

DOROTA KLEPACKA-KOŁODZIEJSKA¹

DOPLATY KOMPENSACYJNE DLA GOSPODARSTW NA OBSZARACH O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA W IRLANDII

Abstrakt. W artykule przedstawiono system wspierania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Irlandii, ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki tych terenów oraz kolejnych zmian w ich delimitacji. Główną częścią badań jest prezentacja wyników analiz i ocen opisywanego systemu wsparcia rolnictwa i terenów wiejskich w irlandzkich dokumentach ewaluacyjnych z uwzględnieniem oceny zgodności instrumentu z innymi działaniami z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, stopnia, w jakim działanie wspiera dochody rolników, skali, w jakiej działanie przyczynia się do kontynuowania rolniczego użytkowania ziemi, zgodności działania z koncepcją zrównoważonego gospodarowania, efektywność administracji.

Słowa klucze: Unia Europejska, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania

CEL BADANIA

W Irlandii główną przyczyną zainteresowania polityki rolnej obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest konieczność utrzymania żywo-nych obszarów wiejskich poprzez wspieranie zatrudnienia w rolnictwie.

W 1964 roku Second Programme for Economic Expansion² zakładał zachowanie maksymalnej liczby ludności rolniczej żyjącej na odpowiednim poziomie, tworzenie żywo-nych gospodarstw, nie zagrażając zmniejszeniu populacji, oraz zapewnienie tym, którzy opuszczają rolnictwo, możliwości zatrudnienia w innych sektorach. Konieczność zapewnienia żywo-ności społeczności wiejskiej podkreślano w The National Development Plan 1994–1999³, a w Programme for

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

² Drugi Program Rozwoju Gospodarczego.

³ Narodowy Plan Rozwoju 1994–1999.

Competitiveness and Work⁴ uznano, iż polityka wiejska musi zmierzać do maksymalizowania zatrudnienia na obszarach wiejskich w celu utrzymania społeczności wiejskiej w Irlandii [Expenditure... 2005].

Dla prezentacji ważniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Irlandii wykorzystano metodę case study. W tym celu wykorzystano pięć dokumentów ewaluacyjnych:

1. *CAP Rural Development Plan 2000–2006 Mid-Term Evaluation* [2003], AFCon Management Consultants in association with University College, Ireland,

2. *Expenditure Review of the Compensatory Allowances Scheme* [2005], Department of Agriculture and Food, www.agriculture.gov.ie,

3. *Final Report for The European Commission Directorate-General For Agriculture, Ex Post Evaluation of Measures Under Regulation (EC) No 950/97 on improving The Efficiency of Agricultural Structures* [2003].

4. Kearney B., Boyle G., Walsh J. [1995]: *Evaluation of the compensatory allowances scheme in Ireland*. Brendan Kearney and Associates, Dublin (maszynopis).

5. *Special Report No 4/2003 Concerning Rural Development: Support For Less-Favoured Areas, Together With The Commission's Replies*. Court Of Auditors (Pursuant to Article 248(4), Second Subparagraph of The EC Treaty) (2003/C 151/01) OJ C 151, 27.6.2003.

Głównym przedmiotem analizy była:

- zgodność instrumentu z innymi działaniami Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- stopień, w jakim działanie wspiera dochody rolników,
- skala, w jakiej działanie przyczynia się do kontynuowania rolniczego użytkowania ziemi,
- zgodność działania z koncepcją zrównoważonego gospodarowania,
- efektywność administracji.

Okres analizy objął lata 1975–2000. Irlandia została wybrana do szczegółowej analizy z uwagi na rozbudowaną ewaluację instrumentu, długoletnie doświadczenie w wykorzystaniu dopłat kompensacyjnych oraz dostępność materiałów w języku angielskim.

ROZMIARY ZJAWISKA I JEGO ROZKŁAD PRZESTRZENNY

Z Sekcji Gwarancji finansowany jest wyłącznie Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, który stanowi 83,4% programów rozwoju wsi. Pozostałe to działania obszarów Celu 1 oraz program LEADER+ (tabela 1).

Na wsparcie LFA w Irlandii przeznaczono 1490,7 mln euro, z czego 435,1 mln euro współfinansowała Sekcja Gwarancji FEOGA, tyle samo budżet państwa. Dodatkowo uruchomiono finansowanie krajowe ONW, na które przeznaczono 620,5 mln euro [Ireland... 2000].

⁴ Program na rzecz wspierania Konkurencyjności i Zatrudnienia.

TABELA 1. Planowana alokacja finansowa programów wspierania obszarów wiejskich w Irlandii w latach 2000–2006

Program	Całkowite wydatki publiczne [mln euro]	Udział budżetu UE [mln euro]	Udział programów w finansowaniu ogólnym [%]
1. Pojedynczy Dokument Programowy Rozwoju Wiejskiego (Sekcja Gwarancji) z priorytetami ^a	4988,000	2388,90	100
a. Wcześniejsze emerytury	764,600	369,90	15,3
b. Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania	1490,700	435,10	29,9
c. Działania rolno-środowiskowe	2039,900	1233,10	40,9
d. Zalesianie gruntów rolnych	687,900	350,80	13,8
e. Pomoc techniczna	4,900	–	0,1
f. Inne wynikające z poprzedniego okresu planowania	337,000	252,80	
2. Działania Celu 1	621,850	169,40	
3. Program LEADER+	109,285	47,90	
Razem	4406,230	2556,20	

^a Włączając kontynuację działań z poprzedniego okresu oraz ewaluację.

Źródło: *Review of Area – based Less Favoured Area Payment Across EU Member States*, 2003.

W Irlandii 99,5% to obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyznaczone na podstawie artykułu 19. Rozporządzenia Rady 1257/99. Kryteria zastosowane do określenia tych obszarów to:

- słaba jakość gleb: poniżej 7,8% obszaru musi być zaorane, poniżej 1 DJP/ha powierzchni paszowej,
- dochód gospodarstwa: dochód gospodarstwa rodzinnego na męskiego pracownika nie może przekroczyć 80% średniej krajowej,
- gęstość zaludnienia: nie więcej niż 27 osób/km² oraz co najmniej 30% całkowitej ludności pracującej zaangażowane w rolnictwo.

Powyższe kryteria musiały być spełnione przed delimitacją obszarów. Pozostałe tereny wyznaczone zostały na podstawie artykułu 20. i stanowią 0,5%.

W Irlandii istnieje modulacja dopłat ze względu na stopień upośledzenia ONW. Tereny biedniejsze, na zachodnim wybrzeżu Irlandii, zostały sklasyfikowane jako obszary o znaczniejszym upośledzeniu⁵, pozostałe, włączając obszary wyznaczone na podstawie art. 20, jako obszary o mniejszym upośledzeniu⁶. Pierwsza grupa stanowi 79,03% całkowitych LFA w Irlandii. Do jej wyznaczenia zastosowano następujące kryteria:

- potencjał jakości ziemi nie może przekroczyć 4 w skali 9-stopniowej,
- poziom średniego dochodu rolniczego na jednostkę pracy rocznie jest niższy niż 60% średniego dochodu krajowego.

W ramach LFA wyznaczono również 1,163 mln ha jako pastwiska górskie (Mountain Grazing). W wyznaczaniu tego typu obszarów zastosowano następujące kryteria [*Ireland... 2000*]:

- gleba musi być słabej jakości: wrzosowiska, turzyce, paprocie, mchy; ten typ wegetacji z reguły występuje na obszarach moorland⁷ i górskich,

⁵ More Severely Handicapped (MSH).

⁶ Less Severely Handicapped (LHS).

– gleby glejowe lub torfowiska z utrudnionymi stosunkami wodnymi (nawadnianiem) i niskim pH lub całkowicie nieprzydatne jako grunty orne.

W nowym systemie gospodarstwa na obszarach o większym stopniu upośledzenia otrzymywały 89 euro/ha za pierwsze 45 hektarów, na obszarach mniej upośledzonych 76 euro/ha za powierzchnię do 45 hektarów oraz na pastwiskach górskich (Mountain Grazing) 57 euro/ha do 60 hektarów.

Jeśli rolnik posiada grunt na trzech różnych typach obszarów, to otrzymuje płatność za typ bardziej upośledzony za pierwsze 45 ha oraz 57 euro za kolejne 15 ha.

Aby otrzymać płatność, rolnik musi spełnić następujące wymagania:

- posiadać gospodarstwo o minimum 3 ha powierzchni paszowej,
- na obszarach typu pastwiska górskie (Mountain Grazing) posiadać pastwiska dla bydła, owiec, koni i kóz,
- rolnik musi być rezydentem gospodarstwa lub zamieszkiwać w odległości do 70 mil od zarządzanego gospodarstwa,
- przestrzegać Dyrektywy Rady (EWG) 96/22.

Pierwsza lista ONW została wyznaczona w Dyrektywie Rady (EWG) 75/272 w kwietniu 1975 roku. Za tereny te uznano 3,98 mln ha, co stanowiło 57,8% obszaru Irlandii. Wskutek kolejnych rozszerzeń w 2006 roku stanowiły one 5,155 mln ha, czyli 74,8% powierzchni kraju [*Expenditure...* 2005].

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyznaczone są w ramach drugiej grupy ONW – inne obszary, znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji, które przez administrację krajową zostały podzielone na dwie podkategorie. Pierwsza to Znacznie Upośledzone Obszary (More Severely Handicapped - MSH) - około 4,075 mln ha, tereny biedniejsze, głównie w zachodniej Irlandii. Druga to Mniej Upośledzone Obszary (Less Severely Handicapped – LSH) – około 1,053 mln ha.

Kryteria zastosowane do określenia tych obszarów były następujące [*Expenditure...* 2005]:

- średnie plony zbóż poniżej 60% średniej dla UE-25, przy gruntach rolnych stanowiących co najmniej 60% użytków rolnych,
- trwałe użytki zielone 60% i powyżej użytków rolnych,
- łączne ujęcie obu kryteriów: gruntów ornych dających niskie plony oraz trwałych użytków rolnymi w UR 60% i powyżej,
- pogłowie bydła 1 DJP/ha powierzchni paszowej i poniżej przy powierzchni paszowej 60% i powyżej użytków rolnych,
- ekstensywna uprawa gajów oliwnych z gęstością sadzenia poniżej 100 drzew na hektar i powyżej 60% użytków rolnych.

Powyższe kryteria musiały być spełnione symultanicznie przed delimitacją obszarów. Znacznie Upośledzone Obszary muszą spełniać 5 wymienionych kryteriów oraz dodatkowo nie mogą przekroczyć 4 punktów w skali 1–9 jakości ziemi, a poziom dochodu z rolnictwa nie może przekroczyć 60% średniej krajowej. Mniej Upośledzone Obszary muszą spełnić tylko 5 kryteriów bazowych.

⁷ Moorland – tereny wyżynne, charakteryzujące się występowaniem wrzosowisk.

W ramach tych dwóch podkategorii wyznaczono około 1,501 mln ha obszarów pastwisk górskich (Mountain Type Grazing – MTG). Ponadto 0,027 mln ha (niespełna 1% ONW w Irlandii) kwalifikuje się do kategorii trzeciej – obszary podlegające pewnym specyficznym utrudnieniom, głównie na wybrzeżu [*Expenditure...* 2005]. Do wyznaczenia trzeciego typu obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania zastosowano następujące kryteria:

- słabej jakości gleby: wrzosowiska, turzyce, paprocie, mchy; ten typ wegetacji z reguły występuje na obszarach podgórskich i górskich,
- gleby glejowe lub torfowiska z niekorzystnymi stosunkami wodnymi i niskim pH, całkowicie nieprzydatne jako grunty orne.

W ciągu 20 lat Irlandia powiększyła powierzchnię ONW o 17%⁸. Pierwsze rozszerzenie, o 32,4 tys. ha i 0,5% użytków rolnych, zostało dokonane w grudniu 1976 roku. Zmiana dotyczyła wyłącznie obszarów znacznie upośledzonych (MSH). Drugie rozszerzenie miało miejsce w 1981 roku. Listę ONW uzupełniono o 41,2 tys. ha MSH, 19,4 tys. ha pastwisk górskich. Ponadto przekwalifikowano 49,9 tys. ha obszarów z kategorii LSH na MSH. Wzrost powierzchni LFA wyniósł 0,8% użytków rolnych [Kearney i in. 1995].

Negocjacje w zakresie zmian trzeciego rozszerzenia trwały od 1981 roku, zaakceptowano je 4 lata później. Utworzono 173,4 tys. ha nowych LFA. Zmieniono klasyfikację 138,73 tys. LSH oraz 190,7 tys. górskich, na MSH oraz 49,5 tys. górskich przeklasyfikowano na LSH. Po trzecim przeglądzie obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania wynosiły 4249,8 tys. ha, co stanowiło 61,7% kraju. Wzrost powierzchni LFA wyniósł 1,6% UR [Kearney i in. 1995].

Koncepcja czwartego rozszerzenia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania powstała w 1986 roku. Początkowo planowano przekwalifikować wszystkie LSH i górskie do MSH oraz rozszerzyć LFA o 75 tys. ha (o 1,5% użytków rolnych kraju). W lutym 1987 roku przedstawiono propozycję Komisji Europejskiej, która nie zgodziła się na powiększenie areалу LFA, gdyż Irlandia w poprzednich latach wykorzystała swój limit. Nie wyrażono również zgody na reklasyfikację wszystkich LSH oraz obszarów górskich. W listopadzie Irlandia ponownie przedstawiła Komisji Europejskiej propozycje, które zawierały następujące elementy:

- zmiana limitu na kwalifikowaną liczbę bydła oraz płatności maksymalnej na MSH,
- niższy poziom płatności na bydło na obszarach LSH i zmiana liczby oraz wysokości płatności,
- wyznaczenie nowych LSH, które otrzymywałyby takie płatności jak dotychczasowe LSH, ale bydło nie byłoby kwalifikowane,
- podniesienie wkładu KE z 50 na 75%.

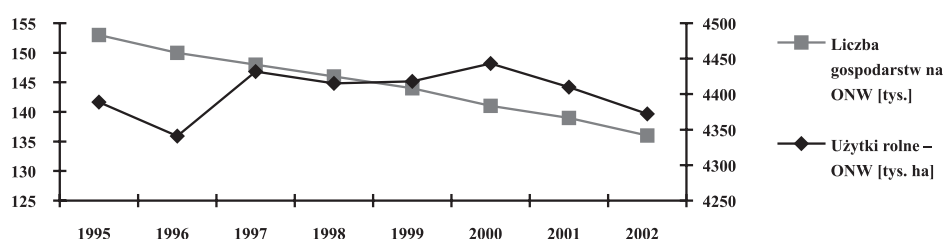
W 1989 roku Headage Division w Castlebar podjęła badania, wskutek których w 1991 roku powstała Dyrektywa Rady (EWG) 91/466. Dyrektywa likwidowała kategorię obszarów górskich. Tereny z tej kategorii przeklasyfikowano do LSH w wielkości 118,4 tys. ha, a 530,3 tys. ha przeklasyfikowano z LSH do

⁸ Rozszerzenia ONW w Irlandii miały miejsce w latach 1976, 1981, 1985, 1991 i 1996.

MSH. Wyznaczono również nowe obszary w kategorii LSH, które liczyły 777,3 tys. ha. Było to największe rozszerzenie od początku istnienia LFA, gdyż wyniosło 11,2%.

W listopadzie 1993 roku rozpoczęto kolejny przegląd ONW w Irlandii, który trwał do 1996 roku. W lipcu 1996 roku w Dyrektywie Rady (WE) 96/52 przedstawiono listę przeklasyfikowanych do MSH obszarów oraz 18670 ha nowych. W 1997 roku wykonano również suplement do Dyrektywy, wskutek czego wyznaczono kolejne 15 420 ha. W trakcie piątego rozszerzenia wyznaczono 126,4 tys. ha w LSH oraz przekwalifikowano z LSH do MSH 13,2 tys. ha. ONW w 1999 roku wynosiły 5155,4 tys. ha, z czego 79,04% stanowiło MSH, a 20,96% LSH. Od tego czasu obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania pokrywały 74,8% powierzchni kraju [Kearney i in. 1995]. Wskutek rozszerzeń i przeklasyfikowań w omawianym okresie przybyło 1040 tys. ha MSH oraz 1144 tys. ha LSH. W Irlandii istnieje modulacja, czyli różnicowanie wysokości dopłat ze względu na stopień upośledzenia ONW i wielkość gospodarstwa. Płatności na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w latach 2000–2006 do Mniej Upośledzonych Obszarów Nizinnych i wybrzeży wyniosły 76,18 euro/ha paszowy do 45 hektarów, Znacznie Upośledzonych Obszarów Nizinnych – 88,88 euro na powierzchnię paszową do maksymalnie 45 hektarów, Pastwisk Górskich, zarówno na Mniej, jak i Znacznie Upośledzonych Obszarach – 101,58 euro/ha za 10 hektarów powierzchni paszowej, oraz 88,88 euro/ha do pozostałej powierzchni paszowej do 45 hektarów [Expenditure... 2005].

Liczba gospodarstw położonych na ONW w Irlandii maleje. W latach 1995-2002 spadek wyniósł około 11%. Powierzchnia użytków rolnych zakwalifikowana do ONW od 2000 roku spadała (rysunek 1), co prawdopodobnie było spowodowane zmianą systemu naliczania dopłat kompensacyjnych w 2000 roku.



RYSUNEK 1. Liczba rolników i powierzchnia użytków rolnych na ONW w latach 1995–2002 w Irlandii
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Expenditure...* [2005] za: Central Statistic Office.

W latach 2000–2006 na wsparcie LFA w Irlandii przeznaczono 1490,7 mln euro, z czego 435,1 mln euro współfinansowała Sekcja Gwarancji FEOGA, tyle samo budżet państwa. Dodatkowo uruchomiono finansowanie krajowe ONW, na które przeznaczono 620,5 mln euro.

OCENA SYSTEMU WSPIERANIA ONW W IRLANDII WEDŁUG DOKUMENTÓW EWALUACYJNYCH

Autorzy dokumentów ewaluacyjnych przeanalizowali, na ile ONW pokrywa się z trzema schematami: Wsparcie gospodarstw, *Spółeczeństwo wiejskie*, *Ochrona środowiska wiejskiego*. Stwierdzono, iż schematy uzupełniają się – trzy wymienione działania są wyłącznie wsparciem finansowym, a ONW zaś ekonomicznym i społecznym.

Schemat Wsparcie gospodarstw zapoczątkowano w 1999 roku, z nastawieniem wyłącznie na podniesienie dochodów rolniczych. Schemat *Spółeczeństwo wiejskie* wprowadzony został w 2004 roku, wspierał dochody rolników i rybaków, niebędących w stanie utrzymać się z działalności rolniczej. Beneficjenci otrzymywali długoterminowe płatności, przy jednoczesnym zobowiązaniu do podjęcia działań na rzecz lokalnej społeczności. Dotyczyło to zaledwie 970 wniosków. Schemat Ochrona środowiska wiejskiego zaprojektowano, by nagradzać rolników za kontynuację działalności rolniczej w sposób przyjazny środowisku, ponad wymogi zwykłej dobrej praktyki rolniczej i wspomagający nowe rozwiązania środowiskowe w zarządzaniu gospodarstwem [*Evaluation...* 2005]. Schemat ONW w pewien sposób łączy założenia omówionych schematów, stanowiąc wsparcie dochodów rolniczych, przy jednoczesnym zachowaniu wymogów środowiskowych. Dodatkowo, poprzez wymóg gospodarowania 5 lat po otrzymaniu pierwszej płatności wpływa na pozostanie rolników w gospodarstwach.

Za bardziej kontrowersyjne uznano zgodność celów schematu ONW oraz schematów związanych z rentami strukturalnymi i zalesianiem. Celem rent strukturalnych było zachęcenie starszych rolników do przejścia na emeryturę i przekazanie gospodarstw młodszym rolnikom, a tym samym poprawa żywotności ekonomicznej gospodarstwa oraz wykluczenie gruntów, które nie nadają się do użytkowania rolniczego. Celem ONW natomiast – motywowanie rolników do kontynuacji prowadzenia gospodarstwa. W ewaluacji z 1995 roku rekomendowano wprowadzenie do działania ONW limitu wieku beneficjenta, gdyż w połowie lat dziewięćdziesiątych aż 22% rolników miało powyżej 66 lat, a dopłaty kompensacyjne na tę grupę wyniosły 20 mln funtów irlandzkich. W okresie programowania 2000–2006 limit wieku wynosił 66 lat. Jest to kontrowersyjna zmiana, gdyż z jednej strony więcej środków przeznaczanych jest dla młodych rolników, z drugiej duża grupa rolników po 66 roku życia nie decyduje się na rezygnację z pracy w rolnictwie, a jednocześnie odcięta jest od części programów, ma więc ograniczone możliwości inwestycyjne, pozostaje w osłabieniu.

W przypadku działania związanego z zalesianiem uznano, iż dopłaty kompensacyjne są powodem ograniczonej partycypacji w tym schemacie⁹, ze względu na to, że za obszar już zalesiony rolnik nie otrzymuje dopłaty, a stawka dopłat kompensacyjnych na ONW jest wyższa niż za zalesianie.

⁹ Planowano 20 tys. ha/rocznie, a w latach 1996–2003 zalesiano 14 tys. ha/rocznie.

Druga część oceny schematu dotyczyła stopnia, w jakim ONW wspiera dochody rolnicze. Ewaluatorzy zadali sobie następujące pytania:

- czy rolnicy z ONW mają niższe dochody niż pozostali rolnicy?
- w jakim stopniu dopłaty kompensacyjne wpływają na dochody gospodarstw na ONW?
- jaki jest udział dopłat w dochodzie gospodarstw o różnych kierunkach produkcji, wielkości i położeniu?

W tym celu porównano dochód gospodarstw z ONW i spoza ONW. W dokumentach irlandzkich gospodarstwa podzielono według następujących kierunków: mleczne, z przewagą produkcji mleka, bydłecze, z przewagą bydła, z przewagą owiec, z przewagą produkcji roślinnej. Na ONW najwyższe dochody uzyskiwały gospodarstwa roślinne i mleczne, najniższe utrzymujące bydło oraz z przewagą bydła. Poza ONW najwyższe dochody uzyskiwały gospodarstwa mleczne i z przewagą produkcji mlecznej, najniższe, jak w przypadku ONW – bydłecze i z przewagą bydła (tabela 2).

TABELA 2. Poziom dochodu gospodarstw o różnych kierunkach produkcji na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz udział dopłat kompensacyjnych w tych dochodach w 2003 roku

Kierunki gospodarstw	Średni dochód rodziny rolniczej [euro]			Dopłaty kompensacyjne na gospodarstwo [euro]	Udział dopłat kompensacyjnych w dochodach [%]	Procent, w jakim dopłaty kompensacyjne wyrównują różnicę w dochodach [%]
	poza ONW	na ONW bez dopłat kompensacyjnych	na ONW z dopłatami kompensacyjnymi			
Mleczne	32 513	26 230	28 934	2704	9	8
Z przewagą produkcji mlecznej	25 585	20 916	24 184	3268	14	13
Bydło mięsne	9 007	4 887	7 168	2281	32	26
Z przewagą bydła	9572	5752	7774	2022	26	21
Z przewagą owiec	10 142	10 292	13 388	3096	23	–
Z przewagą produkcji roślinnej	24 433	31 532	34 354	2822	8	–
Wszystkie kierunki	20 484	10 910	13 435	2525	19	13

Źródło: *Expenditure...* 2005.

W przypadku gospodarstw roślinnych te z ONW osiągały wyższe dochody niż poza ONW, podobna sytuacja występowała w gospodarstwach utrzymujących głównie owce, lecz w tym przypadku różnica była nieznaczna. Najwyższe dopłaty otrzymywały gospodarstwa z przewagą produkcji mlecznej oraz owiec. Warto zwrócić uwagę, iż dopłaty do gospodarstw z przewagą owiec i produkcją roślinną dodatkowo pogłębiały różnicę w dochodach gospodarstw na ONW i poza ONW na niekorzyść tych drugich, zwłaszcza że udział dopłat w gospodarstwach roślinnych był niewielki i wynosił 8%. W gospodarstwach o niskich dochodach dopłaty stanowią największy udział. Najniższe dopłaty otrzymywały gospodarstwa o najniższym dochodzie, czyli bydłecze z przewagą bydła, lecz dopłaty stanowiły w nich największy udział w dochodzie spośród wszystkich grup gospodarstw, w tych grupach różnica w dochodzie w porównaniu z gospodarstwami poza ONW była kompensowana w najwyższym stopniu. Największa

różnica w dochodach na ONW bez dopłat i poza ONW występowała tam, gdzie dochód był najniższy, na poziomie około 50% (tabela 2).

Sytuacja nie zmieniła się od początku lat dziewięćdziesiątych, subsydia stanowiły większy udział w dochodzie w gospodarstwach utrzymujących bydło i owce, udział ten wynosił kolejno 32 i 33% [Kearney i in.1995]. Średnio dla wszystkich gospodarstw udział dopłat kompensacyjnych w 2003 roku wyniósł 19%, co względem poprzedniej ewaluacji z 1993 roku oznaczało wzrost o 2%.

Kolejnym ważnym elementem oceny był udział dopłat kompensacyjnych w dochodach z gospodarstwa według ich powierzchni¹⁰. Wykazano, iż udział dopłat kompensacyjnych w dochodzie z gospodarstwa jest odwrotnie proporcjonalny do ich wielkości. Udział dopłat kompensacyjnych w dochodach gospodarstw najmniejszych był 5-krotnie większy niż w gospodarstwach powyżej 100 ha (tabela 3).

TABELA 3. Dochód rolniczy gospodarstw o różnej wielkości na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz udział dopłat kompensacyjnych w tych dochodach w 2003 roku

Obszar gospodarstw [ha]	Dochód rodziny rolniczej na ONW z dopłatami kompensacyjnymi [euro/rok]	Dopłaty kompensacyjne do gospodarstwa [euro/rok]	Udział dopłat kompensacyjnych w dochodach [%]
2–10	2 043	857	42
10–20	5 537	1587	29
20–30	9 079	2222	24
30–50	17 857	3123	17
50–100	30 013	3637	12
Powyżej 100	51 375	4873	9
Gospodarstwa wyżynne	10 165	2869	28
Razem	13 435	2525	19

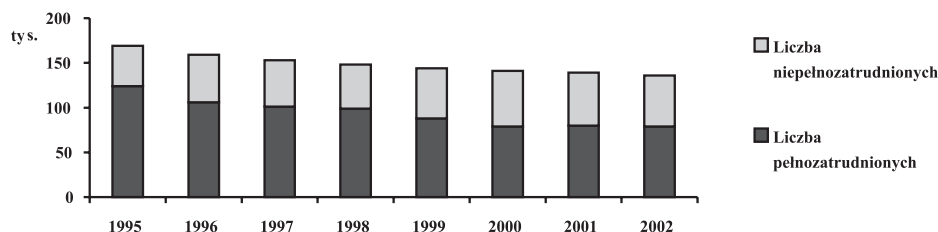
Źródło: *Expenditure...* 2005.

Gospodarstwa z dochodem rolniczym poniżej 2500 funtów irlandzkich rocznie na obszarach poza LFA stanowiły 40% wszystkich gospodarstw, a na obszarach LFA – od 69 do 75%. W miarę wzrostu dochodu zmniejsza się udział dopłat kompensacyjnych. Ten związek nie był tak silnie progresywny, jak w przypadku udziału subsydiów łącznie w dochodzie z gospodarstwa.

Ewaluatorzy rozważali, czy gospodarstwa, w których dochód przekracza 15 tys. funtów, powinny otrzymywać subsydia, co dotyczy również dopłat kompensacyjnych. Pomimo iż dopłaty te nie stanowiły dużego udziału w dochodach w tych gospodarstwach, były wydatkiem budżetowym. Ostatecznie autorzy nie rekomendowali redukcji płatności dla gospodarstw osiągających powyżej 15 tys. funtów, gdyż gospodarstwa o niższym dochodzie miały wyższe dochody spoza gospodarstwa [Kearney i in.1995].

Gospodarstwa w Irlandii są coraz bardziej zależne od dodatkowych źródeł dochodów spoza rolnictwa. Liczba rolników pracujących wyłącznie w gospodar-

¹⁰ Grupy gospodarstw w kategorii powierzchni mierzonej w ha UR podzielono następująco: poniżej 10, 10–20, 20–30, 30–50, 50–100, powyżej 100.



RYSUNEK 2. Liczba rolników pełno- i niepełnozatrudnionych w rolnictwie w latach 1991–2002 w Irlandii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Expenditure...* [2005] za: *Farm Structure Survey* [1993, 1995, 1997, 1999] i *Census of Agriculture* [1991, 2000] i *Estimates from June agricultural survey* [2001, 2002].

stwie spadła w latach 1991–2002 o połowę, a rolników zatrudnionych na część etatu wzrosła o 26% (rysunek 2).

W latach 1973–1995 udział pozarolniczych źródeł dochodu wzrósł dwukrotnie. Według badań z 1993 roku, pracowało poza gospodarstwem 17,6% właścicieli gospodarstw położonych na ONW, 6,8% ich partnerów, w 5,3% przypadków pracowali oboje, 70,2% gospodarstw zaś nie posiadało dochodów pozarolniczych. W 2003 roku około 50% rolników, bądź ich współmałżonków pracowało poza gospodarstwem. W latach 1998–2003 udział dochodu spoza gospodarstwa w łącznych dochodach wzrósł z 49 do 61%. W 74% gospodarstw rolnik bądź współmałżonka uzyskiwali dochody z pracy poza gospodarstwem – z rent, emerytur i innych płatności socjalnych.

W gospodarstwach prowadzonych w niepełnym wymiarze godziny dopłaty ONW stanowiły większy udział w dochodzie niż w gospodarstwach prowadzonych w pełnym ich wymiarze. Ponadto w pierwszej grupie dopłaty powodowały zrównanie dochodów gospodarstw położonych na ONW i poza (tabela 4). Można przypuszczać, iż gospodarstwa o niepełnym zatrudnieniu to gospodarstwa mniejsze, mniej korzystnie położone, co zmusiło właścicieli do szukania dodatkowych źródeł dochodu. W ewaluacji z 1995 roku odrzucono postulat, aby nie dopłacać rolnikom pracującym w gospodarstwie w niepełnym wymiarze godzin, co mogło wiązać się z rezygnacją z prowadzenia przez nich działalności rolniczej.

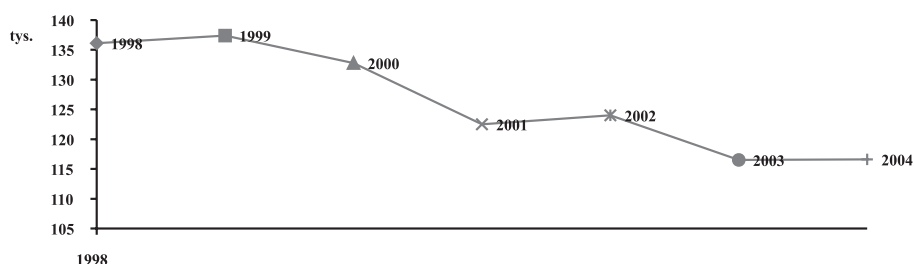
TABELA 4. Poziom dochodu rolniczego pełno- i niepełnozatrudnionych w rolnictwie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i poza tymi obszarami w 2003 roku

Rodzaj zatrudnienia	Dochód rolniczy [euro]			Udział dopłat ONW w dochodzie rolniczym [%]
	poza ONW	na ONW bez dopłat	na ONW z dopłatami	
Niepełne zatrudnienie w rolnictwie	6 665	4 429	6 568	32,6
Pełne zatrudnienie w rolnictwie	31 727	24 301	27 625	26,9

Źródło: *Expenditure...* 2005.

Trzecim elementem oceny ewaluatorów był stopień, w jakim schemat ONW przyczynił się do zachowania żywotności obszarów wiejskich poprzez wspieranie kontynuowania rolniczego użytkowania ziemi. Za żywotne społeczeństwo wiejskie uznano obszary, gdzie wsie nie są wyludnione, ludność ma możliwość znalezienia zatrudnienia w rolnictwie bądź poza nim, infrastruktura i usługi są dostatecznie rozwinięte oraz społeczność wiejska jest aktywna.

Liczba ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich w Irlandii wzrosła w latach 1996–2002 o 3% (z 1511 do 1556 tys. osób), zatrudnienie zaś w rolnictwie w latach 1998–2004 spadło o 14% (rysunek 3).



RYSunEK 3. Liczba zatrudnionych w rolnictwie w Irlandii w latach 1998–2004

Źródło: *Expenditure...* 2005.

W ewaluacji z 1995 roku audytorzy zauważali, iż żywotna społeczność wiejska nie jest uzależniona wyłącznie od ciągłości użytkowania ziemi, lecz od wielu czynników pozostających poza działalnością rolniczą, takich jak pojawiające się możliwości w innych sektorach, ceny produktów rolnych, ceny nieruchomości rolnych [Kearney i in. 1995].

Audytorzy zbadali, na ile podniesienie dochodów w gospodarstwach znajdujących się na ONW spowodowało utrzymanie populacji na obszarach wiejskich. Podkreślano, iż nie ma możliwości precyzyjnego oddzielenia wpływu dopłat kompensacyjnych na zmiany w zaludnieniu z uwagi na fakt, iż warunki demograficzne danego regionu zależne są od wielu czynników, takich jak: zmiany postaw i wartości społecznych, zmiany na rynku pracy w Irlandii i Wielkiej Brytanii, ogólne zmiany związane z charakterem i lokalizacją działalności gospodarczej. Przeanalizowano dynamikę urodzeń, zgonów, migracji oraz strukturę ludności wiejskiej i pracującej w rolnictwie ze względu na płeć oraz wiek na ONW i poza nimi. Z badań wynika, iż obszary o niekorzystnych warunkach są terenami o niższym poziomie przyrostu naturalnego, wyższym poziomie emigracji oraz gorszej strukturze wieku i płci niż poza LFA. Pomimo wsparcia rolnictwa liczba zatrudnionych w nim znacznie zmalała. Według autorów, trudno jest przypisać zmiany demograficzne pojedynczemu czynnikowi, jednakże większość miejsc pracy stworzonych na LFA od połowy lat siedemdziesiątych miało charakter pozarolniczy.

Trudno jest również ocenić, na ile dopłaty kompensacyjne wpływają na wzrost dbałości rolników o środowisko, jego ocena wymaga bowiem długiej

perspektywy. Twierdzono natomiast zgodność działań rolniczych z zasadami zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Spośród 5912 skontrolowanych w 2003 roku rolników 199 nie spełniało wymogów.

Zbadano również koszty administracyjne obsługi schematu ONW i ustalono, iż najwyższe koszty występują w przypadku gospodarstw utrzymujących owce oraz bydło, czyli tam, gdzie płatności były największe. Najwyższe koszty administracyjne wiązały się z gospodarstwami średniej wielkości (20–50 ha) i ze średnią liczbą pogłowa, najniższe zaś do 10 i powyżej 100 ha. Według wieku, największe koszty administracyjne zanotowano w grupie rolników między 45–60 rokiem życia. Ponadto obsługa administracyjna gospodarstw, gdzie nikt z współwłaścicieli gospodarstwa nie pracował poza gospodarstwem, była najdroższa, najniższe koszty zanotowano tam, gdzie dwie osoby pracowały poza gospodarstwem. Im wyższe były dochody, tym niższe koszty administracyjne udzielania dopłat kompensacyjnych [Kearney i in. 1995].

WNIOSKI

Przeprowadzone w Irlandii badania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków:

1. Udział dopłat kompensacyjnych jest największy w gospodarstwach o najniższych dochodach. Jednocześnie w tych gospodarstwach dopłaty z tytułu położenia na ONW w najwyższym stopniu kompensują różnicę w dochodach na i poza ONW, nie wyrównują jednak dochodów na tych dwóch rodzajach obszarów.
2. Gospodarstwa z przewagą owiec i produkcji roślinnej otrzymują wyższe dochody na ONW niż poza ONW, można więc postawić tezę, iż następuje w nich nadkompensacja.
3. Udział dopłat kompensacyjnych w gospodarstwach o najmniejszej powierzchni jest największy i maleje wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa.
4. Udział dopłat w dochodach gospodarstw prowadzonych w niepełnym wymiarze godzin jest większy niż w gospodarstwach prowadzonych w pełnym wymiarze.
5. Istnieją trudności w ocenie wpływu schematu na żywotność obszarów wiejskich.

BIBLIOGRAFIA

- CAP Rural Development Plan 2000–2006 Mid-Term Evaluation*, 2003. AFCon Management Consultants in association with University College, Ireland.
- Expenditure Review of the Compensatory Allowances Scheme*, 2005. Department of Agriculture and Food (www.agriculture.gov.ie).
- Final Report for The European Commission Directorate-General For Agriculture, Ex Post Evaluation of Measures Under Regulation (EC) No 950/97 on improving The Efficiency of Agricultural Structures*, 2003.
- Ireland: CAP Rural Development Plan 2000–2006*, 2000 (www.agriculture.gov.ie).
- Kearney B., Boyle G., Walsh J., 1995: *Evaluation of the compensatory allowances scheme in Ireland*. B. Kearney and Associates, Dublin (maszynopis).

Special Report No 4/2003 Concerning Rural Development: Support For Less-Favoured Areas, Together With The Commission's Replies. Court Of Auditors (Pursuant to Article 248(4), Second Subparagraph of The EC Treaty) (2003/C 151/01) OJ C 151, 27.6.2003.

Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie artykułu 20 oraz 201 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

COMPENSATION PAYMENTS IN IRELAND FOR FARMS OPERATING IN AREAS CHARACTERISED BY UNFAVORUABLE CONDITIONS

Abstract. The author of the article describes the system of assistance to areas with unfavourable conditions that operates in Ireland, presenting the characteristic features of these areas and successive changes in their delimitation. The main part of the article is devoted to the presentation of the results of analyses and assessments of the described system of assistance to agriculture and rural areas contained in the Irish evaluation documents which take into account the instrument's compatibility with other measures envisaged by the Plan for the Development of Rural Areas, the degree of the system's contribution to the continuation of farming, the system's compatibility with the concept of sustainable husbandry, and the efficiency of administrative authorities.

Key words: European Union, areas with unfavourable conditions