

Jerzy Wilkin¹

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa,
Polska Akademia Nauk

Międzynarodowe uwarunkowania wykorzystania ziemi rolniczej

International agricultural land use conditions

Synopsis: Ziemia rolnicza jest podstawowym i ograniczonym zasobem. Jej dostępność, dystrybucja i sposób wykorzystania są składnikami kwestii agrarnej, która przybiera wymiar krajowy, regionalny i globalny. Wykorzystanie ziemi rolniczej podlega coraz mocniej oddziaływaniom międzynarodowym. Tendencja ta będzie się pogłębiać, niosąc ze sobą negatywne konsekwencje, dlatego kwestia agrarna powinna być przedmiotem dalszych badań naukowych.

Słowa kluczowe: ziemia rolnicza, polityka zagospodarowania ziemi, globalizacja, Polska, UE, świat

Abstrakt. The agricultural land is a fundamental and limited resource. Its availability, distribution and the method of using, they are components of the agrarian question, which has national, regional and global dimension. The use of agricultural land is increasingly subject to international interactions. This trend will be exacerbated, bringing with it negative consequences, which is why the agrarian question should be the subject of further research.

Key words: agricultural land, policy of land use, globalization, Poland, the EU and the world

Wstęp

Ziemia rolnicza jest ograniczonym i w dużym zakresie nieodnawialnym zasobem przyrodniczym, produkcyjnym i kulturowym. Głównym składnikiem ziemi rolniczej jest gleba, której cechy i walory użytkowe można podtrzymywać, a nawet wzbogacać poprzez odpowiednie zabiegi. Ziemia rolnicza jest dobrem wielofunkcyjnym; zaspokaja wiele potrzeb i może być wykorzystana do różnych celów. Między niektórymi z nich istnieje wyraźny konflikt. Ziemia należy do tzw. klasycznych czynników produkcji i przez wieki była bardzo ważnym źródłem rozwoju, siły ekonomicznej i politycznej oraz wyznacznikiem pozycji społecznej. Rola ziemi rolniczej uległa znacznej zmianie w wyniku rozwoju gospodarczego, postępu technicznego i przemian struktury społecznej, ale jej znaczenie jest nadal bardzo duże, dla bezpieczeństwa żywnościowego, równowagi ekologicznej i życia społecznego [Wilkin 2010]. Obserwujemy coraz bardziej znaczący wpływ uwarunkowań międzynarodowych, w tym globalnych, na rynek ziemi rolniczej, jej wykorzystanie i wielostronne znaczenie.

¹ prof. dr hab., e-mail: wilkin@wne.uw.edu.pl

Niemobilność ziemi i mobilność podmiotów gospodarczych – co z tego wynika?

Ze względu na swoją wielofunkcyjność i ograniczoność, ziemia rolnicza jest przedmiotem zainteresowań wielu podmiotów gospodarczych, zarówno prywatnych, jak i publicznych. Ze względu na otwieranie się gospodarek na różnego rodzaju przepływy i oddziaływania, a także nasilanie się globalnych zależności, również wykorzystanie ziemi rolniczej i jej ceny podlegają tym oddziaływaniom i zależnościom.

W jaki sposób czynniki i uwarunkowania o charakterze międzynarodowym wpływają na ceny i sposób wykorzystania ziemi rolniczej? W odróżnieniu od większości innych czynników produkcji, ziemia rolnicza nie jest czynnikiem mobilnym; nie można jej przenieść z jednego miejsca na naszym globie w drugie miejsce. Mobilni mogą być jednak właściciele tej ziemi, coraz bardziej mobilne są produkty rolnicze i mobilne są podmioty przetwarzające te produkty i dokonujące ich dystrybucji.

Na konferencji poświęconej jubileuszowi prof. Jana Góreckiego, na której prezentowałem ten referat, pokazałem na slajdzie pola uprawne leżące w rejonie Dolnego Śląska, w pobliżu miejscowości, gdzie się urodziłem. Zadałem pytanie: komu służą te ziemie i czyją są własnością:

- Rolnika mieszkającemu w sąsiedztwie?
- Holendra, który wykupił tę ziemię 15 lat temu?
- Mieszkańca Wrocławia, który uprawia ją rękami okolicznych rolników, ale zainteresowany jest tylko w jej wysokiej kapitalizacji?
- Szejka arabskiego, który nabył ją przez tzw. „słupy” w ramach *land grabbing*?
- Koncernu paliwowego, któremu służy jako źródło tzw. zielonej energii, uzupełnianego źródła konwencjonalne?
- Innym podmiotom i interesariuszom?

Wszystkie te możliwości są realne, chociaż z różnym, ale zmieniającym się stopniem prawdopodobieństwa. Ilustruje to zjawisko, które można ująć w następującym stwierdzeniu: Ziemia nie jest mobilna, ale mobilny jest jej właściciel, użytkownik i wielu innych interesariuszy. Rodzi to określone problemy.

Ziemia rolnicza – podstawa egzystencji ludzi w krajach rozwijających się

Uprawa roli jest nadal najpopularniejszym zawodem na świecie, a rolnictwo głównym środkiem utrzymania ludności w dziesiątkach krajów rozwijających się [FAO 2014].

- Na świecie jest obecnie 570 milionów gospodarstw rolnych (farm)
- 90% z nich jest w rękach jednostek lub rodzin (*family farms*)
- 72% farm to jednostki o obszarze do 1 ha u.r. i do nich należy tylko 8% światowych zasobów ziemi uprawnej
- 1% farm o obszarze 50 i więcej ha użytkuje 65% zasobów ziemi uprawnej.

Ziemia rolnicza jest więc bardzo ważna dla zapewnienia bytu miliardów ludzi, ale jest też bardzo nierówno podzielona! Dostęp do ziemi i jej wykorzystanie należą do najważniejszych problemów gospodarczych, społecznych i politycznych w większości krajów. Zjawiska o charakterze globalnym, w tym kształtowanie się międzynarodowego

rynku produktów rolno-spożywczych, procesy koncentracji ekonomicznej, interesy korporacji międzynarodowych, liberalizacja handlu, ocieplanie klimatu i wiele innych mają wpływ na wykorzystanie ziemi rolniczej, nawet w najuboższych krajach.

Nowe zjawiska kształtujące wartość i wykorzystanie ziemi rolniczej

Lista czynników i uwarunkowań wpływających na zapotrzebowanie, wartość i wykorzystanie ziemi rolniczej jest bardzo długa. Poniżej przedstawiam tylko niektóre z nich; takie które mają, w moim przekonaniu, duże znaczenie, są zjawiskami nowymi i mogą mieć długookresowy wpływ na rynek ziemi i rynek żywnościowy.

- Wzrost potrzeb żywnościowych świata;
- Globalizacja, otwieranie się gospodarek, liberalizacja handlu;
- Asymetria siły w łańcuchu żywnościowym: wielkie korporacje vs. rozdrobnione rolnictwo;
- Wzrost spekulacji na rynkach ziemi i na międzynarodowych rynkach produktów rolnych;
- Wykorzystanie ziemi rolniczej do wytwarzania bioenergii, w tym zwłaszcza biopaliw
- *Land grabbing* – nowa forma imperializmu ekonomicznego w odniesieniu do ziemi i rolnictwa;
- Stosunek do ziemi – nowa forma barbarzyństwa

Bardzo krótko i syntetycznie odniosę się do tych zjawisk. Potrzeby żywnościowe świata wynikają zarówno z liczby ludności, jak i wzrostu bogactwa i siły nabywczej tej ludności. Zaspokojenie tych potrzeb dokonuje się przy wykorzystaniu różnych czynników produkcyjnych, w tym ziemi. Można sobie wyobrazić, że dzięki postępowi technicznemu, biologicznemu i organizacyjnemu, wzrost produkcji rolnej jest możliwy przy kurczeniu się zasobów ziemi uprawnej. Takie możliwości są duże, ale jednak ograniczone, między innymi ze względu na bariery środowiskowe w intensyfikacji produkcji rolnej.

Zasoby ziemi uprawnej (*arable land*) w skali globalnej szacuje się na 1530 milionów hektarów. Ponad dwa razy tyle (3374 mln ha) wynoszą powierzchnie łąk i pastwisk, z których znaczna część to użytki rolne o niskiej wartości. Lasy zajmują na kuli ziemskiej 4055 mln ha. [Wilton Park 2011]. Za tzw. *safe operating space* uznaje się powierzchnię 1640 milionów hektarów ziemi uprawnej [UNEP 2014, s. 13]. Wszystko wskazuje na to, że zapotrzebowanie na ziemię rolniczą, a zwłaszcza grunty orne, będzie wzrastać bardzo szybko i znacznie przekroczy ten „bezpieczny” poziom. Wykorzystywana obecnie na świecie powierzchnia ziemi uprawnej to ok. 10% ogólnej powierzchni lądów. Szacuje się, że w okresie do 2030 roku do wyżywienia świata potrzeba dodatkowo 81–140 mln. hektarów ziemi uprawnej. Prawie drugie tyle dodatkowej powierzchni wynika z zapotrzebowania na biopaliwa. Jednocześnie w wielu rejonach świata następuje ubytek ziemi rolniczej ze względu na degradację środowiska, ekspansję miast i infrastruktury. Dostępność i walory ziemi rolniczej zmieniają się też pod wpływem ocieplania klimatu.

W ubiegłych kilkudziesięciu latach duży wpływ na globalny rynek żywnościowy, a pośrednio na zapotrzebowanie na ziemię rolniczą, miał szybki wzrost gospodarczy, i związany z tym wzrost dochodów ludności, w kilku najbardziej zaludnionych krajach: Chinach, Indiach i Brazylii. O ile Brazylia dysponuje znacznymi nadwyżkami produktów rolnych i należy do ich największych eksporterów, to pozostałe dwa kraje mogą w coraz

większym stopniu uzależniać się od importu produktów rolno-spożywczych i wywierać w ten sposób presję na wykorzystanie ziemi rolniczej w skali globalnej. Co prawda, Chiny założyły w swoich planach rozwojowych osiągnięcie samowystarczalności żywnościowej, z wyjątkiem soi, której są największym światowym importerem, do roku 2030, ale to zamierzenie wydaje się nierealne.

Wielką zagadką związaną z kształtowaniem się potencjału żywnościowego świata jest upowszechnianie się odmian genetycznie modyfikowanych (GMO). Badacze i firmy związane z agrobiznesem wiążą z tym kierunkiem rozwoju wielkie nadzieje. Obecnie nieco ponad 30 krajów produkuje rośliny genetycznie modyfikowane. Szczególnie duży opór przed tymi odmianami występuje w Unii Europejskiej. Uważa się, że to znacznie zmniejsza konkurencyjność UE na światowym rynku rolno-żywnościowym.

W upowszechnianiu odmian genetycznie zmodyfikowanych główną rolę odgrywają wielkie korporacje międzynarodowe, które przeznaczają wielkie środki finansowe na badania z tym związane, widząc w tym nie tylko przyszłe zyski, ale też możliwość wpływu na międzynarodowy rynek rolno-żywnościowy. Jesteśmy obecnie świadkami rażącej asymetrii siły między tymi składnikami łańcucha żywnościowego, które są ulokowane w tym, co nazywa się *up-stream* i *down-stream* tego łańcucha. Pośrodku jest rolnictwo z setkami milionów, często bardzo rozdrobnionych, gospodarstw rolnych, których siła jest niewielka w porównaniu z wysoce skoncentrowanymi, potężnymi i wielkimi korporacjami, które dość skutecznie kontrolują zarówno zaopatrzenie rolnictwa w potrzebne środki produkcji, jak i przetwórstwo oraz dystrybucję produktów rolno-żywnościowych. Korporacje te mają również wielki wpływ na to jak wykorzystywana jest ziemia rolnicza w różnych rejonach świata. Problem siły i władzy w relacjach ekonomicznych jest zaniedbaną częścią badań ekonomicznych i teorii stosunków ekonomicznych [Milczarek-Andrzejewska 2014].

Od kilkadziesiąt lat obserwujemy otwieranie się gospodarek, zmniejszenie restrykcji handlowych, liberalizację i ułatwienie obrotów międzynarodowych i szereg innych posunięć sprzyjających globalizacji zjawisk ekonomicznych. Dotyczy to także obrotów produktami rolno-spożywczymi, chociaż te należą ciągle jeszcze do najbardziej protekcjonistycznych obszarów handlu międzynarodowego. Również UE stopniowo liberalizuje swój rynek rolny, między innymi pod presją Światowej Organizacji Handlu (WTO). Co prawda, w 2008 r. nastąpiło zahamowanie postępu rokowań w ramach Rundy Doha, a także nawrót pewnych form protekcjonizmu rolnego, ze względu na gwałtowny wzrost cen produktów rolnych, ale można przypuszczać, że dalsza liberalizacja w tym zakresie będzie postępować, z różnorodnymi skutkami dla rynku rolnego, rynku ziemi i jej wykorzystania.

Wspomniany powyżej wzrost cen produktów rolnych na rynkach międzynarodowych w latach 2007-2008, nasilenie spekulacji na tym rynku, a także wprowadzenie większej ochrony rynku rolnego przez niektóre kraje, spowodowały ożywienie dyskusji na temat bezpieczeństwa żywnościowego w różnej skali: krajowej, unijnej i globalnej.

O ile w większości krajów rozwijających się, odczuwa się tzw. głód ziemi i jej niedostatek dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju i zapewnienia dochodów ludności rolniczej, to w wielu innych krajach, zwłaszcza wyżej rozwiniętych, zauważamy zjawisko dobrowolnego pozbywania się ziemi rolniczej i wypadania jej z użytkowania rolniczego. Proces ten nazywany jest terminem *land abandonment*.

Land abandonment – jest to zjawisko porzucania ziemi rolniczej. Ziemia rolnicza przestaje w jego rezultacie służyć produkcji rolnej, chociaż mogłaby nadal spełniać tę

funkcję. W UE zjawisko to jest najbardziej nasilone w Szwecji, Finlandii, Estonii, Hiszpanii, Grecji, Irlandii i we Włoszech. Zjawisko to nasila się także w Rumunii. W Polsce występuje ono głównie na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania, na tzw. ścianie wschodniej i w pobliżu dużych miast. Główną przyczyną tego procesu jest przede wszystkim niska opłacalność produkcji rolnej w porównaniu z innymi dziedzinami aktywności ekonomicznej. Uprawianie ziemi przestaje tam być opłacalne, między innymi ze względu na rozdrobnienie ziemi, jej niekorzystne położenie i warunki klimatyczne. Wielka skala porzucania ziemi rolniczej występuje w Rosji i innych republikach poradzieckich.

O ile w wielu krajach UE następuje porzucanie ziemi rolniczej i wyłączenie jej z użytkowania rolniczego, to w innych krajach, zwłaszcza rozwijających się, pojawiło się zjawisko zagrabiania ziemi przez podmioty zewnętrzne. *Land grabbing* – to zawłaszczanie (grabież) ziemi rolniczej w krajach ubogich na potrzeby krajów bogatszych i korporacji ponadnarodowych. Przedmiotem transakcji są zazwyczaj duże obszary ziemi rolniczej (1-500 tys. ha), zwłaszcza w krajach afrykańskich, w Ameryce Południowej, na Ukrainie i w Kazachstanie [Łukaszewicz 2012]. Jest to nowa forma imperializmu ekonomicznego, odnosząca się w tym przypadku do własności i użytkowania ziemi rolniczej, jako ważnego i bardzo ograniczonego środka produkcji. Wielkość tego zjawiska nie jest dobrze rozpoznana. Zawłaszczanie ziemi odbywa się niekiedy przez osoby trzecie i specjalnie tworzone do tego firmy. Sprzedaż ziemi podmiotom zagranicznym jest bardzo często ukrywana przed obywatelami danego kraju, a zwłaszcza przed rolnikami. Własność ziemi i transakcje nią dokonywane są prawie wszędzie traktowane, jako kwestie drażliwe społecznie i politycznie

Stosunkowo nowym czynnikiem międzynarodowym, wpływającym na wykorzystanie i ceny ziemi rolniczej jest wzrost znaczenia biopaliw. Wysokie ceny ropy naftowej i innych paliw kopalnych, jakie występowały na rynkach światowych w ubiegłych czterech dekadach (od początku lat 1970.), spowodowały wzrost zainteresowania odnawialnymi źródłami energii, w tym bioenergią i biopaliwami. W niektórych krajach produkcja biopaliw stała się silnie konkurencyjnym sposobem wykorzystania ziemi rolniczej w stosunku do tradycyjnego jej wykorzystania na cele żywnościowe. Biorąc to pod uwagę, UE ograniczyła wsparcie dla produkcji roślin energetycznych i wykorzystania produktów rolnych do produkcji biopaliw. Dodatkowo, spadek cen ropy naftowej, gazu i węgla, obserwowany w ostatnich latach, zmniejszył popyt na biopaliwa i wykorzystywanie ziemi na cele nieżywnościowe.

Czy istnieje europejska (unijna) land policy?

Częścią międzynarodowych uwarunkowań wykorzystania ziemi rolniczej, zwłaszcza z punktu widzenia naszego kraju, jest funkcjonowanie wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Wpływ ten dotyczy przede wszystkim następujących sfer zagadnień:

- kształtowanie się cen ziemi, czynszów dzierżawnych i renty rolniczej;
- środowiskowych standardów i ograniczeń wykorzystania ziemi rolniczej;
- regulacji dostępu do ziemi rolniczej przez obcokrajowców, zwłaszcza z obszaru UE.

Obserwując bardzo szybki wzrost cen ziemi rolniczej w Polsce, wielu zadaje sobie pytanie: z czego wynika ten wzrost, jakie czynniki mają na niego największy wpływ? Łatwo zauważyć, że czynnikiem tym, w pierwszej kolejności, nie jest wzrost

zapotrzebowania na produkty rolne czy wysoka opłacalność tych produktów. Co kreuje więc wysoki popyt na ziemię rolniczą, zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach europejskich? Wiele badań wskazuje na to, że jest to efekt wysokich transferów do rolnictwa w ramach WPR, a zwłaszcza płatności bezpośrednich, które prowadzą do kapitalizacji tych płatności. Jak dowodzą J. Góral i J. Kulawik: „Kapitalizacja płatności bezpośrednich oraz innych subsydiów to proces odkładania się w stawkach czynszów dzierżawnych oraz wartości i cenach aktywów trwałych, a w szczególności ziemi uprawnej. (...) Kapitalizacja wsparcia w cenie aktywów jest głównym źródłem nieefektywności bezpośrednich transferów do rolnictwa, zwłaszcza tych mających poprawić sytuację dochodową rolników.” [Góral, Kulawik 2015, s. 20] Różnorodne efekty wspólnej polityki rolnej, w tym płatności bezpośrednich, na ceny ziemi, renty rolnicze i dystrybucję dochodów w rolnictwie przedstawione zostały w pracy zbiorowej pod redakcją J. Swinnena i L. Krops [Swinnen, Krops 2013]. W tym tomie uwzględnione też zostały polskie badania na ten temat.

Prawie wszystkie kraje europejskie wprowadziły ograniczenia w dostępie do ziemi rolniczej przez obcokrajowców, a niekiedy także przez obywateli własnego kraju. Motywacje tych restrykcji są bardzo różne: od względów kulturowych i politycznych, do argumentów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju. Polska należy do krajów o wysokim stopniu restrykcyjności w dostępie do rynku ziemi rolniczej przez obcokrajowców [Swinnen, Vranken 2009].

Jednocześnie, jak już wcześniej zaznaczyłem, w Europie występuje na dość szeroką skalę zjawisko porzucania ziemi (*land abandonment*). Dlaczego więc UE marnotrawi ziemię uprawną? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, ale kilka przyczyn i uwarunkowań tego zjawiska można zidentyfikować:

- Wspólna Polityka Rolna nie zawiera klarownej polityki zagospodarowania ziemi (*land policy*)
- Płatności bezpośrednie nie chronią ziemi uprawnej przed jej degradacją i wyłączeniem z produkcji rolnej
- UE nie ma jasnej polityki pro-produkcyjnej (tkwi w dawnym przekonaniu, że UE produkuje za dużo produktów rolnych)
- Kwestie środowiskowe przesłoniły inne aspekty wykorzystania ziemi rolniczej

W efekcie: Europa, w tym UE, jest kontynentem na którym trwa od wielu lat niepokojący i nieuzasadniony ubytek ziemi uprawnej.

Uwagi końcowe

Problem ziemi rolniczej; jej dystrybucji, dostępności, znaczenia ekonomicznego i sposobów wykorzystania, był zawsze składnikiem tego, co tradycyjnie nazywało się kwestią rolną, czy kwestią agrarną. Ta kwestia ma zarówno wymiar krajowy, jak i globalny. W Europie możemy także mówić o unijnym wymiarze owej kwestii. Znaczenie i wykorzystanie ziemi rolniczej podlega coraz silniej oddziaływaniom i zależnościom globalnym, czy międzynarodowym. Ta tendencja będzie się pogłębiać i utrwałać. Niesie ona wiele konsekwencji niepokojących, które muszą być przedmiotem analiz naukowych i uwagi polityków. Ziemia rolnicza była i będzie niezwykle ważnym i ograniczonym zasobem produkcyjnym, przyrodniczym i kulturowym. Troska o nią jest nieustannie ważnym zadaniem.

Literatura

- FAO [2014]: *The State of Food and Agriculture. Innovation in family farming*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Góral, J., Kulawik, J. [2015]: *Problem kapitalizacji subsydiów w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa” nr 1.
- Łukaszewicz, A. [2012]: *Grabież ziem uprawnych (land grabbing) jako nowa forma imperializmu ekonomicznego*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4.
- Milczarek-Andrzejewska, D. [2014]: *Zagadnienie siły w ekonomii – na przykładzie sektora rolno-spożywczego w Polsce*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Polanyi, K. [2010]: *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Swinnen, J.F.M., Vranken, L. [2009]: *Land & EU Accession. Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.
- Swinnen, J., Knops, L., red. [2013]: *Land, Labour & Capital Markets in European Agriculture. Diversity under a Common Policy*. Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Terres, J., M., Nisini, L., Anguiano, E. [2013]: *Assessing the risk of farmland abandonment in the EU*, European Commission, Joint Research Centre, Brussels.
- UNEP [2014]: *Assessing Global Land Use: Balancing Consumption with Sustainable Supply*. United Nations Environmental Programme.
- Wilkin, J., red. [2010]: *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Wilton Park [2011]: *Global land use: Policies for the future*, Wilton Park Report.