

WŁODZIMIERZ DZUN

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa

Polskiej Akademii Nauk

Warszawa

ZMIANY SKALI WYKORZYSTANIA ZASOBÓW GRUNTÓW ROLNYCH W POLSCE W PROCESIE PRZEMIAN SYSTEMOWYCH I INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Gospodarowanie zasobami gruntów rolnych uwarunkowane jest przede wszystkim szeroko rozumianą polityką rolną. Rozpoczęte na przełomie lat 80. i 90. przemiany systemowe, a w szczególności odejście od dotowania żywności, zmiana rynku produktów rolnych z rynku producenta na rynek konsumenta, a także konieczność dostosowania się naszego rolnictwa do wymagań Wspólnego Rynku Rolnego UE (WRR UE) i wreszcie objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną UE (WPR UE) wprowadziło głębokie zmiany w tej polityce. Zakres celów stawianych przed rolnictwem znacznie się poszerzył. Podkreśla się, że rolnicy są nie tylko wytwórcami rynkowych produktów rolnych, ale także usług, które mają charakter dóbr publicznych (ochrona i waloryzacja krajobrazu, zachowanie różnorodności przyrodniczej i kulturowej). Zmienia się także zakres i hierarchia celów stawianych przed rolnikami jako producentami rolnymi. Od rolników oczekuje się już nie tylko coraz większej ilości i jak najtańszej produkcji rolnej, ale także bezpiecznej i o wysokiej jakości, jakiej domagają się społeczeństwa krajów rozwiniętych. Zwiększają się także znacznie oczekiwania wobec rolników jako producentów surowców dla pozarolniczych działów gospodarki. Można tu wskazać na coraz szersze wykorzystywanie surowców rolnych do produkcji paliw, do ogrzewania mieszkań, do produkcji materiałów budowlanych itp. Zasoby gruntów rolnych są natomiast ograniczone i zmniejszające się, a przy tym bardzo silnie zróżnicowane regionalnie. Gruntów rolnych ubywa nie tylko z racji rozwoju budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury, ale także z powodu ich degradacji. Jednocześnie coraz częściej właścicielami i użytkownikami ziemi rolniczej stają się osoby, które nabywają i przejmują grunty rolne w celach rezydencjalnych, rekreacyjnych, a niekiedy i handlowych (spekulacyjnych). Coraz większego znaczenia nabiera więc problem efektywnego zarządzania zasobami gruntów rolnych. Wydaje się, że podstawowym celem zarządzania tymi zasobami powinno być minimalizowanie ich ubytku z gospodarstw rolnych i efektywne ich wykorzystanie w ramach

tych gospodarstw. Nie mniej ważna jest także poprawa bardzo niekorzystnej struktury agrarnej naszego rolnictwa.

W artykule przedstawiono zmiany w skali wykorzystania gruntów rolnych z punktu widzenia realizacji produkcyjnego celu rolnictwa. Bardzo ważnym zagadnieniem jest także efektywność wykorzystania gruntów rolnych, ale to pozostawiono do odrębnej analizy.

Zasoby gruntów rolnych w Polsce¹

Według danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, powierzchnia gruntów rolnych, według definicji sprzed 2002 r. (bez gruntów w gospodarstwach rolnych pod budynkami, drogami, stawami i rowami), w Polsce po II wojnie światowej, a więc w nowych granicach, wynosiła nieco ponad 20,4 mln ha. Wraz z rozwojem gospodarczym kraju następowało zmniejszanie zasobów gruntów rolnych poprzez przeznaczanie ich pod budownictwo mieszkaniowe i gospodarcze, na cele infrastruktury, pod zbiorniki wodne, pod zalesienia i zadrzewienie itp. W pierwszych latach powojennych GUS nie wykazuje jednak większych zmian w powierzchni gruntów rolnych. Jednak już w latach 1960-1970 z zasobu gruntów rolnych w naszym kraju ubyło około 0,9 mln ha UR, a w latach 1970-1980 dalszych 0,4 mln ha. W rezultacie zasoby ziemi rolnej w 1980 r. zmalały do około 19,1 mln ha. Wyraźne zmniejszenie dynamiki ubytku gruntów rolnych nastąpiło w okresie trudności gospodarczych i w okresie transformacji systemowej. W latach 1985-1995 ubyło tylko nieco ponad 0,21 mln, a w następnym 10-leciu 1995-2005 około 0,27 mln ha gruntów rolnych. Jednocześnie należy zauważyć, że w latach 2002-2003 – prawdopodobnie w związku z przygotowaniem się do wejścia Polski do UE i spodziewanym wprowadzeniem dopłat bezpośrednich w systemie uproszczonym (dopłaty do obszaru UR) oraz związanym z tym porządkowaniem stanu ewidencji gruntów rolnych – odnotowano nawet wzrost powierzchni gruntów rolnych o 79 tys. ha (z 19162 do 19241), w tym gruntów ornych, użytków zielonych oraz sadów o 18 tys. ha (z 18462 do 18480). Kolejne wyraźne zmniejszenie powierzchni gruntów rolnych widoczne jest po wejściu Polski do UE. W latach 2005-2010 ubyło 0,225 mln ha, a więc nawet nieco więcej niż w latach 1970-1975 (0,221 mln ha).

¹ Przy analizie zasobów gruntów rolnych należy zwrócić uwagę, że:

- powierzchnia gruntów rolnych we władaniu jest to powierzchnia geodezyjna, obejmująca także grunty rolne nie wykorzystywane rolniczo;
- powierzchnia gruntów rolnych w użytkowaniu (użytki rolne) jest powierzchnią gruntów będących w faktycznym gospodarowaniu. Od połowy lat 90. dane o gruntach rolnych w użytkowaniu, podawane przez GUS, obejmują tylko grunty w gospodarstwach rolnych osób fizycznych i prawnych, nie obejmują natomiast gruntów rolnych nie stanowiących gospodarstw rolnych;
- w 2002 r. w związku z wprowadzeniem nowej ewidencji gruntów (spójnej ze stosowaną w UE), do użytków rolnych zaliczono grunty rolne zabudowane (508,9 tys. ha), grunty pod stawami (33,6 tys. ha) i pod rowami (157,5 tys. ha);
- do 2006 r. w danych dotyczących gruntów ornych, sadów, łąk i pastwisk będących w użytkowaniu nie ma rozróżnienia, czy są one dobrze czy źle użytkowane. Od 2007 r. do użytków rolnych zalicza się grunty orne, sady, łąki i pastwiska, utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, natomiast grunty orne, sady i trwale użytki zielone nie utrzymane w dobrej kulturze - do pozostałych użytków rolnych.

Tabela 1

Zmiany w zasobach gruntów rolnych w Polsce w latach 1985 – 2010 (w tys. ha)

Wyszczególnienie	1985	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2010
Grunty rolne ogółem ^a	18914	18805	18690	18558	19162	19241	19207	19148	18931
w tym: grunty orne, użytki zielone, sady	18914	18805	18690	18558	18462	18480	18461	18418	18193
zmiany	-188	-109	-115	-132	-96	+18	-19	-140	-225
zabudowane	-	-	-	-	509	571	552	527	530
pod stawami	-	-	-	-	191	190	194	50	70
pod rowami	-	-	-	-				152	138

^a We władaniu (w ujęciu geodezyjnym), do 2002 r. bez gruntów rolnych zabudowanych oraz pod stawami i rowami.

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Rocznika Statystycznego Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej 1986, GUS, Warszawa 1987; Rocznika Statystycznego Rolnictwa 2001, GUS, Warszawa 2002; Rocznika Statystycznego 2005, GUS, Warszawa 2005; Rocznika Statystycznego Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, GUS, Warszawa 2005; Rocznika Statystycznego Rolnictwa 2010, GUS, Warszawa 2011.

Brak jest dokładnych danych na temat konkretnych przyczyn ubytku gruntów rolnych i celów, na jakie były one przeznaczane. Pewną część tych ubytków stanowią formalne wyłączenia gruntów na cele nierolnicze, zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych (wyłączenia za odszkodowaniem). Jednak wyłączenia z tego tytułu były i są niewielkie. W latach 1970-1980 wynosiły one około 12-14 tys. ha rocznie. W następnych latach wyłączenia tego typu aż do drugiej połowy lat 90. wyraźnie malały, choć w ostatnich latach nieco wzrosły [6]. Należy także uwzględnić, że w rezultacie nieprawidłowej, a nierzadko rabunkowej działalności gospodarczej następuje także dewastacja i degradacja gruntów rolnych. Jednak w ostatnich dziesięcioleciach powierzchnia zdewastowanych i zdegradowanych gruntów wyraźnie zmniejsza się. Jest to rezultat bardziej racjonalnej gospodarki gruntami rolnymi, a także rekultywacji tego typu gruntów i przywracania ich do wykorzystania rolniczego (tab. 2).

Z przytoczonych i zawartych w tabeli 2 danych wynikałoby, że większość ubywających gruntów rolnych to wyłączenia nieformalne, realizowane przez samych rolników na różnego rodzaju cele nierolnicze. Pewien wpływ, aczkolwiek niewielki, na zmniejszanie zasobu gruntów rolnych miało także ich zalesianie. W tabeli 2 podano powierzchnię zalesianych gruntów rolnych i nieużytków rocznie. Udział gruntów rolnych wyłączonych na ten cel z użytkowania (użytków rolnych) w okresie poprzedzającym okres transformacji był jednak mały (w latach 1986-1990 – 7,7 tys. ha, a w 1990 r. – 1,6 tys. ha). W okresie poprzedzającym wejście Polski do UE wzrósł nieco, ale po wprowadzeniu dopłat bezpośrednich wyraźnie się zmniejszył.

Tabela 2

**Podawane przez GUS przyczyny zmian w zasobach gruntów rolnych w Polsce
w latach 1980-2009 (w tys. ha)**

Wyszczególnienie	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Grunty rolne wyłączone na cele nierolnicze	•	•	6,0	1,9	2,2	4,0	3,3
w tym użytki rolne ^a	14,5	6,7	4,3	1,4	1,5	2,8	2,1
Grunty zdewastowane i zdegradowane	109,3	103,7	93,7	72,2	71,5	65,0	62,1
Grunty zrehabilitowane	4,4	4,7	2,7	2,7	2,2	1,9	1,4
w tym na cele rolnicze	3,4	3,3	1,6	1,0	0,5	0,6	0,8
Grunty zagospodarowane	4,3	3,6	1,9	1,9	1,2	1,1	0,5
w tym na cele rolnicze	3,3	2,7	1,5	0,6	0,2	0,4	0,4
Grunty rolne i nieużytki zalesione	13,6	-	6,8	15,6	23,4	12,9	5,6

^a Tylko użytki rolne wyłączone na cele nierolnicze za odszkodowaniem, zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Źródło: Jak do tab. 1.

Podsumowując można stwierdzić, że Polska pod względem zasobów gruntów rolnych ma nadal stosunkowo duże potencjalne możliwości w realizacji celów stawianych przed rolnictwem. Na dzień 1 stycznia 2010 r. Polska dysponowała w ujęciu geodezyjnym 18,93 mln ha gruntów rolnych, z tego około 13,97 mln ha stanowiły grunty orne, około 0,29 mln ha sady, 2,29 mln ha łąki, 1,64 mln ha pastwiska i 0,74 mln ha grunty rolne inne (pod zabudowaniami, stawy, rowy). Należy zauważyć, że w Polsce duży odsetek ogólnej powierzchni kraju, bowiem aż 60,5%, stanowią grunty rolne, przy czym udział ten zmniejsza się bardzo wolno. W 1990 r. wynosił 60,1%, a w 2009 r. 58,2% według klasyfikacji obowiązującej do 2002 r. i 60,6% według klasyfikacji obowiązującej w UE. Pod tym względem z krajów UE-15 wyprzedzają nas tylko Wielka Brytania (64,2%), Irlandia (62,9%) i Dania (61,8%), zdecydowanie niższe wskaźniki mają natomiast pozostałe kraje, np. Niemcy – 47,8% oraz Francja – 54,6%.

Nieco odmiennie przedstawia się problem wyposażenia naszego kraju w zasoby gruntów rolnych w odniesieniu do liczby ludności. W latach 1950-2010, w związku z szybkim przyrostem liczby ludności i równoczesnym ubytkiem powierzchni gruntów rolnych (w ujęciu geodezyjnym), powierzchnia tych gruntów przypadająca na 1 osobę zmniejszyła się znacznie, z 0,82 do 0,48 ha. Pod względem tego wskaźnika Polska zajmuje średnie miejsce wśród krajów UE-15, jak i UE-27.

Natomiast zdecydowanie gorzej przedstawia się sytuacja w zakresie jakości gruntów rolnych². W Polsce gleby bardzo dobrej i dobrej jakości stanowią

² Jakość gruntów rolnych ocenia się według jakości gleb, położenia i ukształtowania terenu (rzeźby terenu), poziomu i rozkładu opadów, stosunków wodnych, a także zanieczyszczenia środowiska.

11,4%, a gleby słabej i bardzo słabej jakości 34,5%³. Procentowy udział gleb lekkich, a więc gleb słabych, w ogólnej powierzchni użytków rolnych jest w naszym kraju dwukrotnie większy niż średnio w Europie.

Melioracje rolne, w tym wodne, które w jakimś stopniu mogłyby poprawić tę niekorzystną sytuację, są w zastoju. Areal gruntów zmeliorowanych, po wzroście w latach 1970-1990 z 5,68 do 6,65 mln ha, po roku 1990 utrzymuje się w przybliżeniu na tym samym poziomie (w 2009 r. 6,42 mln ha), a odsetek użytków rolnych wymagających melioracji kształtuje się w granicach około 70%. Przy tym jakość i poziom techniczny melioracji jest bardzo niski. Areal nawadnianych użytków rolnych w latach 1980-2004 zmniejszył się z 340 do około 80 tys. ha i utrzymuje się do chwili obecnej w przybliżeniu na tym poziomie (w 2009 r. około 79 tys. ha).

Biorąc pod uwagę wszystkie czynniki określające jakość UR można stwierdzić, że grunty niskiej jakości oraz położone na terenach niekorzystnych rolniczo stanowią około 40% ogółu UR (około 7,5 mln ha). Natomiast grunty nie nadające się zasadniczo do rolniczego wykorzystania (nie można na nich osiągnąć pozytywnego dochodu bezpośredniego) szacuje się na 1,5-1,8 mln ha.

Jakość zasobów ziemi rolnej jest wyraźnie zróżnicowana regionalnie. Najwyższym udziałem gleb słabych (klasa V i VI) i bardzo niskim gleb dobrych (klasa I i II) charakteryzują się województwa: podlaskie (odpowiednio 47,1% i 0,0%), łódzkie (46,2% i 0,9%), mazowieckie (45,0% i 0,7%), lubuskie (42,7% i 0,4%) oraz wielkopolskie (41,8% i 0,8%). Natomiast najlepszymi glebami (stosunkowo wysokim udziałem gleb dobrych i stosunkowo niewielkim udziałem gleb słabych) odznaczają się województwa: opolskie (odpowiednio 8,0% i 21,7%), dolnośląskie (7,2% i 21,2%), podkarpackie (8,7% i 27,4%), świętokrzyskie (10,6% i 35,6%), lubelskie (7,9% i 33,0%) oraz małopolskie (6,7% i 30,4%). Są to województwa położone na południu Polski, a więc w rejonie o także lepszych warunkach agro-klimatycznych, aczkolwiek część użytków rolnych w województwach dolnośląskim, małopolskim i podkarpackim cechuje się niekorzystnym ukształtowaniem terenu.

Niekorzystnie na jakość zasobów ziemi rolnej wpływa także szachownica gruntów (w wielu gospodarstwach grunty położone są w kilku, a nawet kilkunastu kawałkach, często znacznie od siebie oddalonych). W 2010 r. gospodarstwa w zwartym rozłogu (1 działka) posiadało 30,2% rolników, w 2-3 działkach 30%, w 4-5 – 16%, a w 6-ciu i więcej – prawie 24% rolników⁴. W ostatnich latach, w związku z nasileniem się wydzierżawiania i przejmowania mniejszych gospodarstw przez większe, sytuacja w tym zakresie znacznie się pogorszyła. W 2002 r. użytki rolne w 1 działce posiadało 42,3% rolników

³ Do gruntów bardzo dobrych i dobrych zaliczane są grunty orne i pod sadami klasy I, II i III a oraz użytki zielone klasy I i II; do gruntów słabych i bardzo słabe użytki rolne klasy V i VI klas. Struktura użytków rolnych według klas bonitacyjnych przedstawia się następująco: I-0,4%, II-2,9%, III-22,7%, IV-39,9%, V-22,6% i VI-11,4%.

⁴ Użytkowanie gruntów. PSR 2010. GUS, Warszawa 2011.

w 2-3 działkach miało 32,4%, w 4-5 działkach 13,0% i w 6-ciu i więcej działkach 12,3% rolników⁵.

Zasoby gruntów rolnych w użytkowaniu

Niezależnie od zmian w polityce rolnej wciąż najważniejszym celem rolnictwa pozostaje cel produkcyjno-ekonomiczny, a więc wytworzenie pożądanej przez rynek ilości i jakości produktów rolnych oraz zapewnienie odpowiednich dochodów rolnikom. Realizację tego celu determinują jednak nie potencjalne zasoby gruntów rolnych (w ujęciu geodezyjnym), a grunty rolne w użytkowaniu, w tym przede wszystkim w użytkowaniu gospodarstw rolnych.

W gospodarce centralnie planowanej prawie 100% zasobów gruntów rolnych było zaangażowane w procesie produkcji rolniczej (tab. 3). Wynikało to przede wszystkim ze stosowania bardzo silnych instrumentów interwencjonizmu państwowego (regulowane ceny na produkty rolne i środki do produkcji rolnej, dotowane środki produkcji, kredyty preferencyjne na inwestycje itp.), skłaniających rolników do produkcji, w tym także na gruntach słabych i niekorzystnie położonych. Natomiast w gospodarce rynkowej, szczególnie z bardzo ograniczonym interwencjonizmem państwowym w rolnictwie, o stopniu wykorzystania zasobów gruntów rolnych na cele produkcji rolnej decyduje jej rentowność, wynikająca przede wszystkim z popytu na produkty rolne.

Na początku lat 90. zrównoważenie rynku rolnego nastąpiło poprzez gwałtowne „zduszenie” popytu, co musiało się przełożyć na gwałtowne obniżenie rentowności produkcji rolnej, a tym samym na poziom wykorzystania zasobów gruntów rolnych w funkcjonujących gospodarstwach rolnych. Sytuację tę dodatkowo pogorszyły duże trudności w zagospodarowaniu gruntów rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) oraz ze zlikwidowanych Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR), spowodowane słabym popytem na grunty rolne ze strony rolników indywidualnych. Powierzchnia gruntów rolnych nie będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych bardzo szybko zwiększała się. W 1990 r. obszar ten wynosił około 0,26 mln ha (w tym 0,12 mln ha nierozdysponowanych UR w dyspozycji PFZ), natomiast w 1996 r. około 1,32 mln ha, w 2002 r. 1,56 mln ha, a w 2003 r. około 2,31 mln ha (nie uwzględniając wzrostu areалу użytków rolnych wynikającego z włączenia gruntów zabudowanych, stawów i rowów). W latach 1990-2003 powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych zmniejszyła się z 18,54 do 16,17 mln ha, a więc o 2,37 mln ha (tab. 3.).

Tendencja wzrostu powierzchni gruntów rolnych nie stanowiących gospodarstw rolnych wyhamowana została poprzez objęcie rolnictwa polskiego WPR UE i wprowadzenie dopłat w systemie uproszczonym (do powierzchni UR). W 2004 r. powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych zwiększyła się o około 160 tys. ha. Jednak już w kolejnych latach, w warunkach pogarszającej się rentowności produkcji rolnej, tendencja zmniejszania się powierzchni gruntów rolnych w użytkowaniu gospodarstw rolnych powróciła ze zdwojoną siłą. W latach 2005-2010 powierzchnia gruntów rolnych zmalała

⁵ Przemiany agrarne. GUS, Olsztyn 2003.

o około 0,4 mln ha. (tab. 3). W sumie, w latach 1990-2010 powierzchnia UR w gospodarstwach rolnych zmniejszyła się o 3 mln ha, z 18,5 do 15,5 mln ha, a więc o ponad 16%. Udział gruntów rolnych będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych w zasobach ziemi rolnej (w ujęciu geodezyjnym, we władaniu) zmniejszył się z prawie 99% do 85% (tab. 1, 3). Dotyczyło to przede wszystkim gruntów ornych, powierzchnia użytków zielonych zmalała bowiem nieznacznie, a sadów nawet nieco wzrosła⁶.

Tabela 3

Użytkowanie gruntów rolnych w latach 1960-2010

Lata	Grunty rolne w mln ha						
	Ogółem ^a	W użytkowaniu ^b		z tego ^c			
		a	b	grunty orne	sady	łąki i pastwiska	pozostałe
1960	20,40	20,40	-	15,96	0,26	4,18	-
1970	19,57	19,54	-	15,09	0,24	4,21	-
1980	19,10	18,95	-	14,61	0,28	4,04	-
1990	18,80	18,72	18,54	14,31	0,27	3,96	-
1996	18,66	18,47	17,35	13,77	0,25	3,87	-
2002	18,46	-	16,90	13,07	0,27	3,56	-
2003	18,48	-	16,17	12,65	0,25	3,27	-
2004	18,46	-	16,33	12,68	0,28	3,37	-
2005	18,42	-	15,91	12,22	0,30	3,39	-
2007	18,35	-	16,18	11,87	0,34	3,27	0,70
2010	18,19	-	15,50 ^d	10,88	0,37	3,28	0,90

^a Grunty rolne ogółem w ujęciu geodezyjnym według klasyfikacji sprzed 2002 r., a więc bez gruntów rolnych zabudowanych oraz pod stawami i rowami; ^b Grunty rolne w użytkowaniu obejmują: a - razem z użytkami rolnymi nie stanowiącymi gospodarstw rolnych, b - bez użytków rolnych nie stanowiących gospodarstw rolnych; ^c Do 2006 r. grunty orne, sady i użytki zielone niezależnie od jakości ich użytkowania, a od 2007 r. grunty orne, sady i użytki zielone tylko w dobrej kulturze oraz pozostałe użytki rolne (grunty orne, sady i użytki rolne nie będące w dobrej kulturze); ^d Nie sumuje się do 15,5 bowiem w 2010 r. z pozycji grunty rolne wydzielono do odrębnych kategorii ogrody przydomowe (0,044 mln ha) i uprawy trwale poza sadami (0,024 mln ha).

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych z: Użytkowanie i jakość gruntów, PSR 1996, GUS, Warszawa 1997; Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2001, GUS, Warszawa 2002; Rocznik Statystyczny 2005, GUS, Warszawa 2005; Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, GUS, Warszawa 2005; Warszawa 2006, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010, Warszawa 2011, Raport z wyników PSR 2010, GUS, Warszawa 2011; Użytkowanie gruntów, PSR 2010, GUS, Warszawa 2011.

⁶ Oczywiście, przy ocenie tego zmniejszenia należy pamiętać, że przeważająca część 0,9 mln ha użytków rolnych pozostałych (nie będących w kulturze rolnej) w 2010 r. to grunty orne, a reszta to użytki zielone.

Tendencje zmian w powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych spowodowane wejściem Polski do UE można prześledzić na podstawie analizy danych z PSR 1996 roku, 2002 roku i 2010 roku, przyjmując w pewnym przybliżeniu, że od momentu przeprowadzenia PSR 2002 (połowa 2002 r.) do momentu wejścia Polski do UE (początek 2004 r.) zmiany zachodziły już w znacznym stopniu pod wpływem konieczności dostosowywania się do wymogów Wspólnej Polityki Rolnej UE. Porównując te dwa okresy, widać wyraźnie, że nastąpiło przyspieszenie wypadania gruntów rolnych z użytkowania w gospodarstwach rolnych. Jeśli w latach 1996-2002 średnioroczny ubytek gruntów rolnych wynosił 74,5 tys. ha, to w latach 2002-2010 już 174,5 tys. ha.

Ubytek użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w Polsce w analizowanym okresie był znacznie większy niż w krajach UE, pod tym względem więc sytuacja rolnictwa polskiego w UE uległa pogorszeniu. Tylko w latach 1995-2002 areal ziemi rolniczej będącej w użytkowaniu zmniejszył się w Polsce o 1 mln ha, czyli o 6%, podczas gdy w całej UE-15 o 1,5 mln, to jest o 1%. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda w porównaniu z krajami, z którymi będziemy konkurować na WRR UE⁷. W latach 1990-2008 ubytek gruntów rolnych w użytkowaniu gospodarstw wynosił w Danii 4%, we Francji 6%, w Niemczech 6%, w Wielkiej Brytanii 1%, podczas gdy w Polsce w tych latach wyniósł około 17%⁸. Należy jednak mieć na uwadze, że w Polsce w okresie niedoborów na rynku żywnościowym produkcję rolną prowadzono także na użytkach rolnych bardzo słabej jakości, nadających się raczej pod zalesienie lub pod uprawę roślin energetycznych.

Mimo powyższych zmian, Polska pod względem zasobów gruntów rolnych (bez gruntów zabudowanych oraz pod stawami i rowami) w użytkowaniu (15,5 mln ha ogółem i 14,6 mln ha w dobrej kulturze) dobrze plasuje się wśród krajów UE-27. Większe zasoby gruntów rolnych w użytkowaniu posiadają tylko Hiszpania (27,9 mln ha), Francja (29,2), Niemcy (16,9) i Wielka Brytania (17,7), a niewiele mniejsze Rumunia (13,5) i Włochy (13,4 mln ha).

Znacznie mniej korzystnie wygląda odniesienie zasobów gruntów rolnych w użytkowaniu do liczby ludności. W latach 1990-2009 wskaźnik ten zmniejszył się z 0,487 do 0,422 ha na 1 mieszkańca. Pod tym względem wyprzedzamy Holandię, Belgię, Niemcy, Włochy i Wielką Brytanię i mamy podobny wskaźnik jak Francja i Dania, ustępujemy natomiast Irlandii i Hiszpanii, a także Litwie, Łotwie i Węgrom.

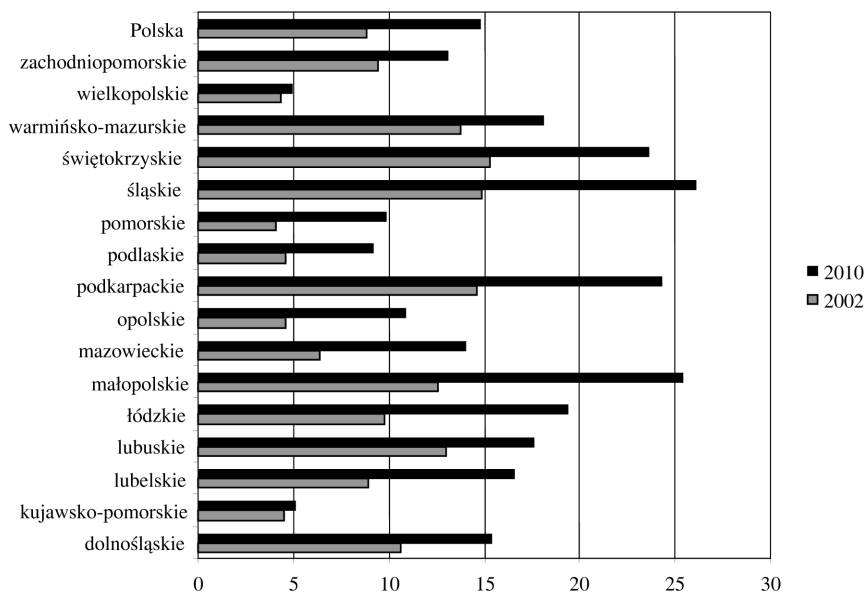
Skala rolniczego wykorzystania gruntów rolnych jest bardzo silnie zróżnicowana regionalnie. Duże różnice widoczne są już w udziale gruntów rolnych wyłączonych z możliwości rolniczego wykorzystania, a więc pod zabudowaniami, rowami i stawami. Udział ten jest najwyższy, przede wszystkim ze względu na różnice w powierzchni gruntów rolnych zabudowanych, w województwach charakteryzujących się najbardziej rozdrobnioną strukturą agrarną (w małopolskim – 5,0% i podkarpackim – 5,3%, w tym pod zabudowaniami – po 4,3%),

⁷ Kraje tej samej strefy klimatycznej o podobnej strukturze produkcji rolnej.

⁸ Dane EUROSTATU, biorąc pod uwagę tylko użytki rolne w dobrej kulturze rolnej.

najniższy natomiast w województwach z wysokim udziałem gospodarstw dużych obszarowo (zachodniopomorskie – 2,6% i warmińsko-mazurskie – 2,9%, w tym pod zabudowaniami – po 1,8%).

Decydujące znaczenie w regionalnym zróżnicowaniu wykorzystania zasobów gruntów rolnych ma udział tych gruntów (bez gruntów zabudowanych oraz pod stawami i rowami) w użytkowaniu gospodarstw rolnych (rys. 1).



Rys. 1. Procentowy udział gruntów rolnych nie będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych według województw w 2002 i 2010 r. w gruntach rolnych ogółem (według klasyfikacji do 2002 r. – bez gruntów rolnych zabudowanych oraz pod rowami i stawami)

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych z: Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych, PSR 2002, GUS, Warszawa 2003; Użytkowanie gruntów, PSR 2010, GUS, Warszawa 2011.

Także i w tym wypadku największy udział gruntów rolnych poza gospodarstwami rolnymi cechuje województwa o niekorzystnej strukturze agrarnej (śląskie – 26,1%; małopolskie – 25,4%; podkarpackie – 24,3%, świętokrzyskie – 23,6%), a najniższy województwa o dobrej strukturze agrarnej, odznaczające się wysoką kulturą rolną (wielkopolskie – 4,9%, kujawsko-pomorskie – 5,1%). Należy również odnotować, że dużym odsetkiem gruntów rolnych poza gospodarstwami rolnymi charakteryzują się też niektóre województwa „popegeerowskie” (warmińsko-mazurskie – 18,1%, lubuskie – 17,6%).

Analiza zmian w udziale gruntów rolnych nie będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych według województw w latach 2002-2010 (rys. 1) wyraźnie wskazuje, że najmniejszy, wręcz minimalny wzrost tego udziału odnotowano

w województwach kujawsko-pomorskim i wielkopolskim, a więc w województwach o dobrej strukturze agrarnej, cechujących się wysoką kulturą rolną, które w 2002 r. charakteryzowały się najmniejszym udziałem ze wszystkich województw. Niewielki wzrost tego udziału w tym okresie miał miejsce w województwach popegeerowskich (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, lubuskie), gdzie występują gospodarstwa duże obszarowo i silne ekonomicznie. Jednak w tych województwach udział ten jest znaczny, bowiem w 2002 r. był relatywnie bardzo wysoki. Zastanawiające jest natomiast bardzo znaczne zwiększenie tego udziału w województwach charakteryzujących się w 2002 r. stosunkowo niskim udziałem (podlaskie, opolskie, pomorskie, mazowieckie). Są to województwa bardzo odmienne, w związku z tym przyczyny tego wzrostu są prawdopodobnie bardzo różne. Prawdopodobnie w województwie podlaskim wpływ może mieć czynnik demograficzny, w opolskim czynnik migracji, a w pomorskim i mazowieckim decydować może wpływ wielkich aglomeracji oraz duże zapotrzebowanie na tereny inwestycyjne i rekreacyjne. Na uwagę zasługuje także utrzymująca się tendencja wzrostowa tego udziału w województwach o najwyższym jego poziomie już w 2002 r. (śląskie, małopolskie, podkarpackie). Podstawowym czynnikiem jest tu duże rozdrobnienie agrarne, a w wypadku województwa śląskiego – bliskość dużej aglomeracji miejsko-przemysłowej.

Wykorzystanie zasobów ziemi rolnej będącej w użytkowaniu gospodarstw rolnych

To, że grunty rolne są w użytkowaniu gospodarstw rolnych nie oznacza, że są one w pełni wykorzystywane do działalności rolniczej. Analizując ten problem należy przede wszystkim wskazać, że część gospodarstw rolnych, formalnie użytkujących grunty rolne, nie prowadzi żadnej działalności rolniczej. Tendencja ta uległa znacznemu nasileniu w rezultacie pogorszenia rentowności produkcji rolnej, zmiany rynku rolno-spożywczego z rynku producenta na rynek konsumenta oraz trudności w zagospodarowaniu ziemi rolnej po zlikwidowanych PGR. Liczba gospodarstw bez działalności rolniczej od początku lat 90. do momentu wejścia Polski do UE systematycznie wzrastała (w 1996 – 303 tys., a w 2002 r. prawie 756 tys.). W 2002 r. powierzchnia użytków rolnych w tych gospodarstwach wyniosła 1,74 mln ha UR, co stanowi aż 10,3% użytków rolnych będących w dyspozycji gospodarstw rolnych (tab. 4).

W rezultacie objęcia rolnictwa polskiego instrumentarium WPR, a zwłaszcza wprowadzenia dopłat obszarowych, liczba takich gospodarstw zaczęła się wyraźnie zmniejszać. Jednak w kolejnych latach, w związku z pogorszeniem rentowności produkcji rolnej, tendencja wygaszania produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych powróciła. W 2010 r. gospodarstw rolnych bez produkcji rolnej było 387 tys., a więc zdecydowanie mniej niż przed wejściem do UE, jednak znacznie więcej niż tuż po wejściu do UE. W gospodarstwach tych było 563 tys. ha użytków rolnych, co stanowiło 3,6% ogółu użytków rolnych w użytkowaniu ogółu gospodarstw rolnych. Analiza tego procesu wskazuje, że po wej-

ściu do UE rezygnują z działalności rolniczej przede wszystkim gospodarstwa obszarowo najmniejsze, w większości nie uzyskujące dopłat bezpośrednich. W 2002 r. średni obszar takich gospodarstw wynosił 2,3 ha UR, a w 2010 r. niecałe 1,5 ha UR (tab. 4).

Tabela 4

Gospodarstwa rolne bez działalności rolniczej w latach 1996-2010

Wyszczególnienie	Lata				
	1996	2002	2005	2007	2010
Gospodarstwa rolne ogółem (tys.)	3066,5	2933,2	2733,4	2579,2	2278
w tym: z działalnością rolniczą	2763,4	2177,3	2476,4	2391,0	1891
bez działalności rolniczej	303,1	755,6	257,0	188,2	387
Użytki rolne w gospodarstwach ogółem (tys. ha)	17348	16899	15906	16177	15534 ^a
z działalnością rolniczą	.	15160	15310	15849	14971
bez działalności rolniczej	.	1739	586	328	563
Średnia powierzchnia gospodarstw ogółem (ha UR)	5,66	5,76	5,82	6,29	6,82
w tym: z działalnością rolniczą	.	6,96	6,42	6,77	7,92
bez działalności rolniczej	.	2,30	2,28	1,75	1,46

^a W późniejszej publikacji „Użytkowanie gruntów rolnych” GUS urealnił powierzchnię UR w gospodarstwach rolnych na 15503 tys. ha.

Źródło: Przeliczenie i zestawienie własne na podstawie: Przemiany agrarne, GUS, US w Olsztynie, Olsztyn 2003; Użytkowanie i jakość gruntów, GUS, Warszawa 1997; Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych, GUS Warszawa 1998; Użytkowanie gruntów i ich jakość, GUS, Warszawa 2003; Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 r., GUS, Warszawa 2006; Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008; Raport z wyników PSR 2010, GUS, Warszawa 2011.

Także i pod tym względem widoczne jest duże zróżnicowanie regionalne. Największym udziałem użytków rolnych w gospodarstwach nie prowadzących działalności rolniczej, w stosunku do ogółu użytków rolnych w gospodarstwach, charakteryzują się województwa o niekorzystnej strukturze agrarnej (śląskie – 9,6%, podkarpackie – 7,4%, małopolskie – 5,2%, świętokrzyskie – 4,6%). Wciąż dużym udziałem odznaczają się także niektóre z województw tzw. po-pegeerowskich (pomorskie – 17,6%, warmińsko-mazurskie – 4,8%, zachodnio-pomorskie – 4,5%). W województwach tych część gruntów rolnych ze zlikwidowanych PGR nabyto w celach rekreacyjnych, rezydencjonalnych lub nawet spekulacyjnych, zdarzają się też przypadki zaprzestania produkcji w dużych gospodarstwach powstałych na mieniu byłych PGR. Natomiast najmniejszy udział takich gruntów jest w województwach o wysokiej kulturze rolnej i dobrej strukturze agrarnej (wielkopolskim – 0,4%, kujawsko-pomorskim – 0,3%, dolnośląskim – 0,9%) oraz typowo rolniczych (lubelskim -1,0% i podlaskim – 0,9%)⁹.

⁹ Przeliczenie własne na podstawie Raportu z wyników PSR 2010. GUS, Warszawa 2011.

Tabela 5

Grunty nie wykorzystywane rolniczo w gospodarstwach rolnych^a w tys. ha

Grunty rolne	Lata				
	1996	2002	2005	2007	2010
Odłogi ogółem	1322	1883	784	-	-
Ugory ogółem	-	419	245	441	450
Odłogi i ugory w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą	1322	1016	411	-	-
w tym: ugory	-	257	183	279	365
Użytki rolne nie będące w kulturze rolnej	-	-	-	700	900
w tym: w gospodarstwach z działalnością rolniczą	-	-	-	371	423
Grunty nie wykorzystywane rolniczo					
w gospodarstwach rolnych	1322 ^b	2302	1029	1141	1350
w tym: w prowadzących działalność rolniczą	-	1273	594	650	788

^a W latach 1996, 2002 i 2005 do gruntów nie wykorzystywanych rolniczo zaliczano odłogi i ugory, a więc tylko grunty orne, natomiast w latach 2007 i 2010 - ugory i użytki rolne nie będące w kulturze rolnej, a więc całość użytków rolnych.

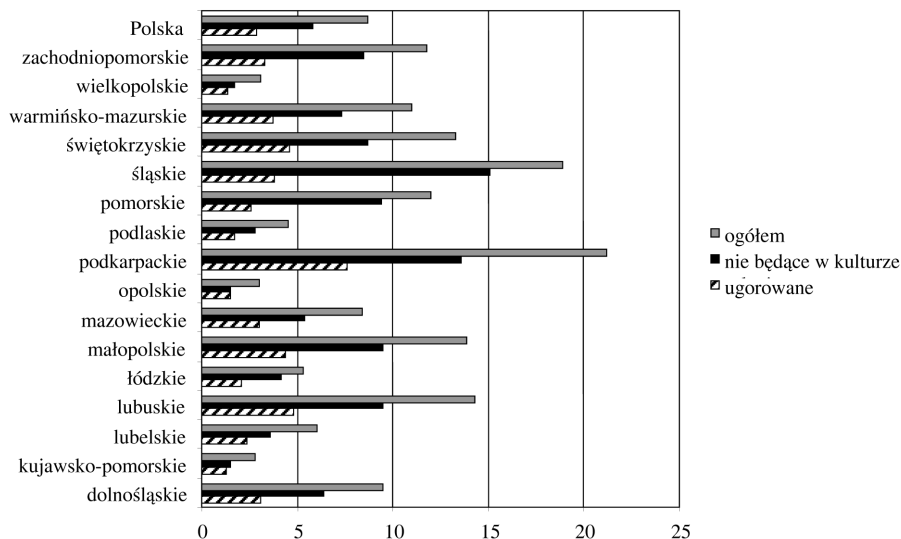
^b W Roczniku Statystycznym Rolnictwa 1998 podaną powierzchnię odlogów i ugorów przypisuje się dla 1995 r., a dla 1996 r. powierzchnię odlogów i ugorów określa się na 1,8 mln ha.

Źródło: Użytkowanie i jakość gruntów, PSR 1996, GUS, Warszawa 1997; Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych, PSR 2002, GUS Warszawa 2003; Użytkowanie gruntów i ich jakość, GUS, Warszawa 2003; Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 r., GUS, Warszawa 2006; Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008; Użytkowanie gruntów rolnych, PSR 2010, GUS, Warszawa 2011.

Niska rentowność produkcji rolnej powoduje także, że w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą nie zawsze całość użytków rolnych była i jest wykorzystywana rolniczo¹⁰. Powierzchnia odlogów i ugorów w 1990 r. wynosiła tylko 163 tys. ha, ale już w 1996 r. na gruntach będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych (prowadzących i nie prowadzących działalności rolniczej) zwiększyła się do 1,32 mln ha, to jest do 10,7% gruntów orných w tych gospodarstwach (tab. 5). W 2002 r. powierzchnia odlogów i ugorów w gospodarstwach rolnych wynosiła 2,3 mln ha (w tym w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą 543,5 tys.), a więc aż 17,6% gruntów orných będących w ich użytkowaniu. Poczynając od 2003 r., w związku z wprowadzeniem od 2004 r. dopłat bezpośrednich, powierzchnia użytków rolnych nie wykorzystywanych do produkcji rolnej (do 2006 r. odłogi i ugory, a od 2007 r. użytki rolne nie będące w kulturze rolnej i ugory) zaczęła się wyraźnie zmniejszać. W 2007 r. zmalała do 1,14 mln ha, z czego 0,7 mln ha stanowiły grunty nie będące w kulturze rolnej (0,37 mln ha w gospodarstwach nie prowadzących działalności

¹⁰ Do 2007 r. w statystyce uwzględniano tylko nie wykorzystywane rolniczo grunty orne, a więc grunty odlogowane (nie uprawiane co najmniej przez dwa lata) i ugorowane (nie uprawiane w danym roku). Od 2007 r. użytki rolne nie wykorzystywane rolniczo to użytki rolne (grunty orne i użytki zielone) nie utrzymywane w kulturze rolnej i ugorowane grunty orne (nie wykorzystywane rolniczo, ale utrzymywane w kulturze rolnej).

rolniczej) i 0,44 mln ha ugory. Jednak w ostatnich latach, w związku z pogorszeniem rentowności produkcji rolnej, zaczęła znowu wzrastać i w 2010 roku wyniosła 1,35 mln ha (tab. 2). Można więc stwierdzić, że w 2010 r. 8,7 % UR będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych nie było wykorzystywane rolniczo, w tym 2,9% stanowiły ugory, a kolejne 5,8% nie były w kulturze rolnej.



Rys. 2. Użytki rolne nie wykorzystywane do produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych według województw w 2010 r. (w % ogółu UR w gospodarstwach rolnych^a)

^a Bez gruntów rolnych zabudowanych oraz pod stawami i rowami.

Źródło: Przeliczenie i zestawienie własne na podstawie: Użytkowanie gruntów, PSR 2010. GUS, Warszawa 2011.

Także i pod tym względem występuje znaczące zróżnicowanie regionalne (rys. 2). Największy udział powierzchni UR nie będących w kulturze rolnej w ogólnej powierzchni UR w użytkowaniu gospodarstw rolnych jest w województwach o rozdrobnionej strukturze agrarnej (śląskie – 15,1%, podkarpackie – 13,6%, małopolskie – 9,5%) i z reguły, chociaż mniejszy, w województwach popegeerowskich (lubuskie – 9,5%, pomorskie – 9,4%, zachodniopomorskie – 8,5%, warmińsko-mazurskie – 7,3%). Podobnie jest w przypadku ugorów, chociaż różnice między grupami województw są zdecydowanie mniejsze. Największym udziałem charakteryzują się województwa o najbardziej rozdrobnionej strukturze agrarnej (podkarpackie – 7,6%, świętokrzyskie – 4,6%, małopolskie – 4,4%) i popegeerowskie (lubuskie – 4,8%, warmińsko-mazurskie – 3,7, zachodniopomorskie – 3,3%). Natomiast najmniejszym udziałem zarówno UR nie będących w dobrej kulturze, jak i ugorowanych, charakteryzują się województwa z wysoką kulturą rolną i korzystną strukturą agrarną (kujawsko-pomorskie odpowiednio 1,5 i 1,3%, wielkopolskie 1,7 i 1,4%, opolskie – po 1,5%) oraz województwa

typowo rolnicze (podlaskie, łódzkie, lubelskie). W rezultacie zdecydowanie najmniej użytków rolnych nie wykorzystywanych rolniczo jest w województwach: kujawsko-pomorskim (2,8%), opolskim (3%) i wielkopolskim (3,1%), a zdecydowanie najwięcej w podkarpackim (21,2%), śląskim (18,9%) i małopolskim (13,9%).

Poziom wykorzystania całego zasobu gruntów rolnych (w ujęciu geodezyjnym) do działalności rolniczej

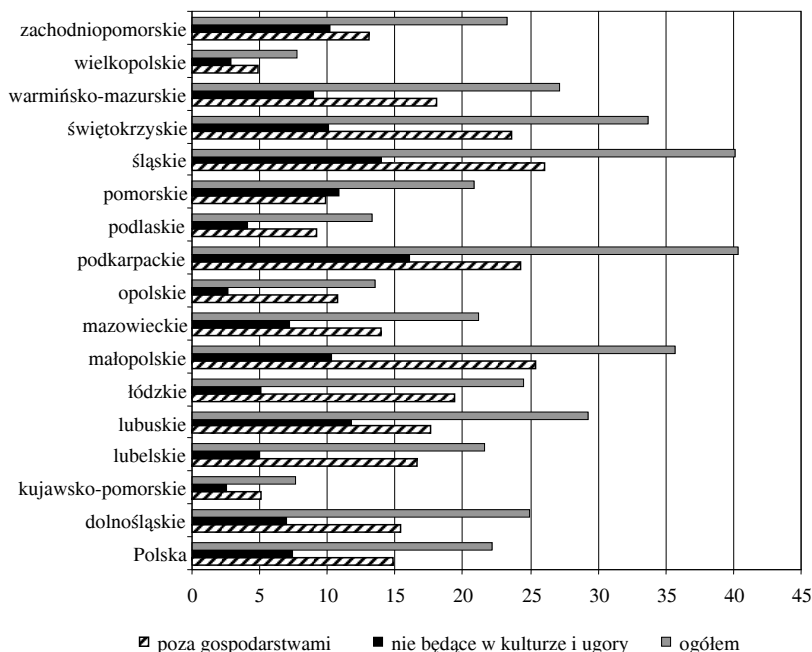
Dostosowywanie się rolników do reguł skrajnie liberalnej gospodarki rynkowej oraz trudności z efektywnym zagospodarowaniem gruntów rolnych po zlikwidowanych PGR skutkowało zarysowaniem się wyraźnej tendencji zmniejszenia się skali produkcyjnego wykorzystania zasobu gruntów rolnych w naszym kraju. W 1990 r. poza gospodarstwami rolnymi było 260 tys. ha UR, w 1996 r. już około 1,31 mln ha, a w 2002 r. 1,56 mln ha. W okresie tym gwałtownie pogorszyło się także wykorzystanie gruntów rolnych użytkowanych przez gospodarstwa rolne. Powierzchnia odłogów i ugorów w gospodarstwach rolnych w 1996 r. wynosiła ponad 1,32 mln ha, a w 2002 r. 1,88 mln ha. Do tego należałoby doliczyć powierzchnię nie wykorzystywanych do produkcji rolnej użytków zielonych będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych (w 1996 r. 3,72, a w 2002 r. 3,56 mln ha). Szacując nie wykorzystywane użytki zielone na około 0,72 mln ha¹¹, można stwierdzić, że w 2002 r. nie wykorzystywano do produkcji rolnej w sumie około 4,2 mln ha gruntów rolnych, czyli ponad 22% ogółu zasobów gruntów rolnych. Sytuacja w tym zakresie w 2003 r., a więc przed wejściem Polski do UE, ze względu na niekorzystne uwarunkowania makroekonomiczne mogła się tylko pogorszyć.

Objęcie rolnictwa polskiego Wspólną Polityką Rolną UE spowodowało w pierwszych latach nie tylko zahamowanie, ale nawet odwrócenie wyżej przedstawionej tendencji. Przede wszystkim należy tu wskazać na wzrost liczby gospodarstw deklarujących prowadzenie produkcji rolnej i zwiększenie powierzchni gruntów rolnych będących w ich użytkowaniu. Ale już w końcu bieżącej dekady obserwuje się powrót do tendencji obniżania się poziomu wykorzystania zasobów gruntów rolnych. Jeszcze w 2007 r., według badań GUS, powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą nieco wzrosła, ale już niższy był poziom ich wykorzystania (tab. 5). PSR 2010 wykazuje już bardzo znaczne pogorszenie skali wykorzystania zasobów gruntów rolnych. W 2010 r. nie wykorzystywano rolniczo prawie 3,8 mln ha UR (2,79 mln ha stanowiły grunty rolne poza gospodarstwami rolnymi i prawie 1 mln ha – grunty nie będące w kulturze rolnej i ugory), a więc prawie 21% aktualnych zasobów gruntów rolnych naszego kraju w ujęciu geodezyjnym. Skala wykorzystania do produkcji rolnej zasobów gruntów rolnych w ujęciu ilościowym prawie powróciła do poziomu sprzed wejścia Polski do UE (w 2002 r. – 14,0, a w 2010 r. – 14,2 mln ha). Jednocześnie należy jednak zwrócić

¹¹ Ujęto całość użytków zielonych w gospodarstwach bez działalności rolniczej i 10% w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą.

uwagę, że znacznie wzrosła powierzchnia gruntów rolnych będących poza gospodarstwami rolnymi (w 2002 r. – 1,56, a w 2010 r. – 2,69 mln ha), a w jeszcze większym stopniu jej udział w całym zasobie gruntów rolnych (z 8,5 do 14,8%).

Wyraźnie natomiast wzrosła skala wykorzystania użytków rolnych w gospodarstwach rolnych. Powierzchnia nie wykorzystywanych użytków rolnych zmniejszyła się z około 2,3 do około 1,3 mln ha, a jej udział w powierzchni gruntów rolnych będących w użytkowaniu gospodarstw rolnych zmalał z 15,4 do 8,7%. Nie znaczy to jednak, że wzrosła skala wykorzystania użytków rolnych do produkcji rolnej. Wykazywane wykorzystywanie użytków rolnych jest bowiem podporządkowane uzyskaniu dopłat bezpośrednich. Zdarza się więc często, zwłaszcza w rejonach charakteryzujących się niską jakością gruntów i niską kulturą rolną, że użytki rolne formalnie wykorzystywane w użytkowaniu rolniczym faktycznie nie są wykorzystywane do produkcji rolnej. Dotyczy to przede wszystkim użytków zielonych, które najczęściej zgłaszane są do programów rolno-środowiskowych.



Rys. 3. Grunty rolne nie wykorzystywane do działalności rolniczej według województw w 2010 r. (w % ogółu gruntów rolnych w ujęciu geodezyjnym, czyli bez gruntów rolnych zabudowanych oraz pod stawami i rowami)

Źródło: Jak do rys. 2.

Skala wykorzystania zasobów gruntów rolnych jest silnie zróżnicowana regionalnie (rys. 3). W 2010 r. udział gruntów rolnych nie wykorzystywanych do działalności rolniczej w stosunku do ogólnej powierzchni gruntów rolnych we władaniu (w ujęciu geodezyjnym), przy średniej krajowej 22,2%, wahał się

od 7,7%% do 40,4%. Najwyższym odsetkiem nie wykorzystywanych gruntów rolnych cechują się województwa o bardzo rozdrobnionej strukturze agrarnej (podkarpackie – 40,4%, śląskie – 40,1, małopolskie – 35,7%% i świętokrzyskie – 33,7%,). Znaczny udział nie wykorzystywanych gruntów mają także województwa popegeerowskie (lubuskie – 29,6%, warmińsko-mazurskie – 27,1%, dolnośląskie – 24,9%, zachodniopomorskie – 23,3%). Należy jednak podkreślić, że w tych województwach udział ten zwiększa się znacznie wolniej niż w województwach z drobnotowarowymi gospodarstwami rolnymi. Szybko wzrasta także udział gruntów rolnych nie wykorzystywanych do działalności rolniczej w województwach o średnim rozdrobieniu gospodarstw rolnych (łódzkie – 24,5%, lubelskie – 21,6%, mazowieckie – 21,2%). Dotyczy to nawet województwa podlaskiego, które jeszcze kilka lat temu przodowało w skali wykorzystania gruntów rolnych do działalności rolnej. Natomiast zdecydowanie najmniejszym odsetkiem takich gruntów cechują się województwa o wysokiej kulturze rolnej i dobrej strukturze agrarnej (kujawsko-pomorskie – 7,7%, wielkopolskie – 7,8%). W tym wypadku można zauważyć nawet poprawę skali wykorzystania gruntów do działalności rolniczej.

Użytki rolne w gospodarstwach rolnych według wielkości obszarowej a skala ich wykorzystania

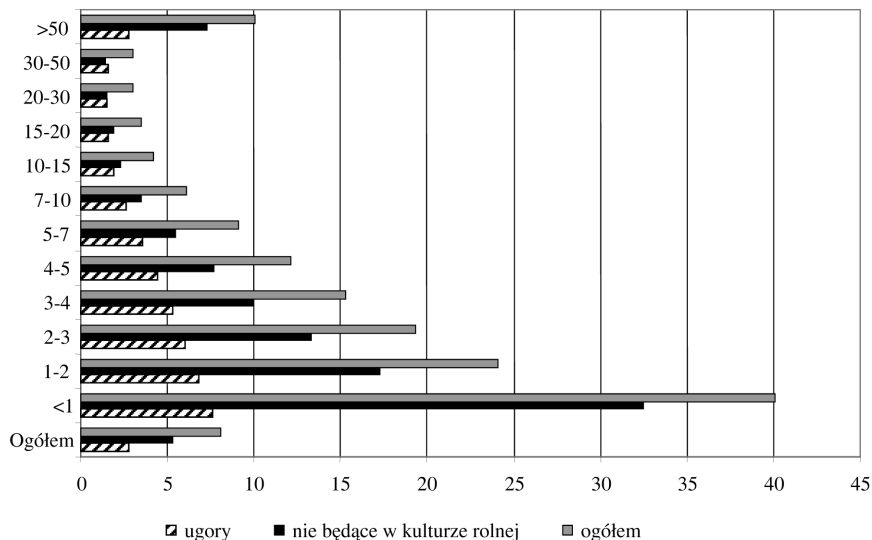
Z punktu widzenia poziomu wykorzystania zasobów gruntów rolnych będących w użytkowaniu bardzo ważnym problemem jest ich alokacja w strukturze gospodarstw rolnych. Mimo tego, że zasadniczo problemem nie jest sama wielkość gruntów rolnych w danym gospodarstwie, ale właściwe powiązanie poziomu tych zasobów z pozostałymi czynnikami produkcji, a więc zasobami kapitału i pracy, występuje bardzo wyraźna korelacja pomiędzy skalą wykorzystania użytków rolnych a wielkością obszarową i ekonomiczną gospodarstw rolnych.

W gospodarce rynkowej, przy ograniczeniu interwencjonizmu państwowego, ziemia rolnicza w gospodarstwach drobnych (poza gospodarstwami o bardzo wysokiej specjalizacji, typu gospodarstw sadowniczo-ogrodniczych) jest nie w pełni wykorzystana. Można tu wskazać, że gospodarstwa nie prowadzące działalności rolniczej są z reguły gospodarstwami bardzo małymi obszarowo¹². Jednak tendencja poprawiania skali wykorzystania użytków rolnych w miarę zwiększania powierzchni gospodarstwa załamuje się w grupie obszarowej ponad 50 ha (rys. 4).

Dotyczy to jednakże w niewielkim stopniu gospodarstw osób fizycznych. W gospodarstwach tych grunty ugorowane stanowią 2,5%, a grunty nie będące w kulturze tylko 1,7%. Załamanie to jest przede wszystkim efektem trudności z efektywnym zagospodarowaniem zasobów rolnych Skarbu Państwa, a zwłaszcza gruntów popegeerowskich. Wciąż jeszcze zbyt dużo użytków rolnych w grupie gospodarstw dużych obszarowo znajduje się w użytkowaniu jednostek sektora publicznego. Także w części większych obszarowo gospodarstw

¹² W 2007 r. prawie 9 7% takich gospodarstw stanowiły gospodarstwa do 5 ha UR (w tym 66,6% do 1 ha, 18,2% 1-2 ha, 6,8% 2-3 ha i 5,3% 3-5ha).

prywatnych, powstałych na bazie rozdysponowania mienia popegeerowskiego, skala wykorzystania użytków rolnych jest niska [5]. Może to wynikać z braku korelacji między podstawowymi czynnikami produkcji, trudności finansowych lub faktu, że podstawowym celem nabycia tych gospodarstw nie była realizacja produkcji rolnej, a na przykład lokata kapitałowa. Do gospodarstw osób prawnych, w znacznej części publicznych, należało 1,8 mln ha, a więc około 12% ogółu UR, z czego około 99% w grupie obszarowej 50 ha UR i więcej. W gospodarstwach tych (>50 ha) udział niewykorzystywanych do produkcji rolnej użytków rolnych wynosił ponad 19,5% (3,4% w ugorze i 16,7% nie będące w kulturze rolnej).



Rys. 4. Udział użytków rolnych nie wykorzystywanych do produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych ogółem według wielkości obszarowej gospodarstw w 2010 r. (w % ogółu użytków rolnych w użytkowaniu gospodarstw rolnych danej grupy obszarowej)

Źródło: Przeliczenie i zestawienie własne na podstawie danych PSR 2010.

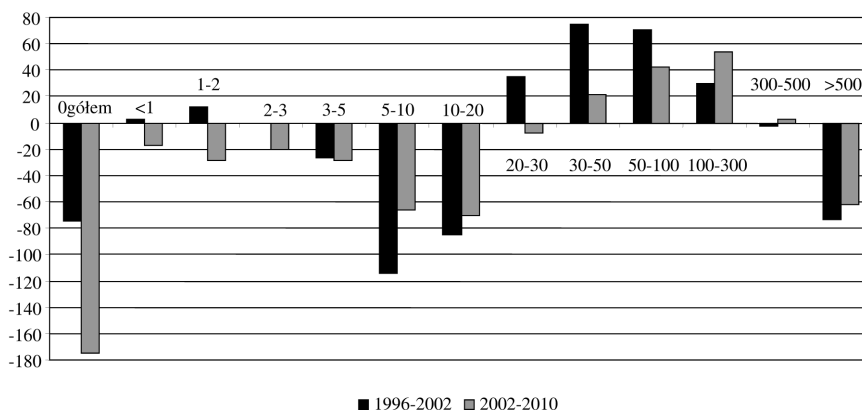
Analiza zmian w powierzchni użytków rolnych według grup obszarowych wskazuje, że zmiany te sprzyjają zwiększeniu skali ich wykorzystania (rys. 5).

W okresie przedakcesyjnym ubywało użytków rolnych przede wszystkim w gospodarstwach średnich obszarowo jak na warunki Polski, a więc 5-10 ha i 10-20 ha (w związku z trudnościami w uzyskaniu odpowiednich dochodów w sytuacji pogarszającej się rentowności produkcji rolnej) oraz w grupie gospodarstw największych, powyżej 500 ha, i w niewielkim stopniu w grupie 300-500 ha (głównie w efekcie dostosowań strukturalnych w grupie gospodarstw popegeerowskich). Wzrastała natomiast w największym stopniu powierzchnia użytków rolnych w grupie gospodarstw 30-50 ha i 50-100 ha i w mniejszym stopniu w grupie 20-30 ha i 100-300 ha. Zwiększył się także, chociaż niewiele, obszar

użytków rolnych w grupie gospodarstw do 2 ha, przede wszystkim w rezultacie znacznej podaży użytków rolnych i niskiej ich ceny, a w związku z tym szeroko rozpowszechnionego kupowania ziemi rolnej w celach rekreacyjnych, rezydencjalnych, a także handlowych, oraz dokupowania ziemi przez część gospodarstw najmniejszych obszarowo (rys. 5).

W okresie poakcesyjnym widoczne jest ograniczanie obszaru użytków rolnych we wszystkich grupach gospodarstw bardzo małych i małych obszarowo, w największym stopniu w gospodarstwach 5-10 ha i 10-20 ha. Wyraźny ubytek gruntów rolnych odnotowano, podobnie jak w poprzednim okresie, w grupie gospodarstw powyżej 500 ha. W porównaniu do okresu poprzedniego przesunęły się natomiast granice wzrostu powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach większych obszarowo z 20-300 ha na 30-500 ha, a zwłaszcza z grup 30-50 i 50-100 ha do grup 100-300 ha i 50-100 ha.

Porównując te okresy można stwierdzić, że w okresie poakcesyjnym w porównaniu do okresu przedakcesyjnego ubytek gruntów rolnych z gospodarstw rolnych był znaczniejszy, a intensywność przemian w strukturze gospodarstw, biorąc pod uwagę gospodarstwa, których większość ma charakter produkcyjny (powyżej 3 ha UR)¹³, była znacznie niższa.



Rys. 5. Średnioroczne zmiany w powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w latach 1996-2002 i 2002-2010 (w tys. ha)

Źródło: Przeliczenie i zestawienie własne na podstawie danych PSR 1996, 2002 i 2010.

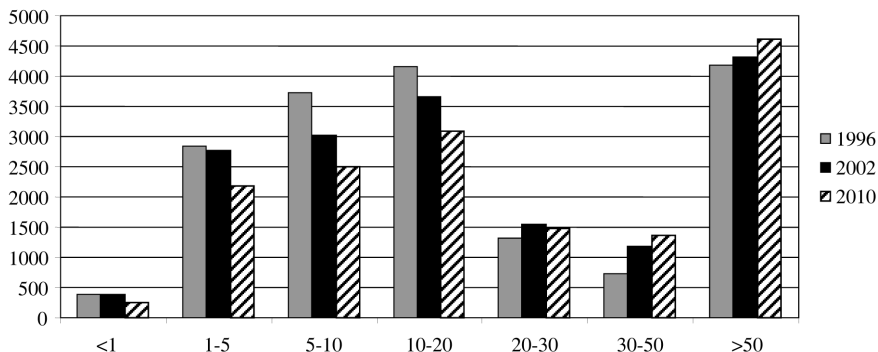
¹³ W grupie gospodarstw do 3 ha zdecydowanie przeważają gospodarstwa mające charakter pomocniczy, rekreacyjny i rezydencjonalny (w 2002 r., według PSR, w 58% gospodarstw domowych związanych z gospodarstwami rolnymi o wielkości 1-3 ha dochody z działalności rolniczej stanowiły tylko od 0 do 10%, a w około 25% gospodarstw - 10-30% ogółu dochodów).

Podsumowanie

Podstawową tendencją w zmianach skali wykorzystania zasobu gruntów rolnych w Polsce w okresie przemian systemowych była bardzo duża dynamika zmniejszania się powierzchni tych gruntów w użytkowaniu gospodarstw rolnych oraz skali ich wykorzystania w samych gospodarstwach rolnych (wzrost powierzchni odłogów i ugorów). W pierwszych latach po wejściu Polski do Unii Europejskiej i objęciu polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną, a przede wszystkim w rezultacie wprowadzenia dopłat bezpośrednich, odnotowano wyraźne wyhamowanie tej tendencji. Jednak już w końcu bieżącej dekady zaobserwowano ponowne ograniczanie skali wykorzystania zasobów gruntów rolnych, zwłaszcza w użytkowaniu gospodarstw rolnych. Zdecydowana bowiem większość użytków rolnych z wypadających gospodarstw rolnych (przede wszystkim małych obszarowo) nie jest przeznaczana na powiększenie gospodarstw, a na cele pozarolnicze, a więc wypada z użytkowania przez gospodarstwa rolne. W latach 2002-2010 powierzchnia użytków rolnych w grupie gospodarstw bardzo małych (do 5 ha) i małych obszarowo (5-10 ha) zmniejszyła się o 1,24 mln ha, a średnich obszarowo (10-30 ha) o 0,62 mln ha, natomiast powierzchnia gospodarstw dużych obszarowo (powyżej 30 ha) powiększyła się tylko o 0,47 mln ha. W rezultacie, z użytkowania w gospodarstwach rolnych ubyło aż 1,4 mln ha gruntów rolnych. Gdyby polityka rolna w zakresie gospodarowania zasobami gruntów rolnych była skuteczniejsza, znaczna część z tych 1,4 mln ha mogłaby być skierowana na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Wynika z tego, że zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i poakcesyjnym, dynamika zmian w powierzchni użytków rolnych według grup obszarowych była zdecydowanie za słaba. Alokacja zasobów użytków rolnych w gospodarstwach jest więc wciąż bardzo niekorzystna. Zdecydowanie za duża ich część znajduje się w użytkowaniu gospodarstw małych i bardzo małych obszarowo (w 2002 roku – 36,6%, a w 2010 roku – 31,9%), a tempo zmniejszania się ich udziału jest zbyt powolne. Podstawowym mankamentem jest bardzo słaba dynamika wzrostu powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach powyżej 50 ha UR (rys. 6). W gospodarstwach tych w 2002 r. było 25,6%, a w 2010 r. 29,8% użytków rolnych.

Niekorzystna sytuacja w alokacji użytków rolnych jest szczególnie widoczna na tle krajów, z którymi będziemy konkurować na WRR UE. Powierzchnia gruntów rolnych w użytkowaniu dużych obszarowo gospodarstw tych krajów (i tak już bardzo duża) stale wzrasta, zwłaszcza gospodarstw powyżej 100 ha UR. W krajach tych w strukturze użytkowania gruntów rolnych dominują już gospodarstwa bardzo duże obszarowo (powyżej 50 ha UR). Udział tych gospodarstw (w UE-15) w 2007 r. wynosił 67,7%, w tym w Danii 80,3%, we Francji 81,1%, w Niemczech 74,4%, w Wielkiej Brytanii 85,3%. Równoległe wyraźny jest proces zmniejszania udziału gruntów rolnych w gospodarstwach bardzo małych i małych obszarowo. Ich udział w 2007 r. wynosił odpowiednio 4,5 i 4,2%, w tym w Danii 0,1 i 2,4%, we Francji 1,1 i 1,4%, Niemczech 1,3 i 2,2%, Wielkiej Brytanii 0,9 i 1,3%.



Rys. 6. Zmiany w powierzchni użytków rolnych według wielkości obszarowej gospodarstw w latach 1996-2010 (w tys. ha ogółu użytków rolnych w gospodarstwach rolnych)

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych PSR 1996, 2002 i 2010.

Podstawową przyczyną zdecydowanie zbyt wolnego postępu w poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, szczególnie w województwach charakteryzujących się bardzo wysokim rozdrobnieniem gospodarstw rolnych, jest brak zdecydowanych działań w zakresie ukierunkowania polityki rolnej na wzmocnienie instrumentów prawnych i ekonomicznych hamujących odpływ gruntów rolnych z użytkowania gospodarstw rolnych i sprzyjających przepływowi użytków rolnych z gospodarstw likwidujących gospodarstwo rolne lub ograniczających swój obszar do gospodarstw rozwojowych, a więc większych obszarowo i ekonomicznie. Utrzymywanie się w rolnictwie polskim wciąż bardzo dużej liczby gospodarstw bardzo małych obszarowo wiąże się bowiem z możliwością czerpania różnego rodzaju korzyści z formalnego posiadania użytków rolnych (emerytury i renty rolnicze, rolnicze ubezpieczenia zdrowotne, dopłaty bezpośrednie, mniejsze podatki od nieruchomości itp.), przy tym bez ponoszenia znaczniejszych kosztów (bardzo niski podatek rolny) [4, 8]. Należy więc przede wszystkim doprecyzować definicję gospodarstwa rolnego. Warunkiem korzystania z praw i obowiązków przysługujących gospodarstwu rolnemu powinien być nie fakt posiadania użytków rolnych, ale fakt prowadzenia działalności rolniczej, a w pewnych przypadkach (np. KRUS) także utrzymywania się z tej działalności. Większą aktywność w działaniach na rzecz poprawy w gospodarowaniu gruntami rolnymi powinny także wykazywać Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). ANR powinna bardziej zdecydowanie realizować swoje zadania statutowe, zwłaszcza w województwach cechujących się dużym rozdrobnieniem agrarnym i, mimo trudności, wspierać podaż ziemi z likwidujących się bądź zmniejszających swój obszar gospodarstw rolnych do gospodarstw rozwojowych. Bardzo ważnymi czynnikami w tym zakresie jest wzmocnienie działań na rzecz upowszechnienia i umocnienia instytucji dzierżawy oraz komasacji gruntów rolnych.

Literatura:

1. Dzun W.: Duże gospodarstwa rolne w Polsce i wybranych krajach UE-15. *Wieś i Rolnictwo*, nr 3, 2006.
2. Dzun W.: Gospodarowanie zasobami ziemi rolnej w Polsce. *Wieś i Rolnictwo*, nr 2, 2007.
3. Dzun W.: Gospodarstwa rolne w procesie transformacji systemowej (lata 1990-2002). *Wieś i Rolnictwo*, nr 1, 2004.
4. Dzun W., Józwiak W.: Problemy poprawy struktury gospodarstw rolnych w Polsce. *Wieś i Rolnictwo*, nr 2, 2009.
5. Dzun W.: Przedsiębiorstwa rolne przed i po wejściu Polski do UE. IERiGŻ-PiB, Warszawa 2009.
6. Górská J., Michna W.: Ubytek użytków rolnych na cele pozarolnicze w Polsce. *Wieś i Rolnictwo*, nr 4, 2010.
7. Józwiak W.: Funkcjonowanie i role społeczne najmniejszych gospodarstw rolnych. *Wieś i Rolnictwo*, nr 2, 2006.
8. Józwiak W.: Potrzebna jest rewizja pojęcia „gospodarstwo rolne” oraz związanych z nim praw i obowiązków. *Wieś i Rolnictwo*, nr 2, 2005.
9. Kowalski A.: Ziemia w polityce państwa [w:] *Gospodarowanie ziemią rolniczą*. ANR, IERiGŻ-PIB. Dodatek do *Nowego Życia Gospodarczego*, 24.5.2007.
10. Paszkowski S., Poczta W., Wysocki F.: Sytuacja strukturalna i produkcyjna rolnictwa polskiego na tle rolnictwa UE [w:] *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*. FAPA, Warszawa 1998.
11. Poczta W.: *Rolnictwo polskie w przededniu integracji z Unią Europejską*. Poznań 2003.
12. Poczta W.: Wpływ integracji na sytuację strukturalną, produkcyjną i ekonomiczną polskiego rolnictwa [w:] *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej*. Praca zbiorowa pod red. R. Urbana. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
13. *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*. Praca zbiorowa pod red. J. Wilkina. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
14. *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa* (red. nauk. J. Wilkin, M. Błąd, D. Klepacka). IRWiR PAN, Warszawa 2006.
15. Sikorska A.: Rynek ziemi i struktura agrarna [w:] *Gospodarowanie ziemią rolniczą*. ANR, IERiGŻ-PIB. Dodatek do *Nowego Życia Gospodarczego*, 24.5.2007.

WŁODZIMIERZ DZUN

Institute of Rural and Agricultural Development

– Polish Academy of Sciences

Warszawa

CHANGES IN THE DEGREE OF AGRICULTURAL LAND USE IN POLAND IN VIEW OF SYSTEM CHANGES AND EUROPEAN UNION INTEGRATION

Summary

As to the volume of agricultural land, Poland's capacity to accomplish agricultural objectives is relatively high. From the geodetic perspective, it has 18.93 mln ha of agricultural land at its disposal, including 13.97 mln ha of arable land. During the time of system transformation, the basic trend in the use of these resources was towards a quick reduction in the volume of agricultural land used by farms and a deterioration in the degree of their use on farms.

Poland's accession to the EU, along with the adoption of the Common Agricultural Policy, did not hinder the exclusion of agricultural land from farms. It has improved, however, (at least in the formal aspect) the degree of their use within agricultural holdings. The fundamental drawback of current agricultural land management in Poland is low – as per demand – dynamics in the improvement of farm area structure, and in particular the lack of an articulated trend towards rapid growth in the agricultural land volume among agricultural holdings comprising arable land of above 50 ha. If such circumstances are to remain unchanged, the competitive edge of Polish agriculture will quickly fall into decline.