

Jarosław Mioduszewski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

TRWAŁOŚĆ ZAGOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH SKARBU PAŃSTWA

THE PERMANENCE OF MANAGEMENT OF THE TREASURY AGRICULTURAL PROPERTY

Słowa kluczowe: zagospodarowanie, dzierżawa gruntów, nieruchomości rolne Skarbu Państwa, gospodarstwa rolne

Key words: management, land tenancy, land property of Treasure, homestead

Abstrakt. Przedstawiono wyniki badań dotyczących trwałości zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim. W analizie i ocenie wykorzystano opinie doradców terenowych powiatowych zespołów doradztwa rolniczego dotyczące oceny trwałości zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa oraz czynników warunkujących realizację tego procesu. Na dynamikę, poziom i trwałość tego procesu zasadniczy wpływ ma polityka państwa, czego odzwierciedleniem są regulacje formalno-prawne oraz czynniki ekonomiczne.

Wstęp

W ciągu 20 lat trwania procesu przekształceń własnościowych państwowego sektora rolnego ze wszystkich źródeł do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) przejęto 4740,4 tys. ha, z tego grunty pochodzące z państwowych gospodarstw rolnych (pgr) stanowiły 79,4%, tj. 3762,1 tys. ha. W sposób trwały zagospodarowano 2785,2 tys. ha, co stanowi 58,8% gruntów przejętych do ZWRSP. W procesie tym można wyróżnić dwie zasadnicze fazy. Pierwsza związana była z wejściem Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 roku (Dz.U.07.231.1700), zgodnie z którą przejmowano nieruchomości rolne do ZWRSP, które po przygotowaniu były następnie zagospodarowywane głównie przez dzierżawę i sprzedaż. Ponadto, do ZWRSP przejęto majątek trwały i obrotowy pochodzący z byłych pgr i innych tytułów o wartości księgowej netto 8,6 mld zł oraz zobowiązania ogółem na kwotę ok. 2,9 mld zł, które ANR spłaciła w całości do końca 2000 r. Ogółem do końca 2011 r. sprzedano ponad 2217,0 tys. ha (46,8%), a w dzierżawie pozostaje nadal 1468,8 tys. ha, co stanowi 31,0% gruntów ZWRSP. Charakterystyczną cechą związaną ze sprzedażą gruntów rolnych jest systematyczny wzrost ich cen. W okresie ostatnich 10 lat zanotowano ok. 5-krotny wzrost średniej ceny za ha, z poziomu 3414 zł w 2001 r. do 15 281 zł z/ha 2010 r. Udział własności państwowej w rolnictwie jest zróżnicowany regionalnie, wynika głównie z położenia pgr, które znajdowały się przeważnie w rejonach północnej i zachodniej Polski, w tym na obszarze woj. warmińsko-mazurskiego [Raport z działalności... 2011, Miesięczny Meldunek... 2012].

Dokonujący się proces przekształceń własnościowych w państwowym sektorze rolnictwa wywołał zmiany w strukturze własnościowej, której efektem jest wystąpienie dzierżawy w relatywnie dużej skali społecznej, gospodarczej, przestrzennej, infrastrukturalnej oraz obszarowej. Jak wskazuje Niedzielski [2009], regionalne rozmieszczenie gruntów Skarbu Państwa w niewielkim zakresie wpłynęło na zmiany struktury obszarowej w skali kraju, w porównaniu do oczekiwań związanych z tym procesem.

Tempo i zakres przekształceń własnościowych oraz powszechność dzierżawy w rolnictwie, jak wskazuje Sadowski [2009] skłania do jej postrzegania z punktu widzenia feudalnego modelu własności podzielonej, w którym występowała własność zwierzchnia i użytkowa lub podobnie jak w użytkowaniu wieczystym, gdzie państwo (gmina) ma własność zwierzchnią, a użytkownik wieczystą użytkową. Takie traktowanie własności państwowej sprawia, że właściciel (państwo) może nakładać obowiązek dokonywania określonych działań (bądź ich zaniechania), które są korzystne z punktu widzenia obecnego społeczeństwa i przyszłych pokoleń. Działania takie w efekcie mogą doprowadzić do dostosowywania się prawa w do nowych rozwiązań we współczesnych systemach ekonomicznych, a te z kolei powinny przyczynić się do tworzenia rozwiązań poprawiających efektywność gospodarowania, chociażby przez umocnienie pozycji dzierżawców. Takie dualne postrzeganie własności i sformalizowanie kontraktów dzierżawnych powinno przyczynić się do rozłożenia ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej po jego obu stronach. Do-

datkowym czynnikiem stymulującym precyzyjne formułowanie kontraktów jest wysoka, szybko rosnąca wartość ziemi, co powoduje, że konieczne jest zabezpieczenie obu stron kontraktu przez precyzyjne zapisy w zawartych umowach. Wskazuje także, że dzierżawa może stanowić skuteczne narzędzie kształtowania struktury agrarnej, które bez konieczności dokonywania znacznych nakładów kapitałowych przez rolników może przyczynić się do zwiększenia obszaru gospodarstwa, a konsekwencji, poprawy efektywności gospodarowania. Efekt ten uzyskały kraje Unii Europejskiej w latach 70. i 80. XX wieku, które wdrażały II plan Manshlota z 1968 r., gdzie szczególną uwagę zwrócono na stabilizację dzierżawy gruntów.

W swych rozważaniach dotyczących gospodarowania gruntami rolnymi w Polsce Czyżewski i Stępień [2010] wskazują, że rozwój gospodarstw rodzinnych możliwy byłby dzięki sprzedaży ziemi państwowej. Obecna struktura agrarna polskiego rolnictwa jest rozdrobniona. Jej zmiany związane są z jednej strony ze zmniejszaniem liczby, jak i posiadanego obszaru gospodarstw małych i średnich, a z drugiej ze wzrostem liczby większych gospodarstw (powyżej 20 ha) i ich obszaru. Procesowi przepływu ziemi towarzyszy tzw. „głód ziemi” w regionach o intensywnym rolnictwie oraz dynamiczny wzrost cen gruntów rolnych, mający niekiedy charakter spekulacyjny. W przyszłości polskie rolnictwo powinno opierać się na gospodarstwach kilkudziesięciohektarowych, które zapewnią źródło dochodów i utrzymania oraz miejsca pracy dla znacznej części mieszkańców wsi. Jednym z możliwych i interesujących rozwiązań jest sprzedaż ziemi obecnym dzierżawcom. Proces ten powinien odbywać się stopniowo. W pierwszej fazie zagospodarowywane powinny być grunty powracające z dzierżaw i upadłych gospodarstw, a proces wyłączenia ziemi z umów dzierżawy dużych gospodarstw (powyżej 300 ha) powinien uwzględniać uwarunkowania regionalne, tj. popytu na ziemię. W regionach, gdzie zapotrzebowanie na grunty jest niewielkie należy stworzyć równoległe przepisy regulujące dzierżawę nieruchomości rolnych na kolejne 20-30 lat. Sprawność przeprowadzenia procesu sprzedaży gruntów wymagał będzie wprowadzenia preferencji dotyczących zarówno dłuższego okresu spłaty, jak i obniżenia poziomu pierwszej wpłaty za nabywane grunty [Czyżewski, Stępień 2010].

Material i metodyka badań

Celem artykułu była ocena trwałości zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w woj. warmińsko-mazurskim. Osiągnięcie celu badań powinna umożliwić identyfikacja czynników stymulujących i ograniczających proces trwałego zagospodarowania gruntów Skarbu Państwa. Istotnym elementem będzie także poznanie zamiarów i oczekiwań rolników dotyczących powiększenia obszaru gospodarstw. Oceny dokonano na podstawie opinii rolniczych służb doradczych. Badania realizowano metodą sondażu opinii, przy zastosowaniu techniki ankietowej, a narzędziem był kwestionariusz ankietowy. W analizie wyników badań ankietowych oraz danych statystycznych ANR wykorzystano metodę statystyki opisowej. W analizie wykorzystano: informacje statystyczne i analizy działalności Oddziału Terenowego ANR w Olsztynie, roczniki statystyczne rolnictwa z lat 1998, 2009, 2010, wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2011 r.

W przeprowadzonych badaniach z kwestionariuszem ankietowym zwrócono się do wszystkich doradców terenowych powiatowych zespołów doradztwa rolniczego Warmińsko-Mazurskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego. Na 126 doradców zatrudnionych w 19 powiatowych zespołach doradztwa rolniczego kwestionariusz ankiety wypełniły 103 osoby, co stanowi 81,7% zatrudnionych na tych stanowiskach. W badaniach nie uczestniczyli tylko pracownicy będący na urloпах wypoczynkowych, wyjazdach służbowych, zwolnieniach lekarskich. W analizie wykorzystano także dane statystyczne dotyczące zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w Polsce oraz na terenie woj. warmińsko-mazurskiego.

Wyniki badań

ANR może podejmować decyzje dotyczące zarówno sposobu, jak i trybu rozdysponowania nabytych tą drogą gruntów. Gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa na terenie woj. warmińsko-mazurskiego zajmuje się OT ANR w Olsztynie. Na mocy Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r. ANR powierzono pełnienie funkcji właścicielskich Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 6.1. ustawy ANR realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie: tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego ZWRSP, restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze; obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne; administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne; zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa; inicjowania prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych. Ponadto, ANR zobowiązano do realizacji zadań określonych w Ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U.03.64.592

ze zm.) w której określono w art. 1. zasady umożliwiające poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych¹, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie *Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Agencji* wprowadzono zmiany dotyczące m.in. sposobu gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdzie zgodnie z art. 24.1. ANR będzie dokonywać w pierwszej kolejności sprzedaży mienia w całości lub jego części; oddawać mienie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym; wносить mienie lub jego części do spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, których prawa z akcji lub udziałów wykonuje ANR, lub innej spółki prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy ma większość udziałów lub akcji; oddawać na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania, przekazywać w zarząd a także dokonywać zamiany nieruchomości. Wprowadzone zmiany w sposobie gospodarowania zasobem wskazują, że priorytetem dla ANR stanie się trwałe rozdysponowanie nieruchomości rolnych przez sprzedaż. Konsekwencją takiego podejścia do gospodarowania zasobem są zmiany dotyczące zasad dzierżawy. Zgodnie z zapisami ustawy do umów dzierżawy zawartych przed nowelizacją ustawy zostaną wprowadzone dodatkowe postanowienia, w myśl których ANR w terminie 6 miesięcy przedstawi dzierżawcom w formie pisemnej propozycję dotyczącą wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. W terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia dzierżawca powinien podjąć decyzje i złożyć stosowne oświadczenie o przyjęciu zaproponowanych zmian umowy dzierżawy lub ich odrzuceniu (przy czym brak oświadczenia będzie traktowany jako odrzucenie zaproponowanych zmian przez dzierżawcę). W przypadku odrzucenia zmian dzierżawca utraci prawo pierwokupu dzierżawionej nieruchomości. Postanowień tych nie będzie się stosować do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w sytuacji, gdy łączna powierzchnia użytków rolnych dzierżawionych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 300 ha. Wprowadzono również zmiany w zasadach sprzedaży gruntów, obniżając minimalny poziom wpłaty pierwszej raty do 10% (dotychczas nie mogła być niższa niż 20% wartości sprzedawanych gruntów). ANR wyposażono w uprawnienia, które umożliwiają dokonywanie działań kontrolnych (w imieniu państwa) na rynku nieruchomości rolnych oraz w razie potrzeby interweniowania przy ich obrocie, przez stosowanie prawa państwowego pierwokupu. W praktyce oznacza to, że ANR może podejmować decyzje dotyczące zarówno sposobu, jak i trybu rozdysponowania nabytych tą drogą gruntów.

OT ANR w Olsztynie swoje zadania realizuje na terenie woj. warmińsko-mazurskiego i podlaskiego. Do ZWRSP z różnych tytułów przejęto ponad 934,4 tys. ha, z tego 742,9 tys. ha (79,5%) to grunty pochodzące z pgr. Około 86,4% przejętych gruntów (807,3 tys. ha) położone było na terenie woj. warmińsko-mazurskiego, w których dominowały grunty byłych pgr (85,0%). Podejmując działania związane z zagospodarowaniem, ANR ogłosiła ogółem 100 980 przetargów na grunty z woj. warmińsko-mazurskiego, z których odbyło się 96 153, a 58,1% z nich rozstrzygnięto. Łącznie zaoferowano do dzierżawy lub sprzedaży ponad 2084,1 tys. ha, z których ustalono kandydatów na nabywców na 1017,5 tys. ha. Dane te wskazują, że przy zagospodarowaniu gruntów występowały znaczne trudności z ich zagospodarowaniem, co związane było z koniecznością nawet kilkakrotnego oferowania tych samych gruntów. Działania te wynikały z konieczności powtórnego zagospodarowania tzw. gruntów powracających do ZWRSP od dzierżawców, jak i nabywców, którzy nie byli w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań wobec ANR. W efekcie prowadzonych działań do końca 2011 r. trwale rozdysponowano 574,3 tys. ha (71,1%), z tego sprzedano 427,0 tys. ha (52,9%), a pozostałe (ok. 147,0 tys. ha) przekazano nieodpłatnie lasom państwowym, regionalnym zarządom gospodarki wodnej i marszałkowi województwa, kościelnym osobom prawnym, jednostkom samorządu terytorialnego, innym jednostkom oraz na pozostałe cele (przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, rozdysponowanie w trybie przepisów o scalaniu i wymianie gruntów, wniesienie aportu do spółek, itd.). W ZWRSP na terenie woj. warmińsko-mazurskiego pozostało około 233,3 tys. ha (28,9%), a około 174,4 tys. ha (21,8%) zagospodarowane jest przez dzierżawę. W ZWRSP pozostaje do rozdysponowania ok. 33,6 tys. ha (4,2%). Są to głównie grunty dotychczas nieprzekazane, a użytkowane przez podmioty określone w Ustawie *Prawo wodne* oraz będące w użytkowaniu wieczystym uczelni publicznych [Informacja o działalności... 2011] (tab. 1).

W swoich założeniach przekształcenia własnościowe w państwowym sektorze rolnictwa miały przyczynić się do poprawy struktury agrarnej w rolnictwie, obejmujące m.in. zmiany w strukturze własności ziemi, obszaru gospodarstw rolnych oraz rozproszenia gruntów zarówno w całym kraju, regionie, jak i na poziomie gminy. Analiza sondażu opinii przeprowadzonego wśród doradców rolniczych wskazuje, że w ciągu ostatnich 10 lat liczba indywidualnych gospodarstw rolnych zmieniła się. Większość responden-

¹ Zgodnie z art. 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez „gospodarstwo rolne” rozumie się gospodarstwo rolne zgodnie z *Kodeksem cywilnym* obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych.

Tabela 1. Wyniki działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie przejmowania i zagospodarowania gruntów (Stan w dniu 31 XII 2011)
Table 1. Results of activity of the Agricultural Property Agency in taking over and management of lands (As was on 31 XII 2011)

Wyszczególnienie/Specification	Oddział Terenowy ANR w Olsztynie/ Local Branch of Agricultural Property Agency in Olsztyn			
	ogółem total		w tym na terenie woj. warmińsko-mazurskiego/of which from Warmia-masuria province	
Grunty przejęte /Land incorporated	ha	%	ha	%
Ogółem, w tym z/Total, of which from:	934 446	100	807 332	86,4
Państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej/State farms	742 948	79,5	685 969	85,0
Państwowego Funduszu Ziemi/National Land Fund	191 498	20,5	121 363	15,0
Działania związane z zagospodarowaniem/Activities connected with management				
Ogłoszone przetargi/Tenders announced	117 275	100,0	100 980	100,0
Odbyte przetargi/Tenders endured	108 138	92,2	96 153	95,2
Przetargi rozstrzygnięte/Tenders adjudicated	66 202	61,2	55 858	58,1
Grunty zaoferowane ogółem/Lands offered Total	2 314 091	2,5	2 084 113	2,6
Grunty zaoferowane do sprzedaży/Lands offered for sale	654 083	0,7	607 286	0,8
Grunty zaoferowane do dzierżawy/Lands offered for leased	1 660 008	1,8	1 476 827	1,8
Grunty rozdysponowane na trwałe użytkowanie/Land distributed for permanent usufruct				
Ogółem/Total	656 583	70,3	574 009	71,1
Sprzedane/Sold:	481 835	51,6	427 009	52,9
– odpłatne przekształcenie wieczystego użytkowania w prawo własności/chargable transformation of perpetual usufruct into right of property	16	0,002	16	0,002
– w inny sposób, w tym z/other methods of distribution, of which from:	174 748	18,7	147 000	18,2
– oddane nieodpłatnie/transferred free of charge	158 343	16,9	140 653	17,4
– wniesione do spółek/transferred to companies	556	0,1	530	0,1
Grunty pozostające w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa/Land remaining in the Agricultural Property Stock of the State Treasury				
Ogółem/Total	277 863	29,7	233 323	28,9
Wydierżawione/Leased	208 060	22,3	176 380	21,8
Przekazane w trwały zarząd i wieczyste użytkowanie/ Transferred for permanent management and perpetual usufruct	10 416	1,1	8 467	1,0
Obce grunty w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa/Land in the State Treasury Agricultural Property Stock administered by other entities	13 867	1,5	11 896	1,5
Ogółem grunty rozdysponowane i zagospodarowane/Total of dispensed and managed lands	892 318	95,5	773 717	95,8
Oczekujące na zagospodarowanie/Awaiting management	42 128	4,5	33 615	4,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Informacja o działalności... 2012
 Source: self study based on Informacja o działalności... 2012

tów (62,1%) wskazała, że na ich terenie działania wzrosła liczba gospodarstw. Jako główne źródło tego procesu 41,7% badanych osób wskazało podział gospodarstw indywidualnych. Kolejnym czynnikiem wpływającym na zwiększenie liczby gospodarstw były przekształcenia własnościowe w państwowym sektorze rolnictwa związane zagospodarowaniem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w wyniku zakupu gruntów z Zasobu ANR (23,3%) lub dzierżawy (16,5%), na bazie których powstały nowe gospodarstwa. Z kolei 37,9% respondentów wskazało, że na ich terenie działania zmniejszyła się liczba gospodarstw, co nastąpiło głównie w wyniku likwidacji i sprzedaży części gospodarstw indywidualnych wskutek pogorszenia opłacalności produkcji rolnej (17,5%), wzrostu kosztów środków produkcji (17,5%), wysokich cen ziemi (13,6%), wyludniania się obszarów wiejskich (8,7%), likwidacji i dzierżawy części gospodarstw indywidualnych (5,8%). W opinii badanych niewielki wpływ na te zmiany miała niewłaściwa polityka państwa, wyłączenia gruntów rolnych pod zalesienie, wysokie wymagania dla kredytobiorców oraz wyłączenia gruntów rolnych na cele infrastrukturalne.

Oceniając zainteresowania rolników zagospodarowaniem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, prawie wszyscy respondenci wskazali (97,1%), że rolnicy są zainteresowani zagospodarowaniem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, głównie przez zakup gruntów (69,9%), a co drugi z nich zdecydowałby się na dzierżawę. Zaledwie 2,9% respondentów wskazało, że rolnicy nie wykazują zainteresowania zagospodarowaniem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, wskazując głównie na niską opłacalność produkcji rolnej, niestabilną politykę rolną, niekorzystny poziom cen zakupu gruntów/czynszu dzierżawnego oraz niewielką ofertę w rejonie ich zamieszkania.

Mimo ogromnego zainteresowania rolników zagospodarowaniem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, większość respondentów (63,1%) wskazała na wiele przeszkód, które mogą w znacznym stopniu utrudniać ten proces. Zaliczyli do nich głównie bariery zasobowe – brak gruntów atrakcyjnych i przydatnych do wykorzystania rolniczego (41,5%) oraz finansowe (35,4%) – wynikające z wysokich cen oferowanych nieruchomości lub wysokich czynszów dzierżawnych oraz ograniczeń formalno-prawnych związanych z dzierżawą lub sprzedażą gruntów.

Kolejną kwestią podnoszoną przez respondentów związaną z możliwościami aktywnego uczestnictwa rolników w procesie zagospodarowania nieruchomości rolnych są ograniczenia finansowe, które wynikają m.in. z niskiego poziomu uzyskiwanych dochodów. Pod tym względem można zauważyć swoistego rodzaju rozwarstwienie. Według badanych osób połowa rolników ma relatywnie niskie dochody, tj. skromne (38,1%) bądź w skrajnych przypadkach na poziomie ubóstwa (10,2%). Na drugim biegunie są rolnicy, których dochody można określić jako przeciętne 42,1%, a co dziesiąty rolnik (9,6%) ma dochody wysokie. Rozpatrując możliwość uczestnictwa rolników w zagospodarowywaniu nieruchomości rolnych, można sądzić, że potencjalnie w tym procesie mógłby wziąć udział co dziesiąty rolnik mający wysokie dochody.

W swoich założeniach zmiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa miały przyczynić się do powstania silnych gospodarstw rodzinnych, zapewniających godziwy dochód oraz miejsca pracy właścicielom i ich rodzinom. Wyniki sondażu opinii wskazują, że docelowym modelowym gospodarstwem rolnym w Polsce powinny być gospodarstwo kilkudziesięciohektarowe (ok. 70 ha), mające tzw. tradycyjną strukturę produkcji (produkcja roślinna i zwierzęca) bądź gospodarstwo o powierzchni ponad 125 ha nastawione na produkcję roślinną, zawierającą w strukturze zasiewów rośliny towarowe, przy jednoczesnym uwzględnieniu warunków przyrodniczo-glebowych. Wyniki analizy danych statystycznych dotyczących procesu zmiany w strukturze agrarnej w ostatnim dwudziestoleciu na terenie woj. warmińsko-mazurskiego wskazują, że odbywały się one relatywnie wolno. W okresie ostatnich 10 lat obszar gospodarstw indywidualnych działających na terenie woj. warmińsko-mazurskiego wzrósł o ponad 2,5 ha i w 2009 r. wyniósł 19,7 ha UR i był przeszło 2,4-krotnie większy od średniej wielkości gospodarstwa w kraju (8,2 ha UR/gospodarstwo), którego przeciętna powierzchnia praktycznie się nie zmieniła [Rocznik statystyczny... 1998, 2009, 2010].

Niezależnie od poziomu dochodów i możliwości rozwojowych gospodarstw, respondenci wskazują, że większość rolników stara się maksymalizować swoje dochody w przyszłości. Świadczą o tym zamierzenia rolników odnośnie powierzchni gospodarstwa rolnego. W perspektywie, jak wskazuje ponad 80,6% respondentów, rolnicy zamierzają zwiększyć obszar własnego gospodarstwa głównie poprzez zakup lub wykup już dzierżawionych gruntów zarówno od ANR, jak i od innych właścicieli gruntów. Realizacja oczekiwań rolników może okazać się w praktyce nie do spełnienia, m.in. ze względu na własności ziemi, jakimi są jej niepomnażalność i nieprzemieszczalność. Rozmieszczenie gruntów będących w ZWRSP cechuje duże przestrzenne zróżnicowanie. W rejonach, w których istnieje duże zapotrzebowanie (popyt) na grunty rolne – ich nie ma, a ceny za 1 ha UR sięgają poziomu europejskiego (ok. 70 tys. zł/ha UR). Natomiast w rejonach, gdzie oferta (podaż) może być relatywnie duża, istnieje niewielki popyt, wynikający nie tyle z braku chęci rolników do powiększania obszaru gospodarstwa, ale w głównej mierze z ich ograniczonych możliwości finansowych. Potwierdzeniem tego faktu jest syntetyczna ocena dochodów uzyskiwanych z prowadzenia gospodarstwa rolnego dokonana przez respondentów. Wskazują oni, że poziom dochodów

rolników w ostatnich latach w większości przypadków (2/3 rolników) nie zwiększył się, a w przypadku co piątego gospodarstwa rolnego można mówić o relatywnym ich zmniejszeniu. W przypadku 1/3 rolników respondenci uznali dochody z działalności rolniczej uległy zwiększeniu. Na problem restrukturyzacji polskiego rolnictwa zwraca uwagę m.in. Czyżewski i Stępień [2010] wskazując, że w okresie ostatnich kilku lat dokonuje się on w dużym stopniu na koszt „biedniejszej części wsi”, którego efektem jest zmniejszanie się liczby małych i średnich gospodarstw oraz stanu posiadania przez nie gruntów rolnych. Towarzyszy temu zjawisku systematyczne zwiększanie się liczby dużych podmiotów i ich przeciętnej powierzchni.

Przeprowadzone badania miały na celu identyfikację czynników, utrudniających rozwój i prowadzenie gospodarstw rolnych. Zdaniem respondentów, czynnikami najbardziej utrudniającymi funkcjonowanie i rozwój gospodarstw są przede wszystkim czynniki zewnętrzne o charakterze finansowym. Zaliczono do nich: wysokie ceny środków produkcji, niestabilne ceny skupu, wysokie koszty produkcji rolniczej oraz brak kapitału na rozwój. Mniej istotne w opinii respondentów okazały się uregulowania formalno-prawne wynikające m.in. ze skomplikowanych procedur uzyskania dotacji z UE oraz regulacje formalno-prawne dotyczące dzierżawy, które nie dają poczucia stabilności/pewności warunków dzierżawy. Kolejne wskazywane grupy barier, to posiadanie przestarzałego parku maszynowego o małej wydajności, ograniczone możliwości pozyskania kapitału (kredytu), które po części wynikają z ograniczonego popytu na produkty wytwarzane w gospodarstwach oraz relatywnie wysoki poziom czynszów dzierżawnych za nieruchomości rolne. Mniejsze znaczenie przypisuje się jakości dzierżawionych gruntów, poziomowi opodatkowania działalności rolniczej oraz ograniczeniom obszarowym odnośnie kupowanych nieruchomości rolnych. Najmniejsze znaczenie przypisano brakowi informacji o rynku nieruchomości rolnych oraz kształtowaniu się relacji cenowych na oferowane produkty do sprzedaży, jak i dotyczące środków do produkcji rolnej.

Przystąpienie w 2005 r. Polski do struktury UE rolnicy przyjęli z mieszanymi odczuciami. Wdrożone mechanizmy wsparcia gospodarstw rolnych w ramach tzw. Wspólnej Polityki Rolnej ukształtowały w świadomości społeczności lokalnych opinie umożliwiające w miarę obiektywną ocenę osiągniętych korzyści wynikających z integracji z UE. Respondenci oceniając poziom dotacji (dopłat) uzyskiwanych z UE w porównaniu do wartości płaconego czynszu dzierżawnego jednoznacznie wskazali, że są one korzystne dla rolników. Większość z nich (68,0%) wskazuje, że są one wyższe od wartości płaconego czynszu, a 22,3% określa ich wielkość na tym samym poziomie. Tylko nieliczni (9,7%) oceniają poziom dopłat na niższym poziomie od płaconego czynszu dzierżawnego. Takie postrzeżenie korzyści z tytułu gospodarowania na nieruchomościach rolnych sprawia, że zainteresowanie nabyciem lub dzierżawą gruntów przez rolników jest duże. Należy pamiętać, że proces zagospodarowania gruntów był związany z wieloma problemami i wielu dzierżawców i nabywców gruntów w wyniku zmian koniunktury i błędnie podjętych decyzji zbankrutowała, pomimo tego że uzyskiwane dopłaty bezpośrednie były w większości tych przypadków wyższe od płaconego czynszu dzierżawnego. W efekcie grunty wracały do ZWRSP i były wystawiane do ponownego zagospodarowania.

Na tempo przebiegu proces zagospodarowania nieruchomości rolnych poprzez ich sprzedaż wpływa wiele czynników. Do czynników utrudniających zakup gruntów respondenci zaliczyli wysokie ceny ziemi (84,5%). Nieco mniejsze znaczenie respondenci przypisują niestabilnej opłacalności produkcji rolnej (45,6%) oraz niestabilnej polityce państwa odnośnie kształtowania ustroju rolnego (30,1%), której efektem są m.in. zmiany w podejściu do traktowania dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa jako formy przejściowej nietrwałej. Do kolejnych barier respondenci zaliczyli uwarunkowania prawne, ograniczające wielkość obszaru gruntów możliwych do zakupu (7,8%) oraz niejasne przepisy prawne (3,9%), które w swojej istocie nieprecyzyjnie regulują zasady sprzedaży dając duże pole do swoistej uznaniowości, np. okres rozłożenia na raty płatności za zakupione nieruchomości i poziom pierwszej raty.

Najpopularniejszą formą zagospodarowania nieruchomości rolnych w procesie przekształceń własnościowych w państwowym rolnictwie była dzierżawa. W tej formie pozostaje nadal ponad ¼ nieruchomości przysiętych do ZWRSP. Udział tej formy zmniejszył się w ostatnich dziesięciu lat. Wyniki analizy poziom uzyskiwanych wartości czynszów przy nowo zawieranych umowach (średni czynsz dzierżawny uzyskany przez OT ANR w Olsztynie na terenie woj. warmińsko-mazurskiego w 2011 r. wyniósł ok. 10,5 dt/ha UR) wykazały, że dzierżawa mogłaby być nadal trwałą i popularną formą zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Wysoki i rosnący poziom czynszu jest korzystny z punktu widzenia dysponenta nieruchomości, tj. ANR. Z drugiej strony może przyczynić się do rezygnacji z dzierżawy gruntów przez dzierżawcę bądź powodować zaleganie z płatnościami w przypadku obniżenia opłacalności produkcji rolniczej. Negatywne skutki zmian opłacalności produkcji w znacznym stopniu mogą rekompensować uzyskiwane dopłaty bezpośrednie z UE. Jak wskazuje ponad połowa respondentów, dzierżawa jako forma zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa powinna być trwała ze względu na brak kapitału u rolników na zakup (37,9%), co wynika w znacznej mierze z niskiej opłacalności produkcji rolniczej (4,9%), a także z potrzeby zachowania własności państwowej (27,2%), tzw. rezerwy na cele

infrastrukturalne, roszczenia reprivatyzacyjne. Pozostali respondenci wskazywali, że dzierżawa nie powinna być trwałą formą zagospodarowania ze względu na przyjęte rozwiązania formalno-prawne nie zapewnia trwałości gospodarowania (29,1%), może utrudniać realizowanie procesu inwestowania (33,1%), a także nie daje pewności i stabilność gospodarowania (23,3%).

W dotychczasowej działalności ANR dzierżawa była najszerzej stosowaną formą zagospodarowania nieruchomości ZWRSP, głównie dlatego że w przeciwieństwie do transakcji kupna nie wymagała angażowania znacznego kapitału, który można przeznaczyć na zakup innych, trwałych i obrotowych środków produkcji. W przeprowadzonym sondażu opinii respondenci wskazali, że dzierżawa mogłaby się stać trwałą formą zagospodarowania pod warunkiem, że zostaną wprowadzone niezbędne zmiany w jej zasadach. Trwałość zapewnić powinna zmiana regulacji prawnych dotyczących:

- wydłużenia czasu trwania dzierżawy (59,2%), co najmniej na okres 15-30 letni lub dłuższy;
- zmiany trybu wyłaniania dzierżawcy (42,7%), ograniczony tylko do lokalnych rolników;
- zmiany warunków płatności za czynsz dzierżawny (31,1%), uwzględniające podniesienie kultury gleby oraz w odpowiedniej skali skutki klęsk żywiołowych;
- zmiany trybu rozwiązania umowy dzierżawy (22,3%), tylko w przypadku ewidentnej winy dzierżawcy;
- wprowadzenia systemowego rozliczania nakładów inwestycyjnych (10,7%), ponoszonych przez dzierżawcę podnoszących potencjał produkcyjny gospodarstwa dzierżawionego;
- zmiana zasad wyłączania gruntów z dzierżawy (10,7%), tylko z ważnych przyczyn;
- wprowadzenia rzeczywistych ograniczeń obszaru dzierżawionego gospodarstwa (10,7%);
- zmiany form zabezpieczeń płatności za czynsz dzierżawny (5,8%) i trybu rozstrzygania sytuacji spornych (4,9%), tj. zobiektywizowania procesu bez zbędnej uznaniowości.

Istotnym elementem każdego procesu gospodarowania jest osiągnięcie swego rodzaju stabilizacji działań. Respondenci wskazują, że aby przyspieszyć trwałe zagospodarowanie nieruchomości rolnych z ZSP należałoby: rozłożyć cenę nabycia na dogodne raty i oprocentowanie (74,8%), stosować bonifikaty przy zakupie gruntów (45,6%), usankcjonować prawnie dzierżawę jako stałą formę zagospodarowania (wprowadzić możliwość dziedziczenia) i wydłużyć jej okres (37,9%), zwiększyć dostępność preferencyjnych kredytów – większe limity (29,1%), zmienić sposób ich użytkowania (przeznaczyć na cele nierolnicze – 5,8%). Szczególnie interesujące wydaje się uznanie dzierżawy, jako stałej formy zagospodarowania, ponieważ usankcjonowałoby to stały sposób zasilania budżetu z uzyskiwanych czynszów dzierżawnych oraz racjonalne użytkowanie nieruchomości rolnych, które w chwili obecnej osiągnęły relatywnie wysoki i korzystny poziom dla jego dysponenta, tj. Skarbu Państwa.

Podsumowanie

Wyniki badań wskazują, że trwałość zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa stymulują głównie czynniki mające charakter ekonomiczny, które z jednej strony związane są z chęcią poprawy efektywności gospodarowania, a z drugiej z potencjałem finansowym gospodarstw rolnych umożliwiających im rozwój m.in. przez powiększanie obszaru gospodarstw przez zakup i dzierżawę. Powiększanie gospodarstw jest ściśle powiązane m.in. z dostępnością oraz przestrzennym zróżnicowaniem własności państwowej w rolnictwie, która ma często charakter lokalny.

Na poprawę efektywności zagospodarowania nieruchomości rolnych mogłoby wpłynąć uznanie dzierżawy, jako trwałej formy. Wymagałoby to zmian formalno-prawnych związanych z wprowadzeniem długoletnich dzierżaw (15-30 lat), wprowadzeniem ograniczeń w dostępności do przetargów w procedurze wyłaniania dzierżawcy; systemowe uwzględnianie nakładów inwestycyjnych i podnoszących potencjał produkcyjny i kulturę gleby oraz na niwelowanie skutków klęsk żywiołowych, zmiany trybu rozwiązania umów dzierżawy, zasad wyłączania gruntów z dzierżawy tylko z ważnych przyczyn, wprowadzenia rzeczywistych ograniczeń obszaru dzierżawionego gospodarstwa.

Należy wskazać, że dokonywane zmiany regulacji prawnych dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zawsze znajdowały uzasadnienie ekonomiczne wynikające z dążenia do poprawy efektywności gospodarowania. Często inspiracją był motyw polityczny. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia pozostaje m.in. efektywność gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zarówno w krótkiej, jak i w długiej perspektywie. Niestabilność polityki rolnej wpływa bowiem na destabilizację rozwiązań prawnych, które stanowią podstawę podejmowania decyzji gospodarczych, co nie sprzyja racjonalności gospodarowania. Związany jest z tym także problem uzasadnienia sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych relatywnie wąskiej grupie społecznej, a tym samym ograniczonego wpływu na zmiany struktury agrarnej w kraju, jak i w regionie objętym badaniami.

Literatura

- Czyżewski A., Stępień S. 2010: Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce, propozycje zmian. *Rocz. Ekon. Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 3, 11-27.
- Informacja o działalności Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Olsztynie za okres od 18 marca 1992 do 31 grudnia 2011 roku. 2012. OT ANR Olsztyn.
- Niedzielski E. 2009: Zmiany strukturalne na terenach popegeerowskich. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. XI, z. 4, 223-227. Miesięczny Meldunek Sygnalny, grudzień 2011. 2012 ANR, Warszawa.
- Sadowski A. 2009: Własność a użytkowanie gruntów rolnych. Wyd. UwB. Białystok, 344-347.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 1998, 2009-2010: GUS, Warszawa, 77, 91, 100, 101, 102.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa I Obszarów Wiejskich 2008. GUS, Warszawa, 217, 226, 227.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych za 2010. 2011: ANR, Warszawa.
- Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 roku. Dz.U.07.231.1700.
- Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 roku. Dz.U.03.64.592 ze zm.

Summary

The process of privatization in agriculture, lasting more than 20 years, has been implemented in the large spatially diversified area. The study assesses the permanence of management of Treasury agricultural land in Warmińsko-mazurskie voivodship, the location of 18.2% of land once owned by the former state farm sector in Poland. The analysis uses opinions of field advisors from the District Extension Service Teams about the durability of managing Treasury agricultural real estate and factors necessary to implement this process. The growth, level and stability of the process are fundamentally influenced by the government policy, reflected in regulations and economic factors.

Adres do korespondencji:

dr inż. Jarosław Mioduszewski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
10-957 Olsztyn, ul. Prawocheńskiego 3/101
tel. (89) 523 36 04
e-mail: miodus@uwm.edu.pl