

**Eugeniusz Niedzielski**

*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

## **POWSTANIE, FUNKCJONOWANIE I LIKWIDACJA PAŃSTWOWYCH GOSPODARSTW ROLNYCH**

*THE ESTABLISHMENT, OPERATION AND LIQUIDATION OF STATE-OWNED  
FARMS*

**Słowa kluczowe: państwowe gospodarstwa rolne, sektor państwowy w rolnictwie**

*Key words: state-owned farms, state sector in agriculture*

*JEL codes: Q18*

**Abstrakt.** Przedstawiono przesłanki utworzenia państwowych gospodarstw rolnych w sensie instytucjonalnym, ogólną charakterystykę ich działalności i zmian organizacyjnych w ponad 40-letnim okresie ich istnienia, a także przyczyny ich likwidacji. Mimo upływu 25 lat od decyzji o likwidacji państwowych gospodarstw rolnych, skutki ich istnienia i przekształceń nadal są istotnym elementem rzeczywistości społeczno-gospodarczej, zwłaszcza w regionach o dużym w przeszłości udziale sektora państwowego w rolnictwie. Oceny przyczyn i skutków likwidacji PGR-ów są nadal przedmiotem zróżnicowanych opinii, na co zwrócono także uwagę w opracowaniu.

### **Wprowadzenie**

W 2016 roku minęło 25 lat od prawnej likwidacji państwowych gospodarstw rolnych (PGR), które w rzeczywistości gospodarczej i społecznej istniały nieco ponad czterdzieści lat. Powołano je w okresie powojennym, wraz ze wdrażaniem systemu socjalistycznego, a zlikwidowano, gdy zanegowano istnienie tego systemu i ponownie wprowadzono gospodarkę rynkową. Mimo że PGR-y w sensie instytucjonalnym nie istnieją już ćwierć wieku, to ślady po nich w rzeczywistości gospodarczej, społecznej, architektonicznej, przestrzennej, a nawet mentalnej są, i długo jeszcze będą wyraźnie widoczne. Tak jak skutki reformy rolnej Poniatowskiego z lat 20. ubiegłego wieku (o której mało kto pamięta!) nadal są widoczne w niektórych regionach w postaci charakterystycznej zabudowy, struktury obszarowej gospodarstw, czy skutków osadnictwa i przemieszczeń ludności oraz ich następstw. Długo jeszcze będą także widoczne i odczuwalne następstwa istnienia PGR-ów. Dotyczy to zwłaszcza regionów, w których udział sektora państwowego w rolnictwie był duży, a niekiedy dominujący. Chodzi nie tylko o bezpośrednie efekty istnienia PGR-ów, w postaci sieci osiedleńczej i zabudowy, zagospodarowania infrastrukturalnego, struktury obszarowej gospodarstw, ale także chodzi o efekty wtórne, mnożnikowe w postaci jakości kapitału społecznego, potencjału gospodarczego, walorów krajobrazowych i środowiskowych, itp. Uogólniając, to co zostało wprost i pośrednio po pegeerowskiej przeszłości, wpływa na szanse i ograniczenia w kreowaniu przyszłości tych terenów oraz zamieszkujących je społeczności. Kompleksowa ocena następstw istnienia PGR-ów jest trudna lub wręcz niemożliwa. Nadal okresowo (zwłaszcza w czasie przesilen politycznych) nasilają się spory o przyczyny i skutki likwidacji gospodarstw państwowych, o ich rolę i efektywność w przeszłości, o kierunki i tempo przekształceń, itp. Spory te zapewne długo jeszcze nie zanikną, bowiem różne są punkty widzenia, np. z perspektywy byłych pracowników PGR-ów i obecnych użytkowników majątku popegeerowskiego, właścicieli i dzierżawców tego majątku, środowisk popegeerowskich i ludności wiejskiej. Inne także będą oceny z perspektywy gospodarczej, społecznej (w tym socjologicznej), ochrony zabytków i krajobrazu. Wpływ przeszłości na przyszłość, przy całej złożoności omawianej problematyki, był przesłanką do

rozważań, mających charakter pewnej retrospekcji od uwarunkowań i przyczyn powstania PGR-ów do przyczyn i skutków ich likwidacji. Bowiem, mimo że w sensie rzeczowym (instytucjonalnym) gospodarstw państwowych już dawno nie ma, to w sensie wieloaspektowym atrybutów rzeczywistości nadal istnieją i wywierają wpływ na to, co jest i co będzie.

### **Przesłanki i proces tworzenia gospodarstw państwowych**

Powołanie PGR-ów było następstwem zmian politycznych wdrażanych po II wojnie światowej oraz sytuacji gospodarczej i społecznej kraju. Podstawą wdrażania nowej polityki rolnej, w której określano także rolę gospodarstw wielkoobszarowych i własności państwowej w rolnictwie był dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o reformie rolnej z września 1944 roku oraz dekret Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej o osadnictwie rolnym na ziemiach zachodnich z września 1945 roku. Dekrety te całkowicie znosiły własność obszarniczą, która w okresie przedwojennym miała istotny udział w strukturze agrarnej nie tylko na terenach poniemieckich (tzw. ziemiach odzyskanych). Bezpośrednio po wojnie, majątki obszarnicze przejmowała administracja państwowa, przekazując je na potrzeby parcelacji lub uruchamiając działalność produkcyjną. Zagospodarowaniem poniemieckich folwarków, oprócz administracji rolnej zajmowały się także inne instytucje, urzędy i przedsiębiorstwa w celu zapewnienia żywności swoim pracownikom. Dla przykładu, jeszcze przed końcem wojny, w marcu 1945 roku, od Armii Czerwonej przejmowano majątki rolne, aby zapewnić wyżywienie napływającej polskiej administracji [Wilamowski 1969]. Parcelacja i zagospodarowanie gospodarstw wielkoobszarowych był to proces długotrwały, związany z działaniami administracyjnymi, ale także z przemieszczaniem ludności i osadnictwem, odtwarzaniem majątku i pogłowie zwierząt. Jak podawał Franciszek Tomczak, zniszczenia wojenne w gospodarstwach przejmowanych przez Państwowe Nieruchomości Ziemskie (PNZ) wynosiły 90% inwentarza żywego, 25% budynków i ponad 90% sprzętu technicznego [Tomczak 1969]. Dużo gospodarstw było zniszczonych i bez inwentarza.

Początkowo zagospodarowaniem majątków ziemskich zajmowały się wojewódzkie urzędy ziemskie, a od lutego 1946 roku Państwowe Nieruchomości Ziemskie, które były specjalną instytucją powołaną do gospodarowania na gruntach państwowych. Do administrowania gospodarstwami specjalistycznymi powołano odrębne instytucje w postaci państwowych zakładów hodowli roślin oraz państwowych zakładów chowu koni. Państwowe Nieruchomości Ziemskie w 1946 roku obejmowały 5610 gospodarstw o łącznej powierzchni 1,5 mln ha [Tomczak 1969]. Tymczasem obszar rozparcelowanych gruntów wynosił 700 tys. ha, a powierzchnia gospodarstw o powierzchni powyżej 100 ha tylko na obszarach poniemieckich wynosiła 5 mln ha [Tomaszewski 1974]. Aby przyspieszyć proces zagospodarowania majątków wielkoobszarowych powołano spółdzielnie parcelacyjno-osadnicze. Były one zobowiązane do przejęcia i zagospodarowania poniemieckich majątków w postaci gospodarstw zespołowych, a następnie ich rozparcelowania. Spółdzielnie te istniały w latach 1946-1949 [Tomaszewski 1974]. Pewna część gruntów była zagospodarowywana przez przesiedleńców (repatriantów i reemigrantów), a także osiedleńców z innych regionów kraju. Jednakże większość majątków, zwłaszcza mniej atrakcyjnych (zniszczenia, lokalizacja) była przejmowana przez administrację państwową. Po przejęciu z administracji powiatowych urzędów ziemskich PNZ rozpoczęły łączenie położonych w sąsiedztwie gospodarstw poddanych pod wspólny zarząd, określanych jako zespoły gospodarstw. W skład zespołu wchodziło 3-5 folwarków o obszarze od 800-3000 ha [Dowgiałło 1980]. Na czele zespołu stał administrator, a w gospodarstwach byli rządcy odpowiedzialni za wykonywanie poleceń i organizację prac. Zespoły miały ograniczone uprawnienia, gdyż ograniczony rozrachunek gospodarczy funkcjonował na poziomie okręgowych zarządów PNZ.

W okresie powojennym brakowało jasnej koncepcji, co do roli własności państwowej w rolnictwie. W sporach politycznych przeważały poglądy preferujące rolę gospodarstw chłopskich, rodzinnych. Gospodarstwa państwowe miały być jedynie ośrodkami kultury rolnej wspierającymi rozwój gospodarstw chłopskich [Wilamowski 1969]. Zatem, tam gdzie tylko

była możliwość, ziemię przekazywano rolnikom indywidualnym, a gospodarstwom państwowym przekazywano i zlecano najtrudniejsze zadania zagospodarowywania odłogów, martwych majątków i odtwarzania pogłowia. Wraz z umacnianiem się władzy ludowej rola gospodarstw państwowych (uspołecznionych) wyraźnie wzrastała. W latach 1947-1949 przeprowadzano tzw. regulację gospodarstw chłopskich polegającą na ograniczaniu ich obszaru do określonych norm (50, a w niektórych województwach 100 ha). Efektem zapoczątkowanej w 1949 roku polityki rolnej, część rolników zrzekała się części lub w całości nadanych im gospodarstw. Grunty, które nie znajdowały nowego gospodarza były przejmowane przez powołaną w 1949 roku specjalną do tego celu instytucję – Państwowy Fundusz Ziemi. Grunty, które należały do tej instytucji były przekazywane nowym użytkownikom, w tym gospodarstwom państwowym.

Poziom sił wytwórczych w rolnictwie (zwłaszcza państwowym) w latach 1946-1949 był bardzo niski. Brakowało sprzężajnej siły pociągowej, inwentarza żywego, maszyn, a nawet pracowników. Do roku 1949 rola gospodarstw państwowych koncentrowała się na zagospodarowywaniu rolniczego mienia poniemieckiego i pofolwarcznego. Towarzyszyły temu funkcje społeczne związane z osadnictwem i zaopatrzeniem w produkty żywnościowe. Pojawiały się także funkcje ogólnorolnicze, takie jak hodowla roślin i zwierząt (postęp biologiczny). W roku 1950 PGR-y posiadały 1970 tys. ha użytków rolnych, co stanowiło 9,6% ich powierzchni ogólnej [Tomaszewski 1974]. Liczba gospodarstw państwowych wynosiła 5680, średni ich obszar wynosił 330 ha i zatrudnionych w nich było łącznie 280 tys. osób.

Zasadnicza zmiana polityki rolnej w 1949 roku spowodowała m.in. zmiany w organizacji i zarządzaniu gospodarstwami państwowymi. Od 1 lipca 1949 roku zlikwidowano PNZ, PZHR i PZChK, a powołano Centralny Zarząd Państwowych Gospodarstw Rolnych. Zagospodarowywanie zasobów ziemskich przez instytucje administracyjne zostało zakończone upodmiotowieniem różnych form organizacyjnych w jednolitą formę – PGR.

### **Zadania i działalność gospodarstw państwowych w czasach PRL**

W czterdziestoletnim okresie istnienia PGR-ów zachodziły istotne zmiany w polityce rolnej, określające rolę i warunki funkcjonowania tych gospodarstw. Zmiany te wyrażały się m.in. w centralizacji i decentralizacji zarządzania, koncentracji i dekoncentracji organizacyjnej gospodarstw państwowych oraz w zakresie i sposobie realizacji zadań tych gospodarstw. Wyróżnić można istotnie różne pod wymienionymi względami, okresy rozwoju PGR: lata 1950-1956/57; lata 1957-1970/71; lata 1971-1981/82; lata 1982-1991 [Dzun 1991].

Po umocnieniu się władzy ludowej, w latach 1949-1956 w gospodarstwach państwowych nastąpiła centralizacja zarządzania i koncentracja organizacyjna. Utworzono Ministerstwo Państwowych Gospodarstw Rolnych, a zadania tych gospodarstw określano szczegółowo w kilkuset wskaźnikach dotyczących zasiewów, pogłowia zwierząt, nasiennictwa, zatrudnienia, inwestycji, zaopatrzenia w środki produkcji [Dowgiało 1980]. Utworzono zespoły PGR-ów liczące od 6-18 gospodarstw o powierzchni od 4 do 14 tys. ha. W niektórych województwach (np. bydgoskie, koszalińskie) zorganizowano bardzo duże zespoły, tzw. giganty liczące 50 i więcej gospodarstw [Kosicki 1978]. W połowie lat 50. XX wieku rozpoczęła się decentralizacja zarządzania (zlikwidowano MOGR, utworzono zjednoczenia i inspektoraty PGR) oraz dekoncentracja organizacyjna (zlikwidowano zespoły PGR). Zaczęto wdrażać bardziej racjonalne metody zarządzania, poczynając od prób wdrażania ksiąg nakładów i produkcji pozwalających oceniać przybliżoną efektywność produkcji, do upowszechnienia wewnętrznego rozrachunku gospodarczego. Wprowadzono także instytucję samorządu robotniczego oraz dodatkowe bodźce dla załóg i kierownictwa w postaci funduszu premiowego, funduszu zakładowego i umów wieloletnich. Zamiast roku kalendarzowego wprowadzono rok gospodarczy – od 1 lipca do 30 czerwca [Kosicki 1978, Tomaszewski 1974]. Na początku lat 60. XX wieku pojawiły się ponownie tendencje do łączenia gospodarstw w większe organizmy gospodarcze – klucze, przedsiębiorstwa wielozakładowe, przedsiębiorstwa prowadzące, kombinaty [Otoliński 1977]. Koncentracja organizacyjna była także następstwem

rozszerzania zadań gospodarstw państwowych w zagospodarowaniu gruntów PFZ oraz w rozwoju powiązań usługowych i produkcyjnych z otaczającym je środowiskiem. W niektórych regionach gospodarstwa państwowe przejęły odpowiedzialność za harmonijny rozwój całej gospodarki regionu z uwzględnieniem potrzeb społecznych. Rolę tę miały pełnić zjednoczenia rolniczo-przemysłowe, w tym utworzone w 1976 roku zjednoczenia kętrzyńskie i sudeckie. Gospodarstwa państwowe, zwłaszcza pod koniec lat 70. XX wieku, w coraz większym stopniu obciążane były zadaniami interwencyjnymi. Na PGR-ach wymuszono wzrost rozmiarów produkcji zwierzęcej do poziomu przekraczającego równowagę z produkcją roślinną. PGR-y były także zobowiązane do zagospodarowania nadwyżek cieląt, prosiąt i warchlaków z gospodarstw chłopskich, a także do świadczenia usług produkcyjnych i społecznych na rzecz lokalnych środowisk [Niedzielski 1976, Dzun 1991]. Zwiększanie zadań, przy pogarszającej się efektywności ekonomicznej, wymusiło rozszerzenie skali dotowania działalności tych gospodarstw.

Niewydolność gospodarki centralnie planowanej spowodowała próby jej reformowania na początku lat 80 ubiegłego wieku. Wdrażanie pierwszego etapu reformy opartej na zasadzie „3 S” (samodzielność, samorządność, samofinansowanie) radykalnie zmieniło także zasady działania gospodarstw państwowych. Następowaly zmiany strukturalne polegające na likwidacji części kombinatów, zmianach w strukturze produkcji, porządkowaniu rozłogu, racjonalizacji zatrudnienia i nakładów [Dzun 2005]. Następowala także poprawa wyników produkcyjnych i ekonomicznych. Jednak już od 1986 roku wskutek pogarszania się ogólnej sytuacji gospodarczej kraju, efektywność gospodarowania w PGR-ach wyraźnie się osłabiała. Mimo malejących dotacji, jeszcze w 1988 roku gospodarstwa państwowe wykazywały zysk, jednak zdolność gospodarstw państwowych do przystosowania się do instytucjonalnych i ekonomicznych zmian w otoczeniu pod koniec lat 80 XX wieku była ograniczona balastem przeszłości (prawo, struktury, majątek, technologie, mentalność, itp.). Wpłynęło to także na przebieg procesu przekształceń i likwidacji gospodarstw państwowych po zmianie ustrojowej na przełomie 80. i 90. lat XX wieku.

### **Likwidacja gospodarstw państwowych**

Przemiany ustrojowe na przełomie 80. i 90. lat XX wieku wywarły wpływ także na zasadność istnienia i warunki funkcjonowania sektora państwowego w rolnictwie. Podobnie jak o powstaniu PPGR-ów, tak i o ich likwidacji przesądziły przesłanki polityczne, w różnym stopniu powiązane z przesłankami ekonomicznymi i społecznymi. Mimo upływu 25 lat od decyzji o likwidacji PGR-ów, nadal istnieją spory o powody, sposób przeprowadzania i skutki tej decyzji [Leopold, Woś 2002, Dzun 2005, Ziętara 2013]. Przesłanki polityczne spowodowały, że PGR-y pozbawiono szans na weryfikację swojej przydatności w warunkach gospodarki rynkowej i wybrano radykalne rozwiązanie likwidacji całego sektora jednym aktem prawnym [Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464]. Spory o przyszłość PGR-ów przedłużały okres niepewności i pogarszały ich sytuację ekonomiczną. W efekcie na koniec 1992 roku 70% PGR-ów utraciło płynność finansową. Przekształceniom gospodarstw państwowych nie sprzyjały regulacje prawne dotyczące ich funkcjonowania oraz regulacje dotyczące prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w innych sektorach. Likwidacja PGR-ów miała rozległe skutki o charakterze społecznym. Chodzi nie tylko o zatrudnienie byłych pracowników tych gospodarstw, ale także o mieszkalnicтво, infrastrukturę komunalną, funkcje socjalne, itd. Rozległe są także skutki ekonomiczne dotyczące zagospodarowania mienia popegeerowskiego, wpływów do budżetu, zmian struktury agrarnej, gospodarki przestrzennej. Konsekwencje likwidacji PGR-ów zależały m.in. od ich roli w przeszłości. W niektórych regionach, gdzie ich udział w użytkowaniu ziemi przekraczał 60% (np. w regionie kętrzyńskim), od sytuacji w tym sektorze zależał poziom rozwoju całego regionu. W efekcie skutki likwidacji mają nadal wpływ na gospodarkę i dobrostan życia wszystkich mieszkańców regionu. Ocena skutków likwidacji PGR-ów jest trudna, co wynika z rozległych implikacji i uwarunkowań przebiegu tego typu. Jego zaawansowanie jest przestrzennie zróżnicowane i ogólnie wolniejsze oraz z większymi negatywnymi skutkami niż zapewne zakładano.

Przyczyną tego są m.in. liczne zmiany warunków przekształceń, będące następstwem zmian preferencji politycznych, a dotyczących m.in. roli i warunków dzierżawy oraz sprzedaży majątku popegeerowskiego, norm obszarowych, reprivatyzacji, warunków przetargu.

### Podsumowanie

Przesłanki powstania gospodarstw państwowych oraz ich likwidacji miały głównie charakter polityczny wynikający z wdrożenia, a potem likwidacji ustroju socjalistycznego. Celom politycznym gospodarki centralnie planowanej, a potem gospodarki rynkowej, towarzyszyły cele ekonomiczne i społeczne preferowane przez te systemy. Hierarchia celów gospodarki państwowej w rolnictwie oraz sposób i warunki ich realizacji podlegały zmianom, co powodowało, że w czterdziestoletnim okresie PGR-ów wyróżnić można istotnie różne podokresy. Podobnie niejednorodny jest dwudziestopięcioletni okres likwidacji gospodarstw państwowych. Poruszono tylko niektóre zagadnienia, przywracające świadomość przeszłości tego ważnego, zwłaszcza w niektórych regionach i nie tylko w rolnictwie, elementu rzeczywistości, mającego (jak zawsze) wpływ na teraźniejszość i przyszłość. Przeszłość ukształtowana przez PGR-y, a potem preferencje i efekty zagospodarowania mienia popegeerowskiego, długo jeszcze będą miały wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy całych regionów.

### Literatura/Bibliography

- Dowgiałło Zygmunt. 1980. *Organizacja i zarządzanie przedsiębiorstwem rolniczym* (Organization and management of an agricultural enterprise). Szczecin: Akademia Rolnicza w Szczecinie.
- Dzun Włodzimierz. 1991. *PGR w rolnictwie polskim w latach 1944-1990* (State Farms in Polish agriculture in the years 1944-1990). Warszawa: IRWiR PAN.
- Dzun Włodzimierz. 2005. *Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce* (State farms in the process of systemic transformation in Poland). Warszawa: IRWiR PAN.
- Kosicki Janusz. 1978. Formy organizacyjne państwowych gospodarstw rolnych w latach 1946-1977 (Organizational forms of state farms in the years 1946-1977). *Zeszyty Naukowe, Seria Historyczna* 5: 31-37.
- Leopold Antoni, Augustyn Woś. 2002. *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 10 lat doświadczeń* (Ownership transformation in agriculture – 10 years of experience). Warszawa: SGGW.
- Niedzielski Eugeniusz. 1976. *Kooperacja międzysektorowa w rolnictwie* (Intersectoral cooperation in agriculture). Praca doktorska. Olsztyn: Akademia Rolniczo-Techniczna.
- Otoliński Eugeniusz. 1977. *Organizacja przedsiębiorstwa rolniczego i jej projektowanie* (Organization of agricultural enterprise and its design). Warszawa: PWRiL.
- Tomaszewski Zenon. 1974. *Przeobrażenia ustrojowe w rolnictwie Polski Ludowej* (Transformation of the political system in agriculture Polish People's Republic). Warszawa: LSW.
- Tomczak Franciszek. 1969. *Rolnictwo Polski Ludowej* (Agriculture in Polish People's Republic). Warszawa: PWRiL.
- Wilamowski Bohdan. 1969. *Rolnictwo Polski północno-wschodniej* (Agriculture in north-eastern Poland). Warszawa: PWRiL.
- Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (The Act of 19.10.1991 on the management of agricultural property of the State Treasury). Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464.
- Ziętara Wojciech. 2013. Przesłanki i uwarunkowania przekształceń własnościowych w rolnictwie. [W] *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy* (Premises and determinants of ownership transformations in agriculture. [W] Property transformation in agriculture – 20 years of experience and perspectives, ed. H. Runowski, 40-43. Warszawa: SGGW.

### Summary

*This paper presents the indications of setting up the state-owned farms in the institutional sense, the general characteristics of their activities and the organizational changes in more than 40 years of their existence, as well as the reasons for their liquidation. Despite the passage of 25 years since the decision to liquidate the state-owned farms, the effects of their existence and transformations are still an important element of the socio-economic reality, especially in regions, in which the participation of the state sector in agriculture was high in the past. Assessing the causes and effects of the state-owned farms' liquidation is still the subject of different opinions, which is also highlighted in this study.*

Adres do korespondencji  
prof. dr hab. Eugeniusz Niedzielski  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Organizacji i Zarządzania  
ul. Prawocheńskiego 3, 10-720 Olsztyn, tel. (89) 523 34 98  
e-mail: koiz@uwm.edu.pl