

Krzysztof Koreleski

**KONCEPCJA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO
W UNIJNEJ POLITYCE
KSZTAŁTOWANIA OBSZARÓW WIEJSKICH**

***A CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
IN THE EU POLICY OF RURAL AREAS SHAPING***

Streszczenie

W pracy zarysowano, na tle koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju, problematykę kształtowania obszarów wiejskich UE.

Scharakteryzowano zasady i poszczególne etapy wspólnej polityki rolnej, polityki strukturalnej i polityki regionalnej.

Stwierdzono m.in., iż polityki te są z sobą ściśle powiązane i wykazują stałą ewolucję.

Polityka rolna sprowadza się do polityki cenowo-dochodowej oraz wspomagania polityki strukturalnej, polityka strukturalna polega na oddziaływaniu na czynniki produkcji stymulujące przemiany na obszarach wiejskich, a polityka regionalna wspiera restrukturyzację rolnictwa, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz niwelowanie niekorzystnych różnic między regionami. Celem tych działań jest kreowanie wartości i zrównoważonej ekonomicznie pozycji obszarów wiejskich, w szczególności jako środowiska zamieszkania, pracy i wypoczynku w naturalnych warunkach, jak również racjonalnego rozwoju struktur rolniczych.

W ostatnich dziesiętkach lat UE uzyskała znaczące postępy w redukcji LFA (Less Favoured Areas), co w szczególności dotyczy regionów Irlandii i Portugalii.

Zrównoważone kształtowanie środowiska i zagospodarowania przestrzeni wiejskiej realizowane jest poprzez system planowania przestrzennego, w ramach urządzeń rolnych, odnowy wsi oraz planowania ekologiczno-krajobrazowego.

Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego, którego wyrazem jest ład tzw. zintegrowany – mimo braku precyzyjnej definicji, czy spójnych modeli wzrostu gospodarki – stanowi ważne wyzwanie cywilizacyjne.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, obszary wiejskie, UE

Summary

The paper outlines problems of rural areas shaping in the EU against the background of permanent and sustainable development concept.

The principles and several steps of common agricultural policy, structural and regional policies have been characterized.

It has been stated that these policies are strictly bound with each other and they are subject to evolution.

Agricultural policy bases on the price – income policy and structural policy stimulation, structural policy concerns the influence on production factors assisting changes in rural areas, and regional policy stimulates reorganization of agriculture, multifunctional development of rural areas and diminishing of negative differences between regions. The aim of these activities is the creation of value and economically sustainable position of rural areas, especially as an environment for living, working, recreation in natural conditions, as well as positive development of agricultural structures.

In the last decades the UE gained intrinsic progress in the LFA reduction – which especially concerns the regions of Ireland and Portugal.

Sustainable shaping of environment and rural land management is being implemented by the system of spatial planning, in the range of agricultural land management, village renewal and ecological – landscape planning.

The concept of sustainable and permanent development, which finds its expression in the so called integrated order – in spite of the lack of the precision definition, or coherent models of economic growth – determines an import civilization challenge.

Key words: sustainable development, rural areas, EU

WSTĘP

Idea rozwoju zrównoważonego i trwałego (RZ) stanowi w dobie obecnej, zwłaszcza po Szczyście Ziemi w 1992 r., obowiązujący postulat, sposób działania człowieka we wszystkich rozwiniętych i rozwijających się krajach świata. Zdaniem Pionka [2001] rozwój zrównoważony i trwały ma na celu trwałą poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez właściwe kształtowanie proporcji między poszczególnymi rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym.

Paradygmat RZ – oznaczający równoprawne traktowanie sfery gospodarczej, społecznej, ekologicznej i kulturowej stanowi podstawę strategii rozwoju i bieżącej polityki gospodarczej Unii Europejskiej [Koreleski 1999].

Jednym z podstawowych założeń kreacji idei RZ (*sustainable development, eco-development, Haltbare Entwicklung*) jest zasada: „myśleć globalnie – działać lokalnie”. Polityka RZ opiera się o prawa: celu, skali i regionu, a w jej realizacji wykorzystywane są instrumenty prawne, rynkowe, wspomagające, finansowe itp.

Obszary wiejskie są przedmiotem szczególnej troski Unii. Wynika to ze świadomości istnienia problemów dotyczących: przestrzeni ruralnej (wyposażenie w infrastrukturę społeczną, techniczną, kulturalną), społeczeństwa wiejskiego (niski poziom dochodów, bezrobocie, niski poziom wykształcenia), sektora rolnego (rozdrobnienie i niedoinwestowanie gospodarstw, organizacja rynku rolnego), środowiska naturalnego (lokalne zagrożenia, poziom sanitacji wsi i gospodarstw).

Do podstawowych celów polityki rozwoju wsi i rolnictwa zalicza się przede wszystkim [Koreleski 2005]:

- kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej, odpowiadających standardom cywilizacyjnym i pozwalającym mieszkańcom wsi realizować cele ekonomiczne, edukacyjne i społeczne,
- przebudowę struktur sektora rolnego, tworząc przesłanki adaptacji rolnictwa do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i społecznej,
- kształtowanie warunków zrównoważonego, wielofunkcyjnego rozwoju obszarów ruralnych, ochronę zasobów środowiska naturalnego wraz z dziedzictwem kulturowym.

Paradygmat RZ, w odniesieniu do obszarów wiejskich UE, znajduje swoje odzwierciedlenie w polityce rolnej, strukturalnej i regionalnej, które są z sobą ściśle powiązane.

Celem artykułu jest zarysowanie, na podstawie przemyśleń własnych oraz literatury przedmiotu, problematyki związanej z rozwojem zrównoważonym obszarów wiejskich UE.

POLITYKA ROLNA

Polityka rolna UE stanowiąca podstawowy element realizacji zasad RZ charakteryzuje się umiędzynarodowieniem sektora żywnościowego oraz nadaniu tej polityce odpowiedniej obudowy legislacyjnej.

Już traktat Rzymski określał cele Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jako dążenie do zapewnienia wzrostu produktywności rolnictwa, odpowiedniego poziomu dochodów i cen oraz stabilizacji rynków rolnych.

Po okresie udanej polityki (lata 1962–1968) nastąpił okres niekorzystnych zmian związanych m.in. z kryzysem naftowym (lata 1968–1978), a z kolei po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (1987) – okres owocnych reform [Koreleski 2005].

Między innymi w 1992 r. zaakceptowano propozycje reform Mc Sharry'ego służące regulowaniu podaży produktów, podtrzymywaniu cen i dochodów oraz ochronie rynku. Plan Santera (1997) wspierający pozaprodukcyjne funkcje wsi i rolnictwa stworzył zręby konkurencyjności gospodarki wiejskiej. Również decyzje Komisji Europejskiej (1998) oraz Szczytu Berlińskiego (1999)

wprowadzały dalsze regulacje rynków rolnych, ograniczanie produkcji (podtrzymanie odłogowania gruntów) itp.

Z kolei Agenda 2000 podkreślająca konieczność zwiększenia konkurencyjności rolnictwa, podniesienie jakości żywności i walorów ekologicznych agroekosystemów – oznacza koniunkcję polityki rolnej z rozwojem wsi. Priorytetem staje się zintegrowane podejście do kształtowania środowiska, wielofunkcyjny rozwój wsi powiązany z rozwojem regionalnym.

Korekta WPR dokonana w Luksemburgu (2003) zakłada m.in. ograniczone wspieranie dużych gospodarstw oraz wzmacnianie działań służących rozwojowi obszarów wiejskich.

Aktualna polityka rolna sprowadza się do polityki cenowo-dochodowej oraz wspierania polityki strukturalnej.

POLITYKA STRUKTURALNA

Polityka strukturalna (PS) polega na oddziaływaniu na czynniki produkcji, jak praca, ziemia, kapitał, zarządzanie służące wspomaganie przemian na obszarach wiejskich.

Polityka ta poprzez podnoszenie sprawności ekonomicznej gospodarstw, eliminację jednostek nieefektywnych, ochronę struktur gospodarczych i ich wartości kulturowych, wzrost pozarolniczych miejsc pracy, czy działania proekologiczne – służy wdrażaniu zasad mieszczących się w paradygmacie RZ.

Adresatem PS Unii Europejskiej są w szczególności tereny zapóźnione w rozwoju z powodu niesprzyjających warunków środowiska, niskiego zatrudnienia, znacznej odległości od ośrodków gospodarczych, wadliwej gospodarki gruntami, niskiego poziomu edukacji *etc.*

Do 2000 roku obowiązywało sześć celów PS, a od 2000 r. (Plan Santera) zmniejszono liczbę celów priorytetowych do trzech, które odnoszą się do:

- regionów opóźnionych (LFA), o bardzo wysokim bezrobociu,
- regionów wymagających restrukturyzacji (obszary rolnicze, problemy z rybołówstwem),
- zmian w zarządzaniu Funduszem Socjalnym przeznaczonym na walkę z bezrobociem.

POLITYKA REGIONALNA

Polityka regionalna (PR) niekiedy nazywana regionalną polityką strukturalną w odniesieniu do obszarów wiejskich głównie ma na celu restrukturyzację gospodarstw rolnych, regulowanie wielkości i struktury produkcji rolniczej, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, niwelowanie niekorzystnych różnic między regionami na drodze [Koreleski 2005]:

- planowania i programowania,
- partnerstwa,
- inwestowania w kapitał ludzki,
- współfinansowania (subsydiarność finansowa).

O ile pierwszy pakiet Delorsa (1989–1993) miał na celu zapobieganie dysproporcjom regionalnym w rezultacie utworzenia jednostkowego rynku, natomiast drugi pakiet Delorsa (1994–1999) wprowadził uprzywilejowanie w pomocy krajom najmniej zamożnym, to pakiet Santera (2000–2006) koncentruje się przede wszystkim na równoważeniu dochodów i wydatków w kolejnych latach – z uwzględnieniem poszerzenia Unii o kolejne kraje członkowskie.

Tak zwane inicjatywy wspólnotowe w latach 2000–2006 sprowadzają się do współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej (INTER-REG), lokalnych inicjatyw rozwoju wiejskiego (LEADER), zwalczania dyskryminacji na rynku pracy (EQUAL).

OBSZARY PROBLEMOWE I ICH REDUKCJA

Obszary problemowe (LFA – Less Favoured Areas) wiążą się z zapóźnieniami i trudnościami ich rozwoju. Tak zwane wrażliwe strefy wiejskie wyodrębnia się ze względu na niski poziom PKB na jednego mieszkańca, wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie, niskie dochody rolnicze, małą gęstość zaludnienia (obszary subarktyczne, peryferyjne) lub silną tendencją odpływu ludności.

Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów unijnych po 1989 roku wyraził się wzrostem PKB i spadkiem bezrobocia. Jeśli w r. 1986 w rolnictwie zatrudnionych było w krajach UE 10,8 mln osób, to w 1996 już tylko 7,6 mln (Mouqué 1999). Jeszcze w latach 1995–1998 regiony o poziomie PKB poniżej 75% średniej unijnej stanowiły w skali UE ok. 30% powierzchni i 25% liczby mieszkańców, a tereny wymagające aktywizacji terenów wiejskich obejmowały od ok. 4% (Dania, Hiszpania, Wlk. Brytania) do ok. 25% powierzchni (Austria, Finlandia).

Do najbiedniejszych regionów należały w połowie lat 90. Alentejo i Portugalia Środkowa w Portugalii (34–35% PKB) oraz Grecja Środkowa (42% PKB).

Na początku XXI wieku obszary opóźnione nie występowały już w takich krajach, jak Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Luksemburg, Szwecja, Wielka Brytania.

Największe postępy w redukcji LFA poczyniły: Irlandia (szczególnie wschodnie wybrzeże), która w latach 1995–2003 uzyskała wzrost PKB na mieszkańca od 90% do 131% średniej unijnej oraz Portugalia, której wspomniane wcześniej zacofane regiony osiągnęły z początkiem XXI wieku poziom rzędu 60% PKB [por. Koreleski 2004a].

ZRÓWNOWAŻONE KSZTAŁTOWANIE ŚRODOWISKA I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENI

Prawo ekologiczne UE, które ma swoje korzenie zarówno w Traktacie Rzymskim (1957), Jednolitym Akcie Europejskim (1987), czy też Traktacie o UE (1991) wskazuje podstawowe zasady ochrony i kształtowania środowiska, którymi są:

- zasada prewencji,
- zasada likwidacji szkód głównie u źródła ich powstania,
- zasada, iż zanieczyszczający płaci,
- zasada uwzględniania ekorozwoju w rozwoju społecznym, gospodarczym oraz przestrzennym przy znaczącym udziale władz lokalnych.

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich realizowany jest poprzez system planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym i lokalnym, w ramach urzędzeń rolnych, odnowy wsi oraz planowania ekologiczno-krajobrazowego.

W wielu krajach UE istnieje ścisła koordynacja z planowaniem przestrzennym wszelkich przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczących tak rolniczej przestrzeni produkcyjnej, jak i wiejskich jednostek osadniczych [Koreleski 2005a].

W ramach tzw. zintegrowanego rozwoju wsi w Niemczech, który kierowany jest przez zarządy do spraw rozwoju obszarów (Landentwicklungsverwaltungen) – mieszczą się regulacje dotyczące nieruchomości, zagospodarowania terenu, rozwiązywania konfliktów związanych z użytkowaniem ziemi, ochroną środowiska itp. [Geierhos, Ewald, Schlosser 2006].

Dla przykładu, realizacja zadań proekologicznych w Bawarii w ramach urzędzeń rolnych kładzie ogromny nacisk m.in. na renaturyzację cieków, sterowanie wpływem wód powierzchniowych (po drogach utwardzonych, powierzchniach zadarnionych), wprowadzanie zadrzewień i zakrzewień. Odnowa wsi w Bawarii – obok racjonalizacji gospodarowania, ułatwienia egzystencji i rozwoju gospodarstw, poprawy infrastruktury, pomocy w tworzeniu nowych miejsc pracy, rewitalizacji historycznej zabudowy, ochrony dóbr kultury – zapewnia dbałość o środowisko przyrodnicze (ochrona gruntów, wód, powietrza, ekosystemów, rozwój infrastruktury proekologicznej), harmonię i piękno krajobrazu. Powszechnie w krajach UE stosowana jest procedura oceny oddziaływania na środowisko – w procedurach zarówno natury planistycznej, jak i inwestycyjnej.

W planowaniu przedsięwzięć proekologicznych w rozwoju wsi i rolnictwa (przykład Bawarii) stosowana jest szczegółowa procedura oparta na szczegółowej inwentaryzacji i waloryzacji krajobrazu, planowanie terenów zieleni, opracowanie szczegółowych zaleceń dotyczących poszczególnych ekosystemów [Koreleski 2005a].

Podstawę przekształceń krajobrazu kulturowego stanowi integracja przyrody z działalnością gospodarczą, znaczną rolę odgrywają tzw. zielone projekty promujące przeznaczanie ziemi na cele ekologiczno-krajobrazowe.

Przy ocenie planów regionalnych Komisja Europejska zwraca uwagę na takie kwestie, jak: strefy o specjalnym znaczeniu dla środowiska naturalnego, obszary największej degradacji środowiska, planowanie niezbędnych inwestycji proekologicznych, strategia finansowania działań istotnych dla jakości środowiska, ramy prawne i administracyjne koordynacji polityk rozwoju regionalnego i ochrony środowiska w krajach członkowskich [Pietrzyk 2000].

ZAKOŃCZENIE

Przesłanki trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich tkwią w przechodzeniu od koncepcji modernizacji wsi i rolnictwa (przemysłowo-miejskiego systemu myślenia) do koncepcji rozwoju postindustrialnego.

Przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom, które zaznaczyły się w środowisku społeczno-gospodarczym, przyrodniczym i kulturowym wymaga zatem nowej filozofii zakładającej harmonijne połączenie racjonalności gospodarczej i możliwości tkwiących w nowych technologiach z ochroną dziedzictwa ekologicznego i kulturowego, przywracania poprawnych związków człowieka ze środowiskiem i jego składowymi.

Zrównoważony rozwój, a często także rewitalizacja obszarów wiejskich, polega zatem na znalezieniu racjonalnych rozwiązań dotyczących zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, obejmując takie bloki tematyczne, jak rolnictwo ekologiczne, agroturystyka, nowoczesna infrastruktura techniczna i społeczna (w tym także komputeryzacja), edukacja, tożsamość kulturowa [Koreleski 2004]. Istotą tych przemian jest zatem kreowanie tzw. ładu zintegrowanego, którego celem jest stopniowa eliminacja dotychczas ukształtowanych dysproporcji i deformacji, kreowanie układów minimalizujących konflikty przestrzenne, funkcjonalne, ekologiczne i społeczne na drodze poprawy jakości życia, racjonalnego użytkowania zasobów, ochrony wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego, poprawy sprawności funkcjonowania i efektywności kształtowania struktur.

Odbywa się to poprzez kreowanie wartości i zrównoważonej ekonomicznie pozycji obszarów wiejskich, w szczególności jako środowiska zamieszkania, pracy, odpoczynku w naturalnych warunkach, jak również poprzez racjonalny rozwój struktur rolnictwa.

Pomimo braku precyzyjnej definicji RZ, pomieszania ideologii z teorią, jak też braku spójnych modeli wzrostu gospodarczego, uwzględniających gospodarke zasobami naturalnymi, potencjał wytwórczy oraz ochronę środowiska – paradygmat RZ stanowi ważne wyzwanie cywilizacyjne.

Realizacja koncepcji RZ, zarówno w odniesieniu do całej gospodarki, jak też obszarów wiejskich, wymaga obok doskonalenia jej podstaw teoretycznych – właściwych instrumentów administracyjno-prawnych, takich jak skuteczne prawo ekologiczne i system jego egzekwowania, efektywne zarządzanie środowi-

skiem i przestrzenią, czy sprawne mechanizmy wspierające działalność inwestycyjną.

Polityka rolna, strukturalna i regionalna UE – wspierająca rozwój obszarów wiejskich – konsekwentnie postępuje powyższą drogą.

BIBLIOGRAFIA

- Geierhos M., Ewald W. G., Schlosser F. *Nachhaltige Landentwicklung – Antworten der ArgeLandentwicklung auf aktuelle Herausforderungen im ländlichen Raum*. ZfV (Zeitschrift für Vermessungswesen), 2006, 5 (131), s. 242–250.
- Koreleski K. *Semantyczne, teoretyczne i praktyczne problemy rozwoju zrównoważonego – ekorozwoju*. Zesz. Nauk. AR w Krakowie, Geodezja z. 18, 1999, s. 61–68.
- Koreleski K. *Teoretyczne i praktyczne zagadnienia rewitalizacji obszarów wiejskich*. Rewitalizacja obszarów wiejskich Warmii i Mazur, WFOSiGW oraz UWM w Olsztynie, 2004, s. 25–33.
- Koreleski K. *Obszary problemowe w strategii regionalnej Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem terenów wiejskich*. Acta Agraria et Silvestria, Ser. Agraria, Vol. XLIII, 2004a, s. 13–20.
- Koreleski K. *Ewolucja unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich*. Nowe tendencje w teorii i praktyce zarządzania obszarów wiejskich. Wyd. UWM w Olsztynie, 2005, s. 9–17.
- Koreleski K. *Kształtowanie i ochrona środowiska w wybranych europejskich systemach rozwoju obszarów wiejskich*. Zesz. Nauk. AR w Krakowie, Geodezja z. 21, 2005a, s. 199–208.
- Kozłowski S. *Droga do ekorozwoju*. PWN Warszawa 1994.
- Mouqué D. *Sixth Periodic Report on the social and the economic situation and development of the European Union*. The European Commission, 1999.
- Pietrzyk J. *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Piontek F. *Kontrowersje i dylematy wokół rozwoju zrównoważonego i trwałego*. Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria i kształcenie. Wyd. Ekonomia i Środowisko, t. I. Białystok 2001, s. 17–44.

Prof. dr hab. Krzysztof Koreleski
Katedra Planowania, Organizacji i Ochrony Terenów Rolniczych
Akademia Rolnicza w Krakowie
Al. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków
Tel. 012 633-40-60; e-mail: koreleski@ar.krakow.pl

Recenzent: Prof. dr hab. Władysława Stola