

Renata Marks-Bielska,
Dominika Milczarek-Andrzejewska

Ziemia popegeerowska jako pole konfliktu interesów – ujęcie ekonomii politycznej i nowej ekonomii instytucjonalnej*

Abstrakt

Cel pracy: Ziemia rolnicza to zasób rzadki i specyficzny. Nie jest ani typowym towarem, ani klasycznym czynnikiem produkcji, co uzasadnia potrzebę szczególnych rozwiązań instytucjonalnych regulujących jej obrót. W artykule opisano sytuację na rynku ziemi popegeerowskiej w Polsce jako szczególnego obszaru konfliktu interesów i nierówności siły przetargowej.

Metoda badawcza: Punktem wyjścia jest ekonomiczna koncepcja siły rozumiana jako zdolność aktorów do kształtowania decyzji innych przez kontrolę nad zasobami kluczowymi dla rynku ziemi (kapitał, informacja, kompetencje, dostęp do instytucji). Na podstawie założeń ekonomii politycznej i nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) wskazano, że instytucje obrotu ziemią nie są neutralne, lecz odzwierciedlają układ sił między interesariuszami. W części empirycznej zrekonstruowano mapę interesariuszy ziemi popegeerowskiej oraz mechanizmy dystrybucji korzyści i kosztów w dwóch kluczowych procesach: prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych (PGR-ów) oraz zmianach w dzierżawach państwowych (wyłączenia 30% gruntów).

Kluczowe wyniki: Analiza wskazuje, że w prywatyzacji „wygranymi” byli głównie członkowie kadry kierowniczej PGR-ów, podczas gdy byli pracownicy gospodarstw pozostawali w słabszej pozycji z powodu ograniczonego dostępu do kapitału i informacji. Z kolei zmiany regulacyjne dotyczące dzierżaw wzmocniły pozycję państwa i nowych nabywców,

Prof. dr hab. Renata Marks-Bielska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn, e-mail: renatam@uwm.edu.pl, ORCID: 0000-0001-7319-1918; **dr hab. Dominika Milczarek-Andrzejewska, prof. UW**, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Długa 44/50, 00-241 Warszawa, e-mail: milczarek@wne.uw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-9624-1591.

* Publikacja została opracowana w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (nr projektu 018/29/B/HS4/01354).



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

jednocześnie osłabiając stabilność gospodarowania dotychczasowych dzierżawców i sprzyjając powstawaniu lokalnych konfliktów.

Główne wnioski: We wnioskach podkreślono konieczność uwzględnienia relacji siły przy projektowaniu polityki państwa wobec ziemi popegeerowskiej. Wartość dodana artykułu ma charakter analityczno-teoretyczny: polega na połączeniu rozproszonych ustaleń dotyczących prywatyzacji PGR-ów, dzierżaw państwowych i bezumownego użytkowania gruntów w jedną ramę wyjaśniającą mechanizmy redystrybucji siły, ryzyka i bezpieczeństwa prawnego. Wykorzystanie kategorii NEI, takich jak: koszty transakcyjne, niekompletność kontraktów, egzekwowanie praw i wiarygodne zobowiązania, pozwala pokazać, dlaczego formalne ustanowienie praw do ziemi nie zawsze oznacza ich realną i stabilną ochronę.

Słowa kluczowe: ziemia rolnicza, państwowe gospodarstwa rolne, konflikt, ekonomia polityczna, nowa ekonomia instytucjonalna (NEI).

1. Wprowadzenie

We współczesnej literaturze ekonomicznej gospodarowanie ziemią rolną, w tym gruntami należącymi do zasobu państwowego, jest przedmiotem szerszej debaty naukowej obejmującej m.in. ekonomię praw własności, zdolność państwa (*state capacity*), wiarygodność instytucji publicznych (*credible commitment*), zarządzanie majątkiem publicznym (*public asset management*) oraz ekonomię polityczną reform rynku ziemi (Ho, Zevenbergen, Tan, 2024; Huntington, Lisher, 2025; Suryanarayan, 2024). W literaturze dotyczącej instytucjonalnych zasad zarządzania ziemią (*land governance*) wskazuje się, że trwałość reform zależy od zdolności państwa do godzenia celów efektywności ekonomicznej z bezpieczeństwem żywnościowym i energetycznym, ochroną środowiska oraz oczekiwaniami społeczności lokalnych (Huntington, Lisher, 2025).

Ziemię po byłych państwowych gospodarstwach rolnych (PGR-ach) można analizować jako szczególny przypadek gospodarowania strategicznym zasobem publicznym. Efektywność wykorzystania tego zasobu zależy nie tylko od struktury własności, lecz także od jakości instytucji odpowiedzialnych za jego zarządzanie. Już w latach 90. XX w. Wilkin (1998) zwracał uwagę, że proces przekształceń PGR-ów rodzi istotne napięcia między efektywnością ekonomiczną a sprawiedliwością społeczną, a także prowadzi do trwałych zmian strukturalnych w rolnictwie. Wskazywał również, że „transformacja systemowa w państwowym sektorze rolnictwa, rozumiana jako gruntowna zmiana podstawowych instytucji społeczno-ekonomicznych, traktowana jest jako jeden z trudniejszych i najbardziej dramatycznych elementów polskiej transformacji post-socjalistycznej” (Wilkin, 2006, s. 111).

Ziemia rolnicza – choć stanowi czynnik produkcji i przedmiot obrotu rynkowego – ze względu na swoją rzadkość, niemobilność i powiązanie z przestrzenią wymaga szczególnych rozwiązań instytucjonalnych (Gorzelać i in., 2024; Marks-Bielska, 2020; Wilkin, 2018). Ponadto specyfika ziemi popegeerowskiej wynika z dziedzictwa własności państwowej oraz sposobu restrukturyzacji i prywatyzacji po 1989 r. Skoncentrowana przestrzennie i związana z dużą skalą gospodarowania stała się ona zasobem politycznie wrażliwym, o który rywalizują aktorzy o różnych celach, zasobach i możliwościach działania. W rezultacie obszary popegeerowskie są nie tylko przestrzenią produkcji rolnej, lecz także trwałych konfliktów o dostęp do ziemi, stabilność praw użytkowania oraz podział korzyści i kosztów zmian instytucjonalnych.

Dotychczasowe badania dotyczące obszarów popegeerowskich koncentrowały się przede wszystkim na społecznych i gospodarczych konsekwencjach restrukturyzacji, losach byłych pracowników PGR-ów oraz przebiegu prywatyzacji i dzierżawy gruntów państwowych (Dzun, 2016; Halamska, 2001; Wilkin, 1997). Z kolei w badaniach rynku ziemi rolniczej akcentowano rolę państwa i agencji ziemskich, uwarunkowania podaży i popytu oraz znaczenie instrumentów regulacyjnych (Marks-Bielska, 2013; 2020; Pyrgies, 2018). Znacznie rzadziej łączono jednak oba nurty, ujmując ziemię popegeerowską jako przedmiot konfliktu i instytucjonalnego przetargu.

Z uwagi na dystrybucyjny charakter zmian instytucjonalnych dotyczących ziemi popegeerowskiej szczególnie użyteczna okazuje się perspektywa ekonomii politycznej, akcentująca relacje siły między interesariuszami oraz ich wpływ na reguły dostępu do zasobów. W artykule punktem wyjścia jest ekonomiczna koncepcja siły lub władzy rozumiana jako zdolność jednego aktora do wpływania na decyzje lub dobrobyt innych podmiotów (Bartlett, 1989; Schmid, 2004). Jej źródłem jest kontrola nad kluczowymi zasobami, w szczególności kapitałem, informacją, kompetencjami, zdolnością do organizowania się oraz dostępem do instytucji publicznych (Knight, 1992; North, 1990). W takim ujęciu instytucje rynku ziemi odzwierciedlają nie tylko cele efektywnościowe, lecz także wynik negocjacji między grupami o nierównej sile przetargowej (Libecap, 1989; North, 2006; Ostrom, 2005).

W niniejszym artykule proponujemy właśnie ujęcie wykorzystujące dwie perspektywy – ekonomii politycznej i nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI). Pozwala to interpretować gospodarowanie ziemią popegeerowską nie tylko jako rezultat mechanizmów rynkowych i decyzji politycznych, lecz także jako efekt relacji między interesariuszami dysponującymi nierównymi zasobami siły. Wartość dodana artykułu ma więc charakter analityczno-teoretyczny i polega na połączeniu rozproszonych ustaleń dotyczących prywatyzacji PGR-ów, dzierżaw państwowych i zmian regulacyjnych w jedną ramę interpretacyjną. Ziemia popegeerowska jest w niej traktowana jako zasób będący przedmiotem przetargu instytucjonalnego

między państwem, dzierżawcami, byłymi pracownikami PGR-ów, rolnikami indywidualnymi i potencjalnymi nabywcami. Przetarg ten dotyczy dostępu do ziemi, stabilności praw oraz podziału korzyści, kosztów i ryzyka wynikających ze zmian regulacyjnych.

Celem artykułu jest ocena użytkowania ziemi popegeerowskiej w Polsce z perspektywy ekonomii politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem relacji siły między interesariuszami. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na dwa pytania badawcze: (1) jakie grupy interesariuszy kształtują użytkowanie ziemi popegeerowskiej i jakimi zasobami siły dysponują oraz (2) jak relacje siły wpływały na dystrybucję korzyści i kosztów w dwóch kluczowych procesach dotyczących tego zasobu: prywatyzacji PGR-ów oraz podczas zmian instytucjonalnych w dzierżawach gruntów państwowych. Zastosowanie ram analitycznych łączących ekonomię polityczną i NEI pozwala uchwycić mechanizmy, poprzez które nierówności siły przetargowej mogą przekładać się na skutki zmian instytucjonalnych i trwałość konfliktów lokalnych.

W dalszej części artykułu przedstawiono ramy teoretyczne, materiał i metodę, mapę interesariuszy oraz analizę dwóch kluczowych procesów: prywatyzacji PGR-ów i zmian w dzierżawach państwowych.

2. Ramy teoretyczne – siła, interesariusze i instytucje

Aby uchwycić mechanizmy stojące za konfliktami wokół ziemi popegeerowskiej, konieczne jest odwołanie się do ram teoretycznych pozwalających analizować jednocześnie wymiar rynkowy i polityczny procesów gospodarowania zasobami. Perspektywa ekonomii politycznej jest szczególnie użyteczna do analizy ziemi popegeerowskiej, ponieważ pozwala połączyć wymiar rynkowy z wymiarem politycznym. Decyzje publiczne – podejmowane przez rząd, instytucje wykonawcze oraz w ramach procesu legislacyjnego – oddziałują na rozkład siły pomiędzy uczestnikami rynku, co następnie wpływa na ich aktywność polityczną (np. lobbying, protesty, działania zbiorowe) oraz na trwałość przyjętych rozwiązań (Persson, Tabellini, 2002). Zdolność do skutecznego artykułowania interesów zależy od rozmiaru grupy, stopnia jej organizacji oraz koncentracji korzyści i kosztów – sprzyja to przewadze mniejszych i lepiej zorganizowanych aktorów (Olson, 1965). W odniesieniu do ziemi popegeerowskiej mechanizm ten pomaga wyjaśnić, dlaczego niektóre grupy – dysponujące lepszym zapleczem organizacyjnym, informacyjnym i kapitałowym – były w stanie skuteczniej wpływać na kształt i implementację zmian instytucjonalnych niż aktorzy słabiej wyposażeni w te zasoby.

W artykule przyjęto komplementarne wykorzystanie ekonomii politycznej i nowej ekonomii instytucjonalnej. Ekonomia polityczna pomaga m.in. odpowiedzieć na pytania: kto ma siłę, kto wpływa na reguły i kto korzysta z redystrybucji

zasobu. Z kolei NEI pozwala wyjaśnić, jak formalne i nieformalne reguły, prawa własności, kontrakty dzierżawy, mechanizmy egzekwowania oraz koszty transakcyjne kształtują stabilność użytkowania ziemi. Takie rozumienie NEI nawiązuje do teorii kosztów transakcyjnych oraz do analizy instytucjonalnych mechanizmów zarządzania i koordynacji (*governance*) (Coase, 1937; Williamson, 2000), a także do teorii praw własności, według której reguły własności kształtują się pod wpływem kosztów internalizacji efektów zewnętrznych oraz korzyści z bardziej precyzyjnego definiowania uprawnień (Coase, 1960; Demsetz, 1967). Nurty te nie są więc traktowane zamiennie, ponieważ pierwszy z nich objaśnia relacje władzy i interesów, drugi zaś – mechanizmy instytucjonalne, dzięki którym relacje te przekładają się na wyniki ekonomiczne i społeczne.

Ekonomia polityczna oraz ekonomia instytucjonalna pozwalają analizować gospodarowanie zasobami w warunkach nierównego dostępu i relacji władzy. W literaturze ekonomicznej siła i władza definiowane są najczęściej jako zdolność jednego aktora do wpływania na decyzje lub dobrobyt innych podmiotów w porównaniu z sytuacją, w której taki wpływ nie miałby miejsca (Bartlett, 1989; Schmid, 2004). Źródłem siły jest kontrola nad zasobami uznawanymi za kluczowe w danym kontekście gospodarczym, takimi jak: kapitał, informacja, kompetencje, organizacja czy dostęp do instytucji publicznych (Knight, 1992; North, 1990). Tak rozumiana koncepcja siły stanowi podstawę dalszej analizy relacji między interesariuszami ziemi popegeerowskiej – w jej przypadku zasoby te były i pozostają nierównomiernie rozłożone pomiędzy byłych pracowników PGR-ów, kadrę kierowniczą, dzierżawców wielkoobszarowych oraz instytucje państwowe. Wpływa to na strukturę przetargu instytucjonalnego wokół tego zasobu.

Znaczenie relacji siły szczególnie wyraźnie uwidacznia się w sektorach, w których po jednej stronie rynku występuje koncentracja własności lub organizacji, a po drugiej – rozproszenie. Klasyczne analizy Galbraitha (1973; 1979) wskazują, że nierównomierny rozwój organizacyjny prowadzi do powstania sektora planującego, dysponującego znaczną władzą ekonomiczną i polityczną, oraz sektora rynkowego. W takich warunkach słabiej zorganizowani aktorzy poszukują wsparcia państwa jako źródła siły równoważącej (*countervailing power*), co zwiększa znaczenie regulacji i interwencji publicznych. Mechanizm ten widoczny jest w procesach restrukturyzacji i prywatyzacji PGR-ów, gdzie rozproszeni pracownicy i lokalne społeczności funkcjonowały w relacji do silnie zorganizowanych podmiotów zarządzających majątkiem oraz administracji publicznej.

W ramach NEI rozwinęto to podejście, analizując decyzje polityczne w kategoriach ekonomicznych bodźców i interesów aktorów zaangażowanych w proces decyzyjny. W tym ujęciu politycy, administracja publiczna oraz zorganizowane grupy interesu działają jako racjonalni agenci, dążący do maksymalizacji własnych

korzyści (Persson, Tabellini, 2002). Teoria grup interesu wskazuje przy tym, że większą skuteczność osiągają mniejsze, lepiej zorganizowane grupy o skoncentrowanych korzyściach niż liczne i rozproszone grupy ponoszące koszty w sposób rozproszony (Olson, 1965). W konsekwencji regulacje dotyczące gospodarowania ziemią po PGR-ach – w tym zasady prywatyzacji oraz późniejsze modyfikacje dzierżaw państwowych – można interpretować jako wynik przetargów między grupami o zróżnicowanej sile. Pomaga to wyjaśnić przewagę kadry menedżerskiej w procesie prywatyzacji, a w późniejszym okresie – silną pozycję państwa jako właściciela i regulatora wobec dzierżawców.

W analizie problemu ziemi popegeerowskiej kluczowe jest także rozróżnienie między formalnym „ustanowieniem” praw a ich realną ochroną. Literatura z zakresu ekonomii politycznej praw własności podkreśla, że nawet jeśli reformy prawne wzmacniają tytuły i reguły obrotu, państwo nie musi zapewniać ochrony praw jako dobra publicznego (Cai, Murtazashvili, Murtazashvili, 2020). Ochrona może być świadczona selektywnie – w większym stopniu obejmować grupy uprzywilejowane – albo może być ograniczona z powodu deficytów zdolności administracyjnej i egzekucyjnej. To, czy ochrona praw jest powszechna, selektywna czy słaba, zależy od stabilności politycznej, potencjału administracyjnego państwa, ograniczeń władzy oraz inkluzywności instytucji politycznych i prawnych. Takie ujęcie pozwala interpretować regulacje dotyczące prywatyzacji i dzierżaw gruntów Skarbu Państwa jako element redystrybucji zarówno ziemi, jak i „bezpieczeństwa prawnego” pomiędzy grupami interesariuszy.

W NEI podkreśla się również, że instytucje – rozumiane jako formalne i nieformalne reguły kształtujące zachowania ludzi – nie powstają w sposób neutralny ani wyłącznie w celu zwiększania efektywności (North, 1990). Zmiany instytucjonalne mogą być wynikiem przetargu pomiędzy aktorami dysponującymi nierówną siłą, a ich konsekwencje często mają charakter dystrybucyjny (Knight, 1992). Jak zauważa North (2006), instytucje są często tworzone w interesie tych podmiotów, które posiadają wystarczającą siłę przetargową, by wpływać na kształt regulacji. W tym ujęciu zarówno ewolucyjne zmiany instytucji nieformalnych, jak i celowe reformy instytucji formalnych prowadzą do utrwalania określonych relacji władzy. Państwo odgrywa w tym procesie rolę szczególną – może działać jako arbiter równoważący interesy, ale także jako aktor wzmacniający pozycję wybranych grup (Libecap, 1989; Ostrom, 2005). Skuteczność zmian instytucjonalnych zależy przy tym od zdolności beneficjentów do kompensowania strat ponoszonych przez grupy tracące, do czego jednak w praktyce dochodzi rzadko. Takie ujęcie umożliwia interpretację regulacji dotyczących dzierżaw i sprzedaży gruntów popegeerowskich jako rozwiązań instytucjonalnych, które w różnym stopniu zabezpieczały interesy poszczególnych grup aktorów. Zmiany zasad gospodarowania ziemią popegeerowską mogą prowadzić

do trwałych konfliktów lokalnych i obniżenia zaufania do instytucji publicznych, zwłaszcza gdy są postrzegane jako nieprzewidywalne lub nierównomiernie rozkładające koszty.

W przeprowadzonej analizie wykorzystano takie kategorie NEI, jak: koszty transakcyjne, ograniczona racjonalność, oportunizm, niekompletność kontraktów, egzekwowanie praw własności oraz wiarygodność zobowiązań instytucjonalnych (Coase, 1937; Williamson, 2000). W odniesieniu do ziemi popegeerowskiej szczególne znaczenie ma fakt, że dzierżawa państwowa jest kontraktem zawierany w warunkach niepewności regulacyjnej. Im większa jest możliwość jednostronnej zmiany reguł przez państwo, tym wyższe są koszty transakcyjne i ryzyko inwestycyjne po stronie użytkownika ziemi. Stabilność kontraktu dzierżawy może stać się nie tylko problemem prawnym, lecz także ekonomicznym warunkiem efektywnego gospodarowania. Wątek ten jest spójny z klasyczną analizą kosztów społecznych i efektów zewnętrznych, w której sposób zdefiniowania i egzekwowania praw wpływa na koszty koordynacji, a także na efektywność alokacji zasobu (Coase, 1960; Demsetz, 1967).

Powyższe podejścia pozwalają interpretować rynek ziemi – zwłaszcza popegeerowskiej – jako przestrzeń konfliktu interesów i nierówności siły. Ziemia, będąca zasobem rzadkim i specyficznym, stanowi przedmiot rywalizacji między aktorami o zróżnicowanych możliwościach wpływu na kształt instytucji regulujących jej użytkowanie. Analiza relacji siły umożliwia więc wyjaśnienie nie tylko wyników procesów prywatyzacyjnych i regulacyjnych, lecz także trwałości konfliktów oraz reprodukcji nierówności w długim okresie. Istotne jest również rozróżnienie między formalnym ustanowieniem praw a ich realną ochroną. O jakości ochrony decyduje bowiem zdolność do egzekwowania reguł, ograniczenie arbitralności działań władzy oraz społeczna legitymizacja instytucji (Murtazashvili, Murtazashvili, 2016). W tym sensie trwałość rozwiązań dotyczących ziemi popegeerowskiej zależy nie tylko od litery prawa, ale też od wiarygodności instytucjonalnej i akceptacji społecznej, co pomaga wyjaśnić długotrwałość konfliktów i poczucie słabej ochrony po stronie dzierżawców. Relację między ekonomią polityczną a NEI, a także główne pytania badawcze wynikające z tych nurtów zaprezentowano w tabeli 1.

Konflikty o ziemię rolną można analizować z wykorzystaniem narzędzi ekonomii, jeśli potraktuje się je jako wynik zderzenia odmiennych interesów i asymetrii zasobów (w tym ekonomicznych) pomiędzy aktorami oraz napięć między bieżącymi a przyszłymi potrzebami społeczeństw. Z tej perspektywy kluczowe znaczenie ma instytucjonalna rama funkcjonowania rynku ziemi: jakość regulacji publicznej, relacje kontraktowe oraz to, czy konkurencja o zasób jest „uporządkowana” instytucjonalnie. Tego rodzaju ujęcie wzmacnia podejście ekonomii politycznej: konflikty ujawniają, kto ma dostęp do instrumentów wpływu, a kto ponosi koszty sporów i niepewności regulacyjnej (Milczarek-Andrzejewska i in., 2020).

Tabela 1. Relacja między ekonomią polityczną a nową ekonomią instytucjonalną i pytania badawcze wynikające z każdej z tych perspektyw**Table 1.** Political economy and new institutional economics: Connections between the two approaches and research questions arising from each perspective

Perspektywa	Główne pytania analityczne	Zastosowanie do ziemi popegeerowskiej
Ekonomia polityczna	Kto ma siłę? Kto wpływa na reguły? Kto korzysta z redystrybucji?	Analiza przewagi państwa, kadry kierowniczej, dużych dzierżawców oraz słabszej pozycji byłych pracowników PGR-ów i części rolników indywidualnych
Nowa ekonomia instytucjonalna (NEI)	Jak reguły, prawa własności, kontrakty i egzekwowanie kształtują dostęp do zasobu?	Analiza dzierżawy jako niekompletnego kontraktu, kosztów transakcyjnych, niepewności regulacyjnej oraz wiarygodności zobowiązań państwa
Wspólny obszar	Jak nierówny rozkład zasobów siły przekształca się w nierówny rozkład korzyści, kosztów i ryzyka?	Interpretacja prywatyzacji PGR-ów, wyłączeń 30% gruntów i bezumownego użytkowania jako mechanizmów zmiany układu sił

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

3. Materiał i metoda

Materiał empiryczny wykorzystany w artykule obejmuje wyniki wcześniejszych badań własnych autorek prowadzonych w latach 1998–2023. Materiał ten potraktowano jako podstawę instytucjonalnego studium przypadku rynku ziemi popegeerowskiej w Polsce. Analiza ma charakter jakościowo-interpretacyjny i opiera się na triangulacji źródeł obejmujących – oprócz wyników wcześniejszych badań – literaturę przedmiotu, akty prawne, uzasadnienia projektów ustaw, raporty Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) i Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) oraz orzeczenia sądowe. Badania własne miały charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy (Marks-Bielska, 2020; Milczarek, 2002; Milczarek-Andrzejewska, 2014; Milczarek-Andrzejewska i in., 2020). Obejmowały one m.in. studia przypadków gospodarstw powstałych na bazie majątku popegeerowskiego, wywiady z rolnikami, dzierżawcami i przedstawicielami instytucji publicznych, a także analizy ankietowe dotyczące dostępu do informacji, barier w powiększaniu gospodarstw oraz oceny zmian instytucjonalnych. Szczególną uwagę poświęcono regionom o dużym udziale ziemi popegeerowskiej, w tym województwu warmińsko-mazurskiemu i byłemu województwu poznańskiemu. Poszczególne badania nie są w artykule łączone na poziomie surowych danych, lecz wykorzystywane jako odrębne źródła służące rekonstrukcji mechanizmów instytucjonalnych.

Punktem wyjścia jest rekonstrukcja mapy interesariuszy ziemi popegeerowskiej oraz identyfikacja zasobów siły, którymi dysponują poszczególne grupy. Za zasoby siły przyjęto w szczególności: dostęp do kapitału, dostęp do informacji, kompetencje i kwalifikacje, zdolność organizowania się oraz dostęp do instytucji publicznych i procesów decyzyjnych. Następnie analizie poddano dwa kluczowe procesy: prywatyzację PGR-ów oraz zmiany zasad dzierżaw (w tym mechanizm wyłączeń 30% gruntów), rekonstruuując mechanizmy redystrybucji korzyści i kosztów oraz przesunięcia siły między interesariuszami.

Przyjęta logika badawcza nawiązuje do podejścia studium przypadku, umożliwiającego identyfikację mechanizmów instytucjonalnych i relacji siły w konkretnym kontekście (Eisenhardt, 1989; Meyer, 2001; Mitchell, 1983). Celem nie jest generalizacja statystyczna, lecz generalizacja analityczna – wskazanie mechanizmów wyjaśniających dystrybucję korzyści i kosztów w analizowanych procesach. Przyjęta strategia badawcza nie zmierza więc do estymacji efektów przyczynowych w sensie ekonometrycznym, lecz do identyfikacji mechanizmów instytucjonalnych i dystrybucyjnych. Ograniczeniem analizy jest brak jednolitej bazy obejmującej wszystkich interesariuszy ziemi popegeerowskiej, zróżnicowanie okresów realizacji badań, przewaga materiału jakościowego oraz koncentracja na wybranych regionach. Jednocześnie jakościowy charakter materiału umożliwia pogłębioną identyfikację mechanizmów, relacji siły i konfliktów, które nie zawsze są uchwytnie w analizach wyłącznie ilościowych.

4. Interesariusze ziemi popegeerowskiej – mapa aktorów i zasobów siły

Aby odpowiedzieć na pierwsze pytanie badawcze – jakie grupy interesariuszy kształtują użytkowanie ziemi popegeerowskiej i jakimi zasobami siły dysponują – konieczne jest uporządkowanie opisu aktorów uczestniczących w tym segmencie rynku. W artykule za interesariuszy uznano osoby, społeczności, organizacje oraz instytucje, które: (1) oddziałują na sposób użytkowania ziemi popegeerowskiej lub (2) są zainteresowane określonym kierunkiem zmian (np. w zakresie przeznaczenia, formy gospodarowania, zasad obrotu), ponieważ wpływa to na realizację ich celów i interesów – zbiorowych lub indywidualnych. W takim ujęciu interesariuszami są zarówno podmioty bezpośrednio zawierające transakcje dotyczące ziemi, jak i aktorzy kształtujący otoczenie instytucjonalne rynku poprzez regulacje, instrumenty finansowe, planowanie przestrzenne, egzekwowanie prawa, przejrzystość procedur oraz zdolność do rozwiązywania konfliktów dotyczących użytkowania ziemi (Burns, Rajabifard, Shojaei, 2025; Huntington, Lisher, 2025; Milczarek-Andrzejewska, 2018). W odniesieniu do ziemi popegeerowskiej ta perspektywa jest szczególnie przydatna, ponieważ historyczne dziedzictwo własności państwowej

oraz skala gospodarowania w tym segmencie sprzyjają konfliktom o dostęp do zasobu i o kształt instytucji regulujących jego użytkowanie.

W niniejszym artykule, wychodząc od identyfikacji interesariuszy rynku ziemi rolnej w Polsce, wyróżniono 13 grup aktorów, które w różnym stopniu wpływają na użytkowanie ziemi popegeerowskiej (tabela 2). Zestawienie obejmuje zarówno interesariuszy bezpośrednich (uczestniczących w transakcjach kupna, sprzedaży lub dzierżawy), jak i interesariuszy pośrednich (oddziałujących na rynek poprzez regulacje, instrumenty wsparcia, planowanie i działania zbiorowe) (Marks-Bielska, 2020; Milczarek-Andrzejewska, 2018). Ze względu na fakt, że znaczna część ujawnionych sporów przybiera formę konfliktów „sformalizowanych”, istotnym elementem mapy interesariuszy jest administracja publiczna – nie tylko jako regulator, lecz także jako strona sporów rozstrzyganych w procedurach i sądach administracyjnych (Czarnecki i in., 2023).

W mapie interesariuszy warto uwzględnić również nabywców i inwestorów zagranicznych (w tym podmioty z udziałem kapitału zagranicznego), mimo że ich faktyczny udział w obrocie ziemią był ograniczony. Ich znaczenie polegało przede wszystkim na roli „aktorów odniesienia” w debacie publicznej – jako symbol przewagi kapitałowej i potencjalnej asymetrii siły – co mogło wpływać na kierunek regulacji rynku ziemi. W segmencie ziemi popegeerowskiej argument ten był szczególnie nośny ze względu na skalę gospodarowania i koncentrację zasobu w dzierżawach oraz sprzedaży z zasobu państwowego.

W tabeli 2 uporządkowano interesariuszy według czterech kryteriów: (1) rodzaju wpływu (bezpośredni/pośredni), (2) typowych działań, (3) sposobu oddziaływania na użytkowanie ziemi oraz (4) krótkiej charakterystyki grupy. Dwa elementy są w niej szczególnie istotne dla dalszej analizy opartej na koncepcji siły. Po pierwsze podział na wpływ bezpośredni i pośredni pokazuje, że użytkowanie ziemi popegeerowskiej nie jest wyłącznie wynikiem decyzji uczestników transakcji rynkowych. Oprócz rolników, nabywców i przedsiębiorców kluczową rolę odgrywają instytucje publiczne, szczególnie KOWR, który – poprzez sprzedaż, dzierżawę oraz kontrolę obrotu – kształtuje dostęp do zasobu i ramy gospodarowania (Marks-Bielska, 2020; Milczarek-Andrzejewska, 2018). Po drugie w mapie interesariuszy uwzględniono byłych pracowników PGR-ów, którzy nie uczestniczą bezpośrednio w obrocie ziemią, lecz pozostają ważną grupą ze względu na społeczne i ekonomiczne skutki restrukturyzacji oraz ograniczony dostęp do zasobów umożliwiających wpływ na reguły gospodarowania ziemią.

W przypadku ziemi popegeerowskiej relatywnie większe znaczenie mają: (1) instytucje zarządzające Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) – KOWR, (2) dzierżawcy wielkoobszarowi oraz (3) byli pracownicy PGR-ów jako grupa o strukturalnie słabszej pozycji. Natomiast relatywnie mniejsze znaczenie

Tabela 2. Mapa interesariuszy ziemi popegeerowskiej w Polsce**Table 2.** Stakeholder map of post-state-owned farmland in Poland

Interesariusze	Wpływ	Możliwe działania	Charakterystyka
Rolnicy indywidualni	bezpośredni	transakcje kupna i sprzedaży	zróżnicowana grupa pod względem wielkości gospodarstw, położenia geograficznego gospodarstwa itd.
Dzierżawcy ziemi popegeerowskiej	bezpośredni	transakcje dzierżawy / kupna i sprzedaży	osoby fizyczne i prawne, wyższy kapitał, przewaga finansowa
Byli pracownicy PGR-ów	pośredni	udział w protestach, konsultacjach i działaniach zbiorowych	grupa o ograniczonym dostępie do kapitału, informacji i procesów decyzyjnych, ponosząca społeczne i ekonomiczne skutki restrukturyzacji
Nabywcy i inwestorzy zagraniczni (oraz podmioty z udziałem kapitału zagranicznego)	bezpośredni	transakcje kupna i sprzedaży	potencjalnie wyższy dostęp do kapitału, działalność często prowadzona za pośrednictwem spółek
Przedsiębiorcy	bezpośredni	transakcje kupna i sprzedaży; wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	nabywcy zainteresowani nieruchomościami głównie w okolicach miast i szlaków komunikacyjnych
Nabywcy ziemi na cele mieszkaniowe	bezpośredni	transakcje kupna i sprzedaży; wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	niejednorodna grupa, popyt zgłaszany głównie w okolicach aglomeracji (proces „rozlewania się miast”)
Nabywcy ziemi na cele rekreacyjne	bezpośredni	transakcje kupna i sprzedaży; wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	grupa nabywców o dochodach wyższych niż przeciętne, zainteresowanych głównie terenami atrakcyjnymi pod względem przyrodniczym
Agencja rządowa (KOWR)	bezpośredni	transakcje sprzedaży i dzierżawy gruntów; kontrola obrotu ziemią rolniczą w ramach realizowanej polityki rolnej	jednostki administracyjne o rozbudowanej strukturze organizacyjnej, działające na terenie całego kraju (z większą intensywnością na obszarach popegeerowskich)
Agencje rządowe (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – ARiMR)	pośredni	wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	jednostki administracyjne o rozbudowanej strukturze organizacyjnej, działające na terenie całego kraju

Tabela 2. – cd.**Table 2.** – cont.

Interesariusze	Wpływ	Możliwe działania	Charakterystyka
Inne agendy rządowe, realizujące np. inwestycje infrastrukturalne	bezpośredni	np. transakcje związane z inwestycjami infrastrukturalnymi	jednostki działające na terenie całego kraju
Samorząd lokalny	bezpośredni/ pośredni	transakcje kupna i sprzedaży; kreowanie i realizacja narzędzi polityki wpływających na rynek ziemi (np. podatek rolny, zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorców)	jednostki działające na terenie całego kraju, kreujące m.in. politykę przestrzenną na poziomie lokalnym
Instytucje unijne związane z polityką rolną, polityką ochrony środowiska i innymi	pośredni	kształtowanie warunków użytkowania ziemi poprzez regulacje Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), dopłaty i wymogi środowiskowe	jednostki administracyjne o rozbudowanej strukturze organizacyjnej
Organizacje rolników (związki zawodowe rolników i organizacje branżowe) oraz organizacje pozarządowe	pośredni	wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	niejednorodna i liczna grupa organizacji o różnej formie prawnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Marks-Bielska (2020) i Milczarek-Andrzejewska (2018).

Source: own study based on Marks-Bielska (2020) and Milczarek-Andrzejewska (2018).

mają nabywcy ziemi na cele rekreacyjne/mieszkaniowe poza strefami suburbanizacji. Wpływ bezpośredni oznacza uczestnictwo w transakcjach (kupno, sprzedaż, dzierżawa) – obok rolników i nabywców należy tu uwzględnić także podmioty instytucjonalne, w szczególności agencje rządowe gospodarujące zasobem państwowym. Wpływ pośredni dotyczy zaś tych aktorów, którzy nie muszą być użytkownikami ziemi, lecz zgłaszają preferencje dotyczące jej przeznaczenia i sposobu użytkowania oraz wpływają na ramy instytucjonalne rynku (Milczarek-Andrzejewska, 2018). W obu przypadkach stawką jest dostęp do korzyści związanych z ziemią oraz wpływ na informacje o jej bieżącym i przyszłym przeznaczeniu, co w warunkach ograniczonej podaży zasobu przekłada się na konflikty interesów. Ponadto zestawienie ujawnia, że część interesariuszy oddziałuje na rynek głównie poprzez kształt instytucji – regulacje, dopłaty, planowanie przestrzenne, inwestycje infrastrukturalne

czy działania organizacji zbiorowych. Dotyczy to m.in. agend rządowych, instytucji unijnych, ARiMR, samorządów oraz organizacji rolników i organizacji pozarządowych. Ich wpływ jest w dużej mierze pośredni, ale może mieć silne konsekwencje dla tego, kto korzysta z ziemi, na jakich warunkach oraz jak rozkładają się koszty i korzyści zmian instytucjonalnych.

Zidentyfikowana mapa interesariuszy stanowi punkt wyjścia do dalszej analizy relacji siły na rynku ziemi popegeerowskiej, gdyż pozwala uchwycić zróżnicowanie zasobów, którymi dysponują poszczególne grupy, oraz ich potencjalną zdolność do wpływania na reguły gospodarowania tym zasobem. Odwołując się do podejścia przyjętego w literaturze, zasoby te obejmują przede wszystkim: kapitał ekonomiczny, dostęp do informacji, kompetencje i kwalifikacje, zdolność organizowania działań zbiorowych oraz dostęp do instytucji publicznych i procesów decyzyjnych. To właśnie nierówny rozkład tych zasobów pozwala wyjaśniać, dlaczego poszczególne grupy interesariuszy mają różną możliwość wpływania na reguły rynku oraz na wyniki procesów, takich jak prywatyzacja PGR-ów czy zmiany w dzierżawach państwowych.

5. Prywatyzacja PGR-ów jako mechanizm redystrybucji ziemi i siły

Prywatyzacja PGR-ów była jednym z kluczowych procesów instytucjonalnych, które ukształtowały współczesne użytkowanie ziemi popegeerowskiej. W perspektywie ekonomii politycznej i NEI nie była jedynie operacją restrukturyzacji majątku państwowego, lecz procesem zmiany dostępu do zasobów (ziemi, kapitału, infrastruktury) oraz przesunięć relacji siły między grupami społecznymi i organizacyjnymi. Zmiany te miały charakter dystrybucyjny – prowadziły do nierównomiernego rozkładu korzyści i kosztów oraz wzmacniały jednych aktorów w relacji do innych. W tym sensie prywatyzację PGR-ów można interpretować jako moment, w którym ustanowiono nie tylko nową strukturę własności i dzierżaw, lecz także nowy układ relacji siły na obszarach popegeerowskich (Milczarek-Andrzejewska, 2014). W jej wyniku ukształtował się sektor dużych gospodarstw prywatnych opartych zarówno na własności, jak i dzierżawie, co miało trwałe znaczenie strukturalne dla tych obszarów (Wilkin, 2019).

W ujęciu instytucjonalnym prywatyzacja oznaczała nie tylko zmianę formy własności, ale też przebudowę reguł gry: zasad dostępu do zasobu, form kontraktowania (sprzedaż, dzierżawa), warunków wejścia i wyjścia oraz rozkładu ryzyka. To właśnie te elementy przesądzały o tym, kto jest w stanie wykorzystać „okno instytucjonalne” i przejąć zasób na warunkach sprzyjających długookresowej stabilizacji gospodarowania. Z perspektywy ekonomii politycznej nie wystarczy więc pytać, kto formalnie nabył lub wydzierżawił ziemię, lecz należy pytać, kto dysponował zdolnością do skutecznego przetargu w sytuacji zmiany instytucjonalnej – i jakie

zasoby umożliwiały tę zdolność (Milczarek, 2002; Milczarek-Andrzejewska, 2014). Takie spojrzenie jest spójne z ekonomiczną analizą konfliktów o ziemię: ramy instytucjonalne, relacje kontraktowe oraz publiczna regulacja decydują o tym, jakie konflikty się ujawniają i które grupy potrafią artykułować oraz egzekwować swoje interesy (Milczarek-Andrzejewska i in., 2020).

W kontekście nowej ekonomii instytucjonalnej prywatyzację PGR-ów można interpretować jako zmianę struktury praw własności i praw kontroli nad aktywami (Demsetz, 1967; Williamson, 2000). Formalne otwarcie dostępu do ziemi nie oznaczało jednak równych możliwości przejęcia zasobu. O wyniku przetargu decydowały koszty pozyskania informacji, kompetencje proceduralne, zdolność do poniesienia ryzyka oraz dostęp do finansowania. Z tego powodu proces prywatyzacji był selekcyjny: premiował tych aktorów, którzy potrafili szybciej przetworzyć informację, przygotować ofertę, negocjować z instytucjami i zabezpieczyć finansowanie. W tym sensie transformacja własnościowa była nie tylko zmianą formalnego właściciela, ale też zmianą kosztów transakcyjnych, praw kontroli i zdolności do korzystania z nowych reguł gry (Coase, 1937; Williamson, 2000).

Na podstawie wyników własnych badań empirycznych (Marks-Bielska, 2005; Milczarek, 2002; Milczarek-Andrzejewska, 2014; 2018) oraz dostępnej literatury podjęto analizę efektów dystrybucyjnych prywatyzacji. Pozwoliło to na wskazanie „przegranych” i „wygranych” tego procesu. Za „przegranych” można uważać pracowników byłych PGR-ów, ponieważ wielu z nich straciło pracę, a ich standard życia znacznie się obniżył. Z kolei kadra kierownicza byłych PGR-ów uzyskała relatywnie największe korzyści w porównaniu z innymi zaangażowanymi aktorami ekonomicznymi. Znaczna grupa byłych dyrektorów i kierowników PGR-ów została dzierżawcami lub właścicielami restrukturyzowanych gospodarstw. Ich pozycja społeczna i materialna się polepszyła. Grupą, która nie zyskała zgodnie z oczekiwaniami, byli rolnicy indywidualni: relatywnie niewielka część powiększyła swoje gospodarstwa, a jeśli już – to zwykle o ograniczony areal ziemi z byłych PGR-ów. Zróżnicowanie korzyści wynikało z asymetrii zasobów siły między grupami: dostępu do informacji, poziomu wykształcenia i kwalifikacji, umiejętności organizowania się oraz postaw wobec ryzyka. Wyniki badań sugerują, że za grupę relatywnie najsłabszą należy uznać pracowników byłych PGR-ów, a za najsilniejszą – kadre kierowniczą tych przedsiębiorstw. Wyniki te wskazują również, że asymetria siły między uczestnikami prywatyzacji wpływała na nierównomierny rozkład korzyści (Milczarek-Andrzejewska, 2014).

Dla odpowiedzi na postawione w artykule pytanie badawcze istotne jest jednak nie tylko stwierdzenie, że rozkład korzyści był nierówny, lecz także wskazanie mechanizmu, który do tego prowadził. W przypadku prywatyzacji PGR-ów kluczowa okazała się przewaga informacyjna i proceduralna kierownictwa. Osoby

zarządzające gospodarstwami dysponowały praktyczną wiedzą o stanie majątku (ziemi, budynków, infrastruktury), o realnych możliwościach produkcyjnych oraz o lokalnych uwarunkowaniach, które w warunkach wysokiej niepewności instytucjonalnej stawały się zasobem redukującym ryzyko decyzji. Informacja miała tu charakter strategiczny: pozwalała lepiej ocenić opłacalność przejęcia gospodarstwa, przygotować się do procedur oraz sprawniej poruszać się w relacjach z instytucjami publicznymi odpowiedzialnymi za rozdysponowanie mienia.

Ważny był także kapitał ludzki i kompetencje zarządcze. Wyższy poziom kwalifikacji, doświadczenie w prowadzeniu gospodarstwa wielkoobszarowego, umiejętność negocjowania i zarządzania zespołem oraz znajomość realiów administracyjnych wzmacniały pozycję kierownictwa w przetargu o dostęp do zasobu. Z kolei pracownicy byli w większym stopniu ograniczeni do zasobów pracy i lokalnego zakorzenienia, co w sytuacji zmiany instytucjonalnej nie przekładało się automatycznie na siłę negocjacyjną. W literaturze instytucjonalnej podkreśla się, że w momentach przebudowy reguł gry to właśnie zasoby umożliwiające „działanie w instytucjach” (rozumienie procedur, zdolność negocjacji, kompetencje formalne) stają się kluczowe dla wyników dystrybucyjnych – i ten mechanizm jest tu szczególnie czytelny (Milczarek-Andrzejewska, 2014).

Znaczenie miała również zdolność organizowania się i tworzenia koalicji. Tam, gdzie pracownicy nie dysponowali skuteczną reprezentacją ani narzędziami wspólnego działania, trudniej było przełożyć ich interesy na realny wpływ na przebieg prywatyzacji. Z kolei osoby z kadry kierowniczej, dzięki sieciom relacji i większej zdolności koordynacji, były częściej w stanie działać w sposób planowy i konsekwentny. W efekcie różnice organizacyjne – nawet przy podobnych formalnych prawach – mogły przekładać się na znacząco odmienne wyniki w dostępie do ziemi i aktywów.

Nie bez znaczenia była też postawa wobec ryzyka oraz dostęp do zasobów finansowych. Dzierżawa lub zakup wymagały gotowości ponoszenia ryzyka rynkowego i instytucjonalnego, a także zdolności do zapewnienia finansowania działalności. W warunkach transformacji, przy ograniczonej przewidywalności otoczenia, tolerancja ryzyka, skłonność do podejmowania decyzji inwestycyjnych i możliwość uzyskania kapitału działały jak filtry selekcyjne uczestników procesu. W tym ujęciu prywatyzacja nie była jedynie „otwarcie rynku”, lecz mechanizmem, w którym dostęp do ziemi był pośredniczony przez zasoby siły i zdolność radzenia sobie z niepewnością (Milczarek-Andrzejewska, 2014).

Tak rozumiana prywatyzacja PGR-ów ma bezpośrednie znaczenie dla współczesnego użytkowania ziemi popegeerowskiej. Po pierwsze pozostawiła po sobie określoną strukturę gospodarowania, w której ważną funkcję pełnią większe podmioty oraz formy dzierżawy jako kanał dostępu do zasobu. Po drugie prywatyzacja

utrwaliła lokalne i regionalne asymetrie pozycji interesariuszy – a więc to, kto ma obecnie zdolność do skutecznego działania w sporach o ziemię, kto potrafi negocjować z instytucjami, korzystać z procedur, budować koalicje i bronić swoich uprawnień, a kto doświadcza ograniczeń wynikających z deficytów kapitału, informacji i reprezentacji. Oznacza to, że analizując późniejsze konflikty wokół dzierżaw i wyłączeń gruntów, należy traktować prywatyzację PGR-ów jako proces, który ukształtował pozycje aktorów w późniejszych sporach (Milczarek-Andrzejewska, 2014; Milczarek-Andrzejewska i in., 2020).

6. Zmiany w dzierżawach państwowych i bezumowne użytkowanie gruntów – konflikt interesów na ziemi popegeerowskiej

Z perspektywy ekonomii praw własności kluczowy problem dotyczy nie samego przypisania uprawnień w umowie, lecz wiarygodności ich trwania w czasie (*credibility of persistence*) – czyli oczekiwania, że instytucja publiczna będzie skłonna respektować i odnawiać uzgodniony porządek prawny (Murtazashvili, Murtazashvili, 2016). W przypadku dzierżaw państwowych problem ten ujawnił się szczególnie wyraźnie wraz z nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 16 września 2011 r., wprowadzającą wyłączenia 30% użytków rolnych z dużych dzierżaw. Nowelizacja ta, wraz z aktami wykonawczymi, nałożyła na dzierżawców gospodarujących na powierzchniach powyżej ok. 428,6 ha obowiązek zaakceptowania wyłączeń wskazanych jednostronnie przez ANR (obecnie KOWR). Zmiana ta doprowadziła do konfliktu interesów między państwem, w imieniu którego cele polityki rolnej, w tym dotyczącej gospodarowania ziemią rolniczą, realizowała wówczas ANR, a dzierżawcami ziemi państwowej, którzy na bazie postanowień wcześniej zawartych umów podejmowali długoterminowe decyzje produkcyjne i inwestycyjne. Wcześniejsze ewentualne wyłączenia wynikające z zapisów umów podlegały negocjacjom. Po nowelizacji zwiększono zakres potencjalnych wyłączeń, a wybór konkretnych działek pozostał w gestii instytucji państwowej. Wzrosło ryzyko prowadzenia działalności na gruntach dzierżawionych od Skarbu Państwa, a ochrona praw dzierżawców uległa osłabieniu (Marks-Bielska, 2012; 2013).

Dzierżawa państwowa może być traktowana jako niekompletny kontrakt długookresowy (Williamson, 2000). Strony nie są w stanie przewidzieć wszystkich zmian cen, technologii, polityki rolnej, dopłat, warunków środowiskowych ani przyszłych decyzji ustawodawcy. Kluczowe znaczenie ma więc tutaj wiarygodność zobowiązania państwa do stabilnego respektowania reguł gry. Jeżeli państwo jednostronnie zmienia warunki użytkowania ziemi, to rosną koszty transakcyjne, koszty adaptacji gospodarstw i ryzyko inwestycyjne. W konsekwencji konflikt o wyłączenia 30%

gruntów nie staje się tylko sporem o powierzchnię, ale o przewidywalność kontraktu i ochronę oczekiwań inwestycyjnych. W ujęciu Coase'a (1960) i Williamsona (2000) problemem staje się nie tylko formalne przypisanie uprawnień, lecz także koszt ich negocjowania, monitorowania i egzekwowania w warunkach zmiennych reguł instytucjonalnych.

Interwencją objęto ponad tysiąc umów dzierżawy (więcej niż 135 tys. ha gruntów). Część dzierżawców zaakceptowała nowe warunki, co doprowadziło do wyłączenia prawie 77 500 ha. W przypadku 410 umów (58 351 ha) dzierżawcy odmówili przyjęcia zaproponowanych warunków wyłączeń, co skutkowało brakiem możliwości przedłużenia umowy dzierżawy i utratą możliwości pierwszeństwa nabycia dzierżawionego gruntu. Rzeczywiste uprawnienia dzierżawców do użytkowania gruntów z ZWRSP okazały się bardzo słabe. Przyczyniło się to do zmniejszenia zaufania do ówczesnej ANR jako strony umowy (Marks-Bielska, 2012).

Wprowadzenie nowelizacji wspomnianej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wzbudziło wiele kontrowersji i niepokoju w środowisku osób dzierżawiących od ANR arealy przekraczające ok. 428,6 ha UR, a także wśród ekonomistów rolnych. Zdaniem dzierżawców kluczowe negatywne zmiany godzące w nowoczesne gospodarstwa o najwyższej produkcji to: wyłączenie 30% powierzchni dzierżawionych gruntów, wprowadzenie limitu zakupu do 500 ha, utrata prawa pierwokupu po zakończeniu dzierżawy, a także ograniczone szanse na przedłużenie umowy dzierżawy. Taki stan rzeczy wymagał reorganizacji towarowych gospodarstw rolnych (ograniczenia zatrudnienia, sprzedaży zbędnych maszyn rolniczych, zmniejszenia lub zlikwidowania stad zwierząt gospodarskich, wyłączenia z dzierżawy części budynków inwentarskich, które niejednokrotnie były modernizowane i dostosowywane do wymogów unijnych). Dzierżawcy obawiali się również strat z tytułu konieczności ograniczenia produkcji. Ponad 90% badanych dzierżawców wielkoobszarowych gospodarstw (powyżej 428 ha) stwierdziło, że zaplanowane wyłączenia ziemi przyczynią się do ograniczenia zaplanowanych bądź trwających inwestycji (w tym ponad 85% współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej [UE]; ponad 80% – finansowanych ze środków własnych i kredytu bankowego; ponad 68% – finansowanych ze środków własnych). Ponad połowa (54%) badanych dzierżawców obawiała się, że na skutek wyłączeń gruntów może dojść do zaburzeń płynności finansowej w gospodarstwie, prawie 42% stwierdziło, że trudno ocenić tę sytuację, a ok. 4% – szczególnie dzierżawców gospodarstw, gdzie wyłączenia dotyczyły niewielkich obszarów – wskazało, że takie problemy najprawdopodobniej nie będą występowały (Marks-Bielska, 2012).

Niekorzystna dla dzierżawców sytuacja stała się przyczyną konfliktu o stabilność użytkowania gruntów z ZWRSP. Nowelizacja ustawy z 2011 r. osłabiła poczucie pewności prawa po stronie dzierżawców. Projekty wyłączeń przedstawiane przez

ANR miały charakter jednostronny i ograniczały możliwość negocjacji. W przypadku odrzucenia zaproponowanych zmian dzierżawca tracił pierwszeństwo do nabycia nieruchomości oraz możliwość zawarcia kolejnej umowy z wyłączeniem trybu przetargowego – kluczowe przywileje dla kontynuacji działalności. W efekcie zmiany te zwiększały ryzyko prowadzenia działalności i w skrajnych przypadkach mogły prowadzić do jej zakończenia, zwłaszcza w połączeniu z ograniczeniami wprowadzonymi ustawą z 2016 r. Przyjęte rozwiązania miały w praktyce charakter przymusowy, co rodziło napięcia związane z postrzeganą stabilnością reguł instytucjonalnych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nowelizacja, poprzez nieproporcjonalną ingerencję w dzierżawę, naruszała prawo do ochrony praw majątkowych (Marks-Bielska, 2012).

Opisane napięcia wokół wyłączeń i zmiany warunków dzierżawy wskazują na ograniczoną stabilność i przewidywalność instytucjonalnych reguł gospodarowania ziemią popegeerowską. W takich okolicznościach mogą pojawiać się działania wykraczające poza formalne ramy prawne. Jednym z ich przejawów jest bezumowne użytkowanie gruntów, które można interpretować jako konsekwencję osłabienia wiarygodności instytucji oraz konfliktów wokół dostępu do zasobu w warunkach słabej ochrony praw własności i niskiego zaufania do instytucji. Zjawisko to dotyczy przede wszystkim ziemi pochodzącej z ZWRSP zarządzanej przez KOWR, a jego skala i struktura wskazują na trwały charakter. Dominującą grupę podmiotów użytkujących grunty bezumownie stanowią byli dzierżawcy, którzy nie wydali przedmiotu dzierżawy (ponad 80%) (Marks-Bielska, Zielińska, 2015). W latach 2007–2024 udział takich gruntów w zasobie państwowym utrzymywał się na poziomie od ok. 4,6% do prawie 14% (średnio 7–9%) (Krukowski i in., 2025). Kontrola tego zjawiska przez KOWR napotyka istotne ograniczenia, w tym brak spójnych danych oraz długotrwałe procedury egzekwowania uprawnień właścicielskich, co zwiększa koszty funkcjonowania instytucji i utrudnia efektywne gospodarowanie zasobem. Braki w systematycznej kontroli sprzyjają utrzymywaniu nieformalnego użytkowania, a rzeczywista skala zjawiska może być wyższa. W konsekwencji bezumowne użytkowanie gruntów prowadzi do obniżenia efektywności gospodarowania mieniem publicznym, utrudnia planowanie wykorzystania zasobu oraz generuje napięcia społeczne (Krukowski i in., 2025).

Proces wyłączeń, podobnie jak wcześniejszą prywatyzację PGR-ów, można zatem interpretować jako moment zmiany relacji siły między państwem a użytkownikami ziemi popegeerowskiej. Regulacje te różnicowały sytuację poszczególnych grup interesariuszy, przesuując zakres ryzyka i niepewności w większym stopniu na dotychczasowych dzierżawców niż na potencjalnych nowych użytkowników. W tym sensie konflikt wokół wyłączeń był nie tylko sporem o areal gruntów, lecz także o stabilność i przewidywalność instytucjonalnych warunków gospodarowania.

7. Dyskusja – ziemia popegeerowska na tle szerszych procesów rynku ziemi

Z perspektywy ekonomii instytucjonalnej konflikty o ziemię wynikają z kolizji interesów różnych aktorów funkcjonujących w ramach określonych reguł formalnych i nieformalnych (Milczarek-Andrzejewska, Zawalińska, Czarnecki, 2018). W odróżnieniu od wielu segmentów rynku ziemi w Polsce, w przypadku ziemi popegeerowskiej centralnym elementem układu instytucjonalnego jest trwała obecność państwa jako właściciela i dysponenta zasobu oraz dziedzictwo wielkoobszarowego gospodarowania. Oznacza to, że konkurencja o ziemię w większym stopniu przebiega tu za pośrednictwem decyzji administracyjnych i reguł dostępu do zasobu (sprzedaż, dzierżawa, warunki przedłużania i wyłączenia), a w mniejszym stopniu poprzez typowy rynek transakcji prywatnych. W efekcie konflikty częściej dotyczą nie tylko tego, „kto dostanie ziemię”, lecz także tego, czyje uprawnienia są trwałe, jaka jest wiarygodność państwa jako gwaranta reguł gry oraz jak rozkładają się koszty zmian instytucjonalnych.

Analiza ziemi popegeerowskiej wymaga też odniesienia do zdolności państwa do projektowania, egzekwowania i stabilizowania reguł dotyczących praw własności. W literaturze dotyczącej *state capacity* wskazuje się, że sama formalna regulacja nie wystarcza, jeżeli państwo nie dysponuje zdolnością do konsekwentnego egzekwowania praw, prowadzenia spójnych rejestrów, rozstrzygania sporów, a także budowania zaufania do własnych zobowiązań (Besley, Persson, 2009). W przypadku ziemi popegeerowskiej problem ten ujawnia się szczególnie w relacji między państwem jako właścicielem zasobu, państwem jako regulatorem rynku ziemi oraz państwem jako gwarantem stabilności praw użytkowników. Perspektywa ta uzasadnia także większe znaczenie wielopoziomowego i policentrycznego zarządzania konfliktami o zasób, obejmującego państwo, samorząd, użytkowników ziemi i społeczności lokalne (Ostrom, 2010).

Analiza wskazuje, że konflikty te nie wynikają jedynie z niedoskonałości regulacji rynku ziemi, lecz odzwierciedlają głębsze napięcia dystrybucyjne pomiędzy interesariuszami dysponującymi różnymi zasobami siły. Zarówno prywatyzacja PGR-ów, jak i późniejsze zmiany w zasadach dzierżawy prowadziły do przesunięć korzyści i kosztów pomiędzy grupami o różnej sile przetargowej, wpływając na ich pozycję w kolejnych sporach o ziemię.

Ważnym elementem perspektywy badawczej są dynamicznie rozwijające się badania na temat skuteczności państwa (*state capacity*) w tworzeniu stabilnych i przewidywalnych reguł gospodarowania, budowania zaufania oraz realizacji długookresowych zobowiązań wobec uczestników rynku (Suryanarayan, 2024). Efektywność zarządzania gruntami publicznymi zależy nie tylko od ich statusu własnościowego, ale też od zdolności administracji do prowadzenia spójnej, przewidywalnej i wiarygodnej polityki gruntowej.

Według Ho, Zevenbergena i Tana (2024) trwałość instytucji własności nie wynika z ich formalnego charakteru (publicznego, prywatnego czy wspólnotowego), ale z ich zdolności do budowania wiarygodnych oczekiwań uczestników rynku. Instytucje są efektywne wtedy, gdy użytkownicy uznają je za stabilne, przewidywalne i konsekwentnie egzekwowane. Zamiast skupiać się na tradycyjnej dychotomii „własność publiczna – własność prywatna”, coraz większą uwagę poświęca się jakości mechanizmów instytucjonalnych regulujących korzystanie z zasobów. W odniesieniu do gruntów popegeerowskich oznacza to, że punkt ciężkości przesuwają się z samej formy własności na wiarygodność polityki państwa dotyczącej sprzedaży, dzierżawy, restrukturyzacji oraz długookresowego wykorzystania gruntów.

Polska należy do państw UE o wysokim stopniu regulacji rynku ziemi rolnej, zwłaszcza w zakresie obrotu własnościowego oraz gospodarowania gruntami publicznymi (Vranken i in., 2021). Regulacje te bywają uzasadniane ochroną gospodarstw rodzinnych i zapobieganiem spekulacji, jednak w praktyce wyznaczają one konkretne linie konfliktu: wewnątrz sektora rolnego, między rolnictwem a innymi formami użytkowania ziemi oraz między użytkownikami ziemi a państwem. W segmencie popegeerowskim szczególnie wyraźna jest ta trzecia linia konfliktu, ponieważ państwo jest tu jednocześnie stroną i arbitrem – pozostaje istotnym właścicielem zasobu, projektuje reguły jego rozdysponowania oraz egzekwuje ich przestrzeganie.

Konstytucyjne umocowanie gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego stanowi fundament dalszych regulacji dotyczących obrotu ziemią rolną. Ograniczenie kręgu nabywców do rolników indywidualnych, limity powierzchniowe oraz wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa uprzywilejowują określony model użytkowania ziemi i w konsekwencji wpływają na możliwości rozwoju różnego typu gospodarstw. Badania wskazują, że rozwiązania te mogą ograniczać przepływ ziemi do bardziej efektywnych użytkowników oraz utrzymywać istniejącą strukturę agrarną w części regionów (Milczarek-Andrzejewska, Zawalińska, Czarnecki, 2018). W przypadku ziemi popegeerowskiej napięcie to jest szczególnie wyraźne, gdyż historycznie ukształtowana struktura wielkoobszarowego gospodarowania pozostaje w sprzeczności z normatywnym wzorcem gospodarstwa rodzinnego. Spór dotyczy więc nie tylko alokacji ziemi, lecz także legitymizacji określonych form gospodarowania na gruntach pochodzących z zasobu państwowego. Dochodzi w ten sposób do konfliktów o charakterze alokacyjnym, w których konkurencja dotyczy dostępu do ziemi jako kluczowego czynnika produkcji, a jednocześnie ujawnia się napięcie między normatywnym celem ochrony gospodarstw rodzinnych a ekonomiczną potrzebą adaptacji struktury agrarnej do zmieniających się warunków rynkowych i technologicznych.

Na tle tych ogólnych procesów ziemia popegeerowska wyróżnia się przede wszystkim specyfiką mechanizmów redystrybucji zasobu i siły. W wielu regionach

to właśnie instytucjonalne kanały dostępu do ziemi – sprzedaż i dzierżawa gruntów Skarbu Państwa, warunki przedłużania umów, wyłączenia gruntów – mają większe znaczenie niż klasyczny rynek transakcji prywatnych. Z tego powodu zmiany w zasadach gospodarowania zasobem państwowym wywołują tu konflikty o szczególnym ciężarze: dotyczą nie tylko podziału ziemi, lecz także stabilności praw użytkowników, przewidywalności działań instytucji publicznych oraz zaufania do państwa jako gwaranta reguł gry (Czarnecki i in., 2023). Konflikty na ziemi popegeerowskiej mają często strukturę trójstronną: obejmują państwo (jako właściciela i regulatora), dzierżawców (jako użytkowników dysponujących kapitałem i organizacją, ale zależnych od decyzji instytucji publicznych) oraz potencjalnych nowych nabywców/beneficjentów redystrybucji zasobu. Towarzyszy temu czwarty wymiar – społeczny – związany z pozycją byłych pracowników PGR-ów i lokalnych społeczności, które nie zawsze uzyskują bezpośredni dostęp do ziemi, ale ponoszą skutki zmian instytucjonalnych (m.in. na rynku pracy, w strukturze lokalnych dochodów oraz w postaci napięć społecznych). Taki układ prowadzi do sytuacji, w której spór o ziemię staje się jednocześnie sporem o sprawiedliwość proceduralną oraz o to, komu państwo zapewnia ochronę i stabilność uprawnień.

Istotnym tłem konfliktów o ziemię są instrumenty WPR, a zwłaszcza dopłaty bezpośrednie. Badania wskazują, że dopłaty oddziałują na decyzje właścicieli ziemi, zmniejszając skłonność do jej sprzedaży i przyczyniając się do usztywnienia obrotu oraz utrwalania istniejącej struktury własnościowej (Milczarek-Andrzejewska, Zawalińska, Czarnecki, 2018). Mechanizm ten ma znaczenie również dla ziemi popegeerowskiej: w warunkach ograniczonej podaży ziemi na sprzedaż oraz rosnącej atrakcyjności ziemi jako aktywa i zabezpieczenia rośnie znaczenie instytucjonalnych kanałów redystrybucji (dzierżaw, decyzji administracyjnych), a więc tych obszarów, w których relacje siły między interesariuszami mają największe przełożenie na wyniki. Należy także zauważyć, że dopłaty bezpośrednie – w połączeniu z preferencyjnymi rozwiązaniami podatkowymi i ubezpieczeniowymi rolnictwa – mogą również wzmocniać konflikty międzysektorowe, zwłaszcza na obszarach podmiejskich, gdzie ziemia rolna konkuruje z użytkowaniem mieszkaniowym i inwestycyjnym (Marks-Bielska, 2020; Milczarek-Andrzejewska, 2018). W segmencie popegeerowskim konflikty tego typu mają jednak często pośredni charakter i ujawniają się przede wszystkim tam, gdzie grunty popegeerowskie wchodzi w relację z presją urbanizacyjną lub z funkcją rekreacyjną.

Jednocześnie wielofunkcyjność obszarów wiejskich powoduje, że konflikty o ziemię coraz częściej dotyczą nie tylko produkcji rolnej, lecz także ochrony środowiska, krajobrazu i jakości życia mieszkańców. Badania wskazują na wzrost znaczenia konfliktów regulacyjnych, w których źródłem napięć są ograniczenia w użytkowaniu ziemi wynikające z polityk środowiskowych i przestrzennych

(Czarnecki i in., 2023; Milczarek-Andrzejewska i in., 2020). W kontekście ziemi popegeerowskiej wątek ten jest szczególnie istotny, ponieważ obszary o dużych kompleksach gruntów i wysokich walorach przyrodniczych częściej stają się polem nakładania się funkcji produkcyjnych i ochronnych, a decyzje administracyjne w sprawie przeznaczenia gruntów oddziałują na duże grupy użytkowników. Ponadto konflikty te ujawniają problem braku spójności między polityką rolną, przestrzenną i środowiskową oraz niedostateczne mechanizmy kompensacji strat ponoszonych przez użytkowników ziemi.

Warto podkreślić, że spory o użytkowanie ziemi nie są wyłącznie kosztem ubocznym zmian instytucjonalnych. Badania nad konfliktami użytkowania ziemi pokazują, że konflikty bywają także wskaźnikiem rosnącej zdolności aktorów do artikulacji interesów i budowania oporu, zwłaszcza wtedy, gdy polityki publiczne „wyposazają” różne grupy w narzędzia prawne i ekonomiczne pozwalające im bronić swoich racji (Czarnecki i in., 2023). W tym sensie analiza konfliktów jest jednocześnie analizą tego, kto i jak uzyskuje dostęp do instrumentów wpływu. Perspektywa ta wzmacnia przyjętą w artykule ramę ekonomii politycznej: konflikty są formą ujawniania się relacji siły oraz sprawdzianem tego, czy instytucje wytwarzają społecznie akceptowalny podział korzyści i kosztów.

Z badań Kurowskiej i in. (2025) wynika, że w latach 2015–2024 dominującą formą bezumownego użytkowania gruntów było niewydawanie nieruchomości przez byłych dzierżawców. Zjawisko to odpowiadało za niemal całą powierzchnię gruntów użytkowanych bez tytułu prawnego. W przeciwieństwie do wcześniejszych okresów historycznych, samowolne zajęcia stały się zjawiskiem marginalnym. W ujęciu NEI bezumowne użytkowanie gruntów można interpretować jako symptom zawodności mechanizmów egzekwowania praw oraz relatywnie niskiej wiarygodności instytucji. Nie oznacza to usprawiedliwienia naruszeń prawa, lecz wskazuje, że samo zaostrenie sankcji może być niewystarczające, jeśli nie towarzyszy temu sprawny system identyfikacji użytkownika, szybka egzekucja, spójność danych ewidencyjnych oraz przewidywalne procedury rozwiązywania sporów po wygaśnięciu dzierżawy.

Kurowska i in. (2025) podkreślali także, że z perspektywy instytucjonalnej (w tym prawnej) bezumowne użytkowanie gruntów pozostaje obszarem trudnym do skutecznej regulacji. Pomimo wprowadzonej w 2011 r. sankcji w postaci pięciokrotności czynszu dzierżawnego za nielegalne użytkowanie oraz kolejnych usprawnień proceduralnych (w tym podwyższenia opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów do poziomu trzydziestokrotności czynszu dzierżawnego), nie wypracowano skutecznego systemu ewidencyjno-kontrolnego. Niektóre z pojawiających się barier wynikają z nieadekwatności danych ewidencyjnych i rozbieżności między rejestrami. Dodatkowo system kwalifikacji do płatności bezpośrednich

w praktyce sprzyjał utrzymywaniu bezumownie użytkowanych gruntów, tworząc bodźce ekonomiczne zachęcające do czasowego zajmowania nieruchomości bez tytułu prawnego.

Przeprowadzona analiza ujawniła dysonans między efektywnością ekonomiczną a stabilnością społeczną. W regionach o wysokim udziale gruntów popegeerowskich wzmocnienie reżimu sankcyjnego prowadziło niekiedy do eskalacji konfliktów pomiędzy lokalnymi społecznościami a instytucją państwową, ponieważ bezumowne użytkowanie miało często charakter utrwalonej praktyki funkcjonalnej, a nie świadomego naruszania prawa. Oznacza to, że polityka ograniczania bezumownego użytkowania gruntów nie powinna być traktowana wyłącznie jako instrument dochodowy, lecz jako element szerszego systemu zarządzania przestrzenią wiejską i relacjami państwo–społeczność lokalna (Kurowska i in., 2025).

Ilustrację przewodniego problemu badawczego mogą stanowić również wyniki badań ilościowych nad konfliktami użytkowania gruntów rolnych w Polsce, oparte na bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Pokazują one, że po 2004 r. rośnie skala i zmienia się struktura konfliktów. Obok sporów „klasycznych” wzrasta rola konfliktów powiązanych z politykami publicznymi, a linie sporów przesuwają się w stronę konfliktów wewnątrz funkcji produkcyjnej oraz konfliktów produkcja–ochrona (Czarnecki i in., 2023). Ten trend jest szczególnie istotny dla ziemi popegeerowskiej, gdzie silna obecność instytucji publicznych oraz duża skala gospodarowania sprzyjają temu, by spory stawały się sformalizowane i rozstrzygane w procedurach administracyjnych.

Szczególnie użyteczne jest odniesienie do województwa warmińsko-mazurskiego, które charakteryzuje się współwystępowaniem i silną konkurencją trzech funkcji obszarów wiejskich: produkcyjnej, konsumpcyjnej i ochronnej (Czarnecki i in., 2023). Relatywnie korzystne warunki dla rolnictwa i duża skala gospodarowania nakładają się tu na rozwój turystyki i funkcji rekreacyjnej oraz na znaczny udział obszarów objętych ochroną przyrody. Taka konfiguracja sprzyja rywalizacji między aktorami reprezentującymi odmienne sposoby użytkowania ziemi i zwiększa liczbę potencjalnych linii konfliktu. W przypadku ziemi popegeerowskiej znaczenie ma dodatkowo historycznie ukształtowana struktura wielkoobszarowego gospodarowania oraz istotna rola dzierżaw gruntów państwowych. Zmiany regulacji dotyczących tego zasobu nakładają się więc na już istniejącą konkurencję między funkcjami produkcyjną, turystyczno-rekreacyjną i ochronną.

Warto również podkreślić, że wpływ WPR na konflikty o ziemię może przebiegać poprzez kanał cenowy i zmianę bodźców dla różnych użytkowników. W regionach słabiej zurbanizowanych i o drobnej strukturze gospodarstw wysoki udział WPR we wzroście cen ziemi usztywnia obrót i sprzyja konfliktom ekonomicznym pomiędzy rolnikami. Z kolei w regionach silnie zurbanizowanych presja urbanizacyjna

wzmacnia bodźce do konwersji gruntów i konflikty przestrzenne między rolniczym i nierolniczym użytkowaniem (Milczarek-Andrzejewska, Zawalińska, Czarnecki, 2018). Mechanizm ten stanowi ważne tło analizy ziemi popegeerowskiej, gdzie regulacje państwowe dotyczące sprzedaży, dzierżaw i wyłączeń nakładają się na bodźce cenowe oraz na strukturę lokalnych interesariuszy. W rezultacie konflikty o ziemię popegeerowską można interpretować jako splot trzech procesów: (1) konkurencji o zasób w warunkach jego rzadkości i rosnącej wartości (wzmacnianej m.in. przez instrumenty WPR); (2) instytucjonalnych przesunięć siły wynikających z decyzji państwa jako właściciela i regulatora zasobu popegeerowskiego; (3) zmiany funkcji obszarów wiejskich, która wprowadza nowych aktorów i nowe roszczenia wobec gruntów o wysokich walorach produkcyjnych i/lub przyrodniczych.

8. Podsumowanie

W artykule wskazano, że ziemia popegeerowska stanowi szczególny segment rynku ziemi rolnej, w którym ujawniają się trwałe konflikty interesów oraz asymetrie siły pomiędzy kluczowymi aktorami. Zastosowanie perspektywy ekonomii politycznej pozwala interpretować te procesy nie jako neutralną alokację zasobów, lecz jako wynik relacji władzy, zróżnicowanego dostępu do instytucji oraz nierównego rozkładu zasobów ekonomicznych i informacyjnych.

Dzięki przeprowadzonej analizie możliwe jest odpowiedzenie na postawione pytania badawcze: po pierwsze kluczową rolę w kształtowaniu użytkowania ziemi popegeerowskiej odgrywają instytucje państwowe, dzierżawcy wielkoobszarowi oraz kadra kierownicza byłych PGR-ów; po drugie nierówny dostęp do zasobów informacyjnych, organizacyjnych i kapitałowych prowadził do trwałych asymetrii korzyści w procesach prywatyzacji i późniejszych zmian instytucjonalnych. Zarówno proces prywatyzacji PGR-ów, jak i późniejsze zmiany instytucjonalne dotyczące dzierżaw gruntów z ZWRSP miały wyraźne konsekwencje dystrybucyjne. W prywatyzacji PGR-ów relatywnie największe korzyści uzyskała kadra kierownicza byłych gospodarstw, dysponująca przewagą informacyjną, kompetencjami menedżerskimi oraz większą skłonnością do podejmowania ryzyka. Najślabszą pozycję zajmowali zaś pracownicy PGR-ów, których ograniczone zasoby kapitału i niewielkie możliwości dostosowania się do nowych warunków instytucjonalnych przełożyły się na trwałe pogorszenie sytuacji społeczno-ekonomicznej. Z kolei zmiany regulacyjne dotyczące dzierżaw państwowych – w tym ustawowe wyłączenia 30% gruntów – wzmocniły pozycję państwa i potencjalnych nowych użytkowników, jednocześnie osłabiając stabilność gospodarowania dotychczasowych dzierżawców oraz zwiększając niepewność instytucjonalną. Analiza tych procesów pokazuje, że relacje siły pomiędzy interesariuszami miały

istotny wpływ na sposób dystrybucji korzyści i kosztów zmian instytucjonalnych dotyczących ziemi popegeerowskiej.

Wyniki analizy dowodzą, że instytucje regulujące obrót i użytkowanie ziemi popegeerowskiej nie powinny być traktowane jako całkowicie neutralne narzędzia alokacji zasobów. Ich kształt i skutki zależą od układu sił pomiędzy interesariuszami, ich zróżnicowanego dostępu do zasobów ekonomicznych, organizacyjnych i informacyjnych, a także od zdolności państwa do egzekwowania i stabilizowania „reguł gry”. W warunkach asymetrii siły regulacje mogą redystrybuować korzyści, koszty i ryzyko w sposób nierównomierny. Zmiany instytucjonalne, nawet jeśli uzasadniane względami efektywnościowymi lub celami strukturalnymi, mogą w praktyce utrzymywać nierówności siły i prowadzić do konfliktów, jeżeli nie uwzględniają zróżnicowanych zasobów aktorów uczestniczących w rynku ziemi. Dotyczy to w szczególności obszarów popegeerowskich, gdzie historyczne dziedzictwo własności państwowej oraz koncentracja gruntów wzmacniają asymetrię strukturalną.

Implikacje płynące z artykułu odnoszą się do polityki państwa wobec ziemi popegeerowskiej. Projektowanie regulacji dotyczących obrotu i dzierżawy ziemi powinno uwzględniać nie tylko cele strukturalne i fiskalne, lecz także relacje siły pomiędzy interesariuszami oraz ich zdolność do ponoszenia kosztów zmian instytucjonalnych. Pomijanie tego wymiaru sprzyja powstawaniu konfliktów, obniżeniu zaufania do instytucji publicznych oraz zjawiskom pozainstytucjonalnym, takim jak bezumowne użytkowanie gruntów. W tym sensie doświadczenia związane z gospodarowaniem ziemią popegeerowską pokazują, że stabilność i przewidywalność reguł instytucjonalnych stanowi jeden z kluczowych warunków ograniczania konfliktów dotyczących użytkowania ziemi. W praktyce oznacza to potrzebę zastosowania następujących instrumentów polityki publicznej:

- oceny skutków regulacji pod kątem dystrybucji kosztów i korzyści między grupami interesariuszy;
- określenia przejrzystych i znanych *ex ante* kryteriów wyłączeń gruntów z dzierżaw;
- wprowadzenia obowiązkowych konsultacji z dzierżawcami, rolnikami indywidualnymi, samorządami i lokalnymi społecznościami;
- zastosowania mechanizmów kompensacyjnych w przypadku znaczących kosztów dostosowawczych lub utraty wartości inwestycji;
- wykorzystania mediacji lokalnych w sporach o dostęp do ziemi;
- stworzenia zintegrowanego systemu monitorowania bezumownego użytkowania gruntów na podstawie danych KOWR, ewidencji gruntów, płatności bezpośrednich i kontroli terenowych;
- zapewnienia przewidywalności długookresowych kontraktów dzierżawy.

W artykule wskazano również kierunki dalszych badań. W szczególności zasadne wydaje się pogłębienie analiz empirycznych dotyczących lokalnych układów interesów na obszarach popegeerowskich, porównań regionalnych oraz długo-okresowych skutków zmian instytucjonalnych dla struktury agrarnej i rozwoju lokalnego. Zastosowanie perspektywy ekonomii politycznej do badań nad ziemią popegeerowską może stanowić użyteczne narzędzie do lepszego rozumienia zarówno przeszłych, jak i przyszłych procesów przekształceń tego zasobu. Chociaż likwidacja PGR-ów nastąpiła ponad trzy dekady temu, ziemia popegeerowska nadal pozostaje ważnym elementem współczesnych sporów o sposób gospodarowania gruntami rolnymi w Polsce. W tym sensie jej analiza dostarcza cennych wniosków dotyczących instytucjonalnych uwarunkowań gospodarowania zasobami publicznymi oraz relacji między państwem a użytkownikami ziemi.

Bibliografia

- Bartlett, R. (1989). *Economics and Power: An Inquiry into Human Relations and Markets*. Cambridge University Press.
- Besley, T., Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American Economic Review*, 99(4), 1218–1244. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1218>
- Burns, A.F., Rajabifard, A., Shojaei, D. (2025). Impact of political economy on land administration reform. *Land*, 14(9), 1888. <https://doi.org/10.3390/land14091888>
- Cai, M., Murtazashvili, I., Murtazashvili, J. (2020). The politics of land property rights. *Journal of Institutional Economics*, 16(2), 151–167. <https://doi.org/10.1017/S1744137419000158>
- Coase, R.H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386–405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Coase, R.H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44. <https://doi.org/10.1086/466560>
- Czarnecki, A., Milczarek-Andrzejewska, D., Widła-Domaradzki, Ł., Jórasz-Żak, A. (2023). Conflict dynamics over farmland use in the multifunctional countryside. *Land Use Policy*, 128, 106587. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106587>
- Demsetz, H. (1967). Toward a theory of property rights. *American Economic Review*, 57(2), 347–359. <https://www.jstor.org/stable/1821637>
- Dzun, W. (2016). Wpływ rozdysponowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na strukturę gospodarstw rolnych w latach 1996–2010. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 347(2), 26–51. <https://doi.org/10.30858/zer/83060>
- Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14, 532–550. <https://doi.org/10.2307/258557>
- Galbraith, J.K. (1973). *Społeczeństwo dobrobytu, państwo przemysłowe* (J. Prokopiuk, Z. Zinserling, tłum.). Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Galbraith, J.K. (1979). *Ekonomia a cele społeczne* (W. Osiatyński, tłum.). Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Gorzelak, G., Halamska, M., Kołodziej, A., Piotrowski, R., Poczta, W., Pyrgies, J., Sadowski, A., Stanny, M. (2024). *Skutki polityki państwa wobec dzierżawców wielkoobszarowych gospodarstw rolnych utworzonych w wyniku przekształceń byłych PGR-ów*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej.
- Halamska, M. (2001). Wieś popegeerowska między adaptacją a marginalizacją. W: I. Bukraba-Rylska, A. Rosner (red.). *Wieś i rolnictwo na przełomie wieków* (s. 197–218). Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Ho, P., Zevenbergen, J.A., Tan, R. (2024). The credibility thesis, a decade onwards: A review of the theoretical field, findings and future. *Land Use Policy*, 146, 107232. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107232>
- Huntington, H., Lisher, J. (2025). Reviewing the evidence on land tenure and governance: An overview of the impact evaluation literature and lessons learned. *Land Use Policy*, 159, 107774. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2025.107774>
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press.
- Krukowski, K., Oliński, M., Mioduszeński, J., Sieciński, K. (2025). *Organizacyjne i społeczne aspekty bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*. Wydawnictwo Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego im. Adama Chętnika.
- Kurowska, K., Kryszk, H., Kowalczyk, C., Konieczny, D., Kil, J. (2025). *Bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekty przestrzenne i społeczne*. Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Libecap, G.D. (1989). *Contracting for Property Rights*. Cambridge University Press.
- Marks-Bielska, R. (2005). Byli pracownicy PGR jako „przegranii” transformacji ustrojowej. *Polityka Społeczna*, 7, 9–12.
- Marks-Bielska, R. (2012). Interwencyjna rola Agencji Nieruchomości Rolnych na rynku ziemi rolniczej. W: R. Kisiel, R. Marks-Bielska (red.). *Przemiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich z udziałem Agencji Nieruchomości Rolnych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego* (s. 49–77). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Marks-Bielska, R. (2013). Factors shaping the agricultural land market in Poland. *Land Use Policy*, 30, 791–799. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.06.003>
- Marks-Bielska, R. (2020). *Ewolucja rynku ziemi rolniczej w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Marks-Bielska, R., Zielińska, A. (2015). Farmland Acquisition by Foreigners in Poland in years 2000–2013. W: *Rural Development 2015: Innovations and Sustainability: Proceedings of the 7th International Scientific Conference, Aleksandras Stulginskis University, Kaunas, Lithuania* (s. 291–295). Aleksandras Stulginskis University.
- Meyer, C.B.A. (2001). Case in case study methodology. *Field Methods*, 13(4), 329–352. <https://doi.org/10.1177/1525822X0101300402>
- Milczarek, D. (2002). *Privatisation as a Process of Institutional Change: The Case of State Farms in Poland*. Shaker Verlag.
- Milczarek-Andrzejewska, D. (2014). *Zagadnienie siły w ekonomii – na przykładzie sektora rolno-spożywczego w Polsce*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

- Milczarek-Andrzejewska, D. (2018). Mechanizmy i interesariusze wpływający na wykorzystanie ziemi. W: J. Wilkin (red.). *Ziemia ginącym i podlegającym degradacji zasobem rolnictwa i obszarów wiejskich* (s. 37–43). Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.
- Milczarek-Andrzejewska, D., Wilkin, J., Marks-Bielska, R., Czarnecki, A., Bartczak, A. (2020). Konflikty o ziemię rolną – perspektywa ekonomiczna. *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics*, 304(4), 5–31. <https://doi.org/10.33119/GN/128217>
- Milczarek-Andrzejewska, D., Zawalińska, K., Czarnecki, A. (2018). Land-use conflicts and the Common Agricultural Policy: Evidence from Poland. *Land Use Policy*, 73, 423–433. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.016>
- Mitchell, J.C. (1983). Case and situation analysis. *The Sociological Review*, 51, 187–211. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1983.tb00387.x>
- Murtazashvili, I., Murtazashvili, J. (2016). The origins of private property rights: States or customary organizations? *Journal of Institutional Economics*, 12(1), 105–128. <https://doi.org/10.1017/S1744137415000065>
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D.C. (2006). Efektywność gospodarcza w czasie. W: A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i oprac.). *Współczesne teorie socjologiczne. Antologia tekstów* (s. 553–562). Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641–672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- Persson, T., Tabellini, G. (2002). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Pyrgies, J. (2018). *Rynek ziemi rolniczej w Polsce*. 1. wersja ekspertyzy przygotowanej w ramach projektu TEP – Towarzystwa Ekonomistów Polskich i EFRWP – Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej na temat „Problemy polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej”. Towarzystwo Ekonomistów Polskich.
- Schmid, A.A. (2004). *Conflict and Cooperation: Institutional and Behavioral Economics*. Blackwell Publishing.
- Suryanarayan, P. (2024). Endogenous state capacity. *Annual Review of Political Science*, 27, 223–243. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-061621-084709>
- Vranken, L., Tabeau, E., Roebeling, P., Ciaian, P. (2021). *Agricultural land market regulations in the EU Member States*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/86127>
- Wilkin, J. (1997). Przekształcenia sektora państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w opinii władz lokalnych i mieszkańców „osiedli popegeerowskich”. W: K. Korab (red.). *Ludzie i ziemia po upadku pegeerów. Analiza socjologiczna i ekonomiczna. Materiały pokonferencyjne* (s. 44–75). Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.
- Wilkin, J. (1998). Przekształcenia państwowych gospodarstw rolnych – procesy racjonalizacji i marginalizacji. W: B. Fedyszak-Radziejowska (red.). *Wielkoobszarowe gospodarstwa*

- rolne, ich załogi i nowi gospodarze. Materiały z konferencji, Warszawa 2 grudnia 1997 r.* (s. 43–55). Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Wilkin, J. (2006). Co wniosła transformacja postsocjalistyczna do teorii ekonomii? W: J. Kleer, A. Kondratowicz (red.). *Wkład transformacji do teorii ekonomii* (s. 111–121). CeDeWu.
- Wilkin, J. (2018). *Wykorzystanie ziemi do celów rolniczych oraz związane z tym problemy i zagrożenia*. Referat wygłoszony na seminarium „Ziemia ginącym i podlegającym degradacji zasobem rolnictwa i obszarów wiejskich”, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, 11.06.2018.
- Wilkin, J. (2019). Ewolucja znaczenia ziemi rolniczej w rozwoju wiejskiej gospodarki. W: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi. Tom 2* (s. 841–878). Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Williamson, O.E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613. <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>

Post-State-Owned Farmland as a Field of Conflicting Interests: A Political Economy and New Institutional Economics Perspective

Abstract

Aim of the work: Agricultural land, as a scarce and specific resource, is neither a typical commodity nor a classic factor of production, which justifies the need for particular institutional arrangements regulating its trading. The article describes the situation on the market for post-state-owned farmland (formerly belonging to state-owned farms, PGRs) in Poland as a specific area of conflicting interests and unequal bargaining power.

Research method: The starting point is the economic concept of power, understood as the capacity of actors to shape other actors' decisions through control over resources that are key to the land market (capital, information, competences, access to institutions). Drawing on the perspective of political economy and new institutional economics, the article demonstrates that land-trading institutions are not neutral but reflect the balance of power among stakeholders. In the empirical part, a stakeholder map of post-state-owned farmland was reconstructed, together with the mechanisms for distributing benefits and costs in two key processes: the privatisation of PGRs and changes to state leases (the withdrawal of 30% of land).

Key results: The analysis indicates that in the privatisation process, the 'winners' were mainly members of PGRs management staff, while former farm workers remained in a weaker position due to limited access to capital and information. Regulatory changes concerning leases, in turn, strengthened the position of the state and new buyers, while at the same time undermining the stability of existing lessees' operations and fostering local conflicts.

Main conclusions: The conclusions emphasise the need to take power relations into account when designing state policy towards post-state-owned farmland. The article's added value is analytical and theoretical in nature: it lies in combining scattered findings on PGRs privatisation, state leases and unauthorised (non-contractual) land use into a single explanatory framework for the mechanisms of redistribution of power, risk and legal security. The use of new institutional economics categories such as transaction costs, contract incompleteness, rights enforcement and credible commitments makes it possible to show why the formal establishment of land rights does not always mean their real and stable protection.

Keywords: agricultural land, state-owned farms (PGRs), conflict, political economy, new institutional economics (NIE).