

MECHANIZM TRANSFORMACJI STRUKTURALNEJ INSTRUMENTU ROLNICZYCH RENT STRUKTURALNYCH

Stanisław Paszkowski

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie Uniwersytetu Przyrodniczego
w Poznaniu
Kierownik: prof. dr hab. Walenty Poczta

Słowa kluczowe: renty strukturalne, struktura obszarowa gospodarstw rolnych, przekazywanie gospodarstw rolnych, przekazujący gospodarstwo rolne, przejmujący gospodarstwo rolne

Key words: early retirement pensions, agrarian structure, farm transfer, transferor, transferee

S y n o p s i s. Instrument rolniczych rent strukturalnych jest wykorzystywany w polskiej polityce rolnej od początku lat sześćdziesiątych XX wieku. Obecnie obowiązujące przepisy prawne wkomponowują go w strukturę narzędzi WPR stymulujących przekształcenia strukturalne w rolnictwie. Celem opracowania jest zarysowanie mechanizmu transformacji strukturalnej, stanowiącej istotę transferu gospodarstw rolnych pomiędzy gospodarstwami rolnymi w ramach systemu rolniczych rent strukturalnych. W instrumencie rolniczych rent strukturalnych działają dwie niezależnie formy transferu gospodarstw rolnych: w całości na rzecz następców oraz na powiększenie innych jednostek produkcyjnych. Pierwsza stymuluje wymianę generacji prowadzących gospodarstwa rolne, a druga koncentrację gruntów rolnych. Koncentracja gruntów rolnych i wymiana generacji rolników mogą być jednak realizowane przez obie formy transformacji strukturalnej. Wymaga to jednak wprowadzenia w systemach rent strukturalnych klauzul generacyjnych i obszarowych.

WSTĘP

Wykorzystywanie środka rolniczych rent strukturalnych, względnie instrumentów polityki społecznej do kształtowania struktur rolnych ma w Polsce długą tradycję [Budzanowski 2004]. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. funkcjonowały kolejno trzy systemy rent za ziemię¹, mające głównie na celu zasilanie gruntami sektora rolnictwa uspołecznionego. Od drugiej połowy lat siedemdziesiątych do końca XX w. w tym celu wykorzystywano instrumen-

¹ Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin. Dz.U. z 1977 r. Nr 32 poz. 140, z późn. zm.; ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa. Dz.U. 1968 r. Nr 3, poz. 14, z późn. zm. i ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i splaty pieniężne. Dz. U. 1974 r. Nr 21, poz. 118.

ty zabezpieczenia i ubezpieczenia społecznego rolników². W kolejno uchwalanych aktach prawnych z tego zakresu ograniczono zakres ingerencji w obrót gruntami rolnymi, specjalizując je jako instrumenty polityki społecznej skierowanej do rolników indywidualnych³.

Kierunek tej ewolucji, przy występowaniu w rolnictwie polskim rozdrobnionej struktury obszarowej gospodarstw rolnych, wywołał na początku bieżącej dekady w związku z podjęciem przez Polskę działań zmierzających do integracji ze strukturami Unii Europejskiej, potrzebę opracowania zasad działania instrumentu polityki rolnej mającego na celu dostosowanie naszego rolnictwa do wymogów integracji w obszarze struktur rolniczych [Paskowski 2006]. Jednym ze środków polityki rolnej stały się rolnicze renty strukturalne⁴, mające na celu poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Żywot przepisów prawnych implementujących je do praktyki był jednak niezmiernie krótki⁵, bowiem został następnie dostosowany do zasad Wspólnej Polityki Rolnej i udostępniony w ramach *Planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*⁶. Jego funkcjonowanie było natomiast regulowane rozporządzeniem RM z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie *szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich*⁷, zawierającym przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o *wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej*⁸.

Rolnicze renty strukturalne stanowią też jedno z działań *Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*⁹ funkcjonując na podstawie rozporządzenia MRiRW z dnia 19 czerwca 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*¹⁰, zawierającego przepisy wykonawcze do ustawy z

² Były to ustawy: z dnia 27 października 1977 r. o *zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin*. Dz. U. z 1977 r., Nr 32, poz. 140; ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o *ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin*. Dz. U. z 1982 r. Nr 40, poz. 268 i obecnie obowiązująca ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o *ubezpieczeniu społecznym rolników*. Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

³ Jednocześnie zmniejszono skalę preferencji dla rolników przekazujących grunty państwu, kładąc większy nacisk na szersze zagospodarowanie gruntów przez rolników indywidualnych.

⁴ Wprowadzono je ustawą z dnia 26 kwietnia 2001 r. o *rentach strukturalnych w rolnictwie*. Dz. U. z 2001 r. Nr 52, poz. 539, z późn. zm. Zob. też rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie *szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawie przyznawania i wypłaty rent strukturalnych*. Dz. U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1769.

⁵ Wnioski od rolników zaprzestano przyjmować z końcem 2003 r. Zob. art. 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o *wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej*. Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.

⁶ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2000 r. w sprawie *planu rozwoju obszarów wiejskich*. M.P. z 2004 r. Nr 56, poz. 958.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 114, poz. 1191, z późn. zm. Zob. też rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie *wzorów wniosków o udzielenie pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich*. Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1684.

⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.

⁹ Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, sierpień 2006 r.

¹⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 750, z późn. zm.

dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹¹.

Cechą charakterystyczną omawianego instrumentu polityki rolnej jest to, że jego przepisy regulują zarówno zasady nabywania prawa do świadczeń społecznych, jak i obrotu gospodarstwami rolnymi. W pierwszym przypadku normują stosunki prawne zbliżone pod względem przedmiotu i metody do występujących w ubezpieczeniach społecznych, a w drugim – prawa rzeczowego. W pierwszym z tych obszarów regulowana materia stanowi wyodrębniony formalnie zakres stosunków prawnych w odniesieniu do uregulowań z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników. W drugim zaś kwestie przenoszenia własności gospodarstw rolnych, w tym także wykorzystywane formy umów, regulowane są głównie przepisami prawa cywilnego, a także prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz notarialnego.

Obowiązujące regulacje prawne są formalnym wyrazem występujących w danym czasie stosunków społeczno-ekonomicznych. Te drugie są jednak pierwotne w stosunku do tych pierwszych, jakkolwiek uchwalone akty prawne są w stanie kształtować nowe relacje społeczne i ekonomiczne. Tak więc określone przepisami prawnymi zasady funkcjonowania instrumentów polityki rolnej wynikają z odkrytych ekonomicznych i społecznych praw naukowych, założeń polityki gospodarczej i wdrażanych programów rozwoju gospodarczego. Zadaniem nauk ekonomicznych, a w tym polityki rozwoju obszarów wiejskich, jest więc wypracowanie założeń modelowych instrumentów oddziaływania na rozwój wsi i rolnictwa. Podbudowy teoretycznej w tym przypadku może dostarczyć teoria nowej ekonomii instytucjonalnej, uwzględniającej w analizach wpływ instytucji na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych i instytucji państwowych oraz samorządowych [Williamson 1998]. W zakresie definicji instytucji jak najbardziej wchodzi bowiem normy prawne i struktury wdrażające je do praktyki.

Instrument rent strukturalnych analizowany w ujęciu ekonomicznym stanowi z jednej strony narzędzie polityki społeczno-ekonomicznej, a konkretnie działanie o charakterze zaopatrzenia emerytalnego, zabezpieczające dochody rolników w starszym wieku, a z drugiej narzędzie transferu gruntów pomiędzy gospodarstwami rolnymi. W przypadku podjętego w pracy problemu istnieje więc potrzeba wypracowania modelu ekonomicznego transferu gruntów rolnych w ramach systemu rolniczych rent strukturalnych, za czym przemawia rola przypisywana omawianemu instrumentowi rozwoju wsi i rolnictwa¹². Zadanie to jest o tyle ważne, że dotychczasowe regulacje prawne instrumentów WPR w Polsce są wprowadzane w życie bez należytego uzasadnienia teoretycznego, co często powoduje ich dysfunkcjonalność, a także naraża budżet państwa na niepotrzebne wydatki.

Celem opracowania jest rekonstrukcja modelu transferu gruntów pomiędzy gospodarstwami rolnymi przy użyciu instrumentu rolniczych rent strukturalnych, określanego jako mechanizm transformacji strukturalnej gospodarstw rolnych. W analizach wykorzystano źródła prawne normujące działanie rent strukturalnych w Polsce oraz we Wspólnotach Europejskich. W badaniach zastosowano podejście systemowe. Szczególną uwagę zwrócono na ekonomiczne skutki mechanizmu transformacji strukturalnej dla wzmocnienia konkurencyjności gospodarstw rolnych biorących udział w obrocie gruntami rolnymi przy użyciu instrumentu rent strukturalnych.

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.

¹² Zob.: Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (1998). Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa. Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (1999). MRiGŻ. Warszawa.

FUNKCJONOWANIE MECHANIZMU TRANSFORMACJI STRUKTURALNEJ

W przepisach prawnych regulujących działanie rent strukturalnych jednym z warunków nabycia prawa do renty strukturalnej jest przekazanie gospodarstwa rolnego. Wymóg ten należy uznać za podstawowy w zapewnieniu omawianemu instrumentowi skuteczności działania i w ujęciu prawnym dotyczy form przenoszenia praw (własności, posiadania) do zasobów majątkowych, przedmiotu przekazania (gospodarstwo rolne, użytki rolne), kierunków przekazania zasobów majątkowych (na następcę, na powiększenie innego gospodarstwa), sposobów zagospodarowania gruntów (produkcja rolnicza, zalesianie, ochrona środowiska), warunków stawianych przejmującemu gospodarstwo rolne oraz form prawnych zawieranych umów w obrocie gospodarstwami rolnymi.

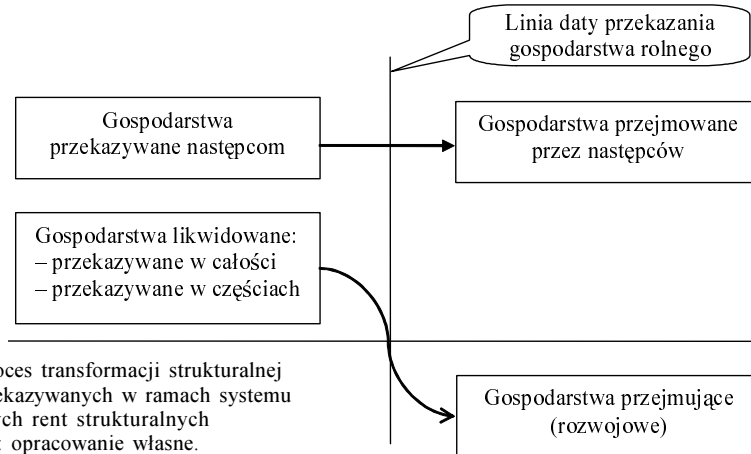
W ujęciu ekonomicznym jego wdrażanie do praktyki powoduje zmiany w zasobach pracy i kapitału gospodarstw rolnych, które można określić jako proces transformacji strukturalnej gospodarstw rolnych. Jego istotę stanowi transfer gruntów rolnych pomiędzy gospodarstwami rolnymi, będący jedną z form obrotu zasobami ziemi rolniczej. Istotne znaczenie ma zatem wyjaśnienie, co oznacza ta kategoria z ekonomicznego punktu widzenia, jaka jest jej treść, jakie elementy składowe ją tworzą i w jakich etapach zachodzi? Wstępnie można przyjąć, że transformacja strukturalna jest procesem wymiany prowadzących gospodarstwa rolne i przekształcania (restrukturyzacji, reorganizacji) zasobów majątkowych gospodarstw rolnych w trakcie ich przekazywania za renty strukturalne, obejmującym likwidację jednych jednostek produkcyjnych i transfer ich zasobów majątkowych (całych gospodarstw lub tylko gruntów rolnych) do innych struktur, względnie transfer całych gospodarstw rolnych (bez względu na to, czy dotyczy to całych jednostek produkcyjnych czy tylko gruntów rolnych) w ręce młodych rolników definiowanych w przepisach prawnych jako następcy.

Mechanizm transformacji strukturalnej gospodarstw rolnych stanowi rdzeń funkcjonowania systemu rolniczych rent strukturalnych i gwarantuje omawianemu narzędziu polityki rolnej realizację celów strukturalnych. W obecnym kształcie prawnym ma on charakter dualny, gdyż dotyczy dwóch odrębnych form przepływu gruntów pomiędzy gospodarstwami rolnymi. Pierwsza to proces przekazywania gospodarstw rolnych na powiększenie innych jednostek produkcyjnych, a druga – ich transfer na rzecz następców. W tym pierwszym przypadku powoduje restrukturyzację majątkową gospodarstw rolnych polegającą na koncentracji gruntów w gospodarstwach rolnych, a w drugim wymianę, pokoleniową prowadzącą wywołującą zmiany w ilości i jakości zasobów pracy. Stąd tę pierwszą formę można nazwać procesem transformacji majątkowej, a drugą transformacji generacyjnej (pokoleniowej) gospodarstw rolnych.

GRUPY GOSPODARSTW ROLNYCH BIORĄCYCH UDZIAŁ W TRANSFORMACJI STRUKTURALNEJ

Gospodarstwa rolne biorące bezpośredni udział w transferze gruntów przy użyciu systemu rent strukturalnych można podzielić na trzy grupy: przekazywane, nowo tworzone (przekazywane następcom) i przejmujące (rys. 1). Kryteriami ich delimitacji w tym wypadku są: (a) rola gospodarstw rolnych w procesie transformacji strukturalnej i (b) charakter oraz zakres przekształceń majątkowych oraz generacyjnych. Należy zauważyć, że stanowią one część ogólnej zbiorowości gospodarstw rolnych. Pierwsze w sposób bezpośredni podlegają procesowi transformacji strukturalnej, drugie powstają w wyniku jego zachodzenia, a

Zbiorowość gospodarstw rolnych



Rysunek 1. Proces transformacji strukturalnej gospodarstw przekazywanych w ramach systemu rolniczych rent strukturalnych
Źródło: opracowanie własne.

trzecie są zasilane zasobami majątkowymi gospodarstw likwidowanych z grupy pierwszej. Te ostatnie stanowią też zbiorowości jednostek rozwojowych zdolnych do akumulacji majątkowej i przejmowania gospodarstw likwidowanych przy użyciu instrumentu rolniczych rent strukturalnych. Wraz z gospodarstwami przekazywanymi następcom tworzą podzbiorowość gospodarstw rolnych powstałą w procesie transformacji strukturalnej.

Gospodarstwa rolne przekazywane (pierwsza grupa) można podzielić na transferowane: (1) w całości na rzecz następców i (2) kierowane na powiększenie innych jednostek produkcyjnych. W tej ostatniej grupie można wyodrębnić gospodarstwa przekazywane na powiększenie jednostek rozwojowych w całości (podgrupa 2a), względnie w częściach (podgrupa 2b).

Z ekonomicznego punktu widzenia zasoby produkcyjne gospodarstwa rolnego można podzielić na środki produkcji (rzeczowe składniki gospodarstwa rolnego, takie jak: grunty rolne i kapitał nazywane majątkiem) oraz zasoby pracy. Transformacja strukturalna dotyczy obu tych składników, z tym jednak, że w zależności od formy (majątkowej, generacyjnej) obejmuje je w różnym zakresie.

Proces transformacji strukturalnej można rozpatrywać w aspektach ekonomicznym, organizacyjnym oraz prawnym. W przypadku gospodarstw transferowanych na rzecz następców występuje tylko formalna (prawna) likwidacja jednostek produkcyjnych. Struktury organizacyjne, zasoby majątkowe oraz funkcje i zadania zostają w nich nadal zachowane. Zjawisko likwidacji gospodarstw rolnych w ujęciu ekonomicznym i organizacyjnym więc nie zachodzi. Zmiany dotyczą zaś zasobów pracy, a głównie osób prowadzących gospodarstwa rolne (pełniących funkcje kierownicze), a także innych członków rodzin rolników pracujących w gospodarstwach rolnych. Proces ten zachodzi wskutek wymiany pokoleń użytkowników gospodarstw rolnych przy zachowaniu generalnie bez zmian ich zasobów majątkowych, a także w części jednostek – zasobów pracy¹³. W ujęciu organizacyjnym następu-

¹³ Według Raportu końcowego trzecia część przekazujących w dalszym ciągu wykonuje pracę na rzecz gospodarstw rolnych. Raport końcowy. Ewaluacja *ex post* Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Konsorcjum IERiGŻ, IRWiR, IUNG PIB, BSM SP.J. Warszawa, 2009 r.

je zaś zmiana ról osób pracujących i prowadzących gospodarstwa rolne. W analizowanym przypadku w procesie transformacji strukturalnej nie zachodzi więc ubytek (eliminacja) jednostek z ogólnej zbiorowości gospodarstw rolnych.

W przypadku gospodarstw przekazywanych na powiększenie (podgrupy 2a i 2b) następuje faktyczne unicestwienie wcześniej istniejących jednostek produkcyjnych. Ich udziałem jest zaś transfer znajdujących się w nich zasobów majątkowych do innych struktur produkcyjnych. W omawianym wypadku zachodzi więc rzeczywista likwidacja gospodarstw rolnych w aspekcie prawnym, organizacyjnym i ekonomicznym, prowadząca w pierwszej kolejności do uwolnienia zasobów majątkowych tkwiących w gospodarstwach rolnych, a w dalszej do ich realokacji do innych podmiotów organizacyjnych. Uwolnione w trakcie tego procesu zasoby pracy ulegają dezaktywacji względnie rozproszeniu; wymogiem bowiem nabycia prawa do renty strukturalnej jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Ich wartość ekonomiczna, ze względu na wiek rolników biorących udział w programie rent strukturalnych, stan ich zdrowia, a także posiadane kwalifikacje zawodowe, z reguły nie jest wysoka. Czynniki te nie dyskwalifikują ich możliwości podejmowania pewnych form aktywności gospodarczej. Należy też podkreślić, że wykorzystanie tych osób w gospodarstwach rolnych przejmujących grunty rolne może być trudne ze względu na brak wcześniej głębszych więzi ekonomicznych z rolnikami je prowadzącymi. Zdolność do pracy, a także kwalifikacje zawodowe przekazujących mogą być mało przydatne w powiększanych gospodarstwach rolnych. Z tego względu omawiany instrument polityki rolnej przewiduje dla nich świadczenia pieniężne, zapewniające im godne warunki życia w okresie poprzedzającym powstanie prawa do emerytury.

ETAPY PROCESU TRANSFORMACJI STRUKTURALNEJ

Wprowadzając do analizy czynnik aktu przekazania gospodarstwa rolnego, proces transformacji strukturalnej można opisać jako dwuetapowy. W pierwszym z nich podmiotami biorącymi w nim udział są rolnicy przekazujący gospodarstwa rolne, a przedmiotem – gospodarstwa przekazywane. W drugim etapie podmiotami są następcy przejmujący gospodarstwa nowo tworzone oraz przejmujący gospodarstwa likwidowane. Przedmiotem zaś gospodarstwa rolne przejęte przez następców i na powiększenie. Dwuetapowy proces transformacji strukturalnej dotyczy więc zarówno użytkowników gospodarstw rolnych, jak i ich zasobów majątkowych.

W pierwszym etapie procesu transformacji strukturalnej w obrocie zasobami uczestniczą następujące grupy jednostek: (1) przeznaczone do przekazania następcom w całości, 2) przewidziane do transferu znajdujących się w nich zasobów majątkowych w całości (2a), bądź planowane do przekazania w częściach (2b). W drugim etapie transformacji występują zaś dwie grupy gospodarstw rolnych; przejmowane przez następców i powiększane. Te pierwsze, z prawnego punktu widzenia, na co wyżej zwrócono już uwagę, można nazwać nowo tworzonymi. W ujęciu ekonomicznym, a także organizacyjnym, są to jednak jednostki produkcyjne wcześniej istniejące. Te drugie zaś stanowią część ogólnej zbiorowości gospodarstw rolnych. Cechują się one jednak pewnym potencjałem rozwojowym, co powoduje, że są w stanie akumulować (przejmować) zasoby majątkowe gospodarstw likwidowanych. Wszystkie gospodarstwa rolne biorące udział w procesie transformacji strukturalnej (w obrocie w ramach systemu rolniczych rent strukturalnych) można podzielić – jak to zrobiono na wstępie – więc na trzy grupy: (1) przekazywane następcom w celu utworzenia

nowych gospodarstw rolnych, (2) przekazywane na powiększenie innych jednostek produkcyjnych i (3) zasilane uwolnionym majątkiem z drugiej grupy gospodarstw rolnych.

Zjawisko transformacji generacyjnej w wypadku pierwszej grupy jednostek składa się z takich procesów cząstkowych, jak: (a) transformacja prawna gospodarstwa rolnego obejmująca jego likwidację prawną w wyniku przekazania zasobów majątkowych następcy, a także zmianę właściciela gospodarstwa rolnego, (b) utworzenie nowej struktury organizacyjnej gospodarstwa rolnego i (c) ukształtowanie nowego podziału ról oraz obowiązków członków rodziny rolnika. Proces transformacji majątkowej drugiej grupy gospodarstw rolnych (przekazanych na powiększenie innych jednostek) składa się z dwóch działań o złożonym charakterze, jakimi są: (a) likwidacja prawna, organizacyjna i ekonomiczna gospodarstw rolnych i (b) transfer ich zasobów majątkowych do innych jednostek produkcyjnych. Proces transformacji majątkowej trzeciej grupy gospodarstw rolnych polega zaś na: (a) nabyciu zasobów majątkowych likwidowanego gospodarstwa rolnego powodującym akumulację majątkową gospodarstwa przejmującego i (b) organizacji powiększonego gospodarstwa rolnego na nowych zasadach.

CHARAKTERYSTYKA GOSPODARSTW ROLNYCH NA ETAPIE PIERWSZYM

Należy zauważyć, że gospodarstwa biorące udział w transformacji majątkowej na etapie pierwszym tworzą dwie całkowicie różne grupy struktur ekonomicznych. Inny jest bowiem ich potencjał rozwojowy i przyszłość. Pierwsze, przeznaczone do przekazania następcom, przechodzą proces transformacji pokoleniowej (generacyjnej), polegający głównie na wymianie prowadzących gospodarstwa rolne. W procesie transformacji strukturalnej nie zachodzą w nich głębsze zmiany struktury zasobów majątkowych. Zadaniem następców po ich przejściu jest wykorzystanie w jak największym stopniu tkwiącego w nich potencjału produkcyjnego, a w dalszej kolejności jego rozwinięcie. Efektem przekształceń strukturalnych w tym przypadku jest przede wszystkim wzmocnienie jakości zasobów kapitału ludzkiego w drodze zmiany osoby prowadzącej gospodarstwo rolne, co umożliwia tym młodym i lepiej przygotowanym zawodowo osobom lepsze wykonywanie funkcji kierowniczych.

Transformacja strukturalna tych gospodarstw nie prowadzi zatem w sposób bezpośredni do zwiększenia ich potencjału ekonomicznego, a w szczególności zasobów gruntów rolnych. Akt wymiany pokoleniowej rolników wyzwala jednak proces restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych. W zasadzie oczekuje się, że młodzi rolnicy po przejściu gospodarstw rolnych podejmą działania zmierzające do zwiększenia ich zasobów kapitałowych, uruchomienia w nich nowych kierunków działalności rolniczej i podniesienia ich pozycji konkurencyjnej, w tym w drodze przejmowania zasobów produkcyjnych uwalnianych w ramach systemu rolniczych rent strukturalnych. Jest to jedno z podstawowych zadań omawianego instrumentu polityki rolnej, uzasadniające jego finansowanie ze środków publicznych. Transformację pokoleniową należy więc uznać za wstępny warunek restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych.

Inną rolę pełni druga grupa gospodarstw rolnych. Jej zadaniem w ramach systemu rent strukturalnych jest uwolnienie w trakcie trwania pierwszego etapu transformacji strukturalnej zasobów gruntów i pozostałych składników majątku gospodarstwa rolnego na potrzeby rozwojowe innych jednostek produkcyjnych, a także na cele realizacji zadań gospodarczych i społecznych przewidzianych prawem. Ich przeznaczeniem jest więc, jak to wyżej wskazano, likwidacja jako

samodzielnych podmiotów gospodarczych w znaczeniu prawno-organizacyjnym i ekonomicznym, co powinno prowadzić do uwolnienia znajdujących się w nich zasobów majątkowych.

W analizowanym przypadku istotne znaczenie ma głębokość zmian oraz efekty prawne, organizacyjne i ekonomiczne w obu grupach gospodarstw rolnych uczestniczących w procesie transformacji strukturalnej. W tych pierwszych zachodzą tylko zmiany prawno-organizacyjne, a drugie podlegają likwidacji prawnej, ekonomicznej oraz organizacyjnej; następuje faktyczna likwidacja jednostek produkcyjnych. Udziałem tych pierwszych jest wymiana pokoleniowa użytkowników, a drugich nie. W tym ostatnim przypadku uwolnione zasoby majątkowe transferowane są do gospodarstw rolnych kierowanych przez rolników prowadzących już od pewnego czasu działalność produkcyjną. W obu grupach jednostek procesy transformacji majątkowej nie pokrywają się ze zmianami generacyjnymi. Jednak transfer zasobów majątkowych z tej drugiej grupy pośrednio prowadzi także do poprawy jakości zasobów pracy w rolnictwie (obniżenia wieku prowadzących i podniesienia ich kwalifikacji zawodowych), bowiem rolnicy przejmujący gospodarstwa likwidowane są z reguły osobami młodymi i dobrze przygotowanymi zawodowo. Omawiana forma transformacji strukturalnej wywołuje efekty generacyjne, jednak nie powstają one w procesie wymiany pokoleniowej prowadzących, ale pośrednio – przez transfer gruntów do jednostek prowadzonych przez młodych i lepiej przygotowanych zawodowo rolników.

Należy zauważyć, że w zbiorowości gospodarstw rolnych przejmowanych przez następców także zachodzą zmiany majątkowe. Do struktur tych z reguły przenoszony jest bowiem majątek małżonków następców. Ci ostatni przejmują też grunty rolne od innych rolników, w tym z jednostek likwidowanych w ramach systemu rolniczych rent strukturalnych.

CECHY GOSPODARSTW ROLNYCH BIORĄCYCH UDZIAŁ W DRUGIM ETAPIE TRANSFORMACJI STRUKTURALNEJ

Po drugiej stronie granicy mechanizmu transformacji strukturalnej, realizowanego w ramach omawianego środka polityki rolnej występują przejęte w całości przez następców gospodarstwa rolne (faktycznie wcześniej istniejące) oraz jednostki, które bezpośrednio nie uczestniczyły w procesie przekazywania gospodarstw rolnych w pierwszym etapie transformacji strukturalnej (także wcześniej istniejące), a zasilone (dokapitalizowane) gruntami i innymi zasobami majątkowymi z gospodarstw likwidowanych. W tym procesie, z ekonomicznego punktu widzenia podstawowego znaczenia nie ma sam sposób transferu zasobów majątkowych, istotny w ujęciu prawnym, a fakt ich przepływu do jednostek produkcyjnych, które dzięki temu mogą nabrać nowej dynamiki rozwojowej wskutek zasilenia wcześniej uwolnionymi zasobami majątkowymi.

Czynnik sposobu transferu gospodarstw rolnych (przekazanie na własność, albo w dzierżawę) powinien być jednak brany pod uwagę w ocenie ekonomicznej procesu transformacji strukturalnej, gdyż trwałe przeniesienie własności gruntów gwarantuje wyższą dynamikę rozwoju gospodarstw rolnych [Rudnicki 2005]. Własność zasobów gruntów rolnych sprzyja bowiem podejmowaniu przez prowadzących działalności inwestycyjnej. Ich dzierżawa zmniejsza zaś skalę ponoszonych nakładów inwestycyjnych na zakup gruntów i w ten sposób pozwala na skierowanie wygospodarowanych środków finansowych na rozwijanie działalności produkcyjnej, gdyż umożliwia użycie tych zasobów do zakupu innych niż ziemia trwałych oraz obrotowych środków produkcji, a tym samym prowadzi do

wzrostu skali produkcji rolniczej oraz jej intensyfikacji. Umożliwienie więc przez system rentowy, funkcjonujący w latach 2004-2006, transferu gospodarstw rolnych w formie dzierżawy należy oceniać pozytywnie. Jakkolwiek przekazanie czasowe gruntów rolnych (w formie dzierżawy) może skutkować tylko formalnym przenoszeniem do nich praw, a więc brakiem wystąpienia trwałych efektów strukturalnych. Wydaje się nawet, że właśnie ta przesłanka legła u podstaw rezygnacji z formy przekazywania gospodarstw rolnych w formie dzierżawy na powiększenie innych jednostek produkcyjnych w systemie rent strukturalnych udostępnionych w PROW 2007-2013¹⁴. Aby wyeliminować problemy przekazywania gruntów rolnych w formie dzierżawy potrzebna jest jednak zmiana norm regulujących jej zasady w kodeksie cywilnym i w przepisach dotyczących przekazywania gospodarstw rolnych w ramach systemu rolniczych rent strukturalnych [Suchoń 2008].

Gdyby porównać w aspekcie ekonomicznym sytuację rozwojową obu grup gospodarstw rolnych, powstałych w wyniku transformacji strukturalnej, to okazuje się, że w bardziej korzystnej sytuacji znajduje się ta druga grupa jednostek produkcyjnych. Składa się ona ze struktur bardziej sprawnych ekonomicznie, lepiej zorganizowanych i przystosowanych do wymogów otoczenia rynkowego. Sam fakt przejmowania przez nie gruntów z gospodarstw likwidowanych potwierdza, że mają one charakter rozwojowy, a ich przeznaczeniem jest zwiększanie zasobów kapitałowych i rozwój potencjału produkcyjnego.

Gospodarstwa przekazywane następcom prezentują zaś sobą zróżnicowany stan ekonomiczny. Niewątpliwie występują wśród nich jednostki dysponujące znacznym potencjałem produkcyjnym, ale zdecydowaną ich większość stanowią struktury wymagające zasilania kapitałowego, restrukturyzacji oraz modernizacji, co wynika z ogólnie niskiego poziomu rozwojowego gospodarstw rolnych w naszym kraju [Zegar 2003]. Sama zmiana na funkcji prowadzącego gospodarstwo rolne jest na pewno czynnikiem umożliwiającym im nabranie nowej dynamiki rozwojowej. Jednak bez pomocy zewnętrznej proces ten będzie zachodził w wolnym tempie. Aby więc wykorzystać pod względem ekonomicznym proces transformacji generacyjnej, następcom należy dodatkowo ułatwić dostęp do wsparcia ze środków WPR.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Rdzeniem instrumentu rent strukturalnych są mechanizmy transformacji majątkowej i generacyjnej. Pierwszy z nich zakłada eliminację części jednostek produkcyjnych i transfer ich zasobów majątkowych do innych gospodarstw rolnych. Drugi zastąpienie rolników prowadzących gospodarstwa rolne młodszymi i lepiej wykształconymi pod względem zawodowym. Pierwszy z nich wpływa na kształtowanie jakości zasobów pracy, a drugi sprzyja koncentracji środków produkcji. Oba mechanizmy, pomimo występowania w jednym akcie prawnym, funkcjonują niezależnie od siebie. Mogą więc być alokowane do różnych instrumentów polityki rolnej. Oba mechanizmy wpływają na koncentrację zasobów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych i jakość zasobów pracy. Cechują się jednak asymetrią oddziaływania. W związku z tym mechanizm transformacji majątkowej powinien być wspomagany w systemie rentowym wymogami co do wieku i kwalifikacji zawodowych przejmujących gospodarstwa rolne, a mechanizm transformacji generacyjnej klauzulami obszarowymi.

¹⁴ Możliwość przekazywania gruntów w formie dzierżawy przywrócono jednak w obecnie funkcjonującym systemie rent strukturalnych ze względu na brak gruntów rolnych w obrocie rynkowym.

Nowo tworzone przez następców gospodarstwa rolne z reguły cechują się niższym poziomem zasobów produkcyjnych. Z tego względu potrzebne jest zagwarantowanie im wsparcia z takich środków pomocowych, jak „Ułatwienie startu młodym rolnikom oraz Modernizacja gospodarstw rolnych”.

LITERATURA

- Budzinowski R. 2004: Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej. *Rejent*, nr 10.
- Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, sierpień.
- Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2000 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich. M. P. z 2004 r., nr 56, poz. 958.
- Paszkowski S. 2006: Rolnicze renty strukturalne. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Warszawa.
- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, sierpień 2006 r.
- Raport końcowy. Ewaluacja *ex post* Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. 2009: Konsorcjum IERiGŻ, IRWiR, IUNG PIB, BSM SP.J. Warszawa.
- Rudnicki H. 2005 : Przemiany strukturalne w polskim rolnictwie w okresie transformacji systemowej. Kwestia agrarna w Polsce i na świecie. Wydawnictwo SGGW. Warszawa.
- Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa 1999. MiGŻ. Warszawa.
- Suchoń A. 2008: W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych. *PPR*, nr 1.
- Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. 1998: Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa.
- Williamson O. E. 1998: Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zegar J. 2003: Zróżnicowanie regionalne rolnictwa. Główny Urząd Statystyczny. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań. Powszechny spis rolny. Warszawa, s. 31- 57 i 42-172.

Stanisław Paszkowski

THE STRUCTURAL TRANSFORMATION MECHANISM OF EARLY RETIREMENT PENSION SCHEME FOR FARMERS

Summary

The instrument of early retirement pension scheme is used to explore in Polish agricultural policy since the sixties of the twenty century. Presently the legal regulations accomplish it in the set of CAP instruments. Its aim is to stimulate the structural transformation of Polish agriculture. The main purpose of the paper is to reconstruct the mechanism of structural transformation process, which stimulates the agricultural land transfer between farms within the early retirement pension scheme.

The undertaken analysis shows, that the early retirement pension scheme mechanism consists of two different forms of farm land transfer; transfer to successors and to farmers who try to enlarge their farm land sources. The first form aims in changing of farmers' generation, and the second one in concentration of agricultural land in farms. But the first one also can stimulate the farm land concentration, and the second one - the improvement of labour forces. It is possible to achieve it by building in the early retirement pension scheme the generation and acreage clauses.

Adres do korespondencji
dr hab. Stanisław Paszkowski
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Wydział Ekonomiczno-Społeczny
ul. Wojska Polskiego 28
60-637 Poznań
tel. (0 61) .848 71 12
e-mail; sp@au.poznan.pl