

## GOSPODARKA PAŃSTWOWYM FUNDUSZEM ZIEMI

*Adam Szykarczuk*

## POWSTANIE PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU ZIEMI I ZMIANY W DYSPONOWANIU JEGO GRUNTAMI

Dekretem PKWN o reformie rolnej z dnia 6 IX 1944 r. oraz dekretem KRN z dnia 6 IX 1946 r., utworzony został z nieruchomości rolnych, przejętych na własność państwa — Państwowy Fundusz Ziemi.

W skład PFZ weszły nieruchomości rolne stanowiące własność państwa, majątki poobszarnicze skonfiskowane na cele reformy rolnej i osadnictwa, nieruchomości ziemskie ponemieckie, ziemie opuszczone w wyniku wojny, gospodarstwa po osobach repatriowanych oraz przesiedlonych do województw zachodnich, majątki samorządu terytorialnego itp.

Podstawowy areał gruntów PFZ (ponad 6 mln ha) został rozdysponowany do 1950 r. na cele reformy rolnej i osadnictwa rolnego. Ponadto 3,8 mln ha przekazano w trwałe władanie Państwowym Gospodarstwem Rolnym, instytucjom naukowo-badawczym, szkołom rolniczym oraz na inne cele związane z realizacją narodowych planów gospodarczych. Stan gruntów znajdujących się w dyspozycji PFZ w 1950 r. wynosił ok. 700 tys. ha. Składały się na to, głównie na ziemiach zachodnich i północnych, nadwyżki poregulacyjne (w latach 1948-1949 dokonano zmniejszenia obszaru gospodarstw, przydzielonych w ramach osadnictwa), gospodarstwa z całkowicie zniszczonymi budynkami oraz niewielkie obszary jeszcze zaminowane. W pozostałej zaś części kraju resztki poparcelacyjne z budynkami folwarcznymi, nie przydzielone jeszcze działki poparcelacyjne i gospodarstwa poukraińskie bez budynków.

W latach 1950-1955 nastąpiło zmniejszenie obszaru gruntów PFZ, głównie w wyniku przekazania części gruntów organizowanym w tym okresie spółdzielniom produkcyjnym, częściowo zaś PGR oraz innym jednostkom społecznym na tzw. ośrodki zaopatrzenia robotniczego (OZR). Ponadto część gruntów PFZ zagospodarowana została przez indywidualnych rolników w ramach planowej akcji osiedleńczej prowadzonej w tym okresie. W wyniku powyższych poczynań, stan gruntów PFZ zmniejszył się do ok. 500 tys. ha w 1955 r.

Począwszy od 1956 r. obszar gruntów PFZ zaczął się stopniowo powiększać i osiągnął w 1960 r. ok. 970 tys. ha, pomimo kontynuowania w tym okresie akcji rozdysponowywania dużej części gruntów indywidualnym użytkownikom. Tak szybki przyrost stanu posiadania gruntów PFZ był wynikiem rozwiązywania się w tym okresie większości spółdzielni produkcyjnych, wyłączenia z PGR gruntów nieprzydatnych dla gospodarki i opuszczania gospodarstw przez pewną ilość osadników. W ostatnich latach areal gruntów PFZ wykazuje pewne niewielkie tendencje wzrostowe. Na początku 1966 r. areal ten wynosił ok. 1054 tys. ha. Głównymi źródłami przychodu gruntów włączonych w skład PFZ był w ostat-

Tabela 1

Zmiany w dysponowaniu gruntami Państwowego Funduszu Ziemi w latach 1961-1965

Wyszczególnienie	Przychody i rozchody gruntów PFZ w tys. ha w latach					
	1961	1962	1963	1964	1965	razem 1961—1965
Stan w dniu 1 I	973,2	920,3	947,2	1007,5	1016,9	—
Przybyło gruntów ogółem	152,9	214,5	224,6	171,8	229,9	1003,7
z tego:						
z indywidualnych gospodarstw rolnych	41,1	68,3	72,6	73,9	68,4	324,3
od uspołecznionych jednostek gospodarczych	30,2	9,5	7,0	5,1	4,2	56,0
w wyniku uściślenia pomiarów	81,6	136,7	145,0	92,8	157,3	613,4
Rozdysponowano na trwałe użytkowanie ogółem	205,8	187,6	164,3	162,4	193,3	913,4
z tego:						
sprzedaż na nowe indywidualne gospodarstwa rolne	29,5	25,2	22,2	24,7	49,9	151,5
sprzedaż na upelno-rolnienie	18,5	13,4	11,2	13,2	22,8	79,1
przekazanie spółdzielniom produkcyjnym	24,8	7,9	7,7	10,8	19,8	71,0
przekazanie PGR	59,7	79,4	76,5	69,0	64,9	349,5
przekazanie na cele nierolnicze (głównie PGL — zalesienie)	73,3	61,7	46,7	44,7	35,9	262,3
Stan w dniu 31 XII	920,3	947,2	1007,5	1016,9	1059,5	—

nim okresie areal przekazywany w toku przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz z podupadłych ekonomicznie gospodarstw indywidualnych, przejmowanych przez państwo za zadłużenia bądź też z opuszczonych przez właścicieli gospodarstw. Przejmowały zaś w trwałe użyt-

kowanie grunty z PFZ, w tym okresie Państwowe Gospodarstwa Rolne, Państwowe Gospodarstwa Leśne i gospodarstwa indywidualne.

Zmiany w dysponowaniu gruntami PFZ w latach 1961-1965 ilustruje tabela 1.

#### CHARAKTERYSTYKA I ZAGOSPODAROWANIE GRUNTÓW PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU ZIEMI

W ogólnym obszarze gruntów, znajdujących się w dyspozycji PFZ na dzień 1 I 1966 r. w wysokości 1053,5 tys. ha użytki rolne stanowiły 894,8 tys. ha, lasy, grunty leśne i obszary zakwalifikowane do zalesienia — 82,9 tys. ha oraz inne grunty nie nadające się do użytkowania rolniczego, jak drogi, wodociągi, nieużytki, grunty pod zabudowaniami — 75,8 tys. ha. Przeważający obszar gruntów występuje w województwach zachodnich i północnych, co ilustruje tabela 2.

Na ogólną ilość użytków rolnych, 612 tys. ha przypada na grunty orne, ponad 152 tys. ha na łąki i 130 tys. ha na pastwiska. Grunty PFZ są bardzo różnorodne, zarówno pod względem ich jakości jak i koncentracji położenia. Na podstawie ustaleń na koniec 1965 r. opartych przeważnie na wynikach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, struktura bonitacyjna użytków rolnych średnio oraz PFZ przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	Ogółem	Z tego w %		
		dobrze (I, II, III)	średnie (IV)	słabe (V i VI)
Grunty orne				
w kraju ogółem	100,0	27,8	39,8	32,4
PFZ	100,0	17,1	38,3	44,6
Użytki zielone				
w kraju ogółem	100,0	18,5	39,5	42,0
PFZ	100,0	9,6	34,5	55,9

Jak wynika z powyższych danych jakość użytków rolnych PFZ w stosunku do przeciętnej w kraju jest niewątpliwie gorsza. Dotyczy to szczególnie udziału procentowego gruntów dobrych i słabych, w sumie jednak w gruntach ornym PFZ przeważają grunty dobrej i średniej jakości, natomiast w użytkach zielonych większy jest udział gruntów słabych. Należy jednak stwierdzić, że w stosunku do ustaleń dokonanych kilka lat temu, obecnie jakość użytków rolnych PFZ uległa dość istotnej poprawie. Wpłynęło na to w pewnym stopniu prawidłowe ustalenie jakości gruntów w toku gleboznawczej klasyfikacji, ale zasadnicze znaczenie ma tu fakt włączenia w ostatnich kilku latach nowych gruntów, w większości dobrej i średniej jakości a także przekazanie z PFZ pewnej ilości gruntów nie nadających się do użytkowania rolniczego Państwowym Gospodarstwom Leśnym do zalesienia gruntów, które poprzednio zaliczane były głównie do VI klasy.

Tabela 2

Grunty PFZ w podziale na województwa wg rodzajów użytków  
(stan w dniu 1 I 1966 r.)

Województwo	Obszar w ha						
	Obszar ogółem w ha	ogółem użytki rolne	grunty orne	łąki	pastwiska	lasy i grunty leśne	nieużytki i grunty nieroln.
Białostockie	74 347	53 555	35 815	10 262	7 478	10 000	10 791
Bydgoskie	72 185	61 481	45 867	9 206	6 408	3 422	7 282
Gdańskie	51 720	44 319	30 873	8 792	4 654	3 732	3 669
Katowickie	10 037	9 238	6 737	1 446	1 055	392	407
Kieleckie	9 807	8 582	6 178	1 500	904	630	595
Koszalińskie	127 510	105 905	80 905	15 720	9 280	9 897	11 708
Krakowskie	9 791	7 411	2 980	881	3 550	1 640	740
Lubelskie	57 385	42 975	28 429	9 150	5 396	7 283	7 127
Łódzkie	19 607	17 384	15 345	1 567	472	894	1 329
Olsztyńskie	158 205	130 502	90 166	20 733	19 603	17 907	9 796
Opolskie	38 209	35 616	28 473	5 342	1 801	1 504	1 089
Poznańskie	89 521	78 676	62 083	11 908	4 685	4 262	6 583
Rzeszowskie	68 842	61 214	26 094	6 080	29 040	5 643	1 985
Szczecińskie	72 020	63 584	41 399	15 897	6 358	4 335	4 100
Warszawskie	36 469	32 465	24 587	4 268	3 610	1 376	2 628
Wrocławskie	101 695	92 210	56 795	15 525	19 890	6 038	3 447
Zielonogórskie	56 154	49 687	29 568	14 141	5 978	3 925	2 542
Ogółem	1 053 594	894 805	612 225	152 418	130 162	82 880	75 818

Źródło: Materiały Ministerstwa Rolnictwa.



Grunty PFZ w znacznej większości występują w stosunkowo niewielkich działkach, w szachownicy z gruntami chłopskimi. Strukturę tych gruntów w podziale wg wielkości działek ilustruje tabela 3.

Tabela 3

Struktura gruntów PFZ wg wielkości w poszczególnych województwach (stan w dniu 1 I 1966 r.)

Województwo	W procentach			
	obszar ogółem	działki		
		do 5 ha	5-10 ha	ponad 10 ha
Białostockie	100	65	20	15
Bydgoskie	100	54	27	19
Gdańskie	100	62	25	13
Katowickie	100	66	14	20
Kieleckie	100	66	14	20
Koszalińskie	100	49	31	20
Krakowskie	100	29	22	49
Lubelskie	100	80	13	7
Łódzkie	100	61	28	11
Olsztyńskie	100	55	25	20
Opolskie	100	95	5	0
Poznańskie	100	69	22	9
Rzeszowskie	100	75	13	12
Szczecińskie	100	55	23	22
Warszawskie	100	79	16	5
Wrocławskie	100	60	25	15
Zielonogórskie	100	75	16	9
Ogółem	100	63	22	15

Źródło: Materiały Ministerstwa Rolnictwa.

Z danych tych wynika, że przeciętnie w kraju około 63% ogólnego obszaru PFZ występuje w działkach o powierzchni do 5 ha, 25% w działkach 5-10 ha a tylko 15% w działkach o obszarze powyżej 10 ha. Najwięcej gruntów w kompleksach powyżej 10 ha występuje w województwach: olsztyńskim, koszalińskim, szczecińskim, wrocławskim, bydgoskim i białostockim.

W województwach centralnych kompleksy takie stanowią ponad 3300 resztówek poparcelacyjnych, o łącznym obszarze ponad 43 tys. ha. Do większych kompleksów liczone także tereny zabagnione (ok. 45 tys. ha) i samozalesione mało wartościowymi gatunkami drzew (tereny głównie w Bieszczadach, woj. gdańskim i koszalińskim) o ogólnym obszarze około 20 tys. ha.

W ostatnich kilku latach, pomimo stosunkowo dużego obrotu gruntami, ogólne zasoby PFZ nie ulegały istotniejszym zmianom i kształtowały się w granicach od 900 tys. do ok. 1 mln ha, w tym użytki rolne od ok. 700 do 900 tys. ha.

Zagospodarowanie użytków rolnych PFZ wg stanu na koniec 1965 r. ilustruje poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	W tys. ha	W %
Ogółem użytki rolne	894,8	100,0
Wydzierżawione (razem)	673,1	75,2
kółkom rolniczym	124,9	13,9
innym jednostkom uspołecznionym	26,5	3,0
indywidualnym rolnikom	456,5	51,0
bezrolnym	65,1	7,3
Użytki nie rozdysponowane	221,7	24,8
użytkowanie bezumowne	117,9	13,2
nie zagospodarowane	103,8	11,6

Jak wynika z powyższych danych nie wszystkie użytki rolne były w pełni wykorzystane do produkcji rolniczej. Składały się na to różne przyczyny, m.in. brak użytkowników, niesprzyjające warunki wodne (zabagnienie), zniszczenie warstwy urodzajnej, samozalesienie — wymagające dużego nakładu pracy przy uprawie. Prawie 25% ogółu użytków stanowiły grunty nie rozdysponowane, w tym ponad 100 tys. ha to grunty nie zagospodarowane. Szczególnie duże obszary takich gruntów notuje się w województwach: koszalińskim, rzeszowskim, szczecińskim, białostockim i olsztyńskim. Do tych gruntów zaliczone zostały zabagnione łąki i pastwiska np. w woj. białostockim „Bagno Wizna”, „Czerwone Bagno” o łącznym obszarze ok. 10 tys. ha, w lubelskim „Krowie Bagno” (ok. 6 tys. ha), w szczecińskim zalane łąki w delcie Odry o powierzchni ok. 8 tys. ha. Podobne kompleksy tylko o mniejszych obszarach występują również w innych województwach. W sumie takich gruntów jest ponad 40 tys. ha. W niektórych latach tzw. suchych, część tych użytków zielonych jest wykorzystywana rolniczo, jednak pełne jej włączenie do produkcji rolnej wymaga renowacji lub budowy nowych urządzeń odwadniających. Część tych terenów jest aktualnie objęta pracami melioracyjnymi a niektóre będą meliorowane w obecnym planie 5-letnim. Ponadto do użytków nie zagospodarowanych zaliczono ok. 20 tys. ha gruntów V i VI klasy porośniętych samosiewami drzew leśnych mało wartościowych gatunków. Również do tej grupy są zaliczone słabe grunty (VI kl.), których uprawa ze względu na całkowite zniszczenie warstwy urodzajnej jest w zasadzie nieopłacalna.

Do areału nie rozdysponowanego zaliczone zostały grunty użytkowane bezumownie przez indywidualnych rolników o obszarze prawie 120 tys. ha, które w znacznej części były uprawiane w sposób zadowalający, tj. podobnie jak własne grunty. Szczególnie dotyczy to tych przypadków, gdzie użytkowanie gruntów PFZ trwa już przez szereg lat. Pewna część tego areału jest jednak użytkowana bardzo ekstensywnie, a nakłady na zagospodarowanie ograniczają się do minimum.

Ponad 75% ogólnego obszaru użytków rolnych PFZ, stanowi areał

wydzierżawiony głównie rolnikom indywidualnym i kółkom rolniczym. Na podstawie szeregu przeprowadzonych badań i kontroli można stwierdzić, że w województwach centralnych zarówno kółka rolnicze jak i rolnicy indywidualni na przeważającej części dzierżawionych gruntów, gospodarują w zasadzie prawidłowo tj. podobnie jak na swoim areale. Rolnicy indywidualni nawożą dzierżawione grunty obornikiem, podobnie jak własne i utrzymują je we właściwej kulturze. Plony uzyskane z tych gruntów utrzymują się w zasadzie również na takim samym poziomie. Nieco gorzej przedstawia się sytuacja na tych terenach województw zachodnich i północnych, gdzie odczuwa się niedobór siły roboczej i dzierżawcy użytkują grunty w ciągu krótszego okresu czasu tj. 1-3 lub 4 lat. Prawidłowa gospodarka prowadzona jest jedynie przez tych dzierżawców, którzy użytkują grunty na podstawie wieloletnich umów. O ile stan zagospodarowania gruntów rolnych uległ w stosunku do lat poprzednich wyraźnej poprawie to nadal niedostatecznie zagospodarowane są łąki i pastwiska. Dzierżawcy (zarówno rolnicy indywidualni jak i kółka rolnicze) w przeważającej części nie stosują nawożenia ani niezbędnych zabiegów uprawowych.

Oceniając stan zagospodarowania gruntów dzierżawionych przez osoby bezrolne, można zaobserwować dwa sposoby zagospodarowania, a mianowicie — pierwszy — polegający na uprawie z reguły warzyw i okopowych ze stosowaniem odpowiednich nakładów i zabiegów agrotechnicznych i drugi — nastawiony na ekstensywną gospodarkę, gdzie plony są znacznie niższe od uzyskiwanych przez dzierżawców-rolników.

Analiza przyczyn niepełnego zagospodarowania wszystkich gruntów PFZ wykazuje, że jedną z podstawowych przyczyn jest stosowanie zbyt krótkookresowych dzierżaw. Przeprowadzona kontrola przez Ministerstwo Rolnictwa, Prezydium Woj. Rad Narodowych oraz inne zainteresowane instytucje wykazała, że prawie połowę umów zawierano na okres 1-3 lat, chociaż obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie stwarzają warunki do zawierania umów na okres do 8 lat, z tym, że obowiązuje zasada przedłużania umów z dobrze gospodarującymi dzierżawcami. Zawieranie umów krótkookresowych ma swoje podstawy w dwóch aspektach: pierwszy to fakt, że nie wszystkie Prezydium Rad Narodowych niższych szczebli miały szczegółowo opracowane programy rozdysponowania gruntów PFZ na swoim terenie. Nie były więc one zainteresowane zawieraniem umów na dłuższy okres zabezpieczając sobie w ten sposób możliwości dokonywania zmian decyzji w dysponowaniu i w formach zagospodarowania gruntów PFZ. Drugi aspekt, to ten, że sami chłopcy nie zawsze są zainteresowani zawieraniem umów dzierżawnych na dłuższy okres. Wynika to w dużej mierze z faktu, że warunki dzierżawy są tak skonstruowane, iż zachęcają chłopów do zawierania krótkookresowych dzierżaw. W miarę bowiem wydłużania się czasu dzierżawy, wzrastają świadczenia użytkowników zarówno w postaci podatków jak i dostaw obowiązkowych. Dotyczy to

szczególnie tych rejonów kraju, w których występuje większa koncentracja gruntów PFZ i są pewne trudności z reflektantami na dzierżawy. Wszyscy dzierżawcy gruntów odłogujących korzystają ze zwolnienia od podatku gruntowego na okres 3 lat. Ponadto w pierwszych dwóch latach dzierżawy, rolnicy indywidualni zwolnieni są z obowiązujących dostaw zwierząt rzeźnych. Przepis ten nie dotyczy ziem zachodnich i północnych oraz rejonu Bieszczad, gdzie dzierżawcy są całkowicie zwolnieni z dostaw obowiązkowych.

W tej sytuacji rolnik jest zainteresowany zawieraniem umowy na taki okres w jakim korzysta z ulg, co ma niewątpliwy wpływ na stosowanie nakładów i poziom gospodarowania. Występowały również przypadki corocznego wymawiania umów a nawet odbierania gruntów zagospodarowanych przed wygaśnięciem umów bez poważnego uzasadnienia. Zdarzały się też odwrotne sytuacje, że władze terenowe nie korzystały w ogóle lub tylko w nielicznych wypadkach z przysługujących im uprawnień z obowiązujących przepisów rozwiązywania umów w przypadkach niedotrzymywania przez dzierżawców warunków dzierżawy np. jeśli grunty PFZ nie były racjonalnie uprawiane lub dzierżawcy nie konserwowali urządzeń melioracyjnych itp. Na stopień zaufania do umów, mają również duży wpływ warunki wypowiedzenia umowy. W świetle aktualnych przepisów okres trwania dzierżawy może ulec skróceniu po półrocznym wypowiedzeniu, w wypadku przekazania dzierżawionej nieruchomości PFZ w użytkowanie rolniczej jednostce gospodarki uspołecznionej, lub przeznaczenia dzierżawionej nieruchomości do sprzedaży.

Wydaje się, że okres wypowiedzenia jest zbyt krótki, zwłaszcza, że umowy dzierżawne nie przewidują odszkodowań dla dzierżawcy przy przedterminowym zrywaniu umów. Zniechęca to również rolników do inwestowania na rzecz zwiększenia urodzajności gleby. Warunki dzierżawy w ostatnim okresie zostały uatrakcyjnione poprzez niedawno wydane akty prawne, na mocy których dodzierżawione z PFZ grunty nie powodują zwiększenia progresji obciążeń na rzecz państwa z jednostki powierzchni gruntów użytkowanych przez rolnika.

#### PERSPEKTYWY GOSPODAROWANIA I UŻYTKOWANIA GRUNTÓW PFZ

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że w różnych okresach stawiane były różne cele i zadania dla PFZ a więc zmieniała się również polityka gospodarowania jego areałem. W latach 1944-1948, PFZ wykorzystywany był wyłącznie na tworzenie indywidualnych i państwowych gospodarstw rolnych.

Począwszy od 1949 r. grunty PFZ rezerwowane były przede wszystkim dla powstających w tym czasie spółdzielni produkcyjnych. Praktyka potwierdziła, że tam gdzie istniały znaczne obszary PFZ, łatwiej niż w in-



nych rejonach było organizować spółdzielnie produkcyjne. W tym okresie tworzenie PGR zostało znacznie zahamowane, a indywidualnych gospodarstw rolnych w zasadzie przerwane.

W 1956 r. w związku z ewolucją polityki rolnej nastąpiły dość zasadnicze zmiany w sposobach i formach zagospodarowania areału PFZ. Jako punkt wyjścia przyjęto, że podstawową część ziemi PFZ, powinni zagospodarować indywidualni rolnicy. Pomimo, że w latach 1956-1958 w woj. zachodnich i północnych znaczne ilości ziemi zostały nadzielone rolnikom, to zasoby PFZ zaczęły wzrastać z wyżej przytoczonych już powodów. Do marca 1958 r. ziemia PFZ nadawana była na zasadach wynikających z reformy rolnej. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowania niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa, zmieniła warunki rozdysponowania ziemi z PFZ. Wprowadziła ona mianowicie sprzedaż ziemi na warunkach zbliżonych do wolnego obrotu ziemią. Jednocześnie zostało wydanych szereg aktów prawnych, które zapewniły kupującemu ziemię różne formy pomocy w postaci udzielania kredytów, ulg itp. pod warunkiem zagospodarowania tej ziemi na terenach województw zachodnich i północnych oraz w Bieszczadach.

W latach 1958-1961 obok prowadzonej akcji sprzedaży ziemi na rzecz indywidualnych rolników, znaczne obszary gruntów z PFZ przejmowane były przez PGR. W tym samym czasie w wyniku odpowiednich zarządzeń, nierolnicze zakłady pracy prowadzące przyzakładowe gospodarstwa rolne (jako zaplecze stołówek) przekazały użytkowane grunty oraz budynki na rzecz PFZ.

Począwszy od 1961 r. zaznaczyła się pewna zmiana poglądów na temat form i sposobów zagospodarowywania gruntów PFZ, dotyczyło to szczególnie sprzedaży indywidualnym rolnikom. Grunty PFZ powinny być zagospodarowane przede wszystkim przez PGR i Kółka Rolnicze a sprzedaż ziemi winna być ograniczona.

Jak wynika z tabeli 1 w latach 1961-1965 rozdysponowano ponad 900 tys. ha gruntów, z tego na rzecz PGR ok. 350 tys. ha, na cele nierolnicze głównie PGL na zalesienie ponad 250 tys. ha oraz sprzedano ponad 200 tys. ha na upelnorolnienie i tworzenie nowych indywidualnych gospodarstw rolnych. Jednocześnie w ubiegłym pięcioleciu został włączony do PFZ 1 mln ha gruntów, w tym w wyniku uściślenia pomiarów, w związku z gleboznawczą klasyfikacją gruntów — ponad 600 tys. ha oraz ponad 300 tys. ha od indywidualnych rolników, którzy zrezygnowali lub przekazali na rzecz państwa ziemię w związku z zadłużeniem lub przejściem na zaopatrzenie emerytalne.

Nasuwa się więc pytanie, jakie w najbliższej perspektywie będą istnieć źródła zwiększenia zasobów PFZ. Ponieważ pomiary gruntów związane z gleboznawczą klasyfikacją są w zasadzie na ukończeniu, z tego tytułu nie należy się spodziewać jakiegoś istotnego zwiększenia



arealu ziemi. Zasadniczym więc źródłem przychodu do PFZ mogą być powierzchnie gruntów przejęte na rzecz państwa z indywidualnych gospodarstw rolnych. Już obecnie istnieje szereg aktów ustawodawczych, które określają warunki przejmowania gruntów od indywidualnych rolników. Do podstawowych z nich można zaliczyć ustawy o przejmowaniu użytków rolnych do zagospodarowania lub na własność państwa, o przejmowaniu nieruchomości rolnych z powodu zadłużenia, przejmowaniu gospodarstw opuszczonych i nienależycie zagospodarowanych oraz kodeks cywilny, ustalający dziedziczenie gospodarstw chłopskich przez państwo z tytułu braku następców prawnych. Każdy więc z wyżej wymienionych aktów prawnych może stanowić źródło powiększania zasobów PFZ. Należy przewidywać, że najpoważniejszym źródłem zwiększenia arealu PFZ może być ustawa o przekazywaniu ziemi w zamian za rentę.

Według ostatniego spisu powszechnego z 1960 r. istniało blisko 900 tys. chłopskich gospodarstw rolnych, użytkowanych przez 1 lub 2 osoby. Są to z reguły osoby w starszym wieku. Dokonane przez GUS badania z tego zakresu wykazują, że użytkownicy gospodarstw indywidualnych, którzy osiągnęli 60 lat i więcej — mężczyźni a kobiety 55 lat i więcej stanowią 27,5% ogółu użytkowników a z dalszych ustaleń wynika, że w granicach 20-40% (zależnie od rejonów) tych użytkowników nie ma aktualnie następców do prowadzenia swoich gospodarstw. W najbliższych latach gospodarstwa te będą musiały zmienić właścicieli. Może się to odbywać w drodze sprzedaży na zasadzie wolnego obrotu ziemią, lub też przez przejmowanie przez państwo. Rozmiary i proporcje tych dwóch form przekazywania, mogą być w dużym stopniu regulowane przez państwo w zależności od możliwości przejęcia tego arealu przez państwo, jak i stworzenia odpowiednich warunków w tym zakresie. Z dotychczasowej polityki wynika, że w przeważającej części rejonów kraju, dominującą formą jest wolny obrót ziemią na wsi. Właściciele gospodarstw bez następców, zbliżający się do wieku niezdolności do pracy, sprzedają część lub całe gospodarstwa sąsiadom albo innym nabywcom. Od pewnego czasu czynnikiem hamującym obrót ziemią jest ustawa ograniczająca podział gospodarstw. W szeregu jednak rejonów, w praktyce wytworzyła się nowa forma obrotu w postaci zawierania pisemnych umów prywatnych w obecności świadków. Świadczenia na rzecz państwa związane z ziemią, przenoszone są ze sprzedawcy na nabywcę w trybie zasad obowiązujących dla dzierżawy ziemi. Można więc sądzić, że znaczna część problemu gospodarstw bez następców może być rozwiązywana w drodze wolnego obrotu ziemią.

Nie wszędzie jednak istnieje wolny obrót ziemią. W niektórych rejonach kraju, starzejący się rolnicy nie mogą sprzedać swoich gospodarstw rolnych w drodze wolnego obrotu, brak jest bowiem chętnych do nabywania ziemi. Często więc rolnik oczekuje przez szereg lat na przekazanie gospodarstwa, a w tym czasie gospodarstwo podupada i niszczeje. Gospo-

darka narodowa ponosi duże straty z tytułu przejmowania całkowicie podupadłych gospodarstw. Nasuwa się więc wniosek, że w takich przypadkach, należałoby możliwie jak najwcześniej przekazywać takie gospodarstwa. Najtrudniejszym jednak problemem do rozwiązania dla państwa, jest możliwość racjonalnego zagospodarowania przejętej ziemi, bowiem grunty te w przeważającej większości są w rozproszonych drobnych działkach, które trudno jest w racjonalny i nowoczesny sposób użytkować. Często areał ten występuje w rejonach, gdzie odczuwa się lokalny niedobór siły roboczej. Należy więc poszukiwać takich rozwiązań ekonomicznych i organizacyjnych, które pozwalałyby jednocześnie na porządkowanie i regulowanie zasobów areału PFZ. Jedną z takich możliwości, do której należałoby przywiązać dużą wagę, jest sprawa komasacji. Podjęte przez partię i rząd w tym kierunku zamierzenia zasygnalizował Władysław Gomułka na III Zjeździe Kółek Rolniczych.

Rozmiary i zasady przejmowania przez państwo indywidualnych gospodarstw rolnych bez następców w zamian za rentę powinny być zsynchronizowane z możliwościami ekonomicznymi jak i organizacyjnymi państwa w powiązaniu z pełnym i racjonalnym zagospodarowaniem tych gruntów. Dlatego muszą też być ustalone zasady priorytetu dla niektórych rejonów jak i grup gospodarstw bez następców. Główną myślą przewodnią w opracowaniu i precyzowaniu zasad przejmowania przez państwo gospodarstw bez następców powinno być stworzenie takich warunków, aby rolnicy bez następców byli zainteresowani przekazywaniem państwu swoich gospodarstw w okresie możliwie pełnej ich zdolności produkcyjnej. Elementem takiego oddziaływania powinna być zróżnicowana wysokość renty jak i warunki jej uzyskania.

Rozdysponowanie gruntów PFZ uzależnione jest w dużej mierze od ich położenia, jakości oraz stopnia koncentracji. Można wyróżnić dwie podstawowe formy rozdysponowania. Pierwsza — to przekazywanie użytków rolnych PFZ w trwałe użytkowanie PGR i spółdzielniom produkcyjnym lub sprzedaż indywidualnym rolnikom oraz przekazywanie gruntów nie nadających się do produkcji rolnej, głównie pod zalesienie. Druga — to zagospodarowanie gruntów PFZ na zasadach dzierżawy.

Nieruchomości PFZ, tj. grunty, budynki i inne, przejmowane w trwałe rolnicze zagospodarowanie przez PGR dokonywane jest bezpłatnie na zasadach odpowiednich aktów prawnych. Na zagospodarowanie przejmowanych nieruchomości PGR otrzymują środki inwestycyjne na budownictwo i mechanizację ok. 20 tys. zł na 1 ha oraz dotacje budżetowe na zagospodarowanie gruntów od 1200 do 5000 zł na 1 ha użytków rolnych, zależnie od rodzaju i stanu ich zagospodarowania. Na podobnych zasadach odbywa się również przejmowanie w trwałe użytkowanie nieruchomości PFZ przez spółdzielnie produkcyjne. Grunty i budynki otrzymują nieodpłatnie, a za inne składniki (inwentarz żywy i martwy) spłacają należności ratalnie w ciągu 10 lat. Na zagospodarowanie gruntów spół-

dzielnie otrzymują kredyty bankowe w wysokości 2400 zł na 1 ha użytków. Kredyty te mogą być umorzone pod warunkiem dobrego zagospodarowania przez spółdzielnie przejętych gruntów. Spółdzielnie korzystają ponadto z kredytów inwestycyjnych i obrotowych a także ze środków PFZ.

Indywidualni rolnicy mogą nabywać nieruchomości PFZ na własność na zasadach ustawy z dnia 12 III 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych i zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 24 IX 1962 r. Ceny użytków rolnych za 1 ha kształtują się w granicach 960-36 000 zł w zależności od klasy, okręgu gospodarczego i strefy. Spłata należności odbywa się na zasadach ratalnych a okres spłacania zróżnicowany jest w zależności od rejonu kraju i przeznaczenia (upełnorolnienie — w ciągu 10 lat, organizowanie nowych gospodarstw 20-30 lat). Nabywcy gruntów PFZ uprawnieni są do korzystania z inwestycyjnych i obrotowych kredytów bankowych, jak również i innego rodzaju pomocy ze strony państwa.

Na warunkach dzierżawy użytkują nieruchomości PFZ głównie gospodarstwa indywidualne i kółka rolnicze na podstawie zawartych umów. Wysokość czynszu dzierżawnego dla indywidualnych dzierżawców zróżnicowana jest w zależności od jakości gruntów i ich położenia. Kształtuje się ona w stosunku rocznym w granicach od 0,5 do 5q żyta, a w przeliczeniu na gotówkę 75-750 zł za 1 ha. Tenuta dzierżawna jest pobierana w gotówce przy cenie 150 zł za 1 q żyta. Dzierżawione grunty PFZ na ziemiach zachodnich i północnych zwolnione są od obowiązkowych dostaw a na pozostałym terenie kraju w pierwszych dwóch latach z obowiązkowych dostaw zwierząt rzeźnych. Ponadto przejmowane do dzierżawy grunty odłogujące zwolnione są od podatku na okres 3 lat. Na podobnych zasadach ustalona jest również wysokość czynszu dzierżawnego dla kółek rolniczych i innych jednostek uspołecznionych, z tym jednak, że czynsz ten jest niższy i kształtuje się w granicach 0,1-2 q/ha.

Nie ulega wątpliwości, że najbardziej racjonalną formą jest rozdysponowanie gruntów PFZ w trwałe użytkowanie. Na przeszkodzie jednak w dużej mierze stoi ich położenie i stopień koncentracji. Większość bowiem tych gruntów występuje w rejonach, w których istnieją znaczne niedobory siły roboczej. Ponadto tylko 15% gruntów znajduje się w działkach o powierzchni większej niż 10 ha (tab. 3). Należy sądzić, że w najbliższej przyszłości gros nowo przyjmowanych obszarów do PFZ będzie występowała również w małych działkach. Istotną sprawą jest też zagadnienie koncentracji ilości gruntów PFZ w konkretnym terenie tj. wsi. Większy bowiem areal np. w granicach kilkuset ha pomimo, że jest usytuowany w drobnych działkach, może być wykorzystany do zorganizowania nowego wielkoobszarowego przedsiębiorstwa rolniczego, pod warunkiem oczywiście, że będą przedtem dokonane i przeprowadzone prace związane z regulacją gruntów (komasacja). W najbliższej przyszłości rysuje się



więc ta forma rozdysponowania gruntów PFZ jako jeden z podstawowych kierunków zagospodarowania. W podobny sposób można by również rozdysponować obszary nieco mniejsze, a znajdujące się w pobliżu odpowiednich uspołecznionych przedsiębiorstw rolnych.

Istotnym argumentem przemawiającym za tego rodzaju formami rozdysponowania gruntów PFZ, jest fakt, że przekazywanie areалу jednostkom uspołecznionym, stanowi ważny element przebudowy ustroju rolnego. Nasuwa się jednak pytanie, jakie będą społeczne koszty tych form zagospodarowania oraz jakiego rodzaju uspołecznione przedsiębiorstwa rolnicze powinny być głównym wykonawcą zadań. Najbardziej predestynowanym do przejęcia na siebie takich obowiązków są niewątpliwie PGR, (szczególnie w szeregu rejonów kraju, gdzie odczuwa się lub w najbliższej przyszłości może wystąpić niedobór siły roboczej), z uwagi na rolę i zadania jakie spełniają i będą spełniać w naszym rolnictwie. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, należy pamiętać, że przy tego rodzaju przedsięwzięciach szczególnie przy organizowaniu nowych przedsiębiorstw rolniczych trzeba stworzyć i zapewnić wszelkie niezbędne warunki: areał w odpowiednio zwartym masywie, jakość użytków, pochodzenie, kadry itp., które to warunki pozwolą na nowoczesny i intensywny sposób gospodarowania. Już obecnie bowiem koszt jednego ha gruntów obciąża budżet państwa w wysokości ponad 20 tys. zł, a gdy do tego jeszcze uwzględni się koszty jakie będzie musiało państwo ponieść z tytułu wypłacania rent za przejętą ziemię oraz koszty związane z regulacją gruntów, to wielkość tych kwot znacznie wzrośnie. Dlatego też obok tej formy trzeba będzie szukać również innych możliwości przekazywania w trwałe użytkowanie rolnicze użytków rolnych PFZ, jak np. spółdzielniom produkcyjnym, pod warunkiem jednak, że te formy rozdysponowania zapewnią prawidłowe i intensywne zagospodarowanie przejętego areалу w konkretnych miejscowych warunkach.

Pokaźna jednak ilość dotychczasowego areалу PFZ występuje w bardzo drobnych i rozproszonych działkach i w perspektywie najbliższych lat nie będzie mogła być przekazana w postaci większych kompleksów do trwałego użytkowania przedsiębiorstwom uspołecznionym. Do czasu nagromadzenia się większej ilości areалу, który po przeprowadzeniu regulacji gruntów może tworzyć stosunkowo duże kompleksy glebowe i być trwale zagospodarowany, trzeba szukać innych sposobów rozdysponowania i zagospodarowania gruntów PFZ. Należy również pamiętać, że część areалу PFZ powinna być do dyspozycji Gromadzkich Rad Narodowych, w postaci rezerwy na realizację wiejskich planów urbanistycznych. Stworzenie takiej rezerwy jest niezbędne w przeważającej ilości wsi, a wielkość jej winna być uzależniona od rozmiarów perspektywicznego rozwoju i planów zabudowy wsi. Można przewidywać, że na ten cel trzeba będzie przeznaczyć przeciętnie kilka ha gruntów na jedną wieś, a w skali całego kraju szacując bardzo orientacyjnie w granicach 200 tys. ha.

Grunty PFZ jako czynnik przebudowy ustroju rolnego integracji wsi, muszą przede wszystkim spełniać swoją zasadniczą rolę, a mianowicie podstawowego środka w procesie produkcji rolnej. Pewna część areału, znajdującego się już obecnie w dyspozycji PFZ, nie będzie mogła być wykorzystana do tych dwóch wymienionych celów (przebudowa ustroju rolnego i integracja wsi) z uwagi na jego rozdrobnienie, rzeźbę terenu oraz warunki gospodarowania. Nawet po zabiegu scalenia grunty te nie będą mogły być racjonalnie zagospodarowane w sposób trwały przez wielkotowarowe przedsiębiorstwa rolnicze. W takich przypadkach wydaje się celowe kontynuowanie sprzedaży indywidualnym rolnikom w zależności od warunków, na upełnorolnienie lub też tworzenie nowych gospodarstw. Problem sprzedaży ziemi budzi najwięcej kontrowersji i w literaturze spotyka się bardzo różne stanowiska i różną argumentację na ten temat.

Wydaje się jednak, że ten kierunek zagospodarowania w szeregu rejonów jest właściwy i celowy a szczególnie na terenach o małej gęstości zaludnienia, gdzie tworzenie uspołecznionych gospodarstw rolnych jest utrudnione specyfiką rzeźby terenu oraz odpowiednim już zainwestowaniem w środki trwałe przystosowane do warunków gospodarowania indywidualnego. W tego rodzaju przypadkach jest to najtańsza droga trwałego użytkowania. Powinna ona gwarantować spełnienie podstawowej zasady, a mianowicie racjonalnego zagospodarowania gruntów. Część gruntów, które nie rokują w najbliższej perspektywie właściwego użytkowania rolniczego, z uwagi na bardzo słabą jakość, zniszczenie warstwy urodzajnej itp., trzeba będzie w dalszym ciągu przeznaczać na cele nierolnicze, głównie do zalesienia.

Trzeba będzie, obok sposobu trwałego użytkowania, w dalszym ciągu stosować formy czasowego zagospodarowania w postaci dzierżaw, aby w jak najkrótszym okresie można było w pełni i racjonalnie zagospodarować cały areał PFZ. Przy tego rodzaju formach zagospodarowania istotną sprawą jest stworzenie takich warunków, aby wszyscy dzierżawcy, zarówno kółka rolnicze jak i indywidualni rolnicy, byli w dużym stopniu zainteresowani zawarciem umowy i w pełni wypełniali przyjęte na siebie obowiązki. Dlatego warunki dzierżawy winny być tak zróżnicowane dla poszczególnych rejonów oraz konkretnych sytuacji, aby dla wszystkich dzierżawców były atrakcyjne. Jednym z istotnych czynników, gwarantującym atrakcyjność dzierżawy, jest okres na jaki zawierana jest umowa oraz warunki jej wypowiedzenia. Wydaje się, że do rozważenia jest możliwość stosowania umowy na zróżnicowane okresy wieloletnie, w zależności od konkretnej sytuacji w terenie oraz rodzaju dzierżawcy.

Kółka rolnicze w zależności od sposobów zagospodarowania dzierżawionego areału, powinny być uprzywilejowane nie tylko pod względem wielkości czynszu ale również pod względem czasokresu zawierania umów dzierżawnych. Zawieranie umów z indywidualnymi dzierżawcami po-



winno odbywać się również na stosunkowo długi okres, a w przypadkach, gdy niezbędne jest zastosowanie krótszych terminów dzierżawy, umowa taka powinna być oparta na innych warunkach i kryteriach niż wieloletnia. Podstawowym warunkiem dla dzierżawcy w tego rodzaju przypadkach powinno być zobowiązanie stosowania określonych nakładów produkcyjnych i zabiegów agrotechnicznych.

Należałoby rozważyć również ograniczenie do minimum przypadków przedterminowego wymawiania umów przez Prezydium Rad Narodowych z jednoczesnym określeniem wysokości odszkodowania, za poniesione przez dzierżawcę nakłady i straty z tego tytułu. Przy ewentualnej weryfikacji dotychczasowych zasad i warunków dzierżawy, należałoby w większym stopniu zaakcentować i sprecyzować obowiązki i przywileje dwóch stron zawierających umowę, w szczególności powinno to dotyczyć zasad prawidłowego i racjonalnego gospodarowania.

Aby można było w sposób planowy prowadzić politykę rozdysponowywania i zagospodarowania gruntów PFZ, niezbędne jest opracowanie przez Prezydium Rad Narodowych szczegółowych programów w tym zakresie, które stanowiłyby podstawowy czynnik prowadzenia bieżącej polityki gospodarki PFZ. W trakcie opracowywania takiego programu, powinna być dokonana wszechstronna analiza i ocena przydatności oraz szczegółowe ustalenie form i sposobów rozdysponowania i zagospodarowania wszystkich gruntów PFZ na danym terenie. Taki program w zależności od sytuacji (co kilka lat) winien być aktualizowany.

Ocena i kontrola stanu zagospodarowania nieruchomości PFZ w oparciu o opracowany i zatwierdzony przez Prezydium Rady Narodowej program powinna być powierzona odpowiedniemu pracownikowi i systematycznie prowadzona, a co pewien okres, omawiana na sesji Rady Narodowej.

