenę rynkową wyprodukowanych dóbr wyznacza dobro z działki najgorszej (krańcowej), ponieważ gdyby było inaczej, zaprzestano by na tych działkach wytwarzania dóbr.

Von Thünen uważał, że rosnące koszty transportu, wynikające z coraz większej odległości od miasta, prowadzą do mniej intensywnego wykorzystania ziemi. Postulował zatem kształtowanie się koncentrycznych stref rolniczych wokół ośrodków miejskich stanowiących rynki zbytu produkcji rolnej przez optymalizację użytkowania ziemi, polegającą na maksymalizacji renty powstającej jako różnica między przychodami ze sprzedaży produkcji a kosztami transportu. W modelu von Thüna tereny rolnicze, położone wokół miasta, podzielono na sześć stref, w których prowadzono produkcję od intensywnej (produkcja ogrodnicza, produkcja mleka i jaj) aż po ekstensywną (produkcja mięsa systemem wypasowym). Podział na strefy produkcyjne tłumaczono powstawaniem renty gruntowej, którą można uzyskać w pewnych okolicznościach, biorąc jednocześnie pod uwagę: koszty transportu, zróżnicowanie kosztów produkcji i ceny produktów końcowych [Heijman i in. 1997 s. 413; Bajerowski 2003, s. 52].

Obecnie model ten jest nieadekwatny do rzeczywistości ze względu na znaczący rozwój transportu i niskie jego koszty, w ogólnych kosztach wytworzenia produktów, oraz ze względu na zachodzące zmiany rynkowe, które przejawiają się między innymi: powiększeniu zasięgów rynkowych, zmniejszeniu ich sezonowości, postępującym interwencjonizmem rynkowym oraz w zmianach charakteru popytu (zmiany gustów konsumentów). Obecnie postępująca urbanizacja prowadzi do powstawania odwróconych

¹³ Renta gruntowa jest traktowana jako dochód czynnika ziemi ponad dochód składający do gospodarowania na niej. Renta różniczkowa natomiast jest traktowana jako powstająca różnica pomiędzy kosztami produkcji występującymi na słabych gruntach (o niskiej urodzajności) a gruntami o wysokiej urodzajności. Zob.: [Woś 1996, s. 221-224; Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006, s. 11 – 16].

¹⁴ Ograniczenie podaży czynnika ziemi stworzyło rentę absolutną z tytułu jej rzadkości.

kęgów Thüнена, w których wartość ziemi (jej atrakcyjność) dla rolnictwa wzrasta wraz ze wzrostem odległości od miasta, co jest zgodne z hipotezą Sinclaira¹⁵.

A. Marshall, przedstawiciel szkoły neoklasycznej, w kształtowaniu wielkości uzyskiwanej renty gruntowej, dużą rolę przypisywał nie tylko przyrodzie, ale i poziomowi rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru. Uważał on bowiem, że: [...] *całość renty z ziemi w krajach o starej kulturze składa się z trzech elementów. Pierwszy – to wartość gleby w warunkach naturalnych, drugi to wartość ulepszeń, przeprowadzonych przez człowieka, natomiast trzeci, najbardziej ze wszystkich ważny, to gęstość zaludnienia i zamożność ludności, ułatwienia komunikacyjne, istnienie dróg bitych, kolei żelaznych i tym podobne* [Marshall 1928, s.136].

Opisane wyżej, rozważania wskazują, że zmniejszona renta gruntowa na obszarach ONW jest pierwotnym powodem niedorozwoju społeczno-gospodarczego tych obszarów i stanowi przyczynę splotu procesu ich ograniczeń rozwojowych. Zatem wspieranie rozwoju obszarów ONW jest koniecznością państwa i samorządów na rzecz wyrównywania niedoborów renty gruntowej. Uzasadnieniem dla wsparcia obszarów ONW jest fakt, że, w warunkach gospodarki otwartej, rosnący popyt na produkty rolne jest zaspokajany przez konkurencję zewnętrzną produktami wytworzonymi na innych obszarach, posiadającymi zdolności do tańszej produkcji. W konsekwencji tego, rolnictwo o gorszych warunkach naturalnych jest spychane na margines aktywności produkcyjnej, a obszary, na których występują te zjawiska, stają się ONW. Gorsze warunki naturalne skutkują obniżaniem dochodów ludności rolniczej i odchodzeniem jej z rolnictwa do innych pozarolniczych działalności, często oddalonych od miejsca ich zamieszkania. W wyniku tych procesów, na obszarach monofunkcyjnych (monoaktywnych) lub z dominującą rolniczą funkcją gospodarczą mogą zachodzić niekorzystne zjawiska, np. wyludnianie się obszarów i ich zubożanie oraz degradacja środowiska naturalnego, krajobrazu, zanik tradycji i tożsamości kulturowej [Sobiecki 2007, s. 134 – 152]. Dążenie do niedopuszczenia lub ograniczenia takich zjawisk na ONW stanowi w pełni uzasadnienie do stosowania wobec nich instrumentów interwencjonizmu, podtrzymujących i stymulujących ich rozwój.

Jednocześnie należy zauważyć i mieć na uwadze fakt, że współcześnie renta gruntowa nie powstaje tylko przez wykorzystanie ziemi jako czynnika produkcji w sektorze rolnym, lecz coraz większego znaczenia nabiera ziemia wykorzystywana na różne usługi (lokalizacja miejsca zamieszkania lub przedsiębiorstwa, walory rekreacyjne, środowiskowe, turystyczne, krajobrazowe). W związku z tym, korzyść z ziemi nie zawiera się tylko w możliwie wysokiej jakości gleb, która decyduje o plonach, cenach i dochodach z ziemi, ale również w atrakcyjności tych ziem do świadczenia innych usług [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006, s. 16], a więc w atrakcyjności jej położenia (lokalizacji), która posiada niebagatelny wpływ na wysokość uzyskiwanej renty gruntowej.

¹⁵ Według Sinclaira (1967), wartość (atrakcyjność) ziemi dla rolnictwa rośnie wraz ze wzrostem odległości od miasta i ze zmniejszaniem się prawdopodobieństwa urbanizacji. Zob.: [Dramowicz 1978]. Sytuacja ta występuje na obszarach, na których intensywny wzrost centrów miejskich nastąpił na skutek odpływu ludności wiejskiej do pobliskich centrów miejskich w poszukiwaniu mniej ryzykownego i bardziej ekonomicznie uzasadnionego pozarolniczego zatrudnienia. Stąd też, na skutek porzucania wokół miast ziemi rolniczej, następuje odwrócenie klasycznych kęgów Thüнена. Zob.: [Przygodzka 2006, s.20; Musiał 2009].

Znaczenie czynnika lokalizacji w rozwoju działalności gospodarczej zostało przedstawione w 1909 roku przez Webera. Do najważniejszych czynników, mających wpływ na lokalizację, Weber zaliczył, oprócz kosztów transportu, (czynnika, który w tamtym czasie, ze względu na wysoki udział w ogólnych kosztach wytwarzania produktów, odgrywał priorytetowe znaczenie w lokalizacji działalności gospodarczych, a współcześnie jego znaczenie zostało zmarginalizowane) koszty siły roboczej (koszty pracy) oraz koszty aglomeracji.

Relacje kosztów transportu zaopatrzeniowego do kosztów transportu wyrobów gotowych, dostępność czynnika ludzkiego w ujęciu ilościowym i jakościowym, dostępność połączeń komunikacyjnych nie są, jak wiadomo, sprzyjające do lokalizowania inwestycji na obszarach ONW. Aczkolwiek należy zaznaczyć, że współcześnie, kiedy maleje znaczenie transportu jako tradycyjnego czynnika lokalizacji ze względu chociażby na zmniejszenie się udziału kosztów transportu w ogólnych kosztach produkcji, atrakcyjny poziom podatków w stosunku do pozostałych obszarów może być w wystarczającym stopniu czynnikiem zachęcającym do napływu na te tereny inwestorów zewnętrznych. Takie działania sprzyjałyby zagospodarowaniu wolnych i nie w pełni wykorzystanych zasobów siły roboczej na obszarach ONW oraz dawałyby możliwości do zahamowania ich postępującej marginalizacji.

W związku z powyższym, dużą nadzieję dla tych obszarów stanowi ich szczegółowa analiza i ocena występujących tam zasobów, promocja oraz stosowanie zachęt dla inwestorów zewnętrznych (np. zwolnienia podatkowe, rozwój infrastruktury technicznej, społecznej), a więc stosowanie dodatkowych nakładów kapitałowych, uzależnionych od specyfiki posiadanych zasobów, aktywizujących potencjał wewnętrzny tych obszarów. Słuszność takiego podejścia potwierdzają teorie rozwoju z grupy „od dołu”, które przedstawiają możliwości rozwoju regionów, przy jednoczesnym nieuzależnianiu się w dużym stopniu od decyzji i działań centralnych. Wydaje się, że aktywizacja terenów zapóźnionych w rozwoju (peryferyjnych) powinna następować dzięki wykorzystywaniu ich „mocnych stron”, a więc ich atutów, co potwierdza koncepcja wykorzystania potencjału endogenicznego. Położenie szczególnego nacisku na decentralizację decyzji i rozwój samorządności, a także na wzmocnienie kapitału i pracy oraz rozwój regionalnych powiązań i współpracy między przedsiębiorstwami w regionie mogłyby przyczynić się do ich sukcesywnego rozwoju. Działania takie dawałyby możliwości podnoszenia atrakcyjności ziem mało urodzajnych i czerpania z ich użytkowania w miarę wysokich rent gruntowych, porównywalnych do rent uzyskiwanych z gleb urodzajnych. Takie efektywnie prowadzone działania na rzecz obszarów ONW mogą powodować wzrost ich atrakcyjności gospodarczej i dawać możliwości alternatywnego, pozaprodukcyjnego wykorzystania najsłabszych gruntów, co w konsekwencji powinno sprzyjać zanikowi występowania renty różniczkowej pomiędzy obszarami urodzajnymi i nisko urodzajnymi, oraz powinno sprzyjać rozwojowi sieci osadniczej (o różnej skali oddziaływania na otaczające je obszary) zaspokajającej potrzeby społeczności zamieszkujących te tereny i rynku lokalnego, dając w ten sposób szansę na rozwój społeczno-gospodarczy zarówno otaczającym je obszarom, jak i poszczególnym kategoriom ośrodków osadniczych.

Znaczenie dostrzegania własnych zasobów w rozwoju znajduje potwierdzenie w teorii rozwoju autocentrycznego, która jest zaliczana również do grupy teorii „od dołu”. Według niej, rozwój regionów peryferyjnych (zapóźnionych rozwojowo), które często są również obszarami ONW (ze względu na ich położenie względem rynków zbytu), powinien opierać się (do czasu osiągnięcia rozwoju wewnętrznego) na rozwoju regionalnych rynków wewnętrznych i wykorzystywaniu własnych zasobów. Teoria ta popiera politykę rozwoju „polegania i zaufania do siebie”. Jednakże możliwości jej realizacji są uzależnione nie tylko od istniejących uwarunkowań politycznych (decentralizacji władzy i przesunięcia uprawnień decyzyjnych z centrów do społeczności lokalnych), ale również od uwarunkowań ekonomicznych (prowadzenia rozwoju w warunkach selektywnej separacji). Takie podejście do rozwoju, a więc prowadzenie go na podstawie: aktywizacji potencjału wewnątrzregionalnego oraz wewnątrzregionalnego powiązania politycznego i ekonomicznego, potencjału endogenicznego, uwzględniania aspektów ochrony środowiska naturalnego i aspektu socjokulturowego propagują również tak zwane koncepcje niezależnego rozwoju regionalnego, wśród których wymienia się najczęściej koncepcje: regionalnej polityki regionalnej; niezależnego rozwoju regionalnego; rozwoju regionalnego dzięki aktywizacji potencjału wewnątrzregionalnego; regionalnego samourzeczywistnienia [Głąbicka, Grewiński 2003, s. 27].

Pomimo licznych argumentów pojawiających się w literaturze przedmiotu „przeciw” tezie o wspomagającej roli handlu w rozwoju obszarów zaniedbanych (peryferyjnych), [Rodrik 1999; Heltberg 2002; Głąbicka, Grewiński 2003, s. 27], można znaleźć też poglądy wskazujące pozytywne jego oddziaływanie na rozwój obszarów ONW, przede wszystkim dzięki: poprawie na nich efektywności wykorzystania zasobów, wdrażaniu nowoczesnych technologii produkcji i poprawie decyzji rządowych [Wilkin 2006]. Poglądy te znajdują potwierdzenie w teorii bazy ekonomicznej, w której rozwój lokalny jest utożsamiany z intensyfikacją działalności eksportowej, jakiej przypisuje się ważne znaczenie w stymulowaniu wzrostu gospodarczego i występowaniu efektów mnożnikowych w postaci rozwijania innych, pokrewnych sektorów gospodarki i w możliwości dywersyfikacji produkcji. Podobnie wspomagającą rolę handlu (działalność eksportową) traktuje teoria produktu podstawowego, której twórcą jest H. Innes. Teoria ta w pewnym stopniu nawiązuje do koncepcji korzyści komparatywnych D. Ricardo z 1817 roku, które wydaje się, że mogą powstawać również na obszarach ONW w stosunku do obszarów poza ONW, w wyniku stosowania na nich lepszej, aniżeli na pozostałych obszarach, zgodnej z istniejącymi uwarunkowaniami przyrodniczo-społecznymi i organizacyjnymi, lokalizacji i/lub specjalizacji produkcji, co pozwoli im uzyskiwać tzw. korzyści komparatywne (mniejsze, jednostkowe koszty wytwarzania), dając tym samym możliwości specjalizacji tych terenów.

Jednakże, co należy zaznaczyć, przedstawiciele nurtu opowiadającego się za rozwojem przez handel proponują wprowadzać, na terenach opóźnionych w rozwoju, specjalizację wyłącznie w odniesieniu do produkcji rolnej i słabo przetworzonej, ze względu na niższy na nich poziom, w stosunku do obszarów wysoko rozwiniętych kosztów komparatywnych [*Polityka przemian...*2007, s.66]. Podejście takie wydaje się słuszne ze względu na to, że koszty komparatywne produkcji wysoko przetworzo-

nej na obszarach słabo rozwiniętych (w krajach słabo rozwiniętych, do których odnosi się ta koncepcja) są wyższe, aniżeli na obszarach wysoko rozwiniętych. Natomiast, w przypadku produkcji rolniczej i słabo przetworzonej, sytuacja ta wygląda odwrotnie.

Rozwój regionu drogą sukcesywnej specjalizacji produkcji, która wydaje się, że również może dotyczyć obszarów ONW (powodując wyrównywanie renty gruntowej w stosunku do obszarów, na których występują korzystne warunki do ich rozwoju), wyjaśnia też teoria produktu podstawowego, według której specjalizacja produkcji prowadzi do obniżania kosztów transakcyjnych, doskonalenia procesów produkcyjnych oraz podnoszenia jakości wytwarzanych dóbr. Szczególną rolę teoria ta przypisuje władzy publicznej (wspieranie powstawania inwestycji infrastrukturalnych, sektora badawczego i kształtowanie istniejących lub inicjowanie nowych, zgodnych z istniejącymi potrzebami instytucji, angażowanie się instytucji finansowych w finansowanie specjalizacji produkcyjnej) w utrzymaniu specjalizacji i dzięki temu rozwojowi regionu [Grosse 2002]. Dobrym przykładem potwierdzającym znaczenie specjalizacji w rozwoju obszarów o niekorzystnych warunkach do produkcji rolniczej jest rozwój na nich produkcji specjalistycznej, czego przykładem jest rozwój mleczarstwa w woj. podlaskim, w którym, mimo że do ONW zakwalifikowano 92,8% obszaru województwa, ukształtował się jeden z najbardziej dynamicznych regionów mleczarskich w Polsce, nazywany „krajem mlekiem płynącą”. Obszar ten został poddany przez autorkę, niniejszej pracy, szczegółowej analizie, której wyniki wskazują na to, że dotychczasowe kryteria wydzielenia obszarów ONW nie są właściwe, że obszary te są w obrębie poszczególnych typów bardzo silnie zróżnicowane, co stanowi dobre uzasadnienie poświęcania im szczególnej uwagi oraz stosowania wobec nich elastycznego interwencjonizmu, adekwatnego do istniejącej specyfiki. Inicjowanie procesów rozwojowych na tych obszarach na podstawie wykorzystania ich lokalnych zasobów daje szansę społecznościom tych terenów na rozwój inicjatyw lokalnych i przedsiębiorczości, które (co jest szczególnie ważne na obszarach ONW) mogą sprzyjać podtrzymaniu i odradzaniu się małej skali produkcji, co jest charakterystyczne dla ONW, pozwalając w ten sposób na efektywne wykorzystywanie miejscowych zasobów i czynników produkcji. Podejście takie do rozwoju gospodarczego jest zgodne z teorią rozwoju gospodarczego J.A. Schumpetera, która innowacyjności i przedsiębiorczości przypisuje rolę podstawowych czynników rozwoju gospodarczego [Parysek 1997, s. 68].

Dobre uzasadnienie dla wspierania obszarów ONW stanowi także koncepcja wielkiego pchnięcia, zgodnie z którą pobudzenie lub podtrzymanie procesów rozwojowych w regionach słabo rozwiniętych można osiągnąć tylko za sprawą kierowania do nich odpowiednich impulsów rozwojowych, które będą inicjować procesy rozwojowe. Istotą zawartego w tej teorii przesłania jest stwierdzenie, że bez wyraźnego „wielkiego pchnięcia” (impulsu rozwojowego), stosowanego najczęściej w postaci inwestycji infrastrukturalnych, opartych na publicznych źródłach finansowania, rozwój tych obszarów nie jest możliwy. Potrzeba kształtowania kapitału ludzkiego na obszarach ONW stanowi niezwykle ważną przyczynę wyjaśniającą potrzebę interwencjonizmu państwowego wobec tych terenów, co potwierdza koncepcja kształtowa-

nia kapitału ludzkiego, według której inwestycje czynione w kapitał ludzki stanowią ważny czynnik rozwoju ekonomicznego. W modelu tym zwraca się szczególną uwagę na potrzebę: rozbudowy systemu oświatowego, odpowiedniego systemu kształcenia, stworzenia możliwości dostępu do oświaty, kultury materialnej i duchowej oraz ochrony zdrowia [Gorlach 2004, s. 132].

Propozycje rozwiązań, możliwych do wykorzystania na obszarach ONW, zawiera koncepcja terytorialnych systemów produkcyjnych (TSP), według której istnieją możliwości przekształcania się obszarów peryferyjnych w obszary wzrostu, dzięki przyjęciu postfordowskiego modelu produkcji, polegającego na przejściu od produkcji masowej, standardowej do produkcji w małych ilościach, jednocześnie silnie zróżnicowanej. Koncepcja ta mogłaby być realizowana na obszarach ONW, o podobnej specyfice, dzięki prowadzeniu produkcji komplementarnej względem siebie w małych gospodarstwach rolnych, opartych na: rodzinnej sile roboczej i na nieformalnych więzach, umiejętnościach, tradycjach, wśród gospodarstw rolnych decydujących się na przyjęcie wspólnej strategii działania i koordynacji środków na rzecz rozwoju z wszystkimi partnerami lokalnymi.

Wspieranie obszarów ONW ma również swoje uzasadnienie we współcześnie propagowanym modelu zrównoważonego rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, dla którego wielofunkcyjność ma podstawowe znaczenie.

W związku z tym, obszary ONW, podobnie jak pozostałe obszary rolnicze, powinny mieć charakter wielofunkcyjny, czyli być dostarczycielem zarówno dóbr rynkowych, jak i nierynkowych (dóbr publicznych), przy czym dostarczanie dóbr rynkowych, ze względu na niesprzyjające na nich warunki do prowadzenia produkcji rolniczej, jest o wiele bardziej kosztowne i ryzykowne aniżeli na obszarach poza ONW. Jednakże podtrzymywanie na nich rolnictwa ze względu na wytwarzanie przez nie wielu wartości (przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych, rekreacyjnych) jest niezwykle ważne dla całego społeczeństwa. Fakt ten stanowi więc mocną podstawę legitymizacji wsparcia dla rolnictwa na tych obszarach zarówno wobec własnego społeczeństwa, jak i na forum WTO, gdzie instrument ONW zaliczono do tzw. „koszyka zielonego” (*green box*) i jest traktowany jako neutralny instrument interwencjonizmu, a nie jako zniekształcający warunki międzynarodowego handlu żywnością.

Do utrzymania obszarów wiejskich i wspierania zrównoważonych systemów gospodarowania w rolnictwie na obszarach ONW może w pełni przyczyniać się wdrażanie na nich koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), przez wielofunkcyjny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Spowoduje to poszerzenie zakresu działań (dywersyfikacja gospodarstw rolnych) w ramach funkcji pełnionych przez te gospodarstwa i obszary wiejskie oraz przyczyni się do wzrostu dochodów rolników w wyniku różnorodnego wykorzystywania ziemi mało urodzajnych. Rozwój poszczególnych funkcji i działań w ramach wybranych strategii rozwojowych (gospodarstw rolnych, gmin, regionów) powinien być w dużej mierze sterowany i modyfikowany przez struktury samorządowe lub też inne struktury organizacyjne, reprezentujące społeczności lokalne. Zainicjowanie tego typu procesów pozwoliłoby na trwały, samodzielny i długookresowy rozwój, który nie byłby uzależniony od centrów rozwojowych i inwestorów zewnętrznych. Zatem, aby

współczesne gospodarstwo rolne mogło w pełni realizować wybrane funkcje gospodarcze, jest wymagane poznanie na poziomie konkretnego gospodarstwa rolnego lub na poziomie jednostki administracyjnej (np. gmina) typu systemu gospodarowania w rolnictwie, który autorka w dalszej części pracy szczegółowo omawia.

Wielofunkcyjny rozwój może być zatem szansą dla gospodarstw rolnych na uzyskiwanie porównywalnych dochodów, jak na obszarach poza ONW, i stwarzać możliwości do uzyskiwania porównywalnych lub niejednokrotnie większych rent gruntowych. Powoduje to w konsekwencji zanik występowania renty różniczkowej I¹⁶ (pomiędzy glebami nisko urodzajnymi na obszarach ONW i poza nimi), która wpływa na wyniki gospodarowania. Fakt ten czyni więc ziemię nisko urodzajną bardziej atrakcyjnymi i pozwala na osiąganie z nich dochodów porównywalnych do uzyskiwanych na wysoko urodzajnych glebach.

Realizacja idei wielofunkcyjności na obszarach ONW pozwala na wypełnianie celów współcześnie akceptowanego paradygmatu rozwoju zrównoważonego, w którym uwzględnia się, oprócz czynnika ekonomicznego, inne postulaty mające na celu: ochronę przyrody, wiejskiego krajobrazu, tradycyjnego sposobu życia oraz realizację zasad rolnictwa zrównoważonego i ochronę bioróżnorodności w produkcji rolnej, przy jednoczesnym generowaniu miejsc pracy [Potter, Burney 2002]. Za takim podejściem do rozwoju tych obszarów opowiada się autorka niniejszego opracowania, dokonując w dalszej części pracy oceny różnorodności przestrzennej systemów gospodarowania w rolnictwie i ich typologii na poziomie gmin (NUTS 5) w województwie podlaskim, w celu adekwatnego, harmonijnego z istniejącymi utrudnieniami wydzielenia rodzajów nizinnych obszarów ONW, co pozwoli na elastyczne (w zależności od istniejących potrzeb) wdrażanie polityk prorozwojowych na te tereny, zgodnych z ideą zrównoważonego rozwoju.

Efektywna (elastyczna) pomoc, zgodna z potrzebami i specyfiką danego obszaru ONW, mogłaby skutecznie zapobiegać zatracaniu ich rolniczego charakteru oraz wiążącym się z tym konsekwencjom społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Zatem wymagane jest wieloaspektowe podejście do problematyki rozwoju obszarów ONW, obejmujące w szczególności: 1) wspieranie dywersyfikacji, czyli różnicowania kierunków działalności gospodarstw rolnych, oraz promocję produktów rolnych, lokalnych, regionalnych; 2) wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw wiejskich; 3) promocję agroturystyki; 4) rozwój doradztwa i różnych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych; 5) rozwijanie infrastruktury technicznej i społecznej; 6) ochronę zasobów naturalnych środowiska wiejskiego; 7) wspieranie kultury i tradycji na wsi.

Zapewnienie więc tym obszarom ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i tym samym utrzymania ich żywotności ekonomicznej i społecznej, zachowanie walorów krajobrazowych i utrzymanie zrównoważonego sposobu gospodarowania, uwzględniającego aspekty ochrony środowiska, jest uzasadnieniem dla ich wspierania i dobrym sposobem na podniesienie ich atrakcyjności i konkurencyjności.

¹⁶ **Renta różniczkowa I** powstaje: *w związku z różną urodzajnością działek ziemi i ich lepszym położeniem względem rynków*. Zob.: [Woś 1996, s. 223].

2.4. Cele polityki stosowanej wobec obszarów ONW

Głównym celem polityki wobec ONW jest poprawa na nich zarządzania, z uwzględnieniem zasad środowiskowych oraz innych funkcji (produkcyjnej, ekonomicznej, społecznej, kulturowej). Realizacja tego celu jest skupiona na zrównoważonym zarządzaniu zasobami przyrody, który uwzględni szczególnie ochronę wody, gleby i powietrza oraz sprzyja zachowaniu dziedzictwa kulturowego, różnorodności biologicznej i zapobiega klęskom żywiołowym. Wielu autorów proponuje jedynie półekstensywne i ekstensywne formy wykorzystania przestrzeni produkcyjnej na obszarach o mniej korzystnych warunkach przyrodniczych dla rolnictwa i możliwości nierolniczego ich zagospodarowania. 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 powinno na nich pełnić ograniczoną rolę w gospodarce żywnościowej, a szans na ich rozwój należy upatrywać w pozarolniczych formach działalności gospodarczej [Zegar 1989; Wojtaszek 1991; Wyzńska-Ludian 1996, s. 73].

Zdaniem Daxa i Hellegersa, nadrzędnym celem gospodarowania na obszarach ONW jest 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, Hellegers 2000]. Gospodarka rolna na ONW powinna wykorzystywać zasoby w sposób zrównoważony, co polega na ochronie gleby, wody i powietrza, dziedzictwa kulturalno-społecznego i bioróżnorodności. Ostatnie badania nad wdrażaniem polityki wobec ONW potwierdziły, że jest ona skierowana na specyficznie różne cele, a głównie na [Dax 2005 s.2]:

1. utrzymanie gospodarki rolnej na ONW,
2. kompensację różnic z produkcji rolnej na ONW i poza ONW,
3. utrzymanie zaludnienia na obszarach zagrożonych wyludnieniem oraz gospodarstw domowych na wsi,
4. wspieranie specyficznych funkcji gospodarowania na ONW (turystyka, zabiegi na rzecz środowiska i bioróżnorodności, inne aktywności gospodarcze).

Idea wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wywodzi się z Anglii, w której to od 1946 roku funkcjonuje system dopłat kompensujących, wspierający rolników hodujących owce i bydło na obszarach pagórkowatych. W strukturach EWG potrzeba wsparcia rolnictwa, dotkniętego strukturalnymi i naturalnymi problemami, została sformułowana po raz pierwszy w roku 1962 przez Sieco Mansholta. Od roku 1970 problemy gospodarstw funkcjonujących na obszarach ONW, przede wszystkim na obszarach górskich, próbowano rozwiązywać przez lokalne programy sektorowe. Natomiast te problemy we wspólnej polityce rolnej EWG nie były jeszcze obecne, występowały wówczas inne priorytety, a mianowicie, przede wszystkim wzrost wydajności. Dopiero w chwili przystąpienia do EWG Wielkiej Brytanii w 1973 (z Irlandią i Danią) wprowadzono dyskusję na temat regionalnych zróżnicowań europejskiej polityki rolnej. Skutkiem negocjacji akcesyjnych z Wielką Brytanią została w 1975 roku wprowadzona pierwsza dyrektywa EWG, w której nastąpiło

rzeczywiste uwzględnienie sytuacji regionów opóźnionych w rozwoju. Dyrektywa EWG 268/75 regulowała problemy rolnictwa górskiego oraz innych stref upośledzonych (LFA-Less-Favoured Areas), uznając, że są to obszary posiadające niekorzystne warunki do produkcji rolniczej. Od tego momentu rolnicy mogli w określonych obszarach upośledzonych być przez lata wspierani przez dopłaty wyrównawcze. Był to punkt zwrotny we wspólnej polityce rolnej (CAP), ponieważ po raz pierwszy został zagwarantowany ścisły terytorialny dostęp do wsparcia. Od samego początku środki polityczne dla obszarów zacofanych były pomyślane jako instrument polityki strukturalnej. Celem tego wsparcia było zachowanie żywotności obszarów zagrożonych depopulacją, na których występowały słabe gleby, trudne w uprawie i o niskiej produktywności. Ponadto, zachowanie rolnictwa na obszarach, na których występowały specyficzne naturalne przeszkody w rozwoju produkcji rolniczej, ale utrzymanie rolnictwa było konieczne dla ochrony gleby przed erozją, dla podtrzymania piękna krajobrazu oraz podtrzymywania turystycznych walorów obszaru.

Zasady i charakter polityki dla ONW jest adaptowany do narodowych priorytetów odzwierciedlających specyficzne cele polityczne, które różnią się między sobą znacząco w założeniach podstawowych [Crabtree i in. 2003 s. 71; Swales i in. 2004; Shucksmith i in. 2005]. Różnice te wynikają ze specyficznych trudności produkcyjnych występujących na tych obszarach. Uprawnienia do ustalania celów specyficznych dla każdego państwa, w tak szerokim zakresie, uzyskały kraje od 1975 roku.

Priorytety odzwierciedlające specyficzne cele polityczne w poszczególnych krajach członkowskich UE 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 między ONW i poza ONW z produkcji rolnej;
- zachowanie gęstości zaludnienia na obszarach zagrożonych wyludnieniem;
- zabezpieczenie warunków życia dla gospodarstw funkcjonujących na tych obszarach;
- dostarczanie dopłat kompensacyjnych gospodarstwom położonym na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, jako dodatkowego źródła wspierającego ich dochody;
- uczestniczenie w specyficznych funkcjach gospodarowania na ONW, tj. funkcjach dla innych sektorów (np. turystyka), funkcja zachowania środowiska (utrzymanie bioróżnorodności) oraz oddziaływanie na rzecz zachowania szczególnych walorów krajobrazowych (obszarów arktycznych, górskich) i innych obszarów tradycyjnego gospodarowania.

W krajach o dużych zróżnicowaniach naturalnych warunków produkcyjnych są stosowane już od dawna różne formy polityki regionalnej. Takim krajem, z którego doświadczeń skorzystała Unia Europejska jest Austria¹⁷. Na podstawie jej doświad-

¹⁷ W Austrii 2/3 gospodarstw rolnych jest położonych na obszarach górskich, które zakwalifikowano jako obszary ONW. Głównym celem ich wsparcia jest zahamowanie procesów migracyjnych

czeń określono główne cele instrumentu wspierającego obszary ONW, które odpowiadają też argumentacji w większości innych programów [Hovorka 2005]. Do głównych celów wsparcia obszarów ONW zaliczono:

- gwarancję rolniczego wykorzystania ziemi i przez to utrzymanie ludności w wiejskiej przestrzeni;
- przyczynienie się do utrzymania zaludnienia i dbałego zagospodarowania ziemi, również przy niekorzystnych warunkach miejscowych;
- zapewnienie w interesie publicznym funkcjonowania przedsiębiorstwom na obszarach upośledzonych.

Dyrektywa EWG z 1975 roku była wielokrotnie w kolejnych latach nowelizowana, chociaż w swych podstawowych założeniach obowiązuje również obecnie. Od 1985 roku do obszarów upośledzonych zalicza się również tereny wymagające ochrony zasobów naturalnych i środowiska. Kategorie i kryteria wyznaczania granic obszarów zapóźnionych zostały zawarte w Dyrektywie EWG 268/75 (art. 3.), następnie w Rozporządzeniu 950/97 (art. 23. – 25.), a w ramach Agendy 2000 w Rozporządzeniu 1257/1999 (art. 13. – 21.). Pomoc dla tych obszarów, zgodnie z założeniami Agendy 2000, została wymieniona jako jeden z najważniejszych kierunków polityki strukturalnej. Była ona realizowana przez dopłaty kompensacyjne, rekompensujące ponoszone dodatkowe koszty na produkcję lub też utracone dochody z produkcji, z tytułu utrudnionych warunków gospodarowania na obszarach ONW. Perspektywy rozwojowe dla tych obszarów stwarzała także możliwość uczestnictwa rolników w programach agro-środowiskowych, zalesiania i innych programach przyczyniających się do ich aktywizacji gospodarczej. Obecna polityka UE wobec obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Rozporządzenie 1698/2005, art. 37) skupia się w większym stopniu na: przestrzeganiu wymogów ochrony środowiska, utrzymaniu walorów krajobrazowych, rozwoju turystyki i aktywizacji pewnych rodzajów działalności rolniczej.

Regulacje, wprowadzane przez UE, uwzględniają następujące priorytety we wprowadzanych programach:

- zachowanie trwałości wykorzystania użytków rolnych i społeczności wiejskiej przez rozwój środowiska wiejskiego;
- sprzyjanie osadnictwu i systemom wykorzystania ziemi w trudnych warunkach przyrodniczych;
- wynagrodzenie za produkowanie dóbr publicznych produkowanych przez gospodarstwa rolne na obszarach ONW.

Trzy cele polityki wobec regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych wymieniono w opinii ECO/137 Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 10.02.2005 r. na temat sposobów osiągnięcia lepszej integracji regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych. Wśród celów polityki wobec ONW znajdują się cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Są one ściśle ze sobą powiązane. Europejski Komitet Ekonomicz-

ludności z tych obszarów, dzięki utrzymaniu warunków bytowych i kulturalnych. Względem produkcyjnym natomiast przypisuje się mniejsze znaczenie. Zob.: [Wyzińska-Ludian 1996, s. 77].

no-Społeczny uważa, że dla właściwego zastosowania pomocy dla 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 naturalnego¹⁸, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań ich rozwoju gospodarczego i społecznego [Regiony o niekorzystnych...2005].

Cele gospodarowania na obszarach ONW korespondują z ideą rozwoju zrównoważonego. Gospodarowanie na nich jest wyrazem respektowania ogólnych zasad, odwołujących się do celów trwałego rozwoju, a mianowicie: zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej¹⁹, sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej²⁰ oraz zasady trwałości ekologicznej²¹. Ponadto, gospodarowanie na tych obszarach jest również potwierdzeniem akceptacji zasad trwałości społeczno-gospodarczej, wynikających z uwarunkowań ekologicznych²² i zasad trwałości społeczno-gospodarczej, niezależnie od uwarunkowań ekologicznych²³.

Zdaniem Liro, 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 wy-

¹⁸ 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.

¹⁹ Zasadę tę należy rozumieć jako dążenie do zaspokojenia potrzeb obecnego pokolenia i tworzenia odpowiednich warunków do zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń.

²⁰ Dążenie do zapewnienia warunków godnego, satysfakcjonującego i bezpiecznego funkcjonowania wszystkim jednostkom.

²¹ 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.

²² Przestrzeganie zasady regionalizacji, która jest rozumiana jako postulat dostosowywania strategii ekorozwoju do: krajowych, regionalnych i lokalnych warunków przyrodniczych, społecznych i gospodarczych.

²³ Do tej grupy zasad zaliczono: zasadę wyrównywania dysproporcji, zasadę zachowania trwałości społecznej, zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę wolności od zagrożeń. Zob.: [Dobrzańska 2003].

mogi ochrony środowiska [Liro 2000, s. 6 – 59]. 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.

Do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium Unii Europejskiej będzie przyczyniać 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. Realizacja idei zrównoważonego rozwoju na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie ma szczególnie znaczenie dla zwiększenia ich spójności społecznej (zmniejszenia rozwarstwienia społecznego, wyrównywania szans, przeciwdziałania marginalizacji i dyskryminacji) oraz podnoszenia jakości środowiska naturalnego przez 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 wyboru 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, Pender 2004]. Zatem tak, jak różnorodne są obszary ONW, 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.

2.5. Tworzenie środowiska politycznego

Potrzeba interwencjonizmu w sektor rolnictwa wynika z jego specyfiki. Rolnictwo zwykle stanowi najsłabsze ogniwo gospodarki i w konfrontacji z wolnym rynkiem, bez wsparcia ze strony państwa, jest narażone na strukturalny niedorozwój [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2004, s.114].

Interwencjonizm państwowy w rolnictwie jest określany jako celowe, aktywne oddziaływanie państwa na zachodzące w tym dziale procesy gospodarcze i społeczne, zmierzające do realizacji określonych celów polityki rolnej.

Cele interwencyjnej polityki państwa wobec rolnictwa w rozwiniętych gospodarkach rynkowych skupiają się na zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju i stabilizacji rynku żywnościowego. Ponadto, na dążeniu do efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów i jednocześnie ochrony środowiska naturalnego oraz

na dążeniu do poprawy sytuacji ekonomicznej ludności rolniczej (do sprawiedliwego podziału dochodów), [Wyzińska-Ludian 1996, s. 38].

Interwencja państwa jest realizowana przez bardzo różne instytucje rządowe i pozarządowe organy państwowe. Najskuteczniejszymi organami interwencji państwa w gospodarkę są instytucje finansowe, które dzięki polityce finansowej i pieniężnej wpływają na: stopę wzrostu gospodarczego, ceny, płace, poziom zatrudnienia, handel, poziom i strukturę inwestycji [Smoleń, Górniak 2007, s. 21]. Jednym z obszarów aktywnego oddziaływania państwa na procesy zachodzące w rolnictwie jest interwencjonizm na obszarach o niekorzystnych warunkach dla rolnictwa, a także w regionach opóźnionych w rozwoju gospodarczym [Smoleński 1991, s. 33].

W świecie funkcjonują trzy różne modele interwencjonizmu rolnego: model amerykański, zachodnioeuropejski i model realizowany w krajach rozwijających się. W modelu amerykańskim, nakierowanym jeszcze do niedawna na wspieranie produkcji i dochodów farmerów, obserwuje się w coraz większym stopniu zwracanie uwagi na rozwój obszarów wiejskich i poprawę jakości życia na tych obszarach [Przygodzka 2006, s.100]. W modelu zachodnioeuropejskim jest stosowany cały szereg instrumentów wspierających nie tylko sektor rolniczy, ale również niektóre grupy konsumentów żywności oraz rozwój obszarów wiejskich, w tym również obszarów ONW. W modelu polityki interwencyjnej, realizowanej w krajach rozwijających, stosuje się natomiast ograniczony zakres instrumentów interwencjonizmu. W modelu tym preferencje dla rolnictwa przejawiają się w: stosowaniu korzystnych systemów kredytowania, relatywnie niskich podatkach, subsydiowaniu ubezpieczeń społecznych rolników oraz wspieraniu infrastruktury wsi i rolnictwa, a więc w tym zakresie, które ma szczególnie istotne znaczenie dla zachowania i wzrostu konkurencyjności obszarów ONW [Adamowicz 2009].

Według Hunka, interwencjonizm państwowy w rolnictwie zawiera w sobie trzy aspekty: finansowy, związany z subsydiowaniem produkcji rolnej i konsumpcji żywności; aspekt protekcyjny oznaczający przede wszystkim obniżanie konkurencyjności importu żywności oraz aspekt regulacyjny polegający na stosowaniu norm jakościowych i przepisów regulujących obrót towarami rolno-żywnościowymi [Hunek 1991, s. 68].

Interwencjonizm w rolnictwie jest realizowany w następujących płaszczyznach: ochrona przed konkurencją ze strony taniego importu artykułów rolniczych; stymulowanie krajowego popytu na żywność oraz regulowanie podaży artykułów żywnościowych; stabilizowanie rynku rolnego i żywnościowego; wspieranie eksportu żywności, postępu biologicznego, technologicznego i edukacyjnego oraz przemian strukturalnych w rolnictwie; wspieranie rozwoju infrastruktury rolnictwa i obszarów wiejskich [Przygodzka 2006, s.73]:

Kuyenhoven grupuje różne rodzaje interwencjonizmu, stosowanego wobec rolnictwa, w trzy szerokie kategorie, do których zalicza [Kuyenhoven 2004]:

- politykę cen i handlu (reformy polityki rynkowej, kanały i struktura handlu, zakłócenia handlowe, usługi środowiskowe);
- usługi publiczne i inwestycje (inwestycje publiczne, badania rolnicze, współdziałanie polityczne i dywersyfikacja);

- instytucje i decyzje rządowe.

Wiele z tych rodzajów interwencjonizmu są narzędziami, które mogą mieć różnorodne efekty dla niedostatku oraz dla środowiska w obrębie niektórych grup rolniczych gospodarstw domowych, systemów gospodarowania w rolnictwie oraz obszarów ONW. Dotyczy to szczególnie polityki i instytucji na rzecz uaktywniania gospodarczego w sektorze rolnictwa jako całości. Istnieje często potrzeba dodatkowych i uzupełniających działań skierowanych na obszary ONW, w celu ich skutecznej aktywizacji gospodarczej.

Polityka kształtowania cen jest ważną sferą interwencjonizmu w rolnictwie obszarów ONW, ponieważ znacząco wpływa na kształtowanie się dochodów rolników, którzy często na tych terenach są pozbawieni możliwości uzyskiwania dochodów z innych, pozarolniczych źródeł. Ponadto, odpowiednio kształtowana polityka cen wpływa na zachowanie żywotności ekonomicznej tych terenów. Interwencja państwa, polegająca na ograniczeniu niestabilności cen i dochodów rolników, szczególnie na obszarach ONW, daje większe możliwości do efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów. Bywają jednak i takie sytuacje, że nie zawsze rolnicy mają możliwości skorzystania z tzw. „dobrych” cen. Powodem tym może być chociażby gorszy dostęp do rynków i znacząco wyższe koszty transportu, zwłaszcza przy dużych odległościach do rynków zbytu i przy małych ilościach wytworzonych towarów, co jest charakterystyczne dla większości obszarów ONW. Zatem, można stwierdzić, że rolnicy na ONW są zwykle narażeni na duże trudności we współzawodnictwie na rynkach krajowych i międzynarodowych. Poza tym, ze względu na to, że na ONW są zwykle gorsze warunki środowiskowe, niż na obszarach poza ONW, są narażone one w większym stopniu na degradację gleby z powodu określonych, wymuszanych przez ceny rynkowe rodzajów użytkowania ziemi, które nie biorą pod uwagę kosztów środowiskowych. Nieodpowiednie ceny na środki produkcji i ceny na płody rolne mogą skłaniać niejednokrotnie rolników do sukcesywnej degradacji zasobów ziemi, przez nieracjonalne jej zagospodarowanie, które przez pewien krótki okres może się okazać bardziej dochodowe niż zrównoważone gospodarowanie (dotyczyć to może chociażby zaniechania stosowania zmianowania roślin, zgodnego z wymogami agrotechnicznymi).

Na kondycję rolnictwa na obszarach ONW i jego konkurencyjność wpływ ma nie tylko istniejący poziom i stabilność cen produktów rolnych, ale również i ich relacje do cen artykułów kupowanych przez rodziny rolnicze oraz poziom wydatków ponoszonych przez konsumentów oraz wielkości subwencji kierowanych na te obszary.

Nieodpowiednie ceny mogą powstawać z powodu występowania zewnętrznych problemów, które zakłócają ceny rynkowe w stosunku do ich społecznie optymalnych wartości. Indeks nożyc cen i opłacalność produkcji są jednymi z wielu czynników natury rynkowej, od których jest uzależniona możliwość realizacji przez gospodarstwo rolne wytworzonej renty gruntowej. Jeśli relacje te będą kształtować się niekorzystnie, to może dojść do sytuacji, że rolnik nie tylko nie będzie realizował renty gruntowej, ale również może nie uzyskiwać opłaty za swoją pracę [Woś 2006, s. 17].

Reformy polityczne dotyczące liberalizacji rynków rolniczych, likwidujące dotacje i zrównujące ceny krajowe i zagraniczne, mogą poprawić poziom zrównoważo-

nego gospodarowania wśród wielu rolników [Lutz 1992; Anderson 1998; Woś, Zegar 2002, s. 25]. Usunięcie chociażby dotacji na nawozy może skłaniać rolników do niższego i bardziej racjonalnego zużycia nawozów mineralnych na obszarach o intensywnym rolnictwie i przez to redukcji ryzyka zanieczyszczenia wód gruntowych przez azotany. Z drugiej strony usunięcie subsydiów na ważne środki produkcji dla uboższych rolników może powodować odwrotne efekty. Przykładem takim może być w Polsce drastyczna redukcja stosowania nawożenia mineralnego w latach 90-tych minionego wieku, która była związana ze znacznym obniżeniem dochodów rolniczych i zniesieniem dotacji na nawozy. Spowodowało to zmniejszenie stosowania nawożenia mineralnego na wielu obszarach rolniczych. Było to zjawisko wielce niekorzystne na wielu obszarach ONW, na których gleby charakteryzują się niewielkimi możliwościami produkcyjnymi. Nawozy wykorzystywano tam okazjonalnie, bez uwzględniania potrzeb nawozowych roślin uprawnych, co potwierdzają badania prowadzone przez autorkę niniejszej pracy [Roszkowska 2001]. Jednakże należy przy tym zaznaczyć, że w tym samym czasie, w skali kraju, nastąpił wzrost racjonalizacji zużycia nawozów (efektywności nawożenia), co znajduje potwierdzenie w podwyższeniu jakości i wzroście produktywności produkcji rolniczej w Polsce.

Liberalizacja handlu, zdaniem wielu badaczy, jest bardzo silnie działającym czynnikiem skłaniającym do poprawy na obszarach ONW efektywności gospodarowania [Wilkin i in. 2006]. Może ona przyczynić się do poprawy efektywności wykorzystania zasobów, a także do transferu na te tereny nowych technologii [Grossman, Helpman, 1991; Anderson, Tyers 1993; Sachs, Warner 1997; Morrissey, Filatotchev 2000].

Wydaje się, że korzystne dla obszarów ONW może być powiązanie ich z handlem międzynarodowym, ale tylko pod warunkiem istnienia na nich odpowiednich instytucji i infrastruktury, w okolicznościach, kiedy można na nich rozwijać lub poszerzać rynek dla tzw. dóbr „unikatowych”. W takiej sytuacji pozwoli to im na wzrost ich konkurencyjności (dobra lokalizacja) i uzyskiwanie dodatkowych korzyści, tzw. korzyści komparatywnych, które pozwolą konkurować im w dziedzinie przyciągania kapitału inwestycyjnego i stworzą inwestorom szansę na uzyskiwanie dodatkowych korzyści [Klank 2005]. Poglądy te podziela Mundlak, twierdząc, że ubogie państwa (co można odnieść również do obszarów ONW) mogą odnosić korzyści z eksportu produktów rolniczych jedynie w przypadku eksportu produktów unikatowych, np. ekologicznych [Mundlak 2000]. Bowiem posiadają one zwykle korzystne uwarunkowania do realizowania na nich takiego systemu rolniczego gospodarowania. Wymaga to jednak doskonalenia kadr oraz instytucji sprzyjających rozwojowi tego systemu rolniczego. Jednakże najczęściej występująca na obszarach ONW nieodpowiednia infrastruktura i instytucje często ograniczają lub nawet niwelują pozytywne efekty handlu [Rodrik 1999; Platteau 2000; Heltberg 2002]. Ponadto, nawet tam, jak twierdzi Terluin, gdzie takich ograniczeń nie ma, rozwój wspomagany przez handel jest nieefektywny dla ONW ze względu na ich specyfikę, która przejawia się w małych wielkościach i jednostronnej oraz niezróżnicowanej strukturze eksportu oferowanej przez te obszary, co czyni je szczególnie wrażliwymi na wahania cen na rynkach światowych oraz powoduje niestabilność płynności wymiany [Terluin 2001]. W związku

z powyższym, wydaje się, iż handlowo prowadzony rozwój, by być efektywnym dla obszarów ONW, wymaga wprowadzenia na nie dodatkowych instrumentów politycznych.

Cechą charakterystyczną obszarów ONW jest to, że produktywność ich zasobów, takich jak: ziemia i siła robocza, jest stale niska. Naturalne zasoby na ONW mogą łatwo ulegać degradacji przez nieodpowiednią uprawę gleby, a także przez nieodpowiednie ustalenia instytucjonalne, do których można zaliczyć stan praw własności, które, zdaniem Kozłowskiej-Burdziak, wywierają znaczący wpływ na efektywność wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych. Badania autorki wykazały, że wzrost zakresu uprawnień własnościowych wiąże się ze wzrostem efektywności wykorzystania czynnika ziemi [Kozłowska-Burdziak 2006, s. 283]. Jednak, jak wskazuje historyczne doświadczenie rolnictwa polskiego, własność prywatna (pełna) nie jest tylko wystarczającym warunkiem sprawnego funkcjonowania jednostek gospodarczych, a zasadnicze znaczenie w jego funkcjonowaniu przypisuje się jego bliższemu i dalszemu otoczeniu²⁴. Przyczyną degradacji zasobów naturalnych może być również brak skłonności handlu do uznania wartości usług środowiskowych, dostarczanych przez zasoby naturalne, np. handel drewnem i jego produktami nie odzwierciedla wartości usług środowiskowych dostarczanych przez żywe drzewa (takie jak: obieg węgla w przyrodzie i regulacje cieków wodnych). Wobec tego, właściciele tych produktów nie cenią swoich usług według ich wartości i wycinają więcej drzew niż jest to społecznie pożądane. Tego rodzaju problemy handlowe są poważniejsze na obszarach ONW, aniżeli na pozostałych terenach [Terluin 2001].

Wydaje się, że korzystne ceny płodów rolnych i lepsze perspektywy eksportowe na obszarach ONW mogą również doprowadzić do niekorzystnej sytuacji, a mianowicie do przestawienia rolnictwa z produkcji na samozaopatrzenie, które jest zalecane na tych terenach do intensywnej produkcji roślin towarowych. Takie zmiany w sposobach uprawy mogą mieć poważne konsekwencje dla erozji gleby i równowagi składników w glebie. W związku z powyższym, stosowanie instrumentów cenowych na obszarach ONW może przynieść tylko wtedy pożądane efekty i rozwiązać fundamentalne ich problemy, kiedy będzie powiązane z innymi dodatkowymi instrumentami politycznymi wspierającymi ich rozwój.

Aktywność państwa w sferze inwestowania przejawia się dwojako. Po pierwsze państwo samodzielnie prowadzi inwestycje w badania rolnicze, infrastrukturę wiejską i zdrowie ludzi oraz edukację. Inwestycje te są bardzo ważne dla tworzenia lepszych możliwości do rozwoju i zwiększenia produktywności na ONW. Po drugie rolnicy oczekują od państwa wsparcia w odniesieniu do ich „własnych” przedsięwzięć inwestycyjnych.

Inwestycje w infrastrukturę (drogi, elektryfikacja) są konieczne w celu wzmocnienia socjoekonomicznej integracji na obszarach ONW z gospodarką międzynarodową oraz krajową. Inwestycje w infrastrukturę społeczną (zdrowie, edukacja, ka-

²⁴ Do otoczenia bliższego zalicza się: infrastrukturę techniczną i społeczną, rynek i jego instytucje, sferę usług, obsługę bankową, jednostki promujące postęp rolniczy, doradztwo itp. Do otoczenia dalszego zalicza się: przetwórstwo rolno-spożywcze, handel zagraniczny, przemysł wytwarzający środki produkcji dla rolnictwa itp.

nalizacja) są potrzebne do poprawy produktywności siły roboczej i poprawy warunków życia ludności zamieszkującej te tereny. Za najważniejsze czynniki, pobudzające rozwój wsi, uznaje się: tworzenie nowych miejsc pracy na wsi, rozbudowę infrastruktury technicznej oraz rozwijanie usług [Kapusta 2001, s. 390 – 391]. Podobnego zdania są Bednarski i Wilkin, którzy w latach 90-tych minionego wieku w Polsce prowadzili badania nad rozwojem społeczności lokalnych (gmin). Wyniki ich badań wykazały, że kapitał ludzki, kapitał społeczny i instytucje oraz infrastruktura są najważniejszym źródłem sukcesu gmin, które szybko się rozwijały. Okazało się, że jeśli gmina posiadała te zasoby, to łatwiej jej było przyciągnąć inne formy kapitału, w tym kapitał finansowy. Ponadto, uznano, że nierównomierny rozwój gmin bywa spowodowany różnymi historycznymi drogami ich rozwoju, które oddziałują na rozwój funkcji gospodarczych [Bednarski, Wilkin 2007, s. 19]. Potwierdziły to badania nad koniunkturą gospodarczą gmin w Polsce, które wykazały, że na zróżnicowanie stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów i gmin największy wpływ miały: położenie w historycznym regionie i status administracyjny [Kołodziej 2007].

Słabo rozwinięta infrastruktura na wsi (urządzenia i instytucje wiejskie) stanowi, według Kłodzińskiego, jedną z najpoważniejszych barier rozwojowych tych obszarów, a jej poziom rozwoju stanowi o standardzie życia i gospodarowania oraz atrakcyjności inwestycyjnej [Kłodziński 1998; Babuchowska, Kisiel 2006]. Te czynniki są również bardzo istotne w działaniach zmierzających do ożywienia i aktywizacji gospodarczej obszarów ONW [Schafer 1999; Kołodziejczyk 2003].

Wyniki badań, przeprowadzonych przez Fana i Hazella, wykazały, że na obszarach ONW publiczne inwestycje w infrastrukturę (drogi wiejskie, telefonizacja, elektryfikacja, nawadnianie, edukacja) skutkują znacznym wpływem na wzrost produktywności i redukcję niedostatku na tych obszarach [Fan i Hazell 2002]. Wielu autorów wskazuje drogi komunikacyjne jako ważny czynnik rozwoju ONW, mimo że zwrot kosztów inwestycji w drogi może okazać się niejednokrotnie trudny na tych obszarach [Minten i Kyle 1999; Jakoby 2000; Kumar 2000]. Argumentem uzasadniającym takie zachowanie jest fakt, że drogi umożliwiają łagodzenie różnic cenowych pomiędzy regionami kraju, zaś nieodpowiednia infrastruktura stanowi barierę dla rozwoju handlu i całej gospodarki.

Do koordynacji zbiorowych działań, przyczyniających się do aktywizacji obszarów ONW, często są konieczne instytucjonalne i prawne reformy. Badania rolnicze i systemy doradztwa są narzędziem rozwoju i rozpowszechniania odpowiednich technologii, dostosowanych do specyficznych warunków lokalnych i regionalnych oraz ograniczeń występujących na obszarach ONW. Powstawanie magazynów, przechowalni, rozwój handlu i przetwórstwa mogą umożliwić rozwój bazy surowcowej i sprzyjać specjalizacji produkcji (np.: produkcji ziół, mleczarstwa). Natomiast wzrost nakładów na edukację i programy szkoleniowe może przyczynić się do wdrażania nowych technik i technologii, dywersyfikacji produkcji rolniczej oraz rozwoju aktywności nierolniczych na tych obszarach. Do zwiększenia inwestycji i redukcji zubożenia mieszkańców może przyczynić się również sprawny system obsługi finansowej na obszarach wiejskich, ułatwiający swoim klientom, dzięki do-

stosowaniu oferty produktowej do potrzeb lokalnego rynku i realiów gospodarczych, sprawne prowadzenie działalności rolniczej i pozarolniczej,

Na obszarach ONW także jest wymagane tworzenie nowych zasobów. Dotyczy to głównie inwestycji publicznych, które są szczególnie ważnym rodzajem zasobów w każdej działalności gospodarczej, zaś ich niedobór zwykle decydująco ogranicza rozwój gospodarczy. Inwestycje publiczne są czynnikiem koniecznym do zapewnienia opłacalności inwestycji prywatnych, lokowanych w rolnictwie, zarówno przez rolników indywidualnych, jak i przedsiębiorców inwestujących na obszarach wiejskich [Wilkin 2003b,c; Wilkin 2008b; Kuyvenhoven 2004; Kuyvenhoven i in. 2004]. Ponadto, niezwykle istotną sprawą jest także zwrócenie uwagi na tworzenie odpowiedniej sieci sprawnej informacji (tradycyjnej w specjalistycznych biurach i internetowej) na tych obszarach, dostosowanej do lokalnej specyfiki, wyznaczonych kierunków i strategii rozwoju oraz możliwego instrumentarium wspierającego te obszary.

Wydaje się, że współdziałanie między środowiskiem i niedostatkami na tych obszarach może stawać się strategią efektywną wówczas, kiedy powszechne cele zmniejszenia zapóźnień rozwojowych oraz zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi mogą być osiągnięte jednocześnie. Jednakże to wymaga skupienia się na inwestycjach i wzroście ekonomicznym drobnych gospodarstw oraz na inwestycjach poprawiających infrastrukturę i możliwości lokalnej wytwórczości pozarolniczej. Pierwszym krokiem w tym procesie jest stworzenie korzystnych warunków do usuwania istniejących niedostatków na tych terenach. Dla drobnych gospodarstw rolnych będzie to poprawa bezpieczeństwa warunków życiowych i ograniczenie degradacji środowiska oraz zmniejszanie występujących niedostatków. Natomiast wymaga to działań, uruchamiających procesy intensyfikacji zrównoważonego gospodarowania na tych terenach. Pielęgnowanie idei zrównoważonego rozwoju sprzyja tworzeniu korzystnego klimatu 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 całego sektora rolnego oraz polepszenie jakości życia na obszarach problemowych.

Badania rolnicze powinny odgrywać kluczową rolę w poprawie długoterminowego zrównoważonego wzrostu produktywności ziemi i siły roboczej na obszarach ONW. Należy zauważyć, że na większości tych obszarów plony roślin uprawnych są niskie lub bardzo niskie i dlatego też zwykle dobrą okolicznością, jest w celu osiągnięcia wzrostu plonów, w prosty sposób wdrażanie na nich istniejącej wiedzy oraz nowych technologii i technik produkcji [Pretty i in. 1992; Uphoff 2002]. Wydaje się, że nauki rolnicze mogą odegrać istotną rolę w rozwoju ONW, ale z powodu długiego czasu trwania badań rolniczych jest celowe dokonywanie najważniejszych inwestycji na ONW, na zasadzie badań wdrożeniowych. Badania przydatne dla ONW obejmują długą listę trudnych wyzwań, ponieważ te obszary są dużo bardziej zróżnicowane niż obszary poza ONW.

Reformy polityczne i interwencjonizm współdziałają w skomplikowany sposób w tworzeniu zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych. Pewne decyzje

polityczne i inwestycje mogą wywołać pozytywne następstwa, podczas gdy inne mają odwrotne efekty. Niemniej interwencjonizm w niespokrewnionych obszarach gospodarczych (lepsze funkcjonowanie rynku pracy, zmiana aktywności gospodarczej na nierolniczą) może stymulować bardziej zrównoważone działania intensyfikacyjne na tych terenach [Ślusarz 2005; Kutkowska 2007c]. Do działalności pozarolniczej mogącej rozwijać się na obszarach ONW, posiadających szczególne walory przyrodnicze, należy zaliczyć agroturystykę. Jest ona postrzegana jako jeden ze składników wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, który może stanowić dodatkowe źródło dochodów ludności rolniczej i dawać możliwość dodatkowego zatrudnienia w obsłudze turystycznej (zakwaterowanie, handel, gastronomia, pamiątkarstwo, obsługa przewodnicka itp.). Żmija szacuje, że jedno gospodarstwo świadczące usługi agroturystyczne uruchamia na obszarze wiejskim około 10 nowych miejsc pracy [Żmija 1999]. Ponadto, sprzyja ona zwiększeniu zbytu artykułów spożywczych wytworzonych we własnym gospodarstwie rolnym i rozwojowi ekologicznych metod produkcji płodów rolnych, za które rolnicy mogą otrzymać wyższą cenę.

Wiejskie gospodarstwa domowe funkcjonujące na obszarach ONW są zróżnicowane pod względem strategii przetrwania [Klepacka-Kołodziejska 2007]. Ograniczanie ryzyka przetrwania i zdobywanie przychodu jest prowadzone przez zróżnicowanie działalności w gospodarstwach domowych. Zróżnicowanie to jest wielopłaszczyznowe i obejmuje: zróżnicowanie produkcji rolniczej, tworzenie możliwości zatrudnienia poza gospodarstwem rolnym w sektorze rolniczym oraz rozwój działalności zarobkowych poza gospodarstwem rolnym, np.: przetwórstwo płodów rolnych i inne przetwórstwa wiejskie oraz usługi. Wszelkie przetwórstwo rolne oparte na gospodarstwach rodzinnych i przetwórstwo przemysłowe w małej skali oraz działalność usługowa odgrywają kluczową rolę w zrównoważonych społecznościach wiejskich oraz stymulują tradycyjne i nowoczesne rolnictwo, dostarczając towarów i usług lokalnym konsumentom.

Aby zwiększyć możliwości obszarów wiejskich dla rozwoju zatrudnienia poza gospodarstwem rolnym, potrzebne są: inwestycje drogowe, edukacyjne, komunikacyjne, usługi elektryczne i elektroniczne [Reardon i in. 2001; Barrett i in. 2001; Ślusarz 2005; Kutkowska 2007b]. Dobrym rozwiązaniem na obszarach ONW mogłoby być, proponowane przez Lysona, rolnictwo obywatelskie²⁵ (ang. *civic agriculture*), które bazuje na lokalnej produkcji i konsumpcji żywności i które byłoby zorientowane na rynki lokalne i służyłoby lokalnym konsumentom, a nie rynkowi masowemu w kraju i na świecie [Lyson 2004]. Autor dowodzi, że społeczności obywatelskie, które wspierają ten rodzaj rolnictwa, oprócz wysokiej jakości produktów żywnościowych, doświadczają wielu innych korzyści ekonomicznych, społecznych, kulturowych, a mianowicie: poprawy dobrobytu społeczno-ekonomicznego, wzmocnienia zaangażowania obywatelskiego, rewitalizacji krajobrazu wiejskiego, poprawy stanu środowiska naturalnego i promocji długoterminowego zrównoważonego rozwoju.

²⁵ Mianem *rolnictwa obywatelskiego* autor określa: *odrodzenie rolnictwa i produkcji żywności w skali mniejszych społeczności*, co jest ściśle związane z rozwojem ekonomicznym i społecznym tych zbiorowości. Jako przykład tego typu działalności autor wskazuje *ogrody pożytku społecznego (community gardens)*, rolnictwo wspierane przez zbiorowości lokalne dzięki przedpłatom na produkty rolne, w celu wspierania utrzymania producentów rolnych produkujących żywność w systemie zintegrowanym.

Zrównoważony rozwój obszarów ONW wymaga stworzenia instytucjonalnego i politycznego środowiska [Kutkowska 2007a]. Potrzebne są odpowiednie decyzje w zakresie makroekonomicznej stabilizacji i reform rynkowych w celu [Kuyvenhoven 2004]:

- ponownego uznania i ugruntowania doniosłego znaczenia rolnictwa w rozwoju wsi;
- dostarczenia sposobów i celów inwestowania w zrównoważone zarządzanie zasobami;
- tworzenia możliwości zatrudnienia poza gospodarstwami rolnymi;
- usunięcia historycznych barier ograniczających ich rozwój;
- możliwości wprowadzania inwestycji zgodnych ze specyfiką tych obszarów.

Analiza reform politycznych na poziomie makro i mezo pokazuje, że wiele rynków rolniczych funkcjonuje lepiej po liberalizacji, chociaż ich działanie jest często dalekie od efektywnego, w szczególności na obszarach ONW. Dzieje się tak z powodu słabości lub braku instytucji i nieodpowiednich zasad ich regulacji. Konsekwencją tego mogą być: brak informacji o cenach i zbyt rygorystyczne standardy jakościowe, nieodpowiednie zarządzanie, zbyt rygorystyczne i niestabilne zasady kredytowe, centralizacja zasad przyznawania dotacji. Aby strukturę rynku i jej funkcjonowanie usprawnić, wiele różnych, uzupełniających dóbr publicznych musi być dostarczone. Jeśli są one niedostępne, to inwestowanie prywatnych przedsiębiorców często okazuje się nieefektywne i niewystarczające na tych obszarach. Kluczowe, uzupełniające inwestycje obejmują: publiczne inwestycje w infrastrukturę, kapitał ludzki i technologie. Są one stosowane w celu poprawy konkurencyjności ONW, wymagane są wszędzie do rozwoju ONW, ale są szczególnie ważne dla ONW w warunkach liberalizacji rynku oraz reform polityki handlu. Reformy polityczne dotyczące rynku powinny dawać ludziom na obszarach ONW czas do dostosowania się i przygotowania do przyjęcia dotacji i innych rodzajów wsparcia [Kuyvenhoven 2004; Sobiecki 2007].

Zdaniem Arona, brak odpowiednich instytucji²⁶ na obszarach ONW należy do najważniejszych przyczyn ich zapóźnienia. Powodem istnienia nieodpowiednich instytucji na tych obszarach jest brak na nich właściwego środowiska instytucjonalnego lub koncepcji rozwojowych, co prowadzi często do braku ustaleń instytucjonalnych [Aron 2000].

Na obszarach tych zwykle [Aron 2000]:

- prawa własności nie są prawidłowo zdefiniowane;
- nie istnieją efektywne rynki środków produkcji i rynki zbytu, występuje duże rozwarście nożyc cen;
- zawieranie transakcji jest nierozwinięte, ponieważ procedury prawne nie są jasne.

²⁶ W literaturze można spotkać wiele definicji pojęcia **instytucji**. Zalesko, za Rutherfordem, **instytucje** definiuje jako regularność zachowań ludzi lub regułę, która określa ich zachowania w konkretnych sytuacjach i jest postrzegana przez nich dobrowolnie albo egzekwowana przez władzę zewnętrzną. Zob.: [Zalesko 2006, s. 7]. Iwanek i Wilkin najważniejsze instytucje, funkcjonujące w gospodarce i społeczeństwie, dzielą na trzy rodzaje: normy, rynki i organizacje, które wpływają na sprawność gospodarki. Szerzej na ten temat zob.: [Iwanek, Wilkin 1997, s. 21].

Środowisko instytucjonalne wydaje się odgrywać ważną rolę w funkcjonowaniu i rozwoju obszarów ONW. W rozwoju instytucji należy widzieć załączek skutecznej restrukturyzacji tych obszarów [Kutkowska 2007a]. To dzięki instytucjom, jak podkreśla Czyżewski [Czyżewski 2004], wzrastają możliwości rozwoju działalności gospodarczej, gdyż to one określają zachowania ludzi wobec siebie, redukują ryzyko i niepewność w sferze kontaktów międzyludzkich oraz przez ustalanie „reguł gry” zapewniają uczestnikom rynku otrzymanie tego, co im się należy. Instytucje są więc regułami ludzkich interakcji. Williamson wyróżnia obok instytucji formalnych również instytucje nieformalne, do których zalicza: zwyczaje, tradycje, normy, religie itd. Te instytucje zmieniają się bardzo powoli i często na skutek znacznych przemian społecznych i gospodarczych [Williamson 2000]. Natomiast instytucje formalne, co podkreśla North [North 1990, s. 4], mogą zmieniać się bardzo szybko wskutek np. politycznych czy sądowych decyzji. Autorzy, Davis i North, instytucje nieformalne włączyli do środowiska instytucjonalnego. Instytucje aktywują bądź ograniczają zachowanie jednostek i innych „aktorów” łącznie z rządem [Davis i North 1971]. Proces, który prowadzi do zmian środowiska instytucjonalnego, ustaleń instytucjonalnych i w szczególności do prowadzenia oraz narzucania tych ustaleń, jest nazywany „zarządzaniem”. Ustalenia instytucjonalne są również nazywane strukturami zarządzania, mogą być one formalne lub nieformalne oraz tymczasowe lub długotrwałe [Davis i North 1971; Williamson 2000].

Tezę o podstawowym znaczeniu dla rozwoju sprawnego systemu instytucjonalnego potwierdza w swych badaniach Piasecki²⁷, który uważa, że do tworzenia sprawnego systemu instytucjonalnego jest niezbędne silne państwo w aspekcie tworzenia i dbania o efektywność instytucji. Autor twierdzi, że kluczem do rozwoju krajów słabiej rozwiniętych jest tworzenie odpowiednich i sprawnie działających instytucji [Piasecki 2005], co można odnieść również do obszarów ONW. Do podobnych wniosków dochodzi w swoich badaniach Rodrik, który analizował znaczenie lokalizacji geograficznej (*geography*), więzi handlowych (*integration*) i systemu instytucji (*institutions*) dla rozwoju wybranych krajów²⁸. Autor uznał, że największe znaczenie, spośród analizowanych uwarunkowań rozwoju większości krajów (lokalizacja geograficzna, więzi handlowe, instytucje), mają instytucje [Wilkin 2003b].

W polityce, dotyczącej wsparcia na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów ONW, wyłaniają się trzy główne priorytety:

- potrzeba reform polityki rolnej dla efektywnego działania rynku i usług wsparcia w połączeniu z lepszym dostępem do rynków;
- obszary ONW wymagają takiego gospodarowania, które jednocześnie poprawi produktywność siły roboczej i stan zasobów naturalnych;

²⁷ Autor prowadził badania procesów rozwojowych w krajach średnio i słabiej rozwiniętych: Europy Środkowej i Wschodniej, Ameryki Południowej, Azji i Afryki.

²⁸ Analizie poddano takie kraje, jak: Australia, Chiny, Indie, Meksyk, Wietnam, Filipiny, Indonezja, Pakistan, Boliwia, a także postsocjalistyczne kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

- reorientacja inwestowania na obszarach ONW, która może stworzyć trwałą postępek efektywności gospodarowania i będzie warunkiem lepszego dostępu do rynków i ich rozwoju.

Polityka makroekonomiczna, skierowana na wsparcie obszarów wiejskich ONW, wymaga wzięcia pod uwagę istnienia ich różnorodności pod względem ich zasobów i zachowania. Skuteczność polityki ekonomicznej w odniesieniu do tych obszarów zależy od: istniejących ograniczeń środowiskowych, organizacji krajobrazu wsi, organizacji gospodarczej terenów i rynków oraz społeczno-politycznej organizacji społeczności lokalnej. Większą skuteczność ma polityka ekonomiczna prowadzona wobec nich, gdy opiera się, zgodnie z teorią innowacji i dyfuzji innowacji, na różnicowaniu kierunków produkcji i interwencyjnym wspomaganiu działalności dominującej grupy społecznej (elity peryferii), [Skawińska 1993, s. 44].

Pierwsze podejścia do rozwoju obszarów ONW były oparte na zintegrowanym rozwoju tych obszarów i polegały na kierowaniu pomocy przez kraje zachodniej Europy na rozwój wsi i rolnictwa krajów Afryki na podstawie opracowanych lokalnych projektów, określających czynniki limitujące rozwój tych obszarów i zawierających propozycje sposobów kierowania wsparcia (kredyty, szkolenia, rozwój sieci doradztwa w celu wprowadzania nowych technologii produkcji). Realizowane projekty obejmowały nie tylko sektor rolnictwa, ale również: ochronę zdrowia, transport, infrastrukturę (społeczną, techniczną), usługi i inne. W sektorze rolniczym uwzględniano: doradztwo rolnicze, kredyty, rozwój badań naukowych, zaopatrzenie w środki produkcji, organizację zbytu produktów rolnych itp. Jednakże te programy okazały się nie tylko wyjątkowo drogie, ale także zawodne, z powodu: dużego zróżnicowania gospodarstw wiejskich; nadmiernej centralizacji i odgórnych form zarządzania; słabej koordynacji pomiędzy instytucjami sektora publicznego, funkcjonującymi na tych obszarach; niedostatecznych inwestycji czynionych w infrastrukturę wiejską, kapitał ludzki i badania rolnicze; stosowania nieodpowiednich strategii rozwojowych, które pomijały małych producentów; braku zaangażowania ze strony mieszkańców wsi w ich realizację. W konsekwencji Bank Światowy uznał je jako nieudane podejścia rozwojowe. W latach osiemdziesiątych minionego wieku w sześciu krajach członkowskich Unii Europejskiej prowadzono działania o charakterze zintegrowanym na wiejskich obszarach uznawanych za problemowe. Realizowane projekty dotyczyły wdrażania różnych form przedsiębiorczości na wsi i racjonalnego zarządzania użytkowaniem ziemi. Te z kolei projekty zakończyły się sukcesem wyrażającym się wzrostem aktywności gospodarczej i zatrudnienia oraz racjonalności gospodarowania ziemią na badanych obszarach. Sukces ten należy przypisać: dobremu dostosowaniu programów do specyfiki obszarów, do których były kierowane; trafnemu określeniu działań istotnych dla różnych podmiotów i aktywnemu włączaniu społeczności lokalnych w opracowywanie poszczególnych programów [Adamowicz 2005c].

Obecnie polityka na rzecz rozwoju ONW proponuje poprawę celowości wsparcia, którą można osiągnąć przez monitorowanie zjawisk gospodarczych oraz decentralizację polityki, przenosząc ją do lokalnych Agencji lub grup społecznych. Ponadto, wprowadza zasadę podejmowania decyzji politycznych, opartą na potrzebach i biorącą pod uwagę różne współistniejące strategie przeżycia na tych obszarach. To wszystko przyczynia się do tego, że proces intensyfikacji rolnictwa przebie-

ga w różnym rytmie, zależnie od indywidualnych opcji związanych z poprawą systemów produkcji i zmniejszeniem jej ryzyka.

Na obszarach ONW są wymagane dwa rodzaje interwencjonizmu:

- polityka dla możliwości rozwojowych²⁹;
- polityka dla zwiększenia efektywności wsparcia³⁰

Polityka na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz zmniejszania zapóźnień na ONW powinna brać pod uwagę różnorodność zasobów na poziomie gospodarstw i jednostek administracyjnych (gmin) na tych obszarach oraz konsekwencję tej różnorodności dla decyzji rolników o użytkowaniu ziemi, intensywności wykorzystania siły roboczej, wymianie rynkowej i organizacji społecznej. Problemy wymagające socjoekonomicznych i środowiskowych rozwiązań, które utrzymują się na obszarach ONW, wymagają uważnego podejścia do analizy narzędzi polityki wobec nich. Należy przy tym uwzględnić:

- stan istniejących zasobów, funkcjonowanie i zakres odpowiedzialności oraz autonomii lokalnych instytucji rządowych;
- interakcję pomiędzy istniejącym potencjałem rolniczym (w szczególności lukę pomiędzy produkcją aktualną i potencjalną) a możliwościami dostępu do rynków zbytu oraz gęstością zaludnienia. Takie podejście pozwoli określić niezbędne potrzeby w zakresie inwestycji publicznych w infrastrukturę i komunikację. Potrzeby te byłyby określone na podstawie możliwych kierunków rozwoju tych obszarów, to znaczy takich, które dawałyby najlepsze perspektywy zysków z zainwestowanych nakładów w środowisku o dużej specyficzności zasobów;
- możliwości wyboru alternatywnych rozwiązań w celu zidentyfikowania kierunku rozwoju, który mógłby poprawić wyniki gospodarowania na tych obszarach oraz zredukować ryzyko gospodarowania. Takie rozstrzygnięcia dawałyby możliwości wyboru optymalnych rozwiązań i sprzyjałyby poprawie wynagrodzenia czynników produkcji;
- redukcję kosztów transakcyjnych na poziomie gospodarstw lub gminy dla poprawy efektywności gospodarowania. Należy wziąć pod uwagę instytucjonalne ograniczenia w zakresie dostępu na poziomie gospodarstwa do rynku, prowadzące do zróżnicowanego udziału w handlu i zróżnicowanej reakcji na zmienny wpływ rozwoju interwencji.

Opracowanie i wdrażanie odpowiednich strategii gospodarowania i życia na ONW wymaga poprawy zrozumienia uwarunkowania podejmowanych decyzji o wykorzystaniu lokalnych zasobów przyrodniczych, społeczno-ekonomicznych, technicznych i instytucjonalnych. Głównym wyzwaniem jest efektywne korzystanie z istniejących zasobów i określenie działań umożliwiających wzmocnienie istniejących in-

²⁹ Modyfikowanie kontroli kapitału i dostępu do rynku w celu zwiększenia produktywności.

³⁰ Polityka ta zależy głównie od miękkich zasad opartych na kolektywnym uczeniu się, rozwoju instytucji dla poprawy informacji i kooperacji oraz lokalnego systemu prawa, który aktywizuje działania kolektywne.

stytucji lokalnych, w celu redukcji ponoszonych kosztów transakcyjnych i zmniejszenia ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej na tych obszarach.

Możliwości demarginalizacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania należy upatrywać w poprawie szeroko rozumianych warunków życia i wyrównywaniu szans uczestnictwa społecznego ich mieszkańców. Akceleratorem tego procesu może być odpowiednia polityka państwa, efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów a także uruchomienie lokalnej aktywności i przedsiębiorczości instytucjonalnej, organizacyjnej i społecznej. Wspieranie rozwoju obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wymaga wprowadzania odmiennych, uzależnionych od specyfiki danego obszaru, strategii i pewnych innowacji instytucjonalnych, które pozwolą uzyskać im przewagę na rynku i bycie konkurencyjnym.

Ze względu na dużą zmienność obszarów ONW, podejście do ich aktywizacji powinno polegać na wykorzystaniu lokalnych (endogennych) czynników rozwoju i być realizowane dzięki rozwojowi lokalnemu, który bazuje na tych czynnikach i stanowi uzupełnienie, prowadzonego w nawiązaniu do czynników egzogennych, rozwoju regionalnego. Zróżnicowanie lokalnych (endogennych) czynników rozwoju oraz rozpoznanie różnorodnych reakcji na wprowadzane zmiany o charakterze zewnętrznym dają możliwość tworzenia zindywidualizowanych modeli rozwoju lokalnego przez tworzenie różnych jego wariantów. Za takim podejściem do rozwoju opowiada się autorka, niniejszego opracowania, dokonując, w dalszej części pracy, oceny różnorodności przestrzennej systemów gospodarowania w rolnictwie, w celu poznania ich specyfiki i zaproponowania im kierunków rozwoju zgodnych z ideą zrównoważonego rozwoju.

2.6. Znaczenie zróżnicowania obszarów ONW dla kształtowania polityki ich rozwoju

Obszary ONW charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem pod względem warunków przyrodniczo-glebowych i społeczno-ekonomicznych [Kuyenhoven 2004; Kutkowska 2006a]. Występuje na nich zróżnicowanie gospodarstw, pod względem zasobów: ziemi, pracy i kapitału oraz dostępu do rynku zbytu i instytucji. Zróżnicowanie to jest spowodowane przez wiele czynników o charakterze: przyrodniczym, historycznym, techniczno-organizacyjnym, społeczno-kulturowym, oraz przez politykę państwa wobec tych obszarów [Skawińska 1993; Bański 1999; Barrett i in. 2001; Kuyenhoven 2004; Ruben, Pender 2004; Kutkowska 2006a]. Racjonalne gospodarowanie zasobami pozwala na zmniejszenie kosztów produkcji rolniczej (np. zmniejszenie nawożenia mineralnego do poziomu uzasadnionego przyrodniczo i ekonomicznie) przy jednoczesnym uzyskaniu bardziej czystego środowiska naturalnego. Postępowanie takie ma niewątpliwie wpływ na: wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych, wzrost konkurencyjności sektora rolnego oraz polepszenie jakości życia ludności zamieszkującej te obszary. Ponadto, przyczynia się do zachowania tradycyjnego krajobrazu i utrwalania zrównoważonych systemów produkcyjnych, uwzględniających wymogi ochrony środowiska [Woś 2005].

Zrozumienie źródeł i konsekwencji zróżnicowania gospodarstw rolnych³¹ ma decydujące znaczenie dla pomyślnego interwencjonizmu na rzecz rozwoju tych obszarów [Ruben, Pender 2004]. Różnorodność gospodarstw, funkcjonujących na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania³², nie jest postrzegana jako ekonomiczna zaleta, która umożliwiłaby uzyskanie postępu ze specjalizacji oraz wymiany handlowej, zgodnie z teorią porównawczych zalet, lecz jest postrzegana jako wada. Powoduje ona bowiem wysokie ryzyko produkcji i wysokie koszty transakcyjne, które redukują efektywność rynku i mogą niejednokrotnie doprowadzić do burzliwych zachowań gospodarczych [De Janvry i in. 1991; Key i in. 2000].

Jednakże w pewnych przypadkach różnorodność obszarów ONW, mimo że warunki uprawy roślin są tam zwykle gorsze niż na obszarach rozwiniętych, może być postrzegana jako ich zaleta, polegająca na stworzeniu dobrych warunków rozwoju do specyficznych upraw rolniczych oraz działalności pozarolniczej, która jest alternatywnym wykorzystaniem ziemi i siły roboczej dla nowo wdrożonych inwestycji [Pender, Hazell 2000, s.1-2]. Ze względu na bardzo duże zróżnicowanie ONW, w obrębie tych samych typów trudno jest zaproponować uniwersalną strategię rozwoju i efektywne instrumenty interwencjonizmu dla wszystkich ONW.

Szlachta uważa, że trudności stwarzane przez te obszary w polityce społeczno-ekonomicznej państwa nie mogą być rozwiązywane w skali takiej, w jakiej one występują [Szlachta 1984]. Podobne poglądy prezentują: Kłodziński i Wilkin oraz Brodziński, których zdaniem, źródła problemów występujących na tych obszarach można eliminować głównie dzięki działaniom o charakterze zewnętrznym, a więc w ramach polityki państwa wobec wsi i rolnictwa [Kłodziński i Wilkin 1998; Brodziński 2002].

W celu ograniczenia niekorzystnych zjawisk, zachodzących na obszarach upośledzonych w rozwoju, niezbędne więc staje się wspieranie ich przez realizację odpowiedniej polityki państwa (społecznej, ekonomicznej, przestrzennej) wobec nich. Jednakże należy zaznaczyć, że polityka państwa w odniesieniu do tych terenów powinna być dostosowana do różnorodności problemów, jakie na nich występują. Schafer podkreśla, że wielkie znaczenie dla rozwoju gospodarczego ONW ma osiedlanie się na nich inwestorów [Schafer 1999, s. 23]. Aczkolwiek van Keulen uważa, że, ze względu na relatywnie niski poziom dochodów z powodu trudnych warunków fizycznych i (lub) brak infrastruktury, decydenci prywatni nie mają zamiaru zacząć tam inwestycji [Van Keulen 2006]. Jednak nie można jednoznacznie stwierdzić, co potwierdzają badania Heffnera i Rosnera, że obszary bardziej rozwinięte (np. pod

³¹ Autorzy uważają, że głównym źródłem zmienności między gospodarstwami rolnymi, funkcjonującymi na obszarach ONW, jest połączenie działalności gospodarczej w gospodarstwach rolnych i poza nimi. Sezonowy charakter pracy w rolnictwie skłania drobnych rolników do poszukiwania dodatkowego zatrudnienia.

³² Warunki biofizyczne do produkcji rolniczej są bardzo zróżnicowane między gospodarstwami i w obrębie gospodarstw na obszarach ONW. Zmienność jakości gleby i czynników uprawy roślin powoduje często różnice w plonie, wynoszące od 100% do 150% między gospodarstwami w tej samej wsi. Różnice w latach i między miejscowościami są jeszcze wyższe. Część tych różnic jest spowodowana przez czynniki kontrolowane, takie jak: nawożenie, odmiana, ochrona roślin, zaś inne czynniki, takie jak: temperatura, opady atmosferyczne, ceny, nie mogą być kształtowane przez rolników.

względem infrastruktury) stanowią zawsze atrakcyjniejsze miejsce dla nowych inwestycji, uzasadniając to możliwością korzystania z „renty zapóźnienia”, a więc: tańszych gruntów, tańszej siły roboczej, czy też z lepszych warunków środowiska naturalnego [Heffner, Rosner 2005]. Z tego wynika, że ranga i siła oddziaływania poszczególnych czynników, wpływających na atrakcyjność obszaru, zmieniają się w zależności od rodzaju podejmowanego przedsięwzięcia.

Badania, przeprowadzone przez Mariniego, wyraźnie wskazują, że ogromną rolę w zachowaniu równowagi społecznej i gwarancji działalności rolniczej na ONW muszą odgrywać dochody z pracy wykonywanej w zawodach pozarolniczych i zasiłki z opieki społecznej. Autor twierdzi, że pobudzenie rozwoju regionalnego i ochrony środowiska na ONW zależy od sektorów pozarolniczych. Jednak społeczeństwo, zamieszkujące te obszary, charakteryzuje się z reguły brakiem otwartości na nowe wyzwania. Często cechą tych ludzi jest minimalizm, prowadzący do akceptacji rzeczywistości, w której funkcjonują. W związku z tym, nie przejawiają oni postaw przedsiębiorczych i nie dążą do podniesienia swego statusu materialnego [Marini 1987].

Wszystkie efektywne strategie wymagają inwestowania w kapitał: fizyczny, ludzki, przyrodniczy i społeczny. Kluczowym zadaniem jest więc określenie i wdrożenie odpowiednich inwestycji dla różnych przypadków i rodzajów ONW. Osiągnięcie tego zadania wymaga, więcej niż prostych, technologii lub polityki. Nie może ono obejść się bez odpowiedzialnych i skutecznych instytucji do mobilizacji takich inwestycji, dobrego zarządzania i umiejętnego rozdysponowania korzyści i zysków [Skawińska 1993; Schafer 1999, s. 23; Bański 1999; Pender, Hazell 2000; Kołodziejczyk 2003].

Intensyfikacja wykorzystania zasobów jest zwykle traktowana jako główny składnik strategii rozwoju ONW. Strategie te są skierowane przede wszystkim na zmniejszenie zapóźnień istniejących na obszarach ONW w stosunku do pozostałych terenów [Ruben i in. 2001]. W regionach, które są w stanie same przezwyciężyć ograniczenia związane ze zubożeniem gleb w składniki pokarmowe, wydaje się, że wystarczającym zabiegiem jest połączenie lokalnych zasobów ze skromnymi, selektywnie dobranymi nakładami środków zewnętrznych, które będą skutkować zwiększeniem efektywności poniesionych nakładów. Jednak oparcie się wyłącznie na niskich zewnętrznych nakładach w technologii produkcji może w konsekwencji spowodować poważne ograniczenia w polepszaniu produktywności pracy i w rezultacie spowodować wzrost biedy na ONW.

Wybór metod intensyfikacji wykorzystania zasobów, które mogą być odpowiednie dla ONW, wymaga bardzo starannych analiz, skierowanych głównie na [Pender 1998]:

- czynniki najbardziej ograniczające w odniesieniu do rozwoju produkcji rolniczej (niska żyzność gleby, niedobory wody);
- określenie komplementarności między inwestycjami a nakładami, która powinna być oceniona w celu wykorzystania przez rolników istniejącego, potencjalnego synergizmu;
- zmniejszenie niedostatków dzięki zwiększeniu nakładów inwestycyjnych, które są korzystne dla rolników.

Konwencjonalna polityka gospodarcza zakłada, że inwestycje publiczne powinny być kierowane głównie do obszarów rolniczych wysoko produktywnych

(rozwinętych), ponieważ tam są one efektywne, przyczyniając się do szybkiego wzrostu produkcji żywności i likwidacji biedy również wobec ludzi z terenów ONW, którzy będą migrować z obszarów ONW na rozwinięte tereny. Niestety, taka polityka sprawiła, że stopień pogarszania się warunków gospodarczych, przyrodniczych i społecznych na ONW zwiększa się systematycznie, głównie za sprawą raptownego i trwałego wzrostu liczby ludności, czego przykładem są kraje rozwijające się [Ruben, Pender 2004; Kuyvenhoven 2004; Van Keulen 2006].

Gromadzi się dowody z niektórych krajów, że inwestycje wdrażane na ONW mogą przynieść relatywnie szybki wzrost ekonomiczny i znacząco zredukować biedę ludności. Pociąga to za sobą redukcję degradacji zasobów przyrodniczych. Dowody o skuteczności inwestycji na ONW gromadzi Międzynarodowy Instytut do badań nad Polityką Żywnościową w Waszyngtonie D.C. (USA). Opracowuje on strategię polityki rozwoju gospodarczego ONW w krajach rozwijających się, dostosowane do specyficznych rodzajów ONW (przyczyn i charakteru ich powstawania oraz obecnej sytuacji). Z tych badań wynika, że [Pender, Hazel 2000]:

1. ONW stwarzają możliwości społecznej (socjalnej) efektywności inwestycji. Dowody zebrane wskazują na lepszą efektywność inwestycji na ONW niż na obszarach rozwiniętych w kategoriach rozwoju ekonomicznego i redukcji biedy. Efektywne okazały się następujące inwestycje: badania naukowe i wdrożeniowe, edukacja, drogi i nawodnienia.
2. Sukces alternatywnych inwestycji zależy od stopnia zróżnicowania warunków na ONW. Dana strategia polityki rozwojowej nie może być skuteczna wszędzie. Skuteczność polityki jest uzależniona od wielu czynników, do których można zaliczyć: gęstość ludności, potencjał gospodarczy, infrastrukturę, dostęp do rynków itp. Kiedy dany teren jest wysoko produktywny, ale ma słaby dostęp do rynków, proponuje się rośliny wieloletnie. Tam, gdzie jest dobry dostęp do rynków, a mała jest produktywność rolnicza, oferuje się ekstensywną produkcję zwierzęcą i działalność pozarolniczą. W oddalonych terenach o dużym zagęszczeniu ludności popularyzuje się systemy rolnicze o znacznym udziale zarówno produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej.
3. Proponowane strategie rozwoju muszą brać pod uwagę specyficzne cechy i potrzeby ONW, ponieważ są to obszary zróżnicowane pod względem warunków biofizycznych i socjoekonomicznych. Innym wyróżnikiem ich zróżnicowania może być występowanie: suszy, szkodników, chorób, odległości od rynków zaopatrzenia i zbytu, a także usług. Zatem technologiczne strategie powinny przyczyniać się do: stymulacji rozwoju gospodarczego, aktywizacji gospodarczo-społecznej rolników, postaw innowacyjnych i wykorzystania potencjału lokalnego. Technologie, które zwiększają tolerancję roślin na suszę, szkodniki, choroby i przez to zwiększają wykorzystanie zasobów przyrodniczych. Takie technologie mogą być bardziej efektywne na ONW, niż technologie, które promują wysokie plony tylko w wysoko produktywnych środowiskach.
4. Strategie dla ONW będą efektywne, jeżeli zostaną skojarzone z rozwojem wszystkich sfer aktywności gospodarczych.

W warunkach żyznych gleb w krajach rozwijających się Pender i Hazel proponują lokalne nawodnienia dla intensyfikacji produkcji rolnej, wskazane szczególnie przy dobrym dostępie do rynków zbytu, co daje duże dochody z produkcji. Jeżeli są dobre warunki żyzności gleby i klimatu oraz duże zaludnienie i słaba sieć dróg komunikacyjnych, autorzy zalecają inwestycje drogowe w celu poprawy dochodów gospodarczych. Ponadto, dostrzegają rangę dobrych instytucji rządowych i pozarządowych, które regulowałyby wspólne wykorzystanie ograniczonych zasobów gospodarczych (np. wspólny wypas bydła). Według autorów, ważne są także inwestycje w edukację i doskonalenie zawodowe, szczególnie na nisko produktywnych obszarach i o ograniczonym dostępie do rynków, gdzie migracja ludności jest czynnikiem decydującym o poprawie warunków życia ludności na tych obszarach [Pender, Hazel 2000]. Takie propozycje rozwiązań można odnieść także do warunków istniejących w krajach Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę różnorodność ONW, jeśli chodzi o ich potencjał rolniczy (urodzajność gleby i opady) oraz dostęp do rynków zbytu (odległość), można zidentyfikować różne kierunki ich rozwoju, zapobiegające zubożeniu ich mieszkańców i degradacji istniejących zasobów. Konkretnie kierunki rozwojowe dla obszarów ONW, zaadaptowane przez autorkę niniejszej pracy, na podstawie propozycji przedstawionych przez Rubena i Pendera, do warunków istniejących w Polsce, przedstawiono w tabeli 2.4. Propozycje te są uzależnione od potencjału rolniczego, jakim dysponuje obszar, oraz od położenia względem rynków zbytu. Konkretnie kierunki rozwojowe dla poszczególnych, specyficznych obszarów są zróżnicowane i dostosowane do obiektywnych możliwych form gospodarowania. Na obszarach ONW o utrudnionym dostępie do rynków (odległych od rynków zbytu) i o dużym potencjale rolniczym propozycje te ograniczają się do intensywnej produkcji rolniczej, ale tylko na potrzeby lokalnego rynku. Ze względu na trudności w dostępie do rynków zbytu jest możliwa na nich produkcja roślin, które są odporne na przechowywanie i roślin wieloletnich. Natomiast na obszarach o niskim potencjale rolniczym i odległych od rynków zbytu jest zalecana wyłącznie produkcja rolnicza ekstensywna.

Realnie efektywne strategie dla jednoczesnego redukowania niedorozwoju i degradacji zasobów przyrodniczych muszą być oparte na: starannej kompozycji inwestycji publicznych w infrastrukturę i rozwoju technologii, dostępie do zasobów oraz rozwoju zatrudnienia poza rolnictwem [Ruben, Pender 2004]. Natomiast dobrze funkcjonujące lokalne rynki i instytucje na tych obszarach będą stymulować i podtrzymywać stosowanie efektywnych strategii rozwojowych.

Tabela 2.4.

Propozycje kierunków rozwoju obszarów ONW, w zależności od istniejącego potencjału agroekologicznego i dostępu do rynków i infrastruktury

Potencjał agroekologiczny	Dostęp do rynków i infrastruktury	
	Wysoki	Niski
Wysoki	Obszary wysokiego potencjału: <ul style="list-style-type: none"> • rośliny o wysokiej wartości; • mleczarstwo, ogrodnictwo; • intensywna produkcja żywności; • zatrudnienie pozarolnicze. 	Odległe ONW: <ul style="list-style-type: none"> • rośliny, które dadzą się łatwo przechowywać; • wieloletnie rośliny o wysokiej wartości, zioła; • intensywna produkcja na rynek lokalny; • lasy i rośliny okrywowe; • okresowa migracja ludności.
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 (wiklina, choinki, szkółki lesne); • zatrudnienie poza rolnictwem w obszarach zurbanizowanych. 	Marginalne i odległe ONW: <ul style="list-style-type: none"> • ekstensywna produkcja zwierzęca; • niskonakładowa uprawa roślin; • ochrona wody i gleby, gromadzenie wody; • uprawa bezorkowa, ograniczone wypasanie; • agrolas i las dla produkcji drewna i produkcji żywnościowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Ruben, Pender 2004].

Zapobieganie depopulacji tych obszarów wydaje się być bardzo ważną sprawą zarówno dla obecnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Utrzymanie żywotności tych obszarów, zapobieganie ich degradacji i pustynnieniu ekologicznemu, cywilizacyjnemu i społecznemu. Jednak, aby móc je efektywnie wspierać, nieodzowną sprawą jest zbadanie stopnia zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów ONW. Podejście takie stwarza sposobność wykrycia, a następnie oceny możliwości rozwojowych tych obszarów. Ponadto, jest ono pomocne przy opracowywaniu konkretnych strategii przeciwdziałania ich dalszej marginalizacji. Schafer wskazuje na konieczność opracowania zintegrowanych, regionalnych koncepcji rozwojowych, opartych na istniejącym potencjale i specyficznych uwarunkowaniach regionów, dla których tworzone będą pakiety środków do dyspozycji tych regionów [Schafer 1999, s. 23].

Ogromne znaczenie, przy opracowaniu strategii aktywizacji gospodarczej obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, ma uwzględnienie czynników aktywności ludzkiej. Kołodziejczyk wskazuje infrastrukturę (urządzenia i instytucje), jako główny instrument rozwoju człowieka i poprawy jego warunków życia i pracy [Kołodziejczyk 2003]. Samo rolnictwo na tych obszarach nie ma często żadnych szans na dalszy rozwój i skazane jest na pozostanie w „błędnym kole”, a przecież bardzo ważną sprawą jest utrzymanie zaludnienia i zapewnienie bytu rolnikom tam

gospodarującym oraz zachowanie piękna krajobrazu i podtrzymywanie istniejących walorów turystycznych.

Opracowanie konkretnych strategii, przeciwdziałających marginalizacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, w rolnictwie jest związane z podejmowaniem wielu wspólnych decyzji, które wymagają konsensusu zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Poziom lokalny wydaje się być, według Meyera i Elbe, wystarczająco niski do tego, żeby zapewnić partycypację i wystarczająco wysoki, aby wdrażać decyzje dotyczące tych obszarów [Meyer, Elbe 2004].

Wydaje się, że, ze względu na duże zróżnicowanie obszarów ONW, podejście do ich aktywizacji powinno polegać na wykorzystaniu lokalnych (endogenicznych) czynników rozwoju i być realizowane przez rozwój lokalny, sterowany i modyfikowany przez struktury samorządowe lub inne struktury organizacyjne, reprezentujące społeczność lokalne. Przy opracowywaniu konkretnych strategii rozwoju dla obszarów ONW muszą być brane pod uwagę specyficzne cechy i potrzeby ONW, co potwierdza wielu autorów [Schafer 1999; Bański 1999; Pender, Hazell 2000; Kołodziejczyk 2003]. Celem tego rozwoju, opartego na gospodarce lokalnej³³, byłoby tworzenie nowych miejsc pracy, dzięki rozwojowi alternatywnych gałęzi produkcji i usług, przy wykorzystaniu lokalnego potencjału rozwojowego i inicjatyw lokalnych, a także rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej, co ma zasadnicze znaczenie dla warunków życia lokalnych społeczności i dla lepszego powiązania tych obszarów z rynkami zbytu. Obecnie trwała dynamika rozwoju lokalnego jest uznawana za główny czynnik rozwoju regionalnego [Pietrzyk 2003, s. 32].

Przeprowadzona, w tym rozdziale pracy, szczegółowa analiza literatury przedmiotu potwierdziła hipotezę szczegółową drugą. Ta analiza wykazała bowiem, że rekompensata zmniejszonej renty gruntowej uzyskiwanej na obszarach ONW, która jest pierwotnym powodem ich niedorozwoju społeczno-gospodarczego, nie może być zrekompensowana jedynie przez system dopłat kompensacyjnych. Obszary te, ze względu na znaczne rozmiary i silne zróżnicowanie występujących na nich problemów rozwojowych, wymagają stosowania różnych form wspierania, dostępnych w ramach współcześnie prowadzonych polityk gospodarczych.

³³ Czyli działaniach różnego rodzaju instytucji lokalnych, prowadzących do utworzenia nowych miejsc pracy przy wykorzystaniu lokalnych zasobów czy czynników rozwoju (miejscowej ludności, zasobów środowiska, kapitału), lub też działaniach władz lokalnych przy wykorzystaniu zasobów własnych, w tym także ludności, oraz zaangażowaniu partnerów zewnętrznych (kapitał), stymulujących rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej. Taka gospodarka będzie obejmować tworzenie dobrego klimatu dla przyszłych inwestorów i dla osiedlania się tam ludności. Jest to tworzenie warunków i możliwości do wykorzystywania i udostępniania lokalnej bazy rozwoju dla rozwoju lokalnego i ponadlokalnego. Zob.: [Parysek 1997, s. 18].

ROZDZIAŁ III

POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC GOSPODAROWANIA NA OBSZARACH ONW

3.1. Cele, zasady i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej

Traktat Rzymski, powołujący do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą, przewidywał, że działalność tej Wspólnoty obejmie przyjęcie wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa. Stanowisko takie było podyktowane tym, iż rolnictwo cechuje się w stosunku do innych branż gospodarki znaczną specyfiką, ponadto stanowi najczęściej najsłabsze ogniwo poszczególnych gospodarek i jest w każdym kraju strukturalnie odmienne. W 1962 roku utworzono Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (FEOGA), który stał się źródłem finansowania WPR. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (FEOGA) podzielono na dwie sekcje w 1964 roku: Sekcję Orientacji i Sekcję Gwarancji. Z Sekcji Gwarancji są finansowane wydatki związane z działalnością interwencyjną na rynkach rolnych (wspieranie cen rolnych, dopłaty eksportowe, dopłaty do przechowywania produktów rolnych, dopłaty do konsumpcji i przetwórstwa produktów). Poza tym, z tej Sekcji, na wszystkich obszarach są finansowane, zadania wprowadzone w ramach reformy WPR z roku 1992 i wydatki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich poza obszarem *Celu 1*, wprowadzone przez reformę funduszy strukturalnych z roku 1999 (Rozporządzenie Rady WE 1257/99), [*Wspólna Polityka...*2007, s. 164 – 165; Wieliczko 2006, s. 28]. Z Sekcji Orientacji natomiast są finansowane zmiany strukturalne w rolnictwie państw Wspólnoty. Przemiany strukturalne w rolnictwie są finansowane również przez Europejski Fundusz Socjalny (utworzony w 1960 roku) oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (powołany w 1975 roku)¹.

Warunki i zasady finansowania Wspólnej Polityki Rolnej z budżetu UE w latach 2007 – 2013 zostały określone w Rozporządzeniu Rady (WE)1290/2005. Na mocy tego rozporządzenia podjęto decyzję o utworzeniu dwóch europejskich funduszy rolniczych, a mianowicie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG),

¹ Reforma polityki strukturalnej spowodowała rozszerzenie źródeł finansowania przemian strukturalnych w rolnictwie. Źródła finansowania uległy rozszerzeniu od roku 1989.

finansującego wydatki rynkowe i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), finansującego wydatki przeznaczone na wspieranie obszarów wiejskich.

Wspólna Polityka Rolna była wprowadzana w państwach członkowskich przy przestrzeganiu trzech fundamentalnych zasad² [Fouilleux 2003; Sporka 2006, s.79]:

- **jednolitości rynku** (*single market*), która oznacza swobodny przepływ produktów rolnych bez żadnych ograniczeń między państwami członkowskimi, w których obowiązują jednolite przepisy jakościowe dla producentów;
- **preferencji Wspólnoty** (*community preferences*), która oznacza pierwszeństwo w zaopatrzeniu rynku wewnętrznego Wspólnoty w produkty rolne wytworzone na jej terenie;
- **finansowej solidarności** (*financial solidarity*), zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie solidarnie biorą udział w finansowaniu wspólnej polityki rolnej.

W art. 38 – 47 Traktatu Rzymskiego określono cele Wspólnej Polityki Rolnej, do których przede wszystkim zaliczono [Nietupski 2005]:

- zwiększenie wydajności produkcji rolnej, dzięki rozwojowi postępu: technicznego, organizacyjnego, biologicznego i ekonomicznego, oraz jak najpełniejsze wykorzystanie czynników produkcji;
- zapewnienie należytego standardu życia ludności rolniczej, w szczególności w wyniku wzrostu dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie³;
- dążenie do stabilizacji rynków rolnych;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego w państwach należących do Wspólnoty;
- zapewnienie odpowiednich (rozsądnych) cen konsumentom.

Przedstawione powyżej, postanowienia zawarte w ust. 1, omawianego artykułu, odnoszą się głównie do krótkookresowej polityki rynkowo-cenowej i dochodowej wspólnej polityki rolnej. Natomiast ust. 2 zawiera postanowienia, stanowiące podstawę polityki strukturalnej, które muszą być brane pod uwagę przy opracowywaniu i stosowaniu polityki rolnej. Dotyczą one przede wszystkim [*Wspólna Polityka...* 2007, s. 50]:

- specyfiki gospodarki rolnej w poszczególnych krajach członkowskich, wynikającej ze znacznego zróżnicowania strukturalnego, naturalnego i socjalnego pomiędzy różnymi regionami rolniczymi;
- konieczności stopniowego usuwania występujących zróżnicowań;

² W latach 80-tych minionego wieku wprowadzono zasadę współodpowiedzialności producentów, która wynikała z nadprodukcji żywności. Zasada ta oznacza, że cena gwarantowana jest tylko do pewnej ilości, czyli tzw. progu gwarancji. Zob.: [Sporka 2006, s. 79].

³ Wzrost dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie nie oznaczał jednak powszechnego zrównania dochodów wszystkich rolników ze średnią wielkością dochodów ludności nierolniczej. Cel ten nie był w pełni precyzyjnie sformułowany, a mianowicie „należyty standard życia”, czy też „godny poziom życia”, jak go nazywa Brzóska, był bardzo trudny do określenia, co słusznie zauważył Brzóska. Zob.: [Brzóska 1998, s. 18].

- faktu, że rolnictwo państw członkowskich stanowi sektor silnie związany z całą gospodarką.

Prowadzona w krajach UE, Wspólna Polityka Rolna dotyczy dwóch obszarów, a mianowicie: kształtowania wspólnego rynku (polityka rynkowa) i przekształceń strukturalnych w rolnictwie (polityka strukturalna). Jednakże, pomimo wyraźnych deklaracji zawartych w art. 33 Traktatu Rzymskiego, dotyczących konieczności usuwania znacznego zróżnicowania strukturalnego występującego na terenie Unii, niemalże do końca minionego wieku pierwszeństwo dawano polityce rynkowej.

W 1989 roku rozdzielono Wspólną Politykę Rolną na dwa filary (rynkowy i strukturalny), czyli wsparcie produkcyjne i mechanizmy towarzyszące, przez włączenie Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Gwarancyjnego i Orientacji Rolnej (FEOGA) do Wspólnotowych Funduszy Strukturalnych. Instrumenty rynkowe⁴ różnią się od instrumentów strukturalnych zarówno sposobem finansowania, jaki i celami stosowania. Instrumenty polityki rynkowej są w całości finansowane ze środków budżetu Unii Europejskiej, natomiast instrumenty polityki strukturalnej są współfinansowane przez budżet wspólnotowy i przez budżety krajów członkowskich [Sporka 2006, s. 79; *Wspólna polityka...* 2007, s. 76]. Instrumenty polityki rynkowej dzieli się na ogół na dwie grupy: instrumenty interwencji wewnętrznej oraz instrumenty ochrony zewnętrznej i wspierania eksportu. Do podstawowych instrumentów polityki rynkowej, służących interwencji wewnętrznej, zalicza się wspólne ceny rolne, system interwencyjnego skupu produktów rolnych i ich przechowywania, dopłaty do konsumpcji produktów rolnych, instrumenty służące limitowaniu produkcji rolnej, dopłaty bezpośrednie (nazywane również płatnościami bezpośrednimi, które ustanowiono w 1992 roku na mocy reformy Mc Sharry'ego). Do instrumentów ochrony przed konkurencją zewnętrzną i wspierania eksportu można zaliczyć przede wszystkim ceny wejścia dla produktów spoza Wspólnoty i regulacje typu administracyjnego, ograniczające nadmierny import (kontyngenty ilościowe, standardy i normy techniczne, przepisy sanitarne), oraz subwencje eksportowe, wspomagające eksport nadwyżki drogich produktów Wspólnoty, dzięki rekompensowaniu różnicy między wyższymi cenami Wspólnoty a niższymi cenami światowymi [Przygodzka 2006, s. 103].

Strukturalny⁵ odcinek Wspólnej Polityki Rolnej obejmuje rozwiązywanie problemów związanych ze strukturą rolnictwa i sferą obrotu produktami rolnymi. W ramach tej polityki są wspierane działania zmierzające do: poprawy struktury obszarowej i racjonalizacji struktur produkcji w gospodarstwach rolnych oraz ich modernizacji, poprawy jakości i rozbudowy infrastruktury technicznej, restrukturyzacji i modernizacji sfery obrotu produktami rolnymi, rozwoju systemu informacji socjalno-ekono-

⁴ Instrumenty rynkowe obejmują działania regulacyjne (powołanie organu interwencyjnego, zasady konkurencji i prowadzenia wymiany z zagranicą) i politykę cenową (ustalenie cen minimalnych oraz fundusz dla wypłaty cen gwarantowanych).

⁵ Polityka strukturalna oznacza celową działalność organów władzy publicznej zmierzającą do pobudzania rozwoju gospodarczego na danym obszarze i przebudowy jego struktury gospodarczej. Określa to stosowanie środków politycznych, finansowych czy fiskalnych przez organy władzy publicznej, które przyczynią się do poprawienia sytuacji gospodarczej i socjalnej Wspólnoty. Zob.: [Głębicka, Grewiński 2003, s. 33].

micznej dla ludności wiejskiej. W obszarze strukturalnym Wspólnej Polityki Rolnej do połowy lat osiemdziesiątych uzyskanie pomocy finansowej przez państwa członkowskie z funduszu rolnego było związane ze spełnieniem określonych wymogów określanych rangą Dyrektywy. Od połowy lat osiemdziesiątych minionego wieku obserwuje się zmiany w zakresie funkcjonowania polityki strukturalnej [Przygodzka 2006, s. 104].

Obecnie środki z budżetu Unii Europejskiej przeznaczone dla rolnictwa i obszarów wiejskich można podzielić na cztery grupy. Do grupy pierwszej zalicza się środki mające w całości bezpośredni wpływ na rozwój i przemiany strukturalne. Do działań tych zalicza się: modernizację gospodarstw rolnych, renty strukturalne, wydatki na przetwórstwo spożywcze, różnicowanie działalności na obszarach wiejskich. Do drugiej grupy wchodzi środki mające w całości pośredni wpływ na rozwój i przemiany strukturalne, tj.: infrastruktura, melioracje, scalanie gruntów, zalesianie, programy rolno-środowiskowe. Do grupy trzeciej należą środki mające w części bezpośredni wpływ na rozwój i przemiany strukturalne (płatności bezpośrednie, wspieranie działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wydatki na interwencję rynkową, ułatwianie startu młodym rolnikom). Środki, wchodzące do czwartej grupy, mają w części pośredni wpływ na rozwój i przemiany strukturalne. Do tych środków zaliczono: program LEADER+, odnowę wsi, finansowanie leśnictwa, szkolenia i tzw. pomoc techniczną [Kowalczyk 2007].

Ogólne cele WPR, zawarte w Traktacie Rzymskim, stały się podstawą prowadzonej i ciągle ewoluującej polityki rolnej, spowodowanej zmianami i rozszerzaniem celów, jakie przed nią stawiano, coraz większymi kosztami budżetowymi i zobowiązaniami Unii wobec Światowej Organizacji Handlu. Początkowo priorytetowym celem było zwiększenie produktywności produkcji rolniczej oraz zapewnienie samowystarczalności żywnościowej w krajach członkowskich Wspólnoty. Dziś te uwarunkowania uległy zmianie. Obecna polityka rolna jest kształtowana w warunkach nadprodukcji żywności, nacisków WTO na ograniczanie subsydiów eksportowych i liberalizację handlu. Działania jej są skierowane na tworzenie warunków do kształtowania wzrostu konkurencyjności sektora żywnościowego i obniżanie intensywności rolnictwa. Ponadto, są doceniane potrzeby wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Obecnie można wymienić cztery wiodące cele UE, które wykształciły się w wyniku współpracy państw członkowskich UE. Należą do nich następujące zadania: spójność obszaru UE, konkurencyjność gospodarki, trwały rozwój i poprawa warunków życia [Wieliczko 2006, s. 30].

3.2. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej wobec obszarów ONW

Dokumentem regulującym zasady Wspólnej Polityki Rolnej jest Traktat Rzymski o Wspólnocie. W art. 39 tego Traktatu określono cele Wspólnej Polityki Rolnej: zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej, w wyniku wzrostu dochodów osób zaangażowanych w rolnictwo, ustabilizowanie rynków oraz zapewnienie odpowiedniej podaży produktów rolnych i żywności konsumentom po rozsądnych cenach. W Traktacie zwrócono uwagę na konieczność brania pod uwagę,

przy opracowywaniu Wspólnej Polityki Rolnej, pomocy poszczególnym krajom, w których występuje zróżnicowanie między regionami, wynikające ze struktury socjalnej oraz różnic przyrodniczo-klimatycznych. Pomoc ta miałaby służyć ochronie gospodarstw upośledzonych przez warunki strukturalne lub naturalne. Kwestia ta stała się przedmiotem szerszej dyskusji dopiero w 1968 roku, wywołanej przygotowywanym programem przebudowy strukturalnej rolnictwa, tzw. „Planem Mansholta”. Przedstawione w „Planie Mansholta” propozycje spotkały się z brakiem akceptacji środowisk rolniczych i rządów państw Wspólnoty⁶. W rezultacie plan został formalnie odrzucony, jednak jego elementy stały się początkiem wspólnej europejskiej polityki strukturalnej, która została zapoczątkowana w 1972 roku. Do tego czasu polityka strukturalna była prowadzona przez rządy poszczególnych krajów członkowskich, które ubiegały się o środki finansowe do budżetu Wspólnoty [Malinowski 2006].

Linia przemian strukturalnych została określona przez trzy pierwsze socjostrukturalne dyrektywy z 1972 roku, które dotyczyły [Borowiec, Wilk 2005, s. 359 – 360]:

- pomocy inwestycyjnej dla gospodarstw⁷ rolnych, które rokowały rozwój (określono zakres i wysokość pomocy publicznej; Dyrektywa 159/72)⁸;
- odchodzenia od pracy w rolnictwie (ustalono system zachęt wpływających na likwidację gospodarstw „niezdolnych” do rozwoju⁹, za które były uważane gospodarstwa prowadzone przez rolników w podeszłym wieku; Dyrektywa 160/72)¹⁰;
- kształcenia (możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych rolników i przekwalifikowania zawodowego; Dyrektywa 161/72)¹¹.

Przyjęcie nowych krajów członkowskich do Wspólnoty w 1973 roku spowodowało powiększenie jej obszaru zarówno pod względem powierzchni użytków rolnych, jak i liczby gospodarstw rolnych oraz wartości wytworzonej produkcji rolnej. Jednocześnie, ze względu na niższy potencjał ekonomiczny nowo przyjętych państw, wzrosły dysproporcje w rozwoju regionów. Fakt ten przyczynił się do wprowadzenia systemu wsparcia rozwoju rolnictwa w górach i innych obszarach o niekorzystnych warunkach dla produkcji rolnej (Dyrektywa 268/75)¹². Dyrektywa EWG 268/75

⁶ Przedstawione w planie założenia reform w rolnictwie miały obejmować głównie dwa obszary, a mianowicie: zatrudnienie oraz wielkość gospodarstw rolnych. Zmniejszenie zatrudnienia zamierzano osiągnąć za pomocą polityki stymulującej odpływ ludności z rolnictwa do innych działów gospodarki dzięki zasiłkom dla osób odchodzących z rolnictwa i dla niektórych członków rodziny rolnika oraz pracowników najemnych. Wielkość gospodarstw stymulowano wskutek pomocy inwestycyjnej dla gospodarstw rokujących nadzieję na rozwój. „Plan Mansholta” ponadto przewidywał wycofanie z produkcji rolnej około 5 mln ha gruntów. Zob. m.in.: [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2004, s. 120; Wigier 1995, s. 66 – 82].

⁷ Dyrektywa ta jest nazywana w wielu publikacjach „modernizacyjną” i zasadniczo miała na celu udzielenie pomocy rolnikom, którzy uzyskiwali niskie dochody, ale rokowali nadzieję na rozwój.

⁸ J.O., L96 z 23.04.72.

⁹ Dyrektywa ta nazywana też była „odstąpieniową”, umożliwiała otrzymanie premii rolnikom w wieku od 55 lat do 65 lat, którzy zrezygnowali z prowadzenia produkcji rolnej i grunty rolne sprzedał, wydzierżawili lub wyłączyli z produkcji rolnej.

¹⁰ J.O., L96 z 23.04.72.

¹¹ J.O., L96 z 23.04.72.

¹² J.O., L128 z 19.05.75.

w sprawie gospodarowania na terenach górskich, wyżynnych oraz na specyficznych obszarach ONW została przyjęta pod naciskiem Włoch, Wielkiej Brytanii i Irlandii w 1975 roku. Do roku 1975, mimo dużej zmienności warunków produkcji w Europie, większość wsparcia finansowego, kierowanego przez Wspólną Politykę Rolną trafiła do obszarów całkowicie niezróżnicowanych. W rezultacie, głównymi beneficjentami były niemałe gospodarstwa rolne i tereny ubogie, ale większe gospodarstwa i rejony bardziej uprzywilejowane produkcyjnie [Lowe i in.1999, s. 57]. Celem, wprowadzonej w 1975 roku, Dyrektywy EWG 268/75 było zapewnienie kontynuacji działalności rolniczej, zachowanie minimalnego poziomu populacji na obszarach wiejskich oraz zachowanie krajobrazu wsi [Klepacka 2004a; Wojtas 2007].

W Dyrektywie EWG 268/75 nastąpiło rzeczywiste uwzględnienie sytuacji regionów opóźnionych w rozwoju. Regulowała ona problemy rolnictwa górskiego oraz innych stref upośledzonych. Ustalono w niej granice obszaru objętego interwencją na rzecz rolnictwa strukturalnie i naturalnie upośledzonego i po raz pierwszy zdecydowano się na kompensowanie strat wynikających z upośledzenia. W jej ramach, w 1975 roku 382 tys. gospodarstw otrzymało pierwsze dotacje wyrównawcze. Dotacje te były naliczane na podstawie pogłowia zwierząt lub powierzchni użytków rolnych. Pomoc mogła być przyznana rolnikowi, który użytkował nie mniej niż 3ha powierzchni użytków rolnych i zdecydował się na kontynuowanie tej działalności w okresie nie krótszym niż 5 lat od otrzymania pierwszej dopłaty.

Tabela 3.1.

Dotacje wyrównawcze, przyznane w latach 1975 – 1977 gospodarstwom rolnym w strefach rolniczo upośledzonych

Kraj	Liczba gospodarstw otrzymujących dotację		Średnia dotacja w gosp. rolnych (Ecu)	Udział w dotacji FEOGA w 1977 r. (%)
	1975 r.	1977 r.	1975 r.	
RFN	88 071	90 000	322	13,1
Wielka Brytania	42 477	46 200	1 663	48,4
Irlandia	27 691	64 400	402	10,3
Belgia	11 627	11 700	660	1,3
Francja	212 320	97 500	255	26,9
Ogółem EWG	382 186	313600	x	100,0

Źródło: [Ciepielowska 1991, s. 275 – 292].

Z danych zawartych w tabeli 3.1. wynika, że najwyższy udział w środkach Funduszu Rolnego, przeznaczonych na finansowanie gospodarstw na podstawie Dyrektywy EWG 268/75, przypadł Wielkiej Brytanii, mimo że subwencje otrzymała tam mniejsza liczba gospodarstw rolnych aniżeli w innych państwach, np. we Francji, gdzie dotacje otrzymało bardzo dużo drobnych gospodarstw i gdzie przypadła niska suma dotacji na jedno gospodarstwo.

Według Dyrektywy 268/75, wyszczególniono trzy kategorie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), [Kutkowska 2001; Dax 2005, s. 2; Dax, Machold 2006, s. 2]:

- obszary górskie – 600 – 800 m n.p.m. lub/i o nachyleniu terenu 20%¹³;
- strefy zagrożone wyludnieniem, o słabych glebach, trudnych w uprawie i niskiej produktywności i dochodowości gospodarstw oraz dużym udziale ludności utrzymującej się głównie z rolnictwa (tzw. „proste” ONW), (ang. *simple LFA*)¹⁴;
- obszary podlegające specjalnym utrudnieniom, (tzw. „specjalne” ONW)¹⁵, czyli małe enklawy, gdzie występują specyficzne naturalne przeszkody w rozwoju produkcji rolnej, ale zachowanie rolnictwa na tych terenach jest konieczne do ochrony środowiska naturalnego, utrzymania krajobrazu oraz podtrzymywania turystycznych walorów rejonu.

Szczegółowe kryteria wydzielenia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) są opracowywane przez poszczególne kraje, a następnie kieruje się je do akceptacji przez Parlament Europejski. Kryteriami tymi (poza obszarami górkimi) najczęściej są duży udział gleb niskiej jakości wpływający na niskie plony roślin uprawnych i niską dochodowość gospodarstw rolnych, odnoszoną do średniej krajowej lub regionalnej, oraz duży udział użytków zielonych w powierzchni użytków rolnych. Zakres przedmiotowy obszarów upośledzonych rolniczo jest bardzo szeroki. Państwa członkowskie dysponują dużą swobodą decyzyjną w zakresie: wyznaczania kryteriów delimitacji tych obszarów, wysokości dopłat, doboru wskaźników określających przynależność do obszaru upośledzonego i wprowadzania dodatkowych kryteriów dostosowujących dopłaty wyrównawcze do panujących specyficznych warunków [Kutkowska 2001; *An evaluation...* 2006, s. 54].

Zwiększanie się udziału obszarów strukturalnie upośledzonych często jest wyjaśniane restrykcjami wprowadzanymi przez wspólnorynkową politykę rolną (WPR) oraz redukcję cen rynkowych, która wywoływała negatywne skutki dochodowe w rolnictwie [Duczkowska-Małysz 1998; Zarębski 2002, s. 58]. Jednakże należy zauważyć, że przyczyną wzrostu udziału obszarów ONW były również zmiany kryteriów ich delimitacji, które sprawiały, że w kolejnych okresach budżetowych udziały w ich strukturach użytków zwykle ulegały wzrostowi, co przedstawiono w tabeli 3.2.

¹³ Obszary górskie i wyżynne objęły około 20% użytków rolnych UE-9, tzw. „proste” LFA – 34% UR i tzw. „specjalne” – 2% UR. Na obszarach górskich, które zaliczono do problemowych (LFA), występują ograniczone możliwości użytkowania gruntów lub bardzo wysokie koszty prac z uwagi na: krótki okres wegetacji związany z wysokością położenia n.p.m. i warunkami klimatycznymi, lub trudności techniczne, albo wysokie koszty stosowania techniki ze względu na nachylenie terenu.

¹⁴ Obszary te winny odznaczać się z jednej strony naturalnymi warunkami do prowadzenia jakiejkolwiek działalności rolnej (choćby wyłącznie pasterskiej), z drugiej zaś strony: nieurodzajnymi glebami niezdatnymi do uprawy w ogóle lub do uprawy intensywnej, o ograniczonym potencjale produkcyjnym wymagającym dużych nakładów i wykazującym możliwość prowadzenia hodowli, albo: niską produktywnością środowiska, słabym lub sukcesywnie zmniejszającym się zaludnieniem obszarów wiejskich, spowodowanym brakiem możliwości rozwoju rolnictwa i zagrażającym żywotności tych obszarów.

¹⁵ Do obszarów tych zalicza się tereny, które mają niedogodne warunki do prowadzenia działalności rolnej.

Tabela 3.2.

Udział powierzchni obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania do prowadzenia gospodarki rolnej w ogólnej powierzchni użytków rolnych w państwach członkowskich UE-9 i 12 w latach 1977 – 1991

Wyszczególnienie	Udział powierzchni (LFA) w pow. UR (%) w 1977r.	Udział powierzchni (LFA) w pow. UR (%) w 1991r.	1991r. 1977r. (w %)
Belgia	11	22	200
Niemcy	30	54	180
Francja	35	45	129
Wielka Brytania	40	53	133
Irlandia	50	71	142
Włochy	53	52	98
Luksemburg	90	99,0	110
Dania	0,5	0,0	-
Holandia	0,5	2,4	480
Grecja	-	78	-
Hiszpania	-	67	-
Portugalia	-	76	-

Źródło: [Ciepielewska 2000; Wigier 2004].

W tabeli 3.2. przedstawiono zmiany udziału obszarów ONW w powierzchni użytków rolnych w krajach UE w latach 1977 – 1991. We wszystkich niemal krajach członkowskich Unii Europejskiej udział powierzchni obszarów ONW w powierzchni UR uległ zwiększeniu. Największy wzrost zaobserwowano w Belgii, Niemczech i Irlandii¹⁶. Niewielki wzrost udziału ONW w powierzchni UR wystąpił w Holandii, natomiast w Danii w 1977 roku wystąpił niewielki udział ONW, a w 1991 roku nie wykazano takich obszarów.

Specjalny system pomocy, przewidziany w Dyrektywie EWG 268/75, w sprawie gospodarowania na terenach górskich, wyżynnych oraz specyficznych obszarach ONW obejmował: dodatki do cen lub dodatki kompensacyjne¹⁷; subwencje wspierające procesy inwestycyjne dla gospodarstw indywidualnych, wyższe o 10% niż w pozostałych regionach i inne formy finansowego wsparcia dla procesów inwestycyjnych,

¹⁶ Do roku 1996 miało miejsce łącznie pięć weryfikacji obszarów ONW w Irlandii, co wpłynęło na tak duży wzrost udziału obszarów ONW w powierzchni użytków rolnych. Natomiast w Niemczech przyczyną wzrostu udziału obszarów ONW było zjednoczenie Niemiec w 1990 roku. Zob.: [Obszary o niekorzystnym... 2008, s. 44].

¹⁷ Celem stosowania dodatków kompensacyjnych, nazywanych również odszkodowaniami wyrównawczymi¹⁷, jest wyrównywanie wzrostu kosztów produkcji rolnej związanej z niekorzystnymi warunkami naturalnymi. Poniesione przez państwa członkowskie nakłady z tytułu dotacji kompensacyjnych podlegały refundacji z funduszu Wspólnoty do wysokości 25% kosztów, które mieszczą się w maksymalnych granicach określonych przez Dyrektywę EWG 268/75; w przypadku niektórych regionów Włoch i Irlandii refundacja z funduszu Wspólnoty wynosiła do 35% kosztów.

przewidziane w dyrektywie w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych; dodatkową pomoc finansową dla inwestycji oraz różne formy wsparcia finansowane w całości przez państwa członkowskie [Ciepielewska 2000; Spsychalski 2003]. Specjalna pomoc dla tych obszarów, ponoszona przez państwa członkowskie, obejmowała część wydatków związanych z wyposażeniem regionów w infrastrukturę ogólnego użytku, tj.: drogi, elektryfikację, wodociągi [Wigier 1995; Wojtas 2007].

Dyrektywa EWG 268/75 była wielokrotnie w kolejnych latach nowelizowana, chociaż w swych podstawowych założeniach obowiązuje również obecnie. Zauważa się w niej jednak wybiórcze podejście do specyficznych warunków utrudniających rozwój rolnictwa, a mianowicie, skoncentrowanie uwagi na niekorzystnych elementach strukturalnych uwarunkowań rozwoju rolnictwa, które wynikają z właściwości środowiska naturalnego, nie rozpatrując zjawisk wpływających na ogólny niedorozwój gospodarczy. W rezultacie dyrektywa ta swym zasięgiem objęła zaledwie około 20% terytorium Wspólnoty, wytwarzającej ok. 10% produkcji rolniczej i zamieszkałej przez 1,6 mln osób, podczas gdy regiony rolnictwa opóźnionego z przyczyn strukturalnych obejmowały około 40 % tego terytorium i ponad 60% zawodowo czynnej ludności rolniczej [Ciepielewska 1991; Wigier 1995]. Po 1985 roku coraz większego znaczenia nabierało poszukiwanie rozwiązań uwzględniających jednocześnie poprawę konkurencyjności rolnictwa europejskiego z ochroną środowiska i rozwojem obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie [Chmieliński 2008, s. 51 – 56].

Rozporządzenie Rady (WE) 797/ 85 z dnia 12 marca 1985 roku, w sprawie poprawy struktury agrarnej, zastąpiło dotychczasowe dyrektywy z 1972 roku i zmieniło Dyrektywę 268/75 EWG z 1975 roku. Od roku 1985 pomocy na wsparcie rolnictwa udzielano również obszarom, (które formalnie nie spełniały kryteriów kwalifikacji do obszarów upośledzonych rolniczo), na których prowadzenie działalności rolniczej jest niezbędne ze względu na ochronę środowiska lub zasobów naturalnych [Orzeszko 1991].

Rozporządzenie Rady (WE) 797/85 objęło programem wsparcia gospodarstwa, w których przewidziane inwestycje zmierzały do [Borowiec, Wilk 2005, s. 360]:

- poprawy struktury produkcji zgodnie z wymogami rynku,
- obniżenia kosztów produkcji rolniczej,
- poprawy warunków życia i pracy osób zatrudnionych w rolnictwie,
- oszczędności energii,
- poprawy ochrony środowiska.

W połowie lat 80-tych zostały zapoczątkowane zmiany Wspólnej Polityki Rolnej w kierunku ograniczenia instrumentów rynkowych na rzecz zwiększenia zakresu działań o charakterze strukturalnym. Głównym celem wprowadzanych zmian było zmniejszanie narastających nadwyżek produkcji i związanych z tym wydatków budżetowych [Kamiński 2008a, s.105]. Określono wówczas pierwsze założenia polityki wobec obszarów wiejskich. Polityka ta dotyczyła głównie wspierania aktywności gospodarczej w regionach słabiej rozwiniętych, w celu zredukowania różnic i zwiększenia spójności w UE oraz ograniczenia negatywnych skutków dotychczas prowadzo-

nej WPR. Taka konieczność wynikała z poszerzenia Wspólnoty o Hiszpanię, Grecję i Portugalię, co przyczyniło się do znacznego wzrostu różnic wewnątrz Wspólnoty.

W ramach Rozporządzenia Rady (WE) 1760/87¹⁸ rolnicy gospodarujący na terenach szczególnie narażonych na degradację (np. podlegające intensywnej erozji stoki górskie) otrzymali uprawnienia do korzystania z subwencji hektarowych. Warunkiem otrzymania subwencji było zobowiązanie rolnika do wprowadzenia lub kontynuowania działalności produkcyjnej w ciągu co najmniej pięciu lat, służącej ochronie środowiska i zasobów naturalnych oraz zachowaniu naturalnej przestrzeni życiowej i krajobrazu.

Cele polityki wobec regionów opóźnionych zostały w sposób szczególny dostrzeżone w 1988 roku, kiedy to Sekcję Orientacji EAGGF włączono do funduszy strukturalnych wraz z reformą tych funduszy. Wynikało to z przekonania, że problemy strukturalne rolnictwa są związane z ogólną, niekorzystną sytuacją gospodarczą konkretnych regionów i dlatego też ich rozwiązanie wymaga zintegrowanego podejścia do problematyki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich¹⁹ [Wojtas 2007]. Na realizację celu 1. „Pomoc dla regionów zacofanych” Wspólnota Europejska przeznaczyła kwotę 43 818 mln ECU, co stanowiło 69,6% ogólnych środków polityki strukturalnej w latach 1989 – 1993. W 1989 roku celem 1. objęto 38% terytorium i 21% ludności Wspólnoty. Pomocą strukturalną objęto całe terytorium: Grecji, Irlandii i Portugalii, dużą część Hiszpanii (76% terytorium) i południa Włoch, Korsykę, zamorskie terytoria Francji. Ponadto, tereny, na których odnotowano: wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie w ogólnym zatrudnieniu; niski poziom dochodów w rolnictwie; niski produkt krajowy brutto (PKB) na jednego mieszkańca; peryferyjność położenia; niekorzystne tendencje demograficzne i inne cechy, objęto wsparciem rozwoju obszarów wiejskich – cel 5b, na którego realizację przeznaczono 829 mln ECU. Celem tym objęto 17% terytorium i 5% ludności Wspólnoty [Czykier-Wierzba 1998, s. 55]. Wykorzystanie środków w programach rozwoju wsi odbywało się przy przestrzeganiu zasad programowania²⁰ i partnerstwa²¹, co oznaczało, że podmioty lokalne dzięki swojemu zaangażowaniu w przygotowanie projektów i ich współfinansowanie uzyskały możliwość wpływania na politykę rozwoju wsi [Zarębski 2002, s. 61].

Aktem prawnym, określającym specjalną pomoc dla regionów „upośledzonych rolniczo”, było Rozporządzenie Rady (WE) 2328/91, dotyczące poprawy struktur rolnych²², określało ono specjalny system pomocy dla tych regionów, a mianowicie:

¹⁸ J.O., L 167 z 26.06.1987 r.

¹⁹ Do 1988 roku, poziom finansowania był uzależniony od poziomu rozwoju gospodarczego, a dostępność środków od akceptacji przedłożonego projektu.

²⁰ Zasada programowania polega na opracowaniu wieloletnich planów, które stanowią podstawę określonego przeznaczania środków. W ten sposób dąży się do trwałego rozwiązania problemów danego regionu lub określonej gałęzi gospodarki.

²¹ Zasada partnerstwa oznacza współpracę Komisji Europejskiej z władzami państwa członkowskiego, samorządem regionalnym i lokalnym. Najczęściej to władze samorządowe decydują o ostatecznej alokacji środków. Współpraca taka sprawia, że środki są wydawane w sposób efektywniejszy i trafiają do najbardziej potrzebujących.

²² Późniejszymi, powoływanymi rozporządzeniami dotyczącymi poprawy struktur rolnych były: Rozporządzenie Rady (WE) 2080/92 oraz 3669/93 i 950/97 z 20.V.1997 roku.

dotatki do cen lub roczne „odszkodowania wyrównawcze”; subwencje inwestycyjne dla gospodarstw indywidualnych wyższe o 10% niż w pozostałych regionach i inne formy finansowego wsparcia procesów inwestycyjnych. Uzyskanie odszkodowania było uzależnione od spełnienia wielu wymogów. Kwota pomocy nie mogła być niższa niż 20,3 Ecu/1ha użytków rolnych, lub w przypadku produkcji mięsa bydłęcego, końskiego, owczego i koziego 101 Ecu/1ha ogólnej powierzchni paszowej. W tych granicach państwa członkowskie, w zależności od stopnia uciążliwości warunków naturalnych i sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych, wyznaczały sumę odszkodowań wyrównawczych. Pomoc ta oczywiście dotyczyła tylko tych rolników, którzy gospodarowali na powierzchni nie mniejszej aniżeli 3 ha użytków rolnych i zobowiązali się prowadzić działalność rolniczą w okresie nie krótszym niż 5 lat od otrzymania pierwszej dopłaty wyrównawczej.

Ważnym etapem ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) była reforma Mc Sharry’ego, zapoczątkowana w 1992 roku. Polegała ona między innymi na zwiększeniu udziału wydatków Sekcji Orientacji, uzupełnionego kwotami pieniężnymi z Funduszy Strukturalnych i Socjalnych, w celu silniejszego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i zmniejszenia różnic rozwojowych na terenie Unii. Ponadto, celem jej było dążenie do poprawy jakości środowiska naturalnego wskutek ekstensyfikacji produkcji rolnej na obszarze Wspólnoty i tym samym zmniejszenia nadwyżek produktów rolnych. Wprowadzone przez reformę Mc Sharry’ego tzw. środki towarzyszące „uzupełniające” (ochrona środowiska²³, zalesianie²⁴, przyspieszone emerytury²⁵) i funkcjonujące już od 1975 roku i ciągle rozwijane wsparcie dla rolnictwa prowadzonego na terenach o warunkach szczególnie niekorzystnych do produkcji rolnej, dały możliwości szerokiego bezpośredniego wspierania rolników gospodarujących na tych obszarach ONW, które w zdecydowanej większości zajmują tereny o wysokich walorach środowiskowych. O reformie Mc Sharry’ego można powiedzieć, że stała się ona praktycznym zapoczątkowaniem działań w kierunku przesuwania nacisku ze wsparcia cenowego na dopłaty bezpośrednie (ważniejszym stawało się utrzymywanie poziomu dochodów, a nie prowadzenie polityki podtrzymywania cen) i bardziej zróżnicowane formy uwzględniające potrzebę rozwoju obszarów wiejskich, stanowiąc tym samym istotny krok w kierunku zintegrowania polityki kształtowania rynków rolnych z polityką rozwoju wsi. Dała więc ona początek stopniowemu przekształcaniu Wspólnej Polityki Rolnej (*Common Agricultural Policy*) we Wspólną Politykę Rozwoju Obszarów Wiejskich (*Common Rural Policy*). Powodem podjęcia reformy była konieczność dostosowania WPR do nowych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, wynikających głównie z ustaleń negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT, która starała się, przy zachowaniu Europejskiego modelu rolnictwa, wspierać rol-

²³ Rozporządzenie Rady (WE) 2078/92 w sprawie metod produkcji rolnej spełniających wymagania ochrony środowiska i zachowania przestrzeni naturalnej (tzw. programy rolno-środowiskowe).

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) 2080/92 ustanawiające wspólnotowy system pomocy łączenia rolnictwa z leśnictwem.

²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) 2079/92 zawierało regulację dotyczącą wcześniejszej emerytury, z której mogli korzystać rolnicy, którzy ukończyli 55 rok życia i prowadzili gospodarstwo co najmniej 10 lat oraz zaprzestali gospodarowania, przekazując grunty do dalszego rolniczego użytkowania.

nictwo konkurencyjne, zdolne do efektywnego wykorzystania możliwości oferowanych przez rynki światowe, bez nadmiernego subsydiowania zapewniającego odpowiedni standard życia rolnika [Adamowicz 2004a; Henisz-Matuszczak 2007].

Pomoc dla regionów zacofanych w rozwoju w polityce strukturalnej Wspólnoty była traktowana w sposób priorytetowy również w następnych okresach budżetowych. Wydatki na cel 1. w latach 1994-1999, w stosunku do poprzedniego okresu, zwiększono o 53 238 mln ECU, wydatki na cel 5b zwiększono o 5 220 mln ECU. W latach 2000 – 2006 wydatki na rozwój regionów wiejskich i środki towarzyszące stanowiły 10,5% wydatków ogółem WPR i 4,8% ogólnych wydatków budżetu UE [Zarębski 2002, s. 62 i 63; Wigier 2004, s. 43 i nast.].

Nowy kierunek polityki wspierania obszarów wiejskich Unii Europejskiej, niezwykle ważny z punktu widzenia możliwości aktywizowania obszarów ONW, polegający na odchodzeniu od polityki rolnej do polityki wiejskiej i od produkcji rolnej głównie do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, przyjęto w 1996 roku na konferencji w Cork. Na drugiej europejskiej konferencji w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, która odbyła się w Salzburgu w 2003 roku, obrany w Cork kierunek polityki został potwierdzony [Kamiński 2008a, s. 105].

Następnym aktem prawnym regulującym system płatności na obszarach ONW jest Rozporządzenie Rady (WE) 950/1997 (art.23-25) o poprawie efektywności struktur rolniczych, które określało obszary ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniało warunki i kryteria udzielania wsparcia dla ONW²⁶. W rozporządzeniu tym zmieniono minimalną powierzchnię wspieranego dotychczas gospodarstwa z 3 ha do 2 ha w: Grecji, Portugalii, włoskim Mezzogiorno i francuskich obszarach zamorskich. Zarówno w Dyrektywie Rady EWG 268/75, jak i w Rozporządzeniu Rady (WE)950/97 cele dopłat kompensacyjnych były takie same i dotyczyły one: zapewnienia kontynuacji działalności rolniczej, zachowania minimalnego poziomu populacji na obszarach wiejskich oraz zachowania krajobrazu wsi [Klepacka 2004a; *Obszary o niekorzystnych...* 2008, s. 12].

Propozycje zmian Wspólnej Polityki Rolnej, zapoczątkowanych przez Mac Sharrego w 1992 roku, przedstawiono w Planie Fischlera w 1998 roku i przyjęto pod-

²⁶ Warunki i kryteria udzielania wsparcia dla ONW, według Rozporządzenia Rady (WE) 950/1997: 1) minimalna powierzchnia gospodarstwa, która uprawniała do uzyskania płatności, wynosiła 3 ha gruntów rolnych (2 ha pozostało na niektórych obszarach: Francji, Grecji, Hiszpanii i wysp); 2) rolnik uprawniony do uzyskania płatności był zobowiązany do gospodarowania przez okres co najmniej 5 lat od momentu uzyskania pierwszej dopłaty; 3) wysokość dopłaty była określana na podstawie pogłowia zwierząt w przypadku gospodarstw, które prowadziły hodowlę: bydła, owiec, kóz i koni; 4) dopłaty do produkcji roślinnej były jedynie naliczane od powierzchni uprawy pasz objętościowych. Tam, gdzie plon nie przekraczał 2,5t/ha, można było uwzględnić także: powierzchnię uprawy pszenicy, sadów owocowych do 0,5 ha na gospodarstwo, powierzchnię winnic z wyjątkiem gospodarstw z produkcją wyższą niż 20hl/ha i gospodarstw prowadzących intensywne uprawy rolne. Kryteriami ograniczającymi możliwości uzyskania wsparcia dla obszarów ONW były: 1) powyżej 1,4 SD/ha uprawy pasz; 2) max. do 20 szt. krów dojnych na gospodarstwo, za wyjątkiem obszarów górskich i do 120 SD na gospodarstwo, przy czym stawkę dopłaty zredukowano do połowy przy posiadaniu powyżej 60 SD w gospodarstwie; 3) minimalna stawka dopłaty wyrównawczej wynosiła 20,3 EUR na 1SD albo 1 ha uprawnionej powierzchni; 4) maksymalna stawka dopłaty wynosiła 150 EUR na 1SD albo 1 ha uprawnionej powierzchni. Zob.: [*Obszary o niekorzystnym...* 2008, s. 12].

czas Szczytu Rady Europejskiej w Berlinie w 1999 roku w Programie Agenda 2000. Zasadnicze postanowienia, zawarte w tym programie, uznano jako niezbędne do realizacji koncepcji tzw. Europejskiego Modelu Rolnictwa (EMR). Do głównych komponentów tego modelu zaliczono działania realizujące ideę zrównoważonego rozwoju, przyczyniającą się między innymi do utrzymania naturalnej przestrzeni i rolniczego użytkowania ziemi na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania dzięki [Implikacje reform Wspólnej... 2002]:

- utrzymywaniu aktywnych ekonomicznie obszarów wiejskich, zdolnych do zagwarantowania swoim mieszkańcom nowych miejsc pracy;
- podtrzymywaniu rolnictwa zróżnicowanego, kontynuującego bogatą tradycję europejską w zakresie produkcji żywności;
- prowadzeniu produkcji rolniczej metodami bezpiecznymi dla środowiska naturalnego, dostarczającymi surowców o wysokich parametrach jakościowych;
- prowadzeniu polityki rolnej gwarantującej realizację oczekiwanych przez społeczeństwo działań rolników (bezpieczna żywność, ochrona i kształtowanie środowiska).

Agenda 2000, stanowiąca kontynuację reform Mac Sharry'ego, była kolejnym etapem integracji WPR z ogólnospołecznymi funkcjami rolnictwa. Zgodnie z jej założeniami, pomoc dla terenów o niekorzystnych warunkach do produkcji rolnej została wymieniona jako jeden z najważniejszych kierunków polityki strukturalnej UE.

W Agendzie 2000 zostały uwzględnione nowe priorytety WPR, do których zaliczono [Smoter 2004; Sporka 2006, s. 82]:

- zagwarantowanie wysokiej jakościowo i bezpiecznej żywności;
- zapewnienie ludności stałej poprawy warunków życia i możliwości uzyskiwania dochodów z różnych źródeł;
- ochronę krajobrazu rolniczego i rekultywację zasobów przyrodniczych oraz stosowanie metod produkcji rolniczej przyjaznych dla środowiska.

Zmiana podejścia do przestrzeni wiejskiej, jaka nastąpiła w Agendzie 2000, polegająca na eksponowaniu znaczenia rolnictwa w ochronie środowiska naturalnego, pozwoliła nadać tej polityce nowy wymiar. Zaczęto stopniowo propagować ideę wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, wprowadzając instrumenty drugiego filaru WPR [Wojtas 2007; Chmieliński 2008]. Agenda 2000 wprowadziła nowe narzędzia do Wspólnej Polityki Rolnej. Były nimi zasady [Wigier 2004, s.64-65]:

- *cross compliance*, która oznaczała uzależnienie otrzymania przez rolnika dopłat bezpośrednich od stosowania określonych metod produkcji przyjaznych środowisku;
- *modulacji*, która pozwalała na zmniejszenie wysokości płatności bezpośrednich, jeśli w gospodarstwie było zatrudnionych więcej osób niż wyznaczony limit, lub gdy rolnik uzyskuje dochody powyżej pewnego limitu lub też gdy suma otrzymywanych płatności przekracza pewien ustalony poziom.

Do zmian, które zaszły we Wspólnej Polityce Rolnej w okresie funkcjonowania Agendy 2000, można zaliczyć: przesuwanie zakresu i rodzaju instrumentów wsparcia finansowego, od wspierania dochodów producenta rolnego, poprzez wspieranie produkcji, aż po wspieranie dochodów, ale w formie działań pozaprodukcyjnych

(prowadzonych zarówno w obrębie gospodarstw rolnych, jak i poza nimi na obszarach wiejskich) i wspieranie warunków życia na wsi. Ponadto, w okresie tym nastąpiło systematyczne rozszerzanie zakresu form wsparcia finansowego oraz systematyczne dostosowywanie się do zmian zachodzących w treściach polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich [Szumski 2007, s.57-58]. W polityce strukturalnej ograniczono z sześciu do trzech liczbę celów strukturalnych i z siedmiu do czterech liczbę programów w ramach inicjatyw wspólnotowych, co przyczyniło się do lepszego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych.

W 1999 roku działanie wspierające obszary ONW stało się czwartym programem, w ramach tzw. środków towarzyszących, regulowanym przez Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999, w którym ujęto w skonsolidowanej postaci wszystkie regulacje dotyczące bezpośredniej pomocy udzielanej regionom wiejskim z zasobów Wspólnego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolniczych. Rozporządzenie 1257/1999 zastąpiło wcześniejsze Rozporządzenie 950/97 dotyczące podnoszenia efektywności struktur rolnych, które regulował schemat wsparcia ONW i dopłaty kompensacyjne. Włączenie omawianego działania do grupy tzw. środków towarzyszących wiązało się ze zmianą źródła finansowania z Sekcji Orientacji na Sekcję Gwarancji. Artykuły 13 – 21 Rozporządzenia Rady (WE)1257/1999 regulują wspieranie ONW.

Zgodnie z Rozporządzeniem 1257/99, określono następujące cele środków wspierających ONW w Unii Europejskiej [*An evaluation of less...* 2006]:

- zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi;
- zachowanie krajobrazu wiejskiego;
- zachowanie i promocja zrównoważonego gospodarowania;
- realizacja wymagań środowiskowych, odpowiednie gospodarowanie na obszarach z ograniczeniami środowiskowych (art. 16 Rozporządzenia 1257/99);
- zachowanie żywotnej społeczności wiejskiej na obszarach ONW.

W Rozporządzeniu Rady (WE) 1257/1999 utrzymano dotychczasowe zarówno typy obszarów ONW, kryteria ich wydzielenia²⁷ i cele subwencji wyrównawczych (*compensatory allowances*) udzielanych rolnikom gospodarującym na tych obszarach. Warunki udzielania pomocy, w stosunku do roku 1991, poszerzono o konieczność przestrzegania wymogu Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej. Ponadto, wsparcia udzielano rolnikom jedynie na podstawie posiadanej powierzchni kwalifikowanego obszaru, rezygnując ze wsparcia na podstawie posiadanego pogłowia zwierząt. Pomoc była kierowana w formie: dodatków do cen lub rocznych odszkodowań wyrównawczych, zwiększonych na tych obszarach o 10% subwencji inwestycyjnych oraz pomocy finansowej dla inwestycji zespołowych i młodych rolników. Do pozostałych instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, objętych Rozporządzeniem Rady (WE) 1257/1999, należały: inwestycje w gospodarstwach rolnych, pomoc młodym rolnikom, wcześniejsze emerytury, szkolenia, programy rolnośrodowiskowe, popra-

²⁷ Według Rozporządzenia Rady (WE)1257/1999, łączna powierzchnia LFA na obszarze kraju członkowskiego nie może przekroczyć 10% powierzchni. Subwencje kompensacyjne powinny w poszczególnych krajach członkowskich mieścić się w granicach 25-200 euro na hektar użytków rolnych i być wypłacane ze środków Sekcji Gwarancji FEOGA.

wa przetwórstwa i sprzedaży produktów rolnych, programy zalesieniowe, promowanie dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich [Spsychalski 2003, s. 199 – 201]. W rozumieniu Komisji 2000/115/WE z 24.11.1999 r. płatności przewidzianych na wsparcie obszarów ONW [art. 36 a ppkt i) oraz ii)] udziela się rocznie na hektar wykorzystywanych użytków rolnych. Płatności te powinny rekompensować dodatkowe koszty rolników oraz utracone dochody związane z utrudnieniami dla produkcji rolnej na danym obszarze. Płatności otrzymywali rolnicy, którzy zobowiązali się kontynuować działalność rolniczą przynajmniej przez pięć lat od uzyskania pierwszej płatności. Ponadto, płatności miały charakter degresywny powyżej progu określonej powierzchni na gospodarstwo, który został określony w programach państw członkowskich. Minimalne płatności z tytułu utrudnień na hektar wykorzystanych użytków rolnych wynosiły 25 euro, maksymalne płatności z tytułu utrudnień na obszarach górskich wynosiły 250 euro, a maksymalna płatność dla obszarów z innymi utrudnieniami wynosiła 150 euro.

Kształt Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2007 – 2013 został określony dzięki porozumieniu zawartemu przez ministrów rolnictwa krajów UE-15 w Luksemburgu, tzw. Reforma z Luksemburga z 2003 roku (26.06.2003 roku) oraz Rady UE z dnia 22.04.2004 roku, kiedy to Wspólna Polityka Rolna została przekształcona z polityki typowo sektorowej w politykę ukierunkowaną na wielofunkcyjny rozwój wsi, której ważnym elementem jest trwały i zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich [Kłodziński, Dzun 2005]. Wytyczono wówczas główne kierunki polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007 – 2013 w ramach zmienionego Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnych EFGR, finansującego głównie interwencję rynkową i dopłaty bezpośrednie, oraz nowego Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), finansującego działania wspierające rozwój obszarów wiejskich²⁸. Przed EFRROW, na lata 2007-2013, postawiono zadanie przyczyniania się do realizacji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium całej Wspólnoty Europejskiej w sposób komplementarny do instrumentów rynkowych i wspierania dochodów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej [Biuletyn... 2006, s. 8]. Fundusz ten został uruchomiony od 1 stycznia 2007 roku. Nie jest on zaliczany do funduszy strukturalnych. Oprócz wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, pomoc z tego funduszu jest przeznaczana na uzupełnienie wsparcia rynku i wsparcia dochodów rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, polityki spójności oraz wspólnej polityki rybołówstwa. EFRROW uzupełnia działania krajowe, regionalne i lokalne, zgodnie z zasadą komplementarności, ale tylko tam, gdzie środki własne są niewystarczające [Czykier-Wierzbna 2007].

Pomoc udzielana z tego funduszu powinna umożliwiać osiągnięcie następujących celów polityki wobec obszarów wiejskich: poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych dzięki ich restrukturyzacji, poprawę stanu środowiska przyrodniczego i krajobrazu w wyniku racjonalnej gospodarki ziemią oraz poprawę warunków życia lud-

²⁸ Do 2007 roku polityka rynkowa była finansowana z Sekcji Gwarancji funduszu FEOGA, natomiast rozwój obszarów wiejskich z Sekcji Orientacji tego funduszu.

ności wiejskiej i popieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej [Słodowa-Hełpa 2005; Czykier-Wierzbą 2007; Woźniak, Lechwar 2008].

Reforma WPR po 2003 roku objęła swoim zakresem takie zagadnienia, jak: odzielenie wielkości płatności bezpośrednich od wielkości produkcji (*decoupling*), uzależnienie otrzymania wsparcia w postaci dopłat bezpośrednich od przestrzegania wspólnotowych norm w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie rolnym (*cross-compliance*), ograniczenie płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw rolnych i przeniesienie funduszy uzyskanych w ten sposób na rozwój obszarów wiejskich (modulacja), zwiększenie poziomu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, co wzmocniło i wyraźnie wyodrębniło drugi filar WPR- Polityka Rozwoju Wsi [Spychalski 2005b; Chmieliński 2008]. Nowe instrumenty, wprowadzane w latach 2003 – 2006, niemal we wszystkich obszarach WPR dały podstawę do Nowych Regulacji Rozwoju Wsi na lata 2007 – 2013.

W nowym okresie budżetowym na lata 2007 – 2013 podstawę wsparcia obszarów rolniczych o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) stanowi Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 z dnia 20.09.2005 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Fundusz ten działa w państwach członkowskich dzięki programom rozwoju obszarów wiejskich, obejmującym okres od 1.01.2007 r. do 31.12.2013 r.²⁹ Do realizacji postawionych w Rozporządzeniu celów³⁰ określono 3 osie priorytetowe (gospodarczą, ukierunkowaną na wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; środowiskową – skierowaną na wspieranie zrównoważonego gospodarowania zasobami gruntów rolnych i leśnych; społeczną, związaną z poprawą jakości życia społeczeństwa wiejskiego wskutek popierania dywersyfikacji ekonomicznej obszarów wiejskich oraz oś czwartą związaną z inicjatywą wspólnotową Leader, która dotyczy możliwości zwiększenia wpływu inicjatyw oddolnych na lepsze definiowanie problemów obszaru i określenie sposobów ich rozwiązywania w wyniku opracowywania przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz realizacji, wynikających z niej, innowacyjnych projektów integrujących zasoby: ludzkie, naturalne, historyczne, kulturowe itp., oraz wiedzy i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego [Wigier 2007, s. 21 – 31; Hardt 2007, s. 13; Chmieliński 2008].

Znaczący wpływ na kształtowanie się konkretnych działań, w ramach poszczególnych osi priorytetowych, miały zdarzenia i procesy zachodzące w ostatnich la-

²⁹ W Rozporządzeniu Rady (WE) 1698/2005 zaproponowano 37 działań w ramach poszczególnych osi. Każdy kraj miał możliwości wyboru najważniejszych dla siebie działań i na tej podstawie opracować własny program rozwoju obszarów wiejskich dla całego kraju lub dla poszczególnych regionów. W przypadku Polski uznano 24 działania za istotne. Najwięcej środków w Polsce przeznaczono na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa. Zob.: [Czykier-Wierzbą 2007, s. 121].

³⁰ Do celów tych zaliczono: poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa dzięki wspieraniu restrukturyzacji, rozwoju i innowacji; poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich w wyniku wspierania gospodarowania gruntami; poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

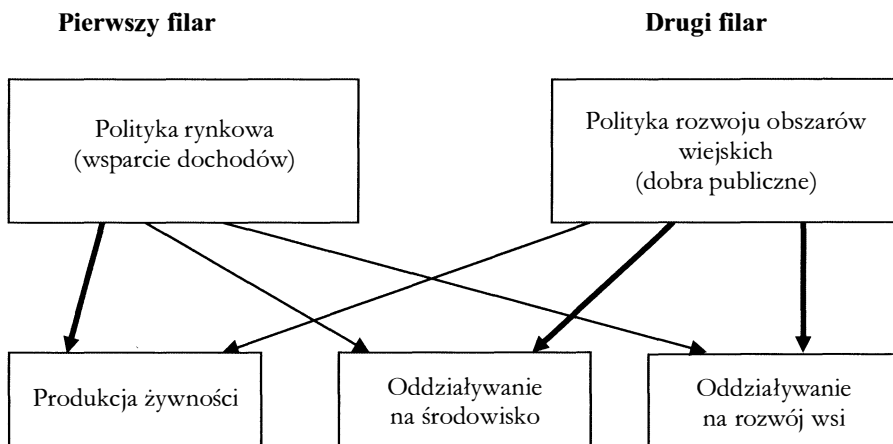
tach w Unii Europejskiej. Do wydarzeń tych należy chociażby zaliczyć [*Strategia rozwoju obszarów... 2005*; Woźniak, Lechwar 2008]:

- uzgodnienia Rady Europejskiej: z Lizbony (marzec 2000 r.) wskazujące na potrzebę uczynienia gospodarki UE bardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy, oraz zapewnienie przyspieszonego i trwałego rozwoju;
- przyjęcie strategii zrównoważonego rozwoju z Goeteborgu (czerwiec 2001 r.) wzbogacającej Agendę Lizbońską o kwestie związane z ochroną zasobów środowiska naturalnego, jakością żywności i polityką społeczną;
- wnioski z konferencji w Salzburgu (listopad 2003 r.) podkreślającej gospodarcze, społeczne i środowiskowe aspekty rozwoju zrównoważonego;
- działania związane z realizacją Europejskiej Sieci Ekologicznej Obszarów Chronionych Natura 2000;
- reformy pierwszego filaru WPR w 2003 r. i 2004 r.;
- uzgodnienia finansowe związane z nową perspektywą finansowania rozwoju i ochrony środowiska wiejskiego w latach 2007 – 2013 (luty 2004 r.).

Na rysunku 3.1. przedstawiono zakres działań prowadzonych w ramach pierwszego i drugiego filaru WPR na rzecz zrównoważonego rozwoju w zreformowanej WPR.

Rysunek 3.1.

Zakres prowadzonych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w zreformowanej Wspólnej Polityce Rolnej



Źródło: [*Polityka UE... 2006*, s. 5].

Działania Wspólnoty o charakterze strukturalnym na obszarach rolniczych o niekorzystnych warunkach gospodarowania, na przestrzeni ponad trzydziestu lat, podlegały ciągłej ewolucji. Do lat siedemdziesiątych kładziono nacisk na tworzenie się gospodarstw o zdrowej strukturze ekonomicznej oraz wycofanie z produkcji części najmniej urodzajnych użytków rolnych [Spychalski 2004a]. Dalsze działania polegały

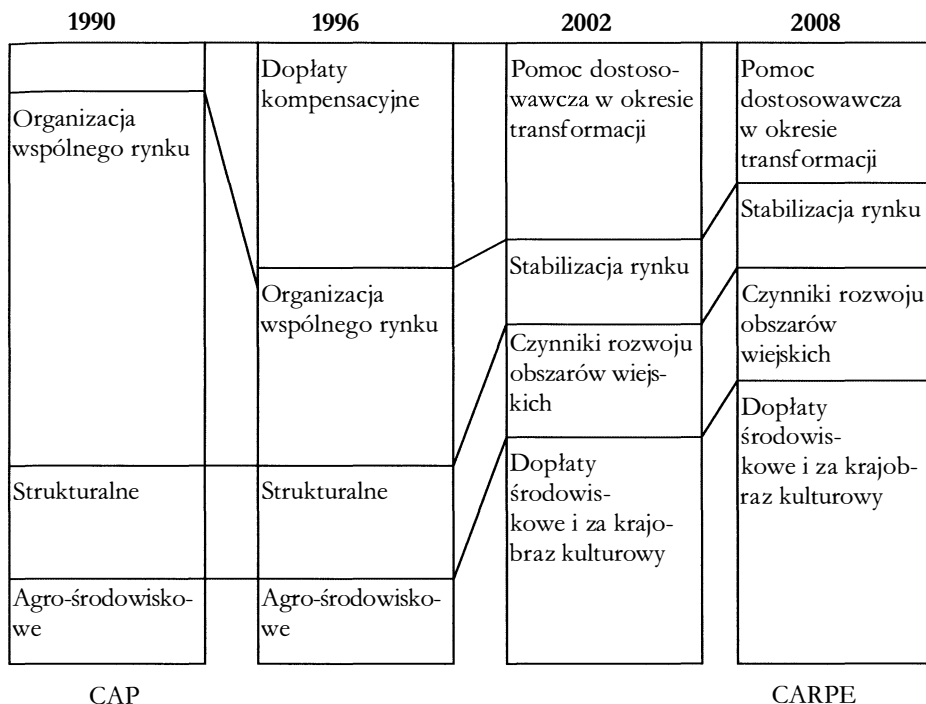
na zapobieganiu zamieraniu aktywności gospodarczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, dzięki podejmowaniu na nich działalności pozarolniczej, rozwojowi kształcenia wsi i podtrzymywaniu produkcji rolniczej. Dyrektywę EWG 268/75 uznano za pierwszy akt prawny wspierający obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, na których rolnictwo z przyczyn obiektywnych nie może być konkurencyjne, a ma istotne znaczenie w utrzymaniu równowagi danego obszaru. Obecnie działania wobec obszarów rolniczych o niekorzystnych warunkach gospodarowania są zawarte w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007 – 2013 w poszczególnych krajach członkowskich, których podstawę stanowi Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 z 20.09.2005 roku. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW. Celem tego działania jest:

- zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi;
- zachowanie krajobrazu wiejskiego;
- zachowanie i promocja zrównoważonego gospodarowania;
- realizacja wymagań środowiskowych, odpowiednie gospodarowanie na obszarach z ograniczeniami środowiskowymi (art. 16. Rozporządzenia 1257/99).

W tym Rozporządzeniu wymieniono realizację wszystkich celów określonych w Rozporządzeniu Rady(WE)1257/1999, oprócz celu społecznego, który określano jako „zapewnienie żywotnej społeczności wiejskiej na ONW”. Według Rozporządzenia 1698/2005, płatności z tytułu naturalnych utrudnień na obszarach górskich oraz płatności na innych obszarach z utrudnieniami powinny przyczynić się, dzięki nieprzerwanemu użytkowaniu gruntów rolnych, do utrzymania terenów wiejskich oraz utrzymania i wspierania zrównoważonych systemów rolniczych.

Dotychczasowa reforma Wspólnej Polityki Rolnej będzie realizowana do 2013 roku, do tego czasu powinna się pojawić nowa koncepcja, która będzie dostosowana do nowych uwarunkowań i potrzeb, jakie mogą powstać na skutek: liberalizacji światowego handlu w ramach WTO, niestabilnej sytuacji na światowych rynkach rolnych, zmiany oczekiwań społecznych (dostęp do zdrowej i wysokiej jakości żywności), presji na zmniejszenie środków budżetowych dla rolnictwa, czy też dalszego rozszerzenia UE, może znacząco zróżnicować problemy europejskiego rolnictwa. Ważnym elementem przygotowań do nowej reformy WPR był, zapoczątkowany w końcu listopada 2007 roku, tzw. Przegląd Zdrowotny WPR (*The CAP Health Check*), którego celem między innymi było poszukiwanie rozwiązań w związku z nowymi wyzwaniami współczesnego świata (zmiany klimatyczne, wzrost zapotrzebowania na paliwa, rosnący deficyt wody). Wydaje się, na co wskazują ostatnie reformy i Przegląd Zdrowotny WPR, że głównym trendem zmian we WPR będzie sukcesywne przesuwanie wsparcia z pierwszego filara do filara drugiego, obejmującego program rozwoju wsi, oraz silniejsze zintegrowanie WPR z innymi politykami wspólnotowymi, tak aby móc w przyszłości osiągać harmonijny rozwój na całym terytorium Unii Europejskiej, łącznie z lepszą integracją regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych, które zajmują znaczącą powierzchnię użytków rolnych w Unii Europejskiej [Adamowicz 2003; Henisz-Matuszczak 2007]. Na rysunku 3.2. przedstawiono zmiany w strukturze wydatków budżetowych WPR, jakie miały miejsce w latach 1990 – 2008.

Rysunek 3.2.
Elementy składowe Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) oraz Wspólnej Polityki Obszarów Wiejskich i Rolno-Środowiskowej (CARPE)



Źródło: [Henisz-Matuszczak 2007, s.111].

Dla obszarów o niekorzystnych warunkach do gospodarowania w rolnictwie niezwykle ważną sprawą jest kontynuowanie wsparcia w odniesieniu do pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa (dbanie o środowisko naturalne, zachowanie pejzażu, kultury, tradycji i obyczaju), które pozwolą na uzyskiwanie z ziem niskiej jakości (z rolniczego punktu widzenia) wynagrodzenia (renty gruntowej) za jej cenne pozaprodukcyjne korzyści płynące z ziemi (walory rekreacyjne, krajobraz lokalny, walory przyrodnicze), to znaczy za jej tzw. dobrostan (*rural amenity*). Pozwoli to na zachowanie żywotności ekonomicznej tych obszarów, wzrost ich atrakcyjności i konkurencyjności w stosunku do obszarów znajdujących się poza ONW.

3.3. Wsparcie obszarów ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej

3.3.1. Delimitacja ONW

Pierwsze dopłaty z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolniczej ONW (*ang. LFA Less-Favoured Area*)

wprowadzono w krajach Wspólnoty Europejskiej w 1975 roku na podstawie Dyrektywy Rady EWG 268/75 (art. 3. ust. 3 – 5). Dyrektywa w początkowym okresie objęła swym zasięgiem dziewięć krajów członkowskich, wśród których Belgia i Włochy były pierwszymi krajami, w jakich zostały w 1975 roku wyznaczone ONW. W następnych okresach wsparcie ONW było regulowane Rozporządzeniem Rady(WE) 950/97 (art. 23 – 25), później Rozporządzeniem Rady (WE) 1257/1999 (art. 13 – 21), a współcześnie podstawą prawną jest Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 art. 37 [Dax, Hellegers 2000; Dax 2005, s. 2; Dax, Machold 2006, s. 2].

Obszary przewidziane dla wsparcia ONW klasyfikowano przez władze państw członkowskich według wyżej wymienionych aktów prawnych UE. Ze względu na dużą zmienność warunków klimatycznych i przyrodniczo-produkcyjnych między różnymi regionami Europy stosowano różne kryteria delimitacji tych obszarów, adekwatne do istniejących utrudnień. Dużą zmienność warunków przyrodniczo-produkcyjnych obserwowano pomiędzy poszczególnymi krajami, regionami, a także w obrębie poszczególnych regionów. To sprawia, że do wydzielania obszarów ONW poszczególne kraje członkowskie stosują różne wskaźniki, za pomocą których wyrażają ogólnie ustalone kryteria charakteryzujące poszczególne kategorie obszarów ONW. Podstawową jednostkę terytorialną w krajach członkowskich UE, dla której jest ustalana przynależność do obszarów ONW, stanowi gmina samorządowa, według nomenklatury statystycznej NUTS 5. Komisja Europejska dopuszcza w wyjątkowych sytuacjach, w przypadku istnienia niehomogenicznych warunków na terytorium gminy, włączanie do obszarów ONW tylko części jej terytorium [*Obszary o niekorzystnym...* 2008, s. 22].

Duża zmienność istniejących uwarunkowań przyrodniczo-produkcyjnych w poszczególnych krajach członkowskich doprowadziła do wyznaczenia, według wytycznych Unii Europejskiej (Rozporządzenie Rady(WE)1257/1999), następujących kategorii terenów o ograniczonych możliwościach do prowadzenia produkcji rolniczej:

- I **Obszary górzyste** (art.18) – około 17% UR UE (ta kategoria zajmuje w strukturze obszarów ONW 28%);
- II „**Inne**” ONW (art.19), które występują na terenach o: słabych warunkach glebowych, niskich dochodach rolniczych, niskiej gęstości zaludnienia lub o tendencjach do wyludnienia – zajmują one około 36% UR UE (zajmują 66% obszarów uznanych jako ONW);
- III **Obszary „ze specyficznymi utrudnieniami”** (art. 20), (*ang. areas with specific handicaps*), obejmujące małe obszary z różnymi utrudnieniami środowiska, ukształtowania krajobrazu obszarów przybrzeżnych i wysp, gdzie działalność rolnicza powinna być zachowana dla utrzymania walorów krajobrazu, obejmują one około 3% UR w krajach UE (zajmują w strukturze obszarów ONW 5%). Ten rodzaj ONW ma charakter regionalny i jego obszar ograniczony jest do max 10% powierzchni gruntów ornych w poszczególnych krajach członkowskich [Dax, Hellegers 2000; Kutkowska 2003; Wąs 2003; Dax 2005].

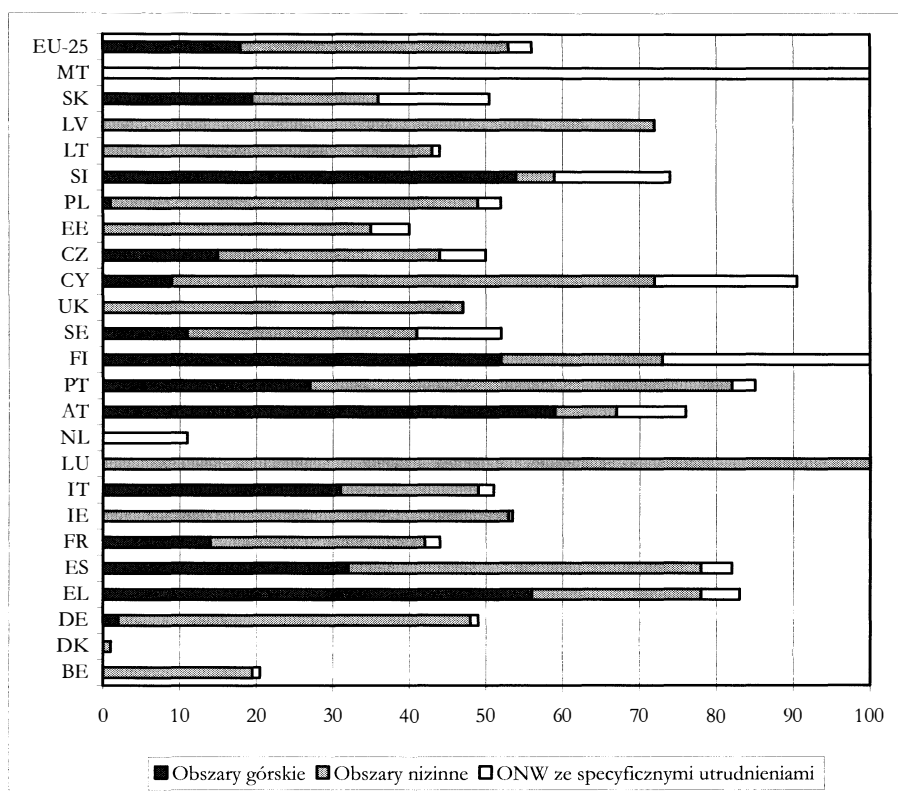
Ponadto, Rozporządzenie Rady (WE) 1257/99 (art. 16) dopuszcza możliwość wydzielenia IV grupy obszarów ONW. Są to obszary ze specyficznymi ograniczeniami środowiskowymi (art. 16), (*ang. areas subject to environmental restrictions*), obejmują one tylko 1% ogólnej powierzchni ONW, dlatego też w wielu pracach ta grupa jest

pomijana. Rozporządzenie Rady (WE) 1257/99 zezwala krajom członkowskim na dopłaty dla obszarów ze specyficznymi ograniczeniami środowiskowymi w celu zrekomensowania 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, s. 54].

Państwa członkowskie same decydują o wielkości obszarów zakwalifikowanych jako ONW oraz same, w zależności od lokalnej specyfiki, przypisują wyznaczone tereny do określonej grupy ONW, co przedstawiono na rysunku 3.3.

Rysunek 3.3.

Struktura obszarów ONW w powierzchni UR w 25 krajach UE (2005 r.)



Źródło: [*Proposal for a Council...*2005b, s.8].

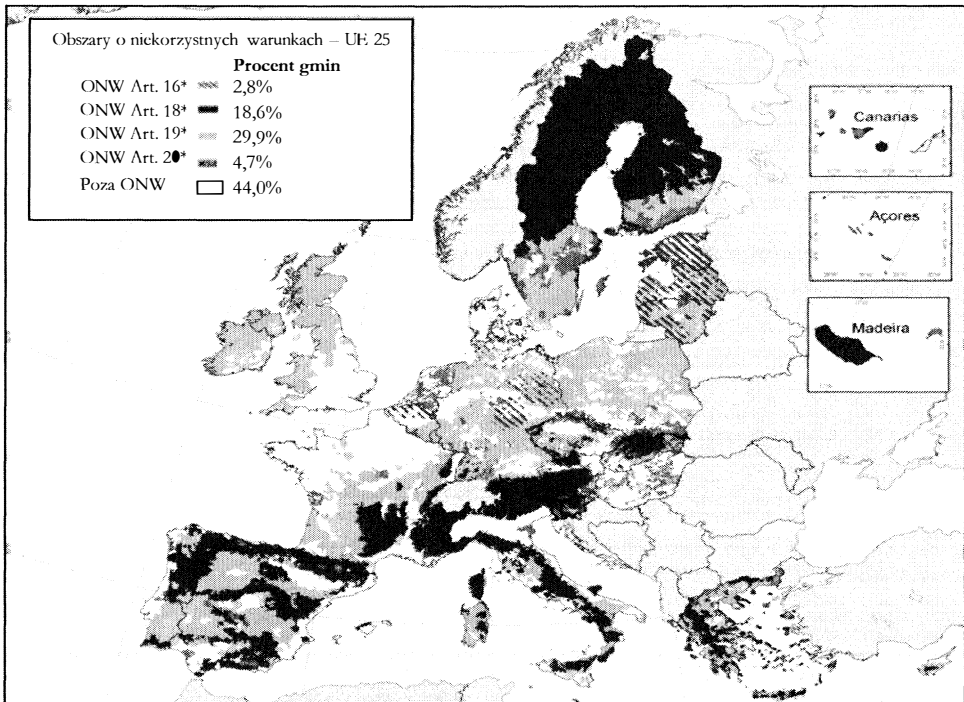
Obszary sklasyfikowane w art. 18 Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999 jako górskie nie zostały wyznaczone w: Danii, Belgii, Irlandii, Holandii, Luksemburgu, Wielkiej Brytanii, Estonii, Litwie, Łotwie i na Malcie. Natomiast w Austrii, Grecji i Słowenii ta kategoria ONW stanowi największy udział w całkowitej powierzchni wszys-

tkich ONW. Obszary wyznaczone na podstawie art. 19, wyżej wymienionego rozporządzenia, stanowią największy udział ONW w UE (około 36% UR).

Państwami, które ustaliły ONW wyłącznie na podstawie art. 19, są: Dania, Luksemburg, Wielka Brytania i Łotwa. Natomiast tereny, wyznaczone na podstawie art. 20, obejmują zaledwie około 3% UR w UE. Obszary te w Holandii i na Maltce są jedyną kategorią ONW. Natomiast nieliczne obszary, określone na podstawie art. 16, występują tylko w: Belgii, Niemczech, Litwie, Słowacji i Czechach, co ilustruje poniżej zamieszczony rysunek 3.4.

Rysunek 3.4.

Rozmieszczenie obszarów ONW na obszarze Unii Europejskiej w 2005 roku



* ONW Art. 16: Obszary z ograniczeniami środowiskowymi. ONW Art. 18: Obszary górskie; ONW Art. 19: Obszary nizinne; ONW Art. 20: Obszary ze specyficznymi utrudnieniami.

Źródło: [Proposal for a Council... 2004].

Topograficzne własności krajobrazu sprawiają, że w niektórych krajach jest szczególnie dużo górskich obszarów ONW (Austria, Grecja, Słowenia, Finlandia). Natomiast „inne” ONW znajdują się głównie w: Luksemburgu, Łotwie, Cyprze, Portugalii, Irlandii, Polsce, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. Powierzchnia obszarów ONW w państwach Wspólnoty sukcesywnie wzrasta z każdym okresem programowania, co ilustruje tabela 3.3.

Tabela 3.3.
Udział obszarów ONW w powierzchni UR w UE, w latach 1975 – 2005 (w % UR)

Wyszczególnienie	1975	1986	1991	2005
Belgia	19,8	21,9	21,9	20,4
Dania	--	-	--	1,1
Niemcy	28,7	50,9	53,6	49,6
Grecja	--	78,2	78,3	82,6
Hiszpania	--	62,4	67,5	81,3
Francja	33,1	38,5	45,1	44,1
Irlandia	51,2	58,0	71,4	52,8
Włochy	37,7	51,1	51,9	50,9
Luksemburg	100,0	100,0	99,0	100,0
Holandia	--	0,9	2,4	11,1
Austria	--	-	--	75,3
Portugalia	--	75,6	75,6	86,6
Finlandia	--	-	--	100,0
Szwecja	--	-	--	52,1
Wielka Brytania	36,0	52,5	52,6	47,1
Cypr	--	-	--	90,4
Czechy	--	-	--	50,3
Estonia	--	-	--	39,8
Węgry	--	-	--	14,1
Polska	--	-	--	52,4
Słowenia	--	-	--	73,9
Łotwa	--	-	--	43,7
Litwa	--	-	--	72,7
Słowacja	--	-	--	50,3
Malta	--	-	--	100,0
EU (10/12/25)	32,9	51,6	55,1	56,5

Źródło: [Rural Development... 1997, s.54; Dax, Hellegers 2000; Proposal for a Council... 2005b, s. 8].

W 1975 r. 32,9% powierzchni UR zakwalifikowano na terenie Wspólnoty do ONW, zaś w 2005 r. około 56,5% [Dax 2005]. Do wzrostu powierzchni, objętej wsparciem, bezpośrednio przyczyniło się sukcesywne poszerzanie terytorium Wspólnoty, ponadto wprowadzenie programu Natura 2000, co skutkowało wzrostem powierzchni ONW, oraz zmiana systemu naliczania dopłat z tytułu ONW, zawartych w Rozporządzeniu Rady 1257/1999 [Klepacka 2004b]. Udział terenów ONW jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich. Najmniej jest ich w Danii (1,1% UR), Holandii (11,1%), na Węgrzech (14,1%) i w Belgii (20,4%), a najwięcej w Luksemburgu, Finlandii i na Malcie (100% UR) oraz na Cyprze (90,4%) i w Portugalii, Grecji, Hiszpanii ponad 80% powierzchni użytków rolnych.

W latach 2001 – 2003 z pomocy finansowej, wynikającej z niekorzystnego usytuowania, skorzystało ponad 990 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni ponad 32 mln ha, czyli zaledwie 27,2% gospodarstw z ogółu usytuowanych na terenach uznanych za obszary ONW i 14,6% gospodarstw rolnych z ogółu funkcjonujących na terenie UE.

Obszary włączone do grupy wspieranych jako ONW były klasyfikowane przez władze państw członkowskich według rozporządzeń UE. Kryteria do wydzielania ONW były określone przez Dyrektywę EWG 268/75 (art. 3. paragrafy: 3 – 5), później zaś przez Rozporządzenie 950/75 oraz w formie zintegrowanej w postaci Rozporządzenia 1257/1999 i obecnie Rozporządzenia 1698/2005, według którego (art. 93 Rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005) do 1 stycznia 2010 roku obowiązują regulacje ONW zgodnie z brzmieniem Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999 [*Obszary o niekorzystnym...* 2008, s. 29].

Tabela 3.4.

Kryteria wydzielania „Innych” ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Kryteria	Kraje stosujące
Kryteria jakości ziemi i produktywności	
Udział łąk (albo powierzchni uprawy pasz) do powierzchni użytków rolnych	Walia, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Słowacja, Szwecja, Wielka Brytania
Płony z ha (%)	Walia, Czechy, Grecja, Płn. Hiszpania, Francja, Włochy, Litwa, Luksemburg, Węgry, Słowenia, Słowacja, Szwecja
Rolniczy wskaźnik porównywalności LVZ	Niemcy
Wskaźniki urodzajności gleby (jakości ziemi)	Estonia, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Polska, Słowenia, Finlandia
Udział gruntów ornych (%)	Irlandia
Udział obszarów wypasanych, skrajnie ekstensywnych, w UR przeznaczonych na produkcję pasz	Włochy
Obsada zwierząt (SD/ha)	Irlandia, Francja, Włochy, Portugalia, Słowacja, Wielka Brytania.
Obszary nawadniane (%)	Hiszpania
Kryteria geograficzne oparte na danych historycznych	Wielka Brytania
Liczba dni z temperaturą poniżej zera	Walia
Dochód gospodarstwa na jednostkę pracy/ /pracownika	Walia, Irlandia, Grecja, Płn. Hiszpania, Cypr, Litwa, Luksemburg, Węgry, Szwecja
Wysokość podatku społecznego płaconego na pracownika w rolnictwie	Estonia
Średni podatek dochodowy od osób fizycznych zamieszkałych na danym obszarze	Łotwa
Podatek gruntowy	Estonia
Zyski gospodarstw (renta) w stosunku do średniej krajowej	Wielka Brytania
Kryteria określające zaludnienie	
Gęstość zaludnienia i udział ludności zatrudnionej w rolnictwie	Walia, Czechy, Niemcy, Estonia, Irlandia, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Polska, Słowacja, Wielka Brytania
Gęstość zaludnienia (km ²) lub wskaźnik depopulacji (%) oraz udział ludności zatrudnionej w rolnictwie	Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Litwa, Austria, Słowenia, Finlandia, Szwecja
Gęstość zaludnienia (km ²) lub wskaźnik depopulacji (%)	Cypr, Portugalia

Źródło: [*An evaluation...* 2006, s. 61 – 63].

Dopiero po 1 stycznia 2010 roku obszary ONW, należące do kategorii „Inne”, ulegną modyfikacji na „Obszary inne niż górskie”. Według obecnie obowiązującego

Rozporządzenia, stanowiącego podstawę klasyfikacji obszarów ONW w każdym kraju UE na kategorii ONW, charakteryzują się one:

1. dużym pokrywaniem się ONW z obszarami potencjału produkcyjnego o szczególnych walorach produkcyjnych oraz z ekstensywnymi sposobami gospodarowania i niskimi dochodami;
2. rozdrobnioną strukturą agrarną i ekstensywną gospodarką rolną zagrożoną marginalizacją, chociaż czasami na ONW istnieje także gospodarka intensywna.

Ta charakterystyka jest rezultatem niskiego potencjału produkcyjnego obszarów klasyfikowanych do ONW. W tabeli 3.4. zostały przedstawione kryteria wydzielania „Innych” ONW oraz kraje, które je stosują.

Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 identyfikuje trzy kryteria delimitacji obszarów wyznaczonych na podstawie art.19. Są nimi: kryterium jakości ziemi i produktywności oraz kryterium określające zaludnienie. Każde państwo wprowadziło własne wskaźniki precyzujące powyższe kryteria. Najczęściej wybieranym wskaźnikiem z pierwszej grupy jest plon osiągany z ha, (prawie wszystkie kraje ustaliły granicę tego wskaźnika na poziomie 0,7 średniej krajowej), z drugiej – wartość dodana brutto z gospodarstwa na jednostkę pracy, a z trzeciej – gęstość zaludnienia (50 osób/km² w Szwecji i Finlandii, 76 osób/km² w Belgii) i udział ludności zatrudnionej w rolnictwie (minimalna na poziomie 15 – 20% wszystkich mieszkańców). Uprawnienie do otrzymywania wsparcia z tytułu gospodarowania na obszarach ONW zostało zdefiniowane wobec wszystkich krajów członkowskich na dwóch poziomach – terytorialnym i gospodarstwa. Do otrzymania wsparcia kwalifikują się gospodarstwa, które są położone na obszarze sklasyfikowanym jako obszar ONW, według obowiązujących przepisów prawnych i jednocześnie spełniają kryteria, które są ustanowione na poziomie krajowym lub regionalnym dla gospodarstw [*Obszary o niekorzystnych...* 2008, s. 23].

3.3.2. Wielkość wsparcia

Od czasu obowiązywania Dyrektywy 797/85 EWG kraje członkowskie Wspólnoty miały znaczący wpływ na ustalanie poziomu dopłat kompensacyjnych na ONW. W poszczególnych krajach członkowskich dopłaty te są zróżnicowane. Wielkość dopłat w poszczególnych krajach ustala się zgodnie z istniejącymi utrudnieniami, tak aby nie nastąpiła nadkompensata i niedokompensata płatności w stosunku do istniejących utrudnień. Dopłaty kompensacyjne powinny być zróżnicowane według:

- specyfiki i celów rozwoju w danym regionie;
- stopnia trwałych przyrodniczych utrudnień gospodarowania w rolnictwie;
- szczególnych problemów środowiskowych wymagających rozwiązania;
- rodzaju produkcji i struktury ekonomicznej gospodarstw [Rozporządzenie Rady 1257/99, art. 15.2], regulacja ta określa również minimalny i maksymalny poziom dopłat.

Od 1975 roku ogólna kwota pomocy finansowej, wynikającej z niekorzystnego usytuowania gospodarstw rolnych, uległa sukcesywnemu wzrostowi, co ilustruje tabela 3.5. W latach 2001 – 2003 ogólne wsparcie skierowane na obszary ONW wyniosło

2,364 mln Euro i było dziesięciokrotnie wyższe od wsparcia udzielonego w 1976 roku. Przeciętna wysokość wsparcia w tym okresie wzrosła na 1 gospodarstwo blisko trzykrotnie, a na 1 ha UR blisko dwukrotnie. Znaczące zwiększenie powierzchni objętej dopłatami wyrównawczymi nastąpiło w latach 2000/2001, wzrost ten był około dwukrotny w stosunku do roku 1994. Jednocześnie w latach 2001/2003 odnotowano spadek liczby gospodarstw objętych dopłatami w stosunku do 1994. Powodem tego stanu rzeczy są przemiany zachodzące w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych, polegające na zmniejszaniu się ich liczby i wzroście powierzchni gospodarstwa. Ponadto, pewna część gospodarstw nie ubiega się o wsparcie z tytułu gospodarowania na ONW, ze względu na to, że nie są one w stanie spełnić określonych wymogów związanych z otrzymaniem płatności, do których można zaliczyć między innymi przestrzeganie wymagań tzw. zasad dobrej praktyki rolniczej na obszarze całego gospodarstwa.

Tabela 3.5.

Skala pomocy udzielanej gospodarstwom rolnym, położonym na ONW, w UE w latach 1975-2003

Wyszczególnienie	1976	1982	1986	1991	1994	2001-2003
Liczba gospodarstw objętych dopłatami	339 735	683 105	880 681	1 147 600	1 056 419	990 842
Ogólna kwota wsparcia (mln/ECU/Euro)	269	509	782	1 060	1 381	2 364
Przeciętna suma wsparcia (ECU/Euro) na 1 gospodarstwo	785	745	888	923	1 308	2 386
Liczba UR objętych wsparciem (mln)	7 330	9496	15 333	16827	15 998	32 025
Przeciętna suma wsparcia (ECU/Euro) na 1 ha	36,7	53,6	51,0	63,0	86,3	74,0

Źródło: [Les Exploitations...1989, s.86; Rural Develop...1997, s.55; Dax 2005, s.7; Dax, Hellegers 2000, s. 187].

Przeciętna wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego, wyrażona w ESU³¹, na obszarach zakwalifikowanych do ONW (tzw. „inne” i z „ze specyficznymi utrudnieniami”), na terenie UE, w latach 1999/2000 wynosiła 16,9 ESU i była ponad dwukrotnie wyższa od wielkości gospodarstw funkcjonujących na „górkich” ONW i prawie o 9 jednostek ESU mniejsza od przeciętnej wielkości gospodarstw na obszarach poza ONW. Ponadto, na obszarach ONW przeciętna obsada zwierząt w gos-

³¹ ESU określa wartość ekonomiczną gospodarstwa rolnego. Jest to suma wartości standardowych nadwyżek bezpośrednich wszystkich działalności prowadzonych w danym gospodarstwie. Jest ona wyrażona w europejskich jednostkach wielkości (ang. *European Size Unit* – ESU). Wartość 1 ESU odpowiada kwocie 1200 Euro.

podarstwach wynosi 19,1 SD³² i jest o 5,5 SD mniejsza niż poza nimi i o 12,2 SD większa od występującej obsady na „górskich” ONW.

Tabela 3.6.
Zmiany ogółu wsparcia kierowanego na obszary ONW, w krajach UE,
w latach 1998 – 2004

Wyszczególnienie	Suma środków przeznaczonych na wspieranie ONW(mln Euro)			Liczba gospodarstw objętych dopłatami		
	1998	2004	1998/2004	1998	2004	1998/2004
Austria	209,95	276,20	31,6	93 570	105 048	12,3
Belgia	17,29	0,60	-96,5 ¹	6168	6 728	9,1
Dania	1,0	1,54	53,1	486	606	24,7
Finlandia	272,30	426,20	56,5	68479	68 803	0,5
Francja	375,84	475,40	26,5	113616	112 677	-0,8
Niemcy	352,0	335,44	-4,7	162181	147 806	-8,9
Grecja	91,21	166,46	82,5	161068	110 211	-31,6
Irlandia	156,18	230,00	47,3	101664	100 144	-1,5
Włochy	48,52	101,16	108,5	38227	59 527	55,7
Luksemburg	10,46	15,79	50,9	2313	1 545	-33,2
Holandia	3,34	1,25	-62,6	4260	1 829	-57,1
Portugalia	47,83	93,26	95,0	64076	114 182	78,2
Hiszpania	58,60	126,15	115,3	143641	128 434	-10,6
Szwecja	72,74	22,53	-69,0	23858	19 678	-17,5
Wielka Brytania	132,15	236,95	79,3	56129	47 544	-15,3
Razem UE-14 (poza Belgia)	1 832 122	2 508 322	36,9	1033568	1 018 034	-1,5

¹Ten spadek spowodowany jest tym, że wsparcie ONW w Walonii pochodzi z budżetu krajowego.
Źródło: [An evaluation... 2006].

Najmniejsze obszarowo gospodarstwa występują na terenach „górskich” ONW, natomiast na ONW („innych” i „ze specyficznymi utrudnieniami”) średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi 24,6 ha UR i jest o 5,5 ha UR większa od powierzchni gospodarstw funkcjonujących poza ONW [Dax 2005, s.6]. Fakt istnienia większych obszarowo gospodarstw na obszarach „innych” ONW, od tych poza ONW, należy tłumaczyć dążeniem rolników tam gospodarujących do zintensyfikowania swoich dochodów dzięki zwiększeniu powierzchni produkcyjnej.

Z danych, zawartych w powyżej zamieszczonej tabeli 3.6., wynika, że niemalże we wszystkich krajach członkowskich UE, w latach 1998 – 2004, nastąpił wyraźny wzrost wielkości wydatkowanych środków przeznaczonych na wsparcie obszarów

³² SD – jednostka przeliczeniowa inwentarza żywego (ang. *LU-Livestock Unit*), która służy do wyrażania pogłowia zwierząt w gospodarstwie. 1LU odpowiada jednej krowie.

ONW. Przeciętna suma na wsparcie ONW, w latach 1998 – 2004, wzrosła o 36,9%, zaś liczba wspieranych gospodarstw zmniejszyła się o 1,5%. Największy, ponad stu procentowy, wzrost środków na wsparcie obszarów ONW zaobserwowano w Hiszpanii, Włoszech i Grecji, natomiast największe zmniejszenie ilości przeznaczonych środków finansowych nastąpiło w Szwecji i Holandii.

Ogólna liczba wspieranych w tym okresie gospodarstw rolnych wzrosła głównie w Portugalii, we Włoszech i w Danii, natomiast w Holandii, Luksemburgu i Grecji nastąpił ich spadek, wynikający z sukcesywnego zmniejszania się ich liczby i tworzenia silnych gospodarstw o dobrej kondycji ekonomicznej.

Tabela 3.7.

Wsparcie gospodarstw w latach 2001 – 2003, z tytułu gospodarowania na obszarach ONW, w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Liczba gospodarstw wspieranych	Łączna suma przeznaczona na dopłaty (w mln EUR)	Liczba hektarów wspieranych (w tys. ha)	Przeciętna suma wsparcia (EUR) na 1 gospodarstwo	Przeciętna suma wsparcia (EUR) na 1 ha
Belgia	1 832	644	3	352	215
Dania	609	1 363	24	2 238	57
Niemcy	147 365	314 655	4 481	2 135	70
Grecja	115 672	197 685	1 929	931	56
Hiszpania	117 185	132 731	7 395	1 133	18
Francja	109 597	436 421	4 427	3 982	99
Irlandia	98 767	234 900	2 614	2 378	90
Italia	45 437	74 887	782	1 648	96
Luksemburg	1 728	15 382	116	8 903	133
Holandia	917	802	9	875	92
Austria	106 399	253 814	1 535	2 385	165
Portugalia	103 363	62 997	753	609	84
Finlandia	71 210	423 415	2 180	5 946	194
Szwecja	21 056	66 776	368	3 094	121
W. Brytania	50 927	260 667	5 411	5 118	48
Razem	990 842	2 364 450	32 025	2 386	74

Źródło: [Dax 2005, s. 7].

Powyżej, w tabeli 3.7., przedstawiono wsparcie gospodarstw rolnych w latach 2001-2003, z tytułu gospodarowania na obszarach ONW. Z danych zawartych w tej tabeli wynika, że największą sumę wsparcia na finansowanie gospodarstw położonych na obszarach ONW, na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999, otrzymały: Francja, Finlandia, Niemcy, Wielka Brytania, Austria i Irlandia, przy czym spośród nich największe wsparcie na 1 gospodarstwo i na 1 ha użytków rolnych przypadło Finlandii.

Najmniejsze zaś sumy dotacji na jedno gospodarstwo przeznaczono dla Belgii, w której to dopłatami objęto dużą liczbę drobnych gospodarstw rolnych, co w konsekwencji zaowocowało wysoką sumą dotacji na 1 ha użytków rolnych.

Tabela 3.8.
Ogólna wielkość wsparcia na ONW w krajach UE, w 2004 roku

Wyszczególnienie	Ogólna wielkość wsparcia (mln Euro)	Liczba wspieranych ha UR (tys. ha)	Średnia płatność na ha UR Euro/ha
Austria	276,2	1548,2	178
Belgia ¹	0,6	3,0	215
Dania	1,5	24,0	64
Finlandia	426,2	2178,4	196
Francja	475,4	4328,7	110
Niemcy	335,4	4316,0 ²	78
Grecja	166,5	2098,0 ²	79
Irlandia	230,0	2614,0	88
Włochy	74,9 ²	925,0 ²	81
Luksemburg	15,8	117,0	135
Holandia	0,5 ²	5,0 ²	94
Portugalia	93,3	672,0 ²	139
Hiszpania	126,1 ²	8102,0	16
Szwecja	22,5	543,6	41
Wielka Brytania	236,9 ²	4420,0	54
Razem UE-15	2483,2	31895,0	78
Cypr	9,4	62,3	151
Czechy	90,3	721,0	125
Estonia	7,4	297,0	25
Węgry	25,0	212,0	118
Łotwa	45,8	815,0	56
Litwa	56,5	1121,8	50
Malta	2,2	8,9	250
Polska	225,1	4853,2	46
Słowacja	71,5	1107	65
Słowenia	38,9	286,6	136
Razem UE-10	572,0	9484,8	60
Razem UE-25	3055,3	41379,7	74

¹ Dane za okres 2001-2003; ² Dane za rok 2003.

Źródło: [An evaluation... 2006].

Przeciętna suma wsparcia na ONW na 1 gospodarstwo w UE, w latach 2001-2003, wyniosła 2386 Euro, natomiast przeciętna suma wsparcia 1 ha UR wyniosła

74 Euro. Najniższe wsparcie na 1 gospodarstwo rolne odnotowano w: Belgii, Holandii, Portugalii, Grecji i Hiszpanii, najwyższe zaś w: Luksemburgu, Finlandii i Wielkiej Brytanii. Natomiast najniższe wsparcie na 1 ha UR odnotowano w: Wielkiej Brytanii, Grecji i Danii, a największe w: Belgii, Finlandii, Austrii i Luksemburgu.

W tabeli 3.8. przedstawiono wsparcie obszarów ONW w poszczególnych krajach członkowskich UE, w 2004 roku. Przeciętna wielkość dopłat na 1ha ONW wykazuje znaczące zróżnicowanie między krajami członkowskimi. Jest ono spowodowane różnymi uwarunkowaniami, do których można zaliczyć stopień istniejących utrudnień naturalnych występujących na tych obszarach i ich znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru. W 2004 roku przeciętna dopłata wynosiła 74 Euro/ha uprawnionej powierzchni ONW (dla 25 krajów), była ona nieco niższa od średniej dopłaty dla starej piętnastki (78 Euro/ha) i nieco wyższa niż dla nowych krajów (60 Euro/ha). Średnia wysokość płatności wynosi od 16 Euro na hektar uprawnionej powierzchni w Hiszpanii do 250 Euro na Malcie.

Wielkość pozyskiwanych środków na wsparcie z tytułu ONW przez kraje wysoko rozwinięte jest dużo większa aniżeli przez kraje, które wykazują znaczne zróżnicowanie gospodarki. Brak jest związku między ilością pozyskiwanego wsparcia na ONW a wskaźnikami społecznej i ekonomicznej spójności. Ponieważ rolnicze wykorzystanie ziemi na obszarach ONW jest ważniejsze niż produkcja, więc wiele innych instrumentów politycznych powinno być stosowanych do wspierania celów przypisanych instrumentowi ONW. Należą do nich chociażby: programy rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów najstabszych oraz inne środki na rozwój wsi, które stymulowałyby wielofunkcyjny rozwój tych obszarów, przyczyniając się w ten sposób do realizacji na nich idei trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Wielkość aktualnego wsparcia obszarów ONW jest zróżnicowana w krajach UE i kierowana według następujących kryteriów [*An evaluation...* 2006, s. 92]:

1. kategorii ONW;
2. wielkości gospodarstw (wraz ze zwiększaniem powierzchni gospodarstwa maleje wielkość dopłaty na ha);
3. rodzajów produkcji (wielkość dopłaty uzależniona od rośliny uprawnej);
4. intensywności produkcji lub innych aspektów środowiskowych (poziom i zróżnicowanie dopłat według obsady zwierząt, systemu gospodarowania w rolnictwie – największe dla środowiskowo przyjaznych);
5. struktury lub dochodów z rolnictwa (relatywnie do poziomu dochodów z gospodarstwa oraz różnie dla rolników i chłoporobotników);
6. integracji z innymi środkami politycznymi.

W tabeli 3.9. przedstawiono wpływ różnych kryteriów delimitacji „innych” ONW na zróżnicowanie dopłat kompensacyjnych w krajach członkowskich UE, z tytułu utrudnień w rolniczym gospodarowaniu.

Tabela 3.9.
Znaczenie kryteriów zróżnicowania dopłat kompensacyjnych do ONW
w krajach członkowskich UE

Wyszczególnienie	Region	Wielkość gospodarstw	Typ produkcji	Intensywność produkcji	Inne (dochód, zatrudnienie itp.)
Austria	xxx	xxx	xx		x
Belgia	x	x		x	
Dania		x			
Finlandia	xx				x
Francja	xxx	xx	xx	xx	x
Niemcy	xxx	xx	xx		x
Grecja	xx	xx	xx	x	x
Irlandia	xx	xx	x		
Włochy	xx	xxx	xx	x	
Luksemburg		xx			x
Holandia					
Portugalia	xx	xxx	xx	x	x
Hiszpania	xx	xxx		xx	x
Szwecja	xx	x	x		x
Wielka Brytania	xx	x	x	x	
Cypr	xx	x			x
Czechy	xx				
Estonia		(x)			
Węgry	xx	xx			
Łotwa	xx				
Litwa	xx				
Malta					
Polska	xx	xx			
Słowacja	xx				
Słowenia	xx		(x)		

Oznaczenia: * – ma zastosowanie; ** – duże znaczenie i wskazane zastosowanie; *** – b. duże znaczenie wśród różnorodnych kryteriów (jest bardzo wskazane jego zastosowanie wśród wielokrotnych kryteriów).

Źródło: [An evaluation... 2006].

Największe znaczenie wśród kryteriów zróżnicowania dopłat w krajach członkowskich przypada regionowi. Niemalże we wszystkich krajach temu kryterium przypisuje się duże znaczenie w zróżnicowaniu dopłat kompensacyjnych. Największą rolę w zróżnicowaniu dopłat przyznano temu kryterium w: Austrii, Francji i Niemczech. Drugim kryterium, pod względem ważności różnicowania stawek dopłat z tytułu

gospodarowania na obszarach ONW, jest wielkość uprawnionej powierzchni gospodarstwa, którą niemal wszystkie państwa członkowskie biorą pod uwagę, oprócz: Czech, Słowacji, Słowenii, Finlandii, Łotwy i Litwy. Znacznie mniejsze znaczenie przyznano typowi produkcji, który jest brany pod uwagę jedynie w Hiszpanii i Szwecji. Natomiast na zróżnicowanie dopłat kompensacyjnych w Belgii, Grecji, Włoszech, Portugalii i Wielkiej Brytanii wpływ ma intensywność prowadzonej produkcji. Kryteria zróżnicowania stawek dopłat kompensacyjnych, odnoszące się do produkcji bądź jej intensywności, stanowią odzwierciedlenie politycznego wspierania lub uprzywilejowania określonych grup rolników lub określonych typów produkcji. Do najczęściej stosowanych kryteriów zróżnicowania stawek dopłat kompensacyjnych w krajach członkowskich UE należą: wielkość gospodarstwa, typ produkcji oraz strefy geograficzne [Obszary o niekorzystnym... 2008, s. 68].

Tabela 3.10.

**Wysokość stawek dopłat wyrównawczych do użytków rolnych na ONW,
w zależności od powierzchni gospodarstwa, w wybranych krajach UE
w latach 2000 – 2006**

Obszar	Zróżnicowanie dopłat w zależności od powierzchni gospodarstwa [w ha UR]				
Francja	do 25ha 110% *	25-50 ha 100%	ponad 50 ha 0		
Austria	do 6 ha stawka 1	6-100 ha stawka 2 zredukowana	ponad 100 ha 0		
Saksonia	16000 Euro/farmę +8000EUR**				
Bawaria	12000Euro /farmę				
Irlandia	do 10 ha 114%	10-45 ha 100%	ponad 45 ha 0		
Szwecja	do 60 ha 100%	ponad 60 ha 50%	nie jest ustalone		
Grecja	do 15 ha (50 w przeszłości ha) 100%		ponad 15ha (50ha) 0		
Hiszpania	do 5ha 100%	5-25 ha 75%	25-50 ha 50%	50-100ha 25%	ponad 100ha 0
Anglia	do 350 ha 100%	351-700 ha 50%		ponad 700 ha 0	
Walia	do 140 ha 100%	140-640 ha 65%	640-800 ha 30%		ponad 800 ha 0
Polska	do 50 ha 100%	50-100 ha 50%	100-300 ha 25%		ponad 300ha 0
Węgry	do 50 ha 100 %	50- 100 ha 80%	100-300 ha 60%		ponad 300 ha 0

* Podane liczby określają procent stawki dopłat przewidzianych w danym kraju dla określonego rodzaju ONW.

**Maksymalna wielkość może być przekroczona o 8000 Euro na 1 zatrudnionego rocznie, jeżeli gospodarstwo ma więcej niż 2 zatrudnionych.

Źródło: [An evaluation... 2006].

W tabeli 3.10. przedstawiono zróżnicowanie stawek dopłat wyrównawczych na ONW, według powierzchni gospodarstw rolnych. Różnicowanie wysokości stawek płatności ONW, w zależności od wielkości uprawnionej powierzchni gospodarstwa, jest powszechne niemal we wszystkich państwach członkowskich i jest to przejawem troski o podtrzymywanie żywotności małych gospodarstw rolnych. W przypadku Saksonii i Bawarii wszystkie farmy, niezależnie od posiadanej powierzchni, otrzymują jednakowe dopłaty kompensacyjne. Największe zróżnicowanie stawek dopłat występuje w Hiszpanii, w której średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi 22,1 ha UR. W przypadku Anglii i Walii dopłatami zostały objęte gospodarstwa do powierzchni 700 ha UR (Anglia) i 800 ha UR (Walia). Należy jednak podkreślić, że na tych obszarach gospodarstwa rolne posiadają największą po Czechach (79,3 ha UR), średnią powierzchnię użytków rolnych wynoszącą 57,4 ha UR. W Polsce, podobnie jak na Węgrzech, są wspierane gospodarstwa do powierzchni 300 ha, lecz stawki dopłat, ze względu na powierzchnię gospodarstw, są w nich nieco inaczej zróżnicowane.

W 2004 roku, co ilustruje tabela 3.11., było około 156 indywidualnych poziomów dopłat dla obszarów ONW w krajach członkowskich i ponad 25 specyficznych rodzajów zakresu wsparcia. Wśród nowych członków UE największą liczbę poziomów dopłat na ONW odnotowano na Słowacji (18) i w Czechach (7). Natomiast na Malcie ustalono jeden poziom dopłat dla całego kraju, ze względu na występowanie tam jednej kategorii ONW (ONW „ze specyficznymi utrudnieniami”) na całym obszarze kraju. W przypadku Malty stosowany poziom dopłat jest największy wśród nowych państw przyjętych do struktur unijnych w 2004 roku i wynosi 250 Euro/ha. Największe poziomy dopłat na ONW otrzymują gospodarstwa rolne w Austrii, Włoszech i Portugalii. Natomiast największe zróżnicowanie poziomu dopłat występuje w Austrii (45 – 1170 Euro/ha), we Włoszech (3 – 800 Euro/ha) i w Portugalii (5 – 750 Euro/ha).

Wymogi stawiane beneficjentom wsparcia na ONW w poszczególnych krajach członkowskich UE są zróżnicowane i uzależnione od specyficznych warunków gospodarowania na tych terenach.

W Luksemburgu gospodarstwa, ubiegające się o pomoc, muszą osiągać w ciągu roku minimum 8 ESU, natomiast w Portugalii nie mogą przekroczyć poziomu 40 ESU na gospodarstwo, przy czym przynajmniej 50% dochodów gospodarstwa powinno pochodzić z rolnictwa. Wymogi dotyczące czerpania, co najmniej 50% dochodów z rolnictwa obowiązują również rolników w Hiszpanii. W Finlandii rolnik, ubiegający się o płatności z tytułu ONW, nie może mieć więcej niż 65 lat i powinien być właścicielem co najmniej 3 ha UR oraz zamieszkiwać w gospodarstwie lub przebywać na tyle blisko, aby nim zarządzać i systematycznie uprawiać ziemię [Klepacka 2004b, 2005]. We Francji rolnik, ubiegający się o pomoc, nie powinien przekroczyć 65 lat, musi być właścicielem gospodarstwa rolnego, zamieszkiwać w nim i prowadzić produkcję rolną, zyski pozarolnicze osiągnięte w gospodarstwie nie mogą przekroczyć najniższej rocznej pensji w kraju. Ponadto, rolnik powinien posiadać co najmniej 3 ha gruntów ornych na UR, przy czym co najmniej 80% użytków rolnych powinno znajdować się na ONW, obsada zwierząt w gospodarstwie powinna wynosić co najmniej 3SD (oprócz obszarów uznanych jako suche górskie), [Klepacka 2004c].

Tabela 3.11.

Liczba poziomów dopłat na ONW, minimalna i maksymalna kwota wsparcia w krajach UE w 2004 roku (Euro/ha)

Wyszczególnienie	Liczba poziomów (stawek) dopłat na ONW	Stawka minimalna Euro/ha	Stawka maksymalna Euro/ha
Austria	specyficzne poziomy w zależności od gospodarstwa oraz uzupełnienia	45	1170
Belgia	2 stawki podstawowe oraz uzupełnienia	122	200
Dania	1	58	58
Finlandia	3	150	210
Francja	stawki zależne od regionów, mało zróżnicowane oraz uzupełnienia	nie określono	nie określono
Niemcy	skala specyficzna w zależności od gospodarstwa	25	200
Grecja	9 oraz uzupełnienia	55	140
Irlandia	3	76	102
Włochy	28 stawek i 16 zakresów	3	800
Luksemburg	4 oraz uzupełnienia	51	150
Holandia	1	94	94
Portugalia	24	5	750
Hiszpania	3 oraz uzupełnienia	45	120
Szwecja	12	39	267
Wielka Brytania	20 oraz uzupełnienia	10	69
Cypr	2 zakresy (+ % redukcja)	nie określono	250
Czechy	7	89	147
Estonia	1	25	25
Węgry	2	11	86
Łotwa	6	26	64
Litwa	3	56	89
Malta	1	250	250
Polska	3	40	71
Słowacja	18	21	115
Słowenia	5	25	202

*Austria: teoretycznie (brak aktualnych limitów). ** Dodatki mogą zwiększyć płatności.

Źródło: [An evaluation... 2006, s. 93].

Finansowe wspieranie ONW skutkuje zmniejszaniem się różnic dochodów gospodarstw funkcjonujących na „innych” ONW i poza nimi, przy jednoczesnym zachowaniu na tych obszarach systemów gospodarowania charakteryzujących się niską intensywnością³³ i zachowaniu ich żywotności oraz ochronie, występujących tam często, wysokiej jakości walorów przyrodniczych. Chociaż środowiskowe aspekty nie były głównym celem w początkowej polityce wobec obszarów ONW, to pokrywanie się ich

³³ Okazuje się, że niskonakładowe systemy gospodarowania, dominujące na ONW, nie zawsze są przyjazne dla środowiska.

z regionami o systemach zachowujących wysoką wartość przyrodniczą jest ewidentne. Tylko niewielka część gospodarstw położonych na obszarach ONW, co podkreśla Dax i Hovorka, jest zorientowana w kierunku intensyfikacji, w zdecydowanej większości są to gospodarstwa rozdrobnione i zagrożone marginalizacją [Dax, Hovorka 2006].

W pewnych krajach dofinansowanie obszarów ONW jest znaczącym składnikiem dochodu gospodarstw. Generalnie, udział w dochodzie z tytułu gospodarowania na tych obszarach w poszczególnych krajach wynosi powyżej 10% ogólnego dochodu z gospodarstwa (Austria 19%, Francja 15%, dla „innych” LFA, a ponad 30% dla obszarów górskich). W Finlandii udział dopłat z tytułu gospodarowania na ONW w ogólnych dochodach gospodarstwa wynosi około 42%. Doświadczenia sugerują, że istnieje potrzeba zwiększonego zróżnicowania dopłat wspierających obszary ONW, które byłyby adekwatne do istniejących zróżnicowań warunków produkcyjnych farmerów [Dax, Hovorka 2006].

Przeprowadzona analiza zgromadzonego materiału badawczego, dotyczącego odniesienia Wspólnej Polityki Rolnej do obszarów ONW, potwierdziła pierwszą hipotezę szczegółową, sformułowaną we wstępie pracy, według której Wspólna Polityka Rolna wobec obszarów ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej jest zróżnicowana, zależnie od specyfiki występujących w tych krajach obszarów ONW.

3.4. Proponowane zmiany zasad określania obszarów ONW

Szczegółowe kryteria wydzielania ONW są opracowywane przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej. Włączenie w 2004 roku dziesięciu nowych państw członkowskich do UE oraz potrzeba określenia obszarów ONW w użytkach rolnych tych krajów zmusza do ponownego zdefiniowania obszarów ONW. Według propozycji Komisji Europejskiej z lipca 2004 roku, przewiduje się, że maksymalne dopłaty wspierające te obszary będą kształtowały się na poziomie 250 Euro/ha dla obszarów górskich i 150 Euro/ha dla pozostałych. Zdaniem Komisji Europejskiej, szeroko stosowany zakres różnorodnych wskaźników w delimitacji „innych” ONW wskazuje na potrzebę określenia poziomu wsparcia na podstawie głównie trudności produkcyjnych. W związku z tym, Komisja Europejska wzywa do ponownej oceny obszarów ONW przez poszczególne kraje członkowskie. Propozycja zmiany kryteriów wydzielania „innych” ONW, odnosząca się tylko do warunków przyrodniczych, jest podyktowana niezmiennością ich w czasie. Socjoekonomiczne kryteria, które wśród innych były stosowane od połowy lat 70-tych XX wieku, mają być wykluczone. Proponowana regulacja dotyczy ponownej definicji „innych” ONW, za które proponuje się uznać obszary, które: [...] *znajdują się pod wpływem znaczących utrudnień przyrodniczych, głównie niskiej produktywności gleby i trudnych warunków klimatycznych oraz gdzie utrzymanie ekstensywnych gospodarstw jest ważne dla wykorzystania ziemi* [Proposal for a Council... 2005a].

Komisja Europejska zaproponowała wydzielenie na „innych” ONW trzech głównych typów użytkowania ziemi, tj.: gruntów ornych, TUZ i upraw wieloletnich. Wdzielenie tych typów użytkowych ziemi mogłoby być oparte na uproszczonych wskaźnikach dla wszystkich państw członkowskich [Proposal for a Council... 2005a]. Do kryteriów wydzielania typów użytkowania ziemi na „innych” obszarach ONW

proponuje się włączyć: wskaźniki określające przeciętne plony na gruntach ornych, udział trwałych łąk i pastwisk w UR, obsadę zwierząt na 100ha UR i gęstość obsady roślin (na obszarach ekstensywnych i trwale nieurodzajnych).

Na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie na poziomie NUTS V wykazano, że udział ziemi uznanej, na podstawie proponowanych wskaźników, jako „inne” obszary ONW spadłby do poziomu 12% – 15% [*Proposal for a Council... 2005b*]. Ta redukcja udziału „innych” ONW dotyczyłaby głównie: Niemiec, Francji oraz Polski i Czech. Według nowych kryteriów wydziałania „innych” ONW, pewne dotychczas istniejące obszary ONW zniknęłyby, zaś inne użytki rolne byłyby zaliczone do tego rodzaju terenów rolniczych. Państwa członkowskie w większości przeciwstawiają się tej metodologii, argumentując, że proponowane wskaźniki rolnicze są pośrednio znacznie modyfikowane przez działalność człowieka i zbyt odległe od naturalnych kryteriów wymienionych w regulacji. Kryteria te nie są więc, zdaniem państw członkowskich, odpowiednie do oceny urodzajności gleby i warunków klimatycznych [Dax 2005]. W związku z tym, Komisja UE uznała, że metodyka wykorzystywania tych prostych wskaźników do badania stopnia utrudnień przyrodniczych obszarów rolniczych nie jest właściwa, aby stanowić zharmonizowany, szeroki system wskaźników w UE. Jednakże te propozycje wskaźników mogłyby być zaczątkiem ponownego zdefiniowania obszarów ONW i podjęcia dyskusji w tym zakresie wśród krajów członkowskich.

Kolejna decyzja Rady UE z czerwca 2005 roku [*Proposal for a Council... 2005c*] pominęła propozycje ponownej definicji obszarów ONW i oddaliła reformę tych obszarów do roku 2010. Oznacza to, że Komisja UE przedstawi Raport i propozycje dotyczące przyszłych dopłat i kryteriów wydziałania obszarów ONW w 2008 roku.

Tocząca się dyskusja na temat ponownej definicji obszarów ONW nie przyniosła spodziewanych rezultatów, ze względu na znaczące utrudnienia przyrodnicze, występujące na obszarach ONW, sprawiające, że są one użytkowane rolniczo na niskim poziomie intensywności. W państwach członkowskich pojawia się zainteresowanie takim zróżnicowaniem dopłat kompensacyjnych, które powinny w sposób bardziej obiektywny odnosić się do utrudnień w prowadzeniu na tych obszarach produkcji rolniczej. Przeniesienie reformy obszarów ONW do 2010 roku stworzy możliwość szerokiej dyskusji nad zasadami zmian w kierowaniu dopłat na obszary, na których występują znaczące niedogodności w prowadzeniu produkcji rolniczej. Wydaje się, że większość krajów w dalszym ciągu będzie starała się utrzymać postawę umiarkowanego konserwatyzmu w polityce wobec obszarów ONW i utrzymać, przynajmniej na dotychczasowym poziomie, wsparcie dla tych obszarów³⁴ i ewentualnie ewolucyjnie doskonalić zasady kierowania dopłat na obszary ONW. W procesie wymienionych zmian mogą być wykorzystywane następujące tezy i poglądy [Oskam i in. 2004; *O dokładniejszym ukierunkowaniu... 2009*]:

- Różnicowanie przestrzenne rolnictwa europejskiego jest odzwierciedlone w zasadach dopłat kompensacyjnych. Okazuje się jednak, że dopłaty te są

³⁴ Ze względu na to, że jest to tzw. „miękki” instrument wsparcia gospodarstw rolnych, którego otrzymanie nie wymaga od rolnika udokumentowania wniesienia własnego wkładu, aczkolwiek rolnicy, którzy pobierają dopłaty kompensacyjne, są zobligowani do przestrzegania Kodeksu Zasad Dobrej Praktyki Rolniczej.

sprężone z wartością dodaną netto w gospodarstwie, tzn. wyższe dopłaty są stosowane w krajach bardziej rozwiniętych, a w biedniejszych krajach są one niższe. Przyczyną tego jest pierwotny poziom wsparcia w poszczególnych krajach;

- Debata nad zdefiniowaniem granic obszarów ONW oraz ich zróżnicowania w obrębie poszczególnych krajów trwa od początku powstania idei tych obszarów, tj. od 1975 roku. Rozszerzenie powierzchni ONW było częściowo sprężone ze zwiększeniem środków finansowych, zatem poziom wsparcia na jednostkę powierzchni w poszczególnych krajach nie zmniejszył się;
- Ostatnie zmiany zasad finansowania obszarów ONW, dotyczące podstawy obszaru, nie tylko mają wpływ na zarządzanie gospodarstwami, ale także na ich dochody. Dopłaty na obszarach ONW wspomagają także systemy gospodarki o wysokich walorach przyrodniczych, szczególnie w zakresie ochrony przyrody i bioróżnorodności. Jednakże te sposoby gospodarowania są bardzo zagrożone przez procesy marginalizacji, dotyczy to także regionów nowych państw członkowskich;
- Ze względu na włączenie ONW do środowiskowych unormowań (Natura 2000), bardzo jest pożądana dyskusja na temat wpływu wszystkich typów ONW na realizację zadań środowiskowych, a zwłaszcza ochrony zasobów przyrody;
- Wiele krajów wskazuje także na potrzebę uwzględniania socjoekonomicznych uwarunkowań ONW w polityce wobec tych obszarów, uznając, że skupienie się tylko na instrumentach na rzecz ochrony zasobów jest niewystarczające;
- Środowiskowe niedobory, występujące na obszarach ONW, nie tylko utrudniają produkcję rolniczą, ale także ograniczają rozwój obszarów wiejskich. Zatem wydaje się odpowiednie, aby także wspomagać krajobraz wiejski. To wsparcie nie może być ograniczone tylko do dopłat na ONW, ale także powinno być rozszerzone na obszary leśne i rolnicze oraz generalny rozwój wsi.

Według dokumentu *International Food Policy Research Institute (IFPRI)*, jest uzasadnione wprowadzenie, obok pojęcia obszary ONW, także pojęcia „ONW z potencjalnym rozwojem” (ang. *LFA with development potential*), które oznaczałoby obszary, na których można wprowadzać zrównoważone i produktywne inwestycje w rozwój infrastruktury i instytucji powodujące ożywienie tych obszarów i wzrost ich konkurencyjności w stosunku do obszarów położonych poza ONW [Oskam i in. 2004].

W Rozporządzeniu Rady (WE) 1698/2005, art. 50,3 określono, że: *ONW nizinny musi podlegać znaczącym utrudnieniom przyrodniczym, zwłaszcza niskiej produktywności gleby lub niekorzystnym warunkom klimatycznym oraz musi być obszarem, gdzie ekstensywne gospodarowanie jest pożądanym w celu odpowiedniego użytkowania ziemi*. Wobec tego, na poziomie europejskim obszary ONW powinny być wydzielane na podstawie kryteriów glebowo-klimatycznych oraz krajobrazowych w odniesieniu głównie do gospodarowania na obszarach przyrodniczo cennych oraz zaniedbanych i peryferyjnych.

Pod patronatem Parlamentu Europejskiego, Instytut Europejskiej Polityki Środowiskowej (IEEP) przeprowadził w 2006 roku ocenę środków przeznaczanych na wsparcie ONW w 25 krajach europejskich. Badania objęły wszystkie środki przeznaczane od 1975 roku i obejmowały następujące zagadnienia:

1. wdrożenie środków na ONW (we wszystkich 25 krajach UE);
2. wpływ tych środków na strukturę i dochody gospodarstw (tylko w 15 krajach dawnej UE);
3. wpływ tych środków na wykorzystanie ziemi oraz zachowanie żywotności środowiskowej i społecznej tych obszarów (tylko w 15 krajach dawnej UE).

Stwierdzono, że we wszystkich 25 krajach członkowskich wdrożono środki na ONW, których wielkość dla „innych” ONW wzrosła, zaś na górskich ONW zmalała; zwiększanie „innych” ONW odbywało się w warunkach niejednakowych kryteriów ich wydzielania w poszczególnych krajach członkowskich; nie wszystkie uprawnione gospodarstwa do wsparcia, położone na ONW, otrzymały dopłaty kompensacyjne; w latach 2000 – 2003 liczba beneficjentów dopłat była mniejsza niż połowa z ogólnej liczby gospodarstw położonych na ONW z 15 krajów dawnej UE. Ponadto, przeprowadzone badania przez *Institute for European Environmental Policy (IEEP)* wykazały, że [Obszary o niekorzystnym... 2008, s. 149]:

- podstawowy cel instrumentu ONW, jakim jest zahamowanie odchodzenia od rolniczego użytkowania ziemi na tych obszarach, został osiągnięty przez kraje UE-15. Stwierdzono, że w stosunku do innych krajów uprzemysłowionych obszar odłogów i ugorów zmniejszył się wyraźnie;
- większy skutek odniosła płatność ONW w utrzymaniu gospodarowania na obszarach wiejskich niż w zmniejszeniu obsady zwierząt w przeliczeniu na 1 ha głównej powierzchni paszowej;
- wsparcie na obszarach ONW przyczyniło się do poprawy zarządzania środowiskiem (utrzymania krajobrazu wiejskiego, zachowania siedlisk o wysokiej bioróżnorodności, zwiększenia dobrostanu zwierząt w gospodarstwach), a tym samym do możliwości wdrażania na tych obszarach idei trwałego i zrównoważonego rozwoju;
- dopłaty do ONW, dzięki wsparciu kontynuacji gospodarowania na tych obszarach, zatrzymały na nich procesy wyludnienia i przyczyniły się do ich wielofunkcyjnego rozwoju (udział zatrudnionych w rolnictwie uległ zmniejszeniu).

Na podstawie przeprowadzonej oceny środków, skierowanych na wsparcie obszarów ONW, można sformułować następujące zalecenia:

1. dopłaty na ONW powinny być skupione na obszarach, gdzie jest pożądane rolnicze użytkowanie ziemi i istnieje duże ryzyko niepożądanych zmian w użytkowaniu ziemi;
2. kryteria wydzielania ONW, a także przyznawanie dopłat dla rolników powinny być zmodyfikowane pod kątem uznanych priorytetów środowiskowych oraz lokalnych wymagań wobec gospodarowania ziemią;
3. kryteria wydzielania „innych” ONW oraz ONW „ze specyficznymi utrudnieniami” powinny być w większym stopniu zunifikowane na powierzchni całej UE lub krajów członkowskich, co dawałoby możliwości oceny efektywności instrumentu ONW [An evaluation...2006].

W opracowaniu z 2007 roku *Institute for Environment and Sustainability Joint Research Centre, Ispra* we Włoszech wskazano propozycje nowych kryteriów dla przyszłej delimitacji obszarów „innych” ONW, które lepiej, od obecnie obowiązujących, odzwierciedla-

łyby obiektywne utrudnienia istniejące na tych obszarach i jednocześnie byłyby spójne z celami, które w wyniku tej płatności miałyby być zrealizowane. Zaproponowana nowa definicja jest oparta wyłącznie na naturalnych utrudnieniach w gospodarowaniu, występujących na użytkach rolnych. Według tego opracowania, dotychczas przyjmowane kryteria do klasyfikacji „innych” ONW powinny być jednakowe dla wszystkich krajów członkowskich i klasyfikacja powinna odbywać się na poziomie gminnym.

W Dokumencie Roboczym Służb Komisji z 21.04.2009 roku, uzupełniającym komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami”, stwierdzono, że udzielanie pomocy dla rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania „inne” ONW wymaga, zgodnie z nowo wytyczonymi celami politycznymi, ogólnowspólnotowego systemu określenia nowej kwalifikacji obszarów ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami, innych niż górskie, oraz obszarów o szczególnie ograniczonym potencjale. Jest to konieczne ze względu na:

- dostosowanie sposobu wytyczania „nizinnych”³⁵ ONW oraz systemu płatności do celów określonych w 2005 roku, opartych na koncepcji gospodarowania gruntami;
- konieczność poprawy przejrzystości w wyniku ujednoczenia kryteriów wyznaczania obszarów ONW w skali całej UE;
- potrzebę nasilenia ukierunkowania pomocy na obszary, na których ryzyko zaniechania uprawy gruntów jest największe [*O dokładniejszym...2009*].

W dokumencie tym wskazano cztery możliwe warianty działań dotyczące określania granic i reguł kwalifikowalności obszarów ONW do kierowania na nie pomocy, zgodnie z nowo wytyczonymi celami politycznymi gospodarowania na tych obszarach. Nowe warianty zostały przedłożone do opinii publicznej w maju 2008 roku. Zostały one zaprezentowane w tabeli 3.12., po przeanalizowaniu której wydaje się, że najlepszym nowym systemem wyznaczania granic i płatności dla ONW może stać się zaproponowany wariant 3., ze względu na to, że jego realizacja byłaby skupiona na pomocy dla gospodarstw prowadzących ekstensywne formy produkcji, posiadających relatywnie niewielkie dochody z prowadzenia produkcji rolniczej w stosunku do gospodarstw o intensywnie prowadzonej produkcji rolniczej. Zawężenie kręgu beneficjentów dopłat ONW, wyłącznie do prowadzących ekstensywne formy produkcji, dawałoby możliwości wyraźnego zwiększenia dopłat z tytułu ONW na jedno gospodarstwo rolne, co mogłoby, ze względu na znaczny udział w dochodach rolniczych gospodarstw domowych, stanowić wyraźny bodziec do utrzymywania w nich rolniczego gospodarowania (rolniczego wykorzystania ziemi), które jest ważniejsze niż produkcja.

³⁵ Kategoria „inne” ONW występowała w okresie obowiązywania Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999), w dokumencie Komisji Wspólnot Europejskich „O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami”. Obszary te są nazywane zamiennie jako „pośrednie” ONW. Natomiast ta kategoria, według Rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005), nosi nazwę obszary „inne niż górskie”.

Tabela 3.12.

Propozycje wariantów wytyczania granic i reguły kwalifikowalności pomocy z tytułu gospodarowania na obszarach „innych niż górskie”

Wyszczególnienie	Wytyczanie granic obszarów	Reguły kwalifikowalności	Konsekwencje wprowadzenia
Wariant I STATUS QUO+	Obszary ONW byłyby wytyczane jedynie z punktu widzenia naturalnych utrudnień, istotnych dla działalności rolniczej. Pominięte byłyby natomiast kryteria uwzględniane obecnie, a mianowicie wskaźniki społeczno-ekonomiczne.	Ustalanie reguł kwalifikowalności byłoby na poziomie pojedynczego gospodarstwa rolnego, w celu ukierunkowania pomocy dla konkretnych form produkcji rolnej w ramach innych programów rozwoju obszarów wiejskich.	Wprowadzenie tego wariantu oznaczałoby w dalszym ciągu utrzymanie obecnego braku przejrzystości systemu i trudności w jego ewaluacji.
Wariant II WSPÓLNE KRYTERIA	Na podstawie wspólnych kryteriów biofizycznych wyznaczonych dla wszystkich krajów UE.	W ramach własnych (krajowych) programów rozwoju obszarów wiejskich możliwość ustalania reguły kwalifikowalności na poziomie pojedynczego gospodarstwa rolnego, w celu ukierunkowania pomocy dla konkretnych form produkcji rolnej.	Brak wspólnej koncepcji w ustalaniu reguł kwalifikowalności na poziomie pojedynczego gospodarstwa rolnego może powodować słabe jej ukierunkowywanie w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb. Jednakże w porównaniu do wariantu 3. ma on większe możliwości dostosowania pomocy do lokalnych potrzeb.
Wariant III REGUŁY KWALIFIKOWA- LNOŚCI	Na podstawie wspólnych kryteriów biofizycznych wyznaczonych dla wszystkich krajów UE.	Państwa członkowskie określałyby odpowiednie reguły, w celu skierowania pomocy na ekstensywne formy produkcji rolnej sprzyjające zrównoważonemu gospodarowaniu gruntami, wykluczając przy tym objęcie pomocą intensywnych form gospodarki rolnej. Prawodawstwo Wspólnoty ustalałoby pewne podstawowe zasady i rodzaje kryteriów wykluczających wspieranie intensywnych form gospodarki rolnej.	Wariant ten wprowadza wymagania w odniesieniu do sposobów praktycznego zarządzania gospodarstwem rolnym. Wariant ten ogranicza wsparcie tylko do form produkcji rolnej, które wnoszą pozytywny wkład w zrównoważone gospodarowanie gruntami.
Wariant IV WYSOKA WARTOŚĆ PRZYRODNICZA	1) Etapy wytyczania granic obszarów na podstawie wspólnych kryteriów biofizycznych; 2) Ograniczanie wyznaczonych obszarów wyłącznie do terenów rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej, tzn. takich, gdzie rolnictwo jest główną lub dominującą formą użytkowania gruntów, a jego zachowanie ma duże znaczenie dla zachowania na nich różnorodności gatunków i ich siedlisk na skalę co najmniej regionalną.	Reguły kwalifikowalności byłyby określane na poziomie państw członkowskich, zgodnie z kryteriami spójnymi z celami instrumentu ONW.	Ze względu na brak ustalenia wskaźników wysokiej wartości przyrodniczej na poziomie UE, zaniechano w najbliższej przyszłości rozpatrywania tego wariantu

Źródło: Opracowanie na podstawie: [O *dokładniejszym ukierunkowaniu...* 2009].

Jednakże należy zauważyć, że obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania są narażone na upadek gospodarki, nie tylko ze względu na prowadzenie na nich ekstensywnych form produkcji rolniczej, związanych bezpośrednio z niekorzystnym układem warunków naturalnych na nich występujących, ale również z: ograniczoną wytwarzaną wartością dodaną, rozmiarami gospodarstwa, znacznym oddaleniem od rynków zbytu i zaopatrzenia, brakiem lub niedorozwojem instytucji wspierających ich rozwój, przyczynami natury historycznej itp. W związku z tym, te wszystkie utrudnienia w gospodarowaniu powinny być brane pod uwagę przy wydzielaniu nizinnych obszarów ONW. Dawałoby to możliwości większego różnicowania dopłat, niż obecnie i bardziej obiektywnego kierowania ich do rolników, zgodnie z faktycznymi utrudnieniami w rolniczym wykorzystaniu ziemi, oraz stosowania szerokiego spektrum interwencjonizmu, które przyczyniłoby się do wielofunkcyjnego ich rozwoju i w ten sposób do wzrostu ich konkurencyjności.

Badania prowadzone przez autorkę, niniejszej pracy, wskazują, że faktyczne zróżnicowanie stopnia niekorzystnych warunków gospodarowania w rolnictwie w województwie podlaskim nie jest odzwierciedlone w aktualnej strukturze nizinnych ONW na tym obszarze [Roszkowska-Mądra i in. 2006]. W związku z tym, stosowane obecnie kryteria delimitacji obszarów ONW są dziś nie w pełni wystarczające, aby kierowane wsparcie na te tereny było adekwatne do występujących na nich faktycznych utrudnień w gospodarowaniu. W rozdziale V autorka pracy proponuje nowe podejście wielozmienne do wydzielania nizinnych obszarów ONW, co umożliwi nie tylko trafniejsze adresowanie wsparcia do obiektywnie jego potrzebujących, ale również i jego różnicowanie, w zależności od istniejących utrudnień i niedorozwoju w gospodarowaniu oraz stworzy możliwości stosowania szerokiego zakresu instrumentów wsparcia w celu ich ożywienia społeczno-gospodarczego oraz ułatwi realizację na nich idei zrównoważonego rozwoju, która jest konstytucyjną normą rozwoju Polski we wszystkich obszarach gospodarki.

Przeprowadzona analiza delimitacji obszarów ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej i w Polsce wykazała, że zarówno dotychczasowe, jak i planowane w najbliższej przyszłości zmiany kryteriów wydzielania nizinnych ONW (mają one być oparte na nielicznych wskaźnikach, głównie przyrodniczych) nie są w stanie dobrze odzwierciedlać różnorodności skomplikowanych warunków i sytuacji gospodarczej rolnictwa na tych obszarach (w gminach) i w związku z tym nie mogą służyć efektywnemu wdrażaniu unijnej polityki wspierania ONW.

ROZDZIAŁ IV

OBSZARY ONW W POLSCE

4.1. Przyczyny i ewolucja interwencjonizmu państwowego w odniesieniu do obszarów ONW

Aktywne oddziaływanie państwa na sferę gospodarczą i społeczną jest nazywane interwencjonizmem państwowym. Uzasadnieniem stosowania interwencjonizmu jest zjawisko zawodności rynku, którego przejawem są np.: niekorzystne efekty zewnętrzne, niestabilność gospodarki, a także niesprawiedliwość w podziale dochodów. Polityka interwencyjna jest podejmowana więc głównie w celu: podtrzymywania wzrostu gospodarczego i dochodów, wspierania procesów restrukturyzacji i modernizacji gospodarki, utrzymania równowagi bilansu płatniczego, łagodzenia skutków bezrobocia oraz walki z ubóstwem i patologią [Duczkowska-Małysz 1998 s. 128; Woś 2000, s. 7 – 20; Wilkin 2002; Tomczak 2005, s. 361 – 374; Smoleń, Górniak 2007, s. 20 – 24; Adamowicz 2009].

Interwencjonizm państwowy w gospodarce jest realizowany za pomocą polityki gospodarczej państwa, która może być realizowana za pomocą różnych instrumentów, uzależnionych i dostosowanych do specyfiki obszaru i kierunku oddziaływania. Do najważniejszych kierunków oddziaływania polityki gospodarczej państwa w gospodarce rynkowej zalicza się [Adamowicz 2009]:

- wspieranie rozwoju gospodarki krajowej, dzięki dopływowi środków niezbędnych do wykonywania przez państwo funkcji wewnętrznych i zewnętrznych;
- wspomaganie funkcjonowania i rozwoju tych sektorów gospodarki, które nie cieszą się wystarczającym zainteresowaniem ze strony przedsiębiorców prywatnych;
- ochronę działalności gospodarczej obywateli własnego kraju przed zagraniczną konkurencją;
- osłonę konkurencji przed porozumieniami organizacji monopolistycznych;
- przeciwdziałanie rozwojowi sytuacji kryzysogennych i stagnacyjnych oraz pobudzanie i kształtowanie warunków sprzyjających procesom wzrostu;
- działania w zakresie ochrony środowiska naturalnego, utrzymania ładu społecznego i zapewnienia ładu przestrzennego.

Interwencjonizm państwa jest stosowany także wobec sektora rolnego. Jedną z podstawowych przyczyn jego stosowania w rolnictwie: [...] *są szczególnie cechy gospodarki rolnej, które wynikają z samej istoty gospodarowania na roli oraz z długofalowych procesów rozwojowych* [Adamowicz 2009]. Rolnictwu, pomimo malejącego jego udziału w wytwarzaniu produktu krajowego (narodowego) brutto, wciąż przypisuje się duże znaczenia w gospodarce. Powodem tego jest fakt, że: [...] *wszyscy jesteśmy dziećmi ziemi skazanymi na konsumpcję żywności* [Czyżewski 2001].

Przyczyn interwencjonizmu w ten dział gospodarki upatruje się w specyficznych cechach produkcji rolniczej¹ i popycie żywnościowym oraz w potrzebie: [...] *opracowywania i realizacji nowych strategii rozwojowych spowodowanych wyczerpywaniem się możliwości rozwoju typu industrialnego* [Wyzińska-Ludian 1996, s. 9 – 33; Woś 2000; Wiklin 2002; Tomczak 2005, s. 361 – 374; Adamowicz 2009].

Amerykański ekonomista, Stiglitz, do głównych przyczyn interwencji państwa w rolnictwie zaliczył: występowanie zjawiska kosztów i efektów zewnętrznych, konieczność dostarczania dóbr publicznych do rolnictwa, niekompletność i niedoskonałość rynków związanych z rolnictwem, niedoskonałość informacji, a także przeciwdziałanie nadmiernym dysproporcjom w dochodach rolniczych [Stiglitz 1987]. Poglądy te podzielają również inni autorzy zajmujący się tą tematyką badawczą [Adamowicz 1990, 2009; Wilkin 1994, 2002; Woś 2000; Czyżewski 2001; Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2004, s. 114; Tomczak 2005, s. 361 – 374].

Szczególnie duże dysproporcje w dochodach rolniczych są zauważalne między obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania i poza nimi, co stanowi przyczynę interwencjonizmu wobec nich [Rosner 1999; Kulikowski 2003; Dax 2005; van Keulen 2006]. Obszary te ze względów ekonomicznych, jak i społecznych, wynikających z charakteru ich rozdrobnionej gospodarki rolnej (niski potencjał zatrudnienia, produkcji i dochodów), wymagają pomocy. Celem stosowanego interwencjonizmu wobec nich jest przede wszystkim: zachowanie ich żywotności, poprawa na nich zarządzania, rozwój pozarolniczych funkcji, ochrona środowiska i krajobrazu oraz zachowanie wartości kulturowych [Liro 2000; Hovorka 2005]. Wraz ze zmianami otoczenia, powodowanymi przez różne czynniki, zmianom ulegają również cele interwencjonizmu w rolnictwo. Inne cele przyświecały polityce rolnej PRL, a inne nabrały znaczenia po przemianach ustrojowych w Polsce. W okresie PRL celem polityki rolnej było przede wszystkim tworzenie dogodnych warunków do wzrostu produkcji rolniczej oraz poprawa warunków pracy i życia ludności rolniczej. Wraz z transformacją ustrojową ewolucji także uległy cele polityki rolnej, które w coraz większym stopniu są powiązane z problematyką funkcji wsi. Funkcje te są określane nie tylko jako produkcja surowców rolniczych (żywnościowych i innego przeznaczenia), użytkowanie zasobu pracy i wytwarzanie dochodów ludności rolniczej, ale również gospodarowanie przestrzenią kraju w celach pozarolniczych [Leopold 1997, s. 23; Woś 2000, s. 7 – 20; Smoleń, Górniak 2007, s. 20 – 24].

¹ Specyfika produkcji rolniczej została szczegółowo opisana przez autorkę niniejszej pracy. Zob.: [Roszkowska 1997].

Formy więc i sposoby aktywnego oddziaływania państwa na różnych etapach rozwoju są różne i zależą od: sytuacji gospodarczej i politycznej kraju, od sił i skuteczności grup interesu i wielu innych czynników [Adamowicz 2009].

Obecnie do ważnych celów polityki rolnej należy uznać [Tomczak 2005, s. 363; Duczkowska-Małysz 2008; Wilkin 2009]:

- zapewnienie odpowiedniej podaży bezpiecznej i wysokiej jakości żywności przez rodzimą produkcję rolną i przemysł żywnościowy;
- osiągnięcie wysokiej efektywności i konkurencyjności rolnictwa;
- ochronę i zachowanie walorów środowiska naturalnego;
- modernizację i restrukturyzację rolnictwa;
- zapewnienie rolnikom „godziwych” dochodów i bezpieczeństwa społecznego ludności rolniczej;
- zapobieganie procesom wyludniania się niektórych obszarów rolniczych;
- wspieranie zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.

W ujęciu ekonomiczno-rolniczym interwencjonizm zawiera w sobie trzy ważne aspekty: protekcyjnistyczny, polegający na ochronie rolnictwa krajowego i rynku żywnościowego; regulacyjny, związany z praktyką państwa w zakresie stosowania określonych norm jakościowych, standardów higienicznych regulujących obrót towarami rolno-żywnościowymi; oraz aspekt finansowy oznaczający subsydiowanie produkcji rolnej i konsumpcji żywności przez system dotacji, zwolnień podatkowych, cen i itp. [Hunek 1991, s. 68; Tomczak 1994; Smoleń, Górniak 2007, s. 25 – 41].

Jednym z obszarów polityki aktywnego oddziaływania państwa na procesy zachodzące w rolnictwie w warunkach gospodarki rynkowej jest interwencjonizm na obszarach o niekorzystnych warunkach dla rolnictwa, a także w regionach wyraźnie upośledzonych gospodarczo [Smoleński 1991 s. 33; Skawińska 1993; Ślusarz 2005; Niewiadomski 2005; van Keulen 2006; Ruben i in. 2007]. Konieczność interwencji państwa na tych obszarach wynika z niedoskonałości rynku. Uzasadnieniem polityki wobec nich jest fakt, że rynek nie realizuje tych wartości, które z punktu widzenia społecznego są ważne. Okazuje się, że skuteczność rynku jest ułomna w przypadku zapobiegania powstawaniu obszarów nędzy i ubóstwa, ochrony krajobrazu i wartości kulturowych, które ze względu społecznego są bardzo ważne. Ukierunkowane działania w odniesieniu do obszarów opóźnionych w rozwoju mają na celu dążenie do poprawy na nich infrastruktury technicznej (drogi, wodociągi, łączność) oraz społecznej (szkolnictwo, opieka zdrowotna) w celu pobudzenia aktywności miejscowej ludności, która może się ujawnić bez udziału zewnętrznej pomocy. W związku z tym, pomoc ta może być stosowana w sferze inwestycji w postaci np.: ulg podatkowych, preferencyjnych warunków kredytowania lub też wspierania lokalizacji przedsięwzięć pozarolniczych [Rosner i in. 1998; Bański 1999; Kutkowska 2007c, s. 30]. Zdaniem Leopolda, regionalizacja polityki może być stosowana wyłącznie w sferze inwestycji [Leopold 1998, s. 31]. Jednakże nie wszyscy podzielają ten pogląd, twierdząc, że poprawa warunków gospodarowania i życia na tych obszarach powinna odbywać się przez decentralizację decyzji dotyczących kierunków ich dalszego rozwoju i zastosowania różnorodnych środków interwencjonizmu państwowego i sa-

morządowego [Kutkowska 2001; *Podstany strategii zintegrowanego...* 2003; Oskam i in. 2004; Rosner, Stanny 2008; Ruiz i in. 2008].

Przygodzka podkreśla, że polityka rolna powinna być tak zaprojektowana, aby jej koszty nie przekraczały potencjalnych korzyści [Przygodzka 2006, s. 71]. Dogłębna analiza powinna być przeprowadzona osobno dla każdego instrumentu z punktu widzenia optymalnego poziomu interwencji. Źle zaprojektowana polityka może wywoływać poważne, długotrwałe zakłócenia w funkcjonowaniu rolnictwa, na przykład błędnie prowadzona w okresie PRL polityka alokacji środków produkcji dla rolnictwa i dotacji pośrednich, dyskryminująca rejony o przewadze drobnotowarowej gospodarki chłopskiej, a protekcyjnie traktująca rejony lepiej rozwinięte o wyższej intensywności i kulturze gospodarowania w rolnictwie. Tak prowadzona polityka doprowadziła, niezależnie od istniejących naturalnych uwarunkowań rolnictwa, do pogłębiania się międzyregionalnych różnic warunków życia, pracy i produkcji [Wyziąńska-Ludian 1996; Tomczak 2005, s. 91 – 105].

Rozwój rolnictwa na terenach o niekorzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolniczej był i jest wolniejszy w porównaniu z obszarami o sprzyjających warunkach. Niebezpieczeństwo degradacji rolnictwa na tych obszarach narastało w miarę rozwoju gospodarczego i rozszerzania się powiązań międzyregionalnych, dzięki rozwojowi komunikacji. Dopóki były one w izolacji przestrzennej i nie nastąpiła uniformizacja cywilizacyjna, dopóty rolnictwo terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania mogło stanowić wystarczające zajęcie dla społeczności zamieszkującej te obszary. Jednakże w miarę postępującego rozwoju gospodarczego zmniejszała się ich izolacja przestrzenna. Wysokie koszty produkcji żywności powodowane utrudnieniami przyrodniczymi i narastająca konkurencja żywności z obszarów o sprzyjających warunkach produkcji rolniczej spowodowały migrację ludności z obszarów upośledzonych. Migracja ta dotyczyła głównie ludzi młodych i powodowała szybkie starzenie się ludności rolniczej na tych obszarach. Smoleński uważa, że w okresie szybkiego rozwoju gospodarczego już sam fakt zapóźnienia gospodarczego rejonu był wystarczającym powodem podupadania rolnictwa i migracji ludności na bardziej rozwinięte gospodarczo obszary [Smoleński 1988, s.127]. Coraz większa liczba ludności rolniczej, zamieszkująca te obszary, nie widziała dla siebie perspektyw dalszego tam życia z powodu: braków w dziedzinie infrastruktury, zanikania życia społeczno-kulturalnego, wzrastających odległości do szkoły, ośrodka zdrowia, kina. W związku z tym, istniejące tam ograniczenia stały się przedmiotem szczególnego zainteresowania rządów w różnych krajach, które starały się zapobiegać degradacji tych obszarów pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Do podstawowych form przeciwdziałania procesom degradacji rolnictwa, przeważnie realizowanych równoległe, należą: [Smoleński 1988, s. 130; Woś 2000; Tomczak 2005, s. 361 – 374]:

- dofinansowanie rozbudowy infrastruktury ze środków społecznych lub z budżetu państwa;
- stosowanie różnych form dotowania gospodarstw;
- aktywizacja gospodarcza, którą wspierano środkami budżetu państwa.

Rolnictwo, które jest znacząco uzależnione od szeroko rozumianych warunków przyrodniczych, jest w Polsce bardzo zróżnicowane. Skutkuje to dużym zróżnico-

waniem regionalnym poziomu rolnictwa zarówno pod względem produktywności ziemi, intensywności produkcji rolniczej, jak i pod różnymi względami społeczno-ekonomicznymi. Regionalne dysproporcje występujące w rolnictwie są wynikiem wielu współistniejących czynników, wśród których znaczące miejsce zajmują również uwarunkowania historyczne, które sprawiły, że dysproporcje regionalne, ukształtowane w okresie rozbiorów Polski, utrzymują się w dalszym ciągu. Powyższe fakty skłoniły państwo do stosowania polityki interwencyjnej wobec obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie.

Problematyka rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania została dostrzeżona w prawodawstwie polskim już w okresie międzywojennym. Pierwszymi obszarami, na które zwrócono uwagę, były obszary górskie. Ustawa z dnia 28.12.1925 roku nakazywała uwzględniać, przy wykonywaniu nadziału ziemi, miejscowe warunki gospodarowania w celu zapewnienia żywotności gospodarstwom rolnym. W okresie powojennym prawodawstwo polskie nie zajmowało się w sposób szczególny obszarami górkimi. Dopiero w roku 1981 ponownie pojawiło się w prawodawstwie polskim pojęcie ziem górskich i podgórszych, tj. położonych powyżej 400 m n.p.m. Wsparciem objęto tereny, na których co najmniej 50% użytków rolnych było położonych powyżej 400 m n.p.m.² [Orlewski, Tańska-Hus 2004].

W systemie świadczeń obciążających indywidualne gospodarstwa rolne na rzecz potrzeb ogólnospołecznych, sytuacja gospodarstw słabszych, położonych na obszarach o mniejszych możliwościach produkcyjnych, została zauważona w Polsce w latach 50-tych minionego wieku. W latach 1951-1984 za podstawę wymiaru podatku gruntowego przyjmowano ogół przychodów z gospodarstwa, ujętych w przeciętnym przychodzie szacunkowym gospodarstwa, którego norma zależała od rodzaju i klasy użytku, położenia w okręgu gospodarczym i położenia w strefie ekonomicznej. Skale podatkowe były progresywne, zwiększające się w miarę wzrostu przychodu szacunkowego gospodarstwa³. Od roku 1972, na podstawie uchwalonej przez Sejm 26 października 1971 ustawy o podatku gruntowym, nastąpiło zniesienie progresji w świadczeniach dla gospodarstw rolnych średnich i dużych, zwłaszcza mających grunty słabe, położonych na ziemiach centralnych. Ponadto, nastąpiło zmniejszenie rozpiętości norm przeciętnego przychodu szacunkowego z 1 ha, z tytułu położenia gospodarstwa względem miasta [Gorzela 1987, s. 248 – 249; Kozuch i in. 2000, s. 128 – 135].

Uchwalona 15 listopada 1984 r. przez Sejm ustawa o podatku rolnym, obowiązująca od 1 stycznia 1985 roku⁴, wprowadziła zwolnienia i ulgi podatkowe od podat-

² Normy odnoszące się do położenia n.p.m. zostały obniżone jeszcze w roku 1981 do 350 m n.p.m. Wsparcie dotyczyło dziesięcioprocentowych dodatków do cen żywa wołowego i cielęcego oraz piętnastoprocentowego do mleka. Ponadto, zostały wprowadzone na mocy zarządzeń Ministra Finansów z dnia 17.03.1981 r. i następnie z 15.12.1982 r. udogodnienia w zakresie prawa podatkowego.

³ Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. oraz dekret z dnia 30 czerwca 1951 r., Dz. U.1951, poz.294; Dz. U. 1955, poz.143, art.6.

⁴ Ustawa z 15.XI.1984 r. o podatku rolnym [(Dz.U.z 1993 r., Nr 94, poz.431; z 1994 r., Nr 1, poz. 3; z 1994 r., Nr 91, poz.409)].

ku rolnego dla rolników gospodarujących w niesprzyjających warunkach środowiskowych dla produkcji rolniczej. Zwolniono od podatku rolnego użytki rolne klas: V, VI i VIz (co oznaczało, że podatek uwzględniał rentę różniczkową) oraz wprowadzono ulgi podatkowe przysługujące podatnikom z tytułu położenia gruntów na terenach podgórskich i górskich. Ustawa ta jednak pomijała inne tereny, na których występowały różne trudności w rozwoju rolnictwa, np.: zagrożenia wyludnieniem, niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego czy też ograniczenia prawne dotyczące ochrony środowiska (tereny parków narodowych).

Na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 4 z dnia 21.01.1985 roku została zainicjowana realizacja programu aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich i podgórskich (około 8% ogólnej powierzchni użytków rolnych), powszechnie zwana Uchwałą górską [Uchwała Rady Ministrów z 6 lutego 1981 roku; M.P., Nr 6, poz. 47], która była próbą praktycznego rozwiązania kwestii tzw. obszarów problemowych. Celem jej miało być przyspieszenie rozwoju infrastruktury społecznej i gospodarczej ziem górskich i górzystych⁵. Na przeprowadzenie programu aktywizacji nie zostały jednak zarezerwowane konkretne środki budżetowe i nie został on w konsekwencji w pełni zrealizowany. W wielu gminach uchwała ta nie sprawdziła się i miała raczej charakter deklaracyjny. Generalna uwaga, która wynikała z realizacji „uchwały górskiej” i którą można odnieść do innych terenów o niekorzystnych warunkach, to mianowicie to, że tereny te nie mogą rozwijać się jedynie przy wykorzystaniu sił lokalnych. Ich rozwój wymaga wsparcia zewnętrznego w postaci wniesionego kapitału na rzecz rozwoju infrastruktury oraz funkcji pozarolniczych. Funkcjonowanie „uchwały górskiej” przestało obowiązywać po roku 1989. Od tego momentu obszary te były objęte już tylko ustawą z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, przewidującą ulgi w podatku rolnym z tytułu położenia gruntów na terenach uznanych jako podgórskie i górskie (tekst jedn. Dz.U. z 1993r., Nr 94, poz. 431).

W 1988 roku Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej przygotowało i przedłożyło Sejmowej Komisji Rolnictwa projekt programu dotyczącego gospodarowania na glebach lekkich i w rejonach trudnych. Przyjęto założenie wdrażania jego w gminach, w których:

- udział gleb lekkich wynosi ponad 70% gruntów ornych;
- wartość wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest mniejsza od 55 punktów;
- udział gruntów PFZ wynosi ponad 5% powierzchni użytków rolnych w gminie.

Powyższe kryteria spełniały 124 gminy, na których gleby lekkie stanowiły 504 tys. ha, co stanowiło 10,3% powierzchni gruntów ornych o glebach lekkich w kraju. Przeprowadzona szczegółowa analiza gmin spełniających, wyżej wymienionej, kryteria, skłoniła do zakwalifikowania w ramach programu aktywizacji społeczno-go-

⁵ W ramach programu przewidywano wykonywanie prac w zakresie: poprawy zaopatrzenia w wodę, melioracji, zbiegów przeciwerozynnych i rekultywacyjnych, regulacji potoków górskich, modernizacji sieci energetycznej, poprawy infrastruktury technicznej i społecznej.

spodarczej gminy województw wschodniej Polski. Wybór taki uzasadniono koncentracją na tych obszarach drobnych gospodarstw rolnych, ponadto: występowaniem nadmiaru siły roboczej, niskimi kwalifikacjami rolniczymi właścicieli gospodarstw, niskim zużyciem środków produkcji z zakupu do produkcji rolniczej i dużym obszarem gleb lekkich (53% ogólnej powierzchni gruntów ornych ok. 2,6 mln ha). Obciążenia finansowe funkcjonujących tam gospodarstw w stosunku do wartości skupu na 1 ha użytków rolnych były około dwukrotnie wyższe od średniej krajowej. W związku z powyższym, było wiele względów społeczno-ekonomicznych skłaniających do objęcia programem aktywizacji tych obszarów [Strużek 1989]. Celem tego wsparcia miały być, obok znaczącego podniesienia produktywności ziemi i pełniejszego wykorzystania zasobów pracy, także: poprawa gospodarowania zasobami wody, podniesienie dochodów ludności i poprawa ich warunków życia oraz zachowanie równowagi ekologicznej. Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej planowało osiągnąć zamierzone cele dzięki stosowaniu następujących środków [Strużek 1989]:

- zwolnienie użytkowników gruntów rolnych klasy VI z obowiązku ponoszenia wszelkich obciążeń finansowych;
- zwolnienie z podatku rolnego użytkowników gruntów rolnych V klasy;
- pozostawienie podatku rolnego w gminie i przeznaczenie go na fundusz gminy;
- zwolnienie na okres 5 lat z obciążeń podatkowych nowo organizowane jednostki gospodarcze zajmujące się działalnością pozarolniczą;
- zapewnienie rolnikom, nabywającym grunty z PFZ, kredytów preferencyjnych i umarzalnych na zakup maszyn i urządzeń oraz budowę budynków mieszkalnych i inwentarskich;
- zwolnienie na okres 10 lat z płatności wszelkich świadczeń finansowych rolników, którzy zdecydowali się nabyć co najmniej 5 ha gruntów PFZ;
- stworzenie możliwości stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych rolników;
- w rejonach o znacznych zasobach gruntów z PFZ umożliwienie emerytom i rencistom bezpłatnego użytkowania gruntów o powierzchni do 3 ha z zachowaniem dotychczasowych, przysługujących świadczeń społecznych;
- opracowanie oraz wdrażanie przez instytucje badawczo-naukowe metod gospodarowania na tych obszarach;
- zatrudnianie specjalistów z różnych dziedzin na preferencyjnych zasadach⁶;
- zapewnienie aktywizowanym obszarom pierwszeństwa w zaopatrzeniu w środki produkcji, materiały budowlane, maszyny itp.;
- opracowywanie planów urządzeniowo-rolnych gmin (scalanie gruntów, melioracje, rekultywacje gruntów), zbudowanie w ciągu pięciu lat podstawowej sieci dróg i zwiększenie inwestycji na rozwój pozostałej infrastruktury

⁶ Preferencyjne zasady zatrudniania dotyczyły: zwiększenia uposażenia do 30% dla osób posiadających wyższe wykształcenie, udzielania bezzwrotnych kredytów, przydziału działek budowlanych oraz zaopatrzenia w materiały budowlane.

tury technicznej (meliorację, elektryfikację, wodociągi, telefonizację) i społecznej (ośrodki zdrowia i kultury, przedszkola, szkoły, żłobki);

- zalesianie gruntów najsłabszych klas bonitacyjnych.

Funkcję głównego animatora realizacji programu aktywizacji miały przejąć społeczności lokalne, natomiast władzom centralnym i wojewódzkim przypisano tworzenie warunków ułatwiających procesy aktywizacyjne. Jednak w polityce rolnej Polski Ludowej jedynym, zrealizowanym programem regionalnym był program odbudowy rolnictwa ziem północno-zachodnich i ich integracji. Aczkolwiek, jak uważa Strużek, nie zostały w nim w pełni wykorzystane możliwości rozwoju silnych ekonomicznie gospodarstw indywidualnych [Strużek 1989].

W latach 80-tych minionego wieku w Polsce wykonywano wiele badań naukowych, których celem było badanie stopnia zróżnicowania przestrzeni rolniczej [Szlachta 1984; Horodeński 1985; Kulikowski 1987; Zagózdźon 1990; Bański 1997]. Na podstawie badań, przeprowadzonych pod kierunkiem Kamińskiego, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przygotowało projekt pt. *Koncepcja regionalizacji polityki rolnej*, który przyjął Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w czerwcu 1989 roku. W projekcie tym przedstawiono cele i kierunki przyszłej polityki rolnej. Za podstawowe cele uznano wówczas:

- zahamowanie procesu wyłączenia ziemi z produkcji rolnej;
- zapobieganie wyludnianiu się wsi w niektórych rejonach kraju;
- prowadzenie polityki dowartościowującej rejonu zaniedbane i wykorzystywanie tzw. „szans rozwojowych”.

Do kategorii obszarów wymagających działań interwencyjnych ze strony państwa Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MRiGŻ) w 1989 roku zaliczyło [Skawińska 1993, s. 53]:

- gminy, w których gleby lekkie (V, VI klasy) w powierzchni gruntów ornych o trwałym zagospodarowaniu stanowią co najmniej 70%;
- gminy, w których powyżej 700 ha lub ponad 10% użytków rolnych było w zasobach PFZ;
- grunty rolne położone na terenach górzystych, ponad 350 m n.p.m. lub o nachyleniu powyżej 12 stopni, lub dojazd odbywa się po terenach górzystych, które nie były objęte „uchwałą górską”.

Przygotowany przez MRiGŻ projekt został przedstawiony przed wprowadzeniem zmian systemowych w Polsce. Jednak zaprezentowany w nim stan rozpoznania zróżnicowania polskiego rolnictwa nie stracił wiele na aktualności, a pewne propozycje w nim zawarte zostały zrealizowane, np. zniesiono górną granicę powierzchni gospodarstwa rolnego, usunięto bariery własnościowe w obrocie ziemią itp. [Skawińska 1993, s. 53; Kożuch 2000 i in.].

Po przejściu Polski do gospodarki rynkowej sprawa podejścia do rolniczego wykorzystania obszarów o niekorzystnych warunkach do produkcji rolniczej uległa diametralnej zmianie, w odniesieniu zwłaszcza do gleb marginalnych, na których znikła potrzeba intensywnego wykorzystania rolniczych rezerw produkcyjnych. Wielu autorów uważa, że o wiele bardziej uzasadniony byłby na tych ziemiach rozwój pozarolniczych form działalności gospodarczej, np. przeznaczenie ich pod zalesienie, rekrea-

cję, przy zachowaniu sieci osadniczej wyposażonej w infrastrukturę cywilizacyjną, aby zapobiec tworzeniu się większych pustych obszarów [Wojtaszek 1991; Zegar 1989; Strużek 1989; Kutkowska 2007c; Roszkowska-Mądra 2008].

W odniesieniu do regionów o mało sprzyjających warunkach dla rozwoju rolnictwa są proponowane następujące środki, które mogłyby je gospodarczo ożywić [Zegar 1989; Reardon i in. 2001; Barret i in. 2001; Kuyvenhoven 2004; Ślusarz 2005]:

- stymulowanie rozwoju działalności pozarolniczej na wsi, w tym również przetwórstwa rolno-spożywczego, co pozwoli w konsekwencji zmniejszyć zależność od niskowydajnego, na tych obszarach, rolnictwa;
- wprowadzenie preferencji w instrumentarium ekonomicznym (niskoprocentowy kredyt, zwolnienia i ulgi w podatku i innych świadczeniach finansowych dla jednostek gospodarczych podejmujących tam działalność gospodarczą oraz bezpośrednie subsydia z budżetu wspierające rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na wsi);
- finansowanie działań organizacyjnych dotyczących osadnictwa, wprowadzanie nowych technologii produkcji, optymalnych organizacji gospodarstw rolnych.

W warunkach gospodarki rynkowej aktywne oddziaływanie państwa na procesy zachodzące w rolnictwie obejmuje kilka obszarów interwencji⁷, które są ze sobą ściśle powiązane. Jednym z nich jest interwencjonizm państwa na terenach o niekorzystnych warunkach dla rolnictwa, a także w regionach charakteryzujących się znacznym niedorozwojem gospodarczym [Smoleński 1991; Uphoff 2002; Niewiadomski 2005; Ślusarz 2005, 2009].

Polska otrzymywała pomoc Unii Europejskiej w ramach programów przedakcesyjnych „Phare”, „Sapard”. Od 1998 roku program „Phare” został podzielony na trzy grupy:

- „Budowa instytucji”;
- „Spójność Społeczna i Gospodarcza” (Phare SSG);
- „Program Współpracy Przygranicznej Phare” (*Cross order Co-operation, CBC*).

W 2000 roku uruchomiono program „Spójność Społeczna i Gospodarcza” (Phare SSG), realizujący politykę rozwoju regionalnego. Celem jego było zmniejszenie opóźnień i nierówności w poziomie rozwoju regionów, jak również wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej Polski dzięki promowaniu aktywności gospodarczej, a także rozwojowi infrastruktury gospodarczej.

Od początku transformacji gospodarczej powstało kilka dokumentów programowych ważnych dla: polskiego rolnictwa, polityki rolnej, jak i dla obszarów, na których warunki do prowadzenia produkcji rolniczej są utrudnione z powodu uwarunkowań przyrodniczych i socjoekonomicznych. Do programów tych należy zaliczyć:

- „Strategię dla rolnictwa i obszarów wiejskich” [MRiRW, 1990]⁸;

⁷ Do innych obszarów interwencji państwa autor zalicza aktywną politykę państwa w zakresie regulacji rynku wewnętrznego i protekcjonizm państwowy zapewniający ochronę rodzimego rolnictwa na rynkach międzynarodowych.

⁸ Była to pierwsza strategia dla wsi i rolnictwa. Jednym z głównych celów tego programu, istotnym z punktu widzenia obszarów, na których dochody z działalności rolniczej były niewielkie, to tworzenie

- „Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000” [MRiRW, 1994];
- „Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” [MRiRW 1997];
- „Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich” [MRiRW, 1999]⁹;
- „Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa”¹⁰ [MRiRW, 1999];
- „Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003–2006” [Ministerstwo Środowiska, 2002];
- „Krajowy Program Zwiększania Lesistości” [Ministerstwo Środowiska, 2003];
- „Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej” [Ministerstwo Środowiska, 2003];
- „Narodowy Plan Rozwoju 2004 – 2006” [Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003], który wyznaczał kierunki rozwoju obszarów wiejskich i tworzył podstawę SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich.” (SOP) oraz „Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006” (PROW)¹¹;
- „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013” [MRiRW, 2005]¹².

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania zostały objęte pomocą finansową w latach 2004–2006, w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)¹³. Celem tego wsparcia było: zahamowanie depopulacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, podtrzymanie ich żywotności oraz zapobieganie degradacji ekologicznej terenów rolniczych (zwłaszcza górskich i podgórskich oraz położonych we wschodniej i północ-

na obszarach wiejskich alternatywnych źródeł dochodów oraz powstanie socjalnej siatki bezpieczeństwa dla ludności.

⁹ Realizacja powyższych dokumentów rządowych skupiała się głównie na tworzeniu osłony socjalnej dla ludności. W 1999 roku wspieranie rolnictwa ze środków budżetu państwa wynosiło 12% całości wydatków budżetowych, w tym aż 9,67% pochłaniały wydatki na KRUS, a tylko 2,37% stanowiły wydatki na aktywne formy polityki rolnej. Szerzej na ten temat zob.: [Wilkin 2001, s. 64 – 81].

¹⁰ W dokumencie tym, na podstawie istniejących problemów rolnictwa polskiego i zagrożeń występujących w sektorze rolnym, sformułowano po raz pierwszy cele polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

¹¹ Równocześnie zostały opracowane „Strategie Rozwoju Regionalnego Województw”. W strategii rozwoju województwa podlaskiego jako kierunek rozwoju obszarów wiejskich wskazano: wsparcie gospodarstw towarowych, wsparcie gospodarstw nietowarowych w przechodzeniu na produkcję ekologiczną, kreowanie pozarolniczych źródeł dochodu, stymulowanie rozwoju otoczenia rolnictwa i wzrostu zatrudnienia pozarolniczego. W strategii województwa warmińsko-mazurskiego wskazano restrukturyzację obszarów wiejskich, w tym: rozwój technicznej infrastruktury i tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem.

¹² Celem nadrzędnym „Strategii Rozwoju Regionalnego Województw” jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi dzięki wzrostowi gospodarczemu, z uwzględnieniem ochrony środowiska. Cel główny zostanie osiągnięty w wyniku realizacji trzech celów szczegółowych, do których zaliczono: wspieranie rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich, poprawę konkurencyjności rolnictwa i wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego wskutek poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności. Zob.: [*Strategia rozwoju obszarów...* 2005, s. 3].

¹³ Zob.: [Dz.U., Nr 73, poz.657 z 14.04.2004 r.].

no-zachodniej części kraju). Ponadto, rolnicy gospodarujący na obszarach ONW zostali objęci podwyższonym o 10% poziomem wsparcia przy realizacji inwestycji modernizacyjnych w gospodarstwie i wzrostem pomocy inwestycyjnej o 5% dla młodych rolników, którzy przejęli gospodarstwo rolne. Dodatkową korzyść wprowadzenia tego instrumentu wiązano z upowszechnieniem stosowania zasad Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej, która przyczyni się do podniesienia świadomości ekologicznej rolników [*Plan Rozwoju...* 2004, s. 81]. Wsparcie finansowe dla obszarów ONW w Polsce w latach 2004 – 2006 wynosiło 781 mln euro, w tym wsparcie strony polskiej wynosiło 195,4 mln euro.

Obecnie, w warunkach członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej, w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zostały wskazane trzy główne cele nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Do celów tych zaliczono: poprawę konkurencyjności gospodarstw dzięki ich restrukturyzacji, poprawę stanu środowiska oraz krajobrazu w wyniku racjonalnej gospodarki ziemią, poprawę warunków życia ludności wiejskiej i promocję dywersyfikacji działalności gospodarczej. Na podstawie zaleceń unijnych, kraje członkowskie przygotowały własny podział środków publicznych, uwzględniający indywidualne potrzeby i wizje rozwoju. W Polsce został przygotowany taki dokument na poziomie krajowym, poszczególne województwa nie przygotowują odrębnych, regionalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich, co wydaje się być nieuzasadnione ze względu na znaczne zróżnicowanie polskich regionów i potrzebę opracowywania regionalnych strategii rozwoju na podstawie postulatów „oddolnych” i po konsultacjach z samorządami oraz środowiskiem lokalnych rolników i przedsiębiorców” [Chmielewska, Mierosławska 2007].

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w latach 2007-2013 są wspierane przez EFRROW. W Rozporządzeniu 1698/2005 z dnia 20.09.2005 roku został określony cel wsparcia obszarów ONW na lata 2007-2013. W Rozporządzeniu tym, w stosunku do poprzednio obowiązującego z 1999 roku (Rozporządzenie 1257/1999), pominięto jeden z celów wsparcia, a mianowicie cel społeczny, określony jako zapewnienie żywotności społeczności wiejskiej na ONW.

4.2. Metody identyfikacji obszarów ONW

Niezależnie od poziom rozwoju gospodarczego, zarówno w Polsce, jak i w większości krajów Europy i świata, obszary wiejskie były, są i będą zróżnicowane. Obok bogatych obszarów, zaawansowanych ekonomicznie, o wysokim poziomie życia mieszkańców, są obszary biedne, zostające w tyle za pierwszymi. Niejednokrotnie w tym samym regionie występują enklawy, które rozwijają się szybciej i takie, które przeżywają kryzys i nie widzą szans na dalszy rozwój, stanowiące tzw. obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Do najważniejszych spośród nich należą: elementy środowiska przyrodniczego oraz przesłanki: demograficzne, historyczne, polityczne i ekonomiczne. Brak jest uniwersalnych miar opisujących różnice między obszarami rozwiniętymi i zapóźnionymi w rozwoju.

Duczkowska-Małysz sugeruje, że potrzebna jest konwencja umożliwiająca stosowanie określonych, uniwersalnych „mierników zapóźnienia” i wyraźne pokazanie cech (zmiennych) stanowiących wskaźniki (cechy diagnostyczne) procesu marginalizacji obszaru. Autorka zaznacza, że jest to niezwykle trudne przedsięwzięcie ze względu na ewolucję zróżnicowanych przestrzennie zjawisk, gdzie waga poszczególnych trudności i elementarne, określające je, wskaźniki zmieniają się w przestrzeni i czasie. W związku z tym, wyznaczenie granic obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), według Duczkowskiej-Małysz i Kołodziejczyk, stanowi zasadniczą kwestię przy ich identyfikacji i wymaga wypracowania metod klasyfikacji, opartej na obecnej i przewidywanej strukturze funkcjonalnej tych obszarów [Duczkowska-Małysz 1999 ; Kołodziejczyk 2003].

W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi podejściami do identyfikacji obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Niektórzy autorzy proponują bioprodukcyjne wskaźniki zapóźnienia do ich wyróżniania [Bis 1990]. Inni badacze uważają, że tymi kryteriami powinny być: intensywność użytkowania ziemi oraz cechy społecznego rozwoju wsi i rolnictwa [Horodeński 1985; Proniewski 1989; Falkowski 1990].

Kulikowski dokonał identyfikacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie na podstawie oceny stopnia wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej [Kulikowski 1987]. Natomiast w badaniach Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (IRWiR PAN) identyfikowano obszary problemowe w rolnictwie na podstawie wielowymiarowego przestrzennego zróżnicowania społeczno-gospodarczego [Rosner 1999; Rosner 2002].

Skawińska podzieliła obszary wiejskie, na których występują znaczące utrudnienia w gospodarowaniu, na trzy kategorie [Skawińska 1993]:

- obszary depresji produkcyjnej, które nie w pełni wykorzystują możliwości stwarzane przez warunki przyrodnicze i gospodarcze;
- obszary marginalne – obszary, które cechują się niekorzystnymi warunkami przyrodniczymi;
- obszary konfliktowe, na których koncentruje się wiele funkcji gospodarczych, powodując ograniczenia rozwoju rolnictwa.

Zagożdżon wydzielił osiem różnych kategorii obszarów problemowych w Polsce, a mianowicie: obszary odpływu ludności; obszary obniżonej efektywności rolnictwa; obszary zagrożenia ekologicznego; obszary obniżonej zdrowotności; tzw. „sfery niedostatku”; obszary dysproporcji strukturalnych; obszary peryferyjne i pogranicza; oraz Sudety jako obszar wieloproblemowy [Zagożdżon 1988]¹⁴.

¹⁴ Wydaje się jednak, że taka koncepcja identyfikacji nie do końca jest słuszna ze względu na to, że w siedmiu kolejnych obszarach zastosowano kryterium przedmiotowe wyróżnienia obszarów, a w ostatnim pod uwagę wzięto wiele różnych kryteriów. Wobec tego do wydzielenia obszarów pogranicza i peryferyjnych również można by było zastosować wiele innych kryteriów wyróżnienia obszarów.

Kulikowski, podobnie jak Klaassen¹⁵, proponuje zaliczyć do rolniczych obszarów problemowych również rejonu zagrożonego wzorca gospodarowania [Klaassen 1965; Kulikowski 1987]. Natomiast Bański wydziela cztery typy rolniczych obszarów, na których występują niekorzystne warunki do prowadzenia rolniczego gospodarowania [Bański 1999]. Przedstawia je tabela 4.1.

Tabela 4.1.
Typy rolniczych obszarów problemowych, według Bańskiego

Typ	Cechy obszaru	Metoda delimitacji
1. Obszary opóźnione w rozwoju a) krytyczne b) patologiczne c) progowe	Najniższy w skali kraju poziom rozwoju rolnictwa a) brak szans rozwoju b) niskie szanse rozwoju c) zdolne do rozwoju	Zestaw cech diagnostycznych a) minimalne wartości mierników b) w większości minimalne wartości mierników c) niskie minimalne wartości mierników
2. Obszary rezerw produkcyjnych a) przyrodniczych b) społeczno-ekonomicznych	a) niskie efekty produkcyjne w stosunku do jakości środowiska przyrodniczego b) niskie efekty produkcyjne w stosunku do poziomu rozwoju rolnictwa	a) wartość produkcji globalnej z 1 ha w przeliczeniu na 1 pkt jrpp lub relacje pomiędzy teoretycznymi i rzeczywistymi plonami b) plony 4 zbóż na 1 pkt wskaźnika poziomu rozwoju rolnictwa (Wp)
3. Obszary konfliktów	Kolizja pomiędzy rolnictwem a innymi funkcjami gospodarczymi ogranicza należyte wykonywanie funkcji rolniczej	Rozpoznanie na podstawie badań teoretycznych i literatury
4. Obszary niekorzystnych warunków przyrodniczych a) obszary niskiej jakości przestrzeni produkcyjnej b) obszary zdegradowanego środowiska rolniczego	a) naturalne warunki przyrodnicze utrudniają produkcję rolną b) zdegradowane przez człowieka środowisko przyrodnicze utrudnia produkcję rolną	a) niski wskaźnik jrpp lub innych syntetycznych mierników walorów agroekologicznych b) różne wskaźniki zanieczyszczenia lub degradacji środowiska przyrodniczego

Źródło: [Bański 1997].

Kulikowski przyjął stopień wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej jako kryterium wydzielenia rolniczych obszarów, na których występują utrudnienia w rolniczym gospodarowaniu. Autor wyróżnił cztery kategorie obszarów rolniczych: 1) obszary depresji produkcyjnej¹⁶, 2) konfliktowe, 3) marginalne i 4) rejonu zagrożonego wzorca gospodarowania. W północno-wschodniej części Polski wyróżnił dwa rolnicze obszary problemowe, a mianowicie [Kulikowski 1987]:

¹⁵ Jako obszary problemowe proponuje uznać „rejonu prosperujące”, których dotychczasowa pozycja może być zagrożona. Nazywane są one przez autora jako potencjalnie zacofane, ponieważ w przypadku niepodjęcia zapobiegawczych działań byłyby zagrożone pogorszeniem swej pozycji w kraju.

¹⁶ Inaczej nazywane obszarami nie wykorzystanych szans rozwojowych.

- łomżyńsko-białostocki – o dominacji rolnictwa indywidualnego, znacznym odplywie ludności, słabym poziomie mechanizacji i niskim poziomie kultury rolnej;
- olsztyńsko-elbląski – o niedorozwoju przemysłu przetwórstwa spożywczego w stosunku do istniejącej bazy surowcowej, niskim poziomie usług produkcyjnych i niskim stopniu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Trzy pierwsze kategorie obszarów problemowych, przyjęte przez Kulikowskiego, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 1989 roku zaliczyło do kategorii obszarów wymagających działań interwencyjnych ze strony państwa. Ponownie w 2003 roku Kulikowski, na podstawie danych PSR z 2002 roku, dokonał próby wydzielenia obszarów ONW w rolnictwie. Po przeprowadzonej analizie, 41 cech rolnictwa indywidualnego w Polsce, dotyczących warunków naturalnych, społeczno-ekonomicznych i techniczno-organizacyjnych, autor wskazał 11 cech¹⁷ wskaźnikowych (diagnostycznych), które były podstawą wyznaczenia obszarów ONW w rolnictwie Polski. Wykazano w ten sposób istnienie w Polsce 591 gmin problemowych i 451 wysoce problemowych, w których liczba cech problemowych wynosiła, co najmniej 6, wśród maksymalnie 9 [Kulikowski 2003].

W Polsce oficjalnie pojęcie **obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania** przyjęto wraz z powołaniem pierwszego krajowego aktu prawnego dotyczącego ONW (Rozporządzenie R.M. z 14.04.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach ONW objętej PROW). Obszary te zostały wyznaczone na podstawie ramowych wytycznych UE i następnie zatwierdzone przez Komisję Europejską. Jednak, jak wynika z badań prowadzonych przez autorkę niniejszej pracy, na obszarze województwa podlaskiego faktyczny stopień zróżnicowania niekorzystnych warunków gospodarowania w rolnictwie nie jest odzwierciedlony w aktualnej strukturze ONW na tym obszarze [Roszkowska-Mądra i in. 2006].

¹⁷ Do wyznaczania obszarów problemowych w rolnictwie przyjęto następujące cechy: wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej; udział indywidualnych gospodarstw rolnych o pow. 1-5 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw w badanej gminie; udział kierowników indywidualnych gospodarstw rolnych nie posiadających wykształcenia rolniczego w ogólnej liczbie gospodarstw; udział gospodarstw rolnych posiadających użytki rolne w 10 i więcej działkach; udział użytkowników indywidualnych gospodarstw rolnych w wieku powyżej 65 lat w ogólnej liczbie gospodarstw indywidualnych; udział ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych gminy; niski poziom mechanizacji rolnictwa (powyżej 25 ha UR na 1 ciągnik); bardzo niska obsada zwierząt gospodarskich (poniżej 20 SD) na 100ha użytków rolnych; wysoki udział rolniczych gospodarstw domowych (prowadzących działalność rolniczą na powierzchni ponad 1 ha) o dochodach z emerytury i renty przekraczających 50% dochodów ogółem; wysoki udział indywidualnych gospodarstw rolnych produkujących wyłącznie na własne potrzeby w ogólnej liczbie indywidualnych gospodarstw rolnych; wysoki udział indywidualnych gospodarstw rolnych o bardzo małej wartości sprzedanych produktów rolnych (poniżej 10 tys. zł w ciągu roku) w ogólnej liczbie gospodarstw.

4.3. Funkcjonowanie wsparcia z tytułu gospodarowania na obszarach ONW od 2004 roku

4.3.1. Delimitacja ONW

Polska wieś i rolnictwo zostały objęte od maja 2004 roku, jako członek Unii Europejskiej, budżetowym wsparciem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz funduszami strukturalnymi. Wśród działań zaliczanych do II filaru WPR, płatności z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania zostały udostępnione polskim rolnikom jako pierwsze. Jest to najpowszechniej stosowany instrument WPR po płatnościach bezpośrednich, stanowiący 22,6% całkowitych wydatków PROW [Sytuacja ekonomiczna... 2005, s. 58]. Termin **obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania** został przetłumaczony z angielskiego *Less Favoured Areas (LFA)* i przyjęto go wraz z powołaniem krajowego aktu prawnego (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14.04.2004 r., Dz.U., Nr 73, poz.657). W Polsce wyróżniono trzy typy obszarów ONW:

- **obszary górskie**, na których produkcja rolnicza jest utrudniona z uwagi na niekorzystne warunki klimatyczne i ukształtowanie terenu. Obszary te ze względu na ich specyfikę wymagają zastosowania zwiększonych nakładów pracy, środków do produkcji, jak i sprzętu, przy jednoczesnym, znacznym zawężeniu możliwości użytkowania;
- **obszary nizinne**, na których istnieją ograniczenia związane z niską produktywnością rolnictwa (niskie wartości syntetycznego wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej) i w związku z tym grozi na nich zaprzestanie użytkowania ziemi, co może skutkować niekorzystnymi zmianami krajobrazu. Ponadto, obszary te charakteryzuje niekorzystny wskaźnik demograficzny (niska gęstość zaludnienia) i znaczny udział ludności związanej z rolnictwem;
- **obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami**, na których działalność rolnicza powinna być kontynuowana ze względu na: ochronę środowiska, utrzymanie walorów krajobrazu i zachowanie ich potencjału turystycznego. Obszar ten obejmuje gminy i obręby ewidencyjne rejonów podgórskich, które wyznaczono na potrzeby ustawy górskiej (Ustawa z dnia 15.11.1984 r. o podatku rolnym). Gminy te charakteryzują się co najmniej dwiema z niżej wymienionych cech, a mianowicie: małą powierzchnią gospodarstw rolnych (poniżej 7,5 ha); znacznym udziałem gospodarstw, które zaprzestały produkcji rolnej (powyżej 25% gospodarstw); dużym zagrożeniem gleb erozją wodną i dużym udziałem trwałych użytków zielonych w strukturze użytkowania gruntów (powyżej 40%).

Tabela 4.2.

Zasady wydzielania w Polsce obszarów nizinnych ONW

Czynniki demograficzne		Wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej(punkty)				
Gęstość zaludnienia (osób/km ²)	% ludności w gosp. domowych z użytk. działek i gosp.roln.	< 52	52,1-56,0	56,1-66,0	66,1-72,5	>72,6
<25	-	ONW II	ONW I	ONW I	ONW I	ONW I
26-40	>33		ONW I	ONW I	ONW I	
41-60	>50		ONW I	ONW I		
>61	>66		ONW I			

Źródło: [Filipiak 2003; Wąs 2003].

W tabeli 4.2. przedstawiono zasady wydzielania w Polsce obszarów nizinnych ONW. Obszary te dodatkowo są dzielone na dwie kategorie, a mianowicie na tzw.: strefę I i strefę II. Podziału nizinnych ONW na dwie strefy dokonano na podstawie wartości wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Do strefy nizinnej I zaliczono gminy zakwalifikowane wcześniej jako ONW, dla których wartość wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest wyższa niż 52 punkty, natomiast do strefy nizinnej II te gminy, w których wartości tego wskaźnika nie przekraczają 52 punktów.

Pierwszym krokiem w wyborze obszarów spełniających kryteria klasyfikujące je do ONW w Polsce było [Wąs 2003]:

- określenie odpowiedniej wielkości obszarów jednostkowych (np. gmin). Te obszary jednostkowe powinny być dość małe, aby być jednorodnymi, ale także dość duże, aby otrzymać dane statystyczne, geograficzne i agroklimatyczne. W celu spełnienia tych wymagań zdecydowano się w Polsce wybrać gminę¹⁸ jako najmniejszą jednostkę administracyjną.

Drugim krokiem delimitacji obszarów ONW było:

- wybranie kryteriów oceny przydatności obszaru do produkcji rolnej. Kryteria te muszą być zgodne z Rozporządzeniem Rady 1257/1999.

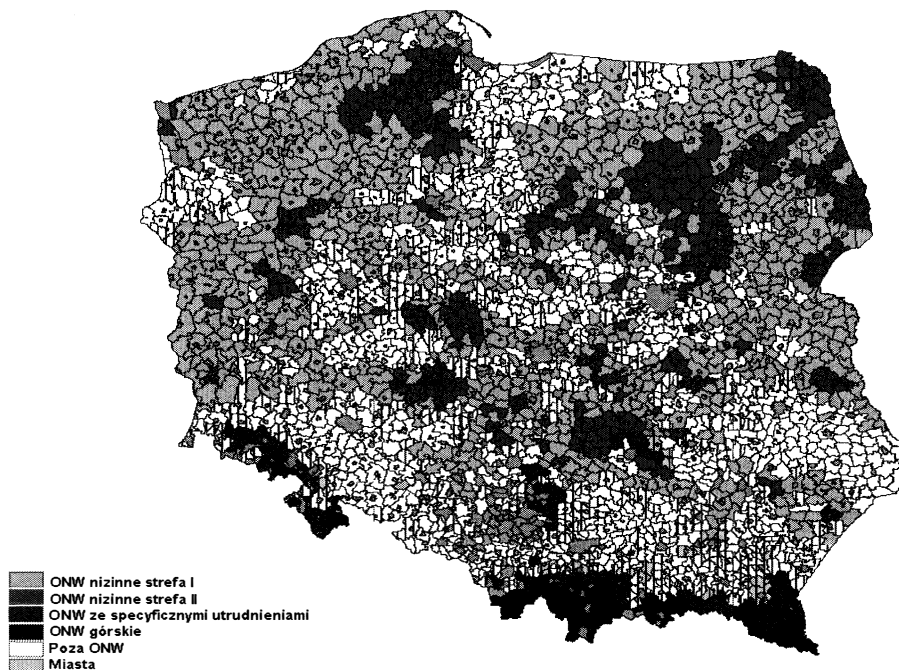
Na obszarach nizinnych ONW wybrano kryteria w celu oceny zarówno warunków agroklimatycznych, jak i demograficznych. Po analizie literatury i sprawdzeniu dostępności jednorodnych danych dla całego kraju, zdecydowano się na zastosowanie wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (Wrpp), gęstości zaludnienia i udziału ludności związanej z rolnictwem. Wskaźnik Wrpp odzwierciedla potencjał rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Został on określony na podstawie czterech zmiennych niezależnych (jakości gleby, przydatności warunków klimatycznych do produkcji rolniczej, rzeźby terenu i stosunków wodnych) na poziomie gmin i obrębów geode-

¹⁸ Polska jest podzielona na 2489 gmin, z których 2171 ma charakter rolniczy. Średnia powierzchnia gminy obejmuje około 150 km².

zyjnych¹⁹. Został opracowany przez IUNG w Puławach w 1974 roku. Wskaźnik ten opiera się na koncepcji podobnej do systemu używanego w Niemczech, znanego jako *Bodenklimazahl*. Obliczenie nizinnych ONW nie wymagało zastosowania oprogramowania GIS²⁰, wystarczyły dane statystyczne opisujące każdą gminę. Potwierdzeniem słuszności wyboru wskaźnika Wrrp do oceny jakości przestrzeni rolniczej jest fakt, że blisko 80% zmienności produkcji zbóż w Polsce, odniesionej do poziomu gminy, można wyjaśnić jako prostą funkcję wskaźnika Wrrp [Wąs 2003].

Rysunek 4.1.

Gminy w Polsce według kategorii ONW



Źródło: [Czapiewski, Niewęłowska 2006].

Łącznie w zasięgu wydzielonych obszarów ONW znalazło się 56,5 % użytków rolnych w Polsce, co przedstawiono na rysunku 2. W wyniku przeprowadzonego podziału, spośród ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce, 34% zostało w całości zakwalifikowanych jako: ONW nizinne I, 11% jako ONW nizinne II, zaś 33% w całości pozostało poza obszarami ONW. Największym odsetkiem gmin zali-

¹⁹ Uzupełniająco wskaźnik Wrrp wyznaczono na poziomie obrębów geodezyjnych, jeżeli na obszarze gminy występowało zróżnicowanie warunków naturalnych, nie pozwalających na odpowiednią ocenę obszarów ONW.

²⁰ Oprogramowanie GISu zostało zastosowane do wydzielenia obszarów „górskich” ONW.

czonych do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania cechuje się województwo podlaskie.

Tabela 4.3.

Zróżnicowanie powierzchni UR położonych na obszarach ONW w Polsce, w latach 2004-2006 i w latach 2007-2013

Typ obszaru	Powierzchnia UR			
	(tys. ha)		(%)	
	2004-2006	2007-2013	2004-2006	2007-2013
ONW górskie	197,8	197,8	1,2	1,2
ONW nizinne	8150,8	8541,4	48,2	52,3
ONW ze specyficznymi utrudnieniami	533,1	489,1	3,2	3,0
Razem ONW	8881,7	9228,3	52,6	56,5
Pozostałe	8017,6	7099,1	47,4	43,5
Razem Polska	16899,3	16327,4	100,0	100,0

Źródło: [Plan Rozwoju... 2004; Program Rozwoju ... 2007].

Powierzchnia UR objęta wsparciem w latach 2007-2013, co ilustruje tabela 4.3., z tytułu gospodarowania na obszarach ONW, w stosunku do lat 2004-2006 uległa zwiększeniu o 346,6 ha, co stanowi 4,1 pkt. procentowego. W latach 2007-2013 nastąpił wzrost powierzchni ONW na terenach nizinnych i zmniejszenie powierzchni ONW ze specyficznymi utrudnieniami w odniesieniu do minionego okresu. W latach 2007 – 2013 wsparciem finansowym, z tytułu utrudnionych warunków gospodarowania, objęto 56,5 % powierzchni UR w Polsce.

W latach 2004 – 2006 podstawę prawną w sprawie wsparcia finansowego obszarów ONW stanowiły: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), Rozdział V (art. 13 – 21) oraz części załącznika, Rozporządzenie Komisji (KE) nr 817/2004 (art. 11 oraz załącznik II: pkt.5.1; pkt.6.3; pkt. 9.V). Natomiast w latach 2007 – 2013 podstawę wsparcia stanowi art.37 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (FFROW), (Dz.U.UE L 277, z 21.10.2005 r.). Celem tego działania zarówno w latach 2004-2006, jak i w bieżącym okresie jest zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i tym samym: utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich oraz promocja rolnictwa przyjaznego środowisku.

4.3.2. Procedury przyznawania wsparcia i realizacja płatności

O wsparcie finansowe, z tytułu prowadzenia działalności na obszarach ONW, może ubiegać się jednostka organizacyjna, osoba fizyczna lub prawna nie posiadająca osobowości prawnej i prowadząca działalność rolniczą w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Producenci, ubiegający się o pomoc w ramach niniejszego działania, muszą

spełniać kilka określonych warunków, a mianowicie: pomoc może być przyznana wyłącznie w stosunku do działek rolnych, położonych w granicach wyznaczonych obszarów ONW, oraz działki te są sklasyfikowane jako użytki rolne i wykorzystywane rolniczo. Ogólna powierzchnia użytków rolnych położonych na ONW na jedno gospodarstwo powinna wynosić co najmniej 2ha (w latach 2004 – 2006) i co najmniej 1 ha (w latach 2007 – 2013). Ponadto, wnioskodawca jest zobowiązany do złożenia wniosku o płatność z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach ONW i przestrzegania minimalnych wymagań na obszarze całego gospodarstwa, w zakresie zasad *Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej*²¹, przez okres co najmniej 5 lat od dnia otrzymania pierwszej płatności. Wnioskodawca również jest zobowiązany do zaniechania stosowania substancji o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta-agonistycznym w żywieniu zwierząt.

Zakres zadań instytucji związanych z wdrażaniem działania „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” przedstawia tabela 4.4. Instytucją wdrażającą to działanie i jednocześnie płatniczą jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Natomiast instytucjami wspierającymi przygotowanie wniosków przez beneficjentów w ramach tego działania są Ośrodki Doradztwa Rolniczego i Izby Rolnicze.

Wysokość stawek dopłat wyrównawczych na obszarach ONW przedstawiono w tabeli 4.5. Została ona oszacowana na podstawie rzeczywistych różnic w osiąganych dochodach z produkcji rolniczej na obszarach ONW i poza nimi. Jednakże, ze względu na ograniczenia budżetowe i dużą powierzchnię obszarów zakwalifikowanych do ONW w Polsce, stawki te zostały zredukowane do poziomu 60% stawek w pełni rekompensujących występujące utrudnienia. Biorąc to pod uwagę, ustalono wysokość stawek dopłat wyrównawczych, które są zróżnicowane i wynoszą od 320 zł/ha na obszarach górskich do 179 zł/ha na obszarach ONW II [Kutkowska 2006b]. Wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa dopłaty wyrównawcze ulegają zmniejszeniu. Rolnicy prowadzący gospodarstwo o powierzchni od 1-50 hektarów otrzymują płatności z tytułu ONW w pełnej wysokości, gospodarstwa o powierzchni 51 do 100 hektarów otrzymują 50% stawki podstawowej płatności, 25% stawki płatności otrzymują rolnicy

²¹ Producenty powinni przestrzegać wymagań w zakresie zasad *Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej*, która obejmuje działania dotyczące: zasad stosowania i przechowywania nawozów (np. dawka nawozu naturalnego, zastosowana w ciągu roku, nie może zawierać więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych; nawozy naturalne płynne powinny być przechowywane wyłącznie w szczelnych pojemnikach; obornik powinien być przechowywany w pomieszczeniach inwentarskich lub na nieprzepuszczalnych płytach gnojowych, posiadających instalację odprowadzającą wyciek do szczelnych zbiorników); rolniczego wykorzystania ścieków na terenie gospodarstwa rolnego i wykorzystania komunalnych osadów ściekowych; stosowania i przechowywania środków ochrony roślin oraz utrzymania czystości i porządku w gospodarstwie rolnym; gospodarowania na użytkach zielonych; ochrony gleb, siedlisk przyrodniczych oraz zasobów wodnych. Zakres zasad *Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej* (ZDPR) jest określony w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. Ponadto, producenci, otrzymujący płatności z tytułu działalności na ONW, są zobowiązani do przechowywania przez okres pięciu lat: dowodów zakupu nawozów i środków ochrony roślin; planu nawożenia w gospodarstwie; atestu dla opryskiwacza ciągnikowego i ewidencji wykonanych zabiegów ochrony roślin oraz dokumentu potwierdzającego kwalifikacje w zakresie stosowania środków ochrony roślin. Por.: [Czapiewski, Niewęglowska 2006, s. 13 – 18; *Sytuacja ekonomiczna...* 2005, s. 63].

gospodarujący na powierzchni powyżej 100ha do 300ha, a gospodarstwa powyżej 300 hektarów nie są objęte dopłatami wyrównawczymi.

Tabela 4.4.
Zakres zadań instytucji związanych z wdrażaniem działania „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”

Wyszczególnienie	Instytucja	Zakres zadań
Instytucja zarządzająca	MRiRW	Zapewnienie efektywności, skuteczności i prawidłowości zarządzania działaniem (monitorowanie realizacji, przeprowadzanie bieżącej oceny realizacji, prowadzenie działań informacyjnych)
Instytucja wyznaczająca ONW	IUNG	Delimitacja ONW
Instytucja wdrażająca działanie	ARiMR	Wykonywanie zadań objętych działaniem
Agencja Płatnicza	ARiMR	Odpowiedzialność za zgodność wniosków z przepisami UE, dokonywanie płatności, przeciwdziałanie i wykrywanie nieprawidłowości w płatnościach, udostępnianie odpowiednim organom dokumentów związanych z wykonywaniem zadań
Jednostka koordynująca	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Sporządzanie sprawozdań i informacji do Komisji Europejskiej o realizacji działania
Instytucje wspierające przygotowanie wniosków przez beneficjentów	Ośrodki Doradztwa Rolniczego, Izby Rolnicze	Pomoc przy przygotowywaniu wniosków
Instytucja zatwierdzająca złożone wnioski	I instancja – Biuro Powiatowe ARiMR, II instancja – Oddział Regionalny ARiMR	Podjęcie decyzji
Instytucja zaangażowana w kontrolę	ARiMR, możliwość zlecenia zadań instytucjom zewnętrznym	Kontrola administracyjna i /lub kontrola na miejscu powierzchni działki; kontrola na miejscu przestrzegania przez Wnioskodawcę zasad <i>Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej</i> .

Źródło: Opracowanie podstawie: [Biuletyn Informacyjny...2006].

Tabela 4.5.
Wysokość stawek dopłat wyrównawczych do użytkowników rolnych na obszarach ONW, w zależności od powierzchni gospodarstwa

Kategorie ONW	Dopłata w zł/ha			
	do 50 ha	50,01-100 ha	100,01-300 ha	pow.300ha
Górskie	320	160	80	brak dopłaty
Nizinne				
strefa nizinna I	179	90	45	brak dopłaty
-strefa nizinna II	264	132	66	brak dopłaty
Obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami	264	132	66	brak dopłaty

Źródło: Opracowano na podstawie danych MRiRW.

Wysokość przyznawanych płatności z tytułu ONW została oparta na różnicach w osiąganych dochodach z produkcji rolniczej na terenach ONW i poza nimi. Podstawę do określenia płatności stanowiło zróżnicowanie dochodu rolniczego w gospodarstwach z obszaru referencyjnego i w gospodarstwach położonych na obszarach ONW [Plan Rozwoju Obszarów... 2004]. Badania przeprowadzone na obszarach ONW na Dolnym Śląsku wykazały, że dopłaty ONW na obszarach górskich nie kompensują wyższych kosztów produkcji, a na obszarach nizinnych występuje wyraźna nadkompensata ponoszonych kosztów [Kutkowska 2006c].

Budżet przeznaczony na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, w ramach PROW, w latach 2004 – 2006 wyniósł 1650,3 mln euro, z czego 978,8 mln przeznaczono na wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, co stanowiło 26% środków „Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).”

Dane zawarte w tabeli 4.6. ilustrują realizację dokonanych płatności z tytułu gospodarowania na obszarach ONW w latach 2004 – 2006.

Tabela 4.6.

Realizacja dokonanych płatności w latach 2004 – 2006 na wsparcie obszarów ONW

Wyszczególnienie	Lata		
	2004	2005	2006
Liczba złożonych i rozpatrywanych wniosków	628762	706359	717650
Liczba beneficjentów	607905	692677	706651
Kwota zrealizowanych płatności [tys.zł]	1 144 735 382,38	1 267 804 336,36	1 294 018 177, 21
Wykorzystanie limitu na lata 2004-2006 [%]	99%		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Największy udział powierzchni obszarów ONW w ogólnej powierzchni występuje w woj. podlaskim (92,9%) i woj. warmińsko-mazurskim (77,0%). Najmniejszy zaś udział powierzchni ONW w ogólnej powierzchni odnotowano w woj. opolskim (9,6%). Spośród ogólnej liczby złożonych wniosków, na działanie z tytułu „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”, 63% wniosków w 2004 roku zostało złożone w ramach ONW nizinne I, 24% ONW II, 10% ONW „ze specyficznymi utrudnieniami” i 3% ONW górskie.

Na wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w latach 2007 – 2013 przeznaczono kwotę 2 448,75 mln euro, stanowi ona w budżecie PROW około 15%. Wnioski o przyznanie płatności z tytułu ONW będą przyjmowane od 15 marca do 15 maja każdego roku²². Szacowana liczba beneficjentów w latach 2007 – 2013 ma wynieść 5 250 tys.

²² W roku 2004 wnioski przyjmowano od 15 kwietnia do 25 czerwca, a w roku 2005 i 2006 od 15 marca do 25 czerwca. Szczegółowe wytyczne dotyczące wsparcia z tytułu gospodarowania na obszarach górskich i

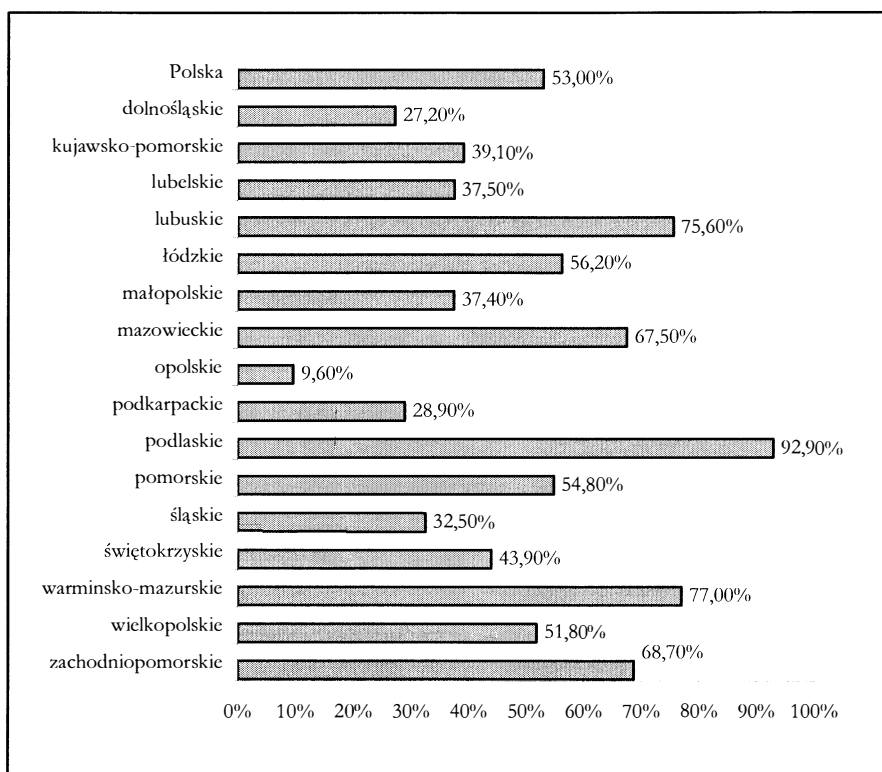
4.4. Kondycja ekonomiczna gospodarstw na obszarach ONW

Ogólna powierzchnia w Polsce obszarów ONW, według danych PSR z 2002 r., wynosi 10 245 tys. ha, tj. 52,6% powierzchni kraju.

Obszary te wykazują różny stopień polaryzacji w poszczególnych województwach, co ilustruje rysunek 4.2. Największy ich udział w ogólnej powierzchni gruntów odnotowano w województwie podlaskim (92,9%), najmniejszy natomiast w woj. opolskim (9,6%). Zbliżony rozkład niekorzystnych warunków gospodarowania w poszczególnych województwach odnotowano w odniesieniu do udziału powierzchni użytków rolnych w ogólnej powierzchni gruntów.

Rysunek 4.2.

Udział powierzchni gruntów ogółem terenów o niekorzystnych warunkach produkcji w powierzchni ogółem, według województw



Źródło: [Rolnictwo na terenach... 2003].

innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) znajdują się w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, objętego „Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013”.

W tabeli 4.7. zawarto dane dotyczące powierzchni użytków rolnych, ilości gospodarstw rolnych i średniego obszaru gospodarstwa rolnego na obszarach ONW w Polsce, w podziale na obszary ONW górskie i nizinne oraz na pozostałe obszary poza strefą ONW.

Dane zawarte w tabeli 4.7. wskazują, że w Polsce w 2002 roku 52,2 % powierzchni użytków rolnych było położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Zrejstrowano na nich 47,7% ogółu gospodarstw rolnych w Polsce. Średnia ich powierzchnia była większa o prawie 20% od powierzchni gospodarstw położonych poza strefami ONW. Fakt ten można tłumaczyć uzyskiwaniem mniejszych dochodów z hektara na obszarach ONW i dążeniem rolników do zwiększania ogólnych dochodów z gospodarstwa dzięki wzrostowi jego powierzchni.

Tabela 4.7.

Powierzchnia użytków rolnych i liczba gospodarstw rolnych położonych na obszarach ONW i poza nimi w Polsce, w 2002 roku (w tys. ha)

Wyszczególnienie	Polska	Obszary ONW			Pozostałe obszary
		Nizinne	Górskie	Razem	
Obszar użytków rolnych (tys. ha)	16899	8306	516	8822	8077
Struktura (%)	100	49,1	3,1	52,2	47,8
Liczba gospodarstw o pow. ponad 1ha UR (tys.)	1956	811	122	933	1.023
Struktura (%)	100	41,5	6,2	47,7	52,3
Średni obszar użytków rolnych na 1 gospodarstwo (ha)	8,64	10,24	4,23	9,46	7,90

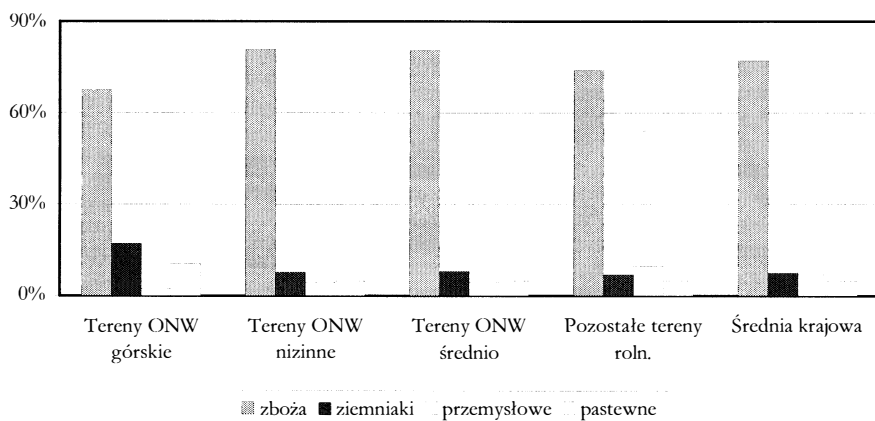
Źródło: [Rolnictwo na terenach... 2003].

W strukturze użytkowania gruntów na obszarach nizinnych ONW, 86% stanowią użytki rolne a grunty orne 64,3%. Pod zasiewami znalazło się ponad 52% powierzchni gruntów ogółem a odłogi i ugory średnio w strefie I i II nizinnej stanowiły podobny udział w strukturze użytkowania gruntów, jak średnio w Polsce. Odmienna sytuacja wystąpiła na ONW górskich, na których pod zasiewami było zaledwie około 1/4 ogółu gruntów, blisko dwukrotnie więcej użytków zielonych w stosunku do ONW nizinne i średnio w Polsce i o 3,8 pkt. procentowego więcej odłogów i ugorów. Ta sytuacja na obszarach górskich wynika z utrudnień w prowadzeniu produkcji rolnej, ze względu na panujące tam niekorzystne warunki ukształtowania terenu. Potwierdzeniem tego jest udział odłogów i ugorów w powierzchni gruntów ornych na obszarach górskich położonych na wysokości ponad 500 m n.p.m., który wynosi 45,4% i jest wyższy o 10,3 pkt. procentowego w stosunku do obszarów położonych na wysokości 350-500 m n.p.m. [Rolnictwo na terenach...2003].

Na rysunku 4.3. przedstawiono udział zbóż, ziemniaków, roślin przemysłowych i pastewnych w strukturze zasiewów zarówno średnio w kraju, jak i w poszczególnych strefach ONW oraz na obszarach poza strefą ONW. Największy udział w strukturze zasiewów, niezależnie od rozpatrywanej strefy, posiadały rośliny zbożowe. Najwyższy

udział zbóż 80,8% odnotowano na obszarach nizinnych o niekorzystnych warunkach gospodarowania i był on wyższy o 3,7 punktu procentowego od przeciętnego w kraju i o 13,2 punktu procentowego na obszarach górskich. Udział uprawy ziemniaków był najwyższy na obszarach górskich, stanowił 17,2% powierzchni zasiewów ogółem, wobec 7,5% przeciętnie w kraju oraz 7,7% na obszarach ONW. Na pozostałych terenach, poza strefą ONW, stanowił on 6,9% w strukturze zasiewów. Największy udział roślin pastewnych, podobnie jak ziemniaków, odnotowano również na obszarach górskich i stanowiły one 10,4% w strukturze zasiewów. Na pozostałych obszarach udział ich był znikomy i stanowił zaledwie 4,9% w strukturze zasiewów i był porównywalny z udziałem tych roślin na pozostałych terenach i średnio na terenach ONW. Znikomy udział w strukturze zasiewów stanowiły rośliny przemysłowe, ich udział kształtował się od 2,3% na obszarach górskich do 9,6% na pozostałych obszarach, przy przeciętnej w kraju 7,0%.

Rysunek 4.3.
Struktura zasiewów, według grup ziemiopłodów, w poszczególnych strefach ONW i na pozostałych obszarach w Polsce, w 2002 roku



Źródło: [Rolnictwo na terenach... 2003].

Dane zawarte w tabeli 4.8. charakteryzują gospodarstwa rolne pod względem struktury niekorzystnych warunków dla rolnictwa. Wskazują one, że (niezależnie od analizowanej strefy), na ONW górskich sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych jest trudniejsza, aniżeli na pozostałych obszarach. Odnotowano na nich bardzo duży, wynoszący ponad 45%, udział odłogów i ugorów w strukturze gruntów ornych (górskie II strefa). Ponadto, trzykrotnie mniej gospodarstw, w stosunku do średniej krajowej, produkuje w tej strefie na rynek.

W najlepszej sytuacji znajdują się gospodarstwa położone na ONW nizinne w strefie I. Posiadają one, w porównaniu z pozostałymi strefami upośledzonymi, jak i średnią krajową, najwyższy poziom rozwoju rolnictwa indywidualnego, wyrażony syntetycznym wskaźnikiem rozwoju rolnictwa. Na obszarach tych 53,5 % go-

spodarstw rolnych produkuje głównie na rynek, osiągając największą z pośród analizowanych grup produkcję towarową na 1 ha UR. Największą produkcję towarową z 1 ha w strefie nizinnej I odnotowano w woj. wielkopolskim (3 217 zł/ha) i kujawsko-pomorskim (2 406 zł/ha); najmniejszą w woj. podkarpackim (547 zł/ha) i świętokrzyskim (1 131 zł/ha). W strefie nizinnej II produkcja towarowa z 1 ha była o około 35% niższa średnio w kraju od występującej w strefie nizinnej I. W skali kraju odnotowano jej duże zróżnicowanie. W województwie podkarpackim wynosiła zaledwie 242 zł/ha, natomiast w woj. wielkopolskim 2 172 zł/ha.

Tabela 4.8.

Wybrane cechy indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce, według struktury niekorzystnych warunków dla rolnictwa (ONW)

Wyszczególnienie	Polska	Kryterium ONW			
		Górskie I	Górskie II	Nizinne I	Nizinne II
Udział indywidualnych gospodarstw rolnych (%)	100,0	7,8	5,4	62,5	24,3
Udział gruntów ornych w użytkach rolnych (%)	72,7	61,2	37,7	76,4	66,1
Udział odlogów i ugorów w gruntach ornych (%)	18,0	35,7	45,4	15,6	22,6
Pogłowie zwierząt gospodarskich SD/100 ha UR	50,1	36,6	51,7	49,7	53,5
Produkcja towarowa w zł na 1 ha UR	1707	666	496	1884	1433
Udział gospodarstw produkujących głównie na rynek (%)	46,7	17,9	15,7	53,5	45,4
Udział gospodarstw o dochodzie z rolnictwa > 50% (%)	30,1	12,7	12,5	34,5	28,5
Udział gospodarstw produkujących głównie na potrzeby własne (%)	23,7	31,1	26,0	23,0	22,7
Udział gospodarstw nie prowadzących produkcji (%)	19,7	22,1	26,5	17,2	24,0
Poziom rozwoju rolnictwa indywidualnego	100,6	43,8	34,8	113,2	91,1

Źródło: [Zróżnicowanie regionalne... 2003, s. 96].

W tabeli 4.8. obszary górskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie podzielono na dwie grupy, które obecnie nie funkcjonują w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, tzn. dopłaty wyrównawcze nie są zróżnicowane na obszarach górskich w zależności od wysokości ich położenia n.p.m. Powyższy podział obszarów górskich na dwie strefy został zaproponowany przez Departament Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych MRiRW. Strefa I obejmuje gminy wiejskie położone na wysokości 350 – 500 m n.p.m., natomiast strefa II – gminy na obszarach wiejskich położone na wysokości ponad 500 m n.p.m.²³. Takie podejście MRiRW wy-

²³ Strefa ta obejmowała 75 gmin w Polsce, tj. 3% ogólnej liczby gmin, natomiast II strefa zajmowała 1,9% ogólnej liczby gmin. Zob.: [Zróżnicowanie regionalne..., 2003, s.77].

daje się być w pełni uzasadnione, ze względu na znaczne różnice w kondycji gospodarstw funkcjonujących na tych obszarach. Potwierdza to chociażby produkcja towarowa z 1 ha, która jest niższa w strefie górskiej II o blisko 35% w stosunku do strefy górskiej I. Kierowane więc obecnie, w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, jednakowe dopłaty wyrównawcze do obu stref nie rekompensują w tym samym stopniu utraconych na nich korzyści. Fakt ten potwierdzają wyniki badań prowadzone pod kierunkiem Kutkowskiej, z których wynika, że na obszarach górskich ONW występuje niedokompensata utraconych dochodów na 1 ha UR, natomiast na obszarach nizinnych nadkompensata poniesionych kosztów [Kutkowska 2006c]. Rodzi to potrzebę ponownego zdefiniowania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, w taki sposób, aby dopłaty wyrównawcze rekompensowały faktycznie istniejące utrudnienia do prowadzenia produkcji rolniczej.

Analiza danych zawartych w opracowaniu GUS z 2003 roku [Rolnictwo na terenach... 2003] pozwoliła na stwierdzenie, że gospodarstwa na obszarach ONW cechuje znacznie mniejszy poziom intensywności produkcji roślinnej w porównaniu ze średnią krajową. Świadczą o tym sumy wydatków ponoszonych na zakup nawozów, wapna i środków ochrony roślin. Na obszarach nizinnych ONW w latach 2001/2002 wydatki te wynosiły 299 zł/ha i były większe prawie o 65% od wydatków ponoszonych na obszarach ONW górskich i mniejsze o 24% od wydatków ponoszonych średnio w kraju. Ponadto, rolników, gospodarujących na obszarach ONW, cechuje niewielkie zainteresowanie zakupem ziemi. Wydatki ponoszone na ten cel stanowią 86,1% średnich wydatków w kraju, a w przypadku strefy górskiej zaledwie 55% średnich wydatków. Nieliczni rolnicy są też zainteresowani dzierżawą gruntów. Wydatki na ten cel wynoszą w strefie górskiej 774 zł na 1 gospodarstwo do 2 047 zł na obszarach nizinnych ONW, przy średniej krajowej dla tych obszarów 2 507 zł na 1 gospodarstwo. Natomiast na zalesianie na obszarach nizinnych ONW są przeznaczane o około 13% wyższe wydatki na 1 gospodarstwo od średniej krajowej.

Mimo że charakterystyczną cechą obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest słaby rozwój infrastruktury technicznej, wydatki na ten cel są niewielkie na tych obszarach. W roku gospodarczym 2001/2002 na obszarach nizinnych ONW stanowiły one 84,8% wydatków ponoszonych średnio w kraju. Jedynie na obszarach górskich były one o 75,5% wyższe od ponoszonych średnio w kraju.

Dane zawarte w tabeli 4.9. wskazują na znaczne zróżnicowanie regionalne występowania udziału odłogów i ugorów w powierzchni gruntów ornych w Polsce. Najmniejszy ich udział odnotowano w woj. kujawsko-pomorskim (8,1%), natomiast największy (40,6%) w woj. podkarpackim, przy przeciętnym udziale w kraju wynoszącym 18%. Największe pogłowie zwierząt gospodarskich na 100 ha wystąpiło w woj. kujawsko-pomorskim i podlaskim. W tych dwóch województwach, w skali całego kraju, występuje największy udział gospodarstw rolnych produkujących głównie na rynek i o dochodzie z rolnictwa powyżej 50% oraz najmniejszy udział gospodarstw produkujących głównie na potrzeby własne.

Tabela 4.9.

Charakterystyka indywidualnych gospodarstw rolnych położonych na obszarach ONW, według województw

Wyszczególnienie	Odłogi i ugory (%)	Pogłowie zwierząt gospodarskich (SD/100 ha UR)	Produkcja towarowa (zł/ha UR)	Gospodarstwa nie prowadzące produkcji rolniczej (%)	Gospodarstwa produkujące głównie na rynek (%)	Gospodarstwa produkujące głównie na potrzeby własne (%)	Gospodarstwa o dochodzie z rolnictwa powyżej 50% (%)	Wskaźnik poziomu rozwoju rolnictwa (%)
Polska	18,0	50,1	1707	19,7	46,7	23,7	30,1	100,6
dolnośląskie	26,9	27,0	1253	32,1	30,1	24,5	18,5	68,6
kujawsko-pomorskie	8,1	65,0	2273	12,7	65,9	17,3	49,1	137,5
lubelskie	14,7	42,4	1420	11,9	50,4	32,7	29,1	88,9
lubuskie	23,8	28,6	1763	27,6	33,0	26,1	19,6	93,6
łódzkie	16,2	50,0	1849	16,7	53,4	24,5	29,6	97,9
małopolskie	30,3	54,6	632	20,4	19,6	31,1	15,1	41,7
mazowieckie	17,2	54,8	1760	19,9	55,5	20,4	35,2	99,8
opolskie	16,1	50,7	1816	21,5	41,5	28,8	22,0	93,5
podkarpackie	40,6	30,7	518	20,6	17,7	32,7	10,1	41,5
podlaskie	11,8	64,2	1630	14,3	64,7	16,9	46,8	117,2
pomorskie	21,9	43,6	1511	26,5	48,8	18,3	33,9	109,1
śląskie	38,6	37,4	912	35,0	17,0	24,1	9,1	43,2
świętokrzyskie	29,2	40,2	1024	24,2	33,3	29,9	16,0	58,6
warmińsko-mazurskie	20,6	47,3	1733	22,8	55,1	15,7	43,6	134,0
wielkopolskie	6,9	71,7	2910	10,1	64,1	21,8	42,1	152,1
zachodnio-pomorskie	24,8	21,1	1420	31,8	40,9	20,0	27,6	114,6

Źródło: [Rolnictwo na terenach... 2003].

O znacznym zróżnicowaniu regionalnym rolnictwa na obszarach ONW świadczą wartości wskaźnika poziomu rozwoju rolnictwa. Najwyższy poziom rozwoju rolnictwa charakteryzował obszary ONW województwa wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Duża różnica, występująca pomiędzy wartościami wskaźnika poziomu rozwoju rolnictwa w poszczególnych województwach, wskazuje na ogromne zróżnicowanie poziomu rozwoju rolnictwa na obszarach ONW. W związku z powyższym, wydaje się być zasadne badanie zróżnicowania przestrzeni rolniczej w analizowanych województwach również na poziomie gmin. Pozwoli to na identyfikację specyfiki poszczególnych gmin, która może być przydatna do budowania strategii ich aktywizacji.

Warty zauważenia jest fakt, że podział kraju na cztery grupy ONW, a mianowicie: nizinne ONW I, nizinne ONW II, ONW górskie i ze specyficznymi utrudnieniami oraz obszary poza ONW, którego dokonano w Polsce w 2004 roku na poziomie gmin, według ustalonych kryteriów delimitacji obszarów ONW w celu kierowania na nie wsparcia finansowego z tytułu gospodarowania na ONW, nie jest w pełni wystarczający do tego, aby móc stanowić podstawę do różnicowania dopłat kompensacyjnych na te obszary. Duże różnice, które występują pomiędzy wartościami wskaźnika poziomu rozwoju rolnictwa w poszczególnych województwach, wskazują na ogromne zróżnicowanie międzyregionalne poziomu rozwoju rolnictwa na obszarach ONW, co wskazuje na to, że dopłaty z tytułu ONW powinny raczej być różnicowane w ramach schematu regionalnego. W związku z tym, wydaje się być słuszne badanie zróżnicowania przestrzeni rolniczej w poszczególnych województwach na poziomie gmin, co pozwoli na obiektywną ocenę złożoności problemów występujących na nich oraz będzie pomocne w prowadzeniu wobec nich polityki prorozwojowej. Wówczas na obszary ONW mogłoby być kierowane dodatkowe wsparcie na rozwój obszarów wiejskich z funduszy unijnych oraz ze środków krajowych. Delimitacja obszarów ONW w taki sposób²⁴ pozwoliłaby uniknąć faworyzacji rolników gospodarujących w lepszych warunkach, jednakże wymagałoby to rozwiązania problemu dotyczącego sposobu zarządzania i administrowania tymi obszarami.

²⁴ Propozycje nowego podejścia do delimitacji nizinnych obszarów ONW zaprezentowano szczegółowo w rozdziale V niniejszej pracy.

ROZDZIAŁ V

PROPOZYCJA WYDZIELANIA NIZINNYCH OBSZARÓW ONW I ICH RODZAJÓW NA PODSTAWIE TYPOLOGII SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA W ROLNICTWIE

5.1. Systemy gospodarowania w rolnictwie oraz ich znaczenie dla rozwoju zrównoważonego

System gospodarowania w rolnictwie (ang. *farming system*) jest pojęciem ekonomiczno-rolniczym, opisującym holistycznie (całościowo, dzięki zbiorowi wielu zmiennych i wskaźników) rolnicze gospodarstwo domowe pod względem: rolniczego wykorzystania ziemi (systemu produkcji rolniczej) obejmującego systemy produkcji roślinnej i zwierzęcej; rodzaju gospodarczej działalności pozarolniczej (źródeł, sposobów i efektywności zarobkowania poza rolnictwem); dochodów i życia członków rolniczego gospodarstwa domowego; a także pod względem środowiska: przyrodniczego, społecznego, ekonomicznego, infrastrukturalnego i instytucjonalnego, które warunkują wymienione rodzaje działalności gospodarczej [Dixon i in. 2001; Filipiak 2003; Köbrich i in. 2003; Rasul i in. 2004; van Keulen 2006; Wieliczko 2006; Bertaglia i in. 2007; Iraizoz i in. 2007; Riedel i in. 2007; Ruben i in. 2007; Ruiz i in. 2008]. Zatem, system gospodarowania w rolnictwie jest pewną charakterystyką sposobu realizacji koncepcji wielofunkcyjnego rolnictwa i obszarów wiejskich, dzięki dywersyfikacji działalności w gospodarstwach rolnych wraz z ujęciem czynników warunkujących tę działalność [Gomez Sal i in. 2003; Gomez Sal, Gonzalez Gacia 2007].

Za główne składniki uwarunkowań systemu produkcji rolniczej oraz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich, a zwłaszcza na ONW, uznaje się zwykle potencjał rolniczy, czyli: czynniki przyrodnicze produktywności rolniczej (jakość gleb, warunki klimatyczne, rzeźbę terenu, warunki wodne), czynniki społeczne (gęstość zaludnienia, strukturę demograficzną i jej trend, wykształcenie, kapitał społeczny i ludzki, dziedzictwo kulturowe, tradycje), czynniki ekonomiczne (dostęp do rynków zaopatrzenia i usług dla rolnictwa, rynków zbytu produktów rolnych, a także do rynków pracy poza rolnictwem), infrastrukturę społeczną i techniczną oraz czynniki instytucjonalne (normy prawne, społeczne i administracyjne, rządowe i samorządowe de-

czyje polityczne, doradztwo fachowe, system informacyjny), [Caballero 2001; Keating, McCown 2001; Sofer 2001; Cramb i in. 2004; Niehof 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Meert i in. 2005; Thapa, Rasul 2005; Vandermeulen i in. 2006; Caldwell i in. 2007; Jansen i in. 2007].

Jakość zasobów przyrodniczych decyduje znacząco o systemie produkcji rolniczej, zaś to uwarunkowanie, zdaniem wielu autorów, jest silniejsze na obszarach ONW, niż na obszarach o korzystnych warunkach gospodarowania [Turner, Brush 1987; Kurek 1992; Bański 1999; Rosner 2002; Poczta, Baer-Nawrocka 2004; Dax 2005; *An evaluation...* 2006; van Keulen 2006]. Turner i Brush uważają, że systemy produkcji rolniczej są funkcją ograniczeń produkcji, stworzonych przez czynniki przyrodnicze i dążenia ludności do zmniejszenia i zmodyfikowania tych ograniczeń. Autorzy ci uważają, że możliwości adaptacyjne ludzi stanowią główne źródło postępu w rolnictwie [Turner, Brush 1987].

Inni badacze: Datoo, De Koning, Wilkin, Kuyvenhoven, Kruseman, Beyene, Pender, Kutkowska oraz Riedel twierdzą, że nie zawsze czynniki przyrodnicze odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu systemu produkcji rolniczej (także na obszarach ONW) i jego efektywności ekonomicznej oraz strategii zarobkowania poza rolnictwem, choć zawsze są ich ważnym (zwykle najważniejszym) czynnikiem pierwotnym. Badania, wspomnianych, autorów pokazują, że system produkcji rolniczej i pozarolnicza działalność gospodarcza są uwarunkowane także przez czynniki społeczno-ekonomiczne i instytucjonalne [Datoo 1978; De Koning i in. 1998; Wilkin 2003b; Kuyvenhoven 2004; Pender 2004; Kruseman i in. 2006; Beyene i in. 2006; Kutkowska 2007c; Riedel i in. 2007].

Wiele badań przeprowadzonych na obszarach wiejskich, w tym także na ONW, wskazuje na to, że rolnicze wykorzystanie ziemi i pozarolnicza działalność gospodarcza nie są tylko funkcją, wspomnianych wyżej, czynników, ale są również kształtowane przez procesy historyczne i utrwalone wartości kulturowe oraz tradycję lokalną [Dixon i in. 2001; Rasul i in. 2004; Dax 2005; Kruseman i in. 2006; Ruben i in. 2007]. Modelują one możliwości adaptacyjne ludzi, które stanowią główne źródło postępu w rolnictwie [Turner, Brush 1987].

System gospodarowania danego gospodarstwa rolnego charakteryzuje się empirycznie za pomocą wielu zmiennych jakościowych i ilościowych, opisujących wymienione aspekty i wskaźniki tego systemu. Zwykle takie zmienne mają charakter statyczny, tzn. dotyczą stanu rozpatrywanych wskaźników w określonym roku badań [Crossa i in. 2002; Köbrich i in. 2003; Maton i in. 2005; Thapa, Rasul 2005; De Longueville i in. 2007; Riveiro i in. 2008], lub dynamiczny, tzn. wyrażają zmiany tych wskaźników w czasie [Caballero 2001; Birnie i in. 2005; Hietel i in. 2007; Iraizoz i in. 2007]. Zmienne, opisujące systemy gospodarowania w rolnictwie na poziomie gospodarstw, muszą być tak dobrane, aby można było stosunkowo łatwo pozyskać dla nich dane (obserwacje) za pomocą ankiet, jako podstawowej metody badawczej w ocenie zmienności rozpatrywanej zbiorowości gospodarstw.

Podana wyżej, ekonomiczno-rolnicza definicja systemu gospodarowania w rolnictwie jest stosunkowo niedawno wprowadzonym rozszerzeniem rolniczego znaczenia tego pojęcia, określającego tylko system produkcji rolniczej [Van der Ploeg 1994;

Dixon i in. 2001; Cramb i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Rasul i in. 2004; Leisz i in. 2005; Schmitzberger i in. 2005; Milán i in. 2006; Jansen i in. 2007; Ruben i in. 2007]. Ta definicja jest sformalizowanym wyrazem wielozmiennej i wszechstronnej charakterystyki gospodarstw rolnych oraz ich otoczenia pod względem wielu wskaźników: przyrodniczych, społecznych, rolniczych i ekonomicznych [Filipiak, Wilkos 1998; Rosner 1999; Crossa i in. 2002; Evans i in. 2003; Filipiak 1998, 2003; Kulikowski 2003; Niewiadomski 2005; Ślusarz 2005; Wieliczko 2006; Gomez Sal, Gonzalez Gacia 2007]. Stanowi ona także syntetyczny, zintegrowany, ilościowy opis skomplikowanej rzeczywistości gospodarstw rolniczych i ich otoczenia [Fresco, Westphal 1988; Dixon i in. 2001; Köbrich i in. 2003; Gomez Sal, Gonzalez Gacia 2007]. Jest także bardziej przydatna do realizacji lokalnej polityki rolnej i wiejskiej, niż definicja oparta na założeniach *a priori*, wynikających z wiedzy eksperckiej [Dixon i in. 2001; Iraizoz i in. 2007; Prändl-Zika 2008]. Ta polityka polega na określaniu strategii głównych kierunków rozwoju lokalnego oraz ich wdrożeń, dzięki promocji innowacyjnych rozwiązań i wielostronnemu wspieraniu gospodarstw rolnych, instytucji oraz firm i organizacji rolniczych i wiejskich.

Dlatego pojęcie **systemu gospodarowania w rolnictwie** zostało wprowadzone w tej pracy jako podstawowa kategoria, bardzo przydatna do empirycznej weryfikacji hipotez w badaniach różnorodności rolnictwa i obszarów wiejskich, wykonywanych na rzecz tworzenia i realizacji efektywnej lokalnej polityki rolnej i wiejskiej. O dużej przydatności pojęcia systemu gospodarowania w rolnictwie do wydzielenia ONW i określania ich rodzajów decyduje także fakt, że obejmuje ono te zmienne, które charakteryzują czynniki przyrodnicze, społeczno-ekonomiczne i instytucjonalne, stanowiące główne przyczyny powstawania i uwarunkowania zmienności obszarów ONW.

Każde gospodarstwo ma inny, niepowtarzalny system gospodarowania, aby więc usprawnić praktyczne posługiwanie się tym pojęciem, wprowadza się określenie typu systemu gospodarowania w rolnictwie. Typy systemów gospodarowania w rolnictwie, występujące na danym obszarze wiejskim, wyróżnia się na podstawie wykonanej klasyfikacji gospodarstw na grupy jednorodne pod względem wielu zmiennych, wymienionych wyżej, opisujących systemy gospodarowania. Przyjmuje się, że każda wydzielona, wielo cechowo jednorodna grupa gospodarstw jest oznaką istnienia populacji gospodarstw funkcjonujących według pewnego typu systemu gospodarowania, określonego na podstawie średnich poziomów najważniejszych zmiennych, charakteryzujących te systemy w gospodarstwach na rozpatrywanym obszarze wiejskim. Zatem, wydzielone jednorodne grupy gospodarstw identyfikują określone typy systemów gospodarowania w rolnictwie, wyodrębnione na badanym obszarze wiejskim [von Bertalanffy 1973; Fresco, Westphal 1988; Dixon i in. 2001; Köbrich i in. 2003; Usai i in. 2006; Bartolini i in. 2007; Kukula 2007]. Takie wydzielenie typów systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gospodarstw jest nazywane typologią lub klasyfikacją systemów gospodarowania [von Bertalanffy 1973; Kostrowicki 1977; Marini 1987; Galante, Sala 1987; Fresco, Westphal 1988; Dixon i in. 2001; Köbrich i in. 2003; Wieliczko 2006; Jansen i in. 2007; Riveiro i in. 2008].

Określenie rzeczowego charakteru wyróżnionych typów systemu gospodarowania w rolnictwie i ich nazewnictwo są dokonywane na podstawie średniego poziomu

analizowanych zmiennych w danej grupie. Nazwy typów systemów gospodarowania w rolnictwie nie są określone w formie standardowej (jak systemy rolnicze). Mogą odnosić się one tylko do charakterystyki rodzaju mono-aktywnej działalności rolniczej lub też działalności wielo-aktywnej. W pierwszym przypadku, nazwy typów systemu gospodarowania w rolnictwie wywodzą się od nazw systemów rolniczych [Dixon i in. 2001; Riedel i in. 2007; Köbrich i in. 2003; Rasul i in. 2004; Strijker 2005; Thapa, Rasul 2005; Milán i in. 2006].

Inne podejście do wyróżniania typów systemu produkcji rolniczej, oparte jest na dominującym kierunku działalności rolniczej (system gospodarowania oparty głównie na produkcji roślinnej – ang. *crop system*, głównie na produkcji zwierzęcej – ang. *livestock system* lub mieszany system gospodarowania, tj. oparty na produkcji zarówno roślinnej, jak i zwierzęcej – ang. *mixed crop-livestock system*), [Dixon i in. 2001; Castel i in. 2003, Iraizoz i in. 2007; Jansen i in. 2007; Ruben i in. 2007].

Nazwy typów systemu gospodarowania w rolnictwie mogą odwoływać się także do znamion mono- lub wielo-aktywności gospodarczej ludności rolniczej. Z tego punktu widzenia wyróżnia się: 1) mono-aktywne, czyli nie zdywersyfikowane systemy gospodarowania w rolnictwie, oparte głównie na określonych systemach rolniczych i systemach produkcji rolniczej; 2) systemy wielo-aktywne ze zdywersyfikowaną działalnością gospodarstw, zdominowaną przez działalność rolniczą (opartą na określonych systemach rolniczych i systemach produkcji rolniczej); 3) systemy z przewagą zdywersyfikowanej działalności pozarolniczej, nazywane dwuzawodowymi systemami gospodarowania w rolnictwie – ang. *part-time farming systems* i 4) rolniczo schyłkowe systemy gospodarowania ekstensywnego, oparte głównie na ekstensywnej działalności rolniczej, zwłaszcza na potrzebach własnych i rynku lokalnego oraz dochodach socjalnych [Dixon i in. 2001; Sofer i in. 2001; Meert i in. 2005; Ślusarz 2005; Sofer, Applebaum 2006]. Ten trzeci sposób wyróżniania systemów gospodarowania w rolnictwie najlepiej odzwierciedla istotę jego ekonomiczno-rolniczej definicji. Jest on także stosowany w badaniach nad zróżnicowaniem ONW [Sofer i in. 2001; Meert i in. 2005; Sofer, Applebaum 2006] i dlatego będzie stosowany w dalszych częściach niniejszej pracy, przede wszystkim w rozdziałach: VII i VIII.

W rolnictwie europejskim wyróżnia się również wiele szczegółowych i specyficznych typów systemu gospodarowania w rolnictwie, dotyczy to szczególnie systemów tradycyjnych (niskonakładowych) i ekstensywnych na obszarach ONW [Caballero 2001; Daskalopoulou, Petrou 2002; Castel i in. 2003; Maseda i in. 2004; Schmitzberger i in. 2005; Strijker 2005; Milán i in. 2006; Usai i in. 2006; Vandermeulen i in. 2006; Bartolini i in. 2007; Riedel i in. 2007; Riveiro i in. 2008; Ruiz i in. 2008]. Daskalopoulou i Petrou [Daskalopoulou, Petrou 2002] przedstawiają interesujące podejście do typologii systemów gospodarowania na obszarach ONW w Grecji, wyróżniając trzy typy gospodarstw rolniczych, tj. gospodarstwa zachowawcze, nierozwojowe (ang. *subsistent*), gospodarstwa: w stanie stagnacji i podupadające (ang. *survivalist*) i gospodarstwa rozwojowe, wykazujące ekspansywną strategię gospodarowania (ang. *productivist*).

Mimo że klasyfikacja systemów gospodarowania jest przeprowadzana zazwyczaj na poziomie gospodarstw rolnych (klasyfikowanymi jednostkami są gospodarstwa),

to ta metodologia badań ekonomiczno-rolniczych może być stosowana także do typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin lub wsi (klasyfikowanymi jednostkami są gminy lub wsie) w obrębie danego obszaru, tj.: regionu, dużej jednostki administracyjnej lub kraju [Le Ber, Benoit 1998; Dixon i in. 2001; Hodge, Monk 2004; Pender 2004; Rasul i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Amarasinghe i in. 2005; Leisz i in. 2005; Thapa, Rasul 2005; Beyene i in. 2006; Kruseman i in. 2006; van Keulen 2006; Roszkowska-Mądra i in. 2006; Caldwell i in. 2007; Ruben i in. 2007; Zabbini i in. 2007; Riveiro i in. 2008]. W takim przypadku, dane dotyczące badanych gmin powinny stanowić informacje zebrane z gospodarstw rolnych i odpowiednio zagregowane syntetycznie w skali gmin. Najczęstszym przykładem danych tego rodzaju są wyniki otrzymywane w ramach państwowej statystyki gospodarczej, zwłaszcza zaś w Powszechnym Spisie Rolnym.

Dixon i współautorzy wskazują, że coraz częściej podejmuje się badania nad typologią systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie przestrzennych jednostek administracyjnych (głównie gmin), obok stale prowadzonych badań tego rodzaju na poziomie gospodarstw [Dixon i in. 2001]. Potwierdza to najnowsza literatura ekonomiczno-rolnicza i geograficzna [Rasul i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Amarasinghe i in. 2005; Leisz i in. 2005; Thapa, Rasul 2005; Beyene i in. 2006; Kruseman i in. 2006; Roszkowska-Mądra i in. 2006; van Keulen 2006; Caldwell i in. 2007; Ruben i in. 2007; Zabbini i in. 2007]. Cytowana literatura wskazuje także, że wyniki z tych dwóch poziomów oceny różnorodności i typologii systemów gospodarowania w rolnictwie wzajemnie uzupełniają się, dlatego że pewne aspekty zmienności przestrzennej tych systemów gospodarowania i wydzielenia ich typów są lepiej określone na poziomie gmin (ujęcie bardziej generalne i z jednoznacznym wskazaniem terytorialnym), inne zaś na poziomie gospodarstw (ujęcie odnoszące się do zmienności gospodarstw w obrębie gmin), [Antrop 2000; Kuyvenhoven i in. 2004; Ruben, Pender 2004; van Keulen 2006].

Wyniki klasyfikacji systemów gospodarowania w rolnictwie na podstawie odpowiednich danych dotyczących jednostek przestrzeni obszarów wiejskich są bardzo przydatne do celów: adekwatnego wyboru, wdrażania i wspierania kierunków rozwoju obszarów wiejskich (szczególnie ONW), dokonywanego przez samorządy terytorialne oraz administrację rządową i samorządową na różnych poziomach organizacji życia, tj.: w gospodarstwach rolnych, wsiach, gminach albo większych jednostkach administracyjnych lub rejonach. Wynika to stąd, że wyniki typologii systemów gospodarowania na poziomie gmin pozwalają wykonać mapę administracyjną z zaznaczeniem obszarów wiejskich, na których ukształtował się aktualnie dany system gospodarowania w rolnictwie i pozwalają łatwo dotrzeć z określoną ofertą rozwojową do tych obszarów [De Koning i in. 1998; Antrop 2000; Dixon i in. 2001; Gomez-Sal i in. 2003; Kulikowski 2003; Rasul i in. 2004; Ruben, Pender 2004, 2007; Roszkowska-Mądra i in. 2006; Caldwell i in. 2007]. Z drugiej strony zaletą badań nad typologią systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin jest także łatwość pozyskania danych dla interesujących zmiennych, odnoszących się do gmin w całej Polsce, z Powszechnych Spisów Rolnych, które były przeprowadzone ostatnio w roku 1996 i roku 2002 oraz z różnych systemów informacji, głównie GIS i jego

modyfikacji. Podobne źródła danych państwowych ze spisów i monitoringów gospodarczych na poziomie gmin lub innych jednostek przestrzennych są dostępne bezpłatnie oraz podlegają stale unowocześnieniu w innych krajach Unii Europejskiej [Baldock i in. 2001; Williamson 2001; Williamson i in. 2003; Birnie i in. 2005; Hietel i in. 2007]. Uznaje się powszechnie, że dane ze źródeł państwowych są bardziej wiarygodne, niż te zebrane za pomocą ankiet dla gospodarstw rolnych [Baldock i in. 2001; Birnie i in. 2005]. Dużą nadzieję w zakresie możliwości korzystania z najświeższych, rozległych i metodycznie nowoczesnych danych wiąże się z Powszechnym Spisem Rolnym, który zostanie przeprowadzony w 2010 roku.

W klasyfikacji gospodarstw lub gmin (także innych jednostek przestrzennych) na grupy wielowymiarowo jednorodne (jednorodne jednocześnie pod względem wszystkich badanych zmiennych), służącej do przeprowadzenia typologii systemów gospodarowania w rolnictwie oraz oceny uwarunkowania i wzajemnych relacji między wyróżnionymi typami tych systemów, stosuje się statystyczne metody wielozmienne (wielowymiarowe), a zwłaszcza analizę składowych głównych i analizę skupień [Gebauer 1987; Kukuła 1996; Filipiak, Wilkos 1998; Dixon i in. 2001; Crossa i in. 2002; Riedel i in. 2007; Filipiak 2003; Castel i in. 2003; Köbrich i in. 2003; Maseda i in. 2004; Rasul i in. 2004; Niewiadomski 2005; Ślusarz 2005; Thapa i Rasul 2005; Milán i in. 2006; Usai i in. 2006; Caldwell i in. 2007; Iraizoz i in. 2007; Jansen i in. 2007; Riveiro i in. 2008; Ruiz i in. 2008].

5.2. Wydzielanie rodzajów ONW na podstawie typologii systemów gospodarowania w rolnictwie

Podtrzymywanie działalności rolniczej na obszarach ONW ma ogromne znaczenie dla ich zrównoważonego rozwoju. Do utrzymania żywotności obszarów wiejskich i wspierania silnie zróżnicowanych ONW może w pełni przyczynić się wdrażanie nowego modelu rozwoju terenów wiejskich, wyrażonego w paradygmacie trwałego i zrównoważonego rozwoju wsi (ang. *sustainable rural development*). Jego cele są spójne z celami gospodarowania na obszarach ONW [van der Ploeg, Renting 2000; Adamowicz 2005a; Hałamska, Śpiewak 2008; Roszkowska-Mądra 2008]. Jednym z ważnych warunków realizacji tej zasady rozwoju jest odpowiednie kształtowanie, występujących na ONW, zróżnicowanych systemów gospodarowania w rolnictwie przez sprawne nimi zarządzanie, obejmujące: państwowy interwencjonizm gospodarczy oraz inicjatywy regionalne, lokalne i samorządowe. Wobec tego opracowywanie oraz skuteczne promowanie i wdrażanie kierunków zrównoważonego rozwoju ONW wraz z odpowiednim interwencjonizmem powinno być dobrze dopasowane do każdego z wydzielonych typów ONW. Tak elastyczne dostosowanie sposobów aktywizacji i wspierania rozwoju ONW, jako części obszarów wiejskich specjalnej troski, jest bardziej efektywne, niż interwencjonizm jednolity [Pender, Hazell 2000; Dixon i in. 2001; Marsden i in. 2002; Ruben, Pender 2004; Bertaglia i in. 2007; Riedel i in. 2007; Ruben i in. 2007; Ruiz i in. 2008]. Zatem, stosownie do tego, jak różnorodne są obszary ONW, tak również powinno się określać i wdrażać adekwatnie różnorodne kierunki ich rozwoju oraz instrumenty interwencjonizmu i doradztwo (ang.

demand-led rural development policies), skutecznie aktywizujące i wspomagające realizację wytyczonych kierunków ich rozwoju lokalnego [Dixon i in. 2001; Kukuła 2007; Kutkowska 2007c; Ruben i in. 2007; Ruiz i in. 2008]. Konieczność wyboru adekwatnych scenariuszy i strategii działań oraz wsparcia na rzecz rozwoju ONW, stosownie do typów systemów gospodarowania w rolnictwie istniejących na tych obszarach, wynika z dużego zróżnicowania wewnątrzregionalnego, w tym lokalnego, obszarów wiejskich [Łojewski, Skinder 2003; Ruben, Pender 2004; Roszkowska-Mądra 2006], a zwłaszcza obszarów ONW, na których występują szczególnie silne utrudnienia w gospodarowaniu. Niezwykle ważne jest znalezienie skutecznych instrumentów, aktywizujących te obszary oraz zapobiegających pogłębianiu się różnic rozwojowych w stosunku do obszarów o korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych.

Stosowanie, wspomnianego, podejścia do wspierania zrównoważonego rozwoju na obszarach ONW wymaga bardziej adekwatnego, niż dotychczas, wydziałania ONW i określania ich rodzajów.

W niniejszej pracy proponowaną podstawą procedur wydziałania ONW i ich rodzajów dla nizinnych obszarów ONW jest typologia systemów gospodarowania w rolnictwie, wykonana na poziomie gmin wiejskich w obrębie danego rejonu lub terytorialnej jednostki administracyjnej, tj. województwa. Takie odpowiednie wydzielenie ONW oraz określenie ich różnorodnych rodzajów na podstawie typów systemów gospodarowania w rolnictwie stanowi podstawę do możliwie skutecznego wdrażania postępu gospodarczego, zgodnie z paradygmatem zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich [Prändl-Zika 2008]. Służy ona także poprawie spójności społeczno-ekonomicznej obszarów ONW z obszarami o korzystniejszych uwarunkowaniach rozwojowych.

Aktualnie promowane elastyczne zarządzanie i wspieranie zewnętrzne obszarów wiejskich, a zwłaszcza najbardziej tego wymagających obszarów ONW, daje możliwości realizacji nowego podejścia do rozwoju terenów wiejskich, nazywanego też często nowym „paradygmatem wsi”. Podejście to jest nierozzerwalnie związane z ewolucją Wspólnej Polityki Rolnej, która odchodzi od polityki sektorowej, przekształcając się w politykę terytorialną. Specyfika nowego podejścia do rozwoju terenów wiejskich polega na jednoczesnym stosowaniu działań poprawiających warunki prowadzenia działalności gospodarczej i życia na obszarach wiejskich, przy nienaruszaniu środowiska naturalnego, krajobrazu wsi i dziedzictwa kulturowego [Halamska, Śpiewak 2008]. Ponadto, podejście to postuluje odejście od odgórnego sterowania polityką na rzecz działań oddolnych, według koncepcji rozwoju endogennego i lokalnego, oraz powstawanie nowych instytucji różnego szczebla, wspierających nowy model rozwoju wsi¹.

Istniejące unijne zasady delimitacji i typologii obszarów ONW mają charakter jednostronny, są oparte na nielicznych kryteriach biofizycznych i demograficznych [An evaluation... 2006]. Są one niewystarczające do odzwierciedlenia rzeczywistego zróżnicowania typów systemu gospodarowania w rolnictwie, ukształtowanych na tych obszarach. Poziom przyjętych kryteriów demograficznych do wydziałania ONW

¹ Więcej na ten temat zob.: [Halamska, Śpiewak 2008; van der Ploeg i in. 2000].

sygnalizuje oderwanie podejścia do ich delimitacji od rzeczywistej i aktualnej sytuacji gospodarczej². W poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej istnieje duża różnorodność w stosowaniu kryteriów delimitacji ONW, co w konsekwencji uniemożliwia ocenę efektywności stosowania tego instrumentu, a co za tym idzie i jego weryfikację. Przyjęte w poszczególnych krajach członkowskich UE kryteria wydziałania ONW są koniunkturalne i służą głównie, jeśli nie wyłącznie, kierowaniu dopłat wyrównawczych na te obszary. Klepacka-Kołodziejska wykazała, że zróżnicowanie w zasobach oraz w sytuacji ekonomicznej gospodarstw, położonych na nizinnych ONW i poza nimi, jest niewielkie, co zdecydowanie podważa poprawność przyjętego w Polsce systemu klasyfikacji nizinnych ONW [Klepacka-Kołodziejska 2009]. Potwierdziły to również wcześniejsze badania autorki niniejszej pracy [Roszkowska-Mądra i in. 2006] oraz wyniki badań w tej pracy, które przedstawiono w rozdziale VII. Wynika z tego, że kryteria przyjmowane do delimitacji nizinnych ONW nie odzwierciedlają ich lokalnej rzeczywistości i nie są wystarczające do elastycznego stosowania narzędzi interwencjonizmu gospodarczego, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

Proponowana metoda wydziałania (delimitacji) nizinnych obszarów ONW i określenia ich rodzajów oparta jest na typologii systemów gospodarowania w rolnictwie, wykonanej na poziomie gmin wiejskich (jednostkami biorącymi udział w typologii tych systemów są gminy wiejskie) w obrębie danego województwa. O dużej przydatności pojęcia systemu gospodarowania w rolnictwie do wydziałania nizinnych ONW i określenia ich rodzajów na poziomie gmin decyduje fakt, że obejmuje on wszechstronną charakterystykę (kwantyfikację za pomocą średnich z gospodarstw w danej gminie dla dużego zbioru zmiennych) zarówno czynników przyrodniczych, społeczno-ekonomicznych i instytucjonalnych, stanowiących główne przyczyny powstawania i uwarunkowania zmienności obszarów ONW, jak i opis dywersyfikacji działalności gospodarczej w gminie. Zatem, proponowana w pracy metoda pozwala zidentyfikować takie obszary, które można by uznać jako ONW nie tylko z powodu ich marginalizacji pod względem funkcji rolniczej obszarów wiejskich, ale też podobnych utrudnień rozwojowych innych funkcji wsi. Dlatego dostarcza ona podstaw do wszelkich działań w ramach zarządzania publicznego, zwłaszcza zaś tych oddolnych, według koncepcji rozwoju endogennego i lokalnego, wspierających nowy model rozwoju wsi, nie tylko samego rolnictwa³.

W proponowanej metodzie rozpatruje się trzy etapy postępowania. Na pierwszym etapie wykonuje się wielozmienną ocenę zróżnicowania przestrzennego i typologię systemów gospodarowania w rolnictwie w gminach wiejskich w obrębie województwa (lub innego rejonu) za pomocą metody analizy skupień, przeprowadzonej na podstawie danych dla dużej liczby zmiennych, pozyskanych z najnowszego Powszechnego Spisu Rolnego i opisujących szeroko te wszystkie aspekty przyrodnicze, ekono-

² Gęstość zaludnienia na danym obszarze nie jest wskaźnikiem, który jest w stanie uwzględnić trudności w gospodarowaniu rolniczym na danym obszarze.

³ Więcej na ten temat zob.: [Halamska, Śpiewak 2008; van der Ploeg i in. 2000].

miczno-rolnicze i społeczne, które składają się na kategorię systemu gospodarowania w rolnictwie.

Na drugim etapie dokonuje się starannej charakterystyki merytorycznej znamion każdego z wyodrębnionych typów systemu gospodarowania w rolnictwie i podejmuje się decyzję o zaliczeniu grup gmin, odznaczających się określonymi typami tych systemów, do obszarów ONW. Decyzja taka jest bardzo wymagająca i jej podjęcie powinno odbyć się przez bardzo kompetentny i interdyscyplinarny zespół specjalistów, dla których przesłanką merytoryczną jest numeryczna wszechstronna charakterystyka typów systemu gospodarowania w rolnictwie w obrębie rozpatrywanego rejonu. Taki sposób delimitacji nizinnych ONW jest proponowany do stosowania raczej oddzielnie dla regionów, choć niewykluczona jest także możliwość jego stosowania w szerszej skali, a nawet w całym kraju.

Na trzecim etapie postępowania uznaje się, że poszczególne typy systemu gospodarowania w rolnictwie dla grup gmin, zakwalifikowanych do ONW, charakteryzują różne rodzaje nizinnych ONW. Zatem, stwierdza się tyle rodzajów nizinnych ONW w obrębie rozpatrywanego regionu, ile zostało wydzielonych tam typów systemu gospodarowania w rolnictwie, zakwalifikowanych jako specyficzne dla ONW.

Zaproponowana w pracy propozycja wydzielenia nizinnych ONW oraz określenia ich rodzajów może służyć w obecnej rzeczywistości Wspólnej Polityki Rolnej w, opisanym wyżej, doskonaleniu praktyki publicznego zarządzania i wspierania rozwoju nizinnych ONW za pomocą wszystkich instrumentów. Zatem, dotyczy to głównie krajowego i lokalnego wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów ONW, zgodnie z ich różnorodną rzeczywistością przyrodniczą i społeczno-ekonomiczną oraz współczesnymi ideami lokalnego i endogennego oraz wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa. Podobne spojrzenie na wydzielenie ONW do celów zarządzania publicznego na poziomie lokalnym oraz propozycję zastosowania wielozmiennej metodyki do realizacji tego podejścia przedstawili Bertaglia i współautorzy [Bertaglia i in. 2007].

ROZDZIAŁ VI

UWARUNKOWANIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

6.1. Ogólna charakterystyka województwa

Województwo podlaskie jest położone w północno-wschodniej części Polski. Zajmuje obszar 20180 km², co stanowi 6,5% powierzchni administracyjnej kraju i plasuje region na 6. miejscu pod względem powierzchni. Województwo rozciąga się z północy na południe na długości 238 km, a ze wschodu na zachód 176 km. Sąsiaduje z trzema województwami: warmińsko-mazurskim, mazowieckim i na krótkim odcinku z lubelskim. Na północnym wschodzie graniczy z Litwą, a na wschodzie z Białorusią. Podlaskie stanowi wewnętrzną (z Litwą) i zewnętrzną (z Białorusią) granicę Unii Europejskiej. Stolicą regionu jest miasto Białystok.

W skład województwa podlaskiego wchodzi 14 powiatów administracyjnych (w tym trzy miasta na prawach powiatu: Białystok, Łomża i Suwałki), 118 gmin, z tego 13 gmin miejskich, 23 gminy miejsko-wiejskie oraz 82 gminy wiejskie. Sieć osadniczą regionu tworzy 36 miast oraz 3 947 miejscowości wiejskich (w tym 3 272 wsie).

Województwo podlaskie jest położone w krainie Niziny Podlaskiej i Pojezierza Suwalskiego. Średnia wysokość nad poziomem morza wynosi 150 m. Podlaskie na tle kraju wyróżnia się ponadprzeciętnymi walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi. Środowisko przyrodnicze zachowało duży stopień naturalności, o czym świadczy wykorzystanie powierzchni województwa: 59,9% zajmują użytki rolne, 29,8% lasy, 3,0% nieużytki, 2,9% tereny komunikacyjne, 2,2% tereny osiedlowe, 1,8% wody. W strukturze użytkowania gruntów zdecydowanie większy jest udział łąk i pastwisk (19,8%) niż średnio w kraju (13,0%), a odpowiednio niższy gruntów ornych. Pozostałe elementy struktury użytkowania gruntów nie odbiegają znacząco od wartości przeciętnych w Polsce. Na terenie Podlasia występuje największy w Europie kompleks bagien i puszczy, unikatowe okazy flory i fauny nadają specyficzny charakter tym ziemiom. Całe województwo znajduje się w obszarze funkcjonalnym Zielonych Płuc Polski. 31,9% powierzchni województwa jest objęte różnymi formami ochrony przyrody i krajobrazu. Jest to szansa rozwoju, a jednocześnie nakaz szczególnej troski jego racjonalnego wykorzystania i zachowania naturalnych walorów.

Rysunek 6.1.

Podział administracyjny województwa podlaskiego



Źródło: Dokument elektroniczny: [www.stat.gov.pl/urzedy/Białystok; Data wejścia: 18.01.2009].

Warunki klimatyczne województwa podlaskiego są niekorzystne do prowadzenia produkcji rolniczej i różnią się znacznie od średnich warunków w Polsce i w krajach Europy Zachodniej. Znaczna rozciągłość województwa w kierunku południowym sprawia, że obszar ten wykazuje poważne różnice klimatyczne między częścią północną a południową, podkreślone też różnicami wysokości nad poziomem morza oraz rzeźbą terenu. Różnice te znalazły wyraz w wydzieleniu dwóch dzielnic rolniczo-klimatycznych Polski: mazurskiej i podlaskiej, na obszarze których we wschodniej ich części jest umiejscowione woj. podlaskie. Do dzielnicy mazurskiej zaliczono powiat suwalski i sejneński oraz północne części powiatu grajewskiego i augustowskiego. Dzielnica podlaska obejmuje pozostały obszar województwa. Czynniki klimatyczne wyróżniające województwo podlaskie na tle innych regionów, to najniższa średnia roczna temperatura powietrza – w rejonie Suwałk 6,0°C, dłuższa zima i opóźniona wiosna o ok. 2 tygodnie, krótki okres bez przymrozków w okresie wiosennym i jesiennym, krótszy okres wegetacji – od około 185 dni w rejonie Suwałk do 205 na południowych krańcach województwa. Średnia roczna suma opadów, wyliczona dla potrzeb bilansu wodnego województwa, za okres 1961-1995 wynosiła 593 mm, z wahaniami w latach od 459 mm do 805 mm [Górniak 2000]. W okresie wegetacyjnym (IV-X) opady na całym obszarze województwa są dość wyrównane i mieszczą się w przedziale 358 mm – 374 mm. Województwo podlaskie, na tle pozostałych regionów kraju, wyróżnia się: większym stopniem naturalności przyrodniczej, większym kontynentalizmem klimatu, mniejszą urbanizacją i niższym stopniem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podlaskie jest regionem specyficznym pod względem wielokulturowym i wielonarodowościowym. Jest najbardziej zróżnicowanym województwem w kraju pod względem etnicznym. Na Podlasiu występuje proces migracji ludzi młodych ze wsi do miast, jest on powodem starzenia się i wyludniania wsi. Poziom wykształcenia mieszkańców województwa nie jest zadowalający, szczególnie niekorzystny jest na obszarach wiejskich, gdzie wykształcenie wyższe rolnicze w 2005 roku posiadało tylko 1,3% właścicieli gospodarstw rolnych. Rozwój infrastruktury technicznej regionu na tle kraju ma znaczne opóźnienia. Sieć drogowa jest słabiej rozwinięta i ma gorszy stan techniczny niż w innych regionach Polski. Sieć wodociągową posiadają wszystkie miasta i gminy, istnieje jednak znaczna dysproporcja pomiędzy poziomem zaopatrzenia w wodę a odprowadzonymi ściekami. Długość sieci kanalizacyjnej wynosi zaledwie kilkanaście procent długości sieci wodociągowej. Na terenie województwa sieć telefoniczna jest dobrze rozwinięta, w ostatnich latach zaznaczył się dynamiczny rozwój telekomunikacji. Poziom wyposażenia technicznego gospodarstw w podstawowe maszyny jest dość dobry i zbliżony do przeciętnego w kraju. Znaczna część sprzętu jest bardzo wyeksploatowana, a proces wymiany maszyn przebiega stosunkowo wolno.

Rolnictwo jest ważnym działem gospodarki województwa podlaskiego, ale jego rozwój ograniczają niezbyt korzystne warunki naturalne. Słabe gleby, surowy klimat, dużo naturalnych użytków zielonych, walory krajobrazowe, słabo rozwinięty przemysł warunkują główne kierunki rozwoju rolnictwa i całego regionu. Brak surowców mineralnych i peryferyjne położenie były i nadal są barierą rozwoju przemysłu. Rozwinęło się natomiast przetwórstwo miejscowych surowców rolniczych. Praca w rolnictwie jest głównym źródłem dochodu wielu podlaskich rodzin. Osoby bardziej przedsiębior-

cze, niezadowolone z uzyskiwanych dochodów, wyjeżdżają z województwa w poszukiwaniu lepszych warunków życia, często za granicę kraju. Rolnictwo w województwie podlaskim, podobnie jak w całym kraju, charakteryzuje ciągły proces przemian strukturalnych i ekonomicznych. Trudna sytuacja ekonomiczna gospodarstw, ograniczony popyt i niskie ceny artykułów rolnych zarówno w skupie, jak i na targowiskach zadecydowały o strukturze i liczbie gospodarstw prowadzących działalność rolniczą, o stopniu wykorzystania i sposobach użytkowania gruntów, o kierunkach produkcji rolniczej oraz o prowadzeniu działalności pozarolniczej w gospodarstwach rolnych.

6.2. Potencjał rolniczej przestrzeni produkcyjnej

Potencjał rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest określany jako przydatność warunków przyrodniczych (gleby, rzeźby terenu, agroklimatu, warunków wodnych) do prowadzenia produkcji rolniczej. Podlaskie należy do województw o wysokich walorach środowiska przyrodniczego i o niekorzystnych warunkach przyrodniczych do prowadzenia produkcji rolniczej, o czym świadczy niska wartość wskaźnika jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Miarą wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest produkcja rolna, na którą oddziałują zarówno warunki przyrodnicze, jak i ekonomiczne. Z badań przeprowadzonych przez Figla wynika, że organizacja i poziom produkcji rolniczej w północno-wschodniej Polsce są silnie podporządkowane warunkom przyrodniczym [Figiel i in. 1989]. Gleby występujące w województwie, w przewadze biellicowe, są z natury kwaśne i ubogie w fosfor, potas i magnez. Około 67% gleb jest bardzo kwaśnych, a tylko około 11% stanowią gleby o odczynie obojętnym. Gleby tego obszaru są także stosunkowo ubogie w przyswajalne mikroelementy pokarmowe, a zwłaszcza w miedź i molibden. Aż 71% gleb wykazuje niską zasobność w miedź, a 52% niską zasobność w molibden. Gleb o dobrej kulturze jest stosunkowo niewiele w województwie. Szacuje się, że około 35% gleb ornych województwa posiada niski stopień kultury, średni 55%, a dobry tylko 10% [*Ocena warunków* ... 2004 s. 9].

Ogólnie, w województwie jakość gleb jest niska, co obrazują mierniki – klasa bonitacji i kompleksy glebowe. Największy udział mają klasy IV i V zarówno w gruntach ornych, jak i użytkach zielonych, co przedstawiono w tabeli 6.1. Bardzo dużo jest gruntów klasy VI i VIz – 17,5% gruntów ornych. Największe powierzchnie gleb ornych klasy IIIa i IIIb, najlepszych w województwie, występują w gminach wiejskich: Szepietowo – 36,4%, Klukowo – 30,1%, Drohiczyń – 26,1% i Czyżew-Osada – 24,0%. Natomiast największy udział gleb ornych najslabszej klasy VI i VIz występuje w gminach: Turośl – 85,8%, Zbójna – 84,8%, Płaska – 81,2% i Giby – 41,9%. Wartość użytkowa gleby, wyrażona za pomocą klasy bonitacyjnej, nie określa w pełni jej przydatności rolniczej. Dlatego też IUNiG w Puławach opracował podział rolniczej przestrzeni produkcyjnej na kompleksy przydatności rolniczej gleb¹. Udział poszczególnych kompleksów przydatności rolniczej gleb gruntów ornych w województwie podlaskim przedstawiono w tabeli 6.2.

¹ Kompleks przydatności rolniczej gleb jest to jednostka siedliskowa użytków rolnych, obejmująca zespoły różnych gleb, które jednak posiadają zbliżoną przydatność rolniczą (podobne właściwości

Tabela 6.1.
Powierzchnia oraz udział poszczególnych klas bonitacyjnych w strukturze gruntów ornych i użytków zielonych w woj. podlaskim

Grunty orne			Użytki zielone		
Klasa	ha	%	Klasa	ha	%
I	-	-	I	-	-
II	7	0,0	II	46	0,0
IIIa	6 960	0,9	III	18 019	4,5
IIIb	57 460	7,1	IV	169 765	42,5
IVa	173 894	21,7	V	141 421	35,4
IVb	209 970	26,2	VI	65 413	16,4
V	213 216	26,6	VIPsZ	4 702	1,2
VI	129 006	16,1			
VIz	11 347	1,4			
Razem GO	801 860	100,0	Razem UZ	399 366	100,0

Źródło: [Ocena warunków ... 2004, s. 16].

Tabela 6.2.
Struktura poszczególnych kompleksów przydatności rolniczej gleb gruntów ornych w woj. podlaskim

Kompleks przydatności rolniczej	Powierzchnia	
	ha	%
1. pszenney bardzo dobry	nie występuje	-
2. pszenney dobry	85 344	10,7
3. pszenney wadliwy	29 909	3,8
4. żytni bardzo dobry	153 606	19,3
5. żytni dobry	131 890	16,6
6. żytni słaby	180 502	22,6
7. żytni bardzo słaby	126 870	15,9
8. zbożowo-pastewny mocny	55 188	6,9
9. zbożowo-pastewny słaby	33 524	4,2
Razem	796 833	100,0

Źródło: [Ocena warunków ... 2004, s. 23].

Według dokonanej oceny przydatności rolniczej gleb na podstawie kompleksów przydatności rolniczej, w województwie nie odnotowano gleb bardzo dobrych należących do kompleksu 1. – pszennego bardzo dobrego. Bardzo dobrą przydatność

agroekologiczne) i mogą być w podobny sposób użytkowane. Z każdym z kompleksów jest powiązany odpowiedni dobór roślin uprawnych. Zob.: [Ocena warunków ... 2004, s.16].

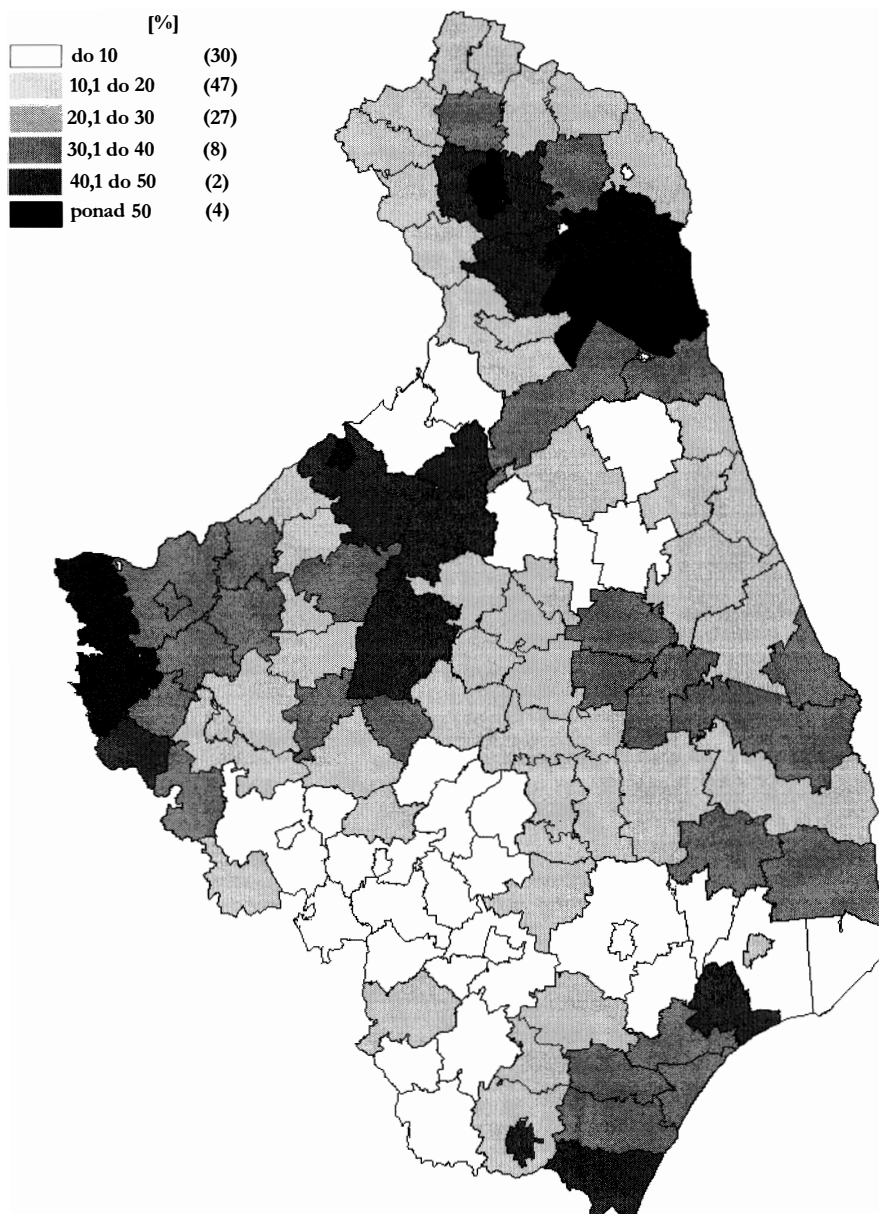
rolniczą (kompleks – 2.) i dobrą (kompleksy – 3., 4. i 8.) posiada 40,7% gruntów ornych w województwie. Natomiast niską przydatność rolniczą (kompleksy – 6. i 9.) i bardzo niską (kompleks – 7.) posiada aż 42,7% gruntów ornych województwa.

W literaturze przedmiotu ONW określane bywają jako obszary gleb marginalnych, które określane są jako: *[...] gleby pozostające w użytkowaniu rolnym lub ewidencji użytków rolnych, które ze względu na niekorzystne uwarunkowania przyrodnicze i antropogeniczne mają niską produktywność lub ograniczenia w zakresie produkcji zdrowej żywności i mogą lub powinny być przekwalifikowane w inną formę wykorzystania i przekazane pod zalesienie, zabudowę, użytki ekologiczne, rekreację itp.* [Józefaciuk i in. 1996]. Ponadto, do gleb marginalnych zalicza się: *gleby zaliczane do różnych (pod względem wartości bonitacyjnej) klas, zanieczyszczone metalami ciężkimi i innymi związkami toksycznymi, zniszczone lub przekształcone mechanicznie – pozbawione warstwy urodzajnej, a także gleby o niekorzystnych warunkach przyrodniczo-organizacyjnych (o utrudnionych dojazdach, trudne do uprawy mechanicznej, położone w dużym oddaleniu od ośrodków gospodarczych, enklawy śródleśne itp.),* [Wydzielanie... 2004, s. 40 – 41]. W przypadku województwa podlaskiego, ze względu na słaby rozwój przemysłu i zanieczyszczenie powietrza, marginalizacja gleb jest uwarunkowana głównie niekorzystnymi czynnikami przyrodniczymi.

Do czynników przyrodniczych, przyczyniających się do marginalnej wartości gleb, zalicza się również: ich niekorzystny skład mechaniczny, który powoduje, że są to gleby z reguły o nadmiernej kamienistości, bardzo małych zdolnościach sorbcyjnych, dużej przepuszczalności, niewielkich możliwościach magazynowania wody, odczynie bardzo kwaśnym i kwaśnym oraz ubogie w przyswajalne składniki pokarmowe. Do gleb marginalnych w woj. podlaskim zaliczono 17,5 % gleb ornych (klasa VI, VIz) i 17,6% gleb klasy VI i VI PsZ na użytkach zielonych, co zajmuje łączną powierzchnię 210 468 ha użytków rolnych w województwie.

Obserwuje się duże zróżnicowanie powierzchni użytków rolnych położonych na gruntach marginalnych w układzie gmin. Najmniejszą powierzchnię zajmują one w gminie Czyżew, zaledwie 1,5% użytków rolnych, Szepietowo – 2,1%, Wysokie Mazowieckie – 3,3%, natomiast ponad 50% powierzchni użytków rolnych zajmują w gminach: Płaska, Turośl i Zbójna. Tylko w 28,6% gmin (30 gmin) udział gleb marginalnych w ogólnej powierzchni użytków rolnych nie przekracza 10% i nie stanowi znaczącego problemu gospodarczego i nie wymaga szczególnej uwagi. Rysunek 6.2. przedstawia udział użytków rolnych zakwalifikowanych przez IUNiG do gleb bezwzględnie marginalnych, ale, według tego Instytutu, do gleb potencjalnie marginalnych należy zaliczyć również gleby klasy V, na których plony zbóż (żyta) nie przekraczają 2,5 t/ha. Według obliczeń IUNiG, jest to obszar 145 000 ha gruntów ornych (około 80% gleb kompleksu 6. – żytniego słabego). Tak duży, w skali województwa, udział gleb marginalnych w użytkowaniu rolniczym stanowi poważny problem gospodarczy, który wymaga szczególnego zainteresowania władz na wszystkich szczeblach zarządzania.

Rysunek 6.2.
Udział gleb marginalnych w ogólnej powierzchni użytków rolnych w woj. podlaskim



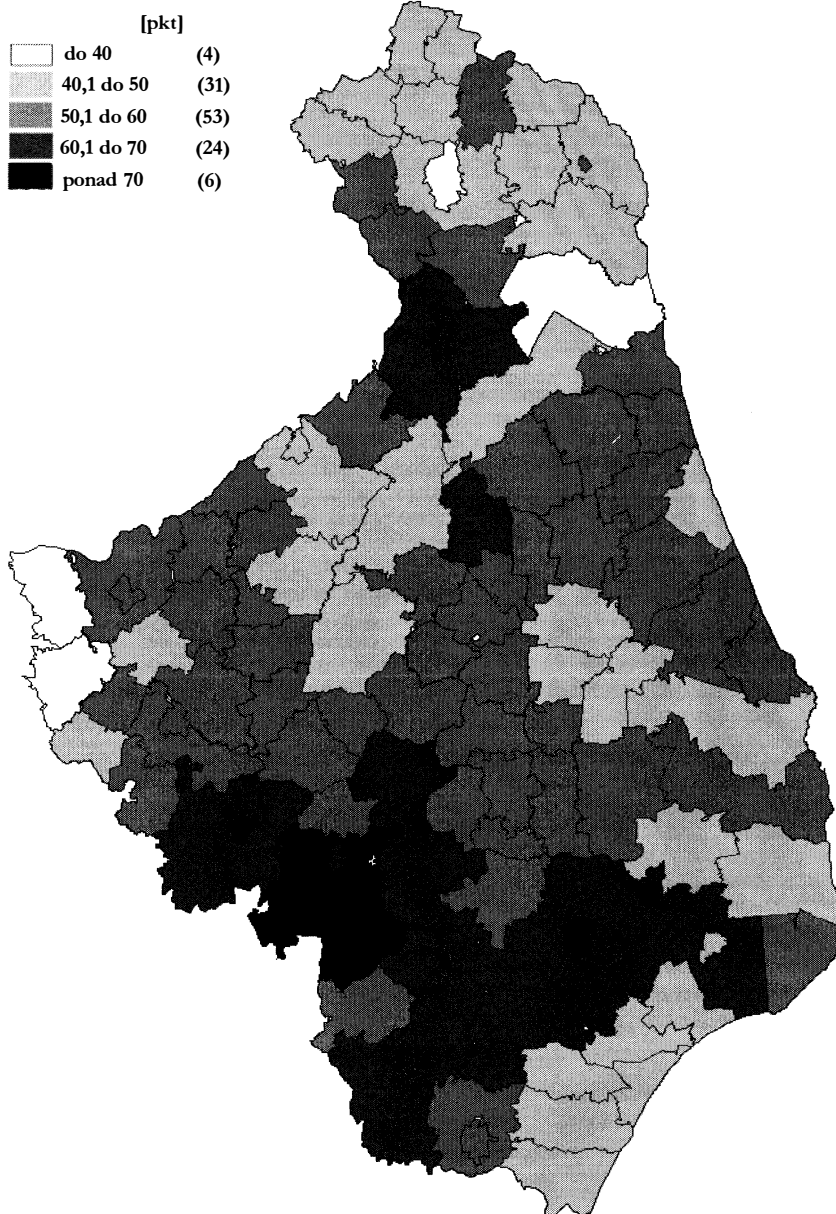
Źródło: [Ocena warunków... 2004, s. 49].

W związku z tym, istnieje potrzeba zbadania stopnia zróżnicowania przestrzeni rolniczej woj. podlaskiego w celu odpowiedniego, efektywnego zarządzania jej zasobami produkcyjnymi, zgodnie z istniejącymi uwarunkowaniami. Umożliwi to podejmowanie racjonalnych działań na rzecz aktywizacji tych terenów. Działania te powinny zmierzać do utrzymania rolniczego użytkowania ziemi i żywotności tych obszarów oraz utrzymania ich naturalnego krajobrazu, kultury i tradycji, która jest tak bardzo istotna dla każdego człowieka. Właściwemu wykorzystaniu zasobów ziemi w regionie, oprócz wsparcia finansowego przez system dopłat do gospodarstw funkcjonujących na ONW, będzie sprzyjać również właściwe ich zagospodarowanie. Powinno być ono zgodne z istniejącymi uwarunkowaniami przyrodniczymi, tak aby poziom produkcji w znacznym stopniu był wynikiem naturalnej żyzności gleby, a nie tylko zwiększonych, często destrukcyjnych w skutkach dla środowiska, nakładów na produkcję.

Do oceny warunków przyrodniczych rolniczej przestrzeni produkcyjnej w gminach zastosowano syntetyczny wskaźnik, który odzwierciedla potencjał rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Na rysunku 6.3. przedstawiono potencjał rolniczej przestrzeni produkcyjnej w woj. podlaskim za pomocą syntetycznego wskaźnika, który został określony w punktach na podstawie oceny czterech zmiennych występujących na badanym obszarze, a mianowicie: jakości gleby, przydatności warunków klimatycznych do produkcji rolniczej, rzeźby terenu i warunków wodnych. Wskaźnik został opracowany według metody IUNiG w Puławach.

Największą wartość wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej przyjmuje, co odpowiada najkorzystniejszym warunkom dla rolnictwa, w gminach wiejskich: Czyżew-Osada – 76,1, Szepietowo – 74,4, Klukowo – 71,6 i Wysokie Mazowieckie – 70,5. Natomiast najmniej korzystne warunki do prowadzenia produkcji rolniczej występują w gminach: Płaska-36,2 oraz Turośl i Zbójna – 38,5 pkt. Analiza zróżnicowania województwa podlaskiego, pod względem wartości wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, według zasad przyjętych do wydzielania ONW, wykazała, że bardzo niską wartością tego wskaźnika w skali województwa, poniżej 52 pkt., charakteryzuje się 40% gmin, niską 56,0 – 52,1 pkt., 21,9% gmin natomiast wysoką i bardzo wysoką, tylko 11,4% gmin i stanowi to 12 gmin ogółu gmin województwa, co przedstawiono w tabeli 6.3. Średni wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej w woj. podlaskim wynosi 55,0 pkt. i jest mniejszy od wartości średniego wskaźnika w Polsce o 11,6 pkt.

Rysunek 6.3.
Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej woj. podlaskiego



Źródło: [Ocena warunków... 2004, s. 32].

Tabela 6.3.

Liczba gmin w woj. podlaskim, według przedziałów wartości wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, określonych na podstawie zasad przyjętych do delimitacji ONW

Wartości wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej	Liczba gmin
powyżej 72,6	2
72,5 – 66,1	10
66,0 – 56,1	28
56,0 – 52,1	23
poniżej 52,0	42

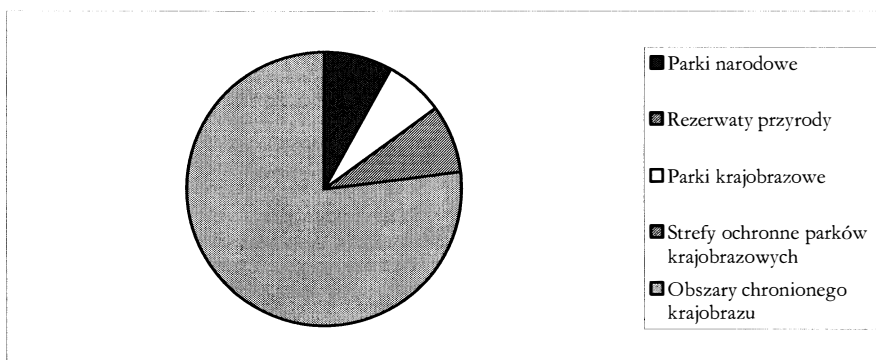
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Witek 1981].

Wszystkie elementy środowiska przyrodniczego (gleba, rzeźba terenu, agroklimat, warunki wodne) oraz ogólny (syntetyczny) wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej przedstawiono w skali punktowej dla gmin. Wszystkie wskaźniki charakteryzujące poszczególne elementy składowe, jak i syntetyczny wskaźnik dla województwa podlaskiego są niższe od średnich wartości tego wskaźnika dla Polski. Dla województwa podlaskiego średnia wartość wskaźnika jakości i przydatności gleb wynosi 41,0 pkt. i jest o 8,5 pkt. mniejsza (o około 18%) od średniej wartości wskaźnika dla Polski. Wskaźnik bonitacji warunków wodnych jest niższy o około 16%, rzeźby terenu o około 6%, a agroklimatu o około 24% w stosunku do średniej wartości tych wskaźników dla Polski. Znaczna część użytków rolnych w woj. podlaskim jest objęta urzędową ochroną. Użytki rolne położone na obszarach prawnie chronionych zajmują 23,6% ogólnej powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo w województwie [Wydzielanie... 2004, s. 40].

Duży udział obszarów prawnie chronionych stanowi bez wątpienia walor podnoszący atrakcyjność tego obszaru, ale nie zawsze sprzyja on jego rozwojowi. *Okazuje się bowiem, że tworzenie odgórne i nieoparte na pełnej ocenie ekonomiczno-ekologicznej wielkoobszarowych systemów ochrony przyrody powoduje w warunkach polskich wyłączenie z użytkowania i ekstensyfikację działalności gospodarczej, w tym rolniczej, na już zagospodarowanej przestrzeni. Prowadzić to może nie tylko do marnotrawstwa i degradacji istniejących struktur przyrodniczych zależnych od gospodarki człowieka* [Ślusarz 2005, s. 187, za: Łojewskim 1995, s.183]. Tworzenie zatem i wykorzystywanie obszarów chronionych, jako atutu rozwoju, wymaga kompleksowej współpracy między instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę a samorządami lokalnymi i społecznością danego obszaru.

Rysunek 6.4.

Struktura obszarów prawnie chronionych w woj. podlaskim w 2004 roku



Źródło: [Ocena warunków... 2004, s.40].

Strukturę obszarów prawnie chronionych w województwie podlaskim przedstawiono powyżej na rysunku 6.4. Największe ograniczenia w zakresie prowadzenia gospodarki rolnej występują w parkach narodowych i są podobne do obowiązujących w rezerwach przyrody, zależą one od poziomu ochrony obszaru (ściśła, częściowa czy krajobrazowa)². W województwie podlaskim na obszarze czterech parków narodowych, zajmujących obszar 92 160 ha (4,6% powierzchni województwa), użytki rolne zajmują powierzchnię 21 204 ha.

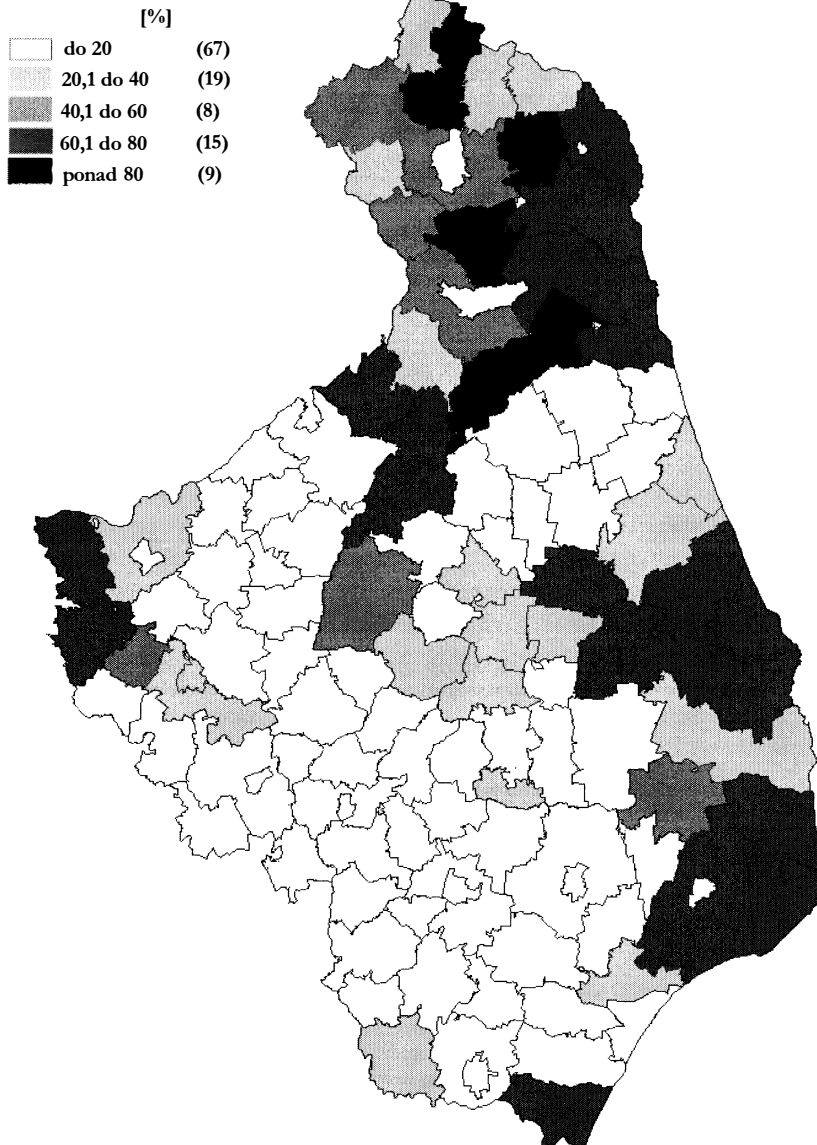
Stosunkowo mniejszy reżim ochronny panuje w parkach krajobrazowych, w których grunty rolne i leśne pozostawia się w gospodarczym użytkowaniu. Większym ograniczeniem podlega w nich przede wszystkim działalność przemysłowa. Jednak w sprzeczności z funkcją ochronną pozostaje na nich korzystanie z zasobów środowiskowych w ramach pewnych działalności gospodarczych, np. zbyt intensywnego pozyskiwania drewna lub też wielkoobszarowego, dynamicznego rozwoju rolnictwa oraz rozwoju osadnictwa, komunikacji i infrastruktury technicznej. Zalecane ograniczenia w zakresie prowadzenia gospodarki rolnej na obszarach chronionego krajobrazu i strefach ochronnych parków krajobrazowych mogą być podobne jak w parkach krajobrazowych i ustala je wojewoda na podstawie artykułu 26a ustawy o ochronie przyrody w momencie powołania obszaru chronionego. Obszary chronionego krajobrazu w województwie podlaskim zajmują powierzchnię 462 717 ha, a w ich obrębie jest położonych 216 529 ha gruntów użytkowanych rolniczo. Na tych obszarach są stosowane najbardziej liberalne rygory ochronne. Restrykcje ochronne dotyczą zakazu lokalizacji przemysłu negatywnie oddziałującego na środowisko oraz eliminacji innych, uciążliwych form gospodarowania, np. intensywnego wykorzystania ziemi. Preferowane są natomiast

² Ochroną ścisłą objęte są 9 063 ha i są zakazane wszelkie czynności gospodarcze. Ochroną częściową objęto obszar 47 909 ha i działalność gospodarcza jest ograniczona. Natomiast na obszarach objętych ochroną krajobrazową, które obejmują obszar 29 884 ha powierzchni parków narodowych, nie obowiązują przepisy dotyczące zakazu i ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej.

inwestycje turystyczne, budownictwo lotniskowe oraz wprowadzanie na te obszary rolnictwa proekologicznego [Bołtromiuk 2003b, s. 76 – 79].

Rysunek 6.5.

Udział obszarów prawnie chronionych w ogólnej powierzchni gmin [%]



Źródło: [Ocena warunków... 2004, s.37].

Przestrzenne rozmieszczenie obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody i krajobrazu w województwie podlaskim nie jest równomierne, zostało ono przedstawione na rysunku 6.5. Obserwuje się znaczne zróżnicowanie gmin województwa podlaskiego pod względem posiadanej powierzchni prawnie chronionej. W 27 gminach województwa obszary prawnie chronione nie występują. W gminie Zbójna zajmują one 100% powierzchni; w gminach: Narewka, Białowieża i Mielnik zajmują ponad 90% powierzchni; natomiast w gminach: Sztabin, Nowinka, Krasnopol i Jeleniewo zajmują ponad 80% powierzchni gmin.

Tabela 6.4.

Zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej na obszarach chronionych

Wyszczególnienie	Rezerwaty przyrody*	Parki narodowe	Parki krajobrazowe	Obszary chronionego krajobrazu
Turystyka kwalifikowana	(-)	(+)	+	+
Turystyka masowa	-	-	(+/-)	+
Turystyczna baza noclegowa	-	-	(+/-)	+
Gospodarka leśna	-	-	(+/-)	(+)
Gospodarka rolna	(enklawy roln.)	(enklawy roln.)	(+/-)	(+)
Przemysł	-	-	-	(-)

*W rezerwach o charakterze ścisłym są wykluczone jakiegokolwiek formy ingerencji człowieka w środowisko przyrodnicze:

- zasadnicze ograniczenia;

() ograniczenia;

+ dopuszczalna większa skala działalności.

Źródło: [Bołtromiuk 1999].

Zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody i krajobrazu przedstawiono w, powyżej zamieszczonej, tabeli 6.4. Największy zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej występuje na obszarach chronionego krajobrazu, nieco mniejszy w parkach krajobrazowych, natomiast największe ograniczenia są stosowane w rezerwach przyrody o charakterze ścisłym i częściowym oraz parkach narodowych. Zdecydowanie gorsze w woj. podlaskim od przeciętnych w kraju warunki klimatyczno-glebowe i znaczna ilość obszarów chronionych, na których obowiązują ograniczenia przyrodniczo-prawne, wyraźnie redukują ich produktywność i ograniczają formy użytkowania rolniczego.

Na podstawie istniejących uwarunkowań przyrodniczych IUNiG w Puławach na obszarze województwa podlaskiego wydzielił obszary przydatne do różnych sposobów zagospodarowania w rolnictwie. Pod uwagę wzięto dwie grupy kryteriów: kryteria rolniczo-przyrodnicze i kryteria ekonomiczno-organizacyjne. W grupie kryteriów rolniczo-przyrodniczych do analizy wybrano następujące cechy: jakość rolniczej przestrzeni pro-

dukcyjnej, udział trwałych użytków rolnych w ogólnej powierzchni gminy, udział lasów w ogólnej powierzchni gminy, udział gleb marginalnych w ogólnej powierzchni gminy, udział powierzchni zajętej przez gleby kwaśne i bardzo kwaśne, udział powierzchni ogólnej zajmowanej przez obszary prawnie chronione. W grupie kryteriów ekonomiczno-organizacyjnych uwzględniono: intensywność organizacji produkcji rolniczej i strukturę obszarową gospodarstw. Na podstawie tych kryteriów wyliczono dla poszczególnych gmin wskaźniki³ (na podstawie czynników szczegółowych), których suma pozwoliła na wyliczenie wskaźników określających ich przydatność do prowadzenia rolnictwa integrowanego i ekologicznego.

Przydatność gmin wiejskich do prowadzenia rolnictwa integrowanego została przedstawiona na rysunku 6.6. Do systemu rolnictwa integrowanego w pełni przedysponowanych jest 36 gmin, co stanowi 34% gmin województwa, 51 gmin (49%) jest przydatnych do prowadzenia takiego systemu rolnictwa, a zaledwie w 18 gminach (17%) występują ograniczenia do prowadzenia tego systemu produkcji rolnej.

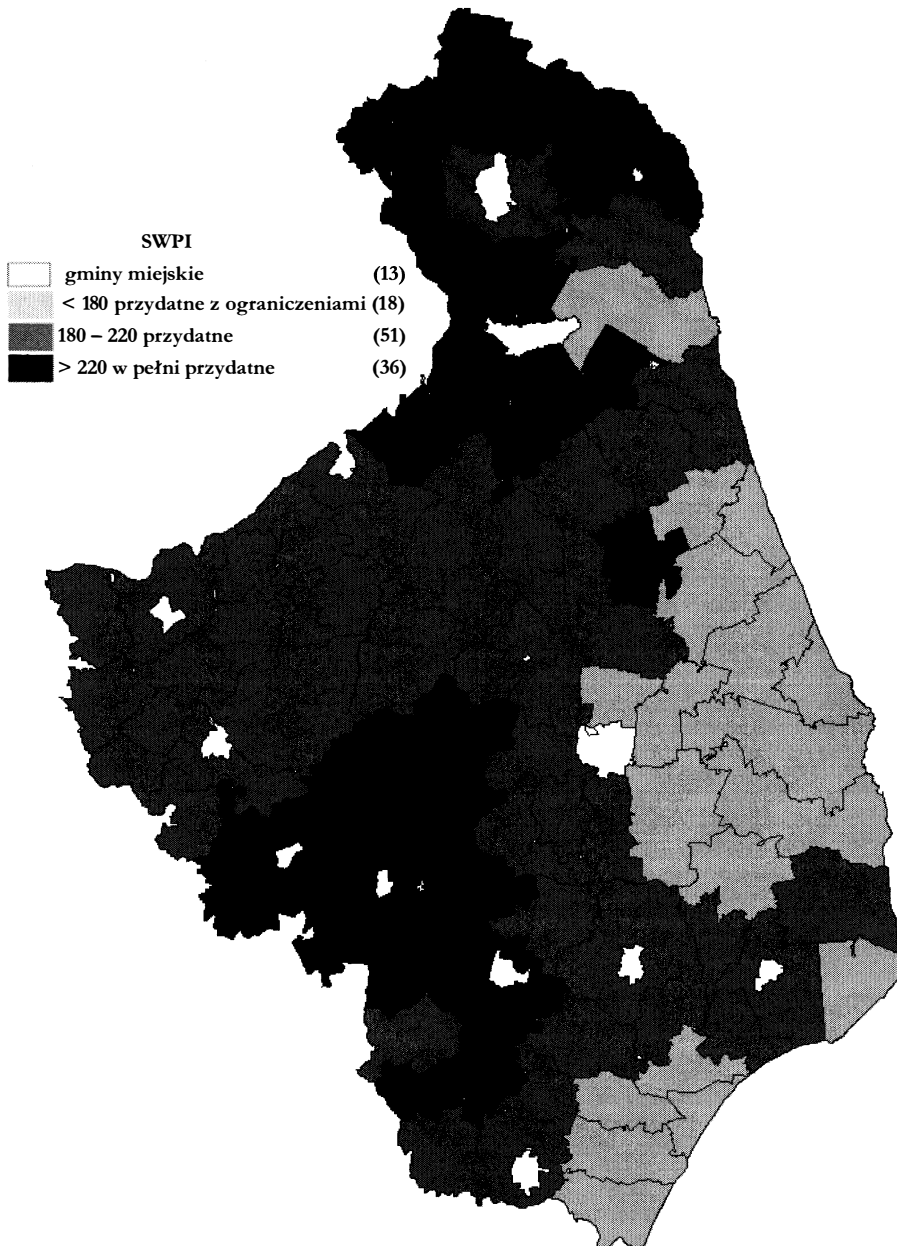
Ograniczenia te są spowodowane przede wszystkim: niską wartością wskaźnika waloryzacji jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, dużym udziałem obszarów prawnie chronionych i lasów w powierzchni ogólnej gminy. W związku z powyższym, wschodnie obszary województwa bardziej są przydatne do rozwoju rolnictwa w systemie ekologicznym. W północnej części województwa, ze względu na dużą powierzchnię obszarów prawnie chronionych, istnieją dobre warunki do prowadzenia systemów rolniczych przyjaznych środowisku. Natomiast w gminach (Giby, Płaska, Nowinka), w których powierzchnia obszarów chronionych przekracza ponad 80%, powinno być zalecane rolnictwo ekologiczne [*Wydzielanie...* 2004, s. 13].

Na rysunku 6.7. przedstawiono przydatność gmin woj. podlaskiego do prowadzenia rolnictwa ekologicznego, według obliczeń dokonanych przez IUNiG w Puławach. Instytut wskazał 24 gminy w województwie, które są w pełni przydatne i 27 gmin przydatnych do prowadzenia produkcji rolniczej w systemie rolnictwa ekologicznego. Natomiast w 54 gminach występują ograniczenia do prowadzenia produkcji ekologicznej, są to gminy bardziej przydatne do prowadzenia produkcji rolniczej w systemie integrowanym.

³ Określono wskaźnik intensywności organizacji produkcji rolniczej, który jest sumą wskaźnika intensywności organizacji produkcji roślinnej i wskaźnika intensywności organizacji produkcji zwierzęcej. Do wyliczenia tego wskaźnika wykorzystano metodę Kopcia. Intensywność organizacji produkcji roślinnej odzwierciedla udział intensywnych upraw w strukturze zasiewów, natomiast intensywność organizacji produkcji zwierzęcej jest określana przez obsadę inwentarza w przeliczeniowych sztukach dużych na 100 ha użytków rolnych. Zob.: [*Wydzielanie...* 2004, s. 7]. Sumaryczne wskaźniki dla rolnictwa integrowanego i ekologicznego przyjęły inne wartości, ze względu na to, że wartość parametrów (wag) dla każdego z systemów gospodarowania była różna.

Rysunek 6.6.

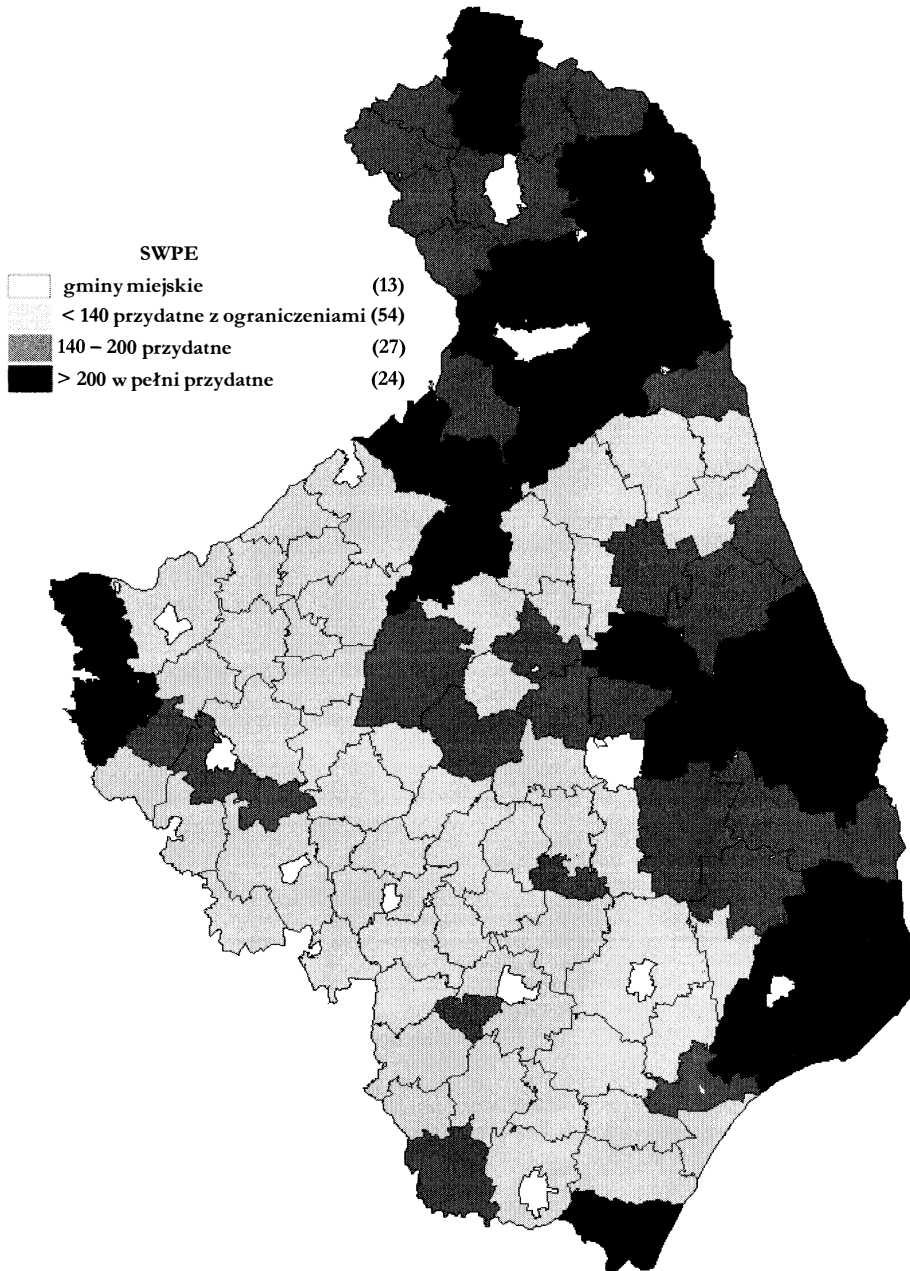
Przydatność gmin do prowadzenia rolnictwa integrowanego



Źródło: [Wydzielanie... 2004, s. 9].

Rysunek 6.7.

Przydatność gmin do rolnictwa ekologicznego



Źródło: [Wydzielenie... 2004, s. 10].

6.3. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

Ludność zamieszkała na obszarach wiejskich województwa podlaskiego stanowi 3,3% ogółu ludności zamieszkującej te obszary w Polsce. 41% ludności województwa, przy średniej w kraju 38,3%, w 2007 roku zamieszkiwało na obszarach wiejskich. Jej liczba w 2007 roku, w badanym województwie, wynosiła 482 562 osób i sukcesywnie ulega zmniejszeniu. W stosunku do roku 1988 jej ubytek w 2007 roku wynosił około 9%. Ogólnie w Polsce sytuacja w tym zakresie wygląda odmiennie, obserwuje się sukcesywny wzrost liczby ludności wiejskiej. W latach 2000 – 2005 nastąpiło jej zwiększenie o 149,6 tys., to jest o 1%. W tym samym czasie ogólna liczba ludności Polski zwiększyła się zaledwie o 0,3%, tj. o 96,9 tys.

W tabeli 6.5. przedstawiono informacje odnoszące się do zmian w liczbie ludności, według ekonomicznych grup wieku ludności wiejskiej, w województwie podlaskim na tle kraju, w latach 2002 – 2007. Informacje przedstawione w tabeli 6.5. wskazują, że w latach 2002 – 2007 nastąpiła znacząca poprawa, zarówno średnio w kraju, jak i w województwie podlaskim, w zakresie struktury ekonomicznych grup wieku ludności, chociaż wielce niepokojącym zjawiskiem jest utrzymujący się spadek ludności w wieku przedprodukcyjnym. W dalszym ciągu w grupie osób w wieku produkcyjnym obserwuje się duży udział (37,0%) ludności w wieku niemobilnym (powyżej 45 lat). Fakt ten stanowi jeden z ważnych czynników ograniczających rozwój wielce pożądaną przedsiębiorczości na obszarach wiejskich zarówno w obrębie istniejących gospodarstwach rolnych (dywersyfikacja działalności rolniczej i rozwój działalności pozarolniczej), jak i poza nimi (działalność pozarolnicza). Ponadto, niekorzystna sytuacja dotyczy dużego zróżnicowania w regionie gęstości zaludnienia, które kształtuje się w granicach od 7osób/1km² do 73osób/1km², przy średniej wojewódzkiej na obszarach wiejskich 28 os./1km².

Tabela 6.5.

Liczba i struktura, według ekonomicznych grup wieku, ludności wiejskiej w województwie podlaskim na tle kraju, w latach 2002 – 2007

Wyszczególnienie	W wieku			nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym
	przedprodukcyjnym	produkcyjnym	poprodukcyjnym	
Polska				
2002	4 026 000	8 277 000	2 281 000	76,2
2007	3 349 400	9 162 900	2 286 500	61,5
woj. podlaskie				
2002	123 136	268 628	104 640	84,8
2007	103 962	278 483	100 117	73,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2008; Rocznik Statystyczny Województw 2008].

Od 2000 roku obserwuje się w Polsce dodatnie saldo migracji między wsią i miastem, jednakże tendencja ta nie dotyczy województwa podlaskiego (tabela 6.6.), na obszarze którego jest rejestrowane ujemne saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych na pobyt stały oraz ujemne przyrosty naturalne. Ma to wpływ na liczbę i kształtowanie się struktury wieku ludności w województwie. Migracje ze wsi do miast na badanym obszarze dotyczą przede wszystkim ludzi młodych, wykształconych. Zahamowanie odpływu ludności z tych terenów stanowi ważne wyzwanie dla lokalnych władz samorządowych, które mogą i powinny za pomocą zróżnicowanego instrumentarium, którym dysponują, wspierać ich wielofunkcyjny rozwój, dążąc przy tym do trwałego i zrównoważonego ich rozwoju.

Tabela 6.6.

Przyrost naturalny ludności i saldo migracji stałej na 1000 osób ludności w województwie podlaskim

Lata	Przyrost naturalny na 1000 ludności		Saldo migracji na 1000 ludności	
	Ogółem w woj.	Gminy wiejskie	Ogółem w woj.	Gminy wiejskie
2002	-0,1	-2,1	-1,5	-0,3
2005	-0,7	-3,3	-1,6	-0,8
2007	-0,5	-3,2	-2,1	-1,1
2008	0,3	-2,2	-1,4	-0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2008; Rocznik Statystyczny Województw 2008; www.stat.gov.pl/bdr; Data wejścia: 18.06.2009].

Na obszarach wiejskich województwa podlaskiego w latach 2002-2008 odnotowuje się ujemne przyrosty naturalne i ujemne salda migracji na 1000 ludności, mimo że obserwuje się wzrost napływu ludności wokół dużych miast z pobliskich ośrodków miejskich (Białystok). Przybywająca na te tereny ludność buduje tam sobie „drugie domy” lub też osiada tam na stałe (rodziny emerytów), decydując się na codzienne dojazdy do pracy do pobliskich miast. Skutkiem tego zjawiska jest powolne zahamowywanie odpływu ludności ze wsi do miast, co odnotowano na badanym obszarze wiejskim w 2008 roku.

Jednak prognoza demograficzna, opracowana przez GUS, wskazuje na to, że do 2020 roku będzie wzrastać liczba ludności wiejskiej w kraju, natomiast w analizowanym województwie jest przewidywany jej spadek [Prognoza demograficzna na lata 2003-2030, 2004]. Prognozy te, wielce niekorzystne dla podlaskiej wsi, powinny skłaniać decydentów na różnych szczeblach zarządzania publicznego do tworzenia efektywnego systemu wspierania tych terenów, niezwykle cennych z punktu widzenia społeczno-gospodarczego.

Ludność zamieszkująca obszary wiejskie województwa podlaskiego charakteryzuje stosunkowo niski poziom wykształcenia. W 2002 roku aż 41% ludności, w stosunku do

34% średnio w kraju, stanowiły osoby, które posiadały zaledwie wykształcenie podstawowe i nieukończone podstawowe lub nie posiadały wykształcenia szkolnego. W 1988 roku 1,5% mieszkańców podlaskiej wsi legitymowało się wyższym wykształceniem, 11,0% wykształceniem średnim i policealnym, zawodowym 15,4%, a podstawowym 49%. W 2002 roku sytuacja w tej kwestii znacząco się polepszyła, wzrósł odsetek osób z wykształceniem wyższym, średnim i policealnym oraz zasadniczym zawodowym, wynosząc odpowiednio: 3,7%, 20,7%, 20,5%, przy jednoczesnym zmniejszeniu odsetka osób z ukończonym podstawowym wykształceniem.

Na obszarach wiejskich, w odniesieniu do użytkowników indywidualnych gospodarstw rolnych, sytuacja w zakresie poziomu ich wykształcenia wygląda znacznie bardziej niekorzystnie, aniżeli średnio w regionie. W tabeli 6.7. przedstawiono strukturę poziomu wykształcenia użytkowników indywidualnych gospodarstw rolnych w województwie podlaskim w latach 1996 – 2005, na tle średnich krajowych.

Tabela 6.7.
Struktura poziomu wykształcenia użytkowników gospodarstw indywidualnych w województwie podlaskim na tle kraju, w latach 1996 – 2005

Lata	Poziom wykształcenia				
	wyższe	policealne i średnie	zasadnicze zawodowe	podstawowe ukończone	podstawowe nieukończone i bez wykształcenia
Polska 2005	5,5	28,2	37,4	24,1	4,8
podlaskie					
1996	1,5	13,5	24,0	51,8	9,2
2002	2,5	19,6	30,3	42,2	5,4
2005	5,3	26,5	26,5	32,9	6,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Raport z wyników... 2003; Charakterystyka obszarów... 2006].

Na badanym obszarze, w analizowanym okresie, nastąpiły pozytywne zmiany w strukturze wykształcenia użytkowników indywidualnych gospodarstw rolnych. Pozytywne zmiany dotyczyły przede wszystkim wzrostu udziału osób legitymujących się wykształceniem wyższym i średnim. Udział ich w 2005 roku kształtował się na poziomie zbliżonym do średniego poziomu w kraju. Ponadto, odnotowano zmniejszenie udziału osób kierujących gospodarstwami, które posiadały ukończone i nieukończone wykształcenie podstawowe bądź nie posiadały wykształcenia szkolnego (z 61% w 1996 roku do 38,9% w roku 2005).

Niekorzystnym zjawiskiem, dotyczącym wielu użytkowników gospodarstw rolnych, jest brak posiadania przez nich wykształcenia kierunkowego, co wywiera niekorzystny wpływ na efektywność gospodarowania rolniczego. Potwierdziły to wcześniejsze badania prowadzone przez autorkę niniejszej pracy [Roszkowska-Mądra 2005].

W 2002 w roku w Polsce blisko 58% użytkowników gospodarstw rolnych nie posiadało wykształcenia kierunkowego. W województwie podlaskim w tym zakresie sytuacja wyglądała bardziej korzystnie, dotyczyła ona bowiem około 47% kierowników indywidualnych gospodarstw rolnych. Wykształceniem wyższym legitymował się 1%, średnim zawodowym 7%, zasadniczym zawodowym 12% kierujących indywidualnymi gospodarstwami rolnymi. Dominującą w województwie (około 33%) grupę osób kierujących gospodarstwami stanowiły osoby, które posiadały jedynie ukończony kurs rolniczy. Podobnie sytuacja wyglądała średnio w Polsce.

W 2005 roku nastąpiło pogorszenie sytuacji ludności wiejskiej w zakresie poziomu wykształcenia kierunkowego zarówno ogólnie w Polsce, jak i w analizowanym regionie. W 2005 roku odnotowano w stosunku do 2002 roku wzrost odsetka osób nie posiadających wykształcenia kierunkowego o blisko 6,0 p.p., tj. do poziomu 52,8% w województwie podlaskim i do 61,5 % ogólnie w Polsce. Jest to sytuacja wielce niekorzystna, jest to bowiem czynnik silnie hamujący rozwój gospodarstw rolnych. Osoby nie posiadające odpowiednich kwalifikacji zawodowych często obawiają się wchodzić w nowe działalności, zwykle decydują się na realizację strategii przetrwania w swoich gospodarstwach. Odnoszą się oni z dużą rezerwą do wykorzystywania nowych możliwości rozwojowych, dających im szansę bycia konkurencyjnym i uzyskiwania dodatkowych dochodów z prowadzenia nowych działalności w gospodarstwie (rolniczych, jak i pozarolniczych), jak i poza nim [Raport z wyników... 2003; *Charakterystyka obszarów...* 2006].

Na obszarach wiejskich w 2005 roku w Polsce odnotowano 6,6 mln osób aktywnych zawodowo w wieku 15 lat i więcej, co stanowiło 38,1% ogółu aktywnych zawodowo. W tabeli 6.8. przedstawiono aktywność ekonomiczną ludności na obszarach wiejskich w Polsce i w województwie podlaskim w 2005 roku.

Tabela 6.8.

Obszary wiejskie województwa podlaskiego na tle kraju, pod względem aktywności ekonomicznej ludności w wieku 15 lat i więcej (BAEL), w 2005 roku

Wyszczególnienie	Aktywni zawodowo			Bierni zawodowo	Współczynnik aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia
	razem	pracujący	bezrobotni			
	w tys.					
Polska	6589	5556	1033	5132	56,2	47,4
podlaskie	232	207	24	161	59,2	52,8

Źródło: [*Charakterystyka obszarów...* 2006].

Współczynnik aktywności zawodowej w 2005 roku na obszarach wiejskich w Polsce wynosił 56,2%, kształtował się on na poziomie zbliżonym do poziomu średnio w kraju 55,2%. Wskaźnik zatrudnienia na obszarach wiejskich województwa podlaskiego osiągnął wartość wyższą o 1,5 p.p. w stosunku do wskaźnika na poziomie ogólnokrajowym. W województwie podlaskim odnotowano jeden z najwyższych, obok województwa lubelskiego i małopolskiego, udział pracujących wśród ludności aktywnej zawodowo i jedną z najwyższych wartości wskaźnika zatrudnienia na obszarach

wiejskich. Ponadto, w 2005 roku na analizowanym obszarze, w stosunku do roku 2002, nastąpiły wyraźne, pozytywne zmiany w we wzroście poziomu aktywności zawodowej i wielkości zatrudnienia ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Współczynnik aktywności zawodowej wzrósł o 2,9 punktu procentowego, wskaźnik zatrudnienia o 9,2 punktu procentowego. Zmniejszeniu uległa stopa bezrobocia rejestrowanego, z 12% w 2002 roku do 11,4% w 2005 roku. Jednakże jej poziom wykazywał duże zróżnicowanie w regionie (w 2002 roku kształtowała się ona w województwie w granicach od 4% do 27%).

Wyniki Spisu Powszechnego, przeprowadzonego w 2002 roku, wykazały, że ludność wiejska w województwie podlaskim była zatrudniona głównie w rolnictwie. Odsetek pracujących poza rolnictwem, wśród ogółu pracujących, wynosił zaledwie 30,8% i był najniższym w tym województwie w skali kraju. W stosunku do średniej krajowej, która wynosiła 59,2% pracujących poza rolnictwem w ogóle pracujących, różnica ta wynosiła aż 28,4 punktu procentowego. Fakt zatrudnienia ludności wiejskiej województwa podlaskiego głównie w rolnictwie stanowi uzasadnienie do zastosowania przy opracowywaniu przyszłych kierunków rozwoju przestrzeni wiejskiej województwa podlaskiego, zaproponowanej przez autorkę niniejszej pracy, typologii systemów gospodarowania w rolnictwie.

Na obszarach wiejskich jest obserwowany wzrost rozwoju przedsiębiorczości nie tylko w skali kraju, ale również i w województwie podlaskim. Wyniki Spisu Powszechnego z 2002 roku wykazały, że wśród mieszkańców podlaskiej wsi zatrudnionych w rolnictwie aż 96,7% pracowało na własny rachunek, co stanowiło najwyższy odsetek w skali kraju, natomiast 12,4% zatrudnionych w sektorach poza rolnictwem pracowało na własny rachunek, co stanowiło 1,1 punktu procentowego więcej od średniej krajowej. Zmiany dotyczące rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, według sektorów ekonomicznych, w latach 2000-2005 w województwie podlaskim przedstawiono w poniższej tabeli 6.9.

Tabela 6.9.

Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na obszarach wiejskich, według sektorów ekonomicznych, w latach 2000-2005, w województwie podlaskim na tle kraju

Wyszczególnienie	Ogółem	W sektorze				
		rolniczym		w przemyśle	usługowym	
		razem	w tym w rolnictwie		rynkowym	nierynkowym
na 1000 ludności						
Polska						
2000	41,3	4,0	2,9	12,3	24,0	1,0
2005	46,8	3,5	3,4	12,6	29,1	1,5
podlaskie						
2000	33,5	6,8	4,7	9,3	16,6	0,8
2005	35,9	5,3	5,3	9,0	20,4	1,2

Źródło: [Charakterystyka obszarów... 2006].

Zarówno w skali kraju, jak i w analizowanym województwie na przestrzeni lat 2000 – 2005 na 1000 ludności obserwuje się wzrost udziału osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na obszarach wiejskich, przy czym wzrost ten średnio, w rozważanych latach, w kraju był ponad dwukrotnie większy aniżeli w badanym województwie. W województwie podlaskim i średnio w kraju odnotowano wzrost liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych prowadzonych przez osoby fizyczne w rolnictwie i usługach (rynkowych i nierynkowych). Tendencja ta wystąpiła również w odniesieniu do sektora przemysłowego ogólnie w kraju, natomiast w analizowanym województwie liczba podmiotów gospodarczych prowadzonych przez osoby fizyczne na 1000 ludności w sektorze przemysłowym uległa zmniejszeniu.

Zmiany w zatrudnieniu, jakie dokonują się na obszarach wiejskich, mają swoje odzwierciedlenie w kształtowaniu się struktury dochodów gospodarstw domowych. Generalnie, obserwuje się, że znaczenie rolnictwa, jako głównego źródła utrzymania rolniczych gospodarstw domowych, wykazuje tendencję zniżkową w całym kraju. Dane Spisu Powszechnego z 2002 roku wykazały, że 6,8% ludności kraju utrzymywało się głównie z pracy w swoim gospodarstwie rolnym. W 2007 roku udział ten zmniejszył się o 2,3 p.p. i wynosił 4,5%. Aczkolwiek należy zaznaczyć, że w liczbach bezwzględnych liczba gospodarstw indywidualnych, w których ponad 50% dochodów ogółem stanowiły dochody z działalności rolniczej, była na podobnym poziomie zarówno w 2002, jak i w 2007 roku. Zmniejszeniu natomiast uległa w 2007 roku o 18,5% średnio w kraju i o 11,9% w województwie podlaskim liczba indywidualnych gospodarstw rolnych w stosunku do stanu z 2002 roku.

W, poniżej zamieszczonej, tabeli 6.10. przedstawiono strukturę indywidualnych gospodarstw rolnych średnio w Polsce i w woj. podlaskim w 2005 roku, według przeważającego dochodu gospodarstw domowych.

Tabela 6.10.

Gospodarstwa indywidualne, według przeważającego dochodu gospodarstw domowych, w 2002 roku i 2007 roku w województwie podlaskim na tle kraju

Wyszczególnienie	Gospodarstwa domowe, w których ponad 50% dochodów ogółem stanowiły dochody z:							Gospodarstwa pozostałe
	działalności rolniczej	działalności rolniczej i pracy najemnej	pracy najemnej	pracy najemnej i działalności rolniczej	działalności pozarolniczej	emerytury i renty	niezarobkowych źródeł utrzymania	
Polska 2002	20,8	0,9	27,1	2,7	5,8	30,9	5,2	6,6
Polska 2007	25,3	1,2	31,6	4,3	4,9	24,1	1,1	5,7
podlaskie 2002	38,2	1,2	19,2	1,8	5,0	25,5	3,6	5,5
podlaskie 2007	43,5	1,2	24,0	2,0	5,2	16,7	1,1	6,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: [Charakterystyka gospodarstw... 2008; www.stat.gov.pl/bdr/; Data wejścia: 18.06.2009].

W latach 2002 – 2007 odnotowano zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych w Polsce, w których głównym źródłem dochodów były dochody z emerytur i rent. W województwie podlaskim w 2007 roku zaobserwowano, w stosunku do 2002 roku, wzrost o 10,5% liczby gospodarstw utrzymujących się głównie z pracy najemnej i blisko czterokrotne zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych, w których dochody gospodarstw domowych pochodziły z niezarobkowych źródeł utrzymania.

Należy zaznaczyć, że województwo podlaskie jest regionem zróżnicowanym kulturowo i etnicznie, zamieszkują go: Polacy, Białorusini, Litwini, Rosjanie, Tatarzy i Romowie. Ma to znaczący wpływ na zakres i szybkość przemian społeczno-gospodarczych zachodzących w tym województwie. Wielonarodowościowa kultura i związane z tym bogactwo obrzędów stanowią ogromny walor turystyczny, sprzyjający kreowaniu popytu turystycznego na te obszary. Ponadto, wywiera silny wpływ na tworzenie i umacnianie się społecznych więzi oraz tworzenie instytucji mających na celu realizację uzewnętrznianych potrzeb i aspiracji mieszkańców tych obszarów. Świadomość wspólnoty pochodzenia oraz tradycji i kultury jest czynnikiem, który stanowi silny impuls do popierania działań na rzecz interesów grupowych i instytucjonalizacji działań, uznawanych jako wartościowe i potrzebne lokalnym społecznościom. Należy zaznaczyć, że każdą z występujących grup etnicznych na tym obszarze wyróżniają pewne wyraźne odrębności kulturowe, które sprawiają, że tworzą one autonomiczne środowiska lokalne dążące do realizacji ich potrzeb. Takim przykładem jest litewska mniejszość narodowa, która zamieszkuje w północno-wschodniej części województwa podlaskiego, którą cechuje wysoki stopień: *poczucia przynależności narodowej, w obrębie której istotne znaczenie odgrywa język, religia oraz obszerna sfera symboliki etnicznej funkcjonującej we względnie tradycyjnych społecznościach wiejskich* [Sadowski 2001]. Silna integracja litewskiej mniejszości narodowej sprzyja doskonałej orientacji na: wartości lokalne, uzyskiwanie wysokich wskaźników w zakresie efektywności gospodarowania we wszystkich obszarach działalności gospodarczych, a przede wszystkim w rolnictwie, oraz dbanie i odpowiednie, zgodne z potrzebami człowieka, kształtowanie środowiska naturalnego.

Do czynników kształtujących ekonomiczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich należy zaliczyć, oprócz uwarunkowań przyrodniczych, demograficzno-społecznych, także uwarunkowania infrastrukturalne odnoszące się nie tylko do wsi, ale również i do gospodarstw rolnych.

Obszary wiejskie w Polsce charakteryzuje słabszy rozwój infrastruktury technicznej w stosunku do obszarów miejskich. Jednakże poziom jej rozwoju, szczególnie na obszarach wiejskich o niekorzystnych warunkach do gospodarowania w rolnictwie, odgrywa znaczącą rolę w rozwoju przestrzeni społeczno-gospodarczej, której rozwój umożliwia napływ kapitału inwestycyjnego i stwarza możliwości do wielofunkcyjnego rozwoju.

Sytuacja w zakresie gęstości dróg publicznych o twardej nawierzchni na 100km² w województwie podlaskim jest mniej korzystna, aniżeli średnio w kraju. Jej gęstość na analizowanym obszarze jest o 27 punktów procentowych mniejsza od średniej w kraju i w 2008 roku wynosiła 56 km/100 km². Słaby rozwój infrastruktury technicznej i społecznej w regionie ma negatywny wpływ na rozwój przedsiębiorczości

na obszarach wiejskich województwa podlaskiego, której wzrost w latach 2000-2005 nastąpił zaledwie z 33,5 do 35,9 podmiotów gospodarczych na 1000 ludności, w stosunku do średnio w kraju z 41,3 do 46,8 na 1000 ludności [*Charakterystyka obszarów...* 2006; *Rocznik Statystyczny Województw* 2008].

Na standard i jakość życia mieszkańców oraz formowanie się warunków ich rozwoju wpływ mają również zasoby mieszkaniowe i poziom ich wyposażenia w urządzenia techniczne. Odnotowano, że na obszarach wiejskich wskaźnik liczby mieszkań, przypadających na 1000 ludności, kształtuje się w stosunku do miast na niższym poziomie. W latach 2000 – 2005 nastąpiło zwiększenie zasobów mieszkaniowych w kraju, przy czym wzrost ten w znacznie mniejszym stopniu dotyczył obszarów wiejskich i wyniósł 18,0 mieszkań na 1000 ludności, podczas gdy średnio w Polsce kształtował się na poziomie 25,2 mieszkań na 1000 ludności, [*Charakterystyka obszarów...* 2006, s. 61].

Tabela 6.11.

Obszary wiejskie województwa podlaskiego na tle kraju, pod względem zasobów mieszkaniowych i poziomu ich wyposażenia w instalacje, w latach 2000 – 2007

Wyszczególnienie	Zasoby mieszkaniowe			
	Mieszkania na 1000 ludności	Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań w m ² ogółem na 1 osobę		Mieszkania oddane do użytkowania na 1000 ludności
Polska				
2000	266,8	72,2	19,2	1,2
2005	284,8	85,2	24,3	2,5
2007	287,5	86,0	24,7	3,1
podlaskie				
2000	302,6	75,5	22,7	1,0
2005	307,9	87,6	27,0	2,0
2007	313,9	88,3	27,7	2,2
Wyszczególnienie	Mieszkania w % ogółu mieszkań wyposażone w:			
	wodociąg	ustęp spłukiwany	centralne ogrzewanie	gaz z sieci
Polska				
2000	82,6	63,6	54,2	16,1
2005	88,2	73,5	63,5	17,7
2007	88,7	74,2	64,0	18,3
podlaskie				
2000	71,5	50,1	41,6	2,6
2005	79,0	59,8	48,3	2,8
2007	79,4	60,3	48,9	2,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [*Rocznik Statystyczny Województw...* 2008; *Charakterystyka obszarów...* 2006].

Sytuacja na obszarach wiejskich województwa podlaskiego pod względem zasobów mieszkaniowych, co przedstawiono w tabeli 6.11., wygląda korzystniej w stosunku do średniej krajowej, natomiast znacznie poniżej poziomu krajowego kształtuje się ich wyposażenie w instalacje, takie jak: wodociąg, ustęp splukiwany, instalacje centralnego ogrzewania i dostęp do gazu z sieci. Dostęp do sieci gazowej w analizowanym województwie posiada zaledwie 3% gospodarstw domowych, do wodociągu blisko 80% i centralnego ogrzewania prawie 50% gospodarstw domowych, podczas gdy średnio w kraju dotyczy to odpowiednio: 19%, 89% i 64% gospodarstw domowych. Spowodowane to jest mniejszą gęstością sieci rozdzielczej, zarówno kanalizacyjnej, jak i gazowej, które są właściwie blisko trzykrotnie i prawie piętnastokrotnie mniejsze od gęstości na 100 km² średnio na obszarach wiejskich w Polsce. W badanym regionie występuje bardzo duże zróżnicowanie przestrzenne w zakresie dostępu ludności do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, o czym świadczą duże różnice wartości minimalnych i maksymalnych analizowanych zmiennych i ich wysokie poziomy współczynników zmienności, co zostało przedstawione w dalszej części pracy w podrozdziale 7.2.

Na kształtowanie się ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich wywierają wpływ również: struktura obszarowa gospodarstw rolnych, intensywność wykorzystywania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a także poziom rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich, w tym poziom wyposażenia gospodarstw rolnych w budynki, maszyny i urządzenia, co przedstawiono w tabeli 6.12.

W latach 2000 – 2005 w województwie podlaskim odnotowano blisko 60%-owy wzrost nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną na wsi. Największy udział w tym zakresie w 2005 roku stanowiły wydatki na wodociągi zbiorowe i stacje uzdatniania wody (67,8%) oraz na kanalizacje zbiorcze (23,4%). Natomiast niewielki stanowiły wydatki na budowę oczyszczalni ścieków (8,7%) i wysypisk odpadów (0,1%). W 2005 roku wydatki na ten cel w badanym województwie wynosiły 3% wydatków w kraju [*Charakterystyka obszarów...* 2006, s. 152].

Dane zawarte w tabeli 6.12. wskazują, że kondycja rolnictwa w województwie podlaskim na tle kraju jest dobra, mimo że obszar ten niemalże w całości został zakwalifikowany jako obszar o niekorzystnych lub skrajnie niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONWI i ONWII) ze względu na jeden z najniższych wskaźników rolniczej przestrzeni produkcyjnej, udział użytków rolnych o wskaźniku 0,4 (najniższa klasa jakości) wynosi tu powyżej 50%. W regionie tym jest bardzo dobrze rozwinięte mleczarstwo, przyczyniające się do poprawy dochodów rolniczych gospodarstw rolnych, także do wzrostu tej gałęzi produkcji rolnej w Polsce. Obecnie jest to najsilniejsze zagłębie mleczarstwa w kraju, a odsetek gospodarstw specjalizujących się w chowie zwierząt żywionych w systemie wypasowym w 2005 roku wyniósł aż 30% gospodarstw, przy średniej w kraju 13,3%. W województwie podlaskim obsada bydła, mierzona liczbą sztuk dużych, była w 2007 roku najwyższa w kraju. Jednakże w województwie podlaskim występują, w stosunku do średniej krajowej, duże braki w zakresie rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich, co ma niekorzystny wpływ na kształtowanie się możliwości rozwojowych tego regionu.

Tabela 6.12.

Zmiany w zakresie wybranych zmiennych, kształtujących ekonomiczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich, w województwie podlaskim na tle kraju w latach 2005 – 2007

Wyszczególnienie	Gospodarstwa rolne według powierzchni			Gospodarstwa prowadzące działalność rolniczą według klas wielkości ekonomicznej ESU [%]				Ilość ha na 1 ciągnik	Obsada bydła w szt. na 100ha UR	Zużycie nawozów NPK na 1 ha UR	Produkcja mleka od krów na 100ha UR w l	Drogi publiczne o utwardzonej nawierzchni na 100 km ² pow. ogólnej w km	Wodociągi km na 100km ² *	Kanalizacja km na 100 km ² *	Gazowa km na 100km ² *	
	średnia pow.UR	<5 ha w %	>10 ha. w %	0-2	2-8	8-16	pow.16									
POLSKA																
2005	6,7	57,8	20,5	69,4	21,0	6,0	3,5	9,90	34,5	102,5	72,8	81,2	65,5	12,6	17,9	
2007	7,0	57,4	20,4	68,3	21,7	6,0	4,0	9,40	37,2	117,4	75,3	82,8	-	-	-	
PODLASKIE																
2005	11,8	30,9	44,2	51,0	28,7	12,8	7,5	11,10	67,9	87,1	148,2	54,6	49,1	4,3	1,1	
2007	11,9	30,1	42,7	48,1	30,7	13,4	7,8	10,80	72,1	89,0	164,0	55,7	-	-	-	

Oznaczenia: *- odnosi się do gęstości sieci na obszarach wiejskich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Rocznik Statystyczny Województw 2008; Charakterystyka obszarów... 2006]; [www.stat.gov.pl/bdr; Data wejścia: 18.06.2009].

Na analizowanym obszarze występują niekorzystne zjawiska społeczno-demograficzne. Potwierdziła to, przeprowadzona w dalszej części pracy, ocena wielozmiennego zróżnicowania przestrzennego na poziomie gmin wiejskich w województwie podlaskim. Świadczą o tym odpowiednie średnie wartości i wysokie współczynniki zmienności rozpatrywanych zmiennych. Ponadto, przeprowadzona analiza wykazała, że pierwotną przyczyną kształtującą warunki społeczno-demograficzne oraz infrastrukturę wiejską były uwarunkowania przyrodnicze. Natomiast uwarunkowania społeczno-demograficzne oraz infrastrukturalne decydowały o charakterze działalności rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej ludności rolniczej.

Ze względu na to, że dominującą funkcją obszarów wiejskich województwa podlaskiego jest rolnictwo, wydaje się, że dróg ich rozwoju należy poszukiwać w wielofunkcyjnym rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Tym bardziej że mocne strony województwa podlaskiego wyraźnie wskazują na ten kierunek rozwoju. Świadczą o tym: wybitne walory przyrodniczo-krajobrazowe, bogactwo kultury materialnej i narodowościowej, czyste oraz mało zmienione działalnością człowieka środowisko naturalne umożliwiające rozwój turystyki wiejskiej. Poza tym obszar ten charakteryzuje się: wysokospecjalistyczną produkcją mleczarską, korzystnymi warunkami do rozwoju rolnictwa ekologicznego i dobrze wykształconą bazą surowcową do rozwoju przemysłu rolno-spożywczego oraz drzewnego [Roszkowska-Mądra 2004].

Jednakże do kreowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest wymagane stosowanie instrumentów stymulujących ten rozwój, adekwatnych do istniejących uwarunkowań przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych. Ślusarz, za Spychalskim, wskazuje trzy możliwe pozycje rolnictwa, zajmowane na obszarach wiejskich, uzależnione od polityki interwencyjnej prowadzonej wobec nich. Wśród nich wymienia: ograniczenie funkcji rolniczych do niezbędnego minimum; zrównoważony rozwój rolnictwa – związany z rozwojem produkcji ekologicznej, spadkiem intensywności gospodarowania i zróżnicowaniem konwencjonalnej produkcji rolnej (wzrost pracochłonności); koncentrację i intensyfikację produkcji rolniczej (tworzenie wysokotowarowych gospodarstw typu farmerskiego), [Ślusarz 2005, s. 329]. W przypadku zaniechania jakichkolwiek działań ze strony państwa, samorządów terytorialnych i lokalnych społeczności będzie możliwy tylko jeden wariant w odniesieniu do obszarów wiejskich, polegający na ich sukcesywnej marginalizacji społeczno-gospodarczej.

ROZDZIAŁ VII

ZASTOSOWANIE TYPOLOGII SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA W ROLNICTWIE GMIN W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM DO WYDZIELANIA RODZAJÓW NIZINNYCH OBSZARÓW ONW

7.1. Materiał empiryczny i metody analizy danych

Materiał badawczy i dane empiryczne

Uznaje się zwykle, że dane ze źródeł państwowych, takich jak powszechne spisy rolne, są bardziej wiarygodne, niż te zebrane za pomocą ankiet dla gospodarstw rolnych. Badania De Koning i współautorów wskazują, że w miarę zwiększania stopnia agregacji jednostek przestrzennych wzrasta stopień możliwości wykrycia zmienności systemów gospodarowania w rolnictwie [De Koning i in. 1998]. W Unii Europejskiej i w Polsce przyjęto, że gmina jest podstawową jednostką przestrzenną i administracyjną do wydzielania obszarów ONW (w Polsce do ONW są zaliczane prawie zawsze jednostki obszarowe, obejmujące gminy, rzadziej obręby geodezyjne). Wszystko to stanowi przesłankę wniosku, że typologia systemów gospodarowania w rolnictwie, dokonana na poziomie gmin, jest bardziej przydatna do delimitacji obszarów ONW i określania ich rodzajów, niż wspomniana typologia dokonywana na poziomie gospodarstw. Zatem, w prezentowanej pracy systemy gospodarowania w rolnictwie badano w odniesieniu do gmin wiejskich (na poziomie gmin wiejskich) województwa podlaskiego, opisując je za pomocą 52 zmiennych ilościowych (wskaźników ilościowych), charakteryzujących różnorodne aspekty tych systemów w 105 gminach wiejskich tego województwa, przedstawionych na rysunku 7.1.

Gminy wiejskie województwa podlaskiego zostały zakwalifikowane do dwóch stref nizinnych obszarów ONW, tj. ONW I (60 gmin) i ONW II (42 gminy), zaś tylko 3 gminy znalazły się poza ONW, co zobrazowano na rysunku 7.2.

Rysunek 7.1.

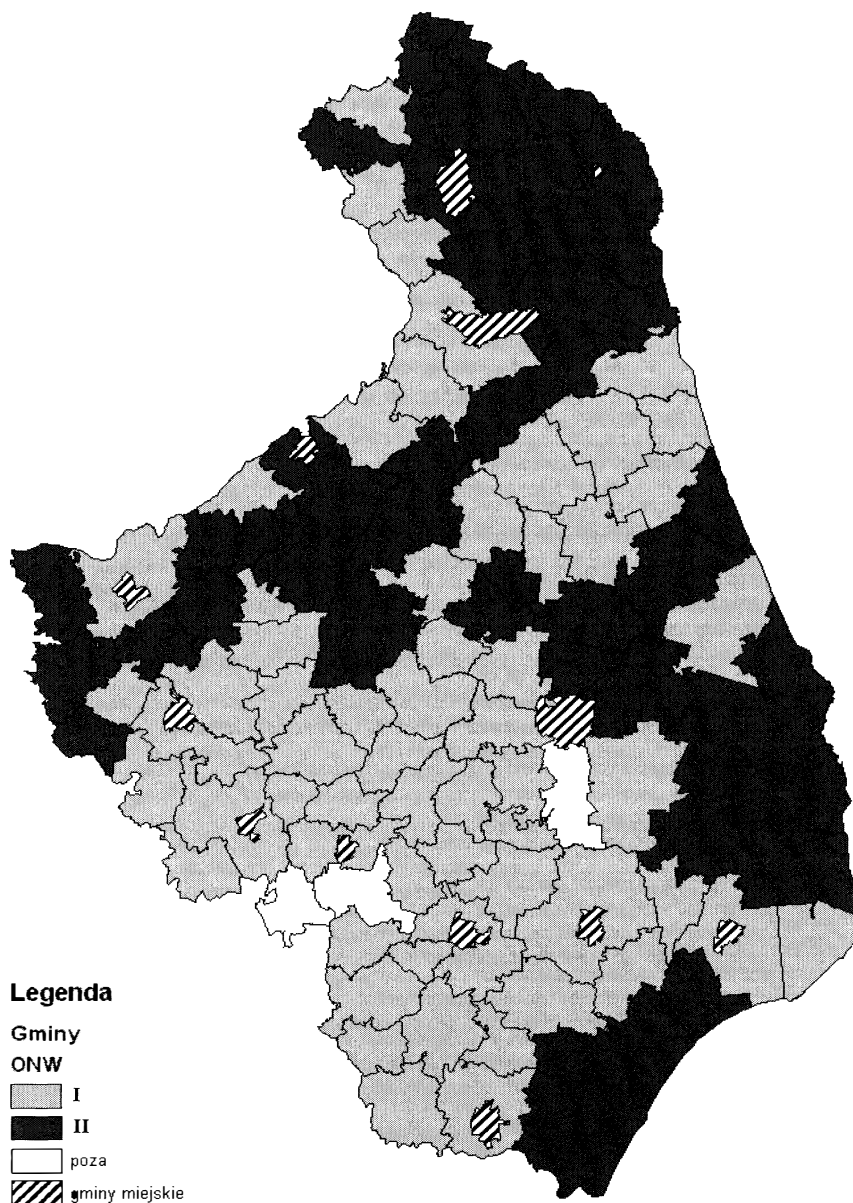
Mapa województwa podlaskiego z podziałem na 105 gmin wiejskich



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 7.2.

Mapa województwa podlaskiego obrazująca zaliczenie 105 gmin wiejskich do ONW I (60 gmin) i ONW II (42 gminy) oraz 3 gminy poza ONW, a także gminy miejskie



Źródło: Opracowanie własne.

Uwzględnione w tych badaniach zmienne dla gmin, podzielone na 6 grup tematycznych, są zgodne z definicją systemu gospodarowania w rolnictwie, podaną w rozdziale V niniejszej pracy. Niżej podano zbiór rozpatrywanych zmiennych w wyróżnionych grupach tematycznych.

Grupa I (zmienne, charakteryzujące warunki przyrodnicze do produkcji rolniczej):

- jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej (X_1),
- udział powierzchni gleb lekkich (V i VI klasy) w powierzchni UR (X_2),
- udział powierzchni TUZ w powierzchni UR (X_3),
- udział powierzchni lasów i gruntów leśnych ogółem w powierzchni gruntów, ogółem (X_4),
- udział powierzchni o szczególnych walorach przyrodniczych w powierzchni gruntów ogółem (X_5).

Grupa II (zmienne, charakteryzujące warunki społeczno-demograficzne):

- liczba ludności na 1 km² (X_6),
- przyrost naturalny na 1000 mieszkańców (X_7),
- udział ludności z wykształceniem wyższym (X_8),
- stopa bezrobocia (X_9),
- udział pracujących w: rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybołówstwie (poza gospodarstwami indywidualnymi), (X_{10}),
- udział pracujących w przemyśle i budownictwie (X_{11}),
- udział ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności (X_{12}),
- udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności (X_{13}),
- udział użytkowników gospodarstw rolnych w wieku powyżej 65 lat w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{14}),
- udział kierowników zarządzających gospodarstwami bez wykształcenia rolniczego w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{15}),
- udział osób w wieku powyżej 15 lat, pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym (X_{16}).

Grupa III (zmienne, charakteryzujące infrastrukturę wsi i gospodarstw):

- odległość środka gminy od powiatu (X_{17}),
- liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców (X_{18}),
- dochody własne gmin w zł na 1 mieszkańca (X_{19}),
- wydatki na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca (X_{20}),
- wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca (X_{21}),
- udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej (X_{22}),
- udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej (X_{23}),
- rozwój sieci osadniczej: liczba miejscowości wiejskich i miast na terenie gminy (X_{24}),
- udział niewykorzystanej powierzchni obór (X_{25}),
- udział niewykorzystanej powierzchni chlewni (X_{26}).

Grupa IV (zmienne, charakteryzujące strukturę obszarową gospodarstw i strukturę zasiewów):

- średnia powierzchnia gospodarstw rolnych (X_{27}),
- udział gospodarstw rolnych do 1 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{28}),

- udział gospodarstw rolnych od 1-5 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{29}),
- udział gospodarstw rolnych powyżej 15 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{30}),
- udział gospodarstw rolnych posiadających UR w 10 i więcej działkach (X_{31}),
- udział powierzchni ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych (X_{32}),
- obszar w ha UR przypadających na jeden ciągnik (X_{33}),
- udział zbóż w strukturze zasiewów, obejmującej zboża podstawowe i mieszanki zbożowe (X_{34}),
- udział pszenicy i jęczmienia w strukturze zasiewów (X_{35}),
- udział kukurydzy w strukturze zasiewów (X_{36}),
- udział ziemniaków w strukturze zasiewów (X_{37}),
- udział roślin przemysłowych w strukturze zasiewów (X_{38}).

Grupa V (zmienne, charakteryzujące obsadę zwierząt i intensywność produkcji rolniczej):

- obsada zwierząt gospodarskich na 100 ha UR (X_{39}),
- obsada bydła ogółem na 100 ha UR (X_{40}),
- obsada trzody chlewnej/100ha (X_{41}),
- udział wydatków na zakup nawozów, wapna i środków ochrony roślin w wydatkach gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR, poniesionych na zakup materiałów i usług do bieżącej produkcji rolniczej (X_{42}),
- wskaźnik intensywności produkcji rolniczej (X_{43}).

Grupa VI (zmienne, charakteryzujące źródła i poziom dochodów gospodarstw):

- towarowa produkcja rolnicza w zł na 1 gospodarstwo rolne (X_{44}),
- towarowa produkcja rolnicza w zł na 1 ha UR (X_{45}),
- towarowa produkcja rolnicza w gospodarstwie na jednego pełnozatrudnionego (X_{46}),
- udział gospodarstw prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i działalność rolniczą (X_{47}),
- udział gospodarstw rolnych prowadzących wyłącznie działalność pozarolniczą w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{48}),
- udział gospodarstw nie prowadzących żadnej działalności gospodarczej w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{49}),
- udział rolniczych gospodarstw domowych o dochodach z emerytur i rent przekraczających 50% dochodów ogółem (X_{50}),
- udział gospodarstw rolnych produkujących wyłącznie na własne potrzeby w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{51}),
- udział gospodarstw rolnych o wartości sprzedanych produktów rolnych poniżej 10 tys. zł w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{52}).

Wskaźnik intensywności produkcji rolniczej (X_{43}) dla danej jednostki (gospodarstwa rolnego, wsi, gminy itp.) jest określony następująco [Legendre, Legendre 1998; Herzog i in. 2006]:

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n (y_i - y_{i \min})(y_{i \max} - y_{i \min})}{n},$$

gdzie:

I jest wskaźnikiem intensywności produkcji rolniczej danej jednostki w badanym zbiorze,

y_i jest obserwowaną wartością i -tej zmiennej danej jednostki w badanym zbiorze,

$y_{i \min}$ jest minimalną obserwowaną wartością i -tej zmiennej w zbiorze badanych jednostek,

$y_{i \max}$ jest maksymalną obserwowaną wartością i -tej zmiennej w zbiorze badanych jednostek,

n jest liczbą obserwowanych zmiennych w zbiorze badanych jednostek.

Zmienne w podanym wzorze są tak dobrane, aby ich większe wartości wskazywały na rosnącą intensywność produkcji rolniczej. W tych badaniach były to: udział pszenicy i jęczmienia w strukturze zasiewów (X_{35}), udział kukurydzy w strukturze zasiewów (X_{36}), udział ziemniaków w strukturze zasiewów (X_{37}), udział roślin przemysłowych w strukturze zasiewów (X_{38}), obsada zwierząt gospodarskich na 100ha UR (X_{39}) oraz udział wydatków na zakup nawozów, wapna i środków ochrony roślin w wydatkach gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR, poniesionych na zakup materiałów i usług do bieżącej produkcji rolniczej (X_{42}).

Im wskaźnik I jest większy, tym produkcja rolnicza jest bardziej intensywna. W prezentowanych badaniach wskaźnik I dla gmin był w zakresie: 0,02 – 0,75.

Określenie *gospodarstwo rolne*, używane w wielu wymienionych zmiennych, oznacza indywidualne (rodzinne) gospodarstwo rolne.

Dane, do wymienionych zmiennych, pochodzą z Powszechnego Spisu Rolnego, przeprowadzonego w 2002 roku. Są one dostępne na stronie internetowej GUS: [http://www.stat.gov.pl/bialystok/37_PLK_HTML.htm].

Analiza statystyczna danych

Zgromadzone dane dotyczące 52 zmiennych, zarejestrowanych dla każdej ze 105 gmin wiejskich w województwie podlaskim, stanowią macierz prostokątną, \mathbf{X} , o 105 wierszach i 52 kolumnach. Zatem, w wierszach macierzy \mathbf{X} znajdują się dane do obiektów (gmin wiejskich), zaś w kolumnach są dane do rozpatrywanych zmiennych. Tak więc, każda kolumna tej macierzy zawiera dane do określonej zmiennej, zaobserwowane w poszczególnych gminach.

Analiza statystyczna danych, zebranych w macierzy \mathbf{X} , była wykonana na trzech etapach. Na pierwszym etapie dla wszystkich zmiennych wyznaczono wartości parametrów statystyki opisowej, tj.: średnią arytmetyczną, wartość minimalną i maksymalną, wariancję, odchylenie standardowe i współczynnik zmienności. Wyznaczono także macierz współczynników korelacji prostej dla wszystkich 52 zmiennych. Na

dwóch, kolejnych etapach przeprowadzono analizy danych w macierzy \mathbf{X} , za pomocą dwóch metod wielozmiennych, tj. analizy składowych głównych (etap drugi) i analizy skupień (etap trzeci). Metody te pozwalają na poznanie najważniejszych typów systemów gospodarowania w rolnictwie w obrębie rozpatrywanego województwa oraz wnikliwą charakterystykę i analizę ich wielozmiennej struktury, tzn. oceny współzależności rozpatrywanych zmiennych i ich poziomu dla wyróżnionych typów [Rosner 1999; Dixon i in. 2001; Castel i in. 2003; Köbrich i in. 2003; Kuyvenhoven i in. 2004; Thapa, Rasul 2005; Milán i in. 2006; Caldwell i in. 2007; Iraizoz i in. 2007; Riedel i in. 2007].

Analiza składowych głównych jest metodą wielozmienną, która polega na wyznaczeniu wzajemnie nieskorelowanych liniowych funkcji kolumn macierzy danych \mathbf{X} , stanowiących liniowe funkcje zmiennych oryginalnych (wejściowych), z których każda kolejna wyjaśnia (pokrywa, ujmuje) możliwie największą część całkowitej, wielozmiennej (wielowymiarowej) zmienności międzyobiektowej (tutaj między gminami), mierzonej za pomocą sumy międzyobiektowych wariancji wszystkich zmiennych wejściowych [Filipiak, Wilkos 1998; Krzanowski 2000]. Każda taka liniowa funkcja zmiennych wejściowych, stanowiąca nową zmienną, jest nazywana składową główną pierwszą, drugą, trzecią itd. Pierwsza składowa główna ma największą wariancję, zaś kolejne składowe główne mają coraz mniejsze wariancje. Liczba wszystkich możliwych składowych głównych jest równa liczbie zmiennych wejściowych, przy założeniu, że jest ona mniejsza od liczby badanych obiektów. Suma wariancji wszystkich składowych głównych jest równa sumie wariancji wszystkich zmiennych wejściowych. Zwykle w praktycznych zastosowaniach tej metody suma wariancji dwóch lub trzech pierwszych składowych głównych stanowi, co najmniej, 50% całkowitej wielowymiarowej zmienności międzyobiektowej. Wymieniony fakt interpretuje się tak, że kilka pierwszych składowych głównych wyjaśnia ponad połowę całkowitej zmienności obiektów. W takich przypadkach można uznać, że, wspomniane, pierwsze składowe główne odzwierciedlają wystarczająco wiernie (z praktycznie wystarczającą dokładnością) zmienność rozpatrywanych obiektów pod względem jednocześnie wszystkich badanych zmiennych. Zatem, oryginalne zmienne wejściowe można zastąpić składowymi głównymi, jako nowymi zmiennymi, przy ocenie wielozmiennej różnorodności obiektów. Ta właściwość matematyczna jest podstawą przydatności analizy składowych głównych do badania wielu aspektów wielowymiarowej zmienności badanych obiektów, traktując zarówno zmienne wejściowe, jak i obiekty jako składniki logicznej całości (zjawiska), zgodnie z ideą podejścia holistycznego do analizy struktury i prawidłowości zjawisk.

Analiza składowych głównych jest pomocna przy dwóch rodzajach wnioskowania na podstawie danych w macierzy \mathbf{X} , przeprowadzanych w tej pracy. Po pierwsze jest ona przydatna do wykrycia głównych rodzajów czynników zmienności 52 badanych zmiennych (wejściowych), dzięki identyfikacji zbiorów zmiennych wzajemnie silnie skorelowanych, które nie są zwykle widoczne na podstawie wyników analizy korelacji prostej. Takie zbiory zmiennych wzajemnie silnie skorelowanych są wyrazem i podstawą do ich interpretacji w kategoriach nazywanych czynnikami wspólnymi (ang. *common factors*). W ten sposób, w prezentowanych badaniach, można poznać uwarun-

kowanie systemów produkcji rolniczej i strategii zarobkowania poza rolnictwem ludności rolniczej w gminach, przez niektóre determinanty przyrodnicze, społeczno-ekonomiczne i instytucjonalne. Można także próbować określić związki pomiędzy różnymi wskaźnikami kierunków, organizacji i struktury produkcji rolniczej, oraz jej intensywności i efektywności. Rezultatem, wymienionych, dociekań jest określenie tych zmiennych, które mają największy relatywny udział (wśród badanych zmiennych) w łącznym zróżnicowaniu rozpatrywanego zbioru gmin. Takie zmienne mają największą moc dyskryminacyjną dla porównywanych gmin i przez to mają one największy udział (największe znaczenie) w zróżnicowaniu systemów gospodarowania w rolnictwie na rozpatrywanym obszarze i decydują głównie o typologii systemów gospodarowania w rolnictwie. Uzyskane w tej pracy wyniki badań statystycznych, za pomocą analizy składowych głównych, stanowią przesłanki do lepszego zrozumienia podłoża przyczynowego wzajemnych współzależności (korelacji) w obrębie zbioru rozpatrywanych zmiennych i ich względnego znaczenia w wielozmiennym zróżnicowaniu systemów gospodarowania gmin wiejskich województwa podlaskiego [Filipiak, Wilkos 1998; Castel i in. 2003; Köbrich i in. 2003; Maseda i in. 2004; Usai i in. 2006; Riedel i in. 2007; Ruiz i in. 2008]. Po drugie analiza składowych głównych jest przydatna do dobrze przybliżonego graficznego zobrazowania podobieństwa i niepodobieństwa obiektów pod względem wszystkich badanych zmiennych, szczególnie zaś pod względem zmiennych o największej mocy dyskryminacyjnej. Przez to umożliwia ona graficzne zobrazowanie wzajemnych odległości pomiędzy rozpatrywanymi obiektami (tutaj gminami) oraz ich grupami jednorodnymi, w małej liczbie wymiarów (zwykle dwóch lub trzech), określonych przez pierwsze składowe główne.

Aby analiza składowych głównych była możliwie efektywnym i merytorycznie wiarygodnym narzędziem do realizacji podanych celów, w badaniach empirycznych stosuje się ją dla zmiennych wejściowych po uprzednio dokonanej standaryzacji tych zmiennych. Standaryzacja zmiennej ilościowej stanowi jej przekształcenie matematyczne, polegające na odjęciu od każdej obserwacji tej zmiennej, średniej arytmetycznej, obliczonej z wszystkich jej obserwacji dla zbioru obiektów (tutaj gmin) i podzieleniu przez odchylenie standardowe, obliczone z wszystkich jej obserwacji [Filipiak, Wilkos 1998; Krzanowski 2000]. Standaryzowane zmienne wejściowe mają jednakowe średnie, równe zero oraz wariancje, równe jeden. Główną zaletą takiego podejścia jest niezależność średniej i wariancji zmiennych wejściowych od ich jednostek pomiarowych (skali pomiaru fizycznego), które są zwykle różne. W metodologii statystycznej uznaje się powszechnie, że analiza składowych głównych na zmiennych standaryzowanych odzwierciedla i opisuje bardziej adekwatnie rzeczywistość zróżnicowania wielozmiennego badanych obiektów, niż gdyby była ona stosowana na danych oryginalnych do wejściowych zmiennych. Dlatego, w badaniach taksonomicznych, w tym także w typologii jednostek przestrzennych, tj.: gospodarstw rolnych, jednostek administracyjnych obszarów wiejskich, jednostek umownych powierzchni krajobrazu itp., stosuje się analizę składowych głównych prawie zawsze na zmiennych standaryzowanych [Castel i in. 2003; Köbrich i in. 2003; Maseda i in. 2004; Rasul i in. 2004; Thapa, Rasul 2005; Usai i in. 2006; Iraizoz i in. 2007; Riedel i in. 2007; Ruiz i in. 2008].

Analiza skupień polega na podzieleniu badanych obiektów (tu gmin wiejskich) na grupy, zwane też skupieniami o podobnych wartościach rozpatrywanych zmiennych. Takie grupy są nazywane zwykle grupami jednorodnymi, pod względem jednocześnie wielu zmiennych. Zatem, zadaniem tej metody jest taki podział obiektów, który zapewni, że do każdej z wyodrębnionych grup trafiają obiekty o relatywnie małym zróżnicowaniu wielozmiennym. Na tej zasadzie wydziela się grupy obiektów, w których zróżnicowanie wielozmienne jest mniejsze, niż zróżnicowanie pomiędzy grupami [Filipiak, Wilkos 1998; Krzanowski 2000]. Analiza skupień jest klasyczną metodą klasyfikacyjną (taksonomiczną), stosowaną w przestrzennych badaniach typologicznych. Opracowano wiele metod analizy skupień, które różnią się podejściem do określenia odległości wielozmiennej pomiędzy obiektami (m. in.: odległość Euklidesowa, kwadrat odległości Euklidesowej lub odległość Mahalanobisa), do sposobu wydzielenia grup (metody hierarchiczne i niehierarchiczne) oraz do definicji odległości pomiędzy wcześniej utworzonymi skupieniami w procesie aglomeracji (m. in. metoda Warda i metoda UPGMA, czyli średniej więzi). W klasyfikacji i typologii obiektów przestrzennych zwykle stosuje się hierarchiczną metodę Warda z odległością Euklidesową lub jej kwadratem na zmiennych standaryzowanych [Filipiak, Wilkos 1998; Crossa i in. 2002; Castel i in. 2003; Köbrich i in. 2003; Maseda i in. 2004; Milán i in. 2006; Iraizoz i in. 2007; Riedel i in. 2007]. Taką właśnie procedurę analizy skupień zastosowano w prezentowanych badaniach. Metoda Warda oparta jest na wielozmiennej sumie kwadratów odchyień wewnątrz grup, jako funkcji celu. Wobec tego, w każdym kroku aglomeracji, czyli łączenia wcześniej określonych grup obiektów (skupień), łączy się takie dwie grupy obiektów, aby otrzymać najmniejszy z możliwych przyrost łącznej wielozmiennej sumy kwadratów odchyień wewnątrz grup, zaś największy z możliwych przyrost wielozmiennej sumy kwadratów odchyień między grupami. Przy określaniu odpowiedniej liczby grup, na które dzielimy badane gminy, zastosowano kryterium rozsądnie dużego udziału wielozmiennej sumy kwadratów odchyień dla grup gmin w całkowitej (wielozmiennej) sumie kwadratów odchyień dla badanych gmin.

Analiza skupień jest metodą klasyfikacyjną, służącą do dzielenia obiektów na grupy jednorodne pod względem badanych zmiennych. Jednakże nie daje ona ważnych informacji o wzajemnych relacjach (podobieństwie i niepodobieństwie) obiektów pod względem rozpatrywanych zmiennych. Jak wspomniano wcześniej w tym podrozdziale, to brakujące wnioskowanie można przeprowadzić za pomocą analizy składowych głównych. Ta metoda, komplementarna względem analizy skupień, pozwala na ogół dobrze przybliżyć i przedstawić graficznie, w małej liczbie wymiarów (zwykle dwóch lub trzech), określonych przez pierwsze składowe główne, relacje obiektów pod względem wszystkich badanych zmiennych, szczególnie zaś pod względem zmiennych o największej mocy dyskryminacyjnej.

Analizę składowych głównych oraz analizę skupień dla 105 gmin wiejskich wykonano na podstawie danych dla 52 standaryzowanych zmiennych wejściowych. W układzie dwóch pierwszych składowych głównych przedstawiono wielozmienne podobieństwa 105 gmin wiejskich województwa podlaskiego, ze szczególnym uwzględ-

nieniem najważniejszych zmiennych dla zróżnicowania systemów gospodarowania w rolnictwie na badanym obszarze.

Wszystkie analizy statystyczne danych wykonano za pomocą zintegrowanego pakietu oprogramowania statystycznego i analitycznego STATISTICA PL v.6.0.

Wyniki klasyfikacji (typologii) systemów gospodarowania w rolnictwie na podstawie danych dotyczących gmin wiejskich pozwalają wykonać mapę administracyjną z zaznaczeniem obszarów wiejskich, na których ukształtował się określony system gospodarowania w rolnictwie.

7.2. Analiza składowych głównych zmiennych charakteryzujących systemy gospodarowania w rolnictwie

Wartości podstawowych parametrów statystyki opisowej, tj.: średniej, wartości minimalnej i maksymalnej, odchylenia standardowego i współczynnika zmienności dla badanych 52 zmiennych oraz najważniejsze wyniki analizy składowych głównych przedstawiono w tabeli 7.1. Wyniki analizy składowych głównych obejmują współczynniki korelacji między zmiennymi wejściowymi a trzema pierwszymi składowymi głównymi.

Największym współczynnikiem zmienności, bardzo bliskim lub przekraczającym 100%, odznaczało się 7 następujących zmiennych: udział powierzchni o szczególnych walorach przyrodniczych w powierzchni gruntów ogółem (X_5), udział pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybołówstwie (poza gospodarstwami indywidualnymi) (X_{10}), udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej (X_{23}), udział powierzchni ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych (X_{32}), udział roślin przemysłowych w strukturze zasiewów (X_{38}), udział gospodarstw rolnych prowadzących wyłącznie działalność pozarolniczą w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{48}), udział gospodarstw rolnych produkujących wyłącznie na własne potrzeby w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{51}).

Pierwsza składowa główna wyjaśniała 33,4% całkowitej wielowymiarowej zmienności badanych gmin, zaś dwie kolejne składowe główne odpowiednio; 10,6% i 10,1% całkowitej wielowymiarowej zmienności badanych gmin. Zatem, trzy pierwsze składowe główne objaśniały łącznie 54,1% całkowitej wielowymiarowej zmienności badanych gmin. Uznajemy więc, że pierwsze trzy składowe główne odzwierciedlają wystarczająco wiernie zmienność rozpatrywanych gmin pod względem jednocześnie wszystkich 52 zmiennych wejściowych po standaryzacji. Dlatego dalsze wnioskowanie w analizie składowych głównych oparto na trzech pierwszych składowych głównych.

Tabela 7.1.

Współczynniki korelacji między zmiennymi wejściowymi ($X_1 - X_{52}$) a trzema składowymi głównymi (PC1, PC2 i PC3) oraz podstawowe parametry statystyczne dla zmiennych wejściowych

Grupa zmiennych	Zmienna	PC1	PC2	PC3	Średnia	Min	Max	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności %
1. Warunki przyrodnicze	X1	0,46	0,03	0,79	54,50	36,20	76,10	8,09	14,8
	X2	-0,46	0,02	-0,72	48,98	14,90	95,20	16,59	33,9
	X3	-0,05	-0,03	-0,47	35,29	15,90	79,80	10,27	29,1
	X4	-0,69	-0,07	-0,13	27,11	6,60	87,70	17,50	64,5
	X5	-0,49	-0,11	-0,41	28,32	0,00	100,00	30,24	106,8
2. Warunki społeczno-demograficzne	X6	0,27	-0,53	0,33	27,96	7,00	73,00	10,82	38,7
	X7	0,54	-0,5	-0,29	-2,47	-17,00	10,30	5,02	-203,5
	X8	-0,57	-0,64	0,14	2,82	0,90	8,40	1,24	44,1
	X9	-0,61	-0,5	-0,14	11,99	4,00	27,30	4,90	40,8
	X10	-0,37	0,14	-0,13	8,57	0,00	47,60	9,91	115,6
	X11	-0,22	-0,19	0,42	23,16	0,00	75,00	19,17	82,8
	X12	-0,07	-0,84	-0,21	53,80	45,70	60,50	2,55	4,7
	X13	-0,35	0,79	0,34	21,71	13,50	42,30	5,50	25,3
	X14	-0,72	0,5	0,22	15,65	5,40	48,20	10,36	66,2
	X15	-0,1	0,48	-0,07	37,08	22,70	60,80	7,11	19,2
	X16	0,74	0,57	-0,08	32,82	1,70	51,20	9,82	29,9
3. Infrastruktura wsi i gospodarstw	X17	-0,08	0,21	-0,18	16,79	0,00	39,30	8,80	52,4
	X18	-0,66	-0,4	0,23	44,21	14,40	112,50	17,27	39,1
	X19	-0,51	-0,14	0,29	438,4	167,1	1620,0	233,4	53,2
	X20	0,43	-0,16	-0,33	610,9	345,6	887,9	124,3	20,3
	X21	-0,21	-0,01	-0,22	34,16	3,70	203,10	26,69	78,1
	X22	-0,08	-0,16	0,59	69,51	8,50	94,90	20,75	29,9
	X23	-0,47	-0,38	0,07	10,31	0,00	59,60	13,21	128,1
	X24	-0,02	-0,03	0,21	37,57	9,00	86,00	14,35	38,2
	X25	-0,89	0,06	0,2	14,27	3,10	42,00	10,01	70,2
	X26	-0,89	-0,01	0,09	18,22	3,80	58,50	12,97	71,2

Grupa zmiennych	Zmienna	PC1	PC2	PC3	Średnia	Min	Max	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności %
4.Struktura obszarowa gospodarstw i zasiewów	X27	0,81	0,1	-0,31	10,59	2,10	17,80	3,57	33,7
	X28	-0,80	-0,24	0,19	13,38	3,10	40,70	7,92	59,2
	X29	-0,86	-0,15	0,29	23,52	7,30	53,00	11,89	50,6
	X30	0,79	0,01	-0,34	22,87	0,00	51,30	12,74	55,7
	X31	0,08	0,25	0,07	14,21	5,00	26,00	5,76	40,5
	X32	-0,86	-0,19	-0,07	15,00	0,90	71,20	15,36	102,4
	X33	-0,41	0,11	-0,33	13,34	8,80	24,60	3,19	23,9
	X34	-0,20	0,29	-0,11	79,58	52,60	91,80	5,88	7,4
	X35	-0,27	0,13	0,72	11,82	2,40	37,30	7,06	59,7
	X36	0,55	-0,05	0,42	3,61	0,00	14,90	2,76	76,5
	X37	-0,27	-0,20	-0,45	9,45	3,30	20,40	3,82	40,4
	X38	-0,01	-0,02	0,66	1,29	0,00	9,00	1,87	145,1
	5. Obsada zwierząt i intensyw. gospod. roln.	X39	0,90	-0,19	0,06	62,02	13,00	111,0	23,22
X40		0,90	-0,18	0,09	60,10	4,40	130,7	27,07	45,0
X41		0,53	-0,21	0,00	79,29	5,50	275,9	51,76	65,3
X42		0,24	0,46	0,16	32,67	9,10	48,40	6,34	19,4
X43		0,66	0,03	0,48	0,37	0,02	0,75	0,13	35,9
6. Źródła i poziom dochodów gospodarstw.	X44	0,84	-0,30	0,10	20804,6	1714,0	44740,0	10000,6	48,1
	X45	0,58	-0,45	0,34	1730,1	464,0	5251,0	766,8	44,3
	X46	0,69	-0,41	0,23	14140,7	2397,0	35241,0	5827,8	41,2
	X47	-0,01	-0,28	0,13	7,22	2,80	16,80	2,74	37,9
	X48	-0,75	-0,43	-0,01	2,11	0,00	11,00	2,03	96,2
	X49	-0,90	-0,25	0,03	14,25	1,90	53,00	11,36	79,8
	X50	-0,88	0,34	0,13	23,14	9,50	56,60	12,29	53,1
	X51	-0,74	-0,09	0,09	5,56	0,00	39,00	5,64	101,5
	X52	-0,61	0,39	0,05	39,48	25,00	65,00	11,43	29,0

Pogrubiłone liczby przedstawiają współczynniki korelacji powyżej 0,60.

Źródło: Badania własne.

Interpretacja składowych głównych

Współczynniki korelacji zmiennych wejściowych z daną ważną (pierwszą, drugą lub trzecią) składową główną pozwalają na wyróżnienie zbioru zmiennych wejściowych silnie skorelowanych (dodatnio lub ujemnie) z tą składową główną. Zmienne w takim zbiorze wykazują własność, polegającą na ich silnych wzajemnych korelacjach. Na podstawie każdej spośród najważniejszych (w tych badaniach, trzech) składowych głównych można wykryć zbiór zmiennych wzajemnie silnie skorelowanych. Każdy taki zbiór zmiennych wzajemnie skorelowanych jest przesłanką do uznania, że istnieje pewna przyczyna wspólna (czynnik wspólny), warunkująca w znaczącym stopniu zachowanie się (zmiennosc) każdej z tych zmiennych i wywołująca przez to jednoczesną (skorelowaną) zmienność wskaźników gmin, opisujących system gospodarowania w rolnictwie. Taka interpretacja składowych głównych jest powodem nazywania ich czynnikami, którym często są nadawane określenia merytoryczne w kategoriach zbioru zmiennych silnie skorelowanych z daną składową główną i przez to wzajemnie silnie skorelowanych [Filipiak, Wilkos 1998; Castel i in. 2003; Köbrich i in. 2003; Maseda i in. 2004; Usai i in. 2006; Riedel i in. 2007; Ruiz i in. 2008]. Każdy tak rozumiany czynnik charakteryzuje ważne wspólne przyczyny, kształtujące system gospodarowania w rolnictwie.

Z racji na największe znaczenie kilku pierwszych składowych głównych (w tych badaniach, trzech składowych), wynikające z ich maksymalnego udziału w całkowitej zmienności gmin, czynniki określone przez zbiory zmiennych wejściowych, silnie skorelowanych z tymi składowymi głównymi, uznaje się za najważniejsze dla zróżnicowania gmin pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie (o znaczącym udziale w zróżnicowaniu systemów gospodarowania). W analizowanych badaniach będą rozważane trzy główne czynniki w analizie składowych głównych. Zatem, zmienne wejściowe, tworzące trzy główne czynniki, będą interpretowane jako te o największej mocy dyskryminacyjnej dla systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich województwa podlaskiego. Wobec tego, te zmienne będą traktowane jako najważniejsze dla zróżnicowania rozpatrywanych systemów gospodarowania w gminach i dlatego decydujących o ich typologii.

Przy kwalifikowaniu stopnia korelacji zmiennych wejściowych z daną składową główną, interpretowaną jako czynnik wspólny, warunkujący określone zmienne wejściowe, przyjęto wartość progową współczynnika korelacji równą 0,60. Stąd, jeśli dana zmienna wejściowa jest skorelowana z interesującą badacza składową główną w stopniu określonym przez wartość współczynnika korelacji, równą, co najmniej 0,60, wówczas ta zmienna jest zaliczona do zbioru zmiennych znacząco skorelowanych wzajemnie i tworzących czynnik wspólny. Dodajmy, że obliczona na podstawie danych z próby statystycznej 105-elementowej (badano 105 gmin) wartość co najmniej 0,60 współczynnika korelacji dwóch zmiennych (tutaj zmiennej wejściowej i składowej głównej) wskazuje na statystyczną istotność współzależności liniowej między tymi dwiema zmiennymi.

Pierwsza składowa główna (PC1), najważniejsza dla odzwierciedlenia wielowymiarowej zmienności gmin wiejskich województwa podlaskiego, jest umiarkowanie

silnie i silnie skorelowana (w różnym kierunku) z 21 zmiennymi wejściowymi, pochodzącymi z każdej spośród sześciu grup tematycznych. Wskazuje to na znaczące, wzajemne skorelowanie tych 21 zmiennych. Z tego wynika, że niektóre zmienne, charakteryzujące system produkcji rolniczej, czyli rolniczego wykorzystania ziemi (X_{27} , X_{28} , X_{29} , X_{30} , X_{32} , X_{39} , X_{40} , X_{43} , X_{44} , X_{46}) i strategii zarobkowania poza rolnictwem ludności rolniczej (X_{18} , X_{48} , X_{49} , X_{50} , X_{51} , X_{52}) są skorelowane ze zmiennymi wyrażającymi różne kategorie uwarunkowania (przyrodnicze – X_4 , społeczno-demograficzne – X_{14} , X_{16} i infrastrukturalne – X_{25} , X_{26}) tych rodzajów działalności gospodarczej na badanych obszarach ONW.

Pierwsza składowa główna (PC1) jest najsilniej skorelowana ujemnie z: udziałem powierzchni lasów i gruntów leśnych ogółem w powierzchni gruntów ogółem (X_4), udziałem użytkowników gospodarstw rolnych w wieku powyżej 65 lat w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{14}), liczbą podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców (X_{18}), udziałem niewykorzystanej powierzchni obór (X_{25}), udziałem niewykorzystanej powierzchni chlewni (X_{26}), udziałem gospodarstw rolnych do 1 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{28}), udziałem gospodarstw rolnych od 1-5 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{29}), udziałem powierzchni ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych (X_{32}), udziałem gospodarstw rolnych prowadzących wyłącznie działalność pozarolniczą w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{48}), udziałem gospodarstw nie prowadzących żadnej działalności gospodarczej w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{49}), udziałem rolniczych gospodarstw domowych o dochodach z emerytur i rent przekraczających 50% dochodów ogółem (X_{50}), udziałem gospodarstw rolnych produkujących wyłącznie na własne potrzeby w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{51}) i udziałem gospodarstw rolnych o wartości sprzedanych produktów rolnych poniżej 10 tys. zł w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{52}). Natomiast ta składowa główna jest najsilniej skorelowana dodatnio z: udziałem osób w wieku powyżej 15 lat, pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym (X_{16}), średnią powierzchnią gospodarstw rolnych (X_{27}), udziałem gospodarstw rolnych powyżej 15 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw (X_{30}), obsadą zwierząt gospodarskich na 100 ha UR (X_{39}), obsadą bydła ogółem na 100 ha UR (X_{40}), wskaźnikiem intensywności produkcji rolniczej (X_{43}), towarową produkcją rolniczą w zł na 1 gospodarstwo rolne (X_{44}) i towarową produkcją rolniczą w gospodarstwie na jednego pełnozatrudnionego (X_{46}). Z tych przeciwnych kierunków korelacji obu wymienionych grup zmiennych wejściowych z pierwszą składową główną wynika, że każda zmienna z jednej grupy jest skorelowana ujemnie z każdą zmienną z drugiej grupy. Natomiast zmienne w danej grupie są skorelowane dodatnio.

Wymienione wyżej, 21 zmienne, z powodu znaczącego, wzajemnego skorelowania, są obserwowalną oznaką istnienia wspólnego czynnika, który kształtował w największym stopniu różnorodność systemów gospodarowania w rolnictwie gmin w województwie podlaskim. Biorąc pod uwagę szerokie spektrum i treści merytoryczne 21 zmiennych wejściowych o największym udziale w tworzeniu pierwszej składowej głównej i w ten sposób określających pierwszy czynnik wspólny, nazwiemy go generalnym czynnikiem systemu gospodarowania w rolnictwie. Jest on wyrazem pierwotnej przyczyny przyrodniczej, kształtującej w czasie warunki społeczno-demo-

graficzne w gminach oraz infrastrukturę wiejską, zaś te uwarunkowania zdecydowały o charakterze działalności rolniczej (systemu produkcji rolniczej) i towarzyszącej jej pozarolniczej działalności gospodarczej ludności rolniczej. Skorelowanie pierwszej składowej głównej zarówno ze zmiennymi opisującymi system produkcji rolniczej i działalność pozarolniczą w rolnictwie, wskazuje, że dywersyfikacja produkcji rolniczej była skorelowana dodatnio z dywersyfikacją pozarolniczej działalności rolniczych gospodarstw domowych oraz ich aktywnością zarobkową. Oznacza to, że gminy, w których rolnictwo prowadzi różnicowaną produkcję rolniczą, również na ogół odznaczają się dużą aktywnością pozarolniczą ludności rolniczej. Podobne wyniki uzyskali: Meert, Jansen, Barbieri, Jongeneel i Mahoney [Meert i in. 2005; Jansen i in. 2007; Barbieri i in. 2008; Jongeneel i in. 2008 oraz Barbieri, Mahoney 2009].

Można zauważyć, że udział powierzchni lasów i gruntów leśnych ogółem w powierzchni gruntów ogółem (X_4) jest jedyną zmienną z grupy wskaźników przyrodniczych, która pośrednio opisuje uwarunkowania przyrodnicze produkcji rolniczej, wnosząc informacje o pozostałych czterech zmiennych przyrodniczych (zwłaszcza dwóch pierwszych) przez istniejące dość silne korelacje między zmienną: X_4 oraz X_1 i X_2 . (współczynniki korelacji między zmiennymi wejściowymi nie są publikowane w tej pracy). Struktura i układ korelacji pomiędzy zmiennymi tworzącymi pierwszy czynnik wspólny wskazują wyraźnie, że im gorsze warunki przyrodnicze do produkcji rolniczej (zwłaszcza im gorsze gleby), tym produkcja rolnicza jest mniej intensywna i wydajna ekonomicznie, zaś dochody z rolnictwa zmniejszają się, co spowodowało na badanych obszarach wiejskich (stanowiących ONW) odpływ ludności rolniczej do miast oraz odchodzenie od starannie prowadzonej i dość intensywnej działalności rolniczej i łączenia jej z przedsiębiorczością i zarobkowaniem poza rolnictwem, zarówno we własnych gospodarstwach, jak i poza miejscem zamieszkania. Świadczy o tym ujemna korelacja między produktywnością warunków przyrodniczych a udziałem rolników w wieku emerytalnym lub okołoemerytalnym oraz stopniem ekstensyfikacji produkcji rolniczej (mierzony głównie udziałem niewykorzystanej powierzchni budynków inwentarskich oraz strukturą zasiewów i poziomem dochodów z rolnictwa). Jednocześnie stopień ekstensyfikacji produkcji rolniczej jest dodatnio skorelowany z udziałem gospodarstw utrzymujących się z działalności pozarolniczej, w tym z rent i emerytur.

Wszystkie 21 zmienne wejściowe, tworzące pierwszy czynnik wspólny, mają największą moc dyskryminacyjną dla gmin, czyli największy udział w zróżnicowaniu i typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin województwa podlaskiego.

Druą składową główną (PC2) jest najsilniej skorelowana ujemnie z udziałem ludności z wykształceniem wyższym (X_8) i udziałem ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności (X_{12}), zaś skorelowana dodatnio z udziałem ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności (X_{13}). Wskazuje to, że udział ludności z wykształceniem wyższym jest dodatnio skorelowany z udziałem ludności w wieku produkcyjnym, natomiast ujemnie skorelowany z udziałem ludności w wieku poprodukcyjnym. Stanowi to oznakę częstszego posiadania wyższego wykształcenia ludności młodszej (w wieku produkcyjnym), ale mniejszego odsetka ludzi wy-

kształconych na poziomie wyższym w grupie ludności w wieku emerytalnym. Wymienione zmienne: X_8 , X_{12} i X_{13} , z powodu dość silnego wzajemnego skorelowania, są obserwowalną oznaką istnienia kolejnego wspólnego czynnika, który kształtował systemy gospodarowania w rolnictwie gmin w badanym regionie. Ten czynnik nazwiemy społeczno-demograficznym, tkwiącym materialnie w strukturze wiekowej społeczeństwa rolniczego w badanych gminach i towarzyszącej jej strukturze społecznej względem aktywności zawodowej i wykształcenia. Obejmuje on trzy, wymienione, zmienne (X_8 , X_{12} i X_{13}), określające ważne uwarunkowania społeczno-demograficzne systemu produkcji rolniczej i strategii zarobkowania poza rolnictwem i w ten sposób jest odpowiedzialny za kształtowanie (formowanie) się różnorodnych systemów gospodarowania w rolnictwie.

Druga składowa główna wskazuje także, że trzy zmienne, najsilniej z nią skorelowane, należą do zbioru tych, spośród 52 badanych zmiennych, które mają największy udział w wielozmiennym różnicowaniu gmin w województwie podlaskim. Określa ona drugi zbiór najważniejszych zmiennych różnicujących typy systemów gospodarowania w rolnictwie w gminach badanych obszarów wiejskich. Jednakże znaczenie dyskryminacyjne zmiennych: X_8 , X_{12} i X_{13} jest mniejsze, niż 21 zmiennych, tworzących pierwszą składową główną. Wynika to stąd, że pierwsza składowa główna wyjaśniała 33,4% całkowitej (wielowymiarowej) zmienności 105 gmin, druga zaś składowa główna objaśniała tylko 10,6% całkowitej zmienności tych gmin.

Trzecia składowa główna (PC3) jest najsilniej skorelowana dodatnio ze wskaźnikiem jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej (X_1), łącznym udziałem pszenicy i jęczmienia w strukturze zasiewów (X_{35}) oraz udziałem roślin przemysłowych w strukturze zasiewów (X_{38}), zaś jest ujemnie skorelowana z udziałem powierzchni gleb lekkich (V i VI klasy) w powierzchni UR (X_2). Określa ona trzeci zbiór ważnych zmiennych, uczestniczących znacząco w różnicowaniu systemów gospodarowania w rolnictwie w gminach województwa podlaskiego i decydujących o ich różnych typach. Wymienione zmienne, dość silnie wzajemnie skorelowane, wskazują na istnienie kolejnego czynnika, tkwiącego materialnie w warunkach przyrodniczych (glebowych i klimatyczno-hydrologicznych) oraz towarzyszącej im adekwatnej strukturze zasiewów. Biorąc pod uwagę treść informacji merytorycznej o badanych zmiennych, zawartą w trzeciej składowej głównej, nazwiemy ją czynnikiem przyrodniczym produkcji roślinnej. Ten czynnik powoduje jednoczesną zmienność najważniejszych uwarunkowań przyrodniczych (wskaźnika jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej i ujemnie z nim skorelowanego udziału powierzchni gleb lekkich V i VI klasy w powierzchni UR) produkcji rolniczej oraz struktury zasiewów (dodatnio współzależnego łącznego udziału pszenicy i jęczmienia z udziałem roślin przemysłowych w strukturze zasiewów), jako rezultatu wpływu tych uwarunkowań przyrodniczych na sposób i organizację produkcji roślinnej.

Trzecia składowa główna wskazuje także, że cztery zmienne, najsilniej z nią skorelowane, należą do zbioru tych, spośród 52 badanych zmiennych, które mają największy udział w wielozmiennym różnicowaniu gmin w województwie podlaskim. Jednakże znaczenie dyskryminacyjne, wymienionych wyżej, czterech zmiennych jest znacznie mniejsze, niż zmiennych tworzących pierwszą i drugą składową główną.

7.3. Typologia systemów gospodarowania w rolnictwie za pomocą analizy skupień

Analiza skupień metodą Warda

W celu identyfikacji znacząco odmiennych systemów gospodarowania w rolnictwie na obszarze województwa podlaskiego, (które można traktować jako duży zwarty obszar ONW z racji 102, spośród 105 gmin włączonych do nizinnych ONW I lub ONW II) podzielono wszystkie gminy (105 jednostek) na grupy jednorodne pod względem jednocześnie 52 zmiennych (wskaźników charakteryzujących systemy gospodarowania w rolnictwie), stosując metodę Warda analizy skupień. W tej metodzie zastosowano kwadrat odległości euklidesowej na zmiennych standaryzowanych jako miarę wielozmiennego podobieństwa pomiędzy gminami. Zgodnie z filozofią metodologiczną, stosowaną w typologii systemów gospodarowania w rolnictwie, opisaną w rozdziale V, każda grupa jednorodna gmin, czyli skupienie w analizie skupień, wskazuje na określony typ systemu gospodarowania w rolnictwie, ukształtowany na obszarze zwartym (jeśli gminy z danego skupienia leżą obok siebie) lub rozproszonym (jeśli gminy z danego skupienia są rozproszone na terenie województwa), w czasie wykonywania Powszechnego Spisu Rolnego w 2002 roku.

Przy określaniu liczby grup gmin w analizie skupień przeprowadzono analizę podziału całkowitej (wielozmiennej) sumy kwadratów odchyłeń dla gmin na sumy kwadratów odchyłeń dla ich grup (skupień) i wewnątrz grup, przy: 4, 5 i 6 wydzielanych grupach gmin (tabela 7.2.). Podział gmin na 6 grup zapewniał 42,5%-owy udział sumy kwadratów odchyłeń dla tych grup w całkowitej (wielozmiennej) sumie kwadratów odchyłeń dla gmin. Dalsze zwiększanie liczby grup gmin nie zwiększało zauważalnie udziału sumy kwadratów odchyłeń dla grup w całkowitej sumie kwadratów odchyłeń dla gmin. Zatem, wydzielono sześć jednorodnych grup gmin, z których każda wskazuje na odrębny typ systemu gospodarowania w rolnictwie (rysunek 7.3. i 7.5.).

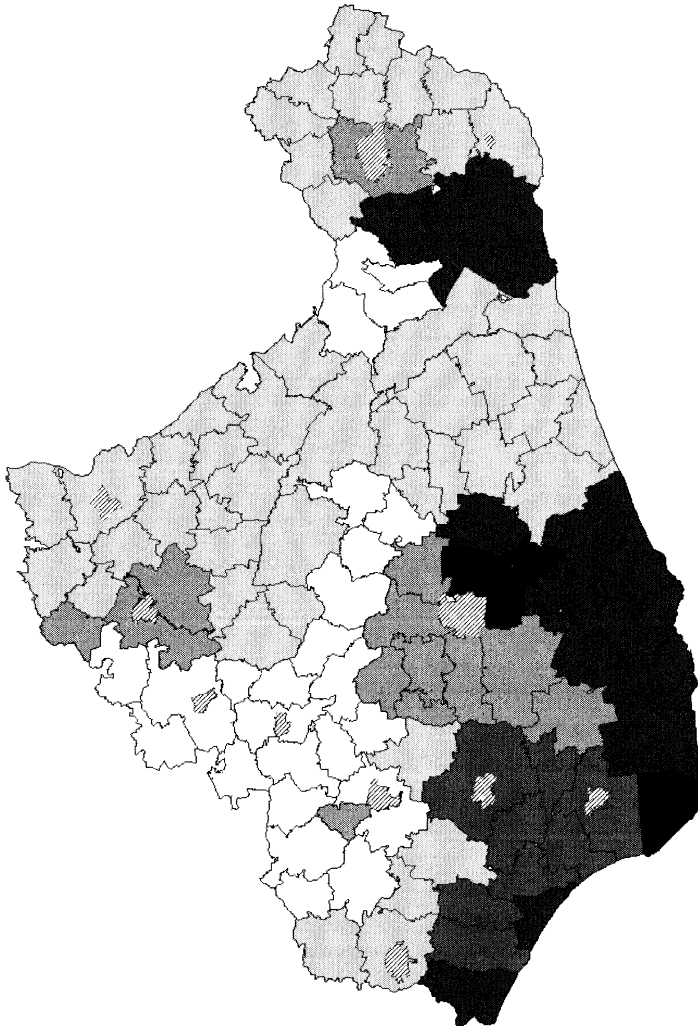
Tabela 7.2.
Podział całkowitej (wielozmiennej) sumy kwadratów odchyłeń dla badanych gmin na sumy kwadratów odchyłeń dla ich grup (skupień) i wewnątrz grup, przy: 4, 5 i 6 wydzielanych grupach gmin województwa podlaskiego, za pomocą analizy skupień Warda

Liczba grup gmin	Suma kwadratów między grupami SS(A)	Suma kwadratów wewnątrz grup SS(W)	Suma kwadratów całkowita SS(T)	SS(A)/SS(T)
4	1834,575	3469,426	5304	34,6%
5	2078,18	3225,82	5304	39,2%
6	2256,663	3047,337	5304	42,5%

Źródło: Badania własne.

Rysunek 7.3.

Rozmieszczenie przestrzenne sześciu typów systemu gospodarowania w rolnictwie w gminach wiejskich województwa podlaskiego



Typy systemów gospodarowania w rolnictwie w gminach

- Typ 1. System rolniczo-rozwojowy, intensywny, mono-aktywny
- Typ 2. System rolniczo-rozwojowy, umiarkowanie intensywny, ze słabą dywersyfikacją
- Typ 3. System rolniczo-zachowawczy, z umiarkowaną dywersyfikacją
- Typ 4. System rolniczo-podupadający, ze znaczącą dywersyfikacją
- Typ 5. System rolniczo-schyłkowy z silną dywersyfikacją
- Typ 6. System rolniczo-marginalny z silną dywersyfikacją

Źródło: Badania własne.

Charakterystykę wielozmienną wydzielonych 6 grup gmin, i tym samym systemów gospodarowania w rolnictwie, przedstawiono w tabeli 7.3., w której są zawarte średnie grupowe dla wszystkich 52 zmiennych oraz trzech pierwszych składowych głównych. Przeprowadzona analiza wariancji jednokierunkowej wykazała istotne zróżnicowanie grup gmin prawie dla każdej badanej zmiennej.

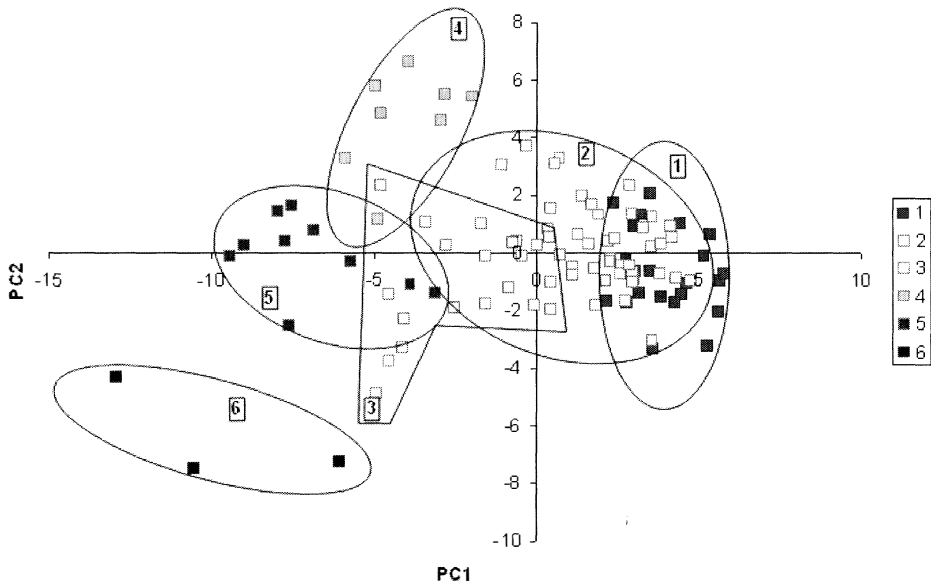
Ocena podobieństwa gmin i ich grup jednorodnych za pomocą analizy składowych głównych

W celu określenia i zobrazowania wielocechowego podobieństwa 105 gmin i ich grup jednorodnych (skupień), pod względem 52 zmiennych, przedstawiono rozmieszczenie badanych gmin w układzie dwóch pierwszych składowych głównych (rysunek 7.4.). Widać na nim zróżnicowanie gmin i ich grup pod względem obu składowych głównych, szczególnie zaś pod względem pierwszej składowej, która wyjaśnia największą część całkowitej, wielowymiarowej zmienności między gminami. Grupy gmin są uporządkowane liniowo pod względem wartości pierwszej składowej głównej, największe wartości tej składowej mają gminy z grupy pierwszej, coraz mniejszymi wartościami tej składowej odznaczają się w kolejności gminy grupy drugiej, trzeciej itd. Wyraźnie najmniejsze wartości pierwszej składowej głównej wykazują gminy w grupie szóstej (rysunek 7.4. i tabela 7.2.). Biorąc pod uwagę charakter skorelowania zmiennych wejściowych z tą składową główną (tabela 7.1.), można zauważyć, że relatywnie duże wartości pierwszej składowej głównej dla gmin są odzwierciedleniem relatywnie dużych wartości zmiennych skorelowanych dodatnio z tą składową, zaś relatywnie małych wartości zmiennych skorelowanych ujemnie z tą składową. Świadczy to o względnie korzystnych przyrodniczych, społeczno-ekonomicznych i infrastrukturalnych uwarunkowaniach systemów produkcji rolniczej i intensywnych lub półintensywnych, efektywnych ekonomicznie systemach produkcji rolniczej, zapewniających środki godziwego życia rolników, nie wymagających dodatkowego zarobkowania poza rolnictwem. Im mniejsza wartość pierwszej składowej głównej, tym układ wartości zmiennych skorelowanych z tą składową wskazuje na systematyczne pogarszanie wymienionych uwarunkowań (zwłaszcza społeczno-ekonomicznych na skutek zainteresowania się ludności rolniczej rynkiem pracy w pobliskich miastach) systemów produkcji rolniczej i zmniejszanie się dbałości rolników o praktykę rolniczą oraz redukcję intensywności gospodarowania rolniczego (wyraźne zmniejszanie obsady zwierząt, co jest pierwszą poważną oznaką stopniowego odchodzenia od rolnictwa lub traktowania go jako ważnego źródła dochodów), z jednoczesnym zwiększaniem przedsiębiorczości pozarolniczej w różnych postaciach, zarówno w gospodarstwach, jak i poza gospodarstwami rolniczymi. Analizując informacje zawarte na rysunku 7.4. oraz w tabelach: 7.1. i 7.2., wnioskujemy, że grupy gmin, oznaczone numerami od 1 do 6, są uporządkowane według systemów gospodarowania w rolnictwie, poczynając od tych, które charakteryzują się relatywnie bardzo dobrymi warunkami przyrodniczo-ekonomicznymi dla rolnictwa oraz najbardziej intensywnym i wydajnym ekonomicznie i społecznie rolnictwem, z ludnością rolniczą gmin skupioną prawie wyłącznie na tej działalności (rolnicze gospodarstwa domowe w większości mono-aktywne z dominacją działalności rolniczej i słabą dywersyfikacją gospodarczą), poprzez systemy gospodarowania z coraz gorszymi warunkami przyrodniczo-

ekonomicznymi dla rolnictwa i mniej intensywnym i wydajnym rolnictwem oraz towarzyszącą mu narastającą dywersyfikacją działalności rolniczej i pozarolniczej rolniczych gospodarstw domowych, która jednak nie zawsze zapewnia wystarczające warunki i poziom życia mieszkańcom wsi.

Rysunek 7.4.

Rozmieszczenie gmin wiejskich województwa podlaskiego w układzie dwóch pierwszych składowych głównych oraz wskazanie przynależności tych gmin do wydzielonych grup, jednorodnych pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie



Źródło: Badania własne.

Tabela 7.3.

Średnie zmiennych wejściowych ($X_1 - X_{52}$) oraz trzech pierwszych składowych głównych dla 105 gmin wiejskich oraz sześciu jednorodnych grup (skupień) tych gmin, wskazujących na odrębne systemy gospodarowania w rolnictwie na ONW w województwie podlaskim

Grupa zmiennych	Zmienna	Numery jednorodnych grup gmin						Wszystkie gminy	Femp ¹
		1	2	3	4	5	6		
1. Warunki przyrodnicze	X1	64,4 (6)	52,1 (5,7)	53,9 (5)	55,8 (9,1)	46,5 (5,5)	48,8 (5,4)	54,5 (8,1)	18,3**
	X2	31,3 (10,3)	51,8 (13,8)	50,3 (11,4)	50,2 (20,3)	66,2 (13,1)	61,6 (13,1)	49 (16,6)	12,3**
	X3	30,5 (8,2)	38,3 (11,4)	35,3 (9,2)	32,2 (5,2)	32,6 (10,5)	40,3 (2,4)	35,3 (10,3)	2,4*
	X4	20,7 (7,8)	20,1 (8,4)	24,8 (9,1)	33 (17,5)	60,6 (15,2)	58,9 (37,6)	27,1 (17,5)	29,3**
	X5	8,0 (17,7)	29,5 (30,3)	24,1 (15,3)	21,2 (28,4)	64,4 (27,1)	63,8 (30)	28,3 (30,2)	8,2**
2. Warunki społeczno-demograficzne	X6	33,7 (7,1)	26,4 (6)	40,2 (15,2)	17,9 (3,5)	15,6 (8,8)	30,7 (15,5)	28 (10,8)	15,3**
	X7	-1,5 (3,5)	-0,5 (3,7)	-2,4 (4,6)	-10,5 (3,8)	-6,5 (4,9)	-4,5 (10,8)	-2,5 (5)	10,6**
	X8	2,3 (0,7)	2,4 (0,8)	3,7 (1,3)	2,5 (0,6)	3,5 (0,7)	7,3 (1,5)	2,8 (1,2)	24,7**
	X9	8,9 (2,5)	11,1 (3,9)	14,8 (2,5)	8,8 (3,7)	18,6 (5,3)	21,4 (1,2)	12 (4,9)	17,7**
	X10	4,3 (3,1)	6,8 (9,3)	6,2 (6)	17,5 (7,5)	20,2 (14,8)	12,7 (8,7)	8,6 (9,9)	7,4**
	X11	26,8 (20,9)	14,9 (11,5)	45,6 (20)	27,8 (22,2)	19,8 (14,9)	31 (30,2)	23,2 (19,2)	7,6**
	X12	53,7 (1,4)	53,8 (1,6)	55,5 (2,2)	48,2 (2,7)	54,4 (1,8)	58,9 (1,7)	53,8 (2,5)	24,2**
	X13	20,6 (1,9)	20,1 (3)	19,5 (4,8)	36,1 (5,8)	24 (3,8)	17,9 (4,9)	21,7 (5,5)	32,7**
	X14	9,4 (2,5)	11,8 (4,7)	15,6 (9,1)	35,8 (7)	29,3 (11,8)	19,7 (13,2)	15,7 (10,4)	32,4**
	X15	34,1 (4,1)	37 (5,6)	37,7 (7,6)	47,1 (9,3)	38,1 (8,4)	26,9 (6,5)	37,1 (7,1)	6,7**
	X16	37,8 (5,2)	37 (5,3)	22,8 (6,2)	37 (7,7)	21,2 (7,6)	4,9 (3,7)	32,8 (9,8)	39,0**
3. Infrastruktura wsi i gospodarstw	X17	15,5 (9,5)	17,2 (8,6)	16,2 (8,1)	12,6 (8,9)	22,1 (8,9)	13,7 (3)	16,8 (8,8)	1,4
	X18	39,4 (10,7)	35,6 (6,2)	53,9 (15,8)	52,9 (22,8)	61,6 (20,7)	89,1 (17,9)	44,2 (17,3)	19,2**
	X19	424,5 (175,4)	330,1 (81)	544,6 (289,5)	457,3 (75,2)	733,1 (421,4)	683,1 (134,9)	438,4 (233,4)	9,6**
	X20	605,7 (107,2)	666,1 (107,1)	561,2 (105,1)	461,6 (65,4)	594,3 (142)	439,6 (82)	610,9 (124,3)	7,7*
	X21	23,4 (16,3)	34,6 (28,6)	36,2 (36,1)	32,3 (18,5)	51,9 (23,8)	37,1 (11,5)	34,2 (26,7)	1,8
	X22	84,2 (12,1)	58,4 (21,7)	74,8 (18,1)	80,4 (11,1)	72,3 (15,8)	78,2 (5,7)	69,5 (20,8)	7,5**
	X23	5,1 (7,7)	8,5 (9)	14,6 (15,9)	3,8 (5,3)	20,3 (17,8)	40,5 (27,2)	10,3 (13,2)	7,9**
	X24	40,2 (12,5)	36,6 (13,3)	36,8 (15,5)	33,1 (17,4)	44,2 (17,2)	24,7 (16)	37,6 (14,3)	1,3
	X25	8 (1,7)	8,9 (4,1)	18,4 (6)	27,2 (7,5)	29,2 (8,2)	38,6 (4,8)	14,3 (10)	65,2**
	X26	9,3 (3,7)	12,1 (6,2)	24,2 (8,3)	30,4 (6,3)	38,3 (13,2)	49,3 (5,5)	18,2 (13)	49,4**

Grupa zmiennych	Zmieni- na	1	2	3	4	5	6	Wszystkie gminy	Femp ¹
4. Struktura obszarowa gospodarstw i zasiewów	X27	11,7 (1,8)	13,1 (2,3)	7,1 (1,7)	7,1 (1,2)	6,4 (1,9)	2,9 (0,7)	10,6 (3,6)	47,7**
	X28	8,5 (3,7)	9,9 (4,3)	18,7 (6,1)	18,1 (5,7)	22,9 (8,7)	33,6 (5,7)	13,4 (7,9)	28,8**
	X29	18,1 (4,7)	15,7 (5,3)	36,6 (6,8)	32,8 (8,2)	38,9 (8)	50,5 (2,7)	23,5 (11,9)	65,0**
	X30	25,5 (5,2)	31,8 (9,7)	10,9 (6,1)	10,4 (5,4)	7,8 (4,7)	0,9 (0,8)	22,9 (12,7)	37,6**
	X31	14,3 (5,4)	13,9 (5,9)	18,2 (4,9)	15 (6,5)	12,3 (4,1)	6,7 (2,9)	14,2 (5,8)	2,8*
	X32	5,1 (8,5)	9,6 (8,1)	18,9 (12)	23,2 (9,4)	35,0 (13,6)	63,0 (9,6)	15,0 (15,4)	34,6**
	X33	10,8 (2,2)	13,9 (2,4)	13,7 (2,8)	13,1 (3,1)	15,8 (5,3)	13,6 (1,8)	13,3 (3,2)	5,4**
	X34	75,4 (8,1)	80,9 (4,7)	79,8 (4)	83,7 (2,4)	79,7 (5,3)	77,4 (3,7)	79,6 (5,9)	4,1**
	X35	12,5 (5,3)	9,1 (4,7)	14,5 (6,5)	22 (13,1)	10,9 (6,1)	15,5 (8,3)	11,8 (7,1)	6,8**
	X36	7,0 (2,5)	3,1 (1,9)	3,4 (2,6)	2,6 (1,6)	1,2 (1,3)	0,3 (0,3)	3,6 (2,8)	16,8**
	X37	7,2 (2)	9,6 (3,6)	10,5 (3,1)	8 (2,3)	10,9 (5,4)	17,2 (2,6)	9,5 (3,8)	5,8**
	X38	2,4 (2,5)	0,5 (0,8)	1,7 (2,2)	2,1 (2,1)	1,8 (2)	0,2 (0,3)	1,3 (1,9)	4,6**
	5. Obsada zwierząt intensyw. gospod. roln.	X39	89,2(12,1)	66,9 (13,4)	49,1 (14,9)	37,3 (5,1)	32,1 (10,8)	16,7 (3,5)	62,0 (23,2)
X40		93,7 (16,9)	64,6 (15)	44,1 (13,9)	31,7 (7,2)	25,5 (11,1)	12,9 (7,4)	60,1 (27,1)	53,3**
X41		106,4 (66,6)	88,9 (43,2)	77,4 (38,7)	30,5 (9,5)	37,1 (28,6)	18,9 (16,2)	79,3 (51,8)	6,7**
X42		33,5 (6,3)	33,3 (3,6)	28,6 (7)	38,2 (6,5)	33,9 (5,7)	15 (6)	32,7 (6,3)	10,5**
X43		0,5 (0,1)	0,4 (0,1)	0,3 (0,1)	0,3 (0,1)	0,3 (0,1)	0,1 (0)	0,4 (0,1)	23,7**
6. Źródła i poziom dochodów gospodarstw	X44	31534 (6615)	22816 (7113)	14725 (3214)	9593 (2976)	7911 (3336)	13466 (17372)	20805 (10001)	29,3**
	X45	2646,4 (516,8)	1599,6 (391,8)	1638,5 (457,7)	1084,5 (253)	895 (247,2)	2282,7 (2592,3)	1730,2 (766,8)	20,8**
	X46	20149 (4082)	14346 (3728)	12591 (3292)	8148 (2541)	7246 (2889)	14774(17773)	14141 (5828)	17,1**
	X47	7,5 (1,6)	7,1 (2,8)	6,9 (1,8)	6,2 (1,8)	8 (5)	8,3 (3,7)	7,2 (2,7)	0,6
	X48	0,8 (0,5)	1,5 (1,1)	3,7 (2,3)	1,9 (1,1)	4,2 (1,5)	8,4 (2,4)	2,1 (2)	30,8**
	X49	5,6 (2,5)	9,7 (4,8)	22,4 (10,6)	18,7 (5,1)	28,5 (9,2)	50,4 (3,6)	14,2 (11,4)	53,2**
	X50	13,6 (2,7)	18 (6,8)	26,9 (7,5)	44 (8,7)	41,5 (9,6)	36,1 (7,7)	23,1 (12,3)	48,9**
	X51	2,2 (1,2)	3,3 (2,1)	9,2 (5,3)	9,1 (3,4)	12,3 (10,1)	15,7 (6,2)	5,6 (5,6)	17,7*
	X52	32,3 (7)	36,3 (10)	47,3 (4,4)	53,8 (14,6)	50,5 (6,9)	31,7 (5,8)	39,5 (11,4)	13,8**
Składowe główne	PC1	4 (1,1)	1,7 (1,8)	-2,6 (2)	-4 (1,3)	-6,7 (2)	-9,8 (3,5)	0 (4,2)	97,5**
	PC2	-0,7 (1,5)	0,3 (1,4)	-1,5 (1,9)	4,7 (1,7)	0,2 (1,6)	-6,4 (1,8)	0 (2,4)	28,7**
	PC3	2,3 (1,8)	-1,5 (1,5)	1 (1,7)	2,2 (2,5)	-0,6 (1,2)	0 (0,4)	0 (2,3)	20,9**

¹ F_{emp} z analizy wariancji jednokierunkowej, w której kierunkiem klasyfikacji były jednorodne grupy gmin.

*, ** Istotne zróżnicowanie średnich badanych zmiennych wejściowych pomiędzy jednorodnymi grupami gmin, odpowiednio na poziomie

istotności: $\alpha=0,01$ lub $\alpha=0,05$.

Źródło: Badania własne.

Charakterystyka jednorodnych grup gmin i typów systemu gospodarowania w rolnictwie

Grupa 1. (TYP 1.)

Obejmuje 22 gminy (20% gmin w województwie) położone przeważnie w powiecie wysokomazowieckim i zambrowskim. Spośród gmin w tej grupie, 20 gmin zostało zakwalifikowanych do ONW I (91% gmin), zaś 2 gminy zakwalifikowano do obszarów poza ONW (9% gmin) – rysunek 7.2.. Gminy w pierwszej grupie charakteryzują się najlepszymi, wśród sześciu jednorodnych grup gmin, poziomami większości zmiennych (tabela 7.3.), określających przyrodnicze i społeczno-ekonomiczne uwarunkowania działalności rolniczej oraz wskaźniki rozwoju i intensywności gospodarowania w rolnictwie, a także warunków życia ludności rolniczej.

Gminy w tej grupie wyróżniają się relatywnie najlepszymi warunkami przyrodniczymi do produkcji rolnej. Mają one najlepsze gleby w województwie, zdecydowanie najwyższy wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zaś najmniejszą lesistość i udział obszarów przyrodniczo cennych.

Zmienne najbardziej różnicujące grupy gmin, wśród tych, które opisują warunki społeczno-demograficzne obszarów wiejskich ludności rolniczej, tj.: udział użytkowników indywidualnych gospodarstw rolnych w wieku powyżej 65 lat oraz udział osób powyżej 15 lat życia, pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym, miały w grupie pierwszej odpowiednio najniższą i najwyższą średnią wśród wydzielonych sześciu grup gmin. Zatem, z punktu widzenia intensywnych systemów gospodarowania w rolnictwie, te dwie zmienne były w gminach grupy pierwszej na najbardziej preferowanych poziomach w obrębie województwa podlaskiego. Natomiast średnie grupowe dla udziału ludności w wieku produkcyjnym i wieku poprodukcyjnym były zbliżone do średnich wojewódzkich (średnia wojewódzka dla danej zmiennej jest średnią obliczoną z wartości tej zmiennej we wszystkich badanych gminach w województwie). Świadczy to o najbardziej sprzyjającym w województwie stanie kapitału ludzkiego, który jest rezultatem sprzyjających warunków przyrodniczych do produkcji rolniczej. Dobre warunki przyrodnicze do gospodarki rolniczej na obszarach wiejskich, utworzonych przez gminy w pierwszej grupie, przyczyniły się w długim okresie, w przeszłości i współcześnie, do permanentnego i trwałego tworzenia tradycyjnie rolniczego społeczeństwa wiejskiego na tych obszarach.

Wśród najważniejszych zmiennych, najbardziej różnicujących gminy, opisujących poziom infrastruktury oraz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców oraz procent niewykorzystanej powierzchni obór i chlewni miały średnie na relatywnie niskich poziomach, poniżej średnich wojewódzkich. Świadczy to o intensywnej działalności gospodarczej w rolnictwie na obszarze złożonym z gmin w grupie pierwszej, zwłaszcza w produkcji zwierzęcej, która daje pełne zatrudnienie znacznie większej części ludności wiejskiej w tych gminach, niż w innych gminach województwa podlaskiego.

Struktura wielkości gospodarstw i zasiewów, opisana przez najważniejsze zmienne, określające: wielkość powierzchni gospodarstw, udział powierzchni ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych, udział pszenicy i jęczmienia, ku-

kurydzy oraz roślin przemysłowych w strukturze zasiewów, są właściwe dla rozwiniętego, intensywnego i wysokowydajnego systemu gospodarowania w rolnictwie. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w tej grupie gmin wynosiła około 12ha i była wyższa od średniej wojewódzkiej (10,6ha). Udział gospodarstw o powierzchni do 1ha i o powierzchni 1-5ha był znacznie mniejszy od średniej wojewódzkiej, zaś udział gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha wynosił średnio 25,5% i był większy od średniej wojewódzkiej (22,9%). Udział powierzchni ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych w tej grupie gmin wynosił średnio 5%, wobec średniej wojewódzkiej równej 15%. Udział pszenicy i jęczmienia w strukturze zasiewów wynosił średnio 12,5% (niewiele powyżej średniej wojewódzkiej), zaś udział kukurydzy wynosił średnio 7% (średnia wojewódzka była równa 3,6%) i był zdecydowanie najwyższy wśród sześciu jednorodnych grup gmin. Natomiast udział roślin przemysłowych w strukturze zasiewów wynosił średnio 2,4% (średnia wojewódzka równa 1,3%) i był także najwyższy wśród sześciu jednorodnych grup gmin.

Produkcja zwierzęca w tej grupie gmin była najbardziej rozwinięta wśród wydzielonych grup gmin. Obsada zwierząt gospodarskich w tych gminach wynosiła średnio 89 sztuk na 100 ha UR (średnia wojewódzka była równa 62), natomiast obsada bydła wynosiła średnio 94 sztuk na 100 ha UR (średnia wojewódzka była równa 60), zaś obsada trzody chlewnej wynosiła średnio 106 sztuk na 100 ha UR (średnia wojewódzka była równa 79). Wszystkie obsady zwierząt były największe wśród sześciu jednorodnych grup gmin, co świadczy o wyraźnym ukierunkowaniu produkcji rolniczej w gminach tej grupy na produkcję zwierzęcą, zwłaszcza bydła mlecznego. Wskaźnik intensywności gospodarowania w rolnictwie wynosił średnio 0,5 i był największy wśród sześciu jednorodnych grup gmin. Na tę relatywnie największą intensywność gospodarowania w rolnictwie decydujący wpływ miała bardzo duża obsada zwierząt.

Wyniki ekonomiczne gospodarstw były relatywnie najlepsze w tej grupie gmin. Średnia towarowa produkcja rolnicza w zł na 1 gospodarstwo i na 1 ha oraz na 1 pełnozatrudnionego przeważała znacząco nad średnimi wojewódzkimi i była największa, wśród sześciu jednorodnych grup gmin.

Strategia zarobkowania gospodarstw w gminach, należących do grupy pierwszej, była oparta przeważnie na efektywnej działalności rolniczej, zaś relatywnie mniej gospodarstw uzyskiwało swoje dochody z działalności pozarolniczej albo z rent lub emerytur. Udział w gminach gospodarstw, prowadzących wyłącznie działalność pozarolniczą, wynosił średnio 0,8% i był prawie trzykrotnie niższy od średniej dla województwa, wynoszącej 2,1%. W tej grupie gmin odnotowano, najmniejszy w stosunku do pozostałych grup i do średniej wojewódzkiej, średni udział w gminie gospodarstw nie prowadzących żadnej działalności gospodarczej, średni udział w gminie gospodarstw produkujących wyłącznie na własne potrzeby i udział gospodarstw domowych o dochodach z emerytur i rent przekraczających 50% dochodów ogółem gospodarstwa. Świadczy to o dobrej kondycji ekonomicznej gospodarstw w gminach znajdujących się w tej grupie. Analiza średnich najważniejszych zmiennych, w obrębie ich każdego zbioru tematycznego, wskazuje wyraźnie na to, że obszary wiejskie gmin w grupie pierwszej mają największe perspektywy rozwoju intensywnego i wy-

sokotowarowego rolnictwa w województwie podlaskim, o dominującym udziale produkcji zwierzęcej, a głównie bydła mlecznego.

Grupa 2. (TYP 2.)

Najbardziej liczna grupa, obejmująca 48 gmin (45,7% gmin w województwie) położonych w większości w północnej i środkowej części oraz na południowo-zachodnich obrzeżach województwa. Znajdują się w niej gminy, które zostały zakwalifikowane do ONW I (52% gmin) i do ONW II (48% gmin), (rysunek 7.2.). W tej grupie gmin warunki przyrodnicze gospodarowania rolniczego są znacznie gorsze niż w pierwszej grupie gmin, ze względu na niższy (o 12,3 punktów) wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej i zdecydowanie większy udział gleb najslabszych (o 20%), które mają znacznie ograniczone możliwości wykorzystania rolniczego (tabela 7.3.). Niższe dochody z produkcji rolniczej w przeliczeniu na 1 ha, spowodowane gorszymi warunkami przyrodniczymi, rolnicy starają się rekompensować wzrostem powierzchni gospodarstw. W związku z tym, tę grupę gmin charakteryzuje największy udział w gminie gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha UR i najmniejszy udział gospodarstw małych (1-5 ha UR) oraz największa średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w porównaniu z pozostałymi grupami gmin i w stosunku do średnich wojewódzkich. Udział powierzchni ugorów i odłogów, w ogólnej powierzchni gruntów ornych, w tej grupie gmin wynosił średnio 9,6%, wobec średniej wojewódzkiej równej 15%.

Średnie w tej grupie gmin dla zmiennych, określających warunki społeczno-demograficzne, były podobne do ich średnich w pierwszej grupie gmin. Jedynie udział osób powyżej 65 roku życia, zarządzających gospodarstwami, był średnio o 2,4 punktu procentowego wyższy, niż w grupie pierwszej.

W gminach tej grupy była najmniejsza średnia liczba podmiotów gospodarczych przypadających na 1000 mieszkańców, w stosunku do średnich dla pozostałych grup gmin. To świadczy o niskim poziomie przedsiębiorczości pozarolniczej mieszkańców gmin w tej grupie. Średnie dochody własne gmin w tej grupie w zł na 1 mieszkańca były bardzo niskie i wynosiły zaledwie 45% średnich dochodów grupy gmin o największych dochodach i 75 % średnich dochodów własnych gmin w województwie. Sytuacja ludności w zakresie dostępu do sieci wodociągowej była najmniej korzystna w odniesieniu do innych grup gmin, natomiast w zakresie dostępu do sieci kanalizacyjnej była nieco lepsza, niż w pierwszej i trzeciej grupie gmin, ale gorsza, niż w pozostałych grupach gmin i średnio w województwie.

Struktura zasiewów w tej grupie gmin, podobnie jak i w pozostałych, była niekorzystna, zdominowana głównie przez rośliny zbożowe. Ponadto, w tej grupie gmin, w stosunku do pozostałych, występował znacznie mniejszy udział intensywnych roślin zbożowych, czyli pszenicy i jęczmienia w strukturze zasiewów. Udział kukurydzy i roślin przemysłowych w strukturze zasiewów był niższy odpowiednio o 14 % i 62% w stosunku do średniego udziału tych roślin w strukturze zasiewów w województwie.

Produkcja zwierzęca była nieco mniej rozwinięta, niż w pierwszej grupie gmin. Była ona prowadzona intensywnie, o czym świadczą wysokie obsady zwierząt gospodarskich w poszczególnych grupach zwierząt w przeliczeniu na sztuki duże (SD) na 100ha UR i relatywnie niewielki, w stosunku do średnich wojewódzkich, udział nie wykorzystanej powierzchni obór i chlewni. Zarówno średnia obsada zwierząt gospodarskich ogółem, jak i obsada bydła oraz trzody chlewnej były średnio wyższe w tej grupie gmin od średnich wojewódzkich. Pozwoliło to na osiągnięcie przez gospodarstwa rolne, w tej grupie gmin, wysokiej towarowej produkcji rolniczej na 1 gospodarstwo i na 1 pełnozatrudnionego, mimo stosunkowo dużego udziału gleb lekkich w strukturze użytków rolnych i dużego udziału powierzchni o szczególnych walorach przyrodniczych. W gminach grupy drugiej gospodarowanie w rolnictwie prowadzono na średnim poziomie intensywności, o czym świadczy umiarkowany (podobny do średniego dla województwa) poziom wskaźnika intensywności gospodarowania w rolnictwie.

Gospodarstwa rolne w tej grupie gmin były zainteresowane prawie wyłącznie prowadzeniem działalności rolniczej. Tylko niewielka część gospodarstw rolnych (7,1%) łączyła działalność rolniczą z pozarolniczą lub prowadziła wyłącznie działalność pozarolniczą (1,5 % gospodarstw). Żadnej działalności gospodarczej nie prowadziło średnio 9,7% gospodarstw. Stosunkowo niewiele, w porównaniu ze średnią wojewódzką, było gospodarstw produkujących wyłącznie na własne potrzeby i gospodarstw, w których udział dochodów z emerytur i rent przekraczał 50% dochodów ogółem w gospodarstwie. Świadczy to o dominującej funkcji rolniczej gmin w tej grupie i o dużej efektywności oraz możliwościach rozwojowych gospodarstw rolnych tam funkcjonujących. Funkcja rolnicza gmin w tej grupie powinna być podtrzymywana i rozwijana, zgodnie z istniejącymi uwarunkowaniami i dzięki wspieraniu wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Grupa 3. (TYP 3.)

Obejmuje 13 gmin (12,4% gmin województwa). Grupę tę tworzy skupisko 8 gmin, położone w kierunku zachodnio – południowym od miasta Białegostoku i enklawa trzech gmin położonych w zachodniej części województwa. Ponadto, w tej grupie znalazła się gmina wiejska Suwałki i gmina Rudka położona na zachód od Brańska. Dziewięć gmin z tej grupy zostało zakwalifikowanych do ONW I, trzy gminy do ONW II i jedna gmina znalazła się poza obszarem ONW. Gminy w tej grupie charakteryzują się przeciętnymi warunkami przyrodniczymi i społeczno-demograficznymi, co wynika ze średnich najważniejszych zmiennych w obu tych zbiorach zbliżonych do średnich poziomów zmiennych średnio w województwie. Gminy, znajdujące się w tej grupie, mają minimalnie lepsze warunki przyrodnicze do produkcji rolnej, niż gminy w grupie drugiej.

Wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej dla tej grupy gmin wynosi średnio 53,9 pkt. i jest zaledwie o 0,6 pkt. mniejszy od średniego wskaźnika dla województwa. Udział gleb lekkich w tych gminach jest większy średnio o 1,3 pkt. pro-

centowego od średniej wojewódzkiej. Udział powierzchni lasów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych oraz TUZ jest podobny do średnich wojewódzkich.

Grupę tych gmin charakteryzowała najwyższa średnia gęstość zaludnienia, która była wyraźnie wyższa od średniej wojewódzkiej. Przyrost naturalny ludności i udział ludności pozostającej bez pracy (bezrobocia rejestrowanego) były zbliżone do średnich wojewódzkich. Natomiast udział ludności z wyższym wykształceniem był większy, niż średnio w województwie i mniejszy tylko od występującego w szóstej grupie gmin. Ze względu na usytuowanie, najczęściej w pobliżu ośrodków miejskich, gmin tej grupy, występował w nich największy udział osób zatrudnionych w przemyśle i budownictwie w stosunku do średniej wojewódzkiej i do średniej w każdej rozpatrywanej grupie gmin. Udział ludności w wieku produkcyjnym, poprodukcyjnym i zarządzających gospodarstwami rolnymi w wieku powyżej 65 lat był na podobnym poziomie, jak średnio we wszystkich badanych gminach w województwie. Mniejszy o ponad 30%, niż średnio w województwie, był średni udział osób powyżej 15 lat życia, pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym. To świadczy o ponadprzeciętnej przedsiębiorczości mieszkańców w tej grupie gmin. Potwierdzeniem podanego wniosku był większa o około 22% średnia, w tej grupie gmin, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców i większe średnie dochody własne tych gmin na 1 mieszkańca od średnich tych zmiennych w województwie. Średni udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej był na nieco wyższym poziomie w odniesieniu do średnich tych zmiennych w województwie.

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w tej grupie gmin, opisana przez średnią powierzchnię gospodarstwa; udział gospodarstw w poszczególnych grupach obszarowych; udział powierzchni ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych; udział zbóż w strukturze zasiewów, w tym pszenicy i jęczmienia oraz kukurydzy i roślin przemysłowych są właściwe dla tradycyjnego słabo rozwiniętego i umiarkowanie intensywnego rolnictwa, zarówno w skali województwa podlaskiego, jak i całej Polski. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w tej grupie gmin wynosiła 7,1 ha i była taka sama jak w grupie czwartej gmin i mniejsza od średniej wojewódzkiej o 33%. Udział gospodarstw o powierzchni do 1ha i o powierzchni 1-5ha był większy od średniej wojewódzkiej, zaś udział gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha był dwukrotnie mniejszy od średniej wojewódzkiej. W tej grupie gmin rolnicy częściej wyłączały z produkcji rolniczej grunty orne niż średnio w województwie.

Udział pszenicy i jęczmienia w strukturze zasiewów wynosił średnio 14,5% (podobny do średniej wojewódzkiej), udział kukurydzy był nieco mniejszy, a ziemniaków i roślin przemysłowych niewiele większy od średnich tych zmiennych w województwie.

Produkcja zwierzęca w tej grupie gmin była gorzej rozwinięta, niż średnio w województwie. Średnia obsada zwierząt była mniejsza o blisko 21%, a obsada bydła ogółem o ponad 26% od średniej wojewódzkiej. Na podobnym poziomie do średniej wojewódzkiej była w tej grupie gmin tylko obsada trzody chlewnej, która wynosiła 77,4 szt/100 ha UR. Większą obsadę trzody chlewnej stwierdzono jedynie w grupie pierwszej i drugiej gmin.

Wskaźniki określające wyniki ekonomiczne i strategie zarobkowania gospodarstw w tej grupie gmin były średnio nieco gorsze w stosunku do średnich w województwie. Towarowa produkcja rolnicza w zł na 1 gospodarstwo była o blisko 30% mniejsza, na 1 ha o 5% i na 1 pełnozatrudnionego o około 11% mniejsza od średnich tych zmiennych dla województwa. Trzecią grupę gmin charakteryzuje średnio ponad półtorakrotnie większy udział gospodarstw nie prowadzących żadnej działalności gospodarczej w porównaniu ze średnimi wojewódzkimi oraz na podobnych poziomach do średnich wojewódzkich udział gospodarstw łączących działalność rolniczą z pozarolniczą. Gospodarstw prowadzących wyłącznie działalność pozarolniczą było ponad 75% więcej, niż średnio w województwie. Ponadto, w tej grupie gmin stwierdzono, relatywnie większy od średnich wojewódzkich, udział gospodarstw produkujących wyłącznie na własne potrzeby i gospodarstw domowych o dochodach z emerytur i rent przekraczających 50% dochodów ogółem gospodarstwa oraz gospodarstw, w których wartość sprzedanych produktów nie przekraczała 10 tysięcy złotych. Świadczy to o niezbyt dobrej kondycji ekonomicznej gospodarstw rolniczych znajdujących się w tej grupie. Analiza średnich dla najważniejszych zmiennych, w obrębie ich każdego zbioru, wykazała, że gminy w grupie trzeciej charakteryzowało słabo rozwinięte, umiarkowane ekstensywne i mało efektywne rolnictwo o nie zrównoważonym sposobie produkcji, wyrażającym się przeważającym udziałem polowej produkcji roślinnej i bardzo słabo rozwiniętej produkcji zwierzęcej. Duży udział ludności z wyższym wykształceniem i ludności posiadającej status bezrobotnego, oraz bliskie położenie względem miasta, szczególnie predestynuje te gminy do rozwoju pozarolniczych działalności i zwiększania ogólnych dochodów ludności.

Gminy w grupie trzeciej są położone stosunkowo blisko dużych ośrodków miejskich (Białystok i duże miasta powiatowe), co sprzyja decyzjom podejmowania łącznej działalności rolniczej i pozarolniczej (praca zarobkowa w miastach). Z tego powodu w rolnictwie nastąpiło przejście na bardziej ekstensywne systemy produkcji, niż to miało miejsce w nieodległej przeszłości. Świadczy o tym przede wszystkim relatywnie duży procent niewykorzystanych pomieszczeń inwentarskich oraz znacznie mniejsza obsada zwierząt (bydła i trzody chlewnej), niż w gminach grupy drugiej, w której są podobne warunki przyrodnicze.

Grupa 4. (TYP 4.)

Jest to mało liczna grupa obejmująca 8 gmin (7,6 % gmin województwa), położonych w południowo-wschodniej części województwa, tworząc zwarte skupisko gmin, przylegające bezpośrednio do wschodniej granicy województwa w powiatach: bielskim, siemiatyckim i hajnowskim. Cztery gminy z tej grupy (50% gmin) zostały zakwalifikowane do ONW I, a pozostałe 4 gminy (50% gmin) do ONW II. Gminy te są położone w bliskiej odległości od lokalnych rynków zbytu, do których zaliczono: Bielsk Podlaski, Siemiatycze i Hajnowkę. Ta grupa gmin charakteryzuje się nieco lepszymi, w stosunku do średnich dla województwa, warunkami przyrodniczymi i bardzo niekorzystnymi wskaźnikami charakteryzującymi warunki społeczno-demograficzne. Wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej wynosi 55,8

pkt. i jest na porównywalnym poziomie do wartości średniego wskaźnika dla województwa, podobnie jak udział powierzchni gleb lekkich, lasów i obszarów przyrodniczo cennych.

Tę grupę gmin charakteryzuje niska gęstość zaludnienia i czterokrotnie mniejszy przyrost naturalny ludności w porównaniu ze średnimi we wszystkich analizowanych grupach gmin. Skutkuje to w konsekwencji najmniejszym udziałem ludności, w tej grupie gmin, w wieku przedprodukcyjnym i największym udziałem ludności w wieku poprodukcyjnym wśród wydzielonych grup gmin. Ze względu na największy udział ludności w wieku poprodukcyjnym na tym obszarze, ponad dwukrotnie większy niż średnio w województwie, miał tam miejsce udział użytkowników gospodarstw indywidualnych w wieku powyżej 65 lat życia i znacznie większy, niż średnio w pozostałych grupach gmin, udział kierowników zarządzających gospodarstwami bez wykształcenia rolniczego. Stosunkowo duży w tej grupie gmin, porównywalny z grupą pierwszą i grupą drugą, był średni udział osób powyżej 15 lat pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym. Ponadto, w tej grupie gmin stwierdzono najniższą stopę bezrobocia w porównaniu z innymi grupami gmin. Duże zatrudnienie, dwukrotnie większe od średniej wojewódzkiej, stwierdzono w sektorze rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa (poza gospodarstwami indywidualnymi). Aktywność gospodarcza ludności, wyrażająca się liczbą zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, była nieco większa od średniej wojewódzkiej.

Charakterystyka społeczno-demograficzna czwartej grupy gmin wskazuje, że ludność zamieszkująca te obszary ma duże poczucie własnej tożsamości: etnicznej, terytorialnej, społecznej, religijnej i kulturowej, oraz przywiązania do tradycyjnego sposobu gospodarowania w rolnictwie, zarobkowania poza rolnictwem i stylu życia na wsi we wspólnocie: myślenia, ideałów, dążeń i działań gospodarczych. Zawodowo czynna oraz w wieku poprodukcyjnym (bardzo liczna) ludność wiejska w tej grupie gmin poszukuje możliwości urzeczywistnienia swych aspiracji i celów życiowych przeważnie w kontynuacji prowadzenia rodzinnych gospodarstw rolniczych lub podejmowanej przedsiębiorczości w warunkach lokalnych.

Średnie dochody własne gmin na 1 mieszkańca w tej grupie gmin były podobne do średniej wojewódzkiej. Z sieci wodociągowej korzystał większy udział ludności, niż średnio w województwie, natomiast blisko trzykrotnie mniej, niż średnio w województwie, ludności korzystało z sieci kanalizacyjnej.

Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w czwartej grupie gmin wynosiła 7,1 ha UR i była mniejsza o 33% od średniej powierzchni gospodarstwa w województwie. Duży udział w strukturze obszarowej stanowiły gospodarstwa małe (o powierzchni do 1 ha UR i 1- 5 ha UR) i niewielki, (dwukrotnie mniejszy od średniego udziału w województwie) stanowiły gospodarstwa o powierzchni ponad 15 ha UR. Udział powierzchni gruntów ornych, na których zaprzestano dalszego gospodarowania, wynosił w tej grupie gmin 23,2%, i był, w stosunku do średniej dla województwa, większy o ponad 54%. O stopniowej rezygnacji z prowadzenia produkcji zwierzęcej w tej grupie gmin świadczy również duży odsetek niewykorzystanej powierzchni obór i chlewni, większy odpowiednio o 90% i 67% od średniego

poziomu niewykorzystanych powierzchni obór i chlewni w województwie. W tej grupie gmin zarejestrowano największy, spośród analizowanych grup gmin, udział roślin zbożowych w strukturze zasiewów, w tym pszenicy i jęczmienia, prawie dwukrotnie większy udział roślin przemysłowych oraz nieco mniejszy, niż średnio w województwie, udział kukurydzy i ziemniaków.

Obsada zwierząt gospodarskich była mniejsza od odpowiadających średnich wojewódzkich we wszystkich grupach zwierząt gospodarskich. Obsada zwierząt gospodarskich w tej grupie gmin była niższa o prawie 40%, była ogółem o 47% i trzody chlewnej o blisko 62% od średniej wojewódzkiej. Niższe obsady ogółem zwierząt gospodarskich i bydła ogółem wystąpiły tylko w grupie gmin: piątej i szóstej, a niższą obsadę trzody chlewnej stwierdzono jedynie w grupie szóstej gmin. Wskaźnik intensywności gospodarowania w rolnictwie był podobny, jak w grupie gmin: trzeciej i piątej i był mniejszy o 0,1 od jego średniej wojewódzkiej. Niska wartość tego wskaźnika wynika bezpośrednio z ekstensywnego sposobu prowadzenia zarówno produkcji roślinnej (duży udział zbóż w strukturze zasiewów i ich niskonakładowa produkcja), jak i zwierzęcej (niska obsada zwierząt) na badanym obszarze.

Konsekwencją funkcjonowania ekstensywnych systemów gospodarowania w rolnictwie były relatywnie niższe wyniki ekonomiczne gospodarstw, znajdujących się w tej grupie gmin, w stosunku do pozostałych analizowanych grup gmin. Średnia produkcja towarowa w złotych na gospodarstwo, na 1 ha UR i na 1 pełnozatrudnionego w tej grupie gmin była wyższa od uzyskiwanej w grupie piątej, ale niższa niż w pozostałych grupach gmin i średnio w województwie. Ponadto, na obszarze tej grupy gmin był najmniejszy udział gospodarstw rolnych, które decydowały się na łączenie działalności rolniczej z pozarolniczą. Natomiast na prowadzenie wyłącznie działalności pozarolniczej decydował się większy udział gospodarstw, niż w grupie gmin: pierwszej i drugiej, ale mniejszy, niż w pozostałych grupach gmin i średnio w województwie. Udział rolniczych gospodarstw domowych o dochodach ogółem, pochodzących głównie z emerytur i rent, w tej grupie gmin był zdecydowanie najwyższy i blisko dwukrotnie wyższy od średniej wojewódzkiej. W tej grupie gmin duży udział gospodarstw o niewielkiej powierzchni skutkuje tym, że znacznie częściej, niż średnio w województwie, zajmują się one produkcją rolniczą wyłącznie na własne potrzeby. Był w niej również największy udział gospodarstw rolnych, w których wartość sprzedanych produktów rolnych nie przekraczała rocznie 10 tysięcy złotych.

Gospodarstwa, funkcjonujące w czwartej grupie gmin, posiadają porównywalne do średnich w województwie warunki przyrodnicze do produkcji rolniczej, zaś osiągają dużo gorsze wyniki ekonomiczne, niż średnio w województwie. Przyczyną tego jest bardzo duży udział osób w wieku poprodukcyjnym, będących w dalszym ciągu użytkownikami gospodarstw rolnych, które nie inwestują w swoje gospodarstwa i starają się raczej stosować strategię przetrwania. Wielofunkcyjny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich może stać się szansą na rozwój tych gmin i źródłem pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na ich rozwój. Gminy te wymagają szczególnej uwagi państwa i lokalnych władz samorządowych, ze względu na potrzebę

poznania ich słabych i mocnych stron, oraz w celu znalezienia instrumentów efektywnie wspierających ich rozwój.

Grupa 5. (TYP 5.)

Ta grupa obejmuje 11 gmin (10,5% gmin województwa), które są położone na obrzeżach województwa, wzdłuż wschodniej granicy powiatu: sejneńskiego, augustowskiego, sokólskiego, białostockiego i hajnowskiego oraz w południowej części powiatu siemiatyckiego. Z tej grupy, 10 gmin zakwalifikowano do ONW II (91% gmin), natomiast 1 gminę do ONW I (9% gmin). Ta grupa gmin charakteryzuje się relatywnie (w stosunku do średnich wszystkich gmin) niepożądanymi średnimi wielkościami zmiennych, określającymi wskaźniki przyrodniczych i społeczno-demograficznych uwarunkowań produkcji rolniczej.

Zarówno wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, jak i udział powierzchni gleb lekkich (klasy V i VI) mają najbardziej niekorzystne wartości w tej grupie gmin. Największy udział powierzchni o szczególnych walorach przyrodniczych i powierzchni lasów, wśród wszystkich analizowanych grup gmin, również nie predestynuje w tej grupie gmin do intensywnego gospodarowania rolniczego. Takie warunki przyrodnicze przyczyniają się do tworzenia przez miejscową ludność miejsc pracy poza gospodarstwami indywidualnymi w: rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie. Analizowana grupa gmin tworzy obszar wyludniony, o ujemnym przyroście naturalnym ludności, peryferyjnie położony w stosunku do lokalnych rynków zbytu (gminy najdalej położone od powiatu), o wysokiej stopie bezrobocia, wyższej o około 6,6 punktu procentowego od średniej stopy bezrobocia w województwie. Średnia gęstość zaludnienia w tej grupie gmin wynosiła tylko 15,6 osób/ 1km² i była najmniejsza wśród wszystkich analizowanych grup gmin.

Ludność zamieszkująca te obszary charakteryzuje się znaczącą pozarolniczą aktywnością gospodarczą. Świadczy o tym duża liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców i największe wśród wszystkich grup gmin dochody własne gmin w złotych na 1 mieszkańca, określone średnio dla gmin w tej grupie. Rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej, w analizowanej grupie gmin, powoduje w konsekwencji często zaniechanie działalności rolniczej przez ludzi młodych lub łączenie pracy w gospodarstwie rolnym z działalnością pozarolniczą. Potwierdzeniem tych zachowań ludności jest znacznie mniejszy, niż średnio w województwie, udział osób powyżej 15 lat życia pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym oraz prawie dwukrotnie wyższy od średnich wojewódzkich udział użytkowników indywidualnych gospodarstw rolnych w wieku powyżej 65 lat.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca w tej grupie gmin były średnio najwyższe wśród wszystkich analizowanych grup gmin. Natomiast udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej, w tej grupie gmin, był zbliżony do średniej wojewódzkiej, a udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej dwukrotnie wyższy od średniej wojewódzkiej.

W tej grupie gmin stwierdzono niewielkie zainteresowanie wśród rolników kontynuowaniem tradycyjnej działalności rolniczej, rozwiniętej w przeszłości, o czym świadczy ponadprzeciętne niewykorzystanie powierzchni chlewni i obór w gospodarstwach oraz ponad dwukrotnie większy, od średniej w województwie, udział ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych. Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w tej grupie gmin jest niekorzystna. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła 6,4 ha UR i była blisko o 60% mniejsza od średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w województwie. Duży był udział gospodarstw w grupie obszarowej do 1 ha UR i w grupie obszarowej 1-5 ha UR w porównaniu z innymi grupami gmin, zaś udział gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha UR był ponad trzykrotnie mniejszy od średniej wojewódzkiej. Udział wydatków gospodarstw rolnych na zakup materiałów i usług do bieżącej produkcji był na porównywalnym poziomie do średnich wydatków ponoszonych na ten cel w województwie. Wskaźnik intensywności gospodarowania był nieco niższy niż średnio w województwie, na co wpłynęły niewielkie obsady w poszczególnych grupach zwierząt gospodarskich. W tej grupie gmin obsada zwierząt gospodarskich wynosiła 32,1 sztuk na 100 ha UR i była blisko dwukrotnie mniejsza od średniej wojewódzkiej i jedynie większa od obsady zwierząt w szóstej grupie gmin. Podobna sytuacja wystąpiła w odniesieniu do obsady bydła i trzody chlewnej. Udział roślin zbożowych, w tym pszenicy i jęczmienia, kształtował się na relatywnie podobnych poziomach do średnich w województwie, udział ziemniaków i roślin przemysłowych na nieco wyższych poziomach od średniej wojewódzkiej, a udział kukurydzy w strukturze zasiewów był trzykrotnie mniejszy od średniego udziału tego zboża w strukturze zasiewów w województwie. Niekorzystne uwarunkowania przyrodniczo-społeczne do prowadzenia produkcji rolniczej skutkują w konsekwencji bardzo niską towarowością gospodarstw rolnych w tej grupie gmin. Zarówno produkcja towarowa z 1 gospodarstwa, z 1 ha UR i na 1 pełnozatrudnionego w gospodarstwie była w tej grupie gmin najmniejsza ze wszystkich grup gmin.

W tej grupie gmin udział gospodarstw prowadzących wyłącznie działalność pozarolniczą i nie prowadzących żadnej działalności gospodarczej oraz produkujących wyłącznie na własne potrzeby był dwukrotnie większy, niż średnio w województwie. Nieomal dwukrotnie większy od średnich w województwie był także udział gospodarstw domowych o dochodach pochodzących głównie z emerytur i rent.

W gospodarstwach funkcjonujących w tej grupie gmin stosuje się przeważnie ekstensywne sposoby gospodarowania (niskonakładowe rolnictwo z przewagą produkcji niskotowarowej) o wyraźnym rozwoju funkcji pozarolniczej, w tym leśnictwa oraz funkcji turystyczno-wypoczynkowych. Taka struktura działalności gospodarczej powinna sprzyjać wielofunkcyjnemu rozwojowi tej grupy gmin, dając podstawy wzrostu ich konkurencyjności. Obszar ten, ze względu na największy udział obszarów prawnie chronionych spośród wszystkich analizowanych grup gmin, jest szczególnie predestynowany do realizacji funkcji ekologicznej.

Grupa 6. (TYP 6.)

Obejmuje 3 gminy (2,9% gmin województwa). Do tej grupy zaliczono dwie gminy (Supraśl i Wasilków – zakwalifikowane do ONW I) bezpośrednio przylegające do miasta Białegostoku i przygraniczną gminę Białowieża, położoną wzdłuż wschodniej granicy województwa, którą zakwalifikowano do ONW II.

Ta grupa gmin charakteryzuje się niekorzystnymi uwarunkowaniami przyrodniczymi i społeczno-ekonomicznymi do prowadzenia produkcji rolniczej. Wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej wynosi zaledwie 48,8 punktu i jest mniejszy o 5,7 punktu od średniej dla województwa. Udział gleb lekkich wynosi aż 61,1%, co w znaczący sposób ogranicza możliwości ich rolniczego użytkowania. Ponadto, ta grupa gmin charakteryzuje się największym udziałem powierzchni TUZ w powierzchni UR wśród wszystkich grup gmin i ponad dwukrotnie większym udziałem lasów w porównaniu ze średnią wojewódzką. Te uwarunkowania sprzyjają prowadzeniu ekstensywnych systemów gospodarowania w rolnictwie.

Wśród ważnych zmiennych, opisujących warunki społeczno-demograficzne obszarów wiejskich, średni udział ludności z wykształceniem wyższym i stopa bezrobocia rejestrowanego były tu największe wśród wszystkich analizowanych grup gmin. Najbardziej różnicującym gminy wskaźnikiem, opisującym warunki społeczno-demograficzne, był ponad siedmiokrotnie mniejszy w tej grupie, od średniego wskaźnika w województwie, udział osób powyżej 15 lat życia, pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym. Natomiast udział ludności w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym był odpowiednio nieco większy i mniejszy od średnich w województwie. Fakt ten świadczy o odchodzeniu ludzi młodych od rolnictwa do innych sektorów gospodarki. Spowodowane jest to niekorzystnymi warunkami przyrodniczymi, panującymi na tym obszarze i bardzo dużym udziałem obszarów chronionych, na których istniejące ograniczenia prawne uniemożliwiają intensyfikację produkcji rolniczej i uzyskiwanie zadowalających dochodów.

Niekorzystne warunki przyrodnicze do produkcji rolniczej, w tej grupie gmin, skutkują tym, że gospodarstwa w dużej mierze zaprzestają prowadzenia produkcji zwierzęcej, o czym świadczy duży procent niewykorzystanej powierzchni chlewni i obór, największy wśród wszystkich analizowanych grup gmin. Natomiast ludność rolnicza w zdecydowanie większym stopniu zajmuje się działalnością pozarolniczą. Potwierdza to największa, wśród poszczególnych grup gmin, liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców oraz dochody własne gmin w zł na 1 mieszkańca, które były wyższe o około 56% od średnich dochodów własnych gmin w województwie. Fakt ten świadczy o wyraźnie zaznaczonej funkcji pozarolniczej tych gmin. Sytuacja ludności w zakresie dostępu do sieci wodociągowej była podobna do średniej w województwie, a w odniesieniu do sieci kanalizacyjnej była znacznie lepsza, czterokrotnie większa niż średnio w województwie.

Struktura wielkości gospodarstw i zasiewów, opisana przez najważniejsze zmienne wyrażające wielkość powierzchni gospodarstw, udział powierzchni ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych, udział kukurydzy oraz roślin przemysłowych w strukturze zasiewów były właściwe dla ekstensywnego i niskowydajnego systemu

gospodarowania rolniczego. Średnia powierzchnia gospodarstw rolnych w tej grupie gmin była najniższa wśród wszystkich grup gmin, wynosiła zaledwie 2,9 ha i była niższa od średniej wojewódzkiej ponad trzykrotnie. Udział gospodarstw o powierzchni do 1 ha i o powierzchni 1-5 ha był największy wśród wszystkich analizowanych grup gmin, zaś udział gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha był znikomy, najmniejszy wśród sześciu jednorodnych grup gmin i wynosił średnio 0,9%. Udział powierzchni, na której zaniechano prowadzenia produkcji rolnej (ugorów i odłogów), w ogólnej powierzchni gruntów ornych, w tej grupie gmin był ponad czterokrotnie większy wobec średniej wojewódzkiej. Zmienne te miały, w badanej grupie gmin, najwyższe średnie wśród analizowanych grup gmin. Struktura zasiewów, podobnie jak w pozostałych grupach gmin i średnio w województwie, była zdominowana przez udział zbóż. Udział pszenicy i jęczmienia w strukturze zasiewów wynosił średnio 15,5% (3,7 punktu procentowego powyżej średniej wojewódzkiej), udział kukurydzy i roślin przemysłowych był na najniższym poziomie wśród sześciu jednorodnych grup gmin. Udział ziemniaków był blisko dwukrotnie większy od średniej wojewódzkiej, co świadczy o przeznaczeniu tej rośliny na potrzeby zaopatrzenia blisko położonego miasta Białegostoku (gminy: Wasilków i Supraśl).

Produkcja zwierzęca w tej grupie gmin była najmniej rozwinięta, o czym świadczą najmniejsze obsady zwierząt wśród wszystkich jednorodnych grup gmin. Średnia obsada zwierząt wynosiła 16,7SD/100ha (najwyższa grupowa obsada w grupie pierwszej była równa 89SD/100ha, zaś średnia wojewódzka 62SD/100ha), natomiast obsada bydła ogółem i trzody chlewnej była równa odpowiednio: 12,9 i 18,9SD/100ha (najwyższa grupowa obsada w grupie 1. była równa odpowiednio: 94 i 106SD/100ha, zaś średnia wojewódzka odpowiednio: 60 i 79SD/100ha). Zatem, działalność rolnicza w szóstej grupie gmin ma wyjątkowy charakter (sposób produkcji) w porównaniu z całym województwem i innymi jego obszarami. W stosowanym tam systemie gospodarowania w rolnictwie przeważa dominująca produkcja roślinna, przy niedorozwoju produkcji zwierzęcej. Takie relacje wskazują na niezrównoważony system produkcji rolniczej, funkcjonujący na tym obszarze. Ilustruje to także bardzo niski średni wskaźnik intensywności gospodarowania w rolnictwie w tej grupie gmin. Był on równy 0,1, podczas gdy jego maksymalna wartość dla pierwszej grupy gmin wynosiła 0,5, zaś średnia wojewódzka była równa 0,4. Zdecydowany wpływ na relatywnie bardzo małą wielkość średniego wskaźnika intensywności gospodarowania w tej grupie gmin miała bardzo mała obsada zwierząt gospodarskich.

Wyniki ekonomiczne gospodarstw były relatywnie bardzo dobre, w stosunku do istniejących uwarunkowań przyrodniczych. Średnia towarowa produkcja rolnicza w złotych na 1 gospodarstwo i na 1 ha oraz na 1 pełnozatrudnionego w tej grupie gmin była stosunkowo wysoka i porównywalna z wynikami osiąganymi w gminach, w których intensywna produkcja rolnicza była prowadzona w sprzyjających warunkach przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych. Tak wysokie wyniki ekonomiczne, osiągane przez gospodarstwa z tej grupy gmin, były spowodowane, według informacji uzyskanych z Rejonowego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Białymstoku, istnieniem w gminie Wasilków wysokotowarowych gospodarstw (drobiarskich, bydła mlecznego, owczarskich, trzody chlewnej) w grupie obszarowej 20-50 ha,

które zapewniły stosunkowo wysokie średnie wyniki ekonomiczne gospodarstwom znajdującym się w tej grupie gmin.

W tej grupie gmin był bardzo wysoki udział gospodarstw czerpiących dochody wyłącznie z działalności pozarolniczej i udział gospodarstw nie prowadzących żadnej działalności gospodarczej w ogólnej liczbie gospodarstw. Na podobnym poziomie, do średniej w województwie i do średnich w pozostałych grupach gmin, był udział gospodarstw łączących działalność rolniczą z pozarolniczą działalnością gospodarczą.

Udział gospodarstw produkujących wyłącznie na własne potrzeby w tej grupie gmin był bardzo wysoki, najwyższy wśród rozpatrywanych grup gmin. Duży był również udział gospodarstw, w których dochody gospodarstw pochodziły głównie z emerytur i rent. Natomiast relatywnie mniejszy był udział, w stosunku do pozostałych grup gmin gospodarstw, w których wartość sprzedanych produktów rolniczych wynosiła poniżej 10 tysięcy złotych. W tej grupie gmin nastąpiła daleko posunięta marginalizacja produkcyjnej funkcji rolniczej i intensywny rozwój funkcji pozarolniczej. Ze względu na dużą powierzchnię obszarów przyrodniczo cennych, są to obszary wiejskie szczególnie predestynowane do realizacji i rozwoju funkcji ekologicznej i turystycznej.

W tabeli 7.4. przedstawiono syntetyczny opis sześciu wyróżnionych typów systemu gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin w województwie podlaskim. Nazwy tych typów określono na podstawie: warunków przyrodniczo-ekonomicznych i społecznych, charakteru rolnictwa i jego znaczenia na obszarach wiejskich gminy oraz dywersyfikacji zarówno produkcji rolniczej, jak i pozarolniczej działalności rolniczych gospodarstw domowych oraz aktywności zarobkowej ludności wiejskiej. Z opisu pierwszej składowej głównej (podrozdział 7.2.) wynika, że dywersyfikacja produkcji rolniczej była skorelowana dodatnio z dywersyfikacją pozarolniczej działalności rolniczych gospodarstw domowych oraz ich aktywnością zarobkową. Zatem, w nazwie typu systemu gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin podano krótką charakterystykę systemu produkcji rolniczej i jego perspektywę oraz stopień dywersyfikacji zarówno produkcji rolniczej, jak i pozarolniczej działalności rolniczych gospodarstw domowych (zwanej krótko dywersyfikacją).

Tak więc, mono-aktywny lub zdywersyfikowany system gospodarowania w rolnictwie w danej grupie gmin oznacza odpowiednio jednostronną działalność rolniczą gospodarstw rolnych (ze specjalistyczną produkcją jednokierunkową i małą działalnością pozarolniczą) w tych gminach, albo działalność rolniczą z różnorodną, niewyspecjalizowaną produkcją rolniczą oraz, skojarzoną zwykle z tym faktem, różnorodną działalnością pozarolniczą gospodarstw rolnych w danej grupie gmin.

W celu zbadania zgodności zaliczenia gmin wiejskich w województwie podlaskim do dwóch kategorii nizinnych ONW w Polsce (ONW I i ONW II) i poza ONW oraz zaliczenia ich do grup gmin legitymujących się każdym z sześciu typów systemu gospodarowania w rolnictwie, przedstawiono rozkład częstości gmin, według obu tych kryteriów (tabela 7.5. i rysunek 7.5.).

Tabela 7.4.

Nazewnictwo i syntetyczny opis wydzielonych sześciu typów systemu gospodarowania w rolnictwie w gminach wiejskich woj. podlaskiego

Uwarunkowania gospodarcze	System produkcji rolniczej	Działalność pozarolnicza
Typ 1. System rolniczo-rozwojowy, intensywny, mono-aktywny		
Dobre warunki przyrodnicze i społeczne do intensywnej produkcji rolniczej; dobra kondycja gospodarstw rolnych.	Intensywny system produkcji rolniczej o charakterze mieszanym z dominacją produkcji zwierzęcej, głównie bydła mlecznego.	Slabo rozwinięta aktywność pozarolnicza.
Typ 2. System rolniczo-rozwojowy, umiarkowanie intensywny, ze słabą dywersyfikacją		
Umiarkowanie dobre warunki przyrodnicze i społeczne do intensywnej produkcji, dobra kondycja i struktura obszarowa gospodarstw, słaby rozwój infrastruktury technicznej.	Umiarkowanie intensywny system produkcji rolniczej o charakterze mieszanym roślinno-zwierzęcym, z rozwiniętą produkcją bydła mlecznego.	Slabo rozwinięta aktywność pozarolnicza.
Typ 3. System rolniczo-zachowawczy, z umiarkowaną dywersyfikacją		
Umiarkowane warunki przyrodnicze dla rolnictwa, powiązania z ośrodkami miejskimi, duża gęstość zaludnienia, dobry rozwój infrastruktury, słaba kondycja gospodarstw.	Umiarkowanie ekstensywny system produkcji rolniczej o charakterze mieszanym z dość słabo rozwiniętą produkcją zwierzęcą.	Rozwijająca się aktywność pozarolnicza.
Typ 4. System rolniczo-podupadający, ze znaczącą dywersyfikacją		
Umiarkowane warunki przyrodnicze i niekorzystne społeczno-demograficzne dla rolnictwa, słabe zaludnienie, niekorzystna sytuacja organizacyjno-ekonomiczna gospodarstw	Pół-ekstensywny system produkcji rolniczej o charakterze mieszanym ze słabo rozwiniętą produkcją zwierzęcą.	Dość dobrze rozwinięta aktywność pozarolnicza.
Typ 5. System rolniczo-schyłkowy z silną dywersyfikacją		
Niekorzystne warunki przyrodnicze i społeczne dla rolnictwa. Obszar wyludniony, peryferyjnie położony względem rynków zbytu, o dużej powierzchni obszarów chronionych, niekorzystna sytuacja organizacyjna i kondycja gospodarstw.	Ekstensywny system produkcji rolniczej z dominacją produkcji roślinnej, odchodzenie od produkcji zwierzęcej.	Dobrze rozwinięta aktywność pozarolnicza (leśna i turystyczno-wypoczynkowa).
Typ 6. System rolniczo-marginalny z silną dywersyfikacją		
Niekorzystne warunki przyrodnicze dla rolnictwa, dużo obszarów chronionych, odchodzenie od rolnictwa, zła sytuacja organizacyjna i kondycja gospodarstw.	Ekstensywny system produkcji rolniczej z dominacją produkcji roślinnej, niemal całkowite odejście od produkcji zwierzęcej.	Dobrze rozwinięta aktywność pozarolnicza.

Źródło: Badania własne.

Stwierdzono, że w każdej grupie jednorodnej gmin pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie (grupie gmin o danym typie systemu gospodarowania w rolnictwie) znalazły się gminy zaliczone do obu aktualnie obowiązujących kategorii nizinnych ONW w Polsce, a także poza ONW (dotyczy to grupy pierwszej i trzeciej). Nawet wśród gmin z pierwszym typem systemu gospodarowania w rolnictwie (grupa pierwsza), który charakteryzuje się relatywnie (w obrębie badanego województwa i całego kraju) bardzo dobrymi warunkami do produkcji rolniczej i bardzo rozwiniętym, wprost wzorcowym, rolnictwem ze specjalistyczną produkcją mleczną, prawie wszystkie z nich

były zaliczone do ONW I, czyli do obszarów o mniejszym stopniu niekorzystnych warunków gospodarowania (91%), a tylko 9% znalazło się poza ONW. Natomiast, wśród gmin z drugim i czwartym typem systemu gospodarowania w rolnictwie (grupy: druga i czwarta), które charakteryzują się odpowiednio relatywnie dobrymi i umiarkowanie dobrymi warunkami do produkcji rolniczej oraz zdywersyfikowaną działalnością rolniczą i pozarolniczą z różną strukturą znaczenia obu tych działalności, połowa gmin w każdym typie gmin była zaliczona do ONW I, zaś druga połowa do ONW II. Wśród gmin z trzecim typem systemu gospodarowania w rolnictwie (grupa trzecia), który charakteryzuje się dość dobrymi warunkami do produkcji rolniczej i umiarkowanie zdywersyfikowaną działalnością pozarolniczą, 69% gmin był zaliczony do ONW I, 23% do ONW II i 7% poza ONW. Zatem, gminy kwalifikowane jako poza ONW, według dotychczasowych kryteriów unijnych zastosowanych w Polsce do delimitacji nizinnych ONW, okazują się dość mocno zróżnicowane pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie. Jednocześnie jest wielce symptomatycznym faktem, że gminy o najlepszych warunkach gospodarowania i rozwiniętym rolnictwem (typ 1. systemu gospodarowania w rolnictwie) znalazły się prawie wszystkie w obszarze nizinnych ONW, choć nie powinny się tam znaleźć ze względu na swój charakter. Wyraźnie także należy podkreślić, że większość gmin z piątym i szóstym typem systemu gospodarowania w rolnictwie (grupy: piąta i szósta), które charakteryzują się utrudnionymi warunkami przyrodniczymi do produkcji rolniczej (słabe gleby lub duża część obszarów chronionych) oraz silnie zdywersyfikowaną działalnością pozarolniczą i słabo rozwiniętą rolą rolnictwa, została zaliczona do ONW II (odpowiednio: 91% i 67%) Stanowi to argument za znacznie bardziej poprawną kwalifikacją tych gmin jako ONW przez procedury ich delimitacji, niż miało to miejsce z gminami, które nie powinny być zakwalifikowane do kategorii ONW.

Tabela 7.5.

Rozkład częstości gmin wiejskich woj. podlaskiego, według ich przynależności do aktualnie obowiązujących dwóch kategorii nizinnych ONW w Polsce (ONW I i ONW II) oraz poza ONW, w obrębie każdej z sześciu wydzielonych grup tych gmin, jednorodnych pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie

Rodzaje ONW	Grupy jednorodne gmin	1	2	3	4	5	6	Wszystkie gminy
ONW I	Liczba gmin	20	25	9	4	1	1	60
	% gmin w grupie jednorodnej	90,9%	52,1%	69,2%	50,0%	9,1%	33,3%	57,1%
	Liczba gmin	0	23	3	4	10	2	42
ONW II	% gmin w grupie jednorodnej	0,0%	47,9%	23,1%	50,0%	90,9%	66,7%	40,0%
	Liczba gmin	2		1				3
Poza ONW	% gmin w grupie jednorodnej	9,1%	0,0%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	2,9%
	Liczba gmin w grupie jednorodnej	22	48	13	8	11	3	105

Źródło: Badania własne.

Rysunek 7.5.

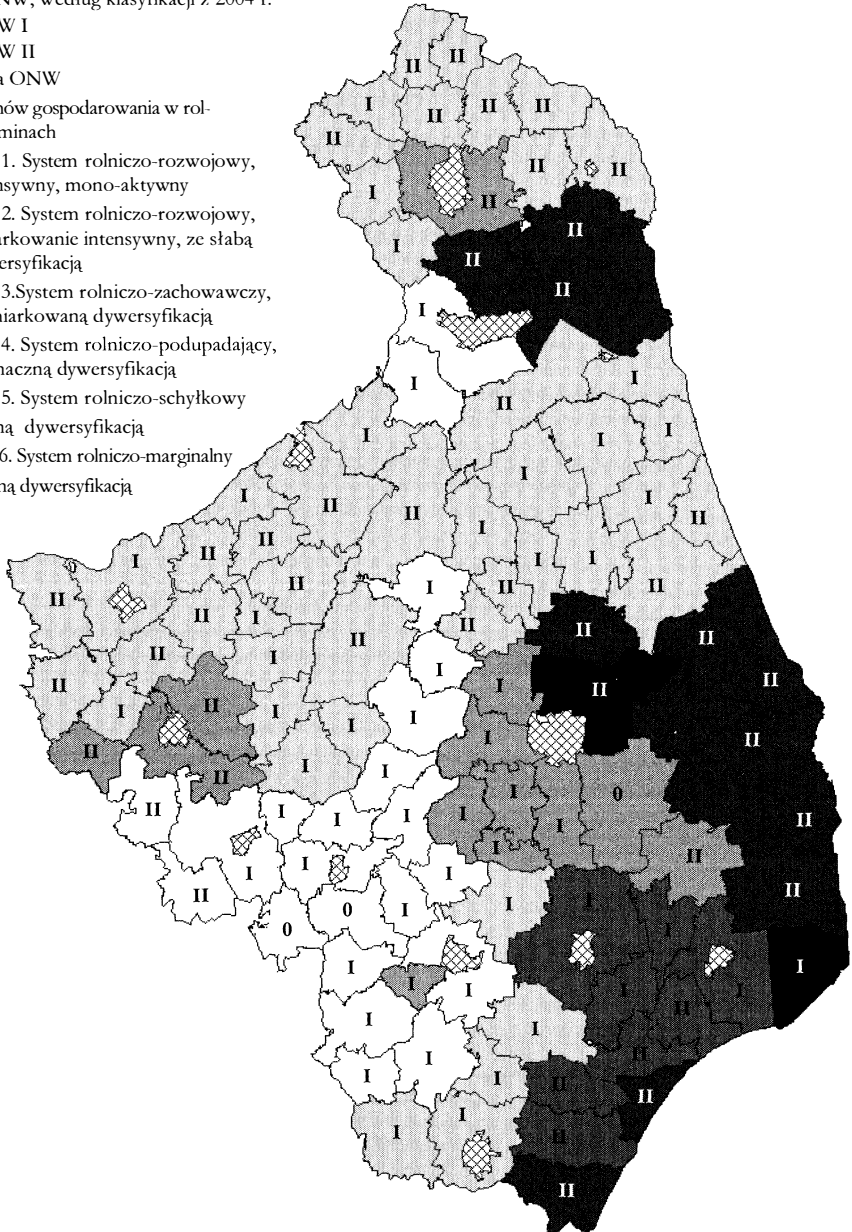
Rozmieszczenie przestrzenne sześciu typów systemu gospodarowania w rolnictwie w gminach województwa podlaskiego oraz zaliczenie gmin do ONWI, ONWII i poza ONW

Nizinne ONW, według klasyfikacji z 2004 r.

- I ONW I
- II ONW II
- 0 Poza ONW

Typy systemów gospodarowania w rolnictwie w gminach

- Typ 1. System rolniczo-rozwojowy, intensywny, mono-aktywny
- Typ 2. System rolniczo-rozwojowy, umiarkowanie intensywny, ze słabą dywersyfikacją
- Typ 3. System rolniczo-zachowawczy, z umiarkowaną dywersyfikacją
- Typ 4. System rolniczo-podupadający, ze znaczną dywersyfikacją
- Typ 5. System rolniczo-schyłkowy z silną dywersyfikacją
- Typ 6. System rolniczo-marginalny z silną dywersyfikacją



Źródło: Badania własne.

Zatem, przedstawione wyniki badań wskazują wyraźnie, że dotychczasowa delimitacja nizinnych ONW w Polsce nie odzwierciedla wiernie różnorodności przestrzennej systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin. W związku z tym, nie może ona służyć efektywnemu wdrażaniu unijnej polityki wspierania obszarów ONW i wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju na te obszary. Zatem, wyniki przeprowadzonych analiz potwierdzają hipotezę szczegółową trzecią.

7.4. Wydzielanie rodzajów nizinnych ONW na podstawie typologii systemów gospodarowania w rolnictwie

Analizując informacje zawarte na rysunku 7.4. (wykresie wartości dwóch pierwszych składowych głównych dla gmin w wydzielonych grupach jednorodnych) oraz w tabelach 7.1. i 7.2., można stwierdzić, że grupy gmin oznaczone numerami od 1. do 6. są uporządkowane według typów systemu gospodarowania w rolnictwie. Typy systemu gospodarowania w grupach gmin o początkowych numerach (1., 2.) charakteryzują się relatywnie najbardziej intensywnym oraz wydajnym ekonomicznie i społecznie rolnictwem z bardzo dobrymi warunkami przyrodniczo-ekonomicznymi dla rolnictwa oraz z ludnością rolniczą gmin skupioną prawie wyłącznie na tej działalności (rolnicze gospodarstwa domowe mono-aktywne, z dominacją działalności rolniczej w systemie produkcji mieszanej z wyraźną dominacją produkcji mlecznej oraz ze słabą dywersyfikacją gospodarczą). Na rysunku 7.4. gospodarstwa w tych dwóch grupach gmin mają najwyższe wartości pierwszej składowej głównej, określającej poziom intensywności rolnictwa i jego znaczenie społeczno-gospodarcze na obszarach wiejskich. Typy systemu gospodarowania w rolnictwie w grupach gmin o kolejnych wyższych numerach odznaczają się coraz gorszymi warunkami przyrodniczo-ekonomicznymi i społecznymi dla rolnictwa oraz coraz mniej intensywnym i wydajnym rolnictwem, w kierunku zmniejszania się jego znaczenia gospodarczo-społecznego wraz z towarzyszącą mu rosnącą dywersyfikacją gospodarczą rolniczych gospodarstw domowych (wielo-zawodowością) zarówno w zakresie produkcji rolniczej, jak działalności pozarolniczej, która jednak nie zawsze zapewnia wystarczające warunki i poziom życia mieszkańcom wsi. Na rysunku 7.4. gospodarstwa w grupach gmin o kolejnych numerach od 3. do 6. mają coraz mniejsze wartości pierwszej składowej głównej, co jest wyrazem, podanej wyżej, krótkiej charakterystyki tych typów gospodarowania i ich szerokiego opisu w podrozdziale 7.3.

Badania wskazują, że poziom rozwoju obszarów wiejskich, będących aktualnie w kategorii nizinne ONW w Polsce, niewiele różni się od gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich spoza ONW [Klepacka-Kołodziejska 2007, 2009]. Potwierdzają to także badania autorki tej pracy w rozdziale 7.3. (rysunek 7.5.). To świadczy o nieodpowiednim doborze kryteriów do ich delimitacji i w związku z tym niemożności realizacji celów przypisanych temu instrumentowi. Aktualnie, wsparciem z tytułu gospodarowania na obszarach ONW w województwie podlaskim jest objętych 98% gmin wiejskich. Objęto nim zarówno rolników prowadzących intensywny systemem działalności rolniczej, jak i wybitnie ekstensywny. Wydaje się, że należałoby

zawęzić liczbę uprawnionych do korzystania ze wsparcia z tytułu ONW, wyznaczając warunki brzegowe określające ubieganie się o wsparcie finansowe z tytułu gospodarowania na obszarach ONW.

Autorka w formie głosu w dyskusji naukowej proponuje inne podejście do wskazywania nizinnych obszarów ONW i wydzielenia ich rodzajów, które byłoby oparte na wydzieleniu typów systemu gospodarowania w rolnictwie. Zasięg obszarów zakwalifikowanych do ONW i określanie ich rodzajów powinny być zgodne z aktualną polityką UE, w której nastąpiło przesunięcie akcentu z realizacji celów o charakterze produkcyjno-dochodowych na cele środowiskowe. Autorka uważa, że wyznaczanie typów systemu gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich i wskazywanie tych typów, które można zaliczyć do nizinnych ONW oraz określić rodzaje tych ONW (utożsamiane z każdym typem systemu gospodarowania w rolnictwie, zaliczonym do ONW), powinno odbywać się niezależnie w każdym regionie, rozumianym jako województwo, w każdym okresie budżetowym finansowania Unii Europejskiej, trwającym prawie tyle lat, co okres dzielący kolejne Powszechnie Spisy Rolne. Takie podejście podyktowane jest tym, że poziom rozwoju gospodarstw rolnych jest uwarunkowany rzeczywistym zróżnicowaniem regionalnym (lokalnym) poziomu rozwoju, którego przy aktualnie obowiązujących kryteriach delimitacji ONW, które zostały wyznaczone za pomocą niewielkiej liczby zmiennych, w żaden sposób nie ma można uchwycić. Dlatego aktualne podejście do wydzielenia nizinnych ONW i ich rodzajów (ONW I i ONW II) nie daje możliwości stosowania wobec tych obszarów elastycznej (zdywersyfikowanej) polityki prorozwojowej, adekwatnej do istniejących na nich lokalnych utrudnień. Zakłada się, że proponowany sposób wydzielenia ONW i ich rodzajów w obrębie regionu stwarza lepsze podstawy do wdrażania idei zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich przez zdywersyfikowane zarządzanie publiczne, obejmujące adekwatne (dostosowane do możliwości lokalnych, czyli rodzajów ONW) wytyczanie kierunków zrównoważonego rozwoju i wspierania ich realizacji przez środki finansowe i pozafinansowe z tytułu gospodarowania na obszarach ONW, obejmujące zarówno dopłaty do ONW, jak i wszelkie inne rodzaje pomocy na rzecz wdrażania idei zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, których rolnicy są dysponentami i kustoszami krajobrazu w zdecydowanie największej części.

W rzeczywistości gospodarczej decyzję o zaliczeniu niektórych, wydzielonych i bardzo dobrze scharakteryzowanych, typów systemu gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin do kategorii nizinnych ONW, w obrębie województwa, mogłaby podejmować określona władza samorządowa, wspomagana przez zespół ekspertów. W tej pracy taka decyzja będzie podjęta przez autorkę.

Do nizinnych obszarów ONW, w obrębie województwa podlaskiego, autorka proponuje zakwalifikować 4 grupy gmin, w których stwierdzono 4 typy systemu gospodarowania w rolnictwie, to jest:

- a. system rolniczo-zachowawczy, z umiarkowaną dywersyfikacją (typ 3.), obejmujący 12% gmin województwa;
- b. system rolniczo-podupadający, ze znaczącą dywersyfikacją (typ 4.), obejmujący 8% gmin województwa;

- c. system rolniczo-schyłkowy z silną dywersyfikacją (typ 5.), obejmujący 10% gmin województwa;
- d. system rolniczo-marginalny z silną dywersyfikacją (typ 6.), obejmujący 3% gmin województwa.

Dwa pierwsze typy systemu gospodarowania w rolnictwie (typ: 1. i 2.) nie zakwalifikowano do ONW, ze względu na to, że charakteryzują się one relatywnie bardzo dobrymi warunkami do prowadzenia intensywnej produkcji rolniczej i wydajnym specjalistycznym rolnictwem, głównie w zakresie bydła mlecznego. Natomiast, począwszy od typu 3. systemu gospodarowania w rolnictwie, obserwuje się sukcesywny wzrost niekorzystnych uwarunkowań przyrodniczo-ekonomicznych dla rolnictwa oraz mniej intensywne i wydajne, a także wyraźnie podupadające rolnictwo. Typ 3. – system rolniczo zachowawczy, umiarkowanie zdywersyfikowany, powinien być zakwalifikowany do ONW, ze względu na to, że obejmuje on swym zasięgiem obszary, na których:

- następuje odchodzenie od rolniczego gospodarowania, co ilustruje niewykorzystana część powierzchni obór (18,4%) i chlewni (24,2%), które są większe od średniej dla województwa i wynoszą odpowiednio (14,3%) i (18,2%), oraz relatywnie duży udział ugorów i odłogów w powierzchni gruntów ornych;
- występują gospodarstwa rolne o niewielkiej średniej powierzchni, duży udział gospodarstw o powierzchni od 1-5ha UR i największe rozdrobnienie działek w gospodarstwach;
- około połowę gospodarstw rolnych stanowią gospodarstwa drobnotowarowe;
- blisko 23% stanowią gospodarstwa rezydencjalne;
- blisko 25% stanowią rolnicze gospodarstwa domowe o przewadze udziału dochodów socjalnych;
- około 25% powierzchni gmin wiejskich stanowią obszary prawnie chronione.

Każdy typ systemu gospodarowania w rolnictwie występujący w 4 grupach gmin, zakwalifikowanych do nizinnych ONW, jest wyrazem odrębnego rodzaju tych ONW w województwie podlaskim. Przyjmujemy więc, że wydzielone na nowo nizinne obszary ONW, w tym województwie, można podzielić na 4 następujące rodzaje:

Rodzaj 1. nizinnych ONW występuje w gminach o systemie gospodarowania typu 3., czyli rolniczo-zachowawczym, z umiarkowaną dywersyfikacją.

Rodzaj 2. nizinnych ONW występuje w gminach o systemie gospodarowania typu 4., czyli rolniczo-podupadającym, ze znaczącą dywersyfikacją.

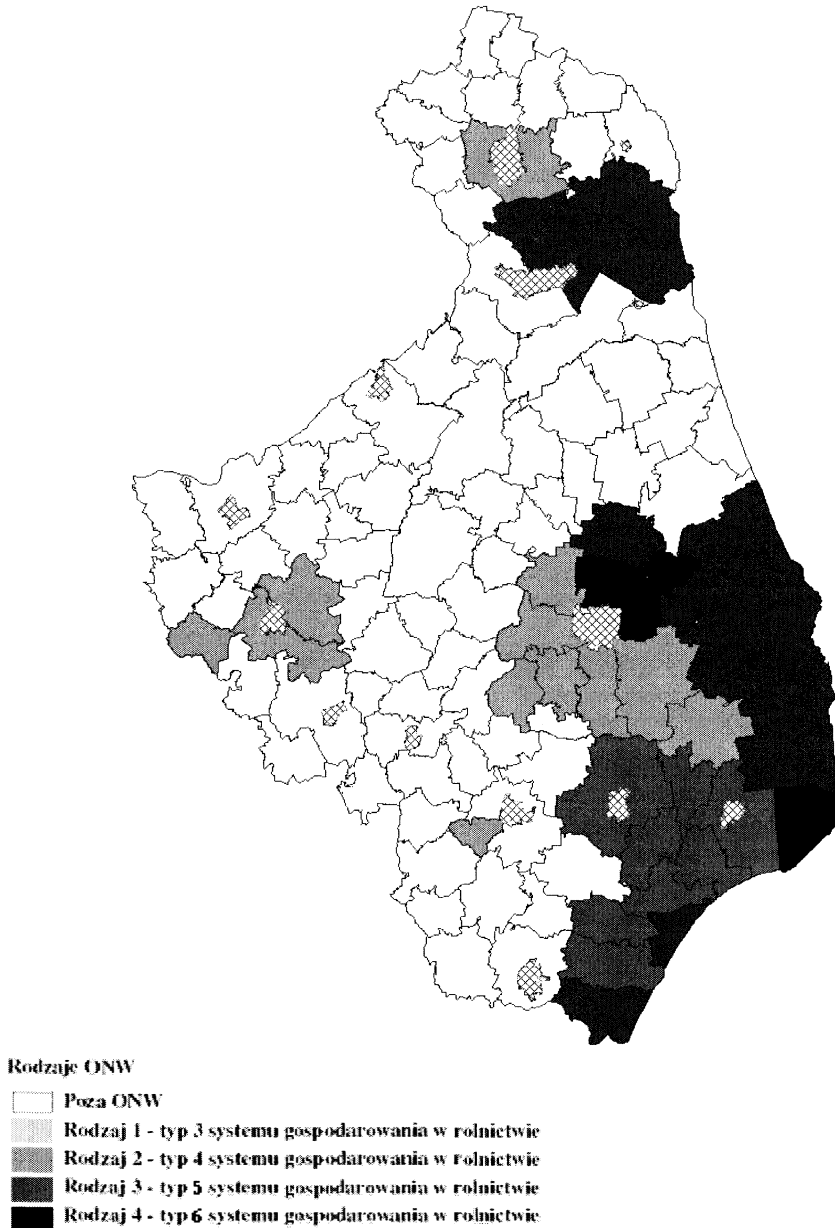
Rodzaj 3. nizinnych ONW występuje w gminach o systemie gospodarowania typu 5., czyli rolniczo-schyłkowym z silną dywersyfikacją.

Rodzaj 4. nizinnych ONW występuje w gminach o systemie gospodarowania typu 6., czyli rolniczo-marginalnym z silną dywersyfikacją.

Te wydzielone na nowo cztery rodzaje nizinnych ONW w województwie podlaskim, za pomocą proponowanej procedury, przedstawiono na rysunku 7.6. Rosnący numer, od 1. do 4., rodzaju nizinnych ONW oznacza coraz większy stopień niekorzystnych warunków gospodarowania w rolnictwie w gminach wiejskich oraz towarzyszące tej tendencji pogłębiające się zagrożenia w rolniczym wykorzystaniu ziemi, zgodnie z wymaganiami ujętymi w paradygmacie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Rysunek 7.6.

**Rozmieszczenie przestrzenne czterech rodzajów nizinnych ONW
w gminach woj. podlaskiego, wydzielonych na podstawie typologii syste-
mów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich**



Źródło: Badania własne.

Na tak wydzielonych nizinnych ONW (rysunek 7.6.) znajduje się 33% gmin województwa podlaskiego, zaś nizinne ONW, wydzielone w roku 2004, obejmują 98% gmin województwa. Zatem, proponowane postępowanie zawęziło znacząco obszar ONW i liczbę uprawnionych beneficjentów do korzystania z pomocy, co pozwoliłoby na zwielokrotnienie dopłat kompensacyjnych na hektar ONW, obejmujących wtedy znaczący udział w dochodach rolniczych. Obecnie dopłaty kompensacyjne na hektar ONW stanowią niewielki udział w dochodzie rolniczym od 19,2% do 5% dochodu rolniczego), [Obszary...2008]. Proponowana delimitacja ONW w województwie podlaskim pozwoliłaby w przybliżeniu na ponad czterokrotne zmniejszenie powierzchni uprawnionej do pomocy i na znaczące zwiększenie środków wspierających zrównoważone systemy gospodarowania w rolnictwie, przyczyniając się tym samym do wdrażania koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju.

W rozdziale V, niniejszej pracy, przeprowadzono rozważania nad możliwościami zastosowania nowej metody wydzielania nizinnych ONW i określania ich rodzajów, tak aby mogła ona uwzględniać adekwatny opis zróżnicowania złożonej rzeczywistości obszarów wiejskich. Natomiast w rozdziale VII została zastosowana ta autorska propozycja w skali regionalnej na poziomie gmin wiejskich województwa podlaskiego, z wykorzystaniem danych z najnowszego Powszechnego Spisu Rolnego. Badania te wykazały, że proponowana metoda może stanowić narzędzie do delimitacji nizinnych ONW oraz określania ich rodzajów, nie tylko wyłącznie z punktu widzenia rolnictwa, ale całości obszarów wiejskich. Taka identyfikacja ONW stanowi dobre podstawy, które są przydatne i efektywne do specyficznego opracowania kierunków zrównoważonego rozwoju tych obszarów ONW, a także wdrażania zalecanych form wsparcia. W związku z powyższym, czwarta hipoteza częściowa, sformułowana we wstępie pracy, została potwierdzona.

ROZDZIAŁ VIII

KIERUNKI ROZWOJU I ZALECANE FORMY WSPARCIA DLA WYRÓŻNIONYCH RODZAJÓW ONW W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM

8.1. Podstawy wyznaczania kierunków rozwoju ONW

Współczesna doktryna rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej, zgodna z trendami światowymi, jest oparta głównie na idei zrównoważonego i trwałego rozwoju rolnictwa (ang. *sustainable agriculture development*) oraz koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego (ang. *multifunctional agriculture*). Biorąc to pod uwagę, przyjęto w niniejszej pracy, że wdrażanie, określanych przez autorkę, propozycji kierunków rozwoju dla każdego z wydzielonych rodzajów ONW, a także szerokiego zakresu różnorodnych źródeł i form, możliwie najlepiej wspierającego interwencjonizmu gospodarczego, będzie prowadzić do długoterminowych pożądaných zmian obecnej sytuacji gospodarczej, społecznej i ekologicznej na obszarach ONW w województwie podlaskim. Pozwoli to zmienić obecne systemy gospodarowania w rolnictwie tych obszarów ONW na bardziej zdywersyfikowane gospodarczo, wielofunkcyjne, zrównoważone i trwałe, to znaczy: 1) pozwalające prowadzić zarówno ekologiczną, niskonakładową (ekstensywną i pół-ekstensywną), jak i bardziej intensywną oraz integrowaną produkcję żywności o wysokiej jakości, surowców i/lub substancji organicznej (wzbogacającej wartość ekologiczno-rolniczą gleby); 2) umożliwiające i rozwijające różnorodną przedsiębiorczość pozarolniczą we własnym gospodarstwie rolnym, a także zatrudnienie i własną działalność gospodarczą ludności rolniczej poza gospodarstwem, w celu pozyskania dodatkowych dochodów, wspomagających lepsze prowadzenie działalności rolniczej i zwiększających poziom życia na wsi; 3) zabezpieczające kontynuację prowadzenia indywidualnych gospodarstw rolnych, jako kluczowego warunku zrównoważonych systemów gospodarowania w rolnictwie przez zapewnienie takich dochodów ludności z działalności rolniczej i pozarolniczej, które stworzą godziwe warunki życia na wsi; 4) zabezpieczające trwałe dziedzictwo kulturowe na wsi, jakość środowiska i zasobów naturalnych, od którego rolnictwo zależy oraz tradycyjny krajobraz wiejski; 5) umożliwiające poprawę infrastruktury dla ludności wiejskiej i osób odwiedzających z miast oraz poprawę bazy dla wszystkich form turystyki wiejskiej [Bowler 1992; Luick 1998; Rosner i in. 1998; Adamowicz 2000, 2005d; MacDonald i in. 2000; Baldock i in. 2001; Caballero 2001; Dixon

i in. 2001; Kutkowska 2001, 2003, 2007c ; Runowski 2002; Evans i in. 2003; Wilkin 2003a, b, c, 2008; Kuyvenhoven i in. 2004; Rasul i in. 2004; Klank 2005; Meert i in. 2005; Rosner 2005; Thapa, Rasul 2005; Hadyńska, Hadyński 2006; Kruseman i in. 2006; Sofer, Applebaum 2006; Wieliczko 2006; Jansen i in. 2007; Gelan, Schwarz 2008; Sydorowych, Wossink 2008]. Wymaga to lepszego, zrównoważonego wykorzystania tych wszystkich rezerw zasobów przyrodniczych, społecznych (głównie struktury demograficznej oraz wykształcenia i przygotowania zawodowego ludności), ekonomicznych (organizacji rynków i ich wykorzystania), infrastrukturalnych (technicznych i społecznych) oraz instytucjonalnych (norm prawnych, społecznych i administracyjnych, rządowych i samorządowych decyzji politycznych, doradztwa fachowego, systemów informacyjnych itp.), tkwiących w aktualnych systemach gospodarowania w rolnictwie na obszarach ONW. Proces poprawy dotychczasowych, niewłaściwych systemów gospodarowania w rolnictwie na ONW (generujących niekorzystne warunki gospodarowania i życia ludności rolniczej) powinien także polegać na poprawie możliwie wszystkich wymienionych zasobów, a zwłaszcza tych stanowiących czynniki ograniczające dotychczasowy poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego przez decentralizację ważnych decyzji: politycznych, administracyjnych, organizacyjnych, finansowo-bankowych i rynkowych, dotyczących kierunków rozwoju i zastosowania różnorodnych środków interwencjonizmu państwowego i samorządowego. Większość tych decyzji powinna być podejmowana głównie na poziomie zarówno regionalnym, jak i lokalnym [Keating, Mc Cown 2001; Kutkowska 2001, 2007a; Wilkin 2003c; Kuyvenhoven i in. 2004; Oskam i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Meert i in. 2005; Jansen i in. 2007; Ruben i in. 2007; Rosner, Stanny 2008; Ruiz i in. 2008].

W poszukiwaniach, możliwie najlepszych rozwiązań na rzecz doskonalenia dotychczasowych systemów gospodarowania w rolnictwie obszarów ONW, należy brać pod uwagę istnienie obiektywnych relacji między skutkami społeczno-ekonomicznymi i środowiskowymi zaangażowania się ludności rolniczej w przedsiębiorczość pozarolniczą i działalność zarobkową a jej zaangażowaniem się w produkcyjną działalność rolniczą. Otóż z jednej strony działalność pozarolnicza dostarcza dodatkowych dochodów i poprawia kondycję ekonomiczną ludności rolniczej, stanowiąc efekt pozytywny dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich [Sofer 2001; Adamowicz 2005d; Meert i in. 2005; Sofer, Applebaum 2006; Vandermeulen i in. 2006]. Z drugiej strony jednak zbyt duże zaangażowanie się ludności rolniczej w działalność pozarolniczą współlistnieje ze zjawiskiem zbyt mało starannego traktowania praktyki rolniczej, a nawet marginalizacji działalności rolniczej, co powoduje nadmierną ekstensyfikację rolnictwa i niewykorzystanie zasobów przyrodniczych i społecznych, a zwłaszcza degradację agroekosystemów, stanowiąc zjawiska wybitnie negatywne dla rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich. Dla prawidłowego funkcjonowania obszarów ONW, jako całości przyrodniczej, społecznej i ekonomicznej, jest wymagana odpowiednia równowaga między tymi dwoma rodzajami działalności zarobkowej, którą trzeba zapewnić w proponowanych kierunkach rozwoju ONW i zabezpieczyć odpowiednie dla nich formy wsparcia. Takie myślenie jest zgodne z wynikami badań [Luick 1998; Kuyvenhoven 2004; Kuyvenhoven i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Meert i in. 2005 oraz Riedel i in. 2007]. Wskazują one, że poprawa syste-

mów gospodarowania w rolnictwie na ONW może czasami wymagać znaczącego zwiększenia intensywności (mieszczącego się w konwencji rolnictwa zrównoważonego) wykorzystania zasobów ziemi i pracy w działalności rolniczej, głównie w produkcji zwierzęcej. Taka potrzeba może wynikać zarówno z wymogów ekologicznych (zbytня ekstensyfikacja produkcji rolniczej, a zwłaszcza odchodzenie od produkcji zwierzęcej prowadzi do naruszenia zasad równowagi ekologicznej w agroekosystemach i degradacji środowiska przyrodniczego), jak i wymogów ekonomicznych (produkcja zwierzęca zwiększa dochody z rolnictwa, co łagodzi procesy depopulacji na obszarach ONW).

Generalnie, można przyjąć, że poszukiwania poprawy dotychczasowych systemów gospodarowania na obszarach wiejskich w ogóle, a z zwłaszcza na ONW, należy rozpocząć od analizy możliwości merytorycznych i akceptacji społecznej oraz ekonomicznej efektywności i opłacalności rozważanych zmian systemów produkcji rolniczej przez: doskonalenie profilu i organizacji produkcji, zwiększenie jej intensywności i zmniejszenie kosztów produkcji, fundowanie inwestycji publicznych (nowych opłacalnych technologii rolniczych i przetwórczych, rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej), doskonalenie istniejących i wdrażanie nowych rozwiązań instytucjonalnych, rozwijanie doradztwa fachowego, szkoleń i sieci informacyjnej, rozwijanie kredytów i rynku na rzecz rolnictwa. Dopiero po określeniu proponowanych ulepszeń dotychczasowych systemów produkcji rolniczej na rozważanych obszarach ONW, można rozważać doskonalenie działalności pozarolniczej, która powinna być z jednej strony działalnością dodatkową ludności rolniczej, a z drugiej strony powinna stanowić integralną część całego systemu gospodarowania w rolnictwie.

Kierunki rozwoju dla poszczególnych rodzajów ONW, ze względu na duże zróżnicowanie pomiędzy nimi, powinny być ściśle powiązane z wykorzystaniem ich endogennych zasobów. Daje to możliwość tworzenia i realizowania zindywidualizowanych wariantów strategii rozwoju lokalnego, wykorzystujących swoją odmienność, specyfikę i umożliwiającą wykorzystanie potencjalnych możliwości rozwoju obszaru. Należy pamiętać, że nawet obszary najbardziej strukturalnie zapóźnione mają swoistego rodzaju „rentę zapóźnienia” w postaci: niepowtarzalnego krajobrazu przyrodniczego o wyjątkowych walorach, nie zdezastowanej przestrzeni, unikatowym krajobrazie kulturowym i historycznym, który należy: cenić, pielęgnować i wspierać, aby mogły one służyć obecnym i przyszłym pokoleniom.

8.2. Kierunki rozwoju i narzędzia wspierania dla wyróżnionych rodzajów ONW

Na podstawie, przeprowadzonej w pracy, analizy przestrzennego zróżnicowania gmin wiejskich w województwie podlaskim, pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie, wydzielono cztery zróżnicowane rodzaje obszarów ONW. Wobec tego, wdrażanie jednolitych koncepcji i kierunków rozwoju oraz form wsparcia w odniesieniu do wszystkich rodzajów ONW nie byłoby prawidłowe w sensie skuteczności tych działań. Każdy zidentyfikowany rodzaj ONW, z uwagi na jego specyficzne cechy, wymaga odmiennego podejścia i innych rozwiązań zarządzania publicz-

nego, mających na celu wspieranie indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości, prowadzącej do aktywizacji gospodarczej tych obszarów.

Poniżej przedstawiono proponowane, główne kierunki rozwoju każdego z wydzielonych czterech rodzajów nizinnych ONW w województwie podlaskim oraz odpowiednie formy wspierające wdrażanie tych kierunków. Podane propozycje działań zewnętrznych są opracowaniem autorki z punktu widzenia studiów naukowych. W praktyce gospodarczej każda taka decyzja będzie podejmowana w wyniku kompromisu propozycji eksperckich i społecznych oraz decyzji politycznych. Autorka kierowała się zasadą tworzenia na tyle śmiałych i zdecydowanych pomysłów zmian każdego z wyznaczonych czterech rodzajów ONW na badanym obszarze, aby wytyczały one realistyczne kierunki autentycznie zrównoważonego i trwałego rozwoju dla tych obszarów wraz ze wskazaniem odpowiednich form wspierania i sposobów ich wdrażania, a nie stanowiły tylko rozwiązania doraźne, krótkoterminowe, które byłyby przedłużeniem nieuchronnego schyłku obecnych systemów gospodarowania w rolnictwie [Luick 1998; Kuyvenhoven i in. 2004; Ruben, Pender 2004; Riedel i in. 2007]. Biorąc pod uwagę unikalną florę i faunę w czterech parkach narodowych na terenie województwa podlaskiego, ważnym celem proponowanych kierunków rozwoju rozpatrywanych obszarów ONW jest także dbałość gospodarki rolniczej o skuteczną ochronę tych bezcennych wartości przyrodniczych.

Rodzaj 1. nizinnych ONW

Ten rodzaj nizinnych ONW występuje w gminach o systemie gospodarowania typu 3., czyli systemie rolniczo-zachowawczym, z umiarkowaną dywersyfikacją. Charakteryzuje go umiarkowanie ekstensywny system produkcji rolniczej o charakterze mieszanym z dość słabo rozwiniętą produkcją zwierzęcą i rozwijająca się aktywność pozarolnicza. Tworzy go trzynastcie gmin, wśród których znalazły się gminy zakwalifikowane do ONW I (69,2% gmin), do ONW II (23,1%) i poza obszarami ONW (7,7%). Fakt ten świadczy o niewielkim zróżnicowaniu zasobów i sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w gminach zakwalifikowanych do nizinnych ONW I, ONW II oraz znajdujących się poza ONW, wydzielonych zgodnie z aktualnie obowiązującymi w kraju kryteriami ich delimitacji i poddaje w wątpliwość poprawność obecnego systemu klasyfikacji nizinnych ONW. Specyficznością gmin należących do rodzaju 1 ONW są: największa gęstość zaludnienia; stosunkowo duży udział, w stosunku do średnich województwa, osób z wyższym wykształceniem; wysoka stopa bezrobocia i wysokie saldo migracji. Ponadto, wysoki udział zatrudnionych w przemyśle i budownictwie, co świadczy o wywieraniu silnego wpływu na te obszary blisko położonych, znaczących w regionie ośrodków miejskich (Białegostoku, Łomży, Suwałk). Liczne badania wyraźnie wskazują, że usytuowanie ośrodków miejskich względem obszarów wiejskich, ich wielkość, sytuacja na rynku pracy oddziałują na: saldo migracji, stopę bezrobocia oraz poziom wykształcenia ludności zamieszkującej pobliskie obszary wiejskie [Heller 2000, s. 305 – 310; Moskal i in. 2000; Frenkel 2003; Jaworska, Luty 2005; Łabędzki 2007], co potwierdzają również niniejsze wyniki badań.

Z tego też powodu w gminach, należących do rodzaju 1 ONW, obserwuje się nieadekwatną (stosunkowo niewielką) do istniejących uwarunkowań przyrodniczych intensywność i efektywność produkcji rolniczej. Ludność rolnicza, w omawianych okolicznościach, odchodzi od typowej działalności rolniczej. Świadczy o tym mała obsada zwierząt gospodarskich na 100 ha użytków rolnych, która jest pierwszą ważną oznaką rezygnacji z działalności rolniczej. Zatem, ten rodzaj, wydzielonych przez autorkę, nizinnych ONW, znajdujący się w warunkach dobrego dostępu do rynków pracy zarobkowej poza rolnictwem, skutkuje stopniowym odchodzeniem od rolniczego gospodarowania i coraz mniejszym rolniczym wykorzystaniem zasobów przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych.

Ze względu na bliskość rynku zbytu i umiarkowanie dobre warunki przyrodnicze do prowadzenia produkcji rolniczej można zaproponować dla tych obszarów produkcję żywności na zaopatrzenie pobliskich ośrodków miejskich i rozwój specjalizacji w produkcji zwierzęcej (trzody chlewnej, drobiu, bydła) oraz produkcję warzywniczą, sadowniczą. Na obszarze tego rodzaju ONW duże szanse powodzenia i perspektywę rozwoju ma rolnictwo ekologiczne, mimo stosunkowo słabych gleb tam występujących. Należałoby więc uprawiać głównie rośliny warzywnicze i sadownicze oraz prowadzić produkcję zwierzęcą odpowiednio przystosowaną do takich gleb. Za rolniczą produkcją ekologiczną, jako ważnym składnikiem rozwoju tego rodzaju ONW, przemawiają jego uwarunkowania (głównie dość ekstensywne systemy rolnicze aktualnie stosowane i dobry stan środowiska naturalnego oraz zasoby wolnej siły roboczej, obecnie szukającej pracy poza rolnictwem w pobliskich miastach, bliski i duży rynek zbytu w trzech pobliskich aglomeracjach), koncepcje i idee ekonomiczno-rolnicze oraz społeczne, współczesnego rozwoju obszarów wiejskich, a także sukcesy rolnictwa ekologicznego za granicą [Knickel, Renting 2000; van Ploeg i in. 2000, 2009; Hall i in. 2004; Dinis 2006; Barbieri i in. 2008; Jongeneel i in. 2008; Wilkin 2008b; Barbieri, Mahoney 2009; Marsden, Sonnino 2009; Renting i in. 2009]. Opłacalna rolnicza produkcja ekologiczna mogłaby znaleźć zbytu w trzech pobliskich aglomeracjach, wokół których są położone gminy należące do rodzaju 1. ONW.

Ze względu na duży ponad 50% udział gleb lekkich, byłaby wskazana produkcja roślin o niewielkich wymaganiach glebowych, chroniących glebę przed jej degradacją. Wykorzystanie wolnych zasobów w tym rodzaju ONW (w odniesieniu do rolnictwa) będzie się wiązało z powstawaniem lub powiększaniem istniejących wysokotowarowych, nowoczesnych gospodarstw rolnych, które byłyby w stanie sprostać oczekiwaniom i wymogom rynku. Część gospodarstw pozostanie na tym rodzaju ONW jako gospodarstwa drobnotowarowe, wieloaktywne (dwuzawodowe) i dla nich niezwykle ważną sprawą będzie stworzenie miejsc pracy w sektorze pozarolniczym (usługi, handel, rzemiosło, budownictwo) lub też we własnym gospodarstwie prowadzenie takiej działalności (usługi, handel, drobne przetwórstwo). Część gospodarstw pozostanie w grupie gospodarstw socjalnych. Natomiast, ze względu na położenie tego rodzaju ONW, w niedużej odległości od dużych ośrodków miejskich, wydaje się, że będzie na nich następował sukcesywnie rozwój funkcji rezydencjalnej, polegającej na osiedlaniu na nich ludności miejskiej, dojeżdżającej do pracy do pobliskich miast oraz budowanie „drugich” domów z myślą o wypoczynku weekendo-

wym. W konsekwencji może to stać się ważnym czynnikiem, powodującym ożywienie społeczno-gospodarcze tych obszarów.

Jednakże wszystkie problemy, występujące w gminach zakwalifikowanych do rodzaju 1. ONW, wymagają rozwiązania przez połączenie sił i wielkiego zaangażowania wszystkich interesariuszy, nie tylko tych mieszkających na tych obszarach. Ważnym elementem, służącym ożywieniu i aktywizacji gospodarczej tego rodzaju ONW, może być poprawa skuteczności polityki prowadzonej wobec obszarów wiejskich, dzięki stworzeniu odpowiednich ram instytucjonalnych, które pozwolą lokalnym społecznościom partycypować w tworzeniu dobrobytu społecznego i z niego korzystać.

Wprowadzenie stabilnych zasad w ustawodawstwie w zakresie finansowania samorządów terytorialnych, usprawnienie instytucji finansowych, doradczych, powstawanie organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, fundacji wspierających rozwój obszarów wiejskich pozwolą na wzrost stabilności i większą przewidywalność efektów dokonywanych zmian oraz w konsekwencji na harmonijny rozwój silnie zróżnicowanych środowisk lokalnych.

Propozycja prowadzenia ekologicznej i integrowanej produkcji rolniczej na tych obszarach wymaga znacznej wiedzy rolniczej, której często brakuje producentom rolnym. W związku z tym, jest to duże wyzwanie dla służb doradztwa rolniczego, aby przekazywać, dzięki szerokiemu rozwojowi kształcenia pozaszkolnego, wiedzę na temat nowych potrzeb i możliwości ich realizacji na tych obszarach. Pozwoli to na zmniejszenie niepewności i ryzyka w procesie gospodarowania oraz usprawni zarządzanie w gospodarstwach rolnych.

Ponadto, sprawą niezwykle istotną na tych obszarach jest zwiększenie wydatków na inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną, które poprawiłyby zdecydowanie sytuację ludności wiejskiej w zakresie: dostępu do ochrony zdrowia, kultury i wiedzy i w konsekwencji do poprawy warunków ich życia, wzrostu przedsiębiorczości lokalnych społeczności oraz poprawy atrakcyjności tych obszarów dla inwestorów zewnętrznych. Źródłami finansowania w gminach wiejskich, wymienionych inwestycji, mogą być zarówno źródła budżetowe (dochody uzyskiwane przez gminy), jak i pozabudżetowe. Ważną rolę w finansowaniu inwestycji w gminach odgrywają pozabudżetowe źródła finansowania o charakterze bezzwrotnym lub częściowo zwrotnym, tzn. kredyty preferencyjne, umarzalne pożyczki oraz dotacje. Szczególnie korzystną formą finansowania inwestycji gminnych są dotacje, które są oferowane przez krajowe fundusze celowe, jak i fundusze Unii Europejskiej oraz inne instytucje międzynarodowe. Niemniej ze względu na to, że pozyskiwanie znaczących kwot z zewnętrznych źródeł zasilania, niezależnie przez pojedyncze gminy, jest coraz trudniejsze, uzasadnione staje się w związku z tym, zawiązywanie współpracy w zakresie budowy nowego układu instytucjonalnego (partnerstw¹) zespołu różnych instytucji:

¹ Partnerstwo to obejmowałoby powiązania we współpracujących gminach, dotychczas istniejących, zasoby instytucjonalne (instytucje publiczne, osoby i stowarzyszenia, prywatne firmy). Do instytucji publicznych zalicza się: instytucje użyteczności publicznej (szkoły i wyższe uczelnie, publiczne instytucje zajmujące się pomocą społeczną i zdrowiem), władze lokalne (administracja lokalna, związki gmin), agendy rządowe (lokalne agendy rządowe, regionalne agendy rządowe). Do osób i stowarzyszeń zali-

inspirujących, koordynujących, wspierających i kontrolujących rozwój pomiędzy gminami, które ułatwią im zdobywanie zewnętrznych źródeł zasilania i będą skutecznym czynnikiem mobilizującym te społeczności do podejmowania wspólnych przedsięwzięć, zgodnych z istniejącą, bardzo podobną ich specyfiką i posiadających podobny pod względem ilościowym i jakościowym potencjał rozwojowy. Ponadto, pozwoli to wzmocnić istniejący na tych obszarach kapitał społeczny i mocno zakorzenić ideę partnerstwa w społecznościach lokalnych. W takiej sytuacji wydaje się w pełni zasadne wydzielenie w układach regionalnych rodzajów ONW w obrębie wydzielonych systemów gospodarowania w rolnictwie, ze względu na to, że mogą być one pomocne przy kierowaniu do nich zróżnicowanych (w zależności od występujących utrudnień) dopłat kompensacyjnych z tytułu gospodarowania na ONW, ale również wykorzystywaniu przy kreowaniu zrównoważonego rozwoju tych obszarów.

Rodzaj 2. nizinnych ONW

Ten rodzaj nizinnych ONW występuje w gminach o systemie gospodarowania typu 4., czyli z podupadającym rolnictwem i wielo-aktywną działalnością gospodarczą (przewaga dwuzawodowych gospodarstw rolnych). Charakteryzuje go pół-ekstensywny system produkcji rolniczej o charakterze mieszanym ze słabo rozwiniętą produkcją zwierzęcą i dość dobrze rozwiniętą aktywnością pozarolniczą. Można przypuszczać, że w tym rodzaju nizinnych ONW ewolucja procesów rozwojowych będzie następować w zależności od uwarunkowań makro- i mikroekonomicznych. Jednym ze scenariuszy jego dalszego rozwoju jest wzrost znaczenia produkcyjnej funkcji rolnictwa, która byłaby realizowana w nowo tworzonych lub powiększonych, na bazie istniejących, dużych gospodarstwach rolnych. Innym, możliwym scenariuszem dla tego rodzaju ONW jest w dalszym ciągu ograniczanie produkcyjnej funkcji rolnictwa i wzrost znaczenia funkcji pozaprodukcyjnych. Ten rodzaj ONW wymaga szczególnej uwagi państwa i współpracy lokalnych władz terytorialnych, posiadających podobne specyficzności obszarów, w celu wypracowania wspólnych działań i instrumentów wspierających i aktywizujących ten rodzaj ONW.

Do możliwych kierunków gospodarowania na tym obszarze można zaliczyć prowadzenie intensywnej produkcji rolniczej na rynku lokalnym, produkcję wieloletnich roślin o wysokiej wartości. Część gruntów marginalnych może być także przeznaczona na cele niekonwencjonalnego zagospodarowania rolniczego (np. rośliny energetyczne, uprawa roślin leczniczych i przyprawowych) lub zagospodarowania najsłabszych gleb na cele pozarolnicze (głównie leśnictwo). Dobrym przykładem

cza się: towarzystwa regionalne (stowarzyszenia rozwoju lokalnego, stowarzyszenia na rzecz ochrony środowiska), stowarzyszenia kulturalne (stowarzyszenia zajmujące się kulturą, sportem i organizacją czasu wolnego, stowarzyszenia realizujące misję społeczną lub religijną), mieszkańcy lub grupy (grupy nieformalne, mieszkańcy), stowarzyszenia służące ochronie interesów (związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe). Natomiast do prywatnych firm zaliczono: instytucje finansowe (banki, rolnicze kasy pomocy wzajemnej), przedsiębiorstwa usług komunalnych (usługi kulturalne, radio, prasa, instytucje usługowe), społeczność rolnicza (spółdzielnie, związki spółdzielni) i innych producentów (stowarzyszenia gospodarcze, firmy o zasięgu ponadlokalnym). Zob.: [Pozswa 2006, s. 102].

mogą być Duńczycy, którzy najsłabsze gleby przeznaczają na produkcję drzewek choinkowych [Kristensen 2003]. Okazuje się, że ta specjalistyczna produkcja na najsłabszych glebach może być bardziej opłacalna niż produkcja żywności.

Możliwości dywersyfikacji aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich zależą od wielu czynników, do których Kłodziński zalicza nie tylko wewnętrzny potencjał tych obszarów i ich położenie, ale i zaangażowanie polityki państwa we wspieranie rozwoju przedsiębiorczości oraz społeczną akceptację do ponoszonego przez ludzi przedsiębiorczych ryzyka. Sprawą niezmiernie istotną jest też zbudowanie efektywnego systemu doradczego zarówno w odniesieniu do rolników, przedsiębiorców, jak i pracowników [Kłodziński 2006, s. 95].

Zdolność i umiejętność współpracy stanowi współcześnie podstawę niematerialnej formy kapitału danego obszaru, jakim jest kapitał społeczny, którego realizacja zapewniana jest przez różne formy współpracy: sieci obywatelskiego zaangażowania, sieci współpracy i kooperacji, dystryktów lub gron (klastrów) przemysłowych, terytorialnych systemów produkcyjnych czy instytucji pośredniczących i wspierających przedsiębiorczość. Wydaje się, że ten rodzaj ONW wymaga szczególnie inicjowania sieci współpracy (między podmiotami i współpracy w aspekcie terytorialnym), które wyrastałyby, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, nie z chęci głównie pomnażania zysku, ale przede wszystkim z chęci współpracy z innymi podmiotami, z możliwości dostępu do informacji, obniżenia kosztów produkcji, dostępu do nowych rynków i nowych technologii, które skutecznie zapobiegałyby degradacji i występowaniu sytuacji kryzysowych na tym obszarach i w których uwaga byłaby zwracana głównie na charakter i jakość współpracy [Adamowicz 2007]. Dawałoby to poczucie bezpieczeństwa i wspólnoty podmiotom współpracującym ze sobą oraz wzmacniałoby konkurencję, która jest uznawana za podstawowy czynnik poprawy efektywności w układach przestrzennych [Grosse 2002].

Ponadto, potrzebę tę potwierdza charakterystyka społeczno-demograficzna tego obszaru wskazująca na to, że ludność zamieszkująca ten teren ma duże poczucie własnej tożsamości: etnicznej, terytorialnej, społecznej, religijnej i kulturowej oraz cechuje ją przywiązanie do tradycyjnego sposobu gospodarowania w rolnictwie, zarobkowania poza rolnictwem i stylu życia na wsi we wspólnocie myślenia, ideałów, dążeń i działań gospodarczych. Zawodowo czynna oraz w wieku poprodukcyjnym ludność wiejska w tym rodzaju ONW poszukuje możliwości urzeczywistnienia swych aspiracji i celów życiowych przeważnie w kontynuacji prowadzenia rodzinnych gospodarstw rolniczych lub w podejmowanej przedsiębiorczości w warunkach lokalnych, co znalazło potwierdzenie w większej, od średniej wojewódzkiej, aktywności gospodarczej ludności, wyrażonej liczbą zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców. Wzrost zainteresowania działalnością pozarolniczą w gospodarstwach w tym rodzaju ONW jest zauważalny. Potwierdzeniem tego jest większy udział gospodarstw rolnych, niż na obszarach o intensywnych systemach gospodarowania w rolnictwie, decydujących się na prowadzenie wyłącznie działalności pozarolniczej. W związku z tym, wydaje się, że ten rodzaj ONW (ze względu na niewielkie dochody z działalności rolniczej) wymaga wzbogacenia (dywersyfikacji) tradycyjnej działalności rolniczej o różne formy przedsiębiorczości, aby zapewnić lud-

ności rolniczej trwałe warunki rozwoju. Władza lokalna powinna zachęcać mieszkańców do podejmowania działań związanych z przedsiębiorczością na obszarach wiejskich, dzięki organizowaniu szkoleń wskazujących możliwości uruchomienia i finansowania przedsięwzięć pozarolniczych na wsi. Przykładami działań ze strony samorządów lokalnych, wspierających drobną przedsiębiorczość na wsi, mogą być [Kutkowska 2007c, s. 30]:

- szkolenia, doradztwo prawne, promowanie przedsiębiorstw działających na terenie gminy, przejrzyste przepisy prawne;
- korzystna polityka kredytowa związana z zakładaniem przedsięwzięć pozarolniczych;
- korzystna polityka czynszowa i podatkowa (ulgi na rozpoczęcie działalności).

Jednakże należy zaznaczyć, że skuteczność podejmowanych działań w tym zakresie przez gminy oraz tempo i skala następujących pożądaných przemian w rozwoju danej jednostki są ściśle związane ze sprawnością i skutecznością zarządzania nią, polegającą na umiejętnym zarządzaniu zasobami ludzkimi, gospodarczymi, finansowymi i przyrodniczymi oraz procesami rozwoju w celu ich optymalnego wykorzystania i osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej są realizowane w latach 2007-2013, w ramach osi 3 PROW, przez dwie grupy instrumentów. Pierwsza grupa ma na celu różnicowanie działalności gospodarczej i jest realizowana przez dwa działania (*Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* i *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*), które stanowią ogromną szansę dla tych obszarów, przede wszystkim ze względu na możliwości tworzenia dodatkowych źródeł dochodów dla ludności, która zdecydowała się na kontynuowanie rodzinnej tradycji, prowadzenia gospodarstw rolnych po swych przodkach. Drugą grupę stanowią instrumenty mające na celu poprawę jakości życia. Dotyczą one: odnowy wsi, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Instrumenty te uwzględniają ważne funkcje społeczne i kulturalne, jakie pełnią obszary wiejskie. Wykorzystanie tych instrumentów przyczyni się do poprawy jakości życia na tych obszarach, stanowiąc ważny czynnik przeciwdziałający ich depopulacji, oraz do tworzenia silniejszego poczucia identyfikacji mieszkańców obszarów wiejskich z ich regionem wraz z jego tradycjami i wartościami.

Rodzaj 3. nizinnych ONW

Ten rodzaj nizinnych ONW występuje w gminach o systemie gospodarowania typu 5., czyli systemie wielo-aktywnym (dwuzawodowym) z silną dywersyfikacją pozarolniczą i rolnictwem schyłkowym. Wymieniony rodzaj ONW charakteryzuje ekstensywny system produkcji rolniczej z dominacją produkcji roślinnej, odchodzenie od produkcji zwierzęcej oraz dobrze rozwinięta aktywność pozarolnicza. Specyficzność gmin, zakwalifikowanych do tego rodzaju ONW, przejawia się w ich peryferyjnym położeniu wobec rynków zbytu i zaopatrzenia, są to gminy przygraniczne charakteryzujące się niekorzystnymi warunkami przyrodniczymi i społeczno-ekonomicznymi do rozwoju produkcji rolniczej. Niski wskaźnik jakości rolniczej prze-

strzeni produkcyjnej i ponad 60%-owy udział gleb lekkich w powierzchni użytków rolnych zdecydowanie ograniczają na tych terenach produkcję roślin o wysokich wymaganiach glebowych. Zainteresowanie wśród rolników kontynuowaniem tradycyjnej działalności rolniczej, rozwiniętej w przeszłości, jest niewielkie, o czym świadczy ponadprzeciętne niewykorzystanie powierzchni chlewni i obór w gospodarstwach oraz duży udział ugorów i odłogów w ogólnej powierzchni gruntów ornych. Ponadto, niekorzystna struktura obszarowa, duży udział gospodarstw, posiadających małe zasoby ziemi i słabo lub w ogóle niezorientowanych rynkowo, nie zapewnia godziwych dochodów rodzinom wiejskim. Na tym rodzaju ONW funkcja produkcyjna rolnictwa będzie najprawdopodobniej tylko dopełnieniem rozwoju innych funkcji. Wydaje się, że może ona zostać ograniczona jedynie do produkcji wyłącznie samozaopatrzenia rolniczych gospodarstw domowych i że dużą część, dominującą w przyszłości, mogą stanowić gospodarstwa socjalne i rezydencjonalne. Ponadto, istnieje nadzieja, że sektor usług będzie się intensywnie rozwijał na tych terenach, co umożliwi zachowanie ich społeczno-ekonomicznej żywotności. Nadzieją dla tego rodzaju ONW jest rozwój na nich usług leśnych, turystycznych i ekologicznych, które pozwolą im nie tylko zachować żywotność i je ożywić ale także utrzymać ich niepowtarzalną unikatowość oraz zahamować z nich migrację ludzi młodych. Bardzo ważną sprawą jest, w związku z tym, rozwój na tych terenach sieci współpracy między samorządami terytorialnymi, położonych na tym samym rodzaju nizinnych ONW, które charakteryzuje podobna specyficzność obszaru. Współpraca gmin o podobnych funkcjach gospodarczych jest, zdaniem Ślusarza: *jednym z warunków powstania sieciowej formy organizacyjnej* [Ślusarz 2005, s. 334]. Załącznikiem do współpracy między gminami mogłyby być wspólne przedsięwzięcia wykazane w strategiach rozwoju lokalnego. Do najskuteczniejszych form pomocy Ślusarz, za Porterem, zalicza dotacje i pożyczki kapitałowe przeznaczane na restrukturyzację, szkolenia oraz na wprowadzanie nowych technologii [Ślusarz 2005, s. 334 – 335]. Ważnym źródłem wsparcia finansowego, o które mogą zabiegać samorządy lokalne, są środki pochodzące z funduszy strukturalnych UE. Aczkolwiek ubieganie się przez te jednostki o środki z funduszy Unii Europejskiej napotyka wiele barier, do których zalicza się: bariery systemowe, koncepcyjno-programowe, instytucjonalno-prawne, informacyjne oraz finansowe. Bariery finansowe dotyczą trudności w zgromadzeniu tzw. wkładu własnego oraz zapewnieniu środków na prefinansowanie wydatków, spełnienie tych wymogów przez samorządy daje im dopiero wówczas możliwości ubiegania się o wsparcie finansowe z funduszy UE. W dążeniu do zwiększenia absorpcji środków z funduszy strukturalnych, państwo wspiera je, umożliwiając im dostęp do pożyczek z budżetu państwa na prefinansowanie wydatków. Do innych instrumentów, zwiększających absorpcję środków z funduszy strukturalnych, są zaliczane: kredyty z Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, poręczenia lub gwarancje udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Poręczeń Unijnych.

Realizacja produkcyjnej funkcji rolnictwa na tym rodzaju nizinnych ONW, ze względu na duży na nim udział gleb lekkich, będzie koncentrować się jedynie na produkcji roślin o niewielkich wymaganiach glebowych. Intensywny rozwój funkcji

produkcyjnej rolnictwa nie jest możliwy, nie tylko ze względu na niekorzystne uwarunkowania przyrodnicze (słabe gleby, niskie wartości wskaźnika jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej), ale również ze względu na wyludnienie tych obszarów i duży udział osób w wieku powyżej 65 lat prowadzących gospodarstwa rolne.

Te niekorzystne uwarunkowania przyrodniczo-społeczno-ekonomiczne skłaniają miejscową ludność do poszukiwania dodatkowych miejsc pracy poza rolnictwem i znacznego ograniczania niskotowarowej produkcji rolniczej. Liczne walory przyrodnicze, duży udział lasów i obszarów chronionych sprawiają, że nadzieją jest dla nich działalność pozarolnicza, przede wszystkim zatrudnienie w: leśnictwie, usługach leśnych i turystycznych, handlu, usługach gastronomicznych oraz rekreacyjnych [Kutkowska 2007b]. Należy zaznaczyć, że rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej nie zawsze musi jednak przybierać kształt przedsiębiorstwa. Może ona uwiadaczać się w dywersyfikacji działalności w gospodarstwach rolniczych i dotyczyć zmian w zakresie produkcji w gospodarstwie, z typowo rolniczej na produkcję alternatywną: rośliny energetyczne, zioła, hodowla strusi, bażantów, jak i podejmowania działalności pozarolniczej pozwalającej na wykorzystanie zasobów gospodarstwa (usługi agroturystyczne, rekreacyjne, gastronomiczne) oraz działalności niezwiązanej z rolnictwem (handel, rzemiosło, gastronomia). Rozwój pozarolniczych form przedsiębiorczości wymaga jednak ogromnego zaangażowania nie tylko ze strony mieszkańców tych gmin, ale również i władz lokalnych, które byłyby zaangażowane w tworzenie warunków umożliwiających ujawnianie się menedżerskich umiejętności wśród ludności wiejskiej. Warunki te tworzone mogą być przez organizowanie różnych form dokształcania ludności wiejskiej. Działania te mogą być realizowane przez PROW w latach 2007-2013 w ramach osi 4 podejścia Leader, którego celem są: wzmocnienie kapitału społecznego na wsi, poprawa samoorganizacji i zarządzania lokalnymi zasobami na poziomie lokalnym, zwiększanie miejsc pracy i różnorodności gospodarczej obszarów wiejskich. Takie podejście do rozwoju obszarów wiejskich mogłoby być realizowane za pomocą oddolnych, zintegrowanych strategii lokalnych. Stwarzałoby ono szansę na zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi oraz sprzyjałoby realizacji na nich koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Rodzaj 4. nizinnych ONW

Ten rodzaj nizinnych ONW występuje w gminach o systemie gospodarowania typu 6., czyli rolniczo-marginalnym z silną dywersyfikacją pozarolniczą. Ten rodzaj ONW charakteryzują wybitnie niekorzystne warunki do prowadzenia produkcji rolniczej. W gminach, wchodzących do tego rodzaju ONW, stwierdzono silny wpływ miasta Białegostoku na procesy w nich zachodzące. Ten wpływ miast na otaczające je obszary wiejskie potwierdzają wyniki badań prowadzonych przez: Hellera, Moskala, Frenkla. Wpływ ten dotyczy głównie nasilenia działalności na własny rachunek [Frenkel 2003] poziomu wykształcenia i przedsiębiorczości [Heller 2000] oraz stopnia zaniechania produkcji rolnej [Moskal i in. 2000]. Specyfiką tego rodzaju ONW jest największa aktywność gospodarcza mieszkańców, wyrażona liczbą zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, przypadającą na 1000 mieszkańców, naj-

większy udział ugorów i odłogów oraz gospodarstw, które zaniechały prowadzenia produkcji rolnej i najwyższy poziom ludności z wyższym wykształceniem wśród analizowanych i wydzielonych przez autorkę rodzajów nizinnych ONW. Udział gleb lekkich wynosił ponad 60% w powierzchni UR i to nastroża poważne trudności w prowadzeniu gospodarstw i efektywnym użytkowaniu gruntów, co potwierdzają badania przeprowadzone przez Wojtaszka [Wojtaszek 1991]. Ten rodzaj nizinnych ONW charakteryzuje ekstensywny system produkcji rolniczej z dominacją produkcji roślinnej i niemal całkowite odejście od produkcji zwierzęcej. Nie znaczy to jednak, że należy na nim rezygnować z prowadzenia produkcji rolniczej, ponieważ mogłoby to doprowadzić do degradacji krajobrazu oraz zaniku niektórych gatunków roślin i zwierząt. Szansą dla tego obszaru może być jego wielofunkcyjny rozwój. Duży udział powierzchni o szczególnych walorach przyrodniczych w powierzchni gruntów ogółem zdecydowanie ogranicza i uniemożliwia na tym terenie, ze względu na obowiązujące normy prawne, intensywne formy gospodarowania w rolnictwie. Ten obszar IUNiG-PIB w Puławach zakwalifikował jako w pełni przydatny do prowadzenia produkcji ekologicznej, którą charakteryzuje produkcja w cyklu zamkniętym: gleba-roślina-zwierzę, oraz zaniechania stosowania: syntetycznych nawozów mineralnych, pestycydów, regulatorów wzrostu i syntetycznych dodatków do pasz.

Poprawa sytuacji ludności, zamieszkującej ten obszar, wymaga poszukiwania alternatywnych źródeł uzyskiwania dochodów, nie tylko z działalności rolniczej, ale również i z realizowanych pozaprodukcyjnych funkcji (np. funkcji ekologicznej). Związane jest to z kształtowaniem się modelu rolnictwa europejskiego, w którym nacisk kładzie się na wielofunkcyjny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich i który realizuje funkcje: produkcyjną, społeczną, ekonomiczną, ekologiczną i kulturową [Faber, Kuś 2003; Vandermeulen i in. 2006]. Wydaje się, że wprowadzanie na te obszary gospodarki opartej na zasadach ekologicznych (rolnictwo ekologiczne) w połączeniu z alternatywnymi sposobami gospodarowania może być dla nich szansą na rozwój i wzrost konkurencyjności [Kutkowska 2007b]. Możliwości rozwojowe dla tego obszaru stwarza podejmowanie przez rolników działań w zakresie programów rolno-środowiskowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jednym z coraz wyraźniej zarysowujących się, alternatywnych, kierunków produkcji rolnictwa polskiego jest produkcja biomasy na cele energetyczne. Bazą do zakładania plantacji energetycznych mogą być: obszary najłabszych jakościowo gleb, odłogowane użytki rolne oraz znaczna część ekstensywnie wykorzystywanych użytków zielonych. Ten rodzaj ONW jest szczególnie predestynowany do takiego rolniczego wykorzystywania ziemi. Argumentami przemawiającymi za energetycznym wykorzystaniem biomasy są korzyści dla środowiska i wymierne korzyści społeczności lokalnych w postaci dodatkowych dochodów i miejsca pracy dla ludności wiejskiej. Roślinami najbardziej odpowiednimi do warunków panujących w północno-wschodniej Polsce są: ślazowiec pensylwański, wierzba krzewiasta i topinambur. Gradziuk szacuje, że w rachunku ciągnionym dziesięć hektarów upraw roślin energetycznych generuje jedno miejsce pracy [Gradziuk 2005].

Ze względu na dobrą jakość środowiska i duży udział gleb marginalnych oraz ugorów i odłogów, można zaproponować dla tych terenów produkcję roślin zielar-

skich (leczniczych i przyprawowych). Produkcja ta może być znaczącym kierunkiem zagospodarowania, ze względu na możliwość wykorzystania dużego udziału gleb marginalnych, które występują w 4. rodzaju ONW i stanowią produkcję ekologiczną, cenioną na obszarach przyrodniczo cennych. Ponadto, umożliwi zatrudnienie niewykorzystanej siły roboczej na wsi i tworzy możliwość rozwoju przemysłu przetwórczego.

Inną, alternatywną formą tworzenia dodatkowych źródeł dochodów, dla często mało opłacalnej, produkcji rolniczej na tym rodzaju ONW może być turystyka wiejska. Samo rolnictwo nie ma tu szans na rozwój, a zachowanie rolniczego użytkowania ziemi jest potrzebne ze względu na utrzymanie ich żywotności, ochronę krajobrazu i zachowanie równowagi ekologicznej. Rozwój turystyki może spowodować nie tylko wzrost dochodów mieszkańców ale również i wzrost ich przedsiębiorczości oraz otwartości na nowe doświadczenia, a także może ułatwiać zbyt płodów rolnych wyprodukowanych w gospodarstwach rolnych. Według szacunków, które podaje Żmija, jedno gospodarstwo świadczące usługi agroturystyczne uruchamia na obszarze wiejskim około 10 nowych miejsc pracy [Żmija 1999]. Rozwijająca się turystyka może też znacząco stymulować napływ inwestycji z zewnątrz. Ponadto, może przyczynić się do wzrostu majątku trwałego obszarów recepcyjnych przez rozwój zagospodarowania turystycznego i usług towarzyszących, co w konsekwencji spowoduje wzrost ceny gruntów rolnych i działek budowlanych i [Roszkowska-Mądra 2007]. Wielofunkcyjne wykorzystanie ziem na tych obszarach przyczyni się do wyrównywania na nich niedoborów renty gruntowej w stosunku do obszarów o sprzyjających uwarunkowaniach do prowadzenia intensywnej produkcji i tym samym stworzy warunki do trwałego i zrównoważonego rozwoju tych obszarów.

Do form turystyki, które mogą z powodzeniem się rozwijać na tych obszarach należy agroturystyka. Wymaga to jednak nie tylko zaangażowania miejscowej ludności w jej rozwój, ale także wsparcia edukacyjnego i finansowego ze strony państwa i samorządów lokalnych. Inną formą turystyki, mogącą się rozwijać, może być ekoturystyka, która nie wymaga czynienia wielkich inwestycji, natomiast daje szansę miejscowej ludności na osiągnięcie dodatkowych dochodów i zmniejszenie bezrobocia. Wydaje się, że rozwój tej formy turystyki może hamować migrację ze wsi do miast i przyczynić się do doceniania przez mieszkańców tych obszarów własnej tożsamości oraz chęci ochrony dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń [Roszkowska-Mądra 2007]. Poza tym, ważnym źródłem dochodów dla ludności zamieszkałej w tej grupie gmin może być również rozwój usług związanych z: ochroną krajobrazu, pozyskiwaniem i przetwarzaniem runa leśnego i pozyskiwaniem oraz przetwarzaniem drewna (pamiątkarstwo, meble, rękodzieło ludowe, materiały budowlane).

Województwo podlaskie stanowi specyficzny i wielce zróżnicowany obszar, pod względem cech: przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych, które wywierają silny wpływ na jego rozwój. Zaproponowane powyżej, kierunki rozwoju dla poszczególnych rodzajów ONW mają służyć poprawie efektywności na nich zarządzania. Rozwój ten powinien być realizowany zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju przez ich wielofunkcyjny rozwój, który wzbogaci produkcyjną funkcję rol-

nictwa o jeszcze inne dodatkowe funkcje lub ją zmarginalizuje, wprowadzając nowe pozarolnicze funkcje, które przyczynią się do aktywizacji tych obszarów i będą stanowiły źródło dodatkowych dochodów dla ludności rolniczej. Jednak wyzwania te mogą być podejmowane przez ludność posiadającą odpowiednie kwalifikacje, umiejętności i kompetencje do zarządzania tymi obszarami. Skuteczne i efektywne wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju na tych obszarach wymaga konsolidacji wiedzy, umiejętności i kompetencji od wszystkich interesariuszy obszarów ONW. To też szczególne znaczenie w tej kwestii powinno być przypisane: odpowiedniej edukacji ludności wiejskiej, rozwojowi instytucji wspierających lokalną przedsiębiorczość i wzmocnieniu samoorganizacji społeczności lokalnej. Działania takie w konsekwencji będą sprzyjać: ożywieniu tych obszarów, zachowaniu na nich bioróżnorodności, podtrzymywaniu tradycji i polskiej kultury, krajobrazu, oraz zapobieganiu ich sukcesywnemu „pustynnieniu” i degradacji. Wspieranie ich społeczno-gospodarczego rozwoju powinno odbywać się zgodnie z zasadą partycypacji społecznej oraz partnerstwa.

Głównych szans aktywizacji dla tych obszarów należy upatrywać w ich specyficzności, odmienności, które mogą być ich atutem rozwojowym. Bariery rozwojowe wydzielonych rodzajów ONW dotyczą przede wszystkim: niekorzystnej sytuacji ludnościowej (nieodpowiednia struktura demograficzna, intensywne migracje ludności, niski poziom kwalifikacji), mono-funkcyjności, mało sprzyjających warunków naturalnych do prowadzenia produkcji rolniczej, złej struktury agrarnej (duży udział gospodarstw o małej powierzchni), niskiego poziomu infrastruktury technicznej i społecznej oraz znaczącego oddalenia od rynków zbytu i pracy, braku kapitału i zainteresowania inwestorów tymi obszarami.

Rozważania nad modelem polityki wspierania poszczególnych rodzajów ONW powinny odbywać się przy uwzględnieniu specyfiki i odmienności, ukształtowanych na tych obszarach, systemów gospodarowania w rolnictwie. Dobór odpowiednich instrumentów interwencjonizmu zawsze powinien być determinowany: ich potencjałem, potrzebami lokalnej społeczności oraz kreatywnością i kompetencjami władz lokalnych. Generalnie, cele interwencjonizmu na obszarach wiejskich ONW trzeba skupiać na ich rozwoju, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i z racji niekorzystnych na nich warunkach do prowadzenia produkcji rolniczej, na tworzeniu korzystnych okoliczności do ich wielofunkcyjnego rozwoju. Wielofunkcyjność tych obszarów trzeba wspierać na różnych poziomach zarządzania publicznego zarówno w odniesieniu do działalności rolniczej, jak i pozarolniczej. Instrumenty wsparcia powinny być tak dobrane, aby zapewniały możliwości realizacji założonych celów i pożądaną wizji rozwoju gospodarczego obszarów, do których są kierowane. Dla obszarów o niskim potencjale rolniczym oraz o słabym dostępie do infrastruktury, rynków zbytu i zaopatrzenia, zarazem formy wspierania, jak i obszary oddziaływania lokalnej polityki będą zdecydowanie odmienne od stosowanych wobec obszarów o wysokim potencjale rolniczym i o słabym dostępie do infrastruktury, rynków zbytu i zaopatrzenia.

W związku z przeprowadzoną w rozdziale VII niniejszej pracy analizą, zgodną z autorską propozycją delimitacji nizinnych obszarów ONW, wydzielono w woje-

wództwie podlaskim cztery ich rodzaje, adekwatne do zróżnicowanej i złożonej rzeczywistości w rolnictwie i na obszarach wiejskich tego regionu. Dla tak wyróżnionych rodzajów ONW zaproponowano kierunki ich zrównoważonego rozwoju oraz formy ich wspierania. Obecnie obowiązujące w Polsce kryteria wydzielenia tych obszarów, które przedstawiono w rozdziale IV niniejszej pracy, nie odzwierciedlają istniejących, rzeczywistych trudności w gospodarowaniu na tych obszarach. Świadczy o tym przeprowadzona w pracy analiza, której wyniki wyraźnie wskazują na potrzebę ponownego krytycznego przeanalizowania przyjętych kryteriów klasyfikacji obszarów ONW, tak aby dopłaty kompensacyjne trafiły do autentycznie potrzebujących gospodarstw rolnych, stanowiąc dla nich z jednej strony kompensatę utraconych dochodów lub poniesionych kosztów w związku z prowadzeniem produkcji rolniczej w mniej korzystnych warunkach w stosunku do pozostałych obszarów, a z drugiej strony, aby stanowiły wystarczającą zachętę do kontynuowania rolniczego gospodarowania zgodnie z zasadami *Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej*, przyczyniając się tym samym do ochrony środowiska naturalnego i zachowania żywotności społeczno-ekonomicznej tych obszarów.

Zaproponowane, w niniejszym rozdziale pracy, kierunki rozwoju i formy wsparcia dla wyróżnionych rodzajów ONW stanowią poważne wyzwanie dla wszystkich sił eksperckich, społecznych i politycznych do prowadzenia zintegrowanych działań na rzecz wspierania rozwoju tych obszarów. Nowe podejście do wydzielenia nizinnych ONW pozwala na ich poprawne zdiagnozowanie i trafne kierowanie do nich dopłat kompensacyjnych oraz innych form wsparcia zgodnie z faktycznymi trudnościami w gospodarowaniu, występującymi na tych obszarach.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone, w niniejszej pracy, rozważania nad obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) wykazały, że występują one na obszarach o różnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Przyczyn ich powstawania jest bardzo wiele. Nie zawsze są to czynniki przyrodnicze i historyczne, często są to przyczyny spowodowane nieodpowiednią działalnością człowieka (np. nadmierne skażenie środowiska przez uprzemysłowienie), powodującą uruchamianie na nich procesów marginalizacji. Ze względu na wieloaspektowe przyczyny powstawania tych obszarów, zapobieganie ich tworzeniu i rozszerzaniu oraz aktywizacja zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju są bardzo trudne i często ograniczone. Wynika to przede wszystkim z faktu, że polityka wspierania ich rozwoju jest na ogół niedostosowana do ich regionalnej i lokalnej specyficzności przyrodniczej i społecznej oraz do kondycji ekonomicznej gospodarstw tam funkcjonujących.

Dokonana w pracy, szczegółowa analiza literatury wykazała, że rekompensata zmniejszonej renty gruntowej uzyskiwanej na obszarach ONW, która jest pierwotnym powodem ich niedorozwoju społeczno-gospodarczego, nie może być zrekompensowana jedynie przez system dopłat kompensacyjnych. Znaczne rozmiary i silne zróżnicowanie występujących na nich problemów rozwojowych wymagają kierowania do nich szerokiego zakresu instrumentów wsparcia, dostępnych w ramach współcześnie prowadzonych polityk gospodarczych, w celu wdrażania na nich idei zrównoważonego rozwoju.

Instrument finansowego wsparcia rolnictwa na obszarach ONW funkcjonuje w krajach UE od roku 1975. Na podstawie analizy wykorzystanej, krajowej i zagranicznej, literatury przedmiotu stwierdzono, że obszary ONW zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach członkowskich Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane, tak pod względem kryteriów i sposobów wydzielania tych obszarów, wymogów stawianych beneficjentom dopłat, jak i pod względem prowadzonych systemów gospodarowania, sposobów zarobkowania i strategii życia ludności zamieszkującej te obszary. Najczęściej przyjmowanymi kryteriami wydzielania obszarów ONW we wszystkich krajach Unii Europejskiej są kryteria przyrodnicze i w niewielkim zakresie społeczne. Kryteria te są jednak niewystarczające do odzwierciedlenia specyficzności przyrodniczo-ekonomicznych i społecznych tych obszarów, w celu zastosowania

efektywnych instrumentów interwencjonizmu, powodujących ich ożywienie gospodarcze. W Austrii, Francji i Niemczech największą rolę przypisuje się regionowi w zróżnicowaniu wielkości dopłat kompensacyjnych. Innym ważnym kryterium jest wielkość gospodarstwa. Natomiast typowi i intensywności produkcji rolniczej oraz dywersyfikacji działalności pozarolniczej w rolnictwie przypisuje się znacznie mniejsze znaczenie. Podobnie podchodzi się do traktowania ONW w innych krajach Unii Europejskiej. Ponadto, w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej występuje bardzo duże zróżnicowanie poziomów i zakresu dopłat. Największe zróżnicowanie poziomu dopłat występuje w Austrii (45-1170 Euro/ha). Spośród państw przyjętych do struktur unijnych w 2004 roku, największe zróżnicowanie poziomu dopłat występuje na Malcie (250 Euro/ha). Zaobserwowano, że kraje, w których rolnictwo jest dobrze rozwinięte i posiada znaczący potencjał rozwojowy, wprowadziły większy zakres wymogów wobec beneficjentów dopłat ONW i wyższe dopłaty, aniżeli w krajach o niekorzystnych wskaźnikach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Tym samym, w tych krajach, instrument ONW w większym zakresie spełnia cele przed nim stawiane.

Opracowanie i wdrażanie odpowiednich kierunków oraz strategii zrównoważonego gospodarowania i życia ludności, zamieszkującej na ONW, wymaga poprawy zrozumienia uwarunkowania podejmowanych decyzji o wykorzystaniu lokalnych zasobów: przyrodniczych, społeczno-ekonomicznych, technicznych i instytucjonalnych. Głównym wyzwaniem jest efektywne korzystanie z istniejących zasobów i określenie działań umożliwiających wzmocnienie istniejących instytucji lokalnych, w celu redukcji ponoszonych kosztów transakcyjnych i zmniejszenia ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej na tych obszarach.

Wspieranie efektywnego wdrażania w Polsce koncepcji zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i wsi generalnie na obszarach wiejskich, a szczególnie na ONW, dzięki różnorodnym sposobom zarządzania publicznego na wszystkich szczeblach administracyjnych, powinno być dokonywane elastycznie, adekwatnie do terytorialnego zróżnicowania systemów gospodarowania w rolnictwie. Ta kategoria ekonomiczno-rolnicza jest odpowiednia do holistycznego opisu działalności rolniczej i pozarolniczej rolniczych gospodarstw domowych oraz wszechstronnych uwarunkowań tych przedsięwzięć. Zatem, typologia systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin jest wartościowym podejściem do wydzielania i kategoryzacji ONW, jako podstawowego kroku w postulowanym przez ekonomistów poszerzeniu, uelastycznieniu i decentralizacji interwencjonizmu gospodarczego na rzecz zrównoważonego rozwoju tych obszarów. Zdaniem wielu badaczy, ta, niedoceniana dotąd, zasada wsparcia publicznego należy do bardzo ważnych, decydujących o powodzeniu wdrażania polityki gospodarczej i wszelkiego rodzaju interwencjonizmu gospodarczego.

Przeprowadzona w pracy analiza przestrzennego zróżnicowania systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich w województwie podlaskim i ich podział na grupy gmin wielocephowo jednorodnych za pomocą statystycznych metod, takich jak: analiza składowych głównych i analiza skupień, wykazała, że podejście to było celowe i skuteczne do typologii systemów gospodarowania w rolni-

ctwie. Efektywne także okazało się wykorzystanie tej typologii systemów gospodarowania w rolnictwie do delimitacji nizinnych ONW oraz określenia ich zróżnicowania i wydzielenia czterech rodzajów tych ONW w badanym województwie. Stwierdzono, że w każdej grupie jednorodnej pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie (grupie gmin o danym typie systemu gospodarowania w rolnictwie) znalazły się gminy zaliczone do obu aktualnie obowiązujących kategorii nizinnych ONW w Polsce, a także poza ONW (dotyczy to grupy: 1. i 3. gmin jednorodnych pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie). Świadczy to o potrzebie ponownego zdefiniowania nizinnych obszarów ONW i zweryfikowania przyjętych kryteriów ich delimitacji, ponieważ aktualne kryteria nie w pełni odzwierciedlają istniejące obiektywne utrudnienia w gospodarowaniu na tych terenach. W związku z powyższym, instrument ONW nie spełnia przypisanego mu zadania, a więc nie rekompensuje rzeczywistych różnic w osiąganych dochodach z produkcji rolniczej na obszarach ONW i poza nimi. Podobny pogląd prezentuje również Komisja UE, która uważa, że dopłaty kompensacyjne powinny być bardziej zróżnicowane niż obecnie i odnosić się w sposób bardziej obiektywny do faktycznie istniejących utrudnień w gospodarowaniu rolniczym. W jeszcze większym stopniu ten pogląd jest słuszny wobec różnorodnych form interwencjonizmu państwowego i samorządowego, skierowanych bezpośrednio lub pośrednio do wykorzystania na rzecz rozwoju ONW.

Przeprowadzona w pracy analiza wykazała, że efektywne wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na nizinnych ONW wymaga opracowania kierunków ich rozwoju i wykorzystania szerokiego zakresu niezbędnych instrumentów interwencjonizmu państwowego i samorządowego, dobieranych odrębnie dla rodzajów tych ONW, które są dobrze określone na podstawie regionalnej lub krajowej typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich (NUTS 5). Wykonana w pracy typologia systemów gospodarowania w rolnictwie, w gminach woj. podlaskiego, z wykorzystaniem danych z najnowszego Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 roku, dobrze opisuje różnorodność złożonej rzeczywistości rolnictwa i dlatego też może być podstawą do delimitacji nizinnych ONW oraz wydzielenia ich rodzajów, które są przydatne do specyficznego opracowania kierunków ich zrównoważonego rozwoju oraz wdrażania szerokiego zakresu instrumentów polityki gospodarczej. Wobec tego, badania wykonane w tej pracy potwierdziły słuszność hipotezy głównej, według której dokonanie wielowymiarowej typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich jest podstawowym warunkiem polityki efektywnego wdrażania idei zrównoważonego rozwoju rolnictwa i unijnej polityki wspierania ONW. Wyższość proponowanego podejścia wynika z tego, że nizinne obszary ONW cechują się bardzo dużym zróżnicowaniem posiadanych zasobów w obrębie poszczególnych typów ONW (ONW I, ONW II), co wykazały przeprowadzone w pracy analizy. W związku z tym, ograniczanie się wyłącznie do kryteriów delimitacji obszarów ONW, przyjętych przez Polskę przy podejmowaniu działań prorozwojowych na tych obszarach, nie stanowi dobrej podstawy do tworzenia i realizowania strategii ich zrównoważonego rozwoju, który jest konstytucyjną normą rozwoju Polski, obowiązującą we wszystkich obszarach gospodarki. Takie podejście nie daje bowiem możliwości

uchwycenia ich odmienności, specyficzności i zróżnicowania lokalnego potencjału rozwojowego. Świadczy o tym, przeprowadzona w pracy, analiza badanego obszaru, według której obszary nizinne ONW I znalazły się we wszystkich wydzielonych grupach gmin, które charakteryzują się odmienną specyficznością i dla których stan posiadanych zasobów sugeruje propozycję odmiennego kierunku ich rozwoju i odmiennych instrumentów polityki prorozwojowej.

Zaproponowana w pracy, metoda typologii gmin wiejskich pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie może stanowić narzędzie do delimitacji nizinnych ONW oraz określania ich rodzajów, nie tylko z punktu widzenia wyłącznie rolnictwa, ale również obszarów wiejskich jako całości. Taka identyfikacja ONW jest zgodna ze współczesnym paradygmatem całościowego traktowania rolnictwa i obszarów wiejskich, a także towarzyszącym mu koncepcjom i sposobom wdrażania polityk wspólnotowych. Proponowana idea wydzielania rodzajów nizinnych ONW jest alternatywą dla dotychczasowej koncepcji metodycznej, dotyczącej kwalifikacji obszarów wiejskich do kategorii nizinnych ONW. Pozwala ona na uwzględnianie specyfiki zróżnicowania rolnictwa i obszarów wiejskich przy projektowaniu instrumentów wsparcia, umożliwiających efektywne wdrażanie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i unijnej polityki wspierania obszarów ONW.

BIBLIOGRAFIA

1. Adamowicz M., *Intwencjonizm i tendencje liberalne w polityce rolnej. Problemy rolnictwa światowego IV*, 1990: 7 – 30.
2. Adamowicz M., *Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, Rocz. Nauk. SERiA II 1, 2000: 69 – 81.
3. Adamowicz M., *Perspektywiczne kierunki ewolucji wspólnej polityki rolnej*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, Ekonomia Rolnictwa, 90, 2003: 18–31.
4. Adamowicz M., *Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa*, [w:] *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, (red.) M. Adamowicz, Prace Naukowe SGGW nr 33, Wyd. SGGW, Warszawa, 2004a: 239 – 257.
5. Adamowicz M., *Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa*, [w:] Prace Naukowe SGGW nr 33, *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, (red.) M. Adamowicz, Prace Naukowe SGGW nr 33, Wyd. SGGW, Warszawa 2004b: 25 – 42.
6. Adamowicz M., *Zintegrowany i zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa a wspólna polityka rolna. Problemy rolnictwa światowego*, t. XI, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2004c: 239 – 257.
7. Adamowicz M. *Zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa a agronomia*, Annales UMCS, Sec. E, 60, 2005a: 71 – 91.
8. Adamowicz M., *Wielofunkcyjne rolnictwo w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, (red.) M. Kłodziński, W. Dzun, IRWiR PAN, Warszawa, 2005b: 32 – 56.
9. Adamowicz M., *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 2005c: 7 – 16.
10. Adamowicz M., *Wielofunkcyjne rolnictwo w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, (red.) M. Kłodziński, W. Dzun, IRWiR PAN, Warszawa 2005d: 32 – 56.

11. Adamowicz M., *Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju wobec wsi i rolnictwa*, [w:] *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, (red.) M. Adamowicz, Prace Naukowe SGGW nr 38, Wyd. SGGW, Warszawa 2006a: 11 – 25.
12. Adamowicz M., *Sieci współpracy, grona i terytorialne systemy produkcyjne jako koncepcja rozwoju obszarów wiejskich*, SERiA Roczniki Naukowe, t. IX, z. 2. 2007: 15 – 21.
13. Adamowicz M., *Współczesna rola rolnictwa a modele interwencjonizmu rolnego*, *Więś i Rolnictwo*, nr 2 (143) 2009: 32 – 54.
14. Amarasinghe U., Samad M., Anputhas M., *Spatial Clustering of Rural Poverty and Food Insecurity in Sri Lanka*, *Food Policy*, 30, 2005: 493 – 509.
15. Amin A., *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*, *International Journal of Urban & Regional Research*, Vol. 23(2), 1999: 365 – 378.
16. *An Evaluation of Less Favoured Areas Measure in the 25 Member States of the European Union*, Institute for European Environmental Policy, London 2006.
17. Anderson K., *Agricultural Trade Reforms, Research Initiatives, and the Environment*, [in:] *Agriculture and the Environment: Perspectives on Sustainable Rural Development*, (eds.) E. Lutz, H. Binswanger, P. Hazell, A. Mc Calla, World Bank, Washington, DC. 1998.
18. Anderson K., Tyers R., *More on Welfare Gains to Developing Countries from Liberalizing World Food Trade*, *Journal of Agricultural Economics*, 44 (2), 1993: 189–204.
19. Antoszek J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju i szanse jej realizacji na obszarach wiejskich Lubelszczyzny (w świetle badań ankietowych)*, *Annales UMCS Lublin, Secttio B*, Vol. LVII, 11/2002: 197 – 209.
20. Antrop M., *Background Concepts for Integrated Landscape Analysis. Agriculture, Ecosystems & Environment*, 77, 2000: 17 – 28.
21. Aron J., *Growth and Institutions: a Review of the Evidence*, *World Bank Research Observer*, 15 (1), 2000: 99 – 135.
22. Babuchowska K., Kisiel R., *Wpływ samorządu gminnego na lokalny rozwój gospodarczy na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, *Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia*, 5 (2), 2006: 5 – 15.
23. Bajerowski T. (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Wyd. WUWM, Olsztyn 2003.
24. Baldock D., Dwyer J., Lowe P., Petersen J.E., Ward N., *The Nature of Rural Development: Towards a Sustainable Integrated Rural Policy in Europe*, A Ten-Nation Scoping Study for WWF and the GB Countryside Agencies, Institute for European Environmental Policy, London 2001.
25. Baldock D., Beaufoy G., Brouwer F., Godeschalk F., *Farming at the Margins: Abandonment or Redeployment of Agricultural Land in Europe. London/The Hague*, Institute for European Environmental Policy (IEEP)/Agricultural Economics Research Institute (LEI-DLO), 1996.
26. Bański J., *Obszary problemowe w rolnictwie Polski*, „Prace Geograficzne”, 172, IGiPZ PAN, Warszawa 1999.
27. Bański J., *Przemiany użytkowania w Polsce w latach 1975-1988*, „Prace Geograficzne”, 168, IGiPZ PAN, Warszawa 1997.

28. Bański J., Stola W., *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 3, Warszawa 2002.
29. Barbieri C., Mahoney E., *Why is Diversification an Attractive Farm Adjustment Strategy? Insights from Texas Farmers and Ranchers*, Journal of Rural Studies, 25, 2009: 58 – 66.
30. Barbieri C., Mahoney E., Butler L., *Understanding the Nature and Extent of Farm and Ranch Diversification in North America*, Rural Sociology 73, 2008.
31. Barrett C., Reardon T., Webb P., *Nonfarm Income Diversification and Livelihoods in Rural Africa: Concepts, Dynamics and Policy Implication*, Food Policy 26 (4), 2001: 315 – 331.
32. Bartkowiak R., *Historia myśli ekonomicznej*, Wyd. PWE, Warszawa 2008.
33. Bartolini F., Bazzani G.M., Gallerani V., Raggi M., Viaggi D., *The Impact of Water and Agriculture Policy Scenarios on Irrigated Farming Systems in Italy: An Analysis Based on Farm Level Multi-attribute Linear Programming Models*, Agricultural Systems 93, 2007: 90 – 114.
34. Bednarski M., Wilkin J., *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
35. Bertaglia M., Joost S., Roosen J., *Econogene Consortium. Identifying European Marginal Areas in the Context of Local Sheep and Goat Breeds Conservation: A Geographic Information System Approach*, Agricultural Systems 94, 2007: 657 – 670.
36. Beyene A., Gibbon D., Haile M., *Heterogeneity in Land Resources and Diversity in Farming Practices in Tigray*, Ethiopia. Agricultural Systems, 88, 2006: 61 – 74.
37. Bielecka E., *Metoda wyznaczenia obszarów o niekorzystnych warunkach dla gospodarki rolnej z wykorzystaniem systemu informacji przestrzennej*, Seria Monograficzna, nr 5, IGIK, Warszawa 2002.
38. Bielecka E., Ciołkosz A., *Wyznaczenie obszarów o ograniczonych możliwościach produkcyjnych rolnictwa*, [w:] *Charakterystyka rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski*, (red.) A. Ciołkosz, GUS, Warszawa 2003: 111 – 123.
39. Bielecki Cz., *Ekonomika i planowanie rozwoju regionów*, Wyd. PWE, Warszawa 1974.
40. Birnie R.V., Geddes A., Bayfield N., Midgley J.L., Shucksmith D.M., Elston D., *Improving the Rural Data Infrastructure of Scotland: An Overview*, Land Use Policy, 22, 2005: 145 – 152.
41. Bis K., *Obszary problemowe rolnictwa ze szczególnym uwzględnieniem gleb marginalnych*, [w:] *Obszary problemowe rolnictwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem regionu lubelskiego*, (red.) R. Jedut, Wyd. PTG, Lublin 1990: 11 – 17.
42. *Biuletyn Informacyjny MRzRW*, ARiMR, nr 1 – 2 (102), 2006.
43. Bład M., *Kilka refleksji na temat odnowy wsi*, [w:] *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, (red.) M. Kłodziński, M. Bład, R. Wilczyński, IRWiR PAN, Warszawa 2007: 105 – 112.
44. Błazek M., *Regionalne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich i gospodarstw rolnych*, Rocz. Nauk. SERiA, 2 (5), 2000: 42 – 47.

45. Bołtromiuk A., *Przyrodnicze uwarunkowania gospodarowania na obszarach chronionych Polski północno-wschodniej*, [w:] *Rozwój regionalny. Problemy i ujęcia ilościowe*, (red.) A.F. Bocian, Wyd. UwB, Białystok 1999: 193 – 206.
46. Bołtromiuk A., *Programy rolnośrodowiskowe jako element polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, (red.) A. Bołtromiuk, Wyd. UwB, Białystok, 2003a: 179 – 186.
47. Bołtromiuk A., *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania obszarów chronionych*, Wyd. UwB, Białystok 2003b.
48. Bołtromiuk A., *Przyczyny i skutki wzrostu zainteresowania aspektem środowiskowym w polityce rolnej UE*, SERiA Roczniki Naukowe, z. 4, 2007: 59 – 63.
49. Borkowski J., *Obszary wiejskie – niewykorzystany potencjał rozwojowy*, [w:] *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, A. Rosner, J. Wilkin, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001: 33 – 41.
50. Borowiec J., Wilk K., *Integracja europejska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.
51. Borys T., *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999: 94 – 95.
52. Borys T., *Problem wymierności ładu przestrzennego*, [w:] *Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej*, (red.) T. Łąguna, t. 1., Wyd. Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Białystok 2004: 37 – 44.
53. Bowler I., *Sustainable Agriculture' as an Alternative Path of Farm Business Development*, [in:] *Contemporary Rural Systems in Transition*, (eds.) I.R. Bowler, C.R. Bryant, M.D. Nellis, Vol. 1: Agriculture and Environment, CAB International, Wallingford 1992: 237 – 253.
54. Brodziński Z., *Obszary problemowe w rolnictwie na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, *Fragm. Agron.*, 1, 2002: 201 – 212.
55. Broł R., *Regionalny i lokalny aspekt restrukturyzacji obszarów wiejskich*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1997: 243 – 253.
56. Brzóska M., *Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich*, Łódź 1998.
57. Caballero R., *Typology of Cereal-Sheep Farming Systems in Castile-La Mancha (South-Central Spain)*, *Agricultural Systems*, 68, 2001: 215 – 232.
58. Caldwell J.S., Pomlet C., Prabpan M., Sukechan S., *Assessment of Spatial Variability of Tambons Based on Farming Systems Characteristics for Scaling-up of Diversification in Khon Kaen Province, Thailand*, *Japan Agricultural Research Quarterly (JARQ)*, 41, 2007: 333 – 340.
59. Castel J.M., Mena Y., Delgado-Pertiñez M., Camúñez J., Basulto J., Caravaca F., Guzmán-Guerrero J.L., Alcalde M.J., *Characterization of Semi-Extensive Goat Production Systems in Southern Spain*, *Small Ruminant Research*, 47, 2003: 133 – 143.
60. Chaplin H., Davidova S., Gorton M., *Agricultural Adjustment and the Diversification of Farm Households and Corporate Farms in Central Europe*, *Journal of Rural Studies*, 20, 2004: 61 – 77.

61. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008.
62. *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r.*, GUS, US w Olsztynie, Olsztyn 2006.
63. Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki A., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2007.
64. Chmielewska B., Mierosławska A., *Krajowa czy regionalna strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa* 2007: 85 – 105.
65. Chmieliński P., *Przyszłość rozwoju obszarów wiejskich a program Leader*, SERiA Roczniki Naukowe, t. X, z. 2, 2008.
66. Churski P., *Problem Areas and Support Areas in Polish Regional Policy*, [w:] *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, (red.) B. Miszewska, M. Furmankiewicz, t. VI, UW, IG, ZGSiE, ZZP, Wrocław 2002: 75 – 99.
67. Ciepielewska M., *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, t.2, Warszawa 2000: 213 – 243.
68. Ciepielewska M., *Wspólna Polityka Rolna EWG*, PWN, Warszawa 1991.
69. Ciok S., *Teoretyczne i empiryczne koncepcje obszarów problemowych*, Prace Instytutu Geograficznego, Seria B, Geografia Społeczna i Ekonomiczna XIII, Wrocław 1996: 5 – 26.
70. Copus A.K., *From Core-Periphery to Policentric. Concepts of Spatial and Aspatial Peripherity*, Rural Policy Group, Management Division, SAC Aberdeen, 2000.
71. Cortekar J., Kasper J., Sundmacher, *Die Umwelt in der Geschichte das ökonomischen Denkens*, Marburg 2006: 33 – 39.
72. Crabtree R. i in., *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, 2003.
73. Cramb R.A., Purcell T., Ho T.C.S., *Participatory Assessment of Rural Livelihoods in the Central Highlands of Vietnam*, *Agricultural Systems*, 81, 2004: 255 – 272.
74. Crossa J., Bellon M.R., Franco J., *A Quantitative Method for Classifying Farmers Using Socioeconomic Variables*, [in:] Bellon M.R., Reeves J. (eds), *Quantitative Analysis of Data from Participatory Methods in Plant Breeding*, CIMMYT, Mexico 2002: 113 – 127.
75. Czapiewski K., Niewęglowska G., *Przestrzenne zróżnicowanie dopłat wyrównawczych ONW w Polsce w 2004 roku*, Program Wieloletni 2005 – 2009, nr 31, IERiGŻ PIB, Warszawa 2006.
76. Czarnecki A., *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne-przegląd pojęć*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, (red.) A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa, 2005: 233 – 254.
77. Czternasty W., Czyżewski B., *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce Teoria, analiza i tendencje*, AE w Poznaniu, Poznań 2007.
78. Czudec A., *Ekonomiczne warunki rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa.*, Wyd. UR, Rzeszów 2009.
79. Czykier-Wierzba D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

80. Czykier-Wierzba D., *Finansowe instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej w latach 2007-2013*, Postępy Nauk Rolniczych, nr 5/2007: 117 – 128.
81. Czyżewski A., *Makroekonomiczne determinanty polityki gospodarczej w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w okresie transformacji*, Zeszyty Naukowe SERiA, z. 2, 2001: 7 – 11.
82. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2004.
83. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006.
84. Czyżewski B., *Przestanki ewolucji sfery instytucjonalnej w Polsce w okresie transformacji systemowej*, [w:] *Przemiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, (red.) A. Noga, PTE, Warszawa 2004: 341 – 354.
85. Czyżewski B., *O potrzebie zmian w klasycznej teorii rent gruntowych*, [w:] *Wies i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe rolnictwa w przestrzeni europejskiej*, (red.) S. Sokołowska i A. Bisaga, Wyd. Uniwersytet Opolski, Opole 2008: 23 – 29.
86. Czyżewski B., *Kategoria renty gruntowej w ekonomii nurtu głównego i jej współczesne zastosowania*, Journal of Agribusiness and Rural Development, z. 1 (11) 2009: 1 – 11.
87. Dahlgren B., *Some Reflection on the Periphery: Process and Shifts of Perspective*, [w:] *Development in Marginal Areas*, (red.) G. Gustafsson, Research Report, University of Karlstad, Karlstad 1989.
88. Daniel F.J., Perraud D., *The Multifunctionality of Agriculture and Contractual Policies. A Comparative Analysis of France and the Netherlands*, Journal of Environmental Management 90, 2009: 132 – 138.
89. Daskalopoulou I., Petrou A., *Utilising a Farm Typology to Identify Potential Adopters of Alternative Farming Activities in Greek Agriculture*, Journal of Rural Studies 18, 2002: 95 – 103.
90. Dato B.A., *Toward a Reformulation of Boserup's Theory of Agricultural Change*, Economic Geography, 54, 1978: 135 – 143.
91. Davis L.E., North D.C., *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971.
92. Dax T., Hovorka G., *The Territorial Dimension of the Common Agricultural and Rural Development Policy and its Relation to Cohesion Objectives*, EuroChoices, Vol. 5, No. 2, Oxford 2006: 179 – 197.
93. Dax T., *The Redefinition of Europe's Less Favoured Areas. Paper for 3rd Annual Conference – Rural Development in Europe*, London, 15–16 November 2005, [http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/711/1/MPRA_paper_711.pdf].
94. Dax T., Machold I., *Benachteiligte Gebiete in den Neuen Mitgliedsstaaten. Integration in das EU-Förderinstrumentarium*, Facts & Features 35 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2006.

95. Dax, T., Hellegers P., *Policies for Less Favoured Areas*, [in:] *CAP Regimes and the European Countryside. Prospects for Integration between Agricultural*, (eds.) F. Brouwer, P. Lowe, Regional and Environmental Policies, CAB International, Wallingford 2000: 179 – 197.
96. De Janvry, A., Fafchamps, M., Sadoulet, E., *Peasant Household Behaviour with Missing Markets: Some Paradoxes Explained*, *The Economic Journal* 101, 1991: 1400 – 1417.
97. De Koning G.H.J., Veldkamp A., Fresco L.O., *Land Use in Ecuador: a Statistical Analysis at Different Aggregation Levels. Agriculture, Ecosystems and Environment* 70, 1998: 231 – 247.
98. De Longueville F., Tychon B., Leteinturier B., Ozer P., *An Approach to Optimise the Establishment of Grassy Headlands in the Belgian Walloon Region: A Tool for Agri-environmental Schemes*, *Land Use Policy* 24, 2007: 443 – 450.
99. Dinis A., *Marketing and Innovation: Useful Tools for Competitiveness in Rural and Peripheral Areas*, *European Planning Studies* 14, 2006: 9 – 22.
100. Dixon J., Gulliver A., Gibbon D., *Farming Systems and Poverty: Improving Farmers Livelihoods in a Changing World*, FAO, World Bank, Rome, Washington, DC. 2001.
101. Dobrzańska B.M., *Zasady trwałego rozwoju*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 3 (19), Wyd. UwB, Białystok 2003: 47 – 61.
102. Douve J., van der Ploeg, Roep D., *Multifunctionality and Rural Development: the Actual Situation in Europe*, [in:] *Multifunctional Agriculture A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Ashgate, 2003: 37 – 53.
103. Dramowicz E., *Teoria lokalizacji rolnictwa*, „Przegląd Geograficzny”, t. L, z. 1, 1978: 57 – 67.
104. Duczkowska-Małysz K., *Wiejskie obszary problemowe – dylematy rozwoju w świetle regionalnej polityki Unii Europejskiej*, [w:] *Aktywizacja społeczności lokalnych na obszarach wiejskich o cechach problemowych*, Wyd. CROW, UWM Olsztyn 1999: 11 – 32.
105. Duczkowska-Małysz K., *Rolnictwo – wieś – państwo*, PWN, Warszawa 1998.
106. Duczkowska-Małysz K., *Zmieniająca się rola rolnictwa w społecznym i ekonomicznym funkcjonowaniu obszarów wiejskich (procesy dostosowawcze polskiego rolnictwa)*, [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, (red.) M. Kłodzinski, IRWiR PAN, Warszawa 2008: 21 – 44.
107. Durand G., van Huylenbroeck G., *Multifunctionality and Rural Development: a General Frame-Work*, [in:] *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Ashgate 1–16, 2003.
108. Dziemianowicz R.I., Przygodzka R., *Instrumenty wspierania przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa*, [w:] *Fundusze unijne a rozwój gospodarki polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa)*, (red.) J. Sikorski, Wyd. UwB, Białystok 2005: 67 – 77.
109. Easterly W., Levine R., *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*, *Quarterly Journal of Economics* 112 (4), 1997: 1203 – 1250.

110. Ejsmont Z., Horodeński R., *Uwarunkowania rozwoju województw wschodnich (podlaskie, lubelskie, podkarpackie)*, [w:] *Przestrzenne aspekty rozwoju wsi polskiej z uwzględnieniem obszarów depresji społeczno-gospodarczej*, (red.) A. Stasiak, R. Horodeński, Studia KPZK PAN, t. 115, Warszawa 2005: 22 – 36.
111. Eliasson Å., Terres J.M., Bamps C., *Common Biophysical Criteria for Defining Areas Which Are Less Favourable for Agriculture in Europe*, Proceedings from the Expert Meeting 19-20th of April, 2007 The Institute for Environment and Sustainability, Joint Research Centre, Ispra, Italy 2007.
112. *Encyklopedia Agrobiznesu* (red.) A. Woś, Wyd. Innowacja, Warszawa 1998.
113. *Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 1998.
114. *Europejska Karta Obszarów Wiejskich*, Wieś i Państwo, nr 2 – 3, 1996: 213-234.
115. Evans N., Gaskell P., Winter M., *Re-assessing Agrarian Policy and Practice in Local Environmental Management: the Case of Beef Cattle*, Land Use Policy 20, 2003: 231 – 242.
116. Faber A., Kuś J., *Alternatywne kierunki produkcji rolnictwa polskiego*, „Pamiętnik Puławski”, z. 132, IUNG Puławy, Puławy 2003: 59 – 71.
117. Falkowski J., *Rolnicze obszary problemowe Polski (przyczyna powstania, diagnoza stanu, kierunki przekształceń)*, [w:] *Obszary problemowe rolnictwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem regionu lubelskiego*, (red.) R. Jedut, UMCS-PTG, Lublin 1990.
118. Fan S., Hazell P., *Returns to Public Investments in the Less-Favoured Areas of India and China*, American Journal of Agricultural Economics, 83 (5), 2002: 1217 – 1222.
119. Figiel Sz., Łaguna M., Pilarski S., *Organizacja gospodarstw indywidualnych średnich i dużych w północno-wschodniej Polsce*, RNR, Seria G, t. 85, z. 2/1989.
120. Filipiak K., *Waloryzacja i delimitacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, [w:] *Charakterystyka rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski*, Opracow. pod kier. A. Ciołkosza, GUS, Warszawa 2003: 89 – 110.
121. Filipiak K., Wilkos S., *Wybrane metody analizy wielozmiennej i ich zastosowanie w badaniach przestrzennych*, IUNiG, Puławy 1998.
122. Fleskens L., Duarte F., Eicher I., *A conceptual framework for the assessment of multiple functions of agro-ecosystems: A case study of Trás-os-Montes olive groves*, Journal of Rural Studies 25, 2009: 141 – 155.
123. Fouilleux E., *The Common Agricultural Policy*, [in:] *European Union Politics*, (eds.) M. Cini, Oxford University Press, 2003: 247 – 248.
124. Frenkel I., *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi*, IRWiR PAN, Warszawa 2003.
125. Fresco L.O., Westphal E., *A Hierarchical Classification of Farm Systems*, Experimental Agriculture 24, 1988: 399 – 419.
126. Furmankiewicz M., Thompson N., Zielińska M., *Area-based Partnerships in Rural Poland: The Post-accession Experience*, Journal of Rural Studies, 2010, 26: 52 – 56.
127. Gaczek W., *Zróżnicowanie wewnętrzne województwa wielkopolskiego*, [w:] *Zróżnicowanie społeczno-gospodarcze w nowym układzie terytorialnym Polski*, (red.) T. Czyż, Biuletyn KPZK PAN, nr 197, Warszawa 2001: 37 – 58.

128. Galante E., Sala C., *A Survey of Less Favoured Mountain Areas*, [in:] *Multipurpose Agriculture and Forestry*, Kiel 1987: 284.
129. Gebauer R.H., *Socio-economic Classification of Farm Households – Conceptual, Methodical and Empirical Considerations*, *European Review of Agricultural Economics* 14, 1987: 261 – 283.
130. Gelan A., Schwarz G., *The Effect of Single Farm Payments on Less Favoured Areas Agriculture in Scotland: a CGE Analysis*, *Agricultural and Food Science* 17, 2008: 3 – 17.
131. Gellrich M., Baur P., Kochand B., Zimmermann N.E., *Agricultural Land Abandonment and Natural Forest Re-growth in the Swiss Mountains: A Spatially Explicit Economic Analysis*, *Agriculture, Ecosystems and Environment* 118, 2007: 93 – 108.
132. Germani G., *Marginality*, *New Brunswick, Transaction Books*, New Jersey 1980.
133. Głabicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Wyd. ELIPSA, Warszawa 2003.
134. Gomez Sal A., Belmontes J.A., Nicolau J.M., *Assessing Landscape Values: a Proposal for a Multidimensional Conceptual Model*, *Ecological Modeling*, 168, 2003: 319–341.
135. Gomez Sal A., Gonzalez Gacia A., *A Comprehensive Assessment of Multifunctional Agricultural Land-use Systems in Spain Using a Multi-dimensional Evaluative Model*, *Agriculture, Ecosystems and Environment* 120, 2007: 82 – 91.
136. Goodall B., *The Dictionary of Human Geography*, London: Penguin, 1987.
137. Gorlach K., *Socjologia obszarów wiejskich problemy i perspektywy*, Wyd. SCHOLAR, Warszawa 2004.
138. Górniak A., *Klimat woj. podlaskiego*, Wyd. IMGW, Białystok 2000.
139. Gorzelak E., *Polityka agrarna PRL*, PWN, Warszawa 1987.
140. Gorzelak G., Jałowicki B., *Dylematy europejskie*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, (red.) P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Wyd. WSB, Poznań 1998: 13 – 32.
141. Gradziuk P., *Prognozy zapotrzebowania na rośliny energetyczne*, „Wieś Jutra”, nr 7, (84) 2005: 23 – 24.
142. Granstedt A., Tyburski J., *Współczesne europejskie systemy rolnicze*, *Fragm. Agron.* 2, 2006: 72 – 95.
143. Grepperud S., *Population Pressure and Land Degradation: the Case of Ethiopia*, *Journal of Environmental Economics and Management*, 30 (1), 1996: 18 – 33.
144. Grosse T.,G., *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, 2007: 27 – 49.
145. Grosse T.G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy, przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000.
146. Grosse T.,G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (8), 2002: 25 – 48.
147. Grossman G.M., Helpman E., *Endogenous Product Cycles*, *The Economic Journal* 101, 1991: 1214 – 1229.

148. Hadyńska A., Hadyński J., *Conceptions of Multifunctionality: The State-of-the-Art in Poland*, European Series on Multifunctionality 10, 2006: 83 – 107.
149. Halamska M., *Obecne i przyszłe zróżnicowanie regionalne wsi*, [w:] *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, (red.) L. Kolarska-Bobińska i in., Wyd. ISP, Warszawa 2001: 51 – 62.
150. Halamska M., Śpiewak R., *Rozwój wiejski – nowa utopia czy konieczność?* [w:] *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej Dylematy i kierunki przemian*, (red.) M. Drygas, A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2008: 393 – 416.
151. Hall C., McVittie A., Moran D., *What Does the Public Want from Agriculture and the Countryside? A Review of Evidence and Methods*, Journal of Rural Studies 20, 2004: 211 – 225.
152. Harasim A., Włodarczyk B., *Możliwości zrównoważonego rozwoju gospodarstw o różnych kierunkach produkcji na glebach lekkich*, SERiA Roczn. Nauk., t. IX, z. 1/2007: 167 – 171.
153. Harasim A., *Wskaźniki stosowane do oceny regionalnego zróżnicowania rolnictwa*, „Wies Jutra”, 6 (95), 2006a: 24 – 25.
154. Harasim A., *Przewodnik ekonomiczno-rolniczy w zarysie*, IUNG, Puławy 2006b.
155. Hardt Ł., *Implikacje reformy wspólnej polityki rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2007.
156. Hazell P., Pender J., Wood S., Ruben R., Kuyvenhoven H., H Jansen H., *Investing in Poor People in Less-Favoured Areas*, Draft Paper, Washington, DC.: IFPRI and Wageningen: WUR, June 2002.
157. Heffner K., *Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Definicje-uwarunkowania – zależności – czynniki – skutki. Badania zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, (red.) A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2007a: 11 – 26.
158. Heffner K., *Fundamenty procesu przemian aktywizacyjnych na obszarach wiejskich*, [w:] *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, (red.) M. Kłodziński, M. Bład, R. Wilczyński, IRWiR PAN, Warszawa 2007b: 51 – 65.
159. Heffner K., Rosner A., *Zróżnicowanie przestrzenne rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich w Polsce*, [w:] *Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich*, (red.) K. Zawalińska, IRWiR PAN, Warszawa 2005: 229 – 241.
160. Heffner K., Rosner A., *Wybrane koncepcje i możliwości rozwoju obszarów wiejskich po dekadzie transformacji w Polsce*, [w:] *Wies i rolnictwo w procesie zmian*, (red.) S. Sokołowska, Wyd. Uniwersytet Opolski, Opole 2006: 9 – 25.
161. Heffner K., Stanny M., *Zróżnicowanie gmin wiejskich ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Społeczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, (red.) M. Bład, D. Klepacka-Kołodziejka, IRWiR PAN, Warszawa 2007: 153 – 164.
162. Heijman W., Krzyżanowska Z., Gędek S., Kowalski Z., *Ekonomika rolnictwa*, Wyd. Fundacja SGGW, Warszawa 1997.
163. Heller J., *Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce*, Studia i Monografie, 99, IERiGŻ, Warszawa 2000.

164. Heller J., *Regionalne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Agrobiznes 2000, Prace Nauk. AE we Wrocławiu, t. I, Wrocław 2000: 305 – 310.
165. Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny”, nr 4, 1968.
166. Heltberg, R., *Property rights and natural resource management in developing countries*, Journal of Economic Surveys 16 (2), 2002: 189 – 214.
167. Henisz-Matuszczak, *Dualny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, (red.) A. Czyżewski, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007: 99 – 120.
168. Herzog F., Steiner B., Bailey D., Baudry J., Billeter R., Bukacek R., De Blust G., De Cock R., Dirksen J., Dormann C.F., De Filippi R., Frossard E., Liira J., Schmidt T., Stockli R., Thenail C., van Wingerden W., Bugter R., *Assessing the Intensity of Temperate European Agriculture at the Landscape Scale*, European Journal of Agronomy, 24, 2006: 165 – 181.
169. Hietel E., Waldhardt R., Otte A., *Statistical Modeling of Land-cover Changes Based on Key Socio-economic Indicators*, Ecological Economics 62, 2007: 496 – 507.
170. Hodge I., Monk S., *The Economic Diversity of Rural England: Stylised Fallacies and Uncertain Evidence*, Journal of Rural Studies 20, 2004: 263 – 272.
171. Horodeński R., *Problemy rozwoju obszarów zaniedbanych*, „Nauka i Praktyka”, nr 2, Ośr. Bad. Nauk., Białystok 1985: 29 – 69.
172. Hovorka, G., *Ergebnisse der Evaluierung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete in Österreich*, [in:] *Ländlicher Raum*, Online-Fachzeitschrift des BMLFUW, Wien 2005.
173. Hunek T., *Uwarunkowania strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Warszawa 1991.
174. Hunek T., *Rozwój obszarów wiejskich i agrobiznesu*, [w:] *Encyklopedia Agrobiznesu*, (red.) A. Woś, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998: 735 – 740.
175. Ilbery B., Maye D., Kneafsey M., Jenkins T., Walkley C., *Forecasting Food Supply Chain Developments in Lagging Rural Regions: Evidence from the UK*, Journal of Rural Studies 20, 2004: 331 – 344.
176. *Implikacje Reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Komunikacji Społecznej i Informacji Europejskiej, Warszawa 2002.
177. *Instrukcja dla ankietera do przeprowadzenia badania struktury gospodarstw rolnych w czerwcu 2007 r.*, GUS. Warszawa 2007.
178. Iraizoz B., Gorton M., Davidova S., *Segmenting Farms for Analysing Agricultural Trajectories: A Case Study of the Navarra Region in Spain*, Agricultural Systems 93, 2007: 143 – 169.
179. Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wyd. UW. Wydz. Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1997.
180. Jacoby H.G., *Access to markets and the benefits of rural roads*, Economic Journal, 110, 2000: 713 – 737.

181. Jakobsche J., *Plan przestrzennego zagospodarowania kraju i planowanie makroregionalne*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, (red.) J. Regulski, PWE, Warszawa 1985: 326 – 363.
182. Jałowicki B., *Globalny świat metropolii*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2007.
183. Jansen H.G.P., Pender J., Damon A., Wielemaker W., Schipper R., *Rural Development and Sustainable Land Use in the Hillsides of Honduras*, [in:] Ruben R., Pender J., Kuyvenhoven A. (eds), *Sustainable Poverty Reduction in Less-Favoured areas*, CAB International, Wallingford 2007: 159 – 180.
184. Jasiński L.J., *Spójność ekonomiczna regionów w Polsce na tle krajów unii ekonomicznej i II Rzeczypospolitej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, 2002: 21 – 36.
185. Jaworska M., Luty L., *Zróżnicowanie obszarów wiejskich województwa małopolskiego pod względem rozwoju*, Prace Komisji Nauk Roln. i Biol. BTN, Seria B, nr 58, 2005: 189 – 195.
186. Jellema A., Stobbelaar D.J., Groot J.C.J., Rossing W.A.H., *Landscape Character Assessment Using Region Growing Techniques in Geographical Information Systems*, Journal of Environmental Management 90, 2009.
187. Jongeneel R.A., Slangen L., *Multifunctionality in Agriculture and the Contestable Public Domain: Theory and Evidence About On-farm and Off-farm Activities in the Netherlands*, [in:] Brouwer F. (ed.), *Sustaining Agriculture and the Rural Economy: Governance, Policy and Multifunctionality*, Edward Elgar, Cheltenham 2004: 183 – 203.
188. Jongeneel R., Polman N.B.P., Slangen L.H.G., *Why are Dutch Farmers Going Multifunctional?*, Land Use Policy 25, 2008: 81 – 94.
189. Józefaciuk Cz. i in., *Analiza dotychczasowych wyników badań z zakresu przyrodniczych uwarunkowań powstawania gleb marginalnych oraz uzasadnienie potrzeb i celowości wydzielania gleb marginalnych i opracowywanie ich definicji*, Wyd. IUNiG, Puławy 1996.
190. Józwiak W. i in., *Pomiar wielkości ekonomicznej gospodarstw rolniczych*, Zag. Ekon. Rol., 2-3, 1998: 22 – 37.
191. Jurczak R., *Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego*, [w:] *Společno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, (red.) M. Błąd, D. Klepacka-Kołodziejska, IRWiR PAN, Warszawa 2007: 67 – 77.
192. Kaleta A., *Odnowa wsi z perspektywy historycznej*, [w:] *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, (red.) M. Kłodziński, M. Błąd, R. Wilczyński, IRWiR PAN, Warszawa 2007: 77 – 85.
193. Kamiński Z.J., *Współczesne planowanie wsi w Polsce*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2008a.
194. Kamiński R., *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*, IRWiR PAN, Warszawa 2008b.
195. Kapusta F., *Teoria agrobiznesu*, cz. I, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2001.
196. Kapusta F., *Podstany strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, [w:] *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, (red.) M. Kodziński, W. Dzun, IRWiR PAN, Warszawa 2005: 57 – 67.

197. Keating B.A., McCown R.L., *Advances in Farming Systems Analysis and Intervention*, Agricultural Systems 70, 2001: 555 – 579.
198. Key N., Sadoulet E., de Janvry A., *Transaction Costs and Agricultural Household Supply Response*, American Journal of Agricultural Economics 82, 2000: 245 – 259.
199. Kristensen S.P., *Multivariate Analysis of Landscape Changes and Farm Characteristics in a Study Area in Central Jutland, Denmark*, Ecological Modelling 68, 2003: 303 – 318.
200. Klaassen L., *Area Economic and Social Redevelopment: Guidelines for Programmes*, Paris 1965.
201. Klank L., *Ekonomiczne czynniki rozwoju lokalnego*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, (red.) A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005: 255 – 282.
202. Klepacka D., *Program wspierania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w UE-15 w świetle wybranych ekspertyz*, Acta Agraria et Silvestria, Serier Agraria, Sekcja Ekonomiczna, PAN-Oddz. w Krakowie, Vol. XLIII/I, Kraków 2004a: 369 – 374.
203. Klepacka D., *Skala i zróżnicowanie wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w UE-15*, „Więś i Rolnictwo”, nr 4, 2004b: 65 – 73.
204. Klepacka D., *Wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania we Francji*, „Więś Jutra”, 6(70) 2004c: 6 – 8.
205. Klepacka D., *Wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce, Finlandii i Wielkiej Brytanii*, [w:] *Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich*, (red.) Z.K. Zawalińska, IRWiR PAN, Warszawa 2005: 243 – 255.
206. Klepacka-Kołodziejska D., *Wsparcie ONW w opinii rolników i ich postawy wobec kontynuowania gospodarowania*, „Więś i Rolnictwo”, nr 4 (137), 2007: 114 – 123.
207. Klepacka-Kołodziejska D., *Wsparanie obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce i Unii Europejskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2009.
208. Kłodziński M., Dzun W. (red.), *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa 2005.
209. Kłodziński M., *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.
210. Kłodziński M., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej Dylematy i kierunki przemian*, (red.) M. Drygas, A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2008: 15 – 24.
211. Kłodziński M., Wilkin J., *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Identyfikacja priorytetów modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*, FAPA Fundacja Programów Pomocowych dla Rolnictwa, Warszawa 1998: 194 – 201.
212. Knickel K., Renting H., *Methodological and Conceptual Issues in the Study of Multifunctionality and Rural Development*, Sociologia Ruralis, 40, 2000: 512 – 528.
213. Köbrich C., Rehman T., Khan M., *Typification of Farming Systems for Constructing Representative Farm Models: Two Illustrations of the Application of Multi-variate Analyses in Chile and Pakistan*, Agricultural Systems 76, 2003: 141 – 157.

214. Kołodziej E., *Poziom rozwoju ekonomiczno-społeczny gmin wiejskich województwa lubelskiego*, „Wies i Rolnictwo”, nr 4 (137), IRWiR PAN, Warszawa 2007: 139 – 161.
215. Kołodziejczyk D., *Społeczne aspekty gospodarowania na obszarach problemowych*, [w:] *Regionalne uwarunkowania ekonomicznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, t. 1, 2003: 72 – 79.
216. Koreleski D., *Społeczno-ekonomiczne zróżnicowania regionalne w Polsce*, „Wies i Rolnictwo”, nr 4, IRWiR PAN, Warszawa 2005: 155 – 164.
217. Kostka M.S., *Teoria renty gruntowej a gospodarowanie zasobami przyrody*, Wyd. Filii UW w Białymstoku, Białystok 1987.
218. Kostrowicki J., *Agricultural typology concept and method*, Agr. Syst. 2, 1977: 33 – 45.
219. Kowalczyk S., *Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, Warszawa 2007: 3 – 23.
220. Kozłowska-Burdziak M., *Instytucjonalne uwarunkowania przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w latach 1992 – 2002*, Wyd. UwB, Białystok 2006.
221. Kozłowska-Burdziak M., *Przedsiębiorczość pozarolnicza mieszkańców wsi województwa podlaskiego w latach 2004 – 2006*, [w:] *Czynniki wspierające rozwój MSP w Polsce*, (red.) G. Michalczuk i in., Wyd. UwB, Białystok 2008: 221 – 229.
222. Koźuch A., Koźuch B., Kutkowska B., *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000.
223. Krasowicz S., *Cechy rolnictwa zrównoważonego*, [w:] *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, IERiGŻ, 11, Warszawa 2005.
224. Krasowicz S., *Możliwości rozwoju różnych systemów rolniczych w Polsce*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, T. 96, z. 4, 2009: 110 – 121.
225. Kruseman G., Ruben R., Tesfay G., *Diversity and development domains in the Ethiopian highlands*, Agricultural Systems 88, 2006: 75 – 91.
226. Krzanowski W., *Principles of multivariate analysis. Analysis: A user's perspective*, University Press, Oxford 2000.
227. Kukuła K., *Statystyczne metody analizy struktur ekonomicznych*, Wydawnictwo Edukacyjne, Kraków 1996.
228. Kukuła K., *Z problematyki badań nad strukturą agrarną w Polsce w ujęciu przestrzennym*, Acta Scientiarum Polonorum – Oeconomia, 6, 2007: 19 – 27.
229. Kulikowski R., *Geografia rolnictwa w pracach nad planem przestrzennego zagospodarowania kraju do 2000 r.*, „Przegląd Geograf.”, t. 59, z. 4, 1987: 603 – 609.
230. Kulikowski R., *Obszary problemowe rolnictwa w Polsce*, [w:] *Charakterystyka rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski*, (red.) A. Ciołkosz, PSR 2002, GUS, Warszawa 2003, 179 – 185.
231. Kumar T.R., *The Impact of Regional Infrastructure Investment in India*, Regional Studies 36, 2000: 14 – 200.
232. Kurek E., *Przyczyny powstawania regionów problemowych i ich definicje*, „Zag. Ekon. Rol.”, 1/3, 1992: 72 – 83.
233. Kuś J., Fotyma M., *Stan i perspektywy rolnictwa ekologicznego*, *Fragm. Agron.* 2, 1992: 75 – 86.

234. Kuś J., *Systemy gospodarowania w rolnictwie*, [w:] *Mały poradnik zarządzania gospodarstwem rolniczym. Mat. Szkol. 9*, IERiGŻ, Warszawa 2002: 119-126.
235. Kutkowska B., *Możliwości kreowania dochodów w gospodarstwach rodzinnych położonych w rejonie Sudetów*, Zeszyty Naukowe AR we Wrocławiu, nr 294, Rozprawy CXLVI, Wrocław 1996.
236. Kutkowska B., *Możliwości aktywizacji rolniczych obszarów problemowych w krajach Unii Europejskiej i w Polsce (na przykładzie wsi sudeckich)*, Zeszyty Naukowe AR we Wrocławiu, Rol. LXXIX, nr 414, Wrocław 2001: 9-21.
237. Kutkowska B., *Możliwości rozwoju gmin dolnośląskich położonych na obszarach problemowych*, [w:] *Regionalne uwarunkowania ekonomicznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, (red.) A. Czudec, Wyd. UR, Rzeszów 2003: 62-71.
238. Kutkowska B., *Ocena skuteczności wspierania gospodarstw rolniczych położonych na terenach o niekorzystnych warunkach (ONW) na Dolnym Śląsku*, Raporty IUNiG-PIB, Puławy 2006a: 183-194.
239. Kutkowska B., *Wspieranie gospodarstw rolniczych położonych na terenach o niekorzystnych warunkach (ONW) na Dolnym Śląsku*, SERiA, Roczniki Naukowe, t. VIII, z. 4, 2006b: 201 – 205.
240. Kutkowska B., *Ocena skuteczności wspierania gospodarstw rolniczych położonych na terenach o niekorzystnych warunkach (ONW) na Dolnym Śląsku*, *Więś i Rolnictwo*, nr 4, 2006c: 90 – 10.
241. Kutkowska B., *Działania instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie powiatu kłodzkiego*, SERiA, Roczniki Naukowe, t. IX, z. 2, 2007a: 183 – 187.
242. Kutkowska B., *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich zlokalizowanych na terenach o dużych walorach przyrodniczych*, *Więś i Rolnictwo*, nr 3, 2007b: 109-128.
243. Kutkowska B., *Wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Sudetach*, IRWiR, Warszawa 2007c.
244. Kuyvenhoven A., *Creating an Enabling Environment: Policy Conditions for Less-Favored Areas*, *Food Policy* 29, 2004: 407 – 429.
245. Kuyvenhoven A., Ruben R., Pender J., *Development Strategies for Less-Favoured Areas*, *Food Policy* 29, 2004: 295 – 302.
246. Lammerts van Bueren E.T., Østergård H., Goldringer I., Scholten O., *Plant Breeding for Organic and Sustainable, Low-input Agriculture: Dealing with Genotype-environment Interactions*, *Euphytica* 163, 2008: 321 – 322.
247. Le Ber F., Benoit M., *Modelling the Spatial Organization of Land Use in a Farming Territory. Example of a Village in the Plateau Lorrain*, *Agronomie* 18, 1998: 103–115.
248. Legendre P., Legendre L., *Numerical Ecology*. Elsevier Science, Amsterdam, 1998.
249. Leisz S.J., Ha N.H., Yen N.B., Lam N.T., Vien T.D., *Developing a Methodology for Identifying, Mapping and Potentially Monitoring the Distribution of General Farming System Types in Vietnam's Northern Mountain Region*, *Agricultural Systems* 85, 2005: 340 – 363.
250. Leopold A., *Rolnictwo w procesie przemian i rozwoju gospodarki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.

251. *Les Exploitations Agricoles des Zones De "favorise" es et de Montagne de la Communauté*, CEC, Brussels/Luxembourg 1989.
252. Liro A., *Ochrona środowiska w rolnictwie*, Wydawnictwo FAPA, 2000.
253. Łabędzki H., *Oddziaływanie miast obszary wiejskie*, SERiA Roczniki Naukowe T. IX, z. 2, 2007: 198-204.
254. Łojewski S., *Ekonomia środowiska*, Wyd. ART, Bydgoszcz 1995.
255. Łojewski S., *Ekonomia środowiska*, Wyd. ART, Bydgoszcz 1998.
256. Łojewski S., Skinder Z., *Uwarunkowania ekonomiczno-przestrzenne rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Regionalne uwarunkowania ekonomicznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, (red.) A. Czudec, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, t 1, 2003: 157 – 165.
257. Lowe P., Ray C., Ward N., Wood and R. Woodward, *Participation in Rural Development*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxemburg 1999.
258. Lowe P., Buller H., Ward N., *Setting the Next Agenda? British and French Approaches to the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, Journal of Rural Studies 18 (1), 2002: 1 – 17.
259. Luick R., *Ecological and Socio-economic Implications of Livestock-keeping Systems on Extensive Grasslands in South-western Germany*, Journal of Applied Ecology 35, 1998: 979 – 982.
260. Lutz, E., *Agricultural Trade Liberalization, Price Changes, and Environmental Effects*, Environmental and Resource Economics 2 (1), 1992: 79 – 89.
261. Lyon T., A., *Civic Agriculture. Reconnecting Farm, Food and Community*, Tufts University Press, Medford Massachusetts 2004.
262. MacDonald D., Crabtree J.R., Wiesinger G., Dax T., Stamou N., Fleury P., Gutierrez Lazpita J., Gibon A., *Agricultural Abandonment in Mountain Areas of Europe: Environmental Consequences and Policy Response*, Journal of Environmental Management 59, 2000: 47 – 69.
263. Mahler F., *Maldevelopment and Marginality*, [in:] *Insights into Maldevelopment. Reconsidering the Idea of Progress*, (ed.) J. Danecki, The University of Warsaw, Warsaw 1993.
264. Majewski E., *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju Systemu Integrowanej Produkcji Rolniczej (SIPR) w Polsce*, Wyd. SGGW, Warszawa 2002.
265. Majewski E., *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo. Teoria a praktyka gospodarstw rolniczych*, Wyd. SGGW, Warszawa 2008.
266. Malinowski P., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w strategiach rozwoju gmin i jego wpływ na gospodarstwa domowe*, [w:] *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, (red.) M. Adamowicz, Prace Naukowe KPAiM SGGW, nr 33, Wyd. SGGW, Warszawa 2004: 582-591.
267. Malinowski P., *Wielofunkcyjne rolnictwo jako kierunek rozwoju polskiej wsi*, [w:] *Zarządzanie wiedzą w Agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, (red.) M. Adamowicz, Prace Naukowe SGGW, nr 35, Wyd. SGGW, Warszawa 2005: 695 – 703.

268. Malinowski P., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich w polityce Unii Europejskiej*, SERiA Roczniki Naukowe, t. VIII, z. 4/2006: 224 – 228.
269. Manderson A.K., *A Systems Based Framework to Examine the Multi-contextural Application of the Sustainability Concept*, Environment, Development and Sustainability, 2006: 85 – 97.
270. Mannion J., *Polityka rozwoju terenów wiejskich. Problemy integracji rolnictwa*, FAPA, nr 3, 1997.
271. Manteuffel R., *Ekonomika i organizacja gospodarstwa rolniczego*, PWRiL, Warszawa 1981.
272. Marini M., *A Typology of Farm Families in Southern Italian Marginal Areas*, [in:] *Multipurpose Agriculture and Forestry*, Kiel 1987: 261-274.
273. Marsden T., Banks J., Bristow G., *The Social Management of Rural Nature: Understanding agrarian-based rural development*, Environment and Planning A 34, 2002: 809-825.
274. Marsden T., Sonnino R., *Rural Development and the Regional State: Denying Multifunctional Agriculture in the UK*, Journal of Rural Studies 24, 2009: 422-431.
275. Marshall A., *Zasady ekonomiki*, t. I, Warszawa 1928.
276. Maseda F., Diaz F., Alvarez C., *Family Dairy Farms in Galicia (N.W. Spain): Classification by Some Family and Farm Factors Relevant to Quality of Life*, Biosystems Engineering, 87, 2004: 509–521.
277. Meert H., Van Huylenbroeck G., Vernimmen T., Bourgeois M., van Hecke E., *Farm Household Survival Strategies and Diversification on Marginal Farms*, Journal of Rural Studies, 21, 2005: 81–97.
278. Meyer W., Elbe S., *Local Network Governance. Perspectives and Problems for the German Rural Sector*, Paper presented at the XI World Congress of Rural Sociology – Globalisation, Risks and Resistance in Rural Economics and Societies, Trondheim 2004.
279. Midmore P., Sherwood A-M., Roughley G., *Policy Reform and the Sustainability of Farming in the Uplands of the United Kingdom: Conflicts Between Environment and Social Support*, Journal of Environmental Policy and Planning, 3 (1), 2001: 43 – 63.
280. Milán M., Bartolomé J., Quintanilla R., García-Cachán M.D., Espejo M., Herra P.L., Sanchez-Recio J.M., Piedrafita J., *Structural Characterization and Typology of Beef Cattle Farms of Spanish Wooded Rangelands (Debesas)*, Livestock Science 99, 2006: 197– 209.
281. Minten, B., Kyle, S., *The Effect of Distance and Road Quality on Food Collection, Marketing Margins, and Traders' Wages: Evidence From the Former Zaire*, Journal of Development Economics, 60 (2), 1999: 467– 495.
282. Morrissey, O., Filatotchev, I., *Globalisation and Trade: the Implications for Exports from Marginalised Economies*, Journal of Development Studies, 37 (2), 2000: 1–12.
283. Moskal S., Kotala A., Hoły M., *Miejsce rolnictwa w dążeniach życiowych młodych mieszkańców wsi małopolskiej*, Agrobiznes 2000, Prace Nauk. AE we Wrocławiu, t. II, Wrocław 2000: 137-143.
284. *Multifunctionality Towards an Analytical Framework*, OECD, Paris 2001.

285. Mundlak, Y., *Agriculture and Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge 2000.
286. Musiał W., *Demograficzne i społeczne uwarunkowania powstawania wiejskich obszarów problemowych*, Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia, 8(2) 2009: 93-102.
287. Nargiełło J., *Instrumenty kształtowania rozwoju rolnictwa przez samorząd gminy*, SERiA Roczniki Naukowe, t. IX, z. 2, 2007: 260-266.
288. Niehof A., *The Significance of Diversification for Rural Livelihood Systems*, Food Policy 29, 2004: 321 – 338.
289. Nietupski T., *Skuteczność działania Unii Europejskiej w gospodarce żywnościowej*, Roczniki Naukowe Seria, t. VII, z. 4, 2005: 311-313.
290. Niewęgłowska G., *Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolno-środowiskowego*, IERiGŻ, Studia i Monografie, nr 130, 2005: 22 – 30.
291. Niewiadomski K., *Spójność ekonomiczna rolnictwa obszarów problemowych na przykładzie województwa podlaskiego*, Politechnika Białostocka, Rozprawy Naukowe, nr 127, Białystok 2005.
292. Niewiadomski W., *Materiały z sympozjum „Biotyczne środowisko uprawne a zagrożenie chorobowe roślin*, ART, Olsztyn 1993, s. 9 – 23.
293. North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
294. *O dokładniejszym skierowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami*, Komisja Wspólnot Europejskich, Dokument roboczy Służb Komisji uzupełniający Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela, 21.04.2009.
295. *Obszary o niekorzystnym gospodarowaniu w rolnictwie*, (red.) G. Niewęgłowska, IERiGŻ PIB, Warszawa 2008.
296. *Ocena warunków przyrodniczych do produkcji rolnej, woj. podlaskie*, IUNiG, Puławy 2004a.
297. Olechnicka A., *Współczesne ujęcie problemu peryferyjności*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, (red.) A. Boltromiuk, Wyd. UwB, Białystok 2003: 28-43.
298. Olechnicka A., *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Wyd. SCHOLAR, Warszawa 2004: 69 – 92.
299. Orlewski M., Tańska-Hus B., *Uregulowania prawne w zakresie rozwoju obszarów problemowych w Polsce i w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie, nr 415, Oeconomia, z. 30, Kraków 2004: 193 – 198.
300. Orzeszko E., *Zapobieganie degradacji środowiska na obszarach upośledzonych rolniczo*. *Problemy rolnictwa światowego*, t. V, Wyd. SGGW-AR, Warszawa 1991: 167 – 173.
301. Oskam A.J., Komen M.H.C., Wobst P., Yalew A., *Trade Policies and Development of Less-favoured Areas: Evidence from the Literature*, Food Policy 29, 2004: 445 – 463.
302. *Our Common Future*, World Commission of Environment and Development, Oxford University Press 1987.

303. Pacek P., *Odnowa wsi na Mazowszu*, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2007.
304. Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 1997.
305. Pender J., Hazell P., *Promoting Sustainable development in Less-favored Areas*, IFPRI, Focus 4, 1/9, Washington 2000.
306. Pender J., *Population Growth, Agricultural Intensification, Induced Innovation and Natural Resource Sustainability: an Application of Neoclassical Growth Theory*, *Agricultural Economics* 19, 1998: 99–112.
307. Pender, J., Gebremedhin, B., Benin, S., Ehui, S., *Strategies for Sustainable Development in the Ethiopian Highlands*, *American Journal of Agricultural Economics* 83 (5), 2001: 1231–1240.
308. Pender J., *Development Pathways for Hillsides and Highlands: Some Lessons from Central America and East Africa*, *Food Policy* 29, 2004: 339–367.
309. *Perspective Analysis of Agricultural Systems*, Technical Report EUR 21311, Luxembourg European Commission, Directorate General Joint Research Centre, Brussels 2005.
310. Piasecki R., *Znaczenie rozwiązań instytucjonalnych dla rozwoju gospodarczego krajów słabiej i średnio rozwiniętych*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna*, (red.) Rudolf S., Wyd. WSEiSA w Kielcach, Kielce 2005: 59–63.
311. Pięcek B., *Sfery ubóstwa w układach lokalnych (cz. I)*, „Wies i Rolnictwo”, nr 4, 2002: 99 – 108.
312. Pięta-Kanurska M., *Poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin Dolnego Śląska w latach 1995-2001*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii- szanse i bariery*, (red.) S. Korenika, K. Szolka, Biuletyn KPZK PAN, nr 214, Warszawa 2004: 340-351.
313. Pietrzyk I., *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2003.
314. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004 – 2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
315. Platteau J.P., *Institutions, Social Norms and Economic Development*, Routledge, New York 2000.
316. Płotkowski L., *Leśnictwo w kształtowaniu rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Urządzanie lasu wielofunkcyjnego – opinie – poglądy – propozycje*, (red.) E. Stepnia, Fundacja „Rozwój SGGW”, Warszawa 2004: 345–352.
317. Poczta W., Baer-Nawrocka A., *Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, *Acta Agraria et Silvestria*, Serier Agraria, Sekcja Ekonomiczna, PAN – Oddz. w Krakowie, Vol. XLIII/1, 2004; 61 – 71.
318. Poczta W., Mrówczyńska A., *Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa*, [w:] *Zróżnicowanie regionalne gospodarki żywnościowej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, (red.) W. Poczta, F. Wysocki, AR Poznań, Poznań 2002: 125-160.
319. *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, (red.) J. Wilkin, UW, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2003.

320. *Polityka przemian w gospodarce Polski w warunkach integracji europejskiej*, (red.) M. Majchrzak, Wyd. Ce DeWu, Warszawa 2007.
321. *Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, „Fact Sheet”, Komisja Europejska, 2006.
322. Poszwa S., *Rola związków gmin przy absorpcji środków z programów pomocowych UE*, [w:] *Finansowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej*, (red.) J. Woś, IE, Piła 2006: 86 – 104.
323. Potoczek A., *Podstawy polityki regionalnej*, Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego w Toruniu, Toruń 1996.
324. Potter C., Burney J., *Agricultural Multifunctionality in the WTO – Legitimate Non-trade Concern or Disguised Protectionism?*, *Journal of Rural Studies* 18, 2002: 35 – 47.
325. Powęska H., *Zmienność i rozwój funkcji obszarów wiejskich*, *Acta Scientiarum Poloniarum, Oeconomia* 4(1) 2005, Wyd. SGGW, Warszawa 2005: 1-16.
326. Prändl-Zika V., *From Subsistence Farming Towards a Multifunctional Agriculture: Sustainability in the Chinese Rural Reality*, *Journal of Environmental Management*, 87, 2008: 236 – 248.
327. Pretty J., Guijt I., Scoones I., Thompson J., *Sustainable Agriculture Impacts on Food Production and Challenges for Food Security*, Gatekeeper Series SA 60, International Institute for Environment and Development, London 1992.
328. *Prognoza demograficzna na lata 2003-2030*, GUS, Warszawa, 2004.
329. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
330. Proniewski M., *Podstawy wydzielenia i charakterystyka obszarów problemowych woj. białostockiego z punktu widzenia infrastruktury społecznej*, [w:] *Optymalizacja kształtowania kompleksów infrastruktury społecznej*, Inst. Śląski, Opole 1989.
331. *Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development, Extended Impact Assessment, Commission Staff Working Document, COM(2004)490 final*, CEC, Brussels 2004.
332. *Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) – Methodology Paper LFA*, Working Party on Agricultural Structures and Rural Development, Working Document (6991/05), Council of the European Union, 4 March, Brussels 2005a.
333. *Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) – Redefinition of Intermediate Less-favoured Areas, Working Party on Agricultural Structures and Rural Development, Working Document (7971/05)*, Council of the European Union, 15 April, Brussels 2005b.
334. *Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) – Consolidated Text of the Presidency Final Compromise (in Agreement with the Commission)*, Council Secretariat, document (10352/05), Council of the European Union, 23 June, Brussels 2005c.

335. Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wyd. UwB, Białystok 2006: 13 – 14.
336. Ramniceanu I., Ackrill R., *EU Rural Development Policy in the New Member States: Promoting Multifunctionality?*, Journal of Rural Studies, 23, 2007: 416 – 429.
337. *Raport z wyników Spisów Powszechnych. Województwo podlaskie*, US w Białymstoku, Białystok 2003.
338. Rasul G., Thapa G.B., Zoebisch M.A., *Determinants of Land-use Changes in the Chittagong Hill Tracts of Bangladesh*, Applied Geography, 24, 2004: 217 – 240.
339. Reardon T., Berdegue J., Escobar G. (eds.), *Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America*, Special Issue World Development 29(3), March 2001.
340. Reardon T., Vosti S.A., *Issues in the Analysis of the Effects of Policy on Conservation and Productivity at the Household Level in Developing Countries*, Quarterly Journal of International Agriculture, 31, 1997: 380 – 396.
341. *Regionalizacja Systemu Płatności Jednolitej w Polsce*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa Sekcja Analiz Ekonomicznej Polityki Rolnej Warszawa 2005.
342. *Regiony o niekorzystnych warunkach strukturalnych*, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego ECO/137, Bruksela 2005.
343. Renting H., Rossini W.A.H., Groot J.C.J., Van der Ploeg J.D., Laurent C., Perraud D., Stobbelaar D.J., Van Ittersum M.K., *Exploring Multifunctional Agriculture. A review of Conceptual Approaches and Prospects for an Integrative Transitional Framework*, Journal of Environmental Management 90, 2009: 112 – 123.
344. Riedel J.L., Casasus I., Bernues A., *Sheep Farming Intensification and Utilization of Natural Resources in a Mediterranean Pastoral Agro-ecosystem*, Livestock Science 11, 2007: 153 – 163.
345. Riveiro J.A., Marey M.F., Marco J.L., Alvarez C.J., *Procedure for the Classification and Characterization of Farms for Agricultural Production Planning: Application in the Northwest of Spain*, Computers and Electronics in Agriculture 61, 2008: 169 – 178.
346. Rizov M., *Rural Development Perspectives in Enlarging Europe: The Implications of CAP Reforms and Agricultural Transition in Accession Countries*, European Planning Studies 14, 2006: 219 – 238.
347. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, GUS, Warszawa 2008.
348. *Rocznik Statystyczny Województw 2008*, GUS, Warszawa 2008.
349. *Rocznik Statystyczny Województwa Podlaskiego 2008*, US w Białymstoku, Białystok 2008.
350. Rodrik D., *Where Did All the Growth Go? External Shocks Social Conflict and Growth Collapses*, Journal of Economic Growth 4 (4), 1999: 385 – 412.
351. *Rolnictwo na terenach górskich i terenach o słabych warunkach glebowych*, GUS, Warszawa 2003.
352. Rosner A., Kłodziński M., Wilkin J., *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*, FAPA, Warszawa 1998.
353. Rosner A., *Nowe czynniki przestrzennego zróżnicowania obszarów wiejskich w Polsce*, „Wieś Jutra”, nr 6/2006, Warszawa 2006.

354. Rosner A., Stanny M., *Wykorzystanie zasobów pracy na wsi – uwarunkowania, bariery, nowe rozwiązania instytucjonalne*, [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014 – 2020*, (red.) M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008: 45 – 60.
355. Rosner A., *Typologia wiejskich obszarów problemowych*, IRWiR PAN, Warszawa 1999.
356. Rosner A., *Wiejskie obszary skumulowanych barier rozwojowych*, [w:] *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, (red.) Rosner A. IRWiR PAN, Warszawa 2002: 153 – 172.
357. Rosner A., *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, (red.) Rosner A., IRWiR PAN, Warszawa 2005: 283 – 298.
358. Roszkowska B., *Specyfika produkcji rolnej i jej wpływ na czas produkcji i czas pracy w rolnictwie*, [w:] *Ekonomika czasu w rolnictwie*, (red.) Z. Roszkowski, Wyd. UwB, 1997: 29 – 41.
359. Roszkowska B., *Alternatywne formy gospodarowania na obszarach chronionych Puszczy Białowieskiej*, [w:] *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, (red.) A. Bołtromiuk, Wyd. UwB Białystok, Białystok 2001: 239 – 246.
360. Roszkowska-Mądra B., *Perspektywy rozwoju rolnictwa obszarów przygranicznych w aspekcie integracji z UE (na przykładzie Podlasia)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, (red.) A. Bołtromiuk, Wyd. UwB, Białystok 2003: 219 – 227.
361. Roszkowska-Mądra B., *Znaczenie rolniczych obszarów problemowych na pograniczu wschodniej Polski w procesie globalizacji gospodarki*, [w:] *Rozwój regionalny a procesy globalizacji*, (red.) A.F. Bocian, Wyd. UwB, Białystok 2004: 90 – 101.
362. Roszkowska-Mądra B., *Obszary zagrożeń społeczno-gospodarczych pogranicza wschodniej Polski*, *Optimum. Studia Ekonomiczne*, nr 4 (28), Wyd. UwB, Białystok, 2005: 105 – 117.
363. Roszkowska-Mądra B., *Turystyka jako forma aktywizacji obszarów problemowych o znaczących walorach środowiskowych*, [w:] *Podlasie strategia zmian*, (red.) A.F. Bocian, Wyd. UwB, Białystok 2007: 209 – 217.
364. Roszkowska-Mądra B., *Sposoby urzeczywistniania koncepcji zrównoważonego rozwoju na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)*, *Wies i Rolnictwo*, nr 3, 2008: 104 – 115.
365. Roszkowska-Mądra B., *Koncepcje rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, *Gospodarka Narodowa* 10/2009: 83 – 102.
366. Roszkowska-Mądra B., Gozdowski D., Mądry W., *Diversity of rural less-favoured areas in Podlasie province, Poland*, *Journal of Central European Agriculture* 7, 2006: 723 – 730.
367. Ruben R., Kuyvenhoven A., Kruseman G., *Bio-Economic Models for Eco-regional Development: Policy Instruments for Sustainable Intensification*, [in:] *Critical Tradeoffs: Agricultural Intensification. Economic Development and the Environment in Developing Countries*, (eds.) D.R. Lee, C.B. Barratt, CAB International, Wallingford 2001: 115 – 134.

368. Ruben R., Pender J., *Rural Diversity and Heterogeneity in Less-favoured Areas: the Quest for Policy Targeting*, Food Policy 29, 2004: 303-320.
369. Ruben R., Pender J., Kuyvenhoven A., *Sustainable Poverty Reduction in Less-favoured Areas: Problems, Options and Strategies*, [w:] *Sustainable Poverty Reduction in Less-favoured Areas*, (eds.) R. Ruben, J. Pender, A. Kuyvenhoven, CAB International, Wallingford 2007: 1 – 61.
370. Ruiz F.A., Castel J.M., Mena Y., Camúñez J., González-Redondo P., *Application of the Technico-economic Analysis for Characterizing, Making Diagnoses and Improving Pastoral Dairy Goat Systems in Andalusia (Spain)*, Small Ruminant Research 77: 2008: 208 – 220.
371. Runowski H., *Gospodarstwo ekologiczne w zrównoważonym rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wieś i Rolnictwo, nr 3 (124) 2004: 24 – 37.
372. Runowski H., *Rozwój zrównoważony rolnictwa i gospodarstw rolniczych*, [w:] *Wieś i rolnictwo – perspektywy rozwoju*, IERiGŻ, Warszawa 2002.
373. *Rural Developments. Working Document, Commission of the European Communities Directorate-General for Agriculture*, CEC CAP, Brussels 1997: 139 – 156.
374. Rychlik T., Kozieradzki M., *Podstawowe pojęcia w ekonomice rolnictwa*, PWRiL, Warszawa 1978.
375. Sachs J.D., Warner A.M., *Sources of Slow Growth in African Economies*, Journal of African Economies 6 (3), 1997: 335 – 376.
376. Sadowski A., *Zróżnicowanie kulturowe mieszkańców województwa podlaskiego*, [w:] *Województwo podlaskie progno XXI wieku*, (red.) R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, WSE w Białymstoku, Białystok 2001, s. 97 – 136.
377. Schafer R., *Der periphere landliche Raum Brandenburgs*, 5. Forum Zukunft Brandenburg, Potsdam 1999.
378. Schmitzberger I., Wrška Th., Steuerer B., Aschenbrenner G., Peterseil J., Zechmeister H.G., *How Farming Styles Influence Biodiversity Maintenance in Austrian Agricultural Landscapes. Agriculture, Ecosystems and Environment* 108, 2005: 274 – 290.
379. Schumacher E.F., *Małe jest piękne*, PWN, Warszawa 1981.
380. Secomski K., *Ekonomika regionalna*, PWE, Warszawa 1982.
381. Sej-Kolasa M., Zielińska A., *Analiza porównawcza gmin woj. dolnośląskiego na podstawie wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Taksonomia 9. Klasyfikacja i analiza danych. Teoria i zastosowania*, (red.) K. Jajuga, M. Walesiak, Prace Naukowe AE Wrocław, nr 942, Wrocław 2002: 97 – 106.
382. Sharpley R., Vass A., *Tourism, Farming and Diversification: An Attitudinal Study*, Tourism Management 27, 2006: 1040 – 1052.
383. Shucksmith, M., Thomson, K.J., and Roberts, D., *CAP and the Regions: The Territorial Impact of Common Agricultural Policy*, CABI Publishing, Wallingford (UK), 2005.
384. Siemiński J.L., *Koncepcje rozwoju obszarów wiejskich w procesie transformacji ustrojowej Polski lat dziewięćdziesiątych*, [w:] *Wieś i rolnictwo w badaniach społeczno-ekonomicznych*, IRWiR PAN, Warszawa 1996: 126 – 153.

385. Skarżyńska A., Ziętek I., *Standardowa nadwyżka bezpośrednia „2002” i zasady klasyfikacji gospodarstw rolnych według UE*, Zag. Ekon. Rol., nr 1, 2006: 34 – 59.
386. Skawińska E., *Wstęp do badań nad rolniczymi obszarami problemowymi*, Rozprawy UMK, Toruń 1993.
387. Skorwider J., Zaleska J., *Instrumenty stymulowania rozwoju obszarów wiejskich przez władze lokalne*, [w:] *Samorządy i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, (red.) M. Adamowicz, Prace Naukowe SGGW, nr 40, Wyd. SGGW, Warszawa 2004: 55 – 66.
388. Słodowa-Helpa M., *Wieś polska i rolnictwo w nowej perspektywie planistycznej 2007-2013*, [w:] *Kwestie agrarne w Polsce i na świecie*, Wyd. SGGW, Warszawa 2005: 152 – 153.
389. Smith A., *Bogactwo narodów*, Wyd. PWN, Warszawa 1954.
390. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1, Wyd. PWN, Warszawa 2007.
391. Smoleń M., Górniak E., *Intwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.
392. Smoleński Z., *Ekonomiczne i społeczne przemiany w rolnictwie europejskim*, PWRiL, Warszawa 1988.
393. Smoleński Z., *Intwencjonizm w rolnictwie wybranych krajów – opcje dla polityki rolnej w Polsce. Problemy rolnictwa światowego*, t. 4, SGGW AR w Warszawie, 1991.
394. Smoter B., *Polskie rolnictwo w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2004.
395. Sobiecki R., *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*, SGH, Warszawa 2007.
396. Sofer M., *Pluriactivity in the Moshav: Family Farming in Israel*, Journal of Rural Studies 17, 2001: 363 – 375.
397. Sofer M., Applebaum L., *The Rural Space in Israel in Search of Renewed Identity: The Case of the Moshav*, Journal of Rural Studies 22, 2006: 323 – 336.
398. Sporka T., *Procesy regionalnej integracji gospodarczej w Europie i na świecie*, Wyd. AE w Katowicach, 2006.
399. Spsychalski M., *Wspólna polityka rolna a wsparcie rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, (red.) G. Wojtkowska-Łodej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003: 199 – 201.
400. Spsychalski M., *Wspólna polityka rolna UE a wsparcie rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich w Polsce – wpływ akcesji na sytuację w sektorze rolnym*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, (red.) G. Wojtkowska-Łodej, Wyd. SGH, Warszawa 2004a: 193 – 231.
401. Spsychalski G., *Wielofunkcyjność jako czynniki rozwoju obszarów wiejskich*, Prace Naukowe SGGW nr 33, [w:] *Wiejskie gospodarstwo domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, (red.) M. Adamowicz, Wyd. SGGW, Warszawa 2004b: 43 – 54.
402. Spsychalski G., *Mezoeconomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005a.

403. Spychalski G., *Wyzwania wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej w procesach globalizacji i liberalizacji. Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, Wyd. SGGW, Warszawa 2005b: 122 – 123.
404. Spychalski G., *Krajowe instrumenty wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia 7(2), 2008a: 91 – 101.
405. Spychalski G., *Instrumentalne i instytucjonalne aspekty wspierania rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, SERiA Roczniki Naukowe, t. IX, z. 2, 2008b: 353 – 362.
406. *STATISTICA PL v.6.0 Computer Program, Instrukcja*, StatSoft, Polska 2006.
407. Stiglitz J.E., *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, The World Bank Research Observer, Vol. 2, No. 1, 1987.
408. Stobbelaar D.J., Groot J.C.J., Makowski D., Tichit M. *Multifunctional Agriculture – From Farm Diagnosis to Farm Design and Institutional Innovation*, Journal of Environmental Management 90, 2009: 109-111.
409. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do 2020)*, MRiRW, Warszawa, czerwiec 2005.
410. Strijker D., *Marginal Lands in Europe – Causes of Decline*, Basic and Applied Ecology, 6, 2005: 99 – 106.
411. Strużek B., *Regionalne zróżnicowanie warunków produkcji rolniczej a polityka agrarna*, „Więś i Rolnictwo” 3 (64) 1989, IRWiR PAN, Warszawa 1989: 30 – 47.
412. Swales V., Eaton R., Castan Broto S., Deane R., Warmington B., Parker S., Rayment M., *An Assessment of the Impacts of Hill Farming on the Economic, Environmental and Social Sustainability of the Uplands and More Widely, A Study for Defra by the Institute for European Environmental Policy*, Land Use Consultants and GHK Consulting, London 2004.
413. Sydorovych O., Wossink A., *The Meaning of Agricultural Sustainability: Evidence From a Conjoint Choice Survey*, Agricultural Systems 98, 2008: 10 – 20.
414. *Sytuacja ekonomiczna i aktywność gospodarza różnych grup polskich gospodarstw rolnych, Wstępne wyniki badań. Program wieloletni 2005-2009*, nr 7, IERiGŻ PIB Warszawa 2005.
415. Szlachta J., *Wschodnie tereny przygraniczne jako obszar problemowy*, Gosp. Plan. 12, 1984: 552 – 559.
416. Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
417. Ślusarz G., *Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją na przykładzie województwa podkarpackiego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005.
418. Ślusarz G., *Rozwój obszarów w świetle zagrożenia marginalizacją na przykładzie Podkarpacia*, [w:] *Polityka gospodarcza a rozwój kraju*, (red.) U. Płowiec, PTE, Warszawa 2009: 475 – 497.
419. Terluin I.J., Godeschalk F.E., von Meyer H., Post J. H., Strijker D., *Research Note Agricultural Income in Less Favoured Areas of the EC: A Regional Approach*, Journal of Rural Studies, Vol. 11, No. 2, 1995: 217 – 228.
420. Terluin I.J., *Rural Regions in the EU: Exploring Differences in Economic Development*, Netherlands Geographical Studies, Utrecht/Groningen 289, 2001.

421. Terluin I.J., *Differences in Economic Development in Rural Regions of Advanced Countries: an Overview and Critical Analysis of Theories*, Journal of Rural Studies 19, 2003: 327 – 344.
422. Thapa G.B., Rasul G., *Patterns and Determinants of Agricultural Systems in the Chittagong Hill Tracts Bangladesh*, Agricultural Systems 84, 2005: 255 – 277.
423. Tipraqsa P., Craswell E.T., Noble A.D., Schmidt-Vogt A.D., *Resource Integration for Multiple Benefits: Multifunctionality of Integrated Farming Systems in Northeast Thailand*, Agricultural Systems 94, 2007: 694 – 703.
424. Tokarski J., *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980.
425. Tomczak F., *Interwencjonizm agrarny i instrumenty polityki rolnej*, Ekonomista, nr 3, Wyd. Text, Warszawa 1994: 371 – 386.
426. Tomczak F., *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
427. Trouvé T., Berriet-Sollicec M., Déprés C., *Charting and Theorising the Territorialisation of Agricultural Policy*, Journal of Rural Studies 23, 2007: 443 – 452.
428. Turner B.L., Brush S.B., *Comparative Farming Systems*, The Guildford Press, New York 1987.
429. Uphoff N. (ed.), *Agroecological Innovations: Increasing Food Production with Participatory Development*, Earthscan, London 2002.
430. Urban S., *Rola ziemi w rolnictwie zrównoważonym a aktualne jej zasoby w Polsce*, Acta Agraria et Sivistria, Series Agraria, Sekcja Ekonomiczna, Vol. XL, 2003: 25 – 36.
431. Usai M.G., Casu S., Molle G., Decandia M., Ligios S., Carta A., *Using Cluster Analysis to Characterize the Goat Farming System in Sardinia*, Livestock Science 104, 2006: 63 – 76.
432. Van der Ploeg J.D., *Styles of Farming: an Introductory Note on Concepts and Methodology*, [in:] *Born from Within: Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*, (eds.) J.D. Van der Ploeg, A. Long, Van Gorcum, Assen, 1994: 7–30.
433. Van der Ploeg J.D., Laurent C., Blondeau F., Bonnafous P., *Farm Diversity, Classification Schemes and Multifunctionality*, Journal of Environmental Management 90, 2009: 124 – 131.
434. Van Ploeg J.D., Ranking H., Brunowi G., Nick K., Mannion J., Marsden T., Roest K., Sevilla-Guzman E., Ventura F., *Rural development: From Practices and Policies Towards Theory*, Sociologia Ruralis 40, 2000: 391 – 408.
435. Van Huylenbroeck G., Vandermeulen V., Mettepenningen E., Verspecht A., *Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Institutions*, Living Reviews in Landscape Research, nr 3, 2007.
436. Van Keulen H., *Heterogeneity and Diversity in Less-favoured Areas*, Agricultural Systems 88, 2006: 1 – 7.
437. Vandermeulen V., Verspecht A., Van Huylenbroeck G., Meert H., Boulanger A., Van Hecke E., *The Importance of the Institutional Environment on Multifunctional Farming Systems in the Peri-urban Area of Brussels*, Land Use Policy 23, 2006: 486-501.

438. Vereijken P., *Transition to Multifunctional Land Use and Agriculture*, NJAS Wageningen Journal of Life Sciences 50, 2003: 171 – 180.
439. Von Bertalanffy L., *General System Theory: Foundations, Development, Applications*, Penguin, Harmondsworth 1973.
440. Wałaszek M., *Ocena poziomu rozwoju regionalnego województw Polski na podstawie różnych metod obliczeniowych*, [w:] *Spoleczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, (red.) M. Bład, D. Klepacka-Kołodziejska, IRWiR PAN, Warszawa 2007: 89 – 97.
441. Waś A., *Delimitation of Less-favoured Areas in Poland – Methodology and Criteria*, Agricultural Economics, Rural Development and Information in the New Millennium, 2003: 1-8.
442. Wawrzyniak B.M., Donarska B., *Typologia wiejskich obszarów problemowych regionu kujawsko-pomorskiego*, Acta Agraria et Silvicultura, Serier Agraria, Sekcja Ekonomiczna, PAN-Oddz. w Krakowie, Vol. XLIII/I, Kraków 2004: 187 – 197.
443. Wieruszewska M., *Refleksja naukowa o wsi w perspektywie zmieniających się podstaw teoretycznych*, [w:] *Wies i rolnictwo w badaniach społeczno-ekonomicznych*, (red.) M. Kozakiewicz, PAN IRWiR, Warszawa 1996: 40 – 57.
444. Więckowicz Z., *Diagnoza warunków i poziomu rozwoju obszarów wiejskich Makroregionu Południowo-Zachodniego*, [w:] *Przekształcenia obszarów wiejskich Makroregionu Południowo-Zachodniego, Tom I: Typologia gmin pod względem poziomu i warunków rozwoju*, (red.) Z. Więckowicz, Wyd. AR we Wrocławiu, Wrocław 1998: 275 – 299.
445. Więckowicz Z., *Realizacja uchwały górskiej (na przykładzie województwa jeleniogórskiego)*, *Wies Współczesna*, nr 6, Warszawa 1989: 62 – 70.
446. Wieliczko B., *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, *Studia i monografie* 134, IERiGŻ, Warszawa 2006.
447. Wigier M., *Od Mansbolta do Mac Sharryego- ewolucja polityki strukturalnej UE*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 2-3, Warszawa 1995: 66 – 82.
448. Wigier M., *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*, *Studia i Monografie*, 124, IERiGŻ, Warszawa 2004.
449. Wigier M., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej oraz kierunki jej modyfikacji*, *Studia i Raporty IUNG-PIB*, z. 7, 2007: 21 – 31.
450. Wilczyński R., *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Fundacja Fundusz Współpracy – Program Agro-Info, Poznań 2004: 15 – 18.
451. Wilczyński R., *10 lat odnowy wsi w Polsce – droga do celu*, [w:] *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, (red.) M. Kłodziński, M. Bład, R. Wilczyński, IRWiR PAN, Warszawa 2007: 67 – 85.
452. Wilkin J., *Polityka rolna państwa: poziom niezbędnej aktywności*, *Ekonomista*, nr 4, 1994: 494 – 505.
453. Wilkin J., *Pozarolnicze funkcje obszarów wiejskich*, *Roczniki Naukowe SERiA*, t.1, z. 3, Rzeszów 1999a: 27 – 36.
454. Wilkin J., *Funkcjonowanie państwa a wies i rolnictwo – oczekiwania, rozczarowania, potrzeby*, *Wies i Rolnictwo*, nr 1, IRWiR PAN, Warszawa 2001: 64 – 81.
455. Wilkin J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, *Biuletyn ARR*, nr 9 (135) 2002: 18 – 24.

456. Wilkin J., *Kierunki i uwarunkowania wykorzystania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w odniesieniu do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, *Więś i Rolnictwo*, nr 1, IRWiR PAN, Warszawa 2003a: 50 – 73.
457. Wilkin J., *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, (red.) A. Bołtromiuk, Wyd. UwB, Białystok 2003b: 44 – 52.
458. Wilkin J., *Kierunki i uwarunkowania wykorzystania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w odniesieniu do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, *Więś i Rolnictwo* 1(118), 2003c: 50 – 74.
459. Wilkin J., *Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, „*Więś i Rolnictwo*”, nr 2, 2004: 157 – 170.
460. Wilkin J., *Rolnictwo a społeczeństwo – ewolucja funkcji i relacji*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005: 9 – 28.
461. Wilkin J., *Potrzeby i możliwości pogodzenia światowej liberalizacji handlu produktami rolnymi z utrzymaniem wsparcia dla rolników w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, (red.) J. Wilkin, M. Błąd, D. Klepacka, IRWiR PAN, Warszawa 2006: 111 – 126.
462. Wilkin J., *Ewolucja paradygmatów rozwoju obszarów wiejskich*, *Więś i Rolnictwo*”, nr 3, 2008a: 18 – 28.
463. Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, (red.) M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008b: 9-20.
464. Wilkin J., *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*, [w:] *Polityka gospodarcza a rozwój kraju*, (red.) U. Płowiec, PTE, Warszawa 2009: 307 – 325.
465. Williamson I., Rajabifard A., Feeney M.F., *Developing Spatial Data Infrastructures: From Concept to Reality*, Taylor & Francis, London 2003.
466. Williamson I.P., *Land Administration “Best Practice” Providing the Infrastructure for Land Policy Implementation*, *Land Use Policy* 18, 2001: 297 – 307.
467. Williamson O.E., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, *Journal of Economic Literature* 38, 2000: 595 – 613.
468. Wilson G.A., *From ‘Weak’ to ‘Strong’ Multifunctionality: Conceptualising Farm-level Multifunctional Transitional Pathways*, *Journal of Rural Studies* 24, 2008: 367 – 383.
469. Winiarski B., Winiarska F., *Polityka regionalna*, [w:] *Polityka gospodarcza*, (red.) B. Winiarski, PWN, Warszawa 2002.
470. Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. PWN, Warszawa 2006: 340 - 372.
471. Witek T. i in., *Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin*, Wyd. IUNiG, Puławy 1981.

472. Wojewódzka A., *Klasyfikacja gmin wiejskich województwa mazowieckiego ze względu na poziom rozwoju*, [w:] *Spoleczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, (red.) M. Bład, D. Klepacka-Kołodziejaska, IRWiR PAN, Warszawa 2007: 79 – 88.
473. Wojtas M., *Wspólna polityka rolna a przemiany strukturalne w rolnictwie Unii Europejskiej*, Annales UMCS Lublin, Sectio H, Vol.XLI 3, 2007: 47 – 60.
474. Wojtaszek Z., *Kierunki rozwoju gospodarczego rejonów o niekorzystnych warunkach przyrodniczych dla rolnictwa*, Zag. Ekon. Rol., 4/5, 1991: 3 – 12.
475. Woś A., *Spoleczne funkcje rolnictwa i nowa równowaga*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, z.1, 2005: 3 – 16.
476. Woś A., *Agrobiznes makroekonomia*, Wyd. KEY TEXT, t. 1, Warszawa 1996.
477. Woś A., *Rolnictwo polskie 1945-2000. Porównawcza analiza systemowa*, Warszawa 2000.
478. Woś A., *Relacje rolnictwo: Gospodarka narodowa*, [w:] *Gospodarka rolno-żywnościowa Podlasia wobec wyzwań przyszłości*, Wydawnictwo WSE, Białystok 2001.
479. Woś A., Zegar J.S., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002.
480. Woś A., *Waloryzacja zasobów i czynników wytwórczych rolnictwa Nowe kryteria wyboru*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
481. Woźniak M., Lechwar M., *Ewolucja krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, (red.) R. Przygodzka, Wyd. UwB, Białystok 2008: 354 – 365.
482. *Wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich środkami krajowymi w krajach Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2006.
483. *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, (red.) A. Jurcewicz, LexisNexis, Warszawa 2007.
484. *Wydzielanie obszarów przydatnych do różnych sposobów zagospodarowania, woj. podlaskie*, IUNiG, Puławy 2004b.
485. Wyzińska-Ludian J., *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, Wyd. UMCS, Lublin 1996.
486. Zabbini E., Grandi S., Dallari F., *Relative Remote Rural Areas (RRRA) in Developed Regions: An Analysis of the Emilia-Romagna Region to Support Policy Decision Making*, MPRA Paper, No. 4661, November 2007, Online at: [<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/4661/>].
487. Zagożdżon A., *Kilka uwag o obszarach problemowych*, [w:] *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biul. KPZK, 138, Warszawa 1988: 137 – 147.
488. Zagożdżon A., *Obszary problemowe w Polsce*, [w:] *Problematyka społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju*, Acta Univ. Wratisl., nr 1087, Wrocław 1990.
489. Zalesko M., *Instytucjonalizacja rynku rolnego w Polsce*, Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2006.
490. Zarębski M., *Bariery i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich : na przykładzie regionu konińskiego*, Wyd. UMK, Toruń 2002.
491. Zawalińska K., *Indeks Rozwoju Obszarów Wiejskich (IROW) dla Polski: konstrukcja i propozycja praktycznego wykorzystania*, [w:] *Rozwój obszarów wiejskich*

- skich. Doświadczenia krajów europejskich*, (red.). K. Zawalińska, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2005: 93 – 111.
492. Zawora J., Zawora P., *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane w samorządach gminnych*, [w:] *Transfer wiedzy i działań innowacyjnych w obszarze agrobiznesu. Uwarunkowania. Mechanizmy. Efekty*, (red.) S. Makarski i in., Wyd. Uniwersytet Rzeszowski, 2007: 179 – 192.
493. Zegar J.S., *Regionalizacja polityki rolnej (Istota i propozycje rozwiązań)*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2, 1989: 3 – 23.
494. Zegar J.S., *Programowanie ekorozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym-rozwoj zrównoważony – metody wyceny*, (red.) P. Jeżowski, Wyd. SGH, Warszawa 2002: 87 – 111.
495. Zimny L., *Definicje i podział systemów rolniczych*, *Acta Agrophysica* 10(2), 2007: 507 – 518.
496. *Zróżnicowanie regionalne rolnictwa*, Opracowanie pod kierunkiem J. Zegara, GUS, Warszawa 2003.
497. Żmija J., *Przedsiębiorczość w agrobiznesie a rozwój obszarów wiejskich w Regionie Małopolski*, Wyd. Czuwajmy, Kraków 1999.

Strony internetowe:

1. http://www.stat.gov.pl/bialystok/37_PLK_HTML.htm
2. www.stat.gov.pl/urzedzy/Bialystok
3. www.stat.gov.pl/bdr

Akty prawne

1. *Dyrektywa Rady 72/159/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych*, (Dz.U.U.E.L 96/1972).
2. *Dyrektywa Rady 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury*, (Dz.U.U.E.L96/1972).
3. *Dyrektywa Rady 72/161/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. dotycząca prowadzenia doradztwa socjalno-ekonomicznego oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych przez osoby zatrudnione w rolnictwie*, (Dz.U.U.E.L 96/1972).
4. *Dyrektywa Rady 75/268/EWG z dnia 28 kwietnia 1975r. w sprawie gospodarki rolnej na terenach górskich i wyżynnych i na niektórych obszarach o mniej korzystnych warunkach gospodarowania*, (Dz.U.U.E.L128 z 19.05.1975),
5. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 797/85 z dnia 12 marca 1985r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych, zmienione rozporządzeniem Rady nr 2328/91 z dnia 15 lipca 1991 r., następnie rozporządzeniem Rady nr 870/93, (Dz.U.U.E.L.91 z 15.04.1993) i rozporządzeniem Rady nr 950/97 z dnia 20 maja 1997, (Dz.U.L.142 z 2.06.1997).*
6. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1760/87 z dnia 15 czerwca 1987r. w sprawie określenia formy pomocy finansowej z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej*,(Dz. U.U.E.L.167 z 26.06.1987).

7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26.05.2003r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), (Dz.U.UE.L 154 z 21.06.2003).
8. Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 z dnia 17.05.1999 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), (Dz.U.UE.L160/80 z dnia 26.06.1999).
9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, (Dz. Urz. UE L 209/1, 11.08.2005).
10. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (Dz. Urz. UE L/277/9 z dnia 21.10.2005).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), (Dz.U.Nr 58, poz.685).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, (Dz. U. Nr 73, poz. 657, Nr 158, poz.1652 i Nr 213, poz.2159).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 marca 2005r.. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, (Dz. U. Nr 44, poz.423).
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2007r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”,objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013,(Dz.U.Nr.64, poz.427).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych (NTS), (Dz.U. Nr 214, poz. 1572 i 1573).
16. Uchwała nr 4 Rady Ministrów z 21 stycznia 1985 roku w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa, Monitor Polski Nr 2, poz.11.
17. Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. oraz dekret z dnia 30 czerwca 1951 r. o podatku gruntowym, Dz.U. z 1951 r., Nr. 38, poz. 283 i 284 z późn. zm.
18. Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. z 1993 r., Nr 94, poz.431; z późn.zm.
19. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody [Dz.U. z 2001 r.,Nr. 99, poz. 1079 z późn. zm.
20. Ustawa o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2).
21. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, (Dz. U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.).

SPIS TABEL I RYSUNKÓW

SPIS TABEL

Tabela 1.1.	Nazwy poziomów oraz jednostki terytorialne występujące na tych poziomach.....	30
Tabela 1.2.	Ważniejsze wskaźniki analityczne przydatne do oceny regionalnego zróżnicowania zasobów czynników produkcji w rolnictwie.....	31
Tabela 1.3.	Charakterystyka porównawcza wybranych współczesnych systemów rolniczych	43
Tabela 1.4.	Zakres działań w sferze rolnictwa i działalności pozarolniczej na wielofunkcyjnych obszarach wiejskich.....	45
Tabela 1.5.	Strategie realizacji pięciu funkcji rolnictwa, rodzaje form działalności rolniczych gospodarstw domowych na rzecz tych funkcji oraz ich efekty	50
Tabela 1.6.	Efekty pomocy krajowej udzielonej w latach 1994 – 2004.....	64
Tabela 2.1.	Klasyfikacja obszarów ONW i poza ONW	77
Tabela 2.2.	Zakres działań i efekty realizacji funkcji pełnionych przez obszary wiejskie, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów ONW (według koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich).....	84
Tabela 2.3.	Kategorie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w UE, według kolejnych aktów prawnych.....	86
Tabela 2.4.	Propozycje kierunków rozwoju obszarów ONW, w zależności od istniejącego potencjału agroekologicznego i dostępu do rynków i infrastruktury	118

Tabela 3.1.	Dotacje wyrównawcze, przyznane w latach 1975 – 1977 gospodarstwom rolnym w strefach rolniczo upośledzonych	126
Tabela 3.2.	Udział powierzchni obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania do prowadzenia gospodarki rolnej w ogólnej powierzchni użytków rolnych w państwach członkowskich UE-9 i 12 w latach 1977 – 1991	128
Tabela 3.3.	Udział obszarów ONW w powierzchni UR w UE, w latach 1975 – 2005 (w % UR).....	143
Tabela 3.4.	Kryteria wydzielania „Innych” ONW w krajach członkowskich Unii Europejskiej	144
Tabela 3.5.	Skala pomocy udzielanej gospodarstwom rolnym, położonym na ONW, w UE w latach 1975 – 2003.....	146
Tabela 3.6.	Zmiany ogółu wsparcia kierowanego na obszary ONW, w krajach UE, w latach 1998 – 2004.....	147
Tabela 3.7.	Wsparcie gospodarstw w latach 2001 – 2003, z tytułu gospodarowania na obszarach ONW, w krajach członkowskich Unii Europejskiej.....	148
Tabela 3.8.	Ogólna wielkość wsparcia na ONW w krajach UE, w 2004 roku	149
Tabela 3.9.	Znaczenie kryteriów zróżnicowania dopłat kompensacyjnych do ONW w krajach członkowskich UE	151
Tabela 3.10.	Wysokość stawek dopłat wyrównawczych do użytków rolnych na ONW, w zależności od powierzchni gospodarstwa, w wybranych krajach UE w latach 2000 – 2006	152
Tabela 3.11.	Liczba poziomów dopłat na ONW, minimalna i maksymalna kwota wsparcia w krajach UE w 2004 roku (Euro/ha)	154
Tabela 3.12.	Propozycje wariantów wytyczania granic i reguły kwalifikowalności pomocy z tytułu gospodarowania na obszarach „innych niż górskie”	160
Tabela 4.1.	Typy rolniczych obszarów problemowych, według Bańskiego.....	175
Tabela 4.2.	Zasady wydzielania w Polsce obszarów nizinnych ONW.....	178
Tabela 4.3.	Zróżnicowanie powierzchni UR położonych na obszarach ONW w Polsce, w latach 2004 – 2006 i w latach 2007 – 2013	180
Tabela 4.4.	Zakres zadań instytucji związanych z wdrażaniem działania „Wsparanie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”	182

Tabela 4.5.	Wysokość stawek dopłat wyrównawczych do użytków rolnych na obszarach ONW, w zależności od powierzchni gospodarstwa	182
Tabela 4.6.	Realizacja dokonanych płatności w latach 2004 – 2006 na wsparcie obszarów ONW	183
Tabela 4.7.	Powierzchnia użytków rolnych i liczba gospodarstw rolnych położonych na obszarach ONW i poza nimi w Polsce, w 2002 roku (w tys. ha)	185
Tabela 4.8.	Wybrane cechy indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce, według struktury niekorzystnych warunków dla rolnictwa (ONW)	187
Tabela 4.9.	Charakterystyka indywidualnych gospodarstw rolnych położonych na obszarach ONW, według województw.....	189
Tabela 6.1.	Powierzchnia oraz udział poszczególnych klas bonitacyjnych w strukturze gruntów ornych i użytków zielonych w woj. podlaskim.....	205
Tabela 6.2.	Struktura poszczególnych kompleksów przydatności rolniczej gleb gruntów ornych w woj. podlaskim	205
Tabela 6.3.	Liczba gmin w woj. podlaskim, według przedziałów wartości wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, określonych na podstawie zasad przejętych do delimitacji ONW	210
Tabela 6.4.	Zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej na obszarach chronionych.....	213
Tabela 6.5.	Liczba i struktura, według ekonomicznych grup wieku, ludności wiejskiej w województwie podlaskim na tle kraju, w latach 2002 – 2007	217
Tabela 6.6.	Przyrost naturalny ludności i saldo migracji stałej na 1000 osób ludności w województwie podlaskim	218
Tabela 6.7.	Struktura poziomu wykształcenia użytkowników gospodarstw indywidualnych w województwie podlaskim na tle kraju, w latach 1996 – 2005.....	219
Tabela 6.8.	Obszary wiejskie województwa podlaskiego na tle kraju, pod względem aktywności ekonomicznej ludności w wieku 15 lat i więcej (BAEL), w 2005 roku	220

Tabela 6.9.	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na obszarach wiejskich, według sektorów ekonomicznych, w latach 2000 – 2005, w województwie podlaskim na tle kraju.....	221
Tabela 6.10.	Gospodarstwa indywidualne, według przeważającego dochodu gospodarstw domowych, w 2002 roku i 2007 roku w województwie podlaskim na tle kraju	222
Tabela 6.11.	Obszary wiejskie województwa podlaskiego na tle kraju, pod względem zasobów mieszkaniowych i poziomu ich wyposażenia w instalacje, w latach 2000 – 2007	224
Tabela 6.12.	Zmiany w zakresie wybranych zmiennych, kształtujących ekonomiczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich, w województwie podlaskim na tle kraju w latach 2005 – 2007.....	226
Tabela 7.1.	Współczynniki korelacji między zmiennymi wejściowymi ($X_1 - X_{52}$) a trzema składowymi głównymi (PC1, PC2 i PC3) oraz podstawowe parametry statystyczne dla zmiennych wejściowych.....	239
Tabela 7.2.	Podział całkowitej (wielozmiennej) sumy kwadratów odchyłeń dla badanych gmin na sumy kwadratów odchyłeń dla ich grup (skupień) i wewnątrz grup, przy: 4, 5 i 6 wydzielanych grupach gmin województwa podlaskiego, za pomocą analizy skupień Warda.....	245
Tabela 7.3.	Średnie zmiennych wejściowych ($X_1 - X_{52}$) oraz trzech pierwszych składowych głównych dla 105 gmin wiejskich oraz sześciu jednorodnych grup (skupień) tych gmin, wskazujących na odrębne systemy gospodarowania w rolnictwie na ONW w województwie podlaskim	249
Tabela 7.4.	Nazewnictwo i syntetyczny opis wydzielonych sześciu typów systemu gospodarowania w rolnictwie w gminach wiejskich woj. podlaskiego.....	264
Tabela 7.5.	Rozkład częstości gmin wiejskich woj. podlaskiego, według ich przynależności do aktualnie obowiązujących dwóch kategorii nizinnych ONW w Polsce (ONW I i ONW II) oraz poza ONW, w obrębie każdej z sześciu wydzielonych grup tych gmin, jednorodnych pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie	265

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1.1. Wielokryterialna idea wielofunkcyjnego rolnictwa	49
Rysunek 3.1. Zakres prowadzonych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w zreformowanej Wspólnej Polityce Rolnej.....	137
Rysunek 3.2. Elementy składowe Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) oraz Wspólnej Polityki Obszarów Wiejskich i Rolno-Środowiskowej (CARPE).....	139
Rysunek 3.3. Struktura obszarów ONW w powierzchni UR w 25 krajach UE (2005 r.).....	141
Rysunek 3.4. Rozmieszczenie obszarów ONW na obszarze Unii Europejskiej w 2005 roku.....	142
Rysunek 4.1. Gminy w Polsce według kategorii ONW	179
Rysunek 4.2. Udział powierzchni gruntów ogółem terenów o niekorzystnych warunkach produkcji w powierzchni ogółem, według województw	184
Rysunek 4.3. Struktura zasiewów, według grup ziemiopłodów, w poszczególnych strefach ONW i na pozostałych obszarach w Polsce, w 2002 roku.....	186
Rysunek 6.1. Podział administracyjny województwa podlaskiego	202
Rysunek 6.2. Udział gleb marginalnych w ogólnej powierzchni użytków rolnych w woj. podlaskim	207
Rysunek 6.3. Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej woj. podlaskiego.....	209
Rysunek 6.4. Struktura obszarów prawnie chronionych w woj. podlaskim w 2004 roku.....	211
Rysunek 6.5. Udział obszarów prawnie chronionych w ogólnej powierzchni gmin [%].....	212
Rysunek 6.6. Przydatność gmin do prowadzenia rolnictwa integrowanego	215
Rysunek 6.7. Przydatność gmin do rolnictwa ekologicznego	216
Rysunek 7.1. Mapa województwa podlaskiego z podziałem na 105 gmin wiejskich.....	230
Rysunek 7.2. Mapa województwa podlaskiego obrazująca zaliczenie 105 gmin wiejskich do ONW I (60 gmin) i ONW II (42 gminy) oraz 3 gminy poza ONW, a także gminy miejskie.....	231

- Rysunek 7.3. Rozmieszczenie przestrzenne sześciu typów systemu gospodarowania w rolnictwie w gminach wiejskich województwa podlaskiego 246
- Rysunek 7.4. Rozmieszczenie gmin wiejskich województwa podlaskiego w układzie dwóch pierwszych składowych głównych oraz wskazanie przynależności tych gmin do wydzielonych grup, jednorodnych pod względem systemu gospodarowania w rolnictwie..... 248
- Rysunek 7.5. Rozmieszczenie przestrzenne sześciu typów systemu gospodarowania w rolnictwie w gminach województwa podlaskiego oraz zaliczenie gmin do ONWI, ONWII i poza ONW 266
- Rysunek 7.6. Rozmieszczenie przestrzenne czterech rodzajów nizinnych ONW w gminach woj. podlaskiego, wydzielonych na podstawie typologii systemów gospodarowania w rolnictwie na poziomie gmin wiejskich..... 270