

Anna Olszańska

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH JAKO ELEMENT ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU TERENÓW WIEJSKICH I REGIONÓW W POLSCE

1. Wstęp

Pogodzenie zachowania wartościowych rolniczo gruntów w celu prowadzenia produkcji rolniczej oraz leśnej z potrzebą rozwoju społeczno-gospodarczego i związaną z tym koniecznością zmian w użytkowaniu gruntów to jeden z ważnych problemów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, regionów i kraju. Wielo-funkcyjny i zrównoważony rozwój wsi wymaga rozbudowy możliwości dodatkowego, pozarolniczego zatrudnienia, z czym wiąże się także nierolnicze wykorzystanie ziemi [Malinowski 2006, s. 226]. Z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania ziemią korzystne byłoby zagospodarowywanie na cele budownictwa i przemysłu nieużytków i gleb najmniej wartościowych rolniczo. Jednak ze względu np. na ich lokalizację nie zawsze jest to możliwe. Na przełomie XX i XXI w. zmiany własności gruntów rolnych następowały bardzo często [Urban 2006, s. 455]. Jednak w ostatnich latach w Polsce nie zauważa się tendencji do ograniczania terenów użytkowanych rolniczo, wręcz przeciwnie, wzrasta powierzchnia użytków rolnych zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Niewątpliwie jednak kwestie i decyzje związane ze zmianą użytkowania gruntów oraz rekultywacją i przystosowaniem gruntów do celów rolniczych lub leśnych są istotne w skali poszczególnych gmin, powiatów i województw.

Celem opracowania jest analiza problemów związanych z wycofywaniem gruntów z użytkowania rolniczego i leśnego oraz ocena efektów zagospodarowania Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR) w Polsce w latach 1995-2005. W opracowaniu wykorzystano dane GUS z lat 1995-2005. W przypadku danych szczegółowych dotyczących poszczególnych województw uzyskano dane z lat: 2000, 2004, 2005.

2. Podstawy prawne ochrony gruntów rolnych i leśnych w Polsce

Głównym aktem prawnym regulującym ochronę gruntów rolnych i leśnych w Polsce jest *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r.* [Ustawa... 2004]. W ustawie tej zostały uregulowane możliwości i zasady wyłączania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze, koszty z tym związane oraz zasady wykorzystania FOGR (tworzonego ze środków pozyskanych z tytułu zmian użytkowania gruntów). Ustawa wskazuje, że na cele nierolnicze powinny być przeznaczane przede wszystkim nieużytki. Ustawa ta, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, nie wyklucza także wyłączeń gruntów użytkowanych rolniczo, przy czym decyzje w tych sprawach podejmowane są na różnych szczeblach w zależności od klasy gleby. Wyłączenie gruntów rolniczych kl. I-III wymaga uzyskania zgody Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, gruntów rolnych klas IV-VI oraz pozostałych gruntów leśnych – wojewody.

Osoby, które uzyskały zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, są zobowiązane do wniesienia należności, opłat rocznych, a w przypadku gruntów leśnych także jednorazowego odszkodowania w razie przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Wysokość tych opłat jest ściśle związana z jakością wyłączanych gruntów i jest kalkulowana corocznie na podstawie równowartości określonej liczby ton żyta (wartość 1 tony ustalana jest w wysokości stosowanej do wymierzania podatku rolnego) [Ustawa.. 2004].

3. Środki uzyskane z tytułu wyłączania gruntów

W kolejnych latach analizowanego okresu wielkość środków pozyskanych w ramach FOGR wzrosła około 4-krotnie, przy czym nie wszystkie środki pozyskane w danym roku są wydawane. Wielkości wpłat z tytułu wyłączeń gruntów rolnych i leśnych w kolejnych latach są trudne do zaplanowania i przewidzenia, ponieważ zależą od kilku czynników, m in. ruchu inwestycyjnego na danym terenie, klas gruntów wyłączanych z użytkowania (jeśli na danym terenie są ogólnie słabe gleby, to pozyskiwane tam należności są niewielkie), a także wartości rynkowej gruntów [www.wgik.umwd.pl/fogr/informacje.html].

Szczegółowe dane dotyczące zgromadzonych środków w ramach FOGR wskazują na znaczne dysproporcje między poszczególnymi województwami (tab. 1). Ogólna wartość pozyskanych w Polsce środków w 2005 r. w porównaniu z 2000 r. wzrosła o 63,2%. Zarówno w 2000 r., jak i w 2005 r. obserwuje się podobną grupę województw, w których z tytułu wyłączeń gruntów pozyskuje się znacznie większe środki niż w pozostałych. Do takich województw należą: dolnośląskie, wielkopolskie, i mazowieckie (w 2004 r. także lubelskie). Do województw gromadzących środki wyższe od średniej należały także województwa łódzkie i śląskie. W wartościach bezwzględnych największa część środków w skali Polski pozyskiwana była

w województwie dolnośląskim i jego udział w ogólnej wartości FOGR wzrastał z 18,55% ogólnej jego wartości w 2000 r. do 20,91% w 2005 r. Znaczna wartość środków wpłacana była do FOGR także w województwie wielkopolskim (17,84% w 2000 r. i 17,58% w 2005 r.). Zdecydowanie mniej środków pozyskiwano w województwie mazowieckim (spadek udziału z 13,03% w 2000 r. do 11,97% w 2005 r.). Najmniej środków w skali kraju gromadzone było w województwach: podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i lubuskim.

Tabela 1. Udział poszczególnych województw we wpływach do FOGR

Wyszczególnienie	2000 r.		2004 r.		2005 r.	
	wymierzono	wpłynęło	wymierzono	wpłynęło	wymierzono	wpłynęło
Dolnośląskie	15,33	18,55	19,34	19,44	20,52	20,91
Kujawsko-pomorskie	6,81	6,67	3,20	3,37	3,03	3,26
Lubelskie	12,88	5,34	6,34	6,12	6,45	6,22
Lubuskie	1,89	2,23	1,46	1,63	1,24	1,28
Łódzkie	5,44	4,43	6,31	5,96	7,87	7,03
Małopolskie	4,01	4,57	6,52	5,47	5,75	6,01
Mazowieckie	7,57	13,03	10,31	12,65	11,32	11,97
Opolskie	5,63	6,66	3,89	4,06	4,63	4,92
Podkarpackie	4,81	4,51	6,96	5,36	6,25	4,57
Podlaskie	2,39	2,40	0,74	0,75	0,87	0,92
Pomorskie	2,42	1,74	2,24	2,13	2,06	2,12
Śląskie	7,21	7,21	7,37	7,69	6,73	7,22
Świętokrzyskie	0,67	0,67	1,45	1,47	0,94	1,01
Warmińsko-mazurskie	2,39	2,16	1,08	1,01	1,09	1,09
Wielkopolskie	18,47	17,84	18,96	19,22	17,02	17,58
Zachodniopomorskie	2,08	1,98	3,84	3,67	4,23	3,90
Polska	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [Rocznik... GUS, 2001, 2005, 2006].

Największą dynamikę w pozyskiwaniu środków z tytułu wyłączeń gruntów w 2005 r. w porównaniu z 2000 r. odnotowano w województwach: zachodniopomorskim (321,2%), łódzkim (259,2%), świętokrzyskim (243,8%), małopolskim (215,0%), pomorskim (198,1%), lubelskim (189,9%) i dolnośląskim (183,9%). W niektórych województwach odnotowano spadek wartości środków płaconych za wyłączenia gruntów: podlaskim (62,3%), kujawsko-pomorskim (79,7%), warmińsko-mazurskim (82,5%), lubuskim (93,7%).

Skala wartości pozyskiwanych środków świadczy w sposób pośredni o ilości wycofywanych z użytkowania gruntów rolnych i leśnych, ale jednocześnie określa możliwości poszczególnych województw w prowadzeniu działań związanych z rewitalizacją i rekultywacją obszarów zdegradowanych.

4. Możliwości wykorzystania FOGR

Przychodami FOGR generalnie dysponują województwa. Istnieje także obowiązek odprowadzania 20% zebranych środków na Fundusz Centralny (poszczególne województwa mogą występować o środki z tego funduszu). Województwa, dzieląc środki z FOGR, powinny się kierować zasadą, że środki te należy kierować do gmin, z których pochodziły. Środki z FOGR zgodnie z ustawą mogą być wykorzystane na ochronę i poprawę jakości gruntów rolnych, a w szczególności na [Ustawa... 2004]:

- rekultywację gruntów na cele rolnicze i ich rolnicze zagospodarowanie,
- użyźnianie gleb (odkamenianie, odkrzaczanie),
- przeciwdziałanie erozji gleb (koszty zakupu sadzonek, utrzymanie sprawności technicznej urządzeń itp.),
- budowę i renowację zbiorników małej retencji wodnej,
- budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych,
- inne działania (np. wdrażanie i upowszechnianie wyników badań naukowych związanych z ochroną gruntów, wykonywanie badań płodów rolnych w strefach ochronnych i ekspertyzy z zakresu ochrony gruntów rolnych, zakup sprzętu pomiarowego i oprogramowania do zakładania i aktualizowania operatów ewidencji gruntów (do 5% rocznych dochodów Funduszu).

Ustawa zezwala na pokrywanie kosztów rekultywacji gruntów zdegradowanych i zdewastowanych przez nie ustalone osoby lub w wyniku klęsk żywiołowych.

Wielkość obszaru gruntów wymagających rekultywacji w skali kraju (ewidencjonowanego według obowiązujących w tym zakresie przepisów) wynosiła od 72 245 ha w 1995 r. do 64 975 ha w 2005 r. W ciągu roku rekultywowano maksymalnie 2698 ha w 2000 r., minimalnie 1861 ha w 2005 r. W większości analizowanych lat zrehabilitowane grunty przeznaczano w większej części na cele leśne.

Wykorzystując środki FOGR, rekultywowano rocznie od 871 ha nieużytków i bagien w 1995 r. do 419 ha w 2005 r., przy czym wielkości te znacznie się wahały w kolejnych latach (tab. 2).

Prowadzone były także działania zmierzające do użyźniania gleb (od 12 695 ha w 1996 r. do 39 272 ha w 2001 r.). W każdym z analizowanych lat prowadzono także prace związane z budową i renowacją zbiorników małej retencji (od 249 ha w 2004 r. do 791 ha w 2002 r.). Budowano i modernizowano także drogi na potrzeby rolnictwa (od 2080 km w 2004 r. do 4337 km w 1998 r.). Działania te były związane z wydatkowaniem określonych środków z Funduszu zgodnie ze złożonymi i zatwierdzonymi wnioskami (tab. 3).

Chociaż skala i zakres prowadzonych działań, a w związku z tym i ich koszty, są w ramach poszczególnych działań trudne do porównań, to analiza obu tabel wskazuje, że koszty jednostkowe poszczególnych grup działań były bardzo różne, ale w większości analizowanych lat ulegały niewielkim wahaniom. Wyjątek sta-

Tabela 2. Prace i przedsięwzięcia zrealizowane z wykorzystaniem środków FOGR w latach 1995-2005

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rekultywacja i przystosowanie nieużytków do produkcji rolniczej (w ha)	871	834	1787	18051	1590	311	200	116	705	419	70
Rolnicze zagospodarowanie gruntów zrekultywowanych (w ha)	517	91	1257	95	3	605	475	235	107	21	56
Użyźnianie gleb (w ha)	13187	12695	26095	31733	27031	31763	39272	19367	20995	21877	17297
Przeciwdziałanie erozji gleb (w ha)	2	2	26				1	8	30	7	1
Budowa i renowacja zbiorników malej retencji wodnej (w ha)	503	356	451	660	453	391	606	791	361	249	368
Budowa i modernizacja dróg dla potrzeb rolnictwa (w km)	3028	3304	3571	4337	2951	3088	2135	2507	2361	2080	2119

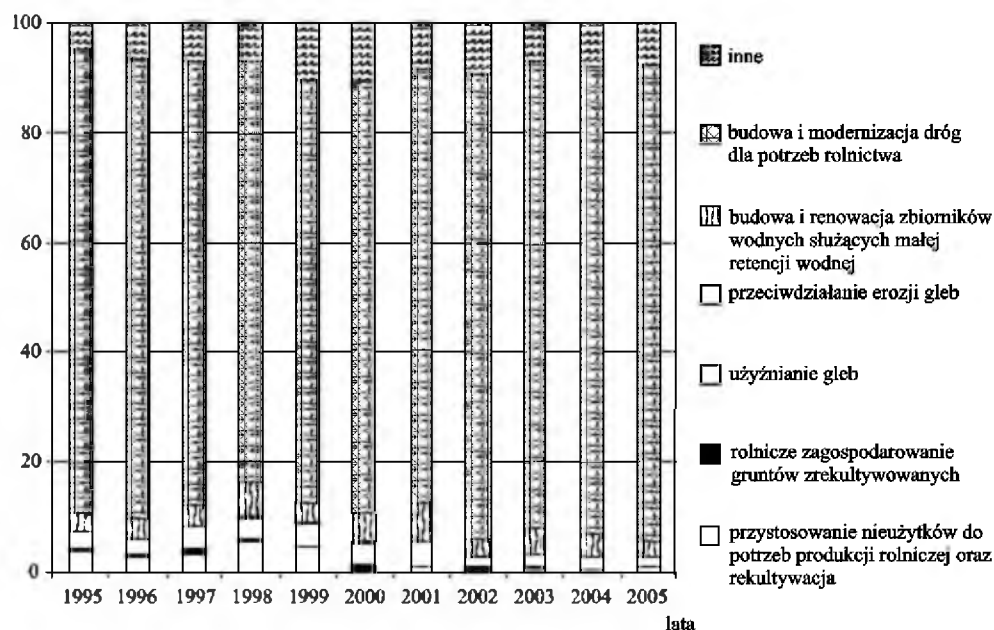
Źródło: [„Rocznik...” 2001, 2005, 2006].

Tabela 3. Prace i przedsięwzięcia zrealizowane z wykorzystaniem środków FOGR w latach 1995-2005

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rekultywacja i przystosowanie nieużytków do produkcji rolniczej (w tys. zł)	871	834	1787	18051	1590	311	200	116	705	419	70
Rolnicze zagospodarowanie gruntów zrekultywowanych (w tys. zł)	517	91	1257	95	3	605	475	235	107	21	56
Użyźnianie gleb (w tys. zł)	13187	12695	26095	31733	27031	31763	39272	19367	20995	21877	17297
Przeciwdziałanie erozji gleb (w tys. zł)	2	2	26				1	8	30	7	1
Budowa i renowacja zbiorników malej retencji wodnej (w tys. zł)	503	356	451	660	453	391	606	791	361	249	368
Budowa i modernizacja dróg na potrzeby rolnictwa (w km)	3028	3304	3571	4337	2951	3088	2135	2507	2361	2080	2119
Inne	1272,2	2474,8	4261,1	6236,7	6905,2	8370	6045,5	9188,9	7443,5	8348,6	7708,6

Źródło: [„Rocznik...” 2001, 2005, 2006].

nowiły działania związane z budową i modernizacją dróg na potrzeby rolnictwa. Od 1995 r. średni koszt budowy 1 km drogi systematycznie wzrastał (od 7,87 tys./km w 1995 r. do 43,56 tys./km w 2005 r.). Analizując strukturę wydatkowanych środków z FOGR, można zauważyć, że właśnie na te cele wydatkowana była większość środków, a ich udział w strukturze w kolejnych latach wzrastał (rys. 1). Analizując dynamikę wielkości wydatkowanych środków na poszczególne cele (1995 r. = 100%), można stwierdzić, że wartość środków ogółem wydatkowanych z FOGR w analizowanym okresie wzrosła o 276%. W 2005 r. wydatkowano odpowiednio 56,7% i 51,0% wielkości środków z 1995 r. na rekultywację i rolnicze wykorzystywanie gruntów zrekultywowanych i tylko 9% środków z 1995 r. na przeciwdziałanie erozji gleb. Wzrosły natomiast środki (ale w mniejszym stopniu niż wielkość całego wydawanego Funduszu) na użyźnianie gleb (261,5% środków z 1995 r.) oraz na budowę i remonty zbiorników małej retencji (292,4%). Bardziej niż proporcjonalnie wzrosły natomiast wydatki na budowę dróg (387,2% środków z 1995 r.), a przede wszystkim środki wydatkowane na inne cele (ekspertyzy, badania i ich upowszechnianie, oprogramowanie itp.) – 605,9% wartości środków wydatkowanych na te cele w 1995 r.



Rys. 1. Struktura wydatkowania środków z FOGR w latach 1995-2005 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: [„Rocznik...” 2001, 2005, 2006].

Analizując wydatkowanie środków w poszczególnych województwach, można zauważyć, że niektóre działania (w latach 2000, 2004 i 2005) były prowadzone we wszystkich województwach, chociaż w różnej skali. Do takich działań należały bu-

dowa i modernizacja dróg. Natomiast w celu rolniczego zagospodarowania zrehabilitowanych gruntów podjęto działania tylko w województwie wielkopolskim, rekultywację gruntów w 2000 r. prowadzono tylko w 8 województwach, a w latach 2004 i 2005 w 6 i skala tych przedsięwzięć była niewielka.

5. Wnioski

W skali kraju istnieje znaczna ilość gruntów wymagających rekultywacji, znaczne też są potrzeby w zakresie poprawy jakości rolniczej gleb oraz budowy i modernizacji zbiorników małej retencji. Działania w tym zakresie są systematycznie prowadzone, ale ich skala jest niewielka w stosunku do potrzeb.

Wylączenie gruntów rolnych i leśnych wymaga dużej rozważałości, aby nie utracić, często bezpowrotnie, gruntów wartościowych rolniczo, podczas gdy do zagospodarowania są znaczne powierzchnie nieużytków i gleb najniższych klas bonitacyjnych. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i regionów wymaga racjonalnych działań w tym zakresie z uwzględnieniem interesów zarówno rolnictwa, jak i ekologii. Decyzje o wylączeniu gruntów powinny także sprzyjać rozwojowi gospodarczemu tworzeniu nowych miejsc pracy i wielofunkcyjnemu rozwojowi obszarów wiejskich.

Środki wpłacane z tytułu wylączenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze dają szansę na poprawę sytuacji poszczególnych gmin w zakresie gospodarki ziemią. W kolejnych analizowanych latach wielkość środków wydatkowanych z FOGR wzrosła ponad 3-krotnie. Dla oceny efektów działania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych istotna jest jednak analiza struktury wydatków z FOGR.

Analiza zmian w strukturze wydatkowania środków z FOGR w latach 1995-2005 wskazuje, że w kolejnych latach coraz mniej środków wydatkowano na potrzeby rekultywacji gleb i ich użytkowanie, co powinno być głównym celem Funduszu, i działania te były prowadzone tylko w niektórych województwach. Skala rekultywacji gleb finansowana z FOGR była marginalna w stosunku do potrzeb. Główna część środków Funduszu była wydatkowana na budowę oraz modernizację dróg i te działania były prowadzone we wszystkich województwach. Działania w tym zakresie są celowe, ale pochłaniają coraz większe środki. Największą dynamiką charakteryzowała się wielkość środków wydawanych w kolejnych latach na inne cele przewidziane w ustawie. Uwzględniając potrzeby w zakresie rekultywacji oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych, można dyskutować, czy takie zmiany w strukturze wydatkowania Funduszu są właściwe.

Literatura

- Malinowski P., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich w polityce Unii Europejskiej*, Roczniki Naukowe SERiA 2006 T. VIII, Z. 4.
„Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich”, GUS, Warszawa 2001, 2005, 2006.

Urban S., *Konkurencja na rynku ziemi rolniczej*, Prace Naukowe AE nr 1118, AE, Wrocław 2006, T. 2.
Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r., DzU z 2004 r. nr 121, poz. 1266
z późn. zm.
www.wgik.umwd.pl/fogr/informacje.html z 25.03.2007.

PROTECTION OF AGRARIAN LANDS AND WOODLANDS AS AN ELEMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS AND REGIONS IN POLAND

Summary

The aim of this paper is an analysis of the problems connected with withdrawal of some territories from usage as agrarian lands and woodlands and evaluating use of the financial resources from the Fund for Protection of Agrarian Areas in Poland between 1995 and 2005. Data for the period analyzed in the paper were provided by the Main Statistical Agency. The analysis of the changes in structure of expenses of the money from the Fund for Protection of Agrarian Areas shows that the decreasing part of the financial resources in the following years was being spent on recultivating land and improving its quality which ought to be the main objective of the Fund for Protection of Agrarian Areas and that those actions were taken just in some of the provinces.