

RENTY STRUKTURALNE JAKO INSTRUMENT ZMIANY STRUKTURY AGRARNEJ W POLSCE

Paweł Pięta

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie. W artykule zawarto ocenę realizacji programu rent strukturalnych dla rolników w Polsce w latach 2004–2006, a także przedstawiono założenia programu tych rent w nowym okresie programowania unijnej pomocy na lata 2007–2013.

W pracy poszukuje się odpowiedzi na pytanie: „Czy program rent strukturalnych realizowany w Polsce w latach 2004–2006 przyczynił się do osiągnięcia celów polityki strukturalnej na obszarach wiejskich?”

Ideą rent strukturalnych jest zachęcanie rolników do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej jeszcze w wieku przedemerytalnym i przekazanie posiadanych gospodarstw w sposób służący poprawie struktury agrarnej kraju.

Biorąc pod uwagę wskaźniki dotyczące realizacji programu, można stwierdzić, iż wcześniejsze emerytury dla rolników będące narzędziem PROW 2004–2006 w istotny sposób przyczyniły się do przyspieszenia procesu wymiany pokoleniowej wśród rolników.

Słowa kluczowe: renty strukturalne, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, struktura agrarna

POJĘCIE STRUKTURY AGRARNEJ

Termin „struktura agrarna” jest pojęciem bardzo szerokim. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat powstało wiele definicji struktury agrarnej. Przechodziły one wielokrotne zmiany i ulegały przekształceniom w zależności od punktu widzenia badacza. Swoje własne określenia ukształtowali prawnicy, ekonomiści i przedstawiciele nauk społecznych.

Na początku XX wieku próby definiowania struktury agrarnej ograniczały się jedynie do ujęcia struktury własnościowej gospodarstw, jednakże ujęcie gospodarstw ze względu na ich wielkość i klasyfikacja do określonych grup obszarowych okazały się w praktyce niewystarczające. W okresie powojennym w czasie reform agrarnych na wsi ukształtowało kilka nowych definicji tego pojęcia.

Według B.M. Wawrzyniaka, struktura agrarna skupia w sobie wielość stosunków własnościowych oraz zasad organizacji produkcji rolniczej w powiązaniu z rynkami

rolnymi oraz całą infrastrukturę społeczną i techniczną. Informuje o zasadach obrotu ziemią, wielkości gospodarstw, o ich sytuacji prawnej i ekonomicznej, wpływa na pozycję właściciela gospodarstwa [Wawrzyniak 2004].

Jak podaje A. Leopold, struktura agrarna to przede wszystkim wielkość gospodarstw rolnych mierzona powierzchnią użytkowych gruntów. Zdaniem autora, aby lepiej opisać organizację przestrzeni rolniczej, trzeba zrozumieć, że gospodarstwa rolne to również czynnik ludzki. Fakt ten sprawia, że możemy patrzeć na wieś jako siedlisko społeczności rolniczej [Leopold 1997].

Jedną z dokładniejszych definicji struktury agrarnej, która była stosowana w Polsce, pochodzi z lat osiemdziesiątych XX wieku. Zgodnie z nią struktura ujmowana jest jako [Olesiak 1984]:

- procentowy udział określonych grup obszarowych gospodarstw w ogólnej liczbie (powierzchni) gospodarstw (struktura obszarowa),
- grupy gospodarstw o określonym tytule własności (sektorowa),
- grupy gospodarstw wg wielkości produkcji rolniczej na 1 gospodarstwo, bądź na 1 ha lub na 1 pracownika,
- grupy gospodarstw wg osiągniętej produkcji towarowej, wg wielkości nakładów kapitałowych na jednostkę produkcji itd.

Pojęcie struktury agrarnej w rozumieniu prawa wspólnotowego i w nomenklaturze zachodnioeuropejskiej rozumiane jest znacznie szerzej, a mianowicie jako zbiór czynników mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodów producentów i wydajność ich pracy [Lichorowicz 1996].

CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE STRUKTURĘ AGRARNĄ

Działania protekcyjne wobec wsi i rolnictwa można podzielić na następujące grupy: podtrzymywanie cen i stabilizacja rynków, dotacje do środków produkcji rolniczej oraz dopłaty do oprocentowania kredytów skupowych, instrumenty polityki strukturalnej na wsi i w rolnictwie.

Zmiany strukturalne na wsi i w rolnictwie dokonują się przez jednoczesne oddziaływanie wielu różnych instrumentów. Pierwszym z nich są przekształcenia własnościowe w sektorze rolnym po 1989 r. Dotyczą one terenów po państwowych gospodarstwach rolnych i polegają na przekazywaniu gruntów rolnych przede wszystkim w dzierżawę, a częściowo również na sprzedaży ziemi. Kolejny to dopłaty do oprocentowania kredytów: na zakup ziemi rolniczej, utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego w ramach programu osadnictwa, realizację przedsięwzięć w rolnictwie i działach specjalnych, zakup środków do produkcji rolnej, wznowienie działalności gospodarstw dotkniętych klęskami żywiołowymi. Następny instrument, który wprowadza zmiany w strukturze agrarnej, wspiera tworzenie nowych miejsc pracy dzięki pożyczkom, mikropożyczkom, gwarancjom i poręczeniom. Pozostałe instrumenty to: zalesianie użytków rolnych, pomoc w tworzeniu grup producentów rolnych, aktywizacja zawodowa, bezzwrotne dotacje na inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz renty strukturalne dla rolników.

Procesy zachodzące w okresie transformacji ustrojowej na początku lat dziewięćdziesiątych spowodowały w polskiej gospodarce, jak również w rolnictwie, wiele zmian.

Wiązały się one zarówno z koniecznością głębokiej restrukturyzacji i modernizacji sektora rolnego, jak również z potrzebą poprawy spójności społeczno-ekonomicznej oraz niwelowania skutków opóźnień cywilizacyjnych na obszarach wiejskich.

Tuż przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej średnia powierzchnia gospodarstw rolnych wynosiła w Polsce około 7 ha, natomiast w UE w tym samym czasie przekraczała 18 ha. Powoduje to, że przy tak dużej różnicy w skali produkcji polscy rolnicy nie mogą konkurować z dużymi i dobrze zorganizowanymi gospodarstwami rolnymi z krajów UE. Zatem rosnąca konkurencja na rynku rolnym wymusza zwiększanie powierzchni gospodarstw rolnych. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, polski parlament uchwalił 26 kwietnia 2001 r. ustawę o rentach strukturalnych w rolnictwie [Dziennik Ustaw (z 2001 r.) nr 52, poz. 539].

RENTY STRUKTURALNE

W Polsce od 1 stycznia 2002 r. obowiązuje ustawa o rentach strukturalnych. Określa ona warunki nabywania prawa do renty strukturalnej oraz warunki, jakie stawiane są następcom, którzy przejmują gospodarstwo rolne. Program rent strukturalnych jest skierowany do rolników prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek w swoim lub w małżonka gospodarstwie rolnym i będących w wieku przedemerytalnym, którzy zdecydowali się na przekazanie posiadanego gospodarstwa innemu rolnikowi lub instytucji. Rolnicy ci w dniu złożenia wniosku o rentę strukturalną muszą podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników w okresie co najmniej 5 lat w ciągu ostatnich 10 lat i nie mogą mieć zadłużenia w opłacaniu składek na KRUS.

System rent strukturalnych w Europie znany był już w latach 60. XX wieku. Najwcześniej zaczął działać we Francji, kiedy to funkcjonował w postaci rent rolniczych wypłacanych w formie rocznego uposażenia dla rolników, którzy zaprzestali prowadzenia działalności rolniczej niezależnie od emerytur „normalnych”, których uzyskanie było uwarunkowane przekazaniem gospodarstwa rolnego [Trawiński 2001].

Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej niewiele osób skorzystało z rent strukturalnych, ponieważ przepisy ustawy zawęziły krąg osób uprawnionych. Poprzednie zasady były wprowadzone pod wpływem rozwiązań stosowanych w państwach Unii Europejskiej, jednak niewielu rolników było zainteresowanych przyznaniem tego świadczenia. Działo się tak, ponieważ przepisy ustawowe wymagały spełnienia wielu trudnych łącznych warunków, np.: renty strukturalnej nie mogli uzyskać rolnicy posiadający gospodarstwo o powierzchni poniżej 3 ha, renta nie przysługiwała wówczas, jeśli jedno z małżonków prowadzących wspólnie gospodarstwo rolne nie spełniało wymogów do jej uzyskania, choćby drugie spełniało. Kwota świadczenia również nie była zachęcająca. Wysokość renty strukturalnej była równa półtorakrotności najniższej emerytury; jeżeli do świadczenia uprawnieni byli jednocześnie obydwój małżonkowie, każdemu z nich przysługiwało świadczenie w takiej wysokości [DzU 2001]. Renty strukturalne w Polsce były wypłacane w całości z budżetu państwa za pośrednictwem KRUS jako świadczenia pozaubezpieczeniowe. Świadczenia, które są wypłacane rolnikom po akcesji do UE w 80% pochodzą z budżetu Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, a pozostała część jest wypłacana z budżetu państwa.

Ustawa z 2001 r. miała odegrać znaczącą rolę w przemianach strukturalnych na obszarach wiejskich. W Polsce centralnej i wschodniej oraz częściowo południowo-wschodniej program miał służyć głównie poprawie struktury powierzchniowej gospodarstw, natomiast w Polsce północno-wschodniej miał mieć większy wpływ na zmianę struktury wiekowej niż na poprawę struktury powierzchniowej. Przekonanie to wiązało się z tym, że na północy Polski średnia wielkość gospodarstw wynosiła 18 ha, podczas gdy na południu niecałe 3 ha.

System rent strukturalnych jest jednym z wielu priorytetów Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) mających potencjalny wpływ na zmianę struktury agrarnej gospodarstw. Według tego planu, w ramach polityki Unii Europejskiej, podejmowane są działania prowadzące do stabilizacji źródeł dochodu rolników i przebudowy struktury gospodarstw.

Renta strukturalna jest to specyficzne i czasowe świadczenie finansowe przyznawane rolnikowi w wieku przedemerytalnym i wypłacane tylko do uzyskania wieku emerytalnego i po spełnieniu przez niego określonych warunków. Renty strukturalne polegają na stworzeniu atrakcyjnych zachęt finansowych dla rolników w wieku przedemerytalnym do definitywnego zaprzestania działalności rolniczej. Zasadniczym celem wprowadzenia rent strukturalnych jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym zmniejszeniu ich liczby, a także zapewnienie rolnikom wycofującym się z działalności rolniczej źródeł dochodów w okresie przedemerytalnym. Zostały tu więc połączone cele strukturalne, polegające na stymulowaniu pożądaných przemian strukturalnych i demograficznych w polskim rolnictwie, z nie mniej ważnymi celami socjalnymi [Tomkiewicz 2002].

Podstawowe cele działania rent strukturalnych to:

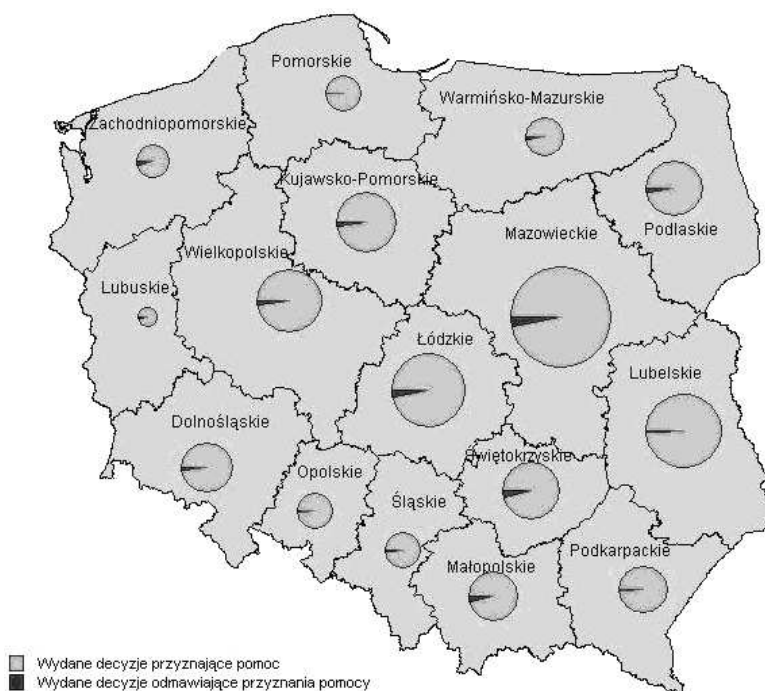
- zapewnienie dochodu rolnikom, którzy rezygnują z działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym,
- obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą (przyspieszenie procesu wymiany pokoleń),
- przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze w przypadku, gdy działalność rolnicza nie może być prowadzona w zadowalających ekonomicznie warunkach. Renty strukturalne mają zachęcić rolników będących w wieku przedemerytalnym do przekazania posiadanych gospodarstw rolnych w sposób służący poprawie żywotności gospodarstw rolnych w Polsce oraz zapewnić rolnikom wystarczające źródło dochodu po zaprzestaniu tej działalności.

W Polsce rolnik, któremu przyznano rentę strukturalną w latach 2004–2007, otrzymywał 210% najniższej emerytury, a jego współmałżonek 60% najniższej emerytury, jeśli również złożył wniosek o rentę. Rolnik mógł również ubiegać się o dodatki finansowe za powierzchnię gospodarstwa, jaką dysponował: 50%, gdy powierzchnia przekraczała 3 ha, i 3% za każdy dodatkowy hektar. Maksymalnie w ten sposób mógł otrzymać równowartość 440% najniższej emerytury. Właścicielowi gospodarstwa, który przeszedł na rentę udziela się pomocy nie dłużej niż przez 10 lat, przy czym kiedy uprawniony rolnik nabędzie prawo do emerytury ustawowej, wypłacana renta strukturalna jest pomniejszana o kwotę przysługującej emerytury rolniczej. W UE uprawnienia do wcześniejszej emerytury może uzyskać nie tylko właściciel gospodarstwa, ale także rolnik dzierżawca oraz robotnik rolny. Robotnik rolny – podobnie jak właściciel – musi osiągnąć wiek co

najmniej 55 lat, ale nie więcej niż wynosi wiek emerytalny. Właścicielowi gospodarstwa udziela się pomocy przez okres 15 lat i nie dłużej niż do ukończenia 75. roku życia, natomiast robotnikowi rolnemu do 10 lat i nie dłużej niż do osiągnięcia wieku emerytalnego.

CHARAKTERYSTYKA ZMIAN STRUKTURY AGRARNEJ W OKRESIE FUNKCJONOWANIA RENT STRUKTURALNYCH

W 2006 r. wydano łącznie 21 744 decyzji przyznających rolnikom prawo pobierania renty strukturalnej na łączną kwotę 37 153 151 zł. W większości przypadków beneficjenci uzyskali decyzje pozytywne. Fakt ten świadczy o tym, że większość wniosków została dobrze i rzetelnie przygotowana. Najwięcej wniosków pozytywnie rozpatrzonych w 2006 r. o przyznanie renty strukturalnej pochodziło z województwa mazowieckiego (3925 na łączną sumę 6 644 506 zł), najmniej zaś z województwa lubuskiego (220 – 393 167 zł). W tym miejscu możemy pokusić się o stwierdzenie, że brak wyraźnego regionalnego zróżnicowania co do odrzuconych wniosków może świadczyć o wyrównanym poziomie znajomości przez rolników wymogów i przepisów oraz o braku wyraźnych barier w dostępie do rent strukturalnych (rys. 1).

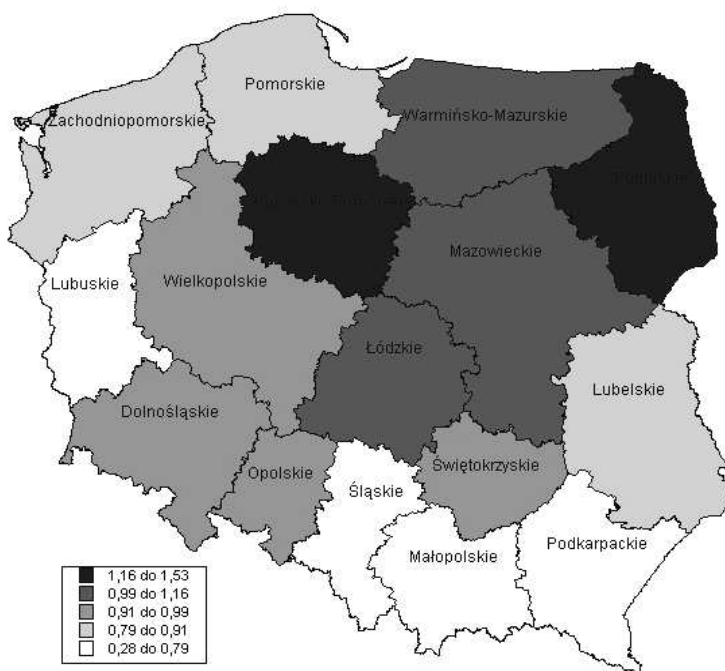


Rys. 1. Decyzje przyznające oraz odmawiające przyznania renty strukturalnej w 2006 roku
 Fig. 1. Accepting and refusing decisions about farmers' pensions' allotment in 2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR (2007).

Source: Own elaboration on the base of data from ARMA (2007).

W województwach kujawsko-pomorskim, podlaskim, mazowieckim i łódzkim obserwuje się największy udział przekazywanych gospodarstw rolnych w ich ogólnej liczbie w poszczególnych województwach. Jest to średnio ponad 1 gospodarstwo na 100. Z powodu braku danych statystycznych dotyczących liczby gospodarstw w 2006 r. w opracowaniu zostały użyte dane z 2005 r. oraz dane dotyczące liczby przekazanych gospodarstw w 2006 r. Dlatego wyniki otrzymane w tym opracowaniu można uznać jedynie jako przybliżone (rys. 2).



Rys. 2. Udział przekazanych za rentę strukturalną gospodarstw w ogólnej liczbie gospodarstw wg województw

Fig. 2. Proportion of farms passed in return of farmer's pension in general numbers of farms by voivodships

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR i z GUS.

Source: Own elaboration on the base of data from ARMA and Central Statistical Office.

Większość gruntów przekazanych w ramach programu rent strukturalnych w 2006 r. została przeznaczona albo na powiększenie innych gospodarstw (10 787) albo w całości na rzecz następcy (10 934). Nikt z gospodarzy nie zdecydował się na przekazanie swojej ziemi na cele związane z ochroną środowiska. Jedynie 4 gospodarstwa przeznaczano na zalesienie, a 19 włączono do zasobów Skarbu Państwa. Prawie 4 tysiące gospodarstw zostało przekazanych w województwie mazowieckim, a tylko 220 w województwie lubuskim.

W 2006 r. łącznie za rentę strukturalną przekazano 186 356,06 ha użytków rolnych. W większości były to ziemie przekazane na powiększenie innego gospodarstwa lub przekazane następcy. Ważne jest to, że gospodarze przekazywali swoje gospodarstwa osobom

poniżej 40. roku życia, czyli tzw. „młodym rolnikom”. W 2006 r. osoby mieszczące się w tej kategorii zostały właścicielami gospodarstw o łącznej wielkości ponad 172 994,32 ha czyli 93% ogółu powierzchni przekazanych użytków rolnych.

Beneficjentami rent strukturalnych w 2006 r. byli zazwyczaj mężczyźni (łącznie było to 15 772 mężczyzn i 5972 kobiet). Fakt ten świadczy o tym, że w większości to właśnie mężczyźni byli właścicielami gospodarstw i to oni zazwyczaj spełniali warunki uzyskania renty strukturalnej. Wyjątkiem jest tutaj województwo podkarpackie, gdzie na 1117 beneficjentów mężczyzn było 1024 kobiety. Są to zazwyczaj osoby, które znajdują się w przedziale wiekowym od 55 do 60 lat. W 2006 r. było to 20 748 beneficjentów przy 996 osobach mieszczących się w przedziale wiekowym między 60. a 65. rokiem życia.

Z uwagi na zakładany cel działania, a także efektywność ekonomiczną wydatkowanych środków, w nowym okresie 2007–2013 zdecydowano się na zaostrzenie kryteriów dostępu w stosunku do tego działania w porównaniu z poprzednim okresem programowania. Zmiany te polegają na wprowadzeniu wymogu dotyczącego wielkości docelowej gospodarstwa do przekazania. Do złożenia wniosku będzie uprawniony producent rolny posiadający gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 3 ha UR, albo 1 ha UR w województwie małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim (tab. 1).

Tabela 1. Różnice pomiędzy warunkami przyznawania rent strukturalnych w poprzednim i nowym okresie programowania

Table 1. Differences between conditions of farmers' pensions' allotment in the previous and new programming period

Warunek	Okres programowania	
	2004–2006	2007–2013
Wiek beneficjenta, do którego można pobierać rentę strukturalną	75 lat	65 lat
Wysokość renty strukturalnej	210–440% kwoty najniższej emerytury	150–250% kwoty najniższej emerytury
Powierzchnia przekazana	minimum 1 ha	minimum 3 ha (oprócz województw: śląskiego, małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego)
Formy przekazania gospodarstwa	sprzedaż, darowizna, dzierżawa	sprzedaż, darowizna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.odr.net.pl/index.php?czytaj=001890

Source: Own elaboration on the base of www.odr.net.pl/index.php?czytaj=001890

Osoby, które nie spełniają warunku dotyczącego wymaganej wielkości gospodarstwa, powinny rozważyć możliwość powiększenia posiadanego areału gospodarstwa, aby móc skorzystać z działania w nowym okresie programowania 2007–2013.

WNIOSKI

Tempo zmian strukturalnych w polskim rolnictwie jest wolniejsze niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej. W celu przyspieszenia tego procesu wprowadzono środki polityki strukturalnej, które powinny sprzyjać koncentracji gruntów i powiększaniu gospodarstw rolnych. Służyć ma temu program rent strukturalnych dla rolników – jedno z działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 oraz na lata 2007–2013.

Oczekiwanym efektem programu rent strukturalnych są zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych, które przyczynią się do zmniejszenia rozdrobnienia tych gospodarstw, a także do przekwalifikowania części niedostatecznie wykorzystywanych gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Od uruchomienia programu, tj. od 1 sierpnia 2004 r., w ramach działania przekazano łącznie 52 125 gospodarstw rolnych (ok. 503 970,13 ha), z czego 54% UR zostało przekazanych na powiększenie innych gospodarstw rolnych, a 46% UR przekazano następcom. Duży udział w przekazanych użytkach rolnych miały grunty przejęte przez osoby, które nie ukończyły 40. roku życia (93%). Taki wynik wskazuje na to, iż działanie to miało wpływ na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych w Polsce przez odmłodzenie populacji rolników.

Średnia wysokość renty wynosiła 1547 zł. Najwięcej rolników skorzystało z programu rent strukturalnych w województwach mazowieckim, łódzkim i lubelskim, najmniej zaś w zachodniopomorskim i lubuskim.

PIŚMIENNICTWO

- Leopold A., 1997: Rolnictwo w procesie przemian i rozwoju gospodarki, Wyd. Naukowe PWN Warszawa, 69, 92.
- Lichorowicz A., 1996: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie wspólnoty europejskiej, Kraków, 10.
- Olesiak K., 1984: Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza, PWRiL Warszawa, 741.
- Przegląd polityki rolnej: Polska, Centrum Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Wyd. Fundacji „Rozwój SGGW”, 1995, 44.
- Tomkiewicz E., 2002: Funkcje rent strukturalnych w procesie integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską. Acta seria Oeconomia, Scientiarum Polonorum, nr 1–2, Wyd. SGGW, Warszawa, 137–138.
- Trawiński K., 2001: Renty strukturalne w rolnictwie. Służba Pracownicza nr 10, 7, http://prawo.lex.pl/czasopisma/slp/renty_s.html
- Wawrzyniak B.M., 2004: Przemiany struktury agrarnej w rolnictwie polskim, Wyd. „Legia” Włocławek, 9.
- Dziennik Ustaw (z 2001 r.) nr 52, poz. 539.

FARMERS' PENSIONS AS AN INSTRUMENT OF AGRARIAN STRUCTURE CHANGES IN POLAND

Abstract: The aim of the paper is to evaluate realization of the farmers' pensions programme for farmers in the years 2004–2006 in Poland as well as presentation of main directives of the farmers' pensions programme in Poland in the new programming period of the European Union support for the years 2007–2013.

There is an attempt to find an answer for a question: Did the structural pensions program realized in Poland the period 2004–2006 contribute to achievement of structural policy goals on rural areas?

The idea of farmers' pensions is to encourage farmers to stop agricultural production in pre-retirement age and passing owned farms in a way which will improve an agrarian structure in the country.

Taking into account indicators concerning program realization, it can be stated that drawing pensions at pre-retirement age in the case of farmers, an important instrument of the Rural Development Plan 2004–2006, contributed significantly to acceleration of generation exchange of farmers.

Key words: farmers' pensions, Rural development Plan 2004–2006, Rural Development Programme 2007–2013, agrarian structure

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 20.08.2007