

ZNACZENIE POLITYKI ROLNEJ PAŃSTWA W ROZWOJU RYNKU ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE

Jacek Maśniak

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW w Warszawie
Kierownik: prof. dr hab. Alina Daniłowska

Słowa kluczowe: gospodarka ziemią, rynek ziemi rolniczej, prywatyzacja, nacjonalizacja
Key words: land management, agricultural land market, privatization, nationalization

S y n o p s i s. Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia polityki państwa w funkcjonowaniu rynku ziemi rolniczej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem takich działań, jak nacjonalizacja i prywatyzacja ziemi. Działania te zostały przedstawione na tle rynku ziemi rolniczej w Polsce. W ramach polityki kształtowania ustroju rolnego państwo wpływa na rozdysponowanie ziemi pomiędzy sektor prywatny i publiczny. Wspierany jest przepływ ziemi do przedsiębiorstw mających status gospodarstwa rodzinnego, co ogranicza rozwój innych jednostek gospodarczych. Jest to sprzeczne z racjonalnością ekonomiczną, gdyż w efekcie takiego modelowania rolnictwa blokowany jest przepływ ziemi do tych przedsiębiorstw, które wykazują największą zdolność do zaspakajania potrzeb konsumentów.

WSTĘP

Polskie rolnictwo na tle innych krajów Unii Europejskiej (UE) charakteryzuje się znacznym potencjałem ziemi oraz dużym jego rozdrobnieniem. Jednocześnie wartość dodana brutto rolnictwa w przeliczeniu na jednego zatrudnionego jest jedną z najniższych w Europie. Wydaje się to o tyle istotne, że efektywność czynników produkcji zaangażowanych w rolnictwie rzutuje na koszty wytwarzania żywności i przesądza o konkurencyjności sektora rolnego w skali międzynarodowej.

Zważywszy na znaczne rozdrobnienie gospodarstw rolnych w Polsce można sądzić, że zmiany w użytkowaniu ziemi rolniczej powinny być związane z powiększaniem obszaru użytków rolnych w gospodarstwach. Koncentracja ziemi w gospodarstwach optymalizuje proporcje między stosowanymi czynnikami produkcji i prowadzi do wzrostu wydajności pracy [Maśniak 2008]. Pozwala to osiągnąć wyższą wydajność pracy osób zatrudnionych w rolnictwie i zapewnia im wyższe dochody z działalności rolniczej.

Przepływ ziemi pomiędzy gospodarstwami rolnymi, pozwalający na poprawę relacji ziemi w stosunku do pozostałych czynników produkcji – kapitału i pracy – zależy od sprawności funkcjonowania rynku ziemi. Rynkowa alokacja ziemi często jest jednak ograniczana i modyfikowana przez interwencję państwa. W latach 1990-2003 obowiązywały liberalne zasady w obrocie nieruchomościami rolnymi. Zmiany w kodeksie cywilnym, obowiązujące od 1 października 1990 r., zniosły ograniczenia dotyczące norm obszar-

wych, zasad podziału i dziedziczenia gospodarstw oraz kwalifikacji rolniczych [Lipińska 1999]. Swoboda w obrocie gruntami rolnymi uniemożliwiła państwu sprawowanie kontroli nad prywatnym obrotem ziemią rolniczą. Dopiero wprowadzona w życie 15 lipca 2003 r. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* wprowadziła ograniczenia mające na celu ukierunkowanie przepływu ziemi zgodnie z założeniami ustrojowymi polskiego rolnictwa.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia polityki państwa w funkcjonowaniu rynku ziemi rolniczej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem takich działań, jak nacjonalizacja i prywatyzacja ziemi. Zakres analizy obejmuje działania interwencyjne prowadzone przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR), polegające na wykonywaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnych oraz sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Działania te zostały przedstawione na tle rynku ziemi rolniczej w Polsce.

W pierwszym etapie badań na podstawie przeglądu literatury zostały omówione zasady gospodarki ziemią. Wyjaśnione zostały przyczyny i skutki interwencjonizmu państwowego na rynku ziemi. W dalszej części opracowania omówiono stan rozwoju rynku ziemi rolniczej w Polsce, z uwzględnieniem poszczególnych form transakcji, takich jak: sprzedaż wolnorynkowa, sprzedaż na drodze przetargów i bez nich. Następnie zostały przedstawione założenia ustrojowe polskiego rolnictwa i związana z nimi polityka państwa w zakresie gospodarki ziemią. Podstawowe instrumenty wykorzystywane przez ANR, tj. nacjonalizacja i prywatyzacja ziemi, zostały przedstawione na tle obrotów na rynku ziemi, co pozwoliło ocenić skalę tych działań.

W opracowaniu, oprócz literatury przedmiotu, wykorzystane zostały materiały statystyczne opracowane przez GUS oraz sprawozdania ANR.

GOSPODARKA ZIEMIĄ I INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY

W wyniku rozwoju cywilizacyjnego i wzrostu produkcji materialnej ziemia utraciła charakter dobra wolnego. Stała się dobrem ekonomicznym, gdyż ze względu na jej ograniczoność musi być przedmiotem gospodarowania. Pod pojęciem gospodarki ziemią (gruntami, przestrzenią) kryje się szeroki zakres działań, zmierzających do efektywnego użytkowania wszystkich walorów przestrzeni, w tym głównie rolniczej przestrzeni produkcyjnej [Leopold 1995].

Efektywne wykorzystanie czynników produkcji oznacza, że ograniczone zasoby czynników produkcji zostaną wykorzystane tam, gdzie są najbardziej potrzebne, to znaczy tam, gdzie w najwyższym stopniu przyczyniają się do tworzenia użytecznej produkcji. Ceny dóbr finalnych odzwierciedlają preferencje konsumentów, dlatego produkcja dostarczana przez czynniki rozdysponowane za pomocą kryteriów rynkowych w maksymalny sposób zaspokajają potrzeby społeczeństwa. Wówczas zostaje osiągnięta maksymalna efektywność społeczna w sensie Pareto, określana również dobrobytem społecznym [Blaug 2000]. Można więc przyjąć, że ogólnym celem gospodarki ziemią jest maksymalizacja dobrobytu społecznego.

Sposób, w jaki przedsiębiorstwo gospodaruje zasobem ziemi, polega na wroście wartości produkcji lub minimalizacji kosztów, co jest zasadniczo zgodne z interesem całego społeczeństwa. W miarę wzrostu konsumpcji materialnej zaczynają jednak ujawniać się niekorzyści związane z degradacją środowiska naturalnego, pogarszające warunki bytowania człowieka. Można założyć, że wraz ze wzrostem intensywności wykorzystania ziemi pogarsza się jakość środowiska naturalnego, zatem rosną koszty społeczne.

W tej sytuacji rodzi się potrzeba włączenia się państwa w sferę gospodarki tymi zasobami, ponieważ rynek jest zawodny, w szczególności ze względu na pomijanie efektów zewnętrznych [Przygodzka 2006]. Wykorzystywanie ziemi do produkcji często powoduje powstawanie skutków uciążliwych dla lokalnej społeczności lub całego społeczeństwa. Pojawiają się liczne uciążliwości w postaci emisji zanieczyszczeń do gleby, powietrza i wody, których neutralizacja finansowana jest ze środków publicznych. W wyniku tego korzyści odnoszą jednostki, a koszty z nimi związane są częściowo ponoszone przez całe społeczeństwo. Oznacza to, że w rachunku ekonomicznym nie zostały uwzględnione pełne koszty produkcji. W tych warunkach sygnały rynkowe dostarczają błędnych informacji. Wówczas państwo, będące reprezentantem interesów ogólnych, powinno interweniować, aby korygować i osłabiać negatywne skutki prywatnych decyzji.

Wśród wymienianych metod, stosowanych przez władzę publiczną do eliminowania skutków efektów zewnętrznych, wyróżnia się działania kolektywne, takie jak podatki i normy zanieczyszczeń. Według przeciwników bezpośredniej interwencji państwa w ograniczanie efektów zewnętrznych problem podobny do tego, jaki istnieje w rolnictwie, gdzie użytkowanie ziemi wpływa na jakość innych zasobów naturalnych, spowodowany jest brakiem prywatnej własności. Zasady odpowiedzialności zawarte w systemie prawa pozwalają na korygowanie nieefektywności powstałej wskutek efektów zewnętrznych, gdyż reguły te dają możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców za wyrządzone szkody. Zmuszałoby ich to do uwzględniania strat społecznych w rachunku ekonomicznym. Tak więc warunkiem osiągnięcia społecznie optymalnego poziomu wykorzystania ziemi, bez bezpośredniej interwencji państwa, są dobrze określone prawa własności [Bromley 1997]. Dzięki waloryzacji zasobów naturalnych takie elementy środowiska naturalnego, jak ziemia, woda, las, krajobraz i inne mogą być włączone do rachunku ekonomicznego, a ich ceny będą wówczas kształtować decyzje alokacyjne w taki sam sposób, jak ceny wszystkich innych czynników, które są przedmiotem obrotu rynkowego [Winpenny 1995]. Decyzje alokacyjne odnośnie zasobów naturalnych, które mają wartość rynkową, bardziej respektują kryteria dobrobytu społecznego. Przyjmując w uproszczeniu, że rolnictwo wytwarza żywność, a środowisko naturalne oferuje dobra i usługi ekologiczne, to konsumenci dokonują wyboru co do ilości zakupywanych tych dóbr, a w ten sposób kształtują ich ceny i rozstrzygają o tym, jaki sposób wykorzystania zasobów przyczyni się do maksymalizacji zaspokojenia potrzeb społeczeństwa.

Nieskuteczność interwencji państwa w zakresie eliminowania negatywnych efektów zewnętrznych wynika również z faktu, że w większości krajów rozwiniętych stosowana jest zarówno polityka ochrony środowiska, jak i wspierania rolnictwa. Wieloletnie doświadczenia krajów UE dowiodły, że polityka podtrzymywania dochodów farmerów za pomocą wysokich cen rolnych doprowadziła do nadmiernej eksploatacji ziemi rolniczej i bardzo poważnej deformacji alokacji tego zasobu [Winter 2000]. Protekcjonizm wywołuje zatem krótkookresowe pozytywne skutki produkcyjne i dochodowe w rolnictwie, ale nie jest obojętny w stosunku do racjonalnego gospodarowania ziemią jako zasobem naturalnym.

Interwencjonizm państwowy na rynku ziemi związany jest również z kształtowaniem pożądanej struktury agrarnej. Podstawą ustroju rolnego większości krajów europejskich jest gospodarstwo rodzinne. Wspieranie tej formy gospodarowania w rolnictwie wiąże się z występowaniem wielu ograniczeń w obrocie ziemią. Ingerencja państwa najczęściej obejmuje kontrolę kwalifikacji i kontrole w zakresie kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych [Czechowski i in. 2002]. Kontrola obrotu gruntami ma na celu zapobieganie nieracjonalnym podziałom gospodarstw oraz nadmiernej koncentracji gruntów.

Rozwiązania prawne zapobiegające podziałom wykorzystują takie instrumenty, jak minimalna jednostka uprawna, minimalna powierzchnia gospodarstwa lub pojęcie gospodarstwa zdolnego zapewnić utrzymanie rodzinie rolniczej. Zapobieganie nadmiernej koncentracji wynika z obawy o zdominowanie gospodarstw rodzinnych przez wielkich producentów. W tym celu stosuje się normy obszarowe, których przekroczenie nie jest możliwe bez zgody administracji. Inne sposoby to zakaz posiadania więcej niż jednego gospodarstwa, którego potencjał pozwala na utrzymanie rodziny rolniczej oraz odmowa wydania zgody na przechodzenie gruntów z gospodarstw rodzinnych do wielkoobszarowych.

Jednak tego typu działania państwa nie znajdują uzasadnienia w teorii ekonomii. Wnikliwą analizę skutków ingerencji rządowej w gospodarkę przedstawił Ludwig von Mises [2000, s. 123]. Interwencjonizm definiuje on jako zbiór procedur utrudniających funkcjonowanie gospodarki rynkowej, a w rezultacie niszczących ją. Jego zdaniem ingerencja państwa przeszkadza w produkcji i ogranicza możliwości zaspokajania potrzeb, gdyż zmusza producentów i właścicieli środków produkcji do ich użycia w sposób inny niż ten, jaki zastosowaliby oni pod presją rynku. Interwencjonizm burzy racjonalność ekonomiczną, nie czyni ludzi bogatszymi, lecz biedniejszymi.

Podsumowując można stwierdzić, że optymalna alokacja ziemi, polegająca na wyborze kierunku i intensywności jej użytkowania, powinna spełniać następujące warunki:

- ziemia powinna być zastosowana tam, gdzie – przy innych czynnikach stałych – przynosi jednostce gospodarującej maksymalną korzyść bieżącą, np. zysk,
- poziom intensywności wykorzystania ziemi powinien być na tyle wysoki, aby łączny efekt uzyskany z danego nakładu był maksymalny. Oznacza to, że uzyskuje się optymalne połączenie ziemi z innymi czynnikami produkcji, zapewniające pełne wykorzystanie również zasobów pracy i kapitału,
- poziom intensywności wykorzystania ziemi powinien być na tyle niski, aby nie naruszać jej zdolności do samoodnowy. Korzyść z ziemi musi być maksymalna nie tylko w okresie bieżącym, ale we wszystkich kolejno następujących po sobie okresach,
- korzyści, jakie z danej alokacji ziemi uzyskuje jednostka, nie mogą naruszać interesów innych jednostek i całego społeczeństwa. Użytkowanie ziemi nie może naruszać innych zasobów i powodować powstawania kosztów (niekorzyści), które pokrywać musi całe społeczeństwo [Woś 1995].

OBROTY NA RYNKU ZIEMI

Obrót nieruchomościami rolnymi (w szerokim znaczeniu) oznacza wszelkie sytuacje, które prowadzą do zmiany podmiotów gospodarczych w gospodarstwie rolnym. Polega on więc na zmianie właściciela lub użytkownika gruntu. Ze względu na rodzaj praw podlegających przeniesieniu można zatem wyróżnić:

- obrót (użytkowania wieczystego) nieruchomości,
- obrót dzierżawny, którego skutkiem jest nabycie tytułu posiadania zależnego, wynikającego z umowy zobowiązaniowej.

W ramach obrotu prawami własności uwzględnia się dwie podstawowe jego formy, wyróżnione ze względu na ekwiwalentność wymiany, a mianowicie:

- obrót rynkowy, obejmujący transakcje kupna-sprzedaży gruntów rolnych, z którymi związana jest cena jako równowartość prawa własności (użytkowania wieczystego),

- obrót nierynkowy, czyli przenoszenie praw do nieruchomości w wyniku spadków, darowizn czy działów rodzinnych, jest to obrót nieekwiwalentny [Kałkowski 2006].

Transakcje kupna-sprzedaży gruntów rolnych analizowane były również pod względem rodzaju własności, czyli:

- rynek prywatny,
- rynek z udziałem Skarbu Państwa lub gmin.

Za wyodrębnieniem takich segmentów runku przemawia odmienność uwarunkowań kształtujących obrót ziemią. Obrót wolnorynkowy dotyczył transakcji gruntami pomiędzy osobami fizycznymi i osobami prawnymi (spółkami prawa handlowego). Obrót ziemią z udziałem sektora publicznego to przede wszystkim sprzedaż gruntów Skarbu Państwa prowadzona przez ANR, realizowana w formie przetargów i sprzedaży bezprzetargowej.

W Polsce w latach 2000-2004 sprzedaż użytków rolnych¹ kształtowała się w granicach 75-104 tys. rocznie (tab. 1.). Zaliczały się do nich transakcje wolnorynkowe oraz realizowane w formie przetargowej i bezprzetargowej. Powierzchnia gruntów objęta sprzedażą wynosiła od 109 tys. do 240 tys. ha. Średnia powierzchnia gruntów przypadająca na jedną transakcję systematycznie zmniejszała się i wynosiła od 2,87 ha w 2003 r. do 1,7 ha w 2009 r.

Na podstawie danych w tabeli 2. można stwierdzić, że w roku 2009 sprzedaż wolnorynkowa była dominującą formą obrotu. Obejmowała ona 86% wszystkich umów i 72% powierzchni gruntów. Sprzedaż bezprzetargowa dotyczyła 5% transakcji i 13% powierzchni gruntów, natomiast w drodze przetargu sprzedano 15% gruntów, a umowy te stanowiły 9% wszystkich transakcji. Sprzedaż w drodze przetargu i bez przetargu dotyczy obrotu ziemią z udziałem sektora publicznego, głównie sprzedaży gruntów Skarbu Państwa prowadzonej

Tabela 1. Transakcje użytkami rolnymi w latach 2003-2009

Wyszczególnienie	Wielkości w roku						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Liczba transakcji	83 767	87 493	80 858	84 939	104 289	84 763	75 160
Powierzchnia [ha]	240 224	209 696	182 486	215 589	109 111	147 292	127 935
Wartość [mln zł]	2394	2557	2937	3895	7234	6860	4796
Powierzchnia na jedną transakcję [ha]	2,87	2,40	2,26	2,54	1,63	1,74	1,70
Wartość 1 ha [tys. zł]	9,97	12,19	16,09	18,07	66,30	46,57	37,49

Źródło: obliczenia własne na podstawie [*Transakcje ... 2010, Obrót ... 2010*].

Tabela 2. Transakcje użytkami rolnymi według formy sprzedaży w 2009 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	Wolny rynek	Sprzedaż bez przetargu	Sprzedaż w drodze przetargu
Liczba transakcji	75 160	64 693	3584	6883
Powierzchnia [ha]	127 935	92 432	16 392	19 111
Wartość [mln zł]	4796	4088	270	438
Powierzchnia na jedną transakcję [ha]	1,70	1,43	4,57	2,78
Wartość 1 ha [tys. zł]	37,49	44,22	16,48	22,93

Źródło: obliczenia własne na podstawie [*Obrót ... 2010*].

¹ Do użytków rolnych zalicza się grunty orne, ogrody przydomowe, uprawy trwałe, w tym sady, łąki i pastwiska oraz pozostałe użytki [*Obrót... 2010*].

przez ANR. W latach 1990 i 1991 instrumentem polityki rolnej w zakresie gospodarowania zasobami ziemi był Państwowy Fundusz Ziemi (PFZ). W tym okresie sprzedaż gruntów z PFZ była stopniowo ograniczana, co związane było ze zmianami organizacyjno-prawnymi w gospodarce gruntami Skarbu Państwa i powołaniem ANR (do 15 lipca 2003 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa). W następnych latach liczba przeprowadzonych przez ANR transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych wzrastała i utrzymywała się na wysokim poziomie aż do roku 1995. W okresie od 1996 r. skala prywatyzacji była nieco mniejsza.

NACJONALIZACJA I PRYWATYZACJA ZIEMI

Działania państwa wykorzystujące takie instrumenty jak nacjonalizacja i prywatyzacja ziemi uzasadniane są kształtowaniem ustroju rolnego. Ustrój rolny to układ form organizacyjno-prawnych produkcji rolnej, a także form więzi ekonomicznej między rolnictwem a innymi działami gospodarki narodowej [Wierzbowski 2003]. Art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stwierdza, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Najważniejszymi regulacjami kształtującymi ustrój rolny w Polsce są Ustawa z dnia 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* oraz Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego*. Zgodnie z tymi regulacjami za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne:

- prowadzone przez rolnika indywidualnego,
- w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na której obszarze położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Celem interwencji państwa w ramach kształtowania ustroju rolnego jest:

- poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Kontrolę nad rynkiem ziemi sprawuje w imieniu państwa ANR. Instytucja ta została wyposażona w uprawnienia, takie jak prawo pierwokupu i wykupu. Prawo pierwokupu polega na tym, że w określonych w ustawie sytuacjach ANR przysługuje prawo wejścia w miejsce nabywcy i nabycia nieruchomości rolnej za cenę i na warunkach określonych wcześniej przez sprzedającego i nabywcę. Prawo wykupu to uprawnienie podobne (co do skutku w wypadku jego wykonania) do prawa pierwokupu. Umożliwia ono ANR nabycie nieruchomości rolnej w wypadku umów przenoszących własność innych niż umowa sprzedaży, takich jak np. darowizna, wniesienie nieruchomości rolnych aportem do spółki prawa handlowego, umowy działowe, zamiana nieruchomości. Wykonując prawo pierwokupu i wykupu, ANR może zapobiec nabywaniu nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne niebędące rolnikami indywidualnymi i osoby prawne.

ANR nie przysługuje prawo pierwokupu (wykupu), m.in. jeżeli:

- nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej w razie sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej, stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni,

- nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami (zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonek, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość oraz osoba, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu),
- w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego do obszaru nieprzekraczającego 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca lub w gminie sąsiedniej (warunek miejsca położenia nieruchomości dotyczy tylko umów sprzedaży).

Do końca 2009 r., działając na mocy Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ANR skorzystała z prawa pierwokupu (wykupu) w 572 przypadkach, w tym w roku 2009 interweniowała w 18 przypadkach. Nabyła nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 13,8 tys. ha (tab. 3.). W roku 2009 powierzchnia ta wyniosła 683 ha. Niewielka skala interwencji spowodowana była tym, że tylko 20% umów przekazanych do ANR dotyczyło nieruchomości o powierzchni większej niż 1 ha. Umowy dotyczące powierzchni powyżej 5 ha stanowiły tylko 2% wszystkich umów. Agencja przejmowała na własność tylko większe działki gruntów, nadające się do powiększania gospodarstw indywidualnych. Średnia powierzchnia przejętych przez ANR nieruchomości rolnych wyniosła 24 ha.

W wyniku nowelizacji Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w dniu 6 maja 2010 r. ANR przysługuje prawo pierwokupu (wykupu) nieruchomości tylko o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Grunty nabyte przez tę instytucję w wyniku wykonywania prawa pierwokupu, a także przejęte po byłych państwowych gospodarstwach rolnych i z PFZ są zagospodarowywane zgodnie z ustawowymi i statutowymi celami ANR.

Od początku działania ANR do końca 2009 r. do ZWRSP przejęto ponad 4,7 mln ha gruntów (tab. 3.). Najwięcej gruntów agencja przejęła po PGR. Pozostała część ZWRSP pochodziła z PFZ oraz innych źródeł m.in. z państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, z państwowych osób prawnych, ponadto były to grunty pozostające w użytkowaniu wieczystym. Do końca 2009 r. sprzedano prawie 2 mln ha gruntów. W ramach prywatyzacji państwowej ziemi rolnej prowadzonej od 1992 do 2003 r. nie były stosowane ograniczenia dotyczące powierzchni nabywanych gruntów ani też ze względu na osobę nabywcy (poza ograniczeniami wobec cudzoziemców). Wprowadzona w życie w lipcu 2003 r. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zmieniła zasady sprzedaży ziemi rolnej Skarbu Państwa. W celu przeciwdziałania nadmiernej koncentracji ziemi ANR nie może sprzedać ziemi, jeżeli po zawarciu transakcji powierzchnia użytków rolnych,

Tabela 3. Powierzchnia gruntów przejętych i sprzedanych przez ANR

Powierzchnia gruntów	Wielkości [ha]	
	w 2009 r.	łącznie do końca 2009 r.
Przejętych razem	1 297	4 740 234
– w tym na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	683	13 800
Sprzedanych razem	100 865	1 980 249
– w tym osoby fizyczne	83 350	–
– osoby prawne	17 515	–

Źródło: [Rynek ziemi ... 2010, Realizacja ustawy ... 2011].

będących własnością nabywcy przekroczy 500 ha. Natomiast przy sprzedaży ziemi mogą być stosowane preferencje dla osób fizycznych zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne.

Większość rozdysponowanych gruntów w formie sprzedaży przeszło w użytkowanie osób fizycznych. Na przykładzie roku 2009 widać, że 83% sprzedanych gruntów nabyły osoby fizyczne, a 17% – osoby prawne.

O skali interwencji państwa na rynku ziemi może świadczyć fakt, że w 2009 r. powierzchnia gruntów rolnych przejętych przez państwo w ramach pierwokupu była dość niewielka w porównaniu z łączną powierzchnią gruntów sprzedanych w obrocie wolnorynkowym, gdyż stanowiła około 0,7%. W tym samym czasie ANR sprzedała grunty o powierzchni niewiele mniejszej od tej sprzedanej na wolnym rynku. Powierzchnia ta w odniesieniu do obrotu wolnorynkowego wynosiła 90%.

Sądząc po skali i kierunkach rozdysponowania gruntów państwowych należy uznać, że ZWRSP stanowił ważne źródło zasilania w ziemię dla indywidualnych gospodarstw rolnych. Sprzedawane grunty pochodziły jednak głównie z majątków przejętych przez ANR na początku lat 90. XX wieku, a tylko w niewielkim stopniu z nieruchomości nacyjonalizowanych w ramach pierwokupu.

PODSUMOWANIE

Jak głosi teoria ekonomii, produkcja dostarczana przez czynniki rozdysponowane za pomocą kryteriów rynkowych w maksymalny sposób zaspokaja potrzeby społeczeństwa. Zatem w warunkach wolnego rynku ograniczone zasoby czynników produkcji, w tym również ziemi, zostaną wykorzystane tam, gdzie w największym stopniu przyczyniają się do tworzenia użytecznej produkcji. Stąd każda interwencja państwa, która stwarza przywileje dla jednych i represjonuje inne podmioty gospodarcze, zniekształca alokację rynkową i prowadzi do ograniczenia użytecznej produkcji i wzrostu jej cen.

W ramach polityki kształtowania ustroju rolnego państwo wpływa na rozdysponowanie ziemi pomiędzy sektor prywatny i publiczny. Stymulowany jest przepływ ziemi do przedsiębiorstw mających status gospodarstw rodzinnych przez uprzywilejowanie tej grupy gospodarstw rolnych w stosunku do pozostałych uczestników rynku ziemi. Polega to na tym, że ANR nie ma możliwości zastosowania restrykcji w postaci pierwokupu i wykupu wobec nabywców mających status rolnika indywidualnego. Rolnicy indywidualni często mają również wyłączność na nabywanie gruntów sprzedawanych przez ANR w drodze przetargów ograniczonych.

Taka interwencja państwa na rynku ziemi ma więc na celu ukierunkowanie przepływu tego czynnika produkcji niezależnie od racjonalności ekonomicznej i formowanie z góry założonego modelu rolnictwa. O dostępie do zasobów decyduje bowiem status prawny jednostki gospodarczej, a nie jej efektywność ekonomiczna i zdolność do zapłaty. W efekcie takiego modelowania rolnictwa ograniczany jest przepływ ziemi do tych przedsiębiorstw, które odznaczają się wyższą wydajnością ekonomiczną, a tym samym wykazują największą zdolność do zaspokajania potrzeb konsumentów.

Zakres interwencji państwa w prywatny rynek ziemi jest jednak niewielki. W 2009 r. grunty rolne nacyjonalizowane stanowiły mniej niż 1% łącznej powierzchni gruntów sprzedanych w obrocie wolnorynkowym. Prywatyzacja gruntów rolnych w dalszym ciągu stanowi ważne źródło zasilania w ziemię dla indywidualnych gospodarstw rolnych.

W tym samym roku powierzchnia ta w odniesieniu do obrotu wolnorynkowego wynosiła 90%. Sprzedawane grunty pochodzą jednak głównie z majątków przejętych przez ANR po byłych PGR.

LITERATURA

- Blaug M., 2000: *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa, s. 590-594.
- Bromley D. W., 1997: *Constitutional political economy: property claims in a dynamic world*, „Contemporary Economic Policy”, Vol. 15, No. 4, s. 203-215.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., 2002: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Gerowitt B., Isselstein J., Marggraf R., 2003: *Rewards for ecological goods - requirements and perspectives for agricultural land use*, „Agriculture, Ecosystems and Environment”, nr 98, s. 541-547.
- Kalkowski L., 2006: *Polski rynek nieruchomości w latach 1990-2005. Bilans otwarcia po wejściu polski do Unii Europejskiej*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U.1997.87.483).
- Leopold A., 1995: *Polityka w stosunku do wsi i w okresie transformacji ustrojowej, Wieś i rolnictwo w okresie transformacji ustrojowej*. IRWiR, Warszawa.
- Lipińska I., 1999: *Cywilnoprawne determinanty zmian struktury agrarnej w Polsce*, „Roczniki AR w Poznaniu. Rolnictwo” nr 53, cz. I, s. 179-192.
- Maśniak J., 2008: *Koncentracja ziemi rolniczej jako czynnik poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. X, z. 1, s. 254-258.
- Mises L. von, 2000: *Interwencjonizm*, Arcana, Kraków, s. 123.
- Obrót nieruchomościami w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010.
- Przygodzka R., 2006: *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok, s. 32-47.
- Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane zagadnienia*, ANR, <http://www.anr.gov.pl>, dostęp: 27.06.2011.
- Rynek ziemi rolniczej, stan i perspektywy*, Analizy rynkowe, nr 13, IERiGŻ, Warszawa 2010.
- Transakcje kupna/sprzedaży nieruchomości w latach 2003-2008*, GUS, Warszawa 2010.
- Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (Dz.U. 1995. 57. 299).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* (Dz.U. 2003.64. 592).
- Ustawa z dnia 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (Dz. U. 2010.110.725)
- Wiebe K., Meinzen-Dick R., 1998: *Property rights as policy tools for sustainable development*, „Land Use Policy”, Vol. 15, No. 3, s. 203-215.
- Wierzbowski B., 2003: *Obrót ziemią po 15 lipca tego roku*, Vademecum Rzeczypospolitej, „Rzeczpospolita”, nr 56.
- Winpenny J. T., 1995: *Wartość środowiska, Metody wyceny ekonomicznej*, PWE, Warszawa.
- Winter M., 2000: *Strong policy or weak policy? The environmental impact of the 1992 reforms to the CAP arable regime in Great Britain*, „Journal of Rural Studiem”, nr 16, s. 47-59.
- Woś A., 1995: *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa.

Jacek Maśniak

THE IMPORTANCE OF AGRICULTURAL POLICY IN THE DEVELOPMENT
OF FARMLAND MARKET IN POLAND

Summary

This article presents the importance of state policy in the agricultural land market in Poland, with particular emphasis on measures such as nationalization and privatization of land. These activities are presented against the background of the agricultural land market in Poland.

The policy on the agricultural system of the state affects the disposal of land between the private and public sectors. The flow of land to the farms with the status of family farms is supported, which limits the development of other economic units. This is contrary to economic rationality, as a result of such modeling is blocking the flow of agricultural land to those farms which show the greatest ability to satisfy consumer needs.

Adres do korespondencji:

Dr inż. Jacek Maśniak
SGGW w Warszawie
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
ul Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel. (22) 59-34-033
e-mail: jacek_masniak@sggw.pl