INFORMACJE

BOGDAN M. WAWRZYNIAK, MAŁGORZATA ZAJDEL
Akademia Techniczno-Rolnicza
w Bydgoszczy

USTAWA O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO JAKO JEDEN Z CZYNNIKÓW ZMIAN STRUKTURY AGRARNEJ

1. Wprowadzenie

Problem tzw. „kwestii rolnej" pojawił się w XIX w wraz z procesem uwłaszczenia chłopów. Proces ten polegał na przydzielaniu ziemi rolnikom, którą użytkowali ją na warunkach odrobku czy dzierżawy lub za zapłatę w naturze. Uwłaszczenie to prawne nadanie chłopom ziemi poprzez podział dużej własności feudalnej, stąd stanowiło w gruncie rzeczy typowe zjawisko związane z dekoncentracją ziemi.

Również reformy rolne, które przeprowadzane w okresie międzywojennym, jak i po II wojnie światowej oznaczały w rzeczywistości dalsze pogłębienie procesu dekoncentracji ziemi, ponieważ klasa chłopska dążyła do wejścia w posiadanie choćby małego gospodarstwa. Ponadto każdy rolnik uważał, że ma święte prawo do podziału gospodarstw wśród spadkobierców. Ziemia jako podstawowy czynnik produkcji i dobro wspólne była na ustach wszystkich stronnictw i partii politycznych, które pod hasłem „ziemia dla chłopów" chciały realizować swoje partykularne interesy.

W czasach nam współczesnych kwestia rolna rozstrzygana była co najmniej w sposób dwutorowy. Z jednej strony dążono, aby rolnicy nie powodowali dalszego rozdrobienia i tak złej struktury obszarowej, wprowadzając różne normy minimalnej wielkości gospodarstwa rolnego (np. 8 ha). Z drugiej strony wszelkimi sposobami skłaniano rolników do zaakceptowania najpierw spółdzielczej drogi rozwoju rolnictwa (kolektywizacji), a gdy to działanie się nie powiodło, forsowano państwowe formy własności w rolnictwie, a więc pośrednio i w sposób nieuświadomiony sprzyjano procesowi koncentracji ziemi.

Regulacje prawne wprowadzone w zakresie obrotu ziemią rolniczą w okresie po II wojnie światowej nie przyniosły oczekiwanych zmian. Według danych statystycznych w 1950 r. było w Polsce 2 968,8 tys. gospodarstw rolnych, licząc wszystkie warsztaty rolne powyżej 0,5 ha (za takie uznawano gospodarstwa rolne). Za gospodarstwo rolne od 1982 r. w sensie systematyki statystycznej i przepisów prawa, zaczęto uważać jednostki powyżej 1 ha. W ten sposób bez istotnej i rzeczywistej korekty struktury agrarnej zmniejszyła się liczba gospodarstw rolnych. W 2002 r. spis rolny wykazał istnienie w kraju 1956,1 tys. gospodarstw rolnych powyżej 1 ha [Wawrzyniak, 2004].

W tym kontekście ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego należy traktować jako próbę odwrócenia złych tendencji w dotychczasowych przemianach agrarnych i zaproponowania nowych rozwiązań legalizacyjnych.

2. Materiał i metody badań

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. ma fundamentalne znaczenie dla perspektywicznych kierunków rozwoju rolnictwa i spodziewanych zmian strukturalnych, które powinny być wywoływane i stymulowane celowo dobranymi instrumentami prawnymi, organizacyjnymi i finansowymi. Niestety ustawa pozostaje nieco na uboczu toczącej się polityki rolnej, która od 1 maja 2004 r. czyli po naszym wstąpieniu do Unii Europejskiej stała się Wspólną Polityką Rolną. Być może fakt, że staliśmy się członkiem większej zbiorowości społecznej i pojawienie się dużej liczby ustaw związanych z tym procesem, spowodował zepchnięcie omawianej ustawy na dalszy plan. Tymczasem przepisy ustawy mają na celu zmiany niekorzystnej sytuacji agrarnej, która może być istotnym czynnikiem hamującym dalszy rozwój gospodarstw rolnych.

Badania nad ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego są badaniami wieloczynnikowymi, z uwagi na fakt uczestniczenia w tym procesie wielu podmiotów gospodarczych. Ustawa adresowana jest przede wszystkim do Agencji Nieruchomości Rolnej, która jest następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i kontynuuje pod nową nazwą dotychczasowego działania Agencji, z uwzględnieniem nowej sytuacji prawnej. Ponadto ustawa adresowana jest do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która poprzez zapisy o rentach strukturalnych w ramach PROW i środkach zapisanych w działaniu „Scalanie gruntów rolnych" programu SPO-Rolnictwo, miała wpływać na kształt struktury agrarnej. Agencja nakłada również obowiązki na Urząd Marszałkowski i starostę powiatowego w zakresie wykonania zapisów o scalaniu i wymianie gruntów oraz do notariuszy w zakresie przestrzegania Kodeksu cywilnego.

W badaniach zastosowano metody opisowe, która pozwalają na wyjaśnienie wiele zjawisk wynikających z danych statystycznych i które obrazują kierunki zmian zachodzących w naszym rolnictwie. Podstawowe dane uzyskano z mate-

riałów GUS, które w oparciu o cykliczne mikrospisy są okresowo korygowane, dając wiarygodny przegląd zjawisk zachodzących w rolnictwie.

3. Charakterystyka ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego powstawała w okresie intensywnych przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej. Ustawa rozstrzyga przynajmniej kilka kwestii związanych z pojęciem gospodarstwa rodzinnego, odpowiada na pytanie kogo uważa się za rolnika indywidualnego i wprowadza nowe reguły obrotu ziemią rolniczą. Na konstrukcję ustawy niewątpliwie wpływ wywarła obawa przed wykupem ziemi przez cudzoziemców.

Nasza ustawa pozostaje w jakiejś relacji do przepisów obowiązujących w krajach Europy Zachodniej, gdzie struktura agrarna była budowana stopniowo przez wiele lat i bez zakłóceń, które były naszym udziałem z uwagi na prowadzoną politykę rolną. Kształt ustawy był budowany ze świadomością istnienia zapisów konstytucyjnych, w których stwierdzono, że „podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne".

Zgodnie z regulacjami prawnymi obowiązującymi w Polsce od 1957 r. rolnik indywidualny mógł być właścicielem gospodarstwa rolnego nie większego niż 50 ha, zaś na terenie byłego Zaboru Pruskiego 100 ha, a więc tyle na ile zezwalał dekret o reformie rolnej z 1944 r. Problemem były działy rodzinne, które doprowadzały do powstawania coraz mniejszych gospodarstw rolnych. W 1964 r. wprowadzono do Kodeksu cywilnego zapisy mówiące o tym, że dziedziczenie gospodarstw rolnych mogło odbywać się w sytuacji, gdy młody następca legitymuje się odpowiednim wykształceniem.

Regulacje prawne związane z obrotem ziemi – jako rzekomo hamujące swobody gospodarcze – zniesiono w 1990 r. i od tego czasu każdy kto chciał, mógł nabywać dowolną wielkość gospodarstwa bez żadnych ograniczeń. W rezultacie tam, gdzie występowała duża podaż ziemi w wyniku restrukturyzacji dawnych PGR, a więc na Ziemiach Zachodnich i Północnych, zaczęły powstawać prywatne wielkoobszarowe gospodarstwa rolne.

Ustawa z 2003 r. stanowi, że maksymalna powierzchnia jednego gospodarstwa rolnego nie może przekroczyć 300 ha. Zapewne prawo nie działa wstecz, ale nic nie mówi się na temat sytuacji właścicieli gospodarstw rolnych, którzy przekroczyli te wielkości. Można pośrednio odpowiedzieć na to pytanie w ten sposób, że nie będą uznawani za gospodarstwo rodzinne. Ograniczenia powyższe nie dotyczą Agencji Nieruchomości Rolnej. Mianowicie sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić w sytuacji, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekroczy 500 ha [Ustawa o kształtowaniu, 2003].

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego daje wykładnię pojęcia gospodarstwa rodzinnego i określa kogo można uznać za rolnika indywidualnego. Otóż za go-

spodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne, które prowadzone jest przez rolnika indywidualnego oraz takie, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Z kolei za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 300 ha. Ponadto musi on osobiście prowadzić gospodarstwo rolne, posiadać odpowiednie kwalifikacje rolnicze, zamieszkiwać na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa.

W ustawie wyjaśniono o jakie kwalifikacje rolnicze chodzi i kiedy zachodzi zjawisko osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Tak więc osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne w sytuacji, jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Natomiast kwalifikacje rolnicze powinny być przynajmniej na poziomie zasadniczym i oczywiście wyższym od tego poziomu. Przy braku formalnego wykształcenia wymagane jest, aby rolnik osobiście prowadził gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat, bądź też legitymował się odpowiednim stażem pracy w rolnictwie (w przypadku następcy). Natomiast ustawa nie precyzuje dolnej granicy gospodarstwa rolnego a więc nie odpowiada na pytanie o rozmiar jednostki gospodarczej, która upoważnia do korzystania z przywileju uzyskania dopłat bezpośrednich czy ubiegania się o rentę strukturalną [Ustawa o kształtowaniu, 2003].

Jeśli weźmiemy pod uwagę, że średnia wielkość gospodarstwa rolnego w naszym kraju wynosi około 10 ha, to wówczas możliwości powiększenia tej średniej wynoszą 30 krotność podstawowego areału. Powstanie takiej wielkości areału jest niemożliwe do osiągnięcia w najbliższym czasie, bez uruchomienia ogromnego kapitału niezbędnego do przeprowadzenia wykupu ziemi gospodarstw wypadających z produkcji, a także przeprowadzenie kosztownych procesów wymiany i scalenia gruntów. Zapis ten stoi także nieco w sprzeczności z pkt 2 artykułu 1 ustawy określającej zasady kształtowania ustroju rolnego państwa poprzez „przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych". Jak wiadomo przy restrukturyzacji dawnych PGR dzielono i wyodrębniano mniejsze gospodarstwa o powierzchni 700-800 ha, które dzisiaj nazywamy gospodarstwami wielkoobszarowymi, a które charakteryzują się najwyższą efektywnością podstawowego czynnika produkcji jaki stanowi ziemia. Jeśli gospodarstwa powyżej 100 ha jako zbiorowość stanowią zaledwie 7,5 tys. wszystkich gospodarstw rolnych kraju i zajmują tylko 15,8% użytków rolnych, to postawienie tezy o nadmiernej koncentracji ziemi wydaje się błędne. Bez koncentracji ziemi trudno z kolei mówić o kształtowaniu ustroju rolnego, której pierwszą fazę mamy właściwie za sobą a jak wiadomo właściciele czy dzierżawcy gospodarstw wielkoobszarowych nie będą skłonni do dalszej parcelacji swoich majątków.

4. Przemiany agrarne pod wpływem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

W okresie przygotowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego znane były wyniki powszechnego spisu rolnego z 2002 r. Pozwoliło to nie tylko na poznanie aktualnej struktury agrarnej, ale także na skonfrontowanie tych wyników ze spisem rolnym przeprowadzony zaledwie 6 lat wcześniej (w 1996 r.). Z porównań dokonanych między spisami wynika, że zmalała ogólna liczba gospodarstw rolnych z 2 046,8 tys. w 1996 r. do 1 956,1 tys. w 2002 r., czyli o 4,5%. Ciekawsze dane otrzymamy analizując przemiany według określonych grup obszarowych. Istotny przyrost liczby gospodarstw zanotowano jedynie w grupie gospodarstw najmniejszych (1-2 ha) o 3,8%, które jak się wydaje zatracają swoją pierwotną funkcję produkcyjną i stają się miejscem pod przyszłe rezydencje mieszkalne lub przybierają charakter rekreacyjny. Pozytywne tendencje zanotowano w grupie gospodarstw powyżej 15 ha, wśród których wzrastała zarówno liczba gospodarstw, jak i areał ziemi przez nie zajmowany. Można ogólnie powiedzieć, że rolnicy sami dążyli do poprawy swojej struktury agrarnej i pragnęli wejść w posiadanie nowych gruntów, ale tylko brak ziemi nie pozwalał na istotne zmiany struktury agrarnej. Ponadto w połowie lat dziewięćdziesiątych występowała korzystna (czytaj niska) cena ziemi, poprzez którą w posiadanie ziemi mógł wejść każdy rolnik [Wawrzyniak, 2004].

Również inne parametry charakteryzujące gospodarstwa rolników indywidualnych wykazują pozytywne tendencje. Dzięki systemowi emerytur i rent strukturalnych w rolnictwie pracuje coraz więcej młodych ludzi, którzy nie stronią od edukacji i podnoszenia umiejętności fachowych. Ponadto są bardziej otwarci na innowacje fachowe, które przyjmują postać aktywnego uczestnictwa w przemianach, między innymi poprzez korzystanie z dość trudnych programów europejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Według danych spisu rolnego z 2002 r. już 5,4% właścicieli gospodarstw rolnych legitymowało się wykształceniem wyższym a dalszych 59,8% wykształceniem zasadniczym i średnim. Jest to duży potencjał intelektualny, zdolny do przebudowy polskiej wsi i rolnictwa [Wawrzyniak, Wojtasik, 2004].

Poszukując odpowiedzi na pytanie czy nastąpiły zmiany struktury agrarnej pod wpływem ustawy z 2003 r., należy sięgnąć po dane statystyczne. Urzędy statystyczne w oparciu o minispisy i odpowiednie metody badawcze dokonywały korekty otrzymanych wyników. Według rocznika statystycznego rolnictwa i obszarów wiejskich z 2005 r. Można stwierdzić, że w 2004 r. było 1 851,8 tys. gospodarstw indywidualnych, w tym zanotowano dalszy przyrost gospodarstw najmniejszych (1-2 ha) oraz także dalszy wzrost liczby gospodarstw powyżej 15 ha [Rocznik statystyczny, 2005]. Wzrost liczby gospodarstw najmniejszych nie musi dziwić, ponieważ takie mogą już korzystać z dopłat bezpośrednich. Natomiast rzeczywistą ilość gospodarstw aktywnych i żywotnych uzyskamy poprzez analizę

złożonych wniosków w ARiMR o płatności obszarowe. W 2005r takich wniosków złożono ponad 1,45 mln osób, co poprzez interpolacja możemy powiedzieć, że rzeczywista liczba gospodarstw rodzinnych wynosi aktualnie około 1,6 mln gospodarstw rolnych.

Aby mówić o przemianach agrarnych należy znaleźć źródła napływu ziemi do sektora rolnego. Należy stwierdzić, że strumień ziemi nie był zbyt obfity, ponieważ nie zaszły jakieś specjalne wydarzenia skłaniające rolników do ruchów w tym zakresie. Wręcz przeciwnie do zjawisk petryfikujących zastaną sytuację można zaliczyć poważny wzrost cen ziemi i uruchomienie dopłat bezpośrednich, które obejmowały nawet gospodarstwa małe, powyżej 1 hektara.

Pewnym źródłem napływu ziemi były renty strukturalne, które uwalniały ziemię, ponieważ rolnik mógł przekazać użytki rolne na powiększenie innego gospodarstwa lub mógł przekazać w niezmienionym kształcie następcy. Według danych ARiMR do połowy 2006 r. na powiększenie innego gospodarstwa przekazano 173,1 tys. ha, zaś na rzecz Skarbu Państwa zaledwie 129 hektarów [Wawrzyniak, Zajdel, 2006].

5. Agencja Nieruchomości Rolnej w procesie przemian agrarnych

Mocą ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego przestała istnieć Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa powierzając jej funkcje i zadania Agencji Nieruchomości Rolnej (ANR) oraz poszerzając obowiązki o „tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych". W ten sposób ustawa zmodyfikowała misję Agencji, stwarzając możliwość wykorzystania ziemi pochodzącej z obrotu prywatnego do wspierania przemian strukturalnych. Zmieniły się też zasady obrotu nieruchomościami rolnymi. W stosunku do części umów przenoszących własność nieruchomości rolnych Agencji przysługuje prawo pierwokupu (do umów sprzedaży) lub prawo nabycia powszechnie nazywane prawem wykupu, w sytuacji gdy występuje zjawisko przenoszenie własności o innym charakterze niż sprzedaż (darowizna, wniesienie aportem). Istota tej ustawy sprowadza się do tego, że preferuje ona nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby prowadzące gospodarstwa rodzinne, co przejawia się między innymi w tym, że ustawodawca zrezygnował z ingerencji państwa w takie transakcje. Pozostałe transakcje sprzedaży nieruchomości rolnych objęte są kontrolą państwa, której wykonawcą jest Agencja Nieruchomości Rolnej [Raport ANR, 2005].

Od początku działania ustawy wpłynęło do Agencji 113,1 tys. aktów notarialnych, z których tylko 25,7 tys. (22,7%) dotyczyła nieruchomości o powierzchni większej niż 1 ha. Łączna powierzchnia transakcji podlegających działaniu ustawy przekroczyła 185 tys. ha. Natomiast w 83 przypadkach Agencja złożyła notarialne oświadczenia o nabyciu 2 tys. ha nieruchomości. Jak widać rezultaty działania ustawy w tym zakresie były więcej niż skromne [Realizacja ustawy, 2005].

Dotychczasowe rezultaty działalności Agencji w zakresie restrukturyzacji Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa są poważne, ponieważ Agencja przejęła od początku jej działalności (1991 r.) 4 709,8 tys. ha gruntów, z tego 1 563,7 tys. ha (33,2%) sprzedała i widzi możliwość rozdysponowania dalszych 436,7 tys. ha. Nadal 2 826,7 tys. ha (59,9%) znajduje się w zasobach Agencji, co uzasadnia potrzebę jej istnienia. Największe Zasoby gruntów, znajdują się w woj. zachodniopomorskim (534,1 tys. ha), woj. warmińsko-mazurskim (465,7 tys. ha), dolnośląskim (322,9 tys. ha), wielkopolskim (311,1 tys. ha), oraz lubuskim i pomorskim po 230,0 tys. ha. Jeśli te powierzchnie zsumować, to otrzymamy, że na terenie tylko 6 województw znajduje się aż 74,1 % ogólnych Zasobów Skarbu Państwa. Natomiast na terenach, gdzie sytuacja jest dramatyczna w zakresie podaży ziemi, brak gruntów z Zasobu nie pozwala na zasilenie w ziemię gospodarstw [Raport ANR, 2005].

Z interesującego nas punktu widzenia najważniejszą kwestią jest sprzedaż gruntów z zasobu WRSP(ANR) jako trwałą formę rozdysponowania użytków rolnych. Apogeum sprzedaży przypadało na lata 1996-1998 a więc w pierwszym okresie restrukturyzacji PGR, kiedy była jasność jakie enklawy i oddalone grunty można sprzedawać, aby nie popsuć kompozycji danego majątku. W okresie, gdy ukazała się omawiana ustawa, sprzedano około 250 tys. ha, a więc zaledwie 15,9 % całego zasobu. W tym sensie można powiedzieć, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego pojawiła się w okresie, kiedy większość nieruchomości rolnych miała ustalone kierunki restrukturyzacji.

Mapa sprzedanych gruntów jest idealnie lustrzanym odbiciem mapy Zasobu WRSP, którą omówiono powyżej. Najwięcej gruntów sprzedano w woj warmińsko-mazurskim (307,2 tys. ha), zachodniopomorskim (232,3 tys. ha), pomorskim (177,6 tys. ha), dolnośląskim (143,1 tys. ha), wielkopolskim (141,9 tys. ha) oraz lubuskim (105,1 tys. ha). Na drugim biegunie czyli, gdzie najmniej sprzedano gruntów można wymienić woj. małopolskie (13,1 tys. ha), świętokrzyskie (20,1 tys. ha) i śląskie (21,2 tys. ha).

Sprzedaż dokonano w oparciu o 177,8 tys. umów sprzedaży, przy czym 83,7 tys. (47,1%) stanowiły umowy zawarte na zakup do 1 ha gruntów, a kolejne 69,2 tys. (38,0%) zawarto na zakup gruntów w przedziale od 1 do 10 ha. W przedziale wielkościowym do 100 ha średnia wielkość sprzedanych gruntów wynosiła 8,6 ha w przeliczeniu na 1 umowę. Dopiero w grupach obszarowych powyżej 100 ha przypadało 322 ha na 1 umowę.

W sytuacji, gdy sprzedaż gruntów dotyczyła na ogół małych działek, nie można spodziewać się istotnej poprawy struktury agrarnej. Ponadto sprzedaż odbywała się w warunkach ostrej konkurencji (przetargi), stąd dostęp do gruntów uzyskiwali na ogół bardziej zasobni rolnicy.

Funkcjonują przynajmniej dwie szkoły myślenia na temat tego, czy w dalszym ciągu parcelować gospodarstwa wielkoobszarowe czy też pozostawić je w obec-

nym kształcie, niezależnie od formy własności. Duża własność rolna ma atuty skali produkcji, niskich kosztów, potrzeby mniejszych zasobów pracy, możliwości zastosowania pełnej i kompleksowej mechanizacji oraz wprowadzania innowacji rolniczych. Niektórzy rolnicy z Europy Zachodniej patrzą z zainteresowaniem na gospodarstwa wielkoobszarowe, które nie da się tam stworzyć. Należy stwierdzić, że bez istotnego zasilenia ziemią z tego Zasobu, a więc podziału gospodarstw wielkoobszarowych, trudno mówić o istotnych przemianach agrarnych. Wydaje się, że bez rozsądnego kompromisu między zachowaniem w całości gospodarstw wielkoobszarowych a potrzebą podziału enklaw, gruntów zdegradowanych i zbytnio oddalonych, nie poprawi się struktury agrarnej w regionach odczuwających szczególnie „głód" ziemi.

6. Proces scalania i wymiany gruntów na obszarach wiejskich

Zjawisko postępującego podziału gospodarstw rolnych na coraz mniejsze kawałki gruntów towarzyszyło przemianom agrarnym od dawnych lat. Źródłem tych podziałów była tradycja zapisywania spadkobiercom części gospodarstwa, prawo dziedziczenie gospodarstw, konieczność zapewnienia tzw. dożywocia dla rodziców i inne negatywne procesy zachodzące na obszarach wiejskich. Synonimem niewłaściwych stosunków agrarnych była szachownica gruntów, która była zaliczana do wysoce negatywnych czynników, wpływających ujemnie na prawidłową eksploatację gospodarstwa rolnego. Przez szachownicę gruntów rozumie się zwykle nieprawidłowy układ gruntów, polegający na rozrzuceniu działek wchodzących w skład jednego gospodarstwa między działkami innych gospodarstw. Zjawisko to wpływa ujemnie na warunki gospodarowania i przyczynia się do obniżenie wydajności pracy, zwiększenie nakładów i kosztów na jednostkę powierzchni a tym samym na poziom opłacalności gospodarstw rolnych.

Problem scalania i wymiany gruntów reguluje ustawa z 1982 r. wraz z późniejszymi zmianami. Celem scalania gruntów - według ustawy - jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu [Ustawa o scalaniu, 1982].

Według danych spisu rolnego z 2002 r. tylko 24,9% indywidualnych gospodarstw rolnych skoncentrowana była na jednej działce, zaś dalszych 38,5% gospodarowało na dwóch lub trzech działkach. Obraz rozczłonkowania gospodarstw rolnych można przedstawić w ten sposób, że kolejnych 18,5% rolników dysponowało ziemią w 4-5 działkach, 12,2% już w 6-9 działkach oraz 5,9% nawet w 10 działkach. Do tego dochodzi znaczne oddalenie gruntów od własnej zagrody. Tak więc odległość gospodarstwa od najdalej położonej działki wynosiła: do 2 km 62,8%, 2-5 km 25,5 %,

5-10 km 7,1 % oraz powyżej 10 km 4,6% [Przemiany agrarne, 2003].

Działania „Scalanie gruntów" w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego-Rolnictwo na lata 2004-2006 przewidywały realizację projektów scalania w oparciu o dokumentację geodezyjno-prawną, zmierzającą do urządzenia dróg transportu rolnego, porządkowaniu terenów oraz korektę przebiegu rowów melioracyjnych, urządzanie przepustów, itp. Na scalanie gruntów rolnych przewidziano kwotę zaledwie 21,2 mln euro, zaś wdrożenie tego działania powierzono Urzędom Marszałkowskim, co oznacza, że na jedno województwo przypadła kwota 1,3 mln euro. W wyniku uruchomienia projektów z zakresu scalania gruntów doszło do polepszenia struktur obszarowej na powierzchni 42 tys. ha. Nie trzeba dodawać, że prace scaleniowe są niezmiernie kosztowne i skomplikowane, stąd decydowano się na tego typu przedsięwzięcia w przypadku wyższej konieczności a nie jako działanie systematyczne w poszczególnych wsiach.

Ogólnie biorąc dotychczasowy rozmiar i przebieg procesu scalania oraz wymiany gruntów nie wpłynął w żaden sposób na poprawę struktury agrarnej. Działania w zakresie „Scalanie i poprawa jakości gruntów" przewidziane są również w strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013. Zgodnie z strategią dążyć się będzie do zmniejszenia liczby działek w ramach jednego gospodarstwa i zmniejszanie dystansu do swoich pól. W działaniu zawarto potrzebę uporządkowania małej infrastruktury wiejskiej, z drogami polnymi, likwidacją niepotrzebnych miedz i granic, z potrzebą odbudowania rowów melioracyjnych i przepustów.

7. Zakończenie

Realizacja ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego przebiegała w sytuacji małego zaangażowania instytucji odpowiedzialnych za ten proces. Pojawienie się ustawy tuż przed integracją europejską było przyczyną, że ustawy europejskie uzyskały priorytet i skupiły całą uwagę jednostek wykonawczych. Ponadto ustawa adresowana była do dużej liczby podmiotów gospodarczych, co spowodowało rozproszenie sił i środków.

Tymczasem kształtowanie ustroju rolnego należy uważać za jedno z kluczowych zagadnień o znaczeniu ustrojowym, które wyznaczy dalsze horyzonty rozwoju rolnictwa w naszym kraju. Z rozważań tych wyłania się określony paradygmat polegający na tym, że dotychczasowe sposoby i metody postępowania w zakresie poprawy struktury agrarnej nie przyniosły wymiernych rezultatów. Należy w związku z tym przejść na wyższy etap formułowania poglądów, zmierzających do nowego zdefiniowania pojęcia gospodarstwa rodzinnego i ujawnienia rzeczywistych czynników sprawczych, wpływających na głębokie przemiany agrarne.

Wydaje się, że traktowanie gospodarstw małych (1-2 ha) jako pełnoprawnych gospodarstw rolnych na obecnym etapie rozwoju rolnictwa budzi wiele kontrowersji.

Przy obecnym tempie przyrostu ich liczby, już w najbliższych latach możemy się spodziewać, że stanowić mogą 40% ogółu gospodarstw rolnych. Gospodarstwa te produkują wyłącznie na własne potrzeby i mają mały kontaktu z rynkiem. W związku z tym należy je traktować jako gospodarstwa socjalne, które powinny być potraktowane odrębnym podatkiem rolnym i innymi obciążeniami lokalnymi. Według badań IERiGŻ wyłączenie z grona gospodarstw rolnych jednostek o obszarze od 1-2 ha UR automatycznie spowodowałoby, że średni obszar pozostałych gospodarstw wzrósłby do 14 ha UR. W ślad za określonymi regulacjami prawnymi należałoby podjąć inne, często bolesne kroki, jak pozbawienie tych małych, często pseudorolniczych gospodarstw dopłat bezpośrednich czy możliwość uzyskania renty strukturalnej. Wówczas okazałoby, się czy takiemu drobnemu rolnikowi opłaca się utrzymywać nadal ziemię, która nie przynosi dochodu i czy nie lepiej przekazać (sprzedać) ją sąsiadowi.

Bez radykalnych rozwiązań paradygmatu struktury agrarnej trudno będzie w perspektywie najbliższych lat uzyskać jakieś wymierne efekty.

LITERATURA

1. Przemiany agrarne, 2003. GUS, Olsztyn.
2. Raport Agencji Nieruchomości Rolnych, 2005. ANR. Warszawa.
3. Realizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, 2005. Biuletyn informacyjny MRiRW, nr 2, Warszawa.
4. Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich, 2005. GUS, Warszawa.
5. Wawrzyniak B. M. (2004): Przemiany struktury agrarnej w rolnictwie polskim. WTN, Włocławek.
6. Wawrzyniak B. M. (2004): Kierunki ewolucji struktury agrarnej w Polsce w świetle spisów rolnych z 1996 i 2002 r. Acta Oeconomia, nr 3.
7. Wawrzyniak B. M., Wojtasik B. (2004): Tendencje zmian poziomu wykształcenia ludności rolniczej. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3.
8. Wawrzyniak B. M., Zajdel M. (2006): Program rent strukturalnych w rolnictwie polskim. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3.
9. Ustawa z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.
10. Ustawa z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów wraz z późniejszymi zmianami.