

Mirosława Kozłowska-Burdziak

**INSTYTUCJONALNE
UWARUNKOWANIA
PRZEKSZTAŁCENÍ
WŁASNOŚCIOWYCH
PAŃSTWOWYCH GOSPODARSTW
ROLNYCH W POLSCE
W LATACH 1992-2002**



Białystok 2006

Recenzenci
Eugeniusz Niedzielski
Wojciech Józwiak

Copyright © Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2006

ISBN 978-83-7431-074-0

Skład komputerowy i redakcja techniczna
Paweł Piątkowski

Korekta językowa
Ewa Brajczewska-Rębowska

Projekt okładki
Marek Owieczko

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14, tel. +85 745 70 59

Druk i oprawa: Sowa - druk na życzenie www.sowadruk.pl tel. 022 431-81-40

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
ROZDZIAŁ 1 TEORETYCZNE PODSTAWY PRZEKSZTAŁCEŃ WŁASNOŚCIOWYCH W ROLNICTWIE POLSKIM	17
1.1. Przemiany w rolnictwie państwowym jako element transformacji systemowej	17
1.1.1. Istota i cele transformacji systemowej	17
1.1.2. Prywatyzacja jako podstawowa dziedzina transformacji systemowej	20
1.2. Przekształcenia własnościowe w sektorze rolnictwa państwowego	25
1.2.1. Ziemia rolnicza i problematyka jej własności w teorii ekonomicznej	25
1.2.2. Uprawnienia własnościowe i ich rodzaje według teorii praw własności.....	33
1.2.3. Istota i przesłanki przekształceń własnościowych w polskim rolnictwie państwowym.....	37
ROZDZIAŁ 2 INSTYTUCJONALNE ASPEKTY PRYWATYZACJI ROLNICTWA	43
2.1. Istota instytucji i ładu instytucjonalnego	43
2.2. Wpływ instytucji na rozwój gospodarki	48
2.3. Zmiany instytucjonalne i ich społeczno-gospodarcze znaczenie.....	52
2.4. Instytucjonalne ramy przekształceń państwowych gospodarstw rolnych w Polsce	54
2.4.1. Instytucje prawno-organizacyjne służące prywatyzacji polskiego rolnictwa państwowego.....	59
2.4.2. Mechanizmy makroregulacji prywatyzacji mienia w rolnictwie państwowym	67
2.4.3. Uwarunkowania polityczne przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych.....	71

ROZDZIAŁ 3	
TEMPO I KIERUNKI PRYWATYZACJI	
PAŃSTWOWYCH GOSPODARSTW ROLNYCH W POLSCE	73
3.1. Przejmowanie nieruchomości rolnych przez AWRSP	
jako pierwszy etap przekształceń własnościowych	
w sektorze rolnictwa państwowego w Polsce	73
3.1.1. Charakterystyka nieruchomości będących	
w zarządzie państwowych gospodarstw rolnych	73
3.1.2. Przejmowanie nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP	85
3.2. Podstawowe formy zagospodarowania gruntów rolnych	
Skarbu Państwa i ich zależność od uwarunkowań instytucjonalnych.....	89
3.2.1. Uwarunkowania prawno-organizacyjne i rynkowe	
sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa do 2002 roku.....	93
3.2.2. Sprzedaż gruntów rolnych cudzoziemcom	105
3.2.3. Uwarunkowania dzierżawy gruntów z Zasobu WRSP	113
3.3. Formy zagospodarowania pozostałych składników	
majątku państwowego w rolnictwie w latach 1992-2002.....	124
3.4. Wpływ czynników instytucjonalnych na tempo i kierunki	
przekształceń mienia państwowego w rolnictwie	139

ROZDZIAŁ 4	
WPLYW GOSPODARKI GRUNTAMI	
ROLNYMI SKARBU PAŃSTWA NA PRZEMIANY	
STRUKTURY OBSZAROWEJ POLSKIEGO ROLNICTWA.....	145
4.1. Zmiany w liczbie i powierzchni gospodarstw rolnych.....	145
4.2. Osadnictwo rolnicze na gruntach skarbowych.....	154
4.3. Instytucja zamiany nieruchomości	164
4.4. Zależność przemian obszarowych	
od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych.....	166

ROZDZIAŁ 5	
SKUTKI SPOŁECZNE PRZEKSZTAŁCEŃ	
ROLNICTWA PAŃSTWOWEGO W POLSCE	169
5.1. Społeczny wymiar przekształceń sektora państwowego	
w rolnictwie polskim.....	169
5.2. Działania AWRSP w zakresie zatrudnienia	
i tworzenia nowych miejsc pracy	173
5.3. Działania Agencji WRSP w zakresie ograniczania skutków bezrobocia....	186
5.4. Znaczenie instytucji w ograniczaniu bezrobocia popegeerowskiego.....	188

ROZDZIAŁ 6
WPLYW ZMIAN SYSTEMOWYCH
W ROLNICTWIE PAŃSTWOWYM NA WYKORZYSTANIE
PODSTAWOWYCH CZYNNIKÓW PRODUKCJI 193

- 6.1. Wybrane wyniki gospodarowania
w państwowych gospodarstwach rolnych w latach 80-tych 193
- 6.2. Wyniki produkcyjno-ekonomiczne
państwowych gospodarstw rolnych w latach 1991-1992 197
- 6.3. Podstawowe wyniki działalności podmiotów gospodarczych
w rolnictwie powstałych w oparciu o mienie byłych PGR 203
- 6.4. Efektywność gospodarowania
w jednostkach sektora państwowego w rolnictwie polskim 215
 - 6.4.1. Funkcjonowanie przedsiębiorstw rolnych w „tymczasowym zarządzie” 215
 - 6.4.2. Powiernictwo (administrowanie) majątkiem Skarbu Państwa 217
 - 6.4.3. Jednoosobowe spółki z udziałem Skarbu Państwa 225
- 6.5. Wyniki ekonomiczne gospodarstw zakupionych i dzierżawionych
na tle innych form zagospodarowania majątku PGR 230
- 6.6. Wpływ uprawnień własnościowych
na efektywność gospodarowania w rolnictwie 236

ROZDZIAŁ 7
ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE W PROCESIE
PRZEMIAN WŁASNOŚCIOWYCH W ROLNICTWIE
WYBRANYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH 241

- 7.1. Doświadczenia Niemiec Wschodnich
w zakresie przekształceń rolnictwa państwowego 241
- 7.2. Rozwiązania instytucjonalne przekształceń rolnictwa
państwowego w innych krajach byłego bloku socjalistycznego 245
- 7.3. Zależność skutków transformacji
od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych 251

ROZDZIAŁ 8
ZMIANY INSTYTUCJI PRAWNO-ORGANIZACYJNYCH
A KIERUNKI GOSPODAROWANIA PAŃSTWOWYMI
NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI W POLSCE PO ROKU 2002 257

- 8.1. Założenia polityki rolnej a gospodarowanie państwową ziemią rolniczą .. 257
- 8.2. Kierunki gospodarowania ziemią rolniczą
określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego 263
- 8.3. Integracja z Unią Europejską
a gospodarowanie ziemią rolniczą w Polsce 267

ZAKOŃCZENIE	275
BIBLIOGRAFIA	285
SPIS TABEL	297
SPIS RYSUNKÓW	303

WSTĘP

W sensie ekonomicznym transformacja systemowa oznacza przekształcenie gospodarki centralnie planowanej, opartej na dominacji państwowej formy własności, w gospodarkę rynkową, w której dominuje własność prywatna. Zasadniczym celem przekształceń jest bardziej efektywne wykorzystanie zasobów produkcyjnych, które właściwe jest prywatnej własności środków produkcji. W znaczeniu polityczno-prawnym transformacja systemowa oznacza przechodzenie od porządku autorytarnego do porządku, który umożliwi swobodę działań gospodarczych i politycznych¹.

Transformacja systemowa wiąże się więc ze zmianą systemu ekonomicznego gospodarki, który jest niczym innym, jak układem wzajemnie powiązanych ze sobą instytucji, z których szczególnie ważne znaczenie mają prawa i stosunki własności oraz mechanizmy regulacyjne gospodarki². Transformacja gospodarcza, którą przechodzą kraje byłego bloku socjalistycznego polega więc przede wszystkim na jakościowej zmianie podstawowych instytucji gospodarczych. Celem transformacji jest znalezienie takich rozwiązań instytucjonalnych, które gwarantowałyby lepsze wykorzystanie zasobów produkcyjnych.

Złożoność transformacji polega na tym, że nie opiera się ona na znanych wzorcach. Już w momencie jej rozpoczęcia zachodzi konieczność wyboru określonej strategii, która nigdzie wcześniej w analogicznych warunkach nie została sprawdzona. Transformacja obejmuje wiele dziedzin życia gospodarczego. Równoległe ze zmianą stosunków własnościowych niezbędne jest tworzenie przepisów prawnych określających funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w nowych warunkach, dostosowanie systemu finansowego i bankowego, stworzenie od podstaw rynku kapitałowego itp.

Zmiany instytucjonalne dokonują się równocześnie we wszystkich branżach gospodarki. Ich tempo oraz zakres nie są jednak jednakowe. Rolnictwo państwowe w Polsce było tym sektorem, w którym przemiany własnościowe dokonywały się

¹ J. Rutkowski, *Od porządku etatystycznego do rynkowego. Dylematy prywatyzacji*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1996, s. 68.

² M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1997, s. 6.

stopniowo. Mają one charakter procesu, a nie działań jednorazowych. W chwili obecnej, a więc po czternastu latach od rozpoczęcia przemian, proces zagospodarowania mienia państwowego wciąż trwa. Nie jest to sytuacja typowa dla rolnictwa w ogóle. W Niemczech Wschodnich, w których przyjęto rozwiązania instytucjonalne przeobrażeń rolnictwa państwowego najczęściej porównywane z Polską, tempo zmian było znacznie szybsze.

Cel przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym jest dokładnie taki sam jak w całej gospodarce. Chodzi przede wszystkim o lepsze wykorzystanie podstawowych czynników produkcji – ziemi, pracy i kapitału.

Cele i hipotezy badawcze

Zasadniczym celem badań jest próba wykazania wpływu instytucji współuczestniczących w procesie transformacji w rolnictwie (poczynając od instytucji prawnych, poprzez organizacyjne – AWRSP oraz mechanizmy makroregulacji, głównie mechanizmy rynkowe i uwarunkowania polityczne) na skuteczność i efektywność przeobrażeń własnościowych.

Główna hipoteza badawcza, która zostanie w pracy poddana weryfikacji została w związku z tym sformułowana następująco:

Skuteczność i efektywność przekształceń własnościowych gospodarstw państwowych w rolnictwie zależy od spójności systemu instytucji, a więc od tzw. ładu instytucjonalnego. W procesie przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce taka spójność nie miała miejsca. W związku z tym, także rzeczywiste skutki prywatyzacji nie pokrywają się w pełni z zakładanymi. Dotyczy to głównie tempa i kierunków przekształceń – główną rolę w tym względzie odegrały mechanizmy rynkowe.

Istotną sprawą jest tu rozróżnienie skuteczności przemian od ich efektywności. Efektywność zmian wiąże się z zastosowaniem rachunku ekonomicznego obejmującego zarówno efekty, jak i nakłady. Problematyka efektywności uważana jest za jeden z czołowych problemów społeczno-gospodarczych³. Skuteczność zmian jest natomiast pojęciem szerszym, wykraczającym poza efekty ekonomiczne. J. Zieleniewski w ślad za T. Kotarbińskim jako skuteczne określa takie działania lub takie sposoby działania, które w jakimś stopniu prowadzą do skutku zamierzonego jako cel⁴. Przyjmując tę definicję za przewodnią w niniejszych rozważaniach, kryterium oceny skuteczności przemian w rolnictwie będzie zatem czas ich przeprowadzenia (tempo przemian), zgodność zakładanych kierunków zagospodarowania mienia z rzeczywistymi, stopień realizacji celów w sferze ekonomicznej i społecznej.

Przedstawiciele ekonomii instytucjonalnej w swoich pracach uwypuklają rolę instytucji w przebiegu procesów gospodarczych. W niniejszym opracowaniu szczególna uwaga zwrócona zostanie na system instytucji i jego spójność (tzw. ład insty-

³ A. Maksimczuk, *Transformacja systemowa – podstawowy warunek proefektywnościowych zmian w gospodarce Polski. Tom I. Z czego wynika konieczność transformacji gospodarki centralnie kierowanej?* Ekoperspektywa, Białystok – Mińsk 2000.

⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1982.

tucjonalny) oraz jego wpływ na przebieg i skutki przemian własnościowych państwowych gospodarstw rolnych. Instytucje natomiast rozumiane będą w pracy jako trwałe formy regulowania zachowań ludzkich, bez ich podziału na instytucje i organizacje, który to podział proponują niektórzy instytucjoniści.

Ład instytucjonalny rozumieć należy jako wewnętrzną spójność systemu instytucji, zarówno w ramach instytucji ogólnych, jak też między instytucjami ogólnymi a konkretnymi podmiotami gospodarczymi⁵. Istnienie ładu instytucjonalnego jest warunkiem niezakłóconego biegu procesów gospodarczych, zachęca do innowacji i rozwoju.

W opracowaniu założono następujące szczegółowe hipotezy badawcze:

1. Zarówno tempo, jak i kierunki przekształceń sektora państwowego w rolnictwie polskim różniły się od zakładanych na początku okresu przekształceń. Wpływ na to wywarły zarówno instytucje formalne (regulacje prawne), jak i nieformalne (normy społeczne). Decydującą rolę odegrały w tym względzie jednak uwarunkowania rynkowe (opłacalność produkcji rolnej, sytuacja dochodowa polskiego rolnictwa).
2. Oczekiwania związane z poprawą struktury obszarowej polskiego rolnictwa na skutek przekształceń rolnictwa państwowego nie spełniły się. W tym przypadku również zabrakło przede wszystkim sprawnego systemu instytucji rynkowych, które gwarantowałyby opłacalność produkcji rolnej i stabilne warunki gospodarowania.
3. Przekształcenia w rolnictwie państwowym przyniosły dotkliwe skutki społeczne. Współdziałanie szeregu instytucji w okresie późniejszym nie udało zasadniczo wpłynąć na poprawę sytuacji bytowej bezrobotnych, byłych pracowników PGR. Uwarunkowania polityczne, decydując o tempie prywatyzacji na początku lat 90-tych spowodowały, iż nie przygotowano wcześniej programów przeciwdziałających marginalizacji środowiska pegeerowskiego.
4. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie wpłynęła na poprawę efektywności wykorzystania podstawowych czynników produkcji. Wśród przyjętych form zagospodarowania mienia państwowego najlepsze wyniki dotyczą tych, które charakteryzują się wyraźnym zdefiniowaniem praw własności.

Nowa historia gospodarcza związana z nową ekonomią instytucjonalną pokazuje, że od jakości rozwiązań instytucjonalnych, a zwłaszcza od odpowiedniego sformułowania praw własności zależy sukces lub niepowodzenie gospodarek narodowych w rozwoju gospodarczym⁶. Zawarte w niniejszej pracy porównanie przekształceń własnościowych w rolnictwie wybranych państw byłego bloku socjalistycznego – głównie Niemiec Wschodnich i Polski – ma na celu przedstawienie –

⁵ M. Lisowska, *Dynamika ładu instytucjonalnego*, [w:] *Elementy ładu rozwojowego*, Prace i materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, SGH, Warszawa 2001, s. 9.

⁶ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, op. cit., s. 11.

jak różne rozwiązania instytucjonalne wpływają na przebieg przekształceń własnościowych?

W historii myśli ekonomicznej dominuje pogląd, że prywatna własność środków produkcji sprzyja efektywności gospodarowania. Rodzaj uprawnień własnościowych determinuje efektywność gospodarowania także w jednostkach powstałych na gruntach rolnych Skarbu Państwa.

W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie prywatnej własności środków produkcji w rolnictwie w racjonalizacji podejmowanych decyzji produkcyjnych. „Jedność myśli i ręki” charakteryzująca właściciela gospodarstwa rolnego poprzez fakt ponoszenia konsekwencji podejmowanych decyzji prowadzi do większego zaangażowania w prowadzoną działalność. Okazuje się jednak, że służą temu nie tylko tzw. prawa pełne (uprawnienia pełne), które pozwalają dysponować własnością w sposób ograniczony jedynie określonymi przepisami prawnymi. Teoria praw własności, jako jedna z podstawowych szkół nowej ekonomii instytucjonalnej, zwraca uwagę na tzw. uprawnienia własnościowe, jako społecznie usankcjonowane relacje między ludźmi odnoszące się do korzystania z zasobów. Uprawnienia własnościowe traktowane są jako prawo konkretnych osób fizycznych podejmujących decyzje związane z własnością niezależnie od formalnych tytułów własności. Uprawnienia własnościowe ze względu na stopień pełności układają się w spektrum: od praw pełnych (nieograniczonych) do uprawnień bardzo ograniczonych⁷.

Centralnym twierdzeniem teorii praw własności jest postulat głoszący, że zasadnicze znaczenie dla efektywności, z jaką wykorzystywany jest dany zasób produkcyjny, ma motywacja osoby dysponującej tym zasobem. Motywacja natomiast zależy od pełności uprawnień własnościowych. Im są one pełniejsze (im lepiej są definiowane i egzekwowane), tym silniejszy jest związek między sytuacją ekonomiczną właściciela a ekonomicznymi konsekwencjami podejmowanych przez niego decyzji. A tym samym większa jest motywacja właściciela do liczenia się z tymi konsekwencjami. W odwrotnej sytuacji – im własność jest bardziej ograniczona, tym mniej efektywnie wykorzystywane są zasoby stanowiące jej przedmiot. Dochodzi wtedy do nadmiernej eksploatacji zasobów z jednej strony i ich niedoinwestowania z drugiej.

Pełne uprawnienia własnościowe występują przy sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. W przypadku dzierżawy gruntów uprawnienia własnościowe są mniejsze niż przy sprzedaży. Określenie przede wszystkim poprzez uregulowania prawne dzierżawy jako trwałej formy gospodarowania w rolnictwie spowoduje umocnienie uprawnień własnościowych, a przez to będzie miało korzystny wpływ na wyniki produkcyjne i ekonomiczne gospodarstw dzierżawionych.

Po niespełna trzynastu latach przemian rolnictwa państwowego w Polsce po raz kolejny dokonały się zmiany instytucjonalne w zakresie ich obsługi. Miejsce Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zajęła od lipca 2003 roku Agencja Nieruchomości Rolnych. Zbyt krótki okres funkcjonowania nowej instytucji nie upoważnia do prowadzenia badań nad skutkami wprowadzonych zmian. Wydaje się jednak celo-

⁷ Tamże, s. 90.

wym w niniejszej pracy wskazanie zarówno zmian norm prawnych, jak i zmian w funkcjonowaniu pozostałych instytucji, których zakres działania po integracji z UE dostosowany został do zasad Wspólnej Polityki Rolnej.

Istotnym celem badawczym niniejszej pracy jest ocena skuteczności i efektywności przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce. Jak dotychczas nie ma jednoznacznej oceny procesu przemian w polskim rolnictwie państwowym. Powstało wprawdzie wiele prac poświęconych problematyce przekształceń rolnictwa państwowego, brak jest jednak wśród nich opracowania poświęconego roli instytucji w uzyskanych efektach przemian. Niniejsza praca ma na celu zaakcentowanie instytucjonalnych aspektów tych przekształceń i określeniu w jakim stopniu instytucje miały wpływ na ich przebieg.

Celem poznawczym niniejszej pracy jest więc próba określenia zależności pomiędzy przebiegiem prywatyzacji w państwowych gospodarstwach rolnych a kształtowaniem się w tym czasie głównych uwarunkowań prawno-organizacyjnych, rynkowych i politycznych. W literaturze przedmiotu wiele miejsca poświęcono dotychczas przebiegowi procesu prywatyzacji PGR. Brak jest jednak określenia przyczyn takiego, a nie innego jego przebiegu. Niniejsza praca ma dać odpowiedź nie tylko na pytanie, jak przebiegał proces prywatyzacji majątku PGR? – ale również: dlaczego właśnie tak?

Cel aplikacyjny natomiast sprowadza się do sformułowania wniosków dotyczących doskonalenia metod zagospodarowywania państwowych nieruchomości rolnych. Proces ten bowiem trwa w dalszym ciągu i czas jego zakończenia trudno jest określić.

Metodyka badań

Zakres przedmiotowy badań obejmuje trzy zasadnicze grupy uwarunkowań instytucjonalnych, wpływających na prywatyzację państwowych gospodarstw rolnych. Są to uwarunkowania organizacyjno-prawne, wybrane mechanizmy makroregulacji – wśród nich głównie uwarunkowania rynkowe oraz uwarunkowania polityczne.

Każde działanie człowieka ma przewidywalny charakter jedynie w sytuacji, kiedy ujęte jest w określone ramy organizacyjne. Tylko wtedy, realizując poszczególne etapy – można oczekiwać określonych skutków tych działań. Czynniki organizacyjne ograniczają chaos, sprzyjają usystematyzowaniu poszczególnych działań. Nie mniej ważnym jest zgodność tych działań z normami prawnymi.

Powyższe sprawia, że uwarunkowaniom organizacyjno-prawnym przekształceń PGR poświęcona została znaczna część niniejszej pracy. Uwarunkowania organizacyjne tworzą zasady funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, które określone są w szeregu normach prawnych. Regulują one np. sposób likwidacji państwowych gospodarstw rolnych i przejmowanie ich mienia do Zasobu Skarbu Państwa, następnie formy zagospodarowania tego mienia, określając dołącznie procedurę sprzedaży lub dzierżawy.

Właściwe zorganizowanie procesu przekształceń państwowych przedsiębiorstw rolnych, również ustanowienie prawa w tym zakresie, jest warunkiem koniecznym,

ale nie jedynym, powodzenia całego procesu. Popyt na ziemię rolniczą, który musi zaistnieć, aby prywatyzacja przedsiębiorstwa rolnego mogła nastąpić, może być pobudzany dogodnymi dla nabywców ziemi rozwiązaniami prawnymi. Decydującym jednak czynnikiem „popytotwórczym” jest wysoka opłacalność produkcji rolniczej. Dlatego też jako kolejną grupę uwarunkowań prywatyzacji PGR przyjęto mechanizmy ogólnogospodarczej regulacji wpływające na relacje cenowe i sytuację dochodową ludności rolniczej (działalność interwencyjną Agencji Rynku Rolnego i kredyty preferencyjne).

Po trzynastu latach przekształceń państwowych gospodarstw rolnych nieco przycichły dyskusje na temat, że prywatyzacja PGR miała swoje podłoże polityczne. Faktem jest to, że proces przemian rozpoczął się w czasie, kiedy własność państwowa była kwestionowana w sensie nie tylko gospodarczym, ale także i politycznym. Odniesienie się więc do tego typu uwarunkowań wydaje się być koniecznym.

Zasadniczy okres przeprowadzonej analizy dotyczy lat 1992-2002, a więc okresu funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizującej przekształcenia własnościowe w państwowych gospodarstwach rolnych. Zasady działania AWRSP w ciągu tych 11 lat nie ulegały zasadniczym zmianom. Można więc ten okres traktować jako jednolity pod względem uwarunkowań organizacyjno-prawnych przekształceń. Od lipca 2003 roku, na mocy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 roku, dotychczasowa AWRSP kontynuuje swoją działalność jako Agencja Nieruchomości Rolnych. Zasadniczo jednak zmienia się jej zakres działalności. Na pierwszy plan wysuwają się zadania związane z oddziaływaniem na rynek ziemi rolniczej. Nie jest to więc ta sama instytucja jak do roku 2002. Stąd też rok 2002 kończy okres zasadniczych badań zawartych w niniejszej pracy. Lata późniejsze, tj. 2003-2005, to zbyt krótki okres, aby mógł być poddany analizie mającej na celu formułowanie konkretnych wniosków. Jest to jednak okres bardzo interesujący ze względu chociażby na zmiany polityki rolnej w kierunku stopniowego wdrażania zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Dlatego też końcowa część pracy poświęcona została gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w świetle działania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Zasadniczym celem badawczym pracy jest przedstawienie kształtowania się instytucjonalnych uwarunkowań procesu prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych w Polsce. Ze względu na niemożliwość zastosowania metod analizy ilościowej w ocenie wpływu instytucji na proces przekształceń, w pracy wykorzystane zostały metody analizy jakościowej – głównie porównawcza analiza dynamiki szeregów czasowych. Główną formą prezentacji wyników przeprowadzonej analizy są tablice, zawierające uporządkowane według określonych cech dane liczbowe. W celu bardziej przejrzystego zaprezentowania zależności występujących między badanymi zjawiskami zastosowano wykresy – głównie liniowe jako najlepiej oddające dynamikę zjawisk.

Głównym źródłem informacji, będących podstawą przeprowadzonej analizy, są dane Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zawarte w corocznych raportach z działalności tej instytucji, dane roczników statystycznych GUS oraz coroczne pu-

blikacje IERiGŻ pt.: „Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej”.

Układ pracy

Treść pracy została ujęta w osiem rozdziałów. Istotę pierwszego rozdziału stanowią podstawy teoretyczne przekształceń własnościowych w rolnictwie. W znacznym uproszczeniu przedstawiono tu istotę i przesłanki transformacji systemowej oraz prywatyzację jako kluczową dziedzinę transformacji. W związku z tym, że ziemia jest szczególnym czynnikiem produkcji w rolnictwie, cenne z punktu widzenia niniejszej pracy są poglądy na temat jej własności w historii myśli ekonomicznej. Przegląd teorii zawarty w punkcie 1.2.1 wskazuje na przewagę prywatnej własności ziemi rolniczej. Szczególnym wkładem w historię myśli ekonomicznej ze względu na problematykę własności charakteryzuje się w ekonomii instytucjonalnej szkoła teorii praw własności. Jej bliższa charakterystyka ze względu na związki z tematem niniejszej pracy znajduje się w punkcie 1.2.2 rozdziału pierwszego. Podrozdział 1.2 kończy istota i przesłanki przekształceń własnościowych w polskim rolnictwie państwowym.

Niebagatelną rolę w procesie przemian własnościowych odgrywają instytucje – porządkując i określając ich ramy. W związku z tym w rozdziale drugim pracy znajduje się próba zdefiniowania instytucji i ładu instytucjonalnego, ich wpływ na gospodarkę oraz charakterystyka instytucji formalnoprawnych, rynkowych i politycznych oddziałujących na przebieg procesu przemian i jego skutki.

Rozdział trzeci rozprawy stanowi opis przebiegu prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych w Polsce. Proces ten rozpoczął się z około dwuletnim opóźnieniem. Wywarło to negatywny wpływ na stan majątku przejmowanego przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Charakterystyka tego majątku oraz procedura jego przejmowania została przedstawiona w podrozdziale pierwszym. Podrozdział drugi to podstawowe formy zagospodarowania mienia byłych państwowych gospodarstw rolnych. Uwaga zwrócona tu została szczególnie na sprzedaż mienia jako formę skutkującą przeniesieniem własności, a więc nadającą jego nowym właścicielom największe (pełne) uprawnienia własnościowe oraz dzierżawę. Dzierżawa gruntów charakteryzuje się ograniczonymi uprawnieniami własnościowymi. Przy określonych rozwiązaniach prawnych, korzystnych z punktu widzenia dzierżawcy, ograniczenie uprawnień własnościowych nie musi wiązać się ze spadkiem efektywności wykorzystania mienia. Kierunki zagospodarowania mienia państwowego w rolnictwie są określone przepisami prawa i rozporządzeniami Prezesa AWRSP. Ich realizacja zależy jednak od szeregu innych instytucji, wśród których należy wymienić przede wszystkim instytucje rynkowe wpływające na opłacalność produkcji rolniczej i zainteresowanie ziemią rolniczą.

O kolejnych skutkach przekształceń rolnictwa państwowego w Polsce traktuje czwarty rozdział pracy. Zawiera on próbę oceny wpływu gospodarki gruntami rolnymi Skarbu Państwa na przemiany struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Narzędziem przyspieszającym wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego

oraz umożliwiającym zagospodarowanie rolnicze ziem o zgłaszanych dotychczas niskim na nie popycie, miało się stać osadnictwo rolnicze. Jego skutki okazały się jednak, jak dotychczas, daleko mniejsze od oczekiwanych. Także wprowadzona w 2000 roku instytucja zamiany nieruchomości nie przyniosła oczekiwanych efektów.

Przemiany własnościowe rolnictwa polskiego przyniosły znaczące skutki w sferze społecznej. O nich traktuje piąty rozdział rozprawy. Wśród zadań ustawowych Agencji WRSP znalazły się i te ukierunkowane na utrzymywanie dotychczasowych i poszukiwanie nowych miejsc pracy dla byłych pracowników gospodarstw państwowych. Trudno jest jednak określić skuteczność tych działań. Punkt 5.2 w omawianym rozdziale ma za zadanie przedstawić podstawowe działania Agencji WRSP we współpracy z innymi instytucjami, realizowane w zakresie zatrudnienia byłych pracowników PGR.

Nie są to jedyne działania ukierunkowane na pomoc społecznościom popegeerskim. Istotne znaczenie mają działania mające na celu poprawę szans edukacyjnych młodzieży z osiedli popegeerskich oraz pomoc socjalna byłym pracownikom PGR i ich rodzinom.

Istotną, choć mogącą budzić kontrowersję, częścią rozprawy jest ocena efektywności przemian własnościowych sektora państwowego w rolnictwie. Rozdział VI zawiera próbę oceny wpływu zmian systemowych w gospodarce, a w szczególności w rolnictwie państwowym na wykorzystanie podstawowych czynników produkcji (pracy, ziemi i kapitału). Analiza zawiera porównanie wykorzystania tych czynników produkcji w rolnictwie państwowym przed 1990 rokiem i w jednostkach utworzonych w oparciu o ich mienie. Należy podkreślić, że nie jest możliwym przeprowadzenie badań we wszystkich jednostkach utworzonych na bazie majątku popegeerskiego, chociażby ze względu na ciągłe zmiany, jakie się w tym zakresie dokonują. Bazę porównawczą w pracy stanowią jednostki, które objęte są badaniami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Nowo utworzone jednostki różnią się wielkością, strukturą produkcji, a także siłą ekonomiczną, od gospodarstw, na bazie których powstały. Z tego też względu mogą pojawić się wątpliwości dotyczące porównywalności danych. Należy w tym miejscu podkreślić, że w wielu wypadkach nie są to dane porównywalne w pełnym tego słowa znaczeniu. W przeprowadzonej analizie nie chodzi bowiem o porównywalność absolutną, ale o tzw. porównywalność względną. Oznacza ona, że podmioty, które w całości są nieporównywalne, mogą być jednocześnie oceniane pod jakimś ściśle określonym względem⁸. Założeniem autorki pracy jest uwzględnienie tego problemu w interpretacji danych.

Kolejny rozdział rozprawy poświęcony jest rozwiązaniom instytucjonalnym w procesie przemian własnościowych w rolnictwie wybranych państw europejskich. Szczególna uwaga zwrócona została na prywatyzację rolnictwa we wschodnich lan-

⁸ L. Bednarski, R. Borowiecki, J. Duraj, E. Kurtys, T. Waśniewski, B. Wersty, *Analiza ekonomiczna przedsiębiorstwa*, Wydanie 3, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 33.

dach Niemiec. Ramy instytucjonalne przekształceń w Polsce i w Niemczech są podobne. Występują w tym zakresie jednak istotne różnice (dotyczące spójności systemu instytucji), które wpływają przede wszystkim na skuteczność przemian wyrażającą się szybkością i trwałością zmian.

Od lipca 2003 roku Agencja WRSP funkcjonuje w zmienionej formie jako Agencja Nieruchomości Rolnych. Celem ostatniego (VIII) rozdziału pracy jest określenie głównych kierunków gospodarowania ziemią rolniczą w ramach nowego ładu instytucjonalnego, który określa proces integracji z Unią Europejską.

Mam nadzieję, że niniejsza praca w jakiejś mierze przyczyni się do doskonalenia procesu gospodarowania państwową ziemią rolniczą w Polsce.

W tym miejscu składam serdeczne podziękowania wszystkim, którzy służyli mi radą przy pisaniu niniejszej książki. Szczególnie dziękuję recenzentom pracy: Panu Profesorowi Wojciechowi Józwiakowi z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie oraz Panu Profesorowi Eugeniuszowi Niedzielskiemu z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie za cenne uwagi, które wpłynęły na ostateczny kształt pracy.

ROZDZIAŁ 1.

TEORETYCZNE PODSTAWY PRZEKSZTAŁCEŃ WŁASNOŚCIOWYCH W ROLNICTWIE POLSKIM

1.1. Przemiany w rolnictwie państwowym jako element transformacji systemowej

1.1.1. Istota i cele transformacji systemowej

System etatystyczny gospodarki, polegający na dominacji państwa jako właściciela czynników produkcji, nie powodował sprawnego i efektywnego działania podmiotów gospodarczych. Zaangażowany w procesie produkcyjnym kapitał ludzki i rzeczowy przynosił zwykle mniejsze rezultaty niż oczekiwano. Aby wykazać jednak wyższość tego systemu nad gospodarką rynkową, sporządzane sprawozdania finansowe jednostek gospodarczych, służące jedynie celom informacyjnym (w gospodarce centralnie sterowanej nie było upadłości finansowej przedsiębiorstw państwowych), nie zawsze wiernie oddawały rzeczywistość gospodarczą.

Niskie wskaźniki efektywności działalności gospodarczej odbiegały wyraźnie od uzyskiwanych w porównywalnych warunkach w gospodarkach rynkowych, co można uznać za dowód nieefektywności poprzedniego systemu¹. Określa się, że wprawdzie oddalił on widmo bezrobocia i zapewnił poczucie bezpieczeństwa socjalnego na takim poziomie, na jaki pozwalała nieefektywna gospodarka, nie przybliżył jednak szans na dobrobyt i sprawiedliwość społeczną.

Podjęmowane w latach osiemdziesiątych w Polsce reformy ustrojowe miały charakter reform połowicznych, dokonały one wprawdzie istotnych zmian w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, ale w dalszym ciągu podmioty gospodarcze funkcjonowały w niezmiennym otoczeniu polityczno-społeczno-gospodarczym. Nie wytworzył się przymus ekonomiczny jako podstawa ich działania, właściwy regułom gospodarki rynkowej. W końcu lat osiemdziesiątych stało się oczywistym, że dotychczasowy ustrój polityczno-gospodarczy jest ustrojem niereformowalnym. Niezbędna stała się zmiana fundamentów tego ustroju, a więc zastąpienie autorytarnego systemu władzy przez demokrację parlamentarną, własności państwowej przez dominującą własność prywatną oraz centralnego, administracyjnego zarzą-

¹ J. Rutkowski, *Od porządku etatystycznego do rynkowego...*, op. cit., s. 1.

dzania przez samoregulujący mechanizm rynkowy. Zmiany te można określić mianem transformacji systemowej.

M. Nasiłowski transformację systemową definiuje jako „[...] przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, obejmujące zmianę ustroju politycznego oraz tworzenie rynkowych warunków funkcjonowania wszystkich podmiotów gospodarczych, tj. przedsiębiorstw, jednostek budżetowych i gospodarstw domowych”². Niezbędnym warunkiem dokonania się transformacji systemowej jest więc zastąpienie autorytarnej władzy politycznej ustrojem o pluralistycznych strukturach politycznych i instytucjonalnych. Powstaną wówczas warunki do gruntownej przebudowy stosunków własnościowych, do wprowadzenia zmian prawno-instytucjonalnych oraz możliwe stanie się wdrażanie mechanizmów opartych na regułach gospodarki rynkowej. Należy przy tym zwrócić uwagę na długotrwałość zmian.

Transformacja systemowa jest procesem przechodzenia od tzw. gospodarki etatystycznej, centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Nie jest więc i nie może być aktem jednorazowych działań. W wyniku tego procesu zasadniczym zmianom ulegają dotychczasowe formy władzy oraz instytucje i struktury gospodarcze. G. Kołodko postrzega transformację jako narzędzie długookresowej polityki rozwojowej³. Przemiany gospodarcze nie są celem samym w sobie. Mają one sens wyłącznie wtedy, gdy rośnie efektywność i konkurencyjność gospodarki, tworząc przesłanki wzrostu także poziomu życia – konsumpcji, jakości zasobów ludzkich oraz środowiska naturalnego. Transformacja systemowa powinna mieć więc charakter ekonomiczny. Należy zauważyć jednak, że w praktyce często wśród celów transformacji zaczynają dominować cele polityczne wiążące się z określonymi grupami interesu. Najtrudniejszy aspekt transformacji systemowej często wiąże się właśnie bardziej z polityką niż ekonomią. Ocena procesu transformacji powinna mieć jednak charakter wyłącznie ekonomiczny i dotyczyć lepszego, wskutek przekształceń własnościowych, wykorzystania czynników produkcji i demokratyzacji życia społeczno-gospodarczego.

Transformacja systemowa jest procesem niezwykle złożonym. Podkreślić także należy fakt, że nie ma uniwersalnych wzorców przekształceń. Są one zależne od panujących w danym kraju uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Już w momencie rozpoczęcia procesu musi być rozwiązany problem wyboru strategii przemian, która nigdzie wcześniej w takich warunkach nie została wypróbowana. O złożoności transformacji decyduje również i to, że dotyczy ona wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Równoległe z prywatyzacją środków produkcji niezbędne jest tworzenie zaplecza logistycznego dla gospodarki rynkowej. Powstaje konieczność zmiany przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, dostosowanie systemu finansowego i bankowego, stworzenie podstaw rynku kapitałowego.

² M. Nasiłowski, *Transformacja systemowa w Polsce*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1995, s. 17.

³ G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 24.

Różne są także docelowe modele gospodarki rynkowej. W tradycyjnym modelu gospodarki rynkowej sektor prywatny wyznacza nieograniczone możliwości efektywnego wykorzystania kapitału i pracy, państwu natomiast przypada bardzo ograniczona rola stróża porządku prawnego. Ma ono zapobiegać działaniom, które by zagrażały prywatnej własności i wolności gospodarcej⁴.

Podstawą przeciwnego do liberalnego modelu wolnorynkowego – modelu interwencjonistycznego – jest założenie, że państwo nie może dystansować się od wyzwań gospodarki rynkowej. J.M. Keynes, podkreślając konieczność interwencji państwa, wskazuje na instrumenty polityki makroekonomicznej: politykę fiskalną, politykę kursów dewizowych, stopy procentowej, politykę inwestycyjną rządu i wiele innych. W interwencjonistycznym modelu gospodarki rynkowej rola państwa wiąże się ze wzrostem wydatków w okresie recesji – aby zapobiec niekorzystnym skutkom cyklu gospodarczego oraz ich obniżaniem w fazie rozkwitu gospodarczego.

W literaturze przedmiotu analizy procesu transformacji występują w różnych ujęciach. W ujęciu wąskim – obejmują przemiany w określonej dziedzinie gospodarczej (przemysł, rolnictwo, bankowość itp.). W ujęciu szerszym dotyczą określonych przekrojów gospodarki (np. stan makrostabilizacji, efekt liberalizacji cen czy wymiany z zagranicą). W ujęciu interdyscyplinarnym obejmują poza analizą stanu zaawansowania przemian gospodarczych także wpływ otoczenia międzynarodowego na przebieg tych przemian⁵.

Transformacja jest niewątpliwie procesem wieloaspektowym zarówno ze względu na jej zakres przedmiotowy, jak i dziedzinowy. Transformację rozpatruje się w ujęciu ekonomicznym, społecznym, politycznym, prawnym czy nawet świadomościowym.

Praca niniejsza poświęcona jest procesowi transformacji w rolnictwie państwowym (wąskie ujęcie zagadnienia), stwierdzić jednak należy, że zarówno cel przemian, jak też i metody przekształceń są tu podobne jak w całej gospodarce.

Jednym z najbardziej dyskusyjnych problemów dotyczących przebiegu zarówno transformacji w całej gospodarce, jak i w jej poszczególnych segmentach jest tempo przemian. Ekonomiści zasadniczo są zgodni, iż tempo i głębokość przemian systemowych w każdym kraju powinny być dostosowane do specyficznych warunków oraz że nie ma jednej recepty na ich dokonanie. Podstawowym jednak wyróżnikiem ich koncepcji jest odpowiedź na pytanie: nagle czy stopniowo?

Zwolennicy szybkich przemian, tzw. „terapii szokowej” opowiadają się za:

- makrostabilizacją i ograniczeniem inflacji,
- liberalizacją cen prowadzącą do ich równowagi,
- liberalizacją wymiany zagranicznej,
- zniesieniem ograniczeń dla sektora prywatnego,
- stworzeniem systemu opieki społecznej, uwzględniającego bezrobotnych⁶.

⁴ Por. J. Rutkowski, *Od porządku etatystycznego do rynkowego...*, op. cit., s. 72.

⁵ Por. K. Żukowska, *Przemiany systemowe w gospodarce: teoria i praktyka*,

⁶ Tamże, s. 4.

Wychodzą oni z założenia, że przechodząc od centralnego planowania do gospodarki rynkowej zmiany powinny być nie tylko globalne (powinny objąć swoim zasięgiem wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego kraju), ale także równoczesne, ponieważ poszczególne elementy w gospodarce są od siebie wzajemnie zależne. Przyjęcie jednej dziedziny jako priorytetowej i działanie tylko w jej obrębie nie jest obojętne dla pozostałych elementów składowych gospodarki. Powiązania i współzależności między elementami gospodarki powodują, zdaniem zwolenników szybkiego działania, że lepiej jest wprowadzić zmiany równoległe na kilku polach niż koncentrować się wyłącznie na jednym i stopniowo wprowadzać do gry następne obszary.

Gradualiści, często określane mianem instytucjonalistów, opowiadają się za stopniowością przemian. Jak pisze G. Kołodko „[...] ograniczając rozważania wyłącznie do stosunków ekonomicznych, rozróżnienia między radykalizmem a gradualizmem można i należy dokonywać w trzech powiązanych wzajemnie, ale jednak wyraźnie odrębnych sferach: liberalizacji gospodarczej i stabilizacji makroekonomicznej, reform strukturalnych i zmian instytucjonalnych oraz mikroekonomicznej restrukturyzacji zdolności wytwórczych”⁷. Zdaniem cytowanego autora im bardziej kontrolowana jest gospodarka i im większa na wstępie przemian jest niestabilność finansowa, tym bardziej racjonalna jest liberalizacja i stabilizacja radykalna, a nawet szokowa. Jeśli chodzi natomiast o reformy strukturalne oraz zmiany instytucjonalne (w tym proces prywatyzacji oraz zarządzanie przedsiębiorstwami) przeobrażenia muszą mieć charakter stopniowy ze względu na czas i koszty, które z procesem zmian się wiążą. Chodzi tu zarówno o koszty finansowe, jak i społeczne towarzyszące procesowi przemian. Nie jest możliwym, zdaniem zwolenników stopniowych zmian, stworzenie właściwej instytucjonalnej odbudowy rynku w krótkim okresie. Zajmuje to całe lata. W związku z tym transformacyjne przemiany strukturalne oraz instytucjonalne można przeprowadzać szybciej lub wolniej, ale zawsze stopniowo.

1.1.2. Prywatyzacja jako podstawowa dziedzina transformacji systemowej

Gospodarkę rynkową cechuje dominacja prywatnej przedsiębiorczości i konieczność konkurowania podmiotów gospodarczych w dążeniu do realizacji zakładanych celów. To z kolei wymusza racjonalność ich zachowań pod groźbą upadłości. Przekształcenia własnościowe mają więc na celu zwiększenie efektywności gospodarowania przez zmuszenie przedsiębiorstw do lepszego wykorzystania zasobów produkcyjnych i lepszego alokacji czynników produkcji pomiędzy różne możliwe ich zastosowania poprzez mechanizm rynkowy.

Prywatyzacja jest bardzo rozległą problematyką. W niniejszej pracy zawarte zostaną jedynie te aspekty prywatyzacji, które mają znaczący wpływ na realizację tematu niniejszego opracowania.

Określa się, że prywatyzacja jest warunkiem niezbędnym poprawy efektywności gospodarowania. Przedsiębiorstwa państwowe charakteryzują liczne słabości. E.S. Savas zwraca uwagę między innymi na: nadmierne zatrudnienie, niską wydaj-

⁷ G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, op. cit., s. 52.

ność, brak umiejętności kierowniczych, wielość i sprzeczność celów, niewłaściwą alokację inwestycji i wiele innych⁸. W sektorze prywatnym wprawdzie również występują podobne słabości, lecz wtedy firma, w której są one nie do pokonania, nie wytrzymuje konkurencji i upada. Przedsiębiorstwa państwowe nie są zagrożone upadłością, często utrzymywane są również ze społecznego punktu widzenia (np. jako sposób zapobiegania bezrobociu). Prywatyzacja jest zdaniem cytowanego autora lekiem na wymienione słabości. Prywatna własność stwarza trwale zainteresowanie powodzeniem przedsiębiorstwa, pozwala wyznaczyć mu bardziej spójne i zgodne wewnętrznie cele działania. W przypadku bankructwa firmy prywatnej jej zasoby zostaną przejęte przez inne firmy, co umożliwi efektywne ich wykorzystanie.

Prywatyzacja może mieć także inne cele poza wzrostem efektywności wykorzystania zasobów produkcyjnych. W literaturze zwraca się uwagę między innymi na:

- zmniejszenie roli państwa w gospodarce,
- zmniejszenie wydatków rządowych (zaprzestanie subsydiowania deficytowych przedsiębiorstw),
- wzrost dochodów rządu (ze sprzedaży przedsiębiorstw i płaconych następnie podatków),
- przyciąganie nowych inwestycji i wspieranie nowych przedsięwzięć,
- wzmocnienie konkurencji w gospodarce (uznawanej przez wielu ekonomistów za główny czynnik wzrostu gospodarczego),
- rozwój i umocnienie rynku kapitałowego⁹.

Interesującym jest podział celów prywatyzacji na sześć grup, z których dwie pierwsze mają zasadnicze znaczenie¹⁰.

Pierwsza grupa celów wiąże się ze zmianą ustroju gospodarczego i społeczno-politycznego poprzez utworzenie prywatnych jednostek gospodarczych. Państwo jako organ wcześniej ponoszący całkowitą odpowiedzialność za funkcjonowanie przedsiębiorstw może skupić uwagę jedynie na ogólnych warunkach działalności gospodarczej. Warunkiem wstępnym realizacji tegoż celu jest uprzednie stworzenie całościowej koncepcji transformacji systemowej oraz konsensus w tym zakresie na wszystkich szczeblach władzy państwowej.

Drugim podstawowym celem jest poprawa funkcjonowania gospodarki narodowej poprzez poprawę funkcjonowania przedsiębiorstw, które mają uzyskać realnego właściciela. To umożliwi między innymi przyciąganie inwestycji do prywatyzowanych przedsiębiorstw czy podejmowanie i wspieranie nowych przedsięwzięć.

Trzeci możliwy cel to zapewnienie stabilności i nieodwracalności procesów transformacyjnych. Umacnianie się sektora prywatnego, oprócz warunków do rozwoju gospodarczego, powinno umożliwić także tworzenie się grup interesów, którym zależeć będzie na kontynuowaniu reform rynkowych.

⁸ E. S. Savas, *Prywatyzacja, klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 330-331.

⁹ Tamże, op. cit., s. 333, S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 13-16.

¹⁰ M. Jarosz, P. Kozarzewski, *Sukcesy i kłęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, s. 13 i następn.

Kolejną grupę celów można określić jako fiskalne. Wiązą się one ze wzrostem dochodów rządu, które następnie wykorzystuje się na finansowanie deficytu budżetowego lub np. sfery socjalnej. Niektórzy ekonomiści zwracają uwagę, że cele finansowe prywatyzacji wysuwają się wielokrotnie na pierwszy plan (ich zdaniem nie dotyczy to państw postkomunistycznych, gdzie prywatyzacja służy zaistnieniu gospodarki rynkowej)¹¹. Ich znaczenie jest jednak istotne we wszystkich krajach transformujących gospodarkę, chociaż bardzo często nie są one oficjalnie wysuwane na pierwszy plan.

Przedostatnia grupa celów to próby rozwiązywania za pomocą prywatyzacji szeroko rozumianych problemów społecznych. Są one stawiane przede wszystkim w krajach próbujących wdrażać „prospołeczny” model reform. Ich realizacja wiąże się z utworzeniem mechanizmów dystrybucji prywatyzowanego majątku wśród całego społeczeństwa lub jego pewnych grup. Często towarzyszyć temu mogą tendencje polityczne zmierzające do pozbawienia władzy ekonomicznej elit politycznych poprzedniego ustroju. Na szczeblu prywatyzowanych przedsiębiorstw celem społecznym może być rozwiązywanie pewnych problemów załóg, m.in. poprzez nakładanie na nabywcę zobowiązań utrzymania poziomu zatrudnienia czy wynagrodzeń.

Cytowani autorzy wskazują na jeszcze jedną grupę celów prywatyzacji, określając je jako cele ukryte, publicznie nie ujawniane lub cele z „podwójnym dnem”, kiedy rzeczywiste zamiary decydentów nie w pełni odpowiadają oficjalnie ogłoszonym. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy np. podkreśla się społeczne cele prywatyzacji, aby pozyskać przychylność społeczeństwa i w rezultacie zrealizować zakładane cele ekonomiczne, których osiągnięcie bez poparcia społecznego byłoby niemożliwe. Wśród celów ukrytych znajdują się także dążenia do redystrybucji własności z korzyścią dla nowo powstających elit politycznych i gospodarczych.

W poszczególnych krajach na pierwszy plan mogą wysuwać się różne cele prywatyzacji. To one przesądzają o tempie, metodach przekształceń oraz o zakresie preferencji dla wybranych grup inwestorów: pracowników, menedżerów, inwestorów strategicznych, instytucjonalnych, krajowych czy zagranicznych.

Własność prywatna uważana jest za podstawę siły konkurencyjnej i innowacyjnej podmiotów gospodarczych. Skłania właścicieli środków produkcji do jak najbardziej efektywnego ich wykorzystania. Aby jednak w pełni mogły się ujawnić gospodarczo-społeczne korzyści wynikające z własności prywatnej, niezbędne są także inne instytucje gospodarki rynkowej. Dzięki silnym powiązaniom praw własności prywatnej głównie z instytucjami prawnymi, które są w stanie zapewnić bezpieczeństwo i poszanowanie własności prywatnej – jest ona kluczową dziedziną transformacji systemowej.

I tu także, podobnie jak w przypadku transformacji, istotą sporów w dyskusji jest tempo prywatyzacji. Należy podkreślić, że radykalne przekształcenie własności państwowej we własność prywatną także wymaga odpowiednio wczesnego przygotowania procesu przemian, a następnie możliwie szybkiej realizacji. Zasadnicze

¹¹ *Selling the State*, „The Economist”, 21 sierpnia 1993.

niebezpieczeństwo wiążące się z takim rodzajem przemian wynika z tzw. „błędu konstrukcyjnego”. Oznacza to, że prywatyzacja raz przeprowadzona jest już nieodwracalna. Nie sposób tu, tak jak przy przekształceniach ewolucyjnych, poszukiwać rozwiązań optymalnych na zasadzie „prób i błędów”. Przy prywatyzacji radykalnej sprzedaż majątku państwowego następuje po rzeczywistych cenach rynkowych. Nie jest też sprawą pewną, czy majątek państwowy przejdzie w posiadanie „sprawnych przedsiębiorców”, którzy będą umieli wykorzystać go najefektywniej.

Prywatyzacja, chociaż jest koniecznym, to z pewnością niewystarczającym warunkiem transformacji. Powinny jej towarzyszyć zmiany w sferze instytucjonalnej, ponieważ własność prywatna nie może się rozwijać bez zapewnienia odpowiednich ram prawnych regulujących działalność podmiotów gospodarczych oraz instytucji rynkowych, za pośrednictwem których następował będzie transfer praw własności.

Z punktu widzenia dalszych rozważań o przekształceniach rolnictwa państwowego istotne są metody prywatyzacji. Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych mogą się odbywać na wiele sposobów. Ich klasyfikacja zależy od tego, co uznaje się za podstawowe kryterium. W literaturze przedmiotu można spotkać następujące kryteria¹²:

1. Według sposobu dystrybucji majątku państwowego – prywatyzacja może być masowa i indywidualna. Przy prywatyzacji masowej następuje przyspieszone przekazywanie społeczeństwu znacznej części majątku państwowego (np. w przypadku akcji przedsiębiorstw). Prywatyzacja indywidualna dotyczy konkretnych nabywców. W odniesieniu do mienia państwowego w rolnictwie – o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy – mamy do czynienia głównie z prywatyzacją indywidualną.
2. Według stopnia odpłatności – prywatyzacja może być ekwiwalentna (w przypadku zapłacenia przez nabywcę pełnej wartości nabywanego majątku zgodnie z obowiązującymi metodami wyceny lub według cen rynkowych) lub nieekwiwalentna (w sytuacji, kiedy nabywca nabywa majątek za darmo lub za kwotę niższą niż wynosi jego wartość). Metody prywatyzacji mienia państwowego w polskim rolnictwie opisywane w kolejnych rozdziałach wskażą na oba stosowane sposoby prywatyzacji. Często w ramach tego samego przedsiębiorstwa występuje prywatyzacja ekwiwalentna i nieekwiwalentna, kiedy część akcji sprzedawana jest nabywcom po określonej cenie, a część przekazywana nieodpłatnie lub za niewielką odpłatą pracownikom przedsiębiorstwa.
3. Według dostępności prywatyzowanego majątku dla potencjalnego nabywcy – nabywcą może być dowolna osoba fizyczna lub prawna, gdy są wprowadzone określone ograniczenia udziału w prywatyzacji lub wprost przeciwnie – pewne kategorie nabywców uzyskują przywileje. Przetargowa forma sprzedaży majątku popegeerowskiego w Polsce zawiera zasady dostępności danego mienia (przetarg ograniczony i nieograniczony).

¹² M. Jarosz, P. Kozarzewski, *Sukcesy i kłeski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych...*, op. cit., s. 19.

4. Według konkurencyjności sposobu wyboru nabywcy majątku – metody prywatyzacji bywają konkurencyjne (kiedy o prawo do nabycia majątku konkuruje lub ma prawo konkurować kilka podmiotów) lub niekonkurencyjne (kiedy jest jeden nabywca ze względu na obowiązujące prawo lub decyzje władz). Z metodami niekonkurencyjnymi w rolnictwie mamy do czynienia w sytuacji pierwszeństwa nabycia gruntu na własność przez dotychczasowego jego dzierżawcę.
5. Według inicjatora prywatyzacji poszczególnych przedsiębiorstw – prywatyzacja może być odgórna (inicjatorem jest instytucja reprezentująca państwowego właściciela (w odniesieniu do PGR np. organ założycielski) lub oddolna (inicjatorem jest potencjalny nabywca lub samo przedsiębiorstwo).
6. Według wielkości prywatyzowanych przedsiębiorstw – istnieje podział na prywatyzację „małą” (głównie w handlu i usługach) oraz dużą (dotyczącą przedsiębiorstw o znacznej skali produkcji i zakresie działalności).

W oparciu o powyższe kryteria (należy zaznaczyć, że wszystkie ich kombinacje nie występują równocześnie) można wyodrębnić trzy zasadnicze metody prywatyzacji:

- Prywatyzacja powszechna – tzw. uwłaszczenie społeczne, a więc nieodpłatne lub jedynie za opłatą manipulacyjną, przekazanie prywatyzowanego majątku państwowego wszystkim obywatelom danego kraju.
- Sprzedaż – jako najbardziej zróżnicowana metoda prywatyzacji. Zasadniczą jej cechą jest ekwiwalentny i konkurencyjny charakter. Można tu wymienić m.in. sprzedaż bezpośrednią i leasing, aukcje, przetarg otwarty i ograniczony, publiczną ofertę sprzedaży akcji, tworzenie spółek z udziałem kapitału zagranicznego¹³.
- Prywatyzacja menedżersko-pracownicza – obejmuje grupy metod, które służą przede wszystkim uwłaszczeniu pracowników i pozyskaniu ich przychylności do dalszych reform rynkowych.

Niezwykle istotne z punktu widzenia efektów przekształceń własnościowych są techniki prywatyzacji, czyli sposoby ustalenia ceny majątku i jego przekazywania. Wszystkie techniki prywatyzacji można sprowadzić do dwóch zasadniczych grup:

- prywatyzacja pośrednia (kapitałowa) – przedsiębiorstwo jest przekształcane w spółkę akcyjną, a następnie akcje są sprzedawane prywatnym udziałowcom. Ta technika w odniesieniu do przedsiębiorstw rolnych nie miała w Polsce większego znaczenia, pomimo prób podjętych po wejściu w życie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego z lipca 1991 roku,
- prywatyzacja bezpośrednia (likwidacyjna) – przedsiębiorstwo podlega likwidacji jako podmiot prawny, a następnie jego majątek zostaje sprzedany.

Prywatyzacja jest nieodłącznym warunkiem transformacji systemowej polegającej na zmianie gospodarki nakazowo-rozdzielczej w gospodarkę opierającą się o mechanizm rynkowy. Wspomniane wyżej słabości przedsiębiorstw państwowych właściwe są także przedsiębiorstwom państwowym zajmującym się produkcją rolniczą. Cechą różnicującą jedne od drugich jest specyficzny charakter czynników pro-

¹³ S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, op. cit., s. 36-50.

dukcji, a przede wszystkim ziemi, która w rolnictwie jest czynnikiem aktywnym. Ze względu na strategiczną rolę żywności jako produktu wielokrotnie podejmowane były dyskusje na temat własności tegoż czynnika produkcji. W kolejnym punkcie niniejszego rozdziału podjęta zostanie próba przeglądu myśli ekonomicznej w zakresie własności podstawowego czynnika produkcji rolnej jakim jest ziemia.

1.2. Przekształcenia własnościowe w sektorze rolnictwa państwowego

1.2.1. Ziemia rolnicza i problematyka jej własności w teorii ekonomicznej

Ekonomia klasyczna

Refleksja nad gospodarowaniem towarzyszy ludzkości właściwie od początków jej gospodarczej działalności. Początkowo były to uwagi na marginesie rozważań etyczno-moralnych i nie stanowiły odrębnej dyscypliny naukowej. Dopiero gwałtowny rozwój gospodarki towarowo-pieniężnej w kapitalizmie stworzył podstawy i potrzebę teoretycznej analizy prawidłowości procesu gospodarowania.

Klasyczna myśl ekonomiczna rozwija się w Europie w XVIII i XIX wieku w okresie rewolucji przemysłowej. Wykształca ona naukowy system ekonomii. Wyraża się to w wyodrębnianiu przedmiotu badań ekonomii od innych nauk, w podkreślaniu uogólniającego charakteru tej dyscypliny oraz w rozwinięciu samodzielnej metody badawczej. Główny przedstawiciel tego nurtu A. Smith (1723-1790) za podwalinę swoich teorii przyjmuje zasadę, że gospodarowanie dotyczy zagadnień bogactwa i bogacenia się. Analiza bogactwa narodowego staje się głównym tematem jego traktatu „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów” opublikowanego w 1776 roku. Bogactwo w systemie ekonomicznym A. Smitha wynika z pracy, która bogaci w największym stopniu w warunkach pełnej wolności gospodarowania. Wolność ta wyzwala siły konkurencji, stwarzające samoczynnie działający mechanizm, prowadzący do pełnego zatrudnienia i harmonii społecznej. Tylko praca, przysparzająca rzeczom wartości, stwarza dochód. Smith dzieli pracę na produkcyjną, która powiększa wartość przedmiotu, zaspokaja materialne potrzeby człowieka i nieprodukcyjną, nie posiadającą takich właściwości. Praca produkcyjna powiększa kapitał i dobrobyt kraju. Jest to praca rolników, górników, fabrykantów, rękodzielników i kupców. A. Smith nie godzi się z kultem rolnictwa w fizjokratyzmie, uważa jednak, że rolnictwo jest najbardziej wydajne, bo tam przyroda współdziała z pracą¹⁴.

A. Smith sprowadza teorię produkcji do analizy czynników wytwórczych. Do czynników produkcji zalicza pracę, kapitał i ziemię, w tym praca i ziemia stanowią czynniki pierwotne, a kapitał jest ich pochodną. Jego zdaniem ziemia jest czynnikiem szczególnego rodzaju. Przyczynia się ona do wzrostu produkcji ze względu na siły przyrody. Ze względu na to ziemia jest „produkcyjniejsza” od innych czynników wytwórczych. Poza tym posiada ona monopol pod względem swojej ograniczoności. Jest więc czynnikiem uprzywilejowanym. Czołowy przedstawiciel ekono-

¹⁴ Z. Narski, *Ekonomia w rozwoju. Historia Myśli Ekonomicznej*, Suspens, Toruń 2001, s. 22.

mii klasycznej uwidacznia także (obok pozostałych czynników) rolę ziemi w podziale dochodu społecznego, rozumianego jako suma wartości wszystkich produktów gruntu i pracy wytworzonych w ciągu roku. Dochód społeczny dzieli na płacę (wynagrodzenie pracy), zysk (wynagrodzenie kapitału) i rentę gruntową (wynagrodzenie ziemi)¹⁵. Renta gruntowa jest więc dochodem z ziemi. Brak jest jednak konsekwencji w tłumaczeniu jej powstawania. Smith twierdzi, iż z chwilą, gdy ziemia staje się prywatną własnością właściciel pobiera część dochodów z produkcji rolnej. W tym wypadku renta jest kwotą, którą odlicza się od produktu pracy robotników rolnych. Według innej wersji, renta przedstawia naturalne wynagrodzenie ziemi za użytkowanie gruntów, tak jak zysk oznacza naturalne wynagrodzenie kapitału. Stwierdza także, że przyczyną powstawania renty gruntowej jest monopol prywatnej własności ziemi. Renta występuje ze względu na ograniczoność czynnika ziemi i stały wzrost potrzeb odnośnie do żywności. Z tego powodu ceny produktów rolnych są wysokie, gdyż są to ceny monopolowe. Właśnie wysokie ceny pozwalają realizować rentę gruntową.

A. Smith rozróżnia rentę urodzajności i położenia¹⁶. Wyodrębnia też renty poszczególnych produktów rolnych. W miarę wzrostu ludności rośnie popyt na żywność, renta gruntowa również wzrasta. Ze względu na to, że płaca utrzymuje się na tym samym poziomie, zyski przy podziale dochodu społecznego maleją na jednostkę kapitału.

Adam Smith podkreśla znaczenie własności prywatnej w rolnictwie. W swoim dziele „Bogactwo narodów” z 1776 roku pisze: „W każdej wielkiej monarchii w Europie sprzedaż gruntów królewskich przyniosłaby skarbowi dużo większy dochód od tego co dotychczas dała w sumie ich eksploatacja... Gdyby ziemie królewskie stały się własnością prywatną, to zostałyby w ciągu paru lat znacznie użyźnione i dobrze zagospodarowane”¹⁷. Myśl ta wskazuje, że właściciel, gospodarując na własne ryzyko i odpowiedzialność, pozostaje w większym stopniu w zgodzie z zasadami racjonalnego gospodarowania niż najemny administrator gospodarujący na ryzyko właściciela.

D. Ricardo (1772-1823) zajął się jako pierwszy różnicami jakościowymi ziemi, wyjaśniając tworzenie się renty gruntowej w swojej „Teorii różniczkowej renty gruntowej”. Tym samym położył nacisk na niejednorodność ziemi jako czynnika produkcji. Ze względu na różną jakość ziemi, jej cena (opłata dzierżawna) może być zróżnicowana. Ricardo stwierdził, że zagospodarowuje się najpierw ziemię najbardziej urodzajną. Dopiero wtedy, gdy na skutek wzrostu ludności wzrosną ceny zboża, pod uprawę zacznie się wykorzystywać również ziemie mniej urodzajne. Przyrost liczby ludności spowoduje wzrost popytu na zboże i wzrost jego ceny. Wyższa cena zboża sprawi, że opłacalne stanie się zagospodarowanie ziem mniej urodzajnych. Jeżeli nakład kapitału i pracy na każdy hektar będzie taki sam, to na ziemiach bardziej urodzajnych z każdej włożonej jednostki pracy i z każdej włożo-

¹⁵ Tamże, s. 25-27.

¹⁶ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1920, s. 157.

¹⁷ D. Begg, St. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia. Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1999, s. 516.

nej jednostki kapitału uzyska się wyższe dochody niż na ziemiach mniej urodzajnych. Ziemie urodzajne dostarczą w ten sposób rentę gruntową. Ricardo sformułował ten pogląd w swoim słynnym zdaniu: „Zboże ma wysoką cenę nie dlatego, że istnieje opłata dzierżawna, to opłata dzierżawna istnieje dlatego, że cena zboża jest wysoka”¹⁸.

Proces tworzenia renty gruntowej zdaniem Ricardo zachodzi również przy intensyfikacji produkcji rolnej, to znaczy przy inwestowaniu. Każdy następny nakład kapitału z czasem przynosi coraz mniejszy przyrost produktu. Koszty produkcji, odpowiadające zwiększonym nakładom są wyższe. Dzięki temu powstaje renta różniczkowa wynikająca z nakładów kapitałowych w rolnictwie. Ricardo opiera wywody na sformułowanym przez Turgota, a następnie przez Malthusa prawie zmniejszającej się wydajności gleby, które mówi, że w danych niezmiennych warunkach kolejne wkłady jednakowych kapitałów przynoszą od pewnej granicy coraz mniejsze przyrosty produktu.

Zasadniczym brakiem teorii renty Ricardo jest pomijanie renty absolutnej. Jego zdaniem grunty najgorsze nie przynoszą renty. Takim poglądom zdecydowanie przeciwstawia się T. Malthus (1766-1834) znany przede wszystkim jako autor tzw. prawa ludności, formułuje pojęcie renty absolutnej wynikającej z prywatnej własności ziemi jako czynnika produkcji. Jest jednym z pierwszych myślicieli formułujących katastroficzne wizje rozwoju ludzkości. Żyjąc w społeczeństwie, w którym dominowała działalność rolnicza, skupił on uwagę na zagadnieniu ograniczonej podaży ziemi. Zdaniem T. Malthusa, wynikiem zwiększającej się liczby ludności i stałej podaży ziemi miał być spadek krańcowej wydajności pracy w rolnictwie. W rezultacie produkcja rolna nie nadążałaby za wzrostem liczby ludności. Podaż żywności na osobę obniżałaby¹⁹ się do momentu, kiedy głód spowoduje spadek liczby ludności do poziomu, przy którym możliwe stanie się zapewnienie dostatecznej ilości żywności z ograniczonego arealu ziemi uprawnej.

Przedstawicielem szkoły klasycznej w Polsce jest F. Skarbek (1792-1869), który dochód z ziemi nazywa intratą gruntową²⁰. Intrata gruntowa oznacza korzyść z wyłącznego prawa własności ziemi. Źródłem tego dochodu są siły przyrody, a nie praca lub kapitał. Na intratę gruntową mają wpływ:

- rozległość posiadłości gruntowych,
- urodzajność ziemi,
- nakłady kapitałowe w rolnictwie,
- stopa zysków, jaką uzyskuje się poza rentą gruntową.

Skarbek wyprowadza zjawisko renty gruntowej z monopolu własności ziemi. Renta różniczkowa wynika z ograniczoności ziemi uprawnej, a renta absolutna z monopolu własności ziemi.

¹⁸ W. Heijman, Z. Krzyżanowska, St. Gędek, Zb. Kowalski, *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1997, s. 411.

¹⁹ D. Begg, St. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1998, s. 343.

²⁰ Z. Narski, *Ekonomia w rozwoju...*, op. cit., s. 42-44.

Ekonomia neoklasyczna

Promotorami neoklasycznej myśli ekonomicznej są przemiany gospodarcze. Dokonuje się rewolucja przemysłowa, która zmienia stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze. Zastosowanie pary wodnej i elektryczności doprowadziło do zasadniczych zmian w organizacji gospodarowania i sposobach produkcji. Pojawiają się monopole, olbrzymie organizacje gospodarcze, które decydują o postępie technologicznym i społecznym. Pojawia się również masowa produkcja.

Główną podstawą ekonomii w tym okresie staje się wolna konkurencja, wykluczająca zarówno istnienie prywatnych monopolii, jak i ingerencji państwa. Dzięki wolnej konkurencji i wolności gospodarowania – zdaniem przedstawicieli tego kierunku – rozwijają się w gospodarce samoczynnie działające prawa, które w sposób automatyczny prowadzą do najlepszego wykorzystania środków²¹. Drugim zasadniczym filarem myśli neoklasycznej jest własność prywatna. Propaguje się głównie własność średnią i dużą. Drobna własność prywatna nie ma istotnego znaczenia. W związku z rewolucją przemysłową najważniejszą formą gospodarowania staje się własność przemysłowa, w rozwoju której niebagatelną rolę zaczyna odgrywać kredyt.

Czołowy przedstawiciel tego kierunku, A. Marshall (1842-1924), zwraca jednak uwagę na ziemię jako jeden z podstawowych czynników produkcji. W związku z tym, że zasoby ziemi są ograniczone, wiąże się z tym czynnikiem produkcji prawo zmniejszającego się przychodu. Jeśli sztuka rolnicza nie ulega doskonaleniu, to wzrost kapitału i pracy na jednostkę powierzchni ziemi przynosi mniejszy niż proporcjonalny wzrost ilości produktów. Teorię zmniejszającego się przychodu T. Marshall formułuje do każdego czynnika produkcji, który jest ograniczony (posiada monopolistyczną pozycję).

Nakładów pracy i kapitału na jednostkę powierzchni ziemi dokonuje się tak długo, dopóki nadwyżka przychodu, wynikająca z dodatkowego kapitału i pracy nie zrówna się z kosztem krańcowym produkcji rolnej. Granicę upraw wyznacza więc przychód krańcowy.

Neoklasycyzm młodszy w ekonomii, którego twórcą jest J. Keynes (1883-1946) w swoim światopoglądzie gospodarczym wypowiada się przeciw liberalizmowi gospodarczemu. Pełna wolność gospodarowania zostaje w teorii zastąpiona przez społeczne (państwowe) oddziaływanie na gospodarkę. Ekonomiści tego kierunku nie rezygnują z kapitalizmu, pragną go jednak doskonalic poprzez rozszerzanie funkcji rządowych. Państwo nie powinno się jednak zajmować tym, co jednostki potrafią lepiej wykonać, lecz tym czego nie zdołają dokonać. Celem tej formy kapitalizmu ma być więc tzw. dobro wspólne.

Własność ziemi rolniczej w poglądach socjalistów

W dotychczasowej historii myśli ekonomicznej wyodrębnić można trzy następujące doktryny dotyczące roli rolnictwa we wroście gospodarczym:

²¹ Z. Narski, *Ekonomia w rozwoju, Historia myśli ekonomicznej*, op. cit., s. 178.

- pogląd nie doceniający wkładu rolnictwa w proces wzrostu gospodarczego, wywodzący się ze szkoły merkantystów włoskich i francuskich,
- pogląd przeceniający wkład rolnictwa w procesie reprodukcji, biorący swój rodowód z tablic ekonomicznych F. Quesnay'a,
- pogląd traktujący rolnictwo jako czynnik limitujący możliwości i tempo wzrostu gospodarczego, opierający się na działaniu prawa malejącego przychodu z ziemi.

K. Marks (1818-1883) w swojej teorii wzrostu jako pierwszy sformułował pogląd traktujący rolnictwo jako integralną część gospodarki narodowej. Opracowane przez niego schematy reprodukcji rozszerzonej i przepływów międzygałęziowych ujmują rolnictwo jako dział powiązany z resztą gospodarki narodowej kanałami przepływów wartości użytkowych i substancji wartości. Zgodnie z teorią wzrostu Marksa rolnictwo nie jest w stanie rozwijać się samoistnie, tak samo jak gospodarka narodowa nie jest w stanie rozwijać się bez odpowiedniego wkładu rolnictwa. O tempie i kierunkach rozwoju rolnictwa decydują interesy całej gospodarki, a nie partykularne interesy działowe czy gałęziowe. Funkcjonowanie rolnictwa podporządkowane jest więc makroekonomicznym kryteriom oceny²².

Sprawy rolnictwa omawiane są w wielu pracach Marksa. Szczególne znaczenie mają prace K. Marksa w takich kwestiach, jak: własność, koncentracja produkcji, renta gruntowa, stosunek do gospodarki chłopskiej, socjalistyczna przebudowa rolnictwa²³. Wyjaśniając jego zdaniem podstawową sprzeczność kapitalizmu (tj. sprzeczność między kapitałem i pracą, społecznym charakterem produkcji a prywatną formą przywłaszczenia jej rezultatów), Marks uzasadnia nieuchronność powstania społecznej własności środków produkcji w przemyśle i rolnictwie. W wyniku rozwoju sił wytwórczych, społeczna forma własności środków produkcji miała, jego zdaniem, zastąpić drobną i kapitalistyczną własność.

Marks uważał, że małe gospodarstwo rolne nie może konkurować z dużymi jednostkami ani w kapitalizmie, ani w przyszłym ustroju socjalistycznym, a rozdrobnienie środków produkcji powoduje wiele ujemnych konsekwencji. Wyjście z tej sytuacji widział w koncentracji ziemi, ponieważ umożliwiła ona stosowanie w rolnictwie nowoczesnych maszyn i sprzyja postępowi kultury rolnej. K. Marks twierdził, że ekonomiczny rozwój społeczeństwa, wzrost liczby ludności i jej koncentracja będą coraz bardziej wymuszać proces nacjonalizacji ziemi. K. Marks łączył koncentrację produkcji z koniecznością nacjonalizacji ziemi i uważał, że jest ona niemożliwa w kapitalizmie. Likwidację wielkiej własności ziemskiej uważał za warunek przyszłych socjalistycznych stosunków w rolnictwie. Nie wypowiedział się jednak jednoznacznie co do form i metod likwidacji drobnej własności prywatnej w rolnictwie, z jego prac wnioskuje się, że był przeciwny stosowaniu przemocy wobec drobnych gospodarstw²⁴. Wyzwolenie chłopstwa z zależności kapitalistycznej i zmianę jego egzystencji widział w zespołowych społecznych formach gospodarowania. K. Marks i F. Engels widzieli

²² A. Woś F. Tomczak (red.), *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, PWRiL, Warszawa 1983, s. 28.

²³ *Encyklopedia Ekonomiczno-Rolnicza*, PWRiL, Warszawa 1984, s. 392.

²⁴ Tamże.

również miejsce dla form państwowych w rolnictwie, prowadzonych przez „stowarzyszenia robotników rolnych na ich własny rachunek” pod warunkiem jednak zachowania ogólnonarodowej własności ziemi²⁵.

Ziemia we współczesnej myśli ekonomicznej

W latach 60-tych ubiegłego wieku powstała należąca do nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej teoria praw własności. Pierwsze prace poświęcone uprawnieniom własnościowym w ramach tejże szkoły zostały napisane przez A. Alchiana, H. Demsetza i R. Coase. Nieco później pojawiły się opracowania S. Cheunga, S. Pejoviča, L. De Allessy'ego²⁶.

Centralnym twierdzeniem teorii praw własności jest postulat głoszący, że zasadnicze znaczenie dla efektywności wykorzystania danego zasobu ma motywacja osoby dysponującej tym zasobem. Motywacja natomiast zależy od pełności tzw. uprawnień własnościowych. Twórcy teorii praw własności uprawnienia własnościowe traktują jako prawa konkretnych osób fizycznych podejmujących decyzje związane z własnością niezależnie od formalnych tytułów własności. Własność państwowa analizowana jest pod kątem widzenia uprawnień, jakie ta forma własności daje osobom fizycznym, które są rzeczywistym dysponentem zasobów państwowych. W teorii praw własności zakłada się, że każda osoba w swoich decyzjach ekonomicznych kieruje się maksymalizacją swojej funkcji użyteczności. Własność w sensie ekonomicznym jest zdaniem instytucjonalistów wiązką uprawnień przysługujących właścicielowi w stosunku do przedmiotu własności, którym może być dobro materialne lub dobro niematerialne.

Im pełniejsze są uprawnienia własnościowe (im lepiej są one definiowane i egzekwowane), tym ściślejszy jest związek między ekonomiczną sytuacją właściciela a ekonomicznymi konsekwencjami jego decyzji i tym silniejsza jest motywacja właściciela do brania tych konsekwencji pod uwagę²⁷. Im własność jest bardziej ograniczana, tym mniej efektywnie wykorzystywane są zasoby stanowiące jej przedmiot. W takiej sytuacji zasoby będą nadmiernie eksploatowane i równocześnie niedoinwestowane. Oprócz pełności uprawnień własnościowych teoria praw własności podkreśla także znaczenie stopnia przenośności uprawnień własnościowych. Ograniczenia przenośności obniżają wartość zasobu dla jego dysponenta i utrudniają relokację zasobu do tych podmiotów, dla których posiada on najwyższą wartość.

Reasumując, najważniejsze dla teorii praw własności jest przekonanie, że w gospodarce opartej na wymianie dóbr i usług tytuły własności powinny być w pełni zdefiniowane i przypisane konkretnym osobom, swobodnie transferowalne oraz dobrze chronione i egzekwowalne. Najpełniejsze uprawnienia ma oczywiście własność prywatna. I za takim rodzajem własności opowiada się jednoznacznie teoria praw własności. Przeciwstawia się także osłabianiu uprawnień własnościowych przez nadmierną ingerencję państwa. Własność państwowa, publiczna znajduje się

²⁵ K. Marks, F. Engels, *Dziela*, t. 16, Warszawa 1968, s. 448.

²⁶ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 84.

²⁷ Tamże, s. 86-87.

według teorii praw własności między własnością prywatną a własnością wspólną (własność wspólną określa się jako niezdefiniowaną i niezorganizowaną). Takie usytuowanie sprawia, że własność państwowa nie ma jednoznacznego charakteru, może w niektórych sytuacjach przybliżać się do własności wspólnej, w innych od niej oddalać. Własność państwowa zawsze jest jednak mniej lub bardziej zorganizowana. Jej cechą charakterystyczną jest brak przenośności uprawnień własnościowych osób wykonujących te uprawnienia w imieniu państwa. Powoduje to, że teoria praw własności negatywnie ocenia efektywnościowe konsekwencje własności państwowej. Należy jednak zwrócić uwagę na możliwość zwiększenia efektywności własności państwowej. W odniesieniu do ziemi rolniczej takim sposobem wzrostu efektywności jej wykorzystania może stać się dzierżawa gruntów, pod warunkiem jednak jej całkowitego zorganizowania. W przypadku dokładnego określenia uprawnień własnościowych dzierżawcy można oczekiwać racjonalnego działania z jego strony, zmierzającego nie tylko do eksploatacji zasobu, ale także do inwestowania w ten zasób.

Szczególną cechą ziemi jako czynnika produkcji jest to, że jej ilość w całej gospodarce zasadniczo nie zmienia się nawet w długim okresie. Mówiąc o ziemi, mamy na myśli nie tylko ziemię w ścisłym tego słowa znaczeniu, np. grunty nadające się pod uprawę lub zabudowę, lecz także wody, lasy, zawarte w ziemi minerały i inne bogactwa naturalne. Grunty użytkowane rolniczo wraz z upływem czasu zazwyczaj ulegają zmniejszeniu na skutek działań urbanizacyjnych i przemysłowych. Nieliczne przypadki (np. w Holandii) świadczą o pewnych ograniczonych możliwościach wzrostu areалу ziemi uprawnej. Również zastosowanie nawozów mineralnych może zwiększyć areal gleb nadających się pod uprawę. Tego typu działania nie są jednak w stanie zahamować tendencji zmniejszania się obszaru ziemi rolniczej.

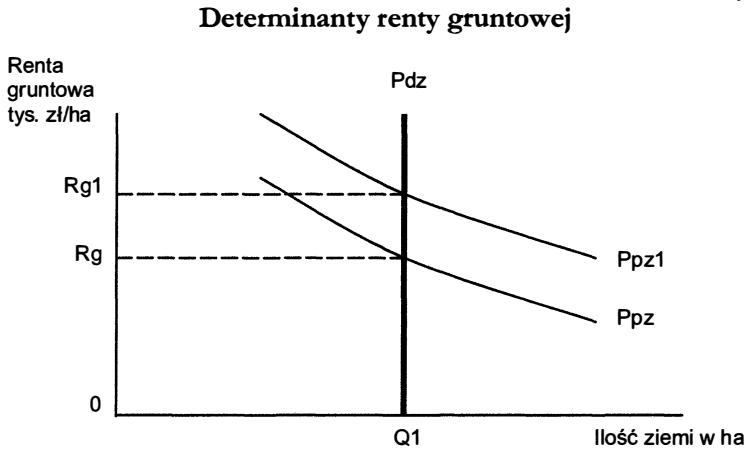
Zgodnie z klasycznym ujęciem opłatą za korzystanie z ziemi (dochodem właściciela ziemi) jest renta gruntowa. Jej wysokość, przy stałej podaży ziemi, zależy przede wszystkim od popytu na ziemię. Zależność tę przedstawia rysunek 1.1.

Ponieważ podaż ziemi (P_d) jest stała (całkowicie nieelastyczna), krzywa podaży ziemi na rysunku jest linią prostopadłą do osi odciętych. Wysokość renty gruntowej zależy w tej sytuacji wyłącznie od popytu na ziemię²⁸. Krzywa popytu na dany obszar ziemi pokrywa się z krzywą krańcowego przychodu z produktu tej ziemi.

Stawka renty gruntowej równoważąca rynek to stawka R_g . Jeśli z jakichś powodów popyt na ziemię wzrośnie, czyli pojawi się nowa krzywa popytu na ziemię (P_{p1}), stawka renty wzrośnie do R_{g1} i będzie to jedyny efekt wzrostu popytu. Wzrośnie więc dochód właścicieli ziemi, natomiast nie zmieni się podaż ziemi. Mamy tu do czynienia z przypadkiem, gdy wzrost dochodu właścicieli ziemi (z tytułu wzrostu stawki renty gruntowej) nie wpływa na efektywność wykorzystania ziemi – ani jej nie poprawia, ani nie pogarsza.

²⁸ R. Milewski (red.), *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1999, s. 302.

Rysunek 1.1.



Źródło: R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1999, s. 302.

Mimo iż w długim okresie całkowita podaż ziemi jest wielkością stałą, proporcje jej rozdzielenia między różne gałęzie gospodarki narodowej mogą się zmieniać. Jeżeli stawki opłat dzierżawnych w obu gałęziach są różne, to właściciele ziemi będą przenosić podaż usług swoich gruntów z gałęzi o niższej stawce do gałęzi oferującej wyższą stawkę²⁹. W przypadku działań interwencyjnych państwa zmierzających do ochrony gruntów rolnych (w Polsce na mocy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) podział zasobów ziemi między konkurencyjne zastosowania jest ograniczony.

W rozważaniach o własności najczęściej chodzi o dobra tzw. „rzadkie”, występujące w ograniczonej ilości. Z ekonomicznego punktu widzenia najbardziej interesującą jest własność dóbr mających istotne znaczenie gospodarcze. W nurcie współczesnej ekonomii zakłada się istnienie własności prywatnej jako oczywistego i jednocześnie pożądanego stanu³⁰. Własność prywatna czynników produkcji w stosunkowo największym stopniu wpływa na motywacje ludzi uczestniczących w procesach gospodarczych i na efektywność gospodarowania.

Również w rolnictwie prywatna własność ziemi, budynków gospodarczych cieszy się największym zainteresowaniem w krajach Europy Zachodniej, niezależnie od tego z jakimi ciężarami finansowymi dla właścicieli się ona wiąże³¹.

W związku z tym warto przyrzeć się bliżej założeniom teorii praw własności, która wprawdzie za najbardziej efektywną z ekonomicznego punktu widzenia przyjmuje pełną własność prywatną, ale nie wyklucza też innych form uprawnień własnościowych.

²⁹ D. Begg, St. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, op. cit., s. 379.

³⁰ R. Milewski (red.), *Podstawy ekonomii*, op. cit., s. 27.

³¹ M. Tracy, *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, tł. J. Wilkin, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1997, s. 32.

1.2.2. Uprawnienia własnościowe i ich rodzaje według teorii praw własności

Teoria praw własności jest pierwszą ze szkół nowej ekonomii instytucjonalnej. S. Pejovich podkreśla, że główny nurt tej szkoły w dalszym ciągu jest kształtowany³². Jej podstawowym założeniem badawczym jest traktowanie uprawnień własnościowych jako praw konkretnych osób fizycznych podejmujących decyzje związane z własnością niezależnie od formalnych tytułów własności. Teoria praw własności zakłada, że osoby podejmujące decyzje ekonomiczne kierują się maksymalizacją swojej funkcji użyteczności. Ma to zasadniczy wpływ na efektywność wykorzystywania zasobów produkcyjnych. Jest ona tym większa, im większe są motywacje osoby podejmującej decyzje gospodarcze i im większe możliwości maksymalizowania jej satysfakcji z prowadzonej działalności. Zasadniczym twierdzeniem teorii praw własności jest zależność motywacji od rodzaju uprawnień własnościowych, czy inaczej mówiąc, wpływ uprawnień własnościowych na efektywność gospodarki.

Uprawnienia własnościowe rozumiane są jako społecznie usankcjonowane relacje między ludźmi odnoszące się do korzystania z zasobów³³. A. Alchian następująco wyjaśnia sens uprawnień własnościowych: „Uprawnienia jednostki do używania zasobów (czyli uprawnienia własnościowe) powinny być rozumiane jako uprawnienia wspierane przez społeczne normy, zwyczaje i formalnie wprowadzone prawa oparte na zdolności państwa do stosowania przemocy”³⁴.

Własność w sensie ekonomicznym jest wiązką uprawnień przysługujących właścicielowi w stosunku do przedmiotu własności, którym może być dobro materialne (ziemia, ruchomości) lub niematerialne (prawa autorskie). Zgodnie z teorią praw własności przedmiotem wymiany są nie tyle dobra (rzeczy, ziemia), ile wiązki uprawnień własności do dóbr (prawo do nieograniczonego dysponowania rzeczą, prawo do użytkowania gruntów itp.).

O możliwościach dysponowania określonym dobrem decyduje stopień pełności uprawnień własnościowych. Przy pełnych uprawnieniach własnościowych występują dwa zasadnicze ich wymiary: wyłączność uprawnień własnościowych (ekskluzywność) i ich przenośność (transferowalność)³⁵. Wyłączność wiąże się z posiadaniem takich uprawnień do dysponowania rzeczą, jakich nie posiadają inne osoby. Przenośność oznacza swobodę przekazywania przedmiotu własności innym osobom poprzez sprzedaż, darowiznę, przekazanie w dzierżawę itp. Wyłączność dysponowania rzeczą nie oznacza pełnej suwerenności. Posiadający pełne uprawnienia własnościowe nie może dysponować zasobem w sposób, który szkodziłby innym podmiotom. Suwerenność w dysponowaniu przedmiotem własności może i powinna być ograniczana przez prawo. Wznosząc budynek na swoim gruncie, ich właściciel musi uzyskać pozwolenie określonych władz, prowadzenie samochodu jest do-

³² *The Economics of Property Rights, Volume I: Cultural, Legal and Philosophical Issues*, Edited by S. Pejovich, The International Library Of Critical Writings In Economics 129, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2001, p. XIV.

³³ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, op. cit., s. 81.

³⁴ Tamże, s. 82.

³⁵ Tamże, s. 85.

puszczalne po wcześniejszym uzyskaniu prawa jazdy itp. Prawa własności obejmują więc uprawnienia do podejmowania decyzji dotyczących dysponowania danym zasobem, które nie są zastrzeżone przez prawo lub przez inną umowę. O. Hart i J. Moore takie uprawnienia określają mianem rezydualnych³⁶.

Dla efektywności działań istotne znaczenie ma rodzaj uprawnień własnościowych. Im są one pełniejsze (lepiej definiowane i egzekwowane), tym silniejsza jest zależność między sytuacją ekonomiczną właściciela, konsekwencjami ekonomicznymi podejmowanych przez niego decyzji, a w rezultacie i efektywnością wykorzystywania zasobów. W przypadku pełnych uprawnień własnościowych zarówno przyszłe korzyści, jak i koszty związane z dysponowaniem zasobem ponosi jego właściciel. Ten natomiast będzie dążyć do jak najlepszego wykorzystania zasobu, najlepszego z punktu widzenia celu działalności. W przypadku ograniczonych uprawnień własnościowych mogą natomiast istnieć pewne korzyści, których dysponent zasobu nie jest w stanie zrealizować oraz pewne koszty, które go nie obciążają. Z punktu widzenia dysponenta zasobów są to korzyści i koszty zewnętrzne³⁷. W takim przypadku zasób może być wykorzystywany nie w pełni, jeśli oczekiwane korzyści mogą się okazać niższe niż ewentualne koszty lub też może być eksploatowany nadmiernie, gdy np. czas dysponowania zasobem jest ograniczony.

W literaturze wskazuje się na kilka powodów osłabienia uprawnień własnościowych. Po pierwsze – mogą być one źle zdefiniowane, a więc nie przypisane konkretnym osobom. Przykładem może być ochrona środowiska. Dla przedstawicieli teorii praw własności nie jest jednoznacznym kto ma rację: czy mieszkańcy danego terenu czy też właściciel fabryki emitującej do atmosfery szkodliwe substancje, jeśli w momencie budowy tej fabryki nie został ten problem jednoznacznie określony.

Osłabienie uprawnień własnościowych występuje wskutek trudności z ich egzekwowaniem oraz w sytuacji, gdy są one niedostatecznie chronione i ograniczane przez władze polityczne.

Według teorii praw własności uprawnienia własnościowe ze względu na stopień pełności mogą kształtować się od praw pełnych (nieograniczonych) do uprawnień bardzo ograniczonych. Wśród uprawnień pełnych znajduje się własność prywatna jako najlepiej zdefiniowana i najpełniej egzekwowana. Na przeciwnym biegunie znajduje się własność wspólna. Jest to własność niezdefiniowana, ponieważ nie jest przypisana konkretnym osobom. Charakteryzuje ją to, że każdy może eksploatować dany zasób na zasadzie „kto pierwszy ten lepszy”, bez możliwości wyłączenia innych osób z jego użytkowania. Nikt nie ma prawa także do sprzedaży takiego zasobu. Przykładem własności wspólnej są otwarte morza i oceany. Teoria praw własności określa taką własność jako niezorganizowaną. Cechy własności wspólnej (brak wyłączności i przenośności) prowadzą do nieefektywnej eksploatacji wspólnych dóbr³⁸.

³⁶ Por. M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, op. cit., s. 86.

³⁷ Tamże, s. 87.

³⁸ W literaturze przedmiotu problem efektywności własności wspólnej nie jest tak jednoznacznie określony. Wskazuje się na zorganizowanie np. wspólnot wiejskich czy regulowany przez państwo dostęp do niektórych dóbr wspólnych, np. określonych gatunków zwierząt, roślin czy ryb podlegających ochronie.

Własność państwowa (publiczna) według teorii praw własności znajduje się między własnością prywatną i własnością wspólną. Nie ma ona jednoznacznego charakteru – może być bliższa własności prywatnej lub własności wspólnej. Zależy to od tego w jaki sposób rozwiązana jest kwestia wyłączności uprawnień własnościowych.

Teoria praw własności jednoznacznie opowiada się za własnością prywatną³⁹. Uprawnienia własnościowe są tu w stosunku do innych form własności najmniej osłabione, a w związku z tym najbardziej motywują jednostki do efektywnego wykorzystania zasobów.

Odnosząc teorię praw własności na grunt rolnictwa określić należy, że własność prywatna czynników produkcji, a przede wszystkim ziemi, sprzyja najbardziej efektywnemu jej wykorzystaniu. Takie stwierdzenie przemawiałoby za przekształceniami rolnictwa państwowego w kierunku rolnictwa prywatnego. Nie zawsze jednak takie przemiany są możliwe. Bariery prywatyzacji mogą być chociażby możliwości finansowe podmiotów prywatnych, uniemożliwiające zakup ziemi. W odniesieniu do użytków rolnych charakteryzujących się wysoką jakością bonitacyjną i wysoką przydatnością z punktu widzenia produkcji surowców żywnościowych, z troski o dalsze ich użytkowanie rolnicze, mogą także występować ograniczenia związane z przenośnością ich własności. Teoria praw własności wprawdzie jest przeciwna osłabianiu uprawnień własnościowych, w odniesieniu jednak do dóbr publicznych, a takimi można określić cenne zasoby ziemi uprawnej, możliwym jest określenie takich uprawnień własnościowych, które ziemi będącej nadal własnością państwową umożliwiałyby efektywne jej wykorzystywanie. Taką formą uprawnień własnościowych w odniesieniu do gruntów rolnych może być dzierżawa. Nie daje ona pełni uprawnień dysponowania zasobem tak, jak własność prywatna, przy określonych regulacjach prawnych może być jednak bardzo zbliżona do pełni uprawnień własnościowych. W praktyce gospodarczej takie rozwiązania są z powodzeniem stosowane już od lat. Jako przykład mogą posłużyć poldery holenderskie, na osuszenie których i przystosowanie ich do produkcji rolnej Holandia poniosła ogromne koszty. Jako szczególnie cenne także ze względów produkcyjnych nie podlegają sprzedaży, nie mogą się stać własnością prywatną rolników. Pozostając własnością państwową, są jedynie wydierżawiane według zasad dokładnie określonych przepisami prawa. Zasady te uwzględniają z jednej strony interes ogólnospołeczny – właściwe użytkowanie cennych zasobów, z drugiej strony także interes producenta – dzierżawcy.

Zagwarantowanie dzierżawcy zadowolającej perspektywy czasowej dzierżawy, która zachęcałaby go do inwestowania w gospodarstwo (koszty inwestycji przy wieloletniej dzierżawie zaowocowałyby określonymi efektami), jak też możliwość kontynuacji umowy dzierżawnej czy też w określonych przypadkach pierwszeństwa nabycia gruntów na własność powodują, że osłabienie uprawnień własnościowych w przypadku takiej formy gospodarowania byłoby niewielkie. Tym samym zachęcałoby dzierżawców do efektywnego wykorzystywania zasobów. Rozwinięcie instytucji dzierżawy poprzez szczegółowe określenie niezmiennych zasad, które znalazłyby

³⁹ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, op. cit., s. 91.

swoje odzwierciedlenia w przepisach prawa spowoduje, że podstawowe mankamenty związane z ograniczonością uprawnień własnościowych stracą na znaczeniu. Chodzi tu przede wszystkim zarówno o niepełne wykorzystanie zasobów, jak i w określonych sytuacjach nadmierną ich eksploatację.

Teoria praw własności negatywnie natomiast ocenia efektywnościowe konsekwencje własności państwowej. Wynika to z faktu, że w przypadku własności państwowej brak jest wyłączności uprawnień własnościowych osób wykonujących te uprawnienia w imieniu państwa⁴⁰. Jednostkami pełniącymi funkcję właścicieli w stosunku do własności państwowej są wyborcy, a więc obywatele danego kraju. Ich uprawnienia własnościowe są jednak niewielkie. Teoria praw własności nie kwestionuje roli własności państwowej w przypadku dóbr publicznych (obrona narodowa, porządek wewnętrzny, bezpieczeństwo obywateli). Rynek na tego typu dobra nie istnieje, nie sposób więc przeprowadzić efektywnościową wycenę takich dóbr.

Przedsiębiorstwa państwowe w teorii praw własności są odrębnym problemem. Ich menedżerowie w zasadzie nie są w żaden sposób kontrolowani przez ostatecznych dysponentów uprawnień własnościowych, czyli wyborców. Nie podlegają też zjawisku bankructwa, które najskuteczniej wymusza na przedsiębiorstwach działania efektywne.

Zatem wszędzie tam, gdzie mogą funkcjonować bardziej efektywne przedsiębiorstwa prywatne, własność państwowa winna być ograniczana. To, że tak się nie dzieje przedstawiciele teorii praw własności tłumaczą czynnikami ideologicznymi, brakiem dostatecznej informacji o zasadach i efektach działania przedsiębiorstw publicznych czy też interesem niektórych polityków w dostępie do intratnych stanowisk kierowniczych.

W przekonaniu przedstawicieli teorii praw własności warunkiem sprzyjającym rozwojowi gospodarki rynkowej jest przekształcanie się uprawnień osłabionych we własność prywatną. Tam, gdzie brak jest silnych (pełnych) uprawnień własnościowych gospodarka rynkowa nie może się rozwijać. Wymiana uprawnień własnościowych do zasobów, która zagwarantować ma bardziej efektywne ich wykorzystanie jest istotą transformacji systemowej. Prywatyzacja jako kluczowa dziedzina transformacji jest często definiowana jako przejście do prywatnych struktur posiadania. W większości wypadków prywatyzacja dotyczy przydziału efektywnych praw własności osobom lub organizacjom prywatnym⁴¹. Uzasadnienie takich działań można znaleźć w teorii praw własności, która wyjaśnia nieefektywność sektora państwowego wskutek działania ograniczonych praw własności.

⁴⁰ Tamże, s. 92.

⁴¹ Por. D. Milczarek, *Privatisation as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland*, Shaker Verlag, Aachen 2002, s. 29.

1.2.3. Istota i przesłanki przekształceń własnościowych w polskim rolnictwie państwowym

Problematyka przekształceń własnościowych w polskim rolnictwie państwowym została w literaturze bardzo dokładnie opisana. Dla potrzeb niniejszych zainteresowań należy jednak pokrótce do tej problematyki powrócić.

Do 1992 roku prywatyzacja PGR przebiegała według wzorców przyjętych dla całej gospodarki. Podstawowymi aktami prawnymi, które regulowały ten proces była ustawa z 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i ustawa z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych. Pierwsza z nich umożliwiała przedsiębiorstwom będącym w dobrej kondycji finansowej prywatyzację kapitałową, polegającą na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę SP (z późniejszą sprzedażą akcji osobom prawnym i fizycznym) oraz prywatyzację likwidacyjną. Prywatyzacja likwidacyjna polegała na likwidacji przedsiębiorstwa w sensie prawnym, bez wygaszania jednak działalności produkcyjnej. Jednostki takie mogły być następnie sprzedane w całości lub w częściach, wniesione do spółki lub oddane na czas oznaczony do odpłatnego korzystania. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych dopuszczała likwidację przedsiębiorstwa z powodu złej kondycji ekonomiczno-finansowej. W jej wyniku likwidowany był nie tylko podmiot gospodarczy, ale także i przedmiot prowadzonej działalności. Organ założycielski mógł w takiej sytuacji sprzedać mienie pozostałe po likwidacji przedsiębiorstwa w całości lub w częściach bądź wnieść je do spółki. W stosunku do przedsiębiorstw będących w złej kondycji ekonomicznej mogło znaleźć także zastosowanie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 roku – prawo upadłościowe. Istniejące unormowania prawne nie przyniosły jednak znaczących efektów. Nie znalazła zastosowania ścieżka kapitałowa przekształceń. Do końca 1991 roku w stan likwidacji postawiono 89 PGR-ów, w tym zaledwie 5 na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Pozostałe 85 – w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwach państwowych, a więc z przyczyn ekonomicznych⁴². Niewielkie tempo przekształceń własnościowych w rolnictwie wynikające z niedostosowania aktów prawnych w tym zakresie do jego specyfiki wywołało konieczność prowadzenia prac nad odrębną ustawą dotyczącą jedynie gospodarstw rolnych. Takim aktem prawnym regulującym w sposób kompleksowy przekształcenia własnościowe w PGR stała się ustawa z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw, powołująca Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Restrukturyzacja sektora państwowego w rolnictwie wywoływała wiele emocji i rozbieżnych opinii od samego początku przekształceń. Wielokrotnie podkreślano zarówno ekonomiczne, jak i polityczne przesłanki prywatyzacji PGR, usiłując przedstawić wyższość jednych nad drugimi. Z punktu widzenia efektywności go-

⁴² T. Kondraszuk, T. Olko-Bagińska, J. Pyrgies, H. Runowski, W. Ziętara, *Dyrektor, administrator czy dzierżawca? Przekształcenia własnościowe w państwowych gospodarstwach rolnych*, Fundacja Wspierania Inicjatyw Samorządowych „Zmiany”, Warszawa 1992, s. 8.

spodarowania własność państwowa posiada wyraźne słabości. Państwo jako właściciel w znaczeniu prawnym realizuje funkcje własności związane z uprawnieniami, a więc ma prawo do określania celu działalności, wyboru metod zarządzania posiadanymi zasobami, a także do korzystania z efektów swojej działalności. W sensie ekonomicznym – nie ponosi jednak żadnej odpowiedzialności materialnej za niezadowalające wyniki ekonomiczne. W warunkach gospodarki nakazowo-rozdziałowej państwowe gospodarstwa rolne ponoszące straty nie upadały, w miejsce dotychczasowej dyrekcji był co najwyżej powoływany zarządca komisaryczny, który w oparciu o środki finansowe pochodzące z budżetu państwa „uzdrawiał” przedsiębiorstwo, zazwyczaj dokonując zmiany struktury produkcji. Można więc stwierdzić, że odpowiedzialność materialną za niewłaściwe gospodarowanie ponosiło całe społeczeństwo. Sytuacja taka pozostaje w sprzeczności z istotą własności jako kategorii ekonomicznej. W znaczeniu ekonomicznym właścicielem jest tylko taki podmiot gospodarczy, który skupia w swoich rękach funkcje własności związane zarówno z uprawnieniami, jak i z odpowiedzialnością⁴³. W przypadku rozdzielenia uprawnień od odpowiedzialności mamy do czynienia z własnością niczyją, a tym samym z nieracjonalnym wykorzystaniem majątku. I w tym niewątpliwie zawiera się wyższość własności prywatnej nad państwową. Własność państwowa natomiast może mieć ogromne znaczenie w tych dziedzinach, które są niezbędne dla gospodarki, a nakłady na ich funkcjonowanie przekraczają możliwości finansowe podmiotów prywatnych lub też nie gwarantują określonego zysku.

Państwowe gospodarstwa rolne w całym okresie ich funkcjonowania charakteryzowała niska efektywność gospodarowania mierzona np. produkcją czystą przypadającą na 1ha użytków rolnych. W. Dzun wskazuje wprawdzie na poprawę sytuacji finansowej PGR po roku 1981, ale jak sam zaznacza o tej poprawie zdecydowały przede wszystkim: wzrost cen na produkty rolne na początku lat 80-tych, następnie dotacje przedmiotowe, a w końcu lat 80-tych wycena zapasów i produkcji w toku, która czyniła tzw. papierowy zysk (występujący jedynie w dokumentacji, w rzeczywistości występował ogólny niedobór środków finansowych)⁴⁴.

Zdaniem A. Woś⁴⁵ powodem deficytowości gospodarstw państwowych w rolnictwie w systemie scentralizowanym były trzy zasadnicze „słabości”:

- słaby system motywacyjny, który powodował, że pracownicy PGR nie byli zainteresowani obniżką kosztów produkcji ani poprawą wyników ekonomicznych swoich jednostek,
- produkcja za wszelką cenę – w związku z zewnętrznym przymusem zwiększania produkcji bez względu na koszty nie prowadzony był rachunek ekonomiczny w wielu jednostkach, nie było ku temu żadnej potrzeby,

⁴³ B. Wojciechowska-Ratajczak, *Cele i zadania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz niektóre uwarunkowania ich realizacji*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały pokonferencyjne, Warszawa 1995, s. 22.

⁴⁴ W. Dzun, *PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1991, s. 95-105.

⁴⁵ A. Woś, *Państwowa gospodarka w rolnictwie w okresie transformacji systemowej*, „Wies i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 28.

- mało sprawny system zarządzania – wielkoobszarowe i wielozakładowe gospodarstwa państwowe były bardzo mało wrażliwe na sygnały rynkowe i z trudem przystosowywały się do zmieniającej się sytuacji rynkowej.

Również uregulowania prawne, na mocy których funkcjonowały przedsiębiorstwa państwowe w rolnictwie nie służyły podwyższaniu efektywności gospodarowania. W szczególności należy wymienić prawo do podziału zysku przypisywane radzie pracowniczej oraz obowiązek pokrywania strat w przedsiębiorstwie, który przynależał właścicielowi, jakim był Skarb Państwa. W ten sposób rozdzielone zostały dwie podstawowe funkcje właścicielskie. Wprowadzenie załogi do procesu zarządzania przedsiębiorstwem było jednym z założeń reformy gospodarczej lat 80-tych sprowadzające się do realizacji idei samorządności. O ile – jak twierdzi W. Ziętara – w 1981 roku tego typu rozwiązanie było ogólnie uznawane za nowoczesne, gdyż zapewniało większą samodzielność przedsiębiorstwom państwowym, to w końcu lat 80-tych ujawniły się wszystkie słabości podobnych rozwiązań⁴⁶. W badaniach prowadzonych w latach 1985-1990 w gospodarstwach Polski północno-wschodniej przeważająca większość dyrekcji stwierdzała, że samorząd pracowniczy utrudnia kierowanie przedsiębiorstwem. Przedmiotem zainteresowania członków samorządu były przeważnie sprawy socjalne pracowników, wysokość wynagrodzenia, które przedkładane było często ponad dobro całego przedsiębiorstwa⁴⁷. W sytuacji występowania tzw. „papierowego zysku” rada pracownicza wymuszała jego podział i przeznaczenie go na premie dla załogi. Przy braku płynności finansowej podział zysku, który faktycznie nie istniał, wymagał zaciągnięcia kredytów obrotowych. Jeśli dyrektor nie zgadzał się z decyzjami rady pracowniczej, to był odwoływany z zajmowanego stanowiska⁴⁸.

Sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie pogorszył rok 1990 i wprowadzenie programu stabilizacyjnego gospodarki. Wiele jednostek znalazło się wręcz w krytycznej sytuacji finansowej. Zdaniem T. Kęsy⁴⁹ była ona rezultatem zaistnienia dwojakiego rodzaju czynników:

- zewnętrznych, wynikających z przekształceń gospodarczych i politycznych kraju,
- wewnętrznych – subiektywnych i partykularnych racji, decyzji i działań dyrekcji i załóg PGR nakierowanych na osobiste interesy, sprzeczne z interesem przedsiębiorstwa.

W pierwszej grupie czynników zawierają się te, które w jednakowy sposób dotknęły wszystkie podmioty gospodarcze w rolnictwie. Są to między innymi: bariera popytowa na produkty żywnościowe i wynikający z niej problem zbytu produktów rolnych, niekorzystne relacje cen produktów rolnych i cen środków produkcji oraz wysoka stopa pro-

⁴⁶ W. Ziętara, *Polityka państwa w procesie przekształceń własnościowych rolnictwa i działań pozarolniczych*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały pokonferencyjne, Warszawa 1995, s. 15.

⁴⁷ M. Kozłowska, *Reformy i przemiany własnościowe w rolniczych przedsiębiorstwach państwowych (1981-1990)*, Wyd. ECU, Białystok 1994, s. 104.

⁴⁸ W. Ziętara, *Polityka państwa...*, op. cit., s. 15.

⁴⁹ T. Kęsy, *Prywatyzacja PGR: podstawowy problem rolnictwa makroregionu północnego*, IERiGŻ, Warszawa 1992, s. 28-31.

centowa kredytu refinansowego. Przedsiębiorstwa rolne funkcjonowały w oparciu o kredyty obrotowe, zaciągane na zakup środków produkcji i wypłatę wynagrodzeń. Wysokie oprocentowanie kredytów oraz brak dopływu gotówki uniemożliwiały ich spłatę. Zadłużenie przedsiębiorstw rosło w szybkim tempie.

Grupa czynników wewnętrznych kryzysu finansowego przedsiębiorstw rolnych po roku 1990 obejmuje indywidualne postawy dyrekcji i załóg PGR służące osiągnięciu własnych, partykularnych interesów, a nie interesu przedsiębiorstwa. Stąd też np. brak zainteresowania dyrekcji (potencjalnego kontrahenta na prywatyzowany w przyszłości majątek) wzrostem wartości majątku przedsiębiorstw, liczącej na jego wykupienie po niskiej cenie czy też maksymalizacja bieżących wypłat wynagrodzeń, z czym wiązała się często wyprzedaż produkcyjnych środków trwałych i stada podstawowego na bieżące potrzeby finansowe. Do grupy tych czynników można też zaliczyć brak zainteresowania załogi dalszym losem przedsiębiorstwa. W przypadku jego likwidacji, a więc i utraty miejsca pracy, wielu ludzi liczyło na otrzymanie zasiłku dla bezrobotnych (którego wysokość nieznacznie różniła się od otrzymywanego w PGR wynagrodzenia), dalsze korzystanie z mieszkań zakładowych i działki przyzagrodowej⁵⁰. Zdaniem pracowników przekształcenia własnościowe miały nie wpłynąć na ich sytuację materialną.

Obok przesłanek ekonomicznych decydujących o prywatyzacji rolnictwa państwowego w Polsce pojawiają się także przesłanki polityczne. Jak zauważa A. Woś: „dylemat Polski polega na tym, że państwowe gospodarstwa rolne zostały zakwestionowane przede wszystkim w sensie politycznym i wszystko, co się później działo, było skutkiem tej opcji politycznej”⁵¹. Przyjęta droga restrukturyzacji zakładała, że sprawą nadrzędną jest prywatyzacja majątku państwowego, a w jej wyniku osiągnięte zostaną także pozytywne wyniki ekonomiczne. Trudno jest inaczej skomentować fakt, że rozwiązania prawne w zakresie przekształceń własnościowych polskiego rolnictwa nie zostały poprzedzone analizą ekonomicznych i społecznych skutków możliwych wariantów transformacji. Nie określono także modelu przyszłego ustroju rolnego polskiego rolnictwa ani roli, jaką mają w nim pełnić w przyszłości gospodarstwa państwowe. W dokumencie „Szanse dla wsi i rolnictwa” opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 1992 roku określa się, że podstawą ustroju rolnego Polski będą gospodarstwa rodzinne. Proces przekształceń własnościowych dotychczasowych państwowych gospodarstw rolnych oraz gruntów PFZ będzie ukierunkowany na ewolucyjne odejście od modelu wielkoobszarowego. Założenia polityki rolnej zawarte w cytowanym dokumencie określały, że w okresie przejściowym stosowana będzie tymczasowa administracja gospodarstw Skarbu Państwa oraz średnioterminowa dzierżawa (na 10-15 lat), umożliwiająca stopniowe nabywanie ziemi przez rolników. Nie przewidywano natomiast administracyjnego ograniczania wielkości gospodarstw. O rodzinnym ich charakterze miała decydować struktura zatrudnienia, w której przeważać miała

⁵⁰ Takie postawy pracowników były widoczne w trakcie badań prowadzonych przez Autorkę w PGR Białostocczyzny i Suwalszczyzny w latach 1985-1990.

⁵¹ A. Woś, *Państwowa gospodarka w rolnictwie w okresie transformacji systemowej*, op. cit., s. 29.

praca właścicieli. W rejonach o dużym popycie na ziemię przetarg miał stanowić formę rozdysponowania ziemi, w innych oferowane mogły być korzystne warunki zakupu lub dzierżawy⁵². W zakresie gospodarki ziemią wytyczne polityki rolnej okazały się więc bardzo lakoniczne. Co więcej, pojawiły się one po wejściu w życie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a więc już po podjęciu decyzji co do metod przekształceń rolnictwa państwowego. Brak wcześniejszych założeń co do modelu polskiego rolnictwa zdaje się potwierdzać tezę o przewadze politycznych przesłanek prywatyzacji rolnictwa.

Zdaniem A. Wosia przesłanki polityczne przekształceń PGR spowodowały dewastację majątku nagromadzonego w jednostkach państwowych przez wiele lat. Powołany Autor uważa, że proces rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie należało rozłożyć na dwa etapy, a mianowicie:

1. etap komercjalizacji – poprzez prawne przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. W wyniku takiego przekształcenia nie uległaby zmianie struktura własności ani wielkość majątku. Nowy natomiast układ władzy i reguł działania wymusiłby przystosowanie jednostek do warunków rynkowych. W etapie komercjalizacji wyłonione zostałyby jednostki, które zdolne byłyby do samodzielnego rozwoju;
2. etap prywatyzacji – dotyczący szczególnie jednostek, które nie zdołałyby się utrzymać na rynku. Poddawane one byłyby stopniowo sanacji i restrukturyzacji. Szczególną rolę miałyby odegrać tu stopniowość procesu, która pozwoliłaby ograniczyć straty związane z przejmowaniem majątku⁵³.

H. Runowski i W. Ziętara do najważniejszych przesłanek przekształceń własnościowych w odniesieniu do rolnictwa państwowego, obok przesłanek prawnych i ekonomicznych (które powyżej zostały scharakteryzowane), zaliczają także przesłanki organizacyjne, zagrożenie korupcją oraz niekontrolowaną prywatyzację realizowaną przez naczelników gmin⁵⁴.

Przesłanki organizacyjne wiązały się ze stanem organizacyjnym przedsiębiorstw państwowych. Procesy nadmiernej koncentracji ziemi, jakie miały miejsce w PGR w latach 70-tych ubiegłego stulecia doprowadziły do tworzenia gospodarstw wielozakładowych, o powierzchni sięgającej kilkudziesięciu, a nawet i kilkuset tysięcy hektarów. Struktura organizacyjna takich jednostek stawała się bardzo złożoną, uniemożliwiała tzw. zarządzanie „z jednej ręki”⁵⁵. Ryzyko związane z niemożliwością przewidywania efektów produkcyjnych z powodu niezajomości wszystkich elementów produkcji w przypadku przedsiębiorstwa wielozakładowego jest znacznie większe niż w przedsiębiorstwie jednozakładowym. Zarządzający musi obserwować

⁵² *Szanse dla wsi i rolnictwa. Program polityki rolnej Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*, Warszawa 1992.

⁵³ A. Woś, *Państwowa gospodarka w rolnictwie w okresie transformacji systemowej*, op. cit., s. 30.

⁵⁴ H. Runowski, W. Ziętara, *Stan dotychczasowy i rekomendacje na przyszłość w procesie przekształceń własnościowych*, Maszynopis w Katedrze Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW, Warszawa 2002, s. 2-6.

⁵⁵ J. Gajewski, *Tropami absurdów ekonomicznych*, Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok 1990, s. 118.

i kontrolować wszystkie składniki oraz działalności występujące w gospodarstwie rolniczym w sposób jednakowo sprawny. Daje mu to pewność, że tylko wówczas będzie mógł uzyskać niezbędne informacje dla podejmowania decyzji i właściwie skontrolować racjonalność ich wykonania, celem osiągnięcia pożądaných efektów produkcyjnych i ekonomicznych.

Zagrożenie korupcją w działalności państwowych gospodarstw rolnych, zdaniem wspomnianych wyżej autorów, wiązało się z intensywnym rozwojem sektora handlu prywatnego. Zerwane zostały dotychczasowe powiązania handlowe tych 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 większa podatność na „oferty” prywatnego handlu.

Niekontrolowana prywatyzacja, która zaczęła się ujawniać już w roku 1990, polegała na przekazywaniu nieruchomości rolnych, na mocy decyzji organu założycielskiego, do Państwowego Funduszu Ziemi, który znajdował się w gestii naczelników gmin. Przedsiębiorstwo dokonywało przekazania ziemi oraz zabudowań, majątek obrotowy i ruchome mienie trwale były natomiast sprzedawane po korzystnych cenach. W ten sposób z przedsiębiorstwa państwowego pozostawał tylko sztyd i zobowiązania, nie było natomiast majątku. Jak zaznaczają H. Runowski i W. Ziętara, w niektórych regionach kraju zjawisko to miało charakter dość powszechny.

Niewątpliwie podstawowe znaczenie w procesie przekształceń miały przesłanki ekonomiczne, które przewijają się także w pozostałych, wyżej wspomnianych. Ze względów ekonomicznych sektor państwowy w dotychczasowej postaci w nowych realiach gospodarczych nie mógł funkcjonować. Niewątpliwie jednak przesłanki polityczne zadecydowały o tym, że przekształcenia w rolnictwie państwowym rozpoczęły się z dwuletnim opóźnieniem. W ciągu dwóch lat (1989-1991) w sektorze rolnictwa państwowego dokonało się ogromne spustoszenie jego majątku trwałego i obrotowego. Zarządzający gospodarstwami rolnymi, nie będąc świadomi przyszłych losów swoich gospodarstw, niejednokrotnie powstrzymywali się od działań inwestycyjno-modernizacyjnych. Wielu z nich w dekapitalizacji majątku trwałego upatrywało możliwość późniejszego jego nabycia praktycznie za bezcen. Można stwierdzić z całą odpowiedzialnością, że to właśnie względy polityczne (chęć szybkiej prywatyzacji państwowych jednostek, dla których nie mogło być miejsca w nowym systemie gospodarczym) zadecydowały o braku kompleksowości reform, uprzedniego ich przygotowania z uwzględnieniem konieczności ochrony majątku, a także ludzi tam zatrudnionych.

Przebieg i skuteczność prywatyzacji rolnictwa państwowego zależy od otoczenia instytucjonalnego, które towarzyszy przemianom. Określa ono warunki transformacji i czuwa nad jej przebiegiem.

Uzasadnionym wydaje się więc przegląd myśli ekonomicznej dotyczącej wpływu instytucji na rozwój gospodarki oraz ukazanie otoczenia instytucjonalnego prywatyzacji sektora PGR w Polsce.

ROZDZIAŁ 2

INSTYTUCJONALNE ASPEKTY PRYWATYZACJI ROLNICTWA

2.1. Istota instytucji i ładu instytucjonalnego

Według instytucjonalistów ekonomia nie może ograniczać swojego pola badawczego do zjawisk rynkowych i pomijać pozaekonomiczne ramy, w jakich podejmuje się decyzje gospodarcze. W analizie procesu gospodarowania niezbędna jest współpraca ekonomii z innymi naukami społecznymi, co pozwoli uzyskać odpowiedź nie tylko na pytanie, jak się zachowują ludzie w procesie produkcji i wymiany, ale także dlaczego tak się zachowują. Zdaniem instytucjonalistów ekonomia powinna badać instytucje społeczne, które mają istotne znaczenie dla zachowań ekonomicznych.

Ekonomia instytucjonalna ma obecnie wiele odmian, niektóre z nich zrodziły się jako próba podważenia podstawowych paradygmatów ekonomii neoklasycznej, inne zaś jako uzupełnienie ekonomii głównego nurtu o elementy instytucjonalne i nowe spojrzenie na procesy gospodarowania¹. Instytucjonalizm w różnych jego odmianach przypomina, że ekonomia jest nauką społeczną, a proces gospodarowania przebiega w otoczeniu społecznym. Efekty ekonomiczne tegoż procesu są silnie uwarunkowane przez instytucje, które są wytworami życia społecznego.

Kategoria instytucji tradycyjnie była w większym stopniu przedmiotem zainteresowań socjologów niż ekonomistów. Twórcy amerykańskiego instytucjonalizmu w ekonomii (T. Veblen, W. Mitchell, J. Commons), definiując instytucje, nawiązują do zbiorowej świadomości, która oddziałuje na zachowanie jednostek. Według Veblena „instytucje społeczne to w swojej istocie dominujące sposoby myślenia uwzględniające poszczególne warunki społeczne, poszczególne funkcje jednostki i społeczności. Zaś sposób życia, na który składają się działające w danym czasie instytucje, można z punktu widzenia psychologicznego scharakteryzować jako dominujące w danym czasie postawy duchowe lub dominującą koncepcję życia”². J. Commons definiuje instytucje jako społeczne ramy kontroli, wyzwalania oraz

¹ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1997, s. 5; M. Lisowska, *Dynamika ładu instytucjonalnego...*, op. cit., s. 10.

² M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, op. cit., s. 13 i nast.

ukierunkowania działań indywidualnych. Procesy wymiany odbywają się według określonych reguł prawnych lub utartych zwyczajów. Zarówno reguły prawne, jak i działania zwyczajowo przyjęte występują jako formy instytucji. W każdej dziedzinie życia, wchodząc w kontakt z innym człowiekiem, mamy do czynienia z instytucjami. Również inny przedstawiciel klasycznego instytucjonalizmu S.N. Eisenstadt, definiując instytucje, akcentuje ich aspekt socjologiczny. Według Eisenstadta „[...] po pierwsze, wzorce zachowań regulowanych przez instytucje dotyczą trwałych, podstawowych problemów każdego społeczeństwa. Po drugie, instytucje związane są z regulacją zachowań jednostek w społeczeństwie, w oparciu o określone, stabilne i uporządkowane wzorce. I po trzecie, wzorce te wywierają wyraźne, normatywne zasady i regulacje, to znaczy regulacje podtrzymywane przez normy i sankcje, które z kolei znajdują legitymizację w owych normach”³. Poglądy amerykańskich instytucjonalistów były pierwszą (nieudaną zresztą) próbą wprowadzenia problematyki instytucji do ekonomii i zarazem próbą podważenia i odrzucenia podstawowych paradygmatów ekonomii klasycznej i neoklasycznej, które interesował przede wszystkim mechanizm rynkowy. Znacznie bardziej skuteczną metodą wzbogacenia akademickiej ekonomii o aspekty instytucjonalne wykazała się nowa ekonomia instytucjonalna, która zaproponowała wzbogacenie ekonomii neoklasycznej o aspekty instytucjonalizmu. Ekonomiści nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej, zwanej też jako ekonomia praw własności i ekonomia kosztów transakcyjnych, (R. Coase, O. Williamson, D. North, S. Pejovich) przekonują, że instytucje mają w gospodarce olbrzymie znaczenie, ponieważ od nich zależy większość kosztów transakcyjnych. Z prac D. Northa wynika, że koszty te w krajach wysoko rozwiniętych mogą sięgać 50% produktu narodowego brutto.

Pojęcie instytucji w nowej ekonomii instytucjonalnej jest rozmaicie definiowane. Wspomniany D. North określa, że: „[...] Instytucje są regułami gry społecznej lub wyrażając to bardziej ściśle, są wytworzonymi przez ludzi normami, które kształtują interakcje międzyludzkie. W rezultacie określają one motywacje w relacjach międzyludzkich: politycznych, społecznych czy ekonomicznych”. Od instytucji zależy, w jaki sposób społeczeństwa ewoluują w czasie i w związku z tym są kluczem do zrozumienia procesów historycznych⁴. Instytucje, zdaniem Northa, zmniejszają niepewność działań ludzkich, tworząc ramy codziennego życia⁵. Obok instytucji D. North wyróżnia organizacje. Jego zdaniem instytucje tworzą zasady czy reguły gry, natomiast organizacje są graczami w ramach tych reguł. Zwraca przy tym uwagę na konieczność współdziałania między instytucjami i organizacjami. Inny wybitny przedstawiciel nowej ekonomii instytucjonalnej O. Williamson nie rozróżnia organizacji i instytucji, lecz traktuje je łącznie jako instytucje, czyli względnie trwałe formy regulujące zachowania ludzi.

S. Pejovich instytucje określa jako prawne, administracyjne i zwyczajowe regulacje powtarzających się ludzkich interakcji. Regulacje te (zarówno formalne, jak i nie-

³ Tamże, s. 15.

⁴ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, op. cit., s. 33.

⁵ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, s. 4.

formalne) narzucają społeczeństwu różne wiązki praw własności⁶. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej przez instytucje ekonomiczne rozumieją różne reguły kształtujące relacje międzyludzkie w procesie gospodarowania.

K. J. Arrow podkreśla znaczenie organizacji w warunkach nierynkowych. Określa je jako niezbędne do osiągania korzyści⁷ ze zbiorowego działania w sytuacjach, kiedy zawodzi system cen. Zwraca uwagę na różnorodność organizacji oraz ich wspólną cechę – potrzebę zbiorowego działania i alokację zasobów za pośrednictwem metod nierynkowych. Zasady etyki i moralności określa jako instytucje niewidzialne, lecz równie ważne jak organizacje mające określone ramy prawne. Organizacje mają eliminować niepewność, przez którą K. Arrow uważa stan, kiedy nie mamy pełnego opisu świata, który uważalibyśmy za całkowicie prawdziwy. Niepewność może dotyczyć warunków produkcji, gustów czy czegokolwiek innego. Zasadniczym źródłem niepewności jest nierówność informacji posiadanych przez strony zawierające kontrakt⁸.

Instytucje, w opinii wielu autorów, nie mają charakteru rzeczowego. Ich cechą jest myślowy, abstrakcyjny charakter. A. Kozuch definiuje instytucję jako zestaw wzajemnie ze sobą powiązanych następujących elementów⁹:

- określone czynności lub działania podejmowane przez zbiorowość ludzi,
- zasady lub reguły postępowania nadające tym działaniom ustaloną kolejność, stabilność i przewidywalność,
- społeczne postrzeganie i pojmowanie tych działań i zachowań.

W pracach przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej często można spotkać podział instytucji na struktury instytucjonalne i otoczenie instytucjonalne¹⁰. Struktury instytucjonalne tworzone są przez różne normy, które wpływają na zachowanie ludzi jako podmiotów gospodarczych. Otoczenie instytucjonalne stanowi ramy dla powstawania i funkcjonowania struktur instytucjonalnych. Otoczenie instytucjonalne składa się z różnorodnych norm (reguł), które wyznaczają jednostkom zasady postępowania w interakcjach społecznych. Instytucje składające się na otoczenie instytucjonalne są często klasyfikowane na formalne i nieformalne. Instytucje formalne (reguły gry – *the rules of the game*)¹¹ można rozumieć jako tworzone świadomie i celowo, a ich twórcą jest rozmaicie rozumiana władza polityczna. Instytucje nieformalne powstają spontanicznie, w sposób ewolucyjny. D.C. North podkreśla, że reguły formalne mogą zmieniać się bardzo szybko wskutek np. politycznych czy sądowych decyzji, natomiast reguły nieformalne, ucieleśnione w zwyczajach i kształtowane przez tradycję są trudno podatne na zmiany¹². Podkreślenia wymaga fakt, że efektyw-

⁶ *The Economics of Property Rights, Volume I...*, op. cit., p. XV.

⁷ K. J. Arrow, *Granice organizacji*, Tł. A. Ehrlich, PWN, Warszawa 1985, s. 25.

⁸ Na rolę informacji i komunikacji między stronami kontraktu zwraca też uwagę U. Pagano, *V-ebn, New Institutionalism and the Diversity of Economic Institutions*, CASE-CEU Working Papers Series, 16, Warsaw, December 1998, p. 9.

⁹ A. Kozuch, *Zmiany instytucjonalne w polskim rolnictwie*, [w:] A. Kozuch, B. Kozuch, B. Kutkowska, *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000, s. 61 i dalsze.

¹⁰ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 33.

¹¹ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, op. cit., 1990, s. 4.

¹² Tamże, s. 6.

ność funkcjonowania danego systemu zależy od współdziałania reguł formalnych z mechanizmami nieformalnymi. Konflikt pomiędzy instytucjami formalnymi, jakimi są np. normy prawne a nieformalnymi (zwyczaje, tradycja, normy moralne przyjęte w danej społeczności) prowadzi do nierównowagi instytucjonalnej i spadku efektywności funkcjonowania całego systemu ekonomicznego.

Taki podział instytucji uwzględnia również definicja proponowana przez K. Meredyka¹³. Píše on, że instytucje to względnie trwałe społeczne więzi; sformalizowane, jak wszelkiego rodzaju organizacje lub nieformalne, jak normy społeczne, postawy, obyczaje, tradycje, stan świadomości, idee.

Wszelkie działania ludzkie mają zatem instytucjonalne uwarunkowania. Do ważniejszych z nich, w których przejawia się istota instytucji należy zaliczyć¹⁴:

- regulowanie przez instytucje danego społeczeństwa większości działań ludzkich, przy czym zachowania człowieka podlegają tej regulacji przez instytucje działające w mikroskali, np. rodzina, tradycja lokalna, a także w makroskali: np. prawo gospodarcze, organizacja rynku kapitałowego,
- wyznaczanie przez instytucje ram działań ludzkich zarówno szans, jak i ograniczeń, które przejawiają się określeniami: musisz, powinienes, możesz, nie możesz itp.,
- tworzenie przez instytucje przestrzeni, w której ludzie starają się realizować swoje cele; działając w ramach instytucji ludzie próbują nimi manipulować, co znaczy, że instytucje nie determinują zachowań ludzi w sposób jednoznaczny i całkowicie z góry określony,
- zdolność instytucji do nadawania szczególnego sensu i ciągłości działaniom ludzkim oraz przewidywalność zachowań,
- znaczenie instytucji dla przebiegu zjawisk ekonomicznych, zwłaszcza racjonalizacji działania; z instytucjami wiążą się pojęcia kontroli i regulacji.

Większość instytucji tworzy się w sposób ewolucyjny i spontaniczny, część z nich jednak powstaje jako przejaw aktywnej roli państwa. M. Iwanek i J. Wilkin jako najważniejsze instytucje funkcjonujące w gospodarce i społeczeństwie przedstawiają normy, rynki i organizacje (tab. 2.1).

Instytucje przejawiają się więc w bardzo różnorodnych formach, są trudne do precyzyjnego zdefiniowania i nie poddają się kwantyfikacji. Nie sposób jednak nie dostrzec ich znaczenia w przebiegu zjawisk ekonomicznych. Ich rola sprowadza się przede wszystkim do zmniejszenia kosztów transakcyjnych i ogólnej racjonalizacji gospodarowania. Ta pozytywna rola instytucji przejawia się przede wszystkim w warunkach istnienia ładu instytucjonalnego. M. Lisowska ład instytucjonalny rozumie jako wewnętrzną spójność systemu instytucji zarówno w ramach instytucji ogólnych, jak też między instytucjami ogólnymi a konkretnymi podmiotami gospodarczymi¹⁵. Istnienie ładu instytucjonalnego jest warunkiem niezakłóconego biegu procesów gospodarczych, zachęca do innowacji i rozwoju. L. Balcerowicz w książce

¹³ K. Meredyk, *Instytucjonalne aspekty rozwoju gospodarczego*, [w:] *Teoria Ekonomii*, Tom II, *Makroekonomia*, K. Meredyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 316.

¹⁴ A. Kozuch, *Zmiany instytucjonalne w polskim rolnictwie...*, op. cit., s. 61.

¹⁵ M. Lisowska, *Dynamika ładu instytucjonalnego*, [w:] *Elementy ładu rozwojowego*, op. cit., s. 9.

„Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej” pisze, że „System instytucjonalny gospodarki w szerokim ujęciu obejmuje wszelkie zespoły norm społecznych, wraz z ewentualnymi wewnętrznymi, stanowiącymi ich oparcie, istotnie wpływając na działalność gospodarczą”¹⁶.

Tabela 2.1

Najważniejsze instytucje gospodarcze i społeczne

Rodzaj instytucji	Przykłady instytucji
Normy	Religia, tradycje, zwyczaje, przyjęte wzory zachowań, normy etyczne i moralne, prawo, uprawnienia własnościowe
Rynki	Rynki towarów, usług, pracy, kapitału (rynki rozumiane są tu jako mechanizmy regulacji i koordynacji zachowań podmiotów gospodarczych)
Organizacje	Rodzina, przedsiębiorstwo, partia polityczna, agendy rządowe, związki zawodowe, szkoła, samorząd lokalny

Źródło: M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 21.

System instytucjonalny dotyczyć może więc zarówno społeczeństw współczesnych, w których wszelka działalność przebiega w ramach określonych norm prawnych, jak i tzw. społeczeństw tradycyjnych, gdzie dominują zwyczaje i określone normy wewnętrzne. Prof. Balcerowicz dokonuje podziału na instytucje ogólne, nazywane przez niego porządkiem prawnym lub ładem instytucjonalnym gospodarki oraz na tzw. instytucje konkretne, stanowiące system podmiotowy gospodarki (jak np. przedsiębiorstwa, aparat gospodarczy państwa, związki zawodowe itp.).

Instytucje ogólne zawarte są w ogólnokrajowych normach prawnych, określających np. dopuszczalne formy własności środków produkcji i związane z tym typy przedsiębiorstw, typy legalnych umów, prawa i obowiązki pracodawców i pracowników itp. L. Balcerowicz podkreśla, iż do instytucji ogólnych zaliczyć należy wszelkie istotne dla działań gospodarczych zespoły norm prawnych. Te, które stanowią jedynie puste zapisy prawne, bez możliwości ich egzekwowania, jak również fikcyjne uprawnienia nie tworzą ładu instytucjonalnego gospodarki. Zdaniem cytowanego Autora do ładu instytucjonalnego danego kraju należy natomiast włączyć egzekwowane, chociaż w ogóle niesformalizowane, prawo zwyczajowe, które można określić przez obserwację praktyki danego kraju. Ład instytucjonalny (instytucje ogólne) i system podmiotowy gospodarki (instytucje konkretne) tworzą system instytucjonalny gospodarki. Ten zaś wzbogacony o mechanizm makroregulacji staje się systemem instytucjonalno-regulacyjnym gospodarki.

Przez mechanizm makroregulacji L. Balcerowicz rozumie typ trwale występującego zbiorowego działania regulacyjnego (złożonego z indywidualnych działań regulacyjnych wielu osób), który wykazuje pewne charakterystyczne prawidłowości

¹⁶ L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Monografie i opracowania, z. 281, SGH, Warszawa 1993, s. 18.

i pełni określoną funkcję lub funkcje nie tylko w obrębie pojedynczej organizacji, ale w skali całej gospodarki danego kraju¹⁷.

Indywidualne działania regulacyjne traktowane są jako szczególny typ działań informacyjno-decyzyjnych. Jego specyfiką jest wpływ na inne działania za pomocą jednego z trzech rodzajów informacji¹⁸:

- postulatycznej (wyrażana poprzez akt woli, pragnienie, życzenie – ma formę planów, nakazów, ostrzeżeń, ofert, umów itp.),
- sprawozdawczej – informacja oddaje nastawienie odbiorców, sprawozdania jednostek kontroli i statystyki,
- prognostycznej – występującej w postaci kalkulacji przyszłych kosztów, przewidywań warunków i wyników określonego działania.

Tak pojęty mechanizm makroregulacji w gospodarce każdego kraju spełnia trzy zasadnicze funkcje:

1. pobudzającą (motywowującą) do rozszerzania wariantów działań ludzkich;
2. koordynującą popyt z podażą na produkty, usługi i czynniki wytwórcze;
3. selekcyjną (selekcja organizacji wyrażająca się w rozwoju jednych, zaniku bądź przekształcaniu innych oraz selekcja osób polegająca na dobieraniu ludzi do różnych pozycji instytucjonalnych).

Prof. Balcerowicz zwraca uwagę na wielofunkcyjność mechanizmów makroregulacji. Opierając się na tym założeniu można stwierdzić, że także rynek ziemi rolnej, który rozwinął się dzięki przekształceniom rolnictwa państwowego pełni równocześnie wymienione funkcje. Oddziałuje motywacyjnie na producentów rolnych, którzy podejmują decyzje o powiększaniu gospodarstwa rolnego lub zmianie struktury produkcji, dokonuje selekcji zarówno producentów, jak i ram organizacyjnych nie odpowiadających w danym czasie przyjętym regułom działania. W odniesieniu do ziemi rolnej wydaje się, że najbardziej ograniczony zasięg ma funkcja koordynacji podaży i popytu. Nieruchomość powierzchni ziemi powoduje, że podaż użytków rolnych ma charakter stały i niezależny od rozmiarów zapotrzebowania na nią. Działa tu jednak także mechanizm cenowy, który ma cechy koordynujące popyt w stosunku do podaży ziemi.

W niniejszej pracy nie przeprowadza się podziału na instytucje i organizacje, traktując je łącznie jako instytucje. Jest to podejście właściwe wspomnianym wcześniej poglądom O. Williamsona. Analiza wpływu tak pojmowanych instytucji na przebieg i skutki prywatyzacji PGR będzie obejmowała trzy zasadnicze grupy uwarunkowań instytucjonalnych: prawno-organizacyjne, polityczne i makroregulacji. Ich szerszą charakterystykę zawiera punkt 2.4 niniejszego rozdziału.

2.2. Wpływ instytucji na rozwój gospodarki

Główna rola instytucji – zdaniem D.C. Northa – sprowadza się do zmniejszenia niepewności, poprzez tworzenie stałych (choć niekoniecznie skutecznych) ram

¹⁷ Tamże, s. 26.

¹⁸ Tamże.

regulujących ludzkie działania¹⁹. Ramy te ulegają nieustannym zmianom, co w żaden sposób nie wpływa na stabilność instytucji, prowadzi natomiast do minimalizowania kosztów transakcyjnych, a poprzez to sprzyja ogólnej racjonalizacji gospodarowania. Stabilność jest jedną z najistotniejszych cech instytucji, a zarazem koniecznym warunkiem prowadzenia złożonych ludzkich współdziałań²⁰.

Koszty transakcyjne wiążą się nierozdzielnie z pojęciem transakcji, któremu wiele miejsca poświęcają przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej.

Według O. Williamsona transakcja ma miejsce, gdy dobro lub usługa przechodzi przez technicznie określoną granicę, zatem kończy się jedna sfera działalności, a zaczyna druga. Transakcje nie ograniczają się zatem jedynie do wymiany rynkowej, ale zachodzą także wewnątrz organizacji, gdzie dobra i usługi przechodzą przez takie właśnie techniczne granice²¹. Równoległe do pojęcia transakcji używane jest w nowej ekonomii instytucjonalnej pojęcie kontraktu. Często oba te pojęcia traktowane są jako synonimy, chociaż podkreśla się, że kontrakt jest transakcją o wyraźnie zarysowanej strukturze, nie musi mieć postaci formalnej, często dotyczy transakcji realizowanych w przyszłości.

Koszty transakcji definiowane są jako koszty zawarcia i wykonania kontraktu. Kenneth Arrow zdefiniował koszty transakcyjne jako „koszty funkcjonowania systemu gospodarczego”²². Koszty takie różnią się od kosztów produkcji w rozumieniu analizy neoklasycznej. Arrow porównuje koszty transakcyjne do oporu tarcia w systemach mechanicznych. Rozwijając ten wątek O. Williamson stwierdza, iż w systemach mechanicznych ważne jest, czy koła zębate dobrze się ząbują, czy są dobrze nasmarowane, czy nie ma zbędnych poślizgów i innych powodów strat mocy pracującego urządzenia. Podobnie w systemach ekonomicznych odpowiednikiem tarcia są koszty transakcji. Istotnym jest, czy strony transakcji współpracują ze sobą w sposób bezkonfliktowy czy też dochodzi między nimi do opóźnień, a nawet zerwania współpracy.

W ekonomii kosztów transakcyjnych wymienia się następujące rodzaje kosztów:

1. koszty poszukiwania informacji o cenach i właściwościach towarów (włączając pracę jako towar); a także poszukiwania informacji o potencjalnych nabywcach i sprzedawcach i ich cechach,
2. koszty negocjacji z nabywcami względnie sprzedawcami,
3. koszty sporządzenia kontraktu,
4. koszty monitorowania drugiej strony kontraktu dla sprawdzenia, czy realizuje ona warunki kontraktu,
5. koszty egzekwowania kontraktu i ściągania odszkodowań, gdy druga strona nie dotrzymała swoich zobowiązań,

¹⁹ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, op. cit., s. 6.

²⁰ Por. D. Milczarek, *Privatisation as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland*, Shaker erlag, Aachen 2002, s. 26-27.

²¹ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 36.

²² O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Przekład J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 32.

6. koszty ochrony praw własności przed osobami trzecimi²³.

Ekonomia kosztów transakcyjnych traktuje problem organizacji gospodarczej jako problem zawierania i realizacji kontraktów. Konkretnie zadanie do wykonania można wykonać na kilka różnych sposobów, z którymi wiążą się określone (także zróżnicowane) koszty. Spośród wyżej wymienionych trzy pierwsze grupy można określić jako koszty *ex ante*, są to koszty projektowania, negocjowania i zabezpieczenia umowy. Trzy kolejne grupy kosztów są to koszty *ex post*, występujące w trakcie realizacji kontraktu, a także po jego zakończeniu.

Zwracając uwagę na problem przygotowania kontraktu, a więc koszty *ex ante*, nowa ekonomia instytucjonalna zauważa, że kontrakty mogą być w miarę pełne, czyli mogą uwzględniać różne możliwe ewentualności i przewidywać różne warianty postępowania w każdej sytuacji albo też kontrakty mogą być bardzo ogólne, pozostawiając stronom możliwość i obowiązek znalezienia rozwiązań, w przypadku zaistnienia sytuacji nieprzewidzianych w kontrakcie. Koszty *ex ante* i *ex post* kontraktu są współzależne, co oznacza, że należy je analizować jednocześnie, a nie kolejno. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że oba rodzaje kosztów trudno jest skwantyfikować. Ekonomia kosztów transakcyjnych nie zajmuje się jednak sposobami badania absolutnego poziomu kosztów transakcji. Ich ocena polega na tym, że jeden sposób kontraktowania porównuje się z innym. Istotne znaczenie ma więc różnica w kosztach transakcyjnych, a nie ich poziom absolutny²⁴.

Z różnych instytucji ekonomicznych, jakie mogą istnieć w danej gospodarce, większe szanse przetrwania mają te, które zapewniają niższe koszty transakcji. Na ich wysokość ma natomiast niekwestionowany wpływ szybkość adaptacji do zmieniających się warunków miejsca i czasu. Szczególnego znaczenia nabiera więc także kooperacja między uczestnikami transakcji.

R. Coase, przedstawiając znaczenie instytucji w systemie gospodarczym, nawiązuje do prac A. Smitha charakteryzujących znaczenie podziału pracy²⁵. Jeśli przyjąć, że produktywność systemu ekonomicznego zależy od specjalizacji (tym mianem można określić podział pracy), to należy podkreślić, iż jest ona możliwa tylko wtedy, gdy istnieje wymiana. Im niższe będą koszty wymiany (koszty transakcyjne), tym większa będzie specjalizacja i wyższa produktywność systemu ekonomicznego. Koszty wymiany są natomiast uzależnione od uwarunkowań instytucjonalnych występujących w danym państwie (systemu politycznego, systemu prawa, systemu kultury itp.).

Można więc za K. Meredykiem określić, że:

- Instytucje stanowią regulatory życia społecznego (ograniczają liczbę potencjalnych konfliktów);
- Instytucje określają poziom innowacyjności technicznej, technologicznej, organizacyjnej oraz produktowej;

²³ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 39.

²⁴ O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu...*, op. cit., s. 35.

²⁵ R. Coase, *Nowa ekonomia instytucjonalna*, „Gospodarka Narodowa”, 1999, nr 3, s. 102.

- Instytucje decydują o poziomie przedsiębiorczości, stanowiącej z jednej strony wyraz a z drugiej bezpośredni czynnik rozwoju na poziomie mikro-ekonomicznym;
- Instytucje określają poziom i intensywność dyfuzji postępu technicznego (w tym sprawność importu postępu technicznego z zagranicy);
- Instytucje bezpośrednio oddziałują na wydajność pracy (racjonalizacja społecznych postaw, wyższa intensywność pracy, wyższy poziom oszczędności)²⁶.

Wśród czynników wzrostu gospodarczego tradycyjnie wyodrębnia się czynniki bezpośrednie, związane z istnieniem kapitału ludzkiego (ilość i wydajność pracy) oraz czynniki pośrednie nawiązujące do kapitału pieniężno-rzeczowego (produktywność kapitału, ogólne rozmiary kapitału pieniężno-rzeczowego). Ekonomisci coraz częściej zwracają jednak uwagę także na czynniki instytucjonalne, które oddziałują zarówno na rozmiary i jakość kapitału ludzkiego i rzeczowego (tab. 2.2).

Tabela 2.2.

Ekonomiczne i pozaeconomiczne czynniki rozwoju gospodarczego

EFEKTYWNOŚĆ I KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI	
↑	↑
CZYNNIKI BEZPOŚREDNIE	CZYNNIKI POŚREDNIE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ilość pracy 2. Wydajność pracy 3. Innowacyjność pracy 4. Wykorzystanie czasu pracy (intensywność pracy) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kwalifikacje ogólne 2. Kwalifikacje zawodowe 3. Organizacja gospodarki 4. Uzbrojenie pracy 5. Struktura kapitału i technologia 6. Ogólny zasób kapitału 7. Produktywność kapitału 8. Zasoby naturalne
↑	↑
UKŁAD INSTYTUCJONALNY	
<ol style="list-style-type: none"> 1. System wartości i świadomość społeczna (system ideologiczny) 2. Stosunek do pracy 3. Ustrój społeczny i polityczny (struktura własności) 4. Sprawność oświaty i kultury 5. Polityka gospodarcza 6. Przedsiębiorczość 7. Organizacja otoczenia gospodarczego 	

Źródło: K. Meredyk, *Instytucjonalne aspekty rozwoju gospodarczego...*, op. cit., s. 319.

Jak podkreśla K. Meredyk: „[...] tam, gdzie wartość zgromadzonego kapitału jest względnie duża, a jednocześnie dystans rozwojowy w stosunku do czołówki światowej pozostaje znaczny, główną przeszkodą na drodze do dalszej ekspansji

²⁶ K. Meredyk, *Instytucjonalne aspekty rozwoju gospodarczego*, [w:] *Teoria ekonomii...*, op. cit., s. 317.

jest istniejący układ czynników instytucjonalnych: organizacji publicznych, państwa i polityki gospodarczej, norm postępowania, postaw, idei, obyczajów, świadomości społecznej”²⁷.

2.3. Zmiany instytucjonalne i ich społeczno-gospodarcze znaczenie

Od jakości rozwiązań instytucjonalnych, a zwłaszcza od odpowiedniego sformułowania praw własności, zależy sukces lub niepowodzenie gospodarek narodowych w rozwoju gospodarczym²⁸. Doskonalenie rozwiązań instytucjonalnych następuje natomiast poprzez zmiany instytucjonalne, które najczęściej mają charakter ewolucyjny.

North zwraca wprawdzie uwagę na stabilność instytucji, określając ją jako warunek konieczny złożonego, ludzkiego współdziałania, lecz niewystarczający warunek oczekiwanej efektywności tych działań²⁹. Dokonujące się zmiany cen (czynników produkcji, kosztów informacji) oraz zmiany preferencji nabywców dóbr i usług to dwa zasadnicze źródła zmian instytucjonalnych. O ile zmiany cen wpływające na poziom kosztów wytwarzania są czynnikiem poznanym przez ekonomistów, to zmiany preferencji i gustów są obszarem nie do końca jeszcze zbadanym.

Proces instytucjonalnej zmiany prowadzi do zmiany zarówno formalnych, jak i nieformalnych reguł działania. Reguły formalne (np. normy prawne) mogą być zmienione stosunkowo szybko, reguły nieformalne (zwyczaj, tradycja) charakteryzują się stopniowym zastępowaniem przez inne. Często to właśnie nieformalne przymusy wymuszają zmiany w regułach prawnych. Przykładem potwierdzającym powyższą zależność, związanym z tematyką niniejszej pracy jest zmiana unormowań prawnych dotyczących funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa od lipca 2003 roku.

Przywiązanie Polaków do ziemi, traktowanie jej przede wszystkim w kategoriach narodowościowych, a nie ekonomicznych, spowodowało konieczność stworzenia uregulowań prawnych, które po integracji z UE zabezpieczyłyby ziemię rolniczą przed jej wykupem przez obcokrajowców. Wyrazem tych zmian stała się ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 roku wprowadzająca nowe zasady funkcjonowania agencji rządowej zajmującej się do tej pory przekształceniami rolnictwa państwowego. Zgodnie z nową ustawą Agencja Nieruchomości Rolnych stała się instytucją wywierającą decydujący wpływ na rynek ziemi rolniczej w Polsce³⁰.

Wyodrębnić można wiele czynników wywołujących zmiany instytucjonalne. Najczęściej wymienianymi są – ogólnie mówiąc – przemiany techniczne, związane ze zróżnicowaną i zmieniającą się dostępnością czynników produkcji, i zmianą proporcji wykorzystania tych czynników w produkcji. Dostępność czynników produkcji odzwierciedlona jest w ich cenie, która z kolei wpływa na poziom kosztów transakcji.

²⁷ Tamże, s. 321.

²⁸ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 11.

²⁹ D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, op. cit., s. 83-84.

³⁰ Więcej na ten temat w ostatnim rozdziale niniejszej pracy.

Innym ważnym czynnikiem zmian instytucjonalnych jest kontakt z innymi kulturami (społecznościami, cywilizacjami). Wymiana wzorców działania możliwa jest w sytuacji kontaktu pokojowego, jak również i działań wojennych. Sprzyjają jej także „katastrofy ekologiczne” i inne gwałtowne zmiany w środowisku człowieka³¹.

W odniesieniu do sfery instytucji można mówić także o innowacjach instytucyjnych. W rolnictwie za takowe uważa się np. nowe formy dzierżawy ziemi, nowe formy zawierania kontraktów, a także nowe systemy doradztwa rolniczego³². Zmiany instytucjonalne w rolnictwie wiążą się przede wszystkim ze zmianami w rozporządzalnych czynnikach produkcji (głównie ziemi rolniczej, której zasoby ulegają corocznie zmniejszeniu wskutek procesów urbanizacyjnych), a także z postępowaniem technicznym.

W Polsce od początku lat 90-tych dokonują się przyspieszone zmiany instytucjonalne. Przyjmując, że system ekonomiczny i społeczny to układ wzajemnie ze sobą powiązanych instytucji, stwierdzić można, iż transformacja systemowa polega przede wszystkim na zmianach instytucjonalnych.

W. Morawski zmianę systemową definiuje jako: „[...] proces tworzenia się i krystalizowania nowych reguł w trzech sferach: polityce, gospodarce i społeczeństwie”³³. Zmiana systemowa obejmuje zatem instytucjonalizację polityczną (dążenie do liberalnej demokracji), instytucjonalizację rynkową (budowę gospodarki prywatno-rynkowej) oraz instytucjonalizację społeczno-kulturową (budowę społeczeństwa obywatelskiego). Szczególnie ważne jest podkreślenie zależności pomiędzy poszczególnymi systemami: politycznym, ekonomicznym i społeczno-kulturowym. Najnowsza historia gospodarcza dowodzi, iż cechą charakterystyczną minionego systemu ekonomiczno-społecznego był prymat ideologii i polityki nad ekonomią. Zmiana systemowa w Polsce uległa przyspieszeniu w 1989 roku, kiedy nastąpiła zmiana systemu politycznego (dotychczasowy zaczął ulegać przeobrażeniom, wprawdzie bardzo powolnym, już w 1980 roku).

Proces zmian w polskim rolnictwie po roku 1989 rozpatrywać należy jako element składowy zmian instytucjonalnych w całej gospodarce. Instytucje formalne – reguły gry – zostały zmienione w wyniku transformacji ustrojowej, co spowodowało także zmianę reguł gry w rolnictwie. Zmieniono wiele ustaw szczegółowych regulujących gospodarkę gruntami (możliwość oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw), system wsparcia rolnictwa oraz wprowadzono mechanizmy liberalizujące rynek produktów rolniczych. Szczególną rolę w zmianach instytucjonalnych w rolnictwie odegrały przekształcenia własnościowe w sektorze rolnictwa państwowego.

W pierwszych latach transformacji mamy jednak do czynienia z głębokim kryzysem w rolnictwie, który zaczął być przełamywany dopiero w 1992 roku w związku między innymi z wprowadzeniem mechanizmów wsparcia dochodów rolników, np. poprzez programy oddłużania gospodarstw rolniczych. Okazuje się zatem, że nie

³¹ D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, op. cit., s. 89.

³² M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 22.

³³ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 12.

każdą zmianą instytucjonalną jest korzystna. J. Kochanowicz podkreśla, że zmiana instytucjonalna jest korzystna wtedy, gdy indywidualne i społeczne stopy zwrotu nakładów zbliżają się do siebie³⁴. Dopiero wówczas, działania poszczególnych uczestników procesów gospodarczych (motywowane własnym interesem) przyczynią się do wzrostu ogólnego dobrobytu. Sprawowanie kontroli nad procesem zmian jest jednak ograniczone. Państwo może oddziaływać na zmiany tylko instytucji formalnych, podczas gdy często ważniejsze w życiu społecznym instytucje nieformalne (przyzwyczajenia, tradycja) nie poddają się zaplanowanym ogólnie zmianom. W przypadku sprzeczności między instytucjami formalnymi i nieformalnymi jest wysoce prawdopodobnym, że te ostatnie okażą się silniejsze od reguł formalnych. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w odniesieniu do metod i skutków ograniczania bezrobocia popegeerowskiego³⁵. Podejmowane działania zmierzające w kierunku aktywizacji bezrobotnych byłych pracowników PGR (jako przykład reguł formalnych) nie przynoszą oczekiwanych skutków, w zetknięciu się z silną sferą reguł nieformalnych (stan inercji, biernego oczekiwania na pomoc, przeświadczenia o krzywdzie, jaką wyrządziła prywatyzacja).

2.4. Instytucjonalne ramy przekształceń państwowych gospodarstw rolnych w Polsce

Problem przeobrażeń rolnictwa państwowego nierozzerwalnie wiąże się z problematyką rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z najbardziej dotkliwych skutków prywatyzacji rolnictwa państwowego okazał się być wzrost bezrobocia, co znacznie pogłębiło trudności rozwojowe szczególnie tych regionów, gdzie przed 1990 rokiem dominował rolniczy sektor państwowy.

Bezrobocie i ubożenie społeczeństwa wiejskiego jest nie tylko skutkiem prywatyzacji PGR, ale także czynnikiem ograniczającym dalsze przemiany. Sprawnie działające (i co nie mniej ważne – współpracujące ze sobą) instytucje mogą okazać się w takich uwarunkowaniach niezwykle istotne w rozwiązywaniu problemów obszarów wiejskich. Znacząca rola w tym względzie przypadała do lipca 2003 roku Agencji WRSP, odpowiedzialnej głównie za prywatyzację majątku państwowego w rolnictwie. Istota tej instytucji w tej części pracy zostanie przedstawiona na tle innych funkcjonujących w tym czasie w otoczeniu polskiego rolnictwa. Problem prywatyzacji PGR nierozzerwalnie wiąże się nie tylko z samym rolnictwem, lecz także z całym obszarem wiejskim.

Według stosowanej w Polsce klasyfikacji (według Głównego Urzędu Statystycznego), obszar wiejski to terytorium pozostające poza granicami administracyjnymi miast³⁶. W Unii Europejskiej i w OECD o zaliczeniu danego obszaru do wiejskiego

³⁴ J. Kochanowicz, *Dwoista konsolidacja. Transformacja ekonomiczna i zmiana instytucjonalna*, „Ekonomista”, 2000, nr 3.

³⁵ Więcej na ten temat w piątym rozdziale niniejszej pracy.

³⁶ *Podstawa strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, J. Wilkin (red.), Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2003, s. 23.

decyduje gęstość zaludnienia³⁷. Biorąc pod uwagę klasyfikację obowiązującą w Polsce określić można, iż prawie 98% powierzchni kraju stanowią obszary wiejskie, które zamieszkuje przeszło 37% ludności. Na ogólną liczbę 2489 gmin, 1595 to gminy wiejskie, a 576 to gminy miejsko-wiejskie. Obszary wiejskie w Polsce są silnie zróżnicowane, co wynika głównie z uwarunkowań historycznych (okres rozbiorów), ale ma też swoje źródło w uwarunkowaniach naturalnych (jakość gleb, występowanie surowców naturalnych, długość okresu wegetacji). Zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest niewątpliwie pochodną istniejącej na tych obszarach infrastruktury, sieci osadniczej czy też struktury demograficznej ludności. Według klasyfikacji zaproponowanej przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, około 17% ogółu gmin wiejskich stanowią obszary kumulacji barier rozwojowych, a więc takich, w których występuje naraz wiele aspektów związanych z niekorzystną strukturą demograficzną, niedorozwojem infrastruktury czy też określoną siecią osadniczą. Zdecydowana większość tych obszarów znajduje się w środkowej i wschodniej części Polski: na obszarze dawnego Centralnego Okręgu Przemysłowego oraz na terenach położonych peryferyjnie w stosunku do dużych miast. Są to obszary zazwyczaj monofunkcyjne o dominującej funkcji gospodarczej jaką jest działalność rolnicza. Charakteryzuje je wysoki poziom bezrobocia zarówno rejestrowanego, jak i utajonego, czego konsekwencją jest niekorzystna sytuacja dochodowa i niski poziom życia mieszkańców.

Gminy o najkorzystniejszej strukturze społeczno-ekonomicznej położone są wokół dużych ośrodków miejskich oraz w Wielkopolsce. Cechuje je silny rozwój funkcji pozarolniczych, których rozwój umożliwia sąsiedztwo miast, a w odniesieniu do produkcji rolniczej – istnienie wysokotowarowych, wyspecjalizowanych i silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych.

Istotną funkcją obszarów wiejskich w Polsce pozostaje nadal rolnictwo. Także i w tym zakresie występuje na terenie kraju znaczne zróżnicowanie. Decydująca o skali produkcji w rolnictwie struktura obszarowa najkorzystniej przedstawia się w województwie zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim. Średnia powierzchnia gospodarstwa według danych Powszechnego Spisu Rolnego w 2002 roku w województwie zachodniopomorskim wynosi 16,22 ha, w warmińsko-mazurskim – 17,07 ha³⁸. Na przeciwległym biegunie są rejony o rozdrobnionej strukturze obszarowej. Najmniejsze gospodarstwa rolne występują w województwie małopolskim (3,2 ha), podkarpackim (3,46 ha) i śląskim (3,93 ha).

Obszary o rozdrobnionej strukturze gospodarstw charakteryzują się wyższym przeludnieniem agrarnym i co się z nim wiąże niższą produktywnością pracy.

Problemy rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich można ująć w dwie zasadnicze grupy: te związane z rolnictwem oraz te dotyczące wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich. Specyfiką polskich obszarów wiejskich jest to, że

³⁷ Wg kryterium gęstości zaludnienia w Polsce na obszarach wiejskich mieszka 32,8% ludności i zajmują one 83% powierzchni kraju.

³⁸ Dotyczy gospodarstw indywidualnych o powierzchni ponad 1 ha.

to głównie sytuacja w rolnictwie rzutuje na sytuację ludności wiejskiej. Główne problemy związane z rolnictwem polskim dotyczą natomiast:

- niskiej opłacalności produkcji rolnej,
- trudności ze zbytem płodów rolnych, braku środków na inwestycje i modernizację gospodarstw,
- niekorzystnej struktury agrarnej,
- słabości organizacji rolniczych,
- niekorzystnej polityki rolnej lub jej skuteczności³⁹.

Te niekorzystne zjawiska w rolnictwie znajdują swoje odbicie w sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich. Do najczęściej wskazywanych w literaturze problemów obszarów wiejskich zalicza się:

- bezrobocie zarówno w postaci rejestrowanej, jak i ukrytej, które hamuje przemiany strukturalne,
- powiększający się zakres biedy,
- trudności w dostępie do edukacji i służby zdrowia,
- słaby poziom infrastruktury technicznej, zwłaszcza dróg,
- proces starzenia się i wyludniania wsi,
- mało skuteczna i nieefektywna praca lokalnych władz i administracji,
- alkoholizm i inne patologie społeczne⁴⁰.

W rozwiązywaniu powyższych problemów niebagatelną rolę odgrywają instytucje funkcjonujące w otoczeniu rolnictwa, zarówno te bliższe, które bezpośrednio oddziałują na prowadzoną działalność rolniczą, jak i te dalsze, w konsekwencji nie mniej ważne dla rozwoju rolnictwa i całych obszarów wiejskich.

A. Woś wśród instytucji szczególnie silnie oddziałujących na rolnictwo i obszary wiejskie wyróżnia:

- państwo,
- instytucje samorządowe,
- banki (system bankowy),
- giełdy towarowe i papierów wartościowych,
- agencje rządowe,
- fundacje,
- jednostki doradcze,
- związki zawodowe rolników⁴¹.

K. Muszyńska w odniesieniu do sektora rolno-żywnościowego przedstawia interesującą podział instytucji na:

1. Instytucje sfery regulacyjnej w procesach rozwojowych sektora rolno-żywnościowego – do których zalicza przede wszystkim państwo,
2. Instytucje sfery realnej – między innymi struktury rynkowe i jednostki wspomagające rynek rolny, agendy rządowe – Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Własności

³⁹ *Podstawa strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, op. cit., s. 37.

⁴⁰ Tamże, s. 38.

⁴¹ A. Woś, *Agrobiznes. Makroekonomika*, Wydawnictwo KEY TEXT, Warszawa 1998, s. 61.

Rolnej Skarbu Państwa (Agencja Nieruchomości Rolnych) oraz inne instytucje wspomagające (system informacji rynkowej, instytucje zajmujące się standaryzacją i certyfikacją produktów, instytucje czuwające nad jakością produktów i ich zdrowotnością),

3. Organizacje pozarynkowe w otoczeniu sektora rolno-żywnościowego – to przede wszystkim występujące w różnych formach organizacje samorządowe⁴².

W literaturze przedmiotu spotyka się jeszcze inny podział instytucji mających istotny wpływ na funkcjonowanie obszarów wiejskich. Przedstawiane są przede wszystkim instytucje formalne, przyjmujące postać bądź organizacji, bądź też norm prawnych. Wyodrębnia się trzy zasadnicze grupy instytucji⁴³:

1. Instytucje administracji publicznej (administracja rządowa, samorząd terytorialny) powołane do realizacji zadań publicznych także na obszarach wiejskich,
2. Finanse samorządu terytorialnego – umożliwiające bądź też ograniczające realizację określonych zadań na danym terenie,
3. Samoorganizacja społeczna i organizacje pozarządowe działające na rzecz wsi i rolnictwa.

W strukturze administracji rządowej na szczeblu centralnym szczególna rola w kształtowaniu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich przypada Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jest ono odpowiedzialne za wytyczanie ogólnych kierunków rozwoju, kierowanie i kontrolę jednostek podporządkowanych, przygotowywanie prognoz i programów rozwoju, opracowywanie wniosków i zaleceń, opracowywanie projektów aktów normatywnych.

Na szczeblu centralnym wymienia się także różnorodne fundusze i agencje, wyodrębnione w strukturze państwa i zajmujące się problemami dotyczącymi wsi. Wśród nich wymienia się ARiMR, AWRSP, PARR – instytucję zajmującą się stymulowaniem i wspomaganie inicjatyw gospodarczych w regionach o słabym stopniu rozwoju gospodarczego (podlegającą Ministerstwu Gospodarki), ARR, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych. Środki, którymi dysponują wymienione instytucje pochodzą w znacznej mierze z budżetu państwa, a to powoduje konieczność kontroli ich wykorzystania. Nie wszystkie jednak działania agencji i funduszy objęte są kontrolą efektywności działania⁴⁴.

W strukturze administracji rządowej na szczeblu terenowym dominującą pozycję zajmują wojewodowie, działający jako przedstawiciele Rady Ministrów. Poza licznymi kompetencjami koordynacyjnymi, kontrolnymi i decyzyjnymi wojewoda wykonuje zadania publiczne o charakterze regionalnym z zakresu między innymi: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, kultury, pomocy społecznej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego i wielu innych.

⁴² K. Muszyńska, *Rola instytucji w procesie kształtowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce*, [w:] *Makroekonomiczne problemy agrobiznesu w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, red. nauk. A. Czyżewski, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003, s. 154 i dalsze.

⁴³ *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, op. cit., s. 133 i dalsze.

⁴⁴ Tamże, s. 138-139.

to głównie sytuacja w rolnictwie rzutuje na sytuację ludności wiejskiej. Główne problemy związane z rolnictwem polskim dotyczą natomiast:

- niskiej opłacalności produkcji rolnej,
- trudności ze zbytem płodów rolnych, braku środków na inwestycje i modernizację gospodarstw,
- niekorzystnej struktury agrarnej,
- słabości organizacji rolniczych,
- niekorzystnej polityki rolnej lub jej skuteczności³⁹.

Te niekorzystne zjawiska w rolnictwie znajdują swoje odbicie w sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich. Do najczęściej wskazywanych w literaturze problemów obszarów wiejskich zalicza się:

- bezrobocie zarówno w postaci rejestrowanej, jak i ukrytej, które hamuje przemiany strukturalne,
- powiększający się zakres biedy,
- trudności w dostępie do edukacji i służby zdrowia,
- słaby poziom infrastruktury technicznej, zwłaszcza dróg,
- proces starzenia się i wyludniania wsi,
- mało skuteczna i nieefektywna praca lokalnych władz i administracji,
- alkoholizm i inne patologie społeczne⁴⁰.

W rozwiązywaniu powyższych problemów niebagatelną rolę odgrywają instytucje funkcjonujące w otoczeniu rolnictwa, zarówno te bliższe, które bezpośrednio oddziałują na prowadzoną działalność rolniczą, jak i te dalsze, w konsekwencji nie mniej ważne dla rozwoju rolnictwa i całych obszarów wiejskich.

A. Woś wśród instytucji szczególnie silnie oddziałujących na rolnictwo i obszary wiejskie wyróżnia:

- państwo,
- instytucje samorządowe,
- banki (system bankowy),
- giełdy towarowe i papierów wartościowych,
- agencje rządowe,
- fundacje,
- jednostki doradcze,
- związki zawodowe rolników⁴¹.

K. Muszyńska w odniesieniu do sektora rolno-żywnościowego przedstawia interesujący podział instytucji na:

1. Instytucje sfery regulacyjnej w procesach rozwojowych sektora rolno-żywnościowego – do których zalicza przede wszystkim państwo,
2. Instytucje sfery realnej – między innymi struktury rynkowe i jednostki wspomagające rynek rolny, agendy rządowe – Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Własności

³⁹ *Podstawa strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, op. cit., s. 37.

⁴⁰ Tamże, s. 38.

⁴¹ A. Woś, *Agrobiznes. Makroekonomika*, Wydawnictwo KEY TEXT, Warszawa 1998, s. 61.

Rolnej Skarbu Państwa (Agencja Nieruchomości Rolnych) oraz inne instytucje wspomagające (system informacji rynkowej, instytucje zajmujące się standaryzacją i certyfikacją produktów, instytucje czuwające nad jakością produktów i ich zdrowotnością),

3. Organizacje pozarynkowe w otoczeniu sektora rolno-żywnościowego – to przede wszystkim występujące w różnych formach organizacje samorządowe⁴².

W literaturze przedmiotu spotyka się jeszcze inny podział instytucji mających istotny wpływ na funkcjonowanie obszarów wiejskich. Przedstawiane są przede wszystkim instytucje formalne, przyjmujące postać bądź organizacji, bądź też norm prawnych. Wyodrębnia się trzy zasadnicze grupy instytucji⁴³:

1. Instytucje administracji publicznej (administracja rządowa, samorząd terytorialny) powołane do realizacji zadań publicznych także na obszarach wiejskich,
2. Finanse samorządu terytorialnego – umożliwiające bądź też ograniczające realizację określonych zadań na danym terenie,
3. Samoorganizacja społeczna i organizacje pozarządowe działające na rzecz wsi i rolnictwa.

W strukturze administracji rządowej na szczeblu centralnym szczególna rola w kształtowaniu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich przypada Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jest ono odpowiedzialne za wytyczanie ogólnych kierunków rozwoju, kierowanie i kontrolę jednostek podporządkowanych, przygotowywanie prognoz i programów rozwoju, opracowywanie wniosków i zaleceń, opracowywanie projektów aktów normatywnych.

Na szczeblu centralnym wymienia się także różnorodne fundusze i agencje, wyodrębnione w strukturze państwa i zajmujące się problemami dotyczącymi wsi. Wśród nich wymienia się ARiMR, AWRSP, PARR – instytucję zajmującą się stymulowaniem i wspomaganiem inicjatyw gospodarczych w regionach o słabym stopniu rozwoju gospodarczego (podlegającą Ministerstwu Gospodarki), ARR, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych. Środki, którymi dysponują wymienione instytucje pochodzą w znacznej mierze z budżetu państwa, a to powoduje konieczność kontroli ich wykorzystania. Nie wszystkie jednak działania agencji i funduszy objęte są kontrolą efektywności działania⁴⁴.

W strukturze administracji rządowej na szczeblu terenowym dominującą pozycję zajmują wojewodowie, działający jako przedstawiciele Rady Ministrów. Poza licznymi kompetencjami koordynacyjnymi, kontrolnymi i decyzyjnymi wojewoda wykonuje zadania publiczne o charakterze regionalnym z zakresu między innymi: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, kultury, pomocy społecznej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego i wielu innych.

⁴² K. Muszyńska, *Rola instytucji w procesie kształtowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce*, [w:] *Makroekonomiczne problemy agrobiznesu w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, red. nauk. A. Czyżewski, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003, s. 154 i dalsze.

⁴³ *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, op. cit., s. 133 i dalsze.

⁴⁴ Tamże, s. 138-139.

Ogromna rola w rozwoju lokalnym przypisana została samorządowi terytorialnemu wszystkich szczebli, tzn. wojewódzkiemu, powiatowemu i gminnemu. Jego istota sprowadza się do decentralizacji administracji państwowej na określonym terenie w określonych dziedzinach życia społecznego. Określa się, że priorytetowym zadaniem dla samorządów lokalnych powinno się stać promowanie działalności pozarolniczej na terenach wiejskich⁴⁵. To samorząd lokalny jest gospodarzem terenu, zajmuje się wszystkimi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego i jest odpowiedzialny za rozwój danego obszaru.

Elementem najbliższego otoczenia rolnictwa jest samorząd rolniczy określany też mianem zawodowego. Występuje on najczęściej w formie izb rolniczych. Do zadań izb rolniczych określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych należy między innymi⁴⁶:

- inicjowanie i opiniowanie regulacji prawnych dotyczących rolnictwa,
- wdrażanie postępu technicznego i technologicznego w rolnictwie oraz podnoszenie wykształcenia i kwalifikacji rolników,
- podwyższanie dochodowości gospodarstw rolnych poprzez ich restrukturyzację, rozwój giełd artykułów rolnych i prognozowanie popytu na te artykuły,
- współpraca z administracją rządową i samorządem terytorialnym oraz organizacjami samorządowymi i zawodowymi w kraju i za granicą,
- wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową lub lokalną, pobudzanie aktywności społecznej, kształtowanie świadomości ekologicznej, upowszechnianie zasad etyki i rzetelności w działaniu gospodarczym.

Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego uzależniona jest jednak od posiadanych środków finansowych. Struktura dochodów budżetów samorządowych wykazuje duże uzależnienie od środków z budżetu państwa, które przyznawane są na określone cele. Ogranicza to znacznie samodzielność samorządów w realizacji swoich zadań.

Lokalny rozwój zależy także od aktywności gospodarczej i społecznej mieszkańców, stopnia ich zintegrowania i zainteresowania losami swojego terenu. Aktywność mieszkańców badana jest najczęściej za pomocą wskaźnika udziału w organizacjach społecznych, określana liczbą organizacji *non-profit* występujących na danym terenie bądź liczbą podejmowanych inicjatyw oddolnych. Na początku lat 90-tych tak rozumiana aktywność lokalnych społeczności była stosunkowo niewielka na obszarach wiejskich, szczególnie tych charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju. Większość inicjatyw społecznych podejmowanych było na obszarze miast. Z badań CBOS wynika, że mieszkańcy wsi wykazują się coraz wyższą aktywnością⁴⁷. Wzrosła gotowość do poszukiwania różnych dodatkowych źródeł dochodu, wzbogacania wiedzy i podejmowania działań grupowych. Szczególnie zaznacza się udział społeczności lokalnych w budowie dróg, wodociągów, szkół. Zmniejszają się postawy biernego oczekiwania na pomoc państwa.

⁴⁵ K. Muszyńska, *Rola instytucji w procesie kształtowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego*, op. cit., s. 173.

⁴⁶ Dz. U. Nr 1, 1996 r., poz. 3. z późn. zmianami.

⁴⁷ Por. *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, op. cit., s. 168 i następne.

Ogromną rolę w tym względzie odgrywają organizacje pozarządowe, które włączają w swoje działania na rzecz danego terenu ludzi ze społeczności lokalnej. Instytucje pozarządowe pośredniczą w kontaktach między politykami i decydentami szczebla centralnego i lokalnego, pomagają w rozwiązywaniu lokalnych problemów. W roku 2001 w Polsce działało około 45 tysięcy organizacji pozarządowych, głównie stowarzyszeń i fundacji. Liczba tych działających na rzecz wsi i rolnictwa zawierała się w ok. 500 instytucjach. Do najbardziej znanych należą:

1. Fundacja Wspomagania Wsi – między innymi wspierająca budowę wodociągów, sieci kanalizacji, oczyszczalni, rozwój małej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, funkcjonowanie bibliotek wiejskich,
2. Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA) – jej celem jest wspieranie przekształceń polskiej wsi, restrukturyzacja rolnictwa i gospodarki żywnościowej,
3. Fundusz Współpracy – jego głównym partnerem jest Phare, Fundusz realizuje programy wsparcia przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, programy pomocy dla społeczności lokalnej, programy restrukturyzacji instytucji samorządowych,
4. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – jego celem jest rozwój wsi i rolnictwa ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury wiejskiej i małej przedsiębiorczości na terenach wiejskich,
5. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA – jest koordynatorem działań skierowanych na rozwój wsi. Jest realizatorem Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, którego celem jest między innymi: wzrost pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich, wsparcie procesu umacniania samorządów oraz pomoc w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do realizacji polityki Unii Europejskiej.

2.4.1. Instytucje prawno-organizacyjne służące prywatyzacji polskiego rolnictwa państwowego

Na przełomie XX i XXI w. strategicznym celem polityki gospodarczej Polski była integracja z Unią Europejską. Przystąpienie do struktur unijnych wymagało dostosowania porządku prawnego, rozwiązań organizacyjno-prawnych i instytucjonalnych do wymogów Wspólnoty Europejskiej. Także proces urynkowania gospodarki polskiej wymagał określonej ingerencji państwa na rynku żywnościowym. Potrzeba działań wspierających rolników-producentów wynika ze specyfiki produkcji rolniczej (głównie niższej niż w działach pozarolniczych wydajności pracy, a w związku z tym i niższych dochodów rolniczych). Ograniczona ingerencja państwa na rynku żywnościowym chroni także konsumentów, co przyczynia się do poprawy poziomu ich życia.

Ingerencja państwa w mechanizm rynkowy w sferze rolnictwa i gospodarki żywnościowej odbywa się głównie (także w państwach Europy Zachodniej) poprzez różnego rodzaju instytucje funkcjonujące w bezpośrednim otoczeniu rolnictwa. Okres tzw. „terapii szokowej” w Polsce w latach 1990-1991 spowodował upadek dotychczasowych struktur instytucjonalnych w otoczeniu rolnictwa (Gminna Spół-

dzielczość „Samopomoc Chłopska” organizująca dotychczas wszelkie dziedziny działalności na wsi praktycznie przestała istnieć). Powstała w ten sposób luka instytucjonalna przyczyniła się do nasilenia niekorzystnych zjawisk spowodowanych transformacją gospodarczą w rolnictwie, tzn. do drastycznego pogorszenia się sytuacji dochodowej ludności rolniczej, ujawnienia się bariery popytowej na produkty żywnościowe pochodzenia krajowego czy też spadku opłacalności produkcji rolnej na skutek niekorzystnych relacji cenowych. Ustabilizowaniu warunków produkcji i dochodów rolników miały sprzyjać trzy główne instytucje powołane w pierwszym etapie transformacji ustrojowej.

Pierwszą z nich, powołaną na podstawie ustawy z 7 czerwca 1990 roku była Agencja Rynku Rolnego. Jej głównym celem stała się realizacja polityki interwencyjnej państwa na rynku produktów rolnych i ich przetworów dla stabilizacji rynku produktów żywnościowych oraz ochrony dochodów uzyskiwanych z rolnictwa.

Kolejną, funkcjonującą od stycznia 1992 roku, była Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, powołana do gospodarowania majątkiem państwowym w rolnictwie.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) powstała na mocy ustawy z 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako państwowa osoba prawna. Jej utworzenie wiązało się głównie z narastającym problemem zadłużenia zarówno prywatnych gospodarstw rolnych, jak i przedsiębiorstw gospodarki żywnościowej.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP, od lipca 2003 r. działająca jako Agencja Nieruchomości Rolnych) była agendą państwową powołaną do życia mocą ustawy z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w celu realizacji przekształceń własnościowych w rolnictwie, głównie w sektorze państwowym⁴⁸. Jej konstrukcja prawna opierała się na zasadzie powiernictwa, stosowanej do zarządu mieniem państwowym. Agencja, będąc wyspecjalizowaną rządową instytucją powierniczą, wykonywała prawa własności w odniesieniu do powierzonego jej przez Skarb Państwa wyodrębnionego mienia państwowego w rolnictwie.

Na mocy ustawy Agencja zobowiązana została do sukcesywnego przejmowania do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości rolnych po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, a ponadto wchodzących w skład Państwowego Funduszu Ziemi. W ustawie zakładano, że proces przejmowania mienia zostanie zakończony do końca 1993 roku.

Agencja została zobowiązana do wykonania następujących zadań:

- tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa,
- restrukturyzacji i prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne,

⁴⁸ *Encyklopedia Agrobiznesu*, A. Woś (red.), Warszawa 1998, s. 8-9.

- obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne,
- administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- tworzenia gospodarstw rolnych,
- zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa,
- prowadzenia prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych,
- tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej⁴⁹.

Realizacji tych zadań miała służyć szeroka gama i swoboda wyboru form dysponowania mieniem Zasobu WRSP. Agencja, zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, mogła mienie to sprzedawać w całości lub w części, oddawać na czas określony do odpłatnego korzystania (wyzierżawiać) osobom fizycznym i prawnym, wnieść do spółek, przekazać w zarząd oraz „oddać” administratorowi w celu gospodarowania zorganizowaną jednostką produkcyjną. Nieruchomości rolne wchodzące w skład Zasobu mogły być także przekazane nieodpłatnie między innymi gminom na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, Polskiej Akademii Nauk, szkołom wyższym i jednostkom badawczo-rozwojowym na cele służące wykonywaniu ich statutowych zadań, Lasom Państwowym w celu zalesienia. W uzasadnionych gospodarczo przypadkach (niskiej jakości gleby, brak chętnych na zakup lub dzierżawę, wysokie koszty produkcji nie mające pokrycia w uzyskanej produkcji) grunty rolne wchodzące w skład Zasobu mogły być odłogowane, a więc wyłączone z produkcji rolnej.

Realizację zadań powierzonych Agencji oparto na fundamentalnej zasadzie samofinansowania, co oznaczało konieczność bilansowania wydatków, związanych głównie ze spłatą zobowiązań zaciągniętych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz wynikających z realizacji postawionych przed Agencją zadań, wpływami uzyskiwanymi z rozdysonowania przejętego mienia.

Ustawa z 19.10.1991 r. nie precyzuje pojęcia „racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa”. Można przypuszczać, że chodzi tu o najlepszy sposób wykorzystania nieruchomości rolnych i ich części składowych z punktu widzenia zadań postawionych do realizacji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W literaturze wiele miejsca poświęca się racjonalnemu gospodarowaniu ziemią rolniczą, które nie ogranicza się jedynie do maksymalizacji produktu i zysku z jednostki ziemi, lecz uwzględnia także kryterium ekologiczne⁵⁰. Respektowanie ograniczenia ekologicznego eliminuje nadmierną eksploatację gleby i dopuszcza tylko takie wykorzystanie rolnicze i nierolnicze, które nie narusza potencjału gleby jako Zasobu.

⁴⁹ *Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za 1992 rok*, Warszawa, marzec 1993, s. 4.

⁵⁰ A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1995, s. 200-201; A. Woś *Agrobiznes. Mikroekonomika*, Wydawnictwo KEY TEXT, Warszawa 1996, s. 59-60.

E. Klimowicz przez racjonalizację gospodarki ziemią rolniczą rozumie całokształt przedsięwzięć i środków służących podnoszeniu efektywności wykorzystania użytków rolnych odpowiednio do ich jakości⁵¹. Możliwości racjonalizacji gospodarki ziemią w rolnictwie widzi przede wszystkim w następujących jej elementach:

- poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- gospodarowaniu zasobami ziemi państwowej w rolnictwie,
- scalaniu gruntów,
- stopniu wykorzystania ziemi rolniczej,
- wyłączaniu ziemi z rolniczego użytkowania.

Polityka Agencji WRSP w zakresie przejmowania i rozdysponowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa została sprecyzowana w dokumencie pn.: „Kierunki działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa”⁵². Punkt 3 wprowadzenia określa, że Zasób nieruchomości rolnych SP przejętych przez Agencję będzie służył, w kolejnych etapach przekształceń rolnictwa, głównie rozwojowi gospodarstw rodzinnych. Miało to następować przez sprzedaż lub oddawanie w dzierżawę nieruchomości rolnych z Zasobu w celu powiększania wielkości istniejących i tworzenie nowych gospodarstw rodzinnych. Podstawową formą sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych ustanowiono przetarg. Takie rozwiązanie, oparte na kryteriach ekonomicznych, pozostawia sprzedaż nieruchomości mechanizmowi rynkowemu. W wyniku przetargu ustnego wyłania się nabywcę, który zaproponuje najkorzystniejszą cenę. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 16 stycznia 1992 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych wchodzących w skład Zasobu WRSP, warunków rozkładania ceny na raty oraz stawki szacunkowej gruntów (Dz. U. nr 10, poz. 39) wykaz nieruchomości rolnych przeznaczonych do sprzedaży podawany był do publicznej wiadomości na 14 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. Przetarg nieograniczony powodował, że nieruchomości nie zawsze trafiały do rolników zamierzających powiększać swoje gospodarstwa. Zasadniczym powodem był brak środków finansowych i krótki czas ogłoszenia przed przetargiem, który uniemożliwiał zgromadzenie niezbędnych środków finansowych. Transformacja ustrojowa spowodowała drastyczne pogorszenie się sytuacji dochodowej polskiego rolnictwa prywatnego. Zaledwie 10% gospodarstw na początku lat 90-tych charakteryzowało się dodatnią akumulacją finansową i powiększaniem zasobów ziemi⁵³. W tej sytuacji w wyniku przetargu ziemia nie zawsze trafiała w ręce rolników, którzy przegrywali w licytacji z zamożniejszymi od nich uczestnikami przetargu (nie rolnikami). W związku z powyższym, racjonalne wykorzystanie potencjału produkcyjnego mogło się wiązać po prostu z dążeniem do maksymalizacji dochodów Agencji z tytułu sprzedaży nieruchomości. Dopiero w grudniu 1992 roku w zmianach do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP wprowadzono zmiany po-

⁵¹ E. Klimowicz, *Możliwości i bariery racjonalizacji gospodarki ziemią rolniczą w Polsce*, [w:] *Gospodarka żywnościowa w warunkach przemian rynkowych*, J. Zalewa (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997, s. 9.

⁵² Raport z działalności AWRSP za 1992 rok, s. 30-35.

⁵³ *Polska Polityka Rolna 1944-1994, wybrane zagadnienia*, B. Kożuch (red.), Dział Wydawnictw Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok 1995, s. 57.

legające na zastrzeżeniu prawa pierwszeństwa w przetargu ofert dla następujących kategorii podmiotów: dla rolnika nabywającego nieruchomości rolną w celu powiększenia gospodarstwa rolnego bądź dla pracowników lub spółek pracowniczych zlikwidowanego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, którzy tworzą gospodarstwa rolne⁵⁴. Tym samym, za racjonalne wykorzystanie potencjału produkcyjnego można uznać jego alokację w sektorze rolnictwa prywatnego.

Kolejnym zadaniem postawionym w ustawie przed Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa była restrukturyzacja i prywatyzacja mienia SP użytkowanego na cele rolnicze. O prywatyzacji sektora państwowego w rolnictwie będzie mowa w dalszej części pracy. W tym miejscu zatrzymamy się na chwilę przy restrukturyzacji rolnictwa państwowego. Gospodarstwa państwowe w rolnictwie, obok funkcji produkcyjnych, pełniły dotychczas również funkcje socjalno-bytowe zatrudnionej załogi. Dotyczyły one głównie tzw. mieszkaniówki, utrzymywania żłobków i przedszkoli, co stanowiło znaczne obciążenie finansowe przedsiębiorstw. Nakłady na utrzymanie mieszkań pracowników i obiektów socjalnych stanowiły w wielu jednostkach ponad 25% ponoszonych kosztów⁵⁵. Wydzielenie natomiast zaplecza mieszkaniowego do momentu wejścia w życie ustawy z października 1991 roku było utrudnione ze względu na obowiązujące przepisy prawne. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP przewiduje możliwość sprzedaży mieszkań wraz z budynkami gospodarczymi, garażami i przynależnymi do nich gruntami bądź też nieodpłatne ich przekazanie do zasobów komunalnych gminy za jej zgodą. Pracownicy, emeryci i renciści byłych PGR uzyskali pierwszeństwo nabycia zajmowanych mieszkań. Mogli oni je nabyć po cenach obniżonych o 3% za każdy rok pracy w PGR, lecz nie więcej niż 90% ich wartości. Najemców mieszkań zobowiązano do uiszczania czynszu najmu pokrywającego koszty eksploatacji budynków. Emeryci i renciści prowadzący samodzielne gospodarstwo domowe, którzy nabyli prawo do bezpłatnego mieszkania z tytułu pracy w PGR zostali zwolnieni z czynszu za wyjątkiem opłat za energię elektryczną, ciepłą i gazową oraz korzystanie z wody i kanalizacji. Majątek służący dotychczas działalności socjalnej, kulturalnej i sportowej wraz z przynależnymi gruntami Agencja mogła przekazać w drodze umowy na własność gminy, na której terenie działalność ta była prowadzona.

Restrukturyzacja majątku SP dotyczyła również zmiany struktury organizacyjnej państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Wiele z nich było jednostkami wielozakładowymi, o rozbudowanym systemie zarządzania. Możliwość usamodzielniania się zakładów w końcu lat 80-tych spowodowała, że jako pierwsze zaczęły się wyodrębniać te jednostki, które osiągały wysoką rentowność. Dotychczas tylko dzięki nim całe przedsiębiorstwo wykazywało zadawalające wyniki finansowe. Te właśnie jednostki nie miały problemów z określaniem programów restrukturyzacji, wymaganych w okresie poprzedzającym ich przejście przez AWRSP. Między innymi z tego właśnie względu takie jednostki szybciej podlegały przejściu do Zasobu SP.

⁵⁴ Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1993, nr 5, poz. 23).

⁵⁵ M. Kozłowska, *Reformy i przemiany własnościowe w rolniczych przedsiębiorstwach państwowych (1981-1993)*, op. cit., s. 170-171.

Do roku 1992 zasadniczą rolę w międzysektorowym obrocie ziemią rolniczą spełniał Państwowy Fundusz Ziemi, powołany dekretem z 6 września 1944 roku o reformie rolnej. W latach 1971-1991 podstawowe źródło zasobów PFZ stanowiły grunty przejmowane przez państwo od rolników indywidualnych za emeryturę lub rentę, z powodu opuszczenia bądź zaniedbania gospodarstwa. Do roku 1979 większość gruntów z PFZ zasilala gospodarke uspołecznioną⁵⁶. Powołanie AWRSP (która między innymi przejęła zadania PFZ) wywarło ogromny wpływ na kształtowanie się międzysektorowego obrotu ziemią rolniczą. Przede wszystkim znacząco zwiększyła się podaż ziemi państwowej możliwa do zagospodarowania przez sektor prywatny. Jednak w latach 1992-1993, mimo gwałtownego wzrostu oferty ziemi państwowej przejmowanej z PGR przez AWRSP, bardzo wyraźnie zmalał, w stosunku do dwóch poprzednich lat, popyt na nią ze strony gospodarstw chłopskich⁵⁷. Można przypuszczać, że złożyło się na to wiele przyczyn, a przede wszystkim: niska opłacalność produkcji rolniczej, trudno dostępny i drogi kredyt oraz trudności okresu przejściowego zmiany systemu gospodarki ziemią państwową (AWRSP na bazie dobrze prosperujących gospodarstw państwowych tworzyła gospodarstwa skarbowe, do obrotu były przeznaczane natomiast nieruchomości mniej atrakcyjne, odłogujące lub takie, w których produkcja rolnicza została wcześniej wygaszona).

Zgodnie z kierunkami działania AWRSP grunty przejmowane przez Agencję miały służyć głównie rozwojowi gospodarstw rodzinnych, poprzez sprzedaż lub oddawanie nieruchomości rolnych w dzierżawę. Jednak już z chwilą likwidacji przedsiębiorstwa rolnego Agencja ustanawiała na utworzonym gospodarstwie skarbowym „tymczasowego zarządcę”, którego zadaniem miała być ochrona mienia i funkcjonowania jednostek gospodarczych oraz ich reorganizacja w sposób zgodny z polityką Agencji. Ta natomiast w swoich działaniach założyła, że sprzedaż składników Zasobu będzie obejmowała głównie grunty rolne niezorganizowane w gospodarstwa. Sprzedaż gospodarstw rolnych, zorganizowanych na gruntach Zasobu lub wyodrębnionych w trakcie reorganizacji przejętych PGR (a więc także gospodarstw skarbowych) została ograniczona do jednostek, które mogłyby się stać gospodarstwami typu rodzinnego⁵⁸. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w ten sposób usiłowała ograniczać wygaszanie produkcji w funkcjonujących jednostkach produkcyjnych. Sytuacja dochodowa rolnictwa prywatnego, która po roku 1990 uległa znacznemu pogorszeniu nie sprzyjała szybkiemu nabyciu wielu zorganizowanych gospodarstw. Tworzenie gospodarstw skarbowych miało umożliwić oczekiwanie ich na przyszłych nabywców w możliwie najlepszym stanie produkcyjnym.

Proces restrukturyzacji i prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych ciąga za sobą wielorakie skutki. Ujawniają się one także w sferze społecznej. System społeczno-gospodarczy kraju sprzed 1989 roku charakteryzował się między innymi niskim poziomem racjonalności wykorzystania zasobów pracy, także w przedsię-

⁵⁶ H. Rudnicki, *Gospodarka ziemią rolniczą w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 1995, s. 49 i następane.

⁵⁷ Tamże, s. 62.

⁵⁸ Kierunki działania AWRSP. Załącznik nr 1 do Raportu z działalności Agencji Własności Rolnej SP za 1992 rok, Warszawa 1993, s. 30-35.

biorstwach państwowych w rolnictwie. Pomimo stosowania różnego rodzaju zachęt materialnych (głównie możliwość otrzymania mieszkania), państwowe gospodarstwa rolne w całym okresie swojego funkcjonowania borykały się z problemem niedostatecznej liczby pracowników. Jeszcze w badaniach z 1988 roku realizowanych przez IERiGŻ, prawie 85% badanych dyrektorów PGR stwierdzało niewystarczające zatrudnienie, głównie w produkcji zwierzęcej⁵⁹. Zaznaczyć należy, że niedobór zatrudnionych dotyczył głównie pracowników posiadających wysokie kwalifikacje. W roku 1989 zaledwie 4,9% zatrudnionych w gospodarstwach państwowych posiadało wykształcenie wyższe, pomaturalne i niepełne wyższe 24,7%. Pozostała część załogi charakteryzowała się wykształceniem zasadniczym zawodowym – 33,1%, podstawowym – 34,8% oraz niepełnym podstawowym – 2,5%⁶⁰.

W końcu 1989 roku państwowe gospodarstwa rolne zatrudniały prawie 450 tysięcy osób (13,5 osoby na 100 ha UR), a łącznie z członkami rodzin w osiedlach popegeerowskich zamieszkiwało blisko 2 miliony osób⁶¹. Proces przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym spowodował, że na obszarach działania tych jednostek pojawiło się zjawisko masowego bezrobocia. Wśród zadań AWRSP pojawiło się więc i to dotyczące tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją PGR. Działania Agencji sprowadzały się w tym zakresie głównie do: uwzględnienia w procedurze przetargowej ofert zawierających propozycje zatrudniania byłych pracowników PGR, organizowania przetargów ograniczonych pracownikom zamierzającym nabyć gospodarstwo rolne, zwolnień z czynszów dzierżawnych w przypadku realizacji inwestycji tworzących nowe miejsca pracy. AWRSP, współpracując z instytucjami i organizacjami zajmującymi się zwalczaniem bezrobocia (Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej, Krajowym Urzędem Pracy, Wojewódzkimi i Powiatowymi Urzędami Pracy), uczestniczyła w przygotowaniu i realizacji wielu programów lokalnych mających na celu przeciwdziałanie bezrobociu, organizowała i współfinansowała szkolenia mające na celu podniesienie kwalifikacji bezrobotnych.

W tak określonych zadaniach przejawia się instytucjonalne podejście do zagadnień ekonomicznych. G. Myrdal i J. Galbraith – przedstawiciele instytucjonalizmu po II wojnie światowej, oraz ich wcześniejsi prekursorzy podkreślali, że ekonomia nie może uciec od wartościowania, a więc od normatywnego charakteru, i że jest nauką moralną. G. Myrdal stwierdzał: „[...] w rzeczywistości nie ma czegoś takiego, jak problemy ekonomiczne, socjologiczne czy psychologiczne; są jedynie problemy i wszystkie one są przemieszane i złożone. W badaniach jedynym uzasadnionym podziałem jest rozróżnienie uwarunkowań na znaczące i nieistotne”⁶².

Prywatyzacja państwowych gospodarstw rolnych wynikająca w znacznej mierze z deficytowości tych jednostek spowodowała bezrobocie wśród ludności wcześniej w tych gospodarstwach zatrudnionej. Na gruncie ekonomicznym pojawił się więc

⁵⁹ W. Dzun, *PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, op. cit., s. 60.

⁶⁰ Tamże, s. 63.

⁶¹ H. Runowski, *Spoleczne skutki restrukturyzacji i prywatyzacji PGR*, [w:] *Ludzie i ziemia po upadku pegeerów. Analiza socjologiczna i ekonomiczna*, Materiały pokonferencyjne, Warszawa 1997, s. 95.

⁶² M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii...*, op. cit., s. 25.

znaczący problem socjologiczny, który jak się okazało bez pomocy państwa nie mógł zostać rozwiązany. W zadaniach Agencji obok tych dotyczących racjonalnego gospodarowania majątkiem państwowym w rolnictwie pojawiły się więc działania ukierunkowane na pomoc byłym pracownikom PGR i członkom ich rodzin. Nadmierna opiekuńczość państwa w gospodarce centralnie sterowanej nad pracownikami państwowych gospodarstw rolniczych doprowadziła do wykształcenia się biernych postaw i całkowitej bezradności tych ludzi w nowych uwarunkowaniach gospodarczych.

Do realizacji zadań Agencji utworzonych zostało 15 oddziałów terenowych z tym, że jeden z nich (warszawski) obejmował także sprawy dotyczące mienia pozostałego po likwidacji przedsiębiorstw hodowlanych z terenu całego kraju, uznanych przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej za przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Organizacja i zasięg działania oddziałów terenowych zostały dostosowane do warunków i potrzeb regionalnych, głównie do liczby i wielkości jednostek organizacyjnych gospodarujących państwowymi nieruchomościami rolnymi⁶³. Utworzone struktury organizacyjne nie okazały się wystarczające. Dyrektorzy oddziałów terenowych zgodnie ze swoimi uprawnieniami powoływali dodatkowe ekspozytury wojewódzkie, które z czasem uzyskiwały rangę oddziałów terenowych (np. byłe województwo piłskie). Jak wykazują raporty AWRSP, do 1994 roku w ramach Agencji funkcjonowała wyodrębniona jednostka organizacyjna pod nazwą: „Przedsiębiorstwo Rolno-Przemysłowe Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w Straszęcinie”, powołana do zarządzania mieniem po zlikwidowanym Kombinacie Rolno-Przemysłowym „Iglolop” w Dębicy. Po jej likwidacji 23 samofinansujące się jednostki położone w 13 ówczesnych województwach podporządkowane zostały siedmiu oddziałom terenowym⁶⁴.

Zgodnie ze Statutem AWRSP oddziały terenowe Agencji zostały zobowiązane do realizacji szczegółowych zadań w zakresie tworzenia Zasobu WRSP i jego zagospodarowania. Należało do nich przede wszystkim:

- przejmowanie od organów założycielskich majątku zlikwidowanych PGR, nieruchomości PFZ oraz gruntów Skarbu Państwa będących w użytkowaniu rolniczych spółdzielni produkcyjnych i innych osób prawnych i fizycznych,
- przygotowanie programów restrukturyzacji mienia Skarbu Państwa przejętego do Zasobu Własności Rolnej SP,
- przygotowanie planów tworzenia gospodarstw rolnych oraz ich realizacja po zatwierdzeniu przez Prezesa Agencji,
- prowadzenie gospodarki mieszkaniowej i socjalnej,
- rozdysponowanie mienia rolnego Skarbu Państwa poprzez jego sprzedaż, dzierżawę, wnoszenie do spółek, powierzenie w administrowanie⁶⁵.

⁶³ *Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty prawne)*, St. Prutis (red.), Temida 2, Białystok 1996, s. 80-81.

⁶⁴ *Raport z działalności Agencji WRSP w 1994 roku*, s. 26.

⁶⁵ T. Olko-Bagińska, *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie państwowym. Oferta dla rolników indywidualnych*, Warszawa 1993, s. 14-15.

Według stanu prawnego na 31.12.2002 r. w skład struktury organizacyjnej Agencji wchodziło 11 oddziałów terenowych kierowanych przez dyrektorów, którzy reprezentowali Agencję w zakresie terytorialnej i rzeczowej własności oddziałów.

2.4.2. Mechanizmy makroregulacji prywatyzacji mienia w rolnictwie państwowym

Główną grupę społeczno-zawodową, która – jak oczekiwano – odniesie korzyści z prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych, stanowili właściciele indywidualnych gospodarstw rolnych. Głównym kierunkiem zagospodarowania mienia byłych PGR miała być, jak już wcześniej wspomniano, jego sprzedaż na utworzenie lub powiększenie istniejących gospodarstw rodzinnych. Warto w związku z tym określić zasadnicze czynniki, które mogły wpływać na decyzje zakupu ziemi przez rolników prywatnych.

Popyt na ziemię jako szczególny czynnik produkcji w rolnictwie bezpośrednio zależy od korzyści ekonomicznych, jakie przynosi ona swoim właścicielom oraz od sytuacji dochodowej potencjalnych nabywców. Ta natomiast w znacznej mierze zależy od mechanizmów makroregulacji, zwłaszcza tzw. regulatorów rynkowych, do których zaliczyć należy ceny produktów rolnych i środków produkcji oraz interwencyjny skup produktów rolniczych. Na decyzje producentów rolnych wpływ wywierają także pozostałe formy wsparcia finansowego w postaci np. dopłat do stóp procentowych kredytów preferencyjnych czy możliwość uzyskania środków finansowych z różnego rodzaju funduszy pomocowych. Ogólnej charakterystyce tego typu czynników instytucjonalnych w pierwszych latach transformacji będzie poświęcona niniejsza część pracy.

Transformacja ustrojowa w zasadniczy sposób wpłynęła na sytuację dochodową ludności rolniczej w Polsce. Pierwsze lata przekształceń – okres tzw. „terapii szokowej”, który datuje się na lata 1990-1991 – spowodowały gwałtowny spadek dochodów rolniczych. Od roku 1992 obserwuje się pewną stabilizację dochodów rolniczych, na niskim poziomie, przy znacznych wahaniami rocznych⁶⁶. O skali spadku dochodów rolniczych świadczą następujące liczby. W latach 1990-1991 dochody realne z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych obniżyły się do 40,7% ich poziomu z 1989 roku, podczas gdy dochody ludności ogółem do 90,3%, a dochody z tytułu wynagrodzeń do 65,9%⁶⁷. Zasadniczy wpływ na taki stan rzeczy miały między innymi następujące czynniki⁶⁸.

Pierwszym z nich był spadek popytu na produkty rolnicze, określane często mianem „bariery popytowej”. Wcześniejsze, o pół roku, urealnienie cen produktów

⁶⁶ A. Woś, J.St. Zegar, *Skuteczność instrumentów polityki ekonomicznej państwa wobec rolnictwa w okresie transformacji. Ekspertyza przygotowana dla Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej*, Warszawa-październik 1998, s. 5.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ Por. J. St. Zegar, *Dochody rolników*, [w:] *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 188 i następne; A. Woś, *Rolnictwo polskie 1945-2000. Porównawcza analiza systemowa*, Warszawa 2000, s. 26; J.St. Zegar, *Społeczno-ekonomiczne skutki załamania się dochodów rolnictwa chłopskiego w okresie transformacji. Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy*, IERiGŻ, z. 463, Warszawa 2000, s. 11 i następne.

rolno-spożywczych niż cen pozostałych dóbr i usług spowodowało spadek dochodów realnych konsumentów żywności. Faktyczne spożycie żywności obniżyło się jednak znacznie mniej niż popyt na produkty rolnicze. Stało się tak – jak podkreśla J. Zegar – za sprawą wyeliminowania strat i marnotrawstwa oraz poprawy efektywności gospodarowania w przemyśle spożywczym. Popyt na krajowe produkty rolnicze obniżył się także z powodu niekontrolowanego napływu tańszych produktów żywnościowych z zagranicy. Pod koniec 1990 roku Polska miała jeden z najbardziej liberalnych systemów celnych. W połączeniu z liberalizacją handlu zagranicznego spowodowało to wypieranie krajowych produktów żywnościowych z rynku przez tańszą, często bardziej atrakcyjnie wyglądającą żywność z importu.

Drugim czynnikiem pogarszającej się sytuacji dochodowej ludności rolniczej na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia były niekorzystne relacje cenowe. W pierwszym roku transformacji (przypomnijmy, że w rolnictwie to rok 1989) ceny produktów rolnych do cen środków produkcji kształtowały się korzystnie – wskaźnik nożyc cen wynosił 107,3. Rok 1990, w związku z uwolnieniem pozostałych cen i szybkim tempem ich wzrostu, to gwałtowne rozwarcie nożyc cenowych na niekorzyść rolnictwa. Przytaczany wskaźnik wyniósł niespełna 50% w porównaniu z poziomem z roku poprzedniego. O asymetrii wzrostu cen świadczyć mogą następujące liczby. W latach 1990-1991 ceny produkcji przemysłowej wzrosły z górą 10-krotnie, ceny robót budowlano-montażowych wzrosły 9,5-krotnie, ceny transakcyjne uzyskiwane w eksporcie wzrosły 7-krotnie, ceny transakcyjne uzyskiwane w imporcie wzrosły 8,9-krotnie, dolar USA zdrożał 7,3-krotnie, natomiast ceny płacone rolnikom za ich produkty wzrosły w tym czasie tylko około 5-krotnie⁶⁹. W kolejnych latach (1992-1997) nastąpiła niewielka poprawa relacji cenowych – średni wskaźnik nożyc cen kształtował się na poziomie 102,5. Stało się tak na skutek zastosowania narzędzi interwencji państwa w zakresie ochrony celnej krajowego rynku żywnościowego i skupu interwencyjnego niektórych produktów rolnych.

Z interwencjonizmem państwowym wiąże się kolejny czynnik oddziaływający na poziom dochodów rolniczych w pierwszych latach transformacji. Jest to poziom transferów do i z rolnictwa. Wspieranie producentów rolnych poprzez różne formy polityki państwa można przedstawić za pomocą syntetycznego wskaźnika PSE (*Producer Subsidy Equivalent*) opracowanego przez OECD. Jego wysokość w roku 1990 dla rolnictwa polskiego przyjmuje wartości ujemne, co można interpretować jako finansowy drenaż rolnictwa na rzecz reszty gospodarki (tabela 2.3).

W pozostałych latach poziom wsparcia rolnictwa polskiego jest wprawdzie dodatni, ale znacznie niższy niż rolnictwa unijnego. Obejmuje on głównie ochronę rynku rolnego i podtrzymywanie cen rolnych. W Unii Europejskiej istotne znaczenie mają płatności bezpośrednie, które w rolnictwie polskim stopniowo są wprowadzane dopiero od 1999 roku i dotyczą pszenicy i żyta konsumpcyjnego.

Wsparcie cenowe polskich producentów rolnych jeszcze w 1991 roku było w fazie dyskusji i sporów politycznych. Szeroko rozumiane lobby rolnicze zdecydowa-

⁶⁹ *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1991 roku*, A. Woś (red.), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1992, s. 12.

nie opowiadało się za wprowadzeniem cen minimalnych na zboża i mleko. Strona rządowa nie negocjowała wprawdzie zasadności ich wprowadzenia, nie było jednak zgodności co do formuły ich określania. W rezultacie wspólnych prac dopiero od 1992 roku ceny minimalne na trzy podstawowe produkty (żyto, pszenicę i mleko) stały się narzędziem interwencji na rynku rolnym.

Tabela 2.3.

Procentowy wskaźnik PSE dla lat 1989-1997

Kraj	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Polska	5	-15	1	20	15	20	19	23	22
Czechy	55	54	51	30	27	21	15	14	11
Estonia	80	72	57	-91	-30	-6	3	8	9
Litwa	78	71	-259	-113	-33	-10	5	12	18
Łotwa	83	77	83	-93	-38	9	8	4	8
Słowacja	56	57	44	39	35	31	25	19	25
Węgry	31	27	15	20	24	31	21	15	16
UE-12/15	40	47	47	47	49	48	49	43	42

Źródło: J. Wilkin, *Problematyka rolnictwa i obszarów wiejskich*, EU-Monitoring III, Warszawa 1999.

Powstała w 1990 roku Agencja Rynku Rolnego prowadziła działalność interwencyjną na rynku produktów rolnych w miarę posiadanych możliwości finansowych, zanim wprowadzone zostały ceny minimalne. Agencja przekazywała do publicznej wiadomości przewidywane ceny interwencyjne i w ten sposób wpływała na zachowania zarówno producentów rolnych, jak i pozostałych uczestników rynku rolnego.

W 1991 roku ARR skupiła w ramach działań interwencyjnych m.in. ponad połowę ogólnego skupu zbóż, 1,1% ogólnej produkcji mięsa wieprzowego i wołowego, 4% produkcji masła⁷⁰. Istotna interwencja miała miejsce na rynku cukru i mąki ziemniaczanej.

Działalność ta jednak nie przeciwdziałała gwałtownemu spadkowi dochodów rolniczych w pierwszych latach transformacji systemowej.

Istotną funkcję dochodotwórczą odgrywa w rolnictwie kredyt rolny przede wszystkim z tego względu, iż uruchamia on mechanizm wzrostu produkcji, a więc także wzrostu dochodów. Korzyści z zastosowania w procesie produkcyjnym obcych źródeł finansowania występują oczywiście w przypadku, kiedy zysk z inwestycji jest wyższy niż spłata kredytu wraz z odsetkami i kosztami jego obsługi. Szczególną rolę w tym względzie odgrywa kredyt preferencyjny o obniżonej stopie procentowej.

Na początku 1990 roku preferencyjna stopa oprocentowania dotyczyła jedynie kredytów na wdrażanie postępu biologicznego (stopa obniżona o 30%) oraz na zakup i zagospodarowanie nieruchomości rolnych (stopa obniżona o 20%). W ciągu

⁷⁰ Tamże, s. 31-32.

1990 roku uruchomiono preferencyjne kredyty na skup i zapasy niektórych produktów rolnych, na zakup środków obrotowych do produkcji rolnej, kredyt specjalny dla spółdzielni mleczarskich. Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej uruchomiono kredyty preferencyjne na zakup maszyn i sprzętu rolniczego, budowę i modernizację budynków inwentarskich i przetwórstwo mięsne.

Z czasem kredyty preferencyjne stały się coraz bardziej popularnym źródłem finansowania działalności rolniczej i przemysłu spożywczego, o czym świadczą dane z tabeli 2.4.

Tabela 2.4.

Struktura zadłużenia ogółem i zadłużenia preferencyjnego rolnictwa i przemysłu spożywczego w bankach współpracujących z ARiMR w latach 1993-2002

Lata	Kredyty ogółem	Kredyty preferencyjne		
		ogółem	skupowe	pozostałe
1993	100,0	57,6	94,4	5,6
1994	100,0	53,7	78,4	21,6
1995	100,0	71,8	59,1	40,9
1996	100,0	84,9	49,1	50,9
1997	100,0	85,9	36,3	63,7
1998	100,0	80,4	30,0	70,0
1999	100,0	81,9	31,9	68,1
2000	100,0	82,3	28,9	71,1
2001	100,0	82,0	25,2	74,8
2002	100,0	81,8	22,9	77,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej za lata 1999-2002*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 63, Warszawa 2001, s. 66, Warszawa 2002, s. 91, Warszawa 2003, s. 77.

Zainteresowanie kredytami bankowymi w rolnictwie polskim na początku okresu transformacji ocenić należy jako stosunkowo niewielkie. Niski popyt na kredyty, poza ich wysokim oprocentowaniem, wynikał przede wszystkim z niechęci potencjalnych kredytobiorców do podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych o wysokim ryzyku i dłuższych okresach realizacji oraz z obawy przed wpadnięciem w pułapkę zadłużenia⁷¹. Prawie 24% zadłużenia bankowego w rolnictwie w końcu 1993 roku stanowiły kredyty przeterminowane. Na tym tle niewiele ponad 50% udział kredytów preferencyjnych, w udzielonych kredytach ogółem dla rolnictwa i przemysłu spożywczego, wydaje się świadczyć o ostrożnym korzystaniu z nich przez kre-

⁷¹ *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1993 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1994, s. 34.

dytobiorców. Dopiero w kolejnych latach udział kredytów preferencyjnych rośnie. Może być to również spowodowane większą liczbą dostępnych linii kredytowych. W roku 1993 w udzielonych kredytach preferencyjnych zdecydowanie dominowały kredyty skupowe (prawie 95%), w latach późniejszych udział tych kredytów maleje na rzecz innych.

2.4.3. Uwarunkowania polityczne przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dwa aspekty przekształceń własnościowych sektora państwowego w rolnictwie. Jest to aspekt oczywiście ekonomiczny i ponadto także polityczno-ustrojowy⁷². PGR, podobnie jak cały sektor państwowy, zostały zakwestionowane w sensie ustrojowym. Musiały więc być poddane procesowi przestawienia ich na tory szybkiej prywatyzacji.

W wystąpieniach wielu przedstawicieli partii politycznych na początku lat 90-tych wielokrotnie zwracano uwagę na słabości dotychczasowego systemu społeczno-gospodarczego kraju. Określano skalę zniszczeń spowodowanych przez komunizm w gospodarce Polski, porównując ją ze zniszczeniami II wojny światowej⁷³. Odrzucono ewolucyjną koncepcję transformacji ustrojowej jako tę, która umożliwiałaby sprywatyzowanie połowy uspołecznionego sektora w stosunkowo długim czasie. Przeprowadzone szacunki wskazywały bowiem na co najmniej dekadę przemian. Proces szybkiej prywatyzacji wymagał szybkich i zdecydowanych działań państwa, określanych często mianem „twórczej destrukcji” przedsiębiorstw państwowych⁷⁴.

Proces rozpadu państwowych gospodarstw rolnych (poza nielicznymi wyjątkami) przebiegał w tzw. „politycznej ciszy”⁷⁵. Nie towarzyszyły mu dysputy polityczne różnych ugrupowań partyjnych, jakie miały miejsce w przypadku prywatyzacji pozostałych sektorów gospodarki. Biorąc pod uwagę fakt, że w sektorze państwowych gospodarstw rolnych pod koniec lat 80-tych zatrudnionych było ponad 400 tys. osób, takie dyskusje powinny się pojawić. Zdaniem J. Wilkina, trzy okoliczności zdecydowały o takim stanie rzeczy. Po pierwsze, prywatyzacja PGR i wyłączenie ich potencjału z produkcji rolnej nie naruszało równowagi na rynku żywnościowym. Produkcja towarowa PGR resortu rolnictwa w latach 1986-1990 stanowiła wprawdzie 19,7% rolniczej produkcji towarowej ogółem⁷⁶, lecz pierwsze lata transformacji charakteryzowały się względną nadprodukcją żywności (wskutek zaistniałej bariery popytowej). Po drugie, ludność związana zawodowo i społecznie z państwowymi gospodarstwami rolnymi nie miała swojego przedstawiciela parlamentarnego, nie była w stanie upublicznić swojego stanowiska i obaw w zakresie prywatyzacji PGR.

⁷² *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1991 roku*, op. cit., s. 4.

⁷³ J. Głowczyk, *Szalibierczy urok transformacji*, Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekologiczna, Warszawa 2003, s. 43.

⁷⁴ S. Gomulka, *Program reform w Polsce i w Rosji*, „Gospodarka i Przyszłość”, 1995, nr 1, s. 93-94.

⁷⁵ J. Wilkin, *Przekształcanie państwowych gospodarstw rolnych – procesy racjonalizacji i marginalizacji*, [w:] *Wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, ich szalugi i nowi gospodarze*, IRWiR, Warszawa 1998, s. 45.

⁷⁶ W. Dzun, *Państwowe gospodarstwa rolne w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, PAN, IRWiR, Warszawa 1991, s. 94.

Po trzecie, państwowe gospodarstwa rolne były traktowane jako relikwium komunizmu i ich upadek większość społeczeństwa obserwowała bez żalu i na ogół z obojętnością. W świadomości społecznej PGR kojarzyły się głównie ze złym gospodarowaniem, które skutkowało niską efektywnością, wysokimi kosztami działalności, niską dbałością załóg przedsiębiorstw o mienie państwowe.

Istotnym faktem, mającym wpływ na przebieg przekształceń własnościowych w PGR może być to, że sektor rolnictwa państwowego był pierwszym, który został poddany tak głębokim przeobrażeniom. Skutki takich przekształceń nie były wcześniej znane, zapewne więc nie przypuszczano, jakie ujemne efekty – w postaci masowego bezrobocia na określonych obszarach – one przyniosą. Załogi pracownicze PGR, ze względu na swoje rozproszenie i nikłą siłę oporu, nie zdołały wymusić takich procedur i trybu prywatyzacji, jakie przyjęto w pozostałych sektorach gospodarki. Z badań przeprowadzonych w latach 1985-1990 w państwowych gospodarstwach rolnych Białostoczczyzny i Suwalszczyzny przez Katedrę Ekonomiki Rolnictwa Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku wynikało, że pracownicy PGR nie obawiali się zwolnień. Niskie wynagrodzenie za pracę w PGR porównywali z wysokością zasiłku dla bezrobotnych, dodatkowo wskazywali na możliwość uprawy działek przyzagrodowych – perspektywa pozostania bez pracy nie wydawała się im więc przerażającą⁷⁷. Dowodzić to może nieznamość procesu przemian i jego skutków przez społeczność pegeerowską na etapie początkowym tego procesu. J. Główczyk określa, że pod względem psychologicznym tzw. kuracja szokowa miała wprowadzić (i tak się rzeczywiście stało) społeczeństwo w stan „okresowej utraty świadomości, niezdolności do oceny tego, co się dzieje”⁷⁸. Celem niniejszej pracy nie jest ocena zamierzeń kręgów politycznych podejmujących decyzje transformacyjne – trudno jest się więc ustosunkować do pierwszej części powyższego stwierdzenia. Wydaje się jednak, że pracownicy PGR wraz z rodzinami rzeczywiście nie byli w stanie wyobrazić sobie wszystkich konsekwencji prywatyzacji swoich przedsiębiorstw.

⁷⁷ J. Gajewski i współaut., *Raport z I etapu badań na temat: „Wyniki oraz ocena gospodarowania PGR znajdujących się w trudnych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych (na przykładzie Białostoczczyzny i Suwalszczyzny)*, Dział Wydawnictw Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, Białystok 1987.

⁷⁸ J. Główczyk, *Szalbierczy urok transformacji*, op. cit., s. 31.

ROZDZIAŁ 3

TEMPO I KIERUNKI PRYWATYZACJI PAŃSTWOWYCH GOSPODARSTW ROLNYCH W POLSCE

3.1. Przejmowanie nieruchomości rolnych przez AWRSP jako pierwszy etap przekształceń własnościowych w sektorze rolnictwa państwowego w Polsce

Jak przyjęto we wstępie niniejszego opracowania, jednym z mierników skuteczności przemian własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce jest stopień realizacji celu w zakresie tempa i kierunków tych przemian. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19 października 1991 roku zakładała zakończenie procesu przejmowania mienia z PGR do końca 1993 roku. W praktyce okazało się, że okres ten wydłużył się do 1995 roku. Proces zagospodarowania przejętego przez Agencję mienia trwa do chwili obecnej. Nie osiągnięto także w pełni zakładanych kierunków zagospodarowania mienia popegeerowskiego. Zgodnie z przewidywaniami, państwowe mienie rolnicze służyć miało przede wszystkim tworzeniu i powiększaniu już istniejących gospodarstw rodzinnych poprzez sprzedaż całości lub części byłych PGR.

Zakładane skutki w sferze przejmowania i zagospodarowania mienia popegeerowskiego nie zostały w pełni zrealizowane. Istotą niniejszego rozdziału jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy.

3.1.1. Charakterystyka nieruchomości będących w zarządzie państwowych gospodarstw rolnych

Pojęcie nieruchomości uregulowane jest w Polsce przepisem art. 46 § 1 kodeksu cywilnego z 1964 roku. Zgodnie z tym przepisem „[...] nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności, jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”. Jak wynika z powyższej definicji, podstawowym kryterium wyodrębniania nieruchomości jest

własność. W świetle przepisów prawa polskiego wyróżnia się trzy rodzaje nieruchomości¹:

- nieruchomości gruntowe,
- nieruchomości budynkowe,
- nieruchomości lokalowe.

Grunt – jest zawsze nieruchomością (w k.c. określaną jako część powierzchni ziemskiej), musi mieć określone granice. Nie muszą być one jednak fizycznie w sposób dostrzegalny wyodrębnione. Istotne znaczenie ma treść wpisów w księdze wieczystej lub w innych dokumentach potwierdzających prawo własności².

Budynki oraz ich części są odrębnymi nieruchomościami tylko wtedy, gdy tak przewiduje szczególny przepis. Ma to miejsce w przypadku użytkownika wieczystego, kiedy w użytkowanie oddaje się grunt zabudowany budynkiem (budynek nabywany jest na własność przez użytkownika wieczystego gruntu) lub użytkownik wieczysty gruntu wznosi na nim zabudowania. W każdej innej sytuacji budynek stanowi część składową nieruchomości gruntowej. Zgodnie z kodeksem cywilnym do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane (tzn. takie, których nie można przenieść bez zmiany ich konstrukcji), jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania.

Przedstawiona powyżej klasyfikacja nie jest jedyną występującą w literaturze polskiej. W procesie szacowania wartości nieruchomości (ze względu na ich specyfikę) wyodrębnia się cztery rodzaje nieruchomości³:

- nieruchomości gruntowe,
- nieruchomości rolne,
- nieruchomości budynkowe,
- nieruchomości lokalowe.

Natomiast z punktu widzenia pełnionej przez poszczególne rodzaje nieruchomości funkcji można wydzielić następujące grupy:

- mieszkaniowe lub lokalowe,
- handlowo-usługowe,
- przemysłowe,
- rolne i leśne,
- rekreacyjne,
- instytucjonalne (np. szkoły, szpitale, urzędy),
- nieruchomości o przeznaczeniu specjalnym,
- inne⁴.

Tematem zainteresowań niniejszej pracy są nieruchomości rolne, a mówiąc ściślej nieruchomości rolne będące własnością Skarbu Państwa. Zanim zostanie przedstawiona ich charakterystyka, właściwym będzie określenie tego rodzaju nieruchomości.

¹ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1995, s. 78-81.

² W.J. Brzeski, G. Dobrowolski, Sz. Sędek, *Vademecum pośrednika nieruchomości*, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996, s. 49.

³ *Szacowanie nieruchomości niezurbanizowanych*, A. Hopfer (red.), Warszawa 1997, s. 13.

⁴ Tamże.

Definicję nieruchomości rolnych podaje art. 46 § 1 kodeksu cywilnego. Zgodnie z zapisem w tymże artykule nieruchomości rolne (grunty rolne) są to takie nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej⁵.

Obok terminu „nieruchomość rolna” używa się w przepisach również określenia „grunt rolny”. Nie są to jednak pojęcia tożsame. Wspólną ich cechą jest możliwość rolniczego wykorzystywania tych obiektów, uwarunkowana występującymi w nich odpowiednimi właściwościami. Pamiętać należy, że w skład nieruchomości rolnej mogą wchodzić także budynki i budowle służące produkcji rolniczej oraz inne rzeczy trwale związane z gruntem i warunkujące proces produkcyjny (plantacje, zaszczepienia, zasiewy).

Pojęcie „gruntu rolnego” precyzuje ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 roku. Gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy są grunty⁶:

1. określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne,
2. pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa,
3. pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu,
4. pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych,
5. parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozynnymi,
6. pracowniczych ogródków działkowych i ogrodów botanicznych,
7. pod urządzeniami melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpowodziowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi,
8. zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa,
9. torfowisk i oczek wodnych,
10. pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Określenie „nieruchomość rolna” czy „grunt rolny” odbiega od pojęcia gospodarstwa rolnego. Zgodnie z kodeksem cywilnym (art. 55³) za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą z prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Wchodzące w skład gospodarstwa rolnego grunty pod budynkami mieszkalnymi i grunty niezbędne do korzystania z tych budynków są nieruchomościami

⁵ Tamże, s. 15.

⁶ Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. (Dz. U. nr 16, poz. 78) z późniejszymi zmianami.

w rozumieniu wyżej wskazanym. Brak któregośkolwiek ze składników gospodarstwa rolnego (np. inwentarza żywego, narzędzi, budynków itp.) nie świadczy o tym, że pozostałe składniki (np. grunty) nie stanowią gospodarstwa rolnego. Mieszalnia pasz przeznaczona na potrzeby gospodarstwa rolnego i bazująca na surowcach pochodzących z tego gospodarstwa może być zakwalifikowana jako składnik tego gospodarstwa, którego działalność nie wymaga wyłączenia gruntów z produkcji rolnej⁷. Obrót cywilnoprawny określa, że gospodarstwo rolne musi spełniać kryterium powierzchniowe. Precyzuje to ustawa o podatku rolnym z 15 listopada 1984 roku z późniejszymi zmianami, zgodnie z którą „za gospodarstwo rolne [...] uważa się obszar użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych, gruntów pod stawami rybnymi oraz gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o łącznej powierzchni 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczających 1 ha przeliczeniowy”⁸.

Wyjaśnienie terminu „nieruchomości rolne Skarbu Państwa” wymaga cofnięcia się nieco w czasie. Państwowa własność w rolnictwie istniała już w II Rzeczypospolitej. Zdecydowana większość majątków podległych Ministerstwu Rolnictwa i Reform Rolnych była oddana w dzierżawę⁹. Państwowe przedsiębiorstwa rolnicze były to przeważnie gospodarstwa doświadczalne i stadniny koni. Większość z nich odznaczała się wysoką kulturą rolną (np. majątki Puławskiego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego).

Zgodnie z dekretem PKWN o reformie rolnej z 06.09.1944 roku podstawą ustroju rolnego w Polsce miały być samodzielne gospodarstwa chłopskie. Przewidziano również miejsce dla własności państwowej w rolnictwie. Na podstawie dekretu o reformie rolnej utworzony został Państwowy Fundusz Ziemi, gromadzący ziemię i środki na cele reformy rolnej¹⁰. Na bazie PFZ powstawać zaczęły pierwsze po II wojnie światowej państwowe gospodarstwa rolne.

Sektor rolnictwa państwowego funkcjonował w naszym kraju do roku 1992, a więc do czasu wejścia w życie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19.10.1991 roku. Do tego czasu Państwowy Fundusz Ziemi stanowił ogniwo pośrednie w przepływie ziemi rolniczej z sektora prywatnego do państwowego.

Formułując definicję nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, warto przytoczyć określenie St. Prutisa, który pisze: „[...] z pewnym uproszczeniem przyjąć można, że nieruchomości rolne stanowiące własność państwa:

1. bądź stanowiły składnik zorganizowanych całości produkcyjnych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub państwowych gospodarstw rolnych,
2. bądź też wchodziły do Państwowego Funduszu Ziemi, stanowiącego instytucjonalnie wyodrębniony państwowy zasób (zapas, rezerwę) nieruchomości

⁷ *Encyklopedia Agrobiznesu*, op. cit., s. 597.

⁸ *Szacowanie nieruchomości niezurbanizowanych...*, op. cit., s. 16.

⁹ W. Dzun, *PCR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, op. cit., s. 7.

¹⁰ *Procesy rozwojowe polskiego rolnictwa*, Z. Grochowski, A. Woś (red.), PWRiL, Warszawa 1979, s. 53.

ści przede wszystkim rolnych, będących własnością Skarbu Państwa i nie będących we władaniu innych państwowych osób prawnych¹¹.

Uproszczenie, o którym pisze St. Prutis wynika z faktu, że wymienione dwa źródła nieruchomości rolnych Skarbu Państwa nie są jedynymi, chociaż niewątpliwie dominują. Poza nimi występują jeszcze nieruchomości rolne będące własnością Skarbu Państwa i znajdujące się w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych bądź prawnych, pozostające w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, takich jak np. szkoły, zakłady służby zdrowia, zakłady karne.

W skład nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wchodzi także (od 1992 roku) nieruchomości przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów (w drodze orzeczenia sądowego w postępowaniu karnym – przepadek mienia, w postępowaniu cywilnym – stwierdzenie nabycia spadku, a także na podstawie oświadczenia woli zainteresowanego właściciela – zrzeczenie się nieruchomości). Przykładem decyzji administracyjnej jest decyzja Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, wydawana na wniosek właściciela gruntów, który nabył prawo do emerytury lub renty. Źródłem nabycia własności nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa mogą być też decyzje administracyjne o zatwierdzeniu projektów scalania lub wymiany gruntów, jeżeli postępowania te dotyczą gruntów Skarbu Państwa¹².

Powstanie własności państwowej w rolnictwie polskim po II wojnie światowej zostało zapoczątkowane zapisem w dekrecie o reformie rolnej z 06.09.1944 roku, w którym przewidziano zarezerwowanie odpowiedniego zapasu ziemi w celu tworzenia „[...] poddanych zarządowi państwowemu ośrodków dla podniesienia kultury rolnej, wytwórczości nasiennej, hodowlanej oraz przemysłu rolnego”¹³. Dekretem o reformie rolnej utworzono Państwowy Fundusz Ziemi, w skład którego weszły nieruchomości rolne będące przed II wojną światową własnością państwa, opuszczone przez właścicieli oraz takie, których właściciele „zrzekli się” własności na rzecz państwa. Obszar PFZ bezpośrednio po wojnie wynosił około 10,6 mln ha, z czego 6,9 mln ha otrzymali rolnicy indywidualni w ramach reformy rolnej i osadnictwa, 3,7 mln ha przekazano gospodarstwom państwowym, szkołom rolniczym i instytucjom naukowo-badawczym¹⁴. W latach późniejszych zasoby PFZ zwiększały się o grunty przejmowane z różnych tytułów i zmniejszały się corocznie o ziemie sprzedawane nowym użytkownikom lub przekazywane nieodpłatnie w trwałe użytkowanie. W latach 60-tych ubiegłego wieku rząd Polski Ludowej uznał, że podstawową funkcję w zagospodarowaniu gruntów PFZ powinny spełniać państwowe gospodarstwa rolne¹⁵. W ten sposób Państwowy Fundusz Ziemi stał się pośredni-

¹¹ *Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty prawne)*, op. cit., s. 67.

¹² St. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Temida 2, Białystok 1997, s. 13-20.

¹³ W. Dzun, *PGR w rolnictwie polskim...*, op. cit., s. 7.

¹⁴ A. Woś, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, PWRiL, Warszawa 1987, s. 130.

¹⁵ Tamże, s. 210.

kiem przepływu ziemi rolniczej z sektora prywatnego do gospodarstw państwowych i spółdzielczych. Wprowadzenie reformy gospodarczej w latach 80-tych, która między innymi umożliwiła wyzbywanie się przez jednostki państwowe ziemi nieprzydatnej do uprawy, spowodowała, że większość gruntów PFZ zagospodarowywali rolnicy indywidualni¹⁶. Od 1 stycznia 1992 roku grunty PFZ, zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, zostały przejęte przez powołaną do życia wspomnianą ustawą – Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Ogólna powierzchnia gruntów znajdujących się w dyspozycji PFZ, według stanu na 31 grudnia 1991 roku, zgodnie z danymi GUS wynosiła około 798 tys. ha, co stanowiło 20,3% ogółu gruntów podlegających przejęciu do Zasobu¹⁷. Należy zaznaczyć, że grunty znajdujące się w zasobie PFZ przewidzianym do przejęcia przez AWRSP należały do słabych pod względem jakości i kultury rolnej. Wiele z nich, oczekując na nowego właściciela bądź użytkownika, nie było uprawianych. Jak wynika z danych AWRSP, w niektórych oddziałach terenowych (np. łódzkim, lubelskim, rzeszowskim) grunty PFZ stanowiły ponad 50% gruntów przewidzianych do przejęcia przez Agencję (tab.3.1). Grunty PFZ nie były obciążone długiem (jak miało to miejsce w przedsiębiorstwach państwowych), ale też nie cieszyły się zainteresowaniem ze strony potencjalnych użytkowników, co utrudniało ich zagospodarowanie.

Państwowe gospodarstwa rolne, których początki po II wojnie światowej datuje się na 1946 rok (powstanie Państwowych Nieruchomości Ziemi, w 1949 roku połączenie Państwowych Nieruchomości Ziemi, Państwowych Zakładów Chowu Koni i Państwowych Zakładów Hodowli Roślin) przechodziły na swojej drodze szereg przeobrażeń. Do roku 1981 funkcjonowały w dyrektywnym systemie zarządzania gospodarką narodową, w którym podstawową formą sterowania procesami gospodarczymi w jednostkach produkcyjnych były nakazy (dyrektywy) przekazywane z centrum politycznego i gospodarczego.

W rezultacie, zakres samodzielności gospodarstw państwowych był ograniczony, działalność prowadzona była w oparciu o plany centralne, a nie o rachunek ekonomiczny na szczeblu przedsiębiorstwa. W latach 70-tych dokonano administracyjnej koncentracji zarządzania gospodarstwami państwowymi w rolnictwie, tworząc przedsiębiorstwa wielozakładowe, zwane także kombinatami. W tym czasie utworzono również centralistyczną, wieloszczeblową strukturę zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami rolniczymi, zupełnie niezgodną z zasadami kierowania w rolnictwie.

¹⁶ H. Rudnicki, *Gospodarka ziemią rolniczą w Polsce*, op. cit., s. 51.

¹⁷ *Raport z działalności AWRSP za 1992 rok*, Warszawa 1993, s. 64 (załącznik 10).

Tabela 3.1.

**Grunty podlegające przejściu do Zasobu WRSP
wg stanu na 31.12.1991 roku (w ha)**

Lp.	Oddział Terenowy Agencji	Grunty rolne podlegające przejściu do Zasobu		
		Ogółem	W tym: grunty PFZ	Odsetek PFZ w gr. Ogółem
1.	Warszawa	343511	3270	0,9
2.	Bydgoszcz	344455	38311	11,1
3.	Elbląg	248112	30019	12,1
4.	Gorzów	351596	70729	20,1
5.	Koszalin	381090	40683	10,7
6.	Lublin	193152	117861	61,0
7.	Łódź	78050	45089	57,8
8.	Olsztyn	360475	58860	16,3
9.	Opole	243483	66111	27,2
10.	Poznań	276431	37156	13,4
11.	Rzeszów	128186	81219	63,4
12.	Suwałki	243786	76340	31,3
13.	Szczecin	300104	38198	12,7
14.	Wrocław	395891	93950	23,7
15.	PR-P ZWRSP w Straszęcinie	39557	-	0,0
RAZEM		3927879	797796	20,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Agencji WRSP.

O koncentracji ziemi w PGR mogą świadczyć następujące liczby. W roku 1970 Polska posiadała ponad 2,5 tys. gospodarstw państwowych, średni obszar gospodarstwa wynosił około 900 ha, w roku 1989 było już tylko 1,4 tys. gospodarstw, przy czym średnia powierzchnia gospodarstwa wzrosła trzykrotnie (do 2713 ha)¹⁸. W ślad za koncentracją ziemi postępowała koncentracja produkcji, poprzez tworzenie wielkich pól i przemysłowych ferm chowu zwierząt. Ponadto brak rynku usług spowodował konieczność wyposażania PGR w szereg służb pomocniczych, np. warsztaty mechaniczno-samochodowe, brygady remontowo-budowlane itp. Pociągało to za sobą konieczność dalszego zatrudniania pracowników i rozbudowy zaplecza socjalnego. W rezultacie, obok przedsiębiorstw rolnych, powstawały agromiasteczka z własną infrastrukturą techniczną i socjalną. Utrzymywanie przez PGR zaplecza socjalnego wiązało się ze znacznymi obciążeniami finansowymi. Określa

¹⁸ J. Gajewski, *Bankructwo i transformacja PGR*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały na międzynarodową konferencję, Warszawa 1995, s. 139.

się, że koszty utrzymania tzw. „mieszkańcówki” stanowiły ok. 25% kosztów ogółem przedsiębiorstw rolnych. Przy rozbudowanym systemie dotacji budżetowych przedsiębiorstwa nie odczuwały obciążenia działalności sferą nieprodukcyjną. Nie odczuwały także skutków bardzo niskiej efektywności swojego gospodarowania. Pomimo – jak zaznacza J. Gajewski – istnienia przedsiębiorstw dobrze funkcjonujących i osiągających wysokie wyniki ekonomiczne, wynik finansowy ogółem w przedsiębiorstwach rolnych był ujemny¹⁹. Jednostki te jednak nie bankrutowały. Skutki finansowe niskiej efektywności gospodarowania nie ponosiły przedsiębiorstwa, ale całe społeczeństwo.

Narastający kryzys gospodarczy w kraju stał się przyczyną masowych strajków w 1980 roku, które wymusiły wprowadzenie gruntownych zmian w całym systemie społeczno-gospodarczym kraju. Z dniem 1 lipca 1981 roku wprowadzono także w PGR reformę systemu ekonomiczno-finansowego, która miała na celu przede wszystkim:

- uzależnienie systemu finansowania działalności od osiąganych przez państwowe gospodarstwa rolne wyników ekonomicznych,
- wzrost samodzielności decyzyjnej przedsiębiorstw państwowych,
- wzrost udziału załogi w procesie zarządzania przedsiębiorstwem.

Początek lat 80-tych, który można nazwać I etapem reformy przyniósł wiele pozytywnych zmian w gospodarce PGR. Przedsiębiorstwa uzyskały pewien stopień samodzielności w zakresie podejmowania decyzji produkcyjnych, co pozwoliło między innymi na wyłączenie z uprawy szczególnie nieprzydatnych gruntów i dostosowanie struktury produkcji do posiadanych możliwości. Zaznaczyły się zmiany w systemie organizacji i zarządzania PGR, polegające między innymi na rozwiązywaniu kombinatów rolnych, co upraszczało strukturę organizacyjną i ułatwiało proces zarządzania. Postawione cele reformy nie zostały jednak w pełni zrealizowane. Zasadniczą tego przyczyną było to, że usiłowano reformować jedynie części składowe systemu gospodarczego bez jego zasadniczej zmiany. Zlikwidowano szereg dyrektyw i nakazów odgórnie przekazywanych jednostkom gospodarczym, a utrzymano centralne stanowienie parametrów ekonomicznych, typu ceny czy stopy procentowe kredytów. Postulowano działania zmierzające do samofinansowania się jednostek, a równocześnie rozbudowywano system dotacji je wspierających. Nawoływano wreszcie do współuczestnictwa załóg w procesie zarządzania, nie stwarzając podstaw materialnego zainteresowania pracowników losami przedsiębiorstwa²⁰. Na tym gruncie próbowano kontynuować działania reformatorskie w drugiej połowie lat 80-tych. Tezy II etapu reformy gospodarczej miały na celu dalsze dochodzenie do równowagi rynkowej. Miało to nastąpić między innymi poprzez:

- równoważenie rynku konsumpcyjnego, zaopatrzeniowego i inwestycyjnego przez zastosowanie cen równowagi,
- urealnienie parametrów ekonomicznych (ograniczenie dotacji, urealnienie kursu walut),

¹⁹ Tamże, s. 140.

²⁰ M. Kozłowska, *Reformy i przemiany własnościowe w rolniczych przedsiębiorstwach państwowych*, op. cit., s. 67.

- dalszy wzrost samodzielności przedsiębiorstwa (wielość form organizacyjnych) oraz samorządności załóg,
- zapewnienie swobodnego przepływu środków rzeczowych i finansowych między podmiotami gospodarczymi,
- ekspansję eksportową podmiotów gospodarczych²¹.

Działania zmierzające do zrównoważenia rynku konsumpcyjnego przez zastosowanie cen równowagi zostały wprowadzone dopiero w połowie 1989 roku i to tylko w sferze żywnościowej. Nie przygotowana akcja tzw. urynkowienia gospodarki żywnościowej stała się główną przyczyną hiperinflacji w drugiej połowie 1989 roku. Urealnienie cen produktów żywnościowych (1 sierpnia) wprowadzone w najgorszym do tego okresie (sezonowe obniżenie rezerw) oraz bez dodatkowych działań w zakresie demonopolizacji obrotu żywnością przerodziło się w gwałtowny wzrost cen żywności²². Wzrost cen żywności wynikający również ze zniesienia dotacji do większości produktów żywnościowych spowodował, że już w 1989 roku pojawiła się po raz pierwszy bariera popytu na żywność. Państwowe gospodarstwa rolne odczuły tę sytuację z pozycji producenta, który nie zawsze mógł sprzedać swoje produkty ze względu na brak na nie nabywców. Do roku 1990 nie zdołano także uzyskać równowagi na rynku środków produkcji dla rolnictwa. Rodziło to wiele negatywnych zjawisk, utrudniało między innymi podejmowanie prawidłowych decyzji gospodarczych, ale także mobilizowało do oszczędności i racjonalizacji nakładów.

W sferze urealnienia parametrów ekonomicznych niewątpliwym osiągnięciem była eliminacja dotacji do działalności PGR, za wyjątkiem dotacji pobudzających i kreujących postęp biologiczny w rolnictwie. W latach 1987-1989 dalszym przekształceniom podlegała struktura organizacyjna przedsiębiorstw. Z macierzystych jednostek zaczęły się wyodrębniać samodzielne zakłady. Był to wprawdzie proces powolny, bo uzależniony od zgody rad pracowniczych przedsiębiorstw, które chcąc ratować słabsze zakłady (tendencje do usamodzielniania się wykazywały zakłady silniejsze) nie wyrażały zgody na podział przedsiębiorstwa. Pomimo w dalszym ciągu ujemnego wyniku finansowego w przedsiębiorstwach państwowych, w rolnictwie w latach 80-tych zaznacza się poprawa efektywności gospodarowania mierzona relacją produkcji końcowej do nakładów czynników produkcji. Na interesującą zależność zwraca uwagę L. Wiśniewski, że o niejednakowym tempie i kierunku zmian efektywności gospodarowania mogą świadczyć przyczyny o charakterze subiektywnym²³. Między grupami przedsiębiorstw poprawiających i pogarszających efektywność nie było zdecydowanych różnic w naturalnych warunkach gospodarowania oraz w wyposażeniu w podstawowe czynniki produkcji. Odmienne natomiast były – jak stwierdza Autor – ich postawy i reakcje wobec zmieniających się w tym czasie

²¹ Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej, Rzeczpospolita 1987, nr 102. Dodatek: Reforma Gospodarcza.

²² E. Gorzelak, *Gospodarka rynkowa a wyżywienie*, Prace i materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, SGPiS, Warszawa 1990, z. 23.

²³ Z. Kaprzyk, L. Wiśniewski, *Państwowe gospodarstwa rolne w latach 1981-1988. Studia i monografie*, IERiGŻ, Warszawa 1990, z. 45.

warunków działania, polegające na postawach pasywnych i zachowawczych bądź ekspansywnych i przedsiębiorczych.

Powyżej przedstawiona została dość szczegółowa analiza dziesięciolecia poprzedzającego początek przemian własnościowych w PGR. Okres ten jednak wywarł ogromny wpływ na stan i kondycję państwowej gospodarki rolnej w przededniu przekształceń. System organizacyjny przedsiębiorstw opierający się głównie o wielozakładowość jednostek, niesprawne kierownictwo oraz określone zachowania się pracowników nie dostrzegających zagrożenia w roszczeniach płacowych (szczególnie dotyczących podziału tzw. papierowego zysku) przekraczających możliwości finansowe przedsiębiorstw, gospodarujących tylko dzięki warunkom stworzonym przez system gospodarki nakazowo-rozdziałczej, doprowadziły do upadku przeważającej części rolniczych przedsiębiorstw państwowych. Rosnące z dnia na dzień zadłużenie PGR stało się zasadniczym czynnikiem przyspieszającym przekształcenia własnościowe sektora rolnictwa państwowego.

Biorąc pod uwagę zakres działalności państwowych gospodarstw rolnych w roku 1989 (tab. 3.2), proces ich przekształceń należy uznać za istotny dla całej gospodarki.

Jak wynika z danych AWRSP według stanu na 31 grudnia 1991 roku, Agencja miała do przejścia 1495 państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej w tym Kombinat Rolno-Przemysłowy „Igloopol” w Dębicy²⁴. W liczbie tej przeważały jednostki jednozakładowe (ok. 63%), pozostałe ulegały podziałowi do momentu przejścia ich przez Agencję. W końcowej fazie przejmowania majątku liczbę PGR określa się na 1666 jednostek.

Ogólna powierzchnia użytków rolnych będących w zarządzie tych przedsiębiorstw wynosiła 3130 tys. ha, w tym 2492 tys. ha gruntów orných (79,7%). Z uwagi na trudną sytuację finansową przedsiębiorstw, a często na skutek prowadzonego w nich postępowania upadłościowego znaczny odsetek gruntów przewidzianych do przejścia stanowiły grunty nie obsiane (odługujące). Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 1991 roku takich gruntów było około 293 tys. ha (9,4%).

Ogólna wartość majątku trwałego netto w przedsiębiorstwach przewidzianych do przejścia wynosiła 87056 mld zł, wartość majątku obrotowego 11419 mld zł, a łączne zadłużenie 12646 mld zł²⁵. W zadłużeniu ogółem ponad połowę (57%) stanowiły zaciągnięte przez państwowe gospodarstwa rolne bankowe kredyty i pożyczki. Ogólną charakterystykę majątku przewidzianego do przejścia przez Agencję przedstawia tabela 3.3. Trudną sytuację finansową jednostek państwowych w przededniu ich przejścia przez AWRSP potwierdza wysoki poziom ich zadłużenia. W większości oddziałów terenowych zadłużenie przedsiębiorstw przekraczało wartość majątku obrotowego zarówno w ogólnej kwocie, jak i w przeliczeniu na 1 hektar posiadanych gruntów. Ewenementem jest wspomniane wcześniej przedsiębiorstwo w Straszęcinie, w którym zadłużenie ogółem ponad dwukrotnie przekra-

²⁴ Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za 1992 rok, Warszawa 1993, s. 7.

²⁵ Dane są podane w starych złotych i dotyczą cen bieżących analizowanego okresu.

czało wartość posiadanego majątku obrotowego i prawie dorównywało wartości netto majątku trwałego.

Tabela 3.2.

**Udział sektora państwowych gospodarstw rolnych
w polskim rolnictwie w 1989 roku**

1. Użytkowanie gruntów rolnych Powierzchnia użytków rolnych, w tym:	w tys. ha	w %
	18727	100,0
– gospodarstwa państwowe	3507	18,8
– spółdzielnie produkcyjne	705	3,8
– gospodarstwa indywidualne	14274	76,2
2. Produkcja globalna rolnictwa Produkcja globalna rolnictwa ogółem, w tym:	w mld zł (ceny stałe 1984 r.)	w %
	2851	100,0
– gospodarstwa państwowe	466	16,3
– spółdzielnie produkcyjne	100	3,5
– gospodarstwa indywidualne	2020	71,0
3. Wartość skupu produktów rolnych Wartość skupu ogółem, w tym:	w mld zł (ceny bieżące)	w %
	11226	100,0
– gospodarstwa państwowe	2241	20,0
– spółdzielnie produkcyjne	442	3,9
– gospodarstwa indywidualne	8520	76,1
4. Zatrudnienie w rolnictwie Zatrudnienie w rolnictwie ogółem, w tym:	w tys. osób	w %
	4522	100,0
– gospodarstwa państwowe	441	9,6
– spółdzielnie produkcyjne	170	3,6
– gospodarstwa indywidualne	3560	78,7

Źródło: J. Wilkin, *Przekształcanie sektora państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w opinii władz lokalnych i mieszkańców osiedli popegeerowskich*, [w:] *Ludzie i ziemia po upadku pegeerów. Analiza socjologiczna i ekonomiczna*, Materiały konferencyjne, SGGW, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Sekcja Socjologii Wsi, Warszawa 1997.

Państwowe gospodarstwa rolne przewidziane do przejęcia przez Agencję posiadały 313255 mieszkań, z których w 158536 (50,6%) zamieszkiwali pracownicy PGR, w 103672 (33,1%) emeryci, a w 49900 inni użytkownicy. Pustostany stanowiły 0,4% ogółu mieszkań.

Tabela 3.3.

Ogólna charakterystyka majątku przewidzianego do przejęcia przez AWRSP (stan na 31.12.1991 r. w starych złotych)

Lp.	Oddział Terenowy Agencji	Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej podlegające przejęciu do Zasobu AWRSP									
		liczba	pow. gruntów ha	Majątek w mln złotych				obciążenia w mln zł		w tym: kredyty i pożyczki w mln zł	
				trwały netto	na 1 ha gruntów	obrotowy	na 1 ha gruntów	ogółem	na 1 ha gruntów	ogółem	na 1 ha gruntów
1.	Warszawa	158	340241	11523280	33,9	1614550	4,8	1173952	3,5	697784	2,1
2.	Bydgoszcz	168	306144	7211451	23,6	987121	3,2	1574378	5,1	1245913	4,1
3.	Elbląg	152	218093	5972802	27,4	621765	2,9	1110397	5,1	535644	2,5
4.	Gorzów	94	280867	7762056	27,6	963539	3,4	1109729	4,0	592987	2,1
5.	Koszalin	157	340407	8179500	24,0	839690	2,5	1154330	3,4	551637	1,6
6.	Lublin	68	75291	2920891	38,8	321387	4,3	288571	3,8	157659	2,1
7.	Łódź	52	32961	1457460	44,2	186718	5,7	135280	4,1	59730	1,8
8.	Olsztyn	92	301615	6327519	21,0	1034688	3,4	948844	3,2	382106	1,3
9.	Opole	123	177372	6177662	34,8	821373	4,6	468465	2,6	223289	1,3
10.	Poznań	68	239275	8740716	36,5	1110047	4,6	740191	3,1	439304	1,8
11.	Rzeszów	57	46967	1940601	41,3	175036	3,7	236444	5,0	146255	3,1
12.	Suwałki	91	167446	3605929	21,5	405044	2,4	539489	3,2	340521	2,0
13.	Szczecin	82	261906	4253060	16,2	660069	2,5	858505	3,3	501505	1,9
14.	Wrocław	132	301941	9024125	29,9	1102689	3,7	1137432	3,8	650375	2,2
15.	PR-P ZWRSP w Straszynie	1	39557	1958600	49,5	575000	14,5	1169797	29,6	680432	17,2
RAZEM		1495	3130083	87055652	27,8	11418716	3,7	12645804	4,0	7205141	2,3

Źródło: Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1992 roku, Warszawa 1993.

3.1.2. Przejmowanie nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19 października 1991 roku pierwotnie określała, że przejęcie mienia do Zasobu Własności Rolnej SP powinno nastąpić niezwłocznie po utworzeniu Agencji, nie później jednak niż po upływie 2 lat. W odniesieniu do państwowych gospodarstw rolnych przejęcie ich do Zasobu następowało z chwilą podjęcia decyzji o likwidacji przez organ założycielski i wykreślenie przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych. Wspomniana wyżej ustawa określała, że decyzję o likwidacji przedsiębiorstwa państwowego w celu przekazania Agencji WRSP jego majątku podejmuje organ założycielski:

- z własnej inicjatywy,
- na wspólny wniosek dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej,
- na wniosek Agencji.

Warto zaznaczyć, że ustawa umożliwiała Agencji posiadanie najważniejszego głosu w sprawie likwidacji przedsiębiorstw, określając, że likwidacja jednostek na wniosek Agencji jest obligatoryjna, w pozostałych dwóch przypadkach likwidacja przedsiębiorstwa musi być przeprowadzona za zgodą Agencji. W art. 15 p. 4 wspomnianej ustawy mówi się o konieczności wyrażenia opinii przez radę pracowniczą w przypadku, kiedy z wnioskiem o likwidację występuje organ założycielski lub Agencja, chodzi tu jednak jedynie o opinię, a nie o zgodę, także zdanie rad pracowniczych nie jest w takiej sytuacji wiążące.

Przejęcie majątku przedsiębiorstw rolnych przez Agencję WRSP poprzedzał tzw. proces przygotowawczy polegający na:

- uporządkowaniu dokumentacji prawno-geodezyjnej (określenie prawnego właściciela ziemi),
- opracowaniu w przedsiębiorstwach projektów ich restrukturyzacji,
- dokonaniu wydzielenia części socjalno-mieszkaniowej (poprzez przekazanie nieodpłatnie gminie, sprzedaż mieszkań pracownikom, utworzenie spółdzielni mieszkaniowych).

Już początek działań przygotowawczych (uporządkowanie dokumentacji prawno-geodezyjnej) wskazał, że proces przejmowania mienia nie będzie przebiegał tak sprawnie i szybko jak pierwotnie zakładano. Wiele nieruchomości gruntowych nie posiadało założonych ksiąg wieczystych ani dokumentów źródłowych, które określałyby prawnego ich właściciela. Dotyczyło to zarówno gruntów przejmowanych wcześniej od rolników na rzecz Skarbu Państwa, jak i tych przejmowanych na mocy dekretu o reformie rolnej. Brak jednoznacznego określenia zakresu i zasad zwrotu mienia byłym właścicielom stał się przyczyną problemów następnie także w procesie zagospodarowywania przejętego majątku.

W celu zapewnienia sprawnego przebiegu przejęcia majątku PGR opracowane zostały procedury przejęcia państwowych gospodarstw rolnych. Dwa z nich dotyczyły przejęcia PGR i trzeci przejęcia państwowych przedsiębiorstw hodowli roślin i zwierząt zarodowych. Procedury przejęcia majątku PGR określały, że odpowiedzialność za przygotowanie pełnej dokumentacji niezbędnej do przejęcia przedsię-

biorstwa przez Agencję spoczywa na organie założycielskim. Podjęcie decyzji o likwidacji przedsiębiorstwa poprzedzone było (w zależności od tego, kto występował z wnioskiem) określonymi działaniami. Wśród nich było między innymi przygotowanie przez przedsiębiorstwo projektu jego restrukturyzacji, który był opiniowany przez organ założycielski i ewentualnie weryfikowany przez powołanych do tego pracowników Agencji. Zgodnie z pierwszym wariantem działań z chwilą ustalenia terminu likwidacji przedsiębiorstwa i zatwierdzenia planu restrukturyzacji Oddział Terenowy Agencji ogłaszać miał przetarg na dzierżawę, sprzedaż lub konkurs na administratora majątku, który rozstrzyga się przed datą likwidacji. Następnie z oferentem, którego oferta byłaby przyjęta Agencja zamierzała zawrzeć umowę przedwstępną, w której określano termin przejęcia majątku²⁶. Ten wariant przejęcia mienia PGR zakładał, że proces zagospodarowania majątku będzie następował równocześnie z jego przejmowaniem. Mógł być on stosowany w sytuacji, kiedy występowały takie możliwości. W przeciwnym razie Agencja mogła zastosować drugi wariant, w którym po podjęciu decyzji o likwidacji przedsiębiorstwa następowało wykreślenie przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych. Równocześnie Terenowy Oddział Agencji powoływał tymczasowego zarządcę, z którym był opracowywany ostateczny program restrukturyzacji. Dopiero w następnej kolejności mógł zostać ogłoszony przetarg na dzierżawę, sprzedaż nieruchomości lub konkurs na administratora. Gospodarstwa podlegające tymczasowemu zarządowi przyjmowały status Gospodarstw Rolnych Skarbu Państwa. W ten sposób Agencja starała się uniknąć przerwania prowadzonego w byłych PGR procesu produkcyjnego. W momencie przejmowania majątku przedsiębiorstwa do Zasobu, AWRSP uznawała ważność umów o pracę zatrudnionej załogi i umów o najem lokali zakładowych. Początkowo przewidywano, że okres tymczasowego zarządu będzie trwał 3-4 miesiące, licząc od dnia likwidacji tych przedsiębiorstw do momentu zagospodarowania ich majątku. Po upływie tego okresu, jeśli nie będzie możliwa sprzedaż bądź dzierżawa obiektu, miał być powołany administrator na podstawie umowy sporządzonej między nim a Oddziałem Agencji. W praktyce gospodarstwa w tymczasowym zarządzie funkcjonowały do 1995 roku i charakteryzowały się bardzo niskimi wynikami ekonomicznymi (tabela 3.4).

Przedłużający się okres pozostawiania w tymczasowym zarządzie wywierał niekorzystny wpływ na osiągane wyniki ekonomiczne. Dostrzegano potrzebę skracania tego okresu, lecz nie zawsze było to możliwe ze względu na niską kondycję finansową jednostek i brak zainteresowania nimi wśród potencjalnych nabywców bądź dzierżawców.

Trzeci wariant procedury przejęcia przedsiębiorstw przez AWRSP dotyczył przedsiębiorstw hodowli roślin i zwierząt zarodowych. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przedstawiał Agencji wykaz przedsiębiorstw hodowlanych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki kraju. Decyzję o likwidacji takich przedsiębiorstw podejmował Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z własnej inicjatywy lub na wniosek dyrektora i rady pracowniczej.

²⁶ *Zbiór dokumentów dotyczących restrukturyzacji i przekształceń własnościowych państwowych przedsiębiorstw rolnych*, AWRSP, Warszawa 1992.

Proces przejmowania nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa został zakończony do końca 1995 roku. Zgodnie z ustawą z 19.10.1991 roku przejście mienia po likwidowanych PGR miało nastąpić w ciągu dwóch lat od wejścia w życie ustawy – a więc do końca 1993 roku.

Tabela 3.4.

**Wybrane wyniki i wskaźniki finansowe gospodarstw Skarbu Państwa
(dane za I półrocze 1995 roku)**

Wyszczególnienie	Gospodarstwa w:	
	tymczasowym zarządzie 549*	administrowaniu 239*
Wynik finansowy netto (mln zł)	-430	-217
Majątek obrotowy (mln zł)	288	679
Zobowiązania ogółem (mln zł)	1470	378
w tym: kredyty i pożyczki	599	147
Wskaźnik poziomu kosztów (%)**	333	232
Zyskowność (zł/1000 zł przychodów)	-2575	-1307
Majątek obrotowy/zobowiązania ogółem	0,19	1,80
Majątek obrotowy/zobow. niebankowe	0,33	2,94

* liczba gospodarstw

** relacja kosztów uzyskania przychodów ogółem do przychodów ogółem

Źródło: W. Guzewicz, J. Kulawik, *Ekonomiczne i finansowe problemy zagospodarowania majątku po byłych państwowych gospodarstwach rolnych*, [w:] Materiały na Międzynarodową Konferencję „Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa, Warszawa 1995, s. 101.

W praktyce przejmowanie mienia pochodzącego z byłych PGR okazało się opóźnionym przede wszystkim z następujących powodów:

- wiele nieruchomości rolnych przewidzianych do przejęcia miało nie uregulowany stan prawny (nie można było na podstawie posiadanej dokumentacji określić ich właściciela),
- niezgodności stanu faktycznego na gruncie z danymi w rejestrach ewidencji gruntu,
- trudności z przygotowaniem programów restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw,
- wysoki poziom zadłużenia PGR (Agencja, przejmując majątek, zobowiązana była do przejęcia także zadłużenia jednostek).

Po roku 1995 Agencja przejmowała jeszcze niewielkie powierzchnie gruntów po byłych PGR – przeważnie lasów, gruntów leśnych i zadrzewionych, nie wydzielonych geodezyjnie.

Łącznie do 2004 roku Agencja przejęła z 1666 zlikwidowanych PGR nieruchomości o powierzchni 3761,3 tys. ha (tabela 3.5), tzn. 79,9% ogółu przejętych gruntów oraz 603 tys. ha gruntów z PFZ (12,8%).

Tabela 3.5.

Przyjęcie gruntów rolnych do Zasobu WRSP (w ha, stan na 31.12)

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Grunty z PGR	1369631	3028232	3727961	3742003	3750142	3751473	3752198	3754140	3758640	3759574	3759424	3761314	3761340
2. Grunty z PFZ	59250	259838	435990	537829	569860	578675	594201	601806	608046	607052	608100	606879	602973
3. Grunty przejęte z innych tytułów*	3351	11961	68803	134185	186208	261623	299576	309556	327490	333878	337511	337844	344360
w tym: z mocy ustawy o ubez. społ. rolników	.	.	.	10928	13247	14658	17040	18764	22764	23275	23487	23596	23698
Ogółem	1432232	3300031	4232754	4414017	4506210	4591771	4645975	4665502	4694176	4700504	4705035	4706037	4708673

* Grunty przejęte od państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, z mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w użytkowaniu wieczystym itp.

Źródło: Dane Agencji WRSP za lata 1992-2004.

Zgodnie z ustawą z 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej przekazywanie na rzecz Agencji mienia SP zostało ograniczone w czasie – do 30 czerwca 2000 roku²⁷. Artykuł 38 wspomnianej ustawy określa, że nieruchomości rolne nie przekazane w terminie do dnia 30 czerwca 2000 roku do Zasobu ostatecznymi decyzjami stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Pozostała część gruntów PFZ pozostanie więc w zasobie gminnym.

Poza mieniem pochodzącym ze zlikwidowanych PGR oraz z PFZ Agencja przejmowała do Zasobu także grunty od państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, państwowych osób prawnych oraz innych podmiotów. Od początku działalności Agencji do końca 2004 roku przejęto z tych tytułów ponad 344 tys. ha gruntów. Z tej liczby prawie 23,7 tys. ha przyjęto w ramach realizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Łącznie w latach 1992-2004 Agencja przejęła do Zasobu z wszystkich tytułów 4708,7 tys. ha gruntów, w tym²⁸:

- 3960,2 tys. ha (84%) użytków rolnych,
- 168,8 tys. ha (4%) lasów, gruntów leśnych i zadrzewionych,
- 342 tys. ha (7%) gruntów pod wodami,
- 234 tys. ha (5%) innych gruntów (nieużytki, tereny osiedlowe, komunikacyjne, użytki kopalne itp.).

Z danych Agencji wynika, że do Zasobu WRSP przekazano 408 tys. ha (8,7%) gruntów odłogowanych i ugorowanych.

Należy zwrócić uwagę, że od 1995 roku nieznacznie jedynie zwiększa się powierzchnia gruntów przejętych przez Agencję. Jest to związane z tym, że wszystkie przedsiębiorstwa uległy likwidacji do 1995 roku. Po tym okresie wpływały do Zasobu tylko te grunty, które wcześniej z różnych względów nie mogły być przejęte.

3.2. Podstawowe formy zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa i ich zależność od uwarunkowań instytucjonalnych

Składniki mienia przejmowanego przez Agencję ze wspomnianych wcześniej źródeł tworzą Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Mienie to jest zagospodarowane w sposób określony przepisami ustawy z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ustawa początkowo zakładała pięć podstawowych form zagospodarowania mienia:

- sprzedaży mienia w całości lub jego części,
- oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym,
- wniesienia mienia lub jego części do spółki,
- oddania na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania,

²⁷ Ustawa z 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz. U. 2000, Nr 12, poz. 136.

²⁸ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w roku 2004, Warszawa 2005.

- przekazania w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej.

Ponadto nieruchomości mogły być przekazywane nieodpłatnie pod gminne inwestycje infrastrukturalne lub na inne cele statutowe gminy. Ustawa stworzyła również możliwość nieodpłatnego przekazania Lasom Państwowym gruntów rolnych o niskiej jakości, w celu ich zalesienia, a także przewidziała konieczność odłogowania gruntów w gospodarczo uzasadnionych przypadkach. Kolejne nowelizacje ustawy umożliwiły przekazywanie gruntów Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad w związku z realizacją programu budowy autostrad, Polskiej Akademii Nauk, izbie rolniczej, Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowej szkole wyższej lub państwowej jednostce badawczo-rozwojowej – na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych²⁹. Nowelizacja ustawy z dnia 6 maja 1999 roku wprowadziła możliwość zamiany nieruchomości.

Wybór w konkretnych przypadkach jednej spośród przewidzianych ustawą form zagospodarowania mienia został uzależniony od kilku istotnych czynników. A. Kołodziej z AWRSP określił, że najważniejsze spośród nich to rodzaj mienia, cel jaki zamierza się w danym momencie osiągnąć, popyt i jego formy ujawnienia się oraz status formalno-prawny mienia (możliwości sprzedaży mienia czy też wniesienia go w formie aportu do tworzonej spółki są ograniczone zwłaszcza w przypadku zgłoszenia roszczeń byłych właścicieli)³⁰. Zgodnie z Kierunkami Działania AWRSP³¹ Agencja miała dążyć do sprzedaży lub dzierżawy gruntów rolnych rolnikom powiększającym lub tworzącym nowe gospodarstwa rodzinne. Wybór pomiędzy sprzedażą a dzierżawą miał być uzależniony od formy ujawniającego się popytu. W regionach o małym popycie na ziemię zamierzano preferować dzierżawę. Ze względu na preferowanie powstawania i umacniania się gospodarstw rodzinnych Agencja jedynie w wyjątkowych sytuacjach dopuszczała możliwość sprzedaży gospodarstw wielkorolnych. W przypadku gospodarstw zadłużonych ich sprzedaż mogła być formą preferowaną, jeśli następowała ona w formie bezpośredniego rozliczenia za długi.

Z chwilą likwidacji przedsiębiorstwa rolnego Agencja tworzyła gospodarstwo skarbowe i ustanawiała na nim „tymczasowego zarządcę”, którego zadaniem była ochrona mienia i reorganizacja przedsiębiorstwa zgodnie z polityką Agencji. Reorganizacja zazwyczaj polegała na wyodrębnieniu jednostek gospodarczych zdolnych do samodzielnego funkcjonowania, a następnie na wydzielaniu poszczególnych powierzchni gruntów oferowanych do sprzedaży lub dzierżawy. Pozostałe w gospodarstwach skarbowych grunty nadal jednak powinny tworzyć rozłóg korzystny z punktu widzenia prowadzonej działalności.

Tabela 3.6 przedstawia formy zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa w ciągu 13 lat funkcjonowania Agencji i trwania procesu przekształceń własnościowych polskiego rolnictwa. Okazuje się, że sprzedaż ziemi rolniczej, która prowa-

²⁹ *Prawo nieruchomości. Teksty jednolite*, Wprowadzenie M. Wolamin, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 185-186.

³⁰ A. Kołodziej, *Dzierżawa i sprzedaż jako główne formy zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały na międzynarodową konferencję, Warszawa 1995, s. 47.

³¹ Raport z działalności Agencji WRSP za 1992 rok, s. 30-35.

dzi do faktycznej zmiany jej właściciela stanowi 31,4% gruntów przejętych przez Agencję. Do roku 2002, który jest ostatnim rokiem funkcjonowania Agencji WRSP, sprzedaż gruntów stanowiła 27% ziemi przejętej do Zasobu. Proces jej sprzedaży po roku 2002 przez ANR jak widać jest kontynuowany.

Kolejne punkty niniejszej pracy będą zawierały próbę odniesienia wielkości sprzedaży gruntów do istniejących w tym czasie uwarunkowań prawno-organizacyjnych i makroekonomicznych. W tym miejscu należy podkreślić fakt nierównomiernego rozmieszczenia gruntów państwowych na terenie kraju. Tam, gdzie przed rokiem 1992 dominował sektor państwowy w rolnictwie, stosunkowo niewielu jest prywatnych właścicieli, którzy mieliby zamiar powiększania obszaru swoich gospodarstw. Niejednokrotnie przeszkodą w tym względzie jest brak kapitału w rolnictwie.

Zauważalna jest jednak wyraźna tendencja rosnąca udziału gruntów sprzedanych w przejętym mieniu ogółem. Niewykluczone, że w tym czasie jest to reakcja na zbliżający się proces integracji z UE i co się z nim wiąże przewidywany wzrost cen ziemi rolniczej. Wyniki spisu rolnego z 2002 roku pokazują, że w grupie gospodarstw o powierzchni powyżej 200 ha (takie gospodarstwa powstały wskutek możliwości nabycia gruntów z Zasobu Agencji) znajdują się takie, które nie prowadzą działalności i niczego nie produkują. Traktowane są jako lokata kapitału³².

Wśród danych liczbowych charakteryzujących proces prywatyzacji ziemi rolniczej zwraca uwagę w dalszym ciągu znaczny (mimo iż z wyraźną tendencją malejącą) udział dzierżawy. Ta forma zagospodarowania majątku nie charakteryzuje się zmianą właściciela nieruchomości. Właścicielem ziemi pozostaje nadal Skarb Państwa, od stopnia uprawnień właścicielskich zależy jednak w znacznej mierze efektywność wykorzystania dzierżawionych gruntów. Przy pewnej, wieloletniej dzierżawie, kiedy dzierżawca będzie pewien, że to jemu będzie przysługiwało pierwszeństwo nabycia dzierżawionej do tej pory ziemi, niewątpliwie ograniczona zostanie nadmierna jej eksploatacja, a nawet wzrośnie zainteresowanie inwestowaniem w użytkowany majątek.

W procesie prywatyzacji rolnictwa państwowego w Polsce mamy do czynienia z tzw. „prywatyzacją zarządzania”. Do 1995 roku w zagospodarowaniu gruntów rolniczych rośnie udział tzw. administrowania. Istocie oraz analizie tej formy zagospodarowania mienia państwowego więcej uwagi zostanie poświęconej w rozdziale VI niniejszego opracowania. W tym miejscu warto zwrócić jednak uwagę na taką drogę prywatyzacji nieruchomości rolnych. Mówiąc ogólnie, administrowanie polega na zarządzaniu majątkiem państwowym przez osobę do tego powołaną przez Agencję. Wynagrodzenie takiego „zarządcy” zależeć powinno od osiąganych wyników ekonomicznych i finansowych, co powinno motywować zarządcę do tak wydajnej pracy „jak na swoim”. W praktyce działalności Agencji gospodarstwa znajdujące się w administrowaniu osiągają bardzo niskie wyniki. Niewykluczone, że wynika to z „tymczasowości” takiej formy gospodarowania, a więc nie motywuje do wzrostu efektywności gospodarowania. W założeniach gospodarstwa administrowane mają przestać funkcjonować, jeśli tylko pojawi się ich nabywca lub dzierżawca.

³² E. Szot, *Ziemia na sprzedaż*, „Rzeczpospolita”, *Ekonomia i Rynek* z dnia 29.01.2004.

Tabela 3.6.

Struktura zagospodarowania gruntów rolnych SP w latach 1992-2004
(stan na 31.12) w %

Formy zagospodarowania	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sprzedaż	0,7	1,8	2,9	5,4	9,6	12,7	15,7	18,1	20,6	23,7	27,0	29,2	31,4
Dzierżawa	3,4	27,3	46,8	62,2	65,0	62,9	60,5	57,7	55,8	53,4	51,2	49,8	49,0
Aport do spółek	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Administrowanie	0,0	2,8	6,7	7,5	6,0	5,4	4,5	2,9	0,8	0,3	0,1	0,1	0,1
Nieodpłatne przekazanie	0,1	0,3	0,5	1,2	1,9	2,3	3,2	3,9	4,5	4,8	5,2	5,4	6,1
Tymczasowy Zarząd	92,8	62,0	33,2	12,3	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Inne zagospodarowanie*	-	-	0,5	0,9	1,4	2,4	2,5	2,7	2,7	3,6	3,8	3,5	2,8
Grunty oczekujące na zagospodarowanie	3,0	5,8	9,2	10,3	15,8	14,1	13,3	14,4	15,3	13,9	12,4	11,7	10,3
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Inne zagospodarowanie to: oddanie w zarząd i użytkowanie wieczyste, przekazanie Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, przekształcenie z wieczystego użytkownika w prawo własności.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych AWRSP i ANR.

3.2.1. Uwarunkowania prawno-organizacyjne i rynkowe sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa do 2002 roku

Sprzedaż można uznać za najkorzystniejszą formę zagospodarowania gruntów skarbowych zarówno z punktu widzenia nabywcy, jak i Agencji. Z punktu widzenia nabywcy sprzyja długookresowemu inwestowaniu w nieruchomości (brak obaw co do dalszych losów gospodarstwa). Z punktu widzenia Agencji WRSP środki uzyskane ze sprzedaży gruntów znacząco zasilają budżet państwa. Agencja zwalniana jest też z obowiązku sprawowania dalszego nadzoru nad nieruchomością, jak to ma miejsce przy dzierżawie.

Przetargowa (poza wyjątkami określonymi w ustawie z 19.10.1991 roku) forma sprzedaży gruntów skarbowych, zapewniająca transakcję po najkorzystniejszych cenach, nie zawsze sprawiała, że grunty rolne służyły powiększaniu już istniejących gospodarstw rolnych bądź tworzeniu nowych, w których realizowana byłaby produkcja. Można stwierdzić, że w związku z tym sprzedaż w formie przetargu nieograniczonego nie zawsze była narzędziem poprawy struktury obszarowej gospodarstw. Zmiana ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP z dnia 06.05.1999 roku wprowadziła możliwość organizowania przetargów ograniczonych do niektórych grup kontrahentów³³. Tym samym zwiększył się wpływ Agencji na kierunki przekształceń struktury obszarowej.

Artykuł 29 pkt 3 wspomianej ustawy określał, że w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi można ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych. W przypadku zgłoszenia kilku równorzędnych ofert, pierwszeństwo miała osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego państwowego gospodarstwa rolnego, nabywający nieruchomość rolną w celu powiększenia lub utworzenia gospodarstwa rolnego. Agencja WRSP uzyskała tym samym możliwość wyboru oferenta, który dawał najlepszą gwarancję należytego prowadzenia gospodarstwa lub też gwarancję (na obszarach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym) zorganizowania największej liczby miejsc pracy i utrzymania ich przez okres co najmniej 5-ciu lat.

Agencja WRSP mogła także zastrzec, że w przetargu mogli uczestniczyć wyłącznie:

- rolnicy w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników zamierzający powiększyć gospodarstwo rolne do powierzchni nie przekraczającej stu hektarów przeliczeniowych w rozumieniu przepisów o podatku rolnym,
- pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rolne o powierzchni nie większej niż 100 ha przeliczeniowych,
- spółki utworzone przez pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej,
- osoby spełniające warunki do objęcia programem osadnictwa rolniczego,

³³ Ustawa z 06.05.1999 o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 49 z 31.05.1999 poz. 484.

- repatrianci w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim, przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż 6 lat przed dniem przetargu,
- rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 roku sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne,
- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości zamierzający utworzyć własne gospodarstwo rolne o powierzchni nie większej niż 100 ha przeliczeniowych³⁴.

O dość dużym zainteresowaniu nabywców gruntów przetargami ograniczonymi mogą świadczyć poniższe informacje. Jak wynika z danych Agencji, w pierwszym roku funkcjonowania zmienionej ustawy, a więc do końca grudnia 2000 roku rozstrzygnięto 420 przetargów adresowanych do konkretnych grup nabywców (na kupno 4,5 tys. ha i dzierżawę 9 tys. ha). Było to zaledwie 0,5% sprzedanych gruntów, biorąc pod uwagę cały dotychczasowy okres funkcjonowania AWRSP (tj. lata 1992-2000). Analizując jednak sprzedaż gruntów, w 2000 roku odsetek nieruchomości sprzedanych w wyniku przetargów ograniczonych wyniósł 3,8%.

W roku 2001 przeprowadzono już jednak aż 757 przetargów ograniczonych. Do końca grudnia 2001 roku przeprowadzono 801 przetargów ograniczonych na sprzedaż nieruchomości (obejmujących ok. 10 tys. ha) i 376 przetargów ograniczonych na dzierżawę gruntów (26 tys. ha). Grupą osób uprawnionych, najczęściej korzystających z przetargów ograniczonych są rolnicy zamierzający powiększyć swoje gospodarstwa.

Do końca 2002 roku Agencja sprzedała łącznie 1271953 tys. ha gruntów, tj. 27,0% powierzchni przejętej do Zasobu (tab. 3.7). W strukturze sprzedanych nieruchomości dominują grunty pochodzące z byłych PGR. Stanowią one (pod względem ogólnej powierzchni) 83% gruntów sprzedanych ogółem (grunty PFZ – 13% sprzedanych).

Najwyższym odsetkiem sprzedanych gruntów charakteryzują się Filie Oddziałów Terenowych w Łodzi i w Pile, gdzie sprzedano ponad 40% przyjętych gruntów. Najniższy udział gruntów sprzedanych odnotowano w Oddziale Terenowym w Opolu (sprzedaż stanowi niecałe 20% gruntów przejętych do Zasobu).

Udział sprzedaży w zagospodarowaniu nieruchomości skarbowych wzrasta z każdym rokiem. Znacznemu przyśpieszeniu sprzedaż uległa w 1996 roku. Powodem takiego stanu rzeczy była niewątpliwie poprawa koniunktury gospodarczej w rolnictwie, która sprzyjała wzrostowi zainteresowania zakupem ziemi m.in. ze strony dotychczasowych dzierżawców, którzy najczęściej korzystają z możliwości zakupu dzierżawionej przez siebie ziemi, pomijając formę przetargową. Do wzrostu zainteresowania kupnem ziemi przyczyniła się także korzystna dla rolnictwa polityka kredytowa państwa. Rolnicy zamierzający nabyć lub powiększyć gospodarstwo mogli od 1995 roku skorzystać z kredytu preferencyjnego na zakup ziemi. Była to jedna ze specjalnych linii kredytowych, dofinansowywana za środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Oprocentowanie kredytu na zakup ziemi wynosiło 0,2 stopy redyskonta weksli przyjmowanych od banków do redyskonta

³⁴ *Prawo nieruchomości. Teksty jednolite*, Wprowadzenie M. Wolamin, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 190.

przez NBP³⁵. Od 1 sierpnia 1995 roku obowiązują także zmodyfikowane zasady preferencyjnej sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nabywcy mienia mogą spłatę należności za grunty rozłożyć na raty. Maksymalna powierzchnia gruntów nabytych przez jeden podmiot na zasadach preferencyjnych nie może przekroczyć powierzchni gruntów funkcjonalnie związanych z ośrodkiem gospodarczym, w którym zgrupowane są budynki służące produkcji roślinnej, zwierzęcej lub przetwórczej. Górna granica nabywanych nieruchomości nie może przekraczać 100, 300 lub 500 ha przeliczeniowych w zależności od regionu albo 1000 ha przeliczeniowych dla pozostałych nieruchomości (bez ośrodka gospodarczego)³⁶. Pierwsza wpłata powinna wynosić co najmniej 10% ceny sprzedaży, a maksymalny okres spłaty nie może przekroczyć 8 lub 12 lat w zależności od tego, czy należność wyrażona jest w pieniądzu czy też mierniku naturalnym. Pomimo tych działań, rozmiary sprzedaży gruntów były niższe niż oczekiwano (tabela 3.8).

Tabela 3.7.

**Sprzedaż ziemi z Zasobu AWRSP w poszczególnych oddziałach
w latach 1992-2002 (w ha i w %)**

Jednostka organizacyjna Agencji	Grunty przejęte do Zasobu (ha)	Sprzedaż gruntów		Struktura Sprzedaży
		ha	%	
1. OT Warszawa	358738	99799	27,8	7,8
w tym: Filia w Łodzi	96223	42797	44,5	4,5
2. OT Bydgoszcz	255593	60728	23,8	4,8
3. OT Gdańsk	419893	151405	36,1	11,9
4. OT Gorzów	356107	78922	22,2	6,2
w tym: Filia w Ziel. G.	190488	42980	22,6	3,4
5. OT Olsztyn	923152	263223	28,5	20,8
w tym: Filia w Elblągu	104736	23107	22,1	1,8
Filia w Suwałkach	368086	101299	27,5	7,9
6. OT Lublin	184154	66638	36,2	5,2
7. OT Opole	288615	57574	19,9	4,5
8. OT Poznań	463943	121882	26,3	9,6
w tym: Filia w Pile	138066	58394	42,3	4,6
9. OT Rzeszów	194240	71287	36,7	5,6
10. OT Szczecin	783478	184644	23,6	14,6
w tym: Filia w Koszalu	340609	98920	29,0	7,8
11. OT Wrocław	477122	115851	24,3	9,1
Razem	4705035	1271953	27,0	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w Raportach AWRSP za lata 1992-2002.

³⁵ Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Projekt skonsolidowany (przyjęty 01.09.2000 roku przez Radę Ministrów) Warszawa, 30 stycznia 2001 r., s. 49.

³⁶ Z. Łukaszewski, *Sprzedaż nieruchomości rolnych*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 18, 1996.

Tabela 3.8

Sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP w latach 1992-2002

Rok	Powierzchnia sprzedana		Dynamika sprzedaży rok poprzedni = 100%
	w tys. ha	Udział sprzedaży w gruntach przejętych ogółem (%)	
1992	9,5	0,67	100,0
1993	49,0	2,19	515,8
1994	65,4	2,93	133,5
1995	115,4	5,42	176,4
1996	192,6	9,59	166,9
1997	149,4	12,66	77,6
1998	146,5	15,67	97,7
1999	119,0	18,13	81,2
2000	120,1	20,61	100,9
2001	147,0	23,69	122,4
2002	159,2	27,03	108,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Raportów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za lata 1992-2002 i Agencji Nieruchomości Rolnych za rok 2003.

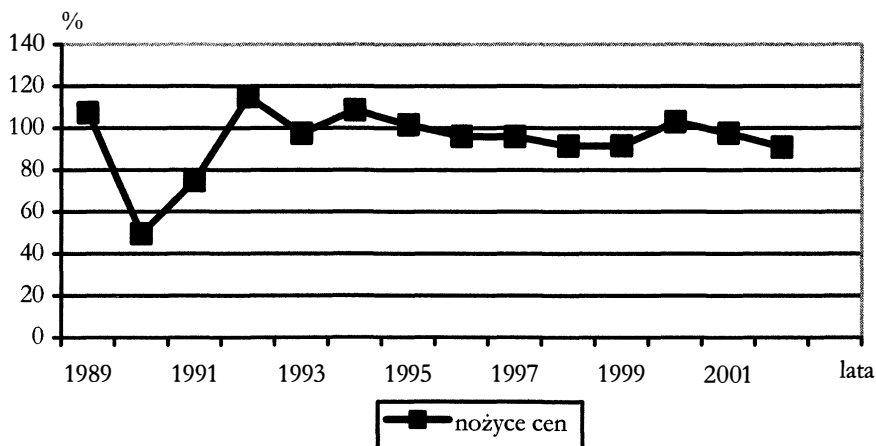
Zarówno wielkość sprzedaży gruntów, jak i jej tempo jest zróżnicowane w analizowanym okresie. Przypuszczać należy, że zasadniczy wpływ na to miały uwarunkowania rynkowe. Prześledźmy zatem kształtowanie się wybranych czynników rynkowych. Będą to: nożyce cen (wskaźnik cen produktów sprzedawanych przez rolników do cen towarów i usług zakupywanych), zmiany w poziomie dochodów ludności rolniczej oraz wsparcie dla producentów, mierzone ekwiwalentem subsydiów dla producenta (PSE).

Początek lat 90-tych to trudny okres dla rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej. Transformacja ustrojowa pokazała, że zgromadzony w przeszłości potencjał wytwórczy całego sektora żywnościowego jest zbyt wielki jak na potrzeby nowego rynku. Bariera popytowa na produkty żywnościowe wpłynęła na kształtowanie się ich cen. Szczególnie niekorzystnie kształtują się w tym czasie relacje cenowe, wpływające na opłacalność produkcji rolniczej. Od roku 1990 do 1994 (z wyjątkiem roku 1992) utrzymuje się stan rozwarcia nożyc na niekorzyść rolnictwa. Rok 1992 określa się jako początek ożywienia gospodarczego po szoku transformacyjnym. W stosunku do szczególnie niekorzystnego roku 1991, indeks nożyc cen w rolnictwie poprawił się o 15%. Sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP jest niewielka – nie przekracza 10 tys. ha. W kolejnym – 1993 roku – dynamika sprzedaży jest stosunkowo wysoka. Może to być reakcją nabywców ziemi na niewielkie ożywienie koniunktury rolniczej rok wcześniej.

Wyraźne ożywienie w sprzedaży gruntów widoczne jest w okresie 1994-1996. Można stwierdzić, iż nabywcy z pewnym (rocznym) opóźnieniem reagują na zmianę opłacalności produkcji rolnej (Rysunek 3.1 i Rysunek 3.2). Lata 1997-1999 to pogarszanie się wskaźnika nożyc cen, a także spadek zainteresowania nabywaniem ziemi rolnej. W roku 2000, po czterech latach niekorzystnej koniunktury w rolnictwie, wskaźnik cen osiągnął poziom 103,0%. Znalazło to odzwierciedlenie w dynamice sprzedaży gruntów rolnych. Wzrosła ona (po trzech latach znacznego spadku) do 100,9% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrostowe tempo sprzedaży utrzymało się jeszcze w 2001 roku, ale już od 2002 zaczyna wygasnąć. Relacje cenowe po roku 2000 ulegają pogorszeniu.

Rysunek 3.1.

Dynamika wskaźnika nożyc cen w latach 1992-2002

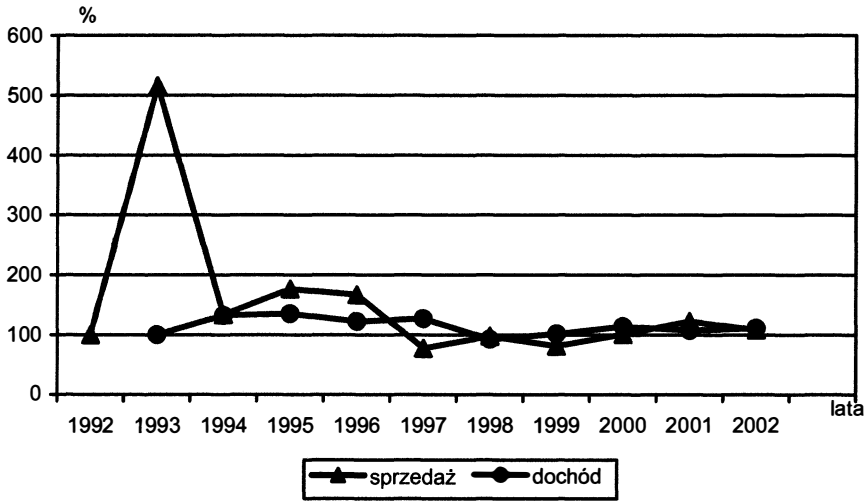


Źródło: Opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych GUS za lata 1989-2002.

Także kształtowanie się poziomu dochodów w rolnictwie wykazuje znaczne podobieństwo do dynamiki sprzedaży gruntów. Rysunek 3.2 przedstawia dynamikę przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach rolniczych. Wyraźne okresy jego obniżania się to lata 1996-1998 i rok 2003. Lata 1999-2002 charakteryzują się zmienną dynamiką poziomu dochodów, rok 2000 wyróżnia się jako rok znacznego ich wzrostu.

Rysunek 3.2.

Dynamika sprzedaży gruntów i przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach rolniczych (na 1 gospodarstwo domowe) w latach 1992-2002



Źródło: Opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych GUS za lata 1992-2003 i raportów AWRSP.

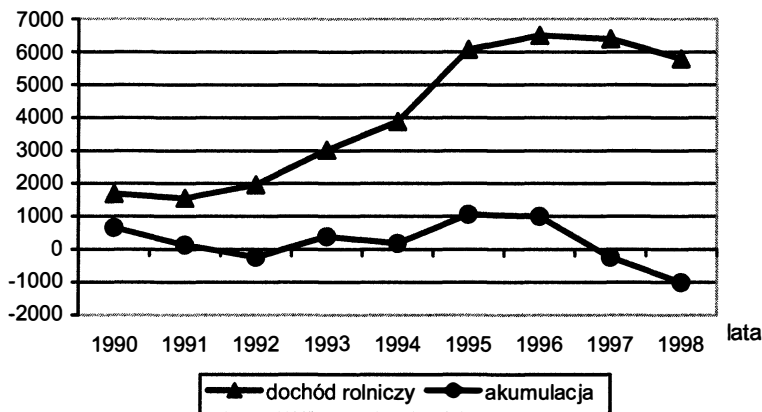
Spadek zainteresowania zakupem ziemi w latach 1997-1998 wiąże się z niskim poziomem akumulacji w gospodarstwach. Dane gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną dowodzą, że mimo wzrostu w tym okresie dochodu rolniczego na jedno gospodarstwo, akumulacja jest ujemna, co oznacza brak środków na inwestycje (Rysunek 3.3). Dopiero w roku 2000 sytuacja dochodowa ludności rolniczej ulega na tyle poprawie, że akumulacja przyjmuje wartości dodatnie. W gospodarstwach roślinnych stanowi ona 14,2% dochodu osobistego rodzin rolniczych, w gospodarstwach trzodowych 0,6% i wielostronnych 13,6%³⁷. W kolejnym – 2001 roku – we wszystkich typach gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość rolniczą akumulacja przyjmuje wartości dodatnie³⁸.

Wspieranie producentów rolnych poprzez różne formy polityki państwa można przedstawić za pomocą syntetycznego wskaźnika PSE (*Producer Support Estimate*) opracowanego przez OECD. Jego wysokość w latach 1990-1991 dla rolnictwa polskiego przyjmuje wartości ujemne, co można interpretować jako finansowy drenaż rolnictwa na rzecz reszty gospodarki (Rysunek 3.4).

³⁷ *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2000 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 264.

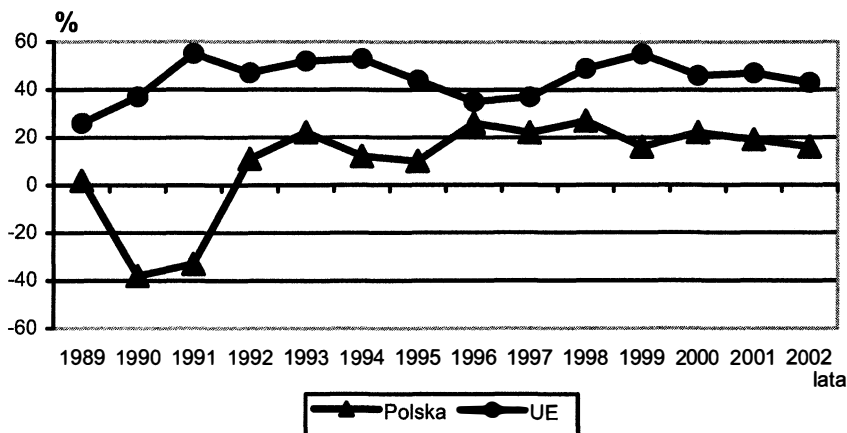
³⁸ *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2001 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 364.

Rysunek 3.3.
Dochód rolniczy średnio na 1 gospodarstwo i akumulacja (w zł)
 w gospodarstwach prowadzących rachunkowość rolną w latach 1990-1998



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Woś, *Investycje i akumulacja w rolnictwie chłopskim w latach 1988-1998*, IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 466, s. 11.

Rysunek 3.4.
Kształtowanie się wskaźnika PSE w Polsce i w UE w latach 1989-2002



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: OECD, PSE/CSE database 2004.

Od roku 1992 wskaźnik wzrasta. Okresy jego wzrostu nie pokrywają się jednak z rosnącą dynamiką sprzedaży gruntów rolnych, jak ma to miejsce w przypadku wskaźnika cen i dochodów gospodarstw domowych w rolnictwie. Okresy wzrostu

PSE odpowiadają okresom pogarszającej się opłacalności produkcji rolniczej, mierzonej wskaźnikiem nożyc cen.

Ożywienie w kupowaniu gruntów z AWRSP w 1995 roku połączone było ze wzrostem cen ziemi. Średnia cena jaką uzyskano w kraju za 1 ha UR w roku 1996 wynosiła 1874 zł i była wyższa o 25,7% od średniej ceny płaconej na tym rynku w roku 1995 (1491 zł) (tab. 3.9).

Tabela 3.9.

Ceny sprzedaży gruntów z Zasobu WRSP w grupach obszarowych i ich dynamika w latach 1992-2002 (ceny bieżące, rok poprzedni=100%)

Rok	Średnia cena zł/ha		Średnia cena w grupach obszarowych w zł/ha							
			do 1,00 ha		1,01-0,99 ha		10,00-99,99 ha		100 ha i więcej	
	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%
1992-1993	1100,-	100,0	1150,-	100,0	1060,-	100,0	1000,-	100,0	1130,-	100,0
1994	1370,-	124,5	1830,-	159,1	1226,-	115,7	1366,-	136,6	1172,-	103,7
1995	1491,-	108,8	1715,-	93,7	1338,-	109,1	1438,-	105,3	1571,-	134,0
1996	1874,-	125,7	2236,-	130,4	1845,-	137,9	1934,-	134,5	1834,-	116,7
1997	2444,-	130,4	3325,-	148,7	2472,-	134,0	2673,-	138,2	2267,-	123,6
1998	3048,-	124,7	4999,-	150,3	3413,-	138,1	3718,-	139,1	2476,-	109,2
1999	3696,-	121,3	5449,-	109,0	3938,-	115,4	3344,-	89,9	3163,-	127,7
2000	3738,-	101,1	5846,-	107,3	4435,-	112,6	3880,-	116,0	3275,-	103,5
2001	3384,-	90,5	4967,-	85,0	3649,-	82,3	3449,-	88,9	3152,-	96,2
2002	3416,-	100,9	5690,-	114,6	3764,-	103,2	3583,-	103,9	2960,-	93,9

Źródło: Dane zawarte w Raportach z działalności AWRSP za lata 1992-2002, obliczenia własne.

Wzrost cen ziemi przekroczył wskaźnik inflacji, co oznacza, że ceny ziemi sprzedawanej przez Agencję w 1996 roku były relatywnie wyższe niż przed rokiem³⁹.

Zjawisko wzrostu cen ziemi można zaobserwować również w następnych latach, aż do roku 2000, kiedy średnia cena sprzedaży 1 hektara gruntów przez Agencję wyniosła 3738 zł i była wyższa od cen z 1999 roku tylko o 1,1%, a więc znacznie poniżej inflacji. Rok 2001 charakteryzuje się znacznym spadkiem cen ziemi. Największy spadek cen ziemi miał miejsce w małych grupach obszarowych (do 2 ha), chociaż w relacji do pozostałych grup obszarowych cena 1 ha była tu nadal najwyższa. Ostatni rok analizy to ponowny wzrost cen ziemi. W odniesieniu do ceny średniej wzrost jest niewielki, bo tylko o 0,9 p.p. W grupie gospodarstw do 1 ha cena ziemi wzrosła prawie o 15 p.p.

Jednym z czynników różnicujących ceny gruntów jest więc wielkość ich obszaru przypadającego na jednego nabywcę. Najwyższą średnią cenę w roku 2002 zanoto-

³⁹ L. Ostrowski, *Rynkowy i nierynkowy obrót ziemią rolniczą w 1996 roku*, IERiGŻ, Komunikaty, raporty, ekspertyzy, Warszawa 1997, z. 412, s. 13.

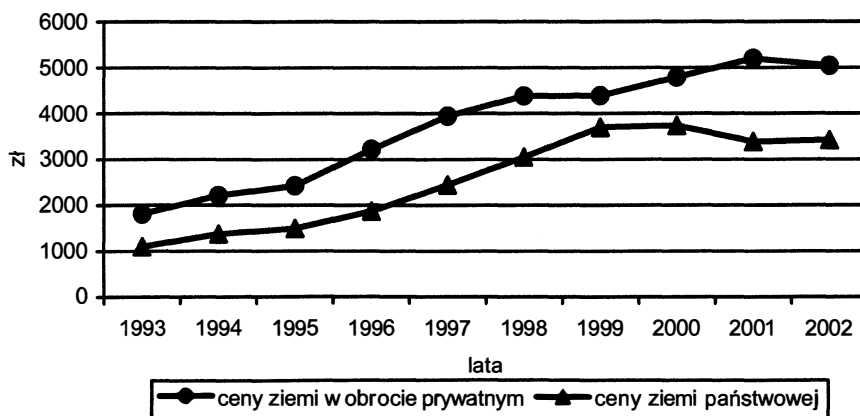
wano w grupie obszarowej do 1 ha (6026 zł), najniższą (2438 zł) w grupie obszarowej powyżej 100 hektarów. Ceny gruntów skarbowych wykazują dość duże zróżnicowanie regionalne. Najwyższe są na tzw. obszarach metropolitalnych o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, a najniższe – na obszarach tzw. kryzysogennych o wysokim bezrobociu oraz dużych zasobach nie zagospodarowanych jeszcze, a dość często leżących odłogiem gruntów AWRSP⁴⁰.

Najwyższa cena sprzedaży 1 ha gruntów w 2002 roku wyniosła 15874 zł w OT w Szczecinie (w grupie działek do 1 ha), najniższa 982 zł w OT w Suwałkach (w grupie obszarowej 100 ha i więcej).

W porównaniu z ceną gruntów w obrocie prywatnym, ceny ziemi państwowej w całym analizowanym okresie są znacznie niższe (Rysunek 3.5).

Rysunek 3.5.

Ceny ziemi rolniczej w latach 1993-2002 (w zł/ha)



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o Roczniki Statystyczne GUS za poszczególne lata i Raporty AWRSP.

Dynamika sprzedaży państwowej ziemi rolniczej od 1997 roku do 1999 wykazuje tendencję malejącą (Rysunek 3.6). Zasadniczą przyczyną spadku dynamiki sprzedaży są trudne warunki ekonomiczne produkcji rolniczej, które powodują, że dzierżawcy nawet atrakcyjnych nieruchomości rolnych nie korzystają z możliwości ich nabycia, a wolą kontynuować dzierżawę.

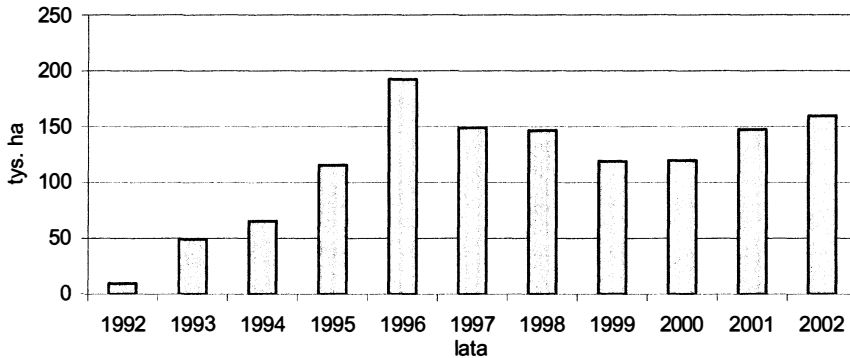
Czynnikami ograniczającym sprzedaż są także roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców wysuwane wobec części nieruchomości Zasobu, jak również brak rozstrzygnięć prawnych w kwestii reprivatyzacji. Interesującym jest fakt, że tendencja wzrostowa sprzedaży gruntów od 2000 roku łączy się ze spadkiem średnich cen ziemi

⁴⁰ H. Runowski, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce w warunkach transformacji systemowej*, Roczniki Naukowe SERiA T.III, z. 2, Warszawa-Poznań-Białystok 2001, s. 51.

skarbowej, podczas gdy ceny ziemi w obrocie prywatnym wzrastają. Może być to spowodowane wyczerpywaniem się atrakcyjnych gruntów z Zasobu Własności Rolnej SP.

Rysunek 3.6.

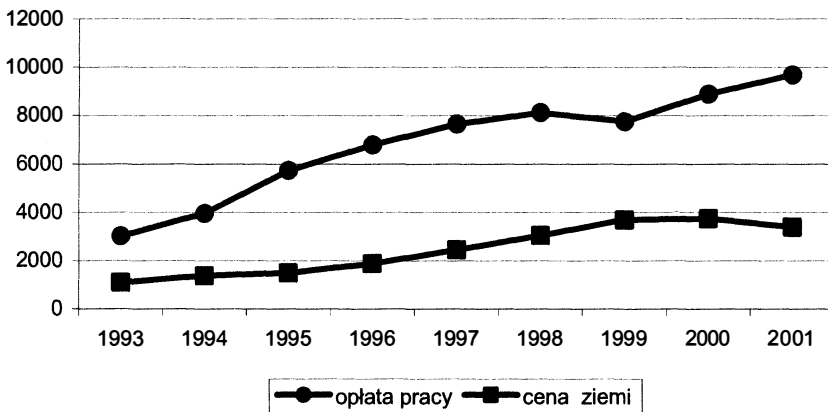
Sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP w latach 1992-2002



Źródło: Jak w tabeli 3.9.

Rysunek 3.7.

Roczna opłata pracy 1 pracującego w rolnictwie (w zł) a ceny sprzedaży gruntów państwowych (w zł/ha)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS za poszczególne lata i Raportów AWRSP.

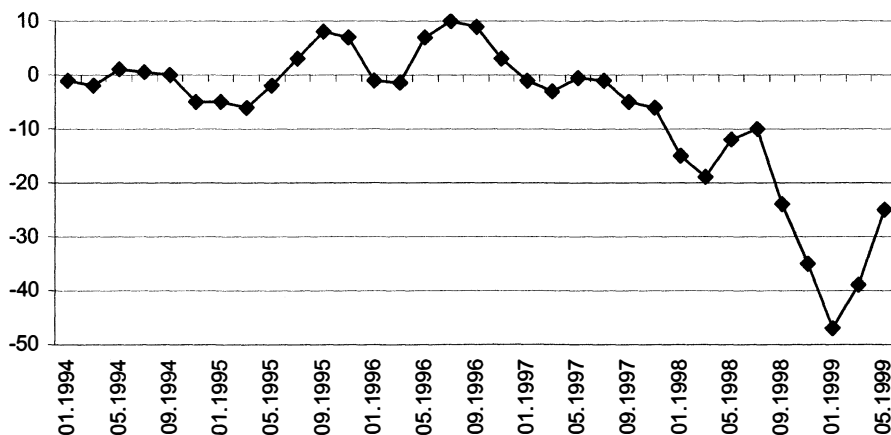
Rejestrowanemu przez GUS wzrostowi rocznej opłaty pracy 1 pracującego w rolnictwie towarzyszy do 2000 roku tendencja wzrostowa ceny 1 ha gruntów

skarbowych. Po tym okresie, kiedy opłata pracy jednej osoby pracującej w rolnictwie szybko wzrasta, cena ziemi skarbowej nieznacznie maleje. Może być to efekt wyczerpywania się w Zasobie Skarbu Państwa gruntów rolniczych o najwyższych cechach jakościowych.

Z powyższej analizy wynika, że na dynamikę sprzedaży gruntów istotny wpływ mają relacje cenowe w rolnictwie i poziom dochodów rolniczych, który od nich zależy. Można więc stwierdzić, iż na zainteresowanie nabywaniem ziemi rolniczej ma wpływ koniunktura gospodarcza w rolnictwie. E. Gorzelak na podstawie dwóch wskaźników, tzn. przychodów pieniężnych i wskaźnika zaufania rolników, określa ogólny wskaźnik koniunktury w rolnictwie⁴¹.

Rysunek 3.8.

Ogólny wskaźnik koniunktury w rolnictwie w latach 1994-1999



Źródło: E. Gorzelak, *Sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa w świetle badań koniunktury*, [w:] *Koniunktura gospodarcza w Polsce*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, SGH, z. 63, Warszawa 1999, s. 60

Wskaźnik przychodów pieniężnych wykazuje dużą sezonowość wahań w ciągu roku. Zazwyczaj wartości tego wskaźnika wzrastają od późnej wiosny do jesieni i maleją w okresie zimowym do wczesnej wiosny. Wskaźnik zaufania rolników zależy nie tylko od warunków produkcyjno-ekonomicznych, lecz także od nastrojów politycznych (m.in. od zaufania do władzy rolników). Wskaźnik ten nie wykazuje tak regularnych, cyklicznych zmian sezonowych, jak poprzedni. Ogólny, syntetyczny wskaźnik koniunktury jest średnią ważoną obu wskaźników. Do roku 1994 ogólny wskaźnik koniunktury oscylował w granicach linii zerowej, w cyklach zaś 1995

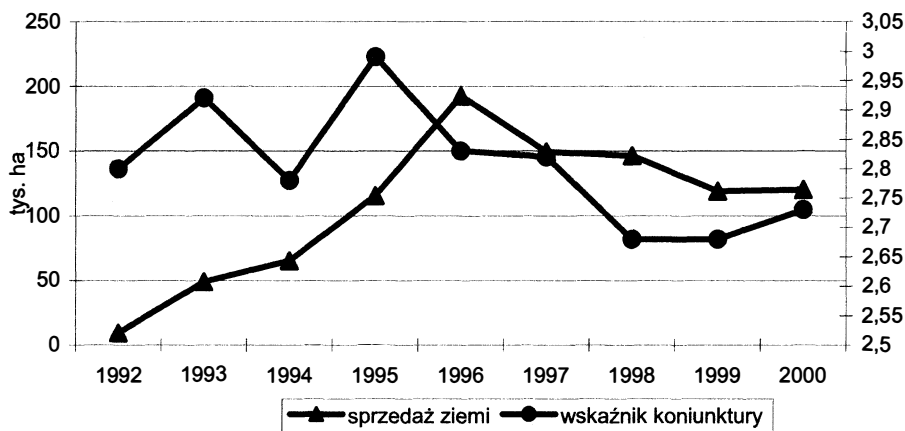
⁴¹ E. Gorzelak, *Sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa w świetle badań koniunktury*, [w:] *Koniunktura gospodarcza w Polsce*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, SGH, z. 63, Warszawa 1999, s. 60.

i 1996 roku osiągnął znaczące wartości dodatnie w miesiącach letnich i jesiennych (prawie 10 punktów). Po roku 1996 rozpoczął się systematyczny spadek wartości wskaźnika ogólnego. Cały rok 1997 charakteryzuje tendencja spadkowa – wartość wskaźnika jest ujemna. Styczeń 1998 roku to dalszy spadek koniunktury. Wskaźnik osiąga wartość -15 punktów i -19 punktów w marcu 1998 roku. Dekoniunktura w rolnictwie głęboko się pogłębiła w roku 1999 – wskaźnik ogólny w styczniu tego roku wyniósł -47 punktów. Wyraźne załamanie sprzedaży gruntów skarbowych przypada właśnie na lata 1997-1999, co widoczne jest na rysunku 3.6, a więc pokrywa się z okresem wyraźnego pogorszenia się koniunktury gospodarczej w rolnictwie.

Wskaźnik określony przez E. Gorzelaka dotyczy tylko określonej grupy gospodarstw rolniczych objętych badaniami i obejmuje dwa wspomniane wcześniej komponenty. Badania koniunktury gospodarczej w rolnictwie prowadzone przez A. Wośa dotyczą całego rolnictwa. Na podstawie wskaźnika wartości globalnej w rolnictwie, indeksu nożyc cen oraz parytetu dochodów A. Woś określa syntetyczny wskaźnik koniunktury w rolnictwie⁴². Jego kształtowanie się w latach 1992-2000 przedstawia rysunek 3.9. Dodatkowo na tym samym rysunku przedstawiono wielkość sprzedaży ziemi rolniczej z Zasobu AWRSP.

Rysunek 3.9.

Syntetyczny wskaźnik koniunktury w rolnictwie i sprzedaż ziemi państwowej w latach 1992-2000



Wielkość sprzedawanej corocznie ziemi wzrasta do 1996 roku. Wskaźnik koniunktury ulega natomiast poprawie do 1995 roku (za wyjątkiem 1994, kiedy wynosił on 2,78 p.), po czym maleje aż do 2000 roku. Sprzedaż ziemi także spada, wi-

⁴² A. Woś, *Syntetyczny wskaźnik koniunktury w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 1992, nr 4, s. 11-17.

doczne jest tu jednak roczne opóźnienie, sądzić należy, iż decyzje nabywców ziemi nie były natychmiastową reakcją na pogorszenie się ekonomicznych warunków działalności rolniczej.

Kolejne lata 2000-2002 to ponownie wzrost zainteresowania kupnem ziemi skarbowej. Rok 2000 wprawdzie przyniósł poprawę ekonomicznych warunków gospodarowania w porównaniu do roku 1999 (korzystne relacje cenowe), ale już kolejne lata 2001-2002, to ich pogorszenie⁴³. Mimo wzrostu globalnej produkcji rolniczej w 2001 roku w porównaniu do 2000, określa się, że lata 2001-2002 to okres dekonjunktury na wsi⁴⁴.

Dotychczasowa zbieżność zainteresowania ziemią rolniczą ze strony potencjalnych nabywców ze stanem konjunktury w rolnictwie, po roku 2000 nie jest już tak widoczna. Czynnikiem sprawczym takiego stanu rzeczy może być zbliżający się proces integracji z UE i przewidywany w związku z tym wzrost cen ziemi rolniczej.

3.2.2. Sprzedaż gruntów rolnych cudzoziemcom

W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej coraz większego znaczenia nabiera rynek ziemi pozarolniczej, co przejawia się między innymi w relacjach cen gruntów rolnych i np. rekreacyjnych⁴⁵. W Polsce podobne tendencje również zaczynają się pojawiać. Dominującą pozycję zajmuje jednak wciąż rynek ziemi użytkowanej rolniczo. Jej nabyciem zainteresowani są również obcokrajowcy, przede wszystkim z Unii Europejskiej.

Obrót nieruchomościami w Polsce z udziałem cudzoziemców jest generalnie wolny⁴⁶. Prawo polskie nie zakazuje nabywania nieruchomości położonych na terytorium RP przez obywateli innych państw, chociaż wprowadza w tym względzie pewne ograniczenia.

Podstawowym aktem prawnym regulującym nabywanie w Polsce nieruchomości przez cudzoziemców do 2004 roku była ustawa z 24 marca 1920 roku z późniejszymi zmianami⁴⁷. Według teże ustawy do nabycia nieruchomości przez cudzoziemca koniecznym było uzyskanie uprzednio zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który wydawał je w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. W sytuacji, kiedy przedmiotem transakcji miał być grunt rolny, wymagana była również zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Cudzoziemcy posiadali także prawo do korzystania z nieruchomości na podstawie umów najmu, dzierżawy i użytkowania. Ponadto w określonych przypadkach mogli nabyć nieruchomości bez konieczności uzyskiwania zezwoleń.

⁴³ *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2002 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 2003, s. 38.

⁴⁴ Tamże, s. 39.

⁴⁵ A. Woś, *Rolnictwo polskie 1945-2000. Porównawcza analiza systemowa*, op. cit., s. 119-120.

⁴⁶ E. Śnieć, D. Greń, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Stan prawny na dzień 25 października 2001 r.*, „Agroprzemiany” 2001, nr 11.

⁴⁷ Dz. U. Nr 54, 1996, poz. 245.

Zgodnie ze wspomnianą ustawą „cudzoziemcem” jest⁴⁸:

- osoba fizyczna nie posiadająca obywatelstwa polskiego,
- osoba prawna mająca siedzibę za granicą,
- nie posiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych powyżej, mająca siedzibę za granicą,
- osoba prawna i spółka handlowa nie posiadająca osobowości prawnej, mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w powyższych punktach.

Nowelizacja ustawy z 1920 roku dokonana w 1996 roku wprowadziła zmiany polegające na zniesieniu obowiązku uzyskiwania zezwoleń w niektórych sytuacjach⁴⁹. Dotyczyły one:

- nabywania przez cudzoziemców lokalu mieszkalnego w celu zaspokojenia własnych potrzeb,
- nabywania nieruchomości przez cudzoziemca mieszkającego w Polsce co najmniej 5 lat od dnia uzyskania karty stałego pobytu,
- nabywania przez cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego, mieszkającego w Polsce co najmniej 2 lata od uzyskania karty stałego pobytu, nieruchomości na zasadzie małżeńskiej wspólnoty ustawowej,
- dziedziczenia ustawowego przez cudzoziemca, jeżeli osoba, po której dziedziczy, jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości od co najmniej 5 lat,
- osób prawnych będących cudzoziemcami, nabywającymi na cele statutowe nieruchomości nie zabudowane, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast,
- przejmowanie nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli cudzoziemiec jest bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym.

Zwolnienia z ubiegania się o zezwolenie na nabycie nieruchomości nie dotyczyły nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha.

Ustawa po nowelizacji w 1996 roku wprowadziła również zasadę, że nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów albo akcji w spółce, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, wymagała zezwolenia MSWiA, jeżeli spółka jest lub będzie kontrolowana przez cudzoziemców. Zakup akcji bez tego zezwolenia – nawet jeśli się dokona – będzie nieważny. Powyższy wymóg nie dotyczył oczywiście przypadków, w których akcje spółki zostały dopuszczone do obrotu publicznego.

Uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości wiąże się z upływem określonego czasu. Szybkie zainwestowanie kapitału na naszym rynku przez cudzoziemców jest

⁴⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 2001 roku o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz.U. Nr 16, 2001, poz. 166.

⁴⁹ E. Kucharska-Stasiak, *Investowanie w nieruchomości*, pr. zbiorowa, Instytut Nieruchomości VALOR, 1999.

więc niemożliwe. Ta okoliczność była powodem, że wielu z nich rezygnowało z planowanych w Polsce inwestycji. Jeśli przedmiotem zainteresowania cudzoziemców były grunty rolne, uzyskanie odpowiedniego zezwolenia było szczególnie utrudnione. W odróżnieniu od zazwyczaj pozytywnego rozstrzygnięcia wniosków o wydzierżawienie nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez podmioty zagraniczne, wnioski cudzoziemców o nabycie gruntów rolnych, szczególnie, gdy chodzi o większy areał, na ogół były rozstrzygane negatywnie⁵⁰.

Od 1 maja 2004 roku obowiązują nowe zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, określone ustawą z dnia 20 lutego 2004 roku o zmianie zasad nabywania nieruchomości przez cudzoziemców⁵¹. Dotyczą one kryteriów wydawania zezwoleń na zakup nieruchomości przez obcokrajowców w związku z integracją z Unią Europejską.

Jak wynika z danych dotyczących lat 1990-2000, skala zainteresowania zakupem gruntów jest znacznie wyższa niż liczba wydanych zezwoleń. Stanowią one niespełna 40% wszystkich złożonych wniosków. Średnia powierzchnia przypadająca na jeden składany wniosek wynosiła w tym okresie ok. 8,5 ha, natomiast średnia powierzchnia we wnioskach objętych zezwoleniem wynosiła 2,4 ha (tab. 3.10).

Tabela 3.10.

Liczba wniosków i wydanych zezwoleń na zakup ziemi rolniczej przez cudzoziemców w latach 1990-2000

Rok	Liczba wniosków	Obszar gruntów w ha	Liczba wydanych zezwoleń	Obszar gruntów, na które wydano zgodę w ha
1990	30	1316,00	-	-
1991	43	1229,20	2	3,80
1992	84	3076,10	2	6,40
1993	109	790,70	28	122,80
1994	64	641,20	10	53,20
1995	97	1065,30	29	134,90
1996	267	1684,90	63	156,70
1997	284	621,80	105	169,60
1998	223	1827,71	135	429,43
1999	226	838,29	140	242,37
2000	202	697,37	129	192,65
Razem	1629	13788,57	643	1511,85

Źródło: Rynek Ziemi Rolniczej, stan i perspektywy, Raporty Rynkowe nr 4, lipiec 2001, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, IERiGŻ, AWRSP.

⁵⁰ I. Puławska, *Cudzoziemcy nie wykupują Polski*, „Nowe Życie Gospodarcze”, 1997, nr 32.

⁵¹ Dz. U. Nr 49, poz. 466.

W latach 2001-2004 liczba wydanych zezwoleń znacząco się zwiększa. Dotyczy ona 662 wniosków, to prawie o 3% więcej niż w całym poprzednim dziesięcioleciu (tabela 3.11). Średnia powierzchnia gruntów nabytych (średnio na 1 wniosek) to 2,9 ha.

Tabela 3.11.

Liczba wydanych zezwoleń na zakup ziemi rolniczej przez cudzoziemców w latach 2001-2004

Rok	Liczba zezwoleń	Obszar gruntów, na które wydano zezwolenie w ha
2001	145	328,88
2002	109	411,76
2003	129	397,77
2004	279	761,09
Razem	662	1899,50

Źródło: Sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji ustawy z dn. 24.03.1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w latach 2001-2004.

Przedstawione dane dotyczą wszystkich gruntów rolnych w Polsce niezależnie od ich własności. W tej liczbie znajdują się również grunty rolne będące własnością Skarbu Państwa i znajdujące się w Zasobie AWRSP.

Od początku działalności do końca 2001 roku Agencja WRSP sprzedała cudzoziemcom 643 ha gruntów rolnych, z czego blisko 29% tych gruntów przypadało na lata 1996-1998, zaś ponad 66% na lata 1999-2001⁵². W latach 2002-2004 sprzedaż gruntów obcokrajowcom z Zasobu Agencji wyniosła 358 ha. W ujęciu średniorocznym sprzedaż zatem wzrosła – z 64,3 ha w latach 1992-2001 do 119,3 ha w latach 2002-2004.

Nieruchomości rolne sprzedane cudzoziemcom stanowią jednak zaledwie 0,07% ogólnej powierzchni gruntów sprzedanych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W tym samym okresie spółki prawa handlowego z mniejszościowym udziałem zagranicznym nabyły od Agencji ok. 40 tys. ha, tj. 2,7% sprzedanych gruntów⁵³.

Zainteresowanie nabyciem ziemi skarbowej przez cudzoziemców jest znacznie wyższe. W latach 1990-1999 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi do rozpatrzenia 1427 wniosków cudzoziemców w sprawie nabycia 13091,20 ha gruntów. Pozytywnie rozpatrzono 514 wniosków na zakup ogółem 1319,18 ha⁵⁴. A zatem co trzeci złożony wniosek uzyskał akceptację uprawnionych organów administracji centralnej. W latach 2001-2004 MSWiA odmówiło wydania zezwolenia na zakup ziemi przez cudzoziemców na 113 wniosków negatywnie zaopiniowanych przez MRiRW (17% złożonych).

⁵² A. Szewc-Rogalska, *Udział inwestorów zagranicznych w przekształcaniach polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo”, nr 4 (121), 2003.

⁵³ Raporty z działalności Agencji WRSP za lata 1992-2001.

⁵⁴ L. Pałasz, *Sprzedaż cudzoziemcom nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, Roczniki Naukowe SERiA, T. III, z. 1, Warszawa-Poznań-Białystok 2001, s. 165-166.

Największe zainteresowanie polskimi gruntami (biorąc pod uwagę powierzchnię sprzedaną) wykazują inwestorzy niemieccy, holenderscy, fińscy i duńscy.

Dzierżawa nieruchomości rolnych przez cudzoziemców nie wymagała w analizowanym okresie uzyskania zezwolenia odpowiednich władz. Stąd też grunty dzierżawione przez cudzoziemców stanowią większą powierzchnię niż w przypadku sprzedaży (tabela 3.12). Dokładne rozmiary dzierżawy gruntów obcokrajowcom są możliwe do określenia jedynie do 2001 roku. Od tego czasu Agencja nie prowadzi oddzielnej ewidencji takich transakcji.

Tabela 3.12.

**Sprzedaż i dzierżawa gruntów z Zasobu WRSP podmiotom
z udziałem kapitału zagranicznego**

Wyszczególnienie	Stan na koniec roku					
	1995		1998		2001	
	w tys. ha	%	w tys. ha	%	w tys. ha	%
Sprzedaż ogółem	239,31	100,00	727,83	100,00	1113,70	100,00
w tym:						
– cudzoziemcom	0,03	0,01	0,22	0,03	0,64	0,06
– spółkom z mniej. kap. zagan.	4,59	1,92	22,10	3,04	33,00	2,96
Dzierżawa ogółem	2745	100,00	2810	100,00	2508	100,00
w tym:						
– cudzoziemcom	63	2,30	101	3,59	127	5,06
– spółkom z mniej. kap. zagranicznym	50	1,82	74	2,63	57	2,27

Źródło: A. Szewc-Rogalska, *Udział inwestorów zagranicznych w przekształceniach polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo” nr 4 (121), 2003.

Agencja WRSP szacuje⁵⁵, że na koniec grudnia 2004 roku spółki z udziałem kapitału zagranicznego posiadały w dzierżawie około 118 tys. ha (ok. 5,1% wszystkich gruntów wydzierżawionych). W przypadku dzierżawy najbardziej zainteresowani polskimi gruntami są inwestorzy z Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii (tabela 3.13).

Polska od 1991 roku ubiegała się o członkostwo w Unii Europejskiej. Oznacza ono przyjęcie struktur instytucjonalnych i procedur zgodnych z wymogami wspólnotowymi oraz zapewnienie, że środki krajowe nie będą w przyszłości zakłócać warunków konkurencyjności wobec innych państw członkowskich. Ograniczenia w nabywaniu ziemi utrudniają realizację fundamentalnych swobód idei „wspólnego rynku” mianowicie:

- swobody przepływu kapitału,

⁵⁵ Agencja WRSP nie prowadzi rejestracji zmian w strukturze kapitałów podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, stąd powyższe informacje podaje jedynie szacunkowo, od 2003 roku Agencja Nieruchomości Rolnych.

- swobody przepływu pracowników,
- swobody prowadzenia działalności gospodarczej,
- swobody świadczenia usług na terenie państw Unii Europejskiej.

Generalnie prawo wspólnotowe zakłada nabywanie nieruchomości obywatelom państw członkowskich na zasadzie równego traktowania, choć poszczególne kraje mają w tym względzie swoją specyfikę.

Tabela 3.13.

Dzierżawa nieruchomości z Zasobu WRSP spółkom z większościovym udziałem kapitału zagranicznego w latach 1992-2000

Kraj pochodzenia kapitału	Powierzchnia wydierzawiona w tys. ha	Struktura pochodzenia kapitału %
Austria	1,5	1,0
Belgia	4,2	2,6
Brazylia	0,1	0,0
Dania	17,4	10,9
Francja	4,3	2,7
Hiszpania	0,0	0,0
Holandia	34,6	21,6
Irlandia	2,2	1,4
Niemcy	45,1	28,1
Norwegia	4,5	2,8
Szwecja	9,1	5,7
USA	0,0	0,0
W. Brytania	35,0	21,8
Włochy	2,1	1,4
Razem	160,3	100,0

Źródło: Raport z działalności AWRSP w 2000 roku, Warszawa, czerwiec 2001.

Polska została zobowiązana do stosowania zasady tzw. „traktowania narodowego” podmiotów pochodzących z obszaru UE⁵⁶. Zgodnie z tą zasadą obywatele oraz przedsiębiorstwa pochodzące z państw członkowskich Wspólnoty nie mogą być traktowani na mniej korzystnych warunkach niż te, które są przewidziane dla obywateli i przedsiębiorstw polskich, w sytuacji kiedy pragną założyć przedsiębiorstwo i prowadzić działalność gospodarczą na terytorium Polski. „Traktowanie narodowe” zostało wyłączone w zakresie nabywania i sprzedaży zasobów naturalnych oraz gruntów rolnych i leśnych. Przedsiębiorcy z UE otrzymali natomiast prawo dzierżawy zasobów naturalnych (także ziemi i lasów) w zakresie, w jakim jest ono bezpośrednio konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Wyjściowe stanowisko negocjacyjne Polski zakładało ubieganie się o 18-letni okres przejściowy na nabywanie nieruchomości rolnych i leśnych. W stanowisku

⁵⁶ www.mswia.gov.pl z dnia 08.05.2002.

tym znalazło się szereg argumentów, wskazujących na uwarunkowania historyczne, polityczne i społeczne, które miały uzasadnić ustanowienie okresów przejściowych w tej dziedzinie. Zwracano uwagę w szczególności na⁵⁷:

- przesunięcie polskiego terytorium na Zachód w wyniku II wojny światowej,
- konieczność stopniowego przewycięzania pojałtańskiego podziału Europy,
- relatywnie niską siłę nabywczą polskich obywateli,
- różnice cen gruntów pomiędzy Polską a Unią Europejską,
- konieczność przebudowy struktury agrarnej, której na przeszkodzie mogłoby stanąć z jednej strony zbyt duże rozdrabnianie nieruchomości rolnych, a z drugiej nadmierna koncentracja gruntów,
- uwrażliwienie opinii publicznej na kwestie własności ziemi,
- obawy przed spekulacją i praniem brudnych pieniędzy i pogorszeniem, w związku z tym, wiarygodności Polski na arenie międzynarodowej,
- obawy przed wykorzystaniem ziemi w celach szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi.

Żądanie okresów przejściowych zostało umotywowane uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi i politycznymi. Chodzi tu przede wszystkim o wrażliwą opinię publiczną na problem własności ziemi, chęć zapewnienia obywatelom polskim, średnio mniej zamożnym od obywateli UE, równych szans w dostępie do nabywania nieruchomości. Wielokrotnie podkreślane są obawy społeczeństwa przed masowym wykupem nieruchomości przez cudzoziemców. Ekonomiczna argumentacja dotyczy obaw o wpływ zakupu ziemi przez cudzoziemców z jednej strony na zbyt duże rozdrobnienie nieruchomości rolnych, a z drugiej nadmiernej koncentracji gruntów, której skutkiem będzie powstawanie ogromnych obszarowo gospodarstw. Zniesienie administracyjnej kontroli nad nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców rodzi w społeczeństwie polskim obawy, że wskutek bardzo znacznej różnicy cen gruntów w Polsce i krajach UE, a także różnicy siły nabywczej obywateli Polski i UE nastąpić może niekontrolowany wykup gruntów i zdominowanie rynku nieruchomości przez obywateli UE⁵⁸. Poza tym, niektórzy ekonomiści sądzą, że gwałtowny wzrost popytu mógłby spowodować wzrost stosunkowo niskich, średnich cen nieruchomości w Polsce. W przypadku inwestycji mającej na celu uruchomienie produkcji przełożyłoby się to na wyższe jej koszty. W większości krajów przystąpienie do UE nie wywarło natychmiastowego wpływu na ceny nieruchomości. Po kilku jednak latach w takich krajach jak Belgia czy Irlandia, pojawiła się fala zagranicznych inwestorów, co w oczywisty sposób miało istotny wpływ na ceny nieruchomości w tych państwach: ceny rosły bardzo szybko, a rządy tych państw nie miały możliwości interwencji⁵⁹. Istnieją także obawy, że niskie w tej chwili ceny

⁵⁷ A. Kołodziej, *Nabywanie gruntów rolnych*, http://www.agroprzemiany.awrsp.gov.pl/2002_10/03.php z dnia 23.11.2002.

⁵⁸ A. Sikorska, *Integracja z Unią Europejską w ocenie polskich rodzin*, IERiGŻ, Komunikaty – raporty – ekspertyzy, Warszawa z. 468, 2001, s. 23.

⁵⁹ F.A.Burgering, *Zakup nieruchomości w państwach Unii Europejskiej*, „Nieruchomość, prawo, rynek”, nr 4, 2001, s. 11.

gruntów mogą zachęcać do obrotu spekulacyjnego, który spowolniłby przekształcenia struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Argumentacja powyższa, mimo iż w znacznej części rozumiana przez ekspertów unijnych nie spowodowała ich zgody na tak długi okres przejściowy.

W listopadzie 2001 roku Polska wystąpiła z następującym stanowiskiem dotyczącym okresu przejściowego zakupu ziemi. Obywatele Unii Europejskiej mogliby swobodnie kupować ziemię rolną i lasy po 12-letnim okresie przejściowym. Polska zwróciła się też z wnioskiem o zastosowanie odrębnych rozwiązań w stosunku do rolników – obywateli państw członkowskich UE, osiedlających się na terytorium Polski i podejmujących pracę na roli na zasadzie samozatrudnienia⁶⁰. Rolnicy z Unii, którzy osiedlą się w Polsce mogliby nabywać ziemię bez zezwolenia po upływie 3 lat, a na terenie województw: warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, opolskiego i wielkopolskiego 7 lat pod warunkiem, iż przez ten czas będą je dzierżawić i samodzielnie uprawiać, zamieszkując przy tym nieprzerwanie w Polsce. Natomiast w przypadku zakupu działek rekreacyjnych wystąpiono o 7-letni okres przejściowy. Nieoficjalnie mówi się, że 12-letni okres przejściowy w obrocie polską ziemią zostałby jednak podzielony na trzy części. Po pierwszych siedmiu latach Polska musiałaby przekonać Unię, że groźba spekulacyjnego zakupu gruntów ciągle jest realna. W takim przypadku okres ochronny zostałby wydłużony o następne trzy lata, z możliwością przedłużenia o jeszcze dwa⁶¹.

Wstępny etap negocjacji dotyczący nabywania nieruchomości rolnych przez obywateli UE zakończył się więc dwunastoletnim okresem przejściowym. Unia zastrzegła sobie jednak, że po trzech latach trwania tegoż okresu dokonany zostanie przegląd jego funkcjonowania. Wówczas na podstawie raportu Komisji Europejskiej, Rada będzie mogła go skrócić (pod warunkiem, że taka decyzja będzie zaakceptowana przez wszystkich członków Rady – także reprezentanta RP).

Wątpliwości budzą jednak źródła obaw o masowy wykup ziemi przez cudzoziemców. Produkcyjność ziemi rolniczej w Polsce jest niska, obcokrajowcy więc mogą nie być zainteresowani jej zakupem w celu prowadzenia działalności rolniczej. Zwiększenia zainteresowania można się spodziewać w miarę poprawy infrastruktury na obszarach wiejskich oraz stworzenia możliwości przekwalifikowania gruntów na nierolnicze.

Uchwalona 11 kwietnia 2003 roku ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego⁶² wprowadza nowe regulacje w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w Polsce. W ustawie przyjęte są rozwiązania, które mają charakter ograniczeń w obrocie ziemią rolniczą dla obywateli polskich po to, aby mogły one obowiązywać również obcokrajowców. Uprawnionymi do zakupu ziemi rolniczej są przede wszystkim osoby fizyczne spełniające warunki określone w ustawie oraz zamierzające prowa-

⁶⁰ M. Urban, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, „Unia Europejska” 2001, nr 12, s. 56.

⁶¹ J. Solska, *Raport: Trzęsienie ziemi*, „Polityka” nr 50 (2328) 2001, s. 9.

⁶² Dz. U., Nr 64, 2003, poz. 592.

dzień tzw. gospodarstwo rodzinne. Cudzoziemców – podobnie jak obywateli polskich – dotyczą ograniczenia w powierzchni nabywanych gruntów⁶³.

3.2.3. Uwarunkowania dzierżawy gruntów z Zasobu WRSP

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19.10.1991 roku dzierżawę określa jako jedną z możliwych form zagospodarowania mienia państwowego w rolnictwie. Nie jest to nowa forma użytkowania majątku w polskim rolnictwie. Jeszcze w okresie międzywojennym dzierżawa ziemi rozwijała się podobnie jak w krajach sąsiednich (poza ZSRR)⁶⁴. W okresie po II wojnie światowej system dzierżawy ziemi został prawie całkowicie zahamowany. Występujące przypadki dzierżawienia ziemi dotyczyły prawie całkowicie gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, z zasobów którego nie była możliwa sprzedaż ziemi rolnikom prywatnym. Do roku 1990 udział dzierżawionych gruntów był więc niewielki (zaledwie 4% użytków rolnych znajdowało się w dzierżawie międzysąsiedzkiej lub z PFZ). Okres trwania dzierżawy gruntów państwowych był poza tym ściśle związany z możliwościami zagospodarowania tych gruntów przez sektor państwowy bądź spółdzielczy. Przy polityce socjalizacji wsi, która w założeniach polityki rolnej występowała do końca gospodarki administrowanej w Polsce, nie widziano potrzeby tworzenia norm prawnych regulujących tę formę użytkowania majątku. Brak uregulowań prawnych oraz niepewność co do dalszych losów dzierżawionych gruntów nie sprzyjały inwestowaniu, a wręcz często prowadziły do gospodarki rabunkowej. Od stycznia 1992 roku (wraz z wejściem w życie wspomianej ustawy) dzierżawa gruntów państwowych stała się dominującą formą zagospodarowania mienia popegeerowskiego. Zasadniczą tego przyczyną niewątpliwie był brak kapitału w rolnictwie i w jego bezpośrednim otoczeniu, co nie pozwalało na zakup gruntów. W wielu przypadkach sprzedaż gruntów rolnych Skarbu Państwa nie była możliwa na skutek braku ustawy reprivatyzacyjnej lub nie uregulowanego stanu prawnego nieruchomości. Mimo znacznego zainteresowania rolników dzierżawą majątku, do chwili obecnej (a minęło już 14 lat od dnia wejścia w życie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) nie stworzono odrębnych przepisów regulujących funkcjonowanie dzierżaw, jak to ma miejsce w krajach Europy Zachodniej (Niemczech, Francji, Belgii czy Holandii)⁶⁵. Warto w tym miejscu wspomnieć, że np. w Belgii w 1929 roku powstała pierwsza ustawa – Kodeks Dzierżaw – mająca przede wszystkim na celu ochronę dzierżawcy, wielokrotnie później nowelizowana⁶⁶.

Ogólne zasady dzierżaw w Polsce są regulowane przepisami kodeksu cywilnego (art. 693-art. 709). Niewiele jednak z tych zapisów dotyczy dzierżawy gruntów rol-

⁶³ Rozwiązania prawne zawarte w Ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zostaną przedstawione w ostatnim rozdziale niniejszej pracy.

⁶⁴ W. Ziętara, *Dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, [w:] *Dzierżawa jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999, s. 78.

⁶⁵ W. Ziętara, *Warunki dzierżawy gruntów w Niemczech, ze szczególnym uwzględnieniem nowych landów (krajów związkowych)*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 1999, nr 6.

⁶⁶ J. Wierzbicki, *Dzierżawa w rolnictwie Belgii*, [w:] *Dzierżawa jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999, s. 30-35.

nych. Poszczególne unormowania prawne (choć również w bardzo ograniczonym zakresie) zawarte są we wspomnianej wyżej ustawie. Zgodnie z zapisami w niej zawartymi, mienie wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa może być wdzierżawione osobom fizycznym lub prawnym. Nie precyzuje się jednak w ustawie warunków, jakie powinien spełniać kandydat na dzierżawcę. W ustawodawstwie Francji, Niemiec, także i w Holandii kandydatom na dzierżawców stawia się wymóg posiadania odpowiedniego wykształcenia bądź kwalifikacji. W ten sposób ogranicza się liczbę wypowiedzanych później umów i zapewnia, że dzierżawcy będą prowadzić gospodarstwa racjonalnie. Istotny wpływ na wybór przyszłego dzierżawcy ma forma zorganizowanego przetargu. Umowę dzierżawy gruntów skarbowych w Polsce zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. Jedynie przetarg pisemny ma wpływ na wybór dzierżawcy oferującego najkorzystniejszy sposób zagospodarowania gruntu. Przetarg ustny pozwala wybrać osobę oferującą najkorzystniejszy czynsz dzierżawny. Publiczny przetarg ustny Agencja WRSP zaleca przeprowadzać w odniesieniu do pojedynczych działek, o małej powierzchni, z którymi nie jest związany majątek okołodzierżawny podlegający wykupowi, a także gdy wdzierżawiana nieruchomości nie stanowi jednostki zorganizowanej zatrudniającej pracowników. W takich wypadkach można przyjąć wyłącznie jedno kryterium wyboru jakim jest wysokość czynszu⁶⁷. We wspomnianych wyżej krajach europejskich wybór dzierżawcy gruntów Skarbu Państwa dokonywany jest przez odpowiednią komisję, przy wzięciu pod uwagę następujących kryteriów:

- przygotowanie zawodowe kandydata na dzierżawcę,
- koncepcja gospodarowania na dzierżawionym gruncie i związany z tym poziom zatrudnienia,
- planowane nakłady inwestycyjne,
- sposób wykupu majątku okołodzierżawnego⁶⁸.

Poziom oferowanego czynszu nie ma znaczenia przy wyborze dzierżawcy, gdyż musi być zawarty w określonym poziomie minimalnym i maksymalnym, ustalonym przez ustawodawstwo holenderskie i niemieckie. W Holandii kryteria doboru kandydatów na dzierżawców polderów są szczególnie ostre. Kandydaci ci muszą posiadać wykształcenie rolnicze, długoletnią praktykę w zawodzie, nienaganną przeszłość popartą referencjami władz związkowych, samorządowych i wyznaniowych. Przyszły dzierżawca musi także posiadać odpowiednie środki finansowe. Podobne zasady wyboru przyszłego dzierżawcy występują przy organizacji przetargu pisemnego na dzierżawę nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w Polsce. W ofercie, która jest przedmiotem wyboru komisji przetargowej powinny się znaleźć informacje dotyczące oferenta, koncepcji prowadzenia działalności gospodarczej na wdzierżawionej nieruchomości, proponowany okres dzierżawy, proponowany czynsz dzierżawny, warunki wykupu majątku obrotowego i ruchomych środków trwałych

⁶⁷ *Dzierżawa nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa 1995, s. 9.*

⁶⁸ W. Ziętara, *Dzierżawy w Niemczech i Holandii*, [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Wydawnictwo SG-GW, Warszawa 1999, s. 47.

oraz w przypadku rozłożenia spłaty należności na raty – propozycje zabezpieczenia należności. Nie określa się jednak wymagań co do dzierżawcy dotyczących jego przygotowania do prowadzenia działalności rolniczej. Kwalifikacje i doświadczenie oferenta dające gwarancję prowadzenia racjonalnej gospodarki najczęściej bierze się pod uwagę w przypadku wydzierżawiania jezior bądź lasów. Istotną różnicą w organizacji dzierżaw gruntów skarbowych w Polsce i w krajach Europy Zachodniej jest okres dzierżawy. W większości krajów jest to okres 9-letni lub jego wielokrotność (istnieje możliwość przedłużenia).

W Polsce umowy dzierżawy, zgodnie z wytycznymi Agencji, powinny być zawierane na okres do 10 lat z możliwością ich przedłużenia do 30 lat. W przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi, np. cyklem produkcyjnym lub inwestycjami, okres dzierżawy może być dłuższy niż 10 lat, nie dłuższy jednak niż 30 lat.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określa, że Agencja może wypowiedzieć umowę dzierżawy, także zawartą na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części lub całości nieruchomości, która w czasie trwania umowy została przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami⁶⁹. Umowa dzierżawy może być także rozwiązana w związku z niedotrzymaniem przez dzierżawców jej warunków. Przesłanki do rozwiązania umowy dzierżawy w tym wypadku muszą wynikać z samej umowy lub kodeksu cywilnego. Przesłankami tymi mogą być w szczególności:

1. zwłoka (opóźnienie) z zapłatą czynszu,
2. używanie przedmiotu dzierżawy niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, a w szczególności stwierdzenie:
 - niewłaściwego wykorzystania gruntów w trakcie trwania dzierżawy,
 - pogorszenia stanu przedmiotu dzierżawy ze względu na niewykonanie przez dzierżawcę na własny koszt niezbędnych napraw oraz konserwacji budynków i budowli,
3. zmiany przeznaczenia przedmiotu dzierżawy bez zgody wydzierżawiającego,
4. oddanie przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do odpłatnego używania lub poddzierżawienie, bez zgody wydzierżawiającego,
5. nie regulowanie zobowiązań z tytułu obciążeń publicznoprawnych związanych z przedmiotem umowy (np. podatki) oraz innych obowiązkowych obciążeń związanych z posiadaniem (np. ubezpieczenia),
6. nie wywiązywanie się z dodatkowych zobowiązań określonych w umowie dzierżawy, np.:
 - zmniejszenie liczby miejsc pracy w okresie podanym w umowie,
 - nie zarybianie jezior w ilościach i terminach określonych w umowie,
 - nie prowadzenie ksiąg stawowych czy jeziorowych,

⁶⁹ *Prawo nieruchomości*, Teksty jednolite, wprowadzenie M. Wołamin, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 197-198.

- nie wykonanie zadań wynikających z programu użytkowania obiektów zabytkowych,
 - nie prowadzenie gospodarki leśnej,
 - usuwanie drzew i krzewów bez wymaganej zgody,
 - nie wykonywanie zobowiązań w zakresie administrowania zasobami mieszkaniowymi w imieniu i na rzecz Agencji,
 - nie powiadamianie właściwych organów o zauważonych zanieczyszczeniach wód i innych działaniach wpływających niekorzystnie na środowisko,
7. nie wywiązywanie się z zobowiązań przyjętych na podstawie umów przejęcia długu, zwłaszcza w tych przypadkach, gdy umowy te zostały zawarte bez zgody wierzycieli⁷⁰.

W sytuacji nie wywiązywania się dzierżawcy z zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy Agencja analizuje przyczyny takiego stanu rzeczy. W przypadku stwierdzenia winy dzierżawcy (nieudolne zarządzanie, celowe działania prowadzące do obniżenia wartości przedmiotu dzierżawy) umowa możliwie szybko jest rozwiązywana. Jeśli okaże się, że problemy dzierżawcy wynikają z przyczyn bezpośrednio od niego niezależnych (np. załamanie się rynku, niesolidność kontrahentów) Agencja może podjąć decyzję o przesunięciu terminu płatności czynszu lub wyłączeniu z dzierżawy określonych części nieruchomości. W związku z niekorzystnymi warunkami pogodowymi w latach 1995 i 1996 oraz trudnościami ze zbytem produktów rolnych, dyrektorzy Oddziałów Terenowych Agencji zostali upoważnieni do przesunięcia na stałe terminu płatności czynszu dzierżawnego z 30 września na 31 października⁷¹. W przypadku trudnej sytuacji finansowej dzierżawcy podejmowane są również decyzje o przesunięciu terminów płatności należności z tytułu wykupu majątku obrotowego i ruchomego majątku trwałego. Na skutek powodzi, jaka dotknęła wielu dzierżawców w 1997 roku Agencja zastosowała ulgi, odroczenia, a także umorzenia części płatności. Znacznym udogodnieniem dla dzierżawców są stałe zwolnienia z czynszu za użytki rolne VI klasy bonitacyjnej. Agencja może zwolnić dzierżawcę z opłat czynszowych w okresie pierwszych trzech lat dzierżawy użytków rolnych odłogowanych co najmniej przez okres jednego roku przed dniem zawarcia umowy dzierżawy oraz na okres nie dłuższy niż pięć lat, w przypadkach uzasadnionych stanem dzierżawy lub realizacją inwestycji tworzących nowe miejsca pracy.

Interesującą jest stosowana przez Agencję zasada tzw. „otwartości zasobu”, która polega na wyłączaniu części gruntów z istniejących umów dzierżawnych w celu sprzedaży dotychczasowym dzierżawcom na prawach pierwokupu lub innym użytkownikom, jeśli się tacy ujawnią. Agencja w tym celu zamieszcza w umowach dzierżawnych, dotyczących relatywnie dużych powierzchni, klauzuli umożliwiającej wyłączenie z trwającej dzierżawy do 20% obszaru gruntów, z przeznaczeniem dla innych użytkowników⁷². W tej sytuacji może się zrodzić pytanie co do zasadności

⁷⁰ *Dzierżawa nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, op. cit., s. 38-39.

⁷¹ J. Niewińska, *Pomoc dla dzierżawców*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1999, nr 15.

⁷² Raport z działalności AWRSP w 1998 roku, AWRSP, Warszawa 1999, s. 15.

takiego postępowania. Jeśli dotychczasowy dzierżawca zainteresowany jest zakupem dzierżawionych gruntów, lecz nie dysponuje określonym zasobem kapitału, to może być pozbawiony także dzierżawy nieruchomości w sytuacji, gdy znajdzie się inna osoba zainteresowana nabyciem gruntów. Wydaje się, że takie rozwiązanie nie zachęca do inwestowania w dzierżawione nieruchomości, niosąc za sobą dużą dozę niepewności co do dalszych losów gospodarstwa.

Dzierżawa jako forma czasowego zagospodarowania gruntów rolnych Skarbu Państwa cieszy się największym zainteresowaniem spośród pozostałych form zagospodarowania mienia określonych ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. Od początku działalności do końca 2002 roku Agencja przedstawiła do przetargu około 6,6 mln ha (w tym część gruntów więcej niż jeden raz), a wydzierżawiła prawie 4420 tys. ha. W roku 2002 udział gruntów będących w dzierżawie do gruntów przejętych przez Agencję wynosił 51,2%. Mimo spadku wskaźnika, o którym mowa, od 1996, kiedy grunty dzierżawione stanowiły 65% przejętych udział dzierżawy nadal jest znaczący (tabela 3.14). Największe tempo wydzierżawiania gruntów miało miejsce w latach 1993-1995. Znaczący spadek ilości gruntów wydzierżawianych od roku 1997 wynikać może z wyczerpywania się atrakcyjnych dla dzierżawców nieruchomości. Również pogorszenie koniunktury gospodarczej w rolnictwie niewątpliwie przyczyniło się do spadku zainteresowania dzierżawą. Zmiany w powierzchni wydzierżawianych gruntów po roku 1997 są jednak mniejsze niż w przypadku sprzedaży ziemi (Rysunek 3.10). Dzierżawa okazuje się więc być tą formą zagospodarowania ziemi, która jest mniej zależna od czynników rynkowych niż sprzedaż.

Równoległe z procesem wydzierżawiania gruntów przez Agencję WRSP następuje od roku 1994 proces „zwrotu” dzierżaw. Od roku 1994 do końca 2002 łącznie „powróciło” z dzierżaw do ponownego rozdysponowania 2014,4 tys. ha, co stanowi 46% gruntów wydzierżawionych w tym okresie. Przyczyny zwrotu dzierżaw były następujące:

- umowy na dzierżawę 336,1 tys. ha zostały „wykonane”, co oznacza, że wygasły w zwykłym trybie, ponieważ upłynął czas ich obowiązywania. Były to umowy zawarte na krótkie terminy,
- umowy na dzierżawę 1145,0 tys. ha zostały rozwiązane przed upływem terminu ich obowiązywania. W tej liczbie umowy na 501,2 tys. ha zostały rozwiązane na wniosek Agencji z powodu nie dotrzymania warunków umowy przez dzierżawców. Pozostała liczba to rozwiązane umowy na wniosek dzierżawcy. Przyczyną takiego trybu rozwiązania umowy może być rezygnacja dzierżawcy z dalszego gospodarowania na skutek braku opłacalności produkcji lub nabycie dotychczas dzierżawionej nieruchomości na własność. Agencja WRSP szacuje, że dzierżawcy około 48% powierzchni gospodarstw, których umowy rozwiązano na ich wniosek, zrezygnowali z dalszego użytkowania wcześniej dzierżawionej nieruchomości,

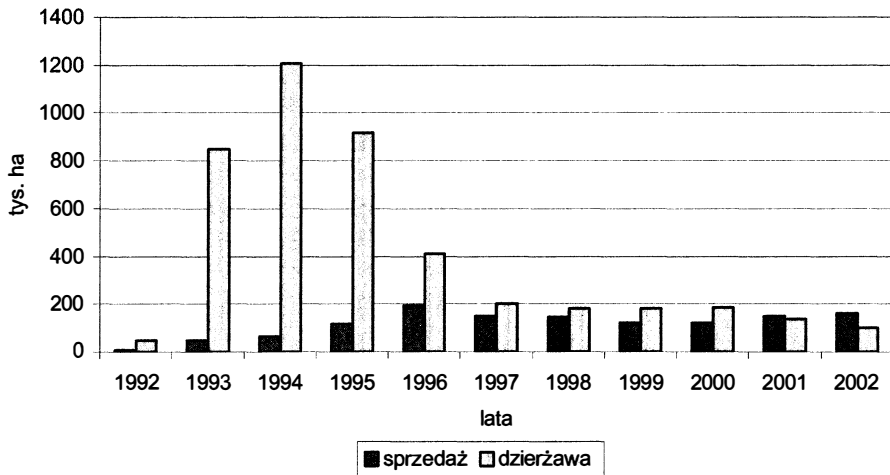
natomiast dzierżawcy 52% powierzchni rozwiązanych dzierżaw wykupili ją w całości lub w części na własność⁷³.

- umowy na dzierżawę 533,3 tys. ha zostały rozwiązane na skutek wyłączenia części nieruchomości z trwających dzierżaw, w celu udostępnienia ich innym (niż dotychczasowy dzierżawca) użytkownikom.

W procesie wydzierżawiania gruntów Zasobu Skarbu Państwa do roku 2002 można wyróżnić dwa okresy. Do roku 1994 następował systematyczny wzrost powierzchni wydzierżawianej, przy stosunkowo małej skali „powrotów” gruntów z dzierżawy (Rysunek 3.11).

Rysunek 3.10.

Kształtowanie się dzierżawy i sprzedaży gruntów skarbowych w latach 1992-2002



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów AWRSP za lata 1992-2002.

Od roku 1995 tempo przyrostu wydzierżawianej ziemi malało, a równocześnie nasiliło się zjawisko „powrotu” gruntów z wcześniejszych dzierżaw. Od roku 1997 więcej hektarów gruntów „powraca” z dzierżawy niż jest wydzierżawianych. Nieruchomości te są przez Agencję rozdysponowywane ponownie, także, jeśli zaistnieją takie możliwości poprzez sprzedaż. Można przypuszczać, że zjawisko powrotu gruntów z dzierżawy będzie miało cechy trwałe. W przyszłości będą wydzierżawiane grunty „powracające” od dzierżawców.

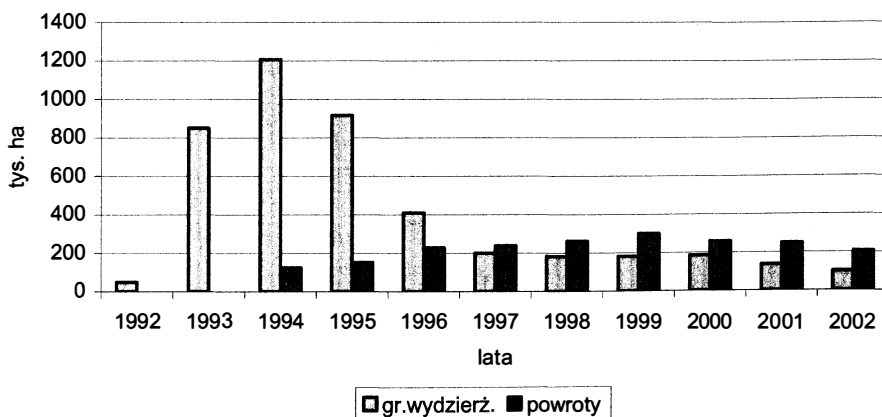
⁷³ Raport z działalności Agencji w 2000 roku, Warszawa 2001, s. 17.

Tabela 3.14.
Dzierżawa gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
w latach 1992-2002

Lata	Grunty przejęte		Grunty wdzierżawione		„Powroty” z dzierżaw		Powierzchnia gruntów w dzierżawie na koniec roku tys. ha	Udział gruntów w dzierżawie do przyjętych %
	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%		
1992	1432,23	30,5	48,87	1,1	-	-	48,87	3,4
1993	1867,80	39,7	850,62	19,2	-	-	899,48	27,3
1994	932,72	19,8	1206,76	27,4	125,18	6,2	1981,06	46,8
1995	181,26	3,9	916,39	20,7	152,66	7,6	2744,79	62,2
1996	92,19	2,0	410,73	9,3	227,44	11,4	2928,08	65,0
1997	85,56	1,8	199,88	4,5	238,46	11,8	2889,50	62,9
1998	54,20	1,2	181,50	4,1	260,55	12,9	2810,45	60,5
1999	19,54	0,4	182,22	4,1	300,62	14,9	2692,05	57,7
2000	28,68	0,6	184,99	4,2	258,60	12,8	2618,44	55,8
2001	6,47	0,1	136,63	3,1	247,19	12,3	2507,84	53,4
2002	2,26	0,0	100,80	2,3	204,30	10,1	2407,54	51,2
Razem	4702,91	100,0	4419,39	100,0	2015,00	100,0	x	X

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Raportach z działalności AWRSP za lata 1992-2002.

Rysunek 3.11.
„Powroty” z dzierżawy nieruchomości z Zasobu AWRSP w latach 1992-2002



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

Dzierżawcami nieruchomości są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Osoby fizyczne preferują mniejsze nieruchomości, szczególnie działki do 1 ha. Osoby

prawne (w tym spółki pracowników oraz jednoosobowe spółki Agencji) częściej dzierżawią nieruchomości duże. W tej grupie dzierżawców dominują – pod względem częstości zawieranych umów – nieruchomości o obszarze 100-500 ha. Średnia powierzchnia gruntów wydzierżawiona w grupie dzierżawców fizycznych (obliczona jako iloraz powierzchni wydzierżawionych gruntów do liczby zawartych umów) wynosi 9,4 ha, w grupie dzierżawców prawnych – 350 ha.

W dzierżawie gruntów zdecydowanie przeważają grunty byłych państwowych gospodarstw rolnych (89,5% wydzierżawionych gruntów to grunty PGR, pozostała część pochodzi z PFZ). Powodem takiego stanu rzeczy jest nie tylko liczebna przewaga gruntów „popegerowskich”, ale także ich lepsza kultura rolna. Uprawa takich gruntów nie wymaga ponoszenia tak wysokich nakładów, jak w przypadku wielu gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, które czasowo wypadły z rolniczego użytkowania.

Najwięcej gruntów skarbowych wydzierżawionych zostało w latach 1992-2002 w Oddziale Terenowym Agencji w Olsztynie (19,4% gruntów wydzierżawionych ogółem), Szczecinie – 19,2% oraz w Poznaniu – 10,0% (tabela 3.15). Oddziały Terenowe Agencji, w których wydzierżawiono najmniej gruntów to: Rzeszów – 3,0%, Lublin – 3,1% i Opole – 5,4%.

Tabela 3.15.

Grunty wydzierżawione z Zasobu AWRSP do 31.12.2002 (w ha)*

Lp.	Jednostka organizacyjna Agencji	Ogółem		Z PGR		Z PFZ		%**
		ha	%	ha	%	ha	%	
1.	OT Warszawa w tym: Filia w Łodzi	327365	7,4	295329	7,5	29227	8,0	52,8
		55437	1,3	42619	1,1	12075	3,3	36,7
2.	OT Bydgoszcz	292728	6,6	252895	6,4	21807	5,9	59,5
3.	OT Gdańsk	385054	8,7	367591	9,3	13637	3,7	46,1
4.	OT Gorzów w tym: Filia w Zielonej Górze	343481	7,8	287570	7,3	51088	13,9	46,9
		182366	4,1	144548	3,7	35174	9,6	48,0
5.	OT Lublin	135678	3,1	96258	2,4	32531	8,9	36,4
6.	OT Olsztyn w tym: Filia w Elblągu Filia w Suwałkach	861666	19,4	751243	19,1	82869	22,6	49,0
		108466	2,5	97738	2,5	8484	2,3	44,1
		353973	8,0	294612	7,5	40144	10,9	53,9
7.	OT Opole	237736	5,4	216024	5,5	21559	5,9	65,9
8.	OT Poznań w tym: Filia w Pile	442558	10,0	422704	10,7	14264	3,9	53,3
		161029	3,6	148734	3,8	7321	2,0	39,6
9.	OT Rzeszów	131359	3,0	107237	2,7	17040	4,6	27,5
10.	OT Szczecin w tym: Filia w Koszalinie	850698	19,2	780778	19,8	44947	12,2	53,7
		368968	8,3	339143	8,6	18534	5,0	52,3
11.	OT Wrocław	413582	9,4	366988	9,3	38131	10,4	57,6
Razem		4421905	100,0	3944617	100,0	367100	100,0	51,2

* część gruntów była wydzierżawiona więcej niż jeden raz (skutek „powrotów” z dzierżawy)

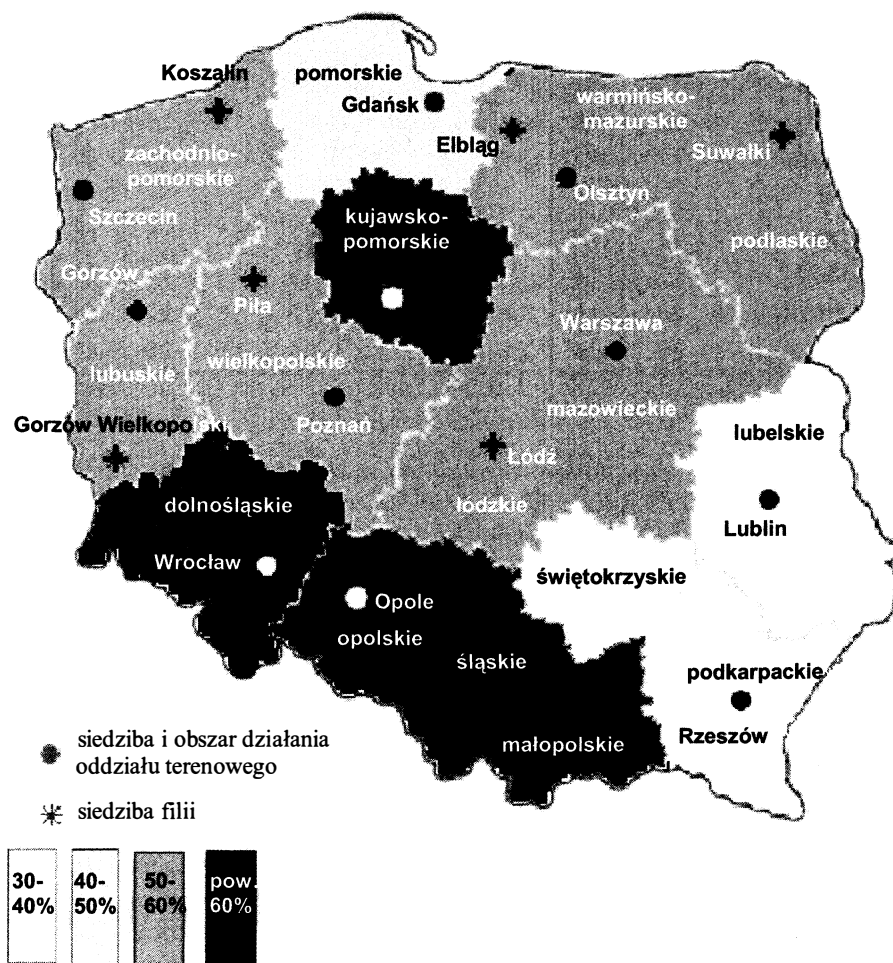
** udział dzierżawy w gruntach przejętych do Zasobu AWRSP

Źródło: Raport z działalności AWRSP w 2002 r., Warszawa 2003, tab. A 8, obliczenia własne.

Biorąc pod uwagę udział gruntów w dzierżawie wg stanu na 31.12.2002 r. w ogólnej liczbie gruntów przejętych, to najwyższym wskaźnikiem charakteryzuje się OT w Opolu – 65,9,0% gruntów przejętych do Zasobu stanowi dzierżawa, Bydgoszczy – 59,5% oraz Wrocławiu – 57,6%. Najmniejszym udziałem dzierżawy w gruntach przejętych przez Agencję charakteryzuje się Oddział Terenowy Agencji w Rzeszowie (27,5%) i Lublinie (36,4%) (tabela 3.15, rysunek 3.12).

Rysunek 3.12.

Udział dzierżawy w ogólnej liczbie gruntów przejętych przez AWRSP w 2001 r.



Źródło: Opracowanie własne.

W całym dotychczasowym okresie działalności AWRSP czynsz dzierżawny wyrażony w kwintalach pszenicy w przeliczeniu na 1 ha, oscylował wokół równowartości 2 dt. W tym miejscu dla porównania można przytoczyć wysokość czynszu dzierżawnego w Belgii – 5-6 dt (w zależności od prowincji) pszenicy z 1 ha⁷⁴. Wysokość czynszu dzierżawnego w Polsce jest zróżnicowana w zależności od powierzchni wydzierżawianego obszaru gruntów. Najwyższym czynszem charakteryzują się wydzierżawione grunty o powierzchni przekraczającej 100 ha (tab. 3.16). W roku 2002 czynsz z 1 ha w tej grupie obszarowej wynosił średnio 2,3 dt pszenicy.

Tabela 3.16

Wysokość czynszu dzierżawnego w latach 1992-2002 w dt pszenicy z 1 ha

Wyszczególnienie	1992-93	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ogółem	2,4	2,3	2,0	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	1,7	2,0
w tym w grupie obszarowej:										
– do 1 ha	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,7	1,7	1,3	1,4	1,3
– 1,01-9,99	1,3	1,4	1,5	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4	1,2	1,4
– 10,00-99,99	2,5	1,8	1,7	1,6	1,5	2,0	1,6	2,2	1,6	2,0
– 100,00 i więcej	2,6	2,4	2,1	1,9	2,1	2,1	1,8	2,5	2,0	2,3

Źródło: Dane AWRSP.

Zaznaczyć należy, że wysokość czynszu jest zróżnicowana także w poszczególnych kwartałach roku i poszczególnych Oddziałach Agencji. We wspomianej grupie obszarowej powyżej 100 ha średni czynsz był najwyższy w II kwartale 2002 roku (3 dt pszenicy/1 ha). Na terenie działania oddziału wrocławskiego wynosił on w tym czasie i dla tej grupy gospodarstw aż 6,9 dt pszenicy/1 ha.

Pomimo stosunkowo niewysokiego czynszu (w porównaniu z krajami Europy Zachodniej), wskaźnik regulowania zobowiązań przez dzierżawców oscyluje w pobliżu 70% (w roku 1998 wyniósł on niecałe 65%)⁷⁵. Pozostała część zobowiązań jest prolongowana lub też umarzana. Zasadniczą przyczyną nie regulowania przez dzierżawców należnego czynszu jest zła koniunktura w rolnictwie i wiążąca się z nią niska opłacalność produkcji rolnej. Wskaźnik nożyc cen określający relacje cen produktów rolnych sprzedawanych do cen towarów i usług zakupywanych na cele bieżącej produkcji rolnej, w latach 1998-1999 wynosił niewiele ponad 91%⁷⁶. Do pogorszenia się sytuacji ekonomicznej dzierżawców w 1998 roku przyczyniły się również niekorzystne warunki atmosferyczne. Zaleganie z płatnością czynszu jest głównym uchybieniem stwierdzanym w gospodarstwach dzierżawców (tabela 3.17).

⁷⁴ J. Wierzbicki, *Dzierżawa w rolnictwie Belgii*, [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, op. cit., s. 34.

⁷⁵ A. Szczerówna, *Dzierżawcy pod nadzorem*, „Nowe Życie Gospodarcze”, 1999, nr 47, s. 33.

⁷⁶ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, 2001, s. 325.

Jak wynika z poniższego zestawienia, podstawowym problemem dzierżawców jest niedostateczna ilość środków finansowych, która powoduje zaleganie z płatnością czynszu. W latach 1998-2002 jest to główna, stwierdzona w czasie kontroli nieprawidłowość, stanowiąca ciągle około 24% wszystkich uchybień. Problemy finansowe są również przyczyną nieprzestrzegania przez dzierżawców zasad użytkowania mienia. Co piąta nieprawidłowość w 1998 roku dotyczyła nie przeprowadzania przewidzianych umową dzierżawną konserwacji i remontów budynków, budowli i urządzeń. W roku 2001 sytuacja pod tym względem uległa poprawie, bo już tylko 11% wszelkich niedociągnięć dotyczyło tego problemu, rok później – w 2002 już 16%. Zróżnicowana jest także dbałość o ziemię rolniczą, a szczególnie jej jakość. W roku 1998 brak badania gleb na zawartość składników mineralnych stanowił 10% wszystkich zarzutów, w roku 2001 wskaźnik wzrósł do 14%, w 2002 – wyniósł ponownie 10%. Mimo – jak należy przypuszczać – trudności finansowych dzierżawcy gruntów rolnych Skarbu Państwa dążą do regulowania spłat z tytułu wykupionego majątku trwałego i obrotowego. W roku 1998 odsetek nieprawidłowości w tej kwestii dotyczył 6% wszystkich uchybień, w roku 2001 spadł do 4%.

Dzierżawca ma obowiązek dokonywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym. W tym celu zobowiązany jest ponosić nie tylko koszty bieżącej konserwacji, ale i remonty obiektów i ich części składowych.

Tabela 3.17.

Struktura głównych uchybień stwierdzonych w kontrolowanych gospodarstwach dzierżawców Zasobu WRSP w 2001 roku

	Wyszczególnienie	liczba	udział %
1.	zaleganie z płatnością czynszu	1424	24
2.	nie dokonywanie badania gleb na zawartość składników mineralnych	848	14
3.	nie dokonywanie przewidzianych umową konserwacji i remontów budynków, budowli i urządzeń	618	11
4.	zaleganie z płaceniem obowiązkowych obciążeń publiczno-prawnych, związanych z przedmiotem umowy	510	9
5.	nie przestrzeganie przepisów prawa budowlanego	438	7
6.	nie przestrzeganie przepisów bhp i p. pożarowych	333	6
7.	nie opłacenie składki ubezpieczeniowej za użytkowane mieszkanie Zasobu	257	4
8.	zaleganie z regulowaniem spłat z tytułu wykupionego majątku Zasobu	242	4
9.	pozostałe (różne drobne uchybienia)	1182	21

Źródło: Raport z działalności Agencji WRSP w 2001 roku, Warszawa 2002, s. 35.

Koszty związane z remontem ponosi dzierżawca, a na wykonanie prac remontowych nie jest wymagana zgoda Agencji⁷⁷. Natomiast jeżeli dzierżawca zamierza przeprowadzić inwestycję (polegającą na budowie, przebudowie bądź modernizacji

⁷⁷ <http://www.awrsp.gov.pl/pl/biuro/dzierz.html> z dnia 26.02.2002.

objektu), powinien na to uzyskać zgodę Agencji, przedstawiając wcześniej projekt inwestycyjny. Inwestycje mogą być prowadzone na koszt dzierżawcy, Agencji lub na wspólny koszt dzierżawcy i Agencji. Jako zasadę przyjmuje się, że dzierżawca pokryje koszty inwestycji z zapewnieniem przez Agencję, że w chwili zwrotu przedmiotu dzierżawy zatrzyma ulepszenie za zapłatą sumy odpowiadającej jego wartości rynkowej. Istotną kwestią z punktu widzenia dzierżawcy jest także możliwość likwidacji przez niego obiektów budowlanych, które zdaniem dzierżawcy nie nadają się do dalszego użytkowania. W tym celu dzierżawca może zwrócić się ze stosownym wnioskiem do dyrektora właściwego Oddziału Terenowego Agencji. Do wniosku powinna być dołączona ekspertyza sporządzona przez rzeczoznawcę, dotycząca oceny stanu technicznego i wartości materiałów porozbiórkowych i kosztów rozbiórki. Likwidacja obiektu stanowi podstawę do sporządzenia aneksu do umowy dzierżawnej, w którym zawarty będzie fakt rozbiórki i zmiany wysokości czynszu dzierżawnego.

3.3. Formy zagospodarowania pozostałych składników majątku państwowego w rolnictwie w latach 1992-2002

Przekazanie nieodpłatne gruntów rolnych

Zgodnie z artykułem 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencja WRSP mogła nieodpłatnie przekazywać Lasom Państwowym wydzielone geodezyjnie obszary leśne, a także grunty nadające się do zalesienia. Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Agencja mogła w drodze umowy nieodpłatnie przekazać na własność:

- jednostce samorządu terytorialnego – na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych,
- Polskiej Akademii Nauk, izbie rolniczej, Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowej wyższej szkole lub państwowej jednostce badawczo-rozwojowej – na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych.

Ponadto Agencja mogła także nieodpłatnie przekazać grunty rolne Związkom Wyznaniowym, wnieść do spółki w postaci aportu oraz przekazać nieodpłatnie w użytkowanie Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad.

Od początku działalności do końca grudnia 2002 roku Agencja WRSP przekazała nieodpłatnie uprawnionym podmiotom około 260 tys. ha (5,5% ogółu przejętych gruntów) – tabela 3.18. We wspomnianej tabeli dodatkowo do nieodpłatnego przekazania zaliczono także wniesienie gruntów do spółek prawa handlowego. W analizowanym okresie w ten sposób przekazanych zostało około 15 tys. ha (0,3% gruntów przejętych). Najwięcej gruntów Agencja przekazała Lasom Państwowym – 129,19 tys. ha (w tym ponad 23 tys. ha lasów, gruntów leśnych i zalesionych i ponad 106 tys. ha gruntów pod zalesienie)⁷⁸.

⁷⁸ Raport z działalności AWRSP w 2002 roku, AWRSP, Warszawa 2003, s. 12.

Tabela 3.18.

Nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Skarbu Państwa w latach 1992-2002 (w tys. ha*)

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Stan w 2002	% rozdysponowania **
1. Osoby prawne kościołów	0,18	3,74	7,50	7,33	9,00	6,00	8,00	8,00	5,25	5,38	64,94	1,38
2. Lasom Państwowym	0,04	2,13	2,11	14,93	18,00	11,00	22,00	21,00	22,79	8,93	129,19	2,75
3. Wniesiono do spółki	0,02	1,24	5,00	2,00	1,00	0,00	4,00	1,00	0,00	0,24	15,05	0,32
4. Na własność gminie	0,01	0,63	2,05	2,28	3,00	2,00	3,00	3,00	2,03	3,77	22,98	0,49
5. Inne	0,79	1,10	1,73	2,19	4,00	3,00	5,00	2,00	1,19	5,25	26,82	0,57
Ogółem	1,04	8,84	18,39	28,73	35,00	22,00	42,00	35,00	31,26	23,57	258,98	5,50

* od roku 1996 do 1999 Agencja WRSP podaje dane w zaokrągleniu do pełnych tysięcy ha.

** w stosunku do powierzchni przejętej do Zasobu WRSP (4705 tys. ha)

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

Oprócz gruntów Agencja miała także możliwość nieodpłatnego przekazania innych składników majątku. Do końca 2002 roku Agencja przekazała nieodpłatnie m.in.:

- 9600 mieszkań (2,9% przejętych przez Agencję), z tego przede wszystkim gminom i byłym właścicielom (1667 mieszkań wniesiono do spółek jako aport),
- 44 obiekty rolno-przemysłowe i usługowe, jednostkom samorządu terytorialnego, na rzecz osób prawnych kościołów oraz spółdzielniom mieszkaniowym,
- 296 obiektów socjalnych, kulturalnych i sportowych, z tego głównie jednostkom samorządu terytorialnego i spółdzielniom mieszkaniowym,
- 188 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych, głównie jednostkom samorządu terytorialnego, Polskiej Akademii Nauk, szkołom wyższym lub innym jednostkom naukowym⁷⁹.

Gospodarka zasobami mieszkaniowymi

Istotnym składnikiem mienia państwowego w rolnictwie są także zasoby mieszkaniowe byłych państwowych gospodarstw rolnych. W latach 70-tych i 80-tych miniego stulecia mieszkania dla wielu pracowników stanowiły jeden z ważniejszych argumentów na rzecz podjęcia pracy w przedsiębiorstwie rolnym. Państwowe gospodarstwa w rolnictwie, chcąc pozyskać pracowników (szczególnie o określonych kwalifikacjach zawodowych), nie mogąc w tym celu wykorzystać motywacyjnej roli systemu wynagrodzeń, budowały i oferowały mieszkania, często o wysokim standardzie. W obrębie gospodarstw państwowych powstawały „agromiasteczka” wyposażone w niezbędną infrastrukturę techniczną i socjalną. Państwowe gospodarstwa rolne, obok funkcji produkcyjnych, pełniły więc także funkcje socjalno-bytowe zatrudnionej załogi. Nakłady na utrzymanie mieszkań pracowników i obiektów socjalnych stanowiły w wielu PGR ponad 25% ponoszonych kosztów⁸⁰. Wydzielenie zaplecza mieszkaniowego do momentu wejścia w życie ustawy z października 1991 roku było utrudnione ze względu na obowiązujące przepisy prawne. Dopiero ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19 października 1991 roku umożliwiła sprzedaż mieszkań dotychczasowym najemcom wraz z budynkami gospodarczymi, garażami i przynależnymi do nich gruntami bądź też nieodpłatne przekazanie ich do zasobów komunalnych gminy za jej zgodą.

Zgodnie z art. 42 wspomianej ustawy Agencja mogła sprzedawać mieszkania i budynki gospodarcze wraz z niezbędnymi gruntami każdemu najemcy po cenie preferencyjnej, równej wartości rynkowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, pomniejszoną o 4% za każdy rok pracy najemcy w państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, albo o 3% za każdy rok najmu mieszkania od PGR. Najemca mógł skorzystać z korzystniejszej dla niego formy pomniejszenia ceny, nie mógł jednak sumować obniżki z tytułu stażu pracy z obniżką z tytułu najmu. Maksymalna obniżka ceny nie mogła przekraczać 90% wartości mieszkania.

⁷⁹ Tamże, obliczenia własne na podstawie tabeli A.18 i A.19.

⁸⁰ M. Kozłowska, *Reformy i przemiany własnościowe w rolniczych przedsiębiorstwach państwowych (1981-1993)*, op. cit., s. 170.

Należność za sprzedaż mieszkania mogła być rozłożona na raty oprocentowane w wysokości 1/5 stopy redyskontowej, nie niżej jednak niż 3% w stosunku rocznym.

Uprawnionymi do nabycia mieszkania były również osoby bliskie, które po śmierci najemcy pozostały w lokalu.

O przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości mieszkaniowych Agencja dotychczasowych najemców powiadamiała pisemnie, a ci w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia powinni byli złożyć pisemne oświadczenia o zamiarze nabycia nieruchomości. Po upływie tego terminu, w razie nie złożenia przez zainteresowane osoby stosownych oświadczeń, Agencja na mocy ustawy mogła w drodze umowy przekazać nieruchomość wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną nieodpłatnie na rzecz gminy lub spółdzielni mieszkaniowej, która zobowiązała się przyjąć najemcę w poczet członków spółdzielni i dokonać na jego rzecz przydziału zajmowanego lokalu.

Do końca grudnia 2002 roku Agencja przejęła 333,3 tys. mieszkań, sprzedała dotychczasowym najemcom natomiast 289,3 tys. mieszkań (86,8% przejętych). Zainteresowanie nabyciem mieszkań przez ich dotychczasowych najemców w poszczególnych Oddziałach Terenowych Agencji przedstawia tabela 3.19.

Tabela 3.19.

Sprzedaż mieszkań z Zasobu WRSP w latach 1992-2002

Lp.	Jednostka organizacyjna Agencji WRSP	Liczba mieszkań przejętych do 31.12.2002	Mieszkania sprzedane do 31.12.2002		Przekazane nieodpłatnie	Pozostające w Zasobie AWRSP	
			Liczba	%		Liczba	%
1.	OT Warszawa – razem w tym: filia w Łodzi	18580	14148	76,1	1925	2508	13,5
		7545	6019	79,8	164	1262	16,7
2.	OT Bydgoszcz	24993	21410	85,7	311	3015	12,1
3.	OT Gdańsk	34442	30734	89,2	375	3373	9,8
4.	OT Gorzów – razem w tym: filia w Zielonej Górze	21467	18699	87,1	1122	1670	7,8
		11210	10072	89,8	254	873	7,8
5.	OT Lublin	9000	8061	89,6	81	861	9,6
6.	OT Olsztyn – razem w tym: filia w Elblągu filia w Suwałkach	49022	42408	86,5	992	5590	11,4
		7101	6069	85,5	337	689	9,7
		14086	12296	87,3	50	1697	12,0
7.	OT Opole	24906	20668	83,0	309	3973	16,0
8.	OT Poznań – razem w tym: filia w Pile	49375	42093	85,3	665	6893	14,0
		10914	10488	96,1	338	406	3,7
9.	OT Rzeszów	9304	8975	96,5	80	234	2,5
10.	OT Szczecin – razem w tym: filia w Koszalinie	52079	49494	95,0	2564	30	0,1
		21253	20455	96,2	754	3	0,0
11.	OT Wrocław	40089	32571	81,2	1176	6524	16,3
Razem		333257	289261	86,8	9600	34671	10,4

Źródło: Raport z działalności Agencji WRSP w 2002 roku, Warszawa, czerwiec 2003.

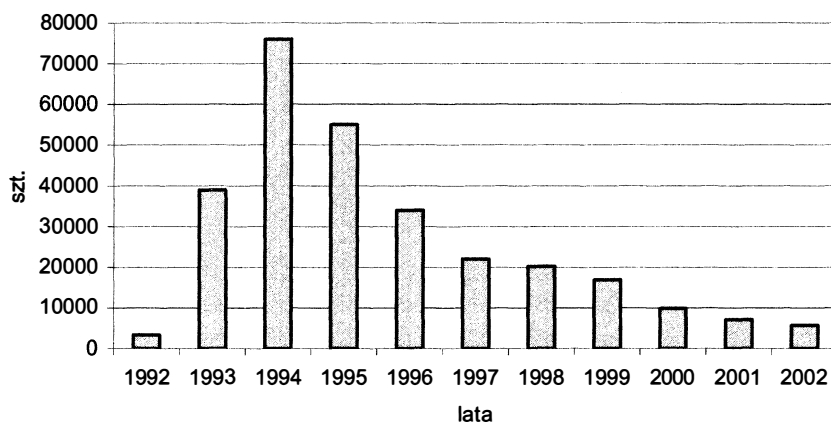
Najwyższym odsetkiem sprzedanych mieszkań charakteryzują się Oddziały Terenowe Agencji w Rzeszowie i Szczecinie (ponad 90% sprzedanych mieszkań na-jemcom). W tych też oddziałach najniższy jest odsetek mieszkań pozostających w Zasobie Agencji. Stosunkowo najniższa sprzedaż miała miejsce w oddziale warszawskim, gdzie mieszkania sprzedane nie osiągają 80% przyjętych do Zasobu. Najwięcej mieszkań do zagospodarowania pozostaje w oddziale wrocławskim (ponad 16% mieszkań przyjętych do Zasobu).

Zainteresowanie nabywaniem mieszkań przez dotychczasowych najemców w poszczególnych latach przedstawia rysunek 3.13.

Dynamika sprzedaży mieszkań była szczególnie wysoka w 1994 roku, po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 29 marca 1994 roku w sprawie trybu sprzedaży domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych, ogródków przydomowych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W całym 1994 roku sprzedano prawie 76 tysięcy mieszkań, czyli blisko dwukrotnie więcej niż w roku poprzednim. Zastosowanie bonifikat spowodowało, że średnia cena sprzedaży mieszkań stanowiła 37% wartości określonej przez rzeczoznawcę⁸¹.

Rysunek 3.13.

Sprzedaż mieszkań z Zasobu Agencji w latach 1992-2002



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych AWRSP za lata 1992-2002.

Inne formy rozdysponowania przyjętych przez Agencję mieszkań to nieodpłatne przekazanie na własność gminie lub spółdzielni mieszkaniowej tych lokali mieszkalnych, których najemcy nie wyrazili woli ich nabycia lub wniesienie mieszkań w postaci aportu do spółek. Do końca 2002 roku nieodpłatnie przekazano około

⁸¹ K. Koryzma, *Mieć dach nad głową*, „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek: Problemy społeczne polskiej wsi, luty 2001, s. 8.

9,6 tys. mieszkań (2,88% przejętych), w tym około 1,7 tys. mieszkań wniesiono jako aport do spółek.

Na początku 2003 roku w Zasobie Agencji pozostawało do rozdysponowania prawie 35 tys. mieszkań. Część z nich (ok. 20%) nie będzie zakwalifikowana do sprzedaży (w obiektach zabytkowych, w budynkach nie służących wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych). Pozostałe mieszkania od 7 lutego 2001 roku podlegają sprzedaży zgodnie z nowymi zasadami, w myśl których Agencja, ustalając cenę sprzedaży mieszkania, może do jego wartości określonej przez rzeczoznawcę doliczyć koszty poniesione na przygotowanie mieszkań do sprzedaży, np. koszt wy ceny lub prac geodezyjnych. Tak ustalona cena jest pomniejszana o 6% za każdy rok pracy najemcy w państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej i o 3% za każdy rok najmu mieszkania od PGR. Obniżki te podlegają sumowaniu, jednak łączna obniżka ceny nie może wynosić więcej niż 95%. Nowelizacja ustawy stwarza znacznie korzystniejsze warunki nabycia mieszkań przez dotychczasowych najemców. Pomimo stosowanych wcześniej preferencji cenowych zainteresowanie zakupem mieszkań przez mieszkańców osiedli popegeerowskich po roku 1994 systematycznie maleje. Powodem takiego stanu rzeczy są niewątpliwie dwie zasadnicze przyczyny:

1. wyższe koszty utrzymania mieszkań wykupionych,
2. wyczerpywanie się w Zasobie Agencji mieszkań o stosunkowo dobrym standardzie i atrakcyjnie zlokalizowanych.

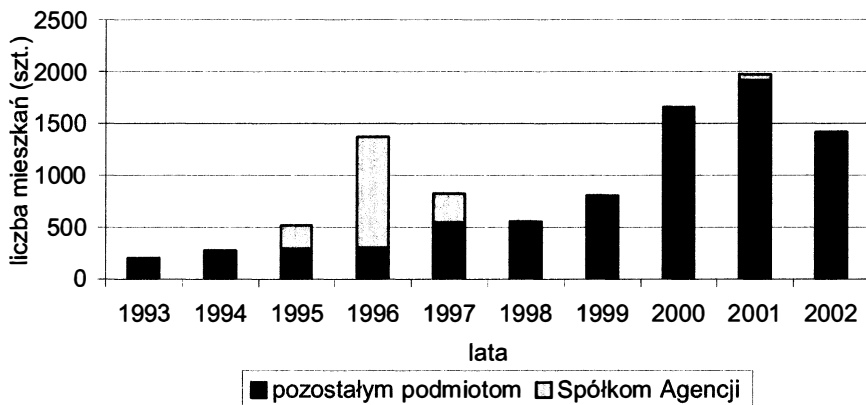
Ponadto sytuacja dochodowa mieszkańców osiedli popegeerowskich nie pozwala na wykup mieszkań nawet po preferencyjnych cenach. W tym miejscu należy zaznaczyć, że przed zlikwidowaniem PGR, lokale mieszkalne miały charakter mieszkań zakładowych.

Oznaczało to, że najem tych mieszkań oraz wysokość czynszu regulowały przepisy Prawa lokalowego. Na podstawie układu zbiorowego pracy pracownicy PGR zajmujący mieszkania zakładowe nie opłacali czynszu najmu. Prawo do bezpłatnego zamieszkiwania mieli emeryci i renciści oraz inwalidzi wojenni, którzy przepracowali w jednostkach objętych układem zbiorowym pracy co najmniej 5 lat bezpośrednio przed uzyskaniem renty bądź emerytury. Biorąc pod uwagę fakt, że przeszło 30% mieszkań przejętych po roku 1992 przez AWRSP, zamieszkiwanych było przez emerytów i rencistów przypuszczać należy, iż niewątpliwie w tej grupie najemców sytuacja dochodowa nie pozwala na wykup mieszkania.

Zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP Agencja WRSP, przeznaczając mieszkania do sprzedaży, uprzednio zawiadamiała o tym fakcie pisemnie najemców i osoby upoważnione do nabycia nieruchomości. W razie nie złożenia przez zainteresowane osoby w terminie dwóch miesięcy oświadczenia o zamiarze nabycia nieruchomości, Agencja mogła w drodze umowy przekazać nieruchomość nieodpłatnie na własność gminie lub spółdzielni mieszkaniowej, która zobowiązała się przyjąć najemcę w poczet członków spółdzielni i dokonać na jego rzecz przydziału zajmowanego lokalu.

Od roku 1992 do końca 2002 Agencja przekazała nieodpłatnie gminom, spółdzielniom mieszkaniowym lub wniosła do spółek ok. 2,88% przejętych mieszkań.

Rysunek 3.14.

Przekazanie nieodpłatne mieszkań z Zasobu WRSP w latach 1993-2002

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych AWRSP.

Spadkowi zainteresowania wykupem mieszkań przez dotychczasowych najemców towarzyszy wzrost liczby mieszkań przekazywanych nieodpłatnie na rzecz gminy i spółdzielni mieszkaniowych. Wraz z prywatyzacją jednoosobowych spółek z udziałem Skarbu Państwa w latach 1995-1997 zaznacza się także zwiększone przekazanie mieszkań tym podmiotom gospodarczym.

Gospodarka mieszkaniem wymaga szeregu działań mających na celu uporządkowanie stanu formalnoprawnego mieszkań, poprawę zarządzania zasobami mieszkaniowymi oraz przygotowania mieszkań wraz z infrastrukturą do przejścia przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe. Wydatki poniesione przez Agencję na powyższe działania w roku 2002 wyniosły 11,3 mln zł, co stanowiło 0,8% wszystkich wydatków statutowych Agencji. Odrębnym (ale o ogromnej wadze) problemem jest zarządzanie domami wielorodzinnymi. W budynkach, w których wyodrębniono i sprzedano chociaż jedno mieszkanie powinny funkcjonować wspólnoty mieszkaniowe (zgodnie z ustawą o własności lokali z dn. 24 czerwca 1994 roku – Dz. U. Nr 29, poz. 355). Jedynie nieliczne wspólnoty powstałe na bazie zasobów popegeerowskich funkcjonują zgodnie z ustawą o własności lokali. Zazwyczaj zebrania współwłaścicieli poszczególnych nieruchomości we wspólnotach tzw. „dużych” nie przyczyniają się do wyboru zarządcy. Także próby ustanowienia zarządcy przymusowego zazwyczaj nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Funkcję administratora w takich wypadkach spełniają zazwyczaj jednostki organizacyjne Agencji⁸². W przy-

⁸² H. Zaniewska, W. Łąguna, M. Zapotoczna, *Popiegeerowska substancja budynkowa (mieszkania i niemieszkania) stan zagospodarowania*, [w:] *Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przestrzeni*

padku wspólnot mieszkaniowych zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, właściciele mieszkań, a jednocześnie członkowie spółdzielni, nie są zainteresowani funkcjonowaniem wspólnot, wystarcza im forma spółdzielcza. W rezultacie spółdzielnie mieszkaniowe wykonujące funkcje zarządzania nieruchomościami wspólnymi nie przestrzegają obowiązku rozliczania kosztów i przychodów odrębnie dla każdej nieruchomości i ustalają średnie koszty utrzymania budynków dla administrowanych zasobów. Koszty te obejmują także utrzymanie terenów w otoczeniu budynków nie sprzedanych wraz z lokalami mieszkalnymi. To sprawia, że wyższe są koszty utrzymania mieszkań wykupionych.

Zagospodarowanie obiektów rolno-przemysłowych, usługowych i zabytków

Obok nieruchomości gruntowych Agencja zagospodarowuje także pozostałe mienie. Poza gruntami do Zasobu WRSP przejęto pochodzący z byłych PGR i innych podmiotów majątek trwały i obrotowy o wartości księgowej netto (wg stanu na 31.12.2001 roku) 8,6 mld zł. W rzeczowej strukturze przejętego majątku trwałego dominującą pozycję zajmowały budynki i budowle. Obok budynków gospodarczych, służących bezpośrednio produkcji rolniczej, Agencja przejęła 333,3 tys. mieszkań, a także obiekty przemysłu rolno-przetwórczego, handlowe i usługowe oraz zabytkowe zespoły dworskie i pałacowo-parkowe.

Część z tych nieruchomości, nie służących bezpośrednio produkcji rolniczej, na mocy kodeksu cywilnego została uznana za nieruchomości nierolne. To przesądziło o dalszym sposobie ich zagospodarowania.

Nieruchomości nierolne, zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, będące w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa były udostępniane na zasadach ustawy z 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁸³. Ustawa ta za nieruchomości nierolne uważała (we wrześniu 1990 roku i w sierpniu 1997 roku były jej kolejne nowelizacje) grunty:

- zabudowane z wyjątkiem gruntów zabudowanych wchodzących w skład gospodarstw rolnych oraz związanych z państwowym gospodarstwem leśnym i położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej i leśnej,
- niezabudowane, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy.

Zabudowa, zgodnie z cytowaną ustawą, to budowle i urządzenia służące do funkcjonowania miast i wsi oraz inne budowle i urządzenia o znaczeniu krajowym lub regionalnym.

W Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa znalazły się nieruchomości niezabudowane, a niektóre z nich, z uwagi na swoje przeznaczenie lub działalność pro-

i rynku pracy, Materiały z konferencji naukowej, PAN, KER, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2001, s. 35.

⁸³ Dz. U. Nr 30, 1991, poz. 127.

dukcyjną, nie stanowiły nieruchomości rolnych. Państwowe gospodarstwa rolne posiadały w swoich zasobach nieruchomości, które nie były związane z produkcją roślinną, zwierzęcą, sadowniczą, ogrodniczą czy też rybacką. Zgodnie z kodeksem cywilnym nie spełniały one kryteriów nieruchomości rolnych. W Zasobie nieruchomości takimi były, po wyłączeniu ich z gospodarstw rolnych na skutek działań restrukturyzacyjnych poprzedzających proces prywatyzacji, grunty, na których znajdowały się gorzelnie, browary, olejarnie, zakłady ceramiki, hotele i restauracje, stacje paliw, zabytkowe pałace i zespoły pałacowo-dworsko-parkowe, wytwórnie pasz, masarnie i ubojnie itp.

Ustawa jednak dopuszczała zagospodarowanie ich także jako nieruchomości rolnych, jeśli⁸⁴:

- wytwórnia pasz (mieszalnia pasz), w programie restrukturyzacji była przewidziana do sprzedaży lub dzierżawy łącznie z nieruchomością będącą gruntami rolnymi, albo na której istnieją specjalistyczne budynki i inne urządzenia do produkcji zwierzęcej,
- przechowalnia owoców lub warzyw, jeżeli była i będzie nadal wchodziła w skład gospodarstwa sadowniczego lub ogrodniczego,
- stacja paliw, jeśli jest tylko magazynem paliw płynnych, składających się ze zbiornika podziemnego i pompy do przetaczania paliwa, mająca nadal funkcjonować w ramach określonego gospodarstwa rolnego,
- magazyny materiału siewnego, nawozów, pasz, opału, które były i nadal będą, zgodnie z programami restrukturyzacji, podporządkowane produkcji roślinnej lub zwierzęcej w określonym gospodarstwie rolnym.

Możliwość wyodrębnienia nieruchomości nierolnych i przeznaczenie ich następnie do odrębnego zagospodarowania miało niewątpliwie wpływ na mniejsze zainteresowanie pozostającymi po tym wyodrębnieniu nieruchomości rolnymi. Jeszcze przed rokiem 1990 wiele państwowych gospodarstw rolnych dzięki prowadzeniu dodatkowej działalności pozarolniczej poprawiało swoje wyniki ekonomiczne, dzięki zyskom osiąganym w zakładach „nierolnych”, likwidując lub poważnie zmniejszając stratę realizowaną w wyniku prowadzenia działalności rolniczej.

Liczbę obiektów rolno-przemysłowych przejętych do Zasobu Agencji oraz ich zagospodarowanie w latach 1992-2002 przedstawia tabela 3.20.

Należy zwrócić uwagę na zmiany w liczbie obiektów przyjętych do Zasobu AWRSP wg protokołów zdawczo-odbiorczych i w ich stanie ewidencyjnym na 31.12.2002 roku. Zmiany te są spowodowane zmianą dotychczasowych funkcji obiektów bądź ich likwidacją. Weryfikacja statusu obiektów zabytkowych odbywa się przy udziale służb konserwacji zabytków. Z podanego w tabeli wykazu obiektów jedynie dwa z nich charakteryzują się niezmiennością, tzn. mleczarnie i cegielnie. W przypadku takich działalności raczej trudno jest przeprowadzić zmianę funkcji nieruchomości budynkowych.

⁸⁴ *Restrukturyzacja PGR w regionie północno-zachodniej Polski z uwzględnieniem doświadczeń północno-wschodniej części Niemiec*, L. Pałasz (red.), Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin 1996, s. 35.

Tabela 3.20.

Zagospodarowanie obiektów rolno-przemysłowych, usługowych i zabytków z Zasobu WRSP (wg stanu na 31.12.2002)

Wyszczególnienie	Przejęto do Zasobu wg protokołów zdaw.-odb.	Stan ewidencyjny na 31.12.2002 obiektów przejętych	Rozdysponowano trwałe			Obiekty w Zasobie WRSP				
			Ogółem	w tym		Razem	z tego			
				Sprzedano	Wniesiono do spółki		Przekazane w			Do rozdysonowania
							Dzierżawę	Administrowanie	Zarząd i wieczyste użytkow.	
1. Gorzelnie, winiarnie, browary	858	850	368	309	51	482	421	12	-	49
2. Masarnie i rzeźnie	269	234	117	101	13	117	98	6	1	12
3. Mleczarnie	12	12	7	1	2	5	5	-	-	-
4. Przetwórnice owoców i warzyw	15	16	9	4	2	7	7	-	-	-
5. Młyny i kaszarnie	31	38	19	13	4	19	16	-	-	3
6. Suszarnie zbóż i zielonek	898	907	325	277	40	582	528	9	2	43
7. Mieszalnice pasz	717	620	274	200	66	364	315	5	-	26
8. Cegielnie	10	10	7	6	-	3	2	-	-	1
9. Tartaki	67	66	44	41	1	22	15	1	-	6
10. Chłodnie	75	71	31	27	3	40	34	3	-	3
11. Hotele i zajazdy	107	88	75	50	21	13	9	2	1	1
12. Restauracje i bary	40	36	24	22	2	12	7	5	-	-
13. Sklepy	415	378	331	278	43	47	29	7	-	11
14. Obiekty socjalne, kulturalne i sportowe	672	756	642	173	173	114	85	9	-	20
16. Zespoły dworskie i pałacowo-dworskie	2136	2251	1223	888	147	1028	744	157	5	122

Źródło: Raport z działalności Agencji WRSP za 2002 rok, Warszawa 2003.

Dominującą formą zagospodarowania obiektów wykorzystywanych w przetwórstwie rolno-spożywczym jest dzierżawa. Ponad połowę gorzelni, winiarni, browarów znajdujących się w zarządzie Agencji zostało wydzierżawionych. Podobnie jest w przypadku suszarni zbóż i zielonek oraz mieszalni pasz. Sprzedaż jako forma zagospodarowania obiektów budynkowych dominuje w przypadku sklepów, restauracji, hoteli i tartaków, a więc tych obiektów, które stosunkowo szybko umożliwiają korzystny zwrot zaangażowanego kapitału.

Odrebnym problemem jest zagospodarowanie obiektów zabytkowych. Wśród mienia będącego wcześniej w zarządzie państwowych gospodarstw rolnych i przejętego następnie przez AWRSP znalazły się różnorodne obiekty zabytkowe; dwory, pałace, budynki gospodarcze, tereny parkowe i zespoły podworskie. W większości obiekty te charakteryzowały się nieuregulowanym stanem prawnym oraz stanem technicznym wymagającym pilnych remontów i konserwacji. W raportach opracowanych w 1994 roku przez Oddziały Terenowe Agencji i Służbę Ochrony Zabytków stwierdzono, że około 43% obiektów pilnie wymagało przeprowadzenia niezbędnych prac zabezpieczających przed dalszym pogarszaniem się ich stanu technicznego⁸⁵. Proces zagospodarowania obiektów zabytkowych poprzedzono nawiązaniem współpracy Oddziałów Terenowych Agencji z Wojewódzkimi Konserwatoriami Zabytków. W tej sprawie także zawarto porozumienie w 1994 roku pomiędzy Ministrem Kultury i Sztuki a Prezesem AWRSP.

Według danych Agencji – na dzień 31 grudnia 2002 roku – do Zasobu przejęto około 2250 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych, wpisanych do rejestru zabytków, z tego trwale zagospodarowano 1223 zespoły (sprzedano 888, wniesiono do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa 147 oraz nieodpłatnie przekazano 188). W Zasobie WRSP pozostaje 1028 zespołów (w tym: w dzierżawie 744, w administrowaniu 157, w zarządzie i wieczystym użytkowaniu – 5).

Z powyższych danych wynika, że dzierżawa jest dominującą formą zagospodarowania obiektów zabytkowych. Nie cieszy się jednak ona poparciem Służby Ochrony Zabytków ze względu na niewłaściwą jej zdaniem opiekę dzierżawców nad zabytkowym majątkiem, podyktowaną trudną sytuacją ekonomiczną dzierżawców. Najwłaściwszą formą zagospodarowania obiektów zabytkowych byłaby ich sprzedaż. Pomimo jednak znacznego odsetka sprzedanych obiektów zabytkowych, zwraca się uwagę na szereg barier tę sprzedaż utrudniających. Do najistotniejszych należą:

1. roszczenia reprivatyzacyjne byłych właścicieli lub ich spadkobierców. W związku z brakiem ustawy reprivatyzacyjnej nie przeznaczane są do sprzedaży obiekty, które są objęte roszczeniami, chyba że o nabycie ubiegają się prawowici właściciele nieruchomości lub ich spadkobiercy,
2. zasiedlenie obiektów zabytkowych przez byłych pracowników PGR, którzy przed rokiem 1992 mieszkali w tych obiektach i ich umowy najmu w dalszym ciągu obowiązują. Sprzedaż obiektów najemcom nawet na preferen-

⁸⁵ M. Sarnik-Konieczna, *Prywatyzacja obiektów zabytkowych w AWRSP 1992-2002*, „Agroprzemiany” 2002, nr 10.

cyjnych warunkach, które mogłaby zaoferować Agencja nie wchodzi w rachubę ze względu na to, że najemcy nie posiadają takich zasobów finansowych, aby nabyć, a potem dbać o stan techniczny całych obiektów. Zainteresowanie kupnem dotyczy zazwyczaj poszczególnych lokali, a Służby Ochrony Zabytków nie chcą wyrazić zgody na podział historycznych całości. W związku z tym, że Agencja WRSP nie ma możliwości przekwaterowania dotychczasowych najemców, a potencjalni nabywcy zabytków nie są zainteresowani kupnem obiektów z lokatorami, proces ich prywatyzacji przesuwa się w czasie,

3. zły stan zachowania wielu obiektów zabytkowych pozostających w Zasobie WRSP. Na terenie wielu z nich poprzedni użytkownicy wznosili inne obiekty gospodarcze, mieszkalne, a nawet przemysłowe. Zmienił się tym samym wygląd i charakter zabytkowych nieruchomości co spowodowało, że zainteresowanie nimi przez potencjalnych nabywców jest niewielkie.

Zarządzanie obiektami zabytkowymi przez ich właścicieli ma swoją specyfikę. Na przykład wszelkie działania remontowe w obrębie takich nieruchomości wymagają zgody i nadzoru konserwatora zabytków. Swoboda dysponowania swoją własnością w przypadku nieruchomości zabytkowych jest więc ograniczona. Nie bez znaczenia są też zasoby finansowe niezbędne do przeprowadzania kapitalnych remontów, których zazwyczaj obiekty zabytkowe wymagają. Powyższe okoliczności także mają wpływ na zainteresowanie zakupem takich nieruchomości. Przeważnie nie mogą być one w przyszłości źródłem zysków dla właścicieli. Można stwierdzić w związku z tym, że przyszli nabywcy takich obiektów to pasjonaci z zasobnym portfelem.

Zagospodarowywanie jezior i stawów

Nowelizacja kodeksu cywilnego w 1990 roku wprowadziła m.in. nową definicję nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego. Za nieruchomości rolne uznane zostały nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji rybnej. Tym samym jeziora zostały uznane za nieruchomości rolne.

Zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa zawarte w ustawie z 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP odnoszą się więc także do stawów i jezior. Należy dodać, że uwzględniają one także przepisy wynikające z innych unormowań prawnych, np. ustawy o rybactwie śródlądowym, ustawy o ochronie środowiska oraz ustawy Prawo wodne, która ustanowiła państwową własność jezior mających charakter wód płynących.

Proces przejmowania przez AWRSP tego typu nieruchomości odbył się dość sprawnie. Analogicznie jak w przypadku typowych PGR – organ założycielski na wniosek Agencji podejmował decyzję o likwidacji przedsiębiorstwa rybackiego. Z chwilą wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych Agencja wyznaczała tymczasowego zarządcę majątkiem zlikwidowanego przedsiębiorstwa, który pełnił

tę funkcję do czasu rozdysponowania majątku. Do końca 1993 roku przejęto do Agencji jeziora o powierzchni ponad 250 tys. ha, tj. więcej niż 90% całej przejętej do Zasobu ich powierzchni⁸⁶.

Agencja WRSP stosowała przede wszystkim dwie, przewidziane ustawą, formy zagospodarowania gospodarstw rybackich: administrowanie – które podobnie jak w przypadku gruntów – traktowane było jako forma przejściowa oraz dzierżawę – która w przypadku jezior tzw. płynących (tzn. takich, do których wpływają ciekły wodne i które w związku z tym są własnością państwową) uznawana jest za formę docelową. Gospodarstwa rybackie, tak jak wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa, mogą być także oddane w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej oraz przekazane w użytkowanie wieczyste. W odniesieniu do jezior, które nie są zasilane wodą z rzek bądź strumieni, możliwa jest także ich sprzedaż lub nieodpłatne przekazanie.

Preferowaną formą rozdysponowania jezior jest jednak dzierżawa. Przedmiotem dzierżawy są wyłącznie całe tzw. obwody rybackie wraz ze stałymi urządzeniami do połowu ryb i regulacji stosunków wodnych znajdujące się na obszarze obwodu, zasoby ryb w wodach obwodu rybackiego oraz specjalistyczne budowle i pozostała infrastruktura. W przypadku wydzierżawiania obszarowo dużych nieruchomości, zorganizowanych gospodarstw rybackich typu jeziornego, Agencja w ogłoszeniu o przetargu określa poziom oczekiwanego czynszu dzierżawnego. Warunkami decydującymi o wyborze dzierżawcy w takiej sytuacji są jego kwalifikacje, poziom i warunki zatrudnienia, sposób wykupu majątku trwałego i obrotowego, przewidywane nakłady inwestycyjne oraz inne okoliczności uznane za ważne przez organizatora przetargu⁸⁷. Natomiast w odniesieniu do niewielkich, pojedynczych jezior, zwłaszcza wód o mniejszej wartości biologiczno-środowiskowej, a posiadających przede wszystkim walory pozarybackie, wybór dzierżawcy zazwyczaj dokonywany był w drodze licytacji czynszu dzierżawnego.

Wyłoniony w przetargu dzierżawca jezior ma obowiązek:

- opłacania czynszu dzierżawnego dwa razy w roku w terminie do 28 lutego i 30 września,
- corocznego zarybiania jezior materiałem zarybieniowym o równowartości nie mniej niż 15% wartości odławianych ryb w ilościach i asortymentach, gatunkach i terminach uzgadnianych z Agencją,
- prowadzenia jeziorowej księgi gospodarczej,
- corocznego odławiania ryb na poziomie zbliżonym do uzyskiwanej dotychczas wydajności połowowej ryb towarowych, nie więcej jednak niż 120% średniej wieloletniej dotychczasowych połowów,
- prowadzenia działalności gospodarczej oraz wykonywania innych zabiegów hodowlanych zgodnie z zasadami określonymi w rybackim operacie urzędowym,

⁸⁶ A. Kołodziej, T. Zagórski, *Gospodarowanie na jeziorach*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 16, 2001.

⁸⁷ <http://www.awrsp.gov.pl/pl/biuro/dzierz.html> z dnia 26.02.2002.

- przestrzegania postanowień zawartych w ustawach o rybactwie śródlądowym, o ochronie i kształtowaniu środowiska, Prawie wodnym i o ochronie gruntów rolnych,
- niezwłocznego powiadamiania właściwych organów o zauważonych zanieczyszczeniach dzierzawionych wód lub innych działaniach mogących niekorzystnie wpłynąć na środowisko.

Przyspieszeniu procesu prywatyzacji jezior sprzyjała nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 6 maja 1999 roku, która wprowadziła możliwość bezprzetargowego wydzierżawiania nieruchomości znajdującej się dotychczas w administrowaniu oraz przeprowadzania przetargów ograniczonych na dzierżawę do spółek utworzonych przez pracowników zlikwidowanych PGR (ta ostatnia forma jednak do połowy 2001 roku nie miała zastosowania).

Do końca 2002 roku Agencja WRSP przejęła około 270 tys. ha jezior. Dane liczbowe potwierdzają to, że główną formą zagospodarowania nieruchomości jeziornych jest dzierżawa (80,2% powierzchni jezior przejętych do Zasobu). Jeziora, których nie udało się wydzierżawić najczęściej przekazywano w administrowanie (15,8% przejętych). Za marginalne należy uznać pozostałe formy zagospodarowania jezior – sprzedaż (0,5%), nieodpłatne przekazanie (0,6%) oraz oddanie w zarząd i użytkowanie wieczyste (2,6%). Wynika stąd wniosek, że większość jezior to wody płynące i jako takie powinny pozostać własnością Skarbu Państwa. Agencja sprawować będzie nad nimi nadal nadzór właścicielski.

Zasadniczą trudnością w zagospodarowywaniu jezior jest określenie ich typu, tzn. stwierdzenie, czy jezioro ma charakter wody płynącej i nie może podlegać sprzedaży czy też jest wodą stojącą, której ograniczenia obrotu nie dotyczą. O charakterze jeziora można zorientować się przede wszystkim z ewidencji gruntów, nad prawidłowością której czuwa starosta. Drugą przesłankę, która może służyć do ustalenia charakteru jeziora, stanowi fakt włączenia go do obwodu rybackiego. Zgodnie z ustawą o rybactwie śródlądowym, wody płynące, stanowiące własność państwową, dzieli się na obwody rybackie. Organem do tego uprawnionym jest wojewoda⁸⁸. W praktyce jednak niekiedy kwestionuje się poprawność transakcji sprzedaży, dowodząc innego charakteru jezior. W związku z tym, że proces prywatyzacji powinien przebiegać zgodnie z obowiązującymi przepisami, każdy zakwestionowany przypadek jest przedmiotem drobiazgowego postępowania wyjaśniającego oraz szczegółowej analizy⁸⁹.

Sprawy dotyczące stanu rybactwa jeziornego i racjonalnej gospodarki rybackiej na jeziorach znajdujących się w Zasobie WRSP, badane są corocznie na zlecenie Agencji przez Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie. W opinii tegoż Instytutu zawarta jest między innymi pozytywna ocena procesu przekształceń gospodarstw rybackich:

⁸⁸ A. Kołodziej, T. Zagórski, *Gospodarowanie na jeziorach*, op. cit.

⁸⁹ A. Kołodziej, T. Zagórski, *Gospodarowanie jeziorami przejętymi do Zasobu WRSP*, „Agroprzemiany”, 2001, nr 9.

1. przeprowadzone przez Agencję przekształcenia systemowe rozłączyły funkcje administracyjne od gospodarczych, a tym samym umożliwiły gospodarce rybackiej funkcjonowanie zgodnie z zasadami rynkowymi,
2. nastąpiła w tym okresie zdecydowana poprawa jakości ekosystemów wodnych, będąca następstwem modernizacji bazy produkcyjnej, a także oczyszczalni ścieków, inwestycji często dofinansowywanych przez AWRSP,
3. wzrasta z roku na rok produkcja ryb towarowych i odłowy ryb na jeziorach znajdujących się w Zasobie Agencji,
4. nastąpiła reorientacja klasycznego rybactwa jeziorowego z priorytetowym „modelem węgorzowym” na model „pro-wędkarski” i „pro-ekologiczny”,
5. użytkownicy jezior prowadzą intensywne i systematyczne zarybienia, a szczególnie w odniesieniu do gatunków cennych ryb (szczupak, lin, karaś),
6. przychody uzyskiwane w sektorze rybactwa jeziorowego zwiększyły się, przy czym w najlepszej kondycji finansowej znajdują się podmioty dzierżawiące jeziora⁹⁰.

Instytut Rybactwa Śródlądowego ponadto stwierdził, że przekazanie w dzierżawę obiektów rybackich było najlepszym wariantem przekształceń własnościowych w rybactwie jeziorowym. Jednak i Agencja jako instytucja sprawująca nadzór właścicielski nad tego typu nieruchomościami, jak i sami dzierżawcy dostrzegają poważne zagrożenia w procesie gospodarowania na jeziorach. Należy do nich przede wszystkim kłusownictwo, wynikające z niedostatków prawa oraz niewłaściwej jego egzekucji, jak również z małej skuteczności Państwowej Straży Rybackiej. Ekolodzy wskazują także na nadmierną „urbanizację” jezior, spowodowaną gwałtownym wzrostem zabudowy rekreacyjnej w pobliżu jezior, często „dzikich” pól biwakowych i pomostów.

Znacznie mniejszą powierzchnią przejętą do Zasobu WRSP charakteryzują się stawy rybne. Do końca 2002 roku przejęto około 47 tys. ha stawów, które objęto początkowo tymczasowym zarządem, a następnie poddano procesowi zagospodarowania.

I również w przypadku stawów ich dzierżawa okazuje się być dominującą formą zagospodarowania. Dotyczy ona bowiem przeszło 47% ogólnej powierzchni stawów przejętych do Zasobu. Zarówno w odniesieniu do gospodarstw stawowych typu karpiego, jak i pstrągowego, wydzierżawieniu podlegają całe obiekty stawowe (kompleksy) usytuowane w jednej zlewni, zaopatrywane w wodę z jednego ciek. Przedmiotem dzierżawy są grunty pod stawami, inne grunty wchodzące w skład obiektów stawowych, budowle ziemne, urządzenia do regulacji wody oraz w uzasadnionych wypadkach materiał obsadowy. Pozostałe mienie podlega wykupowi na warunkach ogólnie stosowanych przy sprzedaży majątku obrotowego i ruchomych środków trwałych.

Kolejną formą zagospodarowania stawów rybnych jest administrowanie. Według stanu na koniec 2002 roku 28,4% ogólnej powierzchni stawów znajdowało się w administrowaniu. Zwraca również uwagę wyższy odsetek sprzedaży stawów niż

⁹⁰ T. Zagórski, *Nieruchomości jeziorowe*, „Agroprzemiany”, 2001, nr 7.

powierzchni jezior. W tym wypadku sprzedaż wyniosła 18,5% przejętych przez Agencję powierzchni.

Uregulowania prawne określające własność państwową jezior i stawów stały się podstawą przekształceń tego typu nieruchomości. W sytuacji, kiedy niemożliwym jest przeniesienie pełnych uprawnień własnościowych na podmioty prywatne, jak najmniejsze osłabienie tych uprawnień występuje przy dzierżawie. Ta forma zagospodarowania mienia jest w związku z tym preferowana.

3.4. Wpływ czynników instytucjonalnych na tempo i kierunki przekształceń mienia państwowego w rolnictwie

Wśród czynników instytucjonalnych oddziałujących na przekształcenia sektora państwowego w rolnictwie polskim wyróżnić należy trzy główne ich rodzaje:

- normy prawne regulujące proces przekształceń,
- uwarunkowania organizacyjne dotyczące konkretnych działań AWRSP,
- mechanizmy makroregulacji, do których zaliczyć można np. czynniki oddziałujące na popyt na ziemię rolniczą – sytuację dochodową rolników i wsparcie finansowe państwa.

Zasadniczym przejawem unormowań prawnych jest ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19 października 1991 roku, określająca zasadnicze ramy przekształceń. Wraz z przepisami wykonawczymi pozwoliła ona na rozpoczęcie procesu przeobrażeń i kontynuowanie go według przyjętych zasad. Zasadniczym jednak mankamentem uwarunkowań prawnych było to, że nastąpiły one zbyt późno. Ustawa zaczęła obowiązywać od stycznia 1992 roku, a więc dwa lata później w stosunku do przemian własnościowych w pozostałej gospodarce państwowej. Brak uregulowań prawnych w tym okresie wiązał się z ogólnie panującą niepewnością co do dalszych losów rolnictwa państwowego, nie sprzyjał inwestowaniu i modernizacji posiadanego majątku, w wielu wypadkach prowadził do nadużyć gospodarczych. Kadra zarządzająca, licząc na możliwość wykupu w przyszłości majątku przedsiębiorstwa po korzystnych cenach, nie była zainteresowana zwiększaniem jego wartości poprzez inwestycje.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa rozpoczęła działalność w „osamotnieniu instytucjonalnym”. Dopiero w 1993 roku powstał Fundusz Oddłużenia i Restrukturyzacji Rolnictwa, którego głównym zadaniem była pomoc oddłużeniowa podmiotów gospodarczych w rolnictwie. Byłe państwowe gospodarstwa rolne, stale korzystając z kredytów obrotowych na finansowanie działalności bieżącej, jak również z kredytów inwestycyjnych nie były w stanie regulować szybko rosnącego zadłużenia. W niektórych jednostkach na początku lat dziewięćdziesiątych dwukrotnie przekraczało ono wartość majątku obrotowego. Wysoki poziom zadłużenia jednostek przewidzianych do przejęcia przez AWRSP stał się jednym z zasadniczych czynników opóźniających proces przejmowania mienia.

Należy stwierdzić, że niedorozwój instytucji prawnych w pierwszym okresie przekształceń (a także i w późniejszych latach) wpłynął na spowolnienie tempa przejmowania, a następnie zagospodarowania mienia. W ustawie o gospodarowaniu

nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przewidywano, że proces przejmowania mienia zostanie ukończony w przeciągu dwóch lat funkcjonowania Agencji, tzn. do końca 1993 roku. W praktyce, jako datę zakończenia przejmowania majątku przyjmuje się koniec roku 1995. Zasadnicze przyczyny takiego stanu rzeczy tkwią po stronie braku odpowiednich uregulowań prawnych. Poza wspomnianą wcześniej kwestią wysokiego zadłużenia, oczekującą określonych rozwiązań (Fundusz Oddłużenia i Restrukturyzacji Rolnictwa ze względu na nieprawidłowości działania został rozwiązany z końcem 1993 roku, w jego miejsce powstała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), wskazać należy:

- nie uregulowany stan prawny nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie,
- braki w ewidencji geodezyjnej gruntów (stan faktyczny często różnił się od stanu ewidencyjnego),
- brak przepisów prawnych określających zasady zwrotu mienia ich byłym, prawowitym właścicielom.

Niewątpliwą zasługą ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa było to, że pomimo braku instytucji współpracujących proces przeobrażeń się systematycznie (choć w wolnym tempie) dokonywał.

Dzięki kompleksowemu ujęciu problematyki we wspomnianej ustawie uwzględniono wielokierunkowe możliwości zagospodarowania przejmowanego majątku popegerowskiego i pochodzącego z Państwowego Funduszu Ziemi.

Głównym kierunkiem zagospodarowania gruntów miała być ich sprzedaż lub dzierżawa rolnikom powiększającym lub tworzącym nowe gospodarstwa rodzinne. Jak wykazały późniejsze badania, właścicielami lub dzierżawcami dużych gospodarstw rolnych stała się znaczna część byłych kierowników państwowych gospodarstw rolnych – powstała więc nowa klasa właścicieli ziemi⁹¹. Okazuje się, że kierownicy PGR byli w stanie wpłynąć na reguły prywatyzacji tak, aby zostały one określone w ich własnym interesie. Umożliwiało to wspomniany wcześniej brak działań ukierunkowanych na wzrost wartości majątku, jak również przygotowywanie przez kierownictwo PGR podlegających prywatyzacji planów restrukturyzacji swoich przedsiębiorstw.

Rolnicy indywidualni natomiast nie skorzystali z prywatyzacji PGR w takim stopniu, jak oczekiwano. Nie mieli oni przede wszystkim wystarczających zasobów kapitału i nie mogli (do roku 1995) liczyć na pomoc finansową państwa w tym względzie. Dopiero uruchomienie preferencyjnych kredytów na zakup ziemi rolniczej ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz rozłożenie spłaty należności za ziemię na raty od 1995 roku, wpłynęło na wzrost zainteresowania zakupem nieruchomości państwowych.

Szczególnie wyraźna zależność sposobu zagospodarowania państwowych nieruchomości rolnych od unormowań prawnych widoczna jest w przypadku ich sprzedaży cudzoziemcom. Konieczność uzyskania zezwolenia na zakup ziemi przez

⁹¹ D. Milczarek, *Privatisation as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland*, op. cit., s. 25.

obywateli innych państw powoduje, że mechanizmy rynkowe (popyt na ziemię, jej cena) nie mają w tym względzie istotnego znaczenia. Wymóg uzyskania zezwolenia na zakup gruntów sprawia, że liczba rzeczywistych nabywców ziemi jest prawie trzykrotnie mniejsza niż liczba osób składających wnioski. Obszar gruntów sprzedanych obcokrajowcom jest natomiast prawie dziesięciokrotnie mniejszy od powierzchni ujętej w składanych wnioskach.

Unormowania prawne wywierają niekwestionowany wpływ na zainteresowanie dzierżawą gruntów rolnych. Szczególnie w takich wypadkach, kiedy dzierżawę przewiduje się jako docelową formę zagospodarowania określonego mienia, należy jej stworzyć określone ramy prawno-organizacyjne. Wydaje się, że obowiązujące w tej chwili uregulowania prawne dotyczące dzierżawy są dalece niewystarczające. Nie uwzględniają bowiem następujących okoliczności:

1. Właściwy dobór kandydatów na dzierżawcę, uwzględniający określone przygotowanie zawodowe (kryterium oceny może być wykształcenie lub staż pracy w gospodarstwie rolnym – np. na wzór postanowień ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego). Umożliwiłoby to z jednej strony sprawniejsze sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad majątkiem skarbowym Agencji – z drugiej z pewnością znacznie ograniczyłoby zjawisko „powrotu” gruntów z dzierżaw. Jak dowodzą badania, od 1997 roku więcej gruntów „powraca” z dzierżaw niż jest wydzierżawianych. Ponowne ich zagospodarowanie zależy od popytu na ziemię w danym regionie kraju. Niewykluczona więc jest sytuacja, kiedy powracające z dzierżawy grunty będą często odłogowały, co nie będzie korzystnie wpływać na ich cenę;
2. Traktowanie dzierżawy jako trwałej formy zagospodarowania mienia państwowego w rolnictwie. Przejawem takiego traktowania mogłyby być długi okres dzierżawy (np. 30 lat), z możliwością jego przedłużenia, pierwszeństwo nabycia nieruchomości przysługujące dotychczasowemu dzierżawcy oraz uregulowania prawne zachęcające dzierżawców do trwałych inwestycji na gruncie. W razie rezygnacji dzierżawcy z kontynuowania dzierżawy, przysługiwałby mu zwrot wartości rynkowej zabudowań i urządzeń, w które zainwestował swoje środki finansowe. Dotychczasowe ustalenia zawarte w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dopuszczały możliwość wyodrębnienia części nieruchomości dzierżawionej w celu jej sprzedaży chętnemu nabywcy. Także w umowie dzierżawnej zawarta była klauzula tzw. „otwartości zasobu”, pozwalająca na wyłączenie z dzierżawy do 20% gruntów w celu sprzedaży ich innym użytkownikom.

Zasada „otwartości zasobu” sprzyjała niewątpliwie zagospodarowaniu nieruchomości poprzez sprzedaż. Można stwierdzić, że wręcz została stworzona po to, aby Agencja mogła realizować ten podstawowy kierunek swojej działalności. Z punktu widzenia rolniczego wykorzystania gruntów okazuje się, że nie zawsze właściciel realizuje produkcję rolniczą (o czym świadczą grunty nabyte i nie użytkowane). Zwiększenie uprawnień właścicielskich dzierżawcy niewątpliwie wpłynie korzystnie na racjonalną gospodarkę gruntami rolnymi.

Integracja z Unią Europejską i objęcie polskiego rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej zwiększyło zainteresowanie ziemią rolniczą. Wydaje się, że szczególnie możliwość uzyskania płatności obszarowych stała się czynnikiem zachęcającym nie tylko do kupna, ale też i dzierżawy gruntów. Można przypuszczać, że wartość ziemi będzie wzrastała. W takiej sytuacji długotrwała dzierżawa może być w wielu wypadkach alternatywą sprzedaży gruntów.

Sposób zagospodarowania nieruchomości jeziornych i stawowych zależy przede wszystkim od przepisów prawnych regulujących gospodarkę nieruchomościami. Określają one w sposób jednoznaczny, które z tych nieruchomości nie mogą być własnością prywatną. W odniesieniu do takich obiektów dopuszczalne kierunki zagospodarowania wiążą się z niepełnymi uprawnieniami własnościowymi. Najczęściej jest to dzierżawa nieruchomości, rzadziej administrowanie.

Wśród uwarunkowań organizacyjnych procesu prywatyzacji majątku państwowych gospodarstw rolnych należy wskazać na organizację sprzedaży i dzierżawy nieruchomości. Do roku 1999 Agencja WRSP organizowała przetargi nieograniczone, których celem była sprzedaż nieruchomości po jak najkorzystniejszych cenach – mniejsze znaczenie miał fakt, kto był nabywcą. O tym, że grunty trafiały do nabywców niezainteresowanych produkcją rolniczą, a np. lokatą kapitału, świadczą dane spisu rolnego z 2002 roku, informujące o tym, że wiele gospodarstw o powierzchni przekraczającej 200 ha (dotyczy to rzecz jasna jednostek powstałych w oparciu o mienie państwowe, gospodarstw prywatnych o takiej powierzchni w gospodarce centralnie planowanej nie było) nie prowadzi działalności i niczego nie produkuje. Ich nabywcami nie są więc rolnicy. Forma przetargowa sprzedaży ziemi rolniczej umożliwi w wielu wypadkach lokatę kapitału, nie sprzyja natomiast poprawie struktury obszarowej gospodarstw.

Istotny wpływ na zainteresowanie nieruchomościami rolnymi miała możliwość wyodrębnienia z nich nieruchomości nierolnych, np. gorzelni, browarów, wytwórni pasz itp. i przekazanie ich jako odrębnych nieruchomości do zagospodarowania. Znacznie zubożało to pozostające mienie rolnicze i czyniło je mniej atrakcyjnym z ekonomicznego punktu widzenia. W państwowych gospodarstwach rolnych przed 1990 rokiem prowadzenie dodatkowej działalności pozarolniczej poprawiało ogólne wyniki gospodarowania, wielokrotnie pokrywało stratę realizowaną w produkcji roślinnej i zwierzęcej.

Na kierunki zagospodarowania ziemi rolniczej istotny wpływ wywierają także czynniki kształtujące popyt na nią. Zaliczyć należy do nich przede wszystkim opłacalność produkcji rolniczej mierzoną wskaźnikami nożyc cen. W latach, kiedy poprawiały się relacje cenowe wzrastało także zainteresowanie zakupem gruntów rolnych. Zauważyć należy, że sprzedaż państwowych gruntów rolnych wzrastała z pewnym (rocznym) opóźnieniem w stosunku do poprawiających się relacji cenowych. W okresach pogarszającej się opłacalności produkcji rolniczej spadała dynamika sprzedaży gruntów. Badany okres (lata 1992-2002) charakteryzuje się brakiem stabilności w zakresie opłacalności produkcji rolnej. W latach „niekorzystnych” pod tym względem dla rolników zaobserwować można rosące wsparcie rolnictwa, mie-

rzony wskaźnikiem PSE. Nie wywołuje ono jednak równoczesnego wzrostu zainteresowania zakupem ziemi rolniczej.

Proces sprzedaży gruntów z Zasobu WRSP można analizować w poszczególnych etapach transformacji systemowej:

1. Pierwsze transakcje nabywania nieruchomości skarbowych miały miejsce w 1992 roku, pierwszym roku przekształceń własnościowych w PGR i miały, można by rzec, charakter symboliczny. Lata terapii szokowej (1990-1992) były dla rozwoju rolnictwa zdecydowanie niekorzystne. Rozpoczynające dopiero funkcjonowanie narzędzia interwencji rynkowej nie były w stanie poprawić sytuacji dochodowej producentów rolnych (Agencja Rynku Rolnego powstała w 1990 roku uruchomiła ceny gwarantowane dopiero w 1992 roku).
2. Lata 1993-1994 to stopniowy wzrost zainteresowania nabywaniem ziemi z Zasobu Skarbu Państwa. Okres ten charakteryzuje się w odniesieniu do rolnictwa poprawą uwarunkowań zewnętrznych, ale były one zbyt słabe, aby wywołać korzystne zmiany w rolnictwie. Ponadto, mechanizm interwencji nie był przygotowany do skutecznego przeciwdziałania turbulencjom rynkowym⁹². Wprawdzie działalność ARR przyczyniła się zrównoważenia rynku zbóż, ale nie ograniczyła niekorzystnego wpływu na rolnictwo bariery popytowej na produkty rolne. Tym samym nie uległa poprawie sytuacja dochodowa rolników. Nie zadziałały także w tym kierunku nieliczne kredyty preferencyjne (nawozowy, skupowy i kłeskowy). Ich ograniczona liczba, zbyt późne udostępnienie zainteresowanym rolnikom, to powody, które zadecydowały o małej skuteczności tego narzędzia interwencji. Podkreślić też należy niedostateczne zorientowanie tych kredytów na inwestycje modernizacyjne, co nie sprzyjało przyspieszeniu zmian strukturalnych w rolnictwie.
3. W roku 1995 zbiegły się ze sobą korzystne uwarunkowania zewnętrzne oraz dobre wyniki produkcyjne rolnictwa. Przyniosło to najwyższy w 6-leciu transformacji przyrost produkcji i wartości dodanej rolnictwa. Rok 1994 zapoczątkował zmniejszanie się bariery popytowej na żywność wskutek wzrostu dochodów dyspozycyjnych ludności. Sprzedaż gruntów skarbowych znacząco rośnie w stosunku do lat poprzednich. Przypuszczać należy, iż na decyzje nabywców gruntów rolnych istotny wpływ miało wprowadzenie kredytów preferencyjnych na zakup gruntów oraz zasad spłacania należności za ziemię w ratach. To właśnie lata 1995-1996 charakteryzują się wysoką dynamiką sprzedaży ziemi, w roku 1996 powierzchnia sprzedana przekroczyła 190 tys. ha i była najwyższa w całym analizowanym okresie. Z opłacalnością produkcji rolniczej bezpośrednio wiąże się sytuacja dochodowa producentów rolnych. W latach transformacji systemowej była ona niekorzystna. Jak wynika z danych gospodarstw prowa-

⁹² A. Woś (red.), *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1993 roku*, IERiGŻ, Warszawa 1994, s. 40-48.

dających rachunkowość rolną, akumulacja w tych gospodarstwach do roku 2000 była równa zero lub przyjmowała wartości ujemne. Wyjątkiem były tylko dwa lata – 1995 i 1996. Świadczy to zatem o braku środków finansowych na powiększanie już istniejących gospodarstw i tworzenie nowych.

4. W latach 1997-1999 dynamika sprzedaży gruntów państwowych spada. Jest to przede wszystkim efekt pogarszania się ekonomicznych warunków produkcji. Niekorzystne relacje cenowe wpływają na pogorszenie się sytuacji dochodowej ludności rolniczej. Wsparcie producentów rolnych mierzone wskaźnikiem PSE przekracza 20% (wskaźnik najwyższy od początku okresu transformacji), dynamika sprzedaży gruntów spada. Mimo działalności interwencyjnej Agencji Rynku Rolnego, polski rynek rolny jest wciąż w wysokim stopniu niestabilny i trudno przewidywalny⁹³.
5. Lata 2000-2002 to ponowny wzrost zainteresowania nabywców ziemią Skarbu Państwa. Jest to zjawisko o tyle interesujące, że po krótkotrwałej poprawie warunków ekonomicznych produkcji rolnej w 2000 roku, powraca okres dekonjunktury rolniczej. Pogarszają się relacje cenowe, spada poziom dochodów ludności rolniczej. Nie wzrasta także znacząco wsparcie finansowe polskiego rolnictwa. Wskaźnik PSE w latach 2000-2002 nie przekracza 20%, podczas gdy w UE jest w tym czasie dwukrotnie wyższy. Pomimo to zainteresowanie nabyciem ziemi rolniczej wzrasta. Może być to skutkiem wzrostu nadziei producentów rolnych na poprawę warunków funkcjonowania rolnictwa w związku ze zbliżającą się akcesją z UE. W działaniach interwencyjnych pojawiają się nowe instrumenty (dopłaty bezpośrednie do zbóż konsumpcyjnych), które są zapowiedzią przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej. Na zainteresowanie zakupem ziemi wpływ mogą mieć także oczekiwania dotyczące wzrostu jej ceny po integracji z UE.

Z przeprowadzonej analizy wynika więc, że ciągłe doskonalenie czynników prawno-organizacyjnych zagospodarowania mienia państwowego okazało się niewystarczającym dla osiągnięcia zakładanych efektów przekształceń państwowych gospodarstw rolnych. Wydaje się, że zasadniczą barierą przemian okazały się uwarunkowania rynkowe. Stosowane przez politykę rolną mechanizmy makroregulacji nie przyczyniły się do poprawy koniunktury gospodarczej w rolnictwie, a co za tym idzie nie przyspieszyły przemian własnościowych w państwowych gospodarstwach rolnych. Brak zatem spójności instytucji odpowiedzialnych za przebieg przekształceń wpłynął przede wszystkim na znacznie wolniejsze ich tempo niż wcześniej zakładano. Nie wykluczone jednak, że gdyby tych instytucji w ogóle nie było proces przekształceń własnościowych dokonywałyby się jeszcze wolniej.

⁹³ A. Woś, *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej 1997, 1998 i 1999 roku*, IERiGŻ, Warszawa, 1998, 1999, 2000.

ROZDZIAŁ 4

WPŁYW GOSPODARKI GRUNTAMI ROLNYMI SKARBU PAŃSTWA NA PRZEMIANY STRUKTURY OBSZAROWEJ POLSKIEGO ROLNICTWA

4.1. Zmiany w liczbie i powierzchni gospodarstw rolnych

Jednym z przewidywanych i oczekiwanych skutków transformacji systemowej w rolnictwie miała być poprawa struktury obszarowej gospodarstw, wyrażająca się we wzroście średniego areалу gospodarstwa rolnego. Jednym z zasadniczych problemów polskiego rolnictwa, który pozostaje w dalszym ciągu nie rozwiązany, jest dominacja w ogólnej liczbie gospodarstw jednostek małych obszarowo – nie przekraczających 5 ha. Tak mała powierzchnia gospodarstwa nie jest w stanie zapewnić jego właścicielom uzyskiwania porównywalnego do sfery pozarolniczej poziomu dochodów. W konsekwencji niskie dochody mają wpływ na poziom życia mieszkańców wsi i możliwości rozwojowe gospodarstw. W okresie Polski nakazowo-rozdzielczej możliwości poprawy struktury obszarowej rolnictwa prywatnego były ograniczone, a nawet można stwierdzić, że wręcz niemożliwe. Nawet w okresach tzw. „odwilży politycznej”, kiedy w związku z trudną sytuacją aprowizacyjną kraju w wytycznych polityki społeczno-gospodarczej pojawiały się zapisy o wspieraniu wszystkich form gospodarowania w rolnictwie, pierwszeństwo w zagospodarowaniu wypadającej z użytkowania ziemi (system emerytalny w rolnictwie) miały przedsiębiorstwa spółdzielcze i państwowe. Oczekiwano zatem, że pojawienie się w wyniku prywatyzacji PGR wolnych zasobów ziemi rolniczej i preferowanie jej sprzedaży do sektora prywatnego zaowocuje wzrostem średniego obszaru gospodarstwa rolnego, a poprzez to i jego siły ekonomicznej.

I rzeczywiście o zmianach struktury obszarowej na skutek gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa już w połowie analizowanego w niniejszej pracy okresu mogą świadczyć dane z tabeli 4.1.

W roku 1996 w porównaniu do 1988 wprawdzie nieznacznie wzrosła średnia powierzchnia gospodarstwa indywidualnego (z 7,05 ha do 7,9 ha), jednak pojawiają się dotychczas nie występujące w strukturze polskiego rolnictwa gospodarstwa wielkoobszarowe, przekraczające swoją powierzchnią nawet 1000 ha. Stało się to możliwe na skutek wzrostu podaży „wolnej” ziemi, pochodzącej w głównej mierze z byłych państwowych gospodarstw rolnych.

Tabela 4.1.

Liczba i powierzchnia gospodarstw indywidualnych wg grup obszarowych w latach 1988 i 1996

Grupy w ha	1988		1996		1988		1996	
	tys. szt.	%	tys. szt.	%	tys. ha	%	tys. ha	%
1-2	405,8	18,7	462,2	22,65	705	4,6	796	4,9
2-5	753,0	34,7	667,6	32,70	3026	19,8	2607	16,2
5-10	636,5	29,4	520,8	25,51	5247	34,3	4237	26,2
10-15	242,5	11,2	217,2	10,64	3328	21,8	2946	18,3
15-20	129,7	6,0	89,4	4,38	2974	19,5	1704	10,6
20-50	-	-	75,3	3,69	-	-	2249	13,9
50-100	-	-	5,6	0,27	-	-	393	2,4
100-500	-	-	2,8	0,14	-	-	624	3,9
500-1000	-	-	0,5	0,02	-	-	363	2,2
1000 i powyżej	-	-	0,1	0,00	-	-	222	1,4
Razem	2167,6	100,00	2041,5	100,00	15280	100,00	16141	100,00

Źródło: A. Kozuch, B. Kozuch, B. Kutkowska, *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000, s. 105.

Kolejne lata po roku 1996 przyniosły dalsze zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw (tabela 4.2). Wzrostem w 2002 roku w stosunku do roku 1996 charakteryzuje się liczba gospodarstw w grupach obszarowych powyżej 20 hektarów. Ze względu na zmiany użytkowanej powierzchni najwyższa dynamika dotyczy gospodarstw w grupie obszarowej 1000 i więcej hektarów. Średnia powierzchnia gospodarstwa w 2002 roku wyniosła 9,6 ha.

Tabela 4.2.

Liczba i powierzchnia gospodarstw rolnych w 2002 roku

Grupy obszarowe	Liczba gospodarstw		Powierzchnia		Zmiany udziału (w p.p.) 2002/1996	
	tys. szt.	%	tys. ha	%	liczby	pow.
1-2	517,0	26,43	892,3	4,7	+3,78	-0,2
2-5	629,8	32,20	2435,0	13,0	-0,50	-3,2
5-10	426,8	21,81	3505,2	18,6	-3,70	-7,6
10-15	182,7	9,34	2509,9	13,4	-1,30	-4,9
15-20	83,9	4,29	1616,8	8,6	-0,09	-2,4
20-50	96,0	4,91	3003,6	16,0	+1,22	+2,1
50-100	12,4	0,63	937,5	5,0	+0,36	+2,6
100-500	5,8	0,30	1371,8	7,3	+0,16	+3,4
500-1000	1,1	0,06	819,3	4,4	+0,04	+2,2
Pow. 1000	0,6	0,03	1696,0	9,0	+0,03	+7,6
Razem	1956,1	100,00	18787,4	100,0	x	X

Źródło: Wyniki Spisu Rolnego z 2002 roku, www.stat.gov.pl z dnia 06.11.2003, obliczenia własne.

Interesującą grupą są gospodarstwa utworzone na bazie gruntów byłych PGR. Stanowią one zasadniczą część gospodarstw tzw. dużych obszarowo (o powierzchni 100 i więcej ha) (tabela 4.3).

Tabela 4.3.

Struktura dużych gospodarstw popegeerowskich (stan na koniec roku)

Gospodarstwa o powierzchni 100 ha i więcej utworzone na gruntach PGR	Lata							
	1995		1996		1999		2002	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Ogółem	4681	100,0	5442	100,0	5236	100,0	5452	100,0
Publiczne	353	7,5	363	6,7	257	4,9	127	2,3
Administrowane	216	4,6	219	4,0	96	1,8	29	0,5
Jednoosobowe								
Spółki Skarbu P.	137	2,9	143	2,6	120	2,3	98	1,8
Prywatne, oparte na:	4328	92,5	5080	93,3	4989	95,3	5225	95,8
– dzierżawie	4100	87,6	4600	84,5	3845	73,5	3497	64,1
– zakupie	228	4,9	480	8,8	1144	21,8	1728	31,7

Źródło: W. Dzun, *Duże gospodarstwa rolne w procesie dostosowywania się do wymogów gospodarki rynkowej*, „Więś i Rolnictwo”, nr 2 (123), 2004, obliczenia własne.

Gospodarstwa zawarte w tabeli stanowią zaledwie 0,3% wszystkich gospodarstw rolnych w roku 2002 i prawie 73% wszystkich gospodarstw o powierzchni 100 i więcej ha. Spośród gospodarstw w tej grupie zdecydowaną większość stanowią gospodarstwa prywatne (ponad 90%), a wśród nich te oparte na dzierżawie gruntów. Od roku 1995 maleje jednak udział gospodarstw będących w dzierżawie (od 1999 także ich liczba) na korzyść gospodarstw zakupionych. Można przypuszczać, że tendencja ta w najbliższych latach zostanie zachowana. Gwarantowane ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 roku¹ pierwszeństwo nabycia ziemi dotychczasowym dzierżawcom sprzyja stopniowemu wykupowi ziemi.

Należy stwierdzić, iż oczekiwania co do zmian struktury obszarowej rolnictwa polskiego w związku z prywatyzacją PGR w zasadzie spełniły się. Kalkulacja statystyczna określała, że gdyby sektor indywidualny, posiadający na początku lat 90-tych 13,5 mln ha użytków rolnych, przejął wszystkie grunty jakie posiadał w tym czasie Skarb Państwa, to powiększyłby swój stan posiadania o prawie 30% – do 17,4 mln ha UR². W wyniku tego statystycznie średnia powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa indywidualnego wzrosłaby z 6,3 ha do 8,1 ha. W rzeczywistości sektor prywatny według danych PSR z 2002 roku użytkował 16262,9 tys. ha (o około 1 mln mniej niż przewidywano). Średnia powierzchnia gospodarstwa prywatnego wzrosła do 8,3 ha. Należy jednak pamiętać, że nieruchomości przejęte przez Agencję WRSP nie są równomiernie rozłożone na powierzchni kraju. Większość gruntów pochodzi z byłych PGR, które były dominującą formą organizacyjno-prawną w województwach Polski zachodniej

¹ Dz. U. nr 64, poz. 592.

² A. Nyrkowski, *Stracone złudzenia?*, „Nowe Życie Gospodarcze”, 2001, nr 8, s. 44-45.

i północnej. Na obszarach tych stosunkowo niewielkie jest zainteresowanie nabywaniem gruntów przez sektor indywidualny, który nie ma po prostu możliwości finansowych i organizacyjnych, aby powiększać swój areal.

Najmniej natomiast gruntów Agencja przejęła (a więc i najmniej mogła później zaoferować nabywcom) w rejonach Polski centralnej, wschodniej i południowej, a więc tam, gdzie popyt na ziemię rolniczą jest najwyższy. Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw, zachodzące w wyniku restrukturyzacji i prywatyzacji mienia państwowego, nie mogą więc w równym stopniu dotyczyć wszystkich regionów; ich intensywność zależy od tego, jaki areal ziemi znajdował się w dyspozycji Skarbu Państwa na początku okresu transformacji w roku 1992 i oczywiście od stopnia zainteresowania zakupem gruntów potencjalnych nabywców.

W literaturze przedmiotu występuje zróżnicowany podział polskich regionów rolniczych z uwagą na ich odmienną społeczno-gospodarczą³. Jako przykład zmian w strukturze agrarnej posłuży podział regionów rolniczych zaproponowany przez A. Szemberg.

Prof. A. Szemberg wyodrębnia trzy makroregiony o różnych typach struktur agrarnych⁴. Struktura średniorolna reprezentowana jest przez region środkowowschodni (1), typ struktury małorolnej to makroregion południowy (2), a strukturę o dominacji gospodarstw dużych reprezentuje obszar zachodnio-północny (3) (rysunek 4.1).

Efekty przemian agrarnych w latach 1988-1996 były silnie zróżnicowane w makroregionach. W makroregionie 1 nastąpiła nieznaczna poprawa (udział sektora państwowego w rolnictwie przed 1990 rokiem był niewielki), w makroregionie 2 struktura pozostała w zasadzie bez zmian, a tylko makroregion 3 (zachodnio-północny) osiągnął w tym zakresie istotny postęp, widoczny zarówno w przyroście średniego obszaru gospodarstwa, jak i w koncentracji gruntów. Jego podstawą była podaż na rynek gruntów z Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Uproszczeniem jednak – jak pisze prof. Szemberg – byłoby uznać, że w regionach 1 i 2 rolnicy nie byli w ogóle skłonni do koncentracji gruntów. Tam również proces koncentracji się dokonuje. Jest on jednak bardzo powolny, bo dokonuje się w obrębie gospodarki chłopskiej, bez możliwego dopływu ziemi z byłych gospodarstw państwowych.

³ Do najbardziej znanych należą m.in. prezentowane przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, autorstwa A. Stasiaka i W. Zglińskiego, *Podstawowe problemy obszarów wiejskich na przełomie XX-XXI wieku*, [w:] *Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej. Podstawy naukowo-badawcze koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, IGiPZ, Warszawa 1997, s. 11-70 oraz Instytutu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (W. Michna, A. Mierostawska, W. Róckicka, J. Jakubowska, *Podział Polski na regiony i strategia wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, IERiGŻ, Warszawa 1998; W. Michna, *Zatrudnienie i bezrobocie na obszarach wiejskich w rolnictwie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001.

⁴ A. Szemberg, *Przemiany struktury agrarnej w rolnictwie chłopskim*, [w:] *Rynki wiejskie: ziemia, kapitał, praca*, PAN, IRWiR, Warszawa 2001, s. 14-18. Nie jest to podział jedyny. W pracy pt. *Indywidualne gospodarstwa rolne w świetle statystyki GUS z 2000 roku*, Przegląd Regionalny, IERiGŻ, Warszawa 2003, A. Szemberg wyodrębnia 5 regionów: środkowozachodni, środkowowschodni, południowo-wschodni, południowo-zachodni i północny.

Rysunek 4.1.

Makroregiony ze względu na typy struktur agrarnych



1. makroregion środkowowschodni (struktura średniorolna)
2. makroregion południowy (struktura małorolna)
3. makroregion zachodnio-północny (struktura o dominacji gospodarstw dużych)

Źródło: A. Szemberg, *Przemiany struktury agrarnej w rolnictwie chłopskim*, [w:] *Rynki wiejskie: ziemia, kapitał, praca*, PAN, IRWiR, Warszawa 2001.

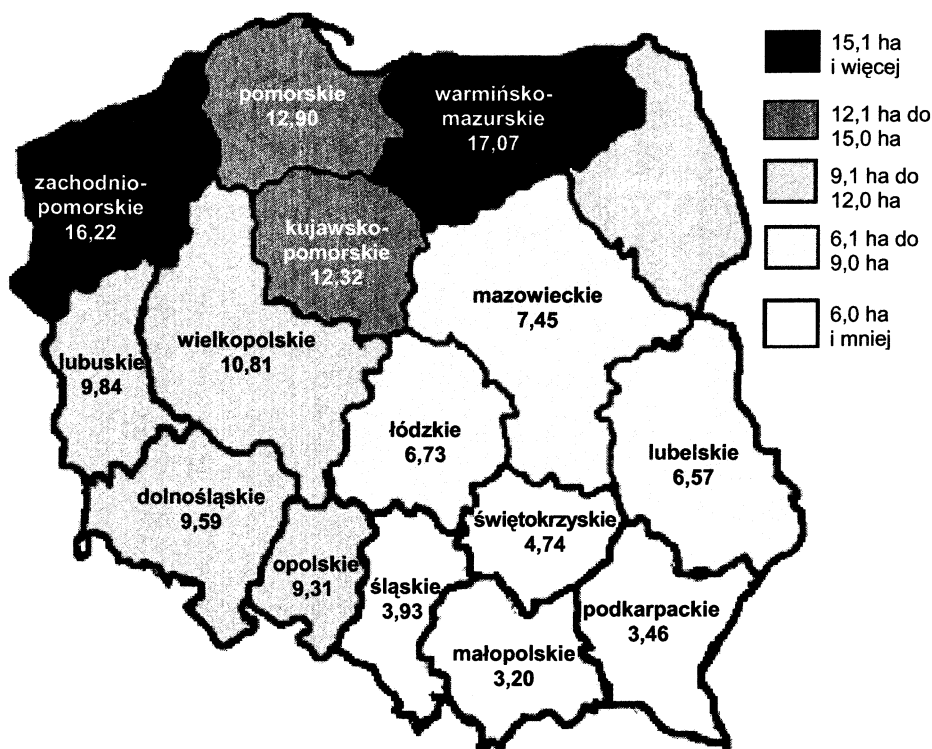
Rysunek 4.2 potwierdza zróżnicowanie regionalne wielkości gospodarstw rolniczych. W województwach, gdzie dominował sektor państwowy w rolnictwie (zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, pomorskie i kujawsko-pomorskie) przeciętna powierzchnia użytków rolnych w indywidualnych gospodarstwach rolnych w 2002 roku jest największa. W województwach południowej Polski średni obszar UR w gospodarstwach indywidualnych wynosi od 3,20 ha do 4,74.

Ocenia się, że restrukturyzacja gospodarstw skarbowych utworzonych na mieniu przejętym do Zasobu WRSP po byłych PGR umożliwiła utworzenie do końca 2000 roku około 5,5 tys. gospodarstw wielkotowarowych (o średniej powierzchni 443

ha)⁵. Są to zarówno gospodarstwa należące do osób fizycznych, jak i prawnych (w tej liczbie jest 111 jednoosobowych spółek Agencji), jak również gospodarstwa dzierżawione. W dalszym ciągu jednak, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, zbyt mały obszar gruntów znajduje się w dyspozycji gospodarstw, które swoją działalność ukierunkowują na rynek. Wydaje się, że grunty skarbowe w niewielkim stopniu będą wspierały dalsze przemiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Większość gruntów rolnych została już rozdysponowana. Jedyną możliwością w tym względzie jest tzw. „ruch w dzierżawie”, czyli powracanie gruntów z dzierżawy i proces ponownej ich restrukturyzacji. Grunty niezagospodarowane, pozostające w Zasobie WRSP (około 13% przejętych) często nie nadają się do rolniczego wykorzystania ze względu na ich niską przydatność rolniczą.

Rysunek 4.2.

Przeciętna powierzchnia użytków rolnych indywidualnych gospodarstw rolnych w 2002 roku w ha



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przemiany agrarne 2002*, GUS, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2003, s. XXIII.

⁵ A. Kołodziej, J. Pyrgies, *Dekada przekształceń*, „Nowe Życie Gospodarcze”, Dodatek „Polska Wieś 2001. Szanse i zagrożenia”, 2001, s. 3-6.

Tabela 4.4.

**Przewidywane kierunki zagospodarowania gruntów pozostających
w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (stan na 31.12.2002)**

Jednostka organizacyjna Agencji WRSP	Grunty do zagospodarowania							
	Powierzchnia ogółem		W tym na cele (%)				Grunty odłogo- wane (%)	Grunty nie nadające się do zagospoda- rowania (%)
	ha	% gruntów przejętych	rolnicze	nierolnicze				
				zalesienie	budow- nictwo i usługi	inne (rekreacja, obszary chro- nione)		
1. OT Warszawa	37231	10,4	49,4	8,9	1,4	2,5	25,5	12,3
2. OT Bydgoszcz	7353	2,9	33,6	11,2	12,1	8,0	-	35,1
3. OT Gdańsk	42656	10,2	45,1	34,2	2,7	2,1	6,5	9,3
4. OT Gorzów	85610	24,0	38,1	17,9	2,1	2,1	23,7	16,1
5. OT Lublin	34795	18,9	43,4	6,0	0,1	1,7	28,7	20,0
6. OT Olsztyn	125719	13,6	61,3	10,9	0,4	4,0	15,9	7,4
7. OT Opole	18638	6,5	45,4	34,5	1,1	4,8	8,0	6,2
8. OT Poznań	34324	7,4	70,2	5,1	2,4	1,4	2,9	17,9
9. OT Rzeszów	43696	22,5	90,9	1,8	0,3	0,8	-	6,3
10. OT Szczecin	110222	14,7	49,0	17,2	2,1	1,7	15,5	14,4
11. OT Wrocław	43541	9,1	37,4	26,6	2,8	1,5	8,7	23,0
Razem	583785	12,4	52,7	15,3	1,7	2,4	14,7	13,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Raportu z działalności AWRSP w 2002 roku.

Tabela 4.4 przedstawia przewidywane kierunki zagospodarowania gruntów pozostających w Zasobie WRSP. Ze względu na przydatność do produkcji rolnej przewiduje się, że rolniczo wykorzystanych zostanie 52,7% gruntów pozostających w Zasobie Agencji. Największe obszary tych gruntów znajdują się w rejonach, gdzie przed 1990 rokiem dominował sektor państwowy. W oddziale olsztyńskim Agencji grunty pozostające do rolniczego zagospodarowania stanowią 61,3% gruntów jeszcze nie zagospodarowanych, w oddziale poznańskim 70,2%, w oddziale rzeszowskim – 90,9%. Możliwości poprawy struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych w tych regionach są jednak ograniczone. Ze względu na dominację w rolnictwie wspomnianych regionów sektora państwowego, tu jest także wysoki odsetek gruntów dotychczas niezagospodarowanych (odpowiednio 13,6%, 7,4% i 22,5%).

W strukturze sprzedanych przez Agencję do końca 2002 roku gruntów dominują – pod względem liczby zawartych umów – nieruchomości mniejsze obszarowo (tabela 4.5). Na ogólną liczbę 138880 umów sprzedaży zawartych w latach 1992-2002 prawie połowę (48,7%) stanowią umowy zawarte na zakup do 1 ha gruntów. Na grunty o powierzchni 100 ha i więcej zawarto zaledwie 1728 umów (1,2% ogólnej ich liczby), jednak powierzchnia sprzedanych nieruchomości w tej grupie obszarowej wyniosła 568911 tys. ha – średnio 329 ha na umowę.

Tabela 4.5.

Liczba zawartych umów sprzedaży i powierzchnia sprzedanych gruntów rolnych SP wg grup obszarowych w latach 1992-2002

Wyszczególnienie	Liczba zawartych umów		Powierzchnia gr. sprzed.	
	razem (szt.)	%	razem (ha)	%
Grupa obszarowa w ha:				
Do 1,00	67628	48,7	28143	2,3
1,01-1,99	21213	15,3	30360	2,5
2,00-4,99	20002	14,4	63737	5,3
5,00-9,99	11203	8,1	79412	6,5
10,00-19,99	8235	5,9	115371	9,5
20,00-49,99	7770	5,6	250923	20,7
50,00 -99,99	1101	0,8	76522	6,3
100,00-499,99	1445	1,0	351307	29,0
500,00-999,99	247	0,2	160394	13,2
1000,00 i więcej	36	0,0	57210	4,7
Razem	138880	100,0	1213379	100,0
W tym: 100 ha i więcej	1728	1,2	568911	48,1

Źródło: Dane AWRSP, obliczenia własne.

Ogólna powierzchnia gruntów sprzedanych w grupach obszarowych do 100 ha wyniosła 644,5 tys. ha (53%), co w przeliczeniu na jedną umowę daje średnio 4,7 ha. Osoby fizyczne nabywające grunty Skarbu Państwa są zainteresowane nieruchomościami mniejszymi. Przeciętna powierzchnia nieruchomości sprzedanych na 1 umowę osobom

fizycznym wynosi w całym analizowanym okresie 7 ha. Jest to powierzchnia niewiele mniejsza od średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w Polsce. Biorąc pod uwagę fakt, że od roku 1988 maleje liczba indywidualnych gospodarstw rolnych⁶, należy stwierdzić, że sprzedaż nieruchomości rolnych Skarbu Państwa jest ważnym czynnikiem kształtowania struktury obszarowej naszego rolnictwa. Przemiany strukturalno-własnościowe rolnictwa państwowego umożliwiły – jak już wcześniej wspomniano – pojawienie się w grupie gospodarstw rolnych jednostek wielkoobszarowych, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej nawet 1000 ha.

Powierzchnia sprzedanych nieruchomości w grupach obszarowych powyżej 100 ha wyniosła 568,9 tys. ha – średnio 329 ha na jedną umowę.

Liczba umów zawartych na sprzedaż gruntów o powierzchni przekraczającej 1000 hektarów jest niewielka (nie można jej zarejestrować w strukturze sprzedaży), jednak pod względem powierzchni sprzedanych nieruchomości grunty te stanowią 5,3% całej sprzedaży.

Znaczące możliwości poprawy struktury obszarowej gospodarstw tkwią w dzierżawie gruntów. Nie jest to wprawdzie trwała forma przekształceń, lecz biorąc pod uwagę cel poprawy struktury obszarowej – mianowicie wzrost dochodowości gospodarstwa, jego siły ekonomicznej i możliwości rozwoju – także i w tym przypadku ten cel może zostać zrealizowany. Dzierżawy charakteryzuje wprawdzie jak dotychczas mała stabilność, stworzenie jednak odpowiednich jej ram prawnych niewątpliwie przyczyniłoby się do większej trwałości tej formy gospodarowania w rolnictwie.

Najmniej stabilną grupą są dzierżawy niewielkich obszarów gruntów. Największa liczba umów o dzierżawę wygasła lub została rozwiązana w grupach obszarowych do 10 ha (81% wszystkich umów wygasłych lub rozwiązanych i 36% wszystkich umów zawartych) – tabela 4.6. Umowy te dotyczyły jednak tylko 5,5% powierzchni, która „powróciła” z dzierżaw. Umowy na dzierżawę niewielkich arealów zawierane były zazwyczaj na krótki okres – nawet do 1 roku. Największe powierzchnie natomiast „powróciły” z dzierżaw z grup obszarowych powyżej 100 ha – ogółem ok. 77% „zwróconej” powierzchni.

W rezultacie, według stanu na koniec 2002 roku, umowy na dzierżawę nieruchomości największych, przekraczających 100 ha dotyczyły prawie 1,6 mln ha, tj. ok. 72% powierzchni aktualnych dzierżaw.

Nieruchomości rolne o powierzchni nie przekraczającej 100 ha oddawane w dzierżawę zwykle nie posiadały „infrastruktury produkcyjnej” w postaci budynków gospodarczych i inwentarskich. Można więc przypuszczać, że służyły one powiększaniu już istniejących gospodarstw rolnych. Dzierżawcy gruntów do 100 ha użytków rolnych na koniec 2002 roku użytkowali 626524 ha gruntów (28% gruntów wydzierżawionych ogółem). Średnia powierzchnia gruntów przypadająca na jedną umowę dzierżawy wynosiła w tej grupie 4,3 ha.

⁶ B. Kożuch, A. Kożuch, B. Kutkowska, *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, op. cit., s. 105.

Tabela 4.6.

Struktura obszarowa umów dzierżawy – zawartych, zakończonych i aktualnych (%) (stan na 31.12.2002)

Wyszczególnienie	Wydzierżawiono		Wygasto lub rozwiązano		Istniejące	
	umowy	obszar UR	umowy	obszar UR	umowy	obszar UR
Do 1,00 ha	47,61	1,52	48,57	1,53	46,85	1,52
1,01-1,99 ha	19,39	1,73	20,03	1,62	18,88	1,82
2,00-4,99 ha	14,38	2,83	12,84	2,32	15,57	3,27
5,00-9,99 ha	6,79	3,06	6,77	2,78	6,82	3,30
10,00-19,99 ha	4,46	3,94	4,59	3,72	4,36	4,12
20,00-49,99 ha	3,51	6,98	3,28	6,16	3,69	7,70
50,00-99,99 ha	1,32	5,84	1,21	4,86	1,41	6,70
100,00-499,99 ha	1,81	28,39	1,78	25,61	1,84	30,83
500,00-999,99 ha	0,52	23,20	0,68	28,14	0,40	18,89
1000,00 i więcej ha	0,21	22,51	0,25	23,26	0,18	21,85
Razem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: Raport z działalności AWRSP w 2002 roku, obliczenia własne.

Zdecydowana większość gruntów dzierżawionych to są zorganizowane gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 100 ha użytków rolnych. Liczba takich dzierżaw nie jest znaczna (3,6 tys. umów), jednak ich obszar przekracza 1,5 mln ha. Średnia powierzchnia gospodarstwa dzierżawionego wynosi 438,6 ha.

4.2. Osadnictwo rolnicze na gruntach skarbowych

Termin „osadnictwo” w rolnictwie wiąże się z procesem zagospodarowania ziemi nie będącej w użytkowaniu ze względu na brak osób nią zainteresowanych. W powojennej historii Polski trzykrotnie spotykamy się z akcją osadnictwa rolniczego:

- po wojnie w latach 40-tych i 50-tych na ziemiach północnych i zachodnich kraju,
- na początku lat osiemdziesiątych, kiedy celem osadnictwa było zagospodarowanie gruntów wypadających z rolniczego użytkowania i zasilających Państwowy Fundusz Ziemi,
- po roku 1990 problem osadnictwa w praktyce gospodarczej pojawia się ponownie; tym razem dotyczy on zagospodarowania gruntów Skarbu Państwa pochodzących z byłych państwowych gospodarstw rolnych.

Przekształcenia w sektorze rolnictwa państwowego, rozpoczęte na początku 1992 roku, pokazały, że podaż gruntów rolnych jest w niektórych regionach kraju zdecydowanie wyższa od popytu. Gospodarstwa rolne, w których została zachowana ciągłość produkcji od początku miały większe szanse na ich zagospodarowanie poprzez sprzedaż bądź dzierżawę. Gorzej sytuacja przedstawiała się w odniesieniu do jednostek, które zostały zlikwidowane w wyniku postępowania upadłościowego

przed przejściem ich do Zasobu WRSP. W tych gospodarstwach majątek ruchomy został najczęściej sprzedany przez syndyka, a produkcja zaniechana. Agencja rozważała możliwość reaktywowania takich gospodarstw w celu przekazania ich do administrowania, efekty jednak takich działań byłyby niewspółmierne do poniesionych kosztów, tym bardziej, że i na gospodarstwa funkcjonujące nie zawsze znajdowali się nabywcy. W związku z problemem zagospodarowania takich nieruchomości, zainteresowanie ekonomistów zwróciło się w kierunku ewentualnych nabywców z innych rejonów. Proponowane w 1994 roku kierunki działań dotyczących osadnictwa na ziemiach „pegeerowskich” obejmowały dwie możliwości:

1. przemieszczenie z terenów przeludnionych ludzi chętnych do pracy w rolnictwie na tereny, gdzie mogliby nabyć (z AWRSP) ziemię kilkakrotnie tańszą niż ziemia w rejonie dotychczasowego ich działania,
2. przemieszczanie się Polaków z Kazachstanu i innych krajów świata⁷.

Pierwsza z proponowanych możliwości miała dotyczyć głównie młodych rolników z terenów Polski centralnej i południowej, gdzie ze względu na niską podaż ziemi możliwości rozwojowe gospodarstw rodzinnych są ograniczone. Sprzedając swoje gospodarstwa, rolnicy za uzyskane środki finansowe mogliby nabyć ziemię np. na terenie Polski północno-wschodniej. W. Ziętara opracował dwa sposoby realizacji tego przedsięwzięcia⁸. W wersji pierwszej Agencja tworzyłaby gospodarstwa o powierzchni np. 50-200 ha. Warunkiem minimalnym byłoby wybudowanie ośrodka gospodarczego składającego się z domu mieszkalnego i budynku inwentarskiego z odpowiednią infrastrukturą (drogi, energia elektryczna, woda). Autor podkreślał jednak wysokie koszty takiego przedsięwzięcia, co czyniło projekt niemożliwym do realizacji.

Wersja druga zakładała wykorzystanie bazy budynkowej w dotychczas istniejących gospodarstwach. Zorganizowane obiekty gospodarcze miałyby być wydzielone i oferowane do sprzedaży lub dzierżawy zainteresowanym rolnikom z innych rejonów kraju. Możliwe byłoby także oferowanie rolnikom wyłącznie ziemi. Wymagałoby to jednak budowy przez nich samych od podstaw ośrodków gospodarczych.

Drugi wariant osadnictwa, a więc dotyczący Polaków z zagranicy, można w zasadzie utożsamiać z zagospodarowaniem ziemi przez rolników z innych rejonów kraju, nie posiadających wystarczających zasobów kapitału. Wykluczając możliwość finansowania takich gospodarstw w oparciu wyłącznie o kredyty (nie byłoby szans na ich spłatę), pozostałoby jedynie ich wsparcie finansowe przez jednostki zainteresowane taką formą osadnictwa.

Z przeprowadzonych przez W. Ziętare wraz z zespołem obliczeń wynika, że organizacja gospodarstw osadniczych rokuje powodzenie jedynie w przypadku, gdy zostaną wykorzystane istniejące zasoby budowlane, rolnik wówczas dysponować będzie własnymi maszynami oraz kapitałem obrotowym przynajmniej w połowie potrzeb. W przypadku uruchomienia produkcji od podstaw bez wniesienia włas-

⁷ J. Gajewski, *Notatka w sprawie osadnictwa związanego z ziemią po byłych PGR-ach – które nie znajdują nabywców*, Maszynopis, Katedra Ekonomiki Rolnictwa FUX, Białystok 1994.

⁸ W. Ziętara, *Osadnictwo jako szansa zagospodarowania gruntów w rejonie Polski północnej i zachodniej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: „Własność państwowa w rolnictwie. Przekształcenia, problemy, perspektywy”, Olsztyn 1994.

nych środków technicznych i przynajmniej części kapitału obrotowego, lecz w oparciu wyłącznie o kredyt inwestycyjny, koszt pozyskania kapitału (odsetki) będzie wyższy niż spodziewany dochód⁹. W dyskusji nad przyszłym programem osadnictwa podobne poglądy reprezentowali też inni autorzy¹⁰. Z opracowanych przez nich teoretycznych modeli gospodarstw rodzinnych wynikało, że spłata zaciągniętych przez gospodarstwo osadnicze kredytów nie będzie możliwa bez udzielenia mu przez państwo subwencji bezzwrotnej w pierwszych pięciu latach prowadzenia gospodarstwa. Suma dopłat wynikająca z obliczeń przekraczałyby 25% nakładów na uruchomienie produkcji w gospodarstwie¹¹.

W pierwotnej koncepcji osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa opracowanej przez AWRSP przewidywano przeznaczenie na ten cel w latach 1995-2000 około 620 tys. ha użytków rolnych. Na gruntach tych docelowo miało być utworzonych ok. 4300 gospodarstw rodzinnych o przeciętnym obszarze od 100 do 190 ha użytków rolnych¹².

Już w grudniu 1995 roku przygotowany został pilotażowy program osadnictwa rolniczego na gruntach skarbowych. Objęto nim 57 gospodarstw o ogólnej powierzchni ok. 5700 ha przeliczeniowych, położonych na terenie ówczesnych 7 województw (ciechanowskie – 3 gospodarstwa, elbląskie – 4, gorzowskie – 4, olsztyńskie – 28, suwalskie – 13, szczecińskie – 3, wałbrzyskie – 2)¹³. Agencja w tym celu wydzieliła nieruchomości rolne tworzące zwarte rozłogi, wykorzystując również istniejące budynki inwentarskie. Zakładano, że utworzone w taki sposób gospodarstwa:

- będą spełniać kryteria gospodarstwa komercyjnego zawarte w dokumencie MRiGŻ „Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000”,
- będą jedynym miejscem pracy dla dwóch osób pełnozatrudnionych i zapewniać im uzyskiwanie dochodu dyspozycyjnego w wysokości co najmniej równej przeciętnym dochodom uzyskiwanym z pracy w sektorze przedsiębiorstw,
- będą zapewniały wysoką intensywność produkcji rolniczej pozwalającej konkurować z rolnictwem krajów Unii Europejskiej,
- będą posiadały podstawowy sprzęt techniczny¹⁴.

Oferta kierowana była do:

1. rolników – właścicieli gospodarstw, którzy zdecydują się na sprzedaż lub darowiznę swojego gospodarstwa na rzecz innych rolników w ich miejscu zamieszkania,
2. ludzi młodych, przygotowanych do prowadzenia gospodarstwa rolnego, a pochodzących z gospodarstwa, w którym jest więcej niż jeden kandydat do przejścia tego gospodarstwa po rodzicach,

⁹ W. Ziętara, *Osadnictwo*, „Życie Gospodarcze”, 1994, nr 36.

¹⁰ J. Kostrzewski, T. Olko-Bagińska, *Czy stać nas na osadnictwo?*, „Życie Gospodarcze”, 1996, nr 14.

¹¹ Tamże.

¹² *Koncepcja osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa*, Maszynopis, AWRSP, Warszawa 1995.

¹³ *Informacja o postępie prac związanych z osadnictwem rolniczym*, AWRSP, Warszawa 1996.

¹⁴ *Koncepcja osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa...*, op. cit., s. 2-3.

3. byłych pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz gospodarstw rolnych AWSP, którzy utracili pracę w wyniku restrukturyzacji tych jednostek, a posiadają kwalifikacje niezbędne do prowadzenia gospodarstwa rolnego,
4. absolwentów średnich i wyższych szkół rolniczych,
5. osób posiadających obywatelstwo polskie lub narodowość polską, zamieszkujących poza granicami kraju.

Jako zasadniczy cel osadnictwa rolniczego określono tworzenie efektywnych gospodarstw rolniczych o dużo większym areale niż średnia krajowa, konkurencyjnych w stosunku do rolnictwa UE¹⁵. Na dalszym planie zawarte zostały cele cząstkowe, których realizację umożliwić może program osadnictwa. Są to:

- racjonalne zagospodarowanie gruntów państwowych, które z powodu ograniczonego popytu nadal pozostają w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (w momencie uruchomienia programu ok. 14% gruntów przejętych przez Agencję nie było zagospodarowanych),
- poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, poprzez migrację części rolników z rejonów Polski centralnej i południowej do rejonów o dużych zasobach gruntów rolniczych,
- stworzenie nowych miejsc pracy w rolnictwie, a także w jego otoczeniu, poprzez uruchomienie intensywnej produkcji na gruntach rolnych, obecnie wyłączonych z produkcji lub użytkowanych w sposób ekstensywny,
- zagospodarowanie gruntów państwowych przez obywateli polskich,
- niedopuszczenie do podziału gospodarstw rodzinnych Polski południowo-wschodniej, w których jest więcej niż jeden następca,
- uzyskanie konkretnych efektów finansowych z dzierżawy i sprzedaży ziemi¹⁶.

Zgodnie z koncepcją osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa wybór kandydata do objęcia gospodarstwa osadniczego następuje w trybie przetargu pisemnego. Głównym kryterium wyboru ofert jest potencjał finansowy kandydata, zapewniający uzyskanie kredytów umożliwiających uruchomienie produkcji o profilu i w skali umożliwiającej efektywne prowadzenie gospodarstwa. W ramach programu osadnictwa nie przewiduje się jakichś szczególnych preferencji przy nabywaniu gospodarstwa, jak to miało miejsce w akcji osadnictwa rolniczego w latach 80-tych. Kandydaci na osadników mogą jedynie ubiegać się o kredyty bankowe z dopłatą ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach:

- kredytu na zakup ziemi z 15-letnim okresem spłaty,
- kredytu „dla młodych rolników” do 40-go roku życia,
- kredytów branżowych (mleczny, owczarski, na hodowlę bydła mięsnego),
- kredytów obrotowych do określonej wysokości.

Możliwości uzyskania środków finansowych są więc takie same, jak w przypadku wszystkich pozostałych rolników. Warunkiem udzielenia kredytu z dopłatą do

¹⁵ J. Janiszewski, *Warunki przejęcia gospodarstw rolnych*, Wydawnictwo Duszpasterstwa Rolników, Włocławek 1997, s. 8-9.

¹⁶ Tamże.

oprocentowania jest przedstawienie przez kredytobiorcę planu przedsięwzięcia pozytywnie zaopiniowanego przez Ośrodek Doradztwa Rolniczego. Ze względu na ograniczone zasoby finansowe kandydatów na osadników w koncepcji osadnictwa rolniczego założono, że oferent wyłoniony w drodze przetargu zakupi około 10% gruntów, pozostałe będzie użytkował na podstawie długoterminowej umowy dzierżawy zawartej z AWRSP, z zapewnieniem prawa pierwokupu. Udogodnieniem finansowym mogą być natomiast ulgi i częściowe zwolnienia z opłat czynszowych za dzierżawione nieruchomości zawarte w umowie dzierżawy.

Pomimo rozpoczęcia realizacji programu pilotażowego osadnictwa pod koniec 1995 roku, we wszystkich sprawozdaniach i statystykach określa się rok 1996 jako rok realizacji etapu pilotażowego. Do przetargów w tymże roku przygotowano 78 nieruchomości o ogólnej powierzchni 7911,82 ha przeliczeniowych (13948,42 ha fizycznych), położonych na terenie 9 ówczesnych województw¹⁷. W programie pilotażowym wydzierżawiono 43 gospodarstwa o powierzchni 8056 ha fizycznych. Ankieta otwarta, przeprowadzona przez AWRSP Oddział Zamiejscowy ds. Osadnictwa w Szczecinie, wykazała, że wśród dzierżawców-osadników dominowali rolnicy posiadający własne gospodarstwo rolne (19 osób) oraz młodzi rolnicy wywodzący się z gospodarstwa rodziców (6 osób) (tabela 4.7).

Tabela 4.7.

Niektóre dane osobowe dzierżawców-osadników uczestniczących w programie pilotażowym osadnictwa na gruntach Skarbu Państwa w roku 1996

Wyszczególnienie	Odpowiedzi	
	liczba	%
<u>Ostatnie miejsce pracy</u>		
1. Były pracownik PGR	4	9,3
2. Własne gospodarstwo rolne, ogrodnicze	19	44,2
3. Gospodarstwo rodziców	6	14,0
4. Własna firma pozarolnicza	5	11,6
5. Pozostałe (urzędy, instytucje, pierwsze miejsce pracy)	9	20,9
OGÓŁEM	43	100,0
<u>Wykształcenie</u>		
1. Podstawowe	6	14,0
2. Zasadnicze rolnicze	5	11,6
3. Średnie rolnicze	14	32,5
4. Średnie inne	7	16,3
5. Wyższe rolnicze	7	16,3
6. Wyższe inne	4	9,3
OGÓŁEM	43	100,0

Źródło: Informacje uzyskane w Oddziale ds. Osadnictwa w Szczecinie.

¹⁷ *Program osadnictwa rolniczego na gruntach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Informator dla wszystkich zainteresowanych*, AWRSP, Warszawa, luty 1997, s. 4-5.

Pod względem wykształcenia dominowały osoby z ukończoną średnią szkołą rolniczą (14 osób) i wyższą rolniczą (7 osób).

Spośród 43 osadników kredyt uzyskało 29 (67,4%). Pozostali nie byli zainteresowani kredytem bankowym, gdyż jak twierdzili, procedura jego uzyskania jest nazbyt długotrwała i skomplikowana. Poza tym, dysponując wystarczającą ilością własnych środków finansowych, nie byli zmuszeni korzystać z kredytu. Średnia wysokość kredytu przypadającego na 1 gospodarstwo (chodzi o te jednostki, które z kredytu skorzystały) wynosiła w 1996 roku 113467 zł (równowartość 7,2 ha gruntów wg średniej ceny występującej w AWRSP w tym roku). Należy jednak podkreślić, że kwota ta została wyliczona na podstawie informacji uzyskanych od części osadników. Część z nich nie była zainteresowana udzielaniem tak szczegółowych danych.

Ankieta przeprowadzona wśród osadników dotyczyła przede wszystkim ich motywacji przy podejmowaniu decyzji o nabyciu gospodarstwa i oczekiwań z tym nabyciem związanych. Pytania zostały opracowane w celu określenia preferencji przyszłych osadników. Uzyskane odpowiedzi miały być pomocne przy przygotowaniu przez Agencję dalszych nieruchomości. Z odpowiedzi uzyskanych w ankietach wynika, że rachunek ekonomiczny nie był cechą decydującą o wyborze gospodarstwa. Bardzo często występowały inne preferencje:

- atrakcyjność pozarolnicza nieruchomości (położenie w pobliżu jezior i lasów lub w pobliżu ośrodków miejskich),
- subiektywne odczucia co do atrakcyjności różnych rejonów kraju,
- odległość od dotychczasowego miejsca zamieszkania, zmiana klimatu, otoczenia lub chęć powiększenia własnego gospodarstwa,
- spodziewany przyszły zysk z tytułu wzrostu cen gruntów, obecnie rolniczych, a w przyszłości możliwe, że użytkowanych w inny sposób (rekreacyjnie lub pod budownictwo).

Osadnicy, decydując się na nabycie gospodarstwa, oczekiwali szczególnie korzystnych warunków kredytowych, zainteresowania ze strony banków i szeroko rozumianej pomocy ze strony państwa i AWRSP. Po zakończeniu procedury przetargowej stwierdzali, że największe możliwości ewentualnych niepowodzeń akcji osadnictwa dotyczą sfery bankowej polityki rolnej państwa, sfery inwestycji (zbyt mały kapitał własny) oraz tzw. czynnika ludzkiego (zawiść sąsiadów, nie wytrzymywanie trudów przedsięwzięcia).

W sferze kredytów bankowych podkreślano brak preferencji (co najprawdopodobniej wynika z faktu, że osadnictwo rolnicze nie podlega odrębnym przepisom dotyczącym kredytów preferencyjnych), trudności z otrzymaniem kredytu (już w momencie przystępowania do przetargu wymagana jest tzw. procedura bankowa – tzn. potencjalny osadnik musi mieć co najmniej promesę bankową, a to wymaga między innymi przedstawienia przez niego planu przedsięwzięcia pozytywnie zapiniowanego przez Ośrodek Doradztwa Rolniczego). Ankietowani uskarżali się też na krótki okres karencji w spłacie kredytu (3 lata).

Jednym z największych problemów dzierżawców jest przedstawienie odpowiedniego zabezpieczenia kredytu. Jedynie w uzasadnionych przypadkach zabezpieczeniem kredytu może być hipoteka na rzecz banku ustanowiona na dzierżawionej nieruchomości.

Przewidywane niepowodzenia osadnictwa, zdaniem ankietowanych, tkwiące w sferze polityki rolnej, dotyczyły przede wszystkim braku gwarancji zbytu produktów rolnych oraz niestabilnych i niskich cen ich zbytu.

Przyczyny ewentualnych niepowodzeń dzierżawcy-osadnicy widzieli także w zbyt małym kapitale własnym. W radach dla innych przyszłych właścicieli gospodarstw osadniczych przestrzegali przed zaciąganiem wysokich kredytów, radzili dysponować własnym kapitałem inwestycyjnym równym co najmniej 50% wartości przedsięwzięcia. Doradzali także sprawdzenie stanu prawnego przejmowanego gospodarstwa, co łącznie z przedstawionymi niepowodzeniami w sferze „czynnika ludzkiego” może świadczyć o kłopotach osadników, wynikających ze strony najbliższego otoczenia.

Nie sposób w tym miejscu nie podkreślić tezy głoszonej przez J. Gajewskiego, że osadnictwo nie może mieć charakteru punktowego, szczególnie gdy osadnicy są obcy w lokalnej społeczności, kiedy pochodzą z innych rejonów kraju¹⁸.

Pomimo zgłaszanych trudów przedsięwzięcia, większość ankietowanych uważała swoje oczekiwania za spełnione (60%), w tym 25% zdecydowanie tak, reszta raczej częściowo. Piąta część była zdania, że za wcześnie na ocenę i tyleż samo zdecydowanie twierdziło, że jej oczekiwania nie zostały spełnione.

Wyniki programu pilotażowego osadnictwa rolniczego uznano za zadowalające, w związku z tym podjęto decyzję o realizacji właściwego programu. W celu zwiększenia jego atrakcyjności zwiększono zakres preferencji dla przyszłych osadników. Według stanu na kwiecień 2002 roku dzierżawca-osadnik miał zagwarantowane następujące udogodnienia¹⁹:

- Sprzedaż przez AWRSP nieruchomości na zasadzie prawa pierwokupu przy rozłożeniu ceny nabycia nieruchomości na raty z oprocentowaniem w wysokości ¼ stopy kredytu redyskontowego. Istnieje możliwość nie stosowania oprocentowania rat, jeśli dzierżawca zatrudni pracowników-mieszkańców gminy zaliczonej do zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym;
- Pomoc ze strony Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi poprzez finansowanie środkami Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych tych samorządów wojewódzkich, które będą przeznaczać środki z tego funduszu na ochronę, rekultywację i poprawę jakości gruntów rolnych Skarbu Państwa przeznaczonych do zagospodarowania w ramach programu osadnictwa rolniczego;
- Zwolnienie z podatku rolnego na okres 5-ciu lat (w roku 2002 wymiar podatku rolnego z 1 ha przeliczeniowego wynosił 92,98 zł). Podatnikom płacącym podatek rolny przysługują ulgi inwestycyjne w ponoszonych przez nich nakładach w wysokości 25% udokumentowanych rachunkami nakładów inwestycyjnych odliczone od podatku rolnego;
- Uzyskanie możliwości wsparcia ze strony AWRSP:

¹⁸ J. Gajewski, *Notatka w sprawie osadnictwa związanego z ziemią po byłych PGR – ach...*, op. cit.

¹⁹ *Informator o programie osadnictwa*, AWRSP w Warszawie, Zamiejscowy Zespół ds. Osadnictwa w Szczecinie, kwiecień 2002 rok.

- zwolnienie z opłat części lub całości czynszu dzierżawnego związane z inwestycjami tworzącymi miejsca pracy i w przypadku zagospodarowania użytków rolnych odłogowanych,
 - uzyskanie pożyczki z Funduszu Pracy.
- Nabycie maszyn i innych środków trwałych i obrotowych przypisanych do nieruchomości w ramach sprzedaży majątku okołodzierżawnego przez AWRSP z możliwością rozłożenia na raty;
 - Możliwość skorzystania z kredytów preferencyjnych (na zakup gruntów rolnych, dla młodych rolników oraz branżowych).

Znacznym ułatwieniem gospodarowania dzierżawcy-osadnika jest również i to, że nie musi on w pierwszym roku działalności zagospodarowywać całej nieruchomości. Zagospodarowanie to może być rozłożone na kilka lat zależnie od możliwości finansowych osadnika. Ponadto może on rozszerzyć swoją działalność o działy specjalne produkcji rolnej oraz podejmować różnorodną działalność dodatkową.

Do końca 2002 roku Agencja WRSP skierowała w ramach programu osadnictwa do rozdysponowania ponad 200 gospodarstw o łącznej powierzchni przekraczającej 40 tys. ha, a wycofała (ze względu na brak zainteresowania nimi) 16 gospodarstw o powierzchni 2,8 tys. ha. Według stanu na 31 grudnia 2002 roku w Zasobie WRSP znajdowało się 177 gospodarstw o powierzchni 37,5 tys. ha, z tego:

- w dzierżawie 151 gospodarstw o powierzchni 34,7 tys. ha,
- w oddziałach i filiach Agencji pozostaje do zagospodarowania w ramach tego programu 26 gospodarstw o powierzchni 2,8 tys. ha.

Zainteresowanie nabyciem gospodarstw osadniczych w praktyce okazało się znacznie mniejsze niż przypuszczano. Skłoniło to Agencję do zmiany ilości gruntów przewidzianych pod osadnictwo. Z zakładanych w programie pilotażowym 620 tys. ha do realizacji w latach 1996-2000 przyjęto jako realną wielkość 210 tys. ha. Do końca 2002 roku zagospodarowano jedynie 16,5% gruntów. Jak wynika z materiałów Agencji, do roku 2005 zamierzano przeznaczyć na cele osadnictwa 40-50 tys. ha użytków rolnych²⁰.

Realizację programu można więc określić jako dalece niezadawalającą. Niewątpliwie można wskazać jako zasadnicze przyczyny takiego stanu rzeczy następujące czynniki:

1. Nieruchomości kierowane do programu osadnictwa to gospodarstwa, które w innych formach rozdysponowania proponowanych przez Agencję nie znalazły nabywców. Przez wiele lat pozostawały one nie zagospodarowane, posiadały w związku z tym niższą przydatność rolniczą, często także znacznie niższą jakość bonitacyjną. W przypadku takich nieruchomości trudno jest prowadzić od razu racjonalną gospodarkę. Warto zaznaczyć, że najczęściej nie posiadały one także budynków mieszkalnych, co skutecznie zniechęcało potencjalnych dzierżawców, którzy mieliby się przenieść z innych rejonów kraju.
2. Jak wynika z opinii dotychczasowych dzierżawców, ci, którzy sprzedali swoje nieruchomości i przesiedlili się w nowe miejsca mają kłopoty lokalowe bez możliwości powrotu. Nie mogą też liczyć na pomoc władz lokal-

²⁰ Realizacja programu osadnictwa rolniczego i instytucji zamiany w 2001 roku, Maszynopis. AWRSP, Zamiejscowy Oddział ds. Osadnictwa w Szczecinie, 2002.

nych. Pracownicy Agencji w trakcie przygotowywania gospodarstw i spotkań w terenie sygnalizują, że władze samorządowe nie są zainteresowane współpracą z dzierżawcami w zakresie łagodzenia obciążeń podatkowych, poprzez umorzenie lub rozłożenie na raty płatności podatku rolnego w pierwszym roku nabycia gospodarstwa²¹.

3. Przyczyną niewielkiego zainteresowania programem osadnictwa są niewątpliwie także czynniki finansowe. Środki własne przyszłych dzierżawców-osadników najczęściej nie są wystarczające, uzyskanie natomiast kredytu wiąże się ze skomplikowaną procedurą i żądaniem przez banki wielokrotnego zabezpieczenia.
4. Także ogólna koniunktura w rolnictwie polskim nie zachęca do inwestowania w nowe gospodarstwa. Częściej traktuje się je jako lokatę kapitału w związku z procesem integracji z Unią Europejską i w konsekwencji z możliwością wzrostu cen ziemi.

Biorąc pod uwagę realizację programu osadnictwa w ujęciu terytorialnym należy zauważyć, że w niektórych Oddziałach Terenowych Agencji, według danych na koniec 2001 roku, nie ma jednak problemu z wydzierżawieniem gruntów (tab. 4.8).

Tabela 4.8

Realizacja programu osadnictwa rolniczego do 31 grudnia 2001 roku

Lp.	Oddział Terenowy	Powierzchnia zgłoszona do programu (w ha)	Powierzchnia wydzierżawiona		Liczba gospodarstw do programu	Wydzierżawiono		Średni roczny czynsz na 1ha
			ha	%		liczba	%	
1	Warszawa	874,90	874,90	100,0	5	5	100,0	1.749
2	Bydgoszcz	827,37	827,37	100,0	3	3	100,0	2.783
3	Filia Elbląg	800,72	531,27	66,4	4	2	50,0	3.834
4	Gdańsk	894,33	547,91	61,3	9	4	44,4	1.572
5	Gorzów Wlk.	1005,64	276,13	27,5	9	2	22,2	1.322
6	Filia Koszalin	2230,11	1029,29	46,2	10	6	60,0	1.002
7	Lublin	0	0	0	0	0	0	0
8	Filia Łódź	0	0	0	0	0	0	0
9	Olsztyn	17787,51	17126,68	96,3	60	54	90,0	1.779
10	Opole	558,34	558,34	100,0	3	3	100,0	2.004
11	Filia Piła	223,75	223,75	100,0	3	3	100,0	314
12	Poznań	0	0	0	0	0	0	0
13	Rzeszów	1537,81	1084,46	70,5	8	4	50,0	1.208
14	Filia Suwałki	2634,87	2009,76	76,3	20	13	65,0	887
15	Szczecin	4705,56	3834,33	81,5	25	21	84,0	1.011
16	Wrocław	1896,25	1753,24	92,5	11	9	81,8	604
17	Filia Zielona G.	2906,26	2210,56	76,1	17	13	76,5	1.230
	Razem	38883,42	32887,99	84,6	187	143	76,5	1.521

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych w AWRSP, w Zamiejscowym Oddziale ds. Osadnictwa.

²¹ Tamże.

W Oddziale Terenowym Agencji WRSP w Warszawie, Bydgoszczy, Opolu i Filii w Pile wszystkie gospodarstwa przygotowane do programu osadnictwa zostały wydierżawione. Ich liczba, podobnie jak i powierzchnia gruntów, nie była zbyt duża.

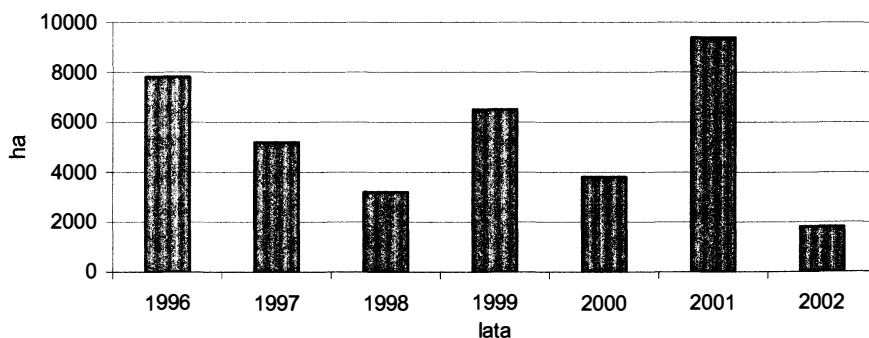
Najwięcej gruntów zgłoszonych do programu znajduje się w oddziale olsztyńskim i szczecińskim. Ich stopień zagospodarowania – jak wynika z danych powyższej tabeli – można uznać za zadawalający, grunty, które znalazły nabywców stanowią odpowiednio 96,3 i 81,5%. Najniższym zainteresowaniem charakteryzują się grunty w Gorzowie Wielkopolskim – wydierżawiono tu zaledwie 27,5% przygotowanych nieruchomości i w Filii w Koszalinie (Oddział w Szczecinie) – 46,2% gruntów zgłoszonych do programu.

Również w poszczególnych latach całego dotychczasowego okresu realizowania programu osadnictwa nasilenie wydierżawiania gruntów jest zróżnicowane (rys. 4.3).

Najwięcej gruntów wydierżawiono na początku i na końcu okresu tzn. w roku 1996 i w 2001.

Rysunek 4.3

Realizacja programu osadnictwa rolniczego w latach 1996-2002



Źródło: Dane AWRSP, Zamiejscowy Oddział ds. Osadnictwa w Szczecinie.

Od 2001 roku zainteresowanie programem osadnictwa wśród potencjalnych dzierżawców maleje. Od 2002 do 2004 roku nie wydierżawiono w ramach gospodarstw osadniczych ani 1 ha gruntów²². Liczba gospodarstw zgłoszonych do programu jest w tym okresie stała i wynosi 177 (37458 ha), podobnie jak liczba gospodarstw wydierżawionych osadnikom – 151 (34721 ha).

Okazuje się, że początkowo zakładana skala przedsięwzięcia na 200-210 tys. ha ziemi objętej programem osadnictwa i zagospodarowanej przez 2-3 tys. rodzin rolniczych okazała się niemożliwa do realizacji. Można przypuszczać, iż także zmodyfikowana w 1998 roku wersja programu osadnictwa rolniczego, obejmująca docelowo 50-60 tys. ha, nie ma szans realizacji. Z powodu niewielkiego zainteresowania potencjalnych dzierżawców-osadników realizowanym programem, likwidacji uległ

²² Dane pochodzą z corocznych raportów Agencji WRSP, a później Agencji Nieruchomości Rolnych.

Zamiejscowy Oddział AWRSP ds. Osadnictwa w Szczecinie. Zarządzanie programem kontynuuje Agencja Nieruchomości Rolnych w Warszawie.

4.3. Instytucja zamiany nieruchomości

Jedną z grup potencjalnych osadników, do której kierowany jest program są rolnicy z innych rejonów kraju, gdzie popyt na ziemię przekracza jej podaż. Sprzedając swoje dotychczasowe gospodarstwa w miejscu dotychczasowego zamieszkania i nabywając gospodarstwa na terenach popegerowskich, rolnicy ci przyczyniliby się w dwójnasób do poprawy struktury obszarowej. Aby ułatwić rolnikom przemieszczanie się w inne rejony kraju, nowelizacją ustawy z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadzono instytucję zamiany nieruchomości jako jedną z form zagospodarowania mienia Zasobu Skarbu Państwa. Z upoważnienia tej ustawy Minister Skarbu Państwa wydał rozporządzenie dotyczące warunków oraz trybu zawierania umów zamiany nieruchomości, na mocy których rolnicy przenoszą na Skarb Państwa własność nieruchomości w zamian za przeniesienie przez AWRSP własności nieruchomości Zasobu na tych rolników. Rozporządzenie weszło w życie 15 kwietnia 2000 roku²³.

Agencja może dokonać zamiany w dwóch przypadkach określonych rozporządzeniem. Po pierwsze, jeżeli w wyniku zamiany ulegnie likwidacji gospodarstwo rolne stanowiące własność rolnika przez co najmniej 5 lat, położone na terenie województw, w których średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego jest mniejsza od 5 ha i zostanie utworzone przez tego rolnika gospodarstwo rolne na terenie innych województw oraz nastąpi odpowiednia zmiana miejsca stałego zamieszkania rolnika. Po drugie – zamiana jest możliwa na wniosek rolnika, jeżeli w jej wyniku zapobiegnie się zmniejszeniu powierzchni gospodarstwa rolnego w związku z przeznaczeniem nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Powierzchnia gospodarstwa utworzonego w wyniku zamiany nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego w danym województwie i nie większa niż 10-krotność tej średniej.

W przypadku zamiany dotyczącej województw o rozdrobnionej strukturze agrarnej w zamian za przeniesienie własności 1 ha przeliczeniowego gruntu rolnego na Skarb Państwa, Agencja przenosi 10 ha przeliczeniowych gruntu na własność rolnika. Przy drugim typie zamiany uważa się ją za ekwiwalentną, jeżeli wartość zamienianych nieruchomości jest taka sama. Jeśli zamiana wiąże się z różnicą w wartości zamienianych gruntów, dopłatę z tego tytułu ponosi rolnik lub Agencja.

Do końca 2001 roku wytypowano do procesu zamiany 16 gospodarstw o powierzchni od 12 do 254 ha (tab. 4.9). Żadne jednak z gospodarstw procesowi zamiany nie zostało poddane. Również w kolejnych latach nie zrealizowano ani jednej takiej zamiany.

²³ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lutego 2000 roku w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości, Dz. U. Nr 22, 2000 r., poz. 288.

Tabela 4.9.

Zestawienie nieruchomości typowanych przez Oddziały Terenowe AWRSP do zamiany wg stanu na dzień 31.12.2001.

Lp.	Oddział Terenowy i Filia O/T	Województwo	Gmina	Nazwa gospodarstwa	Powierzchnia (ha)	Zabudowania
1.	Gorzów Wlk.	lubuskie	Sulęcín	Długoszyń II	82,86	Obora-chlewnia, stajnia, bud. mieszcz., garaż, magazyn, stelmacharnia
2.	Filia Zielona Góra	lubuskie	Gubin	Grochów	98,13	Bud. biurowy, bukaciarnia, magazyn, Wiata, skład olejów
3.	Filia Zielona Góra	lubuskie	Szczaniec	Folwark-Nowe Karcze	95,00	2 budynki gospodarcze, bukaciarnia na 100 szt, bud. mieszkalny 2 rodzinny
4.	Szczecin	zachodniopomorskie	Kamień P.	Ducino	12,76	Bud. mieszkalny (do remontu), obora i stodoła
5.	Szczecin	zachodniopomorskie	Golczewo	Kłęby	45,76	Stodoła, obora, istnieje możliwość budowy bud. mieszkalnego
6.	Szczecin	zachodniopomorskie	Kamień P.	Śniatowo	62,16	Stodoła, magazyn zbożowy, chlewnia i budynek wagi
7.	Szczecin	zachodniopomorskie	Kamień P.	Rarwino	253,92	Stodoła, magazyn zboż., suszarnia, bud. gospodarczy
8.	Szczecin	zachodniopomorskie	Świerżno	Duniewo	80,24	Trzy chlewnie, izolotka
9.	Szczecin	zachodniopomorskie	Chociwel	Sątyrz	48,85	Owczarnia, studnia wiercona, ogrodzenie
10.	Szczecin	zachodniopomorskie	Łobez	Rynowo	97,78	Szopy na narzędzia, 3 magazyny zboż., wiata metalowa, obora, zbiornik paszowy, stacja paliw
11.	Olsztyn	warmińsko-mazurskie	Kętrzyn	Jankowo	64,22	Stodoła, 3 owczarnie, sieć wodociąg., ogrodzenie
12.	Olsztyn	warmińsko-mazurskie	Biszynek	Sułowo	36,78	Z zabudowaniami
13.	Olsztyn	warmińsko-mazurskie	Górowo Iłta.	Dulsin	204,37	Waga, magazyn zboż., kuźnia, stodoła, cielętnik obora
14.	Filia Elbląg	warmińsko-mazurskie	Orneta	Mingajny	163,44	Stodoła, magazyn, 2 jałowniki, obora, chlewnia
15.	Gdańsk	pomorskie	Stegna	Wybicko-kaczkarnia	118,48	4 budynki gosp. o pow.144 m ² każdy wraz z infrastrukturą towarzyszącą
16.	Filia Suwałki	warmińsko-mazurskie	Prostki	Miechowo I	55,49	Magazyn zboż., stajnia, cielętnik, jałownik, obora silosy, waga

Źródło: Dane AWRSP, Oddział Zamiejscowy ds. Osadnictwa w Szczecinie.

Niewątpliwie za jedną z zasadniczych przyczyn takiego stanu rzeczy należy uznać stan gospodarstw proponowanych do zamiany. Nieruchomości proponowane do zamian nie są przygotowane do rozpoczęcia produkcji „od zaraz”. Są to gospodarstwa pozostawione w odłogu i bez przygotowanej bazy lokalowej do zamieszkania. Na 16 przygotowanych gospodarstw jedynie w trzech występują budynki mieszkalne, które zresztą wymagają remontu. Przyczyną braku zainteresowania zamianą nieruchomości przez rolników z innych rejonów kraju może być także dość uciążliwa procedura zamiany. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Skarbu koszty ustalenia wartości zamienianych nieruchomości ponoszą ich właściciele, a więc rolnicy w odniesieniu do swoich dotychczasowych gospodarstw. Powyższe bariery byłyby z pewnością do przezwyciężenia w przypadku występowania wysokiej opłacalności produkcji rolniczej. W tym jednak względzie sytuacja w rolnictwie jest w analizowanym okresie bardzo niestabilna. Rodzi to obawy potencjalnych nabywców przed poniesieniem kosztów przedsięwzięcia i niepewnością ich zwrotu, nie mówiąc już o ograniczonych możliwościach osiągnięcia ewentualnych zysków.

4.4. Zależność przemian obszarowych od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Na początku lat dziewięćdziesiątych sądzono, że liberalizacja obrotu ziemią rolną spowoduje zasilenie w ten czynnik produkcji jednostki zamierzające powiększyć swój areal, w wyniku czego wzrośnie średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego. Temu procesowi sprzyjać miało uruchomienie 24% ziemi rolniczej, będącej do roku 1992 w użytkowaniu sektora państwowego. W „Kierunkach działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa” określono, że Zasób nieruchomości rolnych Skarbu Państwa przejętych przez Agencję będzie służył, w kolejnych etapach przekształceń rolnictwa, głównie rozwojowi gospodarstw rodzinnych²⁴. Rozwój gospodarstw rodzinnych został natomiast zdefiniowany jako „[...] stopniowa koncentracja ziemi i produkcji, a więc zmniejszanie się liczby gospodarstw w regionach o przewadze gospodarstw drobnych przy równoczesnym powstawaniu nowych gospodarstw i powiększaniu powierzchni istniejących, szczególnie w regionach o znaczących zasobach gruntów rolnych Skarbu Państwa”²⁵. Pojęcie gospodarstwa rodzinnego zostało uregulowane jednak znacznie później. Dopiero ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 roku ustaliła górną granicę powierzchni gospodarstwa rodzinnego jako 300 ha²⁶. W kierunkach działania AWRSP zaznaczono jednak, że w przypadku wspierania przez politykę państwa, środkami ekonomicznymi, procesu koncentracji ziemi w gospodarstwach rodzinnych, konieczne będzie ograniczenie wielkości gospodarstw korzystających z tego rodzaju wsparcia do określonej powierzchni. Dalszy wzrost obszaru ponad tę powierzchnię nie miał obciążać środków publicznych. W praktyce kredyty preferencyjne udzielane przez banki z dopłatą do stóp procentowych ze środków ARiMR nie mogły być przeznaczone na zakup tej

²⁴ Raport z działalności AWRSP za 1992 rok, Warszawa 1993, s. 30 i dalsze.

²⁵ Tamże.

²⁶ Ustawa z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. Nr 64, 2003, poz. 592.

części gruntu, która spowodowałaby przekroczenie powierzchni gospodarstwa rolnego ponad 100 ha przeliczeniowych.

Czynnikiem prawno-organizacyjnym sprzyjającym powiększaniu istniejących gospodarstw rolniczych było wprowadzenie nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa od 2000 roku przetargów ograniczonych do określonych grup nabywców. Wśród nich znaleźli się przede wszystkim właściciele gospodarstw sąsiadujących z nieruchomością rolną oferowaną do sprzedaży lub dzierżawy.

Podjęmowane działania nie wpłynęły jednak w znaczący sposób na zmiany struktury obszarowej gospodarstw. Zasadniczą tego przyczyną jest jedna z głównych cech nieruchomości, także nieruchomości rolnych – mianowicie ich stałość w miejscu, nieprzenośność czy jak określają w literaturze niektórzy autorzy – nieprzemieszczalność. Otóż w regionach, gdzie przez 1990 rokiem dominował sektor państwowy w rolnictwie występuje nadwyżka podaży gruntów nad popytem. Tam też przekształcenia PGR w największym stopniu wpłynęły na wzrost średniej powierzchni gospodarstwa. W województwach centralnych i południowych Polski zasoby ziemi popegeerowskiej okazały się zbyt małe, aby wpłynąć na znaczący wzrost średniego areалу gruntów.

W związku z problemem zagospodarowania ziemi w województwach północnej i zachodniej Polski, w roku 1996 uruchomiono pilotażowy program osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa, kierując go między innymi do rolników z innych regionów kraju.

Rezultaty, mimo iż mniejsze niż oczekiwano, przesądziły o kontynuacji akcji. Jej rozmiary jednak znacznie ograniczono. Ze zdecydowanie mniejszym zainteresowaniem spotkała się zamiana nieruchomości wprowadzona w 2000 roku. Można przypuszczać, że o niewielkich efektach tych dwóch akcji zdecydowały czynniki ekonomiczne. Kandydaci na osadników powinni dysponować określonym zasobem środków finansowych, co ułatwia także ich starania o uzyskanie kredytów preferencyjnych. Przedsięwzięcie powinno być odpowiednio rentowne, aby mogło zachęcać do osiedlania się w innych regionach kraju, daleko od dotychczasowego miejsca zamieszkania.

Zatem także w przypadku przemian struktury agrarnej najbardziej istotna wydaje się być kwestia opłacalności produkcji rolnej uwarunkowana czynnikami rynkowymi. Podjęmowane działania prawno-organizacyjne okazały się być niewystarczające do motywowania rolników do powiększania lub nabywania gospodarstw, szczególnie w regionach kraju, odległych od dotychczasowego ich miejsca zamieszkania.

Potencjalnych nowych właścicieli gospodarstw, poza niewątpliwie barierami finansowymi, zniechęcała konieczność opuszczenia rodzinnych stron i osiedlenia się z dala od nich, w zupełnie nowym i obcym otoczeniu. Realizowane w minionych latach naszej rzeczywistości gospodarczej osadnictwo rolnicze charakteryzowało się lepszymi wynikami, kiedy miało charakter zbiorowy, a nie punktowy. Grupy nabywców gospodarstw znajdujący się w podobnej sytuacji szybciej znajdują ze sobą

wspólne obszary zainteresowań i pomocy niż wyizolowani, w sensie społecznym, pojedynczy rolnicy.

Wydaje się więc, że równie ważną kwestią w zakresie poprawy struktury obszarowej będzie pokonanie barier nieformalnych, jak np. przywiązanie rolników do rodzinnej ziemi. Niewykluczone, że sprzyjać temu będą względy ekonomiczne (korzyści dla dużych gospodarstw wynikające z procesu integracji).

ROZDZIAŁ 5

SKUTKI SPOŁECZNE PRZEKSZTAŁCENÍ ROLNICTWA PAŃSTWOWEGO W POLSCE

5.1. Społeczny wymiar przekształceń sektora państwowego w rolnictwie polskim

Poza zaznaczonymi już w tej pracy aspektami ekonomicznymi i politycznymi, nie mniejsze znaczenie w zakresie przekształceń rolnictwa państwowego ma aspekt społeczny. Sektor państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w szczytowym momencie swojego rozwoju użytkował prawie 19% użytków rolnych i zatrudniał prawie 450 tys. pracowników.

Szacuje się, że łącznie z rodzinami „społeczność PGR-owska” liczyła około 1,5-2 mln osób. Większość zatrudnionych mieszkała w tzw. osiedlach pegeerowskich, które były budowane i utrzymywane ze środków państwowych gospodarstw rolnych. Osiedla takie posiadały własną infrastrukturę techniczną (drogi osiedlowe, sieć wodociągowa, elektryczna, centralnego ogrzewania) i społeczną (przychodnie lekarskie, żłobki i przedszkola, sieć sklepów detalicznych). Cechą charakterystyczną takich osiedli było ich względne odizolowanie od pozostałego otoczenia wiejskiego. Osiedla pegeerowskie, można rzec, że były „samowystarczalne” w zakresie potrzeb bytowych i kulturowych.

Mieszkańcy osiedli pegeerowskich byli jednak uzależnieni od rodzimego przedsiębiorstwa nie tylko ze względu na pracę i główne źródło dochodów, ale także ze względu na mieszkanie i całe zabezpieczenie socjalne gwarantowane przez PGR. Dla pracowników państwowych gospodarstw rolnych i ich rodzin przedsiębiorstwo było więc nie tylko miejscem pracy i osiągnięcia dochodu. Mieszkali oni w zakładowych mieszkaniach lub nawet domach, mieli możliwość uprawy działki wydzielonej im przez zakład pracy, z gospodarstwa rolnego otrzymywali ziemniaki i mleko, a czasem też inne produkty w formie deputatu. Ze względu na niskie wynagrodzenie, korzyści pozapłacowe w wielu wypadkach były czynnikiem przesądającym o podjęciu pracy w PGR.

To wszechstronne uzależnienie od pracodawcy wytworzyło w byłych pracownikach państwowych gospodarstw rolnych bierne postawy oczekiwania na świadczenia, które zdaniem pracowników zawsze im się będą należały. Upadek sektora państwowego w rolnictwie zapoczątkowany wraz z nastaniem ubiegłego dziesięciolecia

spowodował bierność i apatię dawnych pracowników tegoż sektora. Większość z nich nie potrafiła się odnaleźć w nowej rzeczywistości gospodarczej.

Dodatkowo izolacja osiedli pegeerowskich (dawniej w pełni samowystarczalnych) od najbliższego otoczenia (były to często jednostki odizolowane od reszty wsi i położone w oddalonych miejscach) spowodowała, że bezrobocie będące następstwem transformacji, ujawniło się szczególnie silnie w tych właśnie społecznościach.

Początkowo problem bezrobocia nie był w pełni uświadamiany przez pracowników PGR. H. Runowski powołuje się na badania, z których wynikało, że pracownicy państwowych gospodarstw rolnych zapytani w 1990 roku o zasadność zwalniania z pracy nieefektywnych pracowników i konieczność bankructwa przedsiębiorstw przynoszących straty w większości wypadków (około 70% badanych) byli zgodni co do konieczności podjęcia takich działań¹.

Pracownicy PGR-ów postrzegali bezrobocie jako zjawisko przejściowe, liczyli na znalezienie innej pracy w państwowym przedsiębiorstwie i to nawet na tym samym stanowisku pracy. Zwolnienie z dotychczasowego przedsiębiorstwa wiązało się z otrzymywaniem zasiłku w wysokości porównywalnej do dotychczasowych wynagrodzeń, liczone na dalsze zamieszkiwanie w zajmowanych lokalach, istniała możliwość dalszego korzystania z działki przyzagrodowej. Perspektywa pozostawiania więc bez pracy nie wydawała się groźna.

Zasadnicze zmiany w poziomie zatrudnienia w gospodarstwach państwowych nastąpiły na początku lat 90-tych, zanim jeszcze rozpoczęła swoją działalność AWRSP. Według stanu na 31 grudnia 1991 roku w przedsiębiorstwach rolnych przewidzianych do przejścia przez Agencję zatrudnionych było około 260 tysięcy osób (tabela 5.1).

Zatrudnienie mierzone liczbą zatrudnionych w przeliczeniu na 100 ha gruntów było zróżnicowane w zależności od regionu kraju. Największą gęstością zatrudnienia charakteryzowały się Oddziały Terenowe w Warszawie, Łodzi i Poznaniu. Biorąc pod uwagę odsetek zatrudnionych w poszczególnych oddziałach, najwyższym charakteryzował się oddział warszawski, bydgoski, olsztyński i poznański.

Wielkość i regionalne zróżnicowanie bezrobocia popegeerowskiego trudno jest jednak udokumentować statystycznie. Szacunkowe dane dotyczące bezrobocia w sektorze publicznym rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa, które są wynikiem badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) GUS oraz dane Krajowego Urzędu Pracy o bezrobotnych zarejestrowanych w Rejonowych Urzędach Pracy nie charakteryzują w pełni skali zjawiska bezrobocia byłych pracowników PGR. Dane GUS pokazują, że najwyższy poziom bezrobocia wśród byłych pracowników sektora publicznego sekcji „rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo” miał miejsce w lutym 1994 roku (ok. 99 tys. osób). W IV kwartale 2002 roku liczba ta zmniejszyła się do 26 tys. osób². Na podstawie badań przeprowadzonych wśród załóg byłych przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie liczbę osób pozbawionych pracy w wyniku prywatyzacji rolnictwa państwowego szacuje się na 30-50% zawodowo czynnych członków rodzin zamieszkałych

¹ H. Runowski, *Spoleczne skutki restrukturyzacji i prywatyzacji PGR*, [w:] *Ziemia i ludzie po upadku pegeerów. Analiza socjologiczna i ekonomiczna*, op. cit.

² Raport z działalności AWRSP w 2002 roku, Warszawa 2003, s. 38.

w osiedlach popegeerowskich³. U. Kaczmarek na podstawie badań przeprowadzonych w rejonach o najwyższym udziale państwowych gospodarstw rolnych w byłym województwie szczecińskim określa, że pracę w wyniku prywatyzacji PGR straciła ponad połowa zatrudnionych, z czego 27% to bezrobotni, a 25% stanowią osoby, które przeszły na rentę lub emeryturę. Tylko 30% znalazło pracę u nowych gospodarzy byłych PGR, niecałe 20% w innych zakładach, a działalność na własny rachunek podjęło tylko 1,5% byłych pracowników przedsiębiorstw rolnych⁴.

Tabela 5.1.

Zatrudnienie w państwowych gospodarstwach rolnych przewidzianych do przejęcia przez AWRSP wg stanu na 31.12.1991 r.

Oddział Terenowy Agencji	Liczba zatrudnionych		
	ogółem	na 100 ha	%
1. Warszawa	38059	11,2	14,6
2. Bydgoszcz	27636	9,0	10,6
3. Elbląg	15735	7,2	6,0
4. Gorzów	19537	7,0	7,5
5. Koszalin	18767	5,5	7,2
6. Lublin	7732	10,3	3,0
7. Łódź	4414	13,4	1,7
8. Olsztyn	27032	9,0	10,4
9. Opole	16552	9,3	6,4
10. Poznań	26553	11,1	10,2
11. Rzeszów	4272	9,1	1,6
12. Suwałki	9046	5,4	3,5
13. Szczecin	18088	6,9	6,9
14. Wrocław	23690	7,9	9,1
15. PR-P ZWRSP w Straszęcinie	3483	8,8	1,3
Razem	260596	8,3	100,0

Źródło: Raport z działalności AWRSP w 1992 roku, obliczenia własne.

O skali bezrobocia popegeerowskiego mogą świadczyć dane dotyczące bezrobocia na wsi na terenie byłych 12 województw, gdzie przed 1990 rokiem dominował sektor państwowy w rolnictwie (tabela 5.2)⁵.

³ W. Zgliński, *Skutki transformacji państwowych gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*, [w:] *Problemy zagospodarowania terenów wiejskich w Polsce*, A. Stasiak (red.), Biuletyn PAN, Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 207, Warszawa 2003, s. 184.

⁴ U. Kaczmarek, *Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich woj. szczecińskiego*, „Agroprzemiany”, 1999, nr 2.

⁵ Por. także E. Niedzielski, *Przedsiębiorczość gospodarcza i bezrobocie na obszarach wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 72-73.

Tabela 5.2.

Bezrobocie na wsi w województwach popegeerowskich w roku 1995 i 1998

Województwo	1995		1998		Zmniejszenie liczby bezrobotnych
	Liczba osób	% udział bezrobot. na wsi do ogółu bezrobot.	Liczba osób	% udział bezrobot. na wsi do ogółu bezrobot.	
Elbląskie	21160	41,4	15101	45,4	6057
Gdańskie	25284	32,2	13013	39,1	12271
Gorzowskie	17584	42,7	10901	43,8	6683
Jeleniogórskie	14682	36,9	12241	40,9	2441
Koszalińskie	25576	42,5	17104	46,2	8472
Legnickie	14006	31,3	11204	33,6	2802
Olsztyńskie	41870	46,7	25255	47,1	16615
Piłskie	19009	44,9	10575	46,9	8434
Stupskie	28183	53,0	17486	54,8	10697
Suwalskie	24943	43,3	18002	46,8	6941
Szczecińskie	18805	34,5	14116	40,2	4689
Zielonogórskie	18164	38,7	13022	40,0	5142
Średnio w kraju	1126,5 tys.	42,9	788,5 tys.	45,2	338 tys.

Źródło: J. Hybel, *Zmiany w poziomie bezrobocia na obszarach wiejskich i w metodach jego ograniczania*, [w:] *Spółdzielczość w stymulowaniu rozwoju lokalnego i tworzeniu nowych miejsc pracy*, Międzynarodowa konferencja, Spółdzielczy Instytut Wydawniczy, Ustroń 1999.

W siedmiu województwach, zarówno w roku 1995, jak i 1998, zwraca uwagę wyższy udział bezrobotnych na wsi w ogólnej liczbie bezrobotnych. Szczególnie trudna sytuacja ma miejsce w byłym województwie śląskim, gdzie wskaźnik, o którym mowa w obu latach przekroczył 50%. Mimo zmniejszania się bezrobocia na wsi wskaźnik procentowy udziału tych bezrobotnych wzrasta. Świadczy to o znacznie mniejszych możliwościach znalezienia pracy przez mieszkańców wsi niż przez bezrobotnych w miastach. O niepowodzeniu i ogólnie złej sytuacji pod względem zatrudnienia pracowników byłych PGR decyduje dodatkowo struktura ich wykształcenia. Ponad połowa z nich (56%) posiada wykształcenie podstawowe, 24% – zawodowe, 15% średnie, 3% wyższe. Pracownicy bez wykształcenia stanowią ok. 2%⁶. Znaczna część pracowników w gospodarstwach państwowych wykonywała tylko ściśle określone, ale nie skomplikowane czynności, zwłaszcza typowe prace fizyczne.

Wyniki badań przeprowadzonych przez Katedrę Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie w czterech wsiach charakteryzujących się wysokim udziałem bezrobotnych popegeerowskich wskazują, że zaledwie 53% badanych osób po utracie pracy w PGR znalazła zatrudnienie na podstawie umowy o pracę⁷. Znaczna część badanych była emerytami lub rencistami. E. Nie-

⁶ R. Czyszkiewicz, *Bezrobocie wśród pracowników państwowych gospodarstw rolnych*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 5-6, s. 17.

⁷ E. Niedzielski, *Spółeczne skutki przekształceń sektora państwowego w rolnictwie*, [w:] *Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przestrzeni i rynku pracy*, *Materiały z konferencji naukowej*, PAN, KER, UWM w Olsztynie, Olsztyn, 2001, s. 73 i następn.

dzielski podkreśla, że problemy społeczne środowisk popegeerowskich mają więc coraz bardziej charakter wtórny, coraz w mniejszym stopniu dotyczą osób, które w przeszłości były pracownikami gospodarstw państwowych. Nie umniejsza to jednak istoty problemu. Prawie połowa ankietowanych w badaniach, o których mowa powyżej (41,1%) czuje się poszkodowana i oszukana w związku z przekształceniami rolnictwa państwowego. Oczekiwania tych osób dotyczą rekompensat i odszkodowań. Zadośćuczynieniem byłyby dla nich takie rozwiązania, jakie dotyczyły dużych grup społeczno-zawodowych, które utraciły pracę w związku z restrukturyzacją gospodarki (jak np. górnicy, hutnicy). W okresie tworzenia podstaw prawnych przekształceń sektora państwowego w rolnictwie zabrakło jednak poparcia politycznego interesów pracowników PGR.

Szczególne rola, jaka była przypisywana gospodarstwom państwowym w rolnictwie od czasu ich powstania oraz troska o pracowników tych jednostek, spowodowała ukształtowanie się społeczności o szczególnych cechach demograficznych i społeczno-zawodowych, często skoncentrowanych w wyizolowanych osiedlach, przyzwyczajonych do opiekuńczej roli państwa i dyrekcji przedsiębiorstw.

Transformacja systemowa spowodowała znaczne trudności w przystosowaniu się do nowych warunków regionów o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, nie mówiąc o regionach peryferyjnych, słabo zurbanizowanych, o słabo rozwiniętej infrastrukturze, na których najczęściej zlokalizowane były PGR. Sytuacja byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych nie jest więc jedynie wynikiem prywatyzacji rolnictwa państwowego, lecz całego procesu transformacji. Określa się więc, że rozwiązywanie problemów tych środowisk nie powinno być jedynie zadaniem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale także i innych organizacji, jak np. urzędów pracy, samorządu terytorialnego, fundacji i agencji rozwoju, instytucji pomocy społecznej czy organizacji szkoleniowych⁸. Zasadniczą rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych byłych pracowników sektora państwowego w rolnictwie przypisuje się jednak Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa jako instytucji, która proces przemian własnościowych w rolnictwie państwowym rozpoczęła i prowadziła go według tych samych ram prawno-organizacyjnych do lipca 2003 roku.

5.2. Działania AWRSP w zakresie zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy

W wyniku przeprowadzonych badań przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w 1998 roku w 10-ciu wybranych osiedlach popegeerowskich wyróżnić można kilka typowych dalszych losów byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych⁹.

1. Niewielka część osób zatrudnionych przed 1989 rokiem w sektorze rolnictwa państwowego (szacuje się, że około 3 tys. osób) stała się „nowymi gospodarzami” gospodarstw powstałych na bazie majątku pegeerowskiego. Jest

⁸ Tamże, s. 75.

⁹ M. Łojko, *Bezrobocie długookresowe w regionie warmińsko-mazurskim, wyniki badań pilotażowych*, „Polityka Społeczna” nr 9, 2001, s. 3.

to grupa, która skorzystała na procesach transformacji rolnictwa państwowego i na ogół poprawiła swój status majątkowy. W tej grupie znajdują się przede wszystkim osoby, które w PGR pełniły funkcje kierownicze.

2. Druga kategoria to pracownicy, którzy nadal pracują w wielkoobszarowych gospodarstwach rolnych – prywatnych lub publicznych.
3. Grupę trzecią stanowią osoby, które znalazły pracę w innych instytucjach i zakładach pracy zarówno w miejscu zamieszkania, jak i poza nim.
4. Do grupy czwartej zalicza się byłych pracowników, którzy przeszli na emeryturę lub rentę.
5. Ostatnią grupę stanowią pracownicy PGR zwolnieni z pracy na różnych etapach przekształceń. Charakteryzuje ich na ogół długookresowe pozostawanie bez pracy.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, równoległe z procesami prywatyzacji majątku państwowego w rolnictwie, nałożyła na Agencję WRSP obowiązek tworzenia nowych miejsc pracy. W procesie restrukturyzacji państwowych gospodarstw rolnych okazało się, że mimo niewielkiego wpływu likwidacji PGR na ogólny poziom bezrobocia w kraju, w skali lokalnej problem bezrobocia popegeerowskiego okazał się bardzo dotkliwym. Dodatkowym problemem stała się także izolacja przestrzenna i społeczna większości osiedli popegeerowskich.

Spośród działań Agencji WRSP w zakresie polityki zatrudnienia i aktywizacji zawodowej byłych pracowników PGR można wyróżnić trzy główne kierunki:

1. Zabezpieczenie maksymalnego zachowania miejsc pracy w procesie restrukturyzacji gospodarstw, między innymi poprzez zawieranie przez Oddziały Terenowe Agencji umów dzierżawy z zachowaniem obowiązku zatrudnienia określonej liczby osób (na ogół przez okres dwóch lat, na dotychczasowych warunkach pracy). Do czasu opracowania programu restrukturyzacji przejętego mienia po zlikwidowanych PGR stan zatrudnienia był utrzymywany na niezmiennym poziomie.
2. Wspieranie indywidualnych inicjatyw gospodarczych i organizacyjnych pozwalających na zachowanie lub zwiększenie zatrudnienia. Agencja w procedurach przetargowych preferencyjnie traktuje spółki pracownicze, przy wyborze oferty przetargowej stosuje między innymi kryterium wielkości zatrudnienia, rozkłada na korzystne raty (okres 15 lat) należności z tytułu sprzedaży nieruchomości, jeśli nabywca tworzy na nabytym mieniu nowe miejsca pracy. W przypadku, kiedy dzierżawca nieruchomości Skarbu Państwa podejmie inwestycje tworzące nowe miejsca pracy, Agencja ma możliwość zwolnienia go z płacenia czynszu dzierżawnego na okres do 5 lat. Bezrobotni pracownicy rolni uzyskali możliwość zagospodarowywania odłogowanych gruntów, również grunty w uprawie użyczane były bezrobotnym byłym pracownikom PGR na okres do końca zbiorów. Jak wynika z danych Agencji WRSP, w 1993 roku około 8 tys. ha gruntów użytkowanych było w formie użyczenia. W ramach programów restrukturyzacji prowadzono wyodrębnienie określonych nieruchomości z przeznaczeniem na rozpoczęcie samodzielnej działalności gospodarczej o charakterze produk-

cyjnym lub usługowym (np. warsztaty, stacje paliw, mieszalnie pasz, małe przetwornice, młyny). Nabywcy takich nieruchomości mogli liczyć na preferencyjne traktowanie, jeśli zadeklarowali chęć przyjęcia do pracy byłych pracowników PGR.

3. Współpraca z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Krajowym Urzędem Pracy w celu stworzenia ułatwień w dostępie do pożyczek z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych oraz tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarstwach powstałych w wyniku restrukturyzacji¹⁰. W czerwcu 1993 roku Dyrektorzy Oddziałów Terenowych AWRSP podpisali lokalne porozumienia z Wojewódzkimi Urzędami Pracy dotyczące współpracy w łagodzeniu skutków bezrobocia wśród pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

W myśl zawartego porozumienia Urzędy Pracy zadeklarowały pomoc finansową w formie pożyczek¹¹:

- bezrobotnym oraz pracownikom, z którymi rozwiązano lub którym wypowiedziano stosunek pracy w związku z restrukturyzacją byłych PGR – na podjęcie działalności gospodarczej na własny rachunek na bazie majątku Zasobu WRSP,
- spółkom pracowników – zakładom pracy, prowadzącym działalność gospodarczą na bazie majątku Zasobu WRSP, na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych,
- gospodarstwom rolnym Skarbu Państwa utworzonym w wyniku restrukturyzacji majątku Zasobu WRSP, na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych.

Pożyczki udzielane były z przeznaczeniem na zakup majątku trwałego (z wyjątkiem gruntu i innych nieruchomości), zakup składników majątku obrotowego (zwierząt, pasz, nasion itp.), na wniesienie udziału do spółki pracowniczej podejmującej działalność na bazie majątku popegeerowskiego. Agencja WRSP przyjęła rolę gwaranta pożyczek udzielanych z Funduszu Pracy. Jej zadaniem stała się też rola informatora, doradcy ubiegających się o pożyczki, a także kontrolera wykorzystania środków pieniężnych zgodnie z przeznaczeniem. W roku 1993 Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa udzieliła poręczeń pożyczek z Funduszu Pracy dzierżawcom mienia skarbowego na kwotę 7 mld starych złotych (700 tys. PLN).

Działania mające na celu wsparcie osób pozostających bez pracy okazały się niezbędne tym bardziej, że możliwości zatrudnienia w gospodarstwach rolnych Skarbu Państwa, jak też w gospodarstwach dzierżawionych w badanym okresie wykazują wyraźną tendencję malejącą (tabela 5.3). Dane zawarte w poniższej tabeli wymagają nieco szerszego komentarza. Po pierwsze, lata 1992-1993 to początek okresu przekształceń sektora rolnictwa państwowego. Nie wszystkie więc w tym

¹⁰ A. Lutyk, *Działania AWRSP w zakresie zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy*, [w:] *Ludzie i ziemia po upadku pegeerów. Analiza socjologiczna i ekonomiczna. Materiały pokonferencyjne*, SGGW, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Sekcja Socjologii Wsi, Warszawa 1997, s. 140-141.

¹¹ Raport z działalności AWRSP w 1993 roku, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa 1994, s. 26.

czasie przedsiębiorstwa zostały przejęte przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Stąd też stosunkowo niewysoka liczba pracujących w gospodarstwach skarbowych i dzierżawionych. Cechą charakterystyczną tego okresu jest znaczny wzrost liczby osób zatrudnionych w gospodarstwach dzierżawionych. Należy jednak zaznaczyć, że informacje dotyczące liczby byłych pracowników PGR zatrudnionych w gospodarstwach dzierżawców mają charakter szacunkowy. Zostały one określone głównie w oparciu o ankiety corocznie przeprowadzane w jednostkach, których powierzchnia użytków rolnych przekraczała 100 ha.

Z roku na rok maleje liczba pracujących w gospodarstwach utworzonych na bazie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W roku 2002 stan zatrudnionych nie osiąga nawet poziomu z pierwszego roku przekształceń. Poza tym większość pracujących to osoby zatrudnione w gospodarstwach dzierżawionych przez załogi pracownicze, osoby prawne lub także osoby fizyczne. Można przypuszczać, że istotnym miejscem zatrudnienia byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych pozostaną gospodarstwa dzierżawione i jednoosobowe spółki Agencji. Forma tymczasowego zarządu od roku 1998 przestała istnieć, a administrowanie jako forma zagospodarowania mienia ma charakter czasowy. Zostanie ona całkowicie zlikwidowana w momencie znalezienia nabywców lub dzierżawców na mienie skarbowe.

Od września 1994 roku w Biurze Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa powołano Zespół Aktywizacji Zawodowej, którego głównym zadaniem określono wspieranie inicjatyw pobudzających przedsiębiorczość i tworzących w efekcie nowe miejsca pracy oraz poszukiwanie źródeł finansowania takich przedsięwzięć.

W grudniu 1994 roku zostało podpisane porozumienie o wzajemnej współpracy pomiędzy Agencją a Towarzystwem Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych (TISE), które miało na celu utworzenie (zwłaszcza na bazie majątku Zasobu WRSP) pewnej liczby małych lub średnich przedsiębiorstw zatrudniających bezrobotnych byłych pracowników PGR. Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych w myśl zawartego porozumienia miało zapewnić wyłonionym i ekonomicznie uzasadnionym projektom udziały kapitałowe, ułatwić dostęp do linii kredytowych oraz zapewnić doradztwo i analizy finansowe.

W wyniku realizacji porozumienia zawartego w 1993 roku pomiędzy Prezesem AWRSP, Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Prezesem Krajowego Urzędu Pracy do końca 1994 roku Agencja udzieliła poręczeń na pożyczki w kwocie 12387 mln starych złotych (1238,7 tys. PLN), z czego wykorzystano 9617 mln (961,7 tys. PLN). Według szacunkowych danych pozwoliło to utworzyć około 250 nowych miejsc pracy. W odniesieniu do podawanej przez GUS liczby bezrobotnych, których poprzednie miejsce pracy znajdowało się w sektorze publicznym rolnictwa i leśnictwa (w listopadzie 1994 roku liczba bezrobotnych wynosiła ok. 80 tys. osób), utworzone w ten sposób miejsca pracy były tylko niewielką kroplą w morzu potrzeb.

Tabela 5.3

Zatrudnienie w gospodarstwach zorganizowanych na gruntach Własności Rolnej Skarbu Państwa

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Pracujący ogółem (w gospodarstwach dzierżawionych i Skarbu Państwa)	84941	134216	142862	123393	126444	135310	122457	95228	78288	72867	69595
w tym:											
- w gospodarstwach Skarbu Państwa	83024	106566	69966	46506	38918	36159	31668	24662	15933	12919	11302
- % pracujących ogółem	97,7	79,4	49,0	37,7	30,8	26,7	25,9	25,9	20,4	17,7	16,2
z tego:											
a) w tymczasowym zarządzie	83024	106566*	37572	10337	1144	42	-	-	-	-	-
b) w administrowaniu	-	-	16236	14619	16564	14630	12733	9265	4326	3061	2672
c) w jednoosobowych spółkach Agencji WRSP	-	-	16158	21550	21210	21487	18935	15397	11607	9858	8630
- w gospodarstwach dzierżawionych	1917	27650	72896	76887	87523	99151	90789	70566	62355	59948	58293

* W roku 1993 zatrudnienie w gospodarstwach rolnych Skarbu Państwa dotyczy gospodarstw znajdujących się w tymczasowym zarządzie i gospodarstw administrowanych, które w tymże roku po raz pierwszy zostały zorganizowane. W sprawozdaniach AWRSP brak jest informacji co do liczby zatrudnionych w tych jednostkach w roku 1993.

Źródło: Raporty z działalności Agencji WRSP za lata 1992-2002, obliczenia własne.

W styczniu 1995 roku dotychczasowe porozumienia z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Krajowym Urzędem Pracy zastąpiono nowym w sprawie współdziałania w zakresie łagodzenia bezrobocia wśród byłych pracowników PGR. W ramach tego porozumienia Agencja wytypowała z majątku Zasobu WRSP obiekty nadające się do wykorzystania w celu uruchomienia działalności gospodarczej, a nie wykorzystywane przez co najmniej okres jednego roku. Osoby prawne i fizyczne podejmujące działalność gospodarczą w tych obiektach mogły ubiegać się o pożyczki z Funduszu Pracy, z poręczeniem 50% kwoty pożyczki przez AWRSP. Według stanu na dzień 31 grudnia 1995 roku, w ramach podpisanych porozumień Agencja udzieliła 30 poręczeń dla wnioskujących podmiotów gospodarczych na kwotę 1,5 mln zł (PLN). Z poręczeń Agencji skorzystało 11 spółek z o.o. i 19 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Podjęte działania, które objęły także prace związane z prowadzeniem melioracji, zalesień i rozwoju infrastruktury technicznej na nieruchomościach Skarbu Państwa pozwoliły na zatrudnienie ok. 1 tys. osób.

W listopadzie 1995 roku przekazane zostały środki PHARE przyznane Agencji, w kwocie 4 mln ECU, które pozwoliły na uruchomienie Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych wykorzystywanego w przyszłości do finansowania nowych miejsc pracy.

Pierwsza transza środków finansowych Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych (na kwotę 1,5 mln ECU) została rozdysponowana do 4 Oddziałów Terenowych Agencji już w grudniu 1995 roku. Zasadniczy etap realizacji programów finansowanych z tego Funduszu rozpoczął się w roku 1996 i obejmował pięć ówczesnych województw, w których problem bezrobocia popegerowskiego był szczególnie dotkliwy – koszalińskie, słupskie, elbląskie, suwalskie i krośnieńskie. Do końca 1996 roku zaopiniowano pozytywnie 203 wnioski o dotacje na kwotę 1180 tys. ECU. W wyniku projektów gospodarczych sfinansowanych z tych środków pracodawcy utworzyli 725 nowych miejsc pracy dla bezrobotnych byłych pracowników PGR. Jak wynika z rachunku, utworzenie jednego miejsca pracy „kosztowało” prawie 1600 ECU.

Szczególnie wysokie zapotrzebowanie na środki Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych zgłaszają dzierżawcy nieruchomości Zasobu WRSP prowadzący produkcję rolniczą i przetwórstwo rolno-spożywcze. Pozostali pracodawcy tworzą miejsca pracy przeważnie w działach pozarolniczych.

Od września 1996 roku program Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych rozszerzony został na dalszych 6 województw: olsztyńskie, pilskie, gdańskie, szczecińskie, gorzowskie i zielonogórskie.

W roku 1996 kontynuowana była w wybranych gminach współpraca AWRSP z samorządami lokalnymi i Agencjami Rozwoju Regionalnego w zakresie inicjatyw lokalnych pobudzających przedsiębiorczość i tworzących nowe miejsca pracy. W ramach programów lokalnych uruchamiane są fundusze inwestycyjno-pożyczkowe, które mają udzielać przedsiębiorcom tworzącym nowe miejsca pracy i bezrobotnym pragnącym podjąć taką działalność poręczeń, niskoprocentowanych pożyczek oraz pomocy rzeczowej na ekonomiczne usamodzielnienie się rodzin bezrobotnych. Programy kierowane są do wybranych gmin, gdzie problem bezrobocia popegerowskiego jest szczególnie dotkliwy.

Poza działaniami organizowanymi przez Biuro Prezesa Agencji, oddziały terenowe podejmują własne inicjatywy w zakresie walki z bezrobociem. W Oddziale Terenowym w Szczecinie w 1996 roku wyodrębniono wiele obiektów w celu stworzenia małych i średnich przedsiębiorstw nierolniczych. Na ich bazie powstały między innymi: zakład ceramiczny, wytwórnia mas plastycznych połączona z produkcją łodzi turystycznych, wytwórnia narzędzi transportu wewnętrznego, zakład naprawy sprzętu rolniczego. W zorganizowanych w ten sposób przedsiębiorstwach znalazło zatrudnienie około 200 osób.

Ważnym instrumentem ograniczania bezrobocia popegeerowskiego stają się szkolenia na temat podejmowania działalności gospodarczej. W roku 1996 Oddział Terenowy Agencji w Elblągu zorganizował szkolenia dla 200 osób, w wyniku których część osób znalazła zatrudnienie głównie w handlu i w usługach.

Do końca 1997 roku wykorzystano większość środków PHARE przekazanych Agencji na realizację celów Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych. W latach 1996-1997 z wykorzystanej kwoty 3820 tys. ECU (99,5% przyznanych na ten cel środków) 93% dotyczyło tworzenia przez pracodawców nowych miejsc pracy na mieniu z Zasobu WRSP, 7% środków przeznaczono na tworzenie własnych przedsięwzięć gospodarczych przez bezrobotnych. W stosunku do roku 1996 okres dwuletni (1996-1997) charakteryzuje się wydajniejszym wykorzystaniem środków finansowych. Utworzono bowiem w tym czasie ponad 3580 nowych miejsc pracy i ponad 90 beneficjentów utworzyło własne warsztaty pracy. W rezultacie utworzenie jednego miejsca pracy „kosztowało” niewiele ponad 1000 ECU.

Udzielanie dotacji z Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych wiązało się z koniecznością wniesienia środków własnych przez beneficjentów Funduszu. Jak ocenia AWRSP, 1 zł dotacji powodowało uruchomienie 12,4 zł nakładów inwestycyjnych ze strony podmiotów korzystających ze środków Funduszu. W strukturze nakładów na podejmowane przedsięwzięcia z wykorzystaniem dotacji FAB, przyjmując nakłady ogółem jako 100%, dotacja finansowała 8% tych nakładów, środki własne beneficjentów – 42%, natomiast kredyty i pożyczki (w tym rozłożenie na raty spłaty za zakup mienia Agencji) – 50%¹².

Także w 1997 roku istotnym instrumentem łagodzenia bezrobocia wśród byłych pracowników PGR były poręczenia pożyczek z Funduszu Pracy (do wysokości 50% pożyczki) udzielanych bezrobotnym byłym pracownikom gospodarstw państwowych podejmującym działalność gospodarczą bądź zatrudniającym ich pracodawcom. Na koniec 1997 roku poręczenia czynne pożyczek z Funduszu pracy wynosiły 410,3 tys. zł (na koniec 1996 roku – 476,5 tys. zł). Ocenia się jednak, że z powodu wysokiego oprocentowania pożyczek oraz obowiązku przedstawienia zabezpieczeń materialnych, zainteresowanie pożyczkami nie jest zbyt duże.

W ramach współpracy z urzędami pracy Oddziały Terenowe Agencji uczestniczą w opracowywaniu programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu, szczególnie w gminach, w których znajdują się gospodarstwa powstałe na mieniu Zasobu WRSP i popegeerowskie osiedla. Wśród 140 zatwierdzonych do końca 1997 roku lokalnych

¹² Raport z działalności Agencji WRSP w 1997 roku, AWRSP, Warszawa 1998, s. 36.

programów specjalnych (dla gmin), 21 programów dotyczyło wyróżnionej grupy ryzyka długotrwale bezrobotnych w wyniku likwidacji PGR. Programy te były realizowane na terenie ówczesnych 13 województw. Z aktywnych form zwalczania bezrobocia (takich jak zwrot składek na ZUS, obniżenie oprocentowania pożyczek z Funduszu Pracy, refundacja kosztów przyczenia do zawodu i szkoleń) skorzystało do końca 1997 roku ponad 750 osób, na co wydano prawie 3,5 mln zł. W ramach lokalnych programów specjalnych do końca 1997 roku utworzono 642 nowe miejsca pracy. W roku 1997 kursami i szkoleniami dla bezrobotnych byłych pracowników PGR objęto 1967 osób. Znaczna ich część (około 700) po przeszkoleniu podjęła pracę.

W roku 1997, podobnie jak i w latach poprzednich, przedstawiciele Oddziałów Terenowych Agencji uczestniczyli w komisjach ds. programu osłonowo-aktywizującego dla byłych pracowników PGR, koordynowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i uruchomionego w dziewięciu województwach. Program ten finansowany ze środków budżetowych i realizowany przez organizacje pozarządowe polegał na aktywizacji zawodowej aktualnych i potencjalnych klientów pomocy społecznej między innymi poprzez użyczenie działek ziemi pod uprawę, zakup narzędzi i inwentarza oraz promowanie podejmowania działalności gospodarczej. W 1997 roku działaniem tego programu objęto ogółem 113 rodzin (618 osób) z 44 gmin w województwach o znacznym nasileniu bezrobocia popegeerowskiego. Rozdysponowano na ten cel środki budżetowe w wysokości 1,1 mln zł (w latach 1995-1996 koszty programu przekroczyły 3 mln zł).

W roku 1998 kontynuowane są programy specjalne przeciwdziałania bezrobociu. Ich liczba wzrosła do 300, z czego około 40 programów dotyczyło bezrobotnych popegeerowskich, ich zasięg przestrzenny obejmował natomiast 14 województw. Do końca 1998 roku w związku z realizacją tych programów z Funduszy Pracy wydano ponad 5,2 mln zł, a pomoc dotyczyła ponad 1200 osób.

Nie zakończono także pozytywnie ocenianego przez Agencję działania Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych. Rozdysponowane do końca 1997 roku środki z tego funduszu uzupełniono środkami tzw. Funduszu Uzupełniającego powstałego na mocy porozumienia pomiędzy Prezesem Agencji WRSP i Dyrektorem Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa. W latach 1998-1999 środki Funduszu Uzupełniającego wynosiły 1,6 mln zł, do końca 1998 roku wykorzystano na dotychczasowych zasadach 66% tej kwoty, co pozwoliło utworzyć około 300 nowych miejsc pracy, w roku 1999 dalszych 120 miejsc pracy.

1 września 1998 roku zostało podpisane porozumienie pomiędzy Agencją WRSP a Krajowym Urzędem Pracy w sprawie uruchomienia ze środków Agencji specjalnej, preferencyjnej linii kredytowej na tworzenie miejsc pracy poza sektorem rolnym, objętej dopłatami krajowego Urzędu Pracy do odsetek. Kredyty te miały być przeznaczone na tworzenie miejsc pracy dla zarejestrowanych bezrobotnych popegeerowskich (także członków ich rodzin) w pozarolniczych kierunkach działalności na terenach wiejskich i w miastach do 20 tys. mieszkańców. Równocześnie z tym porozumieniem Agencja WRSP podpisała umowę z Bankiem Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A. oraz z Bankiem Gospodarki Żywnościowej i Wielkopolskim Bankiem Rolniczym w sprawie obsługi linii kredytowych. W związku

z tymi umowami Agencja przekazała wymienionym bankom kwotę 8,9 mln złotych, z tego w 1998 roku 6,4 mln zł.

W 1999 roku udzielono 56 kredytów na łączną kwotę 6,7 mln zł. W ramach przedsięwzięć realizowanych przy pomocy środków pochodzących z tych linii kredytowych do końca 1999 roku zostało utworzonych 237 miejsc pracy dla zarejestrowanych bezrobotnych, w tym 159 bezrobotnych byłych pracowników PGR i członków ich rodzin.

Kontynuowany proces rozdysponowywania przez Agencję WRSP mienia Skarbu Państwa powoduje, że zmniejsza się powierzchnia nieruchomości dzierżawionych i będących w Zasobie AWRSP. Dodatkowo niska opłacalność produkcji rolnej w końcu lat dziewięćdziesiątych powoduje zmiany w strukturze produkcji w jednostkach powstałych w oparciu o mienie popegeerowskie. Czynniki te mają wpływ na zmniejszanie się ogólnego poziomu zatrudnienia w gospodarstwach utworzonych na majątku Skarbu Państwa, pochodzącym z Zasobu. Na koniec 2000 roku w gospodarstwach Skarbu Państwa (gospodarstwa w administrowaniu i jednoosobowe spółki Agencji) pracowało 15933 osoby (o przeszło 35% mniej niż rok wcześniej). Także u dzierżawców majątku Skarbu Państwa zmniejszyła się liczba zatrudnionych. Spadek ten wynosił 8211 osób, co w odniesieniu do roku poprzedniego stanowiło 11,6%. Badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) realizowane przez GUS wykazały dla roku 2000 dalszy spadek liczby bezrobotnych, (z 37 tys. osób w listopadzie 1999 roku do 30 tys. w IV kwartale 2000 roku)¹³.

Także, jak wynika z danych Krajowego Urzędu Pracy (na podstawie zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych), liczba osób bezrobotnych w sektorze publicznym rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa na koniec 2000 roku była mniejsza w stosunku do poprzedniego o około 5 tysięcy osób¹⁴. Jednocześnie wzrosła o ponad 2,6 tys. osób liczba bezrobotnych w sektorze prywatnym rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa, co może mieć związek ze spadkiem zatrudnienia w gospodarstwach dzierżawców mienia Skarbu Państwa (dzierżawcy klasyfikowani są jako gospodarstwa sektora prywatnego).

Spadek liczby bezrobotnych w sektorze publicznym rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa sugerować może pozytywne efekty działań podejmowanych przez AWRSP we współpracy z instytucjami i organizacjami zajmującymi się zwalczaniem bezrobocia.

W roku 2000 w ramach 51 programów specjalnych, podejmowanych w gminach, w których znajdują się osiedla popegeerowskie, znalazło zatrudnienie 460 byłych pracowników PGR.

W 2000 roku kontynuowane są preferencyjne linie kredytowe dla rozwoju małej przedsiębiorczości na terenach wiejskich, udzielane przez Bank Gospodarki Żywnościowej S.A. i Wielkopolski Bank Rolniczy S.A. Do końca grudnia 2000 roku Agencja przekazała tym bankom ponad 12 mln zł na potrzeby linii kredytowych.

¹³ Badanie BAEL dotyczyło bezrobotnych, których poprzednie miejsce pracy znajdowało się w sektorze publicznym rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa. Należy podkreślić, że podawana liczba bezrobotnych nie dotyczy jedynie bezrobotnych byłych pracowników PGR.

¹⁴ Raport z działalności Agencji WRSP w 2000 roku, Warszawa, czerwiec 2001.

Określa się, że w ramach udzielonych i uruchomionych kredytów (84 kredyty) zatrudnionych zostało 453 bezrobotnych, z czego zdecydowana większość (345 osób) to byli pracownicy PGR.

Bardzo interesującą formą pomocy kierowaną do byłych pracowników PGR jest program mikropożyczek. Uruchomiony został w grudniu 1999 roku we współpracy AWRSP i Fundacji Wspomagania Wsi. Obie instytucje utworzyły wspólny fundusz, wnosząc do niego po 1 mln zł. Rok później program mikropożyczek funkcjonował w czterech województwach, w rejonach o dużym nasileniu problemów związanych z bezrobociem ludności popegeerowskiej. Do końca 2000 roku udzielono mikropożyczek na kwotę 518,5 tys. zł, dzięki czemu zatrudnienie znalazło 80 osób.

Program mikropożyczek polega na możliwości uzyskania przez osoby bezrobotne kilku kolejnych pożyczek w niewielkiej wysokości. Warunkiem uzyskania każdej następnej pożyczki jest spłata pożyczki wcześniej zaciągniętej. Wysokość pożyczek jest następująca:

- pożyczka I – do 3000 zł,
- pożyczka II – do 5000 zł,
- pożyczka III – do 10000 zł,
- pożyczka IV – do 15000 zł.

Pożyczka I udzielana jest na okres 1 roku. Po jej spłaceniu można się ubiegać kolejno o pożyczkę II i III, które są udzielane na okres do 2 lat. Oprocentowanie pożyczki jest stałe i nalicza się je od kwoty pożyczki pozostającej do spłaty. Pożyczka typu IV jest udzielana przede wszystkim na tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach już istniejących. Wysokość oprocentowania jest ustalana przez Fundację Wspomagania Wsi i nie przekracza wskaźnika inflacji. Zabezpieczenie pożyczek wiąże się z tworzeniem grup pożyczkobiorców wzajemnie poręczających lub tzw. „funduszy wiejskich”. Pożyczkobiorcy przed otrzymaniem pożyczki zobowiązani są przejść bezpłatne szkolenie, przygotowujące ich do prowadzenia działalności gospodarczej.

W roku 2000 utworzono dwa nowe fundusze poręczeniowe w ramach lokalnych programów rozwoju przedsiębiorczości i zwalczania bezrobocia (w roku 2000 działa ogółem 9 współtworzonych przez Agencję funduszy poręczeniowych). Suma środków ulokowanych przez Agencję w funduszach poręczeniowych na koniec 2000 roku wynosiła prawie 4,3 mln zł. Do końca grudnia 2000 roku fundusze udzieliły 239 poręczeń na kredyty i pożyczki, umożliwiając utworzenie 678 nowych miejsc pracy, w tym 535 dla byłych pracowników PGR¹⁵.

21 lutego 2000 roku został uruchomiony w Agencji WRSP nowy instrument finansowy, którego celem ma być wspieranie przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy w przedsięwzięciach o charakterze pozarolniczym. Polega on na refundacji części kosztów wynagrodzenia, udzielanej pracodawcy, jeśli ten w ramach prowadzonej pozarolniczej działalności utworzy nowe miejsca pracy dla zarejestrowanych bezrobotnych byłych pracowników PGR lub członków ich rodzin. Dotyczy to także pracowników gospodarstw Skarbu Państwa w administrowaniu lub

¹⁵ Raport z działalności AWRSP za 2000 rok, op. cit.

jednoosobowych spółek Agencji, z którymi ustalono termin rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron lub którym wypowiedziano umowy o pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Refundacja przysługuje pracodawcy, który prowadzi zarejestrowaną działalność gospodarczą o charakterze pozarolniczym i zatrudni pracownika w ramach umowy o pracę, regularnie odprowadzając składki na ubezpieczenie społeczne. Z refundacji mogą także skorzystać placówki oświatowe, urzędy gmin i starostwa powiatowe zatrudniające bezrobotnych pracowników w swoich instytucjach¹⁶.

Refundacja dotyczy części kosztów wynagrodzenia nowo zatrudnionego pracownika i miesięcznie wynosi równowartość 50% kwoty najniższego wynagrodzenia za pracę, ogłaszanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Ograniczenia stosowania omawianego instrumentu dotyczą liczby pracowników. Nie może ona przekraczać 10 nowo zatrudnionych osób w ramach jednego przedsięwzięcia.

Uzależnienie przyznania przez Oddział Terenowy Agencji refundacji części wynagrodzenia od utworzenia nowego miejsca pracy dla dotychczasowych pracowników sektora rolnego, w sektorze pozarolniczym – jak sądzono – może spowodować, że omawiany instrument będzie istotnym czynnikiem przemian w strukturze społeczno-zawodowej ludności wiejskiej. Poza ograniczaniem bezrobocia przyczyni się bowiem do zmniejszenia liczby zatrudnionych w rolnictwie.

Do końca 2000 roku zostały podpisane 103 umowy o refundację, na podstawie których zatrudniono 375 bezrobotnych. Na cele refundacji przeznaczono w 2000 roku 213 tys. zł. Rok później liczba podpisanych umów o refundację wzrosła do 918, a liczba zatrudnionych w ramach programu bezrobotnych do 3684 osób. Wzrostowi liczby umów (o 791%) i zatrudnionych (o 882%) towarzyszył wzrost wypłaconych refundacji o 7,5 mln złotych (wzrost o ponad 3500%)¹⁷. O ile średnia refundacja wynagrodzenia jednego zatrudnionego w 2000 roku wyniosła 568 złotych, to w rok później już 2030 złotych. Do końca ostatniego roku analizy (2002) Agencja podpisała 2200 umów o refundację, na podstawie których zatrudniono 9968 bezrobotnych byłych pracowników PGR. Łączna kwota wypłaconych refundacji wyniosła 39,9 mln złotych¹⁸. Oznacza to, że koszt refundacji 1 miejsca pracy przekroczył w latach 2000-2002 4 tys. złotych.

Jak wynika z powyższych danych, AWRSP w porozumieniu z innymi organizacjami podejmuje bardzo szerokie działania mające na celu ograniczanie bezrobocia i jego negatywnych konsekwencji wśród byłych pracowników PGR. Ramy tych działań przedstawia poniższa tabela.

¹⁶ *Komu pomaga Agencja. Projekty i efekty*, „Nowe Życie Gospodarcze”, luty 2001, dodatek: Problemy społeczne polskiej wsi.

¹⁷ Raport z działalności AWRSP w roku 2001, Warszawa 2002, s. 39.

¹⁸ Raport z działalności AWRSP w roku 2002, Warszawa 2003, s. 39.

Tabela 5.4.

**Wybrane działania na rzecz ograniczania
bezrobocia popegeerowskiego w latach 1994-2002**

Nazwa Programu	Rok rozpoczęcia	Instytucje współpracujące	Opis działania
1. Porozumienie w sprawie łagodzenia skutków bezrobocia	1993	AWRSP, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Krajowy Urząd Pracy	Pomoc finansowa w formie pożyczek udzielana bezrobotnym lub gospodarstwom rolnym Skarbu Państwa na utworzenie nowych miejsc pracy. Rolą Agencji WRSP jest także poręczenie pożyczek z Funduszu Pracy, opiniowanie wniosków o pożyczki, kontrola wykorzystania środków.
2. Powołanie Zespołu Aktywizacji Zawodowej (ZAZ)	1994	Zespół powołany został w Biurze Prezesa Agencji WRSP	Głównym zadaniem ZAZ jest wspieranie inicjatyw pobudzających przedsiębiorczość i tworzących nowe miejsca pracy oraz poszukiwanie źródeł finansowania tych przedsięwzięć.
3. Porozumienie o wzajemnej współpracy w sprawie tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw zatrudniających bezrobotnych	1994	Agencja WRSP, Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych (TISE)	TISE zapewnia uzasadnionym ekonomicznie projektom udziały kapitałowe, dostęp do linii kredytowych, doradztwo i analizy finansowe, Agencja promuje inicjatywy lokalne pobudzające przedsiębiorczość.
4. Inicjatywy lokalne pobudzające przedsiębiorczość	1994	AWRSP, samorządy lokalne, Agencja Rozwoju Regionalnego, Oddziały Terenowe AWRSP	Programy lokalne: m.in. dla gmin rejonu Nidzicy, w ramach którego uruchomiony został fundusz inwestycyjno-pożyczkowy. Fundusz ma udzielać poręczeń, nie oprocentowanych pożyczek oraz pomocy rzeczowej na usamodzielnienie się rodzin bezrobotnych, organizowanie i finansowanie szkoleń.
5. Porozumienie w sprawie łagodzenia skutków bezrobocia (zastąpiło porozumienie z 1993 roku)	1995	AWRSP, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Krajowy Urząd Pracy, Wojewódzkie i Rejonowe Urzędy Pracy	Agencja wytypowała z majątku Zasobu WRSP obiekty nadające się do uruchomienia działalności gospodarczej, podejmującej w nich działalność mogą ubiegać się o pożyczki z Funduszu Pracy z ewentualnym poręczeniem 50% kwoty pożyczki przez AWRSP.
6. Funkcjonowanie Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych (FAB)	1995-1997	PHARE	W listopadzie 1995 roku zostały przyznane Agencji środki z funduszu PHARE w kwocie 4 mln ECU, które pozwoliły na uruchomienie FAB. Środki wykorzystano na utworzenie 3580 nowych miejsc pracy.
7. Programy specjalne przeciwdziałania bezrobociu	1996	AWRSP, Oddziały Terenowe AWRSP, Urzędy Pracy	Tworzone dla gmin o znacznej skali bezrobocia popegeerowskiego. Jedną z form pomocy są fundusze poręczeniowe dla pracodawców tworzących miejsca pracy dla bezrobotnych byłych pracowników PGR, zwrot składek na ZUS, refundacja kosztów przyuczycia do zawodu.
8. Programy przewyżczenia bezrobocia na wsi koordynowane przez instytucje rządowe	1996	Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, AWRSP, Oddziały Terenowe AWRSP	Np. program osłonowo-aktywizujący dla byłych pracowników PGR, uruchomiony w 1996 roku w dziewięciu województwach, polega na użyczeniu działek ziemi pod uprawę, zakup narzędzi i inwentarza oraz inicjowaniu innego rodzaju działalności gospodarczej.

9. Inicjatywy własne Oddziałów Terenowych AWRSP	1996	Oddziały Terenowe AWRSP	Wykorzystywanie obiektów Skarbu Państwa do tworzenia małych i średnich firm nierolniczych, szkolenia dla bezrobotnych, wspieranie finansowe i organizacyjne projektów dających zatrudnienie (np. punkty skupu ziół).
10. Powstanie Funduszu Uzupelniającego	1998	AWRSP, Fundacja programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA)	Fundusz Uzupelniający powstał jako kontynuacja Funduszu Aktywizacji Bezrobotnych. W 1998 roku na koncie Funduszu Uzupelniającego było 1,4 mln złotych. Dotacje z Funduszu przekazywane były beneficjentom na tworzenie nowych miejsc pracy na zasadach określonych wcześniej przez FAB. Do końca 1999 roku utworzono w ramach tych środków 420 miejsc pracy.
11. Preferencyjne linie kredytowe z dopłatami z Funduszu Pracy dla rozwoju małej przedsiębiorczości na terenach wiejskich	1998	AWRSP, Krajowy Urząd Pracy, Fundusz Pracy, Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Bank Gospodarki Żywnościowej, Wielkopolski Bank Rolniczy	Preferencyjna linia kredytowa dotyczyła tworzenia miejsc pracy poza sektorem rolnym na terenach wiejskich i w miastach liczących do 20 tys. mieszkańców. Preferencja zawiera się w dopłatach z Funduszu Pracy do odsetek od udzielonych kredytów. O kredyt mogą się ubiegać przedsiębiorcy tworzący nowe miejsca pracy dla bezrobotnych byłych pracowników PGR.
12. Program Mikropożyczek	1999	AWRSP, Fundacja Wspomagania Wsi w Wodę	Specyfiką programu jest możliwość uzyskania przez zainteresowanych bezrobotnych kilku kolejnych pożyczek. Warunkiem uzyskania każdej następnej pożyczki jest spłata zaciągniętej wcześniej. Pożyczkę mogą uzyskać także pracodawcy.
13. Refundacja części kosztów wynagrodzenia	2000	Oddziały Terenowe AWRSP	Refundacja części kosztów wynagrodzenia (miesięcznie równowartość 50% kwoty najniższego wynagrodzenia) udzielana pracodawcy, który w ramach prowadzonej działalności pozarolniczej utworzył nowe miejsca pracy dla zarejestrowanych bezrobotnych pracowników dawnych PGR lub członków ich rodzin.
14. Program „Zielone Miejsca Pracy”	2002	AWRSP, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Powiatowe Urzędy Pracy, Nadleśnictwa, Urzędy Gmin	Agencja WRSP zobowiązała się do pokrycia kosztów zatrudnienia 1000 absolwentów wywodzących się z rodzin byłych pracowników PGR. Refundacja dotyczy kosztów najniższego wynagrodzenia za pracę.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów z działalności AWRSP za poszczególne lata.

Brak jest danych statystycznych obrazujących aktualną skalę bezrobocia popege-rowskiego. Badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) realizowane przez GUS wskazują na spadek liczby bezrobotnych, których poprzednie miejsce pracy znajdowało się w sektorze publicznym rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa. W ostatnim kwartale 2002 roku liczba ta wynosiła 26 tysięcy osób. Biorąc pod uwagę najwyższy poziom bezrobotnych, zanotowany w lutym 1994 roku – 99 tys. osób – stwierdzić należy, iż działania podejmowane przez AWRSP na rzecz ograniczania bezrobocia przyniosły efekty. Ze względu jednak na brak szczegółowych danych trudno jest przeprowadzić analizę efektywności tych działań.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, zasadniczy wpływ na aktywność zawodową byłych pracowników PGR wywiera poziom wykształcenia¹⁹. W odniesieniu do byłych pracowników PGR nie zawsze istnieją możliwości podniesienia tego poziomu. Występuje natomiast konieczność „zadbania” o młode pokolenie, czyli dzieci byłych pracowników PGR. Tu szanse uzyskania pożądanych efektów są znacznie większe.

5.3. Działania Agencji WRSP w zakresie ograniczania skutków bezrobocia

Bezrobocie, szczególnie długotrwałe, niesie za sobą wielorakie skutki gospodarcze i społeczne. Z punktu widzenia bezrobotnych, pozostawanie bez pracy powoduje przede wszystkim pogorszenie się sytuacji dochodowej ich gospodarstw domowych. W dłuższej perspektywie czasu ogranicza także szanse edukacyjne dzieci osób bezrobotnych.

Pojęcie szans edukacyjnych nawiązuje do prawdopodobieństwa tego, że osoba o określonym statusie osiągnie określony cel lub poniesie określone niepowodzenie w swojej edukacji²⁰. Na zróżnicowanie szans edukacyjnych wpływa wiele czynników. Jako przykładowe można wymienić: przynależność do określonej klasy społecznej, aspiracje rodziców, miejsce zamieszkania, społeczno-gospodarczą presję otoczenia.

Charakterystycznym zjawiskiem dla pegeerowskiego życia był brak aspiracji edukacyjnych związany z rozpowszechnioną praktyką „dziedziczenia” zawodu, sposobu i miejsca do życia²¹. Młodzi ludzie uważali za zwykłą kolej rzeczy podejmowanie pracy w PGR, często nie wymagającej określonych kwalifikacji. To stało się główną przesłanką przypuszczeń, że także bezrobocie może być w rodzinach popegeerowskich zjawiskiem dziedzicznym.

Problem bezrobocia popegeerowskiego wywołuje trwałe skutki społeczne ze względu na fakt, iż pozbawione środków finansowych dzieci bezrobotnych nie mają szans na kontynuowanie nauki i tym samym zdobywanie kwalifikacji, co prowadzi do czynienia ich w przyszłości osobami, które pozostaną bez pracy. Szczęólnego znaczenia nabierają więc działania skierowane do tej grupy społeczności popegeerowskiej. Poza tym, inwestowanie w młode pokolenie może przynieść daleko bardziej wymierne efekty niż działania dotyczące byłych pracowników PGR, którzy wielokrotnie nie potrafili wykorzystać dawanej im szansy z powodu ukształtowa-

¹⁹ Badania Instytutu Rozwoju Służb Społecznych przeprowadzone w 2002 roku. Ich wyniki opublikowane zostały m.in. w „Agroprzemianach” nr 9 (119) 2002, pod tytułem: „Czynniki wpływające na aktywność zawodową.”

²⁰ Por. E. Sikora, *Szanse edukacyjne dzieci i młodzieży z osiedli byłych pegeerów*, [w:] *Kobiety i ich rodziny w osiedlach byłych pegeerów*, Raport pod red. Z. Kawczyńskiej-Butrym, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2004, s. 84.

²¹ E. Tarkowska, *Miejsce i rola wykształcenia w biografjach młodych ludzi z byłych PGR-ów*, [w:] *Młodzież z byłych PGR-ów, Raport z badań*, E. Tarkowska, K. Korzeniewska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 20.

nego stylu życia, określonej mentalności wynikającej z budowanego latami przekonania, że opiekuńcza rola państwa nie pozwoli nikogo skrzywdzić.

W 1998 roku przygotowano w Agencji WRSP pierwszy program ukierunkowany na młode pokolenie zamieszkujące tereny popegeerowskie pod nazwą: „Poprawa szans edukacyjnych dzieci z osiedli popegeerowskich”. Głównym celem programu było umożliwienie jak największej liczbie dzieci byłych pracowników PGR kontynuacji nauki i zdobycia wykształcenia średniego. Program finansowany przez Agencję WRSP i realizowany wspólnie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, Fundacją Wspomagającą Zaopatrzenie Wsi w Wodę oraz Krajową Sekcję Rolnictwa NSZZ „Solidarność” sprowadzał się do systemu stypendiów dla dzieci z rodzin byłych pracowników PGR lub rodzin zamieszkujących w osiedlach popegeerowskich, w których dochód na osobę nie przekraczał 0,7 minimalnego wynagrodzenia. Stypendia mogły być przeznaczone na pokrycie kosztów wyżywienia i zakwaterowania w internacie, dojazdów do szkoły, zakupu podręczników i innych opłat dodatkowych wymaganych przez szkoły. Maksymalna wysokość stypendium nie mogła przekroczyć 250 zł miesięcznie (1250 zł na semestr).

W roku 1998 program był realizowany w 11 Oddziałach Terenowych Agencji (suwalskim, olsztyńskim, elbląskim, koszalińskim, szczecińskim, gorzowskim, pilskim, zielonogórskim, wrocławskim, rzeszowskim i łódzkim). Stypendiści zostali wytypowani z 72 szkół podstawowych, w rejonach o wysokim poziomie bezrobocia popegeerowskiego w danej gminie. Wyboru spośród uczniów dokonywały powołane w tym celu komisje w każdej szkole. We wrześniu 1998 roku podjęło naukę w szkołach średnich 650 stypendystów Agencji WRSP.

W roku 1999 Agencja finansowała stypendia dla 2260 uczniów (kontynuowano stypendia dla dzieci udzielone rok wcześniej oraz wytypowano 1610 nowych stypendystów).

W rok później liczba stypendystów wzrosła ponad dwukrotnie. Agencja WRSP finansowała stypendia dla 5660 uczniów. Kwota rozdysponowanych na ten cel środków finansowych w 2000 roku wyniosła 9,9 mln zł.

Od roku 2001 program stypendialny dla młodzieży popegeerowskiej ulega dalszemu rozszerzeniu. W roku szkolnym 2001/2002 Agencja WRSP finansowała stypendia dla ponad 9,5 tys. uczniów, w 2002/2003 już dla ponad 40 tysięcy. Szacunkowe wydatki Agencji przeznaczone na ten cel miały osiągnąć w roku 2002/2003 ok. 100 mln złotych²². Wiele kontrowersji wzbudzał w praktyce sposób udzielania stypendiów. Z maksymalnej wysokości 250 zł miesięcznie, 50 złotych wypłacane było uczniowi gotówką, pozostała kwota natomiast rozliczana była przez szkołę w formie refundacji udokumentowanych wydatków. Nie była to forma korzystna dla rodziców, którzy twierdzili, że na wiele wydatków nie mają rachunków (dowodów zakupu). Niewykluczone jednak, że stypendia często były wydawane na inne cele niż potrzeby szkolne ucznia.

W roku akademickim 2002/2003 Agencja rozpoczęła wdrażanie programu „stypendiów pomostowych” dla studentów pierwszego roku studiów, wywodzących się z rodzin popegeerowskich. We współpracy z Fundacją Edukacyjną Przedsiębior-

²² K. Szyndler, *Stypendia AWRSP dla młodzieży*, „Agroprzemiany”, 2003, nr 1.

czości z Łodzi i Narodowym Bankiem Polskim, przyznano 943 stypendia w wysokości 380 złotych miesięcznie przez okres 10 miesięcy nauki.

Ważną inicjatywą, podjętą przez AWRSP we współpracy ze Stowarzyszeniem Naukowo-Technicznym Rolnictwa (SITR), była organizacja praktyk zagranicznych dla studentów i młodych absolwentów wyższych szkół rolniczych, wywodzących się ze środowisk popegeerowskich. Skala tych działań nie jest wprawdzie zbyt duża, (w 2001 dotyczyła 20 osób), pamiętać należy, iż zależy ona jednak od liczebności studentów i absolwentów wywodzących się z rodzin pracowników byłych PGR.

Agencja WRSP zobowiązała się do udzielenia subwencji w kwocie 1000 zł do każdego z kandydatów przewidzianych programem praktyk.

Podjęmowane działania to forma lokaty kapitału w młode pokolenie, aby uchronić je przed syndromem osoby bezrobotnej. Dla bezrobotnych byłych pracowników PGR nie mniej istotną jest pomoc socjalna ze strony AWRSP.

Do najważniejszych jej przejawów należy zaliczyć:

- Kolonie letnie i zimowiska. Poczynając od roku 1996, corocznie organizowany jest odpoczynek letni i zimowy dzieci. W roku 2001 Agencja sfinansowała wypoczynek letni dla ponad 16 tys. dzieci na koloniach i ponad 5,7 tys. na półkoloniach. Łączne wydatki na ten cel wyniosły w 2001 roku prawie 14 mln zł. W roku 2002 Agencja zorganizowała wypoczynek dla ponad 27 tys. dzieci z rodzin byłych pracowników PGR.
- Dożywanie dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych i gimnazjach.
- Badania profilaktyczne dzieci wiejskich w ramach tzw. „białych sobót”.
- Leczenie sanatoryjne dzieci i młodzieży i dorosłych byłych pracowników PGR.
- Pomoc osobom samotnym, długotrwale chorym, o częściowej niesprawności ruchowej i unieruchomionym przez chorobę („Niebieski Parasol”). W październiku 2001 roku Oddział Terenowy AWRSP w Olsztynie zawarł porozumienie o współpracy ze Stowarzyszeniem na Rzecz Chorych Długotrwale Unieruchomionych i ze Związkiem Byłych Pracowników PGR na zorganizowanie terenowych jednostek domowej opieki długoterminowej, składających się z 20 pielęgniarek i 60 opiekunek oraz o refundowaniu części kosztów wynikających z ich zatrudnienia²³.

5.4. Znaczenie instytucji w ograniczaniu bezrobocia popegeerowskiego

Bezrobocie wśród byłych pracowników PGR, to najtrudniejszy problem społeczny towarzyszący przekształceniom własnościowych w rolnictwie państwowym. Jego znaczenie wynika z następujących względów²⁴:

²³ J. Rzeszutek, Z. Komar, *Olsztyński Oddział AWRSP. Pomoc środowiskom byłych PGR*, „Agro-przemiany”, nr 1, 2003.

²⁴ Por. E. Niedzielski, L. Domańska, *Spoleczne skutki przekształceń sektora państwowego w rolnictwie*, [w:] *Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przestrzeni i rynku pracy*, Materiały z konferencji naukowej, PAN, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2001, s. 74.

- dużych rozmiarów, dotyczy ponad 400 tys. byłych pracowników PGR i członków ich rodzin,
- koncentracji terytorialnej w regionach słabo zurbanizowanych, peryferyjnych,
- długotrwałości i braku podstaw do oczekiwania na radykalne zmiany, co zwiększa trudności w rozwiązywaniu problemu,
- postępującej marginalizacji społecznej całych środowisk i zagrożenia, że proces ten będzie się utrzymywał i pogłębiał,
- braku możliwości zaspokojenia potrzeb ludności popegeerowskiej, łącznie z potrzebami egzystencjalnymi,
- deprecjacji norm społecznych oraz zasobów materialnych, a także negatywnych następstw psychologicznych, zdrowotnych, kulturowych itp.

Przyczyn obecnej sytuacji rodzin popegeerowskich nie należy dopatrywać się tylko w przekształceniach sektora państwowego. Istota problemu wynika z historii tego sektora gospodarki, z ukształtowanego modelu pracownika, o którego przez cały czas troszczył się zakład pracy, czyli państwowe przedsiębiorstwo rolne. Rozwiązanie problemów środowisk popegeerowskich wydaje się być problemem ogólnospołecznym.

W ograniczanie skutków bezrobocia wśród byłych pracowników PGR, poza Agencją WRSP, zaangażowane są różnorodne instytucje. Spośród nich wymienić należy przede wszystkim:

- urzędy administracji centralnej – głównie Urząd Marszałkowski, Departament Polityki Społecznej,
- urzędy administracji terenowej – głównie urzędy wojewódzkie, zarządy miast,
- urzędy pracy,
- liczne organizacje, stowarzyszenia i fundacje.

Współdziałanie ze sobą różnorodnych instytucji w zakresie walki z bezrobociem i jego skutkami na obszarach dawnych PGR jest koniecznym ze względu na wieloaspektowość omawianego problemu. Widoczne są wyraźne efekty podejmowanych działań. Wśród nich należy wymienić między innymi:

- utworzenie i współfinansowanie lokalnych funduszy poręczeniowych,
- uruchomienie punktów informacyjno-doradczych dla byłych pracowników PGR i członków ich rodzin,
- utworzenie i realizacja wojewódzkich i lokalnych Programów Specjalnych, których celem jest tworzenie nowych miejsc pracy oraz aktywizacja społeczno-zawodowa bezrobotnych,
- szkolenia zawodowe i aktywizujące bezrobotnych,
- kształcenie i aktywizacja młodzieży, która ukończyła szkołę podstawową i nie podjęła dalszej nauki w szkole zawodowej lub średniej,
- pomoc w zakładaniu przez bezrobotnych Spółdzielni Usługowo-Wytwórczych w celu podejmowania działalności gospodarczej,
- organizowanie seminariów i konferencji informujących o dostępnych instrumentach wspierających tworzenie miejsc pracy i promujących osiągnięcia organizacji i stowarzyszeń w aktywizowaniu społeczności lokalnych.

Podjęmowane działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w tym zakresie okazują się być niewystarczające (nawet przy współpracy innych podmiotów gospodarczych). W tej kwestii mamy do czynienia z ewidentnym brakiem współdziałania reguł formalnych – typu organizacje zajmujące się ograniczaniem bezrobocia popegeerowskiego, wraz z systemem norm prawnych w tym zakresie, z regułami nieformalnymi – typu dotychczasowe przyzwyczajenia byłych pracowników PGR, „ogładania się na pomoc z zewnątrz”, ukształtowane modele funkcjonowania opierające się na założeniu, że ważny jest dzień dzisiejszy. Biorąc pod uwagę fakt, że reguły nieformalne ulegają zmianom bardzo powoli, należy liczyć się z tym, że mentalności pokolenia pracowników PGR już się zmienić nie uda. Dopomóc można jednak ludziom młodym, którzy swój światopogląd dopiero kształtują. Ten obszar aktywności znajduje swoje odzwierciedlenie w podnoszeniu szans edukacyjnych młodzieży pochodzącej z rodzin byłych pracowników PGR.

Podkreślić jednak należy pozytywny charakter podejmowanych programów ograniczania bezrobocia popegeerowskiego. Stwarzają one bezrobotnym szansę zaistnienia w nowych realiach gospodarczych i umożliwiają podniesienie lub zdobycie nowych kwalifikacji. Można je porównać do „zastrzyku przedsiębiorczości”, którego efekty w znacznej mierze zależne będą od zaszczerpionego organizmu. W przypadku środowisk popegeerowskich taka forma pomocy jest znacznie korzystniejsza niż system odpaw pieniędzy, które ratowałyby sytuację materialną rodzin pegeerowskich tylko w niewielkim odcinku czasowym. Jest to przede wszystkim zespół działań długotrwałych (około 10 lat wspierania byłych pracowników PGR i ich rodzin). Wiązą się z tym oczywiście wysokie koszty działań, zaliczane do wydatków statutowych Agencji WRSP.

Wydaje się, że największe efekty pomocy dla bezrobotnych popegeerowskich wiązą się ze zwiększeniem dostępu młodzieży do uzyskania wykształcenia oraz poprzez tworzenie warunków do uruchamiania działalności gospodarczej na terenach o dużym udziale ludności popegeerowskiej. Ważnym jest, aby była to działalność oparta o pracę najemną, a nie samodzielne przedsięwzięcia, które w większości przypadków ludności popegeerowskiej skazane są z góry na niepowodzenie. Proces ograniczania skali i skutków bezrobocia wśród byłych pracowników PGR i członków ich rodzin trwać będzie jeszcze z pewnością kilka lat. Jego powodzenie zależeć będzie od zaistnienia wielu czynników. Wśród nich należy wymienić między innymi poziom rozwoju gospodarczego kraju i poszczególnych województw, możliwości rozwoju lokalnych rynków pracy, aktywność i współdziałanie różnych instytucji rządowych i samorządowych oraz przedsiębiorczość samych bezrobotnych.

W 2004 roku ustawa o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁵ zmienia zakres obowiązków Agencji Nieruchomości Rolnych dotyczących wsparcia bezrobotnych rodzin pracowników byłych PGR. Do zadań Agencji nie należy już tworzenie nowych miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej. Agencja zostaje zwolniona także z obowiąz-

²⁵ Ustawa z 4 marca 2004 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw, Dz. U. Nr 69, poz. 624, 2004.

ku wspierania zatrudnienia socjalnego, przyznawania stypendiów dzieciom byłych pracowników PGR i finansowania dożywiania tych dzieci w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

W mocy zostały utrzymane wcześniej zawarte umowy, mające na celu tworzenie miejsc pracy i udzielanie pomocy byłym pracownikom PGR. Ich wygaśnięcie lub rozwiązanie będzie miało charakter ostateczny. Z punktu widzenia sytuacji byłych pracowników PGR, pozostających w dalszym ciągu bez pracy, nie są to korzystne rozwiązania. Niewątpliwie zakres świadczonej pomocy temu środowisku ulegnie zmniejszeniu. Warty podkreślenia jest fakt, że w roku 2004 wydatki Agencji na aktywizację zawodową bezrobotnych i działalność socjalną wyniosły ponad 100 mln zł.

ROZDZIAŁ 6

WPŁYW ZMIAN SYSTEMOWYCH W ROLNICTWIE PAŃSTWOWYM NA WYKORZYSTANIE PODSTAWOWYCH CZYNNIKÓW PRODUKCJI

6.1. Wybrane wyniki gospodarowania w państwowych gospodarstwach rolnych w latach 80-tych

Przemiany własnościowe w rolnictwie państwowym rozpoczęte w 1992 roku spowodować miały poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji, którymi ono dysponowało. Zanim podjęta zostanie próba oceny realizacji tego celu, należy się cofnąć nieco w czasie do lat 80-tych ubiegłego stulecia i do wyników finansowych i produkcyjnych osiągniętych w tym czasie przez gospodarstwa państwowe w rolnictwie polskim.

Okazuje się, że mimo zapoczątkowanej w 1981 roku reformy gospodarczej mającej między innymi na celu wprowadzenia samodzielności decyzyjnej i finansowej w przedsiębiorstwach państwowych, wyniki finansowe przedsiębiorstw rolniczych w tym okresie nie osiągają zadowalających wartości (tabela 6.1).

Tabela 6.1.

Dotacje i wynik finansowy PGR w latach 1981-1988 (w mld zł, ceny bieżące)

Wyszczególnienie	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1987	1988
Dotacje	24,1	42,7	62,3	76,1	80,6	91,1	153,1
Wynik finansowy							
Bez dotacji	+ 4,0	-14,1	-13,1	-19,7	-23,4	-5,3	+86,1

Źródło: Z. Kaprzyk, L. Wiśniewski, *Państwowe gospodarstwa rolne w latach 1981-1988*, IERiGŻ, Studia i Monografie, z. 45, Warszawa 1990, s. 15.

Dane Głównego Urzędu Statystycznego zawarte w rocznikach statystycznych nieco się różnią od wyników badań cytowanych wyżej autorów, odzwierciedlają jednak tę samą tendencję kształtowania się dotacji i zysku w PGR w latach 80-tych (tabela 6.2).

Od roku 1988 zaznacza się wyraźna przewaga wartości zysku nad wartością otrzymywanych z budżetu państwa dotacji. Zasadniczą tego przyczyną jest tzw. „zysk papierowy” wynikający z zawyżonej wyceny zapasów. Jest to więc zysk zamrożony w zapasach, w niezrealizowanej produkcji, łącznie ze wzrostem inwentarza żywego. Jak pisze W. Dzun: „[...] Faktyczny zysk (gotówkowy) stanowi nieco ponad 2 biliony złotych (wobec ponad 6 bilionów wykazywanych w sprawozdaniach finansowych), z czego znaczna część (około 20% ogólnej kwoty zysku, a więc 1,2 biliona złotych) powinna być wypłacana pracownikom jako należna im premia. Jednak wiele przedsiębiorstw nie posiada wolnej gotówki nawet na bieżącą działalność, nie wspominając o wypłacie dywidend, podatków, rat i odsetek za zaciągnięte kredyty”¹.

Tabela 6.2.

**Wynik finansowy (zysk pegeerowski) w latach 1981-1990
(w mld zł, ceny bieżące)**

Wyszczególnienie	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1986/87	1987	1988	1989	1990
Zysk	28,1	28,6	49,2	56,4	57,2	85,8	239,2	2341,5	6071,0
Dotacje	14,1	32,6	62,3	76,1	80,6	91,1	153,1	407,2	384,0
% dotacji w zysku	50,2	114,0	126,6	134,9	140,9	106,6	64,0	17,4	6,3

Źródło: W. Dzun, *PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, PAN, IRWiR, Warszawa 1991, s. 104.

Pomimo jednej z fundamentalnych zasad reformy gospodarczej lat 80-tych – zasady samofinansowania działalności – udział dotacji z budżetu państwa do działalności PGR jest znaczący i ma wyraźną tendencję wzrostową.

O efektywności gospodarowania mogą świadczyć relacje między produkcją końcową a nakładami czynników produkcji (ziemi, pracy i nakładami materialnymi) niezbędnymi do ich uzyskania. J. Urbanowski i W. Ziętara stwierdzają, że w latach 1985-1989 nastąpiła w PGR znaczna poprawa wydajności pracy mierzona wielkością wszystkich kategorii produkcji: globalnej, końcowej netto, towarowej i czystej na 1 zatrudnionego². W dalszym ciągu niska jest jednak produktywność ziemi mierzona wartością produkcji końcowej netto na 1 ha użytków rolnych (tabele 6.3, 6.4). Ze względu na konieczność uniknięcia zakłóceń w porównywalności danych wyrażonych wartościowo w latach 1981-1990 i po roku 1990, a także w celu przedstawienia realnej wartości kwot pieniężnych, jako ekwiwalent pieniężny przyjęto cenę 1 dt pszenicy. W roku 1984 zgodnie z Rocznikiem Statystycznym GUS cena 1 dt pszenicy wynosiła 2227 złotych.

¹ W. Dzun, *PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, op. cit., s. 105; W. Dzun, *Państwone gospodarstwa rolne w proście przemian systemowych w Polsce*, op. cit., s. 160-161.

² J. Urbanowski, W. Ziętara, *Kierunki przekształceń własnościowych w PGR*, „Przegląd Organizacji” 1990, nr 2.

Za podstawę odniesienia przyjęte zostało zboże, dlatego że jest ono produktem bardziej trwałym, dającym się przechowywać dłużej niż pozostałe produkty rolne. Jego cena w związku z powyższym podlega mniejszym wahaniom spowodowanym sezonowością produkcji. Spośród zbóż z uwagi na ich znaczenie na rynku rozpatrywane mogłoby być żyto lub pszenica. Ceny żyta w latach funkcjonowania nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania w szczególności sposób były kształtowane centralnie w związku z wysokością wymiaru podatku rolnego. Wydaje się więc, że właśnie cena pszenicy może stanowić najbardziej odpowiednią płaszczyznę porównań.

Tabela 6.3.

**Wydajność pracy w PGR (pracujących w produkcji rolniczej)
ceny stałe z 1984 roku**

LATA	Mierzona produkcją					
	Końcową			Czystą		
	tys. zł	w dt pszenicy	gosp. chłopskie=100	tys. zł	w dt pszenicy	gosp. chłopskie=100
1950	134,0	60,2	92	.	.	.
1951-1955	152,5	68,5	101	.	.	.
1956-1960	189,4	85,0	105	.	.	.
1961-1965	323,2	145,1	161	154,5	69,4	98
1966-1970	432,5	194,2	187	171,5	77,0	101
1971-1975	602,5	270,5	223	182,5	81,9	100
1976-1980	760,4	341,4	270	127,4	57,2	73
1981-1985	692,4	310,9	237	174,5	78,4	94
1985	759,4	341,0	248	217,0	97,4	114
1987	837,5	376,1	266	313,3	140,7	174
1989	880,8	395,5	247	254,0	114,1	126
1990	856,8	384,7	255	279,4	125,5	132

Źródło: W. Dzun, *PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, op. cit., s. 98, obliczenia własne.

Wydajność pracy mierzona produkcją końcową na jednego zatrudnionego nieznacznie (o ok. 9%) spadła w gospodarstwach państwowych na początku lat 80-tych, mimo tego spadku i tak ponad dwukrotnie przekraczała wydajność pracy w gospodarstwach indywidualnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że głównym czynnikiem różnic w wydajności pracy w rolnictwie prywatnym i państwowym jest wielkość zatrudnienia, a w szczególności dyskusyjny sposób liczenia liczby zatrudnionych w gospodarstwach chłopskich.

Miernikiem efektywności gospodarowania wzbudzającym mniejsze kontrowersje niż wydajność pracy jest produktywność ziemi liczona wielkością określonej kategorii produkcji w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych.

Na przestrzeni całego dziesięciolecia wystąpił wzrost wszystkich kategorii produkcji: globalnej, końcowej i towarowej. W odniesieniu jednak do całego rolnictwa zarówno produkcja globalna, jak i końcowa w gospodarstwach państwowych nie osiągają średniego poziomu poszczególnych wielkości produkcji w przeliczeniu na 1 ha UR. Oznacza to, że produktywność ziemi mierzona produkcją globalną i końcową w rolnictwie prywatnym jest wyższa niż w państwowym. Jedynie w przypadku produkcji towarowej na 1 ha UR, produktywność ziemi w PGR była wyższa niż w całym rolnictwie. Należy jednak podkreślić, że towarowość gospodarstw państwowych była wysoka ze względu na sprzedaż całej wytworzonej produkcji w przeciwieństwie do gospodarstw prywatnych, w których istotną część produkcji zrealizowanej stanowiło samozaopatrzenie.

Tabela 6.4.

**Produkcja rolna w PGR resortu rolnictwa
w latach 1981-1990 (ceny stałe z 1984 roku)**

Lata	globalna			kończowa			Towarowa		
	Ogółem mld zł	na 1 ha UR		Ogółem mld zł	na 1 ha UR		Ogółem mld zł	na 1 ha UR	
		tys. zł	dt pszenicy		tys. zł	dt pszenicy		tys. zł	dt pszenicy
1981-1985	367,3	108,0	48,5	240,8	71,1	31,9	233,9	69,0	31,0
1986-1990	421,8	126,9	57,0	281,6	84,6	38,0	271,5	81,6	36,6
w odsetkach odpowiedniej wartości dla całego rolnictwa									
1981-1985	15,7	87,2		16,3	90,9		19,3	107,6	
1986-1990	16,5	93,1		17,3	97,3		19,7	110,7	

Źródło: W. Dzun, *PGR w rolnictwie polskim...*, op. cit., s. 94, obliczenia własne.

Powyższe wyniki ekonomiczne uzupełnić należy wybranymi wynikami produkcyjnymi uzyskiwanymi przez państwowe gospodarstwa rolne w latach reformy gospodarczej. Do analizy przyjęto plony podstawowych ziemiopłodów i obsadę zwierząt (tabela 6.5).

O ile plony uwarunkowane są w znacznej mierze czynnikami atmosferycznymi, to zmiany w obsadzie zwierząt spowodowane mogą być zmianami opłacalności danej działalności produkcyjnej. W takim wypadku zmniejszenie obsady jednych zwierząt, których produkcja przestaje być opłacalna, wiąże się ze wzrostem obsady innych, z chowu których korzyści finansowe są wymierne. Do roku 1989 systematycznie spada w PGR obsada krów na 100 ha użytków rolnych. Równocześnie widoczna jest w tym czasie tendencja wzrostowa obsady trzody chlewnej, co wynika ze stopniowego odejścia od systemu reglamentacji produktów mięsnych i zwiększonego popytu na żywiec wieprzowy. W roku 1990 mamy jednak do czynienia ze zmniejszaniem się obsady wszystkich podstawowych zwierząt w gospodarstwach państwowych w rolnictwie.

Tabela 6.5.

**Wybrane wyniki produkcyjne państwowych gospodarstw rolnych
w latach 1981-1990**

Wyszczególnienie	1981 /82	1982 /83	1983 /84	1984 /85	1985 /86	1986	1987	1988	1989	1990
Plony w dt/ha										
- zbóż	26,0	30,8	32,9	36,4	34,4	37,0	37,0	34,1	41,8	44,5
- rzepaku	17,7	17,0	22,8	23,7	23,6	25,0	23,9	25,4	25,4	25,6
Obsada w szt. fiz. na 100 ha UR										
- krów	20,0	19,4	19,2	18,5	18,1	17,8	16,0	16,0	15,9	14,3
- owiec	27,9	27,4	29,0	32,5	32,5	34,8	35,1	36,0	34,0	30,5
- trzody	96,6	99,2	97,4	102,4	107,3	110,5	123,0	130,0	130,0	128,6
Wydajność mleczna krów (l/szt)	2822	2872	3232	3523	3566	3629	3740	3887	4021	4053

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1981-1990.

Niewykluczone, że jest to związane z wyprzedzą składników majątkowych przedsiębiorstw w celu ratowania ich sytuacji finansowej³, jak również z sytuacją niepewności co do dalszych losów gospodarstw państwowych w rolnictwie.

6.2. Wyniki produkcyjno-ekonomiczne państwowych gospodarstw rolnych w latach 1991-1992

Lata 1991-1992 są okresem szczególnym w funkcjonowaniu sektora państwowego w rolnictwie. Do 1 stycznia 1992 roku przekształcenia własnościowe w PGR z założenia miały się odbywać na tych samych zasadach, jak w pozostałych przedsiębiorstwach państwowych w Polsce. Zasady te wynikały z trzech podstawowych aktów prawnych dotyczących przedsiębiorstw państwowych, jednak nie uwzględniały specyfiki przedsiębiorstw rolnych. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi przekształcenia w przedsiębiorstwach państwowych były:

- ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- ustawa z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych,
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 roku – prawo upadłościowe.

Zgodnie z powyższymi aktami prawnymi prywatyzacja przedsiębiorstw (także rolniczych) mogła się odbywać dwiema drogami. Pierwsza z nich tzw. prywatyzacja pośrednia polegała na prawno-organizacyjnej transformacji przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Droga ta określona w ustawie

³ Na ten fakt wielokrotnie zwracali uwagę dyrektorzy PGR w Polsce północno-wschodniej w trakcie badań prowadzonych w tych jednostkach przez Katedrę Ekonomiki Rolnictwa na Wydziale Ekonomicznym Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku. Wyniki badań zostały zawarte w pracy M. Kozłowskiej, *Reformy i przemiany własnościowe w rolniczych przedsiębiorstwach państwowych (1981-1993)*, op. cit.

o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zakładała w dalszej kolejności wymóg udostępnienia akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa osobom trzecim.

Prywatyzacja bezpośrednia jako druga droga przekształceń zakładała likwidację przedsiębiorstwa państwowego, skutkującą skreśleniem przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych, a następnie przepływem składników majątkowych z sektora państwowego do prywatnego. Mienie zlikwidowanego przedsiębiorstwa mogło być sprzedane lub wniesione jako aport do spółki.

Takie możliwości prywatyzacji okazały się być niedostosowane do przedsiębiorstw rolniczych. Znalazło to swoje odbicie w wynikach prywatyzacji do roku 1992. Do końca 1991 roku w stan likwidacji postawiono zaledwie 89 państwowych gospodarstw rolnych, z czego jedynie 5 w oparciu o ustawę o prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego – pozostałe na mocy ustawy o przedsiębiorstwie państwowym, a więc na skutek złych wyników ekonomicznych.

Okazało się, że prywatyzacja pośrednia, która narzucała wymóg sprzedaży akcji osobom trzecim nie mogła być zastosowana na większą skalę w rolnictwie, gdzie niższa niż w innych branżach rentowność działalności odstrasza potencjalnych inwestorów.

Można z całą stanowczością stwierdzić, że przyczyną znikomych efektów przekształceń własnościowych w pierwszych latach transformacji był brak otoczenia instytucjonalnego. Szczególnie instytucji prawa regulujących przekształcenia i uwzględniających specyfikę państwowych przedsiębiorstw rolnych, które prowadziły działalność w oparciu o grunty Skarbu Państwa będące jedynie w ich zarządzie. Brak uregulowań prawnych, które znosiłyby ograniczenia w obrocie gruntami, skutecznie blokował przemiany własnościowe, równocześnie stwarzał sytuację niepewności co do dalszych losów przedsiębiorstw rolnych. Konsekwencją tego było wstrzymywanie się dyrekcji przedsiębiorstw od inwestowania, postępujący proces dekapitalizacji maszyn i urządzeń oraz brak perspektyw rozwojowych.

W rezultacie wyniki produkcyjno-ekonomiczne sektora państwowego w rolnictwie uległy znacznemu pogorszeniu.

Znalazło to przede wszystkim odzwierciedlenie w obsadzie zwierząt gospodarskich. W przeliczeniu na 100 ha UR zmniejszyła się liczba zwierząt we wszystkich grupach (tabela 6.6).

W państwowych gospodarstwach rolnych największy, bo prawie o 65% w stosunku do roku 1989 spadek obsady zwierząt dotyczył owiec i był on w znacznej mierze spowodowany pogorszeniem się opłacalności tej gałęzi produkcji zwierzęcej. Również w obsadzie bydła nastąpiły istotne zmiany. W roku 1992 na 1 ha użytków rolnych przypadało o 40% tych zwierząt mniej niż w 1989 roku. W odniesieniu do średnich krajowych zmniejszenie obsady w PGR jest znaczące. Według danych ogółem, obsada owiec zmniejszyła się o ok. 58%, bydła o 23%, a trzody chlewnej wzrosła o 17%. W gospodarstwach sprywatyzowanych w latach 1991-1992 spadek pogłowia także występuje, chociaż jest on wolniejszy niż w gospodarstwach państwowych⁴. Jedynie w przypadku trzody chlewnej liczba zwierząt na 100 ha UR jest

⁴ Dane dotyczące gospodarstw sprywatyzowanych pochodzą z badań IERiGŻ. Szerzej o tych badaniach w kolejnym punkcie niniejszego rozdziału.

niższa niż w gospodarstwach państwowych. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że przekształceniom własnościowym na początku lat 90-tych poddano niewielką liczbę jednostek, wśród nich mogły się znaleźć te, które nie specjalizowały się w chowie trzody chlewnej.

Tabela 6.6.

Obsada zwierząt gospodarskich na 100 ha UR w przedsiębiorstwach państwowych i sprywatyzowanych w latach 1989-1992 (w szt. fiz.)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991		1992	
	PGR	PGR	PGR	Sprywatyzowane	PGR	Sprywatyzowane
1. Bydło	49	44	37	43,2	29	38,4
- w tym krowy	16	14	13	16,1	11	14,2
2. Trzoda chlewna	130	129	126	99,0	116	97,7
- w tym lochy	11	11	12	7,7	11	7,8
3. Owce	34	31	26	30,0	12	17,8

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1993, W. Guzewicz, M. Prowęcka, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne i sytuacja finansowa gospodarstw powstałych w oparciu o mienie po byłych PGR*, IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 358, Warszawa 1994.

Tabela 6.7.

Plony podstawowych ziemiopłodów w państwowych gospodarstwach rolnych i gospodarstwach sprywatyzowanych w latach 1986-1992 (dt/ha)

Wyszczególnienie	1986-1990	1990	1991	1992
1. Zboża				
- średnia krajowa	31,1	32,8	31,9	24,0
- PGR	38,8	44,5	41,0	30,5
- jednostki sprywatyzowane	-	-	45,5	35,7
2. Ziemiaki				
- średnia krajowa	190,0	198,0	168,0	133,0
- PGR	208,0	203,0	153,0	109,0
- jednostki sprywatyzowane	-	-	172,0	129,0
3. Buraki cukrowe				
- średnia krajowa	346,0	380,0	316,0	294,0
- PGR	316,0	351,0	301,0	246,0
- jednostki sprywatyzowane	-	-	406,0	324,0
4. Oleiste				
- średnia krajowa	25,0	23,5	21,9	17,6
- PGR	25,5	25,1	22,2	17,7
- jednostki sprywatyzowane	-	-	24,9	21,5

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1993, W. Guzewicz, M. Prowęcka, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne...*, op. cit.

Znacznie mniejsze wahania dotyczyły plonów głównych ziemiopłodów (tabela 6.7).

Najwyższy, bo prawie 50% spadek plonów dotyczy w analizowanym okresie ziemniaków. Tendencja spadkowa plonów w gospodarstwach państwowych od roku 1990 odpowiada ogólnej tendencji krajowej. Plony w jednostkach sprywatyzowanych w roku 1992 wprawdzie także spadają w stosunku do roku 1991, w odniesieniu do gospodarstw państwowych są one jednak wyższe.

W rezultacie spadku plonów i obsady zwierząt w gospodarstwach państwowych spada w latach 1991-1992 produkcja rolnicza PGR we wszystkich kategoriach (tabela 6.8).

Tabela 6.8.

Wartość globalna oraz końcowa i towarowa produkcja w PGR w latach 1990-1992 na 1 ha użytków rolnych (ceny stałe z 1990 roku)

Lata	globalna			kończowa			towarowa		
	Ogółem mld zł	na 1 ha UR		Ogółem mld zł	na 1 ha UR		Ogółem mld zł	na 1 ha UR	
		tys. zł	dt psze- nicy		tys. zł	dt psze- nicy		tys. zł	dt psze- nicy
1990	16308,2	4672,0	57,9	11644,1	3335,9	41,3	11615,9	3327,8	41,2
1991	14779,9	4250,9	52,7	10340,5	2974,0	36,9	10550,8	3034,6	37,6
1992	9933,7	3006,3	37,3	6801,7	2058,4	25,5	8067,6	2441,5	30,2
W odsetkach odpowiedniej wartości dla całego rolnictwa									
1990	18,1	96,9	18,5	99,0	21,5	115,1			
1991	16,6	89,4	16,7	89,5	20,3	108,8			
1992	12,8	72,5	12,3	69,4	16,7	94,2			

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1993, obliczenia własne.

Rok 1990 był jeszcze rokiem wzrostu produkcji globalnej, końcowej i towarowej w państwowych gospodarstwach rolnych. Szczególnie jest to widoczne w wielkościach wyrażonych procentowo i w przeliczeniu na kwintale pszenicy (dla cen stałych z 1990 roku przyjęto cenę 1 dt pszenicy w wysokości 80,7 tys. złotych). Od roku 1991 spada zarówno udział produkcji poszczególnych kategorii w produkcji całego rolnictwa, jak również realna wartość wytworzonej produkcji na 1 hektar wyrażona w kwintalach zboża.

Pogarszającym się wynikiem produkcyjnym towarzyszą niskie wyniki finansowe.

Już w 1990 roku przychody z działalności gospodarczej są niższe niż koszty poniesione na ich uzyskanie. Dodatni wynik finansowy powstał jedynie dzięki przyrostowi zapasów, a mówiąc dokładniej, dzięki wycenie zapasów, jest to wspomniany wcześniej „zysk papierowy”, występujący w dokumentacji finansowej, a nie mający odzwierciedlenia w praktyce. Lata 1991-1992 to zdecydowane pogorszenie efektywności gospodarowania. Brak środków finansowych na spłatę zaciągniętych wcześniej kredytów uniemożliwia pozyskanie kolejnych zewnętrznych źródeł finan-

sowania działalności. Liczba PGR tracących zdolność kredytową zaczyna narastać lawinowo. Na koniec 1990 roku jednostek takich było 13, w czerwcu 1991 roku – 134. Na koniec 1991 roku liczbę przedsiębiorstw rolnych, które utraciły zdolność zaciągania kredytów Bank Gospodarki Żywnościowej oszacował na około 400, a w marcu 1992 roku już na przeszło 1000⁵.

W roku 1992 strata w państwowych gospodarstwach rolnych nie była już tak wysoka jak przed rokiem. W. Dzun stwierdza, że jest to sukces załóg i kierownictw gospodarstw państwowych⁶. Należy jednak także zwrócić uwagę na fakt, że od stycznia 1992 rozpoczęła działalność AWRSP, która sukcesywnie przejmowała majątek pegeerowski, także gospodarstw, które z przyczyn ekonomicznych ogłosiły wcześniej upadłość. Niższa strata z działalności gospodarczej w roku 1992 niż w roku 1991 to także wynik zmian w liczbie gospodarstw państwowych oraz ich kondycji finansowej.

Tabela 6.9.

**Wyniki finansowe państwowych gospodarstw rolnych w latach 1989-1992
(ceny bieżące)***

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992
1. Przychody z działalności gospodarczej				
- ogółem w mld zł	6097,8	23806,9	25731,9	24853,2
- na 1 ha UR w tys. zł	1738,8	6821,5	7400,6	7522,2
- w dt pszenicy na 1 ha	97,7	84,5	94,1	46,1
2. Koszty działalności gospodarczej				
- ogółem w mld zł	5306,7	24447,1	30320,0	29042,1
- na 1 ha UR w tys. zł	1513,2	7004,9	8720,2	8790,0
- w dt pszenicy na 1 ha	85,0	86,8	110,8	53,9
3. Przyrost zapasów w mld zł	1550,0	6711,8	-	-
4. Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	-	-	1130,9	535,2
4. Wynik finansowy				
- ogółem w mld zł	+ 2341,1	+6071,6	-6553,1	-5965,5
- na 1 ha UR w tys. zł	+ 667,6	+1739,7	-1884,7	-1805,5
- w dt pszenicy na 1 ha	+ 37,5	+ 21,6	-23,9	- 11,1

* wynik finansowy do 1990 roku jest liczony jako różnica między wpływami a wydatkami skorygowana o przyrost zapasów, od 1991 roku wynik finansowy określany jest zgodnie z rachunkiem zysków i strat. Powyższa tabela nie zawiera wszystkich elementów wpływających na wynik finansowy w poszczególnych latach

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1990-1993, obliczenia własne.

⁵ A. Kołodziej, *Korzyści z przekształceń PGR*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 32, 1997.

⁶ W. Dzun, *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie transformacji systemowej*, op. cit.

Nie wszystkie jednostki ponosiły w wyniku swojej działalności straty. Te jednak najsłabsze często nie były w stanie „dotrwać” do momentu przejścia ich przez Agencję WRSP, ogłaszały upadłość i w postępowaniu likwidacyjnym ich majątek służył pokryciu najczęściej części ich zadłużenia. Ponadto proces prywatyzacji w PGR zlikwidował zakłady usług socjalnych (ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP z 19 października 1991 roku oddzieliła sferę socjalną od produkcyjnej). Z przyczyn głównie ekonomicznych uległa likwidacji znaczna część zakładów remontowo-budowlanych i mechanizacyjnych⁷. W przypadku podziału wielozakładowego państwowego gospodarstwa rolnego na mniejsze jednostki organizacyjne, zakłady takie ulegały całkowitej likwidacji lub zmieniały wielkość i zakres świadczonych usług, ukierunkowując swoją działalność na rynek.

W odniesieniu do gospodarstw sprywatyzowanych w latach 1991-1992 przychody, koszty oraz wskaźnik rentowności przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6.10.

**Przychody, koszty (na 1 ha UR) oraz wskaźnik rentowności
(zysk/strata do kosztów) w wielkotowarowych gospodarstwach
sprywatyzowanych w latach 1991-1992**

Forma własności	1991					1992				
	Przychody		Koszty		Wsk. rent.	Przychody		Koszty		Wsk. rent.
	mln zł	dt pszen.	mln zł	dt pszen.		mln zł	dt pszen.	mln zł	dt pszen.	
1. Administrowanie	13,0	165,2	13,4	170,3	-3,5	18,2	111,5	18,1	110,9	-0,4
2. Jednoosobowa spółka	10,3	130,9	9,6	122,0	7,4	18,7	114,6	14,8	90,7	26,2
3. Dzierżawa:										
a) spółka pracownicza	7,0	88,9	8,4	106,7	-20,5	8,2	50,2	8,7	53,3	-8,7
b) menedżerska wew.	5,8	73,7	6,9	87,7	-16,9	5,5	33,7	5,8	35,5	-6,5
c) spółka zewnętrzna	4,5	57,2	6,0	76,2	-25,5	5,6	34,3	6,8	41,7	-19,6
d) indywidualna	11,4	144,9	11,1	141,0	2,6	13,2	80,9	15,6	95,6	-16,7
4. Zakup	3,7	47,0	6,6	83,9	-49,4	3,4	20,8	5,5	33,7	-40,1
Średnio:										
- badane gosp.	7,6	96,6	8,6	109,3	-14,3	10,0	61,3	10,1	61,9	-2,5
- PGR*	7,9	100,4	9,3	118,2	-17,9	7,9	48,4	9,3	57,0	-18,7

* w roku 1992 PGR i Gospodarstwa w Tymczasowym Zarządzie AWRSP

Źródło: W. Guzewicz, M. Prowęcka, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne i sytuacja finansowa gospodarstw powstałych w oparciu o mienie po byłych PGR, IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy*, z. 358, Warszawa 1994, obliczenia własne.

⁷ W. Guzewicz, M. Prowęcka, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne i sytuacja finansowa gospodarstw powstałych w oparciu o mienie po byłych PGR, IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy*, z. 358, Warszawa 1994, obliczenia własne, s. 7.

Prawie we wszystkich jednostkach sprywatyzowanych w latach 1991-1992 występuje niska efektywność gospodarowania wyrażająca się przede wszystkim przewagą kosztów nad przychodami, a co za tym idzie stratą z prowadzonej działalności i ujemnymi wskaźnikami rentowności. Jedynie w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i gospodarstw dzierżawionych przez osoby fizyczne, a w 1992 roku tylko w przypadku spółek Skarbu Państwa, realizowany wynik finansowy jest dodatni. Niskie wyniki gospodarstw sprywatyzowanych – biorąc pod uwagę średnie wielkości – są korzystniejsze niż w państwowych gospodarstwach rolnych, które procesu prywatyzacji jeszcze nie rozpoczęły bądź znajdują się w tymczasowym zarządzie AWRSP.

Warto też zwrócić uwagę na to, że mimo nominalnego wzrostu przychodów osiągniętych przez badane jednostki w ujęciu realnym następuje ich spadek. Spowodowane jest to przede wszystkim wysoką inflacją – cena 1 dt pszenicy w roku 1991 wynosiła 78,7 tys. zł, rok później już 163,2 tys. zł.

6.3. Podstawowe wyniki działalności podmiotów gospodarczych w rolnictwie powstałych w oparciu o mienie byłych PGR

Brak jest, jak dotychczas, badań obejmujących wszystkie podmioty powstałe w oparciu o mienie byłych państwowych gospodarstw rolnych. Wydaje się zatem, że w niniejszej analizie mogą być wykorzystane informacje pochodzące z corocznych rankingów 300 najlepszych przedsiębiorstw rolnych wg sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz z analiz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dotyczących określonej grupy gospodarstw wielkoobszarowych powstałych z majątku byłych PGR corocznie objętych badaniami. Należy podkreślić, że nie są to grupy reprezentatywne dla całej zbiorowości nowo utworzonych jednostek. Ta pierwsza obejmuje najlepsze pod względem kondycji finansowej jednostki, druga natomiast jest za mało liczna, aby jej wyniki uogólniać na całą zbiorowość gospodarstw wielkoobszarowych. Ze względu jednak na brak pełnych danych i często niemożliwość ich uzyskania (w gospodarstwach będących w dzierżawie następują zmiany związane np. z „powrotem z dzierżaw”) porównanie podstawowych mierników efektywności gospodarowania w byłych PGR ogółem i obecnych formach gospodarowania na gruntach wcześniej państwowych może dostarczyć wielu interesujących spostrzeżeń.

Analizę wyników produkcyjno-ekonomicznych i sytuacji finansowej gospodarstw powstałych w oparciu o mienie po byłych PGR Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej rozpoczął na przełomie 1993 i 1994 roku. Badania przeprowadzone drogą wywiadu sterowanego dotyczyły 67 sprywatyzowanych wielkoobszarowych gospodarstw. Liczba ta zawierała 31 sprywatyzowanych gospodarstw w latach 1991-1992 (prawie wszystkie jednostki sprywatyzowane w tym czasie) oraz 36 gospodarstw dobranych do badań w drugim etapie, które sprywatyzowane zostały w połowie 1993 roku. Kryteria, którymi kierowano się przy doborze gospodarstw powodowały, że była to próba reprezentatywna jedynie dla gospodarstw powstałych w pierwszym etapie prywatyzacji.

W dalszych badaniach dobór gospodarstw był losowy. Zmieniała się też ich liczba. Poniższa tabela zawiera liczebność analizowanych form gospodarstw w poszczególnych latach.

Tabela 6.11.

**Liczba gospodarstw wielkoobszarowych objętych badaniami IERiGŻ
w latach 1994-2001**

Forma gospodarstwa	1993-1994	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.Administrowanie	7	30	26	21	20	18	15	8	3
2.Jednoosobowe									
Spółki AWRSP	4	28	30	31	30	29	29	24	21
3.Dzierżawa przez spółki pracowników	29	29	30	32	29	25	22	24	27
4.Dzierżawa przez kadre menedżerską	10	13	11	10	12	10	13	20	22
5.Dzierżawa przez podmioty zewnętrzne (spółki, osoby fiz.)	11	14	19	22	24	36	36	42	42
6. Zakupione	6	6	7	9	16	26	30	31	35
Ogółem	67	120	123	125	131	144	145	149	150

Źródło: W. Guzewicz i współ., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku PGR*, IERiGŻ, zeszyty z poszczególnych badań.

Analizowane gospodarstwa wielkoobszarowe powstałe z majątku byłych państwowych gospodarstw rolnych charakteryzuje stały spadek pogłowia zarówno bydła, jak i krów w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych. Biorąc pod uwagę średnią obsadę zwierząt w sprywatyzowanych jednostkach ogółem można stwierdzić, iż nie uzyskała ona do chwili obecnej poziomu obsady bydła i krów, który występował w gospodarstwach państwowych w ostatnich latach przed rozpoczęciem procesu przekształceń. Odmiennie natomiast przedstawia się obsada bydła w poszczególnych formach własności. Wprawdzie wszędzie wykazuje tendencję malejącą, ale np. w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa kształtuje się ona od 66,3 sztuk bydła/100 ha UR w 1993 roku do 49,6 szt/100 ha UR w 2001 roku. Wysoka jest także obsada krów – od 26,3 szt. do 22,3 szt/100 ha UR.

Tabela 6.12.

Zwierzęta gospodarskie (w szt. fiz. na 100 ha UR) i produkcja mleka (w l/1 ha UR) w analizowanych gospodarstwach wielkoobszarowych w latach 1993-2001 i w PGR – średnia z lat 1988-1990

Wyszczególnienie	Byłe PGR	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Bydło	47,3	38,1	37,8	37,3	36,5	36,6	35,3	31,8	31,6	30,7
- w tym krowy	15,3	13,8	13,9	14,2	13,6	13,7	13,4	12,6	12,9	12,6
2. Trzoda chlewna	129,7	106,4	101,7	117,3	118,7	110,7	105,8	103,6	84,8	69,7
- w tym lochy	11,0	8,3	8,2	10,5	10,7	10,5	10,6	9,7	7,7	7,5
3. Owce	33,0	13,7	9,0	15,8	12,3	9,3	8,5	7,0	4,7	3,8
4. Produkcja mleka w l/1 ha UR	554	533	574	544	559	575	602	596	611	719

Źródło: W. Guzewicz i współ., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR*, IERiGŻ, opracowania z lat 1993-2002, obliczenia własne.

Spadkowi pogłowia zwierząt towarzyszy jednak wzrost produkcji mleka w przeliczeniu na 1 ha UR. Poziom produkcji mleka w byłych gospodarstwach państwowych został przekroczony przez sprywatyzowane jednostki już w roku 1994. Powyższe świadczy o wzroście wydajności mlecznej krów. W roku 2001 w analizowanych gospodarstwach sprywatyzowanych osiągnęła ona poziom 6058 litrów od jednej sztuki rocznie. Jest to przeszło 1,5 raza więcej niż w gospodarstwach indywidualnych oraz przeszło dwukrotnie więcej niż w PGR przed 1990 rokiem. Gospodarstwa specjalizujące się w produkcji mleka poszukują możliwości obniżki kosztów własnych poprzez wprowadzanie nowoczesnych technologii, postępu biologicznego i organizacyjnego. Skutkują one wzrostem wydajności jednostkowych zwierząt.

Zmiany w pogłowie trzody chlewnej mają związek przede wszystkim z opłacalnością tej działalności produkcyjnej i cyklicznością produkcji żywca wieprzowego. Biorąc pod uwagę średnią obsadę trzody w analizowanych jednostkach, jest ona w całym badanym okresie niższa niż w PGR przed 1990 rokiem. Ze szczegółowych danych wynika, że w tuczu trzody chlewnej specjalizują się głównie gospodarstwa będące w dzierżawie przez spółki pracownicze (w 1993 roku 115,4 szt/1ha UR i 125,1 szt/ha UR w 2001) i gospodarstwa administrowane (w 1993 – 173,8 szt/ha, w 2001 – 181,8 szt/ha UR).

Najtrudniejsza, jeśli chodzi o produkcję zwierzęcą, sytuacja występuje w owczarstwie. Utrzymująca się od dłuższego czasu nieopłacalność produkcji doprowadziła do marginalizacji tego gatunku w wielkoobszarowych gospodarstwach. Spośród ba-

danych jednostek w roku 2001 chów owiec pozostał jeszcze w 8 gospodarstwach, lecz w jednym z nich już planowano jego likwidację⁸.

Zmniejszającemu się pogłowiowi zwierząt towarzyszy niepełne wykorzystanie stanowisk inwentarskich. W pierwszym roku analizy prowadzonej przez IERiGŻ w przeszło połowie gospodarstw (53,7%) wystąpiły budynki niewykorzystane. Z budynków do produkcji zwierzęcej – w największym stopniu – niewykorzystane były owczarnie i obory, w mniejszym natomiast chlewnie. Stopień wykorzystania budynków inwentarskich najlepszy był w gospodarstwach administrowanych oraz jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, a najgorszy w gospodarstwach zakupionych (tabela 6.13).

Tabela 6.13.

Średnie wykorzystanie stanowisk inwentarskich w sprywatyzowanych gospodarstwach w latach 1991-2002* (w szt. na 1 stanowisko)

Rodzaj stanowiska	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. dla bydła	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
-w tym dla krów	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
2. dla trzody	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,6	0,5	0,6
-w tym dla macior	0,9	1,2	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,5	0,4	0,4	0,5

* dla roku 2002 wielkości planowane

Źródło: Opracowanie własne na podstawie W. Guzewicz i współ., *Wyniki produkcyjno-ekonomicznych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR*, analizy za poszczególne lata, IERiGŻ.

Określa się, że najtrudniejszym ogniwem w rozwoju państwowych gospodarstw rolnych w ostatnich latach ich funkcjonowania było tworzenie i odtwarzanie majątku trwałego⁹. Z powodu niewystarczających zasobów finansowych w wielu jednostkach dochodziło do dekapitalizacji majątku trwałego. W związku z tym także gospodarstwa sprywatyzowane na początku działalności w nowej formie nie miały finansowych możliwości inwestowania i najczęściej dążyły jedynie do optymalnego wykorzystania przejętego po PGR majątku. Poza brakiem środków finansowych także mało stabilne formy własności (np. dzierżawa, administrowanie) nie zachęcały do ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych. Badania prowadzone przez pracowników IERiGŻ w pierwszych latach przekształceń wskazują, że jedynie

⁸ W. Guzewicz, D. Osuch, M. Zdzieborska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1998-2001 i zamierzenia na rok 2002)*, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 43.

⁹ W. Guzewicz, M. Prowęcka, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne i sytuacja finansowa gospodarstw powstałych w oparciu o mienie po byłych PGR*, op. cit., s. 13 i następne.

jedna trzecia nowych właścicieli (zarządców, dzierżawców) gospodarstw zmieniła sposób użytkowania części posiadanych budynków, adaptując je do nowych lub bardziej opłacalnych kierunków produkcji.

Większe możliwości dostosowywania składników majątku trwałego do potrzeb przedsiębiorstw występują w odniesieniu do ruchomego mienia trwałego. Prawie w 80% badanych gospodarstw nastąpiło wyzbycie się pewnej ilości zbędnych maszyn i zastąpienie ich maszynami nowocześniejszymi lub też korzystaniem z usług produkcyjnych świadczonych przez podmioty zewnętrzne.

Stosunkowo łatwym elementem porównawczym, charakteryzującym wykorzystanie podstawowych czynników produkcji w PGR i jednostkach utworzonych na bazie ich majątku jest produktywność ziemi, która może być wyrażona między innymi wysokością plonów.

Wyniki produkcji roślinnej najlepiej charakteryzują plony podstawowych ziemniaków. Przedstawia je tabela 6.14.

Tabela 6.14.

Plony ważniejszych roślin w wielkotowarowych gospodarstwach powstałych na bazie dawnych PGR w latach 1993-2001 i plony w PGR – średnia z lat 1988-1990 (dt/ha)

Wyszczególnienie	Byłe PGR	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Zboża	40,1	35,7	38,0	42,7	39,2	38,8	44,8	43,2	44,5	50,0
2. Ziemniaki	206,3	263,0	155,0	155,0	234,0	205,0	254,0	188,0	295,0	256,0
3. Buraki cukrowe	325,0	459,0	330,0	437,0	413,0	462,0	464,0	440,0	553,0	478,0
4. Rzepak	26,4	19,1	23,0	23,3	20,1	21,9	25,7	23,0	28,2	31,1

Źródło: W. Guzewicz i współ., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR*, IERiGŻ, opracowania z lat 1993-2002, obliczenia własne.

O wysokości plonów poza czynnikami zależnymi od działalności człowieka (poziom nawożenia, ochrona roślin, dobór właściwego stanowiska) decydują także czynniki niezależne, np. warunki atmosferyczne. W przypadku analiz wieloletnich wpływ warunków pogodowych na wysokość plonów nie jest decydujący. Dane zamieszczone w tabeli pozwalają stwierdzić, że w większości roślin plony uzyskiwane w gospodarstwach sprywatyzowanych są wyższe niż w państwowych gospodarstwach rolnych przed rokiem 1990, a także, jak podaje W. Guzewicz, wyższe niż w rolnictwie indywidualnym¹⁰. Wyższe plony to przede wszystkim efekt racjonalnego stosowania środków plonotwórczych, właściwego doboru uprawianych roślin i wprowadzania postępu technicznego.

¹⁰ W. Guzewicz, D. Osuch, M. Zdzieborska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1998-2001 i zamierzenia na rok 2002)*, op. cit., s. 40.

Ogólną sytuację finansową badanych jednostek sprywatyzowanych i PGR przed rokiem 1990 najlepiej oddają dane z tabeli 6.15. Zawiera ona przychody i koszty oraz wskaźnik rentowności liczony jako stosunek wyniku finansowego brutto (saldo między przychodami i kosztami) do kosztów ogółem. Taki sposób liczenia wskaźnika rentowności przyjęty został przez IERiGŻ. W celu porównania realnej wysokości przychodów i kosztów w okresie przeszło dziesięciolecia wielkości te zostaną wyrażone w kwintalach pszenicy według cen obowiązujących w poszczególnych latach, publikowanych w Rocznikach Statystycznych GUS.

Realne przychody z prowadzonej działalności gospodarczej w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych równe przychodom osiąganym w państwowych gospodarstwach rolnych, jednostki sprywatyzowane zaczęły osiągać dopiero od 1998 roku. Do tego czasu były one wprawdzie niskie, ale prowadzona działalność przynosiła zyski w odróżnieniu od byłych PGR. Od roku 1998 wzrostowi przychodów z prowadzonej działalności towarzyszy jednak nadmierny wzrost kosztów. W rezultacie w roku 1998 i 1999 wielkoobszarowe gospodarstwa utworzone na gruntach dawnych PGR przynoszą straty. Mimo zmian dostosowawczych do wymagań rynku, w tym znacznej redukcji zatrudnienia oraz dobrych osiągnięć produkcyjnych, sytuacja finansowa uległa pogorszeniu prawie we wszystkich formach własności. Jedynie w gospodarstwach zakupionych wskaźnik rentowności w roku 1998 i 1999 jest dodatni (w 1998 wynosi on 3,8, w 1999 – 9,5%). Analizy prowadzone przez IERiGŻ wykazują, że głównym powodem pogorszenia się wyników finansowych w tych dwóch latach są niekorzystne relacje cenowe. W 1999 roku średnie ceny skupu produktów rolnych obniżyły się o 2%, a ceny środków produkcji wzrosły o 7,5%¹¹. Gospodarstwa zakupione, które objęte były analizą dodatnie wyniki zawdzięczają przede wszystkim mniejszej powierzchni, co wpływa na sprawniejsze zarządzanie nimi.

Interesujących informacji, dotyczących szczególnie wydajności pracy w utworzonych gospodarstwach wielkotowarowych dostarcza tzw. lista 300.

Ranking 300 najlepszych przedsiębiorstw (tzw. „lista 300”) sporządzany jest od 1994 roku przez pracowników Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Informacje do rankingu pochodzą z ankiet zawierających dane z ewidencji księgowej i sprawozdań finansowych GUS. Opracowana po raz pierwszy lista rankingowa zawierała 200 najlepszych gospodarstw powstałych na majątku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rok później z ankiety wysłanej do ponad 1500 podmiotów – osób fizycznych i prawnych, wybrano wyniki ekonomiczne najlepszych 300 podmiotów (na ankietę odpowiedziało ponad 400 jednostek).

¹¹ W. Guzewicz, M. Zdzieborska, A. Żarska, *Straty w dużych gospodarstwach*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 38, 2000.

Tabela 6.15.

Przychody, koszty (w dt pszenicy na 1 ha UR) oraz wskaźnik rentowności (%) w gospodarstwach wielkoobszarowych powstałych na bazie majątku PGR i w PGR przed okresem przekształceń

Wyszczególnienie	PGR				Jednostki sprywatyzowane								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Przychody	97,7	84,5	94,1	46,1	51,3	86,7	80,8	63,8	80,6	88,4	94,9	93,3	99,1
2. Koszty	85,0	86,8	110,8	53,9	47,9	81,9	74,9	60,3	78,1	89,7	101,9	90,1	98,5
3. Wskaźnik rentowności*	+14,9	-2,6	-15,1	-14,4	+6,4	+4,6	+6,9	+5,8	+3,3	-1,3	-6,8	+3,4	+0,7

* wskaźnik rentowności w roku 1989 nie uwzględniający dotacji wynosił w PGR +7,2%, w obliczeniach dla lat 1989-1990 nie uwzględniono przyrostu zapasów

Źródło: W. Guzewicz i współ., *Wyniki...*, op. cit, obliczenia własne.

Lista obejmuje pięć głównych grup przedsiębiorstw wyodrębnionych ze względu na następujące formy prawne:

- przedsiębiorstwa całkowicie wykupione,
- przedsiębiorstwa częściowo wykupione,
- przedsiębiorstwa dzierżawione,
- spółki AWRSP,
- gospodarstwa administrowane.

Wydajność pracy w analizowanych jednostkach obliczono jako relację wartości dodanej brutto do przeciętnego zatrudnienia w roku. Wskaźniki wydajności pracy w poszczególnych grupach gospodarstw przedstawia tabela 6.16.

Tabela 6.16.

Wydajność pracy w 300 najlepszych przedsiębiorstwach utworzonych na bazie majątku byłych PGR w latach 1995-2002 (tys. zł/osobę, ceny bieżące)

Wydajność pracy	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Przedsiębiorstwa całkowicie wykupione								
- minimalna	11,5	22,3	21,3	12,4	15,6	22,7	32,0	22,8
- średnia	26,6	31,2	37,3	47,9	53,0	66,1	77,0	73,3
- maksymalna	34,4	42,5	57,2	169,0	126,1	148,9	231,3	345,3
Przedsiębiorstwa częściowo wykupione								
- minimalna	-	14,3	12,9	11,8	11,9	13,9	31,4	30,6
- średnia	-	41,4	38,9	40,6	39,5	54,6	61,0	73,9
- maksymalna	-	110,6	103,6	117,8	105,7	154,7	161,8	333,6
Przedsiębiorstwa dzierżawione								
- minimalna	7,6	14,0	14,8	13,8	12,6	15,2	22,8	22,1
- średnia	23,6	32,6	32,9	36,9	41,3	54,1	62,4	64,3
- maksymalna	57,0	113,7	146,4	98,0	140,3	161,3	259,1	284,8
Spółki AWRSP								
- minimalna	11,0	14,9	13,4	20,7	3,5	24,9	27,3	28,1
- średnia	17,2	24,1	25,3	28,1	30,5	39,1	42,8	44,4
- maksymalna	38,1	45,2	41,3	49,3	61,5	86,8	70,7	71,3
Gospodarstwa administrowane								
- minimalna	4,6	13,3	17,0	20,8	20,6	23,1	29,6	29,3
- średnia	18,4	27,0	28,0	33,9	36,0	37,8	40,3	44,5
- maksymalna	36,4	58,4	61,4	70,3	64,8	70,4	56,8	56,2
Jednostki badane ogółem								
- minimalna	4,6	13,3	12,9	11,8	3,5	13,9	22,8	22,1
- średnia	20,3	30,2	30,3	35,2	39,2	51,1	59,0	63,2
- maksymalna	57,0	113,7	146,4	169,0	140,3	161,3	259,1	345,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z listy 300 najlepszych przedsiębiorstw rolniczych za lata 1995-2002.

Wskaźniki wydajności pracy zróżnicowane są nie tylko w zależności od grup badanych gospodarstw, ale także i w obrębie poszczególnych grup. Może to świadczyć o niewielkim wpływie formy własności środków produkcji na wysokość wydajności pracy. Niemniej jednak pewne tendencje są zauważalne. Najwyższą wydajnością pracy charakteryzują się przedsiębiorstwa zakupione całkowicie i w części oraz przedsiębiorstwa znajdujące się w dzierżawie. Najwyższa wartość wskaźników wydajności jest w tych grupach nawet czterokrotnie wyższa niż w gospodarstwach administrowanych i jednoosobowych spółkach Agencji. Zasadnicza tego przyczyna tkwi w wysokości zatrudnienia. W roku 2001 w gospodarstwach administrowanych na 100 ha UR przypadało 16,5 osoby, w spółkach Agencji 7,3 osoby, podczas gdy w gospodarstwach dzierżawionych niespełna 3, a zakupionych 3,2 osoby na 100 ha UR. Analizowane gospodarstwa ogółem we wszystkich formach własności charakteryzują się wzrostem średniej wydajności pracy. Porównując te wskaźniki z wydajnością pracy w PGR w latach 80-tych, użyjemy przeliczenia wartości dodanej na kwintale pszenicy, zgodnie z ceną tego zboża ujętą corocznie w Rocznikach Statystycznych GUS (tabela 6.17).

Tabela 6.17.

Wydajność pracy pracowników PGR i zatrudnionych w nowych formach przedsiębiorstw na bazie majątku byłych PGR (w dt pszenicy na 1 zatrudnionego)

Lata	PGR*	Przedsiębiorstwa powstałe w oparciu o mienie dawnych PGR**
1981-1985	78,4	-
1985	97,4	-
1987	140,7	-
1989	114,1	-
1990	125,5	-
1991	138,2	-
1992	62,3	-
1995	-	574,1 (130,1)
1996	-	528,1 (232,6)
1997	-	595,9 (253,3)
1998	-	751,7 (252,0)
1999	-	912,1 (81,4)
2000	-	1005,5 (273,5)
2001	-	1169,5 (448,6)
2002	-	1449,2 (506,8)

* wartość wskaźnika wydajności pracy liczona do roku 1990 jako wartość produkcji czystej na 1 zatrudnionego, po roku 1990 jako wartość dodana na 1 zatrudnionego

** wartość wskaźnika wydajności pracy w gospodarstwach utworzonych na bazie majątku PGR dotyczy 300 najlepszych podmiotów, które odpowiedziały na ankietę IERiGŻ. Wskaźnik liczony jest jako relacja wartości dodanej na 1 zatrudnionego. W tabeli podane są wartości średnie, w nawiasach wartości najniższe.

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o Roczniki Statystyczne GUS i wyniki gospodarstw utworzonych na bazie gruntów PGR z tzw. „listy 300”.

Wydajność pracy na przestrzeni 20 lat znacząco wzrosła. Niewątpliwie wpływ na to wywarły zmiany w technikach i technologiach produkcji rolniczej. Transformacja systemowa w rolnictwie spowodowała jednak racjonalizację zatrudnienia, co objawiło się w spadku przeciętnej liczby osób zatrudnionych w gospodarstwach rolnych. W sektorze rolnictwa państwowego do roku 1990 na 100 ha użytków rolnych przypadało ponad 12 pracowników. W jednostkach sprywatyzowanych jest ono znacznie niższe – średnio 8,8 osób na 100 ha UR w gospodarstwach administrowanych, 9,2 w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, 3,6 w gospodarstwach dzierżawionych i 4,6 w gospodarstwach zakupionych.

Nawet uwzględniając fakt, że produkcja czysta i wartość dodana to nie są tożsame kategorie, trudno przyjąć, aby tak wysoka różnica w wydajności pracy wynikała tylko z odmiennego sposobu ich liczenia.

Trudno jest jednoznacznie określić korzyści wynikające z procesu prywatyzacji rolnictwa państwowego w związku chociażby z brakiem pełnych informacji dotyczących zagospodarowania mienia popegeerowskiego. Z dostępnych danych wynikają jednak bardzo interesujące spostrzeżenia odnośnie wykorzystania czynników produkcji w nowych formach gospodarowania w rolnictwie. Wspomniana wcześniej poprawa wydajności pracy świadczy o lepszym wykorzystaniu czynnika pracy. Ekonomiczna wydajność pracy w gospodarstwach popegeerowskich nie odbiega zbyt wiele od wydajności pracy uzyskiwanej w sektorach pozarolniczych, a 4-5 razy przewyższa osiąganą w gospodarstwach chłopskich¹².

Istotnym zmianom na przestrzeni 20 lat uległ średni obszar gospodarstwa rolnego. W związku z wprowadzeniem reformy gospodarczej na początku lat 80-tych i ze zmniejszaniem się obszaru ziemi w PGR, a także wzrostem liczby przedsiębiorstw, średni areal ziemi w przedsiębiorstwie państwowym zmniejszył się z 3704 ha w roku 1980 do 2630 ha użytków rolnych w roku 1984. Do końca lat 80-tych nie nastąpiły istotne zmiany w powierzchni gospodarstw państwowych. Dopiero rok 1990 przyniósł zasadnicze zmiany w tym zakresie. Na skutek usamodzielniania się przedsiębiorstw, będących wcześniej zakładami rolnymi jednostek wielozakładowych, średnia powierzchnia przedsiębiorstwa w ciągu roku (od połowy 1990 do czerwca 1991) zmniejszyła się do 2256 ha (o 14%). Transformacja systemowa przyniosła dalsze zmiany w powierzchni przedsiębiorstw. W końcu 1997 roku średni obszar przedsiębiorstwa popegeerowskiego kształtował się na poziomie 500 ha powierzchni ogólnej. Zmniejszenie areалу gospodarstw w znaczący sposób przyczyniło się do poprawy zarządzania nimi. Przedsiębiorstwa, dostosowując się do wymagań rynku, poszukują bardziej opłacalnych kierunków produkcji rolniczej i pozarolniczej. Odbiciem tego są przede wszystkim zmiany w pogłowie zwierząt. Ograniczając koszty produkcji, przedsiębiorstwa dążą do zwiększania wydajności jednostkowych zwierząt, co przejawia się np. wzrostem mleczności krów, wiąże się to na ogół z ograniczaniem wielkości stada zwierząt.

W całym analizowanym okresie w przedsiębiorstwach objętych badaniami pogłębia się niepełne wykorzystanie budynków inwentarskich. Nie zawsze możliwym jest adaptacja takich obiektów do nowych kierunków działalności.

¹² W. Guzewicz, *Wielka własność w rolnictwie (lata 1989-1997)*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 51/52, 1998.

Produktywność majątku trwałego w PGR i w jednostkach powstałych w oparciu o mienie PGR

Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej jako jednostki gospodarujące majątkiem ogólnonarodowym w rolnictwie zobowiązane były – obok działalności produkcyjnej – także do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, socjalnych, oświatowych, kulturalnych itp. swoich pracowników. Majątek, w który wyposażono gospodarstwa państwowe (bezpośrednio produkcyjny i nieprodukcyjny) był wartości i rozmiarów przekraczających możliwości skutecznego nim zarządzania¹³. Do roku 1989 nabycie, budowa, jak i eksploatacja składników majątku trwałego były finansowane przez państwo. Zaprzestanie dotowania działalności państwowych gospodarstw rolnych po 1990 roku stało się jednym z głównych czynników pogarszania się ich sytuacji majątkowo-finansowej. Brak dofinansowania sprawił, że pogarszał się stan techniczny obiektów i urządzeń, wzrastał stopień dekapitalizacji majątku i obniżała się jego wartość. Przekształcenia rozpoczęte w 1992 roku umożliwiły oddzielenie sfery socjalnej w gospodarstwach państwowych od sfery produkcyjnej. W znaczący sposób poprawiło to produktywność majątku trwałego (tabela 6.18).

Dane zawarte w tabeli 6.18 dla lat 1985-1992 dotyczą wszystkich przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie. Produktywność majątku trwałego w tym okresie nie przekracza wartości jednocyfrowych. Po pierwszych latach wdrażania zasad reformy gospodarczej, kiedy wskaźnik produktywności jest najwyższy, kolejne lata charakteryzują się niezmiennym poziomem efektywności wykorzystania majątku trwałego. Rok 1991 to wprawdzie niewielki spadek wartości majątku trwałego brutto, ale znaczący (o przeszło 30% spadek wartości dodanej). Rok 1992 to w gospodarstwach państwowych dalszy spadek wartości majątku trwałego, ale już wzrost wartości dodanej, co skutkuje także wzrostem produktywności majątku.

W kolejnych latach efektywność wykorzystania majątku trwałego dotyczy jedynie określonych jednostek. Są to gospodarstwa będące w administrowaniu, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, gospodarstwa całkowicie zakupione i od roku 2001 (dla porównania) rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Dane dotyczą jednostek, które odpowiedziały na ankietę IERiGŻ. Badania przeprowadzane są corocznie od 1994 roku, na ich podstawie wyodrębnia się każdego roku 300 najlepszych jednostek utworzonych na mieniu popegeerowskim. W powyższym zestawieniu brakuje gospodarstw znajdujących się w dzierżawie, z tego powodu, iż w ankietach jednostki te przedstawiały jedynie wartość majątku wykupionego, gospodarując przy tym w oparciu także o majątek dzierżawiony od AWRSP. Przyjęcie danych z ankiety w odniesieniu do wszelkiego rodzaju dzierżaw byłoby więc niezgodne ze stanem rzeczywistym.

¹³ H. Zaniewska, W. Łaguna, M. Zapotoczna, *Popegeerowska substancja budynkowa (mieszkaniowa i niemieszkaniowa) – stan zagospodarowania*, [w:] *Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przekształceń i rynku pracy*, op. cit., s. 27.

Tabela 6.18

**Produktywność majątku trwałego w PGR i w gospodarstwach utworzonych w oparciu o mienie popegeerowskie
(relacja wartości dodanej do wartości majątku trwałego brutto)* w⁰%**

Jednostki	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PGR	5,52	2,35	2,33	2,68	1,90	3,76	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administrowanie	-	-	-	-	-	-	36,23	24,99	34,06	23,71	24,12	45,58	36,91	62,45	.
Spółki AWRSP	-	-	-	-	-	-	74,55	60,39	66,46	56,81	47,65	56,07	62,35	58,69	54,00
Zakupione	-	-	-	-	-	-	-	.	.	34,90	23,34	30,90	37,14	36,69	24,79
Rolnicze Spół. Prod.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40,04	43,31

* dla lat 1985-1989 przyjęto wartość produkcji czystej

Źródło: Obliczenia własne na podstawie roczników statystycznych GUS oraz danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Należy też podkreślić, że dane zawarte w tabeli 6.18 dotyczą od roku 1994 jednostek najlepszych, osiągających najwyższe wyniki ekonomiczne. Także niewielka liczba ankietowanych jednostek po roku 1994, nie upoważnia do wyciągania daleko idących wniosków. Wydaje się jednak, że stwierdzenie o poprawie wykorzystania majątku trwałego w związku z przekształceniami własnościowymi nie mija się z prawdą. Pomimo niewykorzystania w pełni budynków inwentarskich (o czym wspomiano powyżej) okazuje się, że nie wpływa to na pogorszenie wyników ekonomicznych analizowanych przedsiębiorstw.

Należy jednak pamiętać, że nie jest brany tu pod uwagę cały majątek trwały pochodzący z byłych PGR. Znaczna jego część pozostaje nadal nie zagospodarowana z uwagi na zły stan techniczny, nieodpowiednią lokalizację czy po prostu brak inwestorów. Tego typu obiekty (bo dotyczy to najczęściej substancji budynkowej) nie znajdują się w użytkowaniu tworzonych podmiotów. Jak dotychczas nie przeprowadzono analizy wartości takich obiektów i zapewne taka analiza nigdy już nie będzie miała miejsca. Substancja niemieszkaniaowa, w której produkcja rolna została wygaszona, a inna działalność nie jest prowadzona ze względu na zły stan techniczny, może i najczęściej bywa przebudowywana lub nawet wyburzana.

Badania regionalne nad odtwarzaniem majątku trwałego byłych PGR po prywatyzacji dowodzą, że tworzony przez AWRSP fundusz amortyzacji był znacznie niższy niż roczne odpisy umorzeniowe¹⁴. Wynikało to z określonych przepisami prawa zasad gospodarki finansowej Agencji i prowadziło w rezultacie do dekapitalizacji posiadanego majątku trwałego. Środki finansowe Agencji przeznaczone na inwestycje były znikome w stosunku do umorzeń majątku. Odtworzeniem wykorzystywanych budynków i urządzeń z własnych środków nie byli też zainteresowani dzierżawcy. Niewątpliwie dekapitalizacja majątku trwałego, przejawiająca się zmniejszaniem jego wartości, ma także istotny wpływ na poprawę relacji ekonomicznych, obrazujących jego wykorzystanie.

6.4. Efektywność gospodarowania w jednostkach sektora państwowego w rolnictwie polskim

6.4.1. Funkcjonowanie przedsiębiorstw rolnych w „tymczasowym zarządzie”

Procedury prawne przekształceń państwowych gospodarstw rolnych przewidywały, że przed włączeniem do Zasobów AWRSP następuje likwidacja przedsiębiorstwa rolnego jako podmiotu prawa. Z chwilą likwidacji przedsiębiorstwa Agencja ustanawiała na utworzonym gospodarstwie skarbowym „tymczasowego zarządcę”, którego zadaniem miała być ochrona mienia i funkcjonowania jednostek gospodarczych oraz reorganizacja ich w sposób zgodny z polityką Agencji¹⁵. Reorganizacja przejętych przedsiębiorstw miała polegać na wyodrębnieniu jednostek gospodarczych zdolnych do efektywnego funkcjonowania. Gospodarstwa skarbowe rolnicze

¹⁴ P.B. Nowak, J. Jankowiak, *Odtwarzanie majątku byłych PGR po prywatyzacji na przykładzie Wielkopolski*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom V, Zeszyt 1, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003.

¹⁵ *Kierunki działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, [w:] Raport z działalności AWRSP za 1992 rok, Warszawa, marzec 1993, s. 33.

tworzone były z byłych zakładów PGR lub ich części oraz na bazie innych obiektów gospodarczych, takich jak młyny, przetwornice, jednostki handlowe i usługowe. Organizacja gospodarstw skarbowych miała być z założenia dostosowana do możliwości i warunków powierzenia ich następnie w dzierżawę, administrowanie, późniejszą sprzedaż lub wniesienie do spółki. Z założenia stanowisko to miało mieć więc charakter przejściowy i krótkotrwały. Do obowiązków zarządcy należało przede wszystkim prowadzenie działalności bieżącej gospodarstwa, opracowywanie we współpracy z Agencją programu restrukturyzacji i przygotowanie do jego wdrożenia, czyli uporządkowanie spraw majątkowych gospodarstwa, wyodrębnienie działalności socjalnej i mieszkaniowej oraz uporządkowanie zatrudnienia¹⁶.

Założona tymczasowość nie sprzyjała racjonalności gospodarowania, czego dowodzić mogą dane z poniższej tabeli.

Należy podkreślić, że na przestrzeni lat 1992-1996 populacja gospodarstw w „tymczasowym zarządzie” podlegała ciągłym zmianom. Gospodarstwa wcześniej przyjęte do Zasobu były rozdysponowywane, Zasób WRSP z kolei zasilany nowe jednostki. Liczb przedstawionych w tabeli nie należy więc traktować jako danych charakteryzujących tę samą zbiorowość jednostek, ale jako charakteryzujące ogólnie formę „tymczasowego zarządu”.

Na przestrzeni lat 1993-1996 powierzchnia gruntów znajdujących się w „tymczasowym zarządzie” systematycznie maleje. Maleją również przychody uzyskiwane z działalności i koszty ich uzyskania. W całym jednak okresie koszty uzyskania przychodów przekraczają wysokość tych ostatnich, w wyniku czego jednostki ponoszą stratę. Wydaje się, że najgorszy pod tym względem jest rok 1994, kiedy to strata finansowa jest najwyższa. W tym też roku notuje się najwyższe zadłużenie gospodarstw skarbowych. Zobowiązania ogółem przeszło trzykrotnie przekraczają wartość majątku obrotowego jednostek.

Tabela 6.19.

Wyniki finansowe gospodarstw znajdujących się w „tymczasowym zarządzie” w latach 1992-1996 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996
1. Powierzchnia gruntów w „tymczasowym zarządzie” (w ha)	1329024	2045357	1404769	543983	5894
2. Przychody ogółem	1101	1770	1027	381	58
3. Koszty uzyskania przychodów	1257	2034	1419	693	67
4. Wynik finansowy	- 156	-364	- 392	- 312	- 9
5. Zobowiązania ogółem	541	1560	1722	1039	60
w tym: kredyty i pożyczki	281	736	757	442	24
6. Majątek obrotowy	643	962	534	141	27

Źródło: Raporty z działalności AWRSP za lata 1992-1996.

¹⁶ J. Jaworowski, *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 1999, s. 61.

W roku 1995 powierzchnia gruntów w „tymczasowym zarządzie” zmniejszyła się przeszło 2,5-krotnie w stosunku do roku poprzedniego, ujemny wynik finansowy pozostał jednak na prawie nie zmienionym poziomie. Poniesiona strata 2,2 raza przewyższała wartość majątku obrotowego znajdującego się w „tymczasowym zarządzie”.

Tymczasowość pełnionej przez zarządcę funkcji powodowała, że zarówno w odczuciu społecznym, jak i jego własnym, stanowisko cenione było dość nisko. To odczucie z kolei sprzyjało brakowi identyfikowania się zarządcy z przedsiębiorstwem, sprzyjało przyjmowaniu przez niego pozycji asekuracyjnej. Zarówno funkcja „tymczasowego zarządcy”, jak i forma zagospodarowania gruntów skarbowych poprzez „tymczasowy zarząd” została zlikwidowana z końcem 1996 roku i przekształcona w funkcję administratora. Gospodarstwa skarbowe znajdujące się dotychczas w „tymczasowym zarządzie” przekazane zostały w administrowanie.

6.4.2. Powiernictwo (administrowanie) majątkiem Skarbu Państwa

Administrowanie – w myśl ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19 października 1991 roku z późniejszymi zmianami – jest jednym ze sposobów zagospodarowania majątku SP znajdującego się w Zasobie działającej od stycznia 1992 roku Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Sprecyzowanie instytucji administrowania w polskim ustawodawstwie pojawia się dopiero w lipcu 1993 roku, a więc prawie w końcowej fazie 2-letniego okresu przekształceń PGR przewidzianego w ustawie z 1991 roku. Reguluje ją zarządzenie nr 9/93 prezesa AWRSP o przekazywaniu gruntów w administrowanie. Do tego czasu nie były w okresie powojennym podejmowane żadne próby zagospodarowania majątku rolnego poprzez powiernictwo¹⁷. W ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa artykuł 25 tejże ustawy dotyczący administrowania wprowadzony został nowelizacją z 29 grudnia 1993 roku.

Zasady administrowania określonym majątkiem zawarte są w umowie sporządzonej przez Agencję. Umowę taką sporządza się wówczas, kiedy przeprowadzony wcześniej przetarg na sprzedaż lub dzierżawę mienia nie doprowadził do wyłonienia jego nabywcy lub dzierżawcy. Przekazanie w administrowanie mienia nie będącego wcześniej przedmiotem przetargu możliwe jest w przypadku określenia przez dyrektora Oddziału Terenowego AWRSP celowości takiej formy zagospodarowania majątku.

W administrowanie mogą zostać przekazane (i tak jest w istocie) zorganizowane gospodarstwa rolne, rybackie, przetwórcze lub usługowe. Głównym zadaniem takich jednostek jest „czasowe zabezpieczenie mienia przeznaczonego do dalszego rozdysponowania”¹⁸. Administrowanie nie jest więc formą prywatyzacji majątku. Jest to kontrakt menedżerski, którego celem jest sprawne zarządzanie przedsiębior-

¹⁷ M. Kozłowska, *Reformy i przemiany własnościowe w rolniczych przedsiębiorstwach państwowych (1981-1993)*, op. cit., s. 181-186.

¹⁸ K. Lach, A. Szczurówna, *Gospodarstwa w administrowaniu*, „Nowe Życie Gospodarcze”, 1998, nr 42.

stwem rolnym, zawierany z administratorem na czas określony w umowie¹⁹. Umowa między administratorem a Agencją powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności:

- składniki mienia stanowiące przedmiot gospodarowania,
- zasady wynagradzania administratora, w tym jego prawo do pobierania pożytków lub udziału w zyskach,
- obowiązki administratora,
- kryteria oceny efektywności administrowania,
- zakres odpowiedzialności za powierzone mienie,
- okres, na który umowa została zawarta²⁰.

Administrator określonego mienia wyłoniony w drodze konkursu prowadzi powierzone mu gospodarstwo zgodnie z zasadami zawartymi w umowie sporządzonej między nim a Oddziałem Terenowym Agencji. Szczegółowe prawa i obowiązki administratora związane z prowadzeniem gospodarstwa zawarte są w załącznikach do umowy sporządzanych przez dysponenta, czyli oddział Agencji i dotyczących poszczególnych, konkretnych przypadków administrowania.

Zakres samodzielności administratora w podejmowaniu decyzji rozwojowych jest więc bardzo ograniczony (decyzje inwestycyjne, kredytowe), podobnie jak i zakres odpowiedzialności za uzyskane efekty gospodarcze (ryzyko działalności ponosi Agencja). Określone umową zasady gospodarowania tworzą logiczny ciąg: niewielka samodzielność, ograniczona odpowiedzialność i niewysoka opłata ryzyka gospodarczego (niewielkie dodatkowe wynagrodzenie uzależnione od wypracowanego przez gospodarstwo zysku).

Do roku 1995 liczba gospodarstw znajdujących się w administrowaniu wzrosła. Łącznie w latach 1992-1997 powołano w administrowanie 257 gospodarstw, z których 89 (34,6%) zostało zlikwidowanych. Ten ruch w jednostkach, o których mowa wynika ze wspomnianego wyżej założenia o tymczasowości tej formy zagospodarowania majątku. Zlikwidowane gospodarstwa przekształciły się w jednoosobowe spółki Agencji lub też (zdecydowana większość) zostały wydzierżawione. Poza gruntami w administrowaniu w 1997 roku znajdowało się również 298 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych oraz 406 obiektów rolno-przemysłowych i usługowych (gorzelnie, masarnie, rzeźnie, hotele, tartaki, młyny itp.).

Według danych na koniec grudnia 1997 roku funkcjonowało w kraju 168 gospodarstw w administrowaniu, prowadzących działalność produkcyjną, w tym:

- 115 ogólnorolniczych,
- 26 rybackich,
- 15 obsługi rolnictwa,
- 3 szklarniowe,
- 1 ferma,
- 1 gospodarstwo łowieckie,
- 3 usługowe,

¹⁹ Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, Dz. U. Nr 57, 1995 rok.

²⁰ Art. 25 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP.

– 4 inne²¹.

Zajmowały one łącznie 248,5 tys. ha, co stanowiło 5,4% ogółu przejętych gruntów do Zasobu AWRSP (tabela 6.20). Należy zwrócić uwagę na to, iż liczba gospodarstw w administrowaniu jest zmienna w poszczególnych latach. W roku 1992 funkcjonowało w ten sposób tylko jedno gospodarstwo, zapewne dlatego, iż nie były jeszcze określone szczegółowe zasady administrowania powierzonym majątkiem, choć ustawa z 19.10.1991 roku dopuszczała już taką formę zagospodarowania mienia państwowego.

Tabela 6.20.

Administrowanie gruntami Zasobu AWRSP w latach 1992-1997

Lata	Grunty przejęte do Zasobu WRSP w tys. ha	Administrowanie			
		Liczba gospodarstw	Powierzchnia w administrowaniu		Średnia wielkość gosp. adm. w ha
			tys. ha	% gr. przejętych	
1992	1425	1	0,8	0,06	800
1993	3300	66	92,8	2,81	1428
1994	4233	193	284,9	6,73	1492
1995	4414	204	332,9	7,54	1632
1996	4506	199	268,1	5,95	1347
1997	4592	168	248,5	5,41	1479

Źródło: K. Lach, A. Szczurówna, *Gospodarstwa w administrowaniu*, „Nowe Życie Gospodarcze”, 1998, nr 42.

W roku 2002 liczba gospodarstw w administrowaniu, prowadzących działalność produkcyjną na nieruchomościach Zasobu WRSP, wynosiła zaledwie 29 jednostek (w tym 6 ogólnorolniczych), a dwa lata później spadła do 13 (w tym 2 ogólnorolnicze).

Ze względu na zmiany zachodzące w populacji gospodarstw administrowanych trudno jest posługiwać się wskaźnikami, które dotyczyłyby tych samych jednostek w dowolnym, analizowanym okresie. Można jedynie przedstawić ogólne wielkości charakteryzujące populację w poszczególnych latach lub ograniczyć analizę do wybranych jednostek, które funkcjonowały w badanym okresie. W poniższej tabeli przedstawione są dane charakteryzujące w sposób ogólny całą zbiorowość gospodarstw będących w administrowaniu i prowadzących działalność produkcyjną w latach 1994-1997.

Większość gospodarstw w administrowaniu wykazuje od 1994 roku dodatni wynik finansowy, choć jego wysokość w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych nie jest duża. Dane z roku 1997 wskazują nawet, że gospodarstwa w ogólnym rachunku poniosły stratę w wysokości 11,6 mln złotych (6,4 zł/1 ha UR), mimo iż większość jednostek (61%) osiągnęła zysk. Rok 1997 był jednak rokiem trudnym w rolnictwie. Niekorzystne warunki klimatyczno-przyrodnicze spowodowały pogorszenie wyni-

²¹ K. Lach, A. Szczurówna, *Gospodarstwa w administrowaniu*, op. cit.

ków produkcyjnych nie tylko w analizowanych jednostkach, lecz również i u pozostałych producentów rolnych. W gospodarstwach administrowanych nastąpiło jednak największe zmniejszenie wyniku finansowego i największy spadek wskaźnika rentowności działalności gospodarczej²² (tabela 6.22).

Tabela 6.21.

Administrowanie gruntami Zasobu WRSP w latach 1994-1997

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997
Liczba gospodarstw w administrowaniu	193	204	199	168
Liczba gospodarstw osiągających zysk	144	151	160	102
Ogółem zysk/strata w mln zł	9	9	31	-11,6
Zysk/strata średnio na 1 ha w zł	32	27	115	-6,4

Źródło: W. Ziętara, *Kierunki zmian w organizacji wielkoobszarowych przedsiębiorstw rolniczych w Polsce w latach 1990-1997*, [w:] *Wielkoobszarowe przedsiębiorstwa rolnicze – wczoraj, dziś i jutro*, Materiały na konferencję naukową, SGGW, Warszawa 1998.

Tabela 6.22.

Wynik finansowy i wskaźnik rentowności działalności gospodarczej w różnych formach prawnych przedsiębiorstw w latach 1996-1997

Gospodarstwa	Wynik finansowy tys. zł			Wskaźnik rentowności %		
	1996	1997	1996=100	1996	1997	1996=100
Całkowicie wykupione	414,2	319,0	77,0	17,29	11,76	67,7
Częściowo wykupione	482,4	298,0	61,8	7,25	4,87	67,1
Dzierżawione	241,4	105,3	43,6	6,11	2,29	37,5
Spółki AWRSP	433,0	134,7	31,1	5,95	1,71	28,7
Administrowane	315,8	76,8	24,3	6,79	1,41	20,7

Źródło: A. Leopold, W. Ziętara, *Czwarta lista*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 38.

Dane z tabeli 6.22 dotyczą najlepszych w skali kraju przedsiębiorstw powstałych w oparciu o mienie państwowe w rolnictwie (tzw. „lista 300”).

Należy podkreślić, iż w tych najlepszych pod względem osiąganych wyników ekonomicznych gospodarstwach administrowanych, stosunek dotacji państwowych (ukrytych pod pozycją pozostałe przychody operacyjne) do wyniku finansowego

²² Wskaźnik rentowności działalności gospodarczej jest liczony jako stosunek wyniku finansowego brutto uzyskanego z działalności gospodarczej do sumy przychodów ze sprzedaży produktów, pozostałych przychodów operacyjnych oraz przychodów finansowych.

netto w 1997 roku wynosił 108,2%. Dla porównania w spółkach AWRSP 291,3%, w dzierżawionych 46,5%, w częściowo lub całkowicie wykupionych 15,9%²³.

Analizę efektywności gospodarowania jednostek administrowanych wzbogacają badania prowadzone przez IERiGŻ, dotyczące tzw. gospodarstw wielkoobszarowych, utworzonych na bazie gruntów byłych PGR. Liczba gospodarstw administrowanych objętych badaniami kształtowała się następująco:

- rok 1994 – 30 jednostek
- rok 1995 – 26 jednostek
- rok 1996 – 21 jednostek
- rok 1997 – 20 jednostek
- rok 1998 – 18 jednostek
- rok 1999 – 15 jednostek
- rok 2000 – 8 jednostek
- rok 2001 – 3 jednostki

Spadek liczby badanych gospodarstw wynika ze zmian, jakie zachodziły w ogólnej badanej zbiorowości. Gospodarstwa administrowane jako formy tymczasowe ulegały likwidacji, stąd też zmniejszenie ich liczby w poszczególnych latach. W roku 2001 badaniami objęto już tylko 3 gospodarstwa administrowane.

Tabela 6.23 przedstawia przychody i koszty oraz wskaźnik rentowności badanych jednostek. Dane z roku 1991 dotyczą badanych gospodarstw znajdujących się jeszcze w formie państwowej, w roku 1993 część gospodarstw znajdowała się już w administrowaniu. Od roku 1994 wszystkie jednostki znajdują się w nowej formie prawno-organizacyjnej.

Tabela 6.23.

**Przychody i koszty (tys. zł/1 ha UR) oraz wskaźnik rentowności*
w gospodarstwach administrowanych w latach 1991-2000**

Wyszczególnienie	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Przychody	0,84	1,30	1,56	2,26	3,08	3,31	3,44	3,56	3,41
Koszty	0,80	1,29	1,54	2,14	2,84	3,20	3,53	3,79	3,51
Wskaźnik rentowności	4,0	-1,6	-0,9	5,4	8,3	3,9	-2,6	-6,0	-3,1

* wskaźnik rentowności liczony jest jako stosunek wyniku finansowego brutto do kosztów ogółem

Źródło: W. Guzewicz, M. Zdzieborska, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1996 i zamierzenia do roku 1999)*, IERiGŻ, Warszawa 1997 oraz lata 1997-2000 i zamierzenia na rok 2001, IERiGŻ, Warszawa 2001.

Spadek wskaźnika rentowności w roku 1993 i 1994 spowodowany został niewątpliwie zmianą formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstw. Proces restruktu-

²³ A. Leopold, W. Zięta, *Czwarta lista*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 38.

ryzacji jednostek dokonujący się przy zachowaniu ciągłości produkcji (a więc bez jej wygaszania) negatywnie wpłynął zarówno na wyniki produkcyjne, jak i ekonomiczne. Rok 1995 określa się jako korzystny dla całego rolnictwa, głównie ze względu na uwarunkowania przyrodnicze i próbę stabilizacji polityki rolnej. Wzrost wskaźnika rentowności w 1995 i 1996 roku autorzy badań wyjaśniają jednak jeszcze inaczej²⁴.

Ich zdaniem na jego poprawę miało wpływ przekształcenie najmniej rentownych jednostek w obiekty dzierżawione. AWRSP w przypadku stale nierentownych jednostek decydowała się na wygaszenie produkcji i przeznaczająca do wydzierżawienia już nie całe gospodarstwa, lecz wydzielone ich części.

Liczba badanych jednostek w roku 1997 spadła tylko o 1% w stosunku do roku poprzedniego, wskaźnik rentowności pogorszył się natomiast w stopniu znaczącym. Autorzy badań są zdania, iż trudna sytuacja ekonomiczno-finansowa w gospodarstwach administrowanych przyspieszy potrzebę głębszej ich restrukturyzacji i zmiany formy własności głównie w kierunku dzierżawy²⁵.

Z przeprowadzonych i opublikowanych analiz wynika, że kondycja ekonomiczna gospodarstw będących w administrowaniu jest gorsza niż dzierżawców i jednoosobowych spółek Agencji. Z badań przeprowadzonych przez IERiGŻ wynika, iż gospodarstw sprawnych ekonomicznie (tzn. o wskaźniku rentowności 10% i więcej) oraz będących w dobrej sytuacji finansowej (o wskaźniku płynności bieżącej powyżej 2) w grupie jednostek administrowanych było najmniej, bo około 315 w roku 1996, zaś w roku 1997 już tylko 10%²⁶. Co piąte w 1996 roku gospodarstwo administrowane, w 1997 natomiast co czwarte – jak twierdzą autorzy badań – bez dopływu środków finansowych z zewnątrz skazane jest na upadłość. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest przejęcie znacznych długów z poprzedniej formy własności, czasem słaba jakość gleb (która przesądza o braku zainteresowania tymi jednostkami u potencjalnych nabywców lub dzierżawców), a z pewnością zawsze brak osobowości prawnej gospodarstw w administrowaniu, co znacznie ogranicza możliwości sprawnego nimi zarządzania. Od roku 1998 jednostki administrowane badane przez IERiGŻ ponoszą straty.

Tymczasowość tej formy zagospodarowania majątku nie zachęca do inwestowania w gospodarstwo. Poniesione w 1995 roku nakłady inwestycyjne w gospodarstwach administrowanych jako w jedynych nie zapewniały nawet reprodukcji prostej majątku trwałego, podczas gdy w pozostałych formach własności przewyższały 2-3-krotnie poziom amortyzacji.

Zarówno kierownictwo, jak i załogi gospodarstw administrowanych dostrzegają potrzebę dalszych zmian własnościowych, poszukiwania nowych form organizacyjnych, które mogłyby stworzyć szanse rozwoju. Dotychczasowa forma, jaką jest administrowanie, takich szans nie stwarza. W roku 1996 potrzebę zmian własności-

²⁴ W. Guzewicz, M. Zdzieborska, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1996 i zamierzenia do roku 1998)*, IERiGŻ, Warszawa 1997.

²⁵ W. Guzewicz, M. Zdzieborska, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1996 i zamierzenia do roku 1998)*, IERiGŻ, z. 411, Warszawa 1997, s. 32-41.

²⁶ Tamże.

wych sygnalizowało około 2/3 przedsiębiorstw administrowanych, w 1997 – 80% badanych przez IERiGŻ²⁷.

Sytuacja gospodarcza rolnictwa w roku 2000 była wyraźnie lepsza niż w roku poprzednim, głównie na skutek wzrostu cen rolniczych i korzystnych relacji cenowych. Wskaźnik „nożyc cen” w roku 2000 wynosił 103,8% wobec 91,5% w roku 1999²⁸. Wyniki gospodarstw administrowanych, znajdujących się w korzystnej sytuacji finansowej, uległy znacznej poprawie, jednak i tak na tle innych form przedsiębiorstw (poza spółkami Agencji) nie przedstawiają się one najlepiej (tabela 6.24).

Tabela 6.24.

Wynik finansowy i wskaźnik rentowności działalności gospodarczej w analizowanych formach prawnych przedsiębiorstw w latach 1999 i 2000

Formy przedsiębiorstw	Zysk w zł/ha		Wskaźnik rentowności działalności gospodarczej	
	1999	2000	1999	2000
1. Całkowicie wykupione	504,9	994,3	9,64	15,46
2. Częściowo wykupione	259,6	333,4	3,84	3,74
3. Dzierżawione	63,3	177,6	1,62	4,08
4. Spółki AWRS	-56,2	152,9	-1,15	2,63
5. Gospodarstwa administrowane	23,5	208,3	0,38	2,44

Źródło: A. Leopold, W. Ziętara, *Czołówka poprawia wyniki*, „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek do nr 21: Lista 300 najlepszych gospodarstw rolnych, 2001, s. 26.

Powstaje więc pytanie: dlaczego stworzono taką formę zagospodarowania majątku popegeerowskiego, która charakteryzuje się niską efektywnością gospodarowania, w wielu wypadkach wręcz deficytowością i koniecznością dalszych przemian?

Wydaje się, że jedyną odpowiedzią na powyższe pytanie jest stwierdzenie, że zdecydowała o tym chęć utrzymania ciągłości produkcji rolnej w poszczególnych gospodarstwach. Dopóki trwa produkcja, gospodarstwo przedstawia inną, wyższą wartość niż jednostka, w której nie ma już stada zwierząt, grunty odłogują, nie prowadzi się systematycznych napraw sprzętu rolniczego lub w ogóle już takiego sprzętu nie ma.

Z drugiej strony pojawiają się jednak wątpliwości. Czy uzasadnione ekonomicznie jest utrzymywanie ciągłości deficytowej produkcji w przedsiębiorstwie, podtrzymywanie tym samym jego wartości, jeżeli nie ma chętnych na nabycie lub wydzierżawienie całego gospodarstwa? Czy społeczeństwo, a konkretnie podatnicy mają utrzymywać „zbędne” gospodarstwo wytwarzające „zbędną” produkcję?

²⁷ Tamże.

²⁸ A. Leopold, W. Ziętara, *Czołówka poprawia wyniki*, „Nowe Życie Gospodarcze”, Dodatek do nr 21: Lista 300 najlepszych gospodarstw rolnych, 2001.

Problem gospodarstw administrowanych zbliżony jest – jak się wydaje – do problemu: czy zalesiać grunty rolne czy też utrzymywać je w rolniczym użytkowaniu mimo nieopłacalności takiej działalności. Dziś większość osób zainteresowanych problematyką nie ma chyba wątpliwości, że grunty najsłabsze, tzw. marginalne, należy zalesić. Podobnie rzecz ma się z gospodarstwami w administrowaniu. Te, które nie rokuja żadnych nadziei na poprawę swojej sytuacji ekonomicznej powinny zostać szybko przekształcone w inne formy własności, nawet jeśli będzie to się wiązało z zaprzestaniem dotychczasowej działalności, a nawet z wyprzedaniem majątku ruchomego.

Przedstawione powyżej dane stanowią oczywiście ogólną charakterystykę gospodarstw administrowanych. Należy zaznaczyć, że wśród nich są gospodarstwa osiągające wysokie wyniki ekonomiczne. Od roku 1994 zespół pracowników Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przygotowuje ranking 300 najlepszych (wg sytuacji ekonomiczno-finansowej) w skali kraju przedsiębiorstw rolnych powstałych w oparciu o grunty rolne Skarbu Państwa. Lista rankingowa z roku 2000 zawiera 17 gospodarstw znajdujących się w administrowaniu. Dane charakteryzujące 10 jednostek najlepszych w grupie gospodarstw administrowanych przedstawia tabela 6.25.

Tabela 6.25.

Wybrane wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstw rolnych z „listy 300” w roku 2000

Forma przedsiębiorstwa	Wskaźnik rentowności %			Wsk. płynności		Wydajność pracy (tys. zł/os.)	Zatrudnienie średnio w roku	Śr. pow. użyt. rolnych w ha	Wynik finans. netto (tys. zł)	Wsk. bonitacji gleb
	działalności gosp.	aktywów ogółem	kapitału własn.	bieżący	szybki					
Administrowane	2,90	22,84	3,40	2,84	1,13	36,5	57	564	143,4	0,85
Spółki Agencji	2,83	21,53	3,37	2,25	0,79	36,9	127	1867	320,2	1,22
Dzierżawione	4,15	16,82	17,57	1,60	0,60	46,6	25	795	142,6	1,12
Wykupione całkowicie i częściowo	4,76	23,70	8,08	1,87	0,79	45,2	53	936	402,4	1,08

Źródło: Podrankingi 10 najlepszych przedsiębiorstw rolnych w poszczególnych formach prawno-organizacyjnych – wg sytuacji ekonomiczno-finansowej, „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek do nr 21, 2001.

Gospodarstwa administrowane użytkują grunty o najniższej jakości bonitacyjnej. Wskaźnik bonitacji gleb, średni dla całej grupy najlepszych jednostek, wynosi zaledwie 0,85. W roku 2000 gospodarstwa administrowane osiągają zbliżone do Spółek AWRSP wskaźniki rentowności. Zysk netto osiągnięty w tymże roku jest jednak przeszło dwukrotnie niższy niż w Spółkach Agencji. Zwracają też uwagę wyższe niż w pozostałych grupach wskaźniki płynności zarówno bieżącej, jak i wskaźnik tzw. „szybki”. Oznaczać to może, że gospodarstwa administrowane „przetrzymują”

środki pieniężne na nisko oprocentowanych rachunkach bankowych, co wprawdzie daje pewność co do bieżącej ich wypłacalności, ale pozbawia korzyści płynących z lepszego zastosowania kapitału.

Także wyniki finansowe gospodarstw Skarbu Państwa w administrowaniu w roku 2001 świadczą o niskiej efektywności tej formy zagospodarowania mienia. Według stanu na 31.12.2001 roku istniało 131 gospodarstw SP w administrowaniu, w tym 33 – prowadzące działalność produkcyjną na nieruchomościach Zasobu o powierzchni 12 tys. ha. Działalność gospodarstw administrowanych w 2001 roku zakończyła się stratą w wysokości 9 mln zł. Gospodarstwa w administrowaniu tzw. „produkcyjne” zakończyły rok obrotowy ze stratą 179 tys. zł. Najwłaściwszym sposobem poprawy efektywności w gospodarstwach administrowanych, zdaniem AWRSP, jest szybkie tempo ich prywatyzowania poprzez sprzedaż lub dzierżawę²⁹. Takie stanowisko dowodzi, iż nie przewiduje się w działalności Agencji ustanawiania gospodarstw państwowych, które mogłyby funkcjonować w oparciu o prawa rynku.

6.4.3. Jednoosobowe spółki z udziałem Skarbu Państwa

Zgodnie z art. 26 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP Minister Przekształceń Własnościowych może przekształcić państwowe przedsiębiorstwo gospodarki rolnej, przyjęte do Zasobu WRSP do dnia 30 czerwca 2000 roku, w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Decyzję taką może podjąć na wniosek Agencji lub dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej po zasięgnięciu opinii Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Prawa Skarbu Państwa wobec takich spółek reprezentuje Agencja WRSP. Jednoosobowe spółki tworzone były w gospodarstwach Skarbu Państwa prowadzących działalność hodowlaną, którą Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej³⁰ uznał za szczególnie ważną dla postępu biologicznego w całym rolnictwie. Również gospodarstwa, które charakteryzowały się dużym i trudno podzielny majątkiem (gdzie podział mógłby prowadzić do spadku efektywności ekonomicznej) zostały objęte tą formą prowadzenia działalności³¹.

Dotyczyło to w szczególności kombinatów, które charakteryzowały się wysokim stopniem specjalizacji i kooperacji wewnętrznej oraz niepodzielnością majątku. Spółki utworzone na bazie takich kombinatów nazywane są spółkami kooperacyjnymi. To właśnie one budzą najczęściej dyskusji w kręgu przedstawicieli nauki i praktyki. Przeciwnicy ich utworzenia zarzucają kadrom kierowniczym kombinatów brak inicjatyw prowadzących do gospodarowania na własny rachunek. Taka zachowawcza postawa wraz z dobrą sytuacją produkcyjno-ekonomiczną dotychczasowych jednostek umożliwiała zaprzestanie ich przekształceń własnościowych. W. Dzun zwraca jednak uwagę na złożoność procesu przemian tego typu jednostek. Podkreśla trudności z podziałem kombinatów na mniejsze jednostki, brak podstaw do przekształceń z powodu dobrej sytuacji finansowej, brak na rynku nieruchomości

²⁹ Raport z działalności AWRSP w 2001 roku, Warszawa, czerwiec 2002.

³⁰ Obecnie – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³¹ J. Jaworowski, *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*, op. cit., s. 88.

rolnych inwestorów z odpowiednio wysokim kapitałem umożliwiającym nabycie lub dzierżawę całego przedsiębiorstwa czy wreszcie brak atmosfery społeczno-politycznej sprzyjającej sprzedaży lub dzierżawie kombinatów rolno-przemysłowych w całości³².

Na pokrycie kapitału zakładowego tworzonych spółek, w większości przypadków, wnoszony był majątek obrotowy w postaci inwentarza żywego, zapasów magazynowych i ruchomych środków trwałych. Wnoszone w formie aportu nieruchomości dotyczyły głównie siedlisk lub ośrodków gospodarczych, na których zlokalizowane są obiekty gospodarcze. Podstawowy czynnik produkcji, jakim jest w rolnictwie ziemia, nadal pozostawał we władaniu AWRSP i udostępniony został spółkom w trybie bezprzetargowym do zagospodarowania z czynszem dzierżawnym zbliżonym do poziomu lokalnego (według okolicznych dzierżaw) z wyjątkiem spółek o szczególnym znaczeniu dla krajowej hodowli.

Agencja WRSP wykonywała uprawnienia właścicielskie w stosunku do trzech rodzajów spółek:

- zawiązanych przez byłe państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, których udziały lub akcje zostały przejęte wraz z mieniem do Zasobu WRSP (są to z zasady mniejszościowe pakiety),
- utworzonych przez Agencję na mieniu byłych przedsiębiorstw hodowli roślin, zwierząt i koni,
- utworzonych na pozostałym mieniu przejętym po byłych PG, jako ogólnoroślne, rybackie, szklarniowe – utworzone z uwagi na wysoki stopień zorganizowania i istniejące uwarunkowania społeczno-produkcyjne w chwili zatwierdzenia programów restrukturyzacji³³.

Do 31 grudnia 2001 roku Agencja utworzyła lub objęła udziały w 150 spółkach. Z tej liczby 38 jednostek specjalizowało się w hodowli roślin, 66 w hodowli zwierząt oraz 3 spółki związane były z treningiem koni. Pozostałe tzw. komercyjne 43 spółki Agencji zajmowały się działalnością produkcyjną, w tym rolniczą, w zakresie przetwórstwa rolnego, handlu i usług. Jednoosobowe spółki Agencji, podobnie jak inne mienie Zasobu, podlegają restrukturyzacji i prywatyzacji, z tym że w stosunku do spółek prowadzących działalność hodowlaną zakres i tempo tej prywatyzacji warunkują przyjęte programy rozwoju hodowli. Spółki o szczególnym, „strategicznym” znaczeniu dla polskiej hodowli (a według stanu na 31.12.2001 roku były 44 takie jednostki) objęte są resortowym programem hodowlanym, częściowo finansowanym z budżetu państwa. Prywatyzacja tego typu spółek według przewidywań rozpocznie się po roku 2010. W pozostałych spółkach proces prywatyzacji rozpoczął się w latach 1997-1998.

W wyniku prywatyzacji spółek ścieżką kapitałową i majątkową, a także konsolidacji udziałów (połączenia spółek), według stanu na koniec 2002 roku Agencja wykonywała prawo własności w stosunku do 100% udziałów w 98 spółkach, z któ-

³² W. Dzun, *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa w rolnictwie – dotychczasowe doświadczenia*, „Więś i Rolnictwo”, nr 3 (116), 2002.

³³ St. Gilewicz, *Prywatyzacja kapitałowa Spółek AWRSP*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 6, 1999, s. 30.

rych 54 jednostki zajmowały się hodowlą zwierząt, 20 hodowlą roślin, pozostałe 24 były to spółki komercyjne. Z tych ostatnich 7 jednostek znajdowało się w trakcie likwidacji.

Tabela 6.26.

Jednoosobowe spółki AWRSP w latach 1993-2002

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Liczba spółek	45	98	137	143	138	129	121	111	108	98
w tym:										
- komercyjne	8	24	33	37	37	35	32	29	28	24
- hodowlane	37	74	104	106	101	94	89	82	80	74
Powierzchnia gruntów w tys. ha	71,2	164,9	270,6	289,0	282,0	263,0	230,0	210,8	172,2	.
Zatrudnienie (tys. osób)	.	16,0	21,0	21,2	21,5	18,9	15,4	11,6	9,8	8,6

Źródło: W. Dzun, *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa w rolnictwie – dotychczasowe doświadczenia*, „Wies i Rolnictwo”, nr 3 (116), 2002, Raporty z działalności AWRSP za lata 2001 i 2002.

Jednoosobowe spółki AWRSP charakteryzuje wysoki poziom wydajności roślin i zwierząt (tabela 6.27).

Tabela 6.27.

Plony podstawowych ziemiopłodów (w dt/ha) oraz wydajność mleczna krów (kg)

Wyszczególnienie	Średnia z lat 1986-1990			Średnia z lat 1997-1998		
	Byłe PGR	Rolnictwo indyw.	Rol. ind= 100%	Jednoosobowe spółki AWRSP	Rolnictwo ind.	Rol. ind= 100%
Zboża	39,0	29,6	131,8	48,4	28,2	171,6
Rzepak i rzepik	25,7	25,0	102,8	25,0	19,5	128,2
Buraki cukrowe	316,0	352,0	89,8	443,0	352,0	125,9
Ziemniaki	208,0	189,0	110,1	193,0	155,0	124,5
Wydajność mleczna krów	3939	3054	129,0	5758	3348	172,0

Źródło: W. Dzun, *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa w rolnictwie...*, op. cit., Roczniki Statystyczne GUS 1991, 1999, Raport z działalności AWRSP za 1997 i 1998 rok, obliczenia własne.

Zarówno wyniki produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej w spółkach Agencji charakteryzuje dynamiczny wzrost. Nie przekłada się on jednak na wyniki finansowe tych jednostek. Do roku 1997 spółki AWRSP ogółem realizowały dodatni wynik finansowy. Odsetek spółek ze stratą kształtował się na poziomie 8% w roku 1994

do 18% w 1997 roku. Od roku 1998 efektywność gospodarowania wszystkich jednoosobowych spółek Skarbu Państwa mierzona poziomem zysku wyraźnie się załamała (tabela 6.28).

W. Dzun określa, że zasadniczą przyczyną pogorszenia wyniku finansowego spółek AWRSP była zbyt mało konsekwentna realizacja strategii ograniczania nadmiernych kosztów w latach poprzednich³⁴. Potwierdzać to może główne zarzuty stawiane spółkom Agencji. Osiągane w latach poprzednich dodatnie wyniki finansowe nie motywowały kadry kierowniczej i załóg do intensyfikowania działań zmierzających do racjonalizacji kosztów. Załamanie przychodów ze sprzedaży pokazało jednak, że rachunek ekonomiczny cechują niezmiennie prawa.

Tabela 6.28.

**Wyniki finansowe spółek AWRSP sporządzających bilans
w latach 1998-2001 w mln zł**

Wyszczególnienie	1998		1999		2000		2001	
	liczba	wynik	liczba	wynik	liczba	wynik	liczba	Wynik
Spółki ogółem	129	-33,8	120	-58,2	108	+5,00	104	+3,10
- komercyjne	35	-9,1	32	-17,0	29	-6,40	27	+2,70
- hodowlane	94	-27,4	88	-41,2	79	+11,41	77	+0,58
w tym: roślinne,	28	-3,1	26	-7,2	23	+11,40	22	+0,04
zwierzęce	66	-21,6	62	-34,0	56	-0,01	55	+0,54

Źródło: W. Dzun, *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa w rolnictwie – dotychczasowe doświadczenia*, „Więś i Rolnictwo”, nr 3 (116), 2002.

Twórcza hodowla roślin i zwierząt, która jest głównym zadaniem spółek hodowlanych wymaga wysokich nakładów finansowych. Aktualnie z dochodów własnych spółki roślinne mogą pokryć zaledwie około 1/3 kosztów hodowli. Zmniejszające się dotacje z budżetu państwa do postępu biologicznego (tabela 6.29), niskie ceny zbytu kwalifikowanego materiału siewnego pogarszają sytuację finansową tych jednostek.

W okresie gospodarki nakazowo-rozdziałowej państwowe gospodarstwa rolne odgrywały kluczową rolę w kreowaniu i wdrażaniu postępu naukowo-technicznego w rolnictwie. To zadanie było jednym z podstawowych, które postawiono przed sektorem państwowym w rolnictwie do realizacji. Po przekształceniach własnościowych w rolnictwie państwowym zadanie to zostało postawione przed państwowymi przedsiębiorstwami hodowli roślin i zwierząt, które w sposób specyficzny zostały poddane procesowi prywatyzacji. Jednostki te stały się podstawą utworzenia w oparciu o ich mienie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. AWRSP w porozumieniu z Ministerstwem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej utworzyła

³⁴ W. Dzun, *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa...*, op. cit.

ogółem 107 spółek, w tym 38 spółek hodowli roślin, 66 spółek hodowli zwierząt (w tym 30 spółek stadnin koni, 4 spółki stad ogierów, 3 spółki treningu i szkolenia koni) oraz 9 jednostek hodowlanych w administrowaniu (8 stad ogierów i 1 stadninę koni). W rezultacie przemian liczba jednostek organizacyjnych zajmujących się hodowlą roślin i zwierząt zmniejszyła się o 11% (jednostek hodowli roślin o 27%), a areal gruntów użytkowanych przez te jednostki zmniejszył się prawie o połowę³⁵.

Tabela 6.29.

Skala wsparcia hodowli w spółkach AWRSP w roku 1997 i 2001

Wyszczególnienie	1997	2001
Spółki hodowli roślin		
- dotacje w mln zł do hodowli roślin:		
1. rolniczych	23,17	15,88
2. ogrodniczych	6,64	5,89
Spółki hodowli zwierząt		
- dotacje w stosunku do wpływów z produkcji zwierzęcej (%)		
1. bydło	1,72	0,69
2. trzoda	3,86	2,51
3. owce	42,13	34,25

Źródło: W. Dzun, *Spółki hodowlane roślin i zwierząt AWRSP w procesie modernizacji polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo”, nr 4 (117), 2002.

W roku 1997 funkcjonowało najwięcej spółek, następnie rozpoczął się proces ich weryfikacji ze względu na realizację celów, do spełnienia których zostały one powołane.

Mimo nie kwestionowanego znaczenia spółek zajmujących się hodowlą roślin i zwierząt w szerzeniu postępu biologicznego w rolnictwie, ich wyniki ekonomiczne nie są zadowalające. Systematycznie maleje powierzchnia upraw nasiennych, szczególnie w przypadku zbóż, ziemniaków i warzyw. Niski jest udział w sprzedaży ogółem materiału siewnego sprzedawanego za granicę, spółki stają się coraz mniej konkurencyjne w porównaniu z firmami zagranicznymi.

Również w hodowli zwierząt zaznacza się spadkowa tendencja pogłowia, szczególnie krów. Optyризmem napawa fakt, że wzrasta jakość i zarazem wartość krów.

Mimo dotacji otrzymywanych z tytułu wdrażania postępu biologicznego jednostek osobowych spółki AWRSP osiągają niezadowalające wyniki finansowe. Zachodzi potrzeba dalszych przeobrażeń tego typu podmiotów gospodarczych. Jeszcze bardziej dyskusyjne jest funkcjonowanie spółek komercyjnych osiągających niskie wyniki finansowe. Tu przekształcenia prywatyzacyjne są wręcz koniecznością.

³⁵ W. Dzun, *Spółki hodowlane roślin i zwierząt AWRSP w procesie modernizacji polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo”, nr 4 (117), 2002.

Uruchomienie procedury prywatyzacyjnej spółki w każdym przypadku ma charakter indywidualnej decyzji podejmowanej przez właściwego dla jej siedziby Dyrektora Oddziału Terenowego AWRSP i jest poprzedzone wykonaniem szeregu analiz dotyczących m.in.: stanu prawnego i ekonomiczno-finansowego spółki, ustalenia perspektyw rozwoju oraz oszacowania wartości spółki.

Wyceny dokonuje firma posiadająca stosowne kwalifikacje do wykonywania tego rodzaju usług. AWRSP stosuje dwie podstawowe formy publicznej sprzedaży udziałów³⁶:

- sprzedaż udziałów w drodze publicznego zaproszenia do rokowań. Informację – zaproszenie do rokowań w sprawie sprzedaży udziałów, Agencja ogłasza w prasie o zasięgu krajowym, wskazując równocześnie zasady udostępniania informacji o spółce, jak również termin i miejsce składania ofert. Po przeprowadzeniu ostatecznej selekcji ofert, pod względem ich kompletności, wiarygodności oferentów oraz proponowanych warunków transakcji, Agencja sporządza listę inwestorów, z którymi prowadzić będzie negocjacje, w celu wyłonienia najkorzystniejszej oferty z punktu widzenia Agencji i oczekiwań spółki,
- sprzedaż udziałów w drodze publicznego przetargu ofert pisemnych. Procedura powiadomienia o przetargu zbliżona jest do publicznego zaproszenia do rokowań z wyjątkiem sposobu wyłaniania nabywcy udziałów. Oferty ostatecznie są wartościowane pod względem ich treści i cech wyróżniających oferentów, bez możliwości negocjowania z inwestorami.

W obydwu formach publicznej sprzedaży udziałów, inwestorzy sporządzają ostateczne oferty w oparciu o informacje uzyskane w wyniku przeprowadzenia własnych badań stanu prywatyzowanej spółki. W przypadku, gdy sprzedaż udziałów połączona jest ze zobowiązaniem inwestora do podwyższania kapitału zakładowego spółki, dogodniejszą i preferowaną przez Agencję formą prywatyzacji jest procedura publicznego zaproszenia do rokowań.

6.5. Wyniki ekonomiczne gospodarstw zakupionych i dzierżawionych na tle innych form zagospodarowania majątku PGR

Teoria praw własności wskazuje, że efektywność działań zależy od stopnia „pełności” uprawnień własnościowych. Własność prywatna charakteryzuje się najwyższym poziomem „pełności” tych uprawnień, a więc także motywuje do osiągania jak najwyższej efektywności gospodarowania. Należy zatem, wykorzystując dostępne dane, poddać analizie sytuację ekonomiczną gospodarstw utworzonych na podstawie przejętych przez AWRSP nieruchomości popegeerowskich.

Mienie popegeerowskie od 1992 roku zagospodarowywane jest poprzez różne formy własności, przewidziane ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 roku. W tej części niniejszej pracy przedstawione zostaną wybrane wskaźniki ekonomiczne charakteryzujące działalność wielkotowaro-

³⁶ Jednoosobowe Spółki Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – ogólne informacje o procedurze ich prywatyzacji, <http://www.awrsp.gov.pl/pl/biuro/infproc.html> z dnia 07.12.2002.

wych gospodarstw powstałych na bazie majątku PGR w zależności od form własności czynników produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw zakupionych i dzierżawionych, a więc tych, które charakteryzują najpełniejsze uprawnienia własnościowe. Jednostki będące w administrowaniu i jednoosobowe spółki SP zostały scharakteryzowane dokładniej w poprzednim punkcie tego rozdziału. Podstawę analizy stanowią badania przeprowadzane corocznie przez pracowników Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na określonej próbie gospodarstw sprywatyzowanych. Uwaga zwrócona zostanie na trzy wskaźniki: przychody i koszty (w tys. zł/1 ha użytków rolnych) oraz wskaźnik rentowności liczony jako stosunek wyniku finansowego brutto (przychody minus koszty) do kosztów ogółem.

Tabela 6.30.

Przychody (w tys. zł/1 ha UR) w gospodarstwach sprywatyzowanych w latach 1993-2001

Forma własności	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Administrowanie	1,30	1,56	2,26	3,08	3,31	3,44	3,56	3,41	.*
Jednoosobowa spółka SP	1,89	3,93	3,82	4,59	5,37	5,26	5,09	5,98	6,56
Dzierżawa	0,93	1,64	2,18	2,82	3,19	3,27	3,55	4,22	4,17
Zakupione	0,92	2,30	7,54	9,79	7,84	6,65	4,23	4,53	4,69
Średnio dla wszystkich form	1,34	2,15	2,83	3,65	4,10	4,17	4,08	4,74	5,00

* badaniem objęto zaledwie 3 gospodarstwa administrowane. Ich wyniki wchodzą w skład wielkości średnich, nie są jednak przedstawione liczbowo.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Guzewicz, M. Zdzieborska, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-2001)*, IERiGŻ.

Uzyskiwane przychody nie mogą być wystarczającym miernikiem oceny efektywności gospodarowania. Wnioski muszą uwzględniać także pozostałe wskaźniki ekonomiczne. W tym miejscu można wskazać na szybki wzrost przychodów z działalności produkcyjnej w gospodarstwach zakupionych. Za wyjątkiem dwóch ostatnich lat przekracza on wielkości średnie dla całej badanej zbiorowości. Wysokim poziomem przychodów charakteryzują się także jednoosobowe spółki SP. Należy tu jednak zauważyć, iż przychody te są w większym stopniu zasilane przez dotacje niż w przypadku innych form własności z racji zadań stawianych do realizacji przez spółki w zakresie hodowli twórczej i zachowawczej roślin i zwierząt. Niski poziom przychodów na 1 ha UR, porównywalny z gospodarstwami w administrowaniu, wykazują gospodarstwa będące w dzierżawie. Z uwagi na fakt, że uwarunkowania rynkowe są jednakowe dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w danym czasie

w rolnictwie, o wysokości przychodów zdecydowały przede wszystkim wyniki produkcyjne gospodarstw dzierżawionych.

Tabela 6.31.

**Koszty (w tys. zł/1 ha UR) gospodarstwach sprywatyzowanych
w latach 1993-2001**

Forma własności	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Administrowanie	1,29	1,54	2,14	2,84	3,20	3,53	3,79	3,51	.*
Jednoosobowe spółki SP	1,92	3,82	3,54	4,34	5,20	5,34	5,23	5,75	6,42
Dzierżawa	0,86	1,51	2,02	2,68	3,11	3,33	4,12	4,16	4,28
Zakup	1,24	2,21	7,47	9,41	7,52	6,22	3,86	3,95	4,23
Średnio dla wszystkich form	1,33	2,03	2,65	3,45	3,97	4,24	4,38	4,58	4,97

* jak w poprzedniej tabeli

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Guzewicz, M. Zdzieborska, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-2001)*, IERiGŻ.

Gospodarstwa dzierżawione charakteryzują się także stosunkowo niewysokim poziomem kosztów w przeliczeniu na 1 ha UR w pierwszych latach przekształceń. Może to wynikać z obaw przed inwestowaniem w rozwój przedsiębiorstwa, którego główny czynnik produkcji, jakim jest ziemia, pozostaje własnością Skarbu Państwa. Poziom kosztów w całym analizowanym okresie w wyrażeniu nominalnym ma wprawdzie tendencję rosnącą, ale skorygowany o wskaźnik inflacji zmienia się w niewielkim stopniu. Zatem niska intensywność gospodarowania w gospodarstwach dzierżawców przynosi niskie efekty produkcyjne mierzone poziomem przychodów.

Najbardziej zróżnicowane koszty w przeliczeniu na 1 ha w analizowanym okresie ponoszą gospodarstwa zakupione. W latach 1995-1996 poziom intensywności gospodarowania był w nich najwyższy. Wraz z pogarszaniem się koniunktury rolniczej zaczął spadać. Z przedstawionych wyżej danych wynika, że to właśnie gospodarstwa zakupione, a więc jednostki o prywatnej własności środków produkcji najbardziej reagują na zmiany opłacalności produkcji rolniczej.

Nie mniej interesująco przedstawia się wskaźnik rentowności w analizowanych podmiotach gospodarczych, mierzony stosunkiem wyniku finansowego brutto do kosztów ogółem. Jego kształtowanie się w latach 1993-2001 przedstawia tabela 6.32.

Tabela 6.32.

Wskaźnik rentowności w gospodarstwach sprywatyzowanych w latach 1993-2001

Forma własności	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Administrowanie	-1,6	-0,9	5,4	8,3	3,9	-2,6	-6,0	-3,1	.*
Jednoosobowe spółki SP	-4,8	5,5	7,9	5,8	3,3	-1,4	-2,7	4,0	2,1
Dzierżawa	5,8	7,5	7,9	5,0	2,6	-3,1	-13,8	1,3	-2,7
Zakup	-27,2	2,8	1,0	4,0	4,4	3,8	9,5	14,8	11,0
Średnio dla wszystkich form	-1,5	4,6	6,9	5,8	3,3	-1,6	-6,8	3,4	0,7

* jak w poprzedniej tabeli

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Guzewicz, M. Zdzieborska, A. Żarska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-2001)*, IERiGŻ.

Gospodarstwa zakupione charakteryzują się zdecydowanie najwyższym wskaźnikiem rentowności. Za wyjątkiem pierwszego roku analizy (1993) wskaźnik jest w całym analizowanym okresie dodatni i od 1997 roku znacznie przekracza średni poziom dla wszystkich analizowanych jednostek. Bardzo niski poziom wskaźnika rentowności w 1993 roku jest jeszcze konsekwencją funkcjonowania tych jednostek jako gospodarstw państwowych. W roku 1991 wskaźnik rentowności dla przedsiębiorstw, których majątek został w późniejszych latach zagospodarowany poprzez sprzedaż wynosił – 48,5 i był najniższy spośród analizowanych jednostek. Gospodarstwa zakupione zatem nie tylko „nadrobiły” największe straty, ale także pod koniec lat 90-tych osiągnęły najkorzystniejsze wyniki.

Rok 1998 charakteryzuje się pogorszeniem wyników we wszystkich typach jednostek. Największy spadek wskaźnika rentowności dotyczy gospodarstw dzierżawionych. Należy pamiętać, że nie jest to jednorodna grupa gospodarstw. Wśród nich są gospodarstwa dzierżawione przez spółki pracownicze i menedżerów wewnętrznych oraz gospodarstwa dzierżawione przez podmioty zewnętrzne. Te ostatnie jako jedyne z grupy dzierżawców w 2001 roku wypracowały dodatni wynik finansowy (wskaźnik rentowności 2,9%).

Osiągane wyniki ekonomiczne zależą od realizowanych przez gospodarstwa kierunków produkcji. Jak zaznacza W. Guzewicz, w jednoosobowych spółkach SP i gospodarstwach zakupionych dominowała produkcja rolnicza. Gospodarstwa dzierżawione i wcześniej administrowane specjalizowały się przeważnie w przetwórczości rolnej³⁷. Najkorzystniejsze, pod względem opłacalności produkcji w analizowanym okresie, były natomiast działalności rolnicze, a głównie produkcja roślinna (pszenica, kukurydza na ziarno, rzepak, buraki cukrowe i rośliny nasienne). Z upływem lat różnice między formami gospodarstw w zakresie ukierunkowania działalności się zacierają. Proces ten wymaga jednak nakładów finansowych, a więc także i silniejszych więzi z gospodarst-

³⁷ W. Guzewicz, D. Osuch, M. Zdzieborska, *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1998-2001 i zamierzenia na rok 2002)*, op. cit.

wem. Prywatna własność ziemi i pozostałych czynników produkcji więzi te umacnia. W przypadku dzierżawy natomiast wiele zależy od przyjętych uregulowań prawnych, dotyczących przede wszystkim jej trwałości.

Interesujących informacji dostarczają także dane dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw z tzw. „listy 300”. Ze względu na dostępność danych zawartych w ankietach analiza wyników ekonomicznych zostanie przedstawiona w dwóch okresach, tj. w latach 1995-1999 i 2000-2002.

Tabela 6.33.

Wynik finansowy na 1 ha użytków rolnych w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach (w zł, c. bieżące)

Forma zagospodarowania mienia	1995	1996	1997	1998	1999
1. Administrowanie	158,2	351,2	245,8	155,2	182,1
2. Dzierżawa	252,8	386,0	201,1	123,4	132,9
3. Spółki AWRSP	241,7	373,1	164,3	77,4	84,4
4. Zakupione	270,0	446,7	195,7	196,4	267,8
5. Częściowo zakupione	-	672,8	331,3	231,1	267,8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie „listy 300”.

Przedsiębiorstwa powstałe w wyniku zakupu gruntów rolnych charakteryzują się zdecydowanie najwyższym zyskiem osiąganym z jednostki powierzchni użytków rolnych. Od 1996 roku wśród badanych jednostek znajdują się te, które posiadają częściowo wykupiony majątek od AWRSP. Tu także wynik finansowy netto jest wysoki. Przedsiębiorstwa znajdujące się w dzierżawie osiągają zysk niższy niż administrowane, ale wyższy niż spółki Agencji. Przedstawiony wynik finansowy netto zawiera wartość uzyskanych przez badane przedsiębiorstwa dotacji. „Oczyszczony” z nich wynik finansowy zawiera tabela 6.34.

Biorąc pod uwagę wynik finansowy nie zawierający dotacji, różnice w poziomie efektywności są jeszcze bardziej widoczne. Za wyjątkiem 1997 roku jednostki dzierżawione osiągają wysoki zysk w stosunku do administrowanych i spółek Agencji. W porównaniu do gospodarstw częściowo i całkowicie zakupionych wyniki są jednak zdecydowanie niższe.

Na te wyniki ekonomiczne jednostek całkowicie i częściowo wykupionych od Skarbu Państwa, jak i dzierżawionych, trzeba podkreślić wyraźną niewydolność ekonomiczną jednoosobowych spółek Agencji. Prowadzą one hodowlę twórczą roślin i zwierząt wspieraną dotacjami z funduszu postępu biologicznego i preferencyjnymi warunkami dzierżawy skarbowych gruntów rolnych. Nie usprawiedliwia to jednak tak niskich efektów finansowych tych jednostek. Wydaje się koniecznym zmiana ich systemu organizacji i zarządzania, dotychczasowy jest najprawdopodobniej powieleniem sposobu zarządzania mieniem państwowym sprzed okresu przekształceń.

Tabela 6.34.

Wynik finansowy bez dotacji na 1 ha użytków rolnych (w zł, ceny bieżące)

Forma zagospodarowania mienia	1995	1996	1997	1998	1999
1. Administrowanie	124,6	330,0	192,0	93,5	84,1
2. Dzierżawa	241,5	374,2	182,3	103,1	88,7
3. Spółki AWRSP	67,9	93,7	-86,3	-182,7	-143,1
4. Zakupione	269,6	446,3	185,1	187,7	386,7
5. Częściowo zakupione	-	662,4	312,0	207,8	233,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie „listy 300”.

W latach 2000-2002 sytuacja w zakresie efektywności gospodarowania w poszczególnych formach własności nie ulega zasadniczym zmianom (tabela 6.35).

Tabela 6.35.

Wybrane wskaźniki w analizowanych formach przedsiębiorstw w latach 2000-2002

Formy przedsiębiorstw	Rok	Wskaźnik rentowności działalności gospodarczej	Przychody ogółem w tys. zł/ha UR	Zysk w tys. zł/ha UR
1. Spółki AWRSP	2000	2,73	5,74	0,22
	2001	3,38	5,83	0,21
	2002	1,64	5,81	0,09
2. Przedsiębiorstwa dzierżawione	2000	5,28	4,48	0,24
	2001	5,60	4,70	0,25
	2002	3,89	4,76	0,18
3. Częściowo wykupione	2000	3,82	9,87	0,36
	2001	5,52	9,89	0,47
	2002	5,08	9,10	0,38
4. Całkowicie wykupione	2000	7,73	11,28	0,75
	2001	9,48	6,10	0,56
	2002	5,92	5,71	0,32

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Leopold, W. Ziętara, *Liderzy polskiego rolnictwa*, „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek do nr 19, 2003 oraz A. Leopold, W. Ziętara, *10 lat reformy*, dodatek 24.11.2002.

W dalszym ciągu najwyższe wskaźniki osiągają przedsiębiorstwa całkowicie i częściowo wykupione. Nieco niższy zysk na jednostkę powierzchni osiągają przedsiębiorstwa dzierżawione. W spółkach AWRSP przychody na 1 ha UR wprowadzie

są wyższe niż w jednostkach będących w dzierżawie, ale poziom zysku zdecydowanie niższy. Świadczy to o wysokich kosztach funkcjonowania tych jednostek.

6.6. Wpływ uprawnień własnościowych na efektywność gospodarowania w rolnictwie

Własność w sensie ekonomicznym jest wiązką uprawnień przysługujących właścicielowi w stosunku do przedmiotu własności, którym w niniejszej pracy są nieruchomości rolne. Teoria praw własności określa, że charakter uprawnień własnościowych ma wpływ na efektywność gospodarki. W rozdziale pierwszym niniejszej pracy podkreślono, że im pełniejsze są uprawnienia własnościowe (im lepiej są one definiowane i egzekwowane), tym silniejszy jest związek między sytuacją ekonomiczną właściciela środków produkcji a ekonomicznymi konsekwencjami podejmowanych przez niego decyzji. Właściciel także w większym stopniu bierze te ekonomiczne konsekwencje pod uwagę niż osoba, której uprawnienia do dysponowania rzeczą są niepełne.

Analiza funkcjonowania państwowych przedsiębiorstw w rolnictwie do roku 1990 wskazuje na ich niskie, finansowe efekty gospodarowania. Dopiero od roku 1988 jednostki te odnotowują dodatni wynik finansowy. Jest to jednak tylko tzw. „zysk papierowy” wynikający z wyceny zapasów. Niską efektywność gospodarowania potwierdza wskaźnik produktywności ziemi mierzony produkcją globalną i końcową na 1 ha użytków rolnych. Jest on zdecydowanie niższy niż wskaźnik produktywności ziemi w gospodarstwach indywidualnych w tym okresie. Wyższe w porównaniu do rolnictwa prywatnego wskaźniki wydajności pracy i towarowości produkcji nie są w stanie odmienić ogólnie niekorzystnej oceny funkcjonowania gospodarstw państwowych.

Za teorią praw własności można przyjąć, iż zasadniczym powodem niskiej efektywności gospodarowania przedsiębiorstw państwowych w rolnictwie do 1990 roku były niewłaściwie określone uprawnienia własnościowe osób, które wykonywały te uprawnienia w imieniu państwa. Dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych w ostatecznej instancji podlegali obywatelom, czyli wyborcom, a ci nie mogli w żaden sposób ani nadzorować działalności przedsiębiorstw, ani uzyskiwać bezpośrednich korzyści z tytułu funkcjonowania własności publicznej. Brak konsekwencji wynikających z nieumiejętnego zarządzania własnością państwową (czyli jak się określało wspólną lub częściej niczyją) nie motywował do zmiany utartych reguł działania. Ocenie przez jednostki nadrzędne (organy założycielskie) podlegały określone wycinki działalności (powierzchnia zasiewów, wielkość produkcji), priorytetową sprawą stawała się więc realizacja przyjętych planów, często bez względu na koszty. W rezultacie w wielu jednostkach koszty przewyższały uzyskiwane przychody, nie powodowało to jednak bankructwa tych jednostek. W konsekwencji nie zmuszało zarządzających do poszukiwania sposobów poprawy efektywności gospodarowania.

Proces zmian w polskim rolnictwie po roku 1989 może być rozumiany jako zmiana instytucjonalna. Instytucje formalne – reguły gry (pod tym pojęciem należy rozumieć przede wszystkim unormowania prawne) – zostały zmienione w wyniku

transformacji ustrojowej, co w konsekwencji przyniosło zmianę reguł gry także w rolnictwie. Nastąpiła między innymi liberalizacja rynków produktów rolniczych i środków produkcji dla rolnictwa, liberalizacja wymiany zagranicznej produktami rolno-spożywczymi, prywatyzacja PGR oraz znaczne obniżenie subsydiów dla rolnictwa. Zmiany te spowodowały na początku lat 90-tych kryzys w rolnictwie, którego stopniowe przełamywanie ma miejsce od 1992 roku, wskutek wprowadzania przez rząd mechanizmów interwencyjnych.

Lata 1991-1992 to zdecydowane pogorszenie efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwach państwowych w rolnictwie. Wprawdzie rok 1992 to szczególnie niekorzystne warunki klimatyczne, które wpłynęły na obniżenie plonów, a zarazem zbiorów głównych ziemioplodów w polskim rolnictwie³⁸. W roku 1991 warunki klimatyczne sprzyjały produkcji zbóż, pogorszenie opłacalności produkcji rolnej wywołane transformacją systemową wpłynęło na pogorszenie się sytuacji ekonomicznej wszystkich producentów rolnych. Sytuacja finansowa przedsiębiorstw państwowych uległa gwałtownemu pogorszeniu. Około połowa jednostek w 1991 roku zamknęła swój rachunek deficytem i utraciła zdolność kredytową³⁹. Było to konsekwencją ogólnego pogorszenia się ekonomiki tych jednostek (malejąca rentowność, trudności ze zbytem produktów, wysokie koszty stałe i wysokie koszty obsługi zadłużenia). Podkreślić także należy brak przepisów prawnych, określających zasady przekształceń własnościowych w rolnictwie, co powodowało, że wiele jednostek nie podejmowało działań naprawczych, licząc na to, iż nowo utworzona Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejmie ich zobowiązania płatnicze⁴⁰.

Wyniki produkcyjno-ekonomiczne jednostek gospodarczych w początkowym okresie transformacji systemowej zależały od szeregu czynników zewnętrznych, jak np. popyt na wytwarzane produkty czy relacje cenowe. Prawie we wszystkich jednostkach rolnictwa państwowego sprywatyzowanych w latach 1991-1992, koszty w pierwszym okresie przekształceń przekraczają przychody uzyskiwane z prowadzonej działalności (wyjątek stanowią spółki Skarbu Państwa i przedsiębiorstwa dzierżawione przez osoby fizyczne). Średnie wyniki sprywatyzowanych przedsiębiorstw przedstawiają się jednak znacznie korzystniej niż w pozostałych PGR. Warunki makroekonomiczne pozostały jednakowe dla wszystkich jednostek, można więc przypuszczać, że o korzystniejszych wynikach gospodarowania jednostek sprywatyzowanych zdecydowało lepsze zdefiniowanie i egzekwowanie uprawnień własnościowych.

Wpływ zorganizowania uprawnień własnościowych na wyniki gospodarowania jeszcze bardziej widoczny jest w sprywatyzowanych jednostkach funkcjonujących na bazie majątku Skarbu Państwa po roku 1993.

Pierwszy etap przekształceń, związany z zagospodarowaniem mienia, charakteryzuje się organizowaniem na bazie funkcjonujących gospodarstw rolnych jedno-

³⁸ *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1993 roku*, op. cit., s. 81 i następane.

³⁹ *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1991 roku*, op. cit., s. 4-5.

⁴⁰ Tamże.

stek znajdujących się w tymczasowym zarządzie. Idea ich tworzenia sprowadza się do utrzymania ciągłości produkcji do czasu sprzedaży lub dzierżawy przedsiębiorstw. Mamy w tym wypadku do czynienia ze słabo określonymi uprawnieniami własnościowymi. Właścicielem mienia pozostaje w dalszym ciągu Skarb Państwa, majątkiem natomiast zarządza osoba upoważniona przez Agencję WRSP. Tymczasowość tej formy zagospodarowania mienia nie motywuje do opracowywania przez tymczasowego zarządcę długookresowych strategii działania, nie uzależnia nawet jego ekonomicznych korzyści od sytuacji produkcyjno-finansowej jednostki.

Nieco większy zakres uprawnień własnościowych charakteryzuje administrowanie jako formę (również czasową) zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Wprawdzie zadania i uprawnienia administratora są określone w umowie między nim a Agencją WRSP, jednak jego korzyści ekonomiczne bezpośrednio zależą od wysokości realizowanego zysku. Wyniki finansowe gospodarstw administrowanych należą do najniższych spośród pozostałych form gospodarowania mieniem państwowym. Wśród analizowanych przedsiębiorstw w tej grupie znajdują się jednak i takie, które znajdują się na liście najlepszych gospodarstw powstałych na bazie majątku PGR.

Najwyższe wyniki finansowe osiągają jednostki, w których prawa własności są najpełniej określone. Są to gospodarstwa całkowicie i częściowo wykupione. Z reguły charakteryzuje je stosunkowo niewielka powierzchnia użytków rolnych, co umożliwia sprawniejsze nimi zarządzanie. Można przypuszczać, że realizują one strategię postępowania polegającą na stopniowej i racjonalnej adaptacji do zmieniającego się otoczenia⁴¹.

Najwięcej dyskusji wzbudza problematyka jednoosobowych Spółek Skarbu Państwa. Ogólnie charakteryzują je niepełne uprawnienia własnościowe. Specyfika działalności spółek hodowli roślin i zwierząt wskazuje na konieczność jej finansowego wspierania poprzez dopłaty do postępu biologicznego w rolnictwie.

Spółki roślinne i zwierzęce charakteryzuje dynamiczny wzrost produkcji. Nie przekłada się on jednak na wyniki finansowe. Od roku 1998 sytuacja finansowa tych jednostek wyraźnie się pogarsza. Niewykluczone, że może być to skutek braku motywacji do racjonalizacji kosztów działalności, co wynika z ograniczonych praw własności, a zarazem i z ograniczonej odpowiedzialności za osiągnięte wyniki.

Bardzo interesującą formą zagospodarowania mienia państwowego jest dzierżawa gruntów. Uzyskane w trakcie niniejszych badań wyniki wskazują, że po zakupie nieruchomości dzierżawa jest najbardziej korzystną formą zagospodarowania mienia, z punktu widzenia efektywności wykorzystania ziemi i pracy. Ziemia w tym wypadku pozostaje własnością Skarbu Państwa, dzierżawca natomiast otrzymuje szerokie uprawnienia do dysponowania zasobem. Im bardziej uprawnienia te będą zbliżały się do uprawnień pełnych (oczywistym jest, że uzyskanie pełnych uprawnień możliwe będzie jedynie w przypadku zakupu dzierżawionej nieruchomości

⁴¹ W. Józwiak, *Strategie postępowania posiadaczy gospodarstw rolnych i ich pozarolnicze formy aktywności gospodarczej w latach 1996-2002*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom VI, zeszyt 3, Warszawa-Poznań-Puławy, 2004.

przez dzierżawcę), tym większa będzie motywacja dzierżawcy do racjonalnego dysponowania zasobem.

Podsumowując wpływ przekształceń własnościowych na efektywność wykorzystania podstawowych czynników produkcji należy stwierdzić, iż w przypadku przemian w państwowych gospodarstwach rolnych poprawa efektywności jest wyraźna. Można oczywiście mieć zastrzeżenia co do wielkości zmian w efektywności gospodarowania, spowodowanych inną populacją badanych jednostek czy zmianą sposobu liczenia niektórych kategorii ekonomicznych. Nie wydaje się jednak, że tego typu zakłócenia w porównywalności danych wpływają znacząco na ogólną tendencję zmian wyników produkcyjnych i ekonomicznych w jednostkach sprywatyzowanych.

Podwyższeniu ulegają w nich plony roślin (jako wyraz produktywności ziemi) – przyjmują one wartości wyższe niż w rolnictwie indywidualnym. Znacząco zmniejsza się obsada zwierząt gospodarskich na 100 ha użytków rolnych, co w konsekwencji prowadzi do niepełnego wykorzystania budynków inwentarskich. Rosną jednak wydajności jednostkowe zwierząt, a to sugeruje dążenie właścicieli i użytkowników gospodarstw do obniżania kosztów własnych produkcji. Realne przychody z prowadzonej działalności w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych, porównywalne z przychodami w PGR, jednostki sprywatyzowane zaczęły osiągać dopiero od 1998 roku. Do roku 1998 były one niższe, lecz realizowany przez te jednostki wynik finansowy był dodatni. Lata 1998-1999 to znaczne pogorszenie warunków gospodarowania i sytuacji finansowej (wystąpienie straty). Jedynie gospodarstwa zakupione osiągają w tym czasie zysk.

Dostępne dane liczbowe pozwalają stwierdzić, że nastąpiła także poprawa wydajności pracy we wszystkich analizowanych jednostkach po roku 1993. Jest to związane przede wszystkim z racjonalizacją zatrudnienia (skutkiem czego na obszarach zdominowanych przed 1990 rokiem przez sektor państwowy w rolnictwie pojawiło się bezrobocie popegeerowskie).

ROZDZIAŁ 7

ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE W PROCESIE PRZEMIAN WŁASNOŚCIOWYCH W ROLNICTWIE WYBRANYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH

7.1. Doświadczenia Niemiec Wschodnich w zakresie przekształceń rolnictwa państwowego

Proces transformacji systemowej we wschodnich landach Niemiec charakteryzuje się, podobnie jak i w Polsce, niekorzystnymi skutkami ekonomicznymi dla producentów rolnych. Wśród niżej wymienionych można doszukać się analogii do sytuacji polskiego rolnictwa w początkach lat 90-tych ubiegłego stulecia. W literaturze podaje się między innymi następujące oznaki kryzysu w gospodarce rolnej Niemiec¹:

- spadek cen na produkty rolne, spowodowany głównie nadprodukcją żywności w Niemczech,
- utrudnienia w organizacji zbytu produktów rolnych,
- znaczące zmniejszenie miejsc pracy w rolnictwie i jego otoczeniu,
- wyraźne zmniejszenie погоłowia zwierząt,
- wysokie obciążenie nowych podmiotów gospodarczych starymi długami finansowymi,
- problemy z uzyskaniem finansowych środków inwestycyjnych ze względu na małe gwarancje możliwości ich spłaty,
- znikome możliwości inwestowania z własnych środków finansowych,
- duże wypłaty finansowe dla występujących członków z rolniczych spółdzielni produkcyjnych,
- nieregulowany stan prawny ziemi i budynków.

Obok tych niekorzystnych uwarunkowań istniały również czynniki sprzyjające. Wśród nich należy wymienić²:

1. Korzystne warunki dla transferu kapitału i know-how z zachodniej części Niemiec do Niemiec Wschodnich, konieczne do restrukturyzacji;

¹ *Restrukturyzacja PGR w regionie północno-zachodniej Polski z uwzględnieniem doświadczeń północno-wschodniej części Niemiec*, op. cit., s. 124.

² C. Langbehn, T. Reimers, *Wnioski dla prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały pokonferencyjne, Warszawa 14-15 grudnia 1995, s. 48-52.

2. Szybki rozwój działów gospodarki będących bazą dla produkcji rolnej, jak i odbierających i przetwarzających produkcję rolną;
3. Znacznie korzystniejsze w Unii Europejskiej niż w Polsce relacje cen do kosztów w rolnictwie, a tym samym większe możliwości rozwoju dla gospodarstw rolnych podejmujących produkcję rolniczą;
4. Większe możliwości wchłonięcia nadwyżki siły roboczej z rolnictwa w Niemczech niż w Polsce.

Przekształcenia własnościowe w rolnictwie byłej NRD uruchomiła ustawa o prywatyzacji i reorganizacji majątku narodowego z 17 czerwca 1990 roku. Prywatyzacja nieruchomości rolnych Skarbu Państwa objęła 2,1 mln ha gruntów rolnych i leśnych tego kraju³. Większość tych gruntów była użytkowana przez spółdzielnie, które poza własną ziemią (wkłady członkowskie) gospodarowały także na gruntach państwowych (1,7 mln ha). Gospodarstwa państwowe w liczbie 515 jednostek (wg stanu na 01.10.1990 roku) użytkowały 0,4 mln ha gruntów. Proces przekształceń własnościowych poprzedzony był ustaleniem podstawowych zadań organizacji prywatyzacji. Należały do nich:

- ustalenie wartości majątku i odpowiednie przygotowanie jednostek do sprywatyzowania,
- prowadzenie produkcji w gospodarstwach państwowych, aż do ich sprywatyzowania,
- przygotowanie umów prywatyzacyjnych, a następnie kontrola wykonania tych umów.

Szczególne znaczenie w procesie prywatyzacji przypisywano prowadzeniu produkcji bieżącej, aż do czasu ich sprywatyzowania. Równoległe z kontynuowaniem działalności opracowywano plany tworzenia przyszłych jednostek sprywatyzowanych, dążąc do rozwijania działalności mających perspektywę rozwoju, a redukcji kierunków tych perspektyw pozbawionych. Należy zwrócić uwagę na to, iż Wspólna Polityka Rolna, którą objęte zostało rolnictwo wschodnich Niemiec równocześnie z procesem zjednoczenia, pozwalała dość precyzyjnie określić kierunki dalszego rozwoju gospodarstw. Restrukturyzacja nieruchomości rolnych wiązała się więc w praktyce także z podziałem na gospodarstwa kwot (limitów) produkcyjnych. Gospodarstwo pracujące, a więc takie, gdzie nie została wygaszona produkcja, jest dla potencjalnego nabywcy bardziej atrakcyjne, a ponadto istnieje możliwość przekazania czynnego gospodarstwa wraz z niezbędnym inwentarzem w dzierżawę. Takie gospodarstwo wymaga od dzierżawcy stosunkowo niewielkiego kapitału.

Wszystkie przejęte przedsiębiorstwa rolne do prywatyzacji zostały przekształcone w spółki z o.o. Jedynym ich udziałowcem był Urząd Powierniczy (Treuhandstalt), państwowa osoba prawna powołana do realizacji przekształceń strukturalno-własnościowych w gospodarce Niemiec. W okresie późniejszym, w związku z trudnościami, jakie ujawniły się w procesie likwidacji spółek, Treuhandstalt utworzył kolejną spółkę do zarządzania mieniem tych gospodarstw, a także do pełnienia funkcji ich likwidatora (TGG).

³ A. Kołodziej, *Podobieństwa i różnice*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 6, 2001, s. 34.

Poza wyodrębnieniem nieruchomości do zagospodarowania rolniczego dużą wagę w Niemczech przywiązywano do alternatywnych form użytkowania ziemi. W trakcie restrukturyzacji wyodrębniane były grunty na cele budowlane i rozwój infrastruktury. Szczególnie znaczenie w tym zakresie przypisywano obszarom chronionym ze względu na ich walory przyrodniczo-krajobrazowe, a także ze względu na politykę UE w zakresie ochrony środowiska.

Niezwykle istotnym czynnikiem dla przebiegu procesu prywatyzacji w rolnictwie Niemiec okazały się roszczenia byłych właścicieli. Ich rozstrzygnięcie zostało unormowane odrębną ustawą (reprivatyzacyjną – EALG) z 1994 roku.

Ziemia przejęta z wywłaszczenia w latach 1945-1949 nie podlegała zwrotowi byłym właścicielom. Mogli oni otrzymać w zamian ograniczoną, relatywnie niewielką rekompensatę pieniężną bądź prawo nabycia na preferencyjnych zasadach nieruchomości o powierzchni zbliżonej do nieruchomości utraconej. Ceny, za jakie mogli nabywać te nieruchomości, wynosiły około 50% rynkowej ceny gruntów w nowych landach (tereny byłej NRD)⁴. W odniesieniu do pozostałych roszczeń byłych właścicieli, najpierw uporządkowano księgi wieczyste nieruchomości, a następnie Państwo zwracało prawowitym właścicielom ziemię i budynki w stanie, w jakim były, lecz bez długów. Wszystkie należności zadłużonego (jeśli takie były) przejmowane były przez Urząd Powierniczy.

Z gospodarstw zadłużonych najpierw sprzedawano zwierzęta, maszyny, zapasy, produkcję w toku, niektóre budynki i następnie następowało przekazanie pozostałego majątku. Pozostały majątek był czasowo administrowany przez Urząd Powierniczy. Szczególnie dotyczyło to gospodarstw o wysokiej efektywności produkcji. Gospodarstwa nieefektywne przeznaczano się do prywatyzacji, często likwidując w nich natychmiast produkcję.

W trakcie restrukturyzacji i prywatyzacji starano się tworzyć gospodarstwa, które w perspektywie miałyby poważne szanse rozwojowe. Nowe gospodarstwa, o specjalizacji w zakresie np. produkcji roślinnej, powstawały o areale ok. 500 ha użytków rolnych, a specjalizujące się w produkcji mleka – z liczbą 100-300 krów. W gospodarstwach prowadzących produkcję zwierzęcą zwracano uwagę na odpowiedni areal użytków rolnych w celu zabezpieczenia własnej bazy paszowej. Przyjęto również określoną politykę w zakresie zagospodarowania budynków. Budynki bez wartości użytkowej zostały wyburzone przez dzierżawców lub nabywców. Powstałe z tego tytułu koszty były poniesione przez kupujących lub dzierżawiących nieruchomości, którzy o ich wysokość pomniejszali swoje zobowiązania wobec Skarbu Państwa.

Nie mniej interesującym zagadnieniem są ścieżki przekształceń majątku państwowego w rolnictwie Niemiec. Sprzedaż nieruchomości rolnych stosowana jest bowiem w wyjątkowych wypadkach. Najczęściej jest on wydzierżawiany. Sprzedaży natomiast podlegają gospodarstwa słabe ekonomicznie, w których nie można prowadzić racjonalnej gospodarki. Do połowy 2000 roku sprzedano (poza sprzedażą

⁴ Tamże, s. 34.

preferencyjną byłym właścicielom) zaledwie 38,5 tys. ha⁵. Korzystając z preferencji przewidzianych w ustawie reprivatyzacyjnej, byli właściciele nabyli 42 tys. ha gruntów rolnych. W sumie sprzedaż nieruchomości rolnych wyniosła ok. 80,5 tys. ha, co stanowi 3,8% ogółu gruntów podlegających prywatyzacji i 20,1% gruntów pochodzących z gospodarstw państwowych. Trzykrotnie wyższą od sprzedaży gruntów rolnych była sprzedaż gruntów leśnych. Do połowy 2000 roku sprzedano ogółem 243 tys. ha, z czego 58,5 tys. ha poza ustawą reprivatyzacyjną. Należy jednak pamiętać, że równocześnie na wielką skalę następowało w Niemczech rozdysponowanie mienia skarbowego w drodze reprivatyzacji (zwrot w naturze). Byłym właścicielom i ich spadkobiercom zwrócono 509 tys. ha gruntów, w tym 451 tys. ha gruntów rolnych i 58 tys. ha lasów.

W tym samym okresie sprzedano z zasobów skarbowych 28 tys. ha gruntów przeznaczonych na cele inwestycyjne, z czego ponad 16 tys. ha gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Około 1,6 tys. ha zostało przeznaczone na cele infrastrukturalne, a ponad 10 tys. ha na cele związane z ochroną przyrody⁶.

Podstawową ścieżką przekształceń własnościowych w sektorze rolnictwa państwowego w Niemczech okazuje się być jednak dzierżawa. Według stanu na 30 czerwca 2000 roku w dzierżawie znajdowało się 984 tys. ha skarbowych gruntów rolnych, głównie w dzierżawie długoterminowej. Umowy na dzierżawę majątku zawierane są na różny okres. Najczęściej podpisywane są na 12 lat, w przypadkach dużych inwestycji okres ten może wynosić 18 lat. Wśród dzierżawców najliczniejszą grupę stanowią pracownicy byłych przedsiębiorstw (ok. 40%), a następnie właściciele wywłaszczonych gospodarstw w latach 1945-1949 (także ok. 40%). Pozostałe grupy dzierżawców to sąsiednie przedsiębiorstwa (ok. 10%) i mieszkańcy starych landów RFN oraz państw członkowskich Wspólnot Europejskich⁷.

Trudno się jednak zgodzić z A. Kołodziejem, że wybór dzierżawy jako podstawowej formy zagospodarowania mienia państwowego w rolnictwie niemieckim jest uwarunkowany przede wszystkim czynnikami ekonomicznymi i że „[...] nawet w warunkach niemieckich sprzedaż gruntów rolnych na większą skalę nie była możliwa ze względu na niską rentowność rolnictwa oraz niedostatek kapitału”⁸. Fakt, że do sprzedaży proponowane były przede wszystkim gospodarstwa nierentowne, słabe ekonomicznie świadczyć może o celowej polityce państwa, które poprzez dzierżawę chce zachować nadzór nad częścią nieruchomości rolnych przedstawiających najwyższą wartość społeczno-gospodarczą.

Uogólniając koncepcje polityki w gospodarce żywnościowej, Federalne Ministerstwo Gospodarki Żywnościowej za najważniejsze uznało stworzenie rolnictwa wysoko wydajnego i ekonomicznego, ukierunkowanego na potrzeby rynku krajowego i zagranicznego oraz funkcjonującego zgodnie ze środowiskiem naturalnym⁹. Stąd też za najistotniejsze uznano właściwe ukierunkowanie przedsiębiorstw w okresie

⁵ Tamże, s. 34.

⁶ Tamże, s. 35.

⁷ *Restrukturyzacja PGR w regionie północno-zachodniej Polski...*, op. cit., s. 126.

⁸ A. Kołodziej, *Podobieństwa i różnice...*, op. cit., s. 35.

⁹ *Restrukturyzacja PGR w regionie północno-zachodniej Polski...*, op. cit., s. 125.

przejściowym, aby w ten sposób przyczynić się do udanego startu nowych gospodarstw. Zdaniem profesorów C. Langbehn i T. Reimersa przy zakładaniu nowych gospodarstw powinno się uwzględnić to, że w sposób długofalowy wywiera się istotny wpływ na strukturę rolnictwa. Praktyka gospodarcza pokazuje, że struktury raz powstałe opornie przystosowują się do nowych warunków¹⁰. W związku z tym powstające gospodarstwa należy tak ukierunkować, aby w przyszłości ich problemy dostosowawcze do zmieniających się warunków były jak najmniejsze. Wydaje się, że najlepszą formą użytkowania gruntów w tym względzie jest właśnie dzierżawa, szczególnie długoterminowa. Z jednej strony długi okres jej trwania oraz możliwość przedłużenia na dalsze lata zachęca do inwestowania, z drugiej – państwo (jako właściciel majątku) ma przez cały czas możliwość nadzorowania prowadzonej działalności, co z pewnością jest o wiele trudniejsze w przypadku gospodarstw zakupionych.

W procesie prywatyzacji potencjalni nabywcy dysponują zwykle ograniczonym kapitałem. Niedostateczną ilość kapitału można złagodzić właśnie poprzez przekazanie w formie dzierżawy oraz poprzez wprowadzenie państwowego programu kredytowego z preferencyjnym oprocentowaniem.

W procesie prywatyzacji rolnictwa niemieckiego znaczącą uwagę zwraca się także na doradztwo rolnicze. W związku z tym, że umiejętności kierowania gospodarstwem łącznie z technologią produkcji są istotnym czynnikiem decydującym o powodzeniu przedsięwzięcia, konieczne jest równoległe doradztwo na rzecz nowo utworzonych gospodarstw.

7.2. Rozwiązania instytucjonalne przekształceń rolnictwa państwowego w innych krajach byłego bloku socjalistycznego

Zasadniczą cechą transformacji ustrojowej, a także przekształceń własnościowych w poszczególnych krajach, jest jej niepowtarzalność. Dokonujące się przemiany społeczno-gospodarcze nie mogą powielać istniejących już i znanych wzorców. Każdy kraj ma w tym względzie odmienne uwarunkowania. Powyżej przedstawione zostały doświadczenia Niemiec Wschodnich w zakresie prywatyzacji rolnictwa państwowego. Rozwiązania przyjęte we wschodnich landach wykazują najwięcej podobieństw do procesu prywatyzacji PGR w Polsce.

Przekazanie uprawnień do dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa określonej instytucji i ciągle doskonalenie jej metod działania, nie jest jedynym rozwiązaniem problemu prywatyzacji w rolnictwie byłych państw socjalistycznych.

W niniejszym podrozdziale przedstawione zostaną rozwiązania instytucjonalne, przyjęte w rolnictwie wybranych państw także przechodzących proces transformacji, ale jak się wydaje – o mniej rozwiniętym systemie instytucji, które ten proces realizują.

¹⁰ C. Langbehn, T. Reimers, *Wnioski dla prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych...*, op. cit., s. 49.

Prywatyzacja rolnictwa na Litwie

Rolnictwo Litwy przed 1990 rokiem było całkowicie objęte systemem kołchozowo-sowchozowym. W ramach tego systemu ziemia była użytkowana w przedsiębiorstwach państwowych oraz takich, które miały pewne cechy organizacji spółdzielczych¹¹. Gospodarowanie indywidualne w rolnictwie odbywało się jedynie w oparciu o działki pracownicze. Pierwsza próba odejścia od rolnictwa uspołecznionego podjęta została na Litwie wraz z wejściem w życie ustawy o gospodarstwie chłopskim z dnia 4 lipca 1989 roku. Ustawa ta dawała każdemu rolnikowi prawo odejścia z rolnictwa uspołecznionego i zorganizowania własnego gospodarstwa rolnego. Przyszli prywatni właściciele gospodarstw mogli bezpłatnie otrzymać do 50 ha ziemi. Zorganizowane gospodarstwa nie mogły być mniejsze niż 10 ha, chyba że będą to gospodarstwa wyspecjalizowane. Reakcja rolników na ustawę była jednak niewielka, przede wszystkim – jak się ocenia – z powodu braku umiejętności samodzielnego prowadzenia gospodarstwa, przyjętej postawy bierności i wyczekiwania na decyzje odgórne. Niewykluczonym powodem braku zainteresowania rolników otrzymaniem ziemi były trudności finansowe związane z kupnem sprzętu rolniczego i materiałów budowlanych. W związku z tym rok później Rada Najwyższa Republiki Litewskiej podjęła uchwałę o zwiększeniu działek przyzagrodowych o 3 ha każdej rodzinie pracującej w rolnictwie lub mieszkającej na wsi¹². Zwiększenie areалу działki miało nastąpić na wniosek zainteresowanej rodziny. Realizacja tejże uchwały całkowicie zmieniłaby obraz litewskiego rolnictwa w stosunku do poprzedniej ustawy o gospodarstwie chłopskim, która w zamierzeniach miała prowadzić do powstawania pełnowartościowych gospodarstw o areale nie mniejszym niż 10 ha. Rok później, w lipcu 1991 roku, ukazała się ustawa o reformie rolnej, która przywracała prywatną własność ziemi, zaś państwową ograniczała do ziemi nierolniczej, jeszcze nie sprywatyzowanej bądź nadanej instytucjom naukowym. Ustawa powyższa utrzymała w mocy uchwałę o powiększaniu działek przyzagrodowych, określając w ten sposób powstałe działki jako gospodarstwa osobiste. Prawie równoległe z ustawą o reformie rolnej przyjęto ustawę o reprivatyzacji, która przewidywała zwrot ziemi obywatelom Republiki Litewskiej stale mieszkającym w kraju. Zwracana ziemia nie mogła przekraczać 50 ha użytków rolnych. Powyższe ustawy przewidywały dwie drogi przejścia ziemi od spółdzielni: poprzez przywrócenie własności osobom, które mogły udokumentować swoje prawo do ziemi lub przez nabycie gruntów¹³. W 1992 roku rozpoczęto proces wydzierżawiania gruntów spółkom i przedsiębiorstwom rolnym. Spółki rolnicze – jak pisze Cz. Noniewicz – powstały jednak z konieczności po likwidacji kołchozów i sowchozów i stanowiły swoisty azyl dla tych rolników, którzy nie chcieli lub nie mogli podjąć się gospodarowania na własny ra-

¹¹ C. Noniewicz, *Prywatyzacja rolnictwa na przykładzie Litwy*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 1998, nr 1, s. 87.

¹² Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie ze statutem kołchozów obszar działki przyzagrodowej nie mógł przekraczać 0,6 ha, w wyniku zwiększenia powierzchni działek powstałyby gospodarstwa nie przekraczające 10 ha.

¹³ A. Zadura, *Prywatyzacja rolnictwa na Litwie*, „Agroprzemiany” 2001, nr 9.

chunek. W większości przypadków tworzyli je ludzie starsi wiekiem, którzy sądzili, że w ten sposób uzyskają pomoc do uprawy swoich działek prywatnych. Zjawiskiem powszechnym w takich spółkach stała się wyprzedaż majątku w celu poprawy bieżącej sytuacji ekonomicznej. Spółki rolnicze z czasem więc zaczęły tracić na znaczeniu, umacniać się natomiast zaczęły gospodarstwa prywatne. Ich liczba z 5,9 tys. w 1991 roku wzrosła do prawie dwustu tysięcy w 1997 roku. Wraz ze wzrostem liczby gospodarstw następuje jednak spadek ich średniego obszaru. W 1991 roku przeciętny obszar gospodarstwa rodzinnego przekraczał 15 ha. W tym czasie takich gospodarstw było zaledwie kilka tysięcy i powstały one na mocy ustawy z 1989 roku¹⁴. W 1997 roku przeciętny obszar gospodarstwa prywatnego zmniejszył się do niespełna 8 ha. Proces prywatyzacji ziemi następował jednak dość wolno. W roku 1997 w użytkowaniu gospodarstw rodzinnych znajdowało się około 45% ogólnej powierzchni ziemi.

W lipcu 1997 roku przyjęto nową wersję ustawy o warunkach odzyskania praw własności do ziemi, która zastąpiła także ustawę o reformie rolnej z 1991 roku. Areał objęty prawem przywrócenia własności wzrósł do 150 ha łącznie z powierzchnią lasów i gruntów pod wodami. Prawo przywrócenia własności zostało przyznane wszystkim obywatelom Republiki Litwy, niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Przyznano również pewne przywileje osobom zasłużonym oraz ofiarom represji i deportacji. Podjęte działania przyczyniły się do dalszego przepływu ziemi do gospodarstw prywatnych (tab. 7.1).

Poniższe dane jednoznacznie wskazują na umacnianie się własności prywatnej w rolnictwie Litwy. Znaczna jednak część gospodarstw powstała bądź to drogą bezpłatnego nabycia ziemi na mocy ustawy z 1989 roku, bądź też wskutek ustaw reprivatyzacyjnych.

W maju 1999 roku weszła w życie ustawa o pomocy państwa dla gospodarstw osadniczych. Ustawa obejmuje obywateli mieszkających na terytorium Litwy, budujących dom mieszkalny i rolnicze obiekty gospodarcze oraz dokonujących zakupów środków produkcji do prowadzenia działalności na własnej ziemi lub na gruntach wydzierżawionych od państwa na okres powyżej 15 lat.

W trakcie negocjacji akcesyjnych z Komisją Europejską, Litwa zrezygnowała z okresu przejściowego przy zakupie ziemi przez cudzoziemców uważając, że swoboda obrotu gruntami służyć będzie rozwojowi inwestycji w rolnictwie i tworzeniu nowych miejsc pracy. Obcokrajowcy mogą kupować ziemię nierolniczą od 1996 roku.

Godnym podkreślenia jest fakt wspierania restrukturyzacji gospodarstw rolniczych na Litwie rozwojem systemu edukacji w tym kierunku. W związku z koniecznością szkolenia menedżerów rolnictwa podjęto decyzję o utworzeniu w 2001 roku 10 centrów kształcenia rolników, specjalistów rolnictwa i nauczycieli. Kształcenie nowych kadr wydaje się być niezbędne w społeczeństwie, w którym tradycje prywatnego gospodarowania w rolnictwie nie są znane obecnemu pokoleniu.

¹⁴ Tamże, s. 91-92.

Tabela 7.1.

Struktura użytkowania ziemi rolniczej na Litwie (%)

Wyszczególnienie	1994	2001
1. Grunty prywatne	5,2	48,5
2. Grunty państwowe oczekujące na zagospodarowanie i przeznaczone na cele nierolnicze	6,5	19,9
3. Grunty użytkowane przez przedsiębiorstwa państwowe	1,3	0,5
4. Grunty użytkowane przez spółdzielnie ogrodnicze	0,6	0,2
5. Grunty dzierżawione przez spółki rolnicze	39,1	3,3
6. Grunty dzierżawione przez inne osoby fizyczne i prawne	25,2	12,3
7. Działki przyzagrodowe	22,1	15,3
Razem	100,0	100,0

Źródło: Fundusz Ziemi Republiki Litwy – Departament Prawa i Gospodarki Ziemią Ministerstwa Rolnictwa, Kataster Państwowych Przedsiębiorstw Rolnych i Innych Nieruchomości Rolnych – cyt. za: A. Zadura, *Prywatyzacja rolnictwa na Litwie...*, op. cit.

Przekształcenia rolnictwa słowackiego

Cechą przeobrażeń rolnictwa Słowacji jest powolność przemian. Ich zasadniczą przyczyną jest brak uregulowań własności ziemi. W latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku w wyniku kolektywizacji i nacjonalizacji we władaniu państwowych i spółdzielczych gospodarstw rolnych znalazły się ziemie wcześniej należące do drobnych rolników.

Według stanu na koniec 1999 roku rolnicy prywatni (ok. 21 tys. gospodarstw) użytkowali zaledwie 9% użytków rolnych (ok. 220 tys. ha). Średni obszar gospodarstwa prywatnego wynosił 10,4 ha. W tej grupie znajdowały się 384 gospodarstwa, których obszar przekraczał 100 ha. Te wielkoobszarowe gospodarstwa prywatne użytkowały 4,3% użytków rolnych¹⁵. Zdecydowana większość użytków rolnych znajdowała się w użytkowaniu spółdzielni produkcyjnych (50,2% UR) i spółek (26,8% UR).

Przemianom własnościowym sprzyjać ma powołany w 1992 roku Słowacki Fundusz Ziemi (SFZ). Jednym z głównych zadań tego funduszu (a szczególnie jego oddziałów terenowych) jest przeprowadzenie we współpracy z lokalnymi władzami administracyjnymi procesu odtworzenia własności ziemi. Prace te polegają na sporządzeniu rejestrów użytkowania gruntów oraz map, na których odtwarzane są granice działek właścicieli gruntów. W związku z tym, że gospodarstwa prywatne przed kolektywizacją były bardzo małe (2-3 ha), obecne spółki czy spółdzielnie użytkują (mające średnio po 1000-1500 ha) grunty mające nawet kilkuset właścicieli, na zasadzie ich dzierżawienia.

Właściciele lub ich spadkobiercy czerpią korzyści z wydzierżawianej ziemi w postaci czynszu dzierżawnego na podstawie umów zawartych z użytkownikami gruntów. Natomiast użytkownicy gruntów prywatnych mogą te grunty wykupić od prawowitych właścicieli, ale zazwyczaj z takiej możliwości nie korzystają.

¹⁵ A. Zadura, *Prywatyzacja rolnictwa na Słowacji*, „Agroprzemiany”, 2002, nr 4.

Około 30% użytkowanych gruntów nie ma dotychczas zidentyfikowanych właścicieli. Mają oni czas do udokumentowania swoich praw do roku 2006. Grunty nieznanymi właścicielami i grunty będące własnością Skarbu Państwa wydierżawia Słowacki Fundusz Ziemi.

Na Słowacji nie istnieje wolny rynek ziemi¹⁶. Wybór użytkownika nieruchomości odbywa się na podstawie konkursu ofert. Kandydatura nabywcy podlega zatwierdzeniu przez Fundusz Majątku Narodowego, który jest agendą Ministerstwa Prywatyzacji. Umowy dzierżawy zawierane są na czas oznaczony lub nieoznaczony. Dzierżawca ma obowiązek pisemnego powiadomienia Słowacki Fundusz Ziemi o ewentualnym zgłoszeniu się prawowitych właścicieli gruntu. Dzierżawa gruntów i dzierżawcy są objęci nadzorem przez SFZ. W razie stwierdzonych nieprawidłowości w dzierżawie może ona zostać rozwiązana.

Część byłych słowackich gospodarstw państwowych, które nie zostały sprzedane lub wydierżawione podmiotom prywatnym została przekształcona w spółki Skarbu Państwa. Niektóre z nich nie są jednak w stanie przystosować się do wymogów gospodarki rynkowej i znajdują się w stanie bankructwa lub likwidacji. Według oświadczenia dyrektora generalnego SFZ, ponad 70% podmiotów gospodarczych powstałych na bazie majątku państwowego ma obecnie kłopoty ekonomiczne¹⁷.

Proces przemian własnościowych w rolnictwie Ukrainy

Rolnictwo Ukrainy, podobnie jak większości państw byłego bloku socjalistycznego, funkcjonowało ponad 70 lat w formie własności państwowo-spółdzielczej, co spowodowało brak doświadczeń w zakresie prowadzenia samodzielnych gospodarstw rolnych. Administracyjno-nakazowy charakter zarządzania gospodarką wywołał niedostateczny rozwój przedsiębiorczości i samodzielności zatrudnionych w sektorze rolnym.

Reformę rolną na Ukrainie zapoczątkowano w 1989 roku. Była ona pierwsza, po uzyskaniu przez Ukrainę niepodległości. Przeobrażenia miały tzw. charakter „odolny”¹⁸. Załogi gospodarstw państwowych i spółdzielczych opracowywały najlepsze ich zdaniem zmiany reformatorskie. Ze względu na brak doświadczeń w tej dziedzinie oraz często bierne i wyczekujące postawy członków załóg, proces miał charakter bardzo powolny. W roku 1990 w oparciu o opracowane przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa zasady podziału funduszu zasobowego przedsiębiorstw, poszczególne kołchozy i sowchozy przekształciły się w przedsiębiorstwa rolne innego typu (np. spółki z o.o., spółki akcyjne, spółdzielnie).

W 1992 roku przyjęto ustawę o własności, w której uznano indywidualną własność oraz ustawy o formach własności ziemi, które posłużyły do określenia metod przekształceń.

Transformacja sektora państwowo-spółdzielczego w rolnictwie Ukrainy przybrała charakter trzyetapowego procesu¹⁹.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ S. Szewielowa, *Transformacja sektora rolno-żywnościowego na Ukrainie*, „Agroprzemiany”, 2002, nr 7-8

¹⁹ Tamże.

W pierwszym etapie, którego okres dotyczy lat 1992-1996, dokonano stopniowej transformacji majątku trwałego. Polegała ona na:

- podziale wartości składników majątkowych byłych kołchozów i sowchozów (budynków, budowli, maszyn, zapasów, zwierząt itp.) na udziały, które zostały rozdzielone na każdego pracownika gospodarstwa. Ilość udziałów uzależniona była od przepracowanych dniówek obrachunkowych w ostatnich latach.
- przekazaniu przez państwo przedsiębiorstwom rolniczym ziemi, do tej pory będącej jedynie w ich użytkowaniu, na własność.

W drugim etapie przemian ziemia będąca już własnością gospodarstw została przekazana bezpłatnie na własność rolnikom (pracownikom przedsiębiorstw rolnych). Średnio na 1 osobę przypadało około 2 ha. Każdy właściciel takiego kawałka ziemi miał prawo podjąć decyzję co do sposobu jego wykorzystania, za wyjątkiem jego sprzedaży. Mógł więc „wystąpić” z przedsiębiorstwa i samodzielnie zająć się prowadzeniem własnego gospodarstwa, przekazać w formie darowizny bądź spadku lub wdzierżawić także przedsiębiorstwu i nadal w nim pracować.

Rolnicy uzyskali także prawo do nabycia 51% akcji przedsiębiorstw przetwórczych sektora rolno-żywnościowego, które wcześniej przekształcone zostały w spółki akcyjne. Każdy obywatel Ukrainy otrzymał „certyfikat prawa własności”, który mógł zamienić na akcje przedsiębiorstw. W samych jednak przedsiębiorstwach przetwórczych nie dokonały się konieczne zmiany organizacyjno-ekonomiczne, w rezultacie czego wiele z nich stanęło w obliczu bankructwa.

W trzecim etapie transformacji podjęto działania mające na celu umocnienie własności prywatnej w rolnictwie. Umorzono część zadłużenia rolników, wprowadzono korzystniejsze od innych branż zasady opodatkowania działalności i wprowadzono preferencyjne kredyty.

Wyniki transformacji nie są jednak imponujące. W wyniku reformy ziemi z sektora gospodarstw wielkoobszarowych do sektora gospodarstw prywatnych przepłynęło jedynie 22% użytków rolnych. Pojawiły się natomiast gospodarstwa farmerskie, charakteryzujące się wprawdzie wyższą średnią powierzchnią użytków rolnych niż gospodarstwa indywidualne, ale znikomym udziałem w produkcji (tab. 7.2).

Tabela 7.2.

Struktura gospodarstw rolnych na Ukrainie i ich udział w produkcji rolnej

Wyszczególnienie	Gospodarstwa w 1990 r.		Gospodarstwa w 2000 r.		
	Wielkoobszarowe	Indywidualne	Wielkoobszarowe	Indywidualne	Farmerskie
Ilość przedsiębiorstw	12421	5600000	13547	5900000	39465
Użytki rolne w tys. ha	3515184	667816	2753656	1313131	116213
Średni obszar w ha	2830	0,1	2033	0,2	32
Udział w produkcji roślinnej (%)	75,0	25,0	47,0	52,0	1,0
Udział w produkcji zwierzęcej (%)	66,0	34,0	31,5	68,2	0,3

Źródło: A. Szewielowa, *Transformacja...*, op. cit.

7.3. Zależność skutków transformacji od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych

Określa się, że przekształcenia własnościowe w rolnictwie polskim mają wiele podobieństw z procesem transformacji w Niemczech Wschodnich. Wiele jest jednak różnic, które niewątpliwie wpłynęły na tempo i wyniki przemian.

Polska i Niemcy uważane są za przykłady procesu radykalnej transformacji, po prostu określanej jako „terapia szokowa”. W Polsce jednak nie były wystarczająco jasno opracowane strategie prywatyzacji zanim uruchomiony został „Program Balcerowicza”. W rolnictwie państwowym również widoczny jest brak zarówno scenariuszy działań prywatyzacyjnych, jak i koncepcji rozwoju przyszłego rolnictwa. Dowodem takiego stwierdzenia może być fakt, że ustawa regulująca w sposób szczegółowy przemianę własnościowe, w tym sektorze gospodarki weszła w życie dopiero w styczniu 1992 roku. Do tego czasu przedsiębiorstwa państwowe znajdowały się w instytucjonalnej próżni, która sprzyjała biernym oczekiwaniom na to, co będzie dalej (w wielu wypadkach zaniechanie inwestowania w majątek trwały powodowało spadek jego wartości rynkowej, następnie wykup po niskich cenach).

Zasadniczą różnicą rozwiązań instytucjonalnych przekształceń własnościowych w Polsce i w Niemczech jest to, że ustawodawca niemiecki zaplanował prywatyzację państwowego sektora w sposób kompleksowy w stosunku do całej gospodarki wschodnioniemieckiej, z uwzględnieniem sektora rolnego. Podstawowymi aktami prawnymi, które regulowały przemiany w byłej NRD były: Układ Zjednoczeniowy z dnia 31 sierpnia 1990 roku między RFN i NRD o przywróceniu jedności Niemiec, ustawa z dnia 17 czerwca 1990 roku o prywatyzacji i reorganizacji majątku państwowego (ustawa o Urzędzie Powierniczym), ustawa z dnia 23 września 1990 roku o regulacji spraw majątkowych Bundesgesetzblatt z lutego 1990 roku oraz ustawa o usuwaniu przeszkód przy prywatyzacji przedsiębiorstw i wspieraniu inwestycji z dnia 22 marca 1991 roku²⁰. Ustawodawca niemiecki problematykę przebudowy ustroju byłej NRD potraktował w sposób całościowy, nie tworzył wielu agend oddzielnie dla każdego sektora państwowego, lecz ujednotliił działania w ramach jednej instytucji. Poszczególnymi sektorami gospodarki miały się zająć wydzielone departamenty.

W polskim modelu przekształceń prywatyzację mienia rolnego ujęto w odrębnych uregulowaniach prawnych.

Do najważniejszych założeń prywatyzacji rolnictwa państwowego w Niemczech zaliczono:

- kompleksowość działań prywatyzacyjnych – miały one objąć różne sektory rolnictwa państwowego,
- elastyczność działania Urzędu Powierniczego (uprawnienia do jak najszybszego sprywatyzowania majątku państwowego),
- harmonizację procesu prywatyzacji majątku państwowego z procesem jego reprivatyzacji,

²⁰ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Zakamycze 2003, s. 168.

- restrukturyzację gospodarki państwowej w ścisłym powiązaniu z prywatyzacją majątku państwowego,
- oddłużenie państwowej gospodarki rolnej²¹.

W literaturze podkreśla się, że w procesie prywatyzacji priorytet powinno uzyskać kryterium tempa. Jeśli prywatyzacja się opóźnia i/lub są wybierane metody zakładające powolną prywatyzację, proces transformacji może napotkać na poważne problemy²².

Pierwszy etap przekształceń w rolnictwie niemieckim dokonał się szybko. Państwowa agencja przekształceń własnościowych „Treuhandstalt” (THA) określana także jako Urząd Powierniczy, odpowiedzialna za przekształcenia wszystkich przedsiębiorstw państwowych, nie tylko w rolnictwie, powołana na mocy ustawy z dnia 17 czerwca 1990 roku o prywatyzacji i reorganizacji majątku narodowego rozpoczęła swoją działalność już w 1990 roku. W ustawie określono, że prywatyzacja majątku państwowego ma się dokonać tak szybko jak to będzie możliwe, aby ograniczyć działalność państwa jako przedsiębiorcy, zapewnić konkurencyjność możliwie dużej liczbie przedsiębiorstw oraz dzięki temu stworzyć nowe miejsca pracy²³. Treuhandstalt została zgodnie z planem rozwiązana pod koniec 1994 roku jako instytucja, która spełniła swoje zadanie. Do końca roku 1994 jedynie 350 spośród 13781 wszystkich przedsiębiorstw państwowych pozostawało w ręku tej agencji. O tempie prywatyzacji przez THA może świadczyć fakt, że w ciągu czterech lat (od 1991 do końca 1994) sprywatyzowała ponad 13000 spółek (w tempie ok. 10 dziennie). Model instytucjonalny prywatyzacji kształtował się jednak stopniowo. Początkowo przemianami w rolnictwie zajmował się jeden z departamentów Urzędu Powierniczego, który jednocześnie realizował przekształcenia w leśnictwie i przemyśle rolno-spożywcym. Urząd Powierniczy w 1990 roku przejął 1,72 mln ha gruntów państwowych użytkowanych przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne oraz 407 tys. ha gruntów z 515 państwowych gospodarstw rolnych²⁴.

Tempo prywatyzacji majątku państwowego w rolnictwie okazało się jednak wolniejsze niż w pozostałych branżach, co spowodowało wyodrębnienie z Urzędu Powierniczego w kwietniu 1992 roku spółki z o.o. ds. zagospodarowania i administrowania ziemią skarbu państwa (BVVG). Zadaniem spółki, której współzałożycielami oprócz Urzędu Powierniczego zostały trzy banki, miała być prywatyzacja mienia rolnego i leśnego z wyłączeniem spółek utworzonych na mieniu państwowych gospodarstw rolnych. Do zarządzania mieniem tych ostatnich Urząd Powierniczy utworzył w 1994 roku kolejną spółkę z o.o. (TGG). Urząd Powierniczy zakończył swoją działalność z końcem 1994 roku. Nie oznaczało to jednak końca procesu przemian. Prawnym następcą THA został utworzony w 1994 roku Urząd Federalny do Realizacji

²¹ Tamże, s. 171.

²² W. Quaisser, *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich: doświadczenia, problemy i wnioski dla Europy Wschodniej*, [w:] *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, B. Błaszczyk, W. Quaisser, R. Woodward (red.), CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1997, s. 15.

²³ J. Pyrgies, K. Szyndler, W. Ziętara, *Co stało się w rolnictwie byłej NRD?* „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 20.

²⁴ Tamże.

Zadań Specjalnych, wynikających z traktatu zjednoczeniowego (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben – BvS).

W związku z tym, że BVVG realizowała także pozakomercyjne zadania, banki odsprzedały swoje udziały i jedynym właścicielem spółki stała się następczyni Urzędu Powierniczego BvS. Dalsze zmiany organizacyjno-prawne polegały na tym, że od grudnia 1996 roku TGG oraz spółki rolne w likwidacji decyzją BvS zostały przyjęte przez BVVG. W wyniku sześcioletnich poszukiwań modelu instytucjonalnego przekształceń w rolnictwie, BVVG stała się podstawą tegoż modelu. Jej struktura organizacyjna zbliżona jest do struktury AWRSP. Oprócz biura centrali spółka posiada oddziały terenowe, które w coraz większym stopniu wykonują zadania o charakterze operacyjnym, zachowując w centrali zadania o charakterze strategicznym wiążące się z zachowaniem jednolitych zasad w procesie prywatyzacji.

Zgodnie z ustawą z października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa AWRSP powołana do realizacji przemian w polskim rolnictwie miała w ciągu dwóch lat (tzn. do końca 1993 roku) przejąć wszystkie państwowe gospodarstwa rolne. Proces przejmowania mienia został praktycznie jednak zakończony dwa lata później tj. z końcem 1995, a zagospodarowanie przyjętego mienia trwa do dnia dzisiejszego.

Cechą różnicującą przekształcenia w rolnictwie Niemiec wschodnich i Polski było nadanie osobowości prawnej podmiotom utworzonym na bazie majątku niemieckich przedsiębiorstw państwowych (w Polsce przejęcie mienia przez AWRSP wiązało się z pozbawieniem likwidowanych jednostek osobowości prawnej). Prywatyzacja spółek z osobowością prawną natrafiała na znaczne problemy, co opóźniało w znacznym stopniu przemiany. O ile przejęcia mienia przez THA odbyło się w szybkim tempie, to o dalszych przekształceniach już tego stwierdzić nie można. Możliwości prywatyzacji spółek drogą kapitałową okazały się w Niemczech ograniczone, z tego samego zresztą powodu jak prywatyzacja kapitałowa majątku rolnego w Polsce. Główną drogą prywatyzacji utworzonych spółek stała się ich likwidacja a następnie sprzedaż lub dzierżawa. Początkowo funkcję likwidatora przejęła TGG, ze względu na liczne nadużycia likwidatorów spółek, którzy mogli dysponować ich majątkiem bez ograniczeń, spółki rolne w likwidacji zostały od roku 1996 przyjęte przez BVVG. Wcześniej – w 1995 roku na mocy decyzji BvS kapitał zakładowy spółek został zmniejszony przez wyłączenie nieruchomości. Spółki pozostały nadal właścicielami majątku ruchomego (trwałego i obrotowego), grunty i budynki użytkowane były natomiast od BvS w drodze dzierżawy beczynszowej.

Na tle doświadczeń niemieckich należy stwierdzić, że rozwiązania przyjęte w Polsce dotyczące sposobu przejęcia nieruchomości rolnych przez AWRSP ocenia się pozytywnie²⁵. Pozbawienie gospodarstw osobowości prawnej po przejęciu przez AWRSP do Zasobu, wprowadzenie tymczasowego zarządu, ich restrukturyzacja pozwoliło na zagospodarowanie mienia zgodnie z kierunkami określonymi w ustawie z października 1991 roku. Tempo przemian jest wprawdzie dość wolne, ale należy zwrócić uwagę na znacznie mniejsze polskie możliwości finansowe w tym względzie oraz ograniczenia wyni-

²⁵ Tamże.

kające z polityki rolnej. Wsparcie producentów polskich było na początku lat 90-tych ograniczone do minimum.

W literaturze podkreśla się też, że zadaniom szybkiej prywatyzacji stawianym w Polsce nie towarzyszyły odpowiednie możliwości kadrowe i finansowe. THA została zorganizowana bardzo szybko i zatrudniała 4500 osób, wśród których było wielu wysoko kwalifikowanych specjalistów z Niemiec Zachodnich. Personel polskiego ministerstwa w tym czasie liczył około 400 osób, wśród których przeważająca większość (tak jak i reszta społeczeństwa) poznawała dopiero zasady gospodarki rynkowej²⁶.

Prywatyzacji w Niemczech Wschodnich towarzyszył również transfer środków finansowych z Niemiec Zachodnich²⁷. W literaturze zwraca się uwagę na ogromne koszty prywatyzacji niemieckiej (około 340 mld DM). Przy korzyściach z prywatyzacji szacowanych na 70 mld DM – strata związana z procesem prywatyzacji wyniosła 270 mld DM. Wielkość deficytu wynika głównie z tego, że THA przywiązywała większą wagę do realizacji celów socjalnych (np. ochrony miejsc pracy) niż do maksymalizacji zysków²⁸. W odniesieniu do rolnictwa przepływ środków realizowany był w ramach narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej, którą rolnictwo wschodnich landów zostało objęte. Z jednej strony sprzyjało to poprawie opłacalności produkcji rolniczej, z drugiej powodowało większe zainteresowanie prowadzeniem działalności rolniczej a w związku z tym zakupem i dzierżawą gruntów. W przekształceniach własnościowych rolnictwo niemieckie okazało się być w związku z regułami rynku wewnętrznego UE uprzywilejowaną dziedzicą gospodarki²⁹.

Wartym podkreślenia jest także fakt, że procesy dostosowawcze w rolnictwie wschodnich landów uzależnione były od rozwiniętego rolnictwa dawnej RFN. Dystans rozwojowy między rolnictwem zachodnich landów a np. polskim, na początku lat 90-tych określano na 30-40 lat³⁰. Wiele wzorców dotyczących chociażby organizacji produkcji w gospodarstwach czy osiągnięć technologicznych znacznie łatwiej przenikało do rolnictwa wschodnich Niemiec.

Czynnikiem różnicującym przekształcenia w rolnictwie niemieckim i polskim jest prowadzony w Niemczech równoległe z prywatyzacją proces reprivatyzacji polegający na zwrocie nieruchomości rolnych byłym właścicielom. Mimo ukazania się ustawy reprivatyzacyjnej na początku lat 90-tych w dalszym ciągu występuje wiele wątpliwości natury prawnej.

²⁶ Tamże, s. 16.

²⁷ A. Kamphorst, E. Pohl, *Structural adjustment of large scale agricultural enterprises – lessons learned In Eastern Germany by introducing investors from Western Europe*, [w:] *Regional Agricultural Policy In the aspect of Transformation of Polish Agriculture and Integration with the European Union*, B. Krawiec (red.), Szczecin 1995, s. 107.

²⁸ K. D. Schmidt, *Warunki udanej prywatyzacji. Wnioski z doświadczeń Urzędu Powierniczego*, [w:] *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, B. Błaszczuk, W. Quaisser, R. Woodward (red.), CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1997, s. 71 i dalsze.

²⁹ H.C. Lohr, *Der Kampf das Volkseigentum. Eine Studie zur Privatisierung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern durch die Treubhandanstalt (1990-1994)*, Duncker&Humblot, Berlin 2002, s. 172.

³⁰ W. Józwiak, *Ocena dystansu dzielącego rozwój rolnictwa polski i RFN*, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993.

W Polsce problem zwrotu nieruchomości rolnych prawowitym właścicielom w dalszym ciągu nie ma swoich uregulowań prawnych mimo iż dyskusje nad reprivatyzacją trwają od 1991 roku. Opóźnia i ogranicza to w znaczący sposób zagospodarowanie majątku popegeerowskiego.

Uwzględniając rozwiązania instytucjonalne prywatyzacji rolnictwa państwowego także w innych krajach, stwierdzić należy iż przykład Polski i Niemiec charakteryzuje się najbardziej rozbudowanym systemem instytucji. W wymienionych wyżej pozostałych krajach, działania prywatyzacyjne ograniczały się do wydawania aktów prawnych, regulujących zasady nabywania ziemi przez zainteresowane osoby. Brak opracowanej wcześniej strategii przemian i możliwości konsekwentnej jej realizacji przyczynił się przede wszystkim do wolnego tempa zmian. Kolejno wydawane akty prawne sprawiają wrażenie ciągłego poszukiwania najlepszych dróg prywatyzacji.

ROZDZIAŁ 8

ZMIANY INSTYTUCJI PRAWNO-ORGANIZACYJNYCH A KIERUNKI GOSPODAROWANIA PAŃSTWOWYMI NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI W POLSCE PO ROKU 2002

8.1. Założenia polityki rolnej a gospodarowanie państwową ziemią rolniczą

Pierwszy etap procesu przekształceń własnościowych polskiego rolnictwa, związany z przejściem majątku państwowego, można uznać za zakończony. Nie oznacza to jednak zamknięcia problematyki gospodarowania nieruchomościami państwowymi, które jeszcze nie zostały zagospodarowane, i które państwowymi staną się wskutek transferu ziemi w przyszłości.

Nieruchomości rolne, a szczególnie ziemia rolnicza, nie są takim samym towarem jak inne materialne elementy zasobów produkcyjnych (np. maszyny). Należy się zgodzić z prof. J. Wilkinem, że ziemia rolnicza nie może być oddana wyłącznie regulacyjnej sile i logice rynku¹. Jako czynnik produkcji nierozzerwalnie wiążący się nie tylko z działalnością rolniczą, lecz także z wieloma pozarolniczymi funkcjami na obszarach wiejskich, wymaga określenia szczegółowych zasad gospodarowania. Ziemia rolnicza jest w jakimś zakresie dobrem publicznym i gospodarowanie nią wymaga wyobraźni i nadzoru społecznego. Tego rynek nie jest w stanie zapewnić. Jak stwierdza prof. Wilkin, wyobraźnię mają jedynie ludzie, którzy pożądane rozwiązania mogą wcielić w życie przy pomocy sprawnych instytucji.

Konieczność istnienia instytucji zajmującej się gospodarowaniem ziemią rolniczą nie budzi wątpliwości. Po roku 2000, a więc po prawie 10 latach funkcjonowania AWRSP nasiliły się dyskusje nad przyszłym kształtem tejże instytucji. W niniejszym rozdziale podjęta zostanie próba określenia roli państwowych gruntów rolnych w polityce rolnej naszego kraju, synteza dotychczasowych pomysłów i działań w zakresie przyszłego rynku ziemi rolniczej, znajdującej się w dyspozycji Skarbu Państwa oraz kierunki działania nowej instytucji sprawującej nadzór nad mieniem państwowym w rolnictwie – Agencji Nieruchomości Rolnych.

¹ J. Wilkin, *Wyjątkowa instytucja polskiej transformacji*, „Agroprzemiany”, nr 2 (112), luty 2002, s. 18-19.

Na początku września 2000 roku Rada Ministrów przyjęła opracowany we współpracy z Krajowym Związkiem Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Był to dokument będący umową społeczną zawartą przez główne siły polityczne i społeczne Polski w kluczowych sprawach dla wsi i rolnictwa, oparty na „Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” przyjętej przez RM w kwietniu 1998 roku oraz na „Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” przyjętej przez RM w lipcu 1999 roku, obejmującej lata 2000-2006. Pakt zawarty został na okres do 2010 roku z możliwością jego przedłużenia.

Sygnatariusze Paktu za najistotniejsze uznali następujące cele:

1. Uzyskanie konsensusu co do optymalnej wizji rolnictwa i wsi oraz jej miejsca w gospodarce i społeczeństwie z uwzględnieniem realnych możliwości oraz określenie pożądanych ścieżek rozwoju.
2. Uzyskanie konsensusu co do działań w zakresie:
 - zwiększenia konkurencyjności rolnictwa i sektora rolno-spożywczego,
 - poprawy sytuacji dochodowej rolników i ogółu mieszkańców wsi,
 - sprostania wyzwaniom wynikającym z integracji europejskiej,
 - wykorzystania zasobów pracy rolniczej i wiejskiej,
 - podnoszenia poziomu wykształcenia.
3. Zapewnienie stabilności polityki wobec rolnictwa i wsi w długim okresie².

W związku z tym, że działania na rzecz obszarów wiejskich dotyczą nie tylko rolnictwa, Pakt opierał się na następujących czterech, powiązanych ze sobą filarach³:

1. Wspieranie rolnictwa i jego otoczenia.
2. Rozwój przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy.
3. Wspieranie kompleksowej polityki społecznej wobec wsi i rolnictwa i rozwój otoczenia cywilizacyjnego obszarów wiejskich.
4. Instytucjonalizacja partnerstwa i dialogu społecznego w sprawach wsi i rolnictwa.

Szczególna rola w procesie restrukturyzacji rolnictwa zawartym w pierwszym filarze Paktu przypisana była gruntom z Zasobu Skarbu Państwa. Proces restrukturyzacji rolnictwa obejmuje przede wszystkim tworzenie wysoko wydajnych, mogących konkurować z gospodarstwami zachodnimi, gospodarstw rolniczych. Zgodnie z założeniami podstawą ustroju rolnego w Polsce jest i powinno pozostać rodzinne gospodarstwo rolne. Większość z gospodarstw dotychczas istniejących w naszym kraju charakteryzuje się niewielką powierzchnią obszarową, i co gorsza – rozproszeniem produkcji i brakiem specjalizacji. Wprawdzie powierzchnia gospodarstwa rolnego nie przesądza o jego dochodowości, z całą pewnością można stwierdzić, że czynnikiem decydującym jest tu struktura i skala produkcji. Najczęściej jednak te dwa ostatnie czynniki są uwarunkowane posiadanym arealem ziemi uprawnej. Aktywna polityka strukturalna państwa powinna więc umożliwiać nabywanie gruntów

² *Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich, projekt skonsolidowany*, Warszawa, 30 stycznia 2001, s. 15.

³ Tamże, s. 30.

z Zasobu Skarbu Państwa. Pakt przewidywał, że wsparcie w tym zakresie będzie realizowane do czasu akcesji środkami krajowymi, a po przystąpieniu Polski do UE, w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (FE-OGA). Do roku 2001 próby poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych w oparciu o grunty państwowe realizowane były poprzez dopłaty do oprocentowania kredytów na zakup gruntów rolnych do 100 ha użytków rolnych oraz dopłaty do oprocentowania kredytów na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego w ramach programu osadnictwa rolniczego. Udział tych kredytów o ogólnej liczbie kredytów preferencyjnych udzielonych w rolnictwie, przetwórstwie i usługach w rolnictwie nie był jednak imponujący (tab. 8.1).

Tabela 8.1.

**Kredyty preferencyjne w rolnictwie,
przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach w rolnictwie
realizowane z udziałem wsparcia ARiMR w latach 1994-2001**

Linia kredytowa	Liczba kredytów		Kwota w tys. zł		Dopłata ARiMR w tys. zł	
	Liczba	%	Wartość	%	Wartość	%
1. Kredyty inwestycyjne podstawowe	77797	31,9	3435746	28,2	982214	21,8
2. Kredyty branżowe	20094	8,2	2392855	19,6	881960	19,6
3. Kredyty na zakup gruntów	58478	23,9	933915	7,7	406161	9,0
4. Kredyty dla młodych rol.	81831	33,5	4920562	40,4	2122651	47,1
5. Kredyty na tworzenie nowych miejsc pracy	3491	1,5	443739	3,7	102107	2,3
6. Kredyty na rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji	442	0,2	27332	0,2	6629	0,1
7. Kredyty na osadnictwo rolnicze	8	0,0	438	0,0	770	0,0
8. Kredyty kłeskowe inwest.	2060	0,8	29663	0,2	3453	0,1
Razem	244201	100,0	12187249	100,0	4505945	100,0

Źródło: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”, Projekt w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002, s. 91, obliczenia własne.

Ważnym instrumentem przemian obszarowych podkreślanym przez omawiany dokument jest stosowanie przetargów ograniczonych dla rolników indywidualnych na zakup ziemi z Zasobów Skarbu Państwa oraz wzrost roli dzierżaw wieloletnich, które proces gospodarowania czyniłyby bardziej pewnym i zachęcałyby tym samym dzierżawców do inwestowania w dzierżawione grunty. Zachętą do nabywania gruntów skarbowych ma być również utrzymanie w najbliższych latach zwolnienia w podatku rolnym z tytułu nabycia gruntów (do 100 ha) na utworzenie nowego lub po-

większenie istniejącego gospodarstwa oraz z tytułu objęcia w trwałe zagospodarowanie gruntów z PFZ na okres 5 lat.

W dokumencie podkreślana była również rola gruntów państwowych (wykorzystywanych na cele nierolnicze) w rozwoju infrastruktury, przedsiębiorczości i tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy. Odrolnione grunty państwowe mogłyby służyć tworzeniu stref usługowo-produkcyjnych. Możliwe będzie to jednak dopiero po nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych. Grunty rolne o najniższej jakości bonitacyjnej, po zmianie sposobu ich użytkowania, mogłyby również służyć poprawie stanu dróg, dostępu do wodociągów, kanalizacji, sieci gazowej i energetycznej. Tego typu działania przyczyniłyby się niewątpliwie do poprawy stanu infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich, a w konsekwencji ich uatrakcyjnienia zarówno dla inwestorów, jak i okolicznych mieszkańców.

Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich zakładał również w ramach krajowego programu zwiększania lesistości przekazywanie gruntów państwowych Lasom Państwowym. Ustawa z 8 czerwca 2001 roku o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia, która weszła w życie 1 stycznia 2002 roku, daje szansę trwałego zagospodarowania gruntów Zasobu WRSP o niskiej jakości bonitacyjnej, których rolnicze zagospodarowanie jest ekonomicznie nieuzasadnione.

Według szacunków Agencji WRSP powierzchnia takich gruntów wynosiła w 2002 roku ok. 265 tys. ha (40,7% gruntów pozostających do rozdysponowania). Grunty te jednak najczęściej są rozdrobnione i rozproszone, co utrudnia ich przejęcie przez Lasy Państwowe, ze względu na niemożliwość następnie prowadzenia w oparciu o te grunty racjonalnej gospodarki leśnej.

W omawianym dokumencie niemała rola przypisana była również Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa jako instytucji zajmującej się obrotem gruntami państwowymi. Przewidziana jest ona jako instytucja udzielająca poręczeń kredytowych osobom zamierzającym podjąć działalność gospodarczą, a pochodzącym ze środowisk „popegeerowskich”, mikropożyczek dla bezrobotnych i pracujących w gospodarstwach rolnych, którzy podejmą pozarolnicze samozatrudnienie. Także w II filarze Paktu dotyczącym rozwoju infrastruktury, przedsiębiorczości i tworzenia pozarolniczych miejsc pracy, Agencja WRSP miała czynnie uczestniczyć w podnoszeniu poziomu wykształcenia młodzieży wiejskiej poprzez uruchomienie stypendiów dla dzieci pochodzących z rodzin „popegeerowskich”. Agencji WRSP przewidziana została także rola instytucji wspierającej podnoszenie kwalifikacji mieszkańców wsi (ze szczególnym uwzględnieniem byłych pracowników PGR).

W projekcie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2002 roku, przewiduje się kontynuowanie działań Agencji WRSP jako instytucji wspierającej tworzenie nowych miejsc pracy w produkcji pozarolniczej, usługach i handlu na obszarach wiejskich.

Jako główne zadania Agencji WRSP w projekcie SOP określano w szczególności:

- przeznaczanie własnych środków finansowych na preferencyjne linie kredytowe objęte dopłatami z Krajowego Urzędu Pracy na tworzenie nowych

- miejsc pracy w działalności pozarolniczej dla zarejestrowanych bezrobotnych byłych pracowników PGR i członków ich rodzin,
- poręczanie pożyczek z Funduszu Pracy bezrobotnym, byłym pracownikom PGR na podjęcie działalności gospodarczej oraz pracodawcom, prowadzącym działalność gospodarczą na terenie majątku byłych PGR, a także poręczanie kredytów bankowych osobom fizycznym i prawnym prowadzącym działalność gospodarczą związaną z zagospodarowaniem mienia byłych PGR,
 - program „mikropożyczek” na samodzielna działalność gospodarczą we współpracy z Fundacją Wspomagania Wsi,
 - refundowanie pracodawcom tworzącym nowe miejsca pracy części kosztów wynagrodzeń zatrudnionych pracowników – wsparcie finansowe tych przedsiębiorców, którzy tworzą miejsca pracy w przedsięwzięciach o charakterze pozarolniczym, poprzez obniżanie części kosztów ponoszonych przy zatrudnianiu nowych pracowników,
 - udział w programach zwalczania bezrobocia koordynowanych i realizowanych przez odpowiednie ministerstwa i urzędy centralne⁴.

W Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” zakłada się na lata 2004-2006 realizację trzech zasadniczych celów.

Cel 1 – „Poprawa konkurencyjności oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju sektora rolnego” – został określony jako najważniejszy cel strategiczny rozwoju polskiego rolnictwa w pierwszych latach integracji z UE;

Cel 2 – „Wsparcie dla przemysłu przetwórczego w celu poprawy jego pozycji konkurencyjnej”;

Cel 3 – „Wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich” wiąże się z koncepcją wielofunkcyjności wsi, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności ekonomicznej z poszanowaniem aspektów środowiskowych, rozwojem funkcji społecznych i kulturalnych oraz dbałością o zapewnienie mieszkańcom wsi dobrych warunków życia⁵.

Na poziom konkurencyjności rolnictwa – jak określa się w programie – wpływają przede wszystkim inwestycje w gospodarstwach rolnych, wsparcie młodych rolników, gospodarka zasobami wodnymi, podniesienie wiedzy i umiejętności zawodowych rolników oraz poprawa struktury agrarnej⁶.

W związku z tym przewiduje się wsparcie ze środków funduszy strukturalnych inwestycji prowadzących do podniesienia konkurencyjności gospodarstw. Pomocą finansową między innymi zostaną objęte koszty zakupu gruntów rolnych i budynków przeznaczonych do produkcji rolnej stanowiących część planowanej inwestycji. Możliwość uzyskania środków finansowych na zakup nieruchomości rolnych spo-

⁴ Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”, Projekt w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002, s. 37.

⁵ Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, MRIRW, Warszawa 2004, s. 66-69.

⁶ Tamże, s. 70-72.

woduje niewątpliwie większe zainteresowanie nieruchomościami rolnymi z Zasobu Skarbu Państwa. Przewiduje się również ułatwienie startu młodym rolnikom poprzez dotowanie kosztów związanych z zakupem gruntów rolnych i budynków gospodarczych. Środki finansowe, podobnie jak w poprzednim przypadku, pochodzić będą z unijnych funduszy strukturalnych. Interesującym jest fakt, że aby taką pomoc uzyskać rolnik nie musi posiadać własnego gospodarstwa. Może to gospodarstwo wydzierżawić z Zasobu Skarbu Państwa. Podniesienie konkurencyjności gospodarstw przewiduje się także drogą wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych. Pomoc w tym zakresie obejmuje między innymi także dofinansowanie dzierżawy dodatkowych gruntów lub zakup gruntów rolnych⁷.

Przewidywać należy, że zasoby gruntów państwowych mogą się zwiększyć na skutek wprowadzenia w polskim rolnictwie programu rent strukturalnych. Głównym celem wprowadzenia rent strukturalnych jest wzrost efektywności ekonomicznej gospodarstw. Renty strukturalne umożliwią obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą (nastąpi więc proces wymiany pokoleń), zapewnią dochód rolnikom, którzy zrezygnują z prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym oraz przyczynią się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Program rent strukturalnych skierowany jest do rolników będących w wieku przedemerytalnym, posiadających gospodarstwa rolne o powierzchni co najmniej 3 ha użytków rolnych, którzy zdecydują się na przekazanie gospodarstwa:

- na powiększenie innego gospodarstwa prowadzonego przez osobę fizyczną lub osobę prawną,
- do wykorzystania do celów naukowych lub doświadczalnych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej,
- do zalesienia Lasom Państwowym,
- w celach innych niż rolnicze, na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego,
- do zagospodarowania, zgodnie z przepisami o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa⁸.

Czynnikami prawno-organizacyjnym wywierającym wpływ na zainteresowanie nabywaniem ziemi rolniczej są płatności bezpośrednie, do których polscy rolnicy nabyli prawo wraz z akcesją do UE. Jest to system jednolitej płatności obszarowej – dotychczas nie stosowany w państwach członkowskich Unii Europejskiej – ale przewidziany do realizacji w ramach zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej.

Płatności polskim rolnikom wypłacane są na wszystkie grunty rolne utrzymane w dobrej kulturze rolnej, z zachowaniem wymogów ochrony środowiska. Ich poziom wynosi 25%, 30% i 35% w latach 2004, 2005 i 2006 w stosunku do poziomu

⁷ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004-2006, Wyciąg z wersji roboczej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002, s. 17.

⁸ Tamże, s. 13.

wsparcia w UE⁹. Traktat akcesyjny przewiduje możliwość podniesienia poziomu dopłat odpowiednio do 55%, 60% i 65%. W pierwszym roku akcesji wypłacono rolnikom płatności według podwyższonych stawek i przewiduje się ich zachowanie także w latach przyszłych.

8.2. Kierunki gospodarowania ziemią rolniczą określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przyjęta została przez sejm 11 kwietnia 2003 roku. Celem działań określonych w tym akcie prawnym jest:

- poprawa struktury obszarowej gospodarstw,
- przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Poszczególne unormowania prawne nie są tak szczegółowe, jak w projekcie ustawy. Przede wszystkim nie ma w ustawie tak bardzo kontrowersyjnych norm obszarowych (dolnych i górnych). Ustawa wprowadza natomiast nowe pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” określając, że jest to gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, a powierzchnia użytków rolnych w tym gospodarstwie nie może przekroczyć 300 ha.

Wiele miejsca w ustawie natomiast poświęca się kwestii sprzedaży nieruchomości rolnych. Ustawa wprowadza tu instytucję prawa pierwokupu, które przysługuje dzierżawcy nieruchomości lub w razie jego braku Agencji Nieruchomości Rolnych. Można stwierdzić, choć ustawa tego nie precyzuje, że prawo pierwokupu jest narzędziem służącym poprawie struktury obszarowej i równocześnie jest narzędziem ograniczającym sprzedaż ziemi rolniczej obcokrajowcom.

W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja, prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy nieruchomości, jeśli dzierżawa została zawarta w formie pisemnej, a czas jej trwania wynosi co najmniej trzy lata od daty określonej w umowie oraz nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolniczej. Prawo pierwokupu daje więc dotychczasowemu dzierżawcy mienia gwarancję, że będzie mógł je nabyć na własność. W sytuacji kiedy sprzedawana nieruchomość nie ma dzierżawcy, prawo pierwokupu przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych. W takim przypadku chodzi o posiadanie kontroli przez ANR nad sprzedażą nieruchomości rolnych, a szczególnie sprzedażą cudzoziemcom, co w przededniu integracji z UE wzbudzało nie tylko wśród rolników najczęstsze obawy.

Aby jednak nie obarczać ANR zakupem gruntów w przypadku każdorazowej transakcji, ustawa dopuszcza niestosowanie prawa pierwokupu przez Agencję, jeśli nieruchomość nabywa spółdzielnia produkcji rolnej jako wkład gruntowy od członka spółdzielni oraz osoba bliska sprzedającemu nieruchomość określona

⁹ W. Olejniczak, *Wsparcie gospodarstw rolnych po akcesji do UE*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, kwiecień 2005.

w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Z uwagi na konieczność poprawy struktury obszarowej polskiego rolnictwa ustawa dopuszcza sprzedaż nieruchomości z pominięciem prawa pierwokupu przez ANR, jeśli w wyniku nabywanej nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której mieszka nabywca lub w sąsiedniej¹⁰.

Aby zapobiec nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w sposób pozarynkowy (poprzez akt np. darowizny) Agencja może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości będącej przedmiotem umowy innej niż umowa sprzedaży, za zapłatą równowartości pieniężnej. To uprawnienie nie przysługuje Agencji, jeśli stronami umowy jest spółdzielnia produkcyjna i jej członkowie lub osoby bliskie zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Należy podkreślić, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie precyzuje pojęcia „cudzoziemiec”, a nawet w ogóle go nie używa. Określa takie same zasady nabywania nieruchomości rolnych dla wszystkich zainteresowanych. W rezultacie właścicielem gospodarstwa rodzinnego (zgodnie z art. 3 ust. 7 cytowanej ustawy w przypadku zakupu nieruchomości w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego ANR nie przysługuje prawo pierwokupu) może być osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje, prowadząca osobiście gospodarstwo rolne oraz mieszkająca na stałe w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. Znacznie łatwiej warunki te spełnić polskim rolnikom niż cudzoziemcom. Ci ostatni – jak wynika z ustawy – też mogą zostać właścicielami gospodarstwa, jeśli zamieszkają na stałe w Polsce i osobiście będą prowadzili gospodarstwo rolne.

Z ustawy wynika więc, że sprzedający nieruchomość rolną ma obowiązek zawiadomić ANR, jeżeli przysługuje jej prawo pierwokupu. W praktyce czynność ta przysługuje notariuszowi. Zawiadomienie Agencji następuje przez przesłanie do odpowiedniego ze względu na miejsce położenia nieruchomości rolnej oddziału terenowego lub filii ANR wypisu aktu notarialnego warunkowej umowy sprzedaży. Jeśli Agencja nie wykona przysługującego jej uprawnienia, to strony mogą zawrzeć tzw. umowę ostateczną. Podobne zasady obowiązują w sytuacji, gdy ANR przysługuje prawo wykupu (w przypadku np. darowizny, zamiany nieruchomości, wniesienia do spółki) z tym tylko, że do Agencji notariusz przekazuje umowę ostateczną, a w jej treści zamieszcza informację o przysługującym Agencji uprawnieniu. Agencja, jeśli chce nabyć nieruchomość rolną na podstawie przysługujących jej uprawnień, musi w ciągu 30 dni od daty otrzymania stosownego zawiadomienia złożyć oświadczenie w formie aktu notarialnego o nabyciu nieruchomości. W przypadku rezygnacji z prawa pierwokupu Agencja może powiadomić o tym fakcie osoby zainteresowane, także w terminie do 30 dni. Skutkiem niepoinformowania Agencji o przysługujących jej uprawnieniach jest nieważność transakcji oraz odmowa wpisania prawa własności w księdze wieczystej przez sąd wieczystoksięgowy.

¹⁰ Ustawa z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, 2003, poz. 592, art. 3 ust. 7.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wiele miejsca poświęca konieczności posiadania przez rolników indywidualnych kwalifikacji rolniczych. Zgodnie z art. 5 tejsze ustawy uważa się, że osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli:

1. uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze lub wykształcenie średnie lub wyższe, lub
2. osobiście prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat.

Należy podkreślić, że wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych, podobnie jak inne wymogi dotyczące osoby nabywcy i jego gospodarstwa, nie decydują o tym, czy dana osoba może kupić w Polsce nieruchomość rolną czy nie. Spełnienie lub nie przez nabywcę określonych w ustawie warunków decyduje o tym, czy Agencji przysługiwać będzie w danym wypadku prawo pierwokupu (wykupu) czy też nie¹¹.

Uprawnienia do pierwokupu i wykupu nieruchomości rolnych traktowane są przez Agencję jako instrumenty służące realizacji głównych (wspominanych powyżej) celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Agencja nie będzie więc zainteresowana nieruchomościami, które ze względu na charakter (np. siedliska rolnicze), powierzchnię (działki niewielkie obszarowo) lub inne cechy (np. grunty nie użytkowane rolniczo od wielu lat) nie mają znaczenia dla realizacji celów ustawy (np. nie nadają się na powiększanie istniejących gospodarstw rolnych).

Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadziły kilka zmian do ustawy z 19 października 1991 roku w zakresie sprzedaży nieruchomości rolnych przez Agencję. Obecnie sprzedaż może nastąpić, jeżeli po zawarciu transakcji powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha (art. 28a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa). Wprowadzenie górnej granicy obszaru gospodarstwa ma zapobiegać nadmiernej koncentracji gruntów rolniczych. Przy dużych obszarowo gospodarstwach ztraca się rodzinny charakter przedsięwzięcia, a zgodnie z ustawą i statutem Agencji ma ona wspierać przede wszystkim tworzenie gospodarstw rodzinnych.

Wprowadzono również prawo odkupu nieruchomości Agencji w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od Agencji z uwzględnieniem tego prawa w księdze wieczystej¹². Prawo odkupu polega na tym, że Agencja może odkupić w tym okresie sprzedaną nieruchomość z powrotem do Zasobu za zwrotem ceny i kosztów sprzedaży oraz zwrotem nakładów koniecznych, o ile te ostatnie zwiększyły wartość nieruchomości.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zmieniła też uregulowania dotyczące przetargów ograniczonych. Agencja może w chwili obecnej organizować przetargi między innymi dla osób fizycznych spełniających warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne (art. 12, ust. 11a).

¹¹ <http://www.awrsp.gov.pl/pl/aktualnosci/rp-ustawa-po.htm> z 24.12.2003.

¹² Ustawa z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, 2003, art. 12 ust. 11b.

Z dniem 16 lipca 2003 roku zgodnie z ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego¹³ nastąpiła zmiana dotychczasowej nazwy „Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa” na „Agencja Nieruchomości Rolnych”. Zgodnie z art. 18 cytowanej ustawy Agencja Nieruchomości Rolnych kontynuuje pod nową nazwą dotychczasową działalność AWRSP, z uwzględnieniem regulacji zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Oprócz wymienionych wcześniej zadań realizowanych przez AWRSP, Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje także zadania dotyczące:

- wspierania działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyżnianiu trudnych sytuacji życiowych, a w szczególności poprzez przyznawanie stypendiów dzieciom byłych pracowników, uczącym się w szkołach ponadgimnazjalnych oraz kształcącym się w szkołach wyższych¹⁴,
- przekazywania środków finansowych na rzecz Funduszu Pracy (na realizację programów na rzecz tworzenia miejsc pracy i aktywizację zawodową bezrobotnych, w szczególności absolwentów zamieszkałych na terenach wiejskich oraz małych miast, w kwotach ustalonych w rocznym planie finansowym Zasobu,
- przekazywania na polecenie Rady Ministrów środków finansowych na rzecz Agencji Rynku Rolnego,
- nieodpłatnego przekazywania na rzecz byłych pracowników ppgr (bezrobotnych i bez prawa do pobierania zasiłków) nieruchomości o powierzchni do 2 ha pod zalesienie,
- przekazania ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa akcji i udziałów w spółkach nabytych przez Agencję za mienie Skarbu Państwa wchodzące w skład zasobu, a także akcji i udziałów przejętych przez Agencję, jako mienie Skarbu Państwa pozostałych po likwidacji ppgr,
- kształtowania ustroju rolnego, którego celem jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach¹⁵.

Według stanu prawnego na 01.01.2004 r. w skład struktury organizacyjnej Agencji wchodziło 11 oddziałów terenowych kierowanych przez dyrektorów, którzy reprezentują Agencję w zakresie terytorialnej i rzeczowej właściwości oddziałów. Znacznie też został rozszerzony zakres zadań oddziałów terenowych. Należy do nich:

1. przejmowanie mienia do zasobu, na zasadach i w trybie określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;

¹³ Dz.U. Nr 64, poz. 592.

¹⁴ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. nr 64, poz. 592, art. 12.

¹⁵ *Informacja ogólna o Agencji Nieruchomości Rolnych*, <http://www.anr.gov.pl> z dnia 20.12. 2003.

2. ewidencja mienia Zasobu będącego w zakresie działania oddziału terenowego;
3. gospodarowanie mieniem Zasobu w formach przewidzianych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;
4. realizacja programu osadnictwa rolniczego;
5. sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu;
6. sprawowanie nadzoru nad jednostkami gospodarczymi Zasobu;
7. prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości Agencji;
8. windykacja należności;
9. umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty należności Agencji. Oddziały terenowe nie mogą jednak dysponować środkami pochodzącymi z gospodarowania mieniem Zasobu, udzielać pożyczek, jak również bezzwrotnej pomocy finansowej, co należy do zadań Biura Prezesa;
10. wykonywanie czynności w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji kredytowych;
11. wykonywanie czynności wynikających z odrębnych przepisów, w szczególności z przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego;
12. działania na rzecz tworzenia miejsc pracy i aktywizacji zawodowej byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członków ich rodzin oraz udzielania im pomocy w przewyżnianiu trudnych sytuacji życiowych, w szczególności przyznania stypendiów ich dzieciom¹⁶.
13. gromadzenie, przechowywanie i obsługa dokumentacji pozostałej po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej¹⁷.

8.3. Integracja z Unią Europejską a gospodarowanie ziemią rolniczą w Polsce

Proces przekształceń własnościowych rolnictwa państwowego można uznać za zakończony. Nie oznacza to jednak, że problematyka gospodarowania nieruchomościami państwowymi w rolnictwie nie jest już aktualna. Znaczna część gruntów skarbowych i nieruchomości budowlanych nie została jeszcze trwale zagospodarowana, na skutek wypadania gruntów z użytkowania przez gospodarstwa prywatne zasób gruntów państwowych będzie jeżeli się nie powiększał, to z pewnością nadal istniał.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od lipca 2003 roku zwiększyła uprawnienia Agencji do kontrolowania rynku nieruchomości rolnych. Wprowadzając prawo Agencji do pierwokupu nieruchomości, umożliwiono jej także po-

¹⁶ Nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa od 5 maja 2004 roku te zadania Agencji zostały zniesione. W mocy utrzymano istniejące umowy do czasu ich rozwiązania. Okres wypłacania stypendiów dzieciom byłych pracowników PGR ostatecznie przedłużono do 30 czerwca 2005 roku.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 roku w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych, Dz. U. nr 140, poz. 1348.

dejmowanie decyzji dotyczących sposobu i trybu rozdysponowania nabytych w ten sposób gruntów. Można więc określić, iż z instytucji dokonującej przekształceń w polskim rolnictwie państwowym, Agencja przekształciła się w instytucję nadzorującą obrót nieruchomościami rolnymi. Intencją ustawodawcy w tej mierze, jak można przypuszczać, było stworzenie możliwości oddziaływania na przemiany struktury obszarowej gospodarstw, a także (a może nawet przede wszystkim) ograniczenie możliwości nabywania nieruchomości przez cudzoziemców po integracji z UE.

Rok 2003, jako pierwszy rok funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych, charakteryzuje się przede wszystkim ograniczeniem sprzedaży nieruchomości rolnych na skutek braku rozstrzygnięcia zasad wypłaty rekompensat za mienie zabużańskie. Na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 roku Agencja mogła organizować przetargi na sprzedaż niewielkich obszarowo nieruchomości (do wartości 20 tys. zł). Dopiero od stycznia 2004 roku Agencja Nieruchomości Rolnych wznowiła sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP w trybie przetargowym, kiedy weszła w życie ustawa o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. Oczekiwano, że zbliżający się proces integracji z Unią Europejską wpłynie na wzrost zainteresowania zakupem ziemi rolniczej, a co się z tym wiąże – także na wzrost jej cen.

W roku 2003 sprzedaż gruntów z zasobu WRSP wyniosła 101725 ha (o 36% mniej niż w roku 2002 i o 31% mniej niż w 2001). Okazuje się jednak, że zainteresowanie sprzedażą gruntów w rok później jest niewielkie w stosunku do lat ubiegłych. W pierwszym półroczu 2004 roku wyniosła ona zaledwie 33151 ha (22,6% sprzedaży w roku 2001, 20,8% sprzedaży w 2002 i 32,5% sprzedaży gruntów w 2003 roku). Niewielkie rozmiary sprzedaży wyjaśniane są kilkoma powodami¹⁸:

1. ANR jest zobowiązana do dostosowywania się do opracowywanych przez każdą gminę „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”, związanych z aktualizacją Planów Przestrzennego Zagospodarowania. W stosunku do nieruchomości, co do których w planach zagospodarowania przewidziano funkcje nierolnicze, sprzedaż jest wstrzymywana do czasu wydzielenia takich nieruchomości i ich nowej wyceny.
2. Jako powód niewielkiego zainteresowania nabywaniem gruntów podaje się także niskie dochody dzierżawców, wynikające z niekorzystnej koniunktury gospodarczej.
3. W Zasobie WRSP ubywa nieruchomości będących przedmiotem zainteresowania potencjalnych nabywców.
4. Pozostają grunty będące w dzierżawie i te o niskiej jakości i przydatności do produkcji rolnej.
5. Część gruntów nie może być przedstawiona do sprzedaży ze względu na roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców.

¹⁸ Sprzedaż gruntów zasobu WRSP nie wzrosła. <http://www.anr.gov.pl> z dnia 20.07.2004.

W drugiej połowie 2004 roku sprzedaż znacząco wzrasta, wynosi prawie 72 tys. ha, a więc ponad dwukrotnie więcej niż w pierwszej połowie roku. Wzrost sprzedaży niewątpliwie wiązał się z wprowadzeniem płatności obszarowych w rolnictwie polskim wraz z włączeniem naszego kraju w struktury Unii Europejskiej. Prawo do otrzymania dopłat uzyskali także użytkownicy gruntów, a więc osoby, które faktycznie prowadzą działalność rolniczą, nie będąc właścicielami ziemi. Można przypuszczać, iż to między innymi stało się powodem, dla którego dotychczasowi dzierżawcy gruntów na początku 2004 roku nie byli zainteresowani ich zakupem, a rolnicy częściej występowali do oddziałów terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych z prośbą o dzierżawę gruntów, a nie ich nabycie. Niewykluczone też, że informacja o wznowieniu przez Agencję przetargów na sprzedaż ziemi od stycznia 2004 roku nie dotarła do wszystkich zainteresowanych. W rezultacie od roku 2000 w żadnym półroczu Agencja nie wydzierżawiła takiej ilości gruntów, jak w pierwszym półroczu 2004 roku (tabela 8.2).

Tabela 8.2.

Grunty wydzierżawione ogółem w latach 2001-2004 z uwzględnieniem okresów półrocznych

	Wydzierżawiono w półroczach w tys. ha							
	2001		2002		2003		2004	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Ogółem	66050	70584	53626	47178	52076	80273	95935	35323

Źródło: Dane Agencji Nieruchomości Rolnych.

W roku 2005 ANR sprzedała o prawie 4 tys. ha gruntów więcej niż w 2004. W rezultacie sprzedaż stanowi 33,7% przejętych gruntów. Udział dzierżawy obniżył się do 46,9%. Zainteresowanie nabywaniem nieruchomości rolnych zatem w dalszym ciągu wzrasta.

W związku ze wzrostem zainteresowania ziemią rolniczą należy przypuszczać, że zmniejszać się będzie liczba gruntów wycofanych z dzierżawy. Dane za pierwsze półrocze 2004 roku w stosunku do trzech poprzednich lat wydają się to potwierdzać (tabela 8.3).

Już od roku 2001 wyraźna jest spadkowa tendencja gruntów „wypadających” z dzierżawy. Zasadniczym powodem takiego wycofywania jest rozwiązanie umów dzierżawnych. Wśród nich dominuje rozwiązanie umowy na wniosek dzierżawcy – 53,4%. W niewielkiej jedynie części zakończenie umowy dzierżawy wiąże się z nabyciem gruntu przez dotychczasowego dzierżawcę. Według stanu na koniec 2003 roku, w ten sposób dzierżawcy nabyli 279 tys. ha gruntów – tj. 41,3% gruntów objętych rozwiązaniem dzierżawy na wniosek dzierżawcy. Od roku 2001 zaobserwować można także spadek rozwiązywania umów z winy dzierżawcy. Powyższe fakty

mogą więc świadczyć o umacnianiu się dzierżawy jako formy zagospodarowania mienia państwowego w rolnictwie.

Tabela 8.3.

Zmiany w dzierżawach w latach 2001-2003 i w I półroczu 2004 (w tys. ha)

Wyszczególnienie	Stan na koniec 2003 roku	W			
		2001	2002	2003	W I półroczu 2004 roku
Grunty wycofane z dzierżawy	2212,6	248,9	204,3	198,1	81,3
- w tym na skutek:					
1) wykonania (umów wygasłych)	365,9	27,1	19,5	28,7	19,4
2) wyłączenia części gruntów	358,3	47,1	53,2	51,3	15,8
3) rozwiązania umów w tym:	1263,4	175,0	131,6	118,1	46,1
a) z winy dzierżawcy	544,4	87,7	70,9	42,4	24,0
b) na wniosek dzierżawcy	675,0	74,0	57,9	71,4	22,0
w tym: z powodu nabycia dzierżawionych gruntów w ramach pierwszeństwa	279,1	25,4	24,3	26,4	12,3

Źródło: A. Szczurówna, *Wydzierżawiono wyjątkowo dużo*, <http://www.anr.gov.pl> z dnia 27.07.2004.

W związku z faktem, że w ostatnich latach zaledwie 9-10% gospodarstw rolnych wykazywało zdolność do akumulacji¹⁹ trudno przypuszczać, że bez pomocy finansowej ze strony państwa znacząco wzrosnie zainteresowanie nabyciem ziemi przez polskich rolników. Możliwości takie stwarzają środki finansowe z funduszy strukturalnych skierowane na wzrost efektywności gospodarstw rolnych. Wynegocjowany dwunastoletni okres przejściowy na zakup ziemi rolniczej powinien umożliwić polskim rolnikom skorzystanie ze środków strukturalnych, nabycie gruntów, a tym samym wzrost siły ekonomicznej gospodarstw i perspektyw rozwojowych.

W stanowisku negocyjnym Polska zgłosiła, w ramach pomocy państwa rolnictwu, utrzymanie w latach 2004-2006 dopłat do oprocentowania niektórych kredytów udzielanych na cele inwestycyjne. Osoby zainteresowane powiększeniem istniejącego gospodarstwa lub utworzeniem nowego mogą w chwili obecnej skorzystać z czterech preferencyjnych linii kredytowych z dopłatą ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁰.

1. Kredyt na zakup gruntów rolnych – może być przeznaczony na utworzenie nowego lub powiększenie już posiadanego gospodarstwa do powierzchni 300 ha użytków rolnych. Minimalna powierzchnia gospodarstwa nowo tworzonego nie może być mniejsza niż średnia w danym województwie. Dolne ograniczenia obszarowe mają na celu zapobieganie dalszemu rozdrabnianiu struktury obszarowej gospodarstw.

¹⁹ Sektorowy Program Operacyjny..., op. cit., s. 23.

²⁰ Dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: <http://www.arimr.gov.pl> z dnia 19.11.2004.

- Ograniczenie kwoty kredytu do wysokości 80% ceny umownej gruntów (nie więcej jednak niż 4 mln zł), minimalne stopy procentowe płacone przez kredytobiorcę na poziomie 1,2% w skali roku, 15-letni okres udzielenia kredytu i 2-letni okres karencji, wydają się być korzystnymi warunkami z punktu widzenia kredytobiorcy.
2. Kredyt na utworzenie lub urządzenie gospodarstw rolnych przez osoby, które nie przekroczyły 40. roku życia – charakteryzuje się podobnymi warunkami jak kredyt na zakup gruntów rolnych. Poza nimi młodzi rolnicy mogą ubiegać się o kredyt m.in. na budowę obiektów gospodarczych, zakup majątku trwałego i obrotowego czy inwestycje infrastrukturalne w obrębie gospodarstwa.
 3. Kredyt na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego w ramach programu osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa – może być przeznaczony między innymi na zakup własności lub prawa wieczystego użytkowania gruntów rolniczych. Kwota kredytu nie może przekraczać 95% wartości nakładów inwestycyjnych lub kwoty 4 mln zł, okres spłaty wynosi 15 lat, okres karencji – 3 lata.
 4. Kredyt na zakup nieruchomości rolnych przeznaczonych na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 roku – przeznaczony dla rolników indywidualnych w rozumieniu cytowanej ustawy. Kredyt może być przeznaczony głównie na zakup gruntów rolnych w celu:
 - utworzenia nowego gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych nie mniejszej niż średnia w danym województwie wg GUS i nie większej niż 300 ha,
 - powiększenie gospodarstwa rolnego mającego powierzchnię co najmniej 1 ha użytków rolnych do powierzchni użytków rolnych nie mniejszej niż średnia w danym województwie i nie większej niż 300 ha.

Korzystne warunki udzielenia kredytu powinny zachęcać do nabywania i powiększania gospodarstw. Kwota kredytu może być udzielona do wysokości 90% ceny umownej gruntów rolnych (nie więcej niż 4 mln zł), okres spłaty wynosi maksymalnie 20 lat, okres karencji w spłacie kredytu – 2 lata.

Zainteresowaniu nabywaniem ziemi rolniczej może sprzyjać instrument wspierania zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, przewidziany w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Inwestycje w gospodarstwach rolnych, związane także z zakupem ziemi, mogą uzyskać dofinansowanie z Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Pomoc finansowa polegać będzie na refinansowaniu części poniesionych kosztów projektu (maksymalnie od 50% do 65% w zależności od wieku rolnika i położenia gospodarstwa).

Ustawa o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia umożliwia przekazanie gruntów skarbowych V i VI klasy bonitacyjnej Lasom Państwowym. Ze względu jednak na znaczne ich rozproszenie i rozdrobnienie, Lasy Państwowe często nie są zainteresowane ich nabyciem. Należałoby wprowadzić możliwość nabycia takich

gruntów przez rolników polskich i to jeszcze w czasie obowiązywania 12-letniego okresu przejściowego. Cena tych gruntów powinna z jednej strony uwzględniać ich niską jakość, a z drugiej fakt uzyskiwania przez rolnika korzyści z zalesiania gruntów. Zainteresowanie nabyciem takich gruntów będzie jednak dopiero wtedy, gdy środki finansowe przeznaczone na program zalesiania okażą się możliwe do uzyskania przez wszystkich zainteresowanych, a gminy posiadać będą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Zasadnym wydaje się być utrzymanie i rozwijanie na gruntach skarbowych systemu dzierżaw rolniczych, nad którymi nadzór właścicielski sprawowałaby instytucja zajmująca się gospodarką ziemią rolniczą (ANR). Dzierżawa jest korzystną formą użytkowania ziemi zarówno dla dzierżawcy – bo nie jest wymagane posiadanie takich zasobów kapitałowych, jak w przypadku nabycia gruntów, jak również dla Skarbu Państwa, ponieważ zapewnia długotrwały dopływ środków finansowych w postaci czynszów. Praktyka wielu krajów (np. Holandii) dowodzi, że ziemie cenne z makroekonomicznego punktu widzenia pozostają własnością Skarbu Państwa i są jedynie wydzierżawiane prywatnym użytkownikom. Taka forma ich zagospodarowania umożliwia „czuwanie” przez instytucję reprezentującą właściciela, czyli Skarb Państwa, nad prawidłowym wykorzystaniem gruntów, które stanowią dobro ogólnospołeczne.

W Polsce brak jest ustawy kompleksowo regulującej rynek dzierżaw rolniczych. Prace w kierunku określenia uregulowań prawnych takiej formy gospodarowania powinny być niezwłocznie podjęte.

Doświadczenia państw sąsiadujących z naszym krajem, które przeszły proces prywatyzacji mienia państwowego w rolnictwie dowodzą, że pierwszoplanowym działaniem w wielu z nich była reprivatyzacja majątku. W Polsce w dalszym ciągu brak jest ustawy reprivatyzacyjnej, co znacznie utrudnia proces gospodarowania mieniem także w rolnictwie. W związku z trwającymi pracami nad ustawą reprivatyzacyjną Prezes Rady Ministrów pismem z dnia 6 listopada 1997 roku nakazał niezwłoczne wstrzymanie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP oraz wprowadzenie do umów o użytkowanie takich nieruchomości klauzul wypowiedzenia umowy ze skutkiem na dzień wejścia w życie ustawy reprivatyzacyjnej.

Przedłużające się prace nad ustawą reprivatyzacyjną stały się inspiracją do nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z października 1991 roku, odnośnie wprowadzenia przepisu umożliwiającego byłym właścicielom lub ich spadkobiercom nabywanie utraconych nieruchomości na zasadach prawa pierwszeństwa, w przypadku przeznaczenia ich do sprzedaży. W maju 1999 roku wprowadzono nowy przepis do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 29 ust. 1 pkt 1), dający byłym właścicielom zbywanych nieruchomości lub ich spadkobiercom prawo pierwszeństwa nabycia bez przetargu, po cenie ustalonej na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed 1 stycznia 1992 roku. W świetle interpretacji Ministerstwa Skarbu Państwa prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości przysługuje wyłącznie osobom, które były ostatnimi właścici-

cielami danej nieruchomości przed jej przejęciem na rzecz Skarbu Państwa²¹. Powyższy zapis w ustawie w dalszym ciągu budzi wiele wątpliwości, w związku z czym sprzedaż nieruchomości w oparciu o art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa dokonywać się może jedynie w sytuacjach takich wątpliwości nie budzących.

Proces reprivatyzacji w polskim rolnictwie utrudnia fakt, że przeprowadzona reforma rolna w 1944 roku „nadawała” ziemię, która wcześniej została znacjonalizowana, bezrolnym i małorolnym. W pracach nad ustawą reprivatyzacyjną podkreśla się konieczność poszanowania praw także tych rolników, którzy otrzymali ziemię w wyniku przeprowadzonej reformy. Zakłada się więc, że przywrócenie własności jest możliwe wyłącznie w następujących wypadkach²²:

- gdy nieruchomość przejęta przez państwo lub gminę m. st. Warszawy jest nadal własnością Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego,
- gdy nieruchomość jest własnością osoby prawnej, a jej organy wyrażą zgodę na zwrot nieruchomości,
- gdy nieruchomość jest własnością osoby fizycznej – tylko za zgodą tej osoby.

Nie podlegają zwrotowi – zgodnie z ustawą reprivatyzacyjną przyjętą przez Sejm w styczniu 2001 roku – nieruchomości stanowiące zabytki o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej, stanowiące przedmiot umowy wieczystego użytkowania, położone w parku narodowym lub rezerwacie przyrody i inne szczególnie ważne z punktu widzenia ich funkcji publicznych. W takich przypadkach ustawa przewiduje przyznanie byłym właścicielom nieruchomości lub ich następcom bonów reprivatyzacyjnych, czyli papierów wartościowych na okaziciela, emitowanych przez Skarb Państwa. Bony te miałyby służyć do zakupu nieruchomości i ruchomości zbywanych przez Skarb Państwa, udziałów we własności nieruchomości włączonych do katalogu nieruchomości dostępnych do nabycia za bony, przedsiębiorstw prywatyzowanych drogą bezpośrednią, komunalnych lokali mieszkalnych oraz do dopłaty różnicy wartości w przypadku przywrócenia własności. Z chwilą dokonania zapłaty wykorzystane bony podlegają umorzeniu. Ustawa przewiduje też, że roszczenia z bonów nie umorzonych wygasają po upływie dziesięciu lat od dnia ich emisji. W tym czasie będą mogły zostać sprzedane (nie przewiduje się ich oprocentowania ani waloryzacji) innym osobom zainteresowanym nabyciem określonych nieruchomości Skarbu Państwa.

Niezależnie od przyjętych ostatecznych rozwiązań w zakresie form zwrotu nieruchomości byłym właścicielom, niezbędne jest wcześniejsze skatalogowanie wszystkich nieruchomości, w stosunku do których zgłaszane są roszczenia. Odpowiedzialną za stworzenie takiego rejestru, a także za realizację postanowień przyszłej ustawy reprivatyzacyjnej powinna być Agencja Nieruchomości Rolnych.

Instytucje nadają działaniom człowieka charakter porządkujący i sprawiają, że przebieg wielu zjawisk jest możliwy do przewidzenia. Nie budzi więc wątpliwości fakt, że i dalsza gospodarka nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powinna

²¹ F. Petryna, *Uprawnienia byłych właścicieli*, „Agroprzemiany” 2002, nr 9.

²² J. Marczak, *Ustawa Reprivatyzacyjna*, „Agroprzemiany” 2001, nr 01.

być realizowana przez określoną instytucję. Ze względu na nowe zadania w zakresie gospodarki nieruchomościami rolnymi zmieniła się zatem struktura i zasady funkcjonowania dotychczasowej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

ZAKOŃCZENIE

W niniejszej pracy podjęto próbę wykazania wpływu otoczenia instytucjonalnego na skuteczność transformacji sektora państwowego w rolnictwie. Jako kryterium skuteczności przyjęto:

- tempo przemian i zgodność kierunków przekształceń z przyjętymi założeniami,
- wpływ przekształceń w PGR na przemiany struktury obszarowej polskiego rolnictwa,
- poprawę efektywności wykorzystania podstawowych czynników produkcji.

Jest oczywiste, że na skuteczność procesu przemian wpływ wywiera otoczenie instytucjonalne, w którym proces ten przebiega. Trudno jest określić, które z instytucji (formalne czy nieformalne) w większym stopniu decydują o efektach podejmowanych działań, pewnym jest natomiast, że wszystkie instytucje powinny ze sobą współdziałać. Jest to podstawowy warunek skuteczności prywatyzacji, rozumianej jako zgodność tempa i kierunków przemian z przyjętymi wcześniej założeniami. Analizie poddano trzy główne grupy uwarunkowań: prawno-organizacyjne, mechanizmy makroregulacji (głównie rynkowe) i polityczne.

Proces przekształceń rolnictwa państwowego w Polsce zapoczątkowany został ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 roku. Umożliwiła ona przedsiębiorstwom będącym w dobrej kondycji finansowej prywatyzację kapitałową, polegającą na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, z późniejszym wymogiem sprzedaży akcji. Ustawa z 23 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych umożliwiła likwidację przedsiębiorstwa z przyczyn ekonomicznych, a następnie zagospodarowanie jego majątku. Okazało się jednak, że tak sformułowane ramy prawne prywatyzacji przedsiębiorstw rolniczych nie są wystarczające dla sprawnego jej przebiegu, nie uwzględniają bowiem specyfiki rolnictwa i przedsiębiorstw rolnych. Do końca 1991 roku w stan likwidacji postawiono 89 jednostek, z czego zaledwie 5 na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Tempo przemian było więc bardzo powolne, co skłoniło do prac nad odrębną ustawą, dotyczącą jedynie przedsiębiorstw rolnych. Aktem prawnym regulującym w sposób kompleksowy przekształcenia rolnictwa państwowego stała się ustawa z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i zmianie nie-

których ustaw, która weszła w życie od początku 1992 roku. Słabość instytucji formalnych, za jakie można uznać reguły prawne przekształceń na początku lat 90-tych, nie tylko opóźniły znacznie proces przemian, lecz także przyczyniły się do znacznej dewastacji majątku trwałego (postępujący proces dekapitalizacji wskutek braku inwestycji restytucyjnych).

Tempo przekształceń po roku 1992 było także wolniejsze niż zakładano. Ustawa przewidywała przejęcie całego majątku PGR do końca 1993 roku, w rzeczywistości proces przejmowania mienia trwał do końca 1995 roku. Zasadniczym tego powodem były słabości istniejącego systemu geodezyjnego, stanu prawnego nieruchomości i braku instytucji, które zajęłyby się nadmiernym zadłużeniem państwowych gospodarstw rolnych.

Na tempo zagospodarowania mienia popegeerowskiego niekwestionowany wpływ wywarła koniunktura gospodarcza w rolnictwie. Lata 90-te charakteryzują się między innymi niską opłacalnością produkcji rolniczej, co sprawia, że popyt na ziemię rolną, pomimo ciągle doskonalonych instrumentów prawno-organizacyjnych, jest niewielki. Działania państwa podejmowane w kierunku stabilizacji warunków produkcji rolniczej nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Zarówno działalność interwencyjna Agencji Rynku Rolnego przejawiająca się w zakupach interwencyjnych i stosowaniu cen minimalnych, jak i finansowe preferencje w zakupie ziemi, w latach dekonunktury rolniczej nie wpłynęły na wzrost zainteresowania zakupem gruntów. Dowodzi to więc tezy sformułowanej we wstępie pracy o zależności przekształceń własnościowych od spójności systemu instytucji, a więc tzw. ładu instytucjonalnego. Do roku 2002 w Polsce system instytucji wykazywał poważne słabości. Najślabszym jego ogniwem wydają się być mechanizmy rynkowe.

W porównywalnym do polskiego rolnictwa (pod względem instytucjonalnym) procesie prywatyzacji we wschodnich landach Niemiec, przyjęcie majątku przez powołaną w tym celu instytucję odbyło się bardzo szybko. Szybkie tempo prywatyzacji w jej pierwszym etapie wiązało się z wcześniejszym przygotowaniem jej przebiegu. Inne też było dalsze otoczenie instytucjonalne przekształceń. Rolnictwo wschodnich landów Niemiec objęte zostało instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej, co wpłynęło na większe zainteresowanie potencjalnych nabywców nieruchomości rolnych. Mechanizmy rynkowe właściwe Wspólnej Polityce Rolnej gwarantowały opłacalność produkcji gospodarstwom spełniającym unijne wymogi i sprzyjały planowaniu przedsięwzięć gospodarczych. Zawarte w pracy krótkie charakterystyki przebiegu prywatyzacji rolnictwa państwowego w innych państwach byłego bloku socjalistycznego dowodzą, że tam także zabrakło współdziałania instytucji, które temu procesowi miały służyć.

W kierunkach działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa przyjęto, że przemiany własnościowe w rolnictwie służyć powinny przede wszystkim tworzeniu nowych i powiększaniu istniejących gospodarstw prywatnych. Podstawową formą zagospodarowania gruntów miała się stać sprzedaż nieruchomości. Zainteresowanie nabywaniem nieruchomości okazało się być w Polsce niewielkie, głównie z powodu niskiej opłacalności produkcji rolnej oraz braku kapitału w rolnictwie. Pomoc finansowa w postaci preferencyjnych kredytów pojawiła się dopiero w połowie lat

90-tych. Okazało się, że najbardziej popularną formą zagospodarowania gruntów państwowych stała się dzierżawa, która nie wymaga zaangażowania znacznych zasobów kapitału i jest mniejszym obciążeniem w przypadku niepowodzeń ekonomiczno-finansowych dzierżawcy (może on liczyć na zawieszenie lub nawet umorzenie części czynszu). Do tej pory w formie dzierżawy zagospodarowano około połowy przyjętego majątku. Tak wysoki udział dzierżawy świadczy o tym, że stanie się ona trwałym elementem gospodarowania w rolnictwie polskim. W związku z tym konieczne wydaje się stworzenie norm prawnych w sposób kompleksowy regulujących tę formę gospodarowania w rolnictwie. Spowoduje to wzmocnienie uprawnień własnościowych dzierżawców, co w konsekwencji przyczyni się do lepszego zarządzania dzierżawionym majątkiem (racjonalne wykorzystywanie gruntów, uwzględniające także interesy przyszłych pokoleń, inwestowanie w grunty dzierżawione).

Analiza przeprowadzona w pracy potwierdziła słuszność kolejnej hipotezy szczegółowej dotyczącej wpływu przemian na strukturę obszarową polskiego rolnictwa. Prywatyzacja rolnictwa państwowego w Polsce w niewielkim jedynie stopniu wpłynęła na poprawę struktury obszarowej gospodarstw. Zasadniczym tego powodem jest nierównomierność podaży „wolnych” gruntów i zgłaszanego na nie popytu. Najwięcej gruntów oczekujących na zagospodarowanie znajduje się w regionach, gdzie przed 1990 rokiem dominował sektor państwowy, tam gospodarstw prywatnych było stosunkowo niewiele. Te natomiast, które chętnie powiększyłyby areał swoich gruntów – położone w Polsce centralnej i południowej – takich możliwości nie mają. Aby zachęcić rolników z różnych rejonów Polski do osiedlania się w nowych województwach, opracowano program osadnictwa rolniczego i program zamiany nieruchomości. Oba programy pod względem merytorycznym nie budzą zastrzeżeń, zainteresowanie nimi ze strony potencjalnych osadników jest jednak niewielkie. Wydaje się, że zasadniczą przyczyną takich postaw była niska opłacalność produkcji rolnej oraz niepewność co do warunków gospodarowania w rolnictwie, która sprzedaż dotychczasowego gospodarstwa i przeniesienie się na drugi koniec Polski czyniła bardzo ryzykownym przedsięwzięciem. W najnowszej historii gospodarczej Polski polityka rolna charakteryzowała się ciągłą zmiennością, co w znacznej mierze wpłynęło na skłonność rolników do niepodjęcia ryzyka.

Prywatyzacja państwowych gospodarstw rolnych przyczyniła się do wzrostu efektywności wykorzystania podstawowych czynników produkcji. Wzrosła produktywność ziemi wyrażona wysokością plonów. W ostatnich latach analizy przewyższają one plony uzyskiwane średnio w gospodarstwach indywidualnych. Wprawdzie zmniejsza się wyraźnie obsada zwierząt gospodarskich w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych i występuje niepełne wykorzystanie budynków inwentarskich, to jednak rosną wydajności jednostkowe zwierząt. Dowodzi to starań kierowników jednostek w zakresie racjonalizacji kosztów własnych produkcji.

Znacznie wzrasta produktywność posiadanego majątku trwałego w gospodarstwach utworzonych w oparciu o mienie Skarbu Państwa. Wskaźnik produktywności majątku, liczony jako relacja wartości dodanej do wartości majątku trwałego brutto, w niektórych latach dziesięciokrotnie przekracza najwyższą wartość wskaźnika dla

PGR (w roku 1985 wynosił on 5,52%). Może to dowodzić nieefektywnego wykorzystania majątku trwałego przez byłe państwowe gospodarstwa rolne. Już pierwsze lata prywatyzacji PGR, kiedy okazało się, że największe trudności dotyczą zagospodarowania budynków i budowli dowodzą, że w gospodarstwach państwowych nadmiernie inwestowano głównie w obiekty inwentarskie. Nie bez znaczenia jest także sposób odtwarzania zużytego majątku trwałego. Badania prowadzone w tym zakresie wskazują na postępujący proces dekapitalizacji, który także może być przyczyną jak na razie rosnącej efektywności wykorzystania majątku. Przy postępującej dekapitalizacji perspektywy na przyszłość w tym względzie nie wyglądają jednak najlepiej.

Analiza przeprowadzona w niniejszej pracy dowodzi, iż sprecyzowanie uprawnień własnościowych skutkuje poprawą efektywności gospodarowania. Najwyższe wyniki finansowe w analizowanych jednostkach osiągają gospodarstwa całkowicie i częściowo wykupione. Najsłabsze natomiast dotyczą tych jednostek, które prowadzą działalność w oparciu o państwową własność środków produkcji. Gospodarstwa administrowane, do roku 1995 gospodarstwa w tymczasowym zarządzie Agencji oraz wiele spółek Skarbu Państwa charakteryzują ujemne wyniki ekonomiczne. W odniesieniu do takich jednostek koniecznym jest więc kontynuowanie procesu przekształceń.

Zwraca również uwagę poprawa wydajności pracy we wszystkich analizowanych jednostkach po roku 1993. Wiąże się to przede wszystkim z racjonalizacją zatrudnienia. Gospodarstwa państwowe w rolnictwie, tak jak i pozostałe przedsiębiorstwa państwowe w okresie gospodarki centralnie sterowanej, charakteryzowały przerosty zatrudnienia. Socjalistyczne „prawo do pracy” dawało możliwość podjęcia pracy wszystkim zainteresowanym, bez względu na to, czy nowo zatrudniane osoby były potrzebne w jednostce czy też nie. Badania przeprowadzane przez Katedrę Ekonomiki Rolnictwa Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku w drugiej połowie lat 80-tych wykazały, że państwowe gospodarstwa rolne Białostockizny i Suwalszczyzny, mimo posiadanego nadmiaru pracowników, zgłaszają zapotrzebowanie na fachowców w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej czy też mechanizacji rolnictwa. Nadmiar zatrudnionych dotyczył więc głównie osób nie posiadających odpowiednich kwalifikacji, wykonujących prace fizyczne w gospodarstwie. Ta właśnie grupa byłych pracowników PGR została, na skutek przemian własnościowych i likwidacji dotychczasowych jednostek, pozbawiona pracy. Jest też w tej chwili grupą społeczną, która nie potrafi dostosować się do istniejących warunków gospodarczych. Podejmowane przez AWRSP wraz z innymi instytucjami działania zmierzające do ograniczania bezrobocia popegeerowskiego nie skutkują całkowitym rozwiązaniem problemu, chociaż niewątpliwie przyczyniają się do poprawy warunków życia rodzin byłych pracowników PGR. W tym ujęciu można stwierdzić, iż znaczne zasoby pracy na obszarach wiejskich nie są wykorzystywane. Bezrobotni popegeerowscy powiększają rozmiary bezrobocia wiejskiego, które powinno być objęte – jako problem całościowy – aktywną polityką państwa.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że prywatyzacja polskiego rolnictwa była silnie uwarunkowana politycznie. Świadczyć o tym może

przede wszystkim sposób jej przeprowadzenia. Likwidacja i przejęcie jednostek produkcyjnych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa następowało niezależnie od ich kondycji finansowej. Wychodząc z założenia, że przekształcenia własnościowe służyć mają poprawie efektywności gospodarowania, stwierdzić należy, że w pierwszej kolejności procesowi temu powinny być poddane jednostki ekonomicznie słabe czy wręcz deficytowe. W praktyce przyjęto jednak założenie, że majątek pegeerowski w całości zostanie przejęty przez Agencję w przeciągu dwóch lat. Likwidowane więc były też przedsiębiorstwa, które osiągały dodatnie wyniki finansowe. Te zresztą (niezadłużone i w dobrej kondycji finansowej) łatwiej było zagospodarować poprzez sprzedaż lub dzierżawę.

Zabarwienie polityczne procesu prywatyzacji dotyczy nie tylko rolnictwa polskiego. Widoczne jest we wszystkich przytaczanych w pracy państwach. Chęć szybkiego zlikwidowania własności państwowej wynika z odejścia od systemu nakazowo-rozdziałczego ku gospodarce rynkowej, w której dominuje własność prywatna. Wszędzie podejmowane są próby szybkiej prywatyzacji. Od jakości systemu instytucji obsługujących ten proces zależy tempo i skutki przemian.

Przekształcenia strukturalno-własnościowe są procesem, nie mają charakteru jednorazowego działania. W rolnictwie polskim ten proces trwa w dalszym ciągu. Prywatyzacja mienia PGR poprzez sprzedaż osiągnęła niewielkie rozmiary. W zakresie dzierżawy nieruchomości zmiany będą się dokonywały jeszcze przez wiele lat. Mamy tu do czynienia ze stopniowym umacnianiem się uprawnień własnościowych – od własności państwowej, w różnych jej odmianach (tymczasowy zarząd, administrowanie) poprzez uprawnienia bardziej pełne (dzierżawa), aż do tych najpełniejszych, jakimi jest własność prywatna.

Analiza procesu prywatyzacji rolnictwa polskiego dowiodła, że należy go rozpatrywać także z punktu widzenia społecznego. Wieloaspektowe rozważanie problemów gospodarczych właściwe jest instytucjonalistom, którzy ujmują je także w kontekście społecznym i kulturowym.

Pomimo wielu niedociągnięć instytucji prawno-organizacyjnych w pierwszych latach prywatyzacji majątku PGR, trzeba podkreślić fakt ich ciągłego doskonalenia i niewątpliwie wiele cech pozytywnych.

Istotę Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa jako instytucję zajmującą się głównie prywatyzacją PGR, działającą do lipca 2003 roku, charakteryzowały następujące zasady funkcjonowania:

1. powiernictwo – polegające na swobodnym (w granicach określonych przepisami prawa) dysponowaniu majątkiem Skarbu Państwa. Agencja była instytucją wykonującą uprawnienia Skarbu Państwa do rozporządzania mieniem ruchomym i nieruchomościami byłych państwowych gospodarstw rolnych i gruntów PFZ;
2. samofinansowanie – Agencja prowadziła działalność w zakresie przekształceń mienia państwowego w oparciu o środki własne, uzyskane w trakcie i na skutek tych przekształceń;
3. obligatoryjność przekształceń – oznaczała konieczność podporządkowania się państwowych gospodarstw rolnych procedurze restrukturyzacyjnej.

Wszystkie jednostki musiały zostać zlikwidowane i przejęte przez Agencję. Ta zasada działalności Agencji WRSP wywołuje najwięcej kontrowersji. Zarzuca się przewagę politycznych przesłanek prywatyzacji PGR nad przesłankami ekonomicznymi. W myśl tych ostatnich, nie powinny być jednakowym procedurom restrukturyzacyjnym poddawane jednostki zarówno słabe ekonomicznie, jak i osiągające przed prywatyzacją wysokie wyniki finansowe.

Uznać należy, że okres działalności AWRSP uległ zakończeniu wraz z przyjęciem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Fakt ten skłania do próby oceny Agencji jako instytucji publicznej odpowiedzialnej za proces przekształceń polskiego rolnictwa państwowego. Poniższe zestawienie grupuje zarówno te cechy, które można uznać za sukces Agencji WRSP, jak i te, które wzbudzają kontrowersje.

Osiągnięcia AWRSP	Rezultaty działań AWRSP wzbudzające kontrowersje
W zakresie zadłużenia byłych PGR	
Wraz z przejmowanym majątkiem Agencja przejęła także zadłużenie prywatyzowanych jednostek, którego wysokość przekraczała wartość majątku obrotowego. Przy współpracy innych instytucji (banki, jednostki samorządu terytorialnego, ZUS, wierzyciele handlowi Agencji) doprowadzono do restrukturyzacji i w końcowym efekcie spłaty całego zadłużenia.	Restrukturyzacja zadłużenia w znacznej mierze polegała na zawieraniu bankowych postępowań ugodowych. W wyniku ich realizacji około 60% wartości zadłużenia objętego tymi postępowaniami zostało umorzonych. Biorąc pod uwagę fakt, że wszystkie otwarte postępowania ugodowe objęły łącznie 1294197 tys. zł (raport AWRSP za rok 2000), umorzenia wyniosły około 770 mln zł. Są to środki, które można uznać za stracone.
W zakresie gospodarowania ziemią rolniczą	
Przyjęcie i konsekwentne realizowanie zasady wspierania tworzenia gospodarstw rodzinnych poprzez sprzedaż ziemi rolniczej. Wskutek wprowadzenia przetargów ograniczonych znaczna część rolników mogła powiększyć obszar swoich gospodarstw, co prowadzi do stopniowej koncentracji gruntów i sprzyja poprawie struktury obszarowej gospodarstw. W odniesieniu do nieruchomości, których zarówno sprzedaż, jak i dzierżawa nie są możliwe z powodu braku zainteresowania nabywców, AWRSP, dążąc do zachowania ciągłości gospodarowania, powoływała administratora majątku.	W początkowym okresie przekształceń, kiedy nie wprowadzono jeszcze przetargów ograniczonych, a preferowano sprzedaż jako formę zagospodarowania gruntów, wiele „cennych” obszarów ziemi mogło trafić do nabywców dysponujących wystarczającym kapitałem, a nie zamierzających prowadzić działalności rolniczej. Grunty w takich wypadkach traktowane były jako lokata kapitału i pozostawały nieuprawiane. Wątpliwości budzi także preferowanie sprzedaży gruntów do tego stopnia, że umożliwia się wyłączenie gruntów z trwającej dzierżawy z zamiarem ich sprzedaży, jeśli tylko pojawi się na nie nabywca. Takie działanie nie służy rozwojowi dzierżaw, które – jak należy sądzić – staną się trwałym elementem polskiego rolnictwa. Często stosowaną także praktyką w procesie zagospodarowywania mienia popegeerowskie-

	go było wyodrębnianie z nieruchomości obiektów bardziej dochodowych typu: przetwornie, młyny, gorzelnie w celu ich korzystnej sprzedaży. Pozostające nieruchomości gruntowe nie cieszyły się zainteresowaniem nabywców.
W zakresie wykorzystania czynnika ludzkiego	
Przemiany własnościowe doprowadziły do racjonalizacji zatrudnienia w rolnictwie państwowym. Przed okresem przemian jednostki gospodarcze w tym sektorze charakteryzowały się nadmiernym zatrudnieniem. W wyniku zmniejszenia liczby zatrudnionych znacząco wzrosła ich wydajność pracy. Pomoc finansowa i szkoleniowa świadczona przez AWRSP byłym pracownikom PGR przyniosła w wielu wypadkach wymierne korzyści w postaci powstania nowych miejsc pracy i podniesienia kwalifikacji zawodowych bezrobotnych.	Przemiany własnościowe sektora państwowego w rolnictwie polskim nasiliły zjawisko bezrobocia wiejskiego. Stało się ono najbardziej dokuczliwe w regionach, gdzie przed 1992 rokiem dominował sektor państwowy. Znaczna część zasobów ludzkich pozostaje niewykorzystywana. Działania podejmowane przez AWRSP wspólnie z innymi instytucjami (np. Urzędem Pracy), mające na celu ograniczanie bezrobocia i likwidację jego skutków, okazują się być niewystarczające. Z punktu widzenia Agencji jest to ogromne obciążenie finansowe, które w ostatnich latach analizy przeprowadzonej w niniejszej pracy prowadzi do pojawienia się straty.
W zakresie wykorzystania majątku trwałego	
Przekształcenia PGR wykazały „bezsens inwestycyjny” realizowany w tych jednostkach w okresie socjalizacji rolnictwa polskiego. W jednostkach powstałych w oparciu o mienie PGR rejestruje się wzrost produktywności majątku trwałego. Wzrost ten w znacznej mierze wynika z rezygnacji z użytkowania obiektów gospodarczych i inwentarskich. Wiele z nich poddanych zostało rozbiórce jako nie rokujących nadziei na jakiegokolwiek wykorzystanie.	Agencja WRSP rozpoczęła swoją działalność z dwuletnim opóźnieniem w porównaniu do przekształceń w pozostałych sferach gospodarki. Spowodowało to dekapitalizację majątku trwałego. Kadra kierownicza przedsiębiorstw nie była zainteresowana modernizacją sprzętu i budynków, licząc na późniejsze ich nabycie po korzystnych cenach. Będące w trakcie likwidacji przedsiębiorstwa rolne pozostawały często bez nadzoru, co sprzyjało tzw. „żywiolowej” prywatyzacji, w której najczęściej uczestniczyła miejscowa ludność.

Od lipca 1993 roku zmienił się zakres zadań Agencji oraz jej nazwa na Agencję Nieruchomości Rolnych. Poza dalszym zagospodarowaniem gruntów skarbowych i oddziaływaniem na poprawę struktury obszarowej gospodarstw, ANR ma czuwać nad właściwym – ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia – obrotem nieruchomości rolnymi, a szczególnie ziemią rolniczą. Wydaje się słusznym podkreślenie tej roli instytucji. Ziemia rolnicza nie jest bowiem takim samym towarem, jak inne materialne czynniki produkcji. Nie można powiększyć jej zasobów ani przenieść w miejsca, które lepiej nadawałyby się do prowadzenia działalności rolniczej.

Obrót ziemią rolniczą nie powinien w związku z tym być poddany jedynie siłom rynkowym. Określenie ram prawnych gospodarowania zasobami ziemi rolniczej, szczególnie tej, która czasowo staje się własnością Skarbu Państwa, zorganizowania instytucji, która wcieliłaby w życie opracowane rozwiązania, stwarza szansę na wła-

ściwe gospodarowanie tak ważnymi – z punktu widzenia całego społeczeństwa, a jednocześnie ograniczonymi zasobami.

Główna hipoteza badawcza niniejszej pracy zawierała stwierdzenie, że w procesie przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce spójność systemu instytucji obsługujących ten proces okazała się niewystarczająca. Wpłynęło to niekorzystnie na zakładaną skuteczność przemian. Poniższe zestawienie jest próbą syntezy głównych uwarunkowań procesu prywatyzacji PGR. Jej głównym zadaniem jest ukazanie tej niespójności. Uwaga zostanie zwrócona na analizowane w pracy trzy zasadnicze grupy czynników instytucjonalnych: prawno-organizacyjnych, rynkowych i politycznych.

Czynniki sprzyjające osiągnięciu zakładanych skutków prywatyzacji PGR	Czynniki utrudniające osiągnięcie zakładanych skutków prywatyzacji PGR
Uwarunkowania prawno-organizacyjne	
<ul style="list-style-type: none"> – Ciągłe doskonalenie ram prawnych procesu prywatyzacji, wyrażające się stworzeniem ustawy regulującej proces przemian i jej kolejnymi nowelizacjami w miarę pojawiających się potrzeb; – Utworzenie odrębnej instytucji (AWRSP) odpowiedzialnej za proces przekształceń; 	<ul style="list-style-type: none"> – Brak wcześniejszego opracowania scenariuszy przekształceń PGR, co pozwoliłoby poznać ewentualne, negatywne konsekwencje działań i opracować sposoby ich eliminowania lub minimalizowania; – Późniejsze o dwa lata w stosunku do pozostałych dziedzin gospodarki podjęcie działań prywatyzacyjnych w państwowym rolnictwie – instytucjonalna pustka w otoczeniu PGR; – Brak stabilnych i kompleksowych unormowań prawnych w zakresie dzierżawy, co ogranicza rozwój tej formy zagospodarowania majątku;
Uwarunkowania rynkowe	
<ul style="list-style-type: none"> – Mechanizmy rynkowe wymusiły na podmiotach gospodarczych konieczność dostosowania się do istniejących warunków. Spowodowało to większą racjonalność gospodarowania, wyeliminowało (lub znacznie ograniczyło) strumień środków budżetowych wspierający do 1990 roku działalność nieefektywnych przedsiębiorstw; 	<ul style="list-style-type: none"> – Pozbawiony ingerencji państwa sektor rolniczy okazał się zbyt słaby, by samodzielnie poddać nowym uwarunkowaniom rynkowym. Trudna sytuacja dochodowa rolników, wynikająca z niekorzystnych relacji cenowych, utrudniała proces zagospodarowania gruntów, przede wszystkim w zakresie ich sprzedaży; – Brak mechanizmów regulacji właściwych np. Wspólnej Polityce Rolnej, które zmniejszając ryzyko gospodarowania w rolnictwie, określają stabilne warunki produkcji;

Uwarunkowania polityczne	
<ul style="list-style-type: none"> – Zakwestionowanie własności państwowej w sensie politycznym przyczyniło się do podjęcia szybkich działań prywatyzacyjnych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Wymieniona obok cecha ma także charakter ujemny. Zanegowanie własności państwowej, jako mogącej funkcjonować w warunkach gospodarki rynkowej, spowodowało jednakowe potraktowanie w procesie przekształceń wszystkich PGR, zarówno tych deficytowych, jak i działających w sposób efektywny; – Brak przedstawicielstwa załóg PGR w administracji centralnej spowodował, że w pierwszym etapie przemian nie zadbano o interesy byłych pracowników PGR, tak jak o inne załogi restrukturyzowanych i prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych.

W dalszym ciągu trwa proces zagospodarowania mienia państwowego w rolnictwie. Wydaje się, że główny kierunek działań, zmierzający do wzrostu powierzchni gospodarstw rodzinnych jest właściwy. Warto jednak podkreślić pewne wnioski dla polityki społeczno-gospodarczej, które mogą sprzyjać racjonalizacji wykorzystania ziemi rolniczej.

1. Niepełne uprawnienia własnościowe, które charakteryzują dzierżawę, wpływają na bardziej efektywne wykorzystanie czynników produkcji niż ma to miejsce przy własności państwowej. Istniejąca w polskim ustawodawstwie opcja rozwiązania umowy dzierżawnej w związku z korzystnym, z punktu widzenia Agencji, sposobem zagospodarowania gruntów, nie sprzyja stabilizacji warunków gospodarowania w rolnictwie.

Niezbędne wydaje się więc stworzenie kompleksowych i stabilnych unormowań prawnych, dotyczących dzierżawy. W warunkach trudnej sytuacji dochodowej rolników, nabycie ziemi na własność jest utrudnione. Wieloletnia dzierżawa dawałaby producentom możliwość prowadzenia działalności rolniczej, powiększania gospodarstw bez konieczności angażowania znacznych zasobów kapitału, co ma miejsce przy zakupie gruntów.

2. W przeprowadzonej w pracy analizie uwarunkowań prywatyzacji PGR zwracają uwagę czynniki rynkowe. To one w zasadniczy sposób ograniczają skuteczność przemian, wpływając na niską opłacalność produkcji rolniczej. Prywatyzacja rolnictwa państwowego w Niemczech Wschodnich, przeprowadzona przy współudziale instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, miała znacznie sprawniejszy przebieg niż prywatyzacja polskich PGR. W związku z akcesją do UE i objęciem także polskiego rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej, koniecznym jest dążenie do jak najpełniejszego korzystania z tych instrumentów. Ograniczają one dotychczasowe słabości mechanizmu rynkowego, chociaż oczywiście w pełni ich nie likwi-

dują. Korzyści z posiadania czy dzierżawienia gospodarstwa są dostrzegane przez producentów rolnych, co sprzyja wzrostowi popytu na ziemię rolniczą.

3. Nieuzasadnione wydaje się być utrzymywanie rolniczego charakteru gruntów, które charakteryzują się niską przydatnością rolniczą. Nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, idąca w kierunku liberalizacji obrotu gruntami najslabszymi, umożliwiłaby ich nierolnicze zagospodarowanie. Sprzyjałoby to rozwojowi budownictwa mieszkaniowego na wsi przez ludność miejską, a w konsekwencji wpływałoby także na rozwój obszarów wiejskich.
4. Szybkiej prywatyzacji powinny być poddane jednostki gospodarcze w rolnictwie państwowym, które ustawicznie przynoszą straty. Przekształcenia powinny się dokonać nawet wtedy, gdy będą się wiązały z koniecznością wygaszenia produkcji. Szczególna uwaga powinna zostać zwrócona na Jednoosobowe Spółki Skarbu Państwa, o niezadowalających wynikach finansowych. Uzasadnione byłoby utrzymywanie tylko jednostek niezbędnych z punktu widzenia postępu biologicznego w rolnictwie.
5. Istotną sprawą jest w dalszym ciągu problem społeczny towarzyszący prywatyzacji PGR – problem bezrobotnych byłych pracowników tych jednostek. Konieczne jest przy jego rozwiązywaniu współdziałanie szeregu instytucji. Problem ten powinien jednak zostać włączony w ramy ogólnych metod walki z bezrobociem, np. w ramach działań aktywizujących mieszkańców obszarów wiejskich.
6. Czynnikiem aktywizującym rozwój obszarów wiejskich może być napływ kapitału zagranicznego i nowe inwestycje na tych obszarach. Ograniczeniem w tym względzie powinny być jedynie walory środowiskowe, zachowanie atrakcyjnego krajobrazu. Inwestorzy zagraniczni powinni więc mieć możliwość swobodnego zakupu ziemi w Polsce, bo tylko wtedy zdecydują się na inwestycje. Ich działania przyczynią się do tworzenia nowych miejsc pracy, umożliwią wpływ podatków do budżetów lokalnych i sprzyjąc będą poprawie infrastruktury wiejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1991 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1992.
- Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1993 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1994.
- Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1994 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1995.
- Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1995 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1996.
- Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1996 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1997.
- Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1997 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1998 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1999.
- Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1999 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 2000.
- Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2000 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 2001.
- Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2001 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 2002.
- Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2002 roku*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 2003.
- Arrow K. J., *Granice organizacji*, tł. A. Ehrlich, PWN, Warszawa 1985.
- Balcerowicz L., *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Monografie i Opracowania, z. 281, SGH, Warszawa 1993.
- Bednarski L., Borowiecki R., Duraj J., Kurtys E., Waśniewski T., Wersty B., *Analiza ekonomiczna przedsiębiorstwa*, Wydanie 3, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996.
- Begg D., Fischer St., Dornbusch R., *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1998.
- Begg D., Fischer St., Dornbusch R., *Ekonomia. Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1999.
- Brzeski W.J., Dobrowolski G., Sędek Sz., *Vademecum pośrednika nieruchomości*, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996.

- Burgering F. A., *Zakup nieruchomości w państwach Unii Europejskiej*, „Nieruchomość, Prawo, Rynek”, nr 4, 2001.
- Coase R., *Nowa ekonomia instytucjonalna*, „Gospodarka Narodowa”, 1999, nr 3.
- Czynniki wpływające na aktywność zawodową*, „Agroprzemiany”, nr 9 (119), 2002.
- Czyszkiewicz R., *Bezrobocie wśród pracowników państwowych gospodarstw rolnych*, „Polityka Społeczna”, nr 5-6, 1993.
- Dobb M., *Teorie wartości i podziału od Adama Smitha. Ideologia a teoria ekonomii*, PWN, Warszawa 1976.
- Dzierżawa nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa 1995.
- Dzun W., *PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990*, PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1991.
- Dzun W., *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie transformacji systemowej*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2, 2002.
- Dzun W., *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa w rolnictwie – dotychczasowe doświadczenia*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3 (116), 2002.
- Dzun W., *Spółki hodowlane roślin i zwierząt AWRSP w procesie modernizacji polskiego Rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4 (117), 2002.
- Dzun W., *Dużę gospodarstwa rolne w procesie dostosowywania się do gospodarki rynkowej*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2 (123), 2004.
- Dzun W., *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
- Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, A. Woś, F. Tomczak (red.), PWRiL, Warszawa 1983.
- Encyklopedia Ekonomiczno-Rolnicza*, PWRiL, Warszawa 1984.
- Encyklopedia Agrobiznesu*, A. Woś (red.), Warszawa 1998.
- Gajewski J i współaut., *Raport z I etapu badań na temat: „Wyniki oraz ocena gospodarowania PGR znajdujących się w trudnych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych (na przykładzie Białostoczczyzny i Suwalszczyzny)*, Dział Wydawnictw Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, Białystok, 1987.
- Gajewski J., *Tropami absurdów ekonomicznych*, Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok, 1990.
- Gajewski J., *Notatka w sprawie osadnictwa związanego z ziemią po byłych PGR, które nie znajdują nabywców*, Maszynopis, Katedra Ekonomiki Rolnictwa Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, Białystok 1994.
- Gajewski J., *Bankructwo i transformacja PGR*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały na międzynarodową konferencję, Warszawa 1995.
- Gilewicz St., *Prywatyzacja kapitałowa Spółek AWRSP*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 6, 1999.
- Gilewicz M., *Przedłużenie umowy dzierżawy*, „Rolnik Dzierżawca”, nr 5 (62), 2002.
- Główczyk J., *Szałbiarczy urok transformacji*, Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2003.
- Gomułka S., *Program reform w Polsce i w Rosji*, „Gospodarka i Przyszłość”, nr 1, 1995.
- Gorzela E., *Gospodarka rynkowa a wyżywienie*, Prace i materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, SGPiS, Warszawa 1990.

- Gorzela E., *Sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa w świetle badań koniunktury*, [w:] *Koniunktura gospodarcza w Polsce*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, SGH, z. 63, Warszawa 1999.
- Guzewicz W., Prowecka M., Żarska A., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne i sytuacja finansowa gospodarstw powstałych w oparciu o mienie po byłych PGR*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 358, IERiGŻ, Warszawa 1994.
- Guzewicz W., Kulawik J., *Ekonomiczne i finansowe problemy zagospodarowania majątku po byłych państwowych gospodarstwach rolnych*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały na międzynarodową konferencję, Warszawa 1995.
- Guzewicz W., Prowecka M., Żarska A., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1994 i zamierzenia do roku 1996)*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 380, IERiGŻ, Warszawa 1995.
- Guzewicz W., Prowecka M., Żarska A., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1995 i zamierzenia do roku 1997)*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 398, IERiGŻ, Warszawa 1996.
- Guzewicz W., Zdzieborska M., Żarska A., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1996 i zamierzenia do roku 1998)*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 411, IERiGŻ, Warszawa 1997.
- Guzewicz W., *Wielka własność w rolnictwie (lata 1989-1997)*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 51/52, 1998.
- Guzewicz W., Zdzieborska M., Żarska A., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1997 i zamierzenia do roku 1999)*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Guzewicz W., Zdzieborska M., Żarska A., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1995-1998 i zamierzenia do roku 2000)*, IERiGŻ, Warszawa 1999.
- Guzewicz W., Zdzieborska M., Żarska A., *Straty w dużych gospodarstwach*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 38, 2000.
- Guzewicz W., Zdzieborska M., Żarska A., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1997-2000 i zamierzenia na rok 2001)*, IERiGŻ, Warszawa 2001.
- Guzewicz W., Osuch D., Zdzieborska M., *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1998-2001 i zamierzenia na rok 2002)*, IERiGŻ, Warszawa 2002.
- Heibroner R., *Wielcy ekonomiści: Czasy, Życie, Idee*, PWN, Warszawa 1993.
- Hejman W., Krzyżanowska Z., Gędek St., Kowalski Zb., *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1997.
- <http://www.anr.gov.pl> z dnia 19.04.2006.
- <http://www.awrsp.gov.pl/pl/biuro/dzierz.html> z dnia 26.02.2002.
- <http://www.awrsp.gov.pl/pl/aktualności/rp-ustawa-po.html> z dnia 24.12.2003.
- <http://www.awrsp.gov.pl/pl/biuro/zastępcy.html> z dnia 02.02.2004.
- Hybel J., *Zmiany w poziomie bezrobocia na obszarach wiejskich i w metodach jego ograniczania*, [w:] *Spółdzielczość w stymulowaniu rozwoju lokalnego i tworzeniu nowych miejsc pracy*, Międzynarodowa Konferencja, Spółdzielczy Instytut Wydawniczy, Ustroń 1999.

- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwa Prawnicze, PWN, Warszawa 1995.
- Informacja o postępie prac związanych z osadnictwem rolnym*, AWRSP, Warszawa 1996.
- Informacja ogólna o Agencji Nieruchomości Rolnych*, <http://www.anr.gov.pl> z dnia 20.12.2003.
- Informator o programie osadnictwa AWRSP w Warszawie*, Zamiejskowy Zespół ds. Osadnictwa w Szczecinie, kwiecień 2002.
- Investowanie w nieruchomości*, E. Kucharska-Stasiak (red.), Instytut Nieruchomości VALOR, 1999.
- Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1997.
- Janiszewski J., *Warunki przejścia gospodarstw rolnych*, Wydawnictwo Duszpasterskie Rolników, Włocławek, 1997.
- Jarosz M., Koraczewski P., *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych, PAN, Warszawa 2002.
- Jaworowski J., *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 1999.
- Jednoosobowe Spółki Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – ogólne informacje o procedurze ich prywatyzacji*, <http://www.awrsp.gov.pl/pl/biuro/inf.proc.html> z dnia 07.12.2002.
- Józwiak W., *Ocena dystansu dzielącego rozwój rolnictwa Polski i RFN*, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993.
- Józwiak W., *Strategie postępowania posiadaczy gospodarstw rolnych i ich pozarolnicze formy aktywności gospodarczej w latach 1996-2002*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom VI, zeszyt 3, Warszawa-Poznań-Puławy 2004.
- Kaczmarek U., *Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich woj. szczecińskiego*, „Agroprzemiany”, nr 2, 1999.
- Kamphorst A., Pohl E., *Structural Adjustment of Large Scale Agricultural Enterprises – Lessons Learned in Eastern Germany by Introducing Investors from Western Europe*, [w:] *Regional Agricultural Policy in the Aspect of Transformation of Polish Agriculture and Integration with the European Union*, edited by B. Krawiec, Szczecin 1995.
- Kaprzyk Z., Wiśniewski L., *Państwowe gospodarstwa rolne w latach 1981-1988*, Studia i Monografie, z. 45, IERiGŻ, Warszawa 1990.
- Kemerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.
- Kęsy T., *Prywatyzacja PGR: podstawowy problem rolnictwa makroregionu północnego*, IERiGŻ, Warszawa 1992.
- Klimowicz E., *Możliwości i bariery racjonalizacji gospodarki ziemią rolniczą w Polsce*, [w:] *Gospodarka żywnościowa w warunkach przemian rynkowych*, J. Zalewa (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997.
- Kochanowicz J., *Dwoista konsolidacja. Transformacja ekonomiczna i zmiana instytucjonalna*, „Ekonomista”, 2000, nr 3.

- Kołodko G., W., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999.
- Kołodziej A., *Dzierżawa i sprzedaż jako główne formy zagospodarowania Zasobu WRSP*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały na międzynarodową konferencję, Warszawa 1995.
- Kołodziej A., *Korzyści z przekształceń PPGR*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 32, 1997.
- Kołodziej A., Zagórski T., *Gospodarowanie na jeziorach*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 16, 2001.
- Kołodziej A., Zagórski T., *Gospodarowanie jeziorami przyjętymi do Zasobu WRSP*, „Agroprzemiany”, nr 9, 2001.
- Kołodziej A., Pyrgies J., *Dekada przekształceń*, „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek „Polska Wieś 2001. Szanse i zagrożenia”, 2001.
- Kołodziej A., *Podobieństwa i różnice*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 6, 2001.
- Kołodziej A.: *Nabywanie gruntów rolnych*, <http://www.agroprzemiany.awrsp.gov.pl/200210/03.php> z dnia 23.11.2002.
- Komu pomaga Agencja. Projekty i efekty*, „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek: „Problemy społeczne polskiej wsi”, luty 2001.
- Koncepcja osadnictwa rolniczego na gruntach Skarbu Państwa*, Maszynopis, AWRSP, Warszawa 1995.
- Kondraszuk T., Olko-Bagieńska T., Pyrgies J., Runowski H., Ziętara W., *Dyrektor, administrator czy dzierżawca. Przekształcenia własnościowe w państwowych gospodarstwach rolnych*, Fundacja Wspierania Inicjatyw Samorządowych „Zmiany”, Warszawa 1992.
- Koryzma K., *Mieć dach nad głową*, „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek: „Problemy społeczne polskiej wsi”, luty 2001.
- Kostrzewski J., Olko-Bagieńska T., *Czy stać nas na osadnictwo?*, „Życie Gospodarcze”, nr 14, 1996.
- Kozłowska M., *Reformy i przemiany własnościowe w rolniczych przedsiębiorstwach państwowych (1981-1993)*, Wydawnictwo ECU, Białystok 1994.
- Kozuch B., Kozuch A., Kutkowska B., *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka, Edukacja, Warszawa 2000.
- Kucharska-Stasiak E., *Inwestowanie w nieruchomości*, (pr. zbior.) Instytut Nieruchomości VALOR 1999.
- Lach K., Szczurówna A., *Gospodarstwa w administrowaniu*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 42, 1998.
- Langbehn C., Reimers T., *Wnioski dla prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały na międzynarodową konferencję, Warszawa 1995.
- Leopold A., Ziętara W., *Czwarta lista*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 38, 1998.
- Leopold A., Ziętara W., *Czołówka poprawia wyniki*, „Nowe Życie Gospodarcze”. Dodatek do nr 21, „Lista 300 najlepszych gospodarstw”, 2001.
- Lisowska M., *Dynamika ładu instytucjonalnego*, [w:] *Elementy ładu rozwojowego*, Prace i materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, SGH, Warszawa 2001.

- Lohr H.C., *Der Kampf das Volksei gentum. Eine Studie zur Privatisierung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern durch die Treuhandanstalt (1990-1994)*, Duncker & Humboldt, Berlin 2002.
- Ludność i gospodarstwa domowe związane z rolnictwem 2002*, Część I, *Ludność*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003.
- Lutyk A., *Działania AWRSP w zakresie zatrudniania i tworzenia nowych miejsc pracy*, [w:] *Ziemia i ludzie po upadku pegeerów. Analiza socjologiczna i ekonomiczna*, Materiały pokonferencyjne, SGGW, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Sekcja Socjologii Wsi, Warszawa 1997.
- Łojko M., *Bezrobocie długookresowe w regionie warmińsko-mazurskim, wyniki badań pilotażowych*, „Polityka Społeczna”, nr 9, 2001.
- Łukaszewski Z., *Sprzedaj nieruchomości rolne*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 18, 1996.
- Maksimczuk A., *Transformacja systemowa – podstawowy warunek proefektywnościowych zmian w gospodarce Polski*, Tom I, *Z czego wynika konieczność transformacji gospodarki centralnie kierowanej?*, Ekoperspektywa, Białystok – Mińsk 2000.
- Marczak J., *Ustawa Reprywatyzacyjna*, „Agroprzemiany”, nr 01, 2001.
- Marks K., Engels F., *Dzieła*, t. 16, Książka i Wiedza, Warszawa 1968.
- Meredyk K., *Instytucjonalne aspekty rozwoju gospodarczego*, [w:] *Teoria ekonomii*, Tom II, *Makroekonomia*, K. Meredyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
- Michna W., Mierostawska A., Rokicka W., Jakubowska J., *Podział Polski na regiony i strategia wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Michna W., *Zatrudnienie i bezrobocie na obszarach wiejskich w rolnictwie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2001.
- Milczarek D., *Privatisation as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland*, Shaker Verlag, Aachen 2002.
- Milewski R. (red.), *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1999.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Zakamycze 2003.
- Muszyńska K., *Rola instytucji w procesie kształtowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce*, [w:] *Makroekonomiczne problemy agrobiznesu w Polsce w procesie przedakcesyjnym*, A. Czyżewski (red.), Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 2003.
- Narski Z., *Zarys rozwoju ekonomii. Część pierwsza. Klasycyzm, historycyzm, socjalizm, psychologizm i matematyzm w ekonomii*, Uniwersytet m. Kopernika, Toruń 1984.
- Narski Z., *Ekonomia w rozwoju. Historia myśli ekonomicznej*, Suspens, Toruń 2001.
- Nasiłowski M., *Transformacja systemowa w Polsce*, Wydawnictwo TEY TEXT, Warszawa 1995.
- Niedzielski E., *Przedsiębiorczość gospodarcza i bezrobocie na obszarach wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000.
- Niedzielski E., Domańska L., *Społeczne skutki przekształceń sektora państwowego w rolnictwie*, [w:] *Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przestrzeni i rynku*

- pracy*, Materiały z konferencji naukowej, PAN, KER, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2001.
- Niewińska J., *Pomoc dla dzierżawców*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 15, 1999.
- Noniewicz Cz., *Prywatyzacja rolnictwa na przykładzie Litwy*, „Optimum, Studia Ekonomiczne”, nr 1, 1998.
- North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Nowak P. B., Jankowiak J., *Odtwarzanie majątku byłych PGR po prywatyzacji na przykładzie Wielkopolski*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom V, Zeszyt 1, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003.
- Nyrkowski A., *Stracone złudzenia?*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 8, 2001.
- Olejniczak W., *Wsparcie gospodarstw rolnych po akcesji do UE*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, kwiecień 2005.
- Olko-Bagieńska T., *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie państwowym. Oferta dla rolników indywidualnych*, Warszawa 1993.
- Ostrowski L., *Rynkowy i nierynkowy obrót ziemią rolniczą w 1996 roku*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 412, IERiGŻ, Warszawa 1997.
- Pagano U., *Veblen, New Institutionalism and the Diversity of Economic Institutions*, CASE – CEU Working Papers Series, 16, Warsaw, December 1998.
- Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Projekt skonsolidowany (przyjęty 01.09.2000 roku przez Radę Ministrów), Warszawa 2001.
- Pałasz L., *Sprzedaż cudzoziemcom nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*. Roczniki Naukowe SERiA, Tom III, z. 1, Warszawa-Poznań-Białystok, 2001.
- Petryna F., *Uprawnienia byłych właścicieli*, „Agroprzemiany” nr 9, 2002.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004-2006, Wyciąg z wersji roboczej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002.
- Podrankingi 10 najlepszych przedsiębiorstw rolnych w poszczególnych formach prawno-organizacyjnych wg sytuacji ekonomiczno-finansowej, „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek do nr 21, 2001.
- Podstawy ekonomii*, R. Milewski (red.), PWN, Warszawa 1999.
- Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, J. Wilkin (red.), Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2003.
- Polska Polityka Rolna 1944-1994, wybrane zagadnienia*, B. Kozuch (red.), Dział Wydawnictw Filii UW, Białystok 1995.
- Prawo nieruchomości. Teksty jednolite*, Wprowadzenie M. Wolamin, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000.
- Procesy rozwojowe polskiego rolnictwa*, Z. Grochowski, A. Woś (red.), PWRiL, Warszawa 1979.
- Program osadnictwa rolniczego na gruntach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Informator dla wszystkich zainteresowanych*, AWRSP, Warszawa, luty 1997.
- Prutis St., *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Temida 2, Białystok 1997.

- Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty Prawne)*, St. Prutis (red.), Temida 2, Białystok 1996.
- Przemiany agrarne 2002*, GUS, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2003.
- Puławska I., *Cudzoziemcy nie wykupią Polski*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 32, 1997.
- Pyrgies J., Szyndler K., Ziętara W., *Co się stało w rolnictwie byłej NRD?*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 20, 1998.
- Quaisser W., *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich: doświadczenia, problemy i wnioski dla Europy Wschodniej*, [w:] *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, B. Błaszczyk, W. Quaisser, R. Woodward, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1997.
- Raporty z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa za lata 1992-2002.
- Realizacja programu osadnictwa rolniczego i instytucji zamiany w 2001 roku*, Maszynopis, AWRSP, Zamiejscowy Oddział ds. Osadnictwa w Szczecinie, Szczecin, 2002.
- Restrukturyzacja PGR w regionie północno-zachodniej Polski z uwzględnieniem doświadczeń północno-wschodniej części Niemiec*, L. Pałasz (red.), Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin 1996.
- Roczniki Statystyczne GUS za lata 1981-2002.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 16 stycznia 1992 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych wchodzących w skład Zasobu WRSP, Dz. U. Nr 10, 1992, poz. 39.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lutego 2000 roku w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości, Dz. U. Nr 22, 2000, poz. 288.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 roku w sprawie nadania Statutu Agencji Nieruchomości Rolnych, Dz. U. Nr 140, 2003, poz. 1348.
- Rudnicki H., *Gospodarka ziemią rolniczą w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995.
- Runowski H., *Społeczne skutki restrukturyzacji i prywatyzacji PGR*, [w:] *Ludzie i ziemia po upadku pegeerów. Analiza socjologiczna i ekonomiczna*, Materiały pokonferencyjne, Warszawa 1997.
- Runowski H., *Rynek ziemi rolniczej w Polsce w warunkach transformacji systemowej*, Roczniki Naukowe SERiA, Tom III, z. 2. Warszawa-Poznań-Białystok 2001.
- Runowski H., Ziętara W., *Stan dotychczasowy i rekomendacje na przyszłość w procesie przekształceń własnościowych*, Maszynopis w Katedrze Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych, SGGW, Warszawa 2002.
- Rutkowski J., *Od porządku etatystycznego do rynkowego. Dylematy prywatyzacji*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1996.
- Rybarski A., *Historia i przedmiot ekonomii*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1993.
- Rynek Ziemi Rolniczej, stan i perspektywy*, Raporty Rynkowe, nr 4, lipiec 2001, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, IERiGŻ, AWRSP.
- Rzeszutek J., Komar Z., *Olsztyński Oddział AWRSP. Pomoc środowiskom byłych PGR*, „Agroprzemiany”, nr 1, 2003.

- Sarnik-Konieczna M., *Prywatyzacja obiektów zabytkowych w AWRSP (1992-2002)*, „Agroprzemiany”, nr 10, 2002.
- Savas E. S., *Prywatyzacja, klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.
- Schmidt K., D., *Warunki udanej prywatyzacji. Wnioski z doświadczeń Urzędu Powierniczego*, [w:] *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, B. Błaszczyk, W. Quaisser, R. Woodward (red.), CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1997.
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*, Projekt w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002.
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
- Selling the State*, „The Economist”, 21 sierpnia 1993.
- Sikora E., *Szanse edukacyjne dzieci i młodzieży z osiedli byłych pegeerów*, [w:] *Kobiety i ich rodziny w osiedlach byłych pegeerów*, Raport pod red. Z. Kawczyńskiej-Butrym, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2004.
- Sikorska A., *Integracja z Unią Europejską w ocenie polskich rodzin*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 468, IERiGŻ, Warszawa 2001.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1920.
- Solska J., *Raport: Trzęsienie ziemi*, „Polityka”, nr 50 (2328), 2001.
- Sprzedaż gruntów zasobu WRSP nie wzrosła*, <http://www.anr.gov.pl> z dnia 20.07.2004.
- Sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji ustawy z dn. 24.03.1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w latach 2001-2004.
- Spychalski G., *Mysł społeczno-ekonomiczna Starożytności i Średniowiecza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Surdykowska S. T., *Prywatyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Stasiak A., Zgliński W., *Podstawowe problemy obszarów wiejskich na przełomie XX-XXI wieku*, [w:] *Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej. Podstawy naukowo-badawczej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, IGiPZ, Warszawa 1997.
- Szacowanie nieruchomości niezurbanizowanych*, A. Hopfer (red.), Warszawa 1997.
- Szanse dla wsi i rolnictwa. Program polityki rolnej Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*, Warszawa 1992.
- Szczurówna A., *Dzierżawcy pod nadzorem*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 47, 1999.
- Szemberg A., *Przemiany struktury agrarnej w rolnictwie chłopskim* [w:] *Rynki wiejskie: ziemia, kapitał, praca*, PAN, IRWiR, Warszawa 2001.
- Szemberg A., *Indywidualne gospodarstwa rolne w świetle statystyki GUS z 2000 roku*, Przegąd Regionalny, IERiGŻ, Warszawa 2003.
- Szewc-Rogalska A., *Udział inwestorów zagranicznych w przekształceniach polskiego rolnictwa*, „Wiś i Rolnictwo”, nr 4(121), 2003.
- Szewielowa S., *Transformacja sektora rolno-żywnościowego na Ukrainie*, „Agroprzemiany”, nr 7-8, 2002.
- Szot E., *Ziemia na sprzedaż*, „Rzeczpospolita” ekonomia i rynek z dnia 29.01.2004.

- Szyndler K., *Stypendia AWRSP dla młodzieży*, „Agroprzemiany”, nr 1, 2003.
- Śnieć E., Greń D., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Stan prawny na dzień 25 października 2001 roku*, „Agroprzemiany”, nr 11, 2001.
- Tarkowska E., *Miejsce i rola wykształcenia w biografjach młodych ludzi z byłych PGR-ów*, [w:] *Młodzież z byłych PGR-ów*, Raport z badań, E. Tarkowska, K. Korzeniowska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej*, „Rzeczpospolita”, nr 102, dodatek: Reforma gospodarcza, 1987.
- The Economics of Property Rights, Volume I: Cultural, Legal and Philosophical Issues*, Edited by S. Pejovich, The International Library of Critical Writings in Economics 129, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2001.
- Tracy M., *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, tł. J. Wilkin, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1997.
- Urban M., *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, „Unia Europejska”, nr 12, 2001.
- Urbanowski J., Ziętara W., *Kierunki przekształceń własnościowych w PGR*, „Przegląd Organizacji”, nr 2, 1990.
- Ustawa z 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 30, 1991, poz. 12.
- Ustawa z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 107, 1991, poz. 464.
- Ustawa z 12 grudnia 1992 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 5, 1993.
- Ustawa z 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, Dz. U. Nr 29, 1994, poz. 355.
- Ustawa z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 16, 1995, poz. 78 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – tekst jednolity, Dz. U. Nr 57, 1995.
- Ustawa z 24 marca 1990 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz. U. Nr 54, 1996, poz. 245.
- Ustawa z 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych, Dz. U. Nr 1, 1996.
- Ustawa z 6.05.1999 o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 49, 1999, poz. 484.
- Ustawa z 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz. U. nr 12, 2000, poz. 136.
- Ustawa z 3 lutego 2001 roku o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz. U. Nr 16, 2001, poz. 166.
- Ustawa z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. Nr 64, 2003, poz. 592.

- Wierzbicki J., *Dzierżawa w rolnictwie Belgii*, [w:] *Dzierżawa jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999.
- Wilkin J., *Przekształcenia sektora państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w opinii władz lokalnych i mieszkańców osiedli popegeerowskich*, [w:] *Ludzie i ziemia po upadku pegeerów. Analiza socjologiczna i ekonomiczna*, Materiały pokonferencyjne, SGGW, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, sekcja Socjologii Wsi, Warszawa 1997.
- Wilkin J., *Przekształcenia państwowych gospodarstw rolnych – procesy racjonalizacji i marginalizacji*, [w:] *Wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, ich żałogi i nowi gospodarze*, IRWiR, Warszawa 1998.
- Wilkin J., *Problematyka rolnictwa i obszarów wiejskich EU – Monitoring III*, Warszawa 1999.
- Wilkin J., *Wyjątkowa instytucja polskiej transformacji*, „Agroprzemiany”, nr 2 (112), 2002.
- Williamson O. E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, przekład J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Wojciechowska-Ratajczak B., *Cele i zadania AWRSP oraz niektóre uwarunkowania ich realizacji*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały pokonferencyjne, Warszawa 1995.
- Woś A., *Podstawy nauki o polityce rolnej*, PWRiL, Warszawa 1987.
- Woś A., *Syntetyczny wskaźnik koniunktury w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 1992, nr 4.
- Woś A., *Państwowa gospodarka w rolnictwie w okresie transformacji systemowej*, „Wież i Rolnictwo”, nr 2, 1994.
- Woś A., *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1995.
- Woś A., *Agrobiznes. Mikroekonomika*, Wydawnictwo KEY TEXT, Warszawa 1996.
- Woś A., *Agrobiznes. Makroekonomika*, Wydawnictwo KEY TEXT, Warszawa 1998.
- Woś A., *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej 1989-1997*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Woś A., Zegar St., *Skuteczność instrumentów polityki ekonomicznej państwa wobec rolnictwa w okresie transformacji. Ekspertyza przygotowana dla Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej*, Warszawa 1998.
- Woś A., *Inwestycje i akumulacja w rolnictwie chłopskim w latach 1988-1998*, IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 466, Warszawa 2000.
- Woś A., *Rolnictwo polskie 1945-2000. Porównawcza analiza systemowa*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2000.
- www.stat.gov.pl z dnia 06.11.2003.
- www.mswia.gov.pl z dnia 08.05.2002
- Zadura A., *Prywatyzacja rolnictwa na Litwie*, „Agroprzemiany”, nr 9, 2001.
- Zadura A., *Prywatyzacja rolnictwa na Słowacji*, „Agroprzemiany”, nr 4, 2002.
- Zagórski T., *Nieruchomości jeziorowe*, „Agroprzemiany”, nr 7, 2001.
- Zaniewska H., Łaguna W., Zapotoczna M., *Popegeerowska substancja budynkowa (mieszkańcowa i niemieszkańcowa) – stan zagospodarowania*, [w:] *Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przestrzeni i rynku pracy*, Materiały z konferencji naukowej, PAN, KER, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2001.
- Zbiór dokumentów dotyczących restrukturyzacji i przekształceń własnościowych państwowych przedsiębiorstw rolnych, AWRSP, Warszawa 1992.

- Zegar St., *Dochody rolników*, [w:] *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, A. Woś (red.), IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Zegar St., *Spoleczno-ekonomiczne skutki załamania się dochodów rolnictwa chłopskiego w okresie transformacji*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, IERiGŻ, z. 463, Warszawa 2000.
- Zgliński W., *Skutki transformacji państwowych gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*, [w:] *Problemy zagospodarowania terenów wiejskich w Polsce*, A. Stasiak (red.), Biuletyn PAN, Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 207, Warszawa 2003.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Państw. Wydaw. Naukowe, Warszawa 1982.
- Ziętara W., *Osadnictwo jako szansa zagospodarowania gruntów w rejonie Polski północnej i zachodniej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. „Własność państwowa w rolnictwie. Przekształcenia, problemy, perspektywy”, Olsztyn 1994.
- Ziętara W., *Osadnictwo*, „Życie Gospodarcze”, nr 36, 1994.
- Ziętara W., *Polityka państwa w procesie przekształceń własnościowych rolnictwa i działów pozarolniczych*, [w:] *Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa*, Materiały pokonferencyjne, Warszawa 1995.
- Ziętara W., *Kierunki zmian w organizacji wielkoobszarowych przedsiębiorstw rolniczych w Polsce w latach 1990-1997*, [w:] *Wielkoobszarowe przedsiębiorstwa rolnicze wczoraj, dziś, jutro*, Materiały na konferencję naukową, SGGW, Warszawa 1998.
- Ziętara W., *Dzierżawa nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, [w:] *Dzierżawa jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999.
- Ziętara W., *Dzierżawy w Niemczech i Holandii*, [w:] *Dzierżawa ziemi jako czynniki przemian struktury agrarnej w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1999.
- Ziętara W., *Warunki dzierżawy gruntów w Niemczech, ze szczególnym uwzględnieniem nowych landów (krajów związkowych)*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 1999, nr 6.
- Żukowska K., *Przemiany systemowe w gospodarce: teoria i praktyka*, Studia i materiały, z. 91, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1995.

SPIS TABEL

- Tabela 2.1. Najważniejsze instytucje gospodarcze i społeczne
- Tabela 2.2. Ekonomiczne i pozaekonomiczne czynniki rozwoju gospodarczego
- Tabela 2.3. Procentowy wskaźnik PSE dla lat 1989-1997
- Tabela 2.4. Struktura zadłużenia ogółem i zadłużenia preferencyjnego rolnictwa i przemysłu spożywczego w bankach współpracujących z ARiMR w latach 1993-2002
- Tabela 3.1. Grunty podlegające przejściu do Zasobu WRSP wg stanu na 31.12.1991 roku (w ha)
- Tabela 3.2. Udział sektora państwowych gospodarstw rolnych w polskim rolnictwie w 1989 roku
- Tabela 3.3. Ogólna charakterystyka majątku przewidzianego do przejścia przez AWRSP (stan na 31.12.1991 r. w starych złotych)
- Tabela 3.4. Wybrane wyniki i wskaźniki finansowe gospodarstw Skarbu Państwa (dane za I półrocze 1995 roku)
- Tabela 3.5. Przejęcie gruntów rolnych do Zasobu WRSP (w ha, stan na 31.12)
- Tabela 3.6. Struktura zagospodarowania gruntów rolnych SP w latach 1992-2002 (stan na 31.12) w %
- Tabela 3.7. Sprzedaż ziemi z Zasobu AWRSP w poszczególnych oddziałach w latach 1992-2002 (w ha i w %)
- Tabela 3.8. Sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP w latach 1992-2002
- Tabela 3.9. Ceny sprzedaży gruntów z Zasobu WRSP wg grup obszarowych i ich dynamika w latach 1992-2002 (ceny bieżące, rok poprzedni=100%)
- Tabela 3.10. Liczba wniosków i wydanych zezwoleń na zakup ziemi rolniczej przez cudzoziemców w latach 1990-2000
- Tabela 3.11. Liczba wydanych zezwoleń na zakup ziemi rolniczej przez cudzoziemców w latach 2001-2004
- Tabela 3.12. Sprzedaż i dzierżawa gruntów z Zasobu WRSP podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego

- Tabela 3.13. Dzierżawa nieruchomości z Zasobu WRSP spółkom z większościovym udziałem kapitału zagranicznego w latach 1992-2000
- Tabela 3.14. Dzierżawa gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 1992-2002
- Tabela 3.15. Grunty wydzierżawione z Zasobu AWRSP do 31.12.2002 (w ha)
- Tabela 3.16. Wysokość czynszu dzierżawnego w latach 1992-2002 w dt pszenicy z 1 ha
- Tabela 3.17. Struktura głównych uchybień stwierdzonych w kontrolowanych gospodarstwach dzierżawców Zasobu WRSP w 2001 roku
- Tabela 3.18. Nieodpłatne przekazanie gruntów rolnych Skarbu Państwa w latach 1992-2002 (w tys. ha)
- Tabela 3.19. Sprzedaż mieszkań z Zasobu WRSP w latach 1992-2002
- Tabela 3.20. Zagospodarowanie obiektów rolno-przemysłowych, usługowych i zabytków z Zasobu WRSP (wg stanu na 31.12.2002)
- Tabela 4.1. Liczba i powierzchnia gospodarstw indywidualnych wg grup obszarowych w latach 1988 i 1996
- Tabela 4.2. Liczba i powierzchnia gospodarstw rolnych w 2002 roku
- Tabela 4.3. Struktura dużych gospodarstw popegeerowskich (stan na koniec roku)
- Tabela 4.4. Przewidywane kierunki zagospodarowania gruntów pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (stan na 31.12.2002)
- Tabela 4.5. Liczba zawartych umów sprzedaży i powierzchnia sprzedanych gruntów rolnych SP wg grup obszarowych w latach 1992-2002
- Tabela 4.6. Struktura obszarowa umów dzierżawy – zawartych, zakończonych i aktualnych (%), stan na 31.12.2002
- Tabela 4.7. Niektóre dane osobowe dzierżawców – osadników, uczestniczących w programie pilotażowym osadnictwa na gruntach Skarbu Państwa w roku 1996
- Tabela 4.8. Realizacja programu osadnictwa rolniczego do 31 grudnia 2001 roku
- Tabela 4.9. Zestawienie nieruchomości typowanych przez Oddziały Terenowe AWRSP do zamiany wg stanu na 31.12.2001
- Tabela 5.1. Zatrudnienie w państwowych gospodarstwach rolnych przewidzianych do przejścia przez AWRSP wg stanu na 31.12.1991 r.
- Tabela 5.2. Bezrobocie na wsi w województwach popegeerowskich w roku 1995 i 1998
- Tabela 5.3. Zatrudnienie w gospodarstwach zorganizowanych na gruntach Własności Rolnej Skarbu Państwa
- Tabela 5.4. Wybrane działania na rzecz ograniczania bezrobocia popegeerowskiego w latach 1994-2002

- Tabela 6.1. Dotacje i wynik finansowy PGR w latach 1981-1988 (w mld zł, ceny bieżące)
- Tabela 6.2. Wynik finansowy (zysk pegeerowski) w latach 1981-1990 (w mld zł, ceny bieżące)
- Tabela 6.3. Wydajność pracy w PGR (pracujących w produkcji rolniczej) ceny stałe z 1984 roku
- Tabela 6.4. Produkcja rolna w PGR resortu rolnictwa w latach 1981-1990 (ceny stałe z 1984 roku)
- Tabela 6.5. Wybrane wyniki produkcyjne państwowych gospodarstw rolnych w latach 1981-1990
- Tabela 6.6. Obsada zwierząt gospodarskich na 100 ha UR w przedsiębiorstwach państwowych i sprywatyzowanych w latach 1989-1992 (w szt. Fiz.)
- Tabela 6.7. Plony podstawowych ziemiopłodów w państwowych gospodarstwach rolnych i gospodarstwach sprywatyzowanych w latach 1986-1992 (dt/ha)
- Tabela 6.8. Wartość globalna oraz końcowa i towarowa produkcja w PGR w latach 1990-1992 na 1 ha użytków rolnych (ceny stałe z 1990 roku)
- Tabela 6.9. Wyniki finansowe państwowych gospodarstw rolnych w latach 1989-1992 (ceny bieżące)
- Tabela 6.10. Przychody, koszty (na 1 ha UR) oraz wskaźnik rentowności (zysk/strata do kosztów) w wielkotowarowych gospodarstwach sprywatyzowanych w latach 1991-1992
- Tabela 6.11. Liczba gospodarstw wielkoobszarowych objętych badaniami IE-RiGŻ w latach 1994- 2001
- Tabela 6.12. Zwierzęta gospodarskie (w szt. fiz. na 100 ha UR) i produkcja mleka (w l/1 ha UR) w analizowanych gospodarstwach wielkoobszarowych w latach 1993-2001 i w PGR – średnia z lat 1988-1990
- Tabela 6.13. Średnie wykorzystanie stanowisk inwentarskich w sprywatyzowanych gospodarstwach w latach 1991-2002 (w szt. na 1 stanowisko)
- Tabela 6.14. Plony ważniejszych roślin w wielkotowarowych gospodarstwach powstałych na bazie dawnych PGR w latach 1993-2001 i plony w PGR – średnia z lat 1988-1990 (dt/ha)
- Tabela 6.15. Przychody, koszty (w dt pszenicy na 1 ha UR) oraz wskaźnik rentowności (%) w gospodarstwach wielkoobszarowych powstałych na bazie majątku PGR i w PGR przed okresem przekształceń
- Tabela 6.16. Wydajność pracy w 300 najlepszych przedsiębiorstwach utworzonych na bazie majątku byłych PGR w latach 1995-2002 (tys. zł/osobę, ceny bieżące)

- Tabela 6.17. Wydajność pracy pracowników PGR i zatrudnionych w nowych formach przedsiębiorstw na bazie majątku byłych PGR (w dt pszenicy na 1 zatrudnionego)
- Tabela 6.18. Produktywność majątku trwałego w PGR i w gospodarstwach utworzonych w oparciu o mienie popegeerowskie (relacja wartości dodanej do wartości majątku trwałego brutto) w %
- Tabela 6.19. Wyniki finansowe gospodarstw znajdujących się w „tymczasowym zarządzie” w latach 1992-1996 (w mln zł)
- Tabela 6.20. Administrowanie gruntami Zasobu AWRSP w latach 1992-1997
- Tabela 6.21. Administrowanie gruntami Zasobu AWRSP w latach 1994-1997
- Tabela 6.22. Wynik finansowy i wskaźnik rentowności działalności gospodarczej w różnych formach prawnych przedsiębiorstw w latach 1996-1997
- Tabela 6.23. Przychody i koszty (tys. zł/ 1ha UR) oraz wskaźnik rentowności w gospodarstwach administrowanych w latach 1991-2000
- Tabela 6.24. Wynik finansowy i wskaźnik rentowności działalności gospodarczej w analizowanych formach prawnych przedsiębiorstw w latach 1999 i 2000
- Tabela 6.25. Wybrane wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstw rolnych z „listy 300” w roku 2000
- Tabela 6.26. Jednoosobowe spółki AWRSP w latach 1993-2002
- Tabela 6.27. Plony podstawowych ziemiopłodów (w dt/ha) oraz wydajność mleczna krów (kg)
- Tabela 6.28. Wyniki finansowe spółek AWRSP sporządzających bilans w latach 1997-2001 w mln zł
- Tabela 6.29. Skala wsparcia hodowli w spółkach AWRSP w roku 1997 i 2001
- Tabela 6.30. Przychody (tys. zł/1 ha UR) w gospodarstwach sprywatyzowanych w latach 1993-2001
- Tabela 6.31. Koszty (w tys. zł/1 ha UR) gospodarstw sprywatyzowanych w latach 1993-2001
- Tabela 6.32. Wskaźnik rentowności w gospodarstwach sprywatyzowanych w latach 1993-2001
- Tabela 6.33. Wynik finansowy na 1 ha użytków rolnych w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach (w zł, c. bieżące)
- Tabela 6.34. Wynik finansowy bez dotacji na 1 ha użytków rolnych (w zł, ceny bieżące)
- Tabela 6.35. Wybrane wskaźniki w analizowanych formach przedsiębiorstw w latach 2000-2002
- Tabela 7.1. Struktura użytkowania ziemi rolniczej na Litwie (%)

- Tabela 7.2. Struktura gospodarstw rolnych na Ukrainie i ich udział w produkcji rolniczej
- Tabela 8.1. Kredyty preferencyjne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach w rolnictwie realizowane z udziałem wsparcia ARiMR w latach 1994-2001
- Tabela 8.2. Grunty wydzierżawione ogółem w latach 2001-2004 z uwzględnieniem okresów półrocznych
- Tabela 8.3. Zmiany w dzierżawach w latach 2001-2003 i w I półroczu 2004 (w tys. ha)

SPIS RYSUNKÓW

- Rysunek 1.1. Determinanty renty gruntowej
- Rysunek 3.1. Dynamika wskaźnika nożyc cen w latach 1992-2002
- Rysunek 3.2. Dynamika sprzedaży gruntów i przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach rolniczych (na 1 gospodarstwo domowe) w latach 1992-2002
- Rysunek 3.3. Dochód rolniczy średnio na 1 gospodarstwo i akumulacja (w tys. zł) w gospodarstwach prowadzących rachunkowość rolną w latach 1990-1998
- Rysunek 3.4. Kształtowanie się wskaźnika PSE w Polsce i w UE w latach 1989-2002
- Rysunek 3.5. Ceny ziemi rolniczej w latach 1993-2002 (w zł/ha)
- Rysunek 3.6. Sprzedaż gruntów z Zasobu WRSP w latach 1992-2002
- Rysunek 3.7. Roczna opłata pracy 1 pracującego w rolnictwie (w zł) a ceny sprzedaży gruntów państwowych (w zł/ha)
- Rysunek 3.8. Ogólny wskaźnik koniunktury w rolnictwie w latach 1994-1999
- Rysunek 3.9. Syntetyczny wskaźnik koniunktury w rolnictwie i sprzedaż ziemi państwowej w latach 1992-2000
- Rysunek 3.10. Kształtowanie się dzierżawy i sprzedaży gruntów skarbowych w latach 1992-2002
- Rysunek 3.11. „Powroty” z dzierżawy nieruchomości z Zasobu AWRSP w latach 1992-2002
- Rysunek 3.12. Udział dzierżawy w ogólnej liczbie gruntów przejętych przez AWRSP
- Rysunek 3.13. Sprzedaż mieszkań z Zasobu Agencji w latach 1992-2002
- Rysunek 3.14. Przekazanie nieodpłatne mieszkań z Zasobu WRSP w latach 1993-2002
- Rysunek 4.1. Makroregiony ze względu na typy struktur agrarnych
- Rysunek 4.2. Przeciętna powierzchnia użytków rolnych indywidualnych gospodarstw rolnych w 2002 roku w ha
- Rysunek 4.3. Realizacja programu osadnictwa rolniczego w latach 1996-2002