

Eugeniusz Niedzielski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ZMIANY STRUKTURALNE NA TERENACH POPEGEEROWSKICH

STRUCTURAL TRANSFORMATION ON THE AREAS OF POST-STATE FARMS

Słowa kluczowe: państwowe gospodarstwa rolne, struktura agrarna, obszary wiejskie

Key words: state-owned farms, agrarian structure, rural area

Synopsis. Przedstawiono uogólnioną ocenę zakresu i stopnia zaawansowania zmian strukturalnych w regionach z dużym uprzednio udziałem własności państwowej w rolnictwie. Analiza obejmuje zmiany w strukturze gospodarczej, w tym w strukturze własnościowej, agrarnej, infrastrukturalnej, a także w strukturze przestrzennej i społecznej.

Wstęp

W historii rolnictwa polskiego własność państwowa jest stałym elementem, poczynając od dóbr królewskich, przez państwowe majątki ziemskie w czasach bliższych i państwowe gospodarstwa rolne w okresie gospodarki socjalistycznej, do współczesnych różnych form własności rolnej Skarbu Państwa. Gospodarstwa należące do państwa pełniły i pełnią różne role. Są składnikiem majątku narodowego, źródłem dochodów budżetowych (jeśli przynoszą zyski), narzędziem polityki rolnej, ośrodkiem postępu biologicznego [Tomaszewski 1974].

Państwowe gospodarstwa rolne z czasów gospodarki centralnie planowanej, to wprawdzie tylko ponad czterdziestoletni okres w dziejach rolnictwa, jednak o bardzo długotrwałych skutkach swego istnienia. Rozległe i wszechstronne implikacje istnienia państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i powodowane tym wieloaspektowe społeczno-ekonomiczne skutki ich restrukturyzacji i likwidacji powodują, że następstwa ich istnienia i przekształceń będą zapewne długo jeszcze przedmiotem ocen naukowych (nie tylko historyków) i społecznych oraz sporów politycznych. Przedsiębiorstwa te w sensie formalnym przestały istnieć z chwilą ich przejścia przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, czyli nie później niż do końca 1995 roku. Nadal jednak są i bardzo długo jeszcze będą istniały powszechne rzeczowe ślady ich istnienia w postaci w różnym stopniu zagospodarowanej substancji majątkowej oraz ukształtowanej przez pgr przestrzeni (nie tylko produkcyjnej) również w różnym stopniu i w różny sposób zagospodarowanej. Bywa (wcale nierzadko), że są to ślady smutne w postaci zdewastowanych parków i ruin dworów, niszczących budynków, nieużytków, zaniedbanych i szpecących krajobraz osiedli mieszkalnych. Mieszkańcy tych osiedli tworzą wyraźnie w środowisku wiejskim społeczności popegeerowskie, często zmarginalizowane, z wszystkimi negatywnymi skutkami trwałej ekсклюzji (wykluczenia). Państwowe gospodarstwa rolne nadal istnieją w świadomości społecznej. Hasło „pgr”, „pegeerowiec” jest wciąż wyraźnie identyfikowane, również przez osoby, które z racji wieku nie miały kontaktu z państwowym gospodarstwem rolnym w sensie rzeczowym. Zapewne tak będzie jeszcze długo, podobnie jak nadal funkcjonują określenia dwór czy parobek mimo, że dworskiej własności dawno już nie ma.

Po prawie dwudziestu latach od rozpoczęcia procesu likwidacji państwowych gospodarstw rolnych nie mówimy zatem o nich jedynie w perspektywie historycznej, ale o wcale niemałym, aktualnym i przyszłym elemencie rzeczywistości gospodarczej, społecznej i przestrzennej obszarów wiejskich. Bowiemy, niezależnie od tego, jak oceniamy tempo likwidacji gospodarstw państwowych, to zawsze znajdujemy się w jakimś punkcie dziejów (procesu), określonym przez przeszłość i stanowiącym podstawy przyszłości. „Zacieranie śladów” po pegeerach będzie trwało jeszcze długo. W historii rolnictwa, państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej to tylko epizod, jednak z perspektywy ludzkiego życia, byłych pracowników pgr ich rodzin zwłaszcza, jest to życie (nie tylko zawodowe!) kilku pokoleń, w tym także tych osób, które w pgr pracować „nie zdążyły”. Oni

zwłaszcza, mając pegeerowskie korzenie, chociażby przez miejsce zamieszkania, poszukują szans na inne, lepsze, bezpegeerowskie życie. Jednak korzenie wcale im życia nie ułatwiają. Jak pokazują rzeczywistość i badania socjologów bardzo trudno się od tej przeszłości oderwać [Halamska 1998]. Oczywiście, istota i skala problemu jest przestrzennie bardzo zróżnicowana, chociażby dlatego, że udział pgr w strukturze gospodarczej był także regionalnie bardzo różny. Wyrazistość „śladów” po pgr w różnych częściach kraju też jest odmienna.

Stan wyjściowy

Wprawdzie, jak mówi przysłowie, czas leczy rany, jednak nadal mimo upływu lat, występują różne poglądów dotyczące potrzeby i sposobu przekształceń gospodarstw państwowych. I tak zapewne już zostanie, różne są bowiem punkty widzenia i odniesienia, różny jest stopień zaangażowania emocjonalnego (często z podtekstem politycznym), a także różne są przesłanki oraz uwarunkowania w formułowaniu sądów i ocen. Przeszłości jednak zmienić się nie da i dywagacje o tym „co by było gdyby?”, są tylko intelektualnymi spekulacjami. Rozpatrywanie alternatywnych rozwiązań może dotyczyć jedynie przyszłości, do której punktem wyjścia jest obecny stan rzeczy ukształtowany przez przeszłość. Rozpatrując przeszłość można jedynie poprzestać na konstatacji, że nieprawdziwe jest twierdzenie, że inaczej być nie mogło, że przyjęte w 1991 roku rozwiązanie było jedynie możliwe, a tym samym konieczne i słuszne. Prawie zawsze może być inaczej i wtedy też mogło być inaczej. Ekwifinalność jest bowiem podstawą racjonalnych działań zarządczych. Świadczy o tym chociażby zróżnicowanie rozwiązań dotyczących likwidacji sektora uspołecznionego przyjętych w krajach ościennych.

Zmiana systemu gospodarczego w kraju oznaczała także likwidację, a przynajmniej istotne ograniczenie, własności państwowej w rolnictwie. Proces ten mógł się odbywać ewolucyjnie wskutek eliminowania przez rynek podmiotów nieefektywnych lub rewolucyjnie wskutek decyzji administracyjnych. W Polsce przyjęto ten drugi wariant i pgr poddano likwidacji z mocy prawa. Radykalizm, skala i głębokość zmian były iście rewolucyjne bez przywiązywania szczególnej uwagi do kosztów społecznych i strat majątkowych. Twórcy i realizatorzy takiej koncepcji likwidacji pgr, często też wykazywali rewolucyjny zapał właściwy osobom przekonanym o słuszności idei i kategorycznej potrzebie jej realizacji. Tej ideowości, która bywa niekiedy pożądana, czasami niestety towarzyszyły interesy polityczne i partykularne. Niezależnie jednak od oceny trafności wyboru rozwiązań przyjętych przed laty, innych już nie będzie i w ocenie stanu bieżącego trzeba je przyjąć jako aksjomat.

Wśród przesłanek (powodów) likwidacji państwowych gospodarstw rolnych wymienia się dwie grupy, tj. przyczyny o charakterze politycznym oraz przesłanki ekonomiczne i strukturalne. Polityczne uzasadnienie likwidacji pgr jest następstwem transformacji ustrojowej kraju. Podstawą demokracji jest wolność obywatelska, a ta jest związana z własnością prywatną, swobodą zawierania umów i gospodarką rynkową. Konsekwencją zmiany ustroju była więc prywatyzacja własności państwowej, równość podmiotów i konkurencja między nimi. Wycofanie się państwa z bezpośredniej działalności gospodarczej oznacza również likwidację dotowania tej działalności, co w rolnictwie państwowym było trwałym w czasach socjalizmu elementem systemu finansowego. W tym sensie prawdziwe są twierdzenia Wosia, Leopolda i innych autorów, eksponujące fakt, że pgr zostały zanegowane politycznie [Woś 2003, Leopold, Ziętara 2003, Ziętara 2000]. W tym znaczeniu likwidacja własności państwowej w rolnictwie miała podstawy ustrojowe, a tym samym cele ekonomiczne i społeczne miały charakter wtórny. Przesłankom ustrojowym towarzyszyły polityczne oczekiwania transferu ziemi do gospodarstw indywidualnych i powiększania ich przeciętnej powierzchni, a tym samym poprawy struktury agrarnej. Obecnie już wiadomo, że były to oczekiwania bez pokrycia. Towarzyszyła im fetyszyzacja pojęcia „gospodarstwo rodzinne”, eksponowanego bardziej ze względów ideologicznych niż ekonomicznych, dla przeciwstawienia tych gospodarstw gospodarstwom wielkoobszarowym, w domyśle – państwowym. Zmiana ustroju musiała oznaczać likwidację gospodarstw państwowych. W tym sensie był to proces nieuchronny, a tym samym obiektywny. Wprowadzenie liberalnych, wolnorynkowych regulacji makroekonomicznych spowodowało zapaść produkcyjną i ekonomiczną gospodarstw państwowych, stanowiących przednio uprzywilejowany sektor gospodarki. Tym samym pojawiły się przesłanki ekonomiczne likwidacji dużej części tych gospodarstw. Część państwowych gospodarstw, które wcześniej podjęły restrukturyzację skutecznie radziła sobie w nowych warunkach. Jednak z mocy ustawy z 1991 roku, likwidacji podlegały wszystkie gospodarstwa niezależnie od sytuacji ekonomicznej czy innych

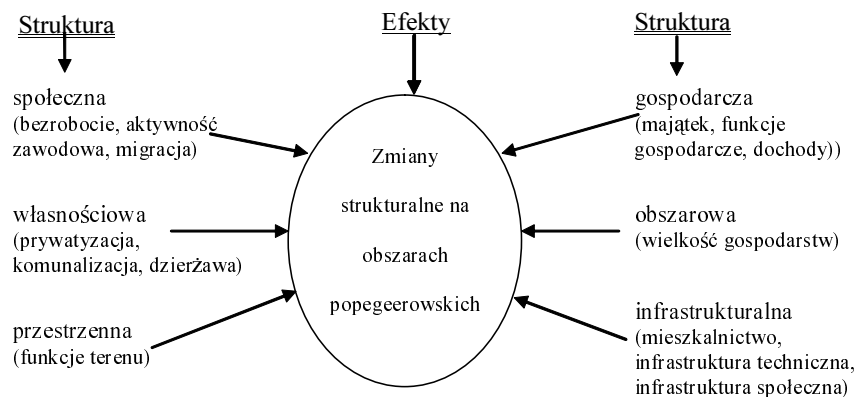
cech. Zbliży się dwudziesty rok trwania procesów likwidacyjnych, a do ich zakończenia jeszcze daleko. Zapewne twórcy ustawy o likwidacji pgr nie przewidywali, że będzie to trwało tak długo, i zapewne zakładali inne efekty.

Skutki likwidacji gospodarstw państwowych można oceniać w różnym kontekście, przyjmując różne kryteria, które przesądzą o wynikach tej oceny. Można zapewne mówić o skutkach bezpośrednich (np. sprzedaż gruntów) i długookresowych (np. zmiana struktury własnościowej), o skutkach gospodarczych i społecznych, pozytywnych i negatywnych, bezpośrednich i pośrednich [Niedzielski 2002]. Można także mówić o skutkach zamierzonych, zgodnych z celami reformy, i o skutkach niezamierzonych, przypadkowych, które się ujawniły „przy okazji”. Do tych pierwszych należy na przykład wzrost efektywności gospodarowania, a do tych drugich spekulacyjny obrót ziemią, dewastacja majątku, bezrobocie.

Ta mnogość kryteriów ocen potwierdza zasadę, iż każdemu działaniu, każdej decyzji towarzyszy jakaś doza korzyści i niekorzyści. Problem w tym, w jakich relacjach korzyści z niekorzyściami pozostają. Także w ocenie skutków likwidacji pgr trudno o jednolite stanowisko, jeśli w ogóle konsens w tej sprawie jest możliwy. Inaczej bowiem relacje korzyści z niekorzyściami postrzegają bezrobotni byli pracownicy pgr, inaczej nabywcy, a inaczej dzierżawcy byłych pgr, inaczej z wyglądu z punktu widzenia ogólnospołecznego, a inaczej w kontekście lokalnym, itd., itp. Ten relatywizm ocen, często wynikający z subiektywnych czy wręcz partykularnych przesłanek powoduje, że oceny te są zasadniczo sprzeczne. Bowiem, prawdą jest, że likwidacja pgr spowodowała, że część gruntów nadal leży odłogiem, a zabudowania popadają w ruinę, co jest podstawą opinii, że przekształcenia doprowadziły do dewastacji majątku i marnotrawstwa społecznego. A z drugiej strony prawdą jest, że wykupiono i odrestaurowano niektóre dwory i pałace, chroniąc przy okazji dziedzictwo kulturowe, i że zorganizowano sprawne, rentowne duże przedsiębiorstwa zwiększając konkurencyjność polskiego rolnictwa. Może to cieszyć, a może być źródłem zazdrości, czy nawet zawści. Istnieje wiele innych prawd cząstkowych, w tym także dotyczących najbardziej drażliwych społecznie kwestii, czyli sytuacji byłych pracowników pgr. Owszem, duża część z nich jest w trudnej sytuacji wynikającej z utraty pracy i świadczeń socjalnych uzyskiwanych z gospodarstwa państwowego i przypisania do życia w popegeerowskich blokowiskach. Są jednak i tacy, którzy znaleźli lepsze miejsca pracy, bywa, że uruchomili własną działalność gospodarczą i likwidacji pgr zawdzięczają swój obecny lepszy status. Na tę różnorodność losów i ocen osób związanych uprzednio z pgr lub obecnie z popegeerowskim dziedzictwem wskazują liczne badania socjologów [np. Halamska 1998, Przemiany... 2001]. Natomiast na różnorodność gospodarczych skutków likwidacji pgr wskazują liczne analizy ekonomiczne [np. Dzun 2005, Ziętara 2000, Guzewicz 2005]. Problemem jest zatem uogólnienie tych prawd cząstkowych i stworzenie możliwie obiektywnego, pozbawionego subiektywnych lub tendencyjnych konotacji obrazu skutków likwidacji gospodarstw państwowych. Rozwiązanie problemu utrudnia fakt, że proces likwidacji nie został jeszcze zakończony, a jego zaawansowanie jest przestrzennie bardzo zróżnicowane i Skarb Państwa nadal dysponuje dużymi zasobami ziemi i majątku popegeerowskiego. Przy okazji jawi się pytanie o przyczyny tej długiej „żywności” problemu. Pewnie szukać ich trzeba głównie w otoczeniu politycznym, ekonomicznym i społecznym, w którym ten proces przebiega, a które wpływa na wybór metod, tempo i skuteczność działań.

Zmiany strukturalne będące następstwem likwidacji sektora państwowego w rolnictwie można rozpatrywać nie tylko w kontekście zmian struktury obszarowej gospodarstw, choć to się nasuwa jako najbardziej oczywiste, ale także w kontekście struktury społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

W sferze społecznej skutki wyrażają się w redukcji zatrudnienia w gospodarstwach wielkoobszarowych powstałych na zasobach popegeerowskich, a przez to, w zmianie struktury zawodowej mieszkańców osiedli i wsi popegeerowskich oraz (niestety) w częstych przypadkach braku alternatywnego względem pgr zatrudnienia, powstanie dużej grupy środowisk wiejskich, gdzie bezrobocie utajone stałą cechą społeczną, powstało także jawne bezrobocie strukturalne i to o cechach bezrobocia długotrwałego. Mimo różnych programów aktywizacji zawodowej byłych pracowników pgr, bezrobocie w tym środowisku nadal pozostaje problemem o dużej skali. Długookresowe bezrobocie, pauperyzacja i deprywacja potrzeb byłych pracowników pgr i członków ich rodzin, zgodnie z przewidywaniami prowadzi do trwałej marginalizacji (gettyzacji) tych środowisk ze wszystkimi negatywnymi jednostkowymi i ogólnospołecznymi skutkami. Z drugiej strony, likwidacja pgr umożliwiła powstanie nowej grupy społecznej na wsi w postaci właścicieli i dzierżawców majątków



Rysunek 1. Przedmiot i zakres zmian strukturalnych na obszarach popegeerowskich
 Źródło: opracowanie własne.

popegeerowskich będących pracodawcami dla części byłych pracowników pgr, wywierających wpływ na lokalne życie społeczne i gospodarcze.

Skutkiem likwidacji pgr w strukturze przestrzennej są zmiany funkcji terenu. Wyraża się to między innymi wyłączeniem z rolniczego użytkowania i zalesienia znacznych areałów. Jest to proces niewątpliwie korzystny dla środowiska naturalnego i walorów krajobrazowych przestrzeni. Naturalizacja części gruntów przez zalesienie, pozostawienie ich w postaci nieużytków, użytkowanie ekologiczne może być wspierane dofinansowaniem z funduszy europejskich, bowiem na szczęście, nie ma już powodów do rolniczego użytkowania gruntów klasy VI i V i przyroda może je odzyskać dla dobra ogólnospołecznego. Póki co bywa jednak, że widok nieużytków, gdzieś tam „urozmaicony” ruinami byłych obiektów gospodarczych (i niestety często także zabytkowych) działa przygnębiająco. Jak straty kulturowe (pałace, parki itd.) są nieodwracalne i szkoda, że do nich dochodzi, tak wypadanie ziemi z rolniczego użytkowania jest procesem korzystnym z punktu widzenia ekologii i walorów przestrzeni.

Zmiany w strukturze własnościowej wyrażają się w istotnym ograniczeniu właścicielskiej roli państwa we władaniu gruntami rolnymi i w sprywatyzowaniu zarządzania państwowymi zasobami rolniczymi do niezbędnego minimum. Oprócz prywatyzacji własności państwowej w rolnictwie, w związku z likwidacją pgr miały miejsce także wcale nierzadkie przypadki komunalizacji majątku rzeczowego i gruntów państwowych. W tym znaczeniu udział własności państwowej w rolnictwie zbliżył się do rozmiarów właściwych dla gospodarki rynkowej, aczkolwiek rozmiary zasobów państwowych nieruchomości rolnych nadal istotnie przekraczają racjonalne uzasadnienia.

W strukturze obszarowej gospodarstw, nie tyle w skali kraju, co w skali regionalnej, nastąpiła poprawa, co wyraża się we wzroście przeciętnej powierzchni gospodarstwa, jednak wyniki są zdecydowanie mniejsze od oczekiwanych. Na gruntach popegeerowskich nie powstały gospodarstwa rodzinne, niewielki był również przepływ ziemi do gospodarstw chłopskich, powstały natomiast gospodarstwa wielkoobszarowe wykupione lub dzierżawione przez różne podmioty. Ziemia popegeerowska nie została podzielona na drobne gospodarstwa lub małe kawałki gruntów przeznaczone do zagospodarowania przez rolników indywidualnych. Główną przyczyną tego stanu było historycznie ukształtowane przestrzenne zróżnicowanie struktury agrarnej, które powodowało, że gdzie indziej był popyt na ziemię, a gdzie indziej jej podaż, oraz majątek trwały zgromadzony w pgr, często z czasów sprzed PRL nieprzydatny w małym gospodarstwie. Polaryzacja obszarowa gospodarstw się pogłębia, bowiem duże gospodarstwa częściej niż małe wykazują tendencję do powiększania swej powierzchni [Dzun 2005].

Likwidacja pgr spowodowała, że w strukturze własnościowej w rolnictwie na dużą skalę pojawiła się dzierżawa. Była i jest to nadal podstawowa forma zagospodarowania mienia popegeerowskiego i choć obecnie dzierżawcy dążą do wykupienia użytkowanych gospodarstw, to nadal dzierżawa gruntów popegeerowskich jest zjawiskiem powszechnym i znalazła trwałe miejsce w polskim rolnictwie.

W strukturze infrastrukturalnej efektem likwidacji pgr jest normalizacja problemów dotyczących własności i użytkowania infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich. Upřednio

duża część urządzeń infrastrukturalnych (kanalizacja, gospodarka odpadami komunalnymi, przedszkola, mieszkalnictwo, a nawet drogi, itd.) należały do onnipotentnych gospodarstw państwowych. Obecnie te obiekty i urządzenia zostały skomunalizowane lub sprywatyzowane i funkcjonują na zasadach podobnych jak w innych regionach. Oddzielenie od gospodarstw funkcji komunalnych, spowodowało zmianę postaw mieszkańców osiedli popegeerowskich, którzy musieli wziąć sprawy w swoje ręce tworząc wspólnoty lub spółdzielnie mieszkaniowe, uruchamiając sklepy, świadcząc usługi na rzecz współmieszkańców. W bardziej prężnych środowiskach, często z udziałem byłych kierowników pgr, powstawały spółki pracownicze, które dzierżawiły gospodarstwa zachowując miejsca pracy.

Podsumowanie

Proces zagospodarowywania spuścizny popegeerowskiej trwa zdecydowanie dłużej niż zapewne zakładano uruchamiając proces likwidacji gospodarstw państwowych. Efekty tego procesu też nie zawsze bywają zgodne z zamierzonymi. Dotyczy to utraty części majątku wskutek jego dewastacji wywołanej brakiem „gospodarza”, przypadków spekulacyjnego obrotu ziemią, dużych rozmiarów bezrobocia i jego negatywnych skutków. Realizacja większości celów związanych z likwidacją gospodarstw państwowych znajduje się w różnych fazach zaawansowania. Dotyczy to także celu głównego jakim była zmiana struktury własnościowej, bowiem państwo nadal jest właścicielem dużej części majątku popegeerowskiego. Wprawdzie w większości sprywatyzowano zarządzanie tym majątkiem, jednak wciąż jest to własność państwowa. Złożyło się na to wiele przyczyn o charakterze obiektywnym i subiektywnym (często politycznym). Do tej pierwszej grupy można zaliczyć sytuację ogólnogospodarczą, w tym sytuację na rynkach żywnościowych, sytuację na rynku pracy, tempo rozwoju gospodarczego. Do czynników subiektywnych, oprócz różnej sprawności aparatu administracyjnego zajmującego się procesem likwidacji pgr, można zaliczyć przeszkody formalne (np. związane z procesem reprivatyzacji), zmiany preferencji politycznych (np. w kwestii dzierżaw czy spółek skarbu państwa), wpływ uwarunkowań lokalnych. Zmiany strukturalne będące następstwem likwidacji pgr, są jednak coraz bardziej widoczne i stają się trwałym elementem stanu obszarów wiejskich. Dotyczy to wszystkich elementów struktury gospodarczej, w tym struktury własnościowej, agrarnej i infrastrukturalnej, a także struktury społecznej i przestrzennej.

Literatura

- Dzun W.** 2005: Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce. IRWiR. Warszawa, 239-242.
- Guzewicz W., Kagan A., Osuch D., Ździebórska M.** 2005: Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR. IERiGŻ, Warszawa.
- Halamska M.** (red.) 1998: Społeczne problemy osiedli popegeerowskich. Raport z badań. IRWiR, Warszawa.
- Leopold A., Ziętara W.** 2003: O koncepcji przekształceń byłych państwowych gospodarstw rolnych – inaczej (polemika). *Więś i Rolnictwo*, nr 3.
- Niedzielski E.** 2002: Przesłanki i efekty przekształceń państwowych gospodarstw rolnych. [W:] Materiały z seminarium „10 lat działalności Oddziału Terenowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Olsztynie”. Olsztyn, 16-23.
- Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przestrzeni i rynku pracy. 2001: Materiały z konferencji naukowej. Komitet Ekonomiki Rolnictwa PAN, UWM w Olsztynie, 7-17.
- Tomaszewski Z.** 1974: Przeobrażenia ustrojowe w rolnictwie Polski Ludowej. LSW, Warszawa, 19-25.
- Woś A.** 2003: Szanse i ograniczenia przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa.
- Ziętara W.** 2000: Dzierżawa ziemi, jej funkcjonowanie i kierunki zmian w opiniach dzierżawców. [W:] Znaczenie dzierżawy w rolnictwie polskim. Niedzielski E. (red.). UWM, Olsztyn, 19-30.

Summary

Winding up process of state-owned farms began almost 20 years ago and has not been fulfilled yet. One can observe different results of the liquidation, sometimes the effects are unintentional or even undesirable. Progression of the intentional effects can also be different.

Liquidation effects manifest themselves in structural transformations concerning the ownership structure in agriculture, including popularisation of land tenancy, and also economic, infrastructural, spacial and social structure. This study includes generalized evaluation of the range and progression level of these transformations.

Adreas do korespondencji:

prof. dr hab. Eugeniusz Niedzielski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Organizacji i Zarządzania
ul. Prawocheńskiego 3, 10-720 Olsztyn
tel. (0 89) 523 34 98, e-mail: koiz@uwm.edu.pl