

Anna Barczyk

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

ZMIANY W ZAGOSPODAROWANIU GRUNTÓW PRZYJĘTYCH DO ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA W LATACH 1993-2013 W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM NA TLE POLSKI

*CHANGES IN MANAGEMENT OF LANDS INTERCEPTED TO AGRICULTURAL
PROPERTY STOCK OF THE STATE TREASURY IN THE YEARS 1993-2013
IN LOWER SILESIA COMPARED TO POLAND*

Słowa kluczowe: Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Nieruchomości Rolnych, dzierżawa, zagospodarowanie trwale

Key words: Agricultural Property Stock of the State Treasury, Agricultural Property Agency, lease, sustained management

Abstrakt. Celem przeprowadzonych badań była próba oceny zmian w strukturze zagospodarowania gruntów przejętych do ZWRSP w latach 1993-2013 na Dolnym Śląsku, a także porównanie zaobserwowanych zjawisk z ogólnymi tendencjami występującymi na terenie Polski. Sytuacja prawno-własnościowa nieruchomości rolnych w Polsce bezustannie ulega przekształceniom. Zjawisko to jest konsekwencją transformacji systemowej, która rozpoczęła się w 1989 roku. Zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi należącymi do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa powierzono Agencji Nieruchomości Rolnych i jej oddziałom terenowym.

Wstęp

Przemiany ustrojowe, które rozpoczęły się w Polsce w 1989 roku przyniosły ze sobą liczne wyzwania związane z przekształceniami własnościowymi w rolnictwie. Wśród najistotniejszych zmian tego okresu, które wpłynęły na oblicze polskiego sektora rolnego można wymienić uwolnienie mechanizmu rynkowego, stopniowe odchodzenie od rolnictwa uspołecznionego, likwidację wielu instytucji rolnych i powoływanie nowych, prywatyzację otoczenia rolnictwa oraz rozwinięcie polityki socjalnej wobec ludności rolniczej [Zegar 2014].

W zakresie przemian własnościowych najistotniejszym zagadnieniem było zagospodarowanie znacznych powierzchni ziemi rolniczej uwolnionej wskutek likwidacji państwowych gospodarstw rolnych, które nie sprostaly wymogom nowej rzeczywistości gospodarczej [Tańska-Hus 2009]. Grunty te trafiły do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w celu ich zagospodarowania została powołana na mocy *Ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* [Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464] Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – AWRSP (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych – ANR). Głównym zadaniem ANR jest tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) przy wykorzystaniu szerokiego wachlarza instrumentów kształtowania ustroju rolnego [Kapusta 2012]. W skali regionalnej procesem gospodarowania nieruchomościami rolnymi nadzorują regionalne oddziały terenowe (OT).

Dysponowanie ziemią ZWRSP mogło zgodnie z ww. ustawą odbywać się przez: sprzedaż, dzierżawę, wniesienie mienia do spółki, administrowanie lub przekazanie w zarząd. Według Kozłowskiej-Burdziak [2005] najbardziej skuteczną formą zagospodarowania ziemi, zarówno z punktu widzenia państwa, jak i gospodarza, jest jej trwałe zagospodarowanie w procesie sprzedaży. Dużym ograniczeniem dla sprzedaży, zwłaszcza w początkowym okresie przemian, były zbyt wysokie koszty zakupu ziemi. Dla rolników, którzy nie dysponowali odpowiednim kapitałem,

alternatywną formą przejmowania gruntów rolnych stała się dzierżawa [Marks-Bielska 2009]. Znaczenie pozostałych wymienionych form zagospodarowania nieruchomości rolnych w porównaniu do sprzedaży i dzierżawy jest stosunkowo niewielkie.

Obszar Dolnego Śląska, którego dotyczyły przeprowadzone badania, jest istotnym pod względem rolniczym regionem Polski – skupia ponad 6% użytków rolnych kraju. W 1992 roku na terenie OT Wrocław znajdowały się 132 państwowe gospodarstwa rolne – PGR (10% wszystkich PGR-ów w kraju) o łącznej powierzchni ponad 300 tys. ha, które dawały zatrudnienie dla prawie 30 tys. osób. Dodatkowo do dolnośląskiego ZWRSP trafiło także 94 tys. ha gruntów Państwowego Funduszu Ziemi [Raporty z działalności... 2009-2013].

Celem przeprowadzonych badań była próba oceny zmian w strukturze zagospodarowania gruntów przejętych do ZWRSP w latach 1993-2013 na Dolnym Śląsku, a także porównanie zaobserwowanych zjawisk z ogólnymi tendencjami występującymi na terenie Polski.

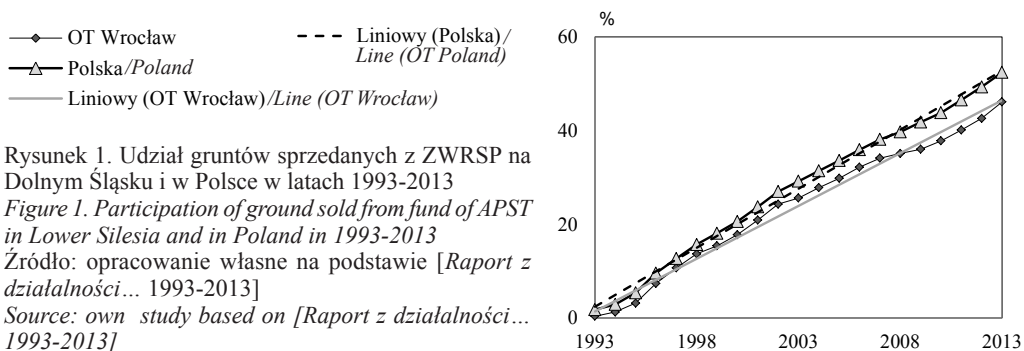
Material i metodyka badań

Źródło do analiz stanowiły wtórne dane o charakterze statystycznym pochodzące ze sprawozdań ANR dla lat 1993-2013. Był to okres, w którym ANR prowadziła pełną sprawozdawczość w zakresie gospodarowania gruntami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Przedmiotem badań były grunty rolne i analizie poddano sposoby dysponowania nimi przez ANR. W pierwszym etapie badań zestawiono dane dotyczące Oddziału Terenowego ANR we Wrocławiu (OT Wrocław). W celu wyodrębnienia tendencji w dysponowaniu państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce i na Dolnym Śląsku w latach 1993-2013 poddano obserwacji zmiany w strukturze wynikające ze sprzedaży tych nieruchomości i ich dzierżawy (formy te mają największe znaczenie w kształtowaniu struktury zagospodarowania mienia ZWRSP). Następnie porównano strukturę zagospodarowania nieruchomości rolnych w skali Dolnego Śląska do tych samych zjawisk w skali kraju. Szczegółowe statystyki zaprezentowano w tabeli, a ogólne tendencje na rysunkach.

Wyniki badań

Okres od 1993 do 2013 roku charakteryzował się na Dolnym Śląsku, tak samo jak w całym kraju, licznymi zmianami w strukturze własnościowej nieruchomości rolnych. Z danych w tabeli 1 wynika, że w analizowanych latach coraz więcej gruntów będących częścią ZWRSP przechodzi trwale w ręce prywatne poprzez sprzedaż mienia państwowego, a także w mniejszym stopniu przez przekazanie w nieodpłatnej formie, m.in. takim organizacjom, jak: Lasy Państwowe, kościoły i jednostki samorządu terytorialnego. Na początku badanego okresu trwale zagospodarowanych było tylko 0,5% nieruchomości rolnych. Dzięki działalności ANR w analizowanych latach liczba gruntów zagospodarowanych trwale rosła w sposób liniowy do ponad 50% ogólnej powierzchni ZWRSP w Polsce i ponad 46% na Dolnym Śląsku. Szczegółowe tendencje przedstawiono na rysunku 1.

Zgodnie z *Ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* [Dz.U. 1991, nr 107 poz. 464] grunty, które pozostają w gestii ANR mogą

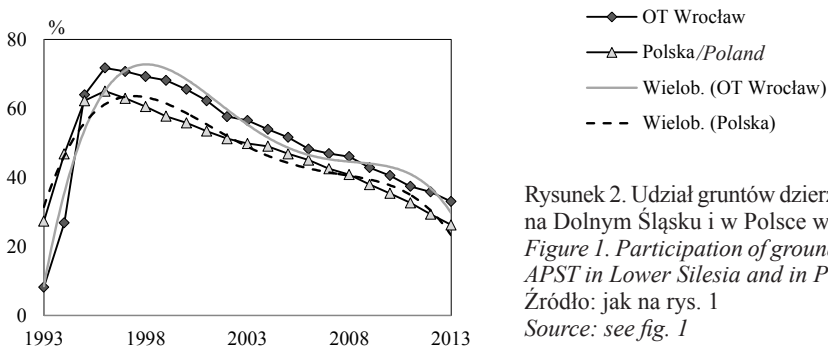


być różnorodnie zagospodarowane. Obecnie najpowszechniejszym sposobem tymczasowego rozdysponowania mienia ZWRSP jest dzierżawa, której występowanie na Dolnym Śląsku oraz w Polsce w poszczególnych latach przedstawiono na rysunku 2.

W początkowym okresie działalności ANR zainteresowanie dzierżawieniem ziemi dynamicznie rosło. Najwyższy udział dzierżawy w gospodarowaniu gruntami ZWRSP odnotowano w 1999 roku – wydzierżawione grunty stanowiły na Dolnym Śląsku prawie 60% dolnośląskiego areалу pozostającego we władaniu Skarbu Państwa. W późniejszych latach zaczęto odnotowywać spadek zainteresowania dzierżawą. Fakt ten związany był z polityką jak najszybszego trwałego rozdysponowania ziemi należącej do państwa, prowadzoną przez ANR, która zachęcała dotychczasowych dzierżawców do korzystania z prawa pierwokupu dzierżawionej ziemi. Spotkało się to z dużą aprobatą rolników na Dolnym Śląsku i dzierżawa ziemi zaczęła być zastępowana jej sprzedażą. Dotyczyło to zwłaszcza wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, które oprócz własnego areálu bardzo często dzierżawiły grunty [Tańska-Hus 2009b]. Istniało więc duże prawdopodobieństwo, że obszary objęte dzierżawą z czasem zostaną trwale włączone do tych gospodarstw. W Polsce trend dzierżawy kształtował się podobnie jak na Dolnym Śląsku, z tą różnicą, że w początkowym okresie dzierżawa w Polsce cieszyła się większą popularnością niż w województwie dolnośląskim, natomiast obecnie zainteresowanie dzierżawą w kraju jest mniejsze niż w przypadku Dolnego Śląska. Wynika to z bogatej oferty gruntów pod dzierżawę w tym województwie, a także z wysokich cen gruntów oferowanych do sprzedaży, które mogą zniechęcać potencjalnych nabywców [Raporty z działalności... 2009-2013].

Wciąż w ZWRSP występują grunty, które nie zostały jeszcze rozdysponowane. Na Dolnym Śląsku na początku badanego okresu takie tereny stanowiły ponad 90% wszystkich ziem ZWRSP. Na skutek działalności AWRSP większość z nich została rozdysponowana w latach 1993-1996. W tym okresie na Dolnym Śląsku udział niezagospodarowanych gruntów ZWRSP zmalał o prawie 70%, a w Polsce o około 40%. W późniejszych latach dynamika zmian zarówno w skali województwa dolnośląskiego, jak i całego kraju była mniejsza, ale udział nierozdysponowanej ziemi nadal spadał. Niepokojącym zjawiskiem występującym od 2009 roku na obszarze podlegającym wrocławskiemu oddziałowi terenowemu był duży udział gruntów nierozdysponowanych w ZWRSP – prawie 10% gruntów. Dopiero w ostatnim roku badań obserwowano nieznaczne odwrócenie tego trendu. Natomiast wzrostowa tendencja udziału obszarów nierozdysponowanych nie była obserwowana w ogólnej strukturze gospodarowania ziemią ZWRSP w kraju – tendencja cały czas (poza nieznacznym wzrostem w 2012 roku) miała charakter spadkowy. Szczegółowe zmiany udziału gruntów nierozdysponowanych w ogólnej powierzchni w poszczególnych latach przedstawiono na rysunku 3.

Porównując sytuację zagospodarowania nieruchomości rolnych ZWRSP na Dolnym Śląsku i w Polsce, można stwierdzić, że ogólne tendencje w latach 1993-2013 były podobne. Warto jednak zwrócić uwagę, że w województwie dolnośląskim wolniej niż w ujęciu ogólnym przebiegał proces trwałego rozdysponowania mienia. Podczas gdy w Polsce zagospodarowano w tej formie ponad 65% nieruchomości rolnych, na Dolnym Śląsku był to udział o prawie 10% mniejszy. Odwrotnie przedstawia się natomiast sytuacja w zakresie dzierżawy ziemi – w porównaniu do

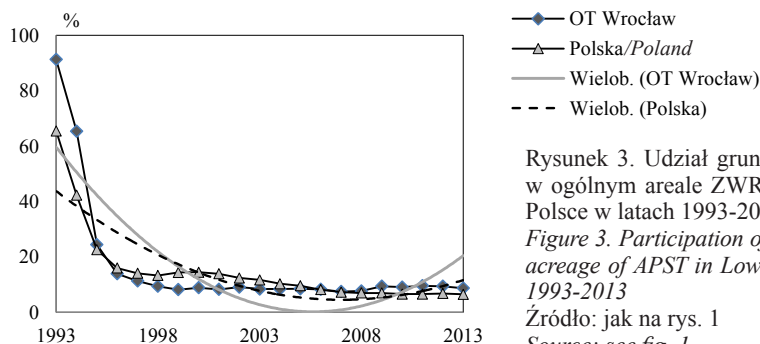


Rysunek 2. Udział gruntów dzierżawionych z ZWRSP na Dolnym Śląsku i w Polsce w latach 1993-2013
 Figure 1. Participation of ground leased from fund of APST in Lower Silesia and in Poland in 1993-2013
 Źródło: jak na rys. 1
 Source: see fig. 1

Tabela 1. Zmiany w strukturze zagospodarowania gruntów rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na Dolnym Śląsku i w Polsce w latach 1993-2013
 Table 1. Changes in management structure of Agricultural Property of the State Treasury's lands in Lower Silesia and Poland in 1993-2013

Rok/ Year	Powierzchnia łączna/Total area [%]		Gruntów sprzedane/ Sold land [%]		Gruntów trwałe zagospodarowane w formie innej niż sprzedaż/ Disposed land [%]		Gruntów dzierżawione/ Leased land [%]		Pozostałe formy zagospodarowania/ Other forms of management [%]		Gruntów nierozdysponowane/ Unused land [%]	
	OT Wrocław	Polska	OT Wrocław	Polska	OT Wrocław	Polska	OT Wrocław	Polska	OT Wrocław	Polska	OT Wrocław	Polska
1993	100	100	0,4	1,8	0	0,3	8,2	27,3	0,1	5,1	91,3	65,5
1994	100	100	1,3	2,9	0,1	0,7	26,8	46,8	6,3	7,3	65,5	42,3
1995	100	100	3,2	5,4	0,5	1,3	63,9	62,2	8,0	8,5	24,4	22,6
1996	100	100	7,4	9,6	0,6	2,1	71,7	65,0	6,4	7,3	13,9	16,0
1997	100	100	10,7	12,7	1,0	2,5	70,7	62,9	6,3	7,8	11,3	14,1
1998	100	100	13,7	15,7	1,5	3,5	69,2	60,5	6,2	7,0	9,4	13,3
1999	100	100	15,4	18,1	2,5	4,2	68,1	57,7	5,8	5,6	8,2	14,4
2000	100	100	17,8	20,6	3,5	5,0	65,5	55,8	4,3	4,1	8,9	14,5
2001	100	100	20,9	23,7	4,2	5,6	62,2	53,4	4,4	3,4	8,3	13,9
2002	100	100	24,3	27,0	4,6	6,1	57,6	51,2	4,5	3,3	9,0	12,4
2003	100	100	25,6	29,2	5,1	6,4	56,5	49,8	4,4	2,9	8,4	11,7
2004	100	100	27,8	31,4	5,5	6,6	53,9	49,0	4,4	2,7	8,4	10,3
2005	100	100	29,8	33,6	5,8	7,0	51,6	46,8	4,3	3,0	8,5	9,6
2006	100	100	32,2	35,9	6,4	8,2	48,2	45,0	4,9	2,7	8,3	8,2
2007	100	100	34,1	38,1	6,7	9,5	46,9	42,5	4,8	2,6	7,5	7,3
2008	100	100	35,1	39,7	7,0	10,2	46,0	40,8	4,2	2,3	7,7	7,0
2009	100	100	36,0	41,8	7,9	11,1	42,8	37,9	3,9	2,2	9,4	7,0
2010	100	100	37,8	43,8	9,6	11,9	40,5	35,4	3,0	2,3	9,1	6,6
2011	100	100	40,1	46,5	9,8	12,3	37,4	32,6	3,1	2,0	9,6	6,6
2012	100	100	42,6	49,3	9,9	12,7	35,8	29,3	2,3	1,9	9,4	6,8
2013	100	100	46,1	52,4	10,0	13,1	33,0	26,2	2,2	1,8	8,7	6,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Agencji Nieruchomości Rolnych
 Source: own study based on reports of Agricultural Property Agency



Rysunek 3. Udział gruntów nierozdysponowanych w ogólnym areale ZWRSP na Dolnym Śląsku i w Polsce w latach 1993-2013

Figure 3. Participation of undistributed land in total acreage of APST in Lower Silesia and in Poland in 1993-2013

Źródło: jak na rys. 1
Source: see fig. 1

Polski (24,9%) na Dolnym Śląsku występuje ona częściej (33% zasobów państwowych w obrębie województwa dolnośląskiego). Można zatem stwierdzić, że na Dolnym Śląsku w mniejszym stopniu sprzedawano dzierżawione grunty w porównaniu do Polski ogółem. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w wysokich cenach gruntów oferowanych na sprzedaż, które zgodnie z raportami ANR są na Dolnym Śląsku najwyższe.

Podsumowanie

1. Prywatyzacja jest procesem długotrwałym. Mimo że przemiany własnościowe rozpoczęły się 25 lat temu, nadal nie doprowadzono ich do końca.
2. Znaczna część zasobów ziemi pozostaje nadal w rękach ANR, która docelowo dąży do przekazania w trwale zagospodarowanie jak największej jej części.
3. Relacja między sprzedażą i dzierżawą zarówno w Polsce, jak i na Dolnym Śląsku wykazuje korzystną tendencję: maleje udział gruntów dzierżawionych przy jednoczesnym analogicznym przyroście udziału gruntów sprzedanych. Oznacza to, że coraz częściej nieruchomości dotychczas dzierżawione przechodzą na stałe w ręce prywatne.
4. Korzystnym zjawiskiem w analizowanych latach było zmniejszanie się udziału terenów nierozdysponowanych, zarówno na Dolnym Śląsku, jak i w Polsce ogółem.
5. Porównując stan zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w zakresie nieruchomości rolnych w Polsce ogółem i na Dolnym Śląsku, można stwierdzić, że proces gospodarowania przebiega podobnie, z tą różnicą, że na obszarze kraju więcej (o około 10%) gruntów zostało zagospodarowanych trwale przez ich sprzedaż, podczas gdy na Dolnym Śląsku ta część nieruchomości jest nadal dzierżawiona. Taki stan rzeczy w badanym województwie jest efektem wysokich cen ziemi w porównaniu do innych części Polski.

Literatura

- Kapusta F. 2012: *Agrobiznes*, Wydawnictwo Difin, 68-70.
- Kozłowska Burdziak M. 2005: *Uwarunkowania rynkowe sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa w latach 1992-2003*. Rocz. Nauk. SERiA, t. VII, z. 4, 193-196.
- Marks-Bielska R. 2009: *Zagospodarowanie popegeerowskich gruntów w formie dzierżawy w latach 1992-2008*, Rocz. Nauk. SERiA, t. XI, z. 4, 196-201.
- Raporty z działalności ANR za lata 1993-2013. 1993-2013: Agencja Nieruchomości Rolnych, bip.anr.gov.pl.
- Tańska-Hus B. 2009a: *Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, 97-98.
- Tańska-Hus B. 2009b: *Dzierżawa rolnicza jako system gospodarowania na gruntach po byłych PGR*, Rocz. Nauk. SERiA, t. XI, z. 2, 251-256.
- Ustawa z dn. 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464, isap.sejm.gov.pl.
- Zegar J. 2014: *Rolnictwo III Rzeczypospolitej*. Mazowsze, Studia Regionalne, nr 15(2014), 30-47.

Summary

The paper aims to present the management of agricultural land released in effect of systemic transformation. Management of this area is obligation of Agricultural Property Agency. The analysis show the process of changes in structure of lands of Agricultural Property Stock of the State Treasury in Poland generally and in Lower Silesia particularry. The paper presents changes in sale, leasing and other forms of land management in the years 1993-2013 and compares general trends in Poland to situation in Lower Silesia.

Adres do korespondencji
mgr Anna Barczyk
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych
pl. Grunwaldzki 24a
50-363 Wrocław
e-mail: anna.barczyk@up.wroc.pl