

Joanna Szymańska

Ubytek ziemi rolniczej w Polsce w długim okresie : wybrane problemy

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 8,
145-163

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOANNA SZYMAŃSKA

UBYTEK ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE W DŁUGIM OKRESIE (WYBRANE PROBLEMY)

Streszczenie: Opracowanie poświęcono analizie zmian zasobów ziemi rolniczej w Polsce w latach 1946 – 2013. Zwrócono szczególną uwagę na strukturę ubytku UR według klas bonitacyjnych. Krytycznie oceniono wysoki udział wyłączonej dobrej ziemi rolniczej na cele nierolnicze. Podkreślono, że kontynuowanie takiego postępowania, przy nieprzestrzeganiu odpowiednich przepisów prawnych chroniących zasoby dobrych rolniczo gleb, zagraża szeroko rozumianemu bezpieczeństwu żywnościowemu.

Za korzystne rozwiązanie uznano, ze względów społeczno-gospodarczych i ekologicznych, zalesianie słabej ziemi rolniczej, jeszcze nie tak dawno odłogowanej. Podkreślono rolę zalesiania w tworzeniu nowych dóbr publicznych, które są coraz bardziej doceniane przez ogół społeczeństwa.

Słowa kluczowe: Polska, wyłączanie dobrej ziemi na cele nierolnicze, zalesianie słabych rolniczo gleb.

1. WSTĘP

Po objęciu polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej znacznie poszerzył się zakres celów polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Zaistniała: „(...) konieczność harmonizacji celów produkcyjno-ekonomicznych, społecznych i środowiskowych oraz godzenia interesów obecnych i przyszłych pokoleń”¹.

Dla realizacji celów produkcyjno-ekonomicznych rolnictwa istotne znaczenie mają dobre ziemie. Ich udział w użytkach rolnych w Polsce jest jednak nie za wysoki. Dodatkowo mniej korzystne są w naszym kraju, niż przeciętnie na terenie

¹ W. Dzun, *Gospodarowanie zasobami ziemi rolniczej w Polsce*, „Więś i Rolnictwo” 2007, nr 2, s. 51.

Unii Europejskiej, warunki agroklimatyczne. Stosunkowo niski jest dla Polski wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej².

Po akcesji z UE pojawiły się nowe możliwości poprawy dochodów wielu gospodarstw, dzięki temu, że rośnie zainteresowanie ze strony użytkowników ziemi rolniczej świadczeniem płatnych usług na rzecz naturalnego środowiska (np. rolnictwo ekologiczne, zalesianie). Równocześnie następuje wzmocnienie pozycji ekonomicznej ziemi marginalnej, nieprzydatnej do produkcji ze względów ekonomicznych. Może wystąpić zjawisko zanikania rent różniczkowych. W literaturze przedmiotu na ten fakt zwraca uwagę zwłaszcza B. Czyżewski³.

Przejmowanie gruntów od rolnictwa czy leśnictwa przez inne sektory gospodarki należy uznać za naturalne następstwo rozwoju społeczno-gospodarczego. Bardzo ważne jest jednak to, by podejmowane decyzje o wyłączeniu z użytkowania gruntów rolnych czy leśnych cechował daleko posunięty racjonalizm. Należy bezwzględnie starać się poszukiwać takich rozwiązań, które będą zgodne z ideą rozwoju zrównoważonego społecznie, gospodarczo i środowiskowo.

Celem opracowania jest analiza zmian zasobów ziemi rolniczej w Polsce w latach 1946–2013 oraz próba określenia czynników wpływających na te zmiany.

Materiał do badań zgromadzono wykorzystując dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny oraz przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie, prezentowane w specjalistycznych raportach rynkowych. Do analizy danych wykorzystano metody analizy porównawczej.

2. ZIEMIA JAKO CZYNNIK PRODUKCJI ROLNEJ

Ziemia jest darem przyrody, środkiem produkcji danym przez naturę. W literaturze przedmiotu określa się ją niekiedy nawet jako: „swoisty organizm, wobec którego należy postępować z dużą rozwagą i kompetencjami”⁴.

W rolnictwie oraz w leśnictwie ziemia pełni szczególną rolę. Stanowi przestrzenną podstawę procesów produkcyjnych, w których czynnie uczestniczy.

Ziemie (w produkcji rolnej środowisko przestrzenne i przyrodnicze, przede wszystkim użytki rolne) wraz z pracą (siła robocza w rolnictwie, czyli praca żywa) i kapitałem (trwałe i obrotowe środki produkcji – praca uprzedmiotowiona) uznał J. B. Say, na początku XIX w., za trzy podstawowe czynniki biorące udział w każdym procesie produkcji⁵. Do sformułowania tej teorii przyczyniło się odkrycie przez A. Turgota (1772–1823) prawa malejącej wydajności ziemi.

² Szerzej: S. Urban (red.), *Agrobiznes i biobiznes. Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014.

³ B. Czyżewski, *Renta instytucjonalna jako wyznacznik przewag komparatywnych gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, t. X, z. 3.

⁴ A. Zalewski, *Problemy gospodarki żywnościowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1989, s. 165.

⁵ A. Woś, F. Tomczak (red.), *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, PWRiL, Warszawa 1983, s. 76–77.

Teoria czynników produkcji J. B. Saya została rozwinięta w późniejszym okresie przez A. Marshalla (1842–1924). Istotne znaczenie w analizowanym zagadnieniu należy przypisać także powstaniu teorii podziału dochodów, do rozwoju której szczególnie duży wkład wniósł C. Clark (1847–1938)⁶.

Jak podkreśla W. Michna: „(...) W odróżnieniu od kapitału i pracy ziemia jest dobrem ograniczonym i niemobilnym”⁷. Natomiast A. Czyżewski zwraca uwagę na ograniczoną mobilność (bryłowatość) wszystkich czynników produkcji zaangażowanych w rolnictwie, poza ziemią rolniczą także pracy (potencjał siły roboczej) oraz części kapitału, tj. część zasobów kapitałowych (majątkowych) trwale związanych z ziemią. Głównie to sprawia nie wypełnianie podstawowego kryterium efektywności Pareto. Jednocześnie należy brać pod uwagę obiektywny przymus konsumpcji żywności w warunkach istnienia sztywnego popytu na nią⁸.

W efekcie, jak podkreśla się w literaturze przedmioty (A. Czyżewski, B. Czyżewski, A. Woś i inni) producenci rolni są pozbawieni korzyści alokacyjnych, które mogłyby płynąć z przemieszczania czynników produkcji rolnej (ziemia, praca, kapitał) do innych sektorów, gdzie osiągnęłyby wyższą efektywność czyli spełniłyby podstawowe kryterium efektywności Pareto⁹. Aby pokonać próg naturalnej słabości rolnictwa konieczna jest korekta tego zjawiska przez mechanizm interwencyjny w formie właściwej polityki gospodarczej państwa (najczęściej realizowana przez mechanizm budżetowy w formie finansowania postępu biologicznego, regulacji rynków rolnych, restrukturyzacji rolnictwa, bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych), co winno być atrybutem zrównoważonego wzrostu gospodarczego¹⁰.

Podstawowa siła produkcyjna (właściwości) ziemi, dzięki której służy produkcji rolniczej, nie jest wytworzona przez człowieka (poza adaptacją ziemi dziewiczej do produkcji rolniczej, co wymaga wysiłku człowieka). Racjonalnie uprawiana nie wymaga odtworzenia, ponieważ się nie zużywa. Ziemia ma w związku z tym istotny i trwały walor ekonomiczny¹¹.

Czynnik ziemi nie posiada substytutów, jest zasobem rzadkim i jedynym zasobem odnawialnym – teoretycznie niezniszczalnym.

⁶ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000, s. 47–54 i inne.

⁷ J. Górska, W. Michna, *Ubytek użytków rolnych na cele pozarolnicze w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 4, s. 57.

⁸ Szerzej: A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.

⁹ Szerzej: A. Czyżewski, A. Henisz, *Ekonomia czynnika ziemi i jej współczesne znaczenie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 13; B. Czyżewski, *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.

¹⁰ Szerzej: A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa, *Przepływy finansowe między Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010.

¹¹ Szerzej: W. Heijman i in., *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Wyd. Fundacja Rozwoju SGGW, Warszawa 1997; A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1995.

Wymienione cechy czynnika ziemi sprawiają, że mają tu zastosowanie renty ekonomiczne. Niezwykłość tych rent polega na tym, jak zauważa B. Czyżewski, że: „(...) mechanizm rynkowy ma trudności z ich wyceną, co utrudnia wyrównywanie kosztów i przychodów krańcowych przez konkurencję. (...). Jeśli zasób zostanie wyceniony przez rynek, a jego względna podaż może się zwiększyć, renta ekonomiczna zanika i staje się kosztem. Teoretycznie renta nie może być ujemna. Warto jednak zaznaczyć, że proces jej tworzenia nie pokrywa się z realizacją”. W praktyce gospodarczej pojawiają się zjawiska przechwytywania tej renty, np. przez podmioty z otoczenia gospodarstw rolnych (pośrednicy). Efektem tego może być wystąpienie ujemnego dochodu rezydualnego z rzadkiego zasobu, jakim jest ziemia rolnicza¹².

„W ekonomii klasycznej i neoklasycznej [głównego nurtu – przyp. aut.] dominuje analiza bieżących przepływów strumieni dóbr i usług na wejściach i wyjściach układu, jakim jest gospodarka. (...)”¹³. J. S. Zegar wyraża trafny pogląd, że: „Ekonomika rolnictwa bazująca na teorii ekonomii neoklasycznej [głównego nurtu – przyp. aut.] nie jest w stanie wystarczająco objaśnić współczesnego rolnictwa. (...). Oznacza to, że ekonomika rolnictwa, podobnie zresztą jak cała ekonomia głównego nurtu, nie radzi sobie z nowymi problemami i wyzwaniem”. Potrzebna jest nowa teoria¹⁴.

Jak już wcześniej wspomniano, obserwuje się wzrost zainteresowania, ze strony użytkowników ziemi rolniczej, świadczeniem płatnych usług na rzecz naturalnego środowiska. Daje to możliwość wielu gospodarstwom, aby uzupełniły swoje dochody (w niektórych sytuacjach czerpane są z tego tytułu jedyne dochody gospodarstw). Wszystko to sprawia, że następuje wzmocnienie pozycji ekonomicznej ziemi marginalnej, nieprzydatnej do produkcji ze względów ekonomicznych.

W efekcie może wystąpić zjawisko zanikania rent różniczkowych. Zwraca na to uwagę w literaturze przedmiotu zwłaszcza B. Czyżewski: „(...) zanikają renty różniczkowe zarówno w sensie ich tworzenia, jak i realizacji”¹⁵. Jako powód wskazuje się występowanie zjawiska wyrównywania kosztów marginalnych i kosztochłonności przychodów z zasobów ziemi rolniczej o różnych klasach bonitacyjnych gruntu. Jednocześnie obserwuje się symptomy transferu rent różniczkowych przez mechanizm rynkowy do podmiotów kontrolujących popyt finalny na żywność. W tej sytuacji za jedyne trwałe rodzaje renty gruntowej uznaje się coraz częściej rentę instytucjonalną¹⁶.

¹² B. Czyżewski, *Renta instytucjonalna jako wyznacznik przewag komparatywnych gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, t. X, z. 3, s. 109.

¹³ A. Kowalski, *Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Synteza)*, IERiGŻ, Warszawa 2010, s. 36.

¹⁴ J. S. Zegar, *Ekonomika rolnictwa versus ekonomia agrarna*, [w:] S. Sokołowska, A. Bisaga (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Rolnictwo w nowym otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym*, Uniwersytet Opolski, Opole 2010, s. 14.

¹⁵ B. Czyżewski, *Renta instytucjonalna...*, dz. cyt., s. 114.

¹⁶ B. Czyżewski, *Kontrowersje wokół teorii rent gruntowych: od ekonomii klasycznej do czasów współczesnych*, „Ekonomista” 2010, nr 2, s. 228.

Szeroko rozumiana jakość okazuje się coraz częściej istotnym czynnikiem konkurencyjności. Jej pochodną jest obserwowane, zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, odwrócenie spadkowego trendu użyteczności ziemi. Na odzyskiwanie przez nią dotychczasowego atrybutu, a nawet na uzyskiwanie nowych wartości przez ziemię w odczuciu konsumentów zwraca uwagę w literaturze przedmiotu zwłaszcza B. Czyżewski. Dostrzega on symptomy tego zjawiska w obserwowanej rosnącej dynamice cen ziemi i stoi na stanowisku, że czynnik ziemi w krajach wysoko rozwiniętych staje się coraz bardziej komplementarny względem kapitału¹⁷. Poddając analizie zmiany cen ziemi w Polsce, zwłaszcza po objęciu naszego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej UE – autorka dostrzega zarysowanie się analogicznego zjawiska. Tym samym podziela poglądy B. Czyżewskiego na temat zmieniającej się relacji między takimi czynnikami produkcji rolnej, jak ziemia i kapitał. Jednocześnie obserwuje się: „odwrócenie klasycznych kręgów Thünera”. Taką hipotezę, uwzględniającą problematykę współczesnych zagrożeń dla środowiska naturalnego, wysunął (1967 r.) R. Sinclair. W efekcie: „strefy bardziej oddalone od wielkich aglomeracji miejskich reprezentują potencjał szczególnie cenny dla produkcji ekologicznej żywności, osiągającej na rynku ceny wyższe od standardowej”¹⁸. W sytuacji aglomeracji miejskich niedawna jeszcze funkcja produkcyjna ziemi rolniczej, zwłaszcza gruntów o słabszych glebach, przekształca się w funkcję rezydencjalną czy kapitałową.

3. WYŁĄCZANIE GRUNTÓW NA CELE NIEROLNICZE I NIELEŚNE

3.1. UBYTEK ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE DO 2004 ROKU

W gospodarce centralnie zarządzanej (do 1990 r.) właściwie całość zasobów ziemi rolniczej była zaangażowana w procesie produkcji rolnej, w tym grunty najsłabsze (rys. 1 – porównaj powierzchnię geodezyjną UR oraz powierzchnię geodezyjną „typowych” UR w latach 1946–1990). W tym okresie nadrzędnym celem polityki rolnej było dążenie do pełnego zaspokojenia potrzeb żywnościowych społeczeństwa, zapewnienie samowystarczalności żywnościowej Polski oraz poprawa salda obrotów towarami rolno-spożywczymi w handlu zagranicznym¹⁹.

W gospodarce rynkowej okresu transformacji systemowej, przy początkowo ograniczonym interwencjonizmie państwowym (przyjęcie koncepcji transformacji gospodarczej według modelu tzw. „terapii szokowej” – restrykcyjna opcja polityki fiskalnej i monetarnej, przy bardzo ograniczonym interwencjonizmie państwowym;

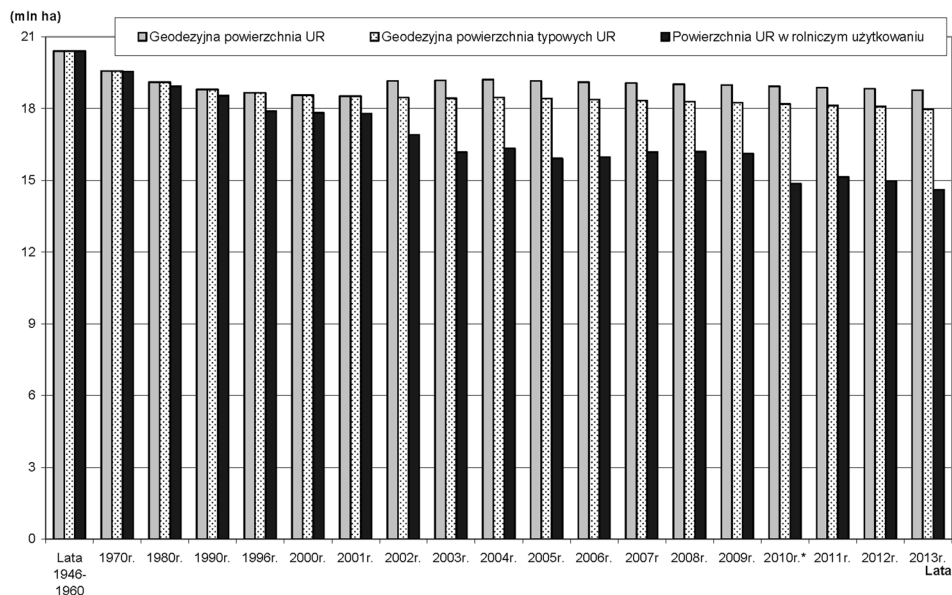
¹⁷ Szerzej: B. Czyżewski, *Rynkowa wartość renty gruntowej a proces jej realizacji w gospodarstwach rolnych w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. XI, z. 2.

¹⁸ J. Siekierski, *Przestrzeń i lokalizacja w teorii ekonomii*, „Acta Agraria et Silvestria”, Series Agraria, Sekcja Ekonomiczna 2004, vol. XLIII/1, s. 7.

¹⁹ W. Dzun, *Gospodarowanie zasobami ziemi rolniczej w Polsce*, „Więś i Rolnictwo” 2007, nr 2.

pochodne tej koncepcji były odczuwane w całym okresie lat 90 XX w.), nie były efektywnie wykorzystane czynniki produkcji w rolnictwie, w tym ziemia²⁰ (porównaj na rys. 1 udział powierzchni użytkowanych rolniczo UR w powierzchni geodezyjnej „typowych” UR w latach 1995–2001; w tym okresie ten udział jest jeszcze wysoki, ale już niższy od tego z lat 1946–1990; w latach 1995–2001 większa jest powierzchnia odłogów niż we wcześniejszym okresie).

Rysunek 1. Geodezyjna powierzchnia UR, geodezyjna powierzchnia „typowych” UR oraz powierzchnia UR użytkowanych rolniczo ogółem w Polsce za lata 1946–2013 (ha)



Uwaga: do 2000 r. – razem powierzchnia UR w gospodarstwach prowadzących i nieprowadzących działalności rolniczej; w latach 2000 – 2009 powierzchnia UR tylko w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą; od 2010 r. powierzchnia UR w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą, ale bez gruntów posiadaczy poniżej 1 ha UR prowadzących działalność rolniczą o małej skali.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne rolnictwa i obszarów wiejskich*, GUS, Warszawa 1999–2008; *Roczniki statystyczne rolnictwa*, GUS, Warszawa 2009–2014.

Okres transformacji systemowej polskiej gospodarki cechował się następstwami przyjęcia modelu bardzo szybkiego przeprowadzenia wysoce złożonych operacji według koncepcji tzw. terapii szokowej (błędne – także zdaniem autorki – odrzucenie modelu gradualistycznego)²¹. Nie uwzględniono specyfiki sektora

²⁰ A. Czyżewski, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w okresie transformacji gospodarki Polski (1990–2009)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. XII, z. 1, s. 23–28; A. Grzelak, *Znaczenie powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem dla rozwoju rolnictwa w świetle doświadczeń Polski*, [w:] S. Sokołowska, A. Bisaga (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Rolnictwo w nowym otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.

²¹ B. Winarski (red.). *Polityka gospodarcza*, PWE, Warszawa 2006.

rolnego wynikającej, jak podkreśla A. Czyżewski: „(...) z jego immanentnych cech takich jak: niemobilność czynnika ziemi, czy niska elastyczność cenowa i dochodowa popytu, ujawniających się szczególnie w warunkach przymusu konsumpcji żywności (surowców rolnych) i tworzących obiektywnie funkcjonujące w sektorze rolnym bariery: popytową, dochodową i przemian strukturalnych”²².

Dodatkowo na początku lat 90 XX w. zostały zliberalizowane przepisy prawne chroniące grunty rolne i leśne. Jak podkreślają P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis i A. Stelmachowski, urynkowanie polskiej gospodarki, w tym również i rolnictwa, spowodowało rozwiązanie problemu niedoboru żywności na rynku i stało się przesłanką do znowelizowania ustawy z 1982r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, za jej najważniejsze zmiany uznaje się te z 1990r. i 1991r. Uchylono:

- obowiązek rolniczego wykorzystania gruntów rolnych,
- postanowienia dotyczące restrykcyjnych regulacji w stosunku do właścicieli odłogujących grunty rolne,
- zliberalizowano system sankcji związanych z kontrolą wykonywania przepisów ustawy²³.

Należy pamiętać, że rozwiązanie problemu niedoboru żywności na polskim rynku w pierwszych latach transformacji systemowej polegało na wymuszonym zrównoważeniu podaży i popytu (często można spotkać w literaturze przedmiotu określenie: gwałtowne „zduszenie popytu”) na rynku rolnym²⁴. Nowa równowaga była pochodną przyjętej przez polski rząd restrykcyjnej opcji polityki fiskalnej i monetarnej („terapia szokowa”) w polityce gospodarczej²⁵.

W efekcie od 1990 r. do czasu wejścia w życie nowej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (do 1995 r.), wyłączano rocznie z powierzchni geodezyjnej Polski, zgodnie z literą prawa, od 4 tys. ha do 7 tys. ha gruntów rolnych. Połowę z nich przeznaczono na tereny osiedlowe, stosunkowo dużo także na inne cele, bliżej nieokreślone.

„Dokonało się to [ubytek UR, jak uważa W. Michna – przyp. aut.] na bazie nieudowodnionej hipotezy, że rolnictwo tworzy mało PKB, a wyżywienie Polski, Europy i świata jest niezagrażone. [I jak dalej podkreśla W. Michna – przyp.

²² A. Czyżewski, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w okresie transformacji gospodarki Polski (1990–2009)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. XII, z. 1, s. 23; zobacz też: A. Czyżewski, *Rolnictwo w procesie reprodukcji. Różne wizje dostosowań rynkowych*, [w:] B. Klepacki (red.), *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, Wyd. SGGW, Warszawa 2005; A. Czyżewski, *Rynkowe konsekwencje ograniczonej mobilności czynników wytwórczych w rolnictwie w warunkach transformacji gospodarki w Polsce*, [w:] B. Klepacki (red.), *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*. Suplement, Wyd. SGGW, Warszawa 2006.

²³ P. Czechowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1994.

²⁴ W. Dzun, *Gospodarowanie zasobami ziemi rolnej w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2007, Nr 2, s. 50 – 69.

²⁵ A. Czyżewski, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w okresie transformacji gospodarki Polski (1990–2009)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. XII, z. 1, s. 23–28; B. Winarski (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2006.

aut.] To nie jest racjonalna wizja rozwoju²⁶. Cechą charakterystyczną gospodarek krajów wysoko rozwiniętych jest wprawdzie spadek udziału rolnictwa w tworzeniu PKB. „ (...) Nie oznacza to, że rolnictwo słabnie” – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu²⁷. Należy przy tym zwrócić uwagę na rosnącą rolę rolnictwa w sektorze usług powiązanych ze świadczeniem dóbr publicznych.

Warto podkreślić, że od 1990 r. Polska została objęta bezzwrotną pomocą finansową z Unii Europejskiej (Program Phare)²⁸. Nasz kraj okazał się jej największym beneficjentem (w latach 1990–2000 otrzymaliśmy około 2,5 mld euro). Uzyskane środki finansowe zostały przeznaczone na poprawę i rozbudowę infrastruktury, najczęściej były z nich wspierane duże projekty z zakresu ochrony środowiska (np. budowa nowych oczyszczalni ścieków), rozbudowa ważnych szlaków komunikacyjnych oraz infrastruktury niezbędnej do rozwoju przedsiębiorczości w regionie. Uznaje się, że w tym okresie Program Phare miał największe znaczenie dla rozwoju regionalnego Polski²⁹.

Z uwagi na liberalizację systemu sankcji związanych z kontrolą wykonywania przepisów Ustawy (w świetle znowelizowanej w latach 1990–1991 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r.), rzeczywisty ubytek gruntów rolnych i leśnych na rzecz innych sektorów gospodarki mógł być większy.

„W pierwszych latach transformacji dominowało przekonanie [zdaniem J. S. Zegara – przyp. aut.], iż pełne wdrożenie mechanizmów gospodarki rynkowej samoistnie doprowadzi do oszczędnego korzystania ze środowiska, a przez to zapewni ekorozwój (rozwój zrównoważony w rozumieniu ustawy Prawo o ochronie środowiska). Z upływem czasu okazało się jednak, iż same mechanizmy rynkowe nie gwarantują nie tylko pożądanego przebiegu procesu ekorozwoju, ale nawet osiągnięcia celów w zakresie bezpośredniej ochrony środowiska. A zatem stawała się coraz bardziej oczywista potrzeba większej ingerencji państwa w tym zakresie, czyli oddziaływania na przebieg procesu ekorozwoju zarówno przez wykorzystanie mechanizmów rynkowych, jak i interwencje państwa (podmiotów publicznych)”³⁰.

Zaobserwowany w pierwszym pięcioleciu od 1990 r. znaczny spadek powierzchni UR użytkowanych rolniczo w Polsce (o 820 tys. ha w latach 1990–1995) był spowodowany nie tylko przejmowaniem ziemi przez inne sektory gospodarki i pod zalesienia („kurczenie się” powierzchni geodezyjnej UR). Łączył się on przede wszystkim z nieefektywnym wykorzystaniem ziemi rolniczej (i pozostałych

²⁶ J. Górską, W. Michną, *Ubytek użytków rolnych na cele pozarolnicze w Polsce*, „Wież i Rolnictwo” 2010, nr 4.

²⁷ A. Grzelak, *Związki gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce po roku 1990*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

²⁸ Program Phare miał na celu przygotowanie sektora rolnego do akcesji z Unią Europejską.

²⁹ Szerzej: E. Małuszyńska. B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2006.

³⁰ J. S. Zegar, *Programy ekologiczne jako instrument kierowania ekorozwojem*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005, s. 67–86.

czynników produkcji rolnej) przez indywidualne gospodarstwa rolne³¹. Spadek powierzchni użytkowanych rolniczo UR wynikał ponadto z trudności, jakie pojawiały się z zagospodarowaniem ziemi z PFZ (słabe zainteresowanie rolników) i wiązał się z likwidacją PGR oraz restrukturyzacją RSP³². Należy podkreślić, że sektor uspołeczniony w rolnictwie, zwłaszcza PGR pełniły bardzo znaczącą rolę na historycznych Ziemiach Zachodnich i Północnych (tzw. Ziemie Odzyskane), także z uwagi na areal gruntów, jaki użytkowały. W efekcie zmniejszania się powierzchni UR użytkowanej rolniczo wzrosła różnica między geodezyjną powierzchnią UR a pozostającą w użytkowaniu (razem UR w gospodarstwach rolnych i nierolnych), z 80 tys. ha w 1990 r. do 190 tys. ha w 1995 r. (rys. 1)³³. Jednocześnie narastał w tym okresie obszar UR nie stanowiących gospodarstw rolnych (z 0,3 mln ha do 0,8 mln ha – porównaj geodezyjną powierzchnię „typowych” UR z użytkowaną powierzchnią UR w gospodarstwach rolnych – rys. 1). Było to następstwem przyjętej koncepcji transformacji systemowej naszej gospodarki na zasadzie tzw. „terapii szokowej”. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że: „ (...) nastąpiło zanegowanie interwencjonizmu w rolnictwie i przyjęcie *a priori*, iż mechanizm rynkowy wykreuje nową rzeczywistość, lepszą w wymiarze jakościowym”³⁴.

Nastąpiło uwolnienie cen surowców rolnych, w okresie wcześniejszym były one poddane centralnej regulacji. Zliberalizowano wymianę towarową z zagranicą (w wyniku zmiany koncepcji krajowej polityki rolnej co do istoty samowystarczalności żywnościowej Polski). Spowodowało to znaczny napływ towarów rolno-żywnościowych (w latach 1990–1992, w wyniku niekontrolowanego importu, wystąpiła nadwyżka w wymianie towarowej produktami rolno-żywnościowymi z zagranicą). W tym okresie miał też miejsce spadek dochodów ludności (spadek siły nabywczej dochodów). W efekcie ukształtowała się nowa równowaga na rynku artykułów żywnościowych. W literaturze przedmiotu można spotkać określenie zaistniałej w tym okresie sytuacji jako „zduszenie popytu”.

Po „szokowej terapii” pierwszych lat transformacji systemowej (polityka trudnego pieniądza, drogiego i niedostępnego kredytu, otwarcie granic dla nie-

³¹ Należy podkreślić, że *gros* UR w naszym kraju, jeszcze przed transformacją systemową użytkowały indywidualne gospodarstwa rolne (76%). Stanowiło to ewenement wśród państw dawnego tzw. Bloku Wschodniego.

³² Od 1992 r. rozpoczął się proces sukcesywnego przekazywania wcześniej zlikwidowanych PGR pod nadzór Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecne Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa), zob.: M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, PWN, Warszawa 2002; B. Fiedor, *Procesy przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych – przebieg i próba sformułowania strategii w odniesieniu do przedsiębiorstw pozostających we własności Skarbu Państwa*, [w:] K. Hanusiak, U. Łagowska-Szczyński, S. Sokołowska, (red.), *Przemiany społeczne, ekonomiczne i organizacyjne we współczesnej gospodarce Polski*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2005.

³³ *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa 1986-1990*, GUS, Warszawa 1992.

³⁴ A. Grzelak, *Związki gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce po roku 1990*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 34.

kontrolowanego importu, uwolnienie cen wraz z ograniczeniem wzrostu płac, urealnienie stopy procentowej) nastąpiło ogólne załamanie polskiej gospodarki³⁵.

A. Czyżewski i A. Henisz-Matuszczak zwracają uwagę na marginalizację sektora rolnego w polityce gospodarczej naszego kraju w latach 1990–2001. Objawiło się to spadkową tendencją w zakresie udziału wydatków budżetowych na rolnictwo i gospodarkę żywnościową (spadek z 4,8% w 1990 r. do 1,9% w 2001 r.)³⁶. W efekcie nastąpił drastyczny spadek dochodów rolniczych w sytuacji rozwarcia nożyc cen artykułów sprzedawanych i nabywanych w rolnictwie przy początkowo bardzo ograniczonym interwencjonizmie państwowym, miał miejsce „retransfer” wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie do gałęzi pozarolniczych³⁷.

Likwidacja PGR³⁸ i innych podmiotów należących do sektora uspołecznionego, jaka rozpoczęła się wraz z przemianami ustrojowymi polskiej gospodarki w latach 90 XX w. spowodowała znaczne ograniczenie potencjału produkcyjnego krajowego rolnictwa (sektor uspołeczniony, zwłaszcza PGR były głównym dostawcą surowca dla przemysłu mleczarskiego i mięsnego). Rozpoczynając proces przekształceń strukturalnych i własnościowych mienia rolnego po sektorze państwowym w rolnictwie (od 1992r.), Agencja przejęła do Zasobu ogółem w Polsce 4,7mln ha gruntów³⁹.

Ziemie skarbową tworzyła pewna część słabych gleb pochodzących m. in. z porzucanych w latach 70 XX w. gospodarstw rolnych, np. masowo w rejonie sudeckim (obecne woj. dolnośląskie), ziemia przekazywana za emerytury czy renty rolnicze oraz grunty, które trafiły do dawnych PGR czy PFZ z innych źródeł. W początkowym badanym okresie (lata 1990–1995) niewiele z nich zostało zagospodarowanych, np. zalesionych czy nieodpłatnie przekazanych fundacjom.

³⁵ A. Czyżewski, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w okresie transformacji gospodarki Polski (1990–2009)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. XII, z. 1, s. 23–28.

36

³⁷ A. Czyżewski, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w okresie transformacji gospodarki Polski (1990–2009)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, t. XII, z. 1, s. 23–28.

³⁸ „Wśród przesłanek likwidacji PGR wymienia się dwie grupy, tj. przyczyny o charakterze politycznym oraz przesłanki ekonomiczne i strukturalne. Polityczne uzasadnienie likwidacji PGR jest następstwem transformacji ustrojowej kraju (...)”, E. Niedzielski, *Zmiany strukturalne na terenach popegeerowskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. XI, z. 4, s. 224; zob. też: A. Woś, *Szanse i ograniczenia przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2003; A. Leopold, W. Ziętara, *O koncepcji przekształceń byłych państwowych gospodarstw rolnych – inaczej (polemika)*, „Wieś i Rolnictwo” 2003, nr 3.

³⁹ Warto zwrócić uwagę, że Agencja przejęła majątek trwały i obrotowy o łącznej wartości ok. 8,6 mld zł. Wraz z majątkiem zostały przez nią także przejęte ponad 2 mld zł zadłużenia i 193 tys. osób zatrudnionych.

W Zasobie nadzorowanym przez Agencję *gros* nieruchomości było wcześniej użytkowanych przez PGR (80%). Jego pozostałą część tworzą grunty przejęte z Państwowego Funduszu Ziemi (13%, z reguły niewielkie powierzchniowo działki bez zabudowy) oraz nieruchomości z innych źródeł i tytułów (7%), tj. grunty byłych państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej i państwowych osób prawnych, *Rynek ziemi rolniczej*, Analizy Rynkowe 2009, nr 12.

Postępujące procesy restrukturyzacji i modernizacji przedsiębiorstw sektora uspołecznionego, których pochodną okazała się także likwidacja wielu podmiotów gospodarczych sprawiły, że wzrosło bezrobocie także w rolnictwie, i to nie tylko jawne, ale i ukryte (w pierwszej kolejności ze restrukturyzowanych przedsiębiorstw zwalniani byli chłopo-robotnicy)⁴⁰. Dodatkowo upadała wiejska spółdzielczość⁴¹.

Utrzymująca się w tym okresie dekoniunktura gospodarcza, nierównowaga na rynku pracy (wysokie bezrobocie ograniczające migrację zarobkową, przy średnio niskim poziomie wykształcenia ludności rolniczej), a zwłaszcza niskie ceny ziemi sprzyjały umacnianiu znaczenia gospodarstwa rolnego jako zabezpieczenia bytu rolnika i jego rodziny (samozaopatrzenie w produkty rolnicze, gospodarstwo jako zabezpieczenie w sytuacji braku stabilizacji ekonomicznej, bezrobocie ukryte w rolnictwie)⁴².

Utrzymująca się trudna sytuacja ekonomiczna rolnictwa nie sprzyjała efektywnemu zagospodarowaniu ziemi (i wykorzystaniu pozostałych czynników produkcji). W latach 1990–1995 gwałtownie wzrosła powierzchnia odlogowanych i ugorowanych gruntów ornych w Polsce – o 1,64 mln ha (do 1,8 mln ha w 1995 r.). W późniejszym okresie (do 2002 r.) można zaobserwować pewne obniżenie ich powierzchni. Miały na to wpływ zarówno uwarunkowania mikroekonomiczne jak i makroekonomiczne, w tym zalesianie nieprzydatnych dla rolnictwa słabych UR. W 1995 r. w porównaniu do roku 1990 zalesionych zostało 2,3-krotnie więcej nieprzydatnych do produkcji UR i nieużytków (w 1995 r. zalesiono ich 15,6 tys. ha). W kolejnych latach ich powierzchnia rosła. Zwiększanie lesistości odbywało się głównie przez zalesianie gruntów państwowych, w tym po dawnych PGR (UR nieprzydatne do produkcji rolnej i nieużytki). Natomiast nie został wykonany – jak podkreśla H. Szramka – program zalesienia gruntów prywatnych⁴³. Przed przystąpieniem do UE zachęcały do zwiększania lesistości odpowiednie rozwiązania prawne (ustawy z dnia 8 czerwca 2001r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia)⁴⁴, zaś po akcesji mechanizmy WPR UE (II filar WPR – programy rolno-środowiskowe). Niemniej po 2004 r. płynące z ich tytułu zachęty finansowe okazały się mniej konkurencyjne od dopłat bezpośrednich.

⁴⁰ I. Kociszewska, *Próba określenia niektórych przemian na obszarach wiejskich w kontekście ich zrównoważonego rozwoju*, [w:] S. Sokołowska, A. Mijal (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian*. Czynniki rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010, s. 37–62.

⁴¹ Szerzej: A. Grzelak, *Związki gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce po roku 1990*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008; A. Grzelak, *Znaczenie powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem dla rozwoju rolnictwa w świetle doświadczeń Polski*, [w:] S. Sokołowska, A. Bisaga (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian*. Rolnictwo w nowym otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.

⁴² Szerzej: I. Frenkiel, *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada przemian*, PAN, IRWiR, Warszawa 2003.

⁴³ H. Szramka, *Polityka leśna i jej wpływ na rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2006, T. VIII, z. 4, s. 337–341.

⁴⁴ Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz.U. z 2001 r. Nr 73, poz. 764 z póź. zm.).

W 1995 r. zaostrzono ochronę gruntów rolnych i leśnych. Ustawa z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁵ zastąpiła wcześniej obowiązującą (ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych)⁴⁶. Zgodnie z art. 12.7 tej Ustawy (z 1995 r.) uległy wzmocnieniu narzędzia ekonomicznej ochrony zasobów gruntów rolnych dzięki temu, że wzrosły należności za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntów rolnych najlepszych (I-III klasy). Były to bardzo pożądane zmiany. Bowiem we wcześniejszym okresie (do czasu rozpoczęcia obowiązywania przepisów ustawy z 1995 r.) zbyt duży areal gruntów rolnych wyłączano – zgodnie z obowiązującą literą prawa – na inne cele niż rolne czy leśne.

Spośród nowo wprowadzonych i obowiązujących rozwiązań prawnych, które zawierała ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r., krytycznie należy ocenić fakt, że zaniechano obligatoryjnego pobierania należności – jak to miało miejsce wcześniej (Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) – za wyłączone z produkcji grunty rolne klas IV, IV a i IV b wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego (art. 12.7). W kontekście wprowadzonego uregulowania prawnego, w literaturze przedmiotu, krytyczne stanowisko zajmują m. in. J. Boć, K. Nowacki i E. Samborska – Boć⁴⁷. Ustawodawca daje jednak możliwość – co można uznać za właściwe rozwiązanie – fakultatywnego objęcia ochroną wymienionych klas gleb (art. 2 ust. 1, pkt. 1, 3 i 5 Ustawy). Także korzystne jest – zdaniem autorki – nałożenie obowiązku pobierania należności za wyłączenie z produkcji słabszych gruntów rolnych (klas: IV, IV a i IV b, V i VI) wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego.

Ponadto wzrosła należność za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntu leśnego bez drzewostanu. Zostały także określone wyższe należności i opłaty roczne za wyłączanie z produkcji gruntów leśnych w lasach ochronnych – o 50% (art. 12.12). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r. nie zawierało takiego zapisu⁴⁸. Większość powstających w powyższy sposób strumieni pieniężnych stanowiło, podobnie jak we wcześniej obowiązujących uregulowaniach prawnych w tym zakresie, dochody Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych bądź Funduszu Leśnego⁴⁹.

W 2002 r. powierzchnia odłogów i ugorów na gruntach ornym w Polsce zajmowała już wyjątkowo duży areal – 2,31 mln ha (najwięcej spośród badanych

⁴⁵ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 1995 Nr 16, poz. 78 z póź. zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79).

⁴⁷ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wyd. Kolonia Limited 2004, s. 258.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 20, poz. 149).

⁴⁹ Szerzej: B. Fiedor, A. Graczyk (red.), *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006, s. 34-37.

lat, dla porównania w 1990 r. kształtowała się na zdecydowanie niższym poziomie – 160 tys. ha). Dodatkowo, co nie było ewidencjonowane do 2007 r., mogły nie być także utrzymywane w dobrej kulturze rolnej grunty pod sadami oraz trwałe użytki zielone. Zatem większa mogła być w rzeczywistości powierzchnia odłogów i ugorów w Polsce.

W 2002 r. wydatki budżetowe na sektor rolno-żywnościowy w kraju, bez wydatków na KRUS, nie były wysokie, wynosiły 1,98% (a łącznie z pomocą zagraniczną – 2,75%). A. Czyżewski analizując rozliczenia budżetowe między Polską a Unią Europejską w sektorze rolno-żywnościowym podaje udział wydatków budżetowych dla kolejnych lat⁵⁰. Od 2002 r. obserwuje się ich wzrost: „(...) dzięki współfinansowaniu funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych, a także finansowaniu dopłat obszarowych (bezpośrednich) przez krajowy budżet (...)”⁵¹.

Zbliżający się okres przystąpienia do Unii Europejskiej i powiązane z tym objęcie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich wspólną polityką rolną UE, w tym dopłatami bezpośrednimi do powierzchni UR sprzyjał zatrzymywaniu ziemi w użytkowaniu rolnym.

Od rozpoczęcia obowiązywania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r. do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (do 2004 r.) wyłączano rocznie z powierzchni geodezyjnej Polski, zgodnie z przepisami tej ustawy, od 1 tys. ha do 3 tys. ha gruntów rolnych. We wcześniejszym okresie (lata 1990–1994) ten ubytek był zdecydowanie większy (od 4 tys. ha do 7 tys. ha rocznie).

Rosło zainteresowanie ziemią jako formą lokaty kapitału ze strony osób niezwiązanych wcześniej ze wsią i z rolnictwem, zwłaszcza w sytuacji niskich stóp procentowych (niskie oprocentowanie depozytów bankowych w sytuacji niskiej inflacji). Posiadaniem ziemi były też zainteresowane osoby, które chciały ją wykorzystać jako przedmiot transakcji w celach spekulacyjnych, do dalszej odsprzedaży czy dzierżawy (oczekiwany wzrost cen ziemi po przystąpieniu Polski do UE). Atrakcyjna dla niektórych osób okazała się także możliwość skorzystania z ubezpieczenia w KRUS, wzrosła liczba tzw. „rolników z ulicy Marszałkowskiej”.

Środki finansowe, jakie jeszcze płynęły z przedakcesyjnych funduszy pomocowych (ISPA/Fundusz Spójności, fundusze strukturalne) sprzyjały zainteresowaniu

⁵⁰ Udział wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w latach 1997–2003 stanowił przeciętnie 2,23%, w 2003 r. – 2,29%, w 2004 r. – 2,89% [A. Czyżewski, *Rozliczenia budżetowe między Polską a Unią Europejską w sektorze rolno-żywnościowym jako przesłanka poprawy jego konkurencyjności po 2004 roku*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2006, Nr 1118, s. 153–158].

⁵¹ A. Czyżewski, *Sytuacja sektora rolno-żywnościowego w Polsce przed wstąpieniem i po wstąpieniu do UE w świetle wydatków budżetowych 2004 r.*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2004, Nr 1015, Tom 1, s. 115; Zob. też: A. Czyżewski, *Środki budżetowe na realizację polityki żywnościowej Polski w latach 1996–2000*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2000, T. II, z. 4; A. Czyżewski, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w okresie transformacji gospodarki Polski (1990–2009)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, T. XII, z. 1, s. 23–28.

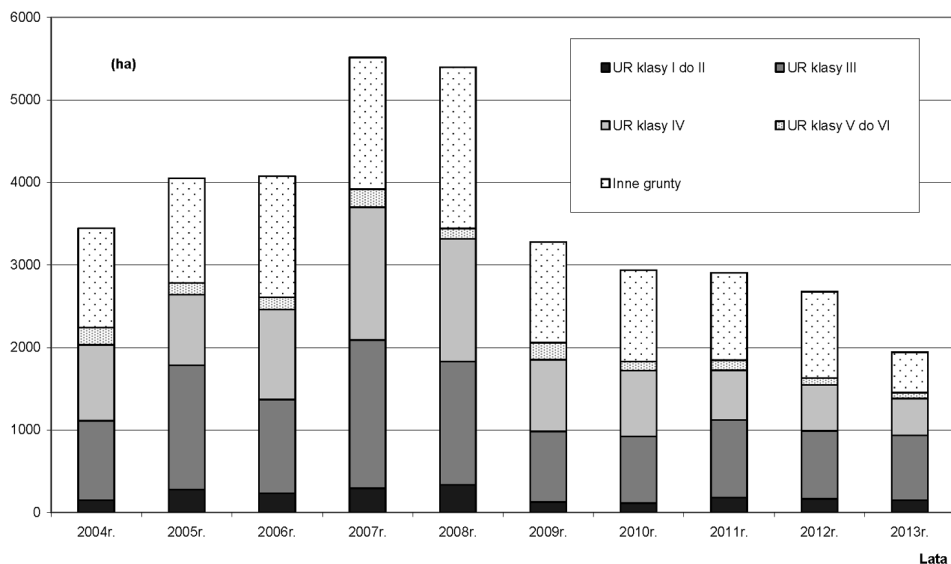
przejmowania gruntów rolnych na inne cele niż rolne i leśne, zwłaszcza w okresie bezpośrednio poprzedzającym nasze przystąpienie do UE.

Rozpoczął się napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, największy w 2000 r. W latach 2001–2002 nastąpiło znaczne osłabienie dynamiki wzrostu gospodarczego. Koniunktura poprawiła się wyraźnie w 2003 r. Bezpośrednio przed przystąpieniem do UE, inwestycje od podstaw (*green field*) stanowiły już nieco ponad połowę wartości inwestycji zagranicznych.

3.2. UBYTEK ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE PO 2004 ROKU

W pierwszym pięcioleciu obecności Polski w strukturach unijnych obserwuje się wzrost wyłączanych gruntów rolnych z powierzchni geodezyjnej, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r. (przyspieszony rozwój regionalny po akcesji), w porównaniu z okresem wcześniejszym. W latach 2004–2008 przeznaczono ich od ponad 3 tys. ha do 5 tys. ha rocznie na inne cele niż rolne czy leśne, z tego ponad połowę stanowiły dobre rolniczo gleby (klasy od I do III) – rys. 2, co należy ocenić krytycznie.

Rysunek 2. Powierzchnia i struktura wyłączanych UR według klas bonitacyjnych i innych gruntów rolnych ogółem w Polsce za lata 2004–2013 (ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ochrona Środowiska. GUS Warszawa 2005–2014.

Korzystnym zjawiskiem jest natomiast to, że został zahamowany spadkowy trend powierzchni UR użytkowanych rolniczo ogółem w Polsce w porównywalnym okresie (zmniejszyła się powierzchnia odłogów i ugorów na gruntach ornych). W latach 2005–2008 powierzchnia użytkowanych rolniczo UR wzrosła o ok. 240 tys. ha (do 16,15 mln ha) – rys. 1. Ich udział w powierzchni kraju zwiększył

się z 50,9% do 51,7%. Spośród rodzajów UR wzrosła (lata 2005–2008) powierzchnia łąk trwałych (o 60 tys. ha) i sadów (o 50 tys. ha). Natomiast zarówno areal gruntów ornych jak i pastwisk trwałych nadal utrzymywały się w spadkowym trendzie zapoczątkowanym w latach 60. XX w.

Autorka podziela poglądy A. Czyżewskiego, W. Poczty i Ich współpracowników, że na wzrost powierzchni UR będących w rolnym użytkowaniu, w analizowanym okresie, miała wpływ poprawa warunków ekonomicznych produkcji rolnej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (współfinansowanie funduszy i programów unijnych z krajowego budżetu), a głównie możliwości uzyskania dopłat bezpośrednich⁵².

Poprawa koniunktury w rolnictwie oraz uruchomienie dopłat bezpośrednich spowodowały, że w silniejszym stopniu niż w okresie przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, w decyzjach dotyczących form przejęć gruntów w ramach nierynkowego (rodzinnego) obrotu ziemią, uwzględniane były czynniki związane z rolniczym wykorzystaniem ziemi.

Po przystąpieniu do UE wzrosła produkcja rolna i dochody gospodarstw rolnych. A. Czyżewski i P. Kułyk podkreślają, że: „(...) wsparcie finansowe udzielane rolnictwu w Polsce z budżetu unijnego i krajowego doprowadziło do poprawy dochodów gospodarstw rolnych i obniżenia dysparytetu – pomiędzy dochodami rolniczymi (w przeliczeniu na pełnozatrudnionego), a średnim wynagrodzeniem gospodarstw domowych – który w latach 2000–2003 wynosił 76,11%, a w latach 2006–2007 już – 87,84%”⁵³.

W. Poczta zwraca uwagę, że najbardziej poprawę sytuacji ekonomicznej odczuły jednak gospodarstwa duże⁵⁴.

W 2008 r. wydatki budżetowe na sektor rolny w Polsce wraz ze wsparciem unijnym osiągnęły poziom 8,58%. W 2010 r. wydatki budżetowe na sektor rolny w Polsce bez wsparcia unijnego kształtowały się na poziomie 4,29% (średnio w latach 1997–2003 wynosiły mniej, prawie o połowę). Natomiast wraz ze wsparciem unijnym te wydatki były wyższe, prawie dwukrotnie⁵⁵.

Po 2008 r. zaczęły być odczuwane, także w polskiej gospodarce symptomy globalnego kryzysu. W latach 2009–2013 zaobserwowano m. in. zmniejszenie ubytku gruntów na inne cele niż rolne czy leśne (w tym okresie wyłączano ich średniorocznie w przedziale od ponad 2 tys. ha do ponad 3 tys. ha). Obo-

⁵² A. Czyżewski, *Rozliczenia budżetowe między Polską a Unią Europejską w sektorze rolniczo-żywnościowym jako przesłanka poprawy jego konkurencyjności po 2004 roku*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2006, Nr 118, T. 1, s. 153-158; K. Pawlak, W. Poczta, *Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji do UE jako przesłanka jego konkurencyjności*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 1, s. 24.

⁵³ A. Czyżewski, P. Kułyk, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysokorozwiniętych i w Polsce w długim okresie (1999–2008)*, „Ekonomista” 2010, nr 2.

⁵⁴ W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie. Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi*, FDPA, Warszawa 2006.

⁵⁵ A. Czyżewski, *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w okresie transformacji gospodarki Polski (1990 - 2009)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, T. XII, z. 1, s. 27.

wiązujące przepisy prawne nadal nie stanowiły skutecznej ochrony dobrych gleb (przeciętnie ponad połowa wyłączonych UR przypadła na dobre rolniczo grunty – rys. 2).

W literaturze przedmiotu podkreśla się negatywny wpływ dynamicznego tempa wypadania ziemi z użytkowania rolniczego na bezpieczeństwo żywnościowe Polski. J. Wilkin zwraca uwagę na to, że jest ono dwukrotnie szybsze niż średnio w krajach należących do OECD i w konkluzji stwierdza, że: „ (...) Ochrona ziemi rolniczej, jako szczególnego zasobu, powinna być w naszym kraju wzmocniona”⁵⁶. Autorka w pełni podziela to stanowisko.

4. PODSUMOWANIE

Po przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej można zaobserwować bardziej dynamiczny ubytek gruntów rolnych z powierzchni geodezyjnej (zwłaszcza w pierwszym pięcioleciu), aniżeli w nieco wcześniejszym okresie. Spory areał ziemi zalesiono (słabe gleby), co należy ocenić jako korzystne zjawisko, pod względem społeczno-gospodarczych i środowiskowym (ekologicznym). Pewną część gruntów przejęły inne sektory gospodarki. W tym okresie rozpoczął się przyspieszony rozwój społeczno-gospodarczy Polski. Pozwalały na to dostępne środki finansowe z uruchomionych programów unijnych i innych, wspierane zwłaszcza wydatkami z budżetów lokalnych na rozwój regionalny. Zaczął napływać kapitał zagraniczny, także w formie bezpośrednich inwestycji. Dodatkowo umacniał się rodzimy kapitał. Coraz większego znaczenia zaczęły nabierać zjawiska globalne. Realizowane były nowe ziemiochłonne inwestycje. Niepokojące jest jednak to, że *gros* przejętych UR na inne cele stanowiły dobre rolniczo gleby. Właściwie nieprzerwanie od połowy lat 90. XX w. na cele niezwiązane z produkcją surowców rolno-żywnościowych przeznaczane są głównie dobre ziemie rolnicze. Przepisy prawne chroniące te cenne zasoby współtworzące kapitał naturalny okazują się w praktyce mało skuteczne, są omijane. Takie postępowanie zagraża szeroko rozumianemu bezpieczeństwu żywnościowemu, konieczne są skuteczne działania ograniczające ubytek dobrych gleb z produkcji rolnej.

Ziemia rolnicza, jako dobro o niepowtarzalnej wartości, winna być bezwzględnie objęta większym niż dotychczas szacunkiem i ochroną. Nie może być zbyt pochopnie i łatwo przekazywana do innych sektorów gospodarki, a tak się w Polsce niestety dzieje.

Również sami rolnicy winni bardziej racjonalnie wykorzystywać i chronić zasoby dobrej ziemi rolniczej, podnosić kulturę rolną oraz dbać o szeroko rozumianą ochronę środowiska.

⁵⁶ J. Wilkin, *Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej – Próba podsumowania dyskusji*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 1, s. 35; zobacz też: J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa 2010.

BIBLIOGRAFIA

- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Warszawa 2004.
- Czechowski P. i in., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1994.
- Czyżewski A., *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w okresie transformacji gospodarki Polski (1990–2009)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2010, T. XII, z. 1.
- Czyżewski A., *Rolnictwo w procesie reprodukcji. Różne wizje dostosowań rynkowych*, [w:] Klepacki B. (red.). *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, SGGW, Warszawa 2005.
- Czyżewski A., *Rozliczenia budżetowe między Polską a Unią Europejską w sektorze rolno-żywnościowym jako przesłanka poprawy jego konkurencyjności po 2004 roku*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2006, Nr 1118.
- Czyżewski A., *Rynkowe konsekwencje ograniczonej mobilności czynników wytwórczych w rolnictwie w warunkach transformacji gospodarki w Polsce*, [w:] Klepacki B. (red.), *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie. Suplement*, SGGW, Warszawa 2006.
- Czyżewski A., *Sytuacja sektora rolno-żywnościowego w Polsce przed wstąpieniem i po wstąpieniu do UE w świetle wydatków budżetowych 2004 r.*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2004, nr 1015, T. 1.
- Czyżewski A., *Środki budżetowe na realizację polityki żywnościowej Polski w latach 1996–2000*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2000, T. II, z. 4.
- Czyżewski A., Henisz A., *Ekonomia czynnika ziemi i jej współczesne znaczenie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 13.
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Czyżewski A., Kułyk P., *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysokorozwiniętych i w Polsce w długim okresie (1999–2008)*, „Ekonomista” 2010, nr 2.
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Sapa A., *Przepływy finansowe między Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo” 2010.
- Czyżewski B., *Kontrowersje wokół teorii rent gruntowych: od ekonomii klasycznej do czasów współczesnych*, „Ekonomista” 2010, nr 2.
- Czyżewski B., *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
- Czyżewski B., *Renta instytucjonalna jako wyznacznik przewag komparatywnych gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, T. X, z. 3.
- Czyżewski B., *Rynkowa wartość renty gruntowej a proces jej realizacji w gospodarstwach rolnych w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, T. XI, z. 2.
- Dzun W., *Gospodarowanie zasobami ziemi rolniczej w Polsce*, „Więś i Rolnictwo” 2007, nr 2.
- Fiedor B., *Procesy przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych – przebieg i próba sformułowania strategii w odniesieniu do przedsiębiorstw pozostających we własności Skarbu Państwa*, [w:] Hanusiak K., Łągowska-Szcześniak U., Sokołow-

- ska S., (red.), *Przemiany społeczne, ekonomiczne i organizacyjne we współczesnej gospodarce Polski*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2005.
- Fiedor B., Graczyk A. (red.), *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006.
 - Frenkiel I., *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada przemian*, PAN. IR-WiR, Warszawa 2003.
 - Górská J., Michna W., *Ubytek użytków rolnych na cele pozarolnicze w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 4.
 - Grzelak A., *Znaczenie powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem dla rozwoju rolnictwa w świetle doświadczeń Polski*, [w:] Sokołowska S., Bisaga A. (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Rolnictwo w nowym otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
 - Grzelak A., *Związki gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce po roku 1990*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
 - Heijman W. i in., *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Wyd. Fundacja Rozwoju SGGW, Warszawa 1997.
 - Kociszewska I., *Próba określenia niektórych przemian na obszarach wiejskich w kontekście ich zrównoważonego rozwoju*, [w:] Sokołowska S., Mijał A. (red.), *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Czynniki rozwoju obszarów wiejskich*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
 - Kowalski A., *Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Synteza)*, IERiGŻ, Warszawa 2010.
 - Małuszyńska E., Gruchman B. (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2006.
 - Niedzielski E., *Zmiany strukturalne na terenach popegeerowskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, T. XI, z. 4.
 - Pawlak K., Poczta W., *Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji do UE jako przesłanka jego konkurencyjności*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 1.
 - Poczta W., *Przemiany w rolnictwie. Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi*, FDPA, Warszawa 2006.
 - *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa 1986–1990*, GUS, Warszawa 1992.
 - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 20, poz. 149).
 - *Rynek ziemi rolniczej. Analizy Rynkowe 2009*, nr 12.
 - Siekierski J., *Przestrzeń i lokalizacja w teorii ekonomii*, „Acta Agraria et Silvestria. Series Agraria. Sekcja Ekonomiczna”, Vol. XLIII/1, PAN, Kraków 2004.
 - Szramka H., *Polityka leśna i jej wpływ na rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2006, T. VIII, z. 4.
 - Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 11, poz. 79).
 - Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1995 Nr 16, poz. 78 z póź. zm.).
 - Ustawa z dnia 8 czerwca 2001r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz.U. z 2001r. Nr 73, poz. 764 z póź. zm.).
 - Urban S. (red.), *Agrobiznes i biobiznes. Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014.

- Wilkin J., *Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej – Próba podsumowania dyskusji*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 1.
- Wilkin J. (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa 2010.
- Winarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWE, Warszawa 2006.
- Woś A., Tomczak F. (red.), *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, PWRiL, Warszawa 1983.
- Zalewski A., *Problemy gospodarki żywnościowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1989.
- Zegar J. S., *Ekonomika rolnictwa versus ekonomia agrarna*, [w:] Sokołowska S., Bisaga A. (red.). *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Rolnictwo w nowym otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym*, Uniwersytet Opolski, Opole 2010.
- Zegar J. S., *Programy ekologiczne jako instrument kierowania ekorozwojem*, [w:] Papuziński A. (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005.

LOSS OF AGRICULTURAL LAND IN POLAND IN THE LONG PERIOD (SOME PROBLEMS)

Summary: Development of the resources devoted to the analysis of changes in agricultural land in Poland in the years 1946–2013. Special attention is paid to the structure of UR loss of quality classes. Critically rated high share of off good agricultural land for non-agricultural purposes. It was stressed that the continuation of such conduct, while non-compliance with the relevant legal provisions protecting the resources of good agricultural soils, threatening food security broadly understood.

As a positive option was considered in socio-economic and ecological afforestation of agricultural land poor, not so long ago set aside. The role of reforestation in the creation of new public goods, which are increasingly appreciated by the general public.

Key words: Poland, off the good land for non-agricultural purposes, afforestation of agricultural poor soils.

*Dr hab. inż. Joanna Szymańska, prof. UE we Wrocławiu
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Instytut Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej
ul. Komandorska 118/120
53–345 Wrocław
tel. 0–71 36–80–500
joanna.szymanska@ue.wroc.pl*