

Paweł Kraciński

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Proces prywatyzacji zasobu własności rolnej Skarbu Państwa

Wstęp

W artykule ukazano historię państwowego sektora rolnego. Przedstawiono zmiany w podejściu Państwa, do tego sektora na przestrzeni lat oraz przesłanki, które pojawiały się w okresie przełomu gospodarczego, uzasadniające podjęte dalej decyzje prywatyzacyjne. Przedstawiono instytucję, Agencji Nieruchomości Rolnych, której powierzono zadania związane z przekształceniami tego sektora. Scharakteryzowano liczbowo przyjęty zasób nieruchomości rolnych i jego rozdysponowanie na przestrzeni lat 1992–2012. Nacisk położono na trwały sposób rozdysponowania. Przekształcenia własnościowe mimo upływu lat nadal są tematem ważnym z badawczego, społecznego oraz gospodarczego punktu widzenia. Po dziś dzień zagadnienie budzi kontrowersje wśród zainteresowanych stron. Wśród nich możemy wyróżnić byłych właścicieli majątków ziemskich i ich spadkobierców, którzy zainteresowani są odzyskaniem ziemi bądź uzyskaniem rekompensat, druga natomiast strona to dzierżawcy i obecni właściciele chcący wykupić bądź dokupić grunty. Obok nich funkcjonują rolnicy indywidualni zainteresowani powiększaniem swoich przedsiębiorstw oraz inwestorzy prywatni i firmy chcące inwestować w grunty rolne jako lokatę kapitału. Piątą grupę stanowią byli pracownicy państwowych przedsiębiorstw często argumentujący iż ich interesy zostały pominięte w procesach przemian sektora. W zasobie ANR znajduje się około 1,8 mln ha gruntów, co ze względu na możliwości produkcyjne i wartość majątku stanowi o ważności zagadnienia dla gospodarki i społeczeństwa.

Cele, metody i źródła badań

Celem artykułu jest spojrzenie na problem przekształceń własnościowych zasobu własności rolnej Skarbu Państwa w Polsce. W tym celu sięgnięto do historii funkcjonowania sektora państwowego rolnictwa, a także przedstawiono jego stan w okresie przełomu gospodarczego uzasadniający podjęte wówczas

decyzje. W artykule zastosowano analizę literatury tematu. Dane odnośnie zasobu własności rolnej Skarbu Państwa zostały pozyskane z rocznych raportów Agencji Nieruchomości Rolnych.

Powstanie i rozwój sektora rolnictwa państwowego

Państwowe przedsiębiorstwa rolne istniały już w okresie międzywojennym. Przeważająca część rolnego majątku państwowego oddana była w dzierżawę. Ponad 70% nieruchomości podległych Ministerstwu Rolnictwa i Reform Rolnych znajdowała się w odpłatnym użytkowaniu [Dzun 2005].

Dekret PKWN o reformie rolnej z 6.09.1944 roku stwierdzał, iż ustrój rolny w Polsce oparty będzie na gospodarstwach chłopskich. Dekret wspominał również o pewnym zapasie wywłaszczanej ziemi na poczet tworzenia gospodarstw podległych państwu, które podnosiłyby kulturę rolną oraz rozwijały przemysł rolny. Miały być tworzone na obszarze całego kraju. Na terenach „odzyskanych” priorytetem stać się miało osadnictwo. Powojenne trudności w zaopatrzeniu ludności w żywność spowodowały zmianę tej koncepcji. Na początku 1946 roku stworzono Państwowe Nieruchomości Ziemskie (PNZ). Do PNZ włączono większość państwowych nieruchomości rolnych. Obok PNZ występowały gospodarstwa będące własnością istniejących przed wojną Państwowych Zakładów Chowu Koni (PZChK) oraz powstałych na mocy Dekretu z 8.09.1946 roku Państwowych Zakładów Hodowli Roślin. Na koniec 1948 roku ukształtowała się struktura gospodarstw państwowych, w której 4823 przedsiębiorstw należało do PNZ, 164 zorganizowane były w ramach PZHR oraz 93 pod zwierzchnictwem PZChK. Obok wymienionych zakładów istniały 2472 gospodarstwa podległe innym resortom. Dnia 25.03.1949 roku utworzono decyzją ministra Jana Dąbaj-Kocięła Centralny Zarząd Państwowych Gospodarstw Rolnych. Działał on jako państwowe przedsiębiorstwo prowadzone w ramach planów gospodarczych według zasad rachunku gospodarczego. Podporządkowano mu PNZ, PZChK i PZHR. W latach 50. rozbudowywano struktury organizacyjne i wzmacniano rolę administracji centralnej. W wyniku tych działań powołano w 1951 roku Ministerstwo Państwowych Gospodarstw Rolnych. Przekazano mu uprawnienia (odnośnie PGR) Ministerstwa Rolnictwa oraz Centralnego Zarządu PGR. Kolejne zmiany organizacyjne prowadziły do rozbudowy administracji oraz większej centralizacji. W wyniku ewoluowania systemu zarządzania PGR powstała rozbudowana, trudno sterowalna struktura, w której decyzje podejmowane były na szczeblu centralnym. Gospodarstwa nie miały wpływu na strukturę zasiewów, inwestycje czy zaopatrzenie i zbyt. Owocowało to brakiem zainteresowania poprawą efektywności gospodarowania ze strony zarządzających i pracujących

w przedsiębiorstwach. Droga decyzji nim dotarła do jednostek wykonujących, wiodła przez pięć szczebli podporządkowania. Był to czas intensywnego rozwoju przemysłu i na ten cel państwo przeznaczało znaczne środki. Rozwój rolnictwa był na drugim planie.

W latach 50. nastąpiła zmiana form organizacji gospodarstw. Gospodarstwa PGR skupiane były w zespołach. Liczyły po kilka gospodarstw niebędących na wewnętrznym rozrachunku. Osobowość prawną posiadały okręgowe zarządy PGR i to one pełniły funkcję przedsiębiorstw. W 1951 roku nadano osobowość prawną zespołom PGR. Zarządy PGR stały się jednostkami administracyjnymi. W okresie realizacji planu 6-letniego (1950–1956) następował drenaż środków pieniężnych ze wsi. Podatki rolne, przymusowe kontyngenty, jak również narzucone niskie ceny owocowały spadkiem bodźców ekonomicznych w gospodarstwach indywidualnych. Ziemie ich wchłaniały PGR. Przyjmowały często niewielkie działki oddalone od ośrodków gospodarczych. Potrzeby żywnościowe wymagały wzrostu produktywności sektora państwowego wobec zmniejszenia go w sektorze indywidualnym. W warunkach tamtych lat trwała była deficytowość przedsiębiorstw państwowych. W okresie pierwszej pięciolatki została zagospodarowana ziemia rolna, jednak wyniki uzyskiwane przez sektor państwowy były niższe niż zamierzone. PGR zajmowały 12,6% powierzchni użytków rolnych, a wytwarzały jedynie 11,9% produkcji towarowej [Jaworski 1999].

W 1956 roku zlikwidowano Ministerstwo PGR. Nadzór nad przedsiębiorstwami powrócił do Ministerstwa Rolnictwa, w którym utworzono Generalną Dyрекcyję PGR, przekształconą później (1959 r.) w Generalny Inspektorat. Zmiana była odpowiedzią na głosy nakazujące odbiurokratyzowanie PGR. W końcu lat 50. zmieniła się polityka wobec państwowych gospodarstw. Dostrzeżono, iż kierujący powinien być zainteresowany wynikami produkcji, jak i mieć wolną rękę w podejmowaniu decyzji o swojej jednostce. Takie podejście doprowadziło, iż PGR po kilku latach zaczęły przynosić zyski. W tym okresie nie otrzymywały dotacji. Wyjątkiem było dotowanie działalności mających znaczenie dla całego rolnictwa (hodowla roślin, zwierząt zarodowych). W drugiej połowie lat 50. przedsiębiorstwa zmniejszyły swoją powierzchnię. Zwracały do Państwowego Funduszu Ziemi część działek, które były mało atrakcyjne lub niekorzystnie ulokowane, a do których przyjęcia zmuszane były w latach wcześniejszych. W latach 60. zmieniła się sytuacja podstawowej jednostki organizacyjnej. Gospodarstwa wchodzące w skład zespołów uzyskały osobowość prawną. Wzrósł udział PGR w strukturze użytkowania ziemi. W polityce rolnej przyjęto koncepcję pegeeryzacji czyli uspołecznienia rolnictwa. Po nieudanej próbie kolektywizacji przez spółdzielnie w latach 50., postawiono na rozwój PGR. Od połowy lat 60. narastały tendencje koncentracji PGR. Rosła

powierzchnia przedsiębiorstw, z 901 ha (3121 PGR) w 1970 roku do 3703 ha (947 PGR) w 1980 roku. Tworzyły się wielozakładowe przedsiębiorstwa [Runowski, Ziętara 2005]. Liczba gospodarstw rolnych spadła z 3969 w 1974 roku do 1719 w 1978 roku [Dzun 2005]. Od 1976 roku zaczęto tworzyć kombinaty rolne. Przedsiębiorstwa, które weszły do kombinatu stawały się zakładami i były na własnym rozrachunku gospodarczym. W latach 70. zaznaczyła się w gospodarce tendencja do dalszej centralizacji zarządzania. Podporządkowano PGR władzy centralnej. Dążono do uzyskania silnego wpływu na dalszy rozwój PGR. Zrodziło to jeszcze większą biurokrację. Tworzono na najwyższych szczeblach komórki organizacyjne, które poprzez analogie przechodziły do niższych szczebli. Wydawano nakazy, decyzje, które wędrując do jednostek podstawowych ulegały zniekształceniu. W latach 60. i 70. nastąpił znaczący przyrost majątku w sektorze rolnictwa państwowego. Był to majątek produkcyjny, jak i nieprodukcyjny. Konieczność dbałości o sprawy socjalno-bytowe pracowników PGR pociągała za sobą często duże inwestycje nieprodukcyjne. Rozbudowano system dotacji oraz preferencyjnego kredytowania PGR. Przy niektórych inwestycjach umorzenia sięgały 60–90% pożyczonych kwot [Jaworowski 1999]. Na przełomie lat 70. i 80. zauważyć można było procesy dekoncentracji. Dowodem na to może być wzrost liczby gospodarstw z 1719 w 1978 roku do 2776 w 1981 roku [Dzun 2005]. W latach 80. przemiany organizacyjne PGR przebiegały pod wpływem nowej polityki rolnej, którą spowodowały protesty społeczne z 1980 roku. Domagano się poprawy efektywności, samodzielności podstawowych jednostek produkcyjnych, a także usługowego charakteru względem całego rolnictwa. Wprowadzanie w życie reformy 3S (samodzielność, samorządność, samofinansowanie) zlikwidowało ogniwo pośrednie między organem założycielskim a przedsiębiorstwem. Wszystkie PGR za wyjątkiem gospodarstw nasiennych oraz hodowlanych zostały podporządkowane wojewodom. Od 1982 roku PGR działały jak inne przedsiębiorstwa państwowe. Reforma zakładała, że przedsiębiorstwa prowadzić będą działalność inwestycyjną na podstawie wysokości wypracowanych środków, które uzupełniać mogły kredytem na komercyjnych warunkach. W praktyce okazało się inaczej. Nie został zlikwidowany system dopłat. Kredyty udzielane PGR również nie były komercyjne. Bankructwa przedsiębiorstw były rzadkością. Dodatkowym problemem w latach 80. był brak na rynku środków produkcji, który utrudniał działalność przedsiębiorstw.

Zmienność polityki względem państwowego sektora rolnego nie miała pozytywnego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, gdyż powodowała niestabilność otoczenia prawnego. Narzucanie decyzji z góry utrudniało funkcjonowanie i mogło być przyczyną niedostosowania produkcji do posiadanych warunków.

Przesłanki przekształceń własnościowych sektora rolnictwa państwowego

Na początku lat 90. ubiegłego wieku pojawiały się przesłanki do przekształceń własnościowych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Wiele słabości tych przedsiębiorstw ujawnionych w wyniku przemian systemowych w gospodarce polskiej przemawiało za rozpoczęciem procesu przekształceń własnościowych. Wyróżnić można kilka typów przesłanek: prawne, ekonomiczne, organizacyjne oraz inne [Ziętara 2005]. Wśród prawnych przesłanek wskazać należy, iż właścicielem mienia państwowych gospodarstw rolnych był Skarb Państwa. Funkcje właścicielskie pełniły organy administracyjne w postaci Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz wojewodów. Ograny administracji nie były dobrymi gospodarzami. Łączenie funkcji administracyjnych oraz nadzoru właścicielskiego pociągało ryzyko nadużyć oraz kierowania się politycznym, a nie gospodarczym interesem. Ustawa z dnia 25.09.1981 roku o przedsiębiorstwie państwowym i o samorządzie załogi przyznawała prawo do podziału zysku pracownikom. Organ samorządu załogi – rada pracownicza decydował o podziale zysku przedsiębiorstwa. Jeśli w przedsiębiorstwie pojawiła się strata, jej pokryciem obciążano Skarb Państwa. Taka polityka wobec przedsiębiorstwa w przekonaniu autora nie mogła stać się odpowiednim bodźcem do racjonalnego gospodarowania. W żadnym kraju nie było takiej samodzielności przedsiębiorstwa państwowego [Bałtowski 2002]. Wspomniana ustawa dała załogom wpływ na wybór dyrektora, tworzenie zarządzeń obowiązujących dyrekcję, a także podział zysku [Dzun 2005]. Takie rozwiązania nie sprzyjały przestrzeganiu dyscypliny finansowej. Do końca lat 80. nie dochodziło do rażących naruszeń interesów przedsiębiorstw. Załogi nie wykorzystywały swoich przywilejów by wyprowadzać zysk przedsiębiorstw. W przełomowym okresie lat 1989/90 rady pracownicze przeznaczały zysk na fundusz załogi, w tym fundusz premii [Runowski, Ziętara 2005]. Sprzyjała temu niepewność załóg co do przyszłości ich przedsiębiorstw. Zysk wypracowany przez PGR był „papierowy”. Wynikał z wzrostu wartości zapasów między bilansem otwarcia a zamknięcia. Dyrektorzy musieli zaciągać kredyty by spełnić żądania załóg. To pogarszało sytuację finansową przedsiębiorstw. Do prawnych przesłanek przekształceń własnościowych zaliczyć należy również system wynagrodzeń. Około połowy stanowiły wynagrodzenia w naturze [Runowski, Ziętara 2005]. Były to: nieodpłatne użytkowanie mieszkań, pracownicze działki rolne oraz inne deputaty.

Wśród przesłanek ekonomicznych należy przywołać to, iż na początku lat 90. sytuacja ekonomiczna państwowych gospodarstw rolnych uległa znacznemu pogorszeniu. W dniu 1 sierpnia 1989 roku uwolniono ceny produktów rolnych. Miało to dwa skutki. Wpłynęło na poprawę rentowności produkcji, stwarzając iluzję „dobrych czasów” dla rolnictwa, ale z drugiej spowodowało barierę popytu na produk-

ty. W styczniu 1990 roku urealnione zostały stopy procentowe oraz ograniczono dotacje. Znacznie pogorszyło to możliwości gospodarowania, gdyż przedsiębiorstwa państwowe korzystały z kredytów. W latach 1989–1990 państwowe przedsiębiorstwa rolne odnotowały zyski. Od 1991 roku osiągały straty (kolejno 655, 597, 529 mln zł) [Runowski, Ziętara 2005]. „Na koniec 1992 roku ponad 70% PGR utraciło zdolność do obsługi kredytu” [Runowski, Ziętara 2005]. W przypadkach utraty płynności finansowej przedsiębiorstw organ założycielski w postaci wojewody mógł zlikwidować przedsiębiorstwo z przyczyn ekonomicznych. Nie było to jednak częstym rozwiązaniem. Nierzadko sami pracownicy chcieli zlikwidowania zakładu pracy by otrzymać odprawy za zwolnienia grupowe. W takich zakładach sprzedawano majątek ruchomy i zaprzestawano produkcji. Majątek trwały zakładów ulegał degradacji, a załogi przechodziły na bezrobocie.

Do organizacyjnych przesłanek należy zaliczyć to, iż wprowadzono w państwowym rolnictwie model wielkoobszarowych, wielozakładowych gospodarstw rolnych. Miało to przynieść korzyści skali. Na skutek decyzji administracyjnych powstawały duże jednostki w oderwaniu od przesłanek ekonomiczno-organizacyjnych. Nie udało się w nich uzyskać korzyści skali. Wśród innych przesłanek wymienić można zagrożenie korupcją. Na początku lat 90. w obliczu niepewności i chaosu spowodowanego zmianą systemu gospodarczego wśród kadr kierowniczych nastąpiło osłabienie zasad etycznych. Rozwijający się prywatny handel stwarzał pokusy nadużyć. Kolejną przesłanką przekształceń była „dzika prywatyzacja”. Polegała ona na tym, iż decyzją organu założycielskiego ziemia oraz zabudowanie PGR przekazywano do Państwowego Funduszu Ziemi, który znajdował się we władzy naczelników gmin. Ziemia przekazana do PFZ mogła zostać sprzedana na korzystnych warunkach. Środki obrotowe oraz trwałe ruchome upłynniane były przez władzę przedsiębiorstwa, w rezultacie czego po PGR zostawał wpis do rejestru przedsiębiorstw oraz zobowiązania.

Prawne podstawy przekształceń własnościowych

Do aktów prawnych regulujących przekształcenia własnościowe w rolnictwie zaliczyć należy:

- ustawę o przedsiębiorstwie państwowym i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z dnia 25.09.1981 roku [Dz.U. nr 24/1981],
- ustawę o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z dnia 13.07.1990 roku [Dz.U. nr 85/1999],
- ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i o zmianie niektórych ustaw z dnia 19.10.1991 roku wraz z nowelami [Dz.U. nr 59/1996].

Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym z 1981 roku dawała możliwość podziału przedsiębiorstwa oraz jego likwidacji z przyczyn ekonomicznych. Mienie przedsiębiorstwa można było sprzedać lub wnieść do innego przedsiębiorstwa. Ograny założycielskie do 1990 roku nie korzystały z możliwości likwidacji przedsiębiorstw, po tym roku wykorzystywały tę opcję w niewielkim stopniu. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych miała stać się podstawą przekształceń własnościowych, także w rolnictwie. Umożliwiała prywatyzację drogą bezpośrednią oraz pośrednią. Pośrednia prywatyzacja polegała na przekształceniu w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, a następnie udostępnienie praw z akcji. Bezpośredni sposób prywatyzacji zakładał likwidację przedsiębiorstwa, a potem sprzedaż w całości lub poszczególnych częściach, wniesienie do spółki lub oddanie w dzierżawę. Ustawa nie spełniła swej funkcji, gdyż zapisy zawarte w niej nie uwzględniały specyfiki rolnictwa. Prywatyzację drogą kapitałową uniemożliwiała niska rentowność kapitału zainwestowanego w rolnictwie. Bezpośrednia prywatyzacja narzucała warunki, których potencjalni dzierżawcy nie byli w stanie spełnić. Osoby zainteresowane wydzierżawieniem mienia musiały zgromadzić 20% funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa. Dodatkowo odpłatność za użytkowanie mienia państwowego miała wynosić 0,75 stopy kredytu refinansowego NBP. Te warunki były trudne do spełnienia w produkcji rolnej. Tylko pięć przedsiębiorstw podjęło próbę prywatyzacji tą metodą. Dwie z firm zakończyły ten proces sukcesem. Podstawą przekształceń własnościowych w rolnictwie stała się ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ustawa stwierdza, iż właścicielem mienia jest Skarb Państwa. W celu zagospodarowania majątku powołano Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Agencji nadano osobowość prawną i zobligowano do kształtowania polityki rolnej. Z chwilą wejścia w życie ustawy zlikwidowano w sensie prawnym państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. AWRSP przejęła mienie likwidowanych przedsiębiorstw i ustanowiła w nich tymczasowy zarząd. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i o zmianie niektórych ustaw z 19.10.1991 roku wraz z nowelami miała być próbą kompromisu między innymi koncepcjami zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa. Koncepcje te to:

- 1) komercjalizacja – pozostawienie przedsiębiorstw w formie państwowej; zakładała, iż PPGR zostaną przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa lub oddane w administrowanie na podstawie kontraktu menedżerskiego;
- 2) prywatyzacja poprzez akcjonariat pracowniczy; nieruchomości rolne miały zostać wydzierżawione pracownikom;
- 3) prywatyzacja poprzez likwidację, podział i przepływ majątku do gospodarstw rodzinnych;
- 4) reprivatyzacja – zwrot majątku PPGR byłym właścicielom lub ich spadkobiercom.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa/Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa powstała na mocy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19.10.1991 roku. Powołano ją, by przejęła, zrestrukturyzowała i zagospodarowała państwowe mienie rolne. Wśród tego majątku były zlikwidowane wspomnianą ustawą PGR, grunty wchodzące w skład PFZ, a także inne mienie rolne będące własnością Skarbu Państwa. Państwo powierzyło agencji wszystkie swoje prawa wobec przejętego majątku. Otrzymała swobodę (w granicach określonych przez ustawę) w dysponowaniu majątkiem. Musiała prowadzić przekształcenia bez dofinansowania zewnętrznego. Przedsiębiorstwa rolne zmuszone były podporządkować się procesom restrukturyzacyjnym prowadzonym przez państwową Agencję. W tym celu zlikwidowano je formalnie oraz prawnie. Agencja napotkała w swej działalności wiele utrudnień. Musiała szybko przejąć mienie. Ustawa narzuciła jej termin do końca 1993 roku. Proces przejmowania mienia zakończono w 1995 roku (dotyczy PGR). Przejęty majątek musiano zrestrukturyzować. Dokonywano tego by ułatwić zagospodarowanie mienia. Program restrukturyzacyjny tworzony był przez tymczasowego zarządcę oraz AWRSP. Dążono w nim do zniwelowania sztucznej koncentracji ziemi w przedsiębiorstwach. Oddzielano sferę socjalną od produkcyjnej. Tam, gdzie były ku temu warunki, tworzono działki na powiększenie gospodarstw indywidualnych. Wyłączano także grunty na inne potrzeby, tj. budowę autostrad czy zalesianie. W działaniach restrukturyzacyjnych zwracano uwagę na zachowanie jak największej miejsc pracy. Dużym problemem, przed rozwiązaniem którego stanęła AWRSP, było zadłużenie PGR. Wraz z majątkiem agencja przejęła 1989,3 mln zł zobowiązań [Runowski, Ziętara 2005]. Konsekwentnie realizowano program oddłużania przedsiębiorstw. Największe zobowiązania wystąpiły wobec BGŻ. Wydano obligacje na rzecz umorzenia zobowiązań wobec banków, które AWRSP sukcesywnie wykupywała. Po blisko dziesięciu latach działalności Agencja uporała się z przejętym zadłużeniem.

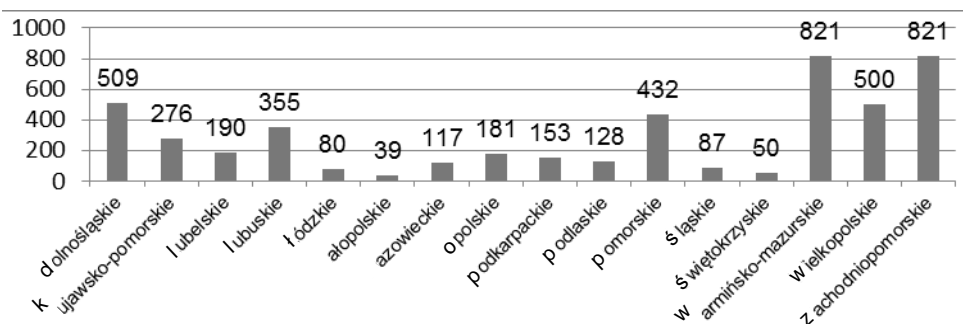
Kolejną trudnością było gospodarowanie mieniem. Agencja powoływała tymczasowego zarządcę do czasu zagospodarowania mienia. Sprawowała nadzór właścicielski nad czasowo zagospodarowanym mieniem. Wykonywała prace zabezpieczające mienie, aby zapobiec degradacji środków trwałych i umożliwić prowadzenie działalności produkcyjnych przyszłym gospodarzom. AWRSP była często atakowana i wykorzystywana w walce politycznej. Na fakt ten wpływały sprzeczne oczekiwania środowisk zainteresowanych państwowym majątkiem rolnym. Załogi PGR uważały, że Agencja oddłuży je i umożliwi dalsze funkcjonowanie. Liczyły, że zreformowane PGR będą mogły funkcjonować w gospodarce rynkowej. Rolnicy uważali, iż po likwidacji przedsiębiorstw rolnych będą

mogli zakupić na dogodnych warunkach ich ziemię. Niektórzy z rolników liczyli także na rozparcelowanie i ofiarowanie rolnikom ziemi PGR za darmo. Banki spodziewały się szybkiej i całościowej spłaty zobowiązań PGR. Było to niemożliwe ze względu na skalę zadłużenia, które przekroczyło wartość środków oborowych. Dawni dziedzice, a także ich spadkobiercy wiązali nadzieje na zwrot majątków ziemskich znacjonalizowanych przez państwo [Jaworowski 1999]. Z upływem lat i postępującym zagospodarowaniem mienia na Agencję nakładano nowe obowiązki. Agencja uzyskała prawo wpływania na prywatny obrót ziemią w celu wspierania rozwoju rodzinnych gospodarstw. Od lipca 2003 roku zmieniono nazwę na Agencję Nieruchomości Rolnych. Od tego czasu realizuje ona także zadania zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Na mocy nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 26.01.2007 roku nadzór nad ANR został przekazany Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Obecna struktura organizacyjna ANR reprezentowana jest przez 11 oddziałów terenowych. Pięć z nich posiada swoje filie.

Rozdysponowanie własności rolnej Skarbu Państwa

Agencja Nieruchomości Rolnych do 31.12.2012 roku przejęła 4,7 mln ha gruntów (rys. 1). Przeważająca część (80%) pochodziła ze zlikwidowanych PGR. Pozostały zasób pochodził głównie z Państwowego Funduszu Ziemi. Wraz z ziemią przejmowała również budynki i budowle niezwiązane bezpośrednio z produkcją rolną. Były to obiekty produkcyjne, jak i te niesłużące celom wytwórczym. Wśród nich było 336 tys. mieszkań, 2,1 tys. zespołów dworskich i pałacowo-dworskich, a także: suszarnie zbóż i zielonek – 989; gorzelnie, winiarnie i browary – 858; mieszalnie pasz – 717; obiekty socjalne i sportowe – 415; masarnie i rzeźnie – 269; hotele i zajazdy – 107 oraz inne. Najwięcej ziemi zostało przejęte w województwach zachodniopomorskim oraz warmińskomazurskim (po 820 tys. ha). Po 500 tys. ha zostało przejęte w województwach dolnośląskim oraz wielkopolskim, a 430 tys. w pomorskim. Wiązać to należy z tym, iż na tzw. „ziemiach odzyskanych” udział państwowej własności w rolnictwie był znaczny.

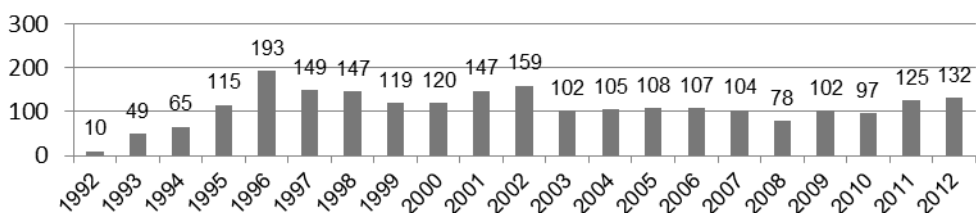
Najmniejszą ilość zasobu WRSP przejęto w województwie małopolskim (39 tys. ha) oraz świętokrzyskim (50 tys. ha). Te województwa cechują się największym rozdrobnieniem struktury agrarnej. Ostateczną formą zagospodarowania nieruchomości rolnych jest sprzedaż bądź nieodpłatne przekazanie uprawnionym ustawowo podmiotom. W początkowych latach działalności AWRSP sprzedaż szybko rosła (rys. 2) – z 10 tys. ha w 1992 roku do rekordowego poziomu wynoszącego blisko 200 tys. w 1996 roku.



Rysunek 1

Wielkość przejętego zasobu w poszczególnych województwach [tys. ha] według stanu na koniec 2012 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów ANR.



Rysunek 2

Wielkość sprzedaży gruntów [tys. ha] WRSP – dane dla kraju w latach 1992–2012

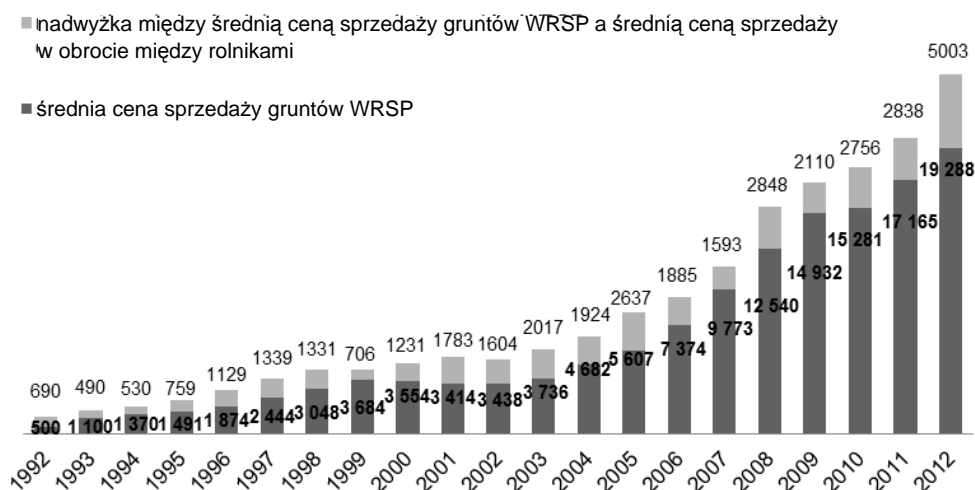
Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów ANR.

W latach 1997–2002 sprzedaż oscylowała w granicach 120–160 tys. ha a następnie od 2003 do 2010 w granicach 100 tys. ha rocznie. Od roku 2011 sprzedaż ponownie wzrosła, osiągając poziom 132 tys. ha w 2012 roku. W 2013 roku ANR planuje zaoferować do sprzedaży 200 tys. ha, przy prognozowanej sprzedaży na poziomie 125 tys. ha. Początkową dużą dynamikę wzrostu wyjaśnia fakt rozpoczęcia sprzedaży i dostępność nieruchomości. W kolejnych latach sprzedaż podtrzymywana była przez powroty nieruchomości z czasowych form zagospodarowania i korzystanie przez dzierżawców z ustawowego rozwiązania w formie pierwszeństwa zakupu. W przypadku sprzedaży zorganizowanych dużych jednostek Agencja brała pod uwagę interes pracujących tam pracowników oraz majątek trwały. Pierwotnie zainteresowanie rolników indywidualnych zakupem ziemi nie było duże. Pierwsza połowa lat 90. cechowała się dużą niepewnością gospodarczą, co mogło mieć na to wpływ. W ostatnich latach, gdy wartość ziemi znacznie wzrosła, poja-

wiło się zwiększone zainteresowanie ziemią tak rolników, jak i inwestorów. Ziemia stała się dla posiadaczy kapitału bezpieczną i zyskową inwestycją.

Zainteresowaniu inwestorów towarzyszył wzrost niezadowolenia rolników tak indywidualnych, jak i przedsiębiorców rolnych, którzy argumentowali, iż to uniemożliwia zakup ziemi oraz podwyższa jej cenę. Skala procederu obchodzenia przepisów nie jest dla autora znana, gdyż jest to zjawisko trudno mierzalne. Faktem jest, iż tzw. wykupy na słupa, czyli osobę mogącą startować w przetargach ograniczonych, jak podają media za zainteresowanymi, nie były przypadkami odosobnionymi.

Średnie ceny sprzedaży ziemi z zasobu WRSP systematycznie rosły (rys. 3). Tylko w latach 2000–2003 tendencja ta w niewielkim stopniu została zachwiana. Początkowo wzrost cen był powolny. Znaczna dynamika wzrostu cen miała miejsce od 2004 roku, czyli od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Ziemia podrożała ponad czterokrotnie od tego czasu. Trend powinien być zachowany do czasu zrównania się cen gruntów z krajami UE [Kraciński 2011]. Różnica między ceną sprzedaży w obrocie między rolnikami a ceną sprzedaży ziemi z zasobu WRSP była znacząca. Grunty z zasobu sprzedawane były taniej. Średnia cena sprzedaży nieruchomości agencyjnych stanowiła od 42% ceny uzyskiwanej w obrocie między rolnikami w 1992 roku do 88% w 2009 roku. W okresie dynamicznego wzrostu cen ziemi różnice malały. Ogólnie zarysowała się tendencja, iż z upływem czasu ceny dążyły do zrównania. Sytuację taką wyjaśnić można

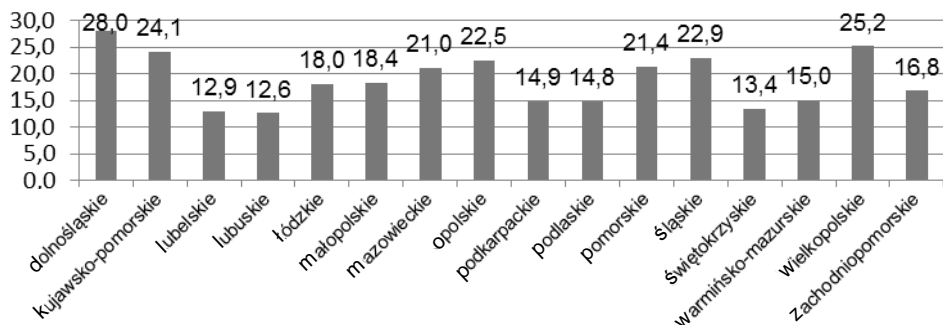


Rysunek 3

Średnia cena gruntów [zł] sprzedanych przez ANR w latach 1992–2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportów ANR.

tym, iż w początkowych latach podaż ziemi była duża, a jej lokalizacja różniła się od występowania popytu. Tam gdzie były gospodarstwa indywidualne, zainteresowane zakupem, nie było gruntów. Mówiąc o cenie ziemi rolniczej, nie sposób nie zwrócić uwagi na jej zróżnicowanie. Cena zależy od jakości, lokalizacji oraz od występującego popytu. Średnie ceny gruntów osiągnięte w 2012 roku w zależności od województw prezentuje rysunek 4.



Rysunek 4

Średnie ceny gruntów* w poszczególnych województwach sprzedanych przez ANR w 2012 roku

*Bez gruntów zabudowanych lub o specyficznym charakterze (np. ze złożami kopalini, pod wodami itd.), a także gruntów nierolnych oraz z wyłączeniem transakcji o ekstremalnych wartościach ceny za 1 ha.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportów ANR.

Najwyższe wartości transakcji tradycyjnie osiągane są w województwach dolnośląskim (28 tys./ha), wielkopolskim (25 tys./ha) oraz kujawsko-pomorskim (24 tys./ha). Są to tereny, średnio ujmując, o dobrej jakości użytków rolnych, z silnym rolnictwem indywidualnym. Najniższe ceny osiągnięto w województwie lubuskim (12,9 tys./ha), charakteryzującym się gorszymi warunkami naturalnymi i słabiej rozwiniętym rolnictwem indywidualnym. W województwach, w których ziemi z zasobu było niewiele, a rolnictwo indywidualne cechowało się dużym rozdrobnieniem ceny również były niskie i wynosiły niespełna 13 tys. zł w województwie lubelskim oraz około 13,5 tys. zł w świętokrzyskim. Według autora, powodowane to było niskim popytem ze strony rolników indywidualnych, którzy nie mieli środków na powiększanie gospodarstw.

Łączna ilość sprzedanej ziemi do 31.12.2012 roku wyniosła 2,25 mln ha¹ (tab. 1). Najwięcej, bo 1 mln ha zostało sprzedane w grupie wielkości od 10 do 100 ha (tab. 1). W tej grupie średnia powierzchnia przypadająca na umowę sprzedaży wyniosła 27 ha. W grupie powyżej 100 ha sprzedano 840 tys. ha, a średnia wielkość sprzedaży przypadająca na umowę wyniosła 299 ha.

Tabela 1

Dane charakteryzujące sprzedaż WRSP do 31.12.2012 roku

Sprzedaż gruntów w grupach powierzchniowych [ha]				
do 1 ha	1,01–9,99 ha	10,00–99,99 ha	pow. 100 ha	łącznie
51 417	345 700	1 009 699	841 677	2 248 493
Liczba umów zawartych na sprzedaż gruntów z ZWRSP wg grup obszarowych				
do 1 ha	1,01–9,99 ha	10,00–99,99 ha	pow. 100 ha	łącznie
120165	105 154	37 394	2819	265 532
Średnia sprzedaż przypadająca na jedną umowę [ha]				
do 1 ha	1,01–9,99 ha	10,00–99,99 ha	pow. 100 ha	średnio
0,43	3,3	27	299	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportów ANR.

Średnia sprzedaż na umowę wyniosła 8 ha. Zawarto 265,5 tys. umów sprzedaży, najwięcej bo 120 tys. na najmniejsze arealy do 1 ha. W 2012 roku ANR najwięcej sprzedała w grupie 10–100 ha, bo aż 67 585 (52% sprzedaży). Średnia wielkość sprzedaży wyniosła 19,4 ha. Wskazuje to, iż w obecnej strukturze sprzedaży dominują działki mniejsze i średnie. Zgodnie z wytycznymi, ANR kierowała sprzedaż głównie na powiększenie istniejących gospodarstw indywidualnych. Wolumen sprzedaży działek powyżej 100 ha wyniósł 44 tys. ha przy zawarciu niespełna 200 umów. Cena sprzedaży w zależności od grup wielkościowych kształtowała się tak, iż najmniejsze i największe arealy były najdroższe (ok. 21 tys./ha). Największym odchyleniem od ceny średniej charakteryzowały się umowy z grupy powierzchniowej 1–10 ha. Zjawisko to trudno wyjaśnić. Przypuszczać można, iż w tej grupie znalazły się działki mniej atrakcyjne ze względu na jakość i lokalizację niż w przypadku pozostałych grup wielkościowych.

Na dzień 31.12.2012 roku do rozdysponowania pozostało 1,8 mln ha (tab. 3). Najwięcej nieruchomości rolnych pozostaje w województwach: zachodniopomorskim (350 tys. ha), wielkopolskim i dolnośląskim (250 tys. ha), warmińsko-mazurskim (210 tys. ha), pomorskim i lubuskim (140 tys. ha) oraz kujawsko-pomorskim (110 tys. ha). W tych siedmiu województwach znajduje się łącznie

¹ Jak wyżej.

Tabela 2

Dane charakteryzujące sprzedaż* WRSP w 2012 roku

Sprzedaż gruntów WRSP w grupach powierzchniowych [ha]					
do 1 ha	1,01–9,99 ha	10,00–99,99 ha	100,00–299,99 ha	pow. 300 ha	łącznie
2 390	15 945	67 585	26 704	17 963	130 587
Liczba umów zawartych na sprzedaż gruntów z ZWRSP wg grup obszarowych do 31.12.2012 roku					
do 1 ha	1,01–9,99 ha	10,00–99,99 ha	100,00–299,99 ha	pow. 300 ha	łącznie
5587	4848	2283	150	43	12 911
Ceny sprzedaży w grupach obszarowych [tys. zł/ha]					
do 1 ha	1,01–9,99 ha	10,00–99,99 ha	100,00–299,99 ha	pow. 300 ha	średnia
20,6	16,2	19,4	19,4	21,3	19,3

*Bez gruntów zabudowanych lub o specyficznym charakterze (np. ze złożami kopalin, pod wodami itd.), a także gruntów nierolnych oraz z wyłączeniem transakcji o ekstremalnych wartościach ceny za 1 ha.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportów rocznych ANR.

Tabela 3

Dane charakteryzujące zasób WRSP na dzień 31.12.2012 roku

Województwo	WRSP do rozdysponowania	WRSP pozostająca w dzierżawie	WRSP w innych formach nietwałego rozdysponowania	WRSP do rozdysponowania	Obce grunty
Dolnośląskie	244 469	187 135	11 295	45 359	680
Kujawsko-pomorskie	112 957	93 305	5 943	6 139	7 570
Lubelskie	51 181	33 842	2 373	14 931	35
Lubuskie	141 264	93 128	3 635	39 541	4 960
Łódzkie	23 666	14 355	1 888	7 055	367
Małopolskie	16 109	7 733	3 246	4 794	337
Mazowieckie	38 312	21 093	5 738	10 872	609
Opolskie	83 503	74 369	2 127	6 897	110
Podkarpackie	36 836	22 039	4 180	10 580	37
Podlaskie	41 304	28 520	2 149	9 532	1 103
Pomorskie	141 387	98 158	6 927	23 253	13 079
Śląskie	41 292	25 365	2 792	12 732	403
Świętokrzyskie	15 044	7 140	226	7 610	68
Warmińsko-mazurskie	212 356	159 483	10 329	35 038	7 506
Wielkopolskie	253 126	204 276	11 256	17 114	20 449
Zachodniopomorskie	347 915	250 744	17 616	67 826	11 730
Razem	1 800 721	1 320 684	91 721	319 271	69 044

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportów ANR.

ok. 1,5 mln ha, czyli ponad 80% zasobu. Istotną część WRSP stanowią grunty w nietrwały sposób rozdysponowane. Zasób jaki znajduje się w dzierżawie, zarządzaniu i administrowaniu to nieco ponad 1,4 mln ha. Blisko 320 tys. ha znajduje się w zasobie, ale do tej pory nie jest rozdysponowane. Większość może być zagospodarowana na cele rolnicze, jednak z pewnymi trudnościami. Z reguły są to grunty o gorszej jakości, niekorzystnym rozłogu bądź ukształtowaniu powierzchni. W zasobie wykazywane jest również 70 tys. ha gruntów, tzw. obcych, które Agencja przekazała innym podmiotom, ale które nie zostały jeszcze przyjęte.

Wnioski

Analizując historię państwowego sektora rolnego, wielokrotne zmiany polityki względem przedsiębiorstw, a także uwzględniając sytuacje ekonomiczną i prawną końca lat 80. XX wieku, należy stwierdzić, iż przyjęta koncepcja przekształceń własnościowych była odpowiednia. Sytuacja ekonomiczna oraz niedostosowanie przedsiębiorstw do działalności w gospodarce rynkowej nie pozostawiała decydom w tamtym okresie innych możliwości. Pamiętać należy o zadłużeniu sektora, które trzeba było regulować, oraz o tym, iż majątek ulegał degradacji. Przejęty majątek WRSP był systematycznie rozdysponowywany. W pierwszych latach ceny sprzedaży majątku były niskie, a wynikało to z braku zainteresowania ziemią i niepewności co do przyszłości polityki wobec WRSP. Ci przedsiębiorcy, którzy w owym czasie ryzykowali, dziś zbierają owoce swoich decyzji. Z biegiem lat, zwłaszcza od momentu wstąpienia Polski do UE, cena ziemi zaczęła szybko rosnąć. Rosnącemu popytowi rolników na ziemię towarzyszyło zainteresowanie inwestorów. Rosnące ceny i popyt przy malejącej podaży powodowały i powodują napięcia i emocje grup zainteresowanych. W ostatnich latach, gdy zasób ziemi kurczył się, wzrosła aktywność państwa nakierowana na transfer ziemi do gospodarstw indywidualnych, kosztem funkcjonujących na bazie zasobu WRSP przedsiębiorstw dzierżawiących ziemię. Ustawa z dnia 16.09.2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw politykę taką intensyfikuje. Istotą jej jest to, iż dzierżawcy gospodarujący na obszarze przekraczającym 428 ha otrzymali propozycję dobrowolnego wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni, która ma być przeznaczona przez Agencję do sprzedaży dla rolników indywidualnych. Jeśli przedsiębiorcy zgodzili się na takie rozwiązanie, będą mogli skorzystać z prawa pierwokupu w stosunku do części lub całości pozostałej nieruchomości. Jeśli nie przyjęli proponowanych rozwiązań, to zostali pozbawieni tego prawa. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w jednych rękach może

znajdować się nie więcej niż 500 ha. W przypadku zgody, przedsiębiorcy mają sześciomiesięczny okres na wskazanie działek, które chcieliby wyłączyć. Jeśli nie skorzystali z tego prawa, ANR sama proponuje rozwiązania. Rozwiązania takie nie są korzystne [Kraciński 2011]. Ukazują niestabilność systemu prawnego w stosunku do przedsiębiorców, co wzmaga niepewność prowadzenia działalności gospodarczej. Błędne są również w przekonaniu autora limity wskazujące wielkość gospodarstw. Państwo nie powinno ingerować tak głęboko w działalność przedsiębiorstw. Koncentracja ziemi powyżej 500 ha nie powoduje negatywnych konsekwencji. Dostrzec można korzyści płynące z obecności wielkoobszarowych gospodarstw wynikające z korzyści skali.

W wyniku procesu rozdysponowywania własności rolnej Skarbu Państwa powstały wielkotowarowe przedsiębiorstwa na bazie wykupionej od ANR ziemi. Funkcjonują nadal przedsiębiorstwa dzierżawiące ziemię, które z jakiś przyczyn nie mogły jej wykupić (np. roszczenia reprivatyzacyjne, brak środków), ich przyszłość skutkiem wprowadzanych rozwiązań wydaje się przesądzona. Rolnicy indywidualni dzięki sprzedaży ziemi mogli powiększać swoje gospodarstwa, co wpływało na poprawę struktury agrarnej. Zauważyć należy jednak, iż następowało to jedynie w rejonach o dużej kumulacji zasobu nieruchomości. Tam gdzie potrzeba ziemi z zasobu WRSP na powiększanie gospodarstw rolnych, tam jej nie ma. Najmniejsze ilości gruntów zostały przejęte w województwach małopolskim i świętokrzyskim, gdzie średnie wielkości gospodarstw wg GUS na 2012 rok wynoszą odpowiednio 5,5 i 3,9 ha. Widać na tym przykładzie rozdźwięk między chęcią wpływania na poprawę struktury obszarowej gospodarstw a możliwościami jakie zaistniały w wyniku procesu rozdysponowywania ZWRSP.

Literatura

- BAŁTOWSKI M. 2002: *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, PWN, Warszawa.
- DZUN W. 1991: *Państwowe gospodarstwa rolne w rolnictwie polskim w latach 1944–1990*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- DZUN W. 2005: *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- JAWOROWSKI J. 1999: *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 1999.
- KRACIŃSKI P. 2011: *Rozdysponowanie Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 1992–2009*, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Zeszyty Naukowe SGGW nr 87, s. 41–54
- Raporty roczne z działalności AWRSP/ANR z lat 1992–2008*, źródło: <http://www.anr.gov.pl> (dostęp: 3.03.2013 r.).

RUNOWSKI H., ZIĘTARA W., *Stan dotychczasowy i rekomendacje na przyszłość w procesie przekształceń własnościowych*, [w:] *Materiały Konferencyjne, Przekształcenia Własnościowe w Rolnictwie – 10 lat doświadczeń*, SGGW Warszawa 2002.

Ustawa z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 107 z 1991 r. poz. 464.

The process of privatization of Agricultural Property of the State Treasury

Abstract

This article presents policy towards State Farms in the XX century, and their economic and legal situation which led to rapid reforms in the sector. The land resource acquired by APA was described in numbers. The development of sales of the Agricultural Property of the State Treasury in the years 1992–2012 was presented and commented.

