

# Jan Stoksik

---

## Spółeczno-gospodarcze cele rent strukturalnych w rolnictwie polskim

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 7/3, 99-132

---

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jan Stosik\*

## SPOŁECZNO-GOSPODARCZE CELE RENT STRUKTURALNYCH W ROLNICTWIE POLSKIM

Rolnictwo polskie, także po uzyskaniu przez nasz kraj członkostwa w UE, wymaga nadal dalszych, radykalnych przekształceń strukturalnych, głównie w odniesieniu do gospodarstw rolnych. Potrzeba tych przekształceń przed naszą akcesją do UE wynikała w głównej mierze z pilnej konieczności dostosowywania polskich gospodarstw rolnych do standardów unijnych. Potrzeba ta nie ustała również po 2004 r., gdyż nadal wiele gospodarstw rolnych w Polsce nie spełnia tych standardów. Ponadto Polska, już jako kraj członkowski UE, w całej rozciągłości podlega reżimowi Wspólnej Polityki Rolnej, a w jej ramach ciągle ewoluującemu nurtowi polityki strukturalnej.

Rolnictwo polskie okresu powojennego, mimo wielu różnic ustrojowych, wykazuje szereg podobieństw do rolnictwa krajów byłej „piętnastki” UE. Dlatego też na użytek niniejszej pracy pożytecznym będzie przybliżenie stosowanych przez kraje Wspólnoty mechanizmów rozwiązywania podobnych lub takich samych problemów w rolnictwie. W szczególności zasadnym wydaje się syntetyczne ukazanie roli instrumentów polityki strukturalnej realizowanych w ramach utworzonej Traktatem o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Wspólnej Polityki Rolnej, a wśród nich instytucji wcześniejszych emerytur.

---

\* Dr Jan Stosik – Adiunkt, Katedra Prawa Rolnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

## 1. Polityka strukturalna Wspólnej Polityki Rolnej.

W okresie po II wojnie światowej wśród wielu podstawowych problemów gospodarczych i społecznych krajów Europy Zachodniej było zapewnienie ludności niezbędnej ilości wyżywienia. Trzeba bowiem wiedzieć, że w zakresie produkcji żywności kraje te nie były wówczas w pełni samowystarczalne. Stan ten wynikał z tego, że rolnictwo zachodnioeuropejskie cechowało się znacznym niedorozwojem, przejawiającym się niską produktywnością ziemi, pracy oraz kapitału. Przeważały gospodarstwa rolne o niewielkich rozmiarach, w dodatku podzielone na małe, odrębne działki. Ten poważny problem dotyczył rolnictwa niemal wszystkich krajów Europy Zachodniej. Przykładowo gospodarstwa rolne w Niemczech składały się przeciętnie z 11 oddzielnych działek, z których każda miała powierzchnię mniejszą niż 1 ha. Nieco lepiej sytuacja wyglądała w Belgii, gdzie przeciętne gospodarstwo rolne składało się z 6 pól, a w sąsiedniej Holandii z 4<sup>1</sup>.

Problemy rolnictwa zachodnioeuropejskiego, o których mowa wyżej, zdeterminowały potrzebę podjęcia określonych działań, których zasadniczym celem było doprowadzenie do radykalnych zmian o charakterze strukturalnym w tamtejszym rolnictwie. Ograniczyły się one początkowo do prac scaleniowych oraz różnych działań interwencyjnych na rynku ziemi<sup>2</sup>. Działania te polegały m.in. na nabywaniu, a następnie sprzedaży ziemi rolnej, dokonywanych z myślą o poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, także na udzielaniu pożyczek gwarantowanych przez państwo, czy też na wypłacaniu rekompensat dla rolników zaprzestających prowadzenia gospodarstw rolnych<sup>3</sup>.

Niektóre z tych działań, w zmodyfikowanej już postaci, włączono do narzędzi realizujących cele i zadania Wspólnej Polityki Rolnej, ustanowionej w Traktacie Rzymskim z 25.3.1957 r. powołującym do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Zob. M. Tracy, *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 202 i n.

<sup>2</sup> We Francji utworzono publiczne agencje *Societes d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural* (Spółki Urzędzeń i Osadnictwa Rolniczego; SAFER). Ich zadaniem statutowym było podejmowanie działań, których generalnie sformułowany cel skierowany był na poprawę struktury obszarowej francuskich gospodarstw rolnych.

<sup>3</sup> Pierwsze ze wskazanych działań podejmowano w szerokim zakresie przy zastosowaniu rozwiązań systemowych w rolnictwie francuskim. Realizowano je głównie poprzez specjalnie w tym celu powołane przez państwo spółki cywilne funkcjonujące SAFER.

<sup>4</sup> O.J. 1992 Nr C 224/1; przywołane źródło publikacji zawiera tekst skonsolidowany Traktatu Rzymskiego, w brzmieniu przyjętym po powołaniu UE.

Tworząc EWG jej państwa założycielskie (Niemcy, Francja, Włochy, Belgia, Holandia, Luksemburg) wyraziły przekonanie, że nie jest możliwe, aby produkcja rolna mogła być kształtowana jedynie poprzez swobodnie działające mechanizmy rynkowe. Przekonanie powyższe oparte zostało na przeświadczeniu, że rolnictwo europejskie cechuje się własną specyfiką, która uzasadnia podjęcie stosownych działań interwencyjnych. Warto w kolejności wskazać na najważniejsze aspekty tej specyfiki.

Na początku należy zauważyć, że rolnictwo EWG w chwili jej utworzenia zaledwie w 85% zabezpieczało potrzeby żywnościowe Wspólnoty. Kraje tworzące Wspólnotę w różnym stopniu podejmowały już wielorakie formy interwencjonizmu rolnego, co w efekcie sprawiło, że ceny żywności w poszczególnych krajach były mocno zróżnicowane, a w każdym bądź razie stanowiły dużą część kosztów utrzymania.

Wskazane wyżej, a także inne jeszcze problemy zdeterminowały podstawowe cele Wspólnej Polityki Rolnej ustanowionej przepisem art. 3, ust. 1, pkt e Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Warto w tym miejscu zauważyć, że wskazane przepisy, określając zakres działania Wspólnoty, obok wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa, utworzyły inne jeszcze polityki, które siłą rzeczy pozostają między sobą w ścisłej korelacji. W takiej właśnie korelacji ze Wspólną Polityką Rolną pozostają takie polityki jak: handlowa, społeczna, czy też polityka w dziedzinie środowiska naturalnego.

W początkowym okresie funkcjonowania EWG, najogólniej ujmując jej istotę, stanowiła ona w głównej mierze wspólnotę rynkową. Przepisy przywołanego już wyżej art. 3 Traktatu Rzymskiego najwięcej miejsca poświęcają właśnie sprawom funkcjonowania rynku Wspólnoty. Zgodnie z nimi, rynek Wspólnoty ma się charakteryzować przede wszystkim zniesieniem między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału ( art. 1 ust. 1 lit. c Traktatu). Ma on poza tym funkcjonować przy niezakłóconej konkurencji wewnętrznej oraz rządzić się tak przepisami wspólnotowymi, jak też krajowymi, wzajemnie z sobą zharmonizowanymi. Wskazana wyżej sytuacja na rynkach artykułów żywnościowych Zachodniej Europy wymagała zatem pilnych i zdecydowanych działań, które doprowadziłyby do ujednoczenia zasad w obrębie wspólnotowego, jednolitego już rynku, obejmującego cały obrót towarowy. Ten stan rzeczy sprawił, że wytyczone przez Traktat Rzymski cele Wspólnej Polityki Rolnej, realizowane były przez długie lata poprzez przeważające liczebnie instrumenty polityki rynkowo-dochodowej<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Na temat Wspólnej Polityki Rolnej patrz.: A. Jurewicz, E. Tomkiewicz [w:] *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, (red. A. Jurewicz), Warszawa 2007; tychże, *Polityka Rolna Wspólnoty w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995.

Istotne znaczenie w sprecyzowaniu treści Wspólnej Polityki Rolnej, zwłaszcza w dopracowaniu jej zasad, miała konferencja w Stresie (3–12.7.1958 r.). Po dzień dzisiejszy stanowią one fundament funkcjonowania tej polityki. Są nimi w kolejności:

Zasada jednolitości rynku, która oznacza swobodny przepływ towarów rolnych pomiędzy państwami członkowskimi, wprowadzenie wspólnych cen oraz jednolitych regulacji funkcjonowania rynku rolnego. W tym ostatnim przypadku chodzi głównie o ochronę przed konkurencją zewnętrzną oraz wprowadzenie jednakowych reguł handlu z krajami trzecimi i wspólnych przepisów sanitarnych.

Druga z zasad – preferencji produkcji rolnej krajów Wspólnoty – przyznaje priorytet w zaopatrzeniu rynku wewnętrznego produktami rolnymi wytworzonymi na terenie krajów członkowskich, chroniąc go jednocześnie przed tańszymi produktami z importu.

Wreszcie zasada trzecia – solidarności finansowej – zobowiązuje wszystkie kraje członkowskie do solidarnego uczestnictwa w kosztach funkcjonowania wspólnego rynku produktów rolnych. W praktyce prowadzi to do tego, że kraje zamożniejsze, o relatywnie niewielkim znaczeniu rolnictwa finansują Wspólną Politykę Rolną w krajach biedniejszych oraz tych, gdzie rolnictwo ma mniejsze znaczenie gospodarcze i społeczne<sup>6</sup>.

Tak określone zasady mają prowadzić do realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej, które szeroko i elastycznie zarazem określili przepisy art. 33 ust. 1 Traktatu Rzymskiego. Są nimi:

- zwiększenie wydajności produkcji rolnej poprzez rozwój postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej, w szczególności przez podniesienie dochodów osób pracujących w rolnictwie;
- stabilizacja rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- zapewnienie rozsądnych cen żywności dla konsumentów.

Wskazując na powyższe cele Traktat Rzymski nie sprecyzował ich hierarchii, co w efekcie nadało im dużą elastyczność. Pozwala to w zależności od oceny konkretnej w danej chwili sytuacji na rynku artykułów żywnościowych dokonywać zmian priorytetów w obrębie wskazanych wyżej celów Wspólnej Polityki Rolnej.

<sup>6</sup> Szerzej patrz.: A. Jurcewicz [w:] *Wspólna Polityka...*, op.cit., s. 46 i n.

Z myślą o finansowaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej utworzony został w 1962 r. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>7</sup>. Fundusz ten funkcjonował do końca 2006 r. Podzielony został na dwie sekcje: orientacji oraz gwarancji. Z pierwszej z nich pokrywane były wydatki w zakresie polityki rynkowo-cenowej, zaś z sekcji orientacji finansowano politykę strukturalną służącą przeobrażeniom strukturalnym w rolnictwie.

W pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, z uwagi na pilną potrzebę realizacji jej celów, była ona realizowana przy wykorzystaniu szeroko rozbudowanych mechanizmów cenowych. Dla większości produktów, w zależności od konkretnej branży, przyjęto jednolite ceny. Konsekwentnie realizowana polityka rynkowo-cenowa już od samego początku pochłania większość środków finansowych pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Były one wydatkowane na działania interwencyjne na różnych rynkach branżowych, niezależnie od tego, jakiego produktu oraz producenta dotyczyły. Zauważyć przy tym należy, że stosowane mechanizmy finansowego wsparcia tej polityki spowodowały z jednej strony zdecydowany wzrost produkcji rolnej, z drugiej jednak, osiągana w ten sposób poprawa dochodowości producentów rolnych nie miała charakteru trwałego, powodując jedynie efekt krótkotrwały, w postaci poprawy dochodów, najczęściej w okresie jednego tylko roku.

Taki stan rzeczy zdeterminował potrzebę reformy Wspólnej Polityki Rolnej, w jej ówczesnym kształcie. Pierwsza z nich, określana jako tzw. Plan Mansholta, przyjęta została przez Komisję Europejską w 1968 r. w formie Memorandum w sprawie reformy rolnictwa w EWG<sup>8</sup>.

Plan Mansholta zorientowany był wyraźnie na dokonanie radykalnych reform strukturalnych w rolnictwie wspólnotowym, głównie poprzez doprowadzenie do powstania większych obszarowo gospodarstw rolnych<sup>9</sup>. Plan zakładał wycofanie z pracy w rolnictwie około pięciu milionów osób i jednoczesne zaprzestanie rolniczego użytkowania ok. 5 mln. ha użytków rolnych. W ocenie twórców Planu ok. 80% gospodarstw rolnych Wspólnoty to gospodarstwa za małe, by racjonalnie wykorzystać pracujące w nich osoby oraz posiadany kapitał.

<sup>7</sup> O.J. 1962 Nr C 992/62; Fundusz ten przywoływany jest często pod nazwą FEOGA, będącą francuskim skrótem *Fonds Europeen d'Orientation et de Garantie Agricoles*, bądź też EAG-GF stanowiącym skrót od ang. wyrazów *European Agricultural Guarantee and Guidance Fund*.

<sup>8</sup> Nazwa pochodzi od nazwiska jego twórcy, S. Mansholta, ówczesnego Komisarza Rolnego Wspólnoty.

<sup>9</sup> Szerzej patrz: A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 126 i n.

Działania, o których mowa wyżej, miały w założeniu prowadzić przede wszystkim do obniżenia wysokich cen gwarantowanych. Pozwoliłoby to w efekcie na skierowanie większych środków finansowych na działania prowadzące do trwałych zmian strukturalnych w gospodarstwach rolnych. Plan zakładał, że zmiany te przyspieszyłyby takie działania jak wcześniejsze emerytury dla rolników przekazujących ziemię w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, a także świadczoną w różnych formach pomoc finansową, mającą na celu powiększanie, lub tworzenie nowych, większych obszarowo gospodarstw rolnych.

Działaniem skierowanym na funkcjonowanie rynku wspólnotowego miała być natomiast koncentracja podaży artykułów rolnych poprzez tworzone w tym celu w układzie branżowym grupy producentów rolnych, a poprzez to zostałyby przywrócona równowaga między popytem a podażą artykułów żywnościowych.

Plan Mansholta nie został wprowadzicie zrealizowany ze względów politycznych (głównie na skutek nie zaakceptowania planowanej radykalnej redukcji zatrudnienia oraz redukcji użytkowanych rolniczo gruntów), ale doprowadził do przyjęcia w 1972 r. trzech dyrektyw, które stanowiły trzon polityki strukturalnej Wspólnoty, aż do 1985 r. Pierwsza z nich, dyrektywa Rady nr 159/72 w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych<sup>10</sup> stworzyła cały system pomocy finansowej dla wyodrębnionej przez siebie kategorii gospodarstw rozwojowych. Druga z dyrektyw, nr 160/72 w sprawie zaprzestania gospodarowania oraz realokacji gruntów rolnych<sup>11</sup> zapoczątkowała w istocie instytucję wcześniejszych emerytur w rolnictwie Wspólnoty. Przewidywała ona premie dla rolników w wieku od 55 do 65 lat, którzy rezygnowali z uprawy gruntów, pod warunkiem, że zostaną one sprzedane lub wydzierżawione rolnikom modernizującym gospodarstwa rolne, bądź wyłączone z produkcji rolnej. Wzory powyższej regulacji prawnej utrzymały się w kolejnych regulacjach prawnych, aż po dzień dzisiejszy. Trzecia wreszcie dyrektywa, nr 161/72 w sprawie zapewnienia środków pomocy socjalnej i ekonomicznej osobom zatrudnionym w rolnictwie oraz uzyskiwania kwalifikacji zawodowych i podnoszenia kwalifikacji rolniczych<sup>12</sup> również przez długie lata determinowała treść prawodawstwa rolnego Wspólnoty, w tym także dotyczącego wcześniejszych emerytur.

Zakres powyższych dyrektyw ulegał stopniowemu poszerzaniu, by w 1985 r. zastąpić je aktem normatywnym o charakterze kompleksowym

<sup>10</sup> O.J. 1972 Nr L 96/1.

<sup>11</sup> O.J. 1972 Nr L 96/9.

<sup>12</sup> O.J. 1972 Nr L 96/15.

oraz rangi rozporządzenia Rady. Chodzi tu o rozporządzenie Rady WE nr 797/85 w sprawie doskonalenia wydajności struktur rolnych<sup>13</sup>. Bardziej szczegółowe regulacje prawne z lat późniejszych dotyczyły wprowadzenia do ustawodawstwa ówczesnej EWG nowych mechanizmów, tj.: konwersja i ekstensyfikacja produkcji rolnej, wyłączenie z produkcji gruntów rolnych, czy w różnych formach świadczoną pomoc finansową na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych prowadzących m. in. do obniżenia kosztów produkcji. Te ostatnie, przykładowo tylko wskazane działania, wprowadzone zostały z uwagi na powstałe na skutek intensywnego subwencjonowania produkcji rolniczej, strukturalne nadwyżki artykułów żywnościowych na rynku wspólnotowym.

Kolejną zasadniczą reformę Wspólnej Polityki Rolnej zatwierdzono w 1991 r. Główne kierunki tej reformy przedstawione zostały pod nazwą Planu Mac Sharryego<sup>14</sup>. Twórcy tej reformy wyszli z generalnego założenia, że polityka rolna tworzona w okresie deficytu żywnościowego w pierwszych dziesięcioleciach okresu powojennego nie jest już adekwatna do wymogów, jakie rodzi sytuacja na rynku żywnościowym wspólnoty lat dziewięćdziesiątych. Dlatego też zmienione zostały w sposób zasadniczy priorytety Wspólnej Polityki Rolnej. Priorytet uzyskały obecnie ogólnospołeczne funkcje rolnictwa, przesuwając na dalszy plan priorytetowe dotąd, produkcyjne funkcje rolnictwa. To właśnie ta reforma zdefiniowała w istocie europejski model rolnictwa opartego na gospodarstwie rodzinnym<sup>15</sup>. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w świetle założeń tej reformy, istotnym celem polityki rolnej Wspólnoty stało się przede wszystkim utrzymanie na ziemi dostatecznej liczby rolników, co traktowano jako skuteczny sposób zachowania środowiska naturalnego oraz tradycyjnego europejskiego krajobrazu.

Kolejnym, istotnym celem eksponowanym w tej reformie, stał się wzrost konkurencyjności wspólnotowych produktów rolnych na rynkach międzynarodowych oraz wzrost efektywności produkcji rolnej. Reforma ta zakładała również przerwanie więzi, jakie występowały między rozmiarami produkcji a wielkością stosowanej do niej subwencji. Chodziło o to, aby przez realizowane dotychczas formy wspierania produkcji rolnej nie powodować jej wzrostu oraz dalszej intensyfikacji nadwyżek na rynku artykułów rolnych.

<sup>13</sup> O.J. 1985 Nr L 93/1.

<sup>14</sup> Nazwa pochodzi od nazwiska, R. Mac Sharryego – polityka irlandzkiego, Komisarza Rolnego Wspólnoty.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Ciepielewska, *Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG*, „Więś i Rolnictwo” 1992, nr 1, s. 50 i n.; teźże [w:] *Stowarzyszenie Polski z EWG – uwagi do części umowy dotyczącej rolnictwa*, „Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu” Warszawa 1992, z. 62.



Reforma polityki rolnej Wspólnoty R. Mac Sharryego zdeterminowała również liczne zmiany w ustawodawstwie rolnym. Dotychczasowe regulacje prawne zastąpiło rozporządzenie Rady nr 2328/91 w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych<sup>16</sup>. Rozporządzenie to scaliło w jednym akcie normatywnym różnorodne, dotychczas stosowane instrumenty polityki strukturalnej. W kolejnych latach przyjęte zostały dwa inne jeszcze rozporządzenia Rady dotyczące struktur rolnych, nr 2080/92<sup>17</sup> i 3669/93<sup>18</sup>.

Z przedstawionymi wyżej, w syntetycznym zresztą zarysie, nowymi aspektami Wspólnej Polityki Rolnej koresponduje również kolejna regulacja prawna dotycząca wcześniejszych emerytur rolniczych. Zawarta ona została w rozporządzeniu Rady nr 2079/92 z 30.8.1992 r. o środkach pomocy dla rolników przechodzących na wcześniejsze emerytury<sup>19</sup>. Na podstawie powyższego rozporządzenia, z wcześniejszych emerytur mogli korzystać rolnicy po ukończeniu 55 roku życia, którzy zaprzestali gospodarowania w swych gospodarstwach prowadzonych przez okres co najmniej 10 lat i przekazali znajdujące się w nich grunty, bądź to rolnikom mającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, bądź też na cele związane z poprawą ochrony środowiska naturalnego.

Pomimo pozytywnych efektów wdrażanego programu reform Mac Sharryego zdecydowano się na kolejną, choć w mniejszym już zakresie reformę Wspólnej Polityki Rolnej. W marcu 1999 r. na szczycie UE w Berlinie przyjęty został program „Agenda 2000”, w perspektywie czasowej do 2006 r. Celem kolejnej reformy unijnej polityki rolnej była stabilizacja wydatków na rolnictwo, wzrost efektywności wydatków oraz przestrzeganie dyscypliny budżetowej. W zakresie polityki strukturalnej program ten przywiązywał większą wagę do zapoczątkowanego już reformą Mac Sharryego strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich.

Podstawowym, a zarazem o kompleksowym charakterze, aktem normatywnym wspierającym rozwój obszarów wiejskich było rozporządzenie Rady nr 1257/99 WE z 17.5.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>20</sup>. Zgodnie z art.2 powyższego rozporządzenia wsparcie rozwoju obszarów wiejskich mogło dotyczyć:

- poprawy struktur w gospodarstwach rolnych oraz struktur służących przetwórstwu i sprzedaży produktów rolnych;

<sup>16</sup> O.J. 1991 Nr L 218/1.

<sup>17</sup> O.J. 1992 Nr L 215.

<sup>18</sup> O.J. 1993 Nr L 338.

<sup>19</sup> O.J. 1992 Nr L 215.

<sup>20</sup> O.J. 1999 Nr L 160/80 ze zm.

- konwersji i reorientacji potencjału produkcji rolniczej, wprowadzenia nowych technologii i poprawy jakości produktów;
- zachęcania do produkcji innej niż produkcja rolnicza;
- zrównoważonego rozwoju lasów;
- zróżnicowania działalności w celu wprowadzenia uzupełniających bądź alternatywnych form działalności;
- utrzymania i wzmocnienia prężnych struktur społecznych na obszarach wiejskich;
- rozwoju działalności gospodarczej, utrzymania i tworzenia miejsc pracy w celu zapewnienia lepszego wykorzystania potencjału,
- poprawy warunków pracy i życia;
- utrzymania i promocji niskonakładowych systemów gospodarowania rolniczego;
- zachowania i promocji wysokiej wartości przyrody oraz zrównoważonego rolnictwa respektującego wymagania środowiska;
- zlikwidowania nierówności i promocji równych szans dla kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez wspieranie projektów zainicjowanych i wdrażanych przez kobiety.

Wśród działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, a w szczególności służących poprawie struktur rolnych ważne miejsce przedmiotowe rozporządzenie wyznaczyło wcześniejszym emerytantom (art. 10–12). Zasadniczym celem, jaki można wskazać na tle analizy przepisów art. 10 analizowanego rozporządzenia, to zachęcanie starszych rolników do odchodzenia z rolnictwa i zastępowanie ich przez młodsze pokolenie, które jest bardziej mobilne do podejmowania działań prowadzących do poprawy rentowności przejętych gospodarstw.

Rolnik przechodzący na wcześniejszą emeryturę miał rekompensowane dochody, jakie uzyskiwał prowadząc gospodarstwo rolne, a także zachowywał prawo do kontynuowania niekomercyjnej działalności rolniczej oraz prawo do użytkowania budynków. Warto przy tym zwrócić uwagę na wysokość kwot wcześniejszych emerytur. Tak więc wynosiła ona 150 tys. euro rocznie dla osoby przekazującej gospodarstwo. Mogła ona także zostać zwiększona dwukrotnie, uwzględniając strukturę ekonomiczną gospodarstwa i cel przyspieszenia dostosowania struktur rolniczych. Jeśli do tego dodać przychód uzyskany w przypadku sprzedaży gospodarstwa, to uznać należy, że sytuacja materialna rolnika przebywającego na wcześniejszej emeryturze nie była zła. Bez wątplenia taki stan rzeczy zdecydowanie zachęcał do korzystania z wcześniejszych emerytur.

Przejmujący natomiast gospodarstwo rolne powinien posiadać odpowiednią wiedzę i umiejętności zawodowe, zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej w przejętym gospodarstwie przez co najmniej 5 lat, a także poprawić jego rentowność w czasie i zgodnie z regulacjami, które zostaną mu określone, uwzględniając w szczególności wiedzę i umiejętności zawodowe przejmującego powierzchnię ziemi, ilość pracy lub wielkość przychodu, zależnie od regionu oraz rodzaju produkcji.

Wcześniejsza emerytura przysługiwała również w przypadku przekazania gruntów rolnych dla produkcji nierolniczej, zwłaszcza tam gdzie produkcja rolnicza przy zachowaniu rentowności nie byłaby możliwa. To rozwiązanie przyjęte zostało z myślą o poprawie stanu środowiska naturalnego na obszarach wiejskich.

Na rozwiązaniach scharakteryzowanego wyżej pokrótce rozporządzenia Rady WE wzorowana była polska ustawa z 26.4.2001 r. o rentach strukturalnych<sup>21</sup>, a także kolejne przepisy w sprawie rent strukturalnych obowiązujące w Polsce po uzyskaniu członkostwa w UE. Będzie o nich mowa w dalszej części niniejszego opracowania.

W obecnym stanie prawnym wcześniejsze emerytury w rolnictwie UE regulowane są przepisami rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z 20.9.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>22</sup>. Ta nowa regulacja zastąpiła poprzednie rozporządzenie Rady nr 1257/1999 i podobnie jak tamten akt normatywny uregulowała sposób kompleksowy różne formy finansowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez nowy fundusz strukturalny UE, tj. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ten Fundusz oraz Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej zastąpiły funkcjonujący w latach 1962–2006 Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

Przywołane rozporządzenie zawiera przepisy regulujące wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach 3 osi priorytetowych, odpowiadających trzem zasadniczym, strukturalnym nurtom aktualnie realizowanej Wspólnej Polityki Rolnej. Pierwsza oś priorytetowa skierowana jest na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, druga z kolei na poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich, zaś trzecia na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowanie gospodarki wiejskiej. Czwarta natomiast oś priorytetowa kojarzy elementy polityki regionalnej na szczeblu niższym niż regionalny, z polityką rolną

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 52, poz. 539, ze zm.

<sup>22</sup> O.J. 2005 Nr L 277/1.

Unii Europejskiej. Będąc przedmiotem rozważań niniejszej pracy wcześniejsze emerytury uregulowane zostały głównie przepisami ujętymi w ramach pierwszej z wymienionych osi priorytetowych.

Zanim jednak dokonana zostanie analiza przepisów obowiązującego obecnie rozporządzenia Rady (WE) dotyczących wcześniejszych emerytur, celowym wydaje się zwrócenie uwagi na zakres, charakter oraz konstrukcję tego aktu normatywnego. Otóż analizowane rozporządzenie urzeczywistnia zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej przyjęte w ramach jej reformy określonej w dokumencie Agenda 2000 oraz w kolejnych jej korektach dokonanych w 2003 r.<sup>23</sup>

Na użytek prezentowanych rozważań zauważyć w szczególności należy, że po roku 2000 polityka rolna UE sukcesywnie i w coraz szerszym zakresie nawiązuje do nowych, zachodzących na terenach wiejskich problemów. Wieś unijna, w tym także wieś polska, zaczyna coraz bardziej odchodzić od tradycyjnie już ukształtowanego jej modelu, głównie w wyniku zmian zachodzących w rolnictwie, przejawiających się w coraz to większym uprzemysławianiu działalności rolniczej (np. w ramach przemysłowego tuczu trzody chlewnej opartego na zakupywanej przez hodowcę paszy przemysłowej), opuszczaniu wsi przez młodzież, czy zwiększaniu się grupy mieszkańców wsi niezwiązanych z rolnictwem. Zatem te problemy zdeterminowały potrzebę nie tylko wspierania rolników oraz otoczenia rolnictwa, ale równocześnie pozostałej części społeczności wiejskiej, samorządów terytorialnych oraz przedsiębiorców działających na wsi. Konieczne stało się stworzenie dla całej tej społeczności godziwych warunków życia, by poprzez to zachęcić kształtującą się nową społeczność wiejską do pozostawania na wsi.

Wracając do analizy rozporządzenia Rady nr 1698/2005 należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w pkt. 3 i 5 preambuły, rozporządzenie to wyraźnie nawiązuje do reformy Wspólnej Polityki Rolnej w wersji przyjętej w 2003 r. i 2004 r., w kontekście szerzej realizowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich. W pkt. 6 preambuły nakazuje, aby Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – utworzony w celu wspierania rozwoju obszarów wiejskich – pozostawał w spójności i zgodności z innymi politykami wspólnotowymi oraz całym prawodawstwem wspólnotowym. Z kolei pkt. 8 i 9 preambuły nakazują przyjęcie zarówno na szczeblu Wspólnoty, jak i każdego państwa członkowskiego, strategicznych planów rozwoju obszarów wiejskich, a na ich podstawie programów rozwoju obszarów wiejskich. Dokumenty te tworzone przy

<sup>23</sup> Szerzej o powyższych reformach – zob. A. Jurcewicz [w:] *Wspólna Polityka...*, s. 147 i n.

pełnym poszanowaniu zasady partnerstwa (pkt 4 preambuły) powinny być zgodne z priorytetami wspólnotowymi i krajowymi oraz uzupełniać inne polityki wspólnotowe, w szczególności politykę rynku rolnego, politykę spójności raz wspólna politykę rybołówstwa (pkt 9–10 preambuły). Wreszcie pkt 11 opowiadając się za potrzebą zrównoważonego obszarów wiejskich wskazuje, że niezbędnym jest skupienie się na ograniczonej liczbie zasadniczych celów na poziomie wspólnotowym, dotyczących konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, gospodarowania gruntami, środowiska naturalnego, jakości życia i różnicowania działalności na tych obszarach, z uwzględnieniem występujących tamże różnorodności sytuacji.

Tak ujęte zasady kierunkowe rozwoju obszarów wiejskich zdeteminowały charakter norm analizowanego rozporządzenia Rady, które dopuszczając jego implementację w prawie krajowym państw członkowskich, zobowiązują do wydania przez te państwa przepisów krajowych, modyfikujących rozporządzenie wspólnotowe poprzez uwzględnienie specyfiki oraz miejscowych potrzeb i celów.

Określając zatem w pkt. 17 preambuły cel wcześniejszych emerytur na poziomie wspólnotowym, w pierwszej kolejności rozporządzenie akcentuje potrzebę znaczącej zmiany strukturalnej przekazywanych gospodarstw poprzez środki na rzecz wsparcia młodych rolników w podjęciu działalności zgodnie z ich wymogami lub poprzez przekazanie gospodarstwa w celu zwiększenia jego wielkości. Rozporządzenie nakazuje również potrzebę uwzględnienia doświadczenia zdobytego podczas wdrażania wcześniejszych systemów wspólnotowych w tej dziedzinie.

Priorytetowe cele wspierania rozwoju wiejskich wskazane zostały w przepisach art. 4 rozporządzenia. Są nimi:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie ich restrukturyzacji rozwoju oraz innowacji;
- poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami;
- poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

Z tak ujętymi celami wspierania rozwoju obszarów wiejskich korespondują zawarte w dalszej części rozporządzenia przepisy zgrupowane w sposób odpowiadający czterem osiom priorytetowym rozwoju obszarów wiejskim. W ramach pierwszej z nich, zatytułowanej „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, wcześniejsze emerytury uregulowane zostały przepisami jednego, choć mocno rozbudowanego art. 23. W porównaniu z poprzednio obowiązującym rozporządzeniem Rady WE

nr 1257/1999 regulującym wcześniejsze emerytury, obecna regulacja jest znacznie skromniejsza, ale za to zawiera zdecydowanie więcej przepisów nakazujących oraz upoważniających prawodawców krajowych poszczególnych państw członkowskich do uwzględnienia regulacjach krajowych własnej specyfiki i wiążących się z nią priorytetów.

Analizując przedmiotowe rozporządzenie warto zwrócić uwagę na zmniejszenie zakresu przedmiotowego analizowanej regulacji prawnej. Otóż rozporządzenie to, przykładowo nie wiąże już możliwości uzyskania wcześniejszej emerytury, z przekazywaniem terenów rolniczych dla produkcji nierolniczej (np. na zalesianie), tam gdzie produkcja rolnicza przy zachowaniu rentowności nie jest możliwa. W tej sytuacji takie rozwiązania nie mogło się już znaleźć w naszych krajowych regulacjach prawnych. Szczegółowo o warunkach uzyskania renty strukturalnej przez rolników polskich będzie mowa w dalszej części.

## 2. Aktualne problemy polskiego rolnictwa

Na tle rolnictwa dawnej „piętnastki” krajów członkowskich UE rolnictwo polskie wypada niestety nadal niekorzystnie. Na użytek rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu należy wskazać kilka najbardziej reprezentatywnych informacji dotyczących aktualnego stanu gospodarstw rolnych w Polsce. Przywołując informacje zawarte w Krajowym Planie Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>24</sup> ogólna liczba gospodarstw rolnych w Polsce w 2005 r. wynosiła ogółem 2 733 363 jednostek, z czego w sektorze prywatnym 2 732 270<sup>25</sup>. W sektorze publicznym funkcjonowało natomiast w 2005 r. 1 094 jednostek<sup>26</sup>.

W kolejności warto odnotować, że działalność rolniczą prowadziło w 2005 r. 2 476 474 gospodarstw, w tym 1 708,1 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych. Przywoływany Krajowy Plan Strategiczny przewiduje następnie, że do 2015 r. ubytek netto gospodarstw wyniesie 10,4%, w tym liczba gospodarstw ulegnie zmniejszeniu

<sup>24</sup> Do opracowania Planu zobowiązano państwa członkowskie UE przepisami art. 11 i 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005; dokument opublikowany został m. in. na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>25</sup> Do sektora tego Plan ten zalicza gospodarstwa indywidualne, gospodarstwa spółdzielcze oraz spółki prywatne, gospodarujące na bazie majątku stanowiącego głównie krajową własność prywatną, jak też własność zagraniczną oraz mieszaną.

<sup>26</sup> Do sektora publicznego Plan zalicza gospodarstwa Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, gospodarstwa będące własnością samorządową, a także gospodarstwa stanowiące własność mieszaną (chodzi o spółki z przewagą mienia państwowego).

o 87 tys. i wyniesie 1 600 tys. jednostek. Dla pełnej jasności przywołanych danych należy wyjaśnić, że podane liczby gospodarstw dotyczą ich wszystkich, bez względu wielkość użytków rolnych. Jak widać w Polsce nadal funkcjonuje duża liczba gospodarstw rolnych o obszarze poniżej 1 ha użytków rolnych. Te niewielkie obszarowo gospodarstwa rolne, a ściślej wykorzystywane rolniczo, bądź też nie działki rolne, z ekonomicznego punktu widzenia w reguły nie mają racji bytu. Z tej przyczyny to właśnie te gospodarstwa najczęściej pozbawiane są możliwości korzystania z różnych form wsparcia ze strony Państwa.

W kolejności warto również dodać, że zgodnie z treścią analizowanego Planu, w wyniku koncentracji ziemi wzrośnie liczba gospodarstw największych (powyżej 20 ha) oraz najmniejszych (do 5 ha), natomiast zmaleje liczba jednostek o powierzchni od 5 do 20 ha. Plan prognozuje również, że tempo powiększania się jednostek powyżej 30 ha będzie ponad dwuipółkrotnie wyższe niż gospodarstw o obszarze do 2 ha. Tym samym relatywnie silniej zaznaczy się polaryzacja obszarowa gospodarstw rolnych. Gdyby prognoza ta okazała się trafna, to mechanizm rent strukturalnych byłby skutecznym narzędziem powodującym pożądane zmiany w zakresie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce.

Przywołując dalej za cytowanym dokumentem informacje dotyczące konkurencyjności sektora rolno-spożywczego warto jeszcze zwrócić uwagę na następujące z nich. Otóż istotną wydaje się być przede wszystkim informacja, że w Polsce od wieków istnieje silna tradycja prowadzenia gospodarstw rodzinnych. Interesującą wydaje się być również informacja, że wydajność pracy w rolnictwie polskim jest bardzo niska i wynosi zaledwie 14% poziomu tego wskaźnika w UE przed akcesją w 2004 r. Tak niski wskaźnik jest konsekwencją dużego rozdrobnienia rolnictwa, niekorzystnej struktury agrarnej, niskiego wykształcenia rolników i wreszcie niedostatecznego wyposażenia gospodarstw rolnych w nowoczesne maszyny i urządzenia.

Warto również zwrócić uwagę na informację, że zatrudnienie w rolnictwie w Polsce jest czterokrotnie wyższe aniżeli w UE, a przeciętna wielkość gospodarstwa indywidualnego niemal dwuipółkrotnie niższa niż średnie w krajach byłej „piętnastki”. Niska wydajność pracujących w rolnictwie, niekorzystna struktura obszarów gospodarstw chłopskich, ukryte bezrobocie, spadająca dochodowość, kłopoty ze zbytem produktów rolnych, to tylko niektóre z czynników ograniczających nie tylko możliwości i szanse polskiej wsi i rolnictwa, ale także gospodarki narodowej jako całości.

Powyższy stan rzeczy zdeterminował zatem potrzebę kontynuowania realizacji sprawdzonych dotąd w Polsce oraz w UE działań polityki strukturalnej. Do takich instrumentów zaliczyć należy w szczególności renty strukturalne, które w Polsce faktycznie uruchomiono dopiero na 2 lata przed uzyskaniem członkostwa w UE. W rolnictwie UE renty takie, pod nazwą wcześniejszych emerytur, znane były już od lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Zważywszy na okoliczność, że również rolnictwo większości krajów członkowskich UE borykało się z podobnymi co rolnictwo polskie problemami, to warto prowadzoną na użytek niniejszej pracy analizę polskiego systemu rent strukturalnych, poprzedzić krótką prezentacją rozwiązań normatywnych w zakresie wcześniejszych emerytur w wybranych krajach członkowskich.

### 3. Wcześniejsze emerytury w wybranych krajach Unii Europejskiej<sup>27</sup>

We Francji wcześniejsze emerytury były jednym z podstawowych instrumentów poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. To właśnie działanie należało przez długie lata do priorytetów polityki rolnej we Francji. Realizację wcześniejszych emerytur rozpoczęto tam jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. Wpłacano je początkowo w postaci rent rolniczych, które pod koniec lat sześćdziesiątych przekształcono w formę uposażenia przedemerytalnego, wypłacanego rolnikom w wieku 60–65 lat, którzy zaprzestali działalności rolniczej, sprzedając lub wdzierżawiając swoje grunty<sup>28</sup>. System wcześniejszych emerytur we Francji zmodyfikowano w 1972 r. poprzez podwyższenie

<sup>27</sup> W polskiej literaturze prawniczej brak jest szerszych publikacji w tej sprawie. Z innych, wprawdzie skromnych publikacji, na zapoznanie zasługują następujące prace: K. Trawiński, J. Żurawińska, *Wcześniejsze emerytury a renty strukturalne w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, z. 4, s. 7–41; K. Trawiński, *Renty strukturalne w rolnictwie*, „Służba Pracownicza” 2001, nr 10, s. 1–9; M.M. Ociepa, *Polski system rent strukturalnych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2002, z. 4, s. 23 i n.

<sup>28</sup> Podobnie jak we Francji, tak też w wielu krajach świata, dzierżawa gruntów rolnych stanowi podstawową formę prawną organizacji gospodarstw rolnych. Szerzej o pozycji prawnej dzierżawcy w ustawodawstwie tych krajów zob. A. Lichorowicz [w:] *Prawo rolne*, (red. A. Stelmachowski), Warszawa 2006, s. 182 i n.; A. Suchoń, *Dzierżawa gruntów rolnych w obcych systemach prawnych – wybrane zagadnienia prawne*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu” 2006, CCCLXXVII, s. 203 i n.; D. Stankiewicz, *Zasady dzierżawy gruntów rolnych w wybranych krajach UE*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2003, Informacja nr 1000; B. Tańska-Hus, *Emerytury strukturalne w krajach UE i w Polsce jako instrument poprawy struktury agrarnej i przyspieszenia wymiany pokoleń*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2003, t. V, z. 4.



świadczeń i wprowadzenie wymogu przeznaczenia gruntów na powiększenie gospodarstw sąsiednich, prowadzonych przez rolników posiadających wykształcenie rolnicze, a w kilka lat później także na tworzenie nowych gospodarstw. W większości przypadków obrót ziemią odbywał się w ramach rodziny a średni wiek emerytalny obniżył się tylko o 2 lata.

W obecnym stanie prawnym wcześniejsze emerytury przysługują rolnikom francuskim w wieku 55–65 lat, którzy prowadzili gospodarstwa rolne przez ostatnie 15 lat przed złożeniem wniosku, byli jednocześnie ubezpieczeni z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników oraz przekazali gospodarstwo rolne, którego powierzchnia przekraczała określona wartość progową. Emerytura nie przysługiwała w razie podziału gospodarstwa rolnego dla 2 lub więcej osób, a także w razie zmniejszenia się jego powierzchni o ponad 15% lub zmniejszenia kwot produkcyjnych obejmujących mleko, krowy mamki, owce o określoną wartość progową.

Charakteryzując system wcześniejszych emerytur we Francji warto jeszcze zwrócić uwagę na wiążące się z nim warunki dotyczące przekazywania gruntów. Zmodyfikowane warunki wprowadziły wymóg co do wielkości obszarowej przekazywanych gruntów. Urządzane na nich gospodarstwa rolne powinny zapewnić gospodarstwu domowemu użytkownika określony minimalny dochód (przekazywaną powierzchnię gruntów określa się w jednostkach SMI, określających minimalną powierzchnię urzędnika dla gospodarstwa o wielokierunkowym profilu produkcji).

Kolejny wymóg zakazuje przekazywania gruntów małżonkowi rolnika. Na marginesie warto dodać, że częstą praktyką w rolnictwie francuskim jest prowadzenie gospodarstwa rolnego bez udziału współmałżonka (dotyczy to żon rolników, które wykonują inny zawód i co najwyżej prowadzą gospodarstwo domowe).

Interesującym rozwiązaniem jest wymóg nakazujący przekazywanie gruntów w formie dzierżawy, darowizny lub umowy użyczenia. Tylko w przypadku, gdy rolnik przekazujący gospodarstwo rolne znajduje się w trudnej sytuacji finansowej może on je przekazać poprzez jego sprzedaż w trybie przepisów dotyczących postępowania sądowego. Wymóg ten, jak należy sądzić, wprowadzony został z myślą o potrzebie odciążenia młodego rolnika od nadmiernych wydatków wiążących się z zakupem gruntów. Przepisy dotyczące wcześniejszych emerytur określają również kierunki przeznaczania uwalnianych gruntów.

W pierwszej kolejności powinny być one przekazywane młodym rolnikom (poniżej 50 roku życia), korzystających z finansowej pomocy

przewidzianej wspólnotowym programem pomocowym na rozpoczęcie działalności rolniczej.

Uwalniane grunty mogą być następnie przekazywane na powiększenie jednego lub kilku istniejących gospodarstw rolnych, prowadzonych przez rolników poniżej 55 roku życia, jeśli praca w gospodarstwie rolnym stanowi dla nich podstawowe źródło utrzymania.

W kolejności grunty rolników przechodzących na wcześniejszą emeryturę mogą być przekazywane dla SAFER (zob. przypis 2). Jest to wyspecjalizowana spółka prawa publicznego, której podstawowym zadaniem statutowym jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych we Francji, realizowanym przez poprzez nabywanie gruntów rolnych a następnie ich sprzedaż na korzystnych warunkach rolnikom w celu upełnomocnienia istniejących już gospodarstw, bądź tworzenia nowych<sup>29</sup>.

Wreszcie grunty te mogą być przeznaczane na zalesianie lub wyłączane z produkcji rolnej w razie braku możliwości ich rolniczego zagospodarowania.

Jeśliby dokonać analizy warunków, na jakich pod rządami kolejno zmieniających się regulacji prawnych przyznawane były rolnikom francuskim wcześniejsze emerytury, to bez wątpienia uznać należy, że na pierwszy plan wybija się ich funkcja poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, a dopiero w kolejności funkcja przyspieszania wymiany pokoleniowej w tych gospodarstwach<sup>30</sup>.

Poszczególne kraje UE byleż „piętnastki” przyjęły różne rozwiązania szczegółowe w zakresie warunków, na jakich przyznawane były i są wcześniejsze emerytury. Zaznaczyć tutaj należy, że przepisy wspólnotowe dotyczące wcześniejszych emerytur nie tylko dopuszczają możliwość, a wręcz nakazują potrzebę uwzględnienia w ustawodawstwach krajowych specyfiki rolnictwa danego kraju członkowskiego i wiążącej się z nią hierarchią celów, jakie ustawodawca krajowy chciałby uzyskać wdrażając u siebie system emerytur rolniczych.

Podobnie jak we Francji, tak też w większości pozostałych krajów, pierwszoplanowym celem wytyczanym wcześniejszym emeryturom jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Skuteczność jego realizacji oceniać można różnie. Znaczące efekty osiągnięto przykładowo w Irlandii, gdzie odczuwalnie poprawiły się wskaźniki struktury obszarowej przekazywanych, tworzonych, modernizowanych gospodarstw

<sup>29</sup> Szerzej patrz: A. Oleszko, op.cit., s. 135–136.

<sup>30</sup> Tak K. Trawiński, op.cit., s. 5 i n.

rolnych oraz wyraźnie obniżył się średni wiek rolnika irlandzkiego<sup>31</sup>. Dość należy, że system wcześniejszych emerytur w Irlandii charakteryzuje się bardzo liberalnymi rozwiązaniami. Z jednej strony warunkiem do uzyskania wcześniejszej emerytury było przekazanie gospodarstwa co najmniej o powierzchni 5 ha, a podział gospodarstwa był dopuszczalny tylko wtedy gdy prowadził on do powiększenia gospodarstw już istniejących. Z drugiej strony gospodarstwo mogło być przekazane zstępnemu, małżonkowi, a także osobie obcej. Ważnym rozwiązaniem, które zachęcało do przekazywania gospodarstw w trybie przepisów o wcześniejszych emeryturach był wiek rolnika oraz okres wypłacania świadczenia (przez 10 lat, ale nie dłużej niż do ukończenia 70-go roku życia). System przewidywał również świadczenia dla 2 robotników rolnych lub członków rodziny (także małżonka, któremu nie przysługiwała wcześniejsza emerytura), którzy przepracowali w gospodarstwie rolnym co najmniej 2 lata. Wcześniejsze emerytury mogą być również dziedziczone w przypadku śmierci uprawionego przed upływem terminu, na jaki świadczenie to przyznano. Wysokość dziedziczonego świadczenia nie może być jednak wyższa niż średnia płaca krajowa. Ważnym jednak czynnikiem wpływającym na skuteczność strukturalną wcześniejszych emerytur było ich powiązanie z pomocą finansową na osiedlanie się młodych wykwalifikowanych rolników.

Jeśliby z kolei przyjrzeć się bliżej systemowi wcześniejszych emerytur w Hiszpanii, to może on być przykładem na to, jak zbyt wysoko ustanowione warunki do otrzymania tego świadczenia mogą negatywnie wpływać na skuteczność w zakresie realizacji wyznaczonych im funkcji. W przypadku Hiszpanii zbyt wysoka granica wieku uprawniająca do wcześniejszej emerytury (60 lat), niska jej kwota, ograniczenia w przekazywaniu gruntów w obrębie rodziny, zbyt wysoko określone minimum obszarowe i dochodowe przekazywanych gospodarstw, to główne czynniki, które spowodowały niższe zainteresowanie wcześniejszymi emeryturami.

Są jednak przykłady odwrotne, gdzie nawet wysoko określone warunki progowe do uzyskania wcześniejszej emerytury nie stanowiły przeszkody dla dużego zainteresowania rolników tym świadczeniem. Tak rzecz miała się w Niemczech, gdzie przykładowo przeszkody nie stanowił nawet wymóg przekazywania całego gospodarstwa wykwalifikowanemu rolnikowi spoza rodziny.

Na użytek niniejszych rozważań warto może jeszcze zwrócić uwagę na niektóre rozwiązania prawne systemu wcześniejszych emerytur

<sup>31</sup> Ibidem.

w Grecji, a więc w kraju o bardzo rozdrobnionej strukturze obszarowej gospodarstw rolnych. W systemie wcześniejszych emerytur w Grecji, wiek rolnika przejmującego gospodarstwo rolne powinien oscylować pomiędzy 20 a 39 rokiem życia. Przejmujący powinien dysponować odpowiednimi kwalifikacjami rolniczymi, w tym legitymować co najmniej roczną pracą w rolnictwie, poświadczoną przez właściwą wspólnotę rolniczą. Przekazujący z kolei powinien pozostawać w wieku od 55 do 64 roku życia oraz pracować przez ostatnie 10 lat w rolnictwie, przy czym praca ta powinna stanowić dla niego główne źródło utrzymania. Z wyjątkiem upraw winorośli przekazywane gospodarstwo rolne powinno przekraczać obszar 3 ha. Warto zwrócić również uwagę na powiązanie systemu z wymogiem modernizacji przejętego gospodarstwa. Naruszenie tego wymogu po stronie przejmującego skutkuje pozbawieniem pomocy przyznanej mu na modernizację przejętego gospodarstwa<sup>32</sup>.

Przegląd tylko niektórych regulacji prawnych dotyczących wcześniejszych emerytur w rolnictwie unijnym dowodzi, że realizacja wytyczonych im funkcji do łatwych nie należy. Musiały one godzić w tym zakresie wymogi przepisów zmieniającego się co pewien czas ustawodawstwa unijnego z indywidualizowanymi już problemami rolnictwa poszczególnych krajów członkowskich. Ich doświadczenia w tym zakresie zdeterminowały, jak należy sądzić, treść aktów normatywnych regulujących wcześniejsze emerytury. Doświadczenia te nie pozostały bez wpływu, zwłaszcza na rozwiązania prawne wydanych w tej sprawie ostatnich rozporządzeń Rady WE, które wyznaczyły jedynie ogólne ramy prawne dla wcześniejszych emerytur, pozostawiając szczegółowe rozwiązania w tym zakresie krajom członkowskim. Działania takie należy ocenić jako słuszne.

#### 4. Geneza i przesłanki wprowadzenia rent strukturalnych w rolnictwie polskim

Intensywne działania na rzecz zmniejszenia dysproporcji pomiędzy polskim a unijnym rolnictwem podejmowano w Polsce już od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, a więc od samego początku transformacji ustrojowej, kiedy to wszystkie ugrupowania polityczne kraju zgodne były co do potrzeby naszego członkostwa w UE. W sposób systemowy działania te kontynuowane były zwłaszcza po do

<sup>32</sup> Zob. M.M. Ociepa, op.cit., s. 23 i n.

życia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>33</sup>, która poprzez stosowanie różnego rodzaju form pomocy finansowej, oddziaływała na procesy restrukturyzacji i modernizacji naszego rolnictwa, dostosowując go stopniowo do standardów rolnictwa unijnego<sup>34</sup>.

Początki polskiej drogi do członkostwa w UE datuje się na wrzesień 1988 r., kiedy to nawiązano stosunki dyplomatyczne między Polską a Wspólnotami Europejskimi oraz rozpoczęte zostały negocjacje umowy w sprawie handlu i współpracy gospodarczej. Umowę tę podpisano w 19.9.1989 r. 26.1.1991 r. Rząd RP powołał Pełnomocnika ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. W listopadzie 1991 r. Polska przyjęta została do Rady Europy i jeszcze w grudniu tegoż roku podpisano Układ Europejski o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi oraz ich Państwami Członkowskimi. Prezydent RP w październiku 1993 r. ratyfikował ten Układ, a 8.4.1994 r. Polska złożyła oficjalny wniosek o członkostwo w UE. Wszystkie te czynności zdeterminowały więc działania o których tutaj mowa, intensyfikując je w miarę podejmowania kolejnych kroków na naszej drodze do członkostwa w UE.

Podejmowane przez Agencję działania ukierunkowane były głównie na osiągnięcie wytyczonego przez ówczesną politykę rolną zasadniczych celów strategicznych, którymi najogólniej je określając, było zmniejszenie dystansu rozwojowego rolnictwa polskiego oraz jego dostosowanie do standardów unijnych. Zatem przepisy przywołanej wyżej ustawy o utworzeniu ARiMR oraz rozwijające jej postanowienia przepisy wykonawcze, w całej rozciągłości skierowane były na realizacją tak założonych celów ówczesnej polityki rolnej.

Po 2000 r., kiedy bliskie już członkostwo Polski w UE zdawało się być coraz bardziej przesądzone, ustawodawca polski w coraz szerszym zakresie zaczął nawiązywać do instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Wyrazem tego była m.in. ustawa o rentach strukturalnych w rolnictwie. Jej uchwalenie miało stanowić kolejny, ważny systemowy krok na drodze dostosowywania polskiego ustawodawstwa rolnego do funkcjonujących w tym zakresie od wielu już lat regulacji prawnych Wspólnej Polityki Rolnej. Polska ustawa w swej treści uwzględniała rozwiązania zawarte w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2079 z 30.6.1992 r. wprowadzającym program pomocy Wspólnoty przy przechodzeniu na wcześniejszą

<sup>33</sup> Ustawa z 29.12.1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264, ze zm.

<sup>34</sup> Więcej patrz: A. Kowalski, M. Ciepielewska, R. Brzezik, *Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską; Niezbędne procesy dostosowawcze Polskiej Gospodarki Żywnościowej*, Warszawa 1997.

emeryturę w rolnictwie<sup>35</sup>. Ustawa uwzględniała również częściowo rozwiązania zawarte w późniejszym rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257 z 17.5.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>36</sup>.

Wsparcie działań skierowanych na rozwój obszarów wiejskich i wiążące się z nimi przemiany strukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu, należą dzisiaj do głównych priorytetów określonych dyrektywami Wspólnej Polityki Rolnej<sup>37</sup>. W ramach tych działań ważną rolę wyznacza się rentom strukturalnym. Mają one bowiem stanowić bardzo ważny instrument polityki rozwoju obszarów wiejskich, której celem strategicznym, wskazywanym w pierwszej kolejności, jest poprawa konkurencyjności sektora rolnego w całej UE. W założeniu ma ona prowadzić do poprawy dochodowości unijnych gospodarstw rolnych, a poprzez to pozwolić na szersze, a nawet całkowite odejście od kosztownych mechanizmów polityki rynkowo-dochodowej. Potrzeba tego odejścia wynika z coraz to bardziej ograniczonych możliwości budżetowych UE, powodowanych zwiększonymi wydatkami w związku z kolejnymi akcesjami nowych państw członkowskich, a także z zobowiązań wobec Światowej Organizacji Handlu<sup>38</sup>. Taka perspektywa stosowania instrumentów polityki rynkowo-dochodowej, stanowi szczególne wyzwanie dla rolnictwa polskiego. Zauważyć należy, że jego obecna kondycja w dużej mierze wynika z korzystania przez polskich rolników z tych właśnie instrumentów. Wycofanie się, choćby nawet częściowe, z ich stosowania w polityce rolnej UE oznaczać będzie dla naszych rolników umniejszenie ich dochodów. Taki kierunek zmiany Wspólnej Polityki Rolnej będzie tym mniej dolegliwy dla naszego rolnictwa, im proces restrukturyzacji i modernizacji polskich gospodarstw rolnych będzie znacząco większy.

Renty strukturalne (wcześniejsze emerytury), od wielu już lat postrzegane są we Wspólnej Polityce Rolnej jako ważny instrument polityki strukturalnej UE. Pozostają one bowiem w ścisłym związku ze społecznymi oraz gospodarczymi przesłankami polityki rozwoju nie tylko unijnego rolnictwa, ale także obszarów wiejskich. Przyjmuje się generalnie, że poprzez realizację takich ich funkcji jak:

<sup>35</sup> O.J. 1992 Nr L 215 – rozporządzenie to obowiązywało do 31.12.1999 r.

<sup>36</sup> O.J. 1999 Nr L 160 – rozporządzenie to obowiązywało do 31.12.2006 r.

<sup>37</sup> Rozwój obszarów wiejskich stanowi ważny element europejskiego modelu rolnictwa w polityce strukturalnej. Został on zaproponowany w dokumencie Agenda 2000, a także w rozporządzeniu Rady nr 1257/99.

<sup>38</sup> Podjętych podczas szczytu WTO w Hongkongu w grudniu 2005 r. (uczestniczyło w nim 149 państw). Podpisane tam porozumienie stanowi, że do 2013 r. UE zniesie subsydia w eksporcie rolnym, zaś do 2008 r. uchylone zostaną ograniczenia celne i kontyngenty na 97% towarów wytwarzanych w krajach biednych.

- 1) poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) zapewnienie odpowiedniego dochodu rolnikom, także tym, którzy zrezygnowali z prowadzenia gospodarstwa rolnego przed osiągnięciem wieku emerytalnego;
- 3) wcześniejsza wymiana pokoleń w gospodarstwach rolnych;  
wpłyne się również na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej unijnej wsi oraz jej rozwój.

Wśród wymienionych czynników, na pierwszym miejscu wymienia się zgodnie poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. W polskiej literaturze ekonomicznej struktura polskiego rolnictwa charakteryzowana jest głównie za pomocą opisu struktury gospodarstw rolnych według posiadanych, czy użytkowanych gruntów rolnych<sup>39</sup>. Według danych spisu rolnego z 2002 r. w Polsce funkcjonowało 1956,1 tys. gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych. Gospodarstwa te zajmowały 83% krajowej powierzchni użytków rolnych. W 2005 r. liczba tych gospodarstw rolnych spadła już do 1782,3 tys.<sup>40</sup>

Z myślą o poprawie przywołanych czynników w polityce rolnej naszego kraju, poczynając od lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, duże znaczenie upatrywano w działaniach prowadzących do przyspieszania zmiany generacji w gospodarstwach rolnych oraz polegających na objęciu młodych rolników stosowną pomocą ze strony Państwa. Powszechnie uważa się bowiem, że to właśnie młodzi rolnicy są najbardziej predestynowanymi do przyczynienia się do racjonalnej przebudowy strukturalnej swych gospodarstw, a w konsekwencji do poprawy czynników powodujących zwiększenie wydajności oraz konkurencyjności rolnictwa.

Tak więc instrumentem, który w zamyśle ustawodawcy powinien zdecydowanie zaktywizować poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, miały być właśnie renty strukturalne, wprowadzone cyt. wyżej ustawą z 26.4.2001 r. Warto w tym miejscu zauważyć, że podobne funkcje wyznaczano również emeryturom rolniczym, z których rolnicy polscy mogli korzystać od 1978 r.<sup>41</sup>. Nie mogły one jednak aktywnie oddziaływać na przekształcenia strukturalne w ówczesnym rolnictwie, w tym także na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, gdyż warunki, które rolnik musiał spełnić aby otrzymać emeryturę, poza wymogiem przekazania następcy w zasadzie w całości posiadanego gospodarstwa,

<sup>39</sup> Zob. A. Woś, *Ekonomiczna struktura gospodarstw chłopskich*, Warszawa 2004, s. 12.

<sup>40</sup> Źródło: Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, dokument dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>41</sup> Na podstawie ustawy z 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz.U. Nr 32, poz. 140.

nie określały dodatkowych wymogów obszarowych<sup>42</sup>. Kolejna ustawa z 14.12.1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>43</sup> zaostrzyła nieco wymogi obszarowe co do przekazywanego następcy gospodarstwa rolnego. Przede wszystkim gospodarstwo rolne powinno być przekazane jednemu następcy, chyba, że jego podział prowadziłby do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (np. dwóch następców, którzy posiadali już własne gospodarstwa rolne). Ważnym wymogiem było również to, aby gospodarstwo rolne nie mogło być uszczuplone w przeciągu ostatnich 5 lat przed jego przekazaniem. Tak określone kryteria obszarowe, jakie powinny być zachowane przy przekazywaniu gospodarstw rolnych następcom, nie mogły w sposób istotny przyczynić do prawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w tamtym czasie. Jeśli przy tym dodać, że w latach osiemdziesiątych pomoc Państwa dla rolnictwa, głównie indywidualnego, była mocna ograniczona, to w tej sytuacji emerytury rolnicze spełniały co najwyżej funkcję przyspieszania wymiany pokoleniowej w gospodarstwach rolnych, a w niewielkim tylko stopniu przyczyniały do wzrostu podaży żywności, tak bardzo wówczas pożądanej na rynku polskim (nawet w sytuacji utrzymanego tą ustawą liberalnego w swej treści wymogu sprzedaży Państwu określonej wielkości produktów rolnych).

Obecnie obowiązująca ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>44</sup> również nie mogła odegrać radykalnej roli w realizacji analizowanych tutaj funkcji. Wzorowana na francuskiej ustawie emerytalnej dla rolników przewiduje ona bardzo ciekawe rozwiązanie w zakresie regulacji następstwa prawnego w gospodarstwach rolnych. Chodzi tutaj głównie o określoną w art. 84 umowę z następcą. Treścią tej umowy jest zobowiązanie rolnika do przeniesienia w przyszłości (w reguły po osiągnięciu przez niego wieku emerytalnego) na osobę młodszą od niego co najmniej o 15 lat (następcę), własności oraz posiadania prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego, jeżeli do tego czasu następcą będzie pracował w tym gospodarstwie. Umowa z następcą może zawierać inne jeszcze postanowienia. Mogą one w szczególności dotyczyć wzajemnych świadczeń stron przed i po przeniesieniu przez rolnika własności gospodarstwa rolnego na następcę. Na użytek niniejszej analizy warto również przywołać treść art. 86, zgodnie z którym warunek pracy następcy w gospodarstwie rolnym uważa się za spełniony, także w przypadku usprawiedliwionych lub uzgodnionych z rolnikiem przerw w pracy w gospodarstwie.

<sup>42</sup> Przy przekazywaniu gospodarstwa rolnego powinny być zachowane wymogi w zakresie obrotu nieruchomości rolnymi określone przepisami KC.

<sup>43</sup> T.j. Dz.U z 1989 r. Nr 24, poz. 133, ze zm.

<sup>44</sup> T.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.



W odróżnieniu od poprzednich ustaw obecna ustawa w sposób zdecydowanie odmienny reguluje zagadnienie następstwa prawnego w gospodarstwie rolnym wnioskującego o emeryturę, bądź rentę rolniczą. Brak bowiem w aktualnej ustawie jednoznacznie sformułowanego warunku do uzyskania świadczenia emerytalnego lub rentowego, jakim był pod rządami poprzednich ustaw wymóg przekazania gospodarstwa rolnego następcy, bądź Państwu. Tamten wymóg zastąpiony został obecnie warunkiem zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej (art.19 ust. 1 pkt 3). Na okoliczności, których zaistnienie oznaczać może spełnienie powyższego warunku wskazują przepisy art. 28 ust. 4 ustawy. Przykładowo jest on zwłaszcza spełniony, gdy rolnik przestał być właścicielem użytkowanego gospodarstwa rolnego poprzez jego przekazanie następcy w trybie przepisów analizowanej ustawy, czy nawet poprzez trwałe przeniesienie prawa własności gospodarstwa rolnego w drodze innej, dobrowolnie wybranej przez siebie czynności prawnej. Przez trwałe zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej ustawodawca rozumie również wydzierżawienie gospodarstwa określonym ustawą osobom na okres co najmniej 10 lat (art. 28 ust. 4 pkt 1). Specyficzną formą zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej może być również trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, m.in. poprzez ich zalesienie (art. 28 ust. 4 pkt 2).

Te, selektywnie tylko wskazane, rozwiązania prawne obowiązującej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie mogą w zdecydowany sposób wypełniać ważnych funkcji w zakresie przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa. Nie przyśpieszyły zdecydowanie zmiany pokoleniowej w gospodarstwach rolnych przywołane wyżej umowy z następcą. Mniejsze jest zatem znaczenie analizowanych przepisów w zakresie kreowania pożądanych zmian w strukturze obszarowej przejmowanych gospodarstw rolnych. Porównując je z poprzednimi przepisami o ustaw o ubezpieczeniach społecznych rolnictwie, należy stwierdzić generalnie, że uległy one daleko idącej liberalizacji. Dodać należy również w tym miejscu, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów brak trwałego rozporządzenia gospodarstwem rolnika może skutkować jedynie niemożnością uzyskania świadczenia rentowego, bądź emerytalnego w pełnej wysokości. W takim przypadku rolnik uzyskuje jedynie świadczenie, w tzw. części składkowej, które jest o około połowę niższe od pełnego.

Realizacji funkcji strukturalnych nie może oczywiście sprzyjać niski wymiar świadczenia emerytalnego czy rentowego. Oczywiście jest, że tylko wysokie świadczenie zachęcać może rolnika do wcześniejszego przekazywania prowadzonych gospodarstw rolnych młodszym następcom.

Wszystkie wskazane wyżej okoliczności sprawiły, że jeszcze przed uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE zdecydowano się na uchwalenie odrębnej ustawy o rentach strukturalnych, wzorowanej już w szerokim zakresie na instytucji wcześniejszych emerytur, z których od wielu już lat, z pożądanym zresztą skutkiem, korzystali rolnicy UE.

Zmieniające się kolejne, polskie regulacje prawne dotyczące rent strukturalnych w rolnictwie w różnym zakresie precyzowały wymogi obszarowe, zarówno po stronie rolnika przekazującego gospodarstwo rolne, jak też po stronie przejmującego to gospodarstwo. Więcej miejsca o powyższych wymogach będzie poświęcone w dalszej części niniejszej pracy. W tym miejscu zaznaczyć jedynie należy, że intencją ustawodawcy było takie skonstruowanie powyższych wymogów, by ich realizacja zabezpieczała tworzenie nowych, dużych gospodarstw rolnych lub prowadziła powiększania już istniejących. Dodać też należy, że realizacja tych wymogów jest dążeniem do tego, aby struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce była w miarę możliwości jednolita i dorównywała wielkością gospodarstwom rolnym w UE, zwłaszcza w państwach członkowskich o dobrze rozwiniętej gospodarce rolnej.

Z myślą o stworzeniu zachęt do wcześniejszego zakończenia przez rolnika działalności produkcyjnej w prowadzonym przez siebie gospodarstwie rolnym świadczenie pieniężne w postaci renty strukturalnej ustala się na poziomie mającym zabezpieczyć rolnikowi warunki życia przynajmniej na dotychczasowym poziomie. Warto w tym miejscu zasignalizować, że najniższa emerytura określona przepisami o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynosi obecnie 592 PLN. Do tych właśnie świadczeń nawiązuje krajowy ustawodawca określając wysokość renty strukturalnej. Zgodzić się bez wątpienia należy, że wskazana wyżej kwota świadczenia w żaden sposób nie może oznaczać rekompensaty utraconych przez rolnika dochodów z powodu zaprzestania przez niego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Uwaga powyższa dotyczy jednak dochodów, jakie polski rolnik osiąga w gospodarstwie rolnym, prowadzonym na średnim poziomie. Jeśli przyjąć, że duża część indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce nie prowadzi żadnej dochodowej działalności, bądź uzyskiwane w nich dochody mają charakter symboliczny lub okazjonalny, to stan taki może upoważniać do innego podejścia w kwestii określania wysokości renty strukturalnej. Tytułem uzupełnienia dodać należy, że w krajach członkowskich byłej „piętnastki” nie utrzymuje się w zasadzie gospodarstw rolnych, w których nie byłaby prowadzona towarowa działalność. W Polsce samo zwiększenie podaży

artykułów żywnościowym nie stanowi już istotnego problemu, z uwagi pełne zaspokojenie potrzeb żywnościowych krajowego konsumenta. Najważniejszym natomiast problemem, tak samo z resztą jak w całej UE, jest potrzeba trwałej poprawy strony dochodowej działalności rolniczej, a w konsekwencji tego odciążenie budżetu unijnego od potrzeby wspierania dochodów rolnika kosztownymi instrumentami polityki rynkowo-dochodowej<sup>45</sup>.

Renta strukturalna dla rolnika w wieku przedemerytalnym, który zaprzestał działalności rolniczej, pełnić ma również funkcję socjalną. W założeniu ustawodawcy jest to jednak funkcja wtórna, drugorzędna względem funkcji strukturalnej. Jednakże dla rolnika, który przekazał gospodarstwo innemu rolnikowi, jest to jednak bardzo ważna funkcja. Ta właśnie funkcja w obecnym stanie prawnym jest tym bardziej wyrazista, jeśli zważyć, że wysokość renty strukturalnej uległa kolejnemu, znaczącemu obniżeniu. Odnosząc się do powyższego faktu, należy zauważyć, że dalsze zmniejszanie wymiaru renty strukturalnej doprowadzić może do utraty ich funkcji podstawowych. Warto przy tym zauważyć, że rolnik pobierający rentę strukturalną nadal uiszcza składki w ramach ubezpieczenia społecznego rolników, którym jest objęty. Zatem renty strukturalne powinny być na tyle wysokie, aby stanowiły one wyraźną zachętę do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

Wysokość renty strukturalnej może mieć istotne znaczenie dla realizacji kolejnej ich funkcji, mianowicie wyzwalania u rolników pobierających to świadczenie inicjatyw do podejmowania działalności pozarolniczej, która prowadziłaby do tworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich. Tym samym renty strukturalne stanowiłyby ważne ogniwo w aktywizacji terenów wiejskich, wspieranej różnymi działaniami przewidzianym w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepisy dotyczące rent strukturalnych, w odróżnieniu od przepisów ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników, nie zabraniają rolnikom pobierającym rentę strukturalną podejmowania działalności dochodowej, pod jednym tylko warunkiem, aby prowadzona ona była poza działalnością rolniczą. Trzeba jednak zauważyć, że dochodowej działalności trudno sobie wyobrazić w przypadku osoby pobierającej świadczenie na poziomie minimum socjalnego.

<sup>45</sup> Faktycznie zrealizowane wydatki na Wspólną Politykę Rolną stanowią ponad 40% budżetu UE, a wydatki na finansowanie instrumentów rynkowo-dochodowych Wspólnej Polityki Rolnej sięgają 90% całości wydatków na rolnictwo UE. Źródło: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Ważnym czynnikiem gwarantującym sprawne funkcjonowanie systemu rent strukturalnych jest wiek rolników przejmujących gospodarstwa rolne. Wiąże z nim kolejna ich funkcja o charakterze strukturalnym, jaką jest wcześniejsza wymiana pokoleniowa w gospodarstwach rolnych. Funkcja ta realizuje się poprzez obejmowanie gospodarstw przez młodych, odpowiednio wykształconych rolników, zdolnych do podjęcia w pełni nowoczesnej produkcji rolniczej. Tak tylko prowadzone gospodarstwa rolne są w stanie zwiększyć konkurencyjność wytwarzanych w nich produktów, co w rezultacie prowadzić powinno do poprawy ich dochodowości. Chodzi oczywiście o trwałą poprawę strony dochodowej działalności rolniczej, bo tylko taki stan rzeczy pozwalałby na stopniowe odchodzenie od stosowania kosztownych instrumentów polityki rynkowo-dochodowej, które co zwłaszcza należy podkreślić, tylko doraźnie, bo w zasadzie jedynie w perspektywie jednego roku poprawiają dochody rolnika. Taki kierunek działań jest zgodny z wytyczonymi obecnie przez Wspólną Politykę Rolną jej osiami priorytetowymi.

Zauważyć w kolejności należy, że zmiana generacji pokoleniowej w gospodarstwach rolnych dokonywana w trybie przepisów o rentach strukturalnych zabezpiecza ciągłość prowadzenia gospodarstwa rolnego przez następcę, eliminując jednocześnie wiele sytuacji konfliktowych, jakie często występują, na przykład przy dziedziczeniu gospodarstw rolnych. W tym ostatnim przypadku konfliktogennym pozostaje ciągle kwestia uciążliwych dla wielu rolników spłat. Ma to szczególne znaczenie w obecnym stanie prawnym, gdy gospodarstwa rolne w Polsce dziedziczy się już na zasadach ogólnych.

Pożądanych przekształceń strukturalnych w rolnictwie polskim trudno będzie dokonać, gdy gospodarstwa rolne prowadzone będą przez rolników nieposiadających należytych kwalifikacji rolniczych. Głównie młodzi, wykształceni rolnicy są bardziej aktywni i otwarci na zmiany w prowadzonych przez siebie gospodarstwach rolnych. Ponadto jako ludzie jeszcze młodzi nie boją się podejmować ryzyka, zwłaszcza w zakresie modernizacji posiadanych gospodarstw rolnych. Z modernizacją gospodarstwa rolnego wiążą się najczęściej duże nakłady finansowe, a te przez prowadzącego mało dochodowe gospodarstwo młodego rolnika pozyskiwane są najczęściej z kredytu bankowego, łatwiej udzielanego przez bank młodemu, a nie zaawansowanemu już wiekowo rolnikowi.

Na koniec zauważyć należy, że w warunkach rolnictwa polskiego skutecznych przekształceń strukturalnych w gospodarstwach rolnych, wzorem gospodarstw rolnych w wielu krajach „starej UE”, dokonać można

najbardziej efektywnie, głównie poprzez przyspieszenie koncentracji ziemi w gospodarstwach o niekorzystnej strukturze obszarowej. Dotyczy to zwłaszcza terenów południowo-wschodniej Polski, gdzie takich gospodarstw jest najwięcej. Tak realizowane przekształcenia strukturalne gospodarstw rolnych prowadzić będą do zmniejszania ich liczby. Zjawisko to w konsekwencji powodować będzie zwiększenie liczby bezrobotnych na terenach wiejskich. Zatem działania o charakterze strukturalnym na terenach wiejskich prowadzone być muszą w sposób kompleksowy oraz niepowodujący generowania negatywnych zjawisk społecznych czy gospodarczych.

#### 4. Renty strukturalne w Polsce w obecnym stanie prawnym

Obowiązujące w obecnym stanie prawnym rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19.6.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013<sup>46</sup>, wydane z upoważnienia zawartego w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7.1.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>47</sup> jest już trzecią z kolei regulacją prawną w sprawie rent strukturalnych w rolnictwie polskim. Rozporządzenie to, podobnie jak poprzedzające go dokumenty programowe na lata 2007–2013, uwzględnia doświadczenia zdobyte pod rządami dwóch poprzednich regulacji prawnych<sup>48</sup>. Pierwszą regulacją prawną dotyczącą rent strukturalnych w Polsce była ustawa o rentach strukturalnych w rolnictwie. Kolejną regulacją prawną obowiązującą w pierwszych trzech latach naszego członkostwa w UE stanowiło rozporządzenie Rady Ministrów z 30.4.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich wydane na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28.11. 2003 r. o wspieraniu rozwoju

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 109, poz. 750, ze zm.

<sup>47</sup> Dz.U. Nr 64, poz. 427.

<sup>48</sup> Pierwsza regulacja prawna rent strukturalnych zawarta była w cytowanej w przypisie 21 ustawie; podstawę drugiej z kolei regulacji prawnej stanowiły: ustawa z 30.7.2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273, ze zm.) oraz rozwijające jej postanowienia przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 30.4.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. ze zm.).

obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>49</sup>. Warto przyrzeć się tej regulacji prawnej, w pryzmacie funkcji wytyczanych rentom strukturalnym.

Renty strukturalne, zgodnie z założeniami wyartykułowanymi w uzasadnieniu do przywołanego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi mają w kolejności na celu prowadzić do:

- poprawy struktury agrarnej kraju;
- przyspieszenia procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne;
- poprawy rentowności oraz konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika.

Uzasadnienie do analizowanego rozporządzenia nie wskazuje natomiast na funkcję socjalną rent strukturalnych<sup>50</sup>.

Wypada teraz w kolejności przeanalizować najważniejsze postanowienia omawianego rozporządzenia w pryzmacie zakładanych przez nie celów społeczno-gospodarczych.

Na wstępie przywołać należy zgodnie formułowany w literaturze, a także w orzecznictwie sądowym pogląd, że podstawowym i priorytetowym celem rent strukturalnych – tak na gruncie prawa polskiego, a także wspólnotowego – są przekształcenia strukturalne w rolnictwie. Pozostałe cele mają niejako charakter wtórny i realizowane są obok celu podstawowego<sup>51</sup>.

Priorytetowym celem rent strukturalnych jest bez wątpienia nadal poprawa struktury agrarnej. Dlatego też szczególne znaczenie dla realizacji powyższego celu mają tutaj wymogi, jakie powinien spełnić rolnik przekazujący gospodarstwo rolne, aby uzyskać rentą strukturalną, a jeszcze bardziej rolnik przejmujący gospodarstwo rolne. Obowiązujące obecnie przepisy dotyczące rent strukturalnych w odróżnieniu od obowiązujących poprzednio, w sposób istotny zaostrzyły kryteria dostępu do omawianego świadczenia.

Beneficjentem analizowanego świadczenia zgodnie z treścią § 4 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi może być producent rolny, który:

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

<sup>50</sup> Zob. projekt rozporządzenia cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wraz z uzasadnieniem publikowany na stronie internetowej Ministerstwa i Rozwoju Wsi.

<sup>51</sup> Zob. S. J. Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 39 i n.; D. Milanowska, *Głosa do wyroku NSA z 23.5.2006 r., II OSK 84/05*, PiP 2007, nr 8, s. 136.

- ukończył 55 lat, lecz nie osiągnął jeszcze wieku emerytalnego (mężczyzna – 65 lat, kobieta – 60 lat);
- prowadził działalność rolniczą na własny rachunek w gospodarstwie rolnym, w okresie co najmniej 10 lat bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku o rentę strukturalną i przez okres co najmniej 5 lat podlegał ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu, określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników;
- podlegał ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu w dniu składania wniosku o rentę strukturalną;
- przekazał gospodarstwo rolne;
- zaprzestał wszelkiej towarowej działalności rolniczej;
- nie jest emerytem ani rencistą.

Z punktu widzenia kreowania pożądanego efektów w zakresie tworzenia gospodarstw rolnych o należytej strukturze obszarowej, istotne znaczenie posiadają kryteria obszarowe, jakie powinny być spełnione zarówno po stronie przekazującego gospodarstwo, jak też je przejmującego. Wnioskujący o rentę strukturalną producent rolny powinien przekazać posiadane gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 3 ha użytków rolnych, bądź 1 ha użytków rolnych w przypadku gospodarstw rolnych położonych na terenie województw małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego lub świętokrzyskiego (§ 4 pkt 5 rozporządzenia). Gdy gospodarstwo jest przekazywane na rzecz następcy, to powinno mu być ono przekazane w całości oraz w sposób trwały. Powierzchnia przekazanego gospodarstwa nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gospodarstwa w województwie. Natomiast w przypadku województw, w których średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego jest większa od średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w kraju, powierzchnia przekazywanych na ich terenie gospodarstw rolnych powinna być przynajmniej równa średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w kraju. Jednakże w przypadku, gdy następcą jest zstępny przekazującego, warunek dotyczący średnich powierzchni gospodarstw dla następcy nie ma zastosowania (§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia). Należy w tym miejscu wyjaśnić, że zgodnie z treścią przepisu § 2 pkt 3 rozporządzenia przez następcę rozumie się osobę fizyczną, która rozpoczyna działalność rolniczą po raz pierwszy z chwilą przejęcia gospodarstwa rolnego od rolnika ubiegającego się o rentę strukturalną i nie ukończyła 40 roku życia w dniu złożenia przez przekazującego wniosku o rentę strukturalną.

W przypadku, gdy przekazywane gospodarstwo rolne ma na celu powiększenie innego gospodarstwa, to zgodnie z § 6 ust 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia, powierzchnia tego ostatniego po powiększeniu nie może być

mniej niż średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w danym województwie. Natomiast w województwach gdzie średnia ta jest wyższa od średniej krajowej, przywołany wyżej przepis dopuszcza, by powierzchnia gospodarstwa rolnego po powiększeniu mogła być równa przynajmniej średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w kraju.

Jeśli by obecnie porównać kryteria dostępu do omawianego świadczenia w zakresie wymogów obszarowych, koniecznych do spełnienia po stronie przekazującego oraz przejmującego gospodarstwo rolne w trybie przepisów poprzednio obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z 30.4.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich, to bezsprzecznie należy stwierdzić, że poprzednie przepisy zawierały w tym względzie bardzo liberalne rozwiązania. Jedyne w tym zakresie przepisy § 4 pkt 4 powyższego rozporządzenia nakazywał by wnioskodawca przekazać jedynie gospodarstwo o łącznej powierzchni użytków rolnych wynoszących co najmniej 1 ha. Przekazaniu podlegało wprawdzie gospodarstwo rolne w całości, ale tylko na rzecz następcy. Natomiast w przypadku, gdy przekazanie gospodarstwa rolnego miało na celu powiększenie jednego lub kilku gospodarstw, przepisy rozporządzenia nie zawierały tutaj żadnych wymogów obszarowych. W tym ostatnim przypadku rozporządzenie uznawało, że do przekazania dochodziło również wówczas rolnik wydzierżawił wszystkie wchodzące w skład gospodarstwa rolne użytki rolne, na podstawie zawartej na okres co najmniej 10 lat pisemnej umowy zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków albo umowy w formie aktu notarialnego (§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. e omawianego rozporządzenia). Zauważyć przy tym należy, że takiej możliwości nie przewiduje obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie rent strukturalnych.

Mając na uwadze powyższą analizę porównawczą przepisów dwóch ostatnich regulacji prawnych w sprawie rent strukturalnych, warto w kolejności zastanowić nad tym, jakie były rzeczywiste powody zaostżenia wymogów obszarowych w obecnej regulacji prawnej. Jeśli wziąć pod uwagę zainteresowanie rolników rentami strukturalnym pod rządami przepisów poprzednio obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów, to uznać należy, że było ona na poziomie pozwalającym na pełne wykorzystanie limitu środków finansowych przewidzianych na finansowanie rent strukturalnych w każdorocznym planie finansowym ARiMR<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Wg danych uzyskanych w ARiMR w okresie 1.8.2004 r. – 31.7.2006 r., a więc do dnia zakończenia naboru wniosków w trybie przepisów poprzednio obowiązującego rozporządzenia



Dla potrzeb niniejszej analizy istotnym będzie również wskaźnik dotyczący średniej powierzchni przekazanych gospodarstw rolnych. Ukształtowała się ona na poziomie zbliżonym do średniej krajowej wielkości gospodarstwa rolnego. Warto również w tym miejscu zauważyć, że średnie wielkości przekazanych gospodarstw, zarówno na powiększenie innych gospodarstw, jak też przejętych w całości przez następcę, były w każdym województwie z reguły większe od średniej wojewódzkiej. Nie można oczywiście uznać, że powyższe wskaźniki były wyłącznie efektem oddziaływania rent strukturalnych. Zgodzić się należy z poglądem, że na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych wpływały inne jeszcze działania, m.in. intensyfikowanie obrotu ziemią rolniczą poprzez preferencyjne kredyty bankowe na zakup ziemi<sup>53</sup>. Mając na uwadze powyższe sądzić można, iż twórcy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 uznali, że wskaźników tych nie można uznać za zadowalające, a jeśli tak, to zdecydowano się na bardziej zdecydowane przyspieszenie procesu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. W obecnym okresie programowym nabór wniosków o renty strukturalne w pełni i szybko wyczerpuje ustalone na dany rok limity<sup>54</sup>.

Jak już wyżej powiedziano, ważną funkcją rent strukturalnych jest przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne. Przepisy cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi obowiązującego obecnie w sprawie rent strukturalnych uległy również zmianie w porównaniu do poprzednio obowiązujących w tym zakresie. Podwyższony został wiek osoby fizycznej (do 50 roku życia), z którą może być zawarta umowa o przekazaniu gospodarstwa rolnego lub użytków rolnych wchodzących w jego skład w przypadku, gdy przekazanie gospodarstwa nastąpiło na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych. Następcą w rozumieniu obecnie obowiązującego rozporządzenia, może być tak samo jak poprzednio, osoba fizyczna, która nie przekroczyła 40 roku życia. Złagodzenie kryterium wiekowego w przypadku osoby fizycznej przejmującej gospodarstwa rolne lub jego część na powiększenie już istniejącego, ocenić należy pozytywnie,

---

Rady Ministrów, przyjęto łącznie 58 392 wnioski o przyznanie renty strukturalnej, dla których wydano 51 512 decyzji pozytywnych. We wspomnianym okresie wypłacono 1 202 719 349,04 zł dla 50 715 beneficjentów. Średnia powierzchnia przekazanych gospodarstw wyniosła 9,78 ha w skali kraju.

<sup>53</sup> Chodzi o udzielane od połowy lat dziewięćdziesiątych ub. stulecia kredyty na zakup ziemi, objęte zwiększonym dopłatami do ich oprocentowania ze strony ARiMR.

<sup>54</sup> Nabór wniosków o renty strukturalne realizowany w 2007 r. trwał niespełna 2 miesiące – źródło: materiały sprawozdawcze Departamentu Analiz i Sprawozdawczości ARiMR.

ponieważ prowadzi to uelastycznienia obrotu nieruchomościami rolnymi, realizowanego w trybie przepisów o rentach strukturalnych. Z kolei utrzymanie dotychczasowej, górnej granicy wieku dla następcy (40 lat), także ocenić należy pozytywnie. Zgodzić się bowiem należy z poglądem, że wiek 40 lat dla osoby fizycznej, stanowi racjonalne optimum wiekowe dla rozpoczynania działalności rolniczej.

Poprawy rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych nie osiągnie się wyłącznie poprzez obniżanie wieku osób przejmujących gospodarstwa rolne. Dlatego też przepisy dotyczące rent strukturalnych wymagają, aby umowa o przekazaniu gospodarstwa rolnego lub użytków rolnych wchodzących w jego skład, zawarta była z osobą posiadającą kwalifikacje zawodowe przydatne do działalności rolniczej. W tym zakresie przepisy dwóch ostatnich regulacji prawnych, poza doprecyzowaniem ich treści, nie uległy w zasadzie zmianie. Zauważyć tutaj należy, że na użytek przepisów w sprawie rent strukturalnych definicja kwalifikacji rolniczych jest bardziej rygorystyczna, aniżeli ta sama definicja sprecyzowana na użytek innych ustaw, np. przywołanej wyżej ustawy z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>55</sup>. Rozwiązanie powyższe również należy uznać za słuszne.

Rentowność i poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych osiągać można w różny sposób. Ważnym czynnikiem może tu być modernizacja gospodarstw rolnych, zwłaszcza tych przejmowanych w całości, a w szczególności przez zstępnego rolnika wnioskującego o przyznanie renty strukturalnej. Przypomnieć w tym miejscu należy, że w tym ostatnim przypadku przepisy nakazują jedynie przejęcie gospodarstwa rolnego w całości, bez potrzeby zachowania określonego dla danego województwa minimum obszarowego.

Zauważyć w kolejności należy, że przepisy obu analizowanych tutaj rozporządzeń w sprawie rent strukturalnych nie warunkują ich uzyskania od spełnienia wymogu modernizacji przejmowanych gospodarstw rolnych. Taki wymóg zawierają niektóre regulacje prawne dotyczące wcześniejszych emerytur w krajach byłej „piętnastki”. Brak takiego wymogu w polskim systemie rent strukturalnych, należy tym razem ocenić negatywnie. Systemowe wymuszanie modernizacji przejmowanych gospodarstw rolnych w trybie przepisów o rentach strukturalnych, uczyniłoby z rent strukturalnych bez wątpienia najbardziej skutecznym instrumentem w procesie restrukturyzacji polskich gospodarstw rolnych.

<sup>55</sup> Por. definicję kwalifikacji rolniczych zawartą w art. 6 ust.3 ustawy, Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

## 5. Zakończenie

Półtoraroczny zaledwie okres realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 stanowi zbyt krótki jeszcze okres czasu, aby dokonać choćby nawet częściowej oceny funkcjonowania systemu rent strukturalnych. Mające miejsce znaczące opóźnienia w uruchomieniu działań przewidzianych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich rodzić mogą wiele zagrożeń, m. in. spowodować, że przyznane Polsce unijne środki finansowe na jego realizację mogą nie zostać wykorzystane w całości, co skutkowałoby zmniejszeniem limitów w kolejnym okresie programowym.

Pozytywna natomiast ocena materiału normatywnego każe żywić nadzieję, że renty strukturalne w rolnictwie polskim mają wszelkie podstawy do zrealizowania wytyczonych im funkcji. Poważnym hamulcem ich należytego funkcjonowania może być, jak to już wyżej powiedziano, niski wymiar tego świadczenia. Ten stan rzeczy spowodować może znaczące zmniejszenie zainteresowania rolników rentami strukturalnymi w następnych latach obecnego okresu budżetowego UE. Rolnicy mając możliwość alternatywnego wyboru między emeryturą rolniczą a rentą strukturalną, wybiorą z pewnością świadczenie łatwiejsze do uzyskania. Jeśli przy tym zauważyć, że wymiar finansowy obu świadczeń zbliżył się obecnie bardzo do siebie, to alternatywa taka zdaje się być coraz bardziej realna.

Rok 2008 jest dopiero drugim rokiem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. W perspektywie kolejnych 5 lat, przez które Program ten będzie realizowany, jest miejsce i czas na zaktywizowanie wszystkich działań, ich korektę, także w postaci zmian normatywnych, determinowanych doświadczeniami zdobywanymi w trakcie bieżącej realizacji przedmiotowego Programu.