

**Wiesław Szopiński, Wiesława Kuźniar**

*Uniwersytet Rzeszowski w Rzeszowie*

**WPŁYW DZIAŁALNOŚCI AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH  
NA ZMIANĘ STRUKTURY OBSZAROWEJ GOSPODARSTW  
ROLNYCH NA PODKARPACIU**

*THE IMPACT OF AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY'S ACTIVITIES  
ON CHANGES IN FIELD STRUCTURE OF ARABLE FARMS  
IN PODKARPACIE REGION*

**Słowa kluczowe:** Agencja Nieruchomości Rolnych, gospodarstwa rolne, struktura obszarowa, agrobiznes

*Key words:* Agricultural Property Agency (APA), arable farms, field structure, agri-business

**Synopsis.** Podjęto próbę ukazania wpływu Agencji Nieruchomości Rolnych na funkcjonowanie producentów rolnych w warunkach gospodarki rynkowej. Zagadnienia te zostały wzbogacone o wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród 270 właścicieli gospodarstw rolnych w województwie podkarpackim.

### **Wstęp**

Specyfiką polskiego rolnictwa jest oparcie się jego produkcji na biologicznych procesach przebiegających w zmiennych warunkach przyrodniczych oraz nadal silne i w historii zakorzenione związanie sposobu życia rolnika z jego gospodarczą działalnością. Te cechy utrudniają dostosowanie się rolnictwa do uczestnictwa w nowoczesnej gospodarce rynkowej, w której postęp techniczny w transporcie, przetwórstwie, przechowalnictwie i informacji umożliwia globalizację rynku. Opóźnienie w rozwoju rolnictwa najostrzej ujawnia się w strukturze agrarnej i organizacji gospodarstw rolnych, ale widoczne jest także w stopniu wykorzystania przez rolnictwo osiągnięć nauki i w sferze społecznej, choćby w niższym od ogólnego poziomie edukacyjnym ludności związanej z rolnictwem [Leopold 2000].

Wśród wielu zmian strukturalnych dokonujących się na polskiej wsi w latach 90. XX w. warto zwrócić uwagę na przekształcenia w strukturze społecznej i ekonomicznej, a także przestrzennej obszarów wiejskich. Z jednej strony polegały one na przesunięciach względnej wagi poszczególnych elementów tych struktur, z drugiej zaś na pojawieniu się nowych zjawisk i procesów, związanych między innymi z prywatyzacją sektora państwowego w rolnictwie, z wprowadzeniem zasad rynkowych w całej gospodarce oraz z narastaniem różnic regionalnych w poziomie rozwoju [Sokołowska 2006]. Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw, zachodzące w wyniku restrukturyzacji i prywatyzacji gruntów rolnych Skarbu Państwa, nie dotyczą w równym stopniu wszystkich regionów kraju. Ich intensywność pozostaje w proporcji do arealu, jaki znajdował się w dyspozycji Skarbu Państwa (SP) na początku procesu transformacji, tj. w roku 1992 [Nyrkowski 2001]. Dzięki przekształceniom państwowego rolnictwa, ziemia byłych państwowych gospodarstw rolnych (PGR) trafiła w ręce nowych gospodarzy, głównie dzierżawców oraz właścicieli gospodarstw, a także rolników indywidualnych, którzy powiększyli obszar posiadanych gruntów [Makowiecki 2003].

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) powstała w 1992 roku. Celem jej działalności była prywatyzacja lub oddanie w dzierżawę nieruchomości rolnych państwowych gospodarstw rolnych (PGR) rolnikom powiększającym lub tworzącym nowe gospodarstwa rodzinne. Z powstaniem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wiele osób wiązało nadzieje na szerokie zmiany w sektorze rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Największe oczekiwania – ze zrozumiałych powodów – zgłaszali sami rolnicy, a dotyczyły one przede wszystkim spodziewanej „nowej gospodarki ziemią”, której kwintesencją powinien być znaczący dopływ gruntów do gospodarstw

chłopskich. Należy przyznać, że oczekiwania te miały swoje uzasadnienie „statystyczne”, zwłaszcza że w gestii Agencji miało się znaleźć ponad 4,5 mln ha gruntów, w tym 3,9 mln ha użytków rolnych – to jest więcej niż 1/5 powierzchni wszystkich użytków rolnych kraju. Tak poważny dopływ ziemi rolniczej do gospodarstw chłopskich nie mógłby pozostać bez wpływu na znaczące zmiany w strukturze agrarnej sektora rolnictwa indywidualnego.

### **Cel, materiały i metodyka badań**

Celem opracowania było określenie roli Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), jaką odgrywa w kształtowaniu struktury obszarowej gospodarstw rolnych, zwłaszcza na terenie województwa podkarpackiego. Opracowanie zawiera również wyniki empiryczne odnoszące się do postaw producentów rolnych wobec ANR. Badaniami empirycznymi w 2008 roku objęto 270 producentów rolnych zamieszkujących obszar województwa podkarpackiego, dobranych za pomocą metody doboru nielosowego kwotowego. Byli to właściciele gospodarstw rolnych o zróżnicowanej powierzchni i zdwywersyfikowanej, pod względem rodzaju i skali, produkcji towarowej.

### **Geneza Agencji Nieruchomości Rolnych**

Agencja Własności Rolnych Skarbu Państwa to państwowa osoba prawna powołana do administrowania zasobami rolnymi Skarbu Państwa oraz realizowania polityki rolnej państwa, w szczególności zaś do tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego zasobów rolnych Skarbu Państwa, obrotu nieruchomościami i innymi składnikami Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolnicze, tworzenia gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa podlegała ministrowi Skarbu Państwa (do 1996 r. – Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej). Zgodnie z ustawą Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie praw własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do wszelkich państwowych nieruchomości rolnych, a zwłaszcza składników mienia Skarbu Państwa pozostałych po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych [Bałtowski, Miszewski 2006].

Geneza Agencji jest związana z tematyką ewolucji własności rolnej Skarbu Państwa. Lata 1989/1990 to odrzucenie ustroju socjalistycznego oraz powrót do państwa o kształcie demokratycznym i wolnorynkowym. W obliczu dokonywanych zmian ustrojowych przeobrażeniom musiała ulec również koncepcja zarządzania mieniem państwowym.

Na początku lat 90. XX w. rozpoczęła się w Polsce transformacja społeczno-gospodarcza. Zmiany systemowe objęły całą gospodarkę kraju, a zatem i całe rolnictwo – zarówno indywidualne, jak i państwowe, które to odgrywało znaczną ekonomiczną i społeczną rolę w wielu regionach Polski. Kryzys przechodziły również rolnicze spółdzielnie produkcyjne i usługowe. W 1992 r. rozpoczął się proces likwidacji państwowych gospodarstw rolnych.

Od początku procesu transformacji sektora państwowego w rolnictwie zasadnicze spory z nim związane dotyczyły kilku fundamentalnych kwestii:

- czy proces ten powinien być realizowany przez ogólnokrajową, wyspecjalizowaną instytucję publiczną, mającą duże uprawnienia w zagospodarowywaniu majątku państwowego w rolnictwie, czy powinien być częścią zadań ministerstwa odpowiedzialnego za prywatyzację albo oddany w gestię władz regionalnych i lokalnych?,
- jaki model rynku ziemi powinien towarzyszyć procesowi prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych: pełnej komercjalizacji wolnego rynku czy rynku regulowanego i poddanego różnym ograniczeniom (wielkość gospodarstw, sprzedaż ziemi cudzoziemcom, priorytety dla istniejących gospodarstw indywidualnych itp.)?,
- czy i w jakim zakresie uzasadnione jest utrzymywanie części ziemi i niektórych typów gospodarstw w sektorze własności publicznej?.

Niektóre z tych kwestii rozstrzygnęła ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polski z października 1991 r. o utworzeniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Kolejnym etapem rozwiązań o charakterze instytucjonalnym w tej dziedzinie była ustawa z 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* [Wilkin 2005]. 16 lipca 2003 r. zakończyła swój żywot Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, a dokładnie mówiąc, została przekształcona w nową państwową instytucję – Agencję Nieruchomości Rolnych. Stała się ona najważniejszym narzędziem wprowadzania ustawy *o kształtowaniu ustroju rolnego* z 11 kwietnia 2003 r. Podkreślić jednak należy, iż ustawa *o kształtowaniu*

*ustroju rolnego* nie definiuje na nowo pozycji i charakteru prawnego Agencji Nieruchomości Rolnych. Agencja zgodnie z ustawą jest kontynuatorką i następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Uzasadniona i wciąż aktualna wydaje się więc analiza charakteru prawnego dotychczasowej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Charakter prawny Agencji wpływa na „umiejscowienie” tej jednostki w systemie administracji publicznej. Kształt prawny i struktura Agencji determinuje charakter i sposoby wykonywania praw Skarbu Państwa powierzonych tej instytucji [Możdżeń-Marcinkowski 2003].

Główne zadania Agencji Nieruchomości Rolnych, powierzone jej ustawą z dnia 19 października 1990 r. o *gospodarowaniu nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa*, wiążą się z realizacją programów restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego sektora w rolnictwie. Zgodnie z treścią art. 6 tej ustawy Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie [Sokołowska 2006]:

- tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne,
- obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne,
- administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa,
- inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych,
- innych zadań określonych odrębnymi przepisami, a w szczególności przepisami o kształtowaniu ustroju rolnego.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejęła mienie 1666 zlikwidowanych państwowych gospodarstw rolnych oraz grunty Państwowego Funduszu Ziemi i innych państwowych podmiotów. Łącznie było to 4701 tys. ha. Oprócz tego przejęto inne składniki majątku – zakłady przetwórczo-handlowe, usługowe, obiekty socjalne, a także 333 tys. mieszkań i ponad 2200 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych. Był to majątek wielki, ale nieefektywnie wykorzystywany, będący stale dużym obciążeniem dla budżetu państwa i w rezultacie ogromnie zadłużony. Zobowiązania po zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych, które przejęła Agencja, wynosiły 2 mld złotych [Makowiecki 2002].

Równocześnie z przejmowaniem tego mienia odbywało się jego rozdysponowanie głównie w formie sprzedaży, co prezentuje tabela 1. Dane zaprezentowane w tabeli wskazują na obniżającą się dynamikę sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zwłaszcza w latach 2001-2007 widoczny jest trend spadkowy w powierzchni sprzedanych gruntów.

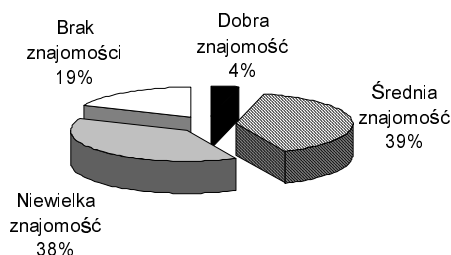
**Tabela 1. Sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP w latach 1992-2007**

Rok	Powierzchnia sprzedana [tys. ha]	Dynamika sprzedaży rok poprz. = 100
1992	9,5	100
1993	49,0	516
1994	65,4	133
1995	115,4	176
1996	192,6	167
1997	149,4	78
1998	146,5	98
1999	119,0	81
2000	120,1	101
2001	147,0	122
2002	159,2	108
2003	101,7	64
2004	104,5	103
2005	108,3	104
2006	107,4	99
2007	103,7	97

Źródło: Raport z działalności ANR w 2007 r., s. 18.

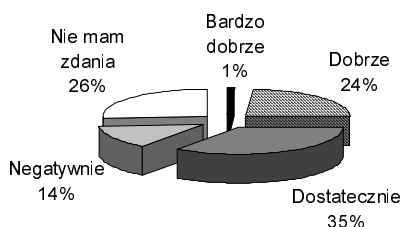
### **Wpływ Agencji Nieruchomości Rolnych na zmianę struktury obszarowej gospodarstw wiejskich na badanym terenie**

W ostatnich dziesięcioleciach nastąpiła zmiana roli czynników produkcji, to jest ziemi, kapitału, pracy i zarządzania, w kierunku coraz większego znaczenia informacji, a tym samym wiedzy. Ocena działalności Agencji Nieruchomości Rolnych nie może być dokonana bez uprzedniego określenia struktury procentowej wiedzy, jaką posiadają rolnicy na temat tej instytucji (rys. 1).



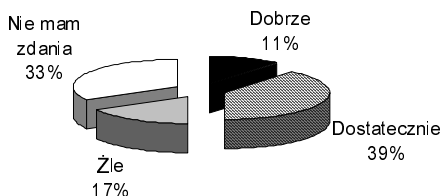
**Rysunek 1. Ocena posiadanej wiedzy na temat działalności Agencji Nieruchomości Rolnych**

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań ankietowych.



**Rysunek 2. Ogólna ocena działalności Agencji Nieruchomości Rolnych**

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań ankietowych.



**Rysunek 3. Ocena administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przez ANR**

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań ankietowych.

zasobami przez Agencję w stopniu dobrym, żaden zaś w stopniu bardzo dobrym. Dwóch na dziesięciu producentów rolnych nie wyraża pozytywnej opinii dotyczącej sposobu w jaki Agencja Nieruchomości Rolnych zarządza mieniem Skarbu Państwa. Ogólna ocena zaś wypada dostatecznie, takie zdanie wyraziło 39% badanych.

Zagadnienia dotyczące własności gruntów rolnych i racjonalnego użytkowania przestrzeni rolniczej nie powinny przesłaniać problemu, jakim są przemiany mienia rolnego Skarbu Państwa. Obecnie trzeba zwrócić uwagę na sposób restrukturyzacji tej przestrzeni z punktu widzenia potrzeb osiedleńczych i gospodarczych oraz zachowania jej wartości użytkowych, także rolniczych [Leopold 2006]. Opinię rolników z województwa podkarpackiego na temat prawidłowości przeprowadzania procesów przekształcania mienia rolnego przez ANR prezentuje rysunek 4.

Z danych przedstawionych na rysunku 4 wynika, że ocena stawiana przez rolników dotycząca prawidłowości procesów restrukturyzacyjnych nie jest przychylna Agencji. Tylko 15% producen-

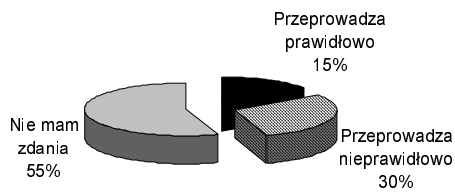
Z danych przedstawionych na rysunku 1 wynika, że 39% producentów rolnych posiada średnią wiedzę na temat Agencji. Niewielką znajomość tej instytucji deklaruje prawie taki sam procent badanych. Niepokozi fakt, że tylko niespełna 5% ankietowanych rolników może pochwalić się bardzo dobrą znajomością tej instytucji oraz, że co piąty nie posiada żadnej wiedzy. Sytuacja ta może wynikać ze specyfiki badanego terenu, w którym dominuje znaczna liczba małych gospodarstw, co z kolei przekłada się na brak zainteresowania samą Agencją.

Następnym zagadnieniem poruszonym w kwestionariuszu ankiety była ocena realizacji zadań wynikających z zarządzania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przez ANR, co przedstawia rysunek 2.

Dane z rysunku 2 wskazują, że co czwarty rolnik dobrze ocenia działalność ANR, a tylko 1% wyraża bardzo dobrą opinię o tej instytucji. W ogólnym rozrachunku ocena ta wypada dostatecznie, świadczy o tym fakt, że 35% ankietowanych rolników wyraziło taką opinię. Dwukrotnie mniej producentów rolnych stawia ocenę negatywną. Opinia ta jest pretekstem do przemyślenia tego, co należy zmienić w dotychczasowej działalności Agencji i jak usprawnić jej funkcjonowanie, aby stworzyć rolnikom jak najlepsze perspektywy rozwoju.

Zmiana nazwy Agencji była ważną decyzją, odzwierciedlającą przyjęcie szerszego niż poprzednio zakresu zadań i nowych instrumentów działania. Należy do nich przede wszystkim ustanowienie prawa Agencji do pierwokupu i nabywania nieruchomości rolnych, które są przedmiotem obrotu na rynku. Na Agencję nałożono bowiem obowiązek rejestrowania i reagowania wobec wszystkich transakcji między osobami prawnymi i fizycznymi – kupna i sprzedaży ziemi. Ma to umożliwić ochronę gruntów rolnych i wpływać na poprawę struktury agrarnej [Makowiecki 2005]. Ocenę działalności z zakresu administrowania mienia rolnego przez Agencję Nieruchomości Rolnych w opinii producentów rolnych z województwa podkarpackiego obrazuje rysunek 3.

Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 3, tylko co dziesiąty rolnik ocenia administrowanie



**Rysunek 4. Ocena prawidłowości przeprowadzenia procesów restrukturyzacyjnych mienia rolnego Skarbu Państwa przez ANR**

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań ankietowych.

szym niż przeciętnie w UE udziale gospodarstw o małym obszarze. Przyspieszenie przemian struktury agrarnej polskiego rolnictwa wymaga większego niż dotychczas włączenia do tego procesu gruntów prywatnych. Stąd też grunty, które pojawiają się w obrocie, powinny przede wszystkim służyć powiększaniu do rozsądnych rozmiarów istniejących gospodarstw prowadzonych przez rolników indywidualnych.

### Literatura

- Bałtowski M., Miszewski M. 2006: Transformacja gospodarcza w Polsce. PWN, Warszawa, s. 323.  
 Leopold A. 2000: Zrozumieć rolnictwo. *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 8(248), s. 38.  
 Leopold A. 2006: Trzeba zmienić tę ustawę. *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 5(413), s. 12-13.  
 Makowiecki M. 2002: 10 lat przekształceń. *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 12(328), s. 26.  
 Makowiecki M. 2003: Dzieci z byłych PGR. *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 24(362), s. 36.  
 Makowiecki M. 2005: Agencja od ziemi. Rozmowa z prof. Stanisławem Kowalczykiem, prezesem ANR. *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 17(401), s. 28-29.  
 Możdżeń-Marcinkowski M. 2003: Agencja Nieruchomości Rolnych. Wyd. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków, s. 35.  
 Nyrkowski A. 2001: Stracone złudzenia? *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 8(300), s. 45.  
 Przed nowymi zadaniami. 07.09. 2003: *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 17(356), s. 30.  
 Raport o działalności ARR w 2007 r., s. 18.  
 Sokołowska S. 2006: Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Problemy rozwoju obszarów wiejskich. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 7, 9, 83-84.  
 Wilkin J. 2005: Przestroga przed pochopnym działaniem. *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 21(405), s. 24.

### Summary

*In the paper there was taken an attempt to present influence of Agricultural Property Agency on functioning of agricultural producers in market economy conditions. These issues were enriched in results of survey research conducted on the sample 270 owners of agricultural farms in podkarpackie voivodeship.*

*The conducted theoretical and empirical analysis enables a statement, that a touched problem is very actual and important. The help of Agricultural Property Agency in creating and running modern agricultural farms becomes more and more important element in rural environment. The analysis of empirical data enables a conclusion, that activities realized by Agricultural Property Agency are considered to a moderate degree by farmers in Podkarpackie voivodeship.*

### Adres do korespondencji:

dr Wiesław Szopiński, dr Wiesława Kuźniar  
 Uniwersytet Rzeszowski  
 Wydział Ekonomii  
 Katedra Marketingu  
 ul. M. Œwiklińskiej 2  
 35-601 Rzeszów  
 tel. (0 17) 872 16 18

e-mail: wszopin@univ.rzeszow.pl, wkuźniar@univ.rzeszow.pl

tów rolnych uważa, że procesy te są przeprowadzane prawidłowo. Natomiast opinii tej nie popiera aż dwukrotnie większa liczba badanych. Zdecydowana większość, bo ponad 50% nie ma zdania w tej kwestii. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że producenci rolni mają słabą wiedzę na temat działalności Agencji Nieruchomości Rolnych (rys. 1)

### Podsumowanie

Struktura agrarna jest jednym z podstawowych czynników decydujących o niższej konkurencyjności polskiego rolnictwa w stosunku do rolnictwa Unii Europejskiej. W Polsce niewiele jest gospodarstw średnich i większych obszarowo, przy znacznie więk-