

Ekonomiczne instrumenty kształtowania ustroju rolnego

1. Na ustrój rolny, niezależnie od tego jak jest on rozumiany, państwo może wpływać zarówno przy pomocy instrumentów ekonomicznych, jak i prawnych.¹ Różnica pomiędzy nimi nie sprowadza się bynajmniej do faktu ich regulacji bądź braku regulacji przy pomocy norm prawnych. W istocie bowiem instrumenty ekonomiczne również mają swoją szatę prawną. Oznacza to, że i one ujmowane są w kategorii norm prawnych. Z tego też powodu niekiedy bywają one określane jako instrumenty ekonomiczno-prawne.

Wydaje się, że najłatwiej można uchwycić różnicę pomiędzy tymi dwiema kategoriami instrumentów, odwołując się do ich istoty. Prawne instrumenty wpływające na ustrój rolny przybierają z reguły bądź to formę nakazów lub zakazów adresowanych do podmiotów działających w sferze rolnictwa² bądź to takich uprawnień podmiotów prawa publicznego, które umożliwiają tym podmiotom ingerencję w stosunki prawnorolne³. Natomiast instrumenty ekonomiczne nie formułują pod adresem podmiotów ze sfery rolnictwa nakazów czy zakazów określonego postępowania, a jedynie skłaniają te podmioty do określonego postępowania przy pomocy negatywnych lub pozytywnych bodźców ekonomicznych.

Instrumenty ekonomiczne kształtowania ustroju rolnego są wewnętrznie zróżnicowane. Można je dzielić wedle różnych kryteriów. Przede wszystkim wyróżnia się wśród nich te, które bezpośrednio wpływają na kształtowanie ustroju rolnego i te służące zasadniczo innym celom, jednak mogące mieć przynajmniej pośredni wpływ formowanie ustroju rolnego⁴.

Obecnie, po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, katalog instrumentów ekonomicznych, które mogą oddziaływać w kierunku kształtowania ustroju rolnego jest obszerny. Można do nich przykładowo zaliczyć: ulgi i zwolnienia w podatkach oraz opłatach publicznoprawnych, dotyczące określonej kategorii czynno-

1 Zob. M. Ciepielewska: Narodowe polityki strukturalne państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej a Wspólna Polityka Rolna i zmiany w strukturze agrarnej, (w:) *Determinanty transformacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim*, (red. S. Paszkowski), Poznań 1999, s. 10-11.

2 Przykładowo: normy zakazujące bezwzględnie powiększania powierzchni nieruchomości rolnych przysługujących danemu podmiotowi ponad ustaloną normę maksymalną, czy zakazujące podziału gospodarstw rolnych w taki sposób, by w jego wyniku nie powstały gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż minimalna norma obszarowa.

3 Przykładowo: prawo pierwokupu umożliwiające ingerencję podmiotu publicznego w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej.

4 Zob. A. P. Wiatrak: *Polityka strukturalna a przemiany wsi i rolnictwa w Unii Europejskiej*, (w:) *Determinanty transformacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim*, (red. S. Paszkowski), Poznań 1999, s. 48.

ści prawnorolnych, środki finansowe związane z rozwojem obszarów wiejskich (w tym zwłaszcza renty strukturalne) środki przyznawane na realizację programów rolnośrodowiskowych, czy na wsparcie gospodarstw niskotowarowych, a także dopłaty do oprocentowania kredytów zaciąganych przez rolników lub poręczenia spłaty takich kredytów i gwarancje kredytowe. Wydaje się ponadto, że wpływ na kształtowanie ustroju, przynajmniej pośredni, mogą mieć również te instrumenty ekonomiczne, które w doktrynie wspólnotowego prawa rolnego zaliczane są do instrumentów realizacji polityki rynkowej lub rynkowo-strukturalnej, w tym zwłaszcza kwoty produkcyjne, a w pewnej mierze też dopłaty produkcyjne.

W literaturze prawniczej więcej uwagi poświęca się, ze zrozumiałych względów, instrumentom prawnym kształtowania ustroju rolnego⁵. Nie oznacza to, że instrumenty ekonomiczne polityki rolnej, w tym też te wpływające na kształtowanie ustroju rolnego, są poza zakresem zainteresowania prawników agrarystów⁶. Jednak brak w polskiej literaturze prawniczej opracowań, które poświęcone byłyby wyłącznie albo w przeważającej mierze problematyce oddziaływania instrumentów ekonomicznych na kształtowanie ustroju rolnego.

Podjęcie rozważań nad problematyką wpływu instrumentów ekonomicznych na kształtowanie ustroju rolnego wydaje się być uzasadnione co najmniej z dwóch względów:

Po pierwsze – znaczenie instrumentów ekonomicznych w polskim prawie rolnym stale rośnie. Wzrost ich znaczenia w okresie przed wstąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej wiązał się z jednej strony z wprowadzeniem nowych regulacji prawnych będących skutkiem procesu dostosowywania polskiego ustawodawstwa do prawa wspólnotowego, a z drugiej strony z uzyskaniem przez Polskę dostępu do tzw. funduszy przedakcesyjnych. Przynajmniej część z instrumentów wprowadzonych w tym okresie miała wpływ na kształtowanie ustroju rolnego. W tym samym czasie znaczenie instrumentów prawnych ulegało postępującej marginalizacji, co zapoczątkowane zostało już w październiku 1990 r. zniesieniem ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi *inter vivos*⁷. Jeszcze większą rolę instrumentarium ekonomiczne zyskało po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z chwilą akcesji polscy rolnicy uzyskali bowiem dostęp do szerokiego wachlarza

5 Zob. np. Ł. Bobeł: Prawo pierwokupu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, „Prawo i Administracja”, tom II, Piła 2003, s. 223 i n.; J. Górecki: Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 12 i n.; A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 386 i n.; R. Szytk: Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, „Rejent” 2003, nr 5, s. 21 i n.; Z. Truszkiewicz: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I i II), „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i n. oraz „Rejent” 2003, nr 11, s. 135.

6 Zob. przykładowo E. Tomkiewicz: Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej, Warszawa 2000.

7 Zob. przykładowo A. Oleszko: Obrót nieruchomościami rolnymi na podstawie kodeksu cywilnego (obróć po-wszechny), (w:) Prawo rolne, (red. A. Stelmachowski), Warszawa 2003, s. 103.

instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), finansowanych z budżetu Unii Europejskiej⁸.

Po drugie – podjęcie rozważań nad rolą ekonomicznych instrumentów z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego jest uzasadnione negatywnymi ocenami jakie są formułowane przez przedstawicieli doktryny prawa rolnego pod kątem skuteczności instrumentów prawnych, uregulowanych obecnie głównie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego⁹. Jeżeli bowiem ich prognozowana nieskuteczność okaże się faktem, wówczas kształtowanie ustroju rolnego pozostawione zostanie oddziaływaniu jedynie instrumentów ekonomicznych.

Celem niniejszego opracowania jest wyszczególnienie i usystematyzowanie instrumentów ekonomicznych, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują lub przynajmniej mogą oddziaływać na kształtowanie ustroju rolnego. Ponadto jest nim także próba oceny ich wpływu na formowanie ustroju rolnego pożądanego przez ustawodawcę.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają jednak ani na szczegółową analizę wszystkich wykorzystywanych obecnie w naszym kraju instrumentów ekonomicznych z punktu widzenia ich wpływu na kształtowanie ustroju rolnego, ani nawet na ich wyczerpującą egzemplifikację. Z tego też względu artykuł ogranicza się jedynie do analizy wybranych instrumentów – tych, które zdaniem autorów zdają się mieć obecnie najistotniejsze znaczenie. Aby zapewnić przejrzystość rozważań, instrumenty te zostaną omówione przez „pryzmat” realizacji celów określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁰.

Przed przystąpieniem do właściwych rozważań, z uwagi na konieczność sprecyzowania tematu artykułu, niezbędne jest podjęcie próby wyjaśnienia terminu „ustrój rolny”.

2. W doktrynie prawa rolnego ustrój rolny pojmowany jest dwojako. Potocznie mówi się o jego ujęciu węższym i szerszym. W pierwszym, oznacza on całokształt stosunków własnościowych w rolnictwie i używany jest on na ogół zamiennie z pojęciem struktury agrarnej. W drugim natomiast obejmuje on swym zakresem znaczeniowym, obok stosunków własnościowych w rolnictwie, również formy organizacji produkcji rolnej i formy organizacji rynków rolnych¹¹.

8 Na realizację Wspólnej Polityki Rolnej w budżecie poszerzonej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 planuje się przeznaczyć prawie 405 mld euro. Zob. T. Hunek: *Ewolucja struktur sektora rolnego Polski na starcie członkostwa w Unii Europejskiej*, „Wies i Rolnictwo” 2004, nr 2, s. 67.

9 Zob. A. Lichorowicz: *Instrumenty...*, s. 389.

10 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, poz. 592.

11 Zob. A. Stelmachowski: *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 19.

Ustrój rolny nie jest jednak pojęciem wyłącznie doktrynalnym, używanym jedynie w języku prawniczym czy ekonomicznym. Jest to także termin języka prawnego, który można odnaleźć w treści aktów prawnych, a co najistotniejsze – w treści aktu normatywnego najwyższej rangi, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹² W myśl bowiem art. 23 Konstytucji „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”.

Jak wynika z przywołanego art. 23 Konstytucji ustrój rolny III Rzeczypospolitej należy nierozzerwalnie wiązać z gospodarstwem rodzinnym. Jednak pomimo tego, że gospodarstwo rodzinne uzyskało rangę konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego, przez długi czas pozbawione było ono definicji normatywnej.

Prace legislacyjne zmierzające do wydania aktu prawnego, który definiowałby gospodarstwo rodzinne i zawierałby regulacje przyznające takiemu gospodarstwu szczególny status rozpoczęte zostały jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji¹³. Wydawało się, że wejście w życie Konstytucji przyspieszy znacznie tempo tych prac. Jednak brak konsensusu politycznego co do kształtu przyszłej regulacji spowodował, że po krótkim okresie ożywienia prace te zostały wkrótce zahamowane.

Dopiero wskutek zbliżającej się perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej prace legislacyjne nad projektami aktów prawnych regulujących status gospodarstw rodzinnych zostały przyspieszone¹⁴. W polskim ustawodawstwie rolnym nie istniały bowiem żadne instrumenty kontroli nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, które po akcesji mogłyby obowiązywać w warunkach jednolitego rynku europejskiego. Ostatecznie w dniu 11 kwietnia 2003 r., tuż przed referendum akcesyjnym, osiągnięto w Parlamencie kompromis polityczny, w wyniku czego została uchwalona ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵. Wprowadziła ona do porządku prawnego instrumenty prawne, które w założeniu ustawodawcy mają w pozytywny sposób oddziaływać na kształtowanie rodzimego ustroju rolnego. Do instrumentów tych należy zaliczyć przede wszystkim uregulowane w tej ustawie prawo pierwokupu i tzw. prawo nabycia (wykupu).

We wspomnianym akcie prawnym sformułowana została legalna definicja gospodarstwa rodzinnego. Natomiast pojęcie ustroju rolnego – naczelne jak by się mogło wydawać z punktu widzenia zakresu zastosowania ustawy – pomimo, że zapisane w samym jej tytule, nie zostało wprost zdefiniowane.

12 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483. Termin „ustrój rolny” pojawiał się już w treści aktów normatywnych wydanych zarówno w okresie przedwojennym, jak i w okresie Polski Ludowej. Zob. np. art. 1 ust. 1 zd. 2 dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 13 z późn. zm.), czy też dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. z 1945 r., nr 49, poz. 279).

13 Zob. projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym opracowany przez Zespół Poselski pod kierunkiem posła S. Bartoszką z udziałem konsultantów: M. Błażejczyka, B. Polignota i A. Germano, Warszawa 1995, „Rejent” 1997, nr 5, s. 92 i n.

14 Zob. A. Lichorowicz: *Instrumenty...*, s. 389.

15 Dalej powoływana w tekście również jako ustawa.

Ustalenie normatywnego znaczenia tego terminu ułatwia analiza art. 1 omawianej ustawy. Przepis ten formułuje szczegółowe cele ustawy, realizacja których ma doprowadzić do ukształtowania ustroju rolnego w kierunku pożądanym przez ustawodawcę polskiego. Cele te obejmują po pierwsze – poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, po drugie – przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, i wreszcie po trzecie – zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Realizacja tak sformułowanych celów skutkować może jedynie wpływem na stosunki własnościowe w rolnictwie. Z art. 1 ustawy wynika zatem, że ustawodawca odwołuje się do ustroju rolnego w węższym z przedstawionych powyżej znaczeń¹⁶. W takim też znaczeniu, ustrój rolny będzie przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu.

3. Podstawowym celem, którego realizacji mają służyć regulacje zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Niewątpliwie powinien on mieć priorytetowe znaczenie, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że przeciętna powierzchnia użytków rolnych statystycznego gospodarstwa rolnego wynosiła w Polsce w 2002 r. 5,76 ha i była znacznie niższa od przeciętnej powierzchni gospodarstwa w Unii Europejskiej¹⁷. Zarazem naukowo dowiedziono, że wraz ze wzrostem wielkości obszaru gospodarstwa rolnego wzrasta wielkość dochodu rozporządzalnego przypadającego na osobę w rodzinie¹⁸. Innymi słowy – większe gospodarstwa są lepiej przystosowane do warunków rynkowych i w przeciwieństwie do małych obszarowo jednostek produkcyjnych są w stanie zapewnić prowadzącym je rolnikom godziwy byt i dochody z działalności rolniczej¹⁹.

Zależność pomiędzy wielkością gospodarstwa rolnego a jego statusem ekonomicznym dostrzega ustawodawca wspólnotowy, przewidując szereg instrumentów ekonomicznych, które mają wspomagać tworzenie większych jednostek produkcyjnych. Do instrumentów stymulujących poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, finansowanych lub współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, można zaliczyć renty strukturalne, pomoc dla gospodarstw niskotowarowych oraz tzw. pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych. Realizacji wspomnianego celu sprzyjają też instrumenty ekonomiczne finan-

16 Co do oceny skuteczności przyjętych w ustawie rozwiązań zob. A. Lichorowicz: *Instrumenty...*, s. 389.

17 Dane według Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 r.

18 Zob. M. Leszczyńska: *Wielkość gospodarstwa rolnego a zróżnicowanie dochodów ludności rolniczej w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 2004, nr 3, s. 57.

19 M. Leszczyńska zwraca uwagę, iż gospodarstwa o dochodach przewyższających średni poziom dochodu przeciętnego gospodarstwa domowego rolników, to gospodarstwa z największej grupy obszarowej (powyżej 15 ha). *Ibidem*, s. 58.

sowane ze środków uruchamianych z budżetu krajowego, które zostały utrzymane w mocy po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Należą do nich przede wszystkim dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz gwarancje kredytowe i poręczenia spłaty kredytów udzielane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)²⁰.

Gdy chodzi o renty strukturalne, to należy podkreślić, że nie są one w Polsce instrumentem zupełnie nowym. Wprowadzono je do polskiego prawodawstwa jeszcze przed akcesją, na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie²¹. Celem tej ustawy, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., było zachęcenie rolników w wieku przedemerytalnym do wcześniejszego zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej i przekazania posiadanego gospodarstwa rolnego na powiększenie istniejącego już gospodarstwa prowadzonego przez rolnika posiadającego odpowiednie kwalifikacje²².

Środki finansowe przyznawane na realizację programu rent strukturalnych – na mocy wspomnianej ustawy – pochodziły z budżetu państwa. Zapewne z uwagi na niską wysokość świadczeń wypłacanych rolnikom zainteresowanie tym programem było nikłe. Jak wynika z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustawodawca zakładał, że wnioski o przyznanie renty strukturalnej złoży około 8.000 rolników. *De facto* złożyło je w roku 2002 i 2003 łącznie niecałe 1.800 rolników²³. W tej sytuacji można powiedzieć, że instrument ten w znikomym co najwyżej stopniu wpłynął na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Obecnie program rent strukturalnych finansowany jest w Polsce w 80% ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a w 20% z budżetu krajowego. Prawna regulacja rent strukturalnych zawarta jest w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/99 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie²⁴ oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, które wydane zostało w oparciu o delegację zawartą w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środ-

20 Polska w stanowisku negocjacyjnym w obszarze rolnictwo zgłosiła w ramach pomocy Państwa utrzymanie w latach 2004–2006 dopłat do oprocentowania niektórych kredytów udzielonych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. z 1996 r., nr 16, poz. 82 z późn. zm.).

21 Dz.U. z 2002r., nr 52, poz. 539 z późn. zm.

22 Szerzej na ten temat pisze A. Knopkiewicz: *Renty strukturalne w rolnictwie (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, (red. R. Budzinowski, A. Zieliński), Poznań 2002, s. 161 i n. Zob. także R. Budzinowski: *Przekazanie gospodarstwa rolnego w świetle ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie*, (w:) *Prawo i Administracja*, tom I, (red. R. Budzinowski), Piła 2002, s. 157 i n.

23 Zob. dane zawarte w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004, s. 47. *De facto* w wyniku weryfikacji do wypłaty renty zakwalifikowano jedynie część tych rolników, którzy złożyli wnioski.

24 Dz.Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r.

ków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej²⁵.

Zgodnie z Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004–2006, którego projekt opracowany został przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, „renty strukturalne mają zachęcać rolników do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym oraz do przekazania posiadanych gospodarstw rolnych w sposób umożliwiający poprawę żywotności gospodarstw rolnych w Polsce.”

Warunkiem uzyskania renty strukturalnej jest przekazanie przez rolnika wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz stanowiących przedmiot odrębnej własności rolnika lub jego małżonka, bądź przedmiot ich współwłasności. Przekazanie to, w świetle treści rozporządzenia, może zasadniczo nastąpić w trojaki sposób²⁶. Po pierwsze, przez przeniesienie przez rolnika własności gospodarstwa rolnego w całości na rzecz następcy. Po drugie, przez odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie własności wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych. Po trzecie wreszcie, przez przekazanie wszystkich wchodzących w skład gospodarstwa użytków rolnych w dzierżawę na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych, pod warunkiem, że umowa dzierżawy zawarta będzie na okres co najmniej 10 lat i w odpowiedniej formie²⁷.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wspomniane rozporządzenie RM usunęło lukę, jaką zawierała uprzednio obowiązująca ustawa o rentach strukturalnych²⁸. Mianowicie zgodnie z § 6 ust. 3 tego rozporządzenia, warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się za spełniony także wówczas, gdy Agencja Nieruchomości Rolnych skorzystała w zakresie użytków rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa z prawa pierwokupu lub prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

Z powołanych unijnych i krajowych aktów prawnych wynika wyraźnie, że renty strukturalne oprócz celu socjalnego, poprzez uzależnienie ich przyznania zasadniczo od spełnienia warunku w postaci umownego przekazania użytków rolnych na powiększenie innego lub innych gospodarstw rolnych, mają na celu także poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Cel ten nie będzie realizo-

25 Dz.U. z 2004 r., nr 114, poz. 1191.

26 Zob. ponadto ustawę 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, dalej powoływana również jako ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Reguluje ona w art. 6 ust. 1 pkt 2 tzw. przekazanie w drodze decyzji administracyjnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Ten sposób ma jednak jedynie uzupełniający charakter i zapewne będzie rzadko wykorzystywany w praktyce.

27 Por. § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r.

28 Zob. Ł. Bobel: Prawo..., s. 236.

wany jedynie w sytuacji, w której przekazanie nastąpi na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez Agencję Nieruchomości Rolnych, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, a także wówczas, gdy przekazanie następuje na rzecz następcy. W tym ostatnim wypadku ustawodawca nie formułuje wymogu powiększania gospodarstwa rolnego jako skutku przekazania. Wiąże się to z tym, iż za następcę ustawodawca uznaje jedynie osobę, która rozpoczyna działalność rolniczą po raz pierwszy, a zatem w domyśle nie dysponuje w chwili przekazania mu użytków rolnych jeszcze żadnym gospodarstwem.²⁹

Przy założeniu, że co najmniej 55.000 rolników skorzysta z możliwości uzyskania renty strukturalnej do roku 2008³⁰, można się spodziewać, że warunek w postaci konieczności przekazania gospodarstwa rolnego na powiększenie innego lub innych gospodarstw rolnych może w znaczący sposób przyczynić się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce³¹.

Trzeba również zwrócić uwagę na to, że w świetle regulacji prawnej rent strukturalnych, jej wysokość uzależniona jest od obszaru przekazywanego gruntu. Oznacza to, że im więcej gruntów przysługuje rolnikowi ubiegającemu się o rentę, tym wyższe korzyści finansowe osiągnie on ubiegając się o rentę strukturalną. Taka regulacja, jak się wydaje, ma stanowić dodatkowy bodziec do przekazania gruntów w zamian za rentę dla tych rolników, którzy gospodarują na znacznym areale gruntów.

Ze środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, oprócz rent strukturalnych, finansowane jest również wsparcie gospodarstw niskotowarowych. Regulacja prawna pomocy dla tych gospodarstw zawarta jest w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/99 oraz w rozporządzeniu RM z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich³².

Bezpośrednim celem pomocy finansowej przyznawanej w ramach tego programu jest zwiększenie możliwości inwestowania tych gospodarstw, które mają niewielki własny potencjał ekonomiczny. Jak wynika z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich gospodarstwa takie w znacznej mierze prowadzą produkcję na samozaopatrzenie. Jednakże dzięki pomocy finansowej mogą one podjąć inwestycje prowadzące do rynkowego ukierunkowania produkcji, poprawy dochodowości oraz szeroko rozumianych dostosowań do funkcjonowania w ramach wspólnego rynku.

29 Por. § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2004 r.

30 Zob. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, s. 64.

31 W kwestii przekazania gospodarstwa rolnego jako warunku przyznawania rent strukturalnych zob. R. Budzinowski: Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej, „Rejent” 2004, nr 10, s. 46.

32 Dz.U. z 2004 r., nr 286, poz. 2870.

Pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych jest przyznawana w postaci płatności wypłacanych w ciągu 5 kolejnych lat³³.

Jednym z warunków przyznania producentowi rolnemu płatności dla gospodarstw niskotowarowych jest jego zobowiązanie się do realizacji przedsięwzięć mających na celu restrukturyzację takiego gospodarstwa. Przedsięwzięcia te dotyczą prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej działalności gospodarczej, zgodnie z planem rozwoju gospodarstwa niskotowarowego (§ 3 rozporządzenia RM). Jednocześnie w § 5 pkt 4 rozporządzenia RM ustawodawca określa, że za przedsięwzięcie mające na celu restrukturyzację gospodarstwa niskotowarowego może być uważany m.in. zakup gruntu rolnego lub jego dzierżawa.

Takie sprecyzowanie jednego z warunków przyznania płatności na gospodarstwo niskotowarowe powoduje, że instrument ten może zachęcać producentów rolnych prowadzących takie gospodarstwa do lokowania środków finansowych w zakup bądź ewentualnie dzierżawę ziemi. Tym samym może to wpłynąć na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Wydaje się ponadto, że nawet w sytuacji, gdy producenci rolni obiorą inny kierunek realizacji przedsięwzięć restrukturyzacyjnych niż zakup bądź dzierżawa gruntów rolnych, skorzystanie przez nich z pomocy finansowej w ramach wsparcia gospodarstw niskotowarowych może też pozytywnie wpłynąć na strukturę obszarową gospodarstw rolnych. Skutkiem poprawy dochodowości gospodarstw korzystających ze środków przyznanych w ramach omawianego programu może być przeznaczenie części zysku zwiększonej wskutek restrukturyzacji na powiększenie areалу gruntów. Wiązać się to będzie z chęcią poszukiwania dalszego wzrostu dochodowości przez prowadzących takie gospodarstwa producentów rolnych. To jednak czy również w takim przypadku instrument ten w rzeczywistości wpłynie w jakikolwiek sposób na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych możliwe będzie do zweryfikowania dopiero po upływie kilku lat funkcjonowania systemu tej pomocy w naszym kraju. Wtedy będzie można przeprowadzić odpowiednie badania i wyciągnąć na ich podstawie wnioski.

Polscy rolnicy mogą liczyć także na pomoc finansową z tytułu tzw. inwestycji w gospodarstwach rolnych. Środki finansowe przyznawane z budżetu Unii Europejskiej na tę pomoc pochodzą z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Podstawę prawną przyznawania tej pomocy stanowią art. 4 – art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/99³⁴ oraz art. 1 – art. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004, ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/99. Natomiast na szczeblu krajowym wsparcie

33 Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, s. 65.

34 Dz.Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r.

inwestycji w gospodarstwach rolnych jest uregulowane w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich” (SPO). SPO został przyjęty przez ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z dnia 3 września 2004 r.³⁵ i służy realizacji ogólnych założeń Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006. W rozporządzeniu z dnia 8 grudnia 2004 r. minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określił z kolei tryb składania i wzór wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”³⁶.

Jak wynika z SPO w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” wspierane będą projekty związane z modernizacją gospodarstw rolnych, prowadzące do ich dostosowania do warunków funkcjonowania na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej. Pomocą objęte mogą być także projekty dotyczące zakupu gruntów rolnych, jeżeli zakup ten stanowi część planowanej inwestycji i jest ściśle związany z jej celami. W takim wypadku pomocą obejmuje się jedynie zakup gruntów rolnych w wysokości do 10% kosztów kwalifikowanych projektu³⁷. Poprzez przyznanie pomocy finansowej w ramach tego programu zwiększa się dostępność ziemi rolnej dla beneficjenta tej pomocy. W konsekwencji może to wpłynąć na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przyczyniając się do powiększenia areалу istniejących gospodarstw.

Wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych mają również dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz gwarancje kredytowe i poręczenia spłaty kredytów. Udziela ich Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji na zasadach zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji³⁸.

Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia pomocą finansową ze strony Agencji objęte są działania mające na celu poprawę struktury agrarnej. Pomoc finansowa Agencji obejmuje dopłaty do oprocentowania kredytów, poręczenia spłaty kredytów i gwarancje kredytowe. Szczegółowe zasady udzielania dopłat do kredytów (poza wspomnianym rozporządzeniem) uregulowane zostały w zarządzeniu Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nr 71/2004 z dnia 28 grudnia 2004 r.

35 Dz.U. z 2004 r., nr 197, poz. 2032.

36 Dz.U. z 2004 r., nr 270, poz. 2684.

37 Zob. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1145/2003 z dnia 27 czerwca 2003 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 1685/2000 w odniesieniu do zasad kwalifikowania do współfinansowania z funduszy strukturalnych. Dz. Urz. WE L 160 z dnia 28 czerwca 2003 r.

38 Dz.U. z 1996 r., nr 16, poz. 82. z późn. zm.

Omawianie obszernej i szczegółowej regulacji zasad przyznawania dopłat i udzielania poręczeń bądź gwarancji kredytowych jest w tym miejscu (z uwagi na ramy opracowania) niemożliwe. Wystarczy jedynie zaznaczyć, że dopłaty do oprocentowania, jak też poręczenia lub gwarancje mogą być przyznane przez Agencję w przypadku kredytów zaciąganych przez rolników na utworzenie gospodarstwa rolnego bądź zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie gospodarstwa rodzinnego lub jego powiększenie.

Dopłaty do oprocentowania kredytów bez wątpienia mogą mieć wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Powodują one bowiem „potanie” kredytów na zakup ziemi dla rolników, zachęcając ich do inwestowania w ten czynnik produkcji. Podobnie korzystnie z punktu widzenia poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oddziałują poręczenia spłaty kredytu i gwarancje kredytowe, które ułatwiają rolnikom zaciąganie kredytów udzielanych przez banki na zakup gruntów rolnych.

4. Wśród instrumentów ekonomicznych oddziałujących na kształtowanie ustroju rolnego, można wyróżnić również takie, które przeciwdziałają (w pewnym przynajmniej stopniu) nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Większość jednak z tych instrumentów wyłącznie pośrednio wpływa na realizację tego celu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Do instrumentów tych zaliczyć można dopłaty bezpośrednie i kwoty produkcyjne, a także wspomniane już wcześniej dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych przez ARiMR.

Dopłaty bezpośrednie w okresie przedakcesyjnym wywoływały chyba najwięcej emocji wśród polskich rolników. Z tego też powodu były one przedmiotem żywego zainteresowania, tak ekonomistów, jak i prawników³⁹. Jednak nie zastanawiano się do tej pory szerzej nad odpowiedzią na pytanie, w jaki sposób wprowadzenie w ramy polskiego systemu prawnego dopłat bezpośrednich może wpłynąć na kształtowanie ustroju rolnego.

Polska przyjęła po wstąpieniu do Unii Europejskiej tzw. uproszczony system płatności bezpośrednich, obejmujący tzw. jednolite płatności obszarowe i płatności uzupełniające. Prawo do jednolitej płatności obszarowej uzależnione jest jedynie od faktu utrzymywania gruntu przez jego posiadacza w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska⁴⁰. Nie ma zatem obowiązku prowadzenia na tym gruncie określonej kategorii upraw. Prowadzenie określonych upraw jest natomiast warunkiem uprawniającym rolnika do otrzymania płatności uzupełniającej do powierzchni uprawy.

39 Zob. np. E. Tomkiewicz: *Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym*, (w:) *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, (red. R. Budzinowski), Poznań 2004, s. 235 i n.

40 Zob. ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. Dz.U. z 2004 r., nr 6, poz. 40 z późn. zm.

Pozornie wydawać by się mogło, że nie ma związku pomiędzy dopłatami bezpośrednimi a kształtowaniem ustroju rolnego. Jednak głębsza analiza tego instrumentu może doprowadzić do odmiennego wniosku.

Dopłaty mogą spowodować wzrost cen gruntów rolnych, w tym również tych, które są kwalifikowane jako uprawniające do przyznania jednolitej płatności obszarowej i które nie są wykorzystywane w produkcji rolnej. Wzrost cen związany będzie z tym, że wyzbycie się gruntu rolnego będzie oznaczało dla jego dotychczasowego posiadacza utratę środków finansowych przypadających mu z tytułu płatności bezpośrednich. Kompensując sobie utratę tych płatności będzie on dążył do tego, by uzyskać wyższą cenę za sprzedawany grunt. Zwyżka cen może z kolei utrudnić dostęp do gruntów rolnych, dla tych rolników, którzy są czynni zawodowo i zajmują się produkcją rolną. Gdyby z tego punktu widzenia spojrzeć na dopłaty bezpośrednie, wówczas należałoby przyjąć, że mogą one przeciwdziałać, przynajmniej w pewnym zakresie, procesowi powstawania większych jednostek produkcyjnych.

Innym instrumentem charakterystycznym dla wspólnotowego prawa rolnego są kwoty produkcyjne. Funkcjonują one w ramach wspólnych organizacji rynku cukru⁴¹, mleka⁴², surowca tytoniowego⁴³, skrobi ziemniaczanej⁴⁴ oraz suszu paszowego⁴⁵. Ich głównym celem nie jest kształtowanie ustroju rolnego rozumianego jako synonim struktury agrarnej, lecz jedynie limitowanie produkcji rolnej na z góry wyznaczonym poziomie. Istota kwot produkcyjnych polega na określeniu na szczeblu wspólnotowym oraz dalej na szczeblu państw członkowskich limitów produkcji. Limity te są następnie rozdysponowywane pomiędzy producentów danego produktu, a w zależności od rynku na którym funkcjonują, ewentualnie jeszcze dalej pomiędzy producentów surowca do wytwarzania produktu finalnego (np.: pomiędzy producentów buraków cukrowych na rynku cukru czy ziemniaków skrobiowych na rynku skrobi ziemniaczanej)⁴⁶.

Przyznane producentom rolnym limity nie są powiązane z bezwzględnymi zakazami produkowania, czy ściślej wprowadzania do obrotu produktów rolnych w ilościach je przekraczających. Produkcji ponadkwotowej przeciwdziała się przy

41 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru. Dz.Urz. WE L 178 z dnia 30 czerwca 2001 r.

42 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiające opłatę w sektorze mleka i produktów mlecznych. Dz.Urz. Unii Europejskiej L 270 z dnia 21 października 2003 r.

43 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2075/1992 w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego. Dz.Urz. WE L 215 z dnia 30 lipca 1992 r.

44 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1868/1994 ustanawiające system kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej. Dz.Urz. WE L 197 z dnia 30 lipca 1994 r.

45 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1786/2003 w sprawie wspólnej organizacji rynku suszu paszowego. Dz.Urz. WE L 270 z dnia 21 października 2003 r.

46 Dalsze rozdysponowywanie w przypadku buraków cukrowych czy ziemniaków skrobiowych odbywa się za pośrednictwem tzw. umów na uprawę, które zawierane są pomiędzy rolnikami a producentami produktu finalnego, w ramach kwot produkcyjnych przyznanych tym producentom.

pomocy określonych bodźców finansowych. W zależności od rynku, na którym kwoty funkcjonują, bodźce te przybierają charakter bodźców pozytywnych bądź negatywnych. Bodźce pozytywne, możliwe do zaobserwowania na rynku skrobi ziemniaczanej, polegają na tym, że określone korzyści finansowe w postaci premii przyznaje się tym i tylko tym producentom, którzy wprowadzają do obrotu produkty wytworzone w zakresie przyznanej im kwoty. Bodźce negatywne, które przykładowo funkcjonują na rynku mleka, polegają na tym, że producentów wprowadzających do obrotu produkty wytworzone poza systemem kwotowym lub ponad przyznaną kwotę obciąża się dotkliwymi ciężarami finansowymi. W obu przypadkach skutek jest taki sam. Wprowadzanie do obrotu produktów w ilości przekraczającej administracyjnie przyznaną kwotę jest ekonomicznie nieopłacalne.

Wydaje się, że niezależnie od swojego głównego celu, kwoty produkcyjne mogą mieć też pośredni wpływ na kształtowanie ustroju rolnego. Przeciwdziałają one w pewnym stopniu – podobnie jak dopłaty bezpośrednie – nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Należy zauważyć, że samo powiększanie obszaru gruntów rolnych przez rolnika będącego producentem produktów objętych kwotowaniem i zamierzającego rozszerzyć produkcję nie będzie miało dla niego znaczenia ekonomicznego. Nie spowoduje to zaangażowania nabytego gruntu w proces produkcyjny, dopóki nie będzie powiązane z nabyciem przez tego rolnika odpowiedniego prawa do produkcji w postaci kwoty produkcyjnej. Pozyskanie z kolei kwoty wymaga poniesienia dodatkowych środków finansowych wiążących się z wartością majątkową kwoty. Często stanowić to może barierę zniechęcającą czy wręcz uniemożliwiającą producentom rolnym zakup gruntów rolnych w celu rozszerzenia produkcji. W konsekwencji proces koncentracji nieruchomości rolnych może być w pewnym stopniu zahamowany⁴⁷.

Jak zaznaczono powyżej, dopłaty do oprocentowania kredytów udzielane rolnikom przez ARiMR mogą wpływać na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jednak prawna regulacja tych dopłat pozwala uznać je także za instrument wpływający, choć w niewielkim stopniu, na przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Wspomniane już rozporządzenie RM z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji przewiduje możliwość zwiększenia dopłat do oprocentowania kredytu ponad ustalone w § 11 ust. 2 limity. Zwiększone w ten sposób dopłaty nie dotyczą tej części kredytu, która przeznaczona jest na zakup gruntów prowadzący do powiększenia gospodarstwa rolnego ponad normę obszarową, od której ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

47 Zauważyć można, że wprowadzenie kwot produkcyjnych na rynku mleka znacznie spowolniło proces koncentracji gospodarstw rolnych zajmujących się produkcją mleka. Zob. D. Barthelemy, J.P. Boiron, P. Wavresky: *The Effects of National Implementations on Dairy Farm Structures*, (w:) *Production rights in European Agriculture*, (red. D. Barthelemy, J. Davies), Amsterdam 2001, s. 102.

uzależnienia nadanie statusu gospodarstwa rodzinnego, tj. ponad 300 ha. W takim przypadku nie odmawia się rolnikowi dopłat do oprocentowania kredytu w ogóle. Jedynie nie dopuszcza się możliwości ich zwiększenia co do tej części kredytu, która dotyczy zakupu gruntu ponad wspomniany obszar.

Regulacja ta w znikomym zakresie oddziałuje na realizację zasady przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Byłaby ona znacznie bardziej skutecznie realizowana, gdyby ustawodawca uzależnił dopłaty do oprocentowania kredytu od tego, by kredyt ten był zaciągany na zakup gruntów powodujących powiększenie gospodarstw rolnych jedynie do obszaru nie przekraczającego 300 ha.

5. Instrumenty ekonomiczne mogą też wpływać na realizację zasady zapewnienia gospodarowania nieruchomościami rolnymi przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Mają one w tym aspekcie o tyle istotne znaczenie, że brak jest w świetle obowiązującego w naszym kraju prawa obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych jako warunku *sine qua non* nabycia tytułu prawnego do nieruchomości rolnych.

Na realizację wspomnianej zasady wpływa przykładowo regulacja dotycząca rent strukturalnych. Przyznanie renty strukturalnej uzależnione jest bowiem od spełnienia warunku posiadania kwalifikacji zawodowych przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej przez osobę fizyczną, która zawiera umowę o przekazanie gospodarstwa rolnego z rolnikiem ubiegającym się o rentę strukturalną⁴⁸. Wymienione wcześniej rozporządzenie RM z dnia 30 kwietnia 2004 r. w § 7 ust. 2 szczegółowo określa kiedy uznaje się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. Ustawodawca wymaga tutaj posiadania odpowiedniego wykształcenia o kierunku rolniczym, albo doświadczenia w pracy w gospodarstwie rolnym, albo posiadania łącznie odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia w pracy w gospodarstwie rolnym. W przypadku niższego wykształcenia rolniczego doświadczenie w pracy w gospodarstwie rolnym jest wymagan edodatkowo.

Regulacje dotyczące kwalifikacji rolniczych, odnoszące się do problematyki rent strukturalnych, należy ocenić bardziej pozytywnie niż te zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, która przy definiowaniu pojęcia kwalifikacji rolniczych nie łączy ich koniecznie z wykształceniem rolniczym czy praktyką w zakresie gospodarowania w rolnictwie.

Także inne programy pomocowe w ramach wsparcia Rozwoju Obszarów Wiejskich sprzyjają podnoszeniu kwalifikacji rolniczych i zapewnieniu gospodaro-

48 Zob. § 1 ust. 1 pkt 1 b) rozporządzenia 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.

wania przez osoby o takich kwalifikacjach. W przypadku wsparcia gospodarstw niskotowarowych, przyznawane w ramach tego instrumentu środki finansowe uzależnione są od sporządzenia i przedstawienia przez rolnika planu rozwoju gospodarstwa. Plan ten powinien określać cele ostateczne oraz pośrednie (częstkowe). Takim celem pośrednim może być między innymi ukończenie szkoleń w zakresie dobrej praktyki rolniczej lub ekonomiki rolnictwa. Ustawodawca wspiera zatem finansowo, w ramach pomocy dla gospodarstw niskotowarowych, również edukację rolniczą, sprzyjając w ten sposób podnoszeniu kwalifikacji rolniczych i realizacji zasady zapewnienia gospodarowania nieruchomościami rolnymi przez osoby o takich kwalifikacjach.

Z punktu widzenia omawianej zasady istotne są również regulacje dotyczące działań objętych Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”.

Po pierwsze: w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, pomocą finansową objęte mogą być wyłącznie inwestycje prowadzone przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje rolnicze, wynikające z posiadanego wykształcenia lub pracy w rolnictwie⁴⁹.

Po drugie: w ramach działania „Ułatwiania startu młodym rolnikom” pomoc finansowa w postaci premii wypłacanej młodym rolnikom, którzy rozpoczną samodzielnie prowadzenie gospodarstwa, może być przyznana tylko tym rolnikom, którzy posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe, oparte na wykształceniu lub doświadczeniu nabytym w trakcie pracy w rolnictwie lub ewentualnie tym, którzy uzupełnią to wykształcenie w ciągu 5 lat⁵⁰.

Po trzecie: odrębnym działaniem – co najistotniejsze – przewidzianym w ramach SPO są „Szkolenia”. W ramach tego działania wspierane mają być projekty polegające na realizacji szkoleń zawodowych z zakresu prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz produkcji rolniczej i leśnej dla rolników i innych osób pracujących w rolnictwie⁵¹. Pomoc taka nie trafia wprost do rolników, ale jest ona udzielana instytucjom lub podmiotom, które prowadzą działalność szkoleniową. Ze względu jednak na prognozowaną skalę uczestnictwa rolników w tych szkoleniach omawiana pomoc może wydatnie przyczynić się do podniesienia kwalifikacji rolników⁵².

Ponadto należy wspomnieć o tych instrumentach, które były przewidziane jeszcze przed wstąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej, a które są dostępne

49 Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, s. 80.

50 *Ibidem*, s. 82.

51 *Ibidem*, s. 84.

52 *Ibidem*, s. 85. Szacuje się, iż w szkoleniach w ramach tego działania weźmie udział ok. 900.000 osób.

także obecnie. Otóż zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 wspomnianego już rozporządzenia RM z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji, Agencja obejmuje pomocą finansową działalność związaną z podnoszeniem i zmianą kwalifikacji zawodowych oraz praktyczną nauką zawodu. W tym zakresie ARiMR współpracuje z Agencją Rynku Rolnego oraz Agencją Nieruchomości Rolnych. ARiMR może finansować lub uczestniczyć w finansowaniu tych przedsięwzięć pod warunkiem, że są one realizowane przez ośrodki Doradztwa Rolniczego (tzw. ODR-y) albo gospodarstwa pomocnicze tych ośrodków, instytuty naukowe, zakłady doświadczalne, uczelnie i szkoły. Pomoc finansowa w pierwszej kolejności jest udzielana szkołom kształcącym w zawodach rolniczych. Może być ona również przeznaczona na zakup sprzętu niezbędnego do realizacji tych przedsięwzięć.

Instrumenty przewidziane w powyższym rozporządzeniu RM nie mają charakteru indywidualnego w tym sensie, że nie są skierowane do indywidualnych rolników. Trafiają do nich jedynie za pomocą ośrodków kształcących w zawodach rolniczych. Niemniej jednak beneficjentami tej pomocy są w ostatecznym rozrachunku osoby kształcące się w zawodach rolniczych. Tak więc instrumenty przewidziane w treści rozporządzenia RM mogą mieć przynajmniej pośredni wpływ na zapewnienie gospodarowania przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach; kierują one bowiem środki finansowe na kształcenie w zakresie tych kwalifikacji.

6. Przedstawione w niniejszym artykule rozważania dają podstawę do sformułowania tezy, że instrumentarium ekonomiczne mogące mieć wpływ na kształtowanie ustroju rolnego jest stosunkowo bogate.

Jeśli wziąć pod uwagę doświadczenia tzw. starych krajów członkowskich i prześledzić tam rozwój struktury obszarowej gospodarstw rolnych, to można dostrzec daleko idący proces ich polaryzacji. Polega on w szczególności na zmniejszeniu się liczby gospodarstw najmniejszych i powiększaniu się liczby gospodarstw średnio i wielkoobszarowych. Nie wiadomo jednak, niestety, do końca na ile proces ten jest skutkiem funkcjonowania instrumentów ekonomicznych, w tym zwłaszcza tych w ramach WPR, a na ile instrumentów prawnych. Niewątpliwie stosowane w większości tych państw instrumentarium prawne wpływające na strukturę obszarową gospodarstw rolnych jest znacznie bardziej rozbudowane niż w Polsce⁵³.

Wydaje się, że przedstawione instrumenty ekonomiczne powinny mieć pozytywny wpływ na kształtowanie ustroju rolnego w Polsce. Skala tego wpływu może jednak okazać się niesatysfakcjonująca. Poprzestanie jedynie na instrumentach ekonomicznych stymulujących ustrój rolny może być zatem niewystarczające, zwłaszcza w kontekście poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych i za-

53 Zob. np. A. Lichorowicz: *Status gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie Europy Zachodniej*, Białystok 2000.

pobiegania nadmiernej ich koncentracji. Bez wątpienia instrumenty te powinny być wspierane w tworzeniu większych, bardziej dochodowych gospodarstw instrumentami prawnymi, których jednak – jeśli nie liczyć zbyt liberalnych jak się wydaje regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – na próżno obecnie szukać w polskim ustawodawstwie.

Szczegółowa ocena wpływu przedstawionych w ramach tego artykułu instrumentów ekonomicznych na kształtowanie ustroju rolnego będzie tak naprawdę możliwa po upływie kilkuletniego okresu ich funkcjonowania. Wtedy dopiero będzie można udzielić odpowiedzi na pytanie, na ile instrumenty te rzeczywiście wpłynęły na ustrój rolny kraju.