

Transformacja państwowych gospodarstw rolnych w Polsce

Wprowadzenie

W rolnictwie polskim w odróżnieniu od innych byłych krajów socjalistycznych w całym okresie powojennym dominowała własność prywatna. Udział ziemi prywatnej na progu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wynosił ok. 75%. Udział sektora prywatnego w użytkowaniu ziemi był jeszcze wyższy, gdyż wynosił 80%, sektora państwowego 20% użytków rolnych. Problemem było bardzo nierównomierne rozmieszczenie gruntów Skarbu Państwa będących w użytkowaniu gospodarstw państwowych. Ponad 80% ich powierzchni położonych było w północnej i zachodniej części kraju. W większości gmin na tych terenach udział gruntów państwowych przekraczał 50% [11].

Zmiany systemu politycznego i gospodarczego zapoczątkowane w 1989 r. ujawniły z całą bezwzględnością wszystkie słabości ekonomiczne, organizacyjne i prawne przedsiębiorstw państwowych, szczególnie w rolnictwie. Trudności ekonomiczne, jakie wystąpiły w tym okresie w przedsiębiorstwach państwowych w rolnictwie były rezultatem:

- ograniczenia dotacji do sektora państwowego w rolnictwie i ich likwidacji do przedsiębiorstw państwowych w przemyśle rolno-spożywczym,
- urealnienia oprocentowania kredytów.

Dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na pogorszenie sytuacji przedsiębiorstw w rolnictwie była bardzo wysoka inflacja w latach 1989 i 1990, wynosząca odpowiednio 640 i 249,3% [11].

Przesłanki przekształceń własnościowych

Do najważniejszych przesłanek przekształceń własnościowych w odniesieniu do rolnictwa państwowego należy zaliczyć: prawne, ekonomiczne, organizacyjne, zagrożenie korupcją oraz „dziką prywatyzację” realizowaną przez naczelników gmin.

Przesłanki prawne wynikały z niejasnych stosunków własnościowych w państwowych gospodarstwach rolnych. Właścicielem mienia państwowego w rolnictwie był Skarb Państwa. Funkcję właściciela mienia państwowego pełniły organy administracji państwowej stopnia centralnego (Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej) i stopnia terenowego (wojewoda). Wymienione instytucje sprawowały funkcje właścicielskie w formie organów założycielskich. Charakter tych instytucji był administracyjny. Sprawowanie przez te instytucje funkcji właścicielskich w odniesieniu do jednostek gospodarczych w sposób merytorycznie poprawny było utrudnione lub wręcz niemożliwe. Inna jest logika działania instytucji administracyjnych i gospodarczych. Ponadto, dotychczasowe uregulowania prawne pozbawiały właściciela jego niezbywalnego prawa do podziału zysku w przedsiębiorstwach państwowych. Zgodnie z ustawami z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwie państwowym i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, prawo do podziału zysku przyznano organowi samorządu załogi – Radzie Pracowniczej [14]. Obowiązek pokrywania strat pozostawał przy właścicielu, czyli Skarbie Państwa. W tej sytuacji nastąpiło ewidentne naruszenie prawa własności i zachwianie dyscypliny finansowej. W latach 1982–1989 przy względnie stabilnych warunkach zewnętrznych i silnej pozycji dyrektorów przedsiębiorstw nie dochodziło do jaskrawych naruszeń interesów przedsiębiorstwa. Rady pracownicze dokonując podziału zysku zachowały odpowiedni poziom równowagi między interesami załogi (Fundusz Załogi), a interesami przedsiębiorstwa (Fundusz Rozwoju i Fundusz Rezerwowy). W okresie przełomowym, jakim były lata 1989–1990, rady pracownicze, prawie w całości przeznaczały zysk na Fundusz Załogi, w tym na Fundusz Premiowy, kosztem interesów przedsiębiorstwa. Realizacja podziału zysku wiązała się z koniecznością zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wypłat premii. Osiągnięte w latach 1989 i 1990 zyski w państwowych gospodarstwach rolnych miały charakter „papierowy”. Były rezultatem fikcyjnego przyrostu zapasów. Prawne uzależnienie pozycji dyrektora przedsiębiorstwa od Rady Pracowniczej sprzyjało zwalnianiu dyrektorów nie zgadzających się na kredytowanie wypłat premii.

Prawne przesłanki przekształceń własnościowych wiązały się także z archaicznym systemem wynagrodzeń, który pozostawał w jaskrawej sprzeczności z wydajnością pracy. Około 50% wartości wynagrodzeń występowało w postaci świadczeń w naturze (nieodpłatne użytkowanie mieszkania zakładowego, działki pracownicze, deputaty itp.). Ponadto, mocno rozbudowane były funkcje socjalne przedsiębiorstw, powodujące nadmierne zatrudnienie. Konieczne stało się oddzielenie bardzo kosztownej sfery socjalnej od czysto produkcyjnej.

W tej sytuacji wystąpiła absolutna konieczność dokonania zmian podstaw prawnych funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych w celu zahamowania niszczących je procesów.

Przesłanki ekonomiczne wiązały się z uwolnieniem cen produktów rolnych z dniem 1 sierpnia 1989 r. Ten fakt spowodował w pierwszym okresie istotny wzrost cen produktów rolnych, który wywołał wystąpienie bariery popytu na zbywane produkty rolnicze. Z dniem 1 stycznia 1990 r. zostały zlikwidowane dotacje do produkcji końcowej netto w państwowych gospodarstwach rolnych. Jednocześnie nastąpiło urealnienie oprocentowania kredytów, co w warunkach wysokiej inflacji zdecydowane pogorszyło warunki gospodarowania. Zlikwidowano także dotacje do sfery przetwórstwa, co spowodowało ograniczenie popytu na produkty rolnicze. Gospodarstwa państwowe jako cały sektor w latach 1989 i 1990 osiągnęły dodatni wynik finansowy, który wynosił odpowiednio 239,1 mln zł (nowe złote) zł i 607,2 mln zł [7]. W kolejnych latach 1991, 1992 i 1993 poniosły straty, wynoszące odpowiednio: 655,3 mln zł, 596,6 mln zł i 528,7 mln zł. Poczynając od 1991 r. nastąpił gwałtowny wzrost zadłużenia pgr. Na koniec 1992 r. ponad 70% pgr utraciło zdolność do obsługi kredytu. Można przyjąć tezę, że okolicznością, która sprzyjała rozluźnieniu dyscypliny finansowej przedsiębiorstw w warunkach gospodarki rynkowej był najemny charakter pracy zatrudnionych w pgr. Pracowników najemnych w niewielkim stopniu interesowały ekonomiczne możliwości przedsiębiorstwa. Żądali oni terminowej wypłaty pensji i premii, do czego mieli formalne prawo. Właściciel gospodarstwa rodzinnego kieruje się inną logiką. Ogranicza swoje potrzeby przy pierwszych symptomach spadku dochodów.

Poczynając od 1990 r., wobec nasilającego się zjawiska utraty przez gospodarstwa państwowe płynności i zdolności kredytowej, organy założycielskie zaczęły wykorzystywać możliwości likwidacji przedsiębiorstwa państwowego z przyczyn ekonomicznych. Do 1 stycznia 1992 r., tj. do momentu wejścia w życie ustawy z 19.10.1991 r., wojewodowie postawili w stan likwidacji 72 przedsiębiorstwa, co stanowiło 4,3% ogólnej liczby przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie [7]. W tych przedsiębiorstwach dochodziło do wyprzedaży majątku ruchomego i zaniechania produkcji. Efektem tego były zwolnienia pracowników i powstanie bezrobocia. Likwidacja przedsiębiorstw z przyczyn ekonomicznych następowała często za zgodą lub nawet pod presją załóg, zainteresowanych odprawami z tytułu zwolnień grupowych. Ta sytuacja wywołała także potrzebę przekształceń własnościowych w celu zahamowania niekorzystnych tendencji.

Przesłanki organizacyjne wiążą się ze stanem organizacyjnym gospodarstw państwowych. Podejmowane w przeszłości (od początku lat 70.), decyzje w zakresie organizacji państwowych gospodarstw rolnych i działalności

inwestycyjnej doprowadziły do nadmiernej koncentracji organizacyjnej, polegającej na wzroście powierzchni i tworzeniu przedsiębiorstw wielozakładowych o złożonej strukturze organizacyjnej. Ilustracją tych procesów są następujące liczby obejmujące państwowe gospodarstwa rolne podporządkowane resortowi rolnictwa:

Lata	1965	1970	1975	1980	1990	1991
Liczba przedsiębiorstw	6515	3121	1155	947	1112	1495
Średnia powierzchnia w ha UR	366	901	2658	3704	2924	1094

Podjęcie przekształceń własnościowych w tych gospodarstwach było koniecznością. Procesy te realizowano głównie w drodze administracyjnej, w bardzo małym natomiast stopniu były one rezultatem przesłanek ekonomicznych i organizacyjnych. Największe trudności ekonomiczne wystąpiły w przedsiębiorstwach wielozakładowych o scentralizowanych systemach zarządzania. W rejonach Polski centralnej, gdzie przeważały mniejsze, jednozakładowe przedsiębiorstwa, trudności wynikające ze zmiany systemu gospodarczego zostały dość szybko i skutecznie opanowane [17].

Zagrożenie korupcją w działalności państwowych gospodarstw rolnych wiązało się z intensywnym rozwojem sektora handlu prywatnego. Zerwane zostały dotychczasowe powiązania w tym typie gospodarstw z państwowymi przedsiębiorstwami w zakresie handlu i przetwórstwa. Wobec dużej niepewności w otoczeniu gospodarstw państwowych, charakterystycznej dla okresów przełomowych, wystąpiło wśród kadry kierowniczej pgr osłabienie zasad etycznych i zwiększenie podatności na „oferty” prywatnego handlu.

„Dzika prywatyzacja”. Zjawisko to zaczęło ujawniać się już w 1990 r. Polegało ono na wykorzystaniu dotychczasowych uregulowań prawnych w zakresie Państwowego Funduszu Ziemi. Decyzją organu założycielskiego nieruchomości rolne (grunty i zabudowania) będące w zarządzie państwowych gospodarstw rolnych mogły być przekazywane do Państwowego Funduszu Ziemi, który znajdował się w gestii naczelników gmin. Tego typu praktyka prywatyzacyjna polegała na przekazaniu nieruchomości rolnych z pgr do Państwowego Funduszu Ziemi, co umożliwiało ich sprzedaż na bardzo korzystnych warunkach. W efekcie po sprzedaży przez pgr majątku obrotowego i trwałego ruchomego (do czego przedsiębiorstwo miało prawo) i przekazaniu ziemi oraz zabudowań do PFZ, z przedsiębiorstwa państwowego pozostawał wyłącznie szyld, zapis w rejestrze przedsiębiorstw państwowych i zobowiązania, nie było natomiast majątku. W niektórych regionach kraju nie były to zjawiska przypadkowe, lecz działalność zakrojona na szerszą skalę.

Wymienione przesłanki w sposób jednoznaczny wskazywały na potrzebę podjęcia przekształceń własnościowych w stosunku do tej grupy przedsiębiorstw państwowych. Zaniechanie tych działań bez wątpienia doprowadziłoby do bardzo dużych strat.

Podstawy prawne przekształceń własnościowych w rolnictwie

Pierwsze próby przekształceń własnościowych podjęto w 1990 r. na podstawie ustawy z 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych [15]. Okazała się ona całkowicie nieprzydatna w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie, gdyż nie uwzględniała jego specyfiki.

Dopiero ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw stworzyła realne podstawy do przekształceń własnościowych w rolnictwie [16]. W tej ustawie w sposób jednoznaczny określono właściciela mienia państwowego w rolnictwie. Został nim Skarb Państwa, jego jedynym reprezentantem w odniesieniu do tego mienia stała się Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP).

Organizacja i kierunki działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa

AWRSP oprócz Biura Prezesa w Warszawie posiadała 15 oddziałów terenowych. Po reformie administracyjnej wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2000 r. funkcjonuje 11 oddziałów terenowych AWRSP. Agencja realizowała swoje zadania w trzech etapach: 1) przejęcie mienia do Zasobu; 2) przygotowanie projektu restrukturyzacji i restrukturyzacja mienia pod kątem jego właściwego zagospodarowania; 3) zagospodarowanie mienia.

Zgodnie z artykułem 2 ustawy, przejęciu do Zasobu Skarbu Państwa podlegały nieruchomości państwowe niezależnie od podmiotów je użytkujących (pgr, PFZ). Przejęciu podlegały także nieruchomości przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów.

Kierunki gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa zostały określone w rozdziale 5 ustawy. Artykuł 24 stanowi, że Agencja gospodaruje Zasobem w drodze: 1) sprzedaży mienia w całości lub jego części na zasadach określonych w rozdziale 6; 2) oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w roz-

dziale 8; 3) wniesienia mienia lub jego części do spółki; 4) oddania na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania na zasadach określonych w art. 25; 5) przekazania w Zarząd. Mienie, które nie zostało zagospodarowane w podanym wyżej trybie Agencja zabezpiecza lub przeznacza na inne cele określone w Statucie Agencji, np. grunty rolne wchodzące w skład Zasobu mogą być w uzasadnionych gospodarczo przypadkach odłogowane lub przekazane Lasom Państwowym w celu zalesienia [16].

Kierunki zagospodarowania mienia Skarbu Państwa

Dane liczbowe charakteryzujące powierzchnię przejętych przez AWRSP gruntów od początku jej działalności przedstawiono w tabeli 1. Według stanu na 31.12.2002 r., AWRSP przejęła mienie po wszystkich państwowych przedsiębiorstwach rolnych zlikwidowanych w trybie przewidzianym w ustawie z 19.10.1991 r. (98,9% powierzchni gruntów będących w użytkowaniu pgr). Zdecydowanie niższe było tempo przejmowania gruntów z PFZ, gdyż wyniosło zaledwie 76,2% powierzchni gruntów do przejęcia. Trudności w przejmowaniu gruntów z PFZ wynikały z braku uporządkowania stanu prawnego i geodezyjnego tych gruntów, a nierzadko również z niechęci urzędów gmin do przekazywania gruntów, szczególnie tych o atrakcyjnym położeniu.

Poważnym problemem, który rzutował na sposób zagospodarowania gruntów SP było olbrzymie zadłużenie przejmowanych pgr, a także nieuregulowany na początku stan prawny znacznej części gruntów. Według stanu na 31.12.2002 r., AWRSP przejęła ciężące na pgr zobowiązania w wysokości 1989,3 mln zł. Wartość przejętego majątku ruchomego (obrotowego i ruchomych środków trwałych) stanowiła zaledwie 64,9% przejętego zadłużenia. Oprócz gruntów AWRSP przejęła do Zasobu Skarbu Państwa także mieszkania, zakłady przetwórstwa rolnego oraz urządzenia infrastruktury technicznej.

Z danych tabeli 2 wynika, że w drodze sprzedaży zagospodarowano 1277,2 tys. ha, co stanowi 27,1% przejętych gruntów. W drodze dzierżawy zagospodarowano 2407,5 tys. ha, co stanowi 51,2% przejętych gruntów (stan na koniec 2002 r.). Dzierżawa była głównym kierunkiem zagospodarowania

Tabela 1

Powierzchnia gruntów, majątek i zobowiązania przejmowane przez AWRSP (stan na koniec roku)

Wyszczególnienie	Ważniejsze dane dotyczące lat								
	1992	1993	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Liczba przyjętych przedsiębiorstw pgr	539	1350	1666	1666	1666	1666	1666	1666	1666
Powierzchnia gruntów przyjętych z pgr w tys. ha	1369,6	3028,2	3742,0	3750,1	3752,2	3754,0	3758,6	3760	3760,0
Stopień realizacji (%)	36,0	79,7	98,4	98,7	98,7	98,8	98,9	98,9	98,9
Powierzchnia gruntów przyjętych z PFZ w tys. ha	59,2	259,8	538,0	569,9	594,2	602,0	608,0	608,0	608,1
Stopień realizacji (%)	7,4	32,5	67,4	71,4	74,5	75,4	76,2	76,2	76,2
Powierzchnia gruntów przyjętych z innych tytułów w tys. ha	3,4	12,0	134,0	176,1	299,6	309,5	327,5	333	336,9
Powierzchnia gruntów przyjętych ogółem w tys. ha	1432,2	3300,0	4414,0	4475,2	4646,0	4665,5	4694,1	4701,0	4705,0
Wartość przyjętego majątku obrotowego (w mln PLN)	554,2	1098,6	1295,5	1295,5	1290,9	1290,9	1290,9	1290,9	1290,9
Wartość przyjętych zobowiązań (w mln PLN)	613,5	1368,2	2010,6	2011,2	1989,3	1989,3	1989,3	1989,3	1989,3
Stosunek przyjętego majątku obrotowego do zobowiązań (%)	90,3	80,3	64,4	64,4	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9

Źródło: Raporty z działalności AWRSP za lata 1992–2002.

gruntów Skarbu Państwa. Wynikało to przede wszystkim z braku kapitału na wykup ziemi u krajowych inwestorów. Uzupełniającymi kierunkami zagospodarowania były administrowanie i zarząd, które w założeniu traktowano jako formy przejściowe i w związku z tym ich znaczenie wykazuje tendencję malejącą. W formie niezorganizowanej, oczekującej na trwałe zagospodarowanie pozostało na koniec 2002 r. 583,7 tys. ha, a więc 12,4% powierzchni przejętych gruntów. Ta powierzchnia gruntów utrzymuje się od kilku lat na zbliżonym poziomie i wskazuje na ograniczone zainteresowanie ich rolniczym zagospodarowaniem. Dotyczy to przede wszystkim gruntów gorszej jakości.

Sprzedaż mienia

W związku z ograniczonymi zasobami finansowymi inwestorów sprzedaż gruntów w początkowej fazie przekształceń własnościowych dotyczyła przeważnie niewielkich działek gruntów. Łącznie w analizowanym okresie zawarto 122,8 tys. umów sprzedaży, w tym 50% umów dotyczyło działek o powierzchni do 1 ha, 37% umów – działek o powierzchniach 1–10 ha, 12% umów na zakup gruntów o powierzchni 10–100 ha i 1% umów na zakup gruntów o powierzchni powyżej 100 ha. Zdecydowana większość (ponad 97,3%), to umowy sprzedaży zawarte z osobami fizycznymi. Z osobami prawnymi zawarto 2,7% umów. Średnia powierzchnia sprzedanej działki w przeliczeniu na jedną umowę zawartą z osobą fizyczną była zróżnicowana w poszczególnych latach i mieściła się w przedziale 4,0–10,3 ha (średnio 6,8 ha). Powierzchnia działki sprzedanej osobom prawnym była zdecydowanie wyższa i zawierała się w przedziale 28,3–104,8 ha (średnio 75 ha). Około 48% gruntów sprzedano w działkach o powierzchni do 100 ha. Zdecydowaną większość gruntów z tego przedziału nabyli rolnicy prowadzący gospodarstwa rodzinne w celu ich powiększenia. Z badań W. Guzewicza i D. Osucha wynika, że najczęściej zakupu ziemi z Zasobu Skarbu Państwa dokonywali rolnicy prowadzący gospodarstwa o większej powierzchni i legitymujący się wyższym poziomem wykształcenia. Prowadzili oni gospodarstwa na wyższym poziomie intensywności produkcji i uzyskiwali wyższy poziom dochodu rolniczego [5].

Często krytykuje się działalność AWRSP za to, że na cele powiększenia gospodarstw rodzinnych przeznaczano zbyt mało gruntów. Należy jednak pamiętać, że z ziemią w byłych gospodarstwach państwowych związani byli ich pracownicy, dla których trzeba było zachować miejsca pracy, a także duże zasoby substancji budowlanej, wymagającej zagospodarowania. Dodatkowo uwzględnić trzeba fakt położenia gruntów popegeerowskich. Około 80% powierzchni gruntów użytkowanych przez pgr położonych było na terenie Polski północnej i zachodniej, gdzie występował wśród rolników indywidualnych mniejszy popyt na ziemię. Istotnym czynnikiem hamującym sprzedaż ziemi z Zasobu Skarbu Państwa jest brak rozwiązania problemu reprivatyzacji.

Wielu dzierżawców dysponujących odpowiednimi środkami jest zainteresowanych wykupem dzierżawionych gruntów.

Udział powierzchni sprzedanej osobom prawnym w sprzedaży ogółem wynosił średnio w analizowanym okresie 23,4%, przy udziale umów zawartych z osobami prawnymi wynoszącym ok. 2,7%. Udział powierzchni sprzedanej osobom prawnym w działkach powyżej 100 ha był wyższy niż w sprzedaży ogółem i wynosił ok. 40%. Znaczna część osób prawnych to spółki założone przez kadre kierowniczą i byłych pracowników pgr [10].

W analizowanym okresie sprzedaż gruntów cudzoziemcom miała bardzo ograniczony zasięg. Do końca 2002 r. sprzedano łącznie 500 ha 57 nabywcom [10]. Dodatkowo spółkom prawa handlowego z mniejszościowym udziałem zagranicznym sprzedano 26 tys. ha gruntów. Rzeczywista skala posiadania ziemi przez cudzoziemców może być większa z uwagi na przypuszczalne dokonywanie zakupów ziemi przez „podstawione” osoby krajowe.

Poza nieruchomościami typowo rolnymi przedmiotem sprzedaży były również obiekty rolno-przemysłowe, usługowe, handlowe oraz zespoły dworskie i pałacowo-parkowe.

Poziom cen sprzedanych gruntów był zróżnicowany w analizowanym okresie. Świadczą o tym liczby obrazujące wartość 1 ha wyrażoną w dt pszenicy. W 2000 r. cena 1 ha wynosiła 82 dt, a więc była niska, gdyż stanowiła równowartość dwóch średnich rocznych zbiorów. Obserwuje się duże terytorialne zróżnicowanie cen. Najniższe ceny występowały w oddziałach terenowych charakteryzujących się gorszymi warunkami glebowymi i klimatycznymi do produkcji rolnej (Gorzów, Suwałki, Białystok). Najwyższe ceny występowały w oddziałach terenowych, które obejmowały wielkie aglomeracje miejskie, takie jak Poznań, Warszawa, Katowice i Wrocław.

Dzierżawa mienia

Łącznie w analizowanym okresie zawarto 270 879 umów dzierżawy, z czego 98,6% z osobami fizycznymi i 1,4% z osobami prawnymi. Średnia powierzchnia dzierżawionej działki w przeliczeniu na jedną umowę wynosiła 16 ha i zawarta była w przedziale 8,8–25 ha. Zdecydowanie większa była powierzchnia gruntów dzierżawionych przez osoby prawne, gdyż wynosiła 349,9 ha. Średnia powierzchnia dzierżawionej działki w przedziale powyżej 100 ha wynosiła 458,9 ha, natomiast średnia powierzchnia wydzierżawionej działki do 100 ha wynosiła około 4 ha. Łączna liczba zawartych umów dotyczących tego przedziału obszarowego wynosiła ponad 245,2 tys. Przypuszczać należy, że dzierżawcami w tej grupie byli przede wszystkim rolnicy prowadzący gospodarstwa rodzinne [10].

Wiele emocji budzi sprzedaż lub dzierżawa ziemi cudzoziemcom, szczególnie z związku z prowadzonymi negocjacjami z Unią Europejską w zakresie zasad wykupu ziemi po wejściu Polski do UE. Według stanu na koniec 2000 r., umowy dzierżawy zawarto z 317 podmiotami zagranicznymi, z tego najwięcej z Niemcami (117 umów) i z Holendrami (94 umowy). Łącznie podmiotom zagranicznym wydzierżawiono 103 028 ha, co stanowi 4,2% całkowitej powierzchni gruntów w dzierżawie.

Poziom czynszu w analizowanym okresie wykazywał tendencję malejącą. W latach 1992–1993 średni poziom czynszu dzierżawnego w przeliczeniu na 1 ha UR (łącznie z czynszem za budynki i budowle) wynosił 2,4 dt pszenicy z ha. Najniższy poziom występował w województwie białostockim, gdzie wynosił 0,4 dt pszenicy z ha, a następnie w białkopodlaskim, nowosądeckim i bielskim. Najwyższy poziom czynszu wynosił 8,7 dt pszenicy z ha i wystąpił w 1998 r. w województwie warszawskim.

W analizowanym okresie 1992–2002, poczynając od 1994 r. pojawiło się zjawisko „wypadania” dzierżaw. Odpowiednie dane liczbowe podano w tabeli 3. Według stanu na koniec 2002 r., w dzierżawie znajdowało się 2407,5 tys. ha. Oznacza to, że w tym okresie „wypadło” z dzierżaw 1759 tys. ha. Główną przyczyną były rozwiązania umów, w tym także z winy dzierżawców.

„Wypadnięcia” z dzierżaw dotyczyły głównie gospodarstw dzierżawiących grunty o powierzchni 100 ha i więcej. Udział wycofanych z dzierżawy gruntów z tego przedziału wynosił ok. 78% wyłączonej powierzchni. Wskazuje to, że znaczna część dzierżawców nie była w stanie wypełnić warunków, jakie wiązały się z umową dzierżawy. Z uwagi na początkowy brak wystarczających środków finansowych u dzierżawców, którzy w przewadze wywodzili się z kadry kierowniczej pgr, i niską rentowność produkcji rolniczej (szczególnie od 1998 r.) nie byli oni w stanie wygenerować nadwyżek pieniężnych pozwalających na spłatę ciężących zobowiązań, opłatę czynszu, a nawet bieżącą produkcję. Według danych za 2000 r., dzierżawcy i nabywcy nieruchomości i innego mienia Zasobu uregulowali w terminie 73,7% czynszów i rat wymagalnych w okresie sprawozdawczym. Wyższy wskaźnik uregulowanych zobowiązań wobec Agencji (79,4%) dotyczył spłaty rat za wykupione mienie, a niższy stopnia uregulowania zobowiązań z tytułu czynszów (59,3%). Z perspektywy przez AWRSP czasu można ocenić, że wymagania finansowe postawione dzierżawcom na etapie rozstrzygnięć przetargowych były dość ostre i w istniejących warunkach ekonomicznych funkcjonowania rolnictwa często trudne do spełnienia. Należy jednak podkreślić, że poziom czynszu proponowali potencjalni dzierżawcy, a nie komisje przetargowe. Mimo że poziom oferowanego czynszu nie stanowił podstawowego kryterium wyboru oferenta, to jednak jako cecha wymierna był preferowany przez komisje przetargowe w obawie przed posądzeniem o działanie na szkodę Skarbu Państwa (w przypadku wyboru oferenta z niższym czynszem).

Tabela 2

Kierunki zagospodarowania gruntów przejętych przez AWRSP (stan na koniec roku)

Wyszczególnienie	Mierniki rozdysponowania gruntów w latach								
	1992	1993	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Sprzedaż gruntów w tys. ha	9,5	58,6	239,3	431,9	727,8	809,9	923,6	1061,7	1277,2
Dzierżawa gruntów w tys. ha	48,8	899,5	2745,0	2928,1	2810,5	2692,0	2422,8	2507,8	2407,5
Przekazanie w administrowanie w tys. ha	–	92,8	333,0	268,1	207,6	135,2	39,0	12,0	4,8
Pozostające w tymczasowym zarządzie w tys. ha	1329,0	2045,3	543,9	65,4	121,8	123,5	50,3	114,6	148,34
Grunty niezorganizowane w tys. ha	43,7	193,0	452,9	718,8	616,9	671,0	682,2	651,7	583,7

Źródło: Raporty z działalności AWRSP za lata 1992–2002.

Tabela 3

Zmiany w powierzchni dzierżawionych gruntów z powodu „wypadnięcia” dzierżaw w latach 1992–2002

Wyszczególnienie	Ważniejsze dane za lata									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wydzierżawiono [tys. ha]	889	1207	916	411	200	182	182	159	120	100,8
„Wycofano” z dzierżaw [tys. ha]	–	125	156	228	238	262	297	233	220*	204,3
w tym z powodu: wygaśnięcia	–	–	–	49	36	30	35	–	–	19,5
rozwiązania	–	–	–	103	115	134	178	–	–	131,6
w tym: z winy dzierżawcy	–	18	–	36	38	61	70	–	–	53,2
Stan dzierżawy na koniec roku	898	1981	2745	2928	2889	2810	2692	2423	2508	2407,5
Liczba zawartych umów	–	–	141043	31144	22216	17993	16962	11650	13649	12241
Liczba umów rozwiązanych	1300*	9000	11100	12371	11411	11309	17872	17472	–	12149
w tym w wyniku: wygaśnięcia	–	–	–	7503	7320	6856	8061	–	–	5209
rozwiązania	–	–	–	4868	4091	4453	9811	–	–	6940
w tym: z winy dzierżawcy	–	39	153*	147	210	307	958	–	–	786

Źródło: Raporty z działalności AWRSP za lata 1992–2002.

Przekształcenia przedsiębiorstw o dużym znaczeniu dla postępu biologicznego

W stosunku do przedsiębiorstw hodowli zwierząt, roślin i nasiennictwa przyjęto odmienny niż dla typowych pgr sposób przekształceń. W wyniku restrukturyzacji tych przedsiębiorstw utworzono do końca 2001 roku 107 spółek „hodowlanych”, z tego 38 spółek hodowli roślin, 66 spółek hodowli zwierząt oraz 3 spółki o charakterze usługowo-treningowym koni. Są to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, gdzie jedynym udziałowcem jest Agencja, która w formie aportu wniosła do tych spółek majątek obrotowy, trwały ruchomy i ośrodki gospodarcze, ziemia jest natomiast przedmiotem dzierżawy. Spośród spółek hodowlanych 44 zostały uznane za strategiczne, czyli szczególnie ważne dla postępu biologicznego. Zostały one objęte resortowym programem hodowlanym, częściowo finansowanym z budżetu. Pozostałe spółki są stopniowo prywatyzowane.

Spółki hodowlane Agencji odgrywają istotną rolę w tworzeniu i upowszechnianiu postępu biologicznego w całym rolnictwie. W latach 1994–2000 spółki hodowli roślin zarejestrowały łącznie 397 odmian roślin uprawnych, w tym 199 odmian roślin rolniczych i 198 odmian roślin warzywnych. Na koniec 2000 roku własnością spółek były 352 odmiany roślin rolniczych i 343 odmiany roślin warzywnych [12]. Udział tych odmian w stosunku do wszystkich (krajowych i zagranicznych) odmian wpisanych do Krajowego Rejestru Odmian wynosił dla roślin rolniczych 38,5%, a dla roślin warzywnych 29,4%. W stosunku do liczby odmian krajowych ich udział wynosił odpowiednio: dla roślin rolniczych 56,5%, a dla roślin warzywnych 67,1%. W miarę upływu czasu udział spółek AWRSP w strukturze odmian wpisanych do rejestru zmniejsza się, co wynika z rosnącej aktywności rejestracyjnej odmian ze strony firm zagranicznych. Nadal jednak spółki AWRSP odgrywają istotną rolę na krajowym rynku nasiennym. Wartość materiału siewnego sprzedanego przez spółki AWRSP w 2000 r. wynosiła 128,5 mln zł, z czego 67 mln zł stanowiła sprzedaż materiału siewnego własnych odmian. Wartość wyeksportowanego materiału siewnego osiągnęła kwotę 9 mln zł, co stanowi 7% wartości całej sprzedaży nasion.

Spółki AWRSP zajmują się również hodowlą zarodową zwierząt dla doskonalenia populacji masowej zwierząt gospodarskich. W stadach zarodowych spółek AWRSP na podstawie zatwierdzonych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi programów prowadzi się hodowlę bydła mlecznego, bydła mięsnego, trzody chlewnej, koni oraz owiec. Szczególne osiągnięcia dotyczą hodowli bydła mlecznego. Pomimo tego, że krowy ze spółek AWRSP stanowią jedynie 6% krów objętych kontrolą użytkowości, dostarczają około 50% ogółu

buhajków zakupionych przez centra hodowli i rozrodu zwierząt (dane SHiUZ). Warto dodać, że 43% matek buhajów ras mlecznych w Polsce to krowy znajdujące się w oborach spółek AWRSP. Średnia wydajność mleczna krów w spółkach w 2001 r. wynosiła 7260 kg mleka i była wyższa o 1633 kg od średniej wydajności wszystkich krów ocenianych w Polsce. Czołowe spółki hodowli bydła mlecznego osiągają średnie wydajności krów w całym przedsiębiorstwie w wysokości ponad 9 tys. kg mleka od krowy w roku.

W hodowli trzody chlewnej w spółkach AWRSP osiąga się wyniki hodowlane zbliżone do średnich krajowej hodowli zarodowej. Potwierdzeniem dobrej wartości genetycznej jest bardzo dobra mięsność tuczników (ok. 55%), co oznacza, że w spółkach osiągnięty poziom zakładany na 2010 r. dla całej populacji krajowej. Z tych względów utrzymuje się duże zapotrzebowanie na materiał hodowlany pochodzący ze spółek AWRSP.

Stadniny koni i stada AWRSP odgrywają ważną rolę w krajowej hodowli koni. Tu znajduje się najlepszy materiał genetyczny. W stadninach koni AWRSP znajduje się około 10% klaczy wpisanych do ksiąg hodowlanych, ale produkują one około 70% młodych ogierów ras szlachetnych zakupywanych przez stada ogierów. W stadach AWRSP znajduje się ponad tysiąc ogierów, to jest około 1/4 wszystkich ogierów kryjących w Polsce. Szczególne osiągnięcia ma hodowla koni arabskich.

Mniejsze znaczenie w spółkach AWRSP ma hodowla owiec, z uwagi na ostatnio już niewielkie znaczenie gospodarcze tego gatunku.

Spółki komercyjne AWRSP

Niezależnie od spółek hodowlanych, na majątku byłych dużych kombinatów pgr utworzono 43 spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Głównymi powodami przekształcenia tych przedsiębiorstw w jednoosobowe spółki AWRSP były ich dobra sytuacja produkcyjna i ekonomiczno-finansowa oraz brak zainteresowania przekształceniami własnościowymi ze strony kadry kierowniczej i pracowników. Aktualnie podejmowana jest prywatyzacja tych spółek na drodze kapitałowej, która jest bardzo trudna. Ten fakt wiąże się z trudną sytuacją finansową większości tych spółek, a także z trudną sytuacją ekonomiczną w rolnictwie.

Administrowanie

W procesie restrukturyzacji gospodarstw Skarbu Państwa część nieruchomości Zasobu (głównie w postaci zorganizowanych gospodarstw rolnych, przetwórczych lub usługowych) została przekazana w administrowanie, w ra-

mach którego zarządzający działa w imieniu i na rachunek Agencji. Administrowanie, choć jest jedną z ustawowych form zagospodarowania mienia Zasobu, z punktu widzenia programu jego prywatyzacji jest rozwiązaniem tymczasowym. Według stanu na koniec grudnia 2002 r. istniały 33 gospodarstwa Skarbu Państwa w administrowaniu, które prowadziły działalność na nieruchomościach Zasobu o powierzchni 12 tys. ha.

Zagospodarowanie zasobów mieszkaniowych

Wraz z majątkiem byłych pgr do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przejęto zasoby mieszkaniowe. Uznano za celowe, aby właścicielami przejętych mieszkań stali się ich najemcy. Stąd też sprzedaż mieszkań prowadzona jest na preferencyjnych warunkach. Spośród przejętych 333,2 tys. mieszkań do końca grudnia 2002 r. sprzedano 283,4 tys., co stanowi 85,3% mieszkań przejętych do Zasobu. Na koniec 2002 r. w Zasobie pozostawało 34,671 tys. mieszkań, co stanowi 10,4% liczby przejętych mieszkań. Jest to duże obciążenie dla Agencji.

Problemy społeczne

Zmiany systemu gospodarczego zapoczątkowane w 1989 r. spowodowały spadek zatrudnienia w pgr i w efekcie doprowadziły do powstania bezrobocia na terenach o dużym ich nasileniu. W 1989 r. w pgr zatrudnionych było 434,9 tys. osób. W kolejnych latach następował systematyczny spadek liczby pracujących. W 1992 r. w tym sektorze było zatrudnionych 261 tys. osób. Agencja przejęła wraz z likwidowanymi pgr ok. 193 tys. zatrudnionych. Według szacunków, we wszystkich formach gospodarstw powstałych po przekształconych pgr pracowało na koniec 2000 r. 78,3 tys. osób. Najwyższy poziom 99 tys. bezrobotnych, których poprzednim miejscem zatrudnienia był sektor publiczny rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa, wystąpił w 1994 r. Na koniec 2001 r. poziom zarejestrowanego bezrobocia w tym sektorze oceniano na 24,0 tys. osób.

Cechą bezrobocia popegeerowskiego jest jego koncentracja w gminach i województwach o ogólnie wysokim bezrobociu strukturalnym. Problemem jest także izolacja przestrzenna i społeczna osiedli popegeerowskich. AWRSP podejmuje wiele działań związanych z ograniczaniem bezrobocia i ograniczaniem jego skutków (obowiązek zatrudnienia pewnej części osób przez dzierżawców i nabywców gospodarstw, współpraca z instytucjami i organizacjami zajmującymi się likwidacją bezrobocia, organizacja kursów i szkoleń, udziela-

nie mikropożyczek na uruchomienie działalności, stypendia dla dzieci i młodzieży, organizacja wypoczynku dla dzieci, wsparcie finansowe na remonty infrastruktury technicznej osiedli itp.). Mimo tych działań nie udało się rozwiązać wszystkich problemów socjalnych tego środowiska. AWRSP w 1998 r. podjęła realizację programu stypendialnego dla dzieci pracowników byłych pgr o dochodzie niższym o 30% od najniższego wynagrodzenia. W roku szkolnym 1998/1999 przyznano 650 stypendiów. Liczba udzielonych stypendiów systematycznie rosła. W roku szkolnym 2002/2003 AWRSP zaplanowała przydzielenie 40 tys. stypendiów na łączną kwotę 100 mln zł. Dotychczas przyznawanymi stypendiami była objęta młodzież szkół podstawowych i średnich, a aktualnie także są nimi objęci studenci [13].

Zadłużenie byłych pgr i jego rozwiązanie

Po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach rolniczych Agencja przejęła niespłacone zobowiązania w wysokości 1989,3 mln zł. W wyniku bankowego postępowania ugodowego dokonano restrukturyzacji przejętego zadłużenia. Postępowania ugodowe objęły 65% ogólnej sumy długów. Średnio w zawartych ugodach umorzono 61,13% zobowiązań, które powinny być zrealizowane w ciągu 4 lat. Zdecydowana większość przejętych zobowiązań dotyczyła BGŻ. Na umorzone sumy zobowiązań wobec BGŻ zostały wydane obligacje, do których wykupu zobowiązano AWRSP. Do końca 2000 r. zakończono realizację 343 bankowych postępowania ugodowych z 377 zawartych uгод. W ich ramach uregulowano 928,1 mln zł zobowiązań. Na koniec grudnia 2000 r. wielkość zobowiązań Agencji z tytułu przejętych długów wynosiła 25,4 mln zł. Dzięki konsekwentnemu postępowaniu problem zadłużenia został pomyślnie rozwiązany.

Wnioski

1. Z perspektywy 11 lat realizacji ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw można stwierdzić, że spełniła ona swoje podstawowe zadanie. Realizacja przekształceń na podstawie przyjętej ustawy spowodowała uruchomienie środków finansowych potencjalnych dzierżawców i nabywców oraz wzrost ich aktywności, dzięki czemu możliwe było uratowanie upadających przedsiębiorstw. Państwa nie było już stać na dotacje.

2. Podstawowym kierunkiem zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa okazała się dzierżawa. Zasady dzierżawy przyjęte przez Agencję powodują pozytywne zmiany w poglądach rolników na dzierżawę. Konieczne jest jednak stworzenie poczucia pewności dzierżawców przez respektowanie zawartych umów.

3. Za pewną słabość należy uznać płytką w niektórych przypadkach restryktoryzację. Dotyczyło to wielkich byłych kombinatów pgr. Było to skutkiem dużego oporu kierownictwa i załóg.

4. Za pozytywne należy uznać przekształcenie przedsiębiorstw hodowlanych, szczególnie hodowli roślin, w jednoosobowe spółki Agencji (spółki z o.o.). Dzięki temu określono właściciela odmian roślin. Trzeba jednak mieć na uwadze, że prywatyzacja tych spółek drogą kapitałową napotyka na duże trudności.

5. Realizowane przekształcenia spowodowały drastyczny spadek zatrudnienia, który był rezultatem koniecznych procesów dostosowawczych, niezależnie od formy własnościowej przedsiębiorstwa rolniczego.

6. Bardzo pozytywnie należy ocenić przyjęte w ustawie rozwiązania, zakładające sprzedaż zakładowych mieszkań dotychczasowym najemcom na preferencyjnych warunkach. Dzięki temu nastąpiło rozdzielenie funkcji produkcyjnych i socjalnych w przedsiębiorstwach. Tego typu rozwiązania są wykorzystywane przez przedsiębiorstwa z innych branż.

7. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że przekształceń własnościowych w sektorze rolnictwa państwowego dokonała w znaczącym stopniu kadra kierownicza pgr, która już w 1990 r. wystąpiła z inicjatywami przekształceń własnościowych. Część tych propozycji nie znalazła merytorycznej akceptacji (przekształcenie pgr w spółki AWRSP). Kadra ta okazała się jednak zdolna do zaakceptowania rozwiązań przyjętych w ustawie z 19.10.1991 r. i aktywnie włączyła się w proces przekształceń własnościowych w rolnictwie.

8. Bardzo pozytywnie należy ocenić działania AWRSP w kierunku ograniczenia bezrobocia na terenach po byłych pgr, a szczególnie uruchomienie z bardzo dobrym rezultatem programu stypendialnego dla dzieci z ubogich rodzin pracowników byłych pgr.

9. Biorąc pod uwagę znaczną powierzchnię gruntów niezorganizowanych w Zasobie Skarbu Państwa oraz występujące odłogi, których powierzchnię szacuje się na około 2 mln ha, zachodzi potrzeba właściwego gospodarowania rolniczą przestrzenią produkcyjną. Racjonalne zagospodarowanie odłogowanych gruntów, które są mocno rozproszone, wymaga ich scalania w drodze wykupu i wymiany. Zadania tego rodzaju powinna wykonywać instytucja mająca stosowne doświadczenie, możliwości kadrowe i techniczne. Taką instytucją, która spełnia te wymagania, jest Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

stwa. Posiada ona odpowiednie struktury terenowe, doświadczoną kadre i opanowane procedury. Niezbędna byłaby jednak weryfikacja dotychczasowych ustawowych zadań Agencji. Jej zadania powinny dotyczyć wyłącznie restrukturyzacji i prywatyzacji mienia państwowego w rolnictwie oraz prowadzenia działań związanych z racjonalizacją gospodarowania rolniczą przestrzenią produkcyjną w rolnictwie.

Literatura

- BALCEROWICZ L., 1992: *800 dni. Szok kontrolowany*. Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa.
- BEGG D., S. FISCHER, R. DORNBUSZ, 1995: *Ekonomia*. PWE.
- GRABSKI W., 1930: *Wieś i folwark*. Zbiór prac Ekonomiczno-Rolniczych, Skład Główny w Kasie im. Mianowskiego, Warszawa.
- GUZEWICZ W., M. ZDZIEBORSKA, A. ŻARSKA, 2001: *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne gospodarstw powstałe z majątku byłych pgr (lata 1991–2000 i zamierzenia do roku 2001)*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- GUZEWICZ W., D. OSUCH, 1999: Jacy rolnicy kupują grunty Skarbu Państwa. „Agroprzemiany”. Miesięcznik Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa Nr 12/1999. Warszawa.
- Informacja o działalności oddziałów terenowych AWRSP za okres do 31 grudnia 2002 r. Maszynopis, AWRSP, Warszawa.
- KONDRASZUK T., 1992: Sytuacja finansowa państwowych gospodarstw rolnych, zdolność kredytowa i poziom zadłużenia. W pracy zbiorowej: *Dyrektor, administrator czy dzierżawca*. Fundacja Wspierania Inicjatyw Samorządowych „Zmiany”, Warszawa.
- MARCZAK J., 2003: Zmiany w przepisach prawnych regulujących funkcjonowanie AWRSP. „Agroprzemiany”. Miesięcznik Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nr 1/2003. Warszawa.
- Praca zbiorowa, 1998: *Zatrudnienie i aktywizacja zawodowa bezrobotnych*, Maszynopis, AWRSP, Warszawa.
- Raporty z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za lata 1992–2001. AWRSP, Warszawa.
- Roczniki Statystyczne GUS (<http://republika.pl/andpo/gosp>).
- RUNOWSKI H., W. ZIĘTARA, 2002: Stan dotychczasowy i rekomendacje na przyszłość w procesie przekształceń własnościowych. Materiały konferencyjne pt. *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 10 lat doświadczeń*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- SZYNDLER K., 2003: Stypendia AWRSP dla młodzieży. „Agroprzemiany”. Miesięcznik Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nr 1/2003. Warszawa.
- Ustawa z 25.09.1981 o przedsiębiorstwie państwowym i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. DzU Nr 24/1981.
- Ustawa z 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. DzU Nr 5/1990.

Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. DzU Nr 57/1995 i nr 59/1996.

Ziętara W., 1995: *Ziele und Stand der Eigentumsumwandlung in der polnischen Landwirtschaft*, Landwirtschaftsverlag, Munster-Hiltrup.

Transformation of Former State Farms in Poland

Abstract

The arguments for ownership changes, legal basis for transformation processes in agriculture as well as directions of state property deployment were presented in the paper.

It was revealed that the state owned land has been predominantly leased, then sold. Leasing accounted for 51.2%, and sales respectively for 27.1% of total land at the end of the year 2002. There were 85.3% of dwelling stocks sold. As a result of former state farms restructuring and adjustment processes undergone by new land holders, an employment was radically reduced. It contributed to high unemployment in regions where state farms previously dominated.