

KIERUNKI GOSPODAROWANIA ZIEMIĄ ROLNICZĄ W POLSCE W ŚWIETLE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

MIROŚLAWA KOZŁOWSKA-BURDZIAK*

1. WPROWADZENIE

Włączenie rolnictwa polskiego w struktury Wspólnej Polityki Rolnej budziło obawy znacznej części środowiska wiejskiego związane z wykupem ziemi rolniczej przez obcokrajowców. Sądzone, iż ograniczone możliwości finansowe polskich rolników, stosunkowo niska cena ziemi rolniczej w Polsce w porównaniu do cen ziemi w Europie zachodniej, spowodują, że podstawowy czynnik produkcji rolnej może stać się własnością obcego kapitału, tym samym polscy producenci zostaną pozbawieni możliwości powiększania areału swoich gospodarstw.

Niezbędne więc okazały się działania, które z jednej strony ochronią rynek polskiej ziemi przed silniejszym finansowo nabywcą z państw członkowskich Unii Europejskiej w pierwszych latach akcesji, a z drugiej umożliwią polskim producentom powiększanie lub nabycie gospodarstw rolnych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie głównych kierunków gospodarowania ziemią rolniczą w Polsce w związku z akcesją z UE.

2. NEGOCJACJE DOTYCZĄCE OKRESÓW PRZEJŚCIOWYCH W ZAKUPIE ZIEMI ROLNICZEJ W POLSCE

Generalnie prawo wspólnotowe zakłada nabywanie nieruchomości obywatelom państw członkowskich na zasadzie równego traktowania, choć poszczególne kraje mają w tym względzie swoją specyfikę.

Polska została zobowiązana do stosowania zasady tzw. „traktowania narodowego” podmiotów pochodzących z obszaru UE [13]. Zgodnie z tą zasadą obywatele oraz przedsiębiorstwa pochodzące z państw członkowskich Wspólnoty nie mogą być traktowani na mniej korzystnych warunkach niż te, które są przewidziane dla obywateli i przedsiębiorstw polskich, w sytuacji kiedy pragną założyć przedsiębiorstwo i prowadzić działalność gospodarczą na terytorium

* Dr Mirosława Kozłowska-Burdziak, Uniwersytet w Białymstoku.

Polski. „Traktowanie narodowe” zostało wyłączone w zakresie nabywania i sprzedaży zasobów naturalnych oraz gruntów rolnych i leśnych. Przedsiębiorcy z UE otrzymali natomiast prawo dzierżawy zasobów naturalnych (także ziemi i lasów) w zakresie, w jakim jest ono bezpośrednio konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Wyjściowe stanowisko negocjacyjne Polski zakładało ubieganie się o 18 letni okres przejściowy na nabywanie nieruchomości rolnych i leśnych. W stanowisku tym znalazło się szereg argumentów, wskazujących na uwarunkowania historyczne, polityczne i społeczne, które miały uzasadnić ustanowienie okresów przejściowych w tej dziedzinie. Zwracano uwagę w szczególności na: [2]

- przesunięcie polskiego terytorium na Zachód w wyniku II wojny światowej,
- konieczność stopniowego przewyższania pojałtańskiego podziału Europy,
- relatywnie niską siłę nabywczą polskich obywateli,
- różnice cen gruntów pomiędzy Polską a Unią Europejską,
- konieczność przebudowy struktury agrarnej, której na przeszkodzie mogłyby stać, z jednej strony zbyt duże rozdrabnianie nieruchomości rolnych, a z drugiej nadmierna koncentracja gruntów,
- uwrażliwienie opinii publicznej na kwestie własności ziemi,
- obawy przed spekulacją i praniem brudnych pieniędzy i pogorszeniem, w związku z tym, wiarygodności Polski na arenie międzynarodowej,
- obawy przed wykorzystaniem ziemi w celach szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi.

Żądanie okresów przejściowych zostało umotywowane uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi i politycznymi. Chodzi tu przede wszystkim o wrażliwą opinię publiczną na problem własności ziemi, chęć zapewnienia obywatelom polskim, średnio mniej zamożnym od obywateli UE, równych szans w dostępie do nabywania nieruchomości. Wielokrotnie podkreślane były obawy społeczeństwa przed masowym wykupem nieruchomości przez cudzoziemców. Ekonomiczna argumentacja dotyczy obaw o wpływ zakupu ziemi przez cudzoziemców z jednej strony na zbyt duże rozdrobnienie nieruchomości rolnych, a z drugiej nadmiernej koncentracji gruntów, której skutkiem będzie powstawanie ogromnych obszarowo gospodarstw. Zniesienie administracyjnej kontroli nad nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców rodzi w społeczeństwie polskim obawy, że wskutek bardzo znacznej różnicy cen gruntów w Polsce i krajach UE, a także różnicy siły nabywczej obywateli Polski i UE nastąpić może niekontrolowany wykup gruntów i zdominowanie rynku nieruchomości przez obywateli UE [5, s.23]. Poza tym, niektórzy ekonomiści sądzą, że gwałtowny wzrost popytu mógłby spowodować wzrost stosunkowo niskich średnich cen nieruchomości w Polsce. W przypadku inwestycji mającej na celu uruchomienie produkcji przełożyłoby się to na wyższe jej koszty. W większości krajów przystąpienie do UE nie wywarło natychmiastowego wpływu na ceny nieruchomości

ści. Po kilku jednak latach w takich krajach jak Belgia czy Irlandia, pojawiła się fala zagranicznych inwestorów, co w oczywisty sposób miało istotny wpływ na ceny nieruchomości w tych państwach: ceny rosły bardzo szybko, a rządy tych państw nie miały możliwości interwencji [1, s.11]. Istniały także obawy, że niskie ceny gruntów mogą zachęcać do obrotu spekulacyjnego, który spowolniłby przekształcenia struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Argumentacja powyższa, mimo iż w znacznej części rozumiana przez ekspertów unijnych nie spowodowała ich zgody na tak długi okres przejściowy.

19 listopada 2001 roku Polska wystąpiła z następującym stanowiskiem dotyczącym okresu przejściowego zakupu ziemi. Obywatele Unii Europejskiej mogliby swobodnie kupować ziemię rolną i lasy po 12-letnim okresie przejściowym. Polska zwróciła się też z wnioskiem o zastosowanie odrębnych rozwiązań w stosunku do rolników – obywateli państw członkowskich UE, osiedlających się na terytorium Polski i podejmujących pracę na roli na zasadzie samozatrudnienia [9, s.56]. Rolnicy z Unii, którzy osiedlą się w Polsce mogliby nabywać ziemię bez zezwolenia po upływie okresu 3 lat, a na terenie województw: warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, opolskiego i wielkopolskiego 7 lat pod warunkiem, iż przez ten czas będą je dzierżawić i samodzielnie uprawiać, zamieszkując przy tym nieprzerwanie w Polsce. Natomiast w przypadku zakupu działek rekreacyjnych wystąpiono o 7-letni okres przejściowy. Nieoficjalnie mówi się, że 12-letni okres przejściowy w obrocie polską ziemią zostałby jednak podzielony na trzy części. Po pierwszych siedmiu latach Polska musiałaby przekonać Unię, że groźba spekulacyjnego zakupu gruntów ciągle jest realna. W takim przypadku okres ochronny zostałby wydłużony o następne trzy lata, z możliwością przedłużenia o jeszcze dwa [6].

Wstępny etap negocjacji dotyczący nabywania nieruchomości rolnych przez obywateli UE zakończył się więc dwunastoletnim okresem przejściowym. Unia zastrzegła sobie jednak, że po trzech latach trwania tegoż okresu dokonany zostanie przegląd jego funkcjonowania. Wówczas na podstawie raportu Komisji Europejskiej, Rada będzie mogła go skrócić (pod warunkiem, że taka decyzja będzie zaakceptowana przez wszystkich członków Rady – także reprezentanta RP).

3. REGULACJE PRAWNE OBROTU ZIEMIĄ ROLNICZĄ W POLSCE

Uchwalona 11 kwietnia 2003 roku Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego [10] wprowadza nowe regulacje w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w Polsce. W ustawie przyjęte są rozwiązania, które mają charakter ograniczeń w obrocie ziemią rolniczą dla obywateli polskich po to aby mogły one obowiązywać również obcokrajowców. Uprawnionymi do zakupu ziemi rolniczej są przede wszystkim osoby fizyczne spełniające warunki określone w ustawie oraz zamierzające prowadzić tzw. gospodarstwo rodzinne. Cudzo-

ziemców – podobnie jak obywateli polskich – dotyczą ograniczenia w powierzchni nabywanych gruntów.

Celem działań określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego jest:

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

Ustawa wprowadza nowe pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” określając, że jest to gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, a powierzchnia użytków rolnych w tym gospodarstwie nie może przekroczyć 300 ha.

Wiele miejsca w ustawie poświęca się kwestii sprzedaży nieruchomości rolnych. Ustawa wprowadza tu instytucję prawa pierwokupu, które przysługuje dzierżawcy nieruchomości lub w razie jego braku Agencji Nieruchomości Rolnych. Można stwierdzić, choć ustawa tego nie precyzuje, że prawo pierwokupu jest narzędziem służącym poprawie struktury obszarowej i równocześnie jest narzędziem ograniczającym sprzedaż ziemi rolniczej obcokrajowcom.

W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja, prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy nieruchomości jeśli dzierżawa została zawarta w formie pisemnej a czas jej trwania wynosi co najmniej trzy lata od daty określonej w umowie oraz nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolniczej. Prawo pierwokupu daje więc dotychczasowemu dzierżawcy mienia gwarancję, że będzie mógł je nabyć na własność. W sytuacji kiedy sprzedawana nieruchomość nie ma dzierżawcy, prawo pierwokupu przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych. W takim przypadku chodzi o posiadanie kontroli przez ANR nad sprzedażą nieruchomości rolnych a szczególnie sprzedażą cudzoziemcom.

Aby jednak nie obarczać ANR zakupem gruntów w przypadku każdorazowej transakcji ustawa dopuszcza nie stosowanie prawa pierwokupu przez Agencję jeśli nieruchomość nabywa spółdzielnia produkcji rolnej jako wkład gruntowy od członka spółdzielni oraz osoba bliska sprzedającemu nieruchomość określona w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Z uwagi na konieczność poprawy struktury obszarowej polskiego rolnictwa ustawa dopuszcza sprzedaż nieruchomości z pominięciem prawa pierwokupu przez ANR jeśli w wyniku nabywanej nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której mieszka nabywca lub w sąsiedniej [10].

Aby zapobiec nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w sposób pozarynkowy (poprzez akt np. darowizny) Agencja może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości będącej przedmiotem umowy innej niż umowa sprzedaży, za zapłatą równowartości pieniężnej. To uprawnienie nie przysługuje Agencji jeśli stronami umowy jest spółdzielnia produkcyjna i jej członkowie lub osoby bliskie zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Należy podkreślić, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie precyzuje pojęcia „cudzoziemiec”, a nawet w ogóle go nie używa. Określa takie same zasady nabywania nieruchomości rolnych dla wszystkich zainteresowanych. W rezultacie właścicielem gospodarstwa rodzinnego (zgodnie z art.3 ust.7 cytowanej ustawy w przypadku zakupu nieruchomości w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego ANR nie przysługuje prawo pierwokupu) może być osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje, prowadząca osobiście gospodarstwo rolne oraz mieszkająca na stałe w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Znacznie łatwiej warunki te spełnić polskim rolnikom niż cudzoziemcom. Ci ostatni – jak wynika z ustawy – też mogą zostać właścicielami gospodarstwa jeśli zamieszkają na stałe w Polsce i osobiście będą prowadzili gospodarstwo rolne.

Z ustawy wynika więc obowiązek sprzedającego nieruchomości rolną zawiadomienia ANR, jeżeli przysługuje jej prawo pierwokupu. W praktyce czynność ta przysługuje notariuszowi. Zawiadomienie Agencji następuje przez przesłanie do odpowiedniego ze względu na miejsce położenia nieruchomości rolnej oddziału terenowego lub filii ANR wypisu aktu notarialnego warunkowej umowy sprzedaży. Jeśli Agencja nie wykona przysługującego jej uprawnienia, to strony mogą zawrzeć tzw. umowę ostateczną. Podobne zasady obowiązują w sytuacji, gdy ANR przysługuje prawo wykupu (w przypadku np. darowizny, zamiany nieruchomości, wniesienia do spółki) z tym tylko, że do Agencji notariusz przekazuje umowę ostateczną, a w jej treści zamieszcza informację o przysługującym Agencji uprawnieniu. Agencja jeśli chce nabyć nieruchomości rolną na podstawie przysługujących jej uprawnień, musi w ciągu 30 dni od daty otrzymania stosownego zawiadomienia złożyć oświadczenie w formie aktu notarialnego o nabyciu nieruchomości. W przypadku rezygnacji z prawa pierwokupu Agencja może powiadomić o tym fakcie osoby zainteresowane także w terminie do 30 dni. Skutkiem nie poinformowania Agencji o przysługujących jej uprawnieniach jest nieważność transakcji oraz odmowa w pisania prawa własności w księdze wieczystej przez sąd wieczysto-księgowy.

4. ZAŁOŻENIA POLITYKI ROLNEJ A GOSPODAROWANIE PAŃSTWOWĄ ZIEMIĄ ROLNICZĄ

Nieruchomości rolne, a szczególnie ziemia rolnicza, nie są takim samym towarem jak inne materialne elementy zasobów produkcyjnych (np. maszyny). Należy się zgodzić z prof. J. Wilkinem, że ziemia rolnicza nie może być oddana wyłącznie regulacyjnej sile i logice rynku [11]. Jako czynnik produkcji nierozdzielnie wiążący się nie tylko z działalnością rolniczą lecz także z wieloma pozarolniczymi funkcjami na obszarach wiejskich, wymaga określenia szczegółowych zasad gospodarowania. Ziemia rolnicza jest w jakimś zakresie dobrem publicznym i gospodarowanie nią wymaga wyobraźni i nadzoru społecznego. Tego rynek nie jest w stanie zapewnić. Jak stwierdza prof. Wilkin, wyobraźnię

mają jedynie ludzie, którzy pożądane rozwiązania mogą wcielić w życie przy pomocy sprawnych instytucji.

Konieczność istnienia instytucji zajmującej się gospodarowaniem ziemią rolniczą nie budzi wątpliwości. W tym punkcie opracowania podjęta zostanie próba określenia roli państwowych gruntów rolnych w polityce rolnej naszego kraju, synteza dotychczasowych pomysłów i działań w zakresie przyszłego rynku ziemi rolniczej, znajdującej się w dyspozycji Skarbu Państwa oraz kierunki działania nowej instytucji sprawującej nadzór nad mieniem państwowym w rolnictwie – Agencji Nieruchomości Rolnych.

Na początku września 2000 roku Rada Ministrów przyjęła opracowany we współpracy z Krajowym Związkiem Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych Pakt Dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Jest to dokument będący umową społeczną zawartą przez główne siły polityczne i społeczne Polski w kluczowych sprawach dla wsi i rolnictwa, oparty na „Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” przyjętej przez RM w kwietniu 1998 roku oraz na „Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” przyjętej przez RM w lipcu 1999 roku, obejmującej lata 2000-2006. Pakt zawarty został na okres do 2010 roku z możliwością jego przedłużenia.

Sygnatariusze Paktu uznają za najistotniejsze następujące cele:

1. Uzyskanie konsensusu co do optymalnej wizji rolnictwa i wsi oraz jej miejsca w gospodarce i społeczeństwie z uwzględnieniem realnych możliwości oraz określenie pożądanych ścieżek rozwoju.
2. Uzyskanie konsensusu co do działań w zakresie:
 - zwiększenia konkurencyjności rolnictwa i sektora rolno-spożywczego,
 - poprawy sytuacji dochodowej rolników i ogółu mieszkańców wsi,
 - sprostania wyzwaniom wynikającym z integracji europejskiej,
 - wykorzystania zasobów pracy rolniczej i wiejskiej,
 - podnoszenie poziomu wykształcenia.
3. Zapewnienie stabilności polityki wobec rolnictwa i wsi w długim okresie [3, s.15].

W związku z tym, że działania na rzecz obszarów wiejskich dotyczą nie tylko rolnictwa, Pakt opiera się na następujących czterech, powiązanych ze sobą filarach:

- I. Wspieranie rolnictwa i jego otoczenia,
- II. Rozwój przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy,
- III. Wspieranie kompleksowej polityki społecznej wobec wsi i rolnictwa i rozwój otoczenia cywilizacyjnego obszarów wiejskich,
- IV. Instytucjonalizacja partnerstwa i dialogu społecznego w sprawach wsi i rolnictwa.

Szczególne role w procesie restrukturyzacji rolnictwa zawartym w pierwszym filarze Paktu przypisana jest gruntem z Zasobu Skarbu Państwa. Proces restrukturyzacji rolnictwa obejmuje przede wszystkim tworzenie wysoko wydaj-

nych, mogących konkurować z gospodarstwami zachodnimi, gospodarstw rolniczych. Zgodnie z założeniami podstawą ustroju rolnego w Polsce jest i powinno pozostać rodzinne gospodarstwo rolne. Większość z gospodarstw dotychczas istniejących w naszym kraju charakteryzuje się niewielką powierzchnią obszarową, i co gorsze – rozproszeniem produkcji i brakiem specjalizacji. Wprawdzie powierzchnia gospodarstwa rolnego nie przesądza o jego dochodowości, z całą pewnością można stwierdzić, że czynnikiem decydującym jest tu struktura i skala produkcji. Najczęściej jednak te dwa ostatnie czynniki są uwarunkowane posiadanym arealem ziemi uprawnej. Aktywna polityka strukturalna państwa powinna więc umożliwiać nabywanie gruntów z Zasobu Skarbu Państwa. Pakt przewidywał, że wsparcie w tym zakresie będzie realizowane do czasu akcesji środkami krajowymi, a po przystąpieniu Polski do UE, w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (FEOGA). Do roku 2001 próby poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w oparciu o grunty państwowe realizowane były poprzez dopłaty do oprocentowania kredytów na zakup gruntów rolnych do 100 ha użytków rolnych oraz dopłaty do oprocentowania kredytów na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego w ramach programu osadnictwa rolniczego. Udział tych kredytów o ogólnej liczbie kredytów preferencyjnych udzielonych w rolnictwie, przetwórstwie i usługach w rolnictwie nie jest jednak imponujący (tab.1).

Tabela 1. Przedsięwzięcia inwestycyjne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach w rolnictwie realizowane z udziałem wsparcia ARiMR w latach 1994-2001

Linia kredytowa	Liczba kredytów		Kwota w tys. zł		Dopłata ARiMR w tys. zł	
	liczba	%	Wartość	%	Wartość	%
1. Inwestycyjne podst.	77797	31,9	3435746	28,2	982214	21,8
2. Branżowe	20094	8,2	2392855	19,6	881960	19,6
3. Na zakup gruntów	58478	23,9	933915	7,7	406161	9,0
4. Dla młodych rol.	81831	33,5	4920562	40,4	2122651	47,1
5. Na tworzenie nowych miejsc pracy	3491	1,5	443739	3,7	102107	2,3
6. Na rozp. lub zw. produkcji	442	0,2	27332	0,2	6629	0,1
7. Na osadnictwo rol.	8	0,0	438	0,0	770	0,0
8. Kłękowe inwest.	2060	0,8	29663	0,2	3453	0,1
Razem	244201	100,0	12187249	100,0	4505945	100,0

Źródło: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, 2004, s.151, obliczenia własne.

Ważnym instrumentem przemian obszarowych podkreślanym przez omawiany dokument jest stosowanie przetargów ograniczonych dla rolników indywidualnych na zakup ziemi z Zasobów Skarbu Państwa oraz wzrost roli dzier-

zaw wieloletnich, które proces gospodarowania czyniłyby bardziej pewnym i zachęcałyby tym samym dzierżawców do inwestowania w dzierżawione grunty. Zachętą do nabywania gruntów skarbowych ma być również utrzymanie w najbliższych latach zwolnienia z podatku rolnym z tytułu nabycia gruntów (do 100 ha) na utworzenie nowego lub powiększenie istniejącego gospodarstwa oraz z tytułu objęcia w trwałe zagospodarowanie gruntów z PFZ na okres 5 lat.

W dokumencie podkreślana jest również rola gruntów państwowych (wykorzystywanych na cele nierolnicze) w rozwoju infrastruktury, przedsiębiorczości i tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy. Odrolnione grunty państwowe mogłyby służyć tworzeniu stref usługowo-produkcyjnych. Możliwym będzie to jednak dopiero po nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych. Grunty rolne o najniższej jakości bonitacyjnej po zmianie sposobu ich użytkowania mogłyby również służyć poprawie stanu dróg, dostępu do wodociągów, kanalizacji, sieci gazowej i energetycznej. Tego typu działania przyczyniłyby się niewątpliwie do poprawy stanu infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich, a w konsekwencji ich uatrakcyjnienia zarówno dla inwestorów jak i okolicznych mieszkańców.

Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich zakłada również w ramach krajowego programu zwiększania lesistości przekazywanie gruntów państwowych Lasom Państwowym. Ustawa z 8 czerwca 2001 roku o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia, która weszła w życie 1 stycznia 2002 roku, daje szansę trwałego zagospodarowania gruntów Zasobu WRSP o niskiej jakości bonitacyjnej, których rolnicze zagospodarowanie jest ekonomicznie nieuzasadnione.

Według szacunków Agencji Nieruchomości Rolnych powierzchnia takich gruntów wynosi ok. 265 tys. ha (40,7% gruntów pozostających do rozdysponowania). Grunty te jednak najczęściej są rozdrobnione i rozproszone co utrudnia ich przejęcie przez Lasy Państwowe, ze względu na niemożliwość następnie prowadzenia w oparciu o te grunty racjonalnej gospodarki leśnej.

W projekcie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” zakłada się na lata 2004-2006 realizację dwóch zasadniczych celów.

Cel 1 – „Poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej” został określony jako najważniejszy cel strategiczny rozwoju polskiego rolnictwa oraz przetwórstwa żywności w pierwszych latach integracji z UE.

Cel 2 – „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” – wiąże się z koncepcją wielofunkcyjności wsi, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności ekonomicznej z poszanowaniem aspektów środowiskowych, rozwojem funkcji społecznych i kulturalnych oraz dbałością o zapewnienie mieszkańcom wsi dobrych warunków życia.

Na poziom konkurencyjności rolnictwa – jak określa się w programie - wpływają przede wszystkim inwestycje w gospodarstwach rolnych, wsparcie młodych rolników, gospodarka zasobami wodnymi, podniesienie wiedzy i umiejętności zawodowych rolników oraz poprawa struktury agrarnej [7].

W związku z tym przewiduje się wsparcie ze środków funduszy strukturalnych inwestycji prowadzących do podniesienia konkurencyjności gospodarstw. Pomocą finansową między innymi zostaną objęte koszty zakupu gruntów rolnych i budynków przeznaczonych do produkcji rolnej stanowiących część planowanej inwestycji. Możliwość uzyskania środków finansowych na zakup nieruchomości rolnych spowoduje niewątpliwie większe zainteresowanie nieruchomościami rolnymi z Zasobu Skarbu Państwa. Przewiduje się również ułatwienie startu młodym rolnikom poprzez dotowanie kosztów związanych z zakupem gruntów rolnych i budynków gospodarczych. Środki finansowe, podobnie jak w poprzednim przypadku, pochodzić będą z unijnych funduszy strukturalnych. Interesującym jest fakt, że aby taką pomoc uzyskać rolnik nie musi posiadać własnego gospodarstwa. Może to gospodarstwo wydzierżawić z Zasobu Skarbu Państwa. Podniesienie konkurencyjności gospodarstw przewiduje się także drogą wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych. Pomoc w tym zakresie obejmuje między innymi także dofinansowanie dzierżawy dodatkowych gruntów lub zakup gruntów rolnych [4, s.17].

5. ZAINTERESOWANIE POLSKICH ROLNIKÓW NABYWANIEM ZIEMI PAŃSTWOWEJ

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od lipca 2003 zwiększyła uprawnienia Agencji do kontrolowania rynku nieruchomości rolnych. Wprowadzając prawo Agencji do pierwokupu nieruchomości umożliwiono jej także podejmowanie decyzji dotyczących sposobu i trybu rozdysponowania nabytych w ten sposób gruntów. Można więc określić, iż z instytucji dokonującej przekształceń w polskim rolnictwie państwowym, Agencja przekształciła się w instytucję nadzorującą obrót nieruchomościami rolnymi. Intencją ustawodawcy w tej mierze, jak można przypuszczać, było stworzenie możliwości oddziaływania na przemiany struktury obszarowej gospodarstw, a także (a może nawet przede wszystkim) ograniczenie możliwości nabywania nieruchomości przez cudzoziemców po integracji z UE.

Rok 2003, jako pierwszy rok funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych charakteryzuje się przede wszystkim ograniczeniem sprzedaży nieruchomości rolnych na skutek braku rozstrzygnięcia zasad wypłaty rekompensat za mienie zabużańskie. Na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 roku Agencja mogła organizować przetargi na sprzedaż niewielkich obszarowo nieruchomości (do wartości 20 tys. zł). Dopiero od stycznia 2004 Agencja Nieruchomości Rolnych wznowiła sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP w trybie przetargowym, kiedy weszła w życie ustawa o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. Oczekiwano, że zbliżający się proces integracji z Unią Europejską wpłynie na wzrost zainteresowania zakupem ziemi rolniczej, a co się z tym wiąże – także wzrost jej cen.

Okazuje się jednak, że zainteresowanie sprzedażą gruntów jest niewielkie w stosunku do lat ubiegłych. W pierwszym półroczu 2004 roku wyniosła ona zaledwie 33151 ha (22,6% sprzedaży w roku 2001, 20,8% sprzedaży w 2002 i 32,5% sprzedaży gruntów w 2003 roku). Niewielkie rozmiary sprzedaży wyjaśniane są kilkoma powodami: [8]

- 1) ANR jest zobowiązana do dostosowywania się do opracowywanych przez każdą gminę „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”, związanych z aktualizacją Planów Przestrzennego Zagospodarowania. W stosunku do nieruchomości, co do których w planach zagospodarowania przewidziano funkcje nierolnicze, sprzedaż jest wstrzymywana do czasu wydzielenia takich nieruchomości i ich nowej wyceny.
- 2) Jako powód niewielkiego zainteresowania nabywaniem gruntów, podaje się także niskie dochody dzierżawców, wynikające z niekorzystnej koniunktury gospodarczej.
- 3) W Zasobie WRSP ubywa nieruchomości będących przedmiotem zainteresowania potencjalnych nabywców.
- 4) Pozostają grunty będące w dzierżawie i te o niskiej jakości i przydatności do produkcji rolnej.
- 5) Część gruntów nie może być przedstawiona do sprzedaży ze względu na rozszerezenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców.

W związku z wprowadzeniem płatności obszarowych w rolnictwie polskim wraz z włączeniem naszego kraju w struktury Unii Europejskiej, oczekiwano wzrostu zainteresowania nabywaniem ziemi rolniczej. Prawo do otrzymania dopłat uzyskali użytkownicy gruntów, a więc osoby, które faktycznie prowadzą działalność rolniczą, nie będąc właścicielami ziemi. Okazało się więc, że aby otrzymać płatności obszarowe, nie jest koniecznym zakup nieruchomości. Umowy dzierżawne takie uprawnienia dają także dzierżawcom. Można przypuszczać, iż to właśnie stało się powodem, dla którego dotychczasowi dzierżawcy gruntów nie są zainteresowani ich zakupem, a rolnicy częściej występują do oddziałów terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych z prośbą o dzierżawę gruntów a nie ich nabycie.

Przypuszczenie powyższe potwierdzają liczby. Od roku 2000 w żadnym półroczu Agencja nie wydzierżawiła takiej ilości gruntów jak w pierwszym półroczu 2004 roku (Zestawienie 1.)

W związku ze wzrostem zainteresowania dzierżawą należy przypuszczać, że 2004 zmniejszać się będzie liczba gruntów wycofanych z dzierżawy. Dane za pierwsze półrocze 2004 roku w stosunku do trzech poprzednich lat wydają się to potwierdzać (Tabela 2).

Już od roku 2001 wyraźna jest spadkowa tendencja gruntów „wypadających” z dzierżawy. Zasadniczym powodem takiego wycofywania jest rozwiązanie umów dzierżawnych (w roku 2003 – 576,1%). Wśród nich dominuje rozwiązanie umowy na wniosek dzierżawcy – 53,4%. W niewielkiej jedynie części za-

kończenie umowy dzierżawy wiąże się z nabyciem gruntu przez dotychczasowego dzierżawcę. Według stanu na koniec 2003 roku, w ten sposób dzierżawcy nabyli 279 tys. ha gruntów – tj. 41,3% gruntów objętych rozwiązaniem dzierżawy na wniosek dzierżawcy.

Zestawienie 1. Grunty wydzierżawione ogółem w latach 2001-2004 z uwzględnieniem okresów półrocznych

	Wydzierżawiono w półroczach w tys. ha						
	2001		2002		2003		2004
	I	II	I	II	I	II	I
Ogółem	66050	70584	53626	47178	52076	80273	95935

Źródło: Dane Agencji Nieruchomości Rolnych.

Od roku 2001 zaobserwować można także spadek rozwiązywania umów z winy dzierżawcy. Powyższe fakty mogą więc świadczyć o umacnianiu się dzierżawy jako formy zagospodarowania mienia państwowego w rolnictwie.

Tabela 2. Zmiany w dzierżawach w latach 2001-2003 i w I półroczu 2004 (w tys. ha)

Wyszczególnienie	Stan na koniec 2003 roku	w			
		2001	2002	2003	W I pół. 2004 r
Grunty wycofane z dzierżawy	2212,6	248,9	204,3	198,1	81,3
- w tym na skutek:					
1) wykonania (umów wygasłych)	365,9	27,1	19,5	28,7	19,4
1) wyłączenia części gruntów	358,3	47,1	53,2	51,3	15,8
2) rozwiązania umów w tym:	1263,4	175,0	131,6	118,1	46,1
a) z winy dzierżawcy	544,4	87,7	70,9	42,4	24,0
b) na wniosek dzierżawcy	675,0	74,0	57,9	71,4	22,0
w tym: z powodu nabycia dzierżawionych gruntów w ramach pierwszeństwa	279,1	25,4	24,3	26,4	12,3

Źródło: A. Szczurówna: Wydzierżawiono wyjątkowo dużo. <http://www.anr.gov.pl> z dnia 27.07.2004.

W związku z faktem, że w ostatnich latach zaledwie 9-10% gospodarstw rolnych wykazywało zdolność do akumulacji [7, s. 36] trudno przypuszczać, że bez pomocy finansowej ze strony państwa wzrośnie zainteresowanie nabyciem ziemi przez polskich rolników. Możliwości takie stwarzają środki finansowe z funduszy strukturalnych skierowane na wzrost efektywności gospodarstw rolnych. Wynegocjowany dwunastoletni okres przejściowy na zakup ziemi rolniczej powinien umożliwić polskim rolnikom skorzystanie ze środków strukturalnych, nabycie gruntów, a tym samym wzrost siły ekonomicznej gospodarstw i perspektyw rozwojowych.

W stanowisku negocjacyjnym Polska zgłosiła w ramach pomocy państwa rolnictwu, utrzymanie w latach 2004-2006 dopłat do oprocentowania niektórych kredytów udzielanych na cele inwestycyjne. Osoby zainteresowane powiększeniem istniejącego gospodarstwa lub utworzeniem nowego mogą w chwili obecnej skorzystać z czterech preferencyjnych linii kredytowych z dopłatą ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa [12].

1) Kredyt na zakup gruntów rolnych- może być przeznaczony na utworzenie nowego lub powiększenie już posiadanego gospodarstwa do powierzchni 300 ha użytków rolnych: Minimalna powierzchnia gospodarstwa nowotworzonego nie może być mniejsza niż średnia w danym województwie. Dolne ograniczenia obszarowe mają na celu zapobieganie dalszemu rozdrabnianiu struktury obszarowej gospodarstw.

Ograniczenie kwoty kredytu do wysokości 80% ceny umownej gruntów (nie więcej jednak niż 4 mln zł), minimalne stopy procentowe płacone przez kredytobiorcę na poziomie 1,2% w skali roku, 15-letni okres udzielenia kredytu i 2-letni okres karencji, wydają się być korzystnymi warunkami z punktu widzenia kredytobiorcy.

2) Kredyt na utworzenie lub urządzenie gospodarstw rolnych przez osoby, które nie przekroczyły 40 roku życia – charakteryzuje się podobnymi warunkami jak kredyt na zakup gruntów rolnych. Poza nimi młodzi rolnicy mogą ubiegać się o kredyt m.in. na budowę obiektów gospodarczych, zakup majątku trwałego i obrotowego czy inwestycje infrastrukturalne w obrębie gospodarstwa.

3) Kredyt na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego w ramach programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa – może być przeznaczony między innymi na zakup własności lub prawa wieczystego użytkownika gruntów rolniczych. Kwota kredytu nie może przekraczać 95% wartości nakładów inwestycyjnych lub kwoty 4 mln zł, okres spłaty wynosi 15 lat, okres karencji – 3 lata.

4) Kredyt na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 roku – przeznaczony dla rolników indywidualnych w rozumieniu cytowanej ustawy. Kredyt może być przeznaczony głównie na zakup gruntów rolnych w celu:

- utworzenia nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych nie mniejszej niż średnia w danym województwie wg GUS i nie większej niż 300 ha,
- powiększenie gospodarstwa rolnego mającego powierzchnię co najmniej 1 ha użytków rolnych do powierzchni użytków rolnych nie mniejszej niż średnia w danym województwie i nie większej niż 300 ha.

Korzystne warunki udzielenia kredytu powinny zachęcać do nabywania i powiększania gospodarstw. Kwota kredytu może być udzielona do wysokości 90% ceny umownej gruntów rolnych (nie więcej niż 4 mln zł), okres spłaty wynosi maksymalnie 20 lat, okres karencji w spłacie kredytu – 2 lata.

Zainteresowaniu nabywaniem ziemi rolniczej może sprzyjać instrument wspierania zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, przewidziany w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Inwestycje w gospodarstwach rolnych, związane także z zakupem ziemi mogą uzyskać dofinansowanie z Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Pomoc finansowa polegać będzie na refinansowaniu części poniesionych kosztów projektu (maksymalnie od 50% do 65% w zależności od wieku rolnika i położenia gospodarstwa).

6. UWAGI KOŃCOWE

Zainteresowanie nabywaniem ziemi rolniczej przez polskich producentów rolnych po integracji z Unią Europejską nie wzrosło, zauważalne zmiany charakteryzują jednak dzierżawy. Te cieszą się coraz większym powodzeniem.

Zasadnym, w związku z tym, wydaje się być utrzymanie i rozwijanie na gruntach skarbowych systemu dzierżaw rolniczych, nad którymi nadzór właścicielski sprawowałaby instytucja zajmująca się gospodarką ziemią rolniczą (ANR). Dzierżawa jest korzystną formą użytkowania ziemi zarówno dla dzierżawcy – bo nie jest wymagane posiadanie takich zasobów kapitałowych jak w przypadku nabycia gruntów, jak również dla Skarbu Państwa, ponieważ zapewnia długotrwały dopływ środków finansowych w postaci czynszów. Praktyka wielu krajów (np. Holandii) dowodzi, że ziemie cenne z makroekonomicznego punktu widzenia, pozostają własnością Skarbu Państwa, i są jedynie wydzierżawiane prywatnym użytkownikom. Taka forma ich zagospodarowania umożliwia „czuwanie” przez instytucję reprezentującą właściciela czyli Skarb Państwa nad prawidłowym wykorzystaniem gruntów, które stanowią dobro ogólnospołeczne.

W Polsce brak jest ustawy regulującej rynek dzierżaw rolniczych. Prace w kierunku określenia uregulowań prawnych takiej formy gospodarowania powinny być niezwłocznie podjęte.

Ustawa o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia umożliwia przekazanie gruntów skarbowych V i VI klasy bonitacyjnej Lasom Państwowym. Ze względu jednak na znaczne ich rozproszenie i rozdrobnienie Lasy Państwowe często nie są zainteresowane ich nabyciem. Należałoby wprowadzić możliwość nabycia takich gruntów przez rolników polskich i to jeszcze w czasie obowiązywania 12-letniego okresu przejściowego. Cena tych gruntów powinna z jednej strony uwzględniać ich niską jakość, a z drugiej fakt uzyskiwania przez rolnika korzyści z zalesiania gruntów. Zainteresowanie nabyciem takich gruntów będzie jednak dopiero wtedy, gdy środki finansowe przeznaczone na program zalesiania okażą się możliwe do uzyskania przez wszystkich zainteresowanych a gminy posiadać będą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

LITERATURA

1. Burgering F.A., *Zakup nieruchomości w państwach Unii Europejskiej*, „Nieruchomość, prawo, rynek”, 2001, nr 4.

2. Kołodziej A., *Nabywanie gruntów rolnych*, „Agroprzemiany”, 2001, nr 3.
3. *Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich, projekt skonsolidowany*, Warszawa 30 stycznia 2001.
4. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004-2006. Wyciąg z wersji roboczej*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002.
5. Sikorska A., *Integracja z Unią Europejską w ocenie polskich rodzin*. IERiGŻ, Komunikaty, raporty, ekspertyzy, Warszawa, z.468, 2001.
6. Solska J., Raport: *Trzęsienie ziemi*. „Polityka”, 2001, nr 50.
7. Sektorowy Program Operacyjny „*Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich*”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
8. *Sprzedaż gruntów Zasobu WRSP nie wzrosła*. <http://www.anr.gov.pl> z dnia 20.07.2004.
9. Urban M., *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, „Unia Europejska”, 2001, nr 12.
10. *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego*. Dz. U. Nr 64, 2003, poz.592.
11. Wilkin J., *Wyjątkowa instytucja polskiej transformacji*, „Agroprzemiany”, 2002, nr 2.
12. <http://www.arimr.gov.pl> z dnia 19.11.2004
13. <http://www.mswia.gov.pl> z dnia 08.05.2002