

Warszawa, dn. 9 kwietnia 2021 r.
Marcin Zieliński, ekonomista FOR

Komunikat FOR 13/2021: Obrót ziemią zamrożony na kolejne 5 lat?

Synteza:

- W Polsce 9% zatrudnionych w rolnictwie wytwarza ok. 2,5% PKB, przy czym wynik zaniżają gospodarstwa małorolne. Biorąc to pod uwagę, trudno znaleźć ekonomiczny sens utrzymywania takiego stanu rzeczy.
- Wprowadzona w 2016 roku ustawa ograniczająca obrót ziemią rolną – zgodnie z tym, przed czym ostrzegaliśmy – nie poprawiła kondycji polskiego rolnictwa. Nie przyniosła wzrostu inwestycji, który miała za sobą pociągnąć. Zamiast tego nastąpił ich spadek, który był największy w Unii Europejskiej.
- Istniejące przepisy dają szerokie możliwości ingerowania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w transakcje zawierane przez prywatne podmioty. KOWR może interweniować w sprzedaż nie tylko ziemi rolnej, lecz także spółek, które ziemię rolną posiadają. W efekcie zwiększa się zakres własności państwowej w polskiej gospodarce.
- 17 marca Sejm głosami posłów PiS i Lewicy przyjął ustawę przedłużającą ograniczenia w obrocie ziemią rolną o kolejne 5 lat.

Obciążenia biurokratyczne, ograniczające konkurencję regulacje, nieelastyczne prawo pracy, skomplikowane i skutkujące czasochłonnością rozliczeń z urzędem skarbowym przepisy podatkowe to problemy od lat wskazywane przez przedsiębiorców jako największe bariery działalności gospodarczej. Pandemia COVID-19 skłoniła rząd do wprowadzenia dodatkowych obostrzeń często negatywnie wpływających na działalność gospodarczą.

Uważamy, że zwłaszcza w tym trudnym okresie przedsiębiorcy potrzebują deregulacji, która zwiększy ich elastyczność w dostosowywaniu się do nowych warunków gospodarczych. Dlatego szukamy rozwiązań, którego pomocą wyzwolimy potencjał przedsiębiorców. Chcąc znaleźć najbardziej szkodliwe dla przedsiębiorców przepisy i pokazywać korzyści z deregulacji dla wzrostu po kryzysie, uruchomiliśmy portal www.deregulacja.pl.

W raporcie *Polska: zastój czy rozwój? Praca, praworzędność, inwestycje, innowacje* jako jedną z rekomendacji wskazywaliśmy usunięcie barier zniechęcających do przechodzenia pracowników z rolnictwa do innych sektorów, a nieefektywnie wykorzystana siła robocza w rolnictwie stanowi dla polskiej gospodarki rezerwę, która może w części skompensować negatywne trendy demograficzne¹. Takimi istniejącymi od dłuższego czasu barierami są dotacje w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE, subsydia do rent i emerytur KRUS oraz preferencje podatkowe. Dodatkowym czynnikiem, obecnym od 2016 roku, są poważne ograniczenia obrotu ziemią rolną. Wszystkie te działania są podejmowane w celu umocnienia gospodarstwa rodzinnych i zapobiegania rzekomo nadmiernej koncentracji gospodarstw rolnych². Ostrzegaliśmy, że wprowadzane ograniczenia w obrocie ziemią zahamują rozwój polskiego rolnictwa³.

Jako że ustawa z 2016 roku, później nieznacznie zliberalizowana w 2019 roku⁴, ograniczała obrót ziemią rolną na 5 lat, rząd przystąpił do prac nad projektem przedłużającym owe ograniczenie o kolejny pięcioletni okres, a Sejm 17 marca br. projekt ten głosami posłów PiS i Lewicy przyjął. Ograniczenia w tej chwili polegają na tym, że m.in.:

- nabywcą nieruchomości rolnej może być co do zasady wyłącznie rolnik indywidualny, czyli osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkująca w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo⁵;
- wstrzymano sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- nabytej nieruchomości rolnej nie można co do zasady sprzedać przez okres 5 lat (pierwotnie był to okres 10-letni);
- przyznano Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, które są właścicielami nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni powyżej 5 ha.

Na tle Unii Europejskiej Polska należy do krajów o najwyższym udziale zatrudnienia w rolnictwie, a jednocześnie o relatywnie niskiej jego produktywności. Wynika to z rozdrobnionej struktury sektora rolniczego, którą cechuje niewielka efektywność.

¹ <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/polska-zastoj-czy-rozwoj-praca-praworzadnosc-inwestycje-innowacje>.

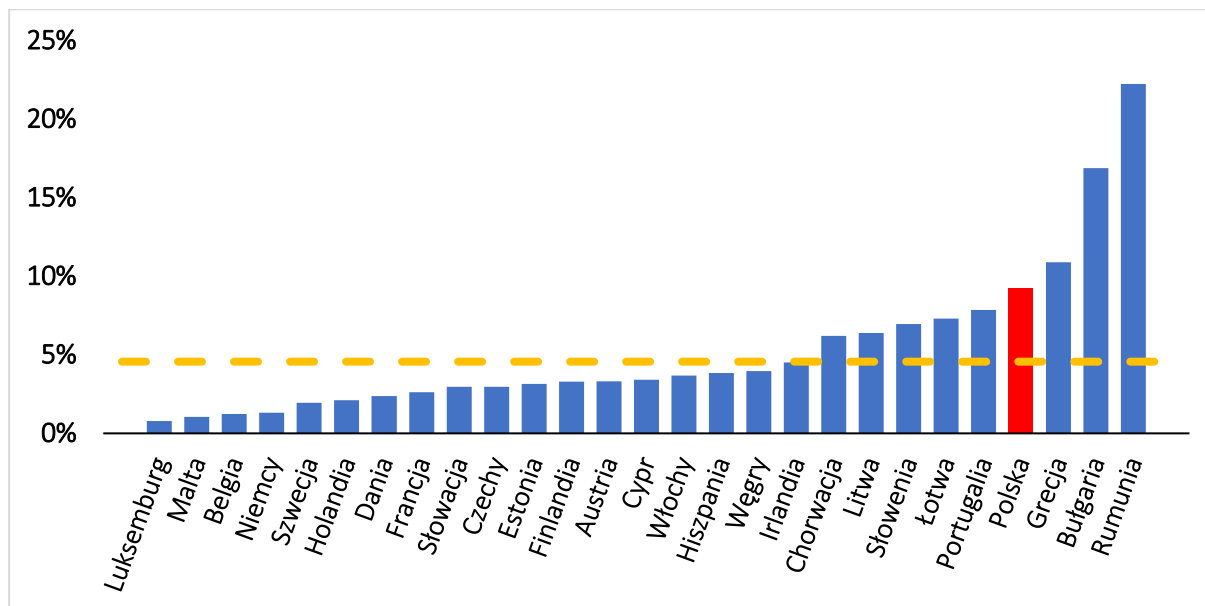
² <https://for.org.pl/pl/a/3814,Komunikat-FORPolitycy-chca-zahamowac-rozwoj-polskiego-rolnictwa>.

³ <https://for.org.pl/pl/a/3814,Komunikat-FORPolitycy-chca-zahamowac-rozwoj-polskiego-rolnictwa>.

⁴ <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/306259907-Nowe-zasady-obrotu-ziemia-rolna-od-26-czerwca-2019.html>.

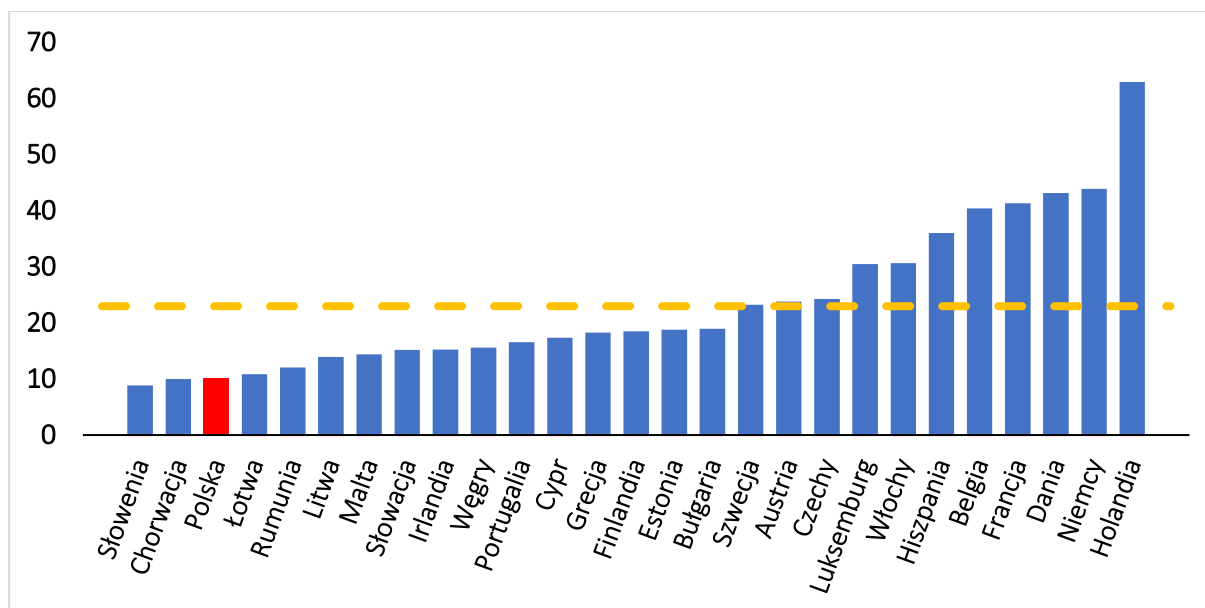
⁵ <https://www.kowr.gov.pl/ukur/rolnik-indywidualny-kwalifikacje-rolnicze>.

Wykres 1. Udział zatrudnienia w rolnictwie w zatrudnieniu ogółem w 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Wykres 2. Wartość dodana w tys. PPS na roczną jednostkę pracy (*annual work unit*) w 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

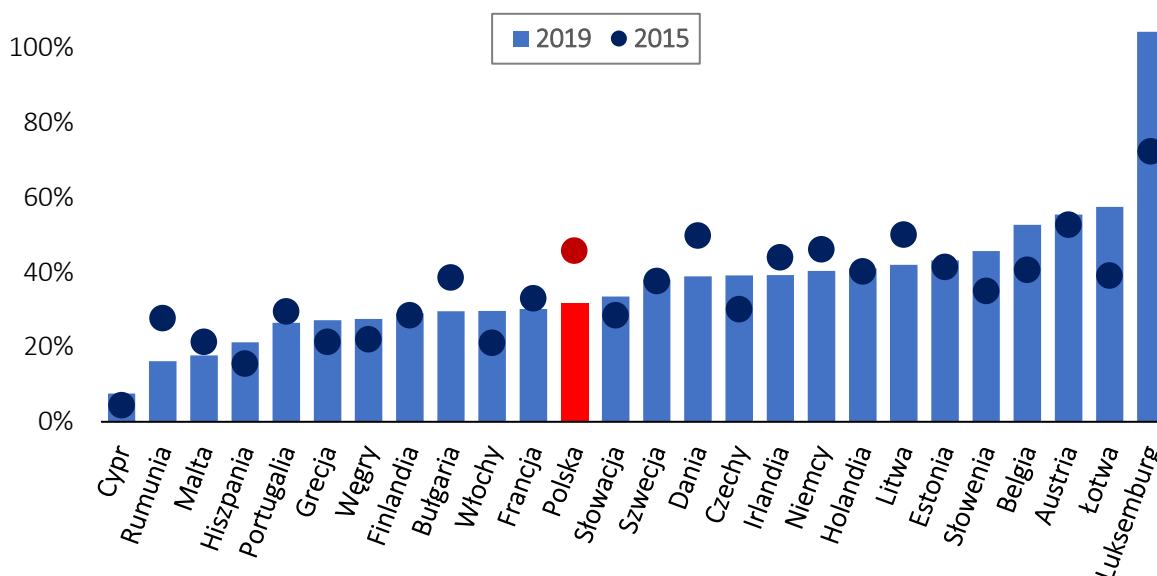
W Polsce 9% zatrudnionych w rolnictwie wytwarza ok. 2,5% PKB, przy czym wynik zaniżają gospodarstwa małorolne. Biorąc to pod uwagę, trudno znaleźć ekonomiczny sens utrzymywania takiego stanu rzeczy. Trudno też doszukać się ekonomicznego sensu

w argumentach przedstawionych w uzasadnieniu do ustawy z 2016 roku albo jej przedłużenia, które niedawno przegłosował Sejm.

Ograniczenia w sprzedaży jako zachęta do inwestycji?

Według uzasadnienia do ustawy z 2016 roku ograniczenie w zbywaniu nieruchomości przez okres 10 lat (który później skrócono do 5 lat) miało „zachęcać i mobilizować ich właścicieli do szczególnej dbałości o te nieruchomości, czynienia na nich inwestycji i podnoszenia ich wartości, a przez to zwiększania «wydajności» produkcji żywności na takich nieruchomościach”⁶. Tak się jednak nie stało i po 2015 roku zmiana stopy inwestycji w rolnictwie była w Polsce najbardziej negatywna ze wszystkich krajów UE pomimo relatywnie niewysokich inwestycji wcześniej.

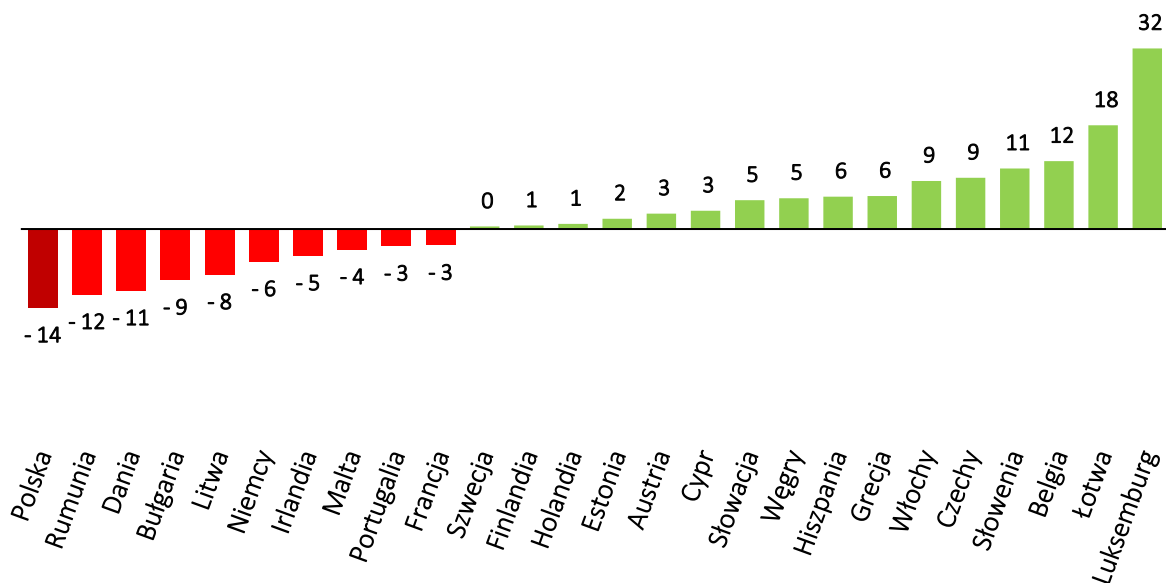
Wykres 3. Stopa inwestycji w rolnictwie (nakłady brutto na środki trwałe jako % wartości dodanej)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9D241C1002D44B10C1257F6F004743F5/%24File/293.pdf>.

Wykres 4. Zmiana stopy inwestycji w rolnictwie w UE w latach 2015–2019 (w pkt proc.)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Dzierżawa jako zachęta do inwestycji?

Jako że przywiązanie rolników do nabywanej przez nich ziemi nie doprowadziło do wzrostu stopy inwestycji, to według uzasadnienia projektu przedłużającego ograniczenia o kolejne 5 lat czynnikiem prowadzącym do wzrostu inwestycji ma być to, że dzierżawa ziemi od państwa „pozwała rolnikom na nieangażowanie kapitału w zakup ziemi”. W związku z tym mają oni „możliwość przeznaczenia tego kapitału na dokonywanie inwestycji w prowadzone gospodarstwa”⁷. Dzierżawa stała się podstawowym sposobem zagospodarowania należącej do państwa ziemi rolnej już 5 lat temu, jednak, jak wspomniano, od tego czasu inwestycje w polskim rolnictwie nie wzrosły.

Co więcej, doświadczenia dużych dzierżawców pokazują, że taka forma użytkowania ziemi wiąże się z o wiele mniejszą stabilnością. Po 1990 roku większość gospodarstw rolnych powstałych po PGR-ach została wydzierżawiona prywatnym podmiotom. Dzierżawcy mieli potwierdzone ustawowo prawo do przedłużenia umowy bez przetargu lub nabycia nieruchomości na zasadach pierwszeństwa. Najpierw w 2011 roku wprowadzono przepisy wyłączające z gospodarstw wielkoobszarowych 30% dzierżawionych użytków rolnych w celu ich sprzedaży rolnikom indywidualnym. Z kolei ustawa z 2016 roku zobowiązała KOWR, „aby w pierwszej kolejności wydzierżawiał albo sprzedawał nieruchomości rolne rolnikom indywidualnym w celu powiększenia lub utworzenia gospodarstw rodzinnych. To oznacza, że obecnie wielkotowarowi dzierżawcy, którzy nie spełniają kryteriów rolnika indywidualnego,

⁷ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/DD39F5221F7A7AA2C12586950051067D/%24File/1003.pdf>.

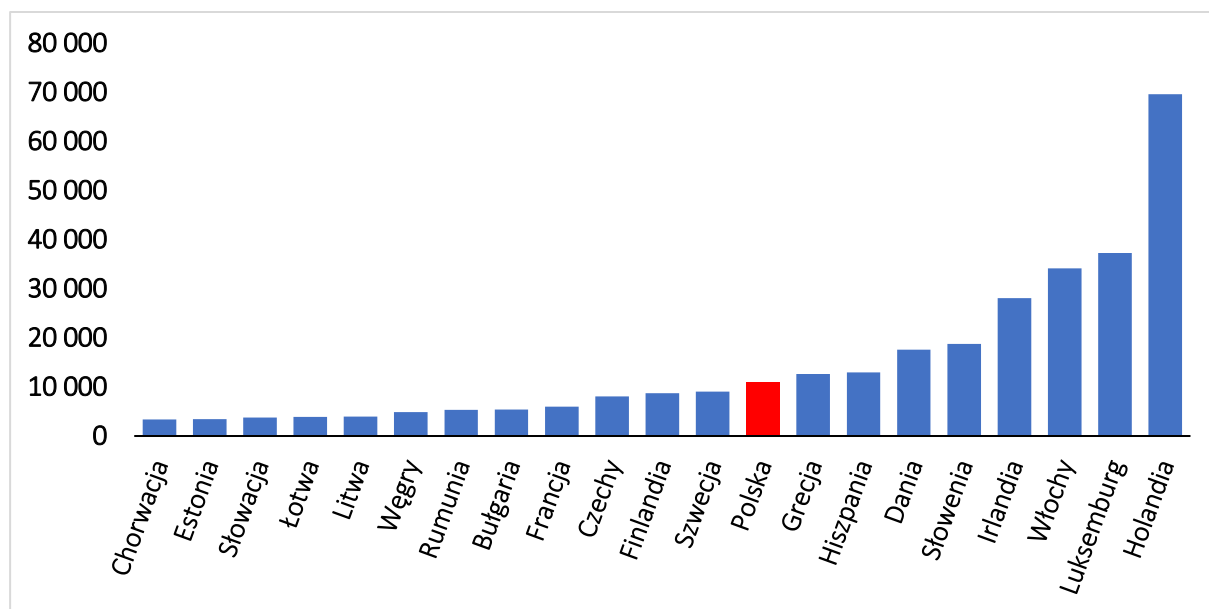
nie mogą liczyć na przedłużenie umów dzierżawy, jeżeli rolnicy indywidualni będą zainteresowani gruntami tych dzierżawców”⁸.

Chociaż zatem dzierżawa od państwa nie wymaga angażowania kapitału na zakup ziemi, to wiąże się – biorąc pod uwagę doświadczenia ostatnich lat – z o wiele większą niepewnością. Dlatego też nie powinno dziwić, że zaoszczędzonych środków rolnicy nie przeznaczają na inwestycje w rozwój swoich gospodarstw.

Zapobieganie spekulacyjnemu wykupowi ziemi?

Według rządu polskiemu rolnictwu zagrażają spekulanci, którzy mieliby wywołać wzrost cen gruntów rolnych, utrudniając tym samym powiększanie swoich gospodarstw rolnikom indywidualnym, którzy musieliby więcej płacić za nabywaną ziemię. Ceny ziemi w Polsce są wciąż sporo niższe niż w niektórych krajach tzw. starej Unii, ale zarazem nieco wyższe niż w innych krajach regionu. Mimo wprowadzonych ograniczeń ceny ziemi w ostatnich latach rosły, chociaż wolniej niż we wcześniejszym okresie⁹. Jeśli celem rządu było spowolnienie wzrostu cen ziemi, to cel ten udało mu się osiągnąć. Trudno jednak cel ten uzasadnić. Dzięki wyższym cenom ziemi rolnicy mogą łatwiej sfinansować zmianę zawodu albo przedstawić w banku wyższe zabezpieczenie kredytu na inwestycje w dotychczasową działalność.

Wykres 5. Cena hektara gruntów ornych w euro w 2019 roku



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

⁸ https://tep.org.pl/wp-content/uploads/Rynek-ziemi-rolniczej_Pyrgies.pdf.

⁹ <https://forsal.pl/artykuly/1458003,ceny-ziemi-w-polsce-gdyby-nie-ograniczenia-w-obrocie-hektar-kosztowalby-20-proc-wiecej.html>.

Nacjonalizacja przedsiębiorstw

Oprócz samych ograniczeń w obrocie ziemią rolną ustawa przyznaje też Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, które są właścicielami nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni powyżej 5 ha. Wyjątkiem są spółki notowane na giełdzie, ale już w przypadku firm planujących debiut KOWR ma prawo nabycia należącej do nich ziemi. KOWR ma też prawo objęcia udziałów lub akcji w przypadku podjęcia przez spółkę decyzji o podwyższeniu kapitału zakładowego. KOWR skorzystał z przysługującego mu prawa kilkakrotnie, nabywając m.in. 46% udziałów w Gospodarstwie Agroturystycznym Kutry¹⁰, 58,38% w spółce Wesoła¹¹ czy 100% udziałów w spółce Widawa¹². Coraz trudniej znaleźć w Polsce branżę, w której nie trzeba by konkurować z państwem – a przecież nawet przed dojściem PiS do władzy zakres własności państwowej był w Polsce na tle innych krajów UE i OECD bardzo wysoki¹³.

Trudno inaczej niż irracjonalnym lękiem przed wykupem ziemi przez obcokrajowców wytłumaczyć istnienie obecnych ograniczeń w obrocie ziemią rolną. Przepisy petryfikujące rozdrobnioną strukturę polskiego rolnictwa są rażącym ograniczeniem wolności gospodarczej, szkodzącym zarówno wielu rolnikom, jak i całej gospodarce.

Komunikat jest częścią projektu www.deregulacja.pl realizowanego w ramach Atlas Network COVID-19 Partner Response Fund.

¹⁰ <https://bip.kowr.gov.pl/oswiadczenia-woli/oswiadczenie-w-s-wykonania-prawa-pierwokupu-udzialow-w-spolce-gospodarstwo-agroturystyczne-kuty-pdf>.

¹¹ [https://bip.kowr.gov.pl/oswiadczenia-woli/oswiadczenie-o-wykonaniu-prawa-pierwokupu-na-podstawie-art-3a-ust-1-ustawy-z-dnia-11-04-2003-r-o-kształtowaniu-ustroju-rolnego-w-stosunku-do-1401-udzialow-w-we-sola-sp-z-o-o-z-s-w-rowie-\(rep-a-numer-2852-2019-z-dnia-18-07-2019-r\)](https://bip.kowr.gov.pl/oswiadczenia-woli/oswiadczenie-o-wykonaniu-prawa-pierwokupu-na-podstawie-art-3a-ust-1-ustawy-z-dnia-11-04-2003-r-o-kształtowaniu-ustroju-rolnego-w-stosunku-do-1401-udzialow-w-we-sola-sp-z-o-o-z-s-w-rowie-(rep-a-numer-2852-2019-z-dnia-18-07-2019-r)).

¹² <https://nto.pl/panstwo-kupuje-opolska-spolke-rolna-widawa-za-21-mln-zl-to-najwieksza-taka-transakcja-w-historii-krajowego-osrodka-wsparcia/ar/12994694>.

¹³ <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/rozwoj-polski-po-socializmie-7-najbardziej-niewygodnych-faktow-dla-krytykow-transformacji>.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Marcin Zieliński

Ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

Twitter: [@MA_Zielinski](https://twitter.com/MA_Zielinski)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR) • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju