

Bogdan M. Wawrzyniak

Funkcjonowanie państwowych gospodarstw rolnych w świetle regulacji prawnych Polski Rzeczypospolitej Ludowej

Abstrakt

Cel pracy: Celem opracowania było przedstawienie funkcjonowania państwowych gospodarstw rolnych (PGR-ów) w Polsce z perspektywy obowiązującego ustawodawstwa. Jako przedsiębiorstwa państwowe, gospodarstwa te działały w ramach ściśle określonych regulacji prawnych, które w znacznym stopniu ograniczały ich samodzielność organizacyjną i ekonomiczną.

Metoda badawcza: Analiza aktów normatywnych pozwoliła na wyodrębnienie kolejnych etapów organizacyjno-prawnego rozwoju PGR-ów.

Kluczowe wnioski: W pierwszym okresie, po powołaniu PGR-ów w 1949 r., utworzono Centralny Zarząd PGR wraz z siecią jednostek terenowych. Następnie, wraz z powstaniem Ministerstwa Państwowych Gospodarstw Rolnych, wprowadzono istotne zmiany strukturalne, w wyniku których Centralny Zarząd PGR został podzielony na siedem mniejszych jednostek organizacyjnych. Kolejnym etapem był okres podporządkowania PGR-ów radom narodowym, w ramach których wyodrębniono wojewódzkie zjednoczenia PGR, odpowiadające ówczesnemu podziałowi administracyjnemu kraju.

Główne wnioski: Reforma administracyjna z 1975 r., w wyniku której utworzono 49 województw, uniemożliwiła dalsze funkcjonowanie dotychczasowych struktur organizacyjnych, co doprowadziło do grupowania PGR-ów w większe jednostki określane jako kombinaty rolne. Dopiero w 1981 r. PGR-y uzyskały status samodzielnych przedsiębiorstw państwowych. Ponadto w opracowaniu omówiono zasady finansowania PGR-ów oraz ich rozwój ilościowy na tle zmieniających się uwarunkowań prawnych i organizacyjnych.

Słowa kluczowe: państwowe gospodarstwa rolne, akty prawne, zarząd, rada narodowa, zjednoczenie, kombinat, finanse.

Prof. em. dr hab. inż. Bogdan M. Wawrzyniak, Politechnika Bydgoska im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich, Al. prof. S. Kaliskiego 7, 85-796 Bydgoszcz, e-mail: bogdan.waw59@interia.pl, ORCID: 0000-0002-5137-0509.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

1. Wprowadzenie

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. jednym z zasadniczych wyzwań gospodarczych II Rzeczypospolitej była problematyka własności ziemskiej, w tym kwestia zagospodarowania dóbr pozostających w dyspozycji państwa. Stanowiły one istotny komponent struktury agrarnej państwa, pełniąc nie tylko funkcję produkcyjną, lecz także odgrywając ważną rolę ekonomiczną, społeczną i polityczną. Zasób dóbr państwowych ukształtował się przede wszystkim na bazie majątków należących wcześniej do państw zaborczych (Prus, Austro-Węgier oraz Rosji), jak również dóbr skonfiskowanych, opuszczonych bądź przejętych przez państwo na mocy regulacji prawnych wprowadzonych po zakończeniu I wojny światowej. Ich status prawny oraz zasady gospodarowania zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 1919 r. o organizacji Zarządu Dóbr Państwowych, które wyznaczało kierunki zagospodarowania mienia państwowego oraz innych dóbr pozostających pod zarządem administracji publicznej (Rozporządzenie, 1919). W tym samym roku powołano Główny Urząd Ziemski, a jego zadaniem miała być przebudowa ustroju rolnego (Ustawa, 1919).

Pierwszym aktem normatywnym o zasadniczym znaczeniu była ustawa z 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (Ustawa, 1920). Jej uchwalenie nastąpiło w szczególnych warunkach politycznych i militarnych, w czasie wojny polsko-bolszewickiej, co wpłynęło zarówno na jej treść, jak i sposób postrzegania społecznego. Ustawa ta zakładała daleko idącą ingerencję państwa w strukturę własności ziemskiej poprzez przymusowy wykup nadwyżek gruntów z wielkiej własności ziemskiej. Jej celem było stworzenie podstaw do parcelacji majątków ziemskich oraz wyposażenie w ziemię bezrolnych i małorolnych chłopów, a także osadników wojskowych.

Zasadnicze znaczenie dla kształtowania ustroju rolnego miała ustawa z 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, która stanowiła próbę uporządkowania i urealnienia wcześniejszych założeń (Ustawa, 1925). W przeciwieństwie do ustawy z 1920 r. nowy akt prawny cechował się większym pragmatyzmem i kompromisowym charakterem. Wprowadzał on bardziej szczegółowe regulacje dotyczące parcelacji ziemi, zasad wykupu oraz wysokości odszkodowań dla właścicieli wywłaszczanych gruntów, co miało na celu zwiększenie skuteczności reformy oraz ograniczenie oporu ze strony ziemiaństwa.

Kategoria społeczna określana mianem wielkiej własności rolnej obejmowała trzy zasadnicze grupy majątków ziemskich. Po pierwsze była to własność prywatna, która dotyczyła 19 454 majątków gospodarujących na łącznej powierzchni 10 498,1 tys. ha, w tym 5361,4 tys. ha użytków rolnych. Po drugie własność kościelna obejmowała 1070 majątków o powierzchni 229,3 tys. ha, z czego 133,1 tys. ha stanowiły użytki rolne. Po trzecie własność publiczna odnosiła się do 143 majątków

o łącznej powierzchni 132,5 tys. ha, w tym 42,7 tys. ha użytków rolnych. Należy podkreślić, że własność publiczna nie była tożsama z własnością państwową. Ta ostatnia obejmowała wyłącznie 99,7 tys. ha, stanowiących państwowe majątki ziemskie podporządkowane właściwym resortom rolnictwa, przeznaczone na rzecz instytutów naukowych, zakładów doświadczalnych oraz innych jednostek. Według danych statystycznych z 1926 r. łącznie wielka własność rolna dysponowała 5537,2 tys. ha użytków rolnych, co stanowiło 21,6% ogólnej powierzchni użytków rolnych w kraju.

2. Problematyka i zakres badań

Sektor państwowy w rolnictwie PRL doczekał się obszernej i zróżnicowanej literatury przedmiotu, szczególnie intensywnie rozwijanej w okresie bezpośrednio po utworzeniu państwowych gospodarstw rolnych (PGR-ów) oraz w kolejnych dekadach ich funkcjonowania. Powstanie PGR-ów było elementem szerszego procesu przebudowy ustroju rolnego oraz próbą realizacji koncepcji dominacji sektora państwowego w gospodarce żywnościowej kraju.

Wśród pierwszych opracowań warto wymienić następujące pozycje: (Cholewa, Ostrowski, 1976; Gawłowski, 1985; Ignar, 1981; Manteuffel, 1958; Rychlik, 1974).

Opracowania poświęcone PGR-om koncentrowały się na wielu aspektach ich działalności, w tym na analizie ich roli w strukturze rolnictwa, sytuacji finansowo-ekonomicznej, mechanizmach budżetowych, kredytach i systemie dotacji, sytuacji załóg, a także formach i kierunkach przekształceń organizacyjnych. W literaturze tej PGR-y przedstawiano również jako ważny element polityki rolnej państwa oraz narzędzie realizacji ideologicznych założeń wsi socjalistycznej.

Jednocześnie analiza stanu badań wskazuje na istotne braki źródłowe i formalno-prawne. W przypisach wielu opracowań trudno odnaleźć bezpośrednie odwołania do pierwotnych źródeł normatywnych, takich jak ustawy, dekrety, rozporządzenia czy uchwały organów władzy państwowej. Zamiast tego autorzy często posługiwali się opracowaniami wtórnymi, interpretacjami innych badaczy lub materiałami o charakterze publicystycznym. W szczególności w pierwszych pracach poświęconych PGR-om dominowały odwołania do dokumentów partii politycznych – PZPR i ZSL – w postaci uchwał, deklaracji programowych, rezolucji czy oficjalnych stanowisk, które miały charakter polityczny, a nie normatywny.

W tym kontekście zasadniczym celem niniejszego opracowania było przedstawienie funkcjonowania PGR-ów przez pryzmat obowiązujących polskich regulacji prawnych. Podstawę źródłową badań stanowiły akty normatywne odnalezione w Internetowym Systemie Aktów Prawnych (ISAP), a także materiały archiwalne Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w tym kopie aktów prawnych,

zarządzenia resortowe oraz dokumenty o charakterze wykonawczym. Takie ujęcie pozwala na rekonstrukcję formalnoprawnych podstaw istnienia PGR-ów, zasad ich organizacji, zarządzania oraz podporządkowania administracyjnego.

Przyjęta perspektywa badawcza umożliwia ponowne odczytanie genezy sektora państwowego w rolnictwie oraz identyfikację kierunków jego ewolucji w poszczególnych okresach PRL-u. Analiza regulacji prawnych pozwala bowiem uchwycić nie tylko zmiany strukturalne i organizacyjne PGR-ów, lecz także ich trwałe zakorzenienie w systemie własności Skarbu Państwa, którego skutki są widoczne również po 1989 r. Prawne aspekty funkcjonowania PGR-ów mają przy tym istotne znaczenie poznawcze, gdyż umożliwiają konfrontację intencji ustawodawcy i decydentów politycznych z rzeczywistymi kierunkami i efektami zmian zachodzących w tym sektorze.

Historia PGR-ów opowiedziana przez pryzmat regulacji prawnych odzwierciedla dążenia władz do uczynienia sektora państwowego najsilniejszym i dominującym segmentem gospodarki żywnościowej kraju. Jednocześnie ujawnia napięcia pomiędzy deklarowanymi celami ustawodawczymi a praktyką funkcjonowania PGR-ów, stanowiąc istotny wkład w badania nad polityką rolną, prawem gospodarczym oraz mechanizmami zarządzania rolnictwem w realiach państwa socjalistycznego.

3. Sektor państwowy w rolnictwie w latach 1944–1949

Proces kształtowania ustroju rolnego w Polsce po II wojnie światowej stanowił jeden z kluczowych elementów przemian ustrojowych oraz społeczno-gospodarczych zapoczątkowanych po 1944 r. Zasadniczy kierunek tych przeobrażeń wyznaczał Manifest PKWN z 1944 r., który zapowiadał przeprowadzenie radykalnej reformy rolnej, traktowanej jako fundament nowego ładu społecznego na wsi (Ustawa, 1944). Reforma rolna została w nim ujęta nie tylko jako narzędzie przebudowy stosunków ekonomicznych, lecz przede wszystkim jako akt o charakterze politycznym i społecznym (Dekret, 1944b).

Celem reformy było zlikwidowanie wielkiej własności ziemskiej, postrzeganej przez nowe władze jako jeden z filarów przedwojennego porządku społecznego oraz zaplecze polityczne ziemiaństwa (Dekret, 1945b). Jednocześnie reforma miała na trwałe pozyskać poparcie szerokich mas chłopskich dla kształtującego się systemu władzy. Manifest PKWN zapowiadał wywłaszczenie bez odszkodowania majątków ziemskich o powierzchni przekraczającej 50 ha użytków rolnych, a na ziemiach zachodnich i północnych – majątków o powierzchni powyżej 100 ha (Dekret, 1946c).

Kształtowanie ustroju rolnego w pierwszych latach powojennych odbywało się w warunkach głębokiej ingerencji państwa w stosunki własnościowe na wsi. Obok

indywidualnych gospodarstw chłopskich zaczęły powstawać jednostki państwowe, które przejęły znaczną część gruntów pochodzących z rozparcelowanych majątków ziemskich oraz mienia poniemieckiego. W ten sposób – obok sektora prywatnego – ukształtował się sektor państwowy w rolnictwie, który w założeniach władz miał stanowić wzorzec nowoczesnej, uspołecznionej gospodarki rolnej (Dekret, 1946d).

Powstawanie sektora państwowego w rolnictwie Polski Ludowej w latach 1944–1949 było procesem złożonym i ściśle powiązanim z przejmowaniem władzy, realizacją reformy rolnej oraz dążeniem do przekształcenia struktury własnościowej zgodnie z ideologią socjalistyczną. Sektor ten miał stanowić przeciwwagę dla nadal dominującego rolnictwa prywatnego. PGR-y miały pełnić funkcję wzorcową, zakładano bowiem, że będą one upowszechniać nowoczesne metody produkcji, racjonalną organizację pracy oraz mechanizację rolnictwa.

Początkowo sektor państwowy w rolnictwie budowany był na bazie trzech jednostek organizacyjnych. W 1944 r. powołano urzędy ziemskie, które następnie zostały zespolone z władzami administracji ogólnej (Dekret, 1944a; Dekret, 1946b), stąd powstała potrzeba powołania nowej struktury władania ziemią. Na mocy zarządzenia ministra rolnictwa i reform rolnych z 1946 r. powołano Państwowe Nieruchomości Ziemskie (PNZ) (Zarządzenie, 1946). Do podstawowych zadań PNZ należało zagospodarowanie wszystkich ziem, w tym zwłaszcza tych położonych na Ziemiach Odzyskanych, oraz wznowienie produkcji rolniczej w związku z sytuacją aprowizacyjną kraju.

Dekret z 1945 r. o Państwowych Zakładach Hodowli Roślin (PZHR) określał podstawowe cele i zadania tej nowo utworzonej instytucji państwowej (Dekret, 1945a). Zasadniczym celem PZHR było podniesienie kultury rolnej w dziedzinie produkcji roślinnej, rozumiane jako poprawa jakości materiału siewnego, ujednolicenie metod hodowlanych oraz zapewnienie nadzoru państwa nad kluczowymi segmentami gospodarki nasiennej.

W 1945 r. władze polityczne i administracyjne postanowiły, że nie zachodzi potrzeba zamiany regulacji prawnych z 1927 r. w sprawie Państwowych Zakładów Chowu Koni (PZChK), na bazie których odtworzono stadniny znajdujące się na terytorium kraju. Podstawą ich działalności było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1927 r. o państwowych zakładach chowu koni i o dostarczaniu ogierów dla hodowli (Rozporządzenie, 1927; Rozporządzenie, 1946).

Według danych statystycznych w latach 1944–1949 sektor państwowy w rolnictwie reprezentowany był przez trzy podstawowe jednostki organizacyjne: PNZ obejmujące łącznie 1525 tys. ha gruntów, PZHR dysponujące arealem 69 tys. ha oraz PZChK o powierzchni 40,9 tys. ha. Jednostki te stanowiły trzon państwowego sektora rolnego w pierwszym okresie powojennym i odegrały istotną rolę w realizacji polityki rolnej państwa.

4. Powstanie PGR-ów

Na Kongresie Zjednoczeniowym PZPR w 1948 r. podjęto uchwały wyznaczające zasadnicze kierunki rozwoju Polski Ludowej, obejmujące również założenia nowej polityki rolnej. W jej ramach wyodrębniono dwa podstawowe nurty zmian: pierwszy dotyczył współdzielczenia wsi, drugi zaś zmierzał do wzmocnienia sektora państwowego w rolnictwie. Kolektywizację wsi uznano za kluczowy instrument stopniowego uspołeczniania rolnictwa indywidualnego. Zagadnienie to wywołało najdalej idące kontrowersje i dyskusje, przede wszystkim ze względu na przewidywany sprzeciw środowiska wiejskiego.

Z kolei budowę sektora państwowego w rolnictwie przedstawiano jako wzorcowy model organizacyjny i technologiczny dla pozostałych form rolnictwa uspołecznionego. Akcentowano jego szczególną rolę w zagospodarowaniu Ziemi Odzyskanych, w procesie koncentracji produkcji rolnej oraz w realizacji państwowych planów gospodarczych. Przyjęte na Kongresie PZPR założenia programowe stworzyły podstawy do intensywnego rozwoju obu form gospodarowania po 1948 r. Proces ten realizowano w kolejnych latach w warunkach narastającej centralizacji, wzmożonej presji administracyjnej oraz podporządkowania rolnictwa mechanizmom planowania państwowego.

Nowy kierunek polityki rolnej pozostawał w wyraźnej sprzeczności z Dekretem PKWN z 1944 r. o reformie rolnej, w którym jednoznacznie stwierdzano, iż „ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy”.

Powstającemu sektorowi państwowemu w rolnictwie nadano nazwę „Państwowe Gospodarstwa Rolne”. Ich utworzenie w 1949 r. nie nastąpiło w drodze ustawy sejmowej ani dekretu mającego moc ustawy, lecz na podstawie aktu prawnego niższej rangi – zarządzenia ministra rolnictwa i reform rolnych. Tym samym zabrakło ważnej regulacji ustawowej, która precyzyjnie określałaby cele powołania PGR-ów, zasady ich funkcjonowania, zakres zadań i oddziaływania, a także kwestie zabezpieczenia finansowego z budżetu państwa.

Tak więc powstały Centralny Zarząd PGR stanowił kluczowy element tworzonego systemu zarządzania sektorem państwowym w rolnictwie, podporządkowanego zasadom centralnego planowania i kontroli administracyjnej.

4.1. Centralny Zarząd PGR

Utworzenie Centralnego Zarządu PGR nastąpiło na podstawie zarządzenia ministra rolnictwa i reform rolnych z 1949 r., wydanego w porozumieniu z ministrem skarbu i prezesem Centralnego Urzędu Planowania (Zarządzenie, 1949a).

Utworzenie Centralnego Zarządu PGR miało ścisły związek z dekretem z 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dekret, 1947). W myśl tego dekretu przedsiębiorstwa państwowe miały na celu koordynowanie działalności podległych jednostek oraz ich nadzorowanie i kontrolowanie. Były one prowadzone według zasad gospodarki handlowej na podstawie planów finansowych i gospodarczych, zatwierdzonych w sposób przewidziany w statucie.

Przedmiot działalności Centralnego Zarządu PGR obejmował szeroki zakres zadań o charakterze organizacyjnym, produkcyjnym i nadzorczym. Do jego podstawowych kompetencji należało koordynowanie, nadzorowanie i kontrolowanie oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa nad przedsiębiorstwami państwowymi, które wydzielono z administracji państwowej, funkcjonującymi w formie PGR-ów.

Zasadniczym celem działalności tych przedsiębiorstw było prowadzenie wzorowej, produkcyjnej gospodarki rolnej – zarówno w zakresie produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej – na nieruchomościach ziemskich przeznaczonych na PGR-y. W ramach tej działalności Zarząd sprawował również nadzór nad prowadzeniem zakładów przemysłu rolnego powiązanych bezpośrednio z nieruchomościami ziemskimi użytkowymi przez PGR. Miało to sprzyjać pełniejszemu wykorzystaniu surowców rolnych oraz integracji produkcji rolnej z jej przetwórstwem.

4.2. Okręgowe zarządy PGR

Okręgowe zarządy PGR utworzono na podstawie zarządzenia ministra rolnictwa i reform rolnych z 1949 r. Były to jednostki organizacyjne podporządkowane Centralnemu Zarządowi PGR (Zarządzenie, 1949b). Do zasadniczego przedmiotu działalności okręgowych zarządów PGR należało prowadzenie wzorowej, wszechstronnej gospodarki rolnej na nieruchomościach ziemskich przeznaczonych na PGR-y. Obejmowało to zarówno produkcję roślinną, jak i zwierzęcą, prowadzoną według założeń planowych i podporządkowaną celom gospodarki narodowej. Integralnym elementem tej działalności było także prowadzenie zakładów przemysłu rolnego związanych bezpośrednio z użytkowymi nieruchomościami ziemskimi, co miało na celu przetwarzanie surowców rolnych oraz zwiększenie efektywności produkcji.

4.3. Jednostki organizacyjne PGR

Na podstawie podanych wyżej zarządzeń MRiRR z 1949 r. określono strukturę organizacyjną PGR-ów, zgodnie z którą ich jednostkami były (Zarządzenie, 1949a; Zarządzenie, 1949b):

- Centralny Zarząd Państwowych Gospodarstw Rolnych;
- okręgowe zarządy PGR-ów i rejonowe zarządy hodowli roślin;

- PGR-y (jedno- i wielozakładowe);
- państwowe gospodarstwa hodowli roślin (jedno- i wielozakładowe);
- inne jedno- i wielozakładowe przedsiębiorstwa.

Układ organizacyjny PGR-ów z 1949 r. miał wyraźnie hierarchiczny i silnie scentralizowany charakter, co było zgodne z modelem zarządzania gospodarką w Polsce wczesnego okresu powojennego.

Na szczycie struktury znajdował się Centralny Zarząd PGR, który pełnił funkcję nadrzędnego ośrodka decyzyjnego. To na tym szczeblu skupiały się procesy planowania, nadzoru, wytyczania kierunków produkcji oraz kontroli realizacji zadań wynikających z planów państwowych. Centralizacja decyzji ograniczała samodzielność niższych szczebli i podporządkowywała działalność PGR-ów ogólnym celom polityki rolnej państwa.

Podległe Centralnemu Zarządowi okręgowe zarządy PGR oraz rejonowe zarządy hodowli roślin pełniły funkcję pośrednią. Przekazywały one dyrektywy w dół struktury i sprawowały bieżący nadzór administracyjno-produkcyjny nad niższymi szczeblami organizacyjnymi. Ich rola polegała głównie na koordynacji, kontroli i egzekwowaniu realizacji planów, a nie na samodzielnym kształtowaniu polityki gospodarczej.

Najniższy szczebel stanowiły PGR-y i państwowe gospodarstwa hodowli roślin, zarówno jedno-, jak i wielozakładowe, a także inne przedsiębiorstwa rolnicze. Jednostki te miały charakter wykonawczy i realizowały zadania narzucone odgórnie, z niewielkim marginesem decyzyjności w zakresie organizacji pracy czy kierunków produkcji.

5. Finansowanie PGR-ów

Podstawy finansowania PGR-ów zawarto w zarządzeniu ministra finansów z 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego państwowych gospodarstw rolnych (Zarządzenie, 1950). Zarządzenie pozostawało w ścisłym związku z uchwałą Rady Ministrów z 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym (Uchwała, 1950).

5.1. Finansowanie Centralnego Zarządu PGR

Centralny Zarząd PGR funkcjonował jako główna jednostka administracyjna podporządkowana bezpośrednio ministrowi rolnictwa i reform rolnych, co determinowało jego pozycję ustrojową oraz zasady finansowania (Zarządzenie, 1950). Jako

organ nieprowadzący bezpośredniej działalności produkcyjnej Centralny Zarząd PGR realizował wyłącznie zadania o charakterze kierowniczym, koordynacyjnym, kontrolnym i nadzorczym wobec podległych mu przedsiębiorstw, w szczególności okręgowych zarządów PGR oraz rejonowych zarządów hodowli roślin.

Finansowanie działalności Centralnego Zarządu PGR odbywało się w ramach budżetu państwa, zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach budżetowych. Oznaczało to, że zarówno dochody, jak i wydatki tej instytucji były integralną częścią państwowego planu finansowego i podlegały rygorom właściwym dla jednostek administracji publicznej. Centralny Zarząd PGR nie dysponował samodzielnymi źródłami dochodów wynikającymi z działalności gospodarczej, a środki finansowe przeznaczone na jego funkcjonowanie miały charakter budżetowy i celowy.

5.2. Finansowanie okręgowych zarządów PGR

Okręgowe zarządy PGR i rejonowe zarządy hodowli roślin podlegały Centralnemu Zarządowi PGR i pełniły funkcje bezpośredniego kierownictwa, koordynacji, kontroli oraz nadzoru nad podporządkowanymi im jedno- i wielozakładowymi przedsiębiorstwami działającymi na zasadach rozrachunku gospodarczego (Zarządzenie, 1950). W uzasadnionych przypadkach do ich kompetencji należało również zastępcze wykonywanie niektórych czynności wchodzących w zakres działalności tych przedsiębiorstw.

Koszty utrzymania okręgowych zarządów PGR i rejonowych zarządów hodowli roślin pokrywano z narzutu na koszty własne podległych im przedsiębiorstw. Wysokość tych kosztów ujmowana była w preliminarzach finansowych, natomiast poziom narzutu na koszty własne przedsiębiorstw określany był w zatwierdzonym planie finansowym. Z kolei finansowanie inwestycji oraz kapitalnych remontów realizowane było zgodnie z zasadami obowiązującymi w przedsiębiorstwach funkcjonujących na rozrachunku gospodarczym, w trybie przewidzianym dla finansowania tego rodzaju przedsięwzięć.

5.3. Finansowanie przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym

Do przedsiębiorstw działających na rozrachunku gospodarczym zaliczano (Zarządzenie, 1950):

- PGR-y i państwowe gospodarstwa hodowli roślin (jedno- i wielozakładowe);
- inne jedno- i wielozakładowe przedsiębiorstwa.

Przedmiotem działania przedsiębiorstw było bezpośrednie prowadzenie produkcji roślinnej, zwierzęcej, przemysłowo-rolnej, przemysłowej i usługowej

w zakresie przewidzianym postanowieniami statutowymi oraz zadań zleconych przez władze zwierzchnie.

Przedsiębiorstwa te działały na zasadzie pełnego rozrachunku gospodarczego i tym samym:

- w realizacji zadań wynikających z planów gospodarczych posiadały pełną samodzielność operacyjną;
- w ramach wykonywania tych zadań zawierały umowy z innymi przedsiębiorstwami i organizacjami;
- prowadziły pełną rachunkowość, sporządzając całościowy samodzielny bilans i rachunek wyników;
- posiadały samodzielne rachunki w banku finansującym ich działalność eksploatacyjną;
- korzystały bezpośrednio ze środków planu inwestycyjnego;
- rozliczały się bezpośrednio z budżetem centralnym.

6. Powołanie urzędu ministra PGR

Na podstawie ustawy z 1951 r. o organizacji władz naczelnych w dziedzinie rolnictwa powołano urząd ministra państwowych gospodarstw rolnych (Ustawa, 1951). Powstał on wskutek podziału dotychczasowej struktury MRiRR, z którego wydzielono również urząd ministra rolnictwa.

Do zakresu działań ministra PGR należały sprawy państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, w szczególności tych prowadzących:

- produkcję roślinną i zwierzęcą;
- gospodarkę rybną – stawową, jeziorową i rzeczną;
- gospodarkę ogrodniczą, sadowniczą, warzywniczą oraz hodowlę roślin;
- hodowlę i chów zwierząt gospodarskich;
- warsztaty reparacyjne ciągników i maszyn rolniczych oraz produkcję sprzętu gospodarskiego dla PGR-ów;
- zakłady przemysłu rolnego i innych gałęzi produkcji, bezpośrednio związanych z gospodarstwem rolnym;
- zakłady pomocnicze.

Według uchwały Rady Ministrów z 1953 r. przyjęto, że tymczasowa struktura organizacyjna Ministerstwa Państwowych Gospodarstw Rolnych składała się z 13 departamentów, 23 Okręgowych Zarządów PGR oraz Centralnego Zarządu Selekcji Roślin, Centralnego Zarządu Rybactwa i Centralnego Zarządu Hodowli Koni. Ponadto minister PGR dysponował wszystkimi przedsiębiorstwami, które przedtem podlegały Centralnemu Zarządowi PGR oraz Państwowym Torom Wyścigów Konnych (Uchwała, 1953).

7. Zjednoczenia PGR

Na mocy zarządzenia ministra PGR z 1954 r. wprowadzono istotne zmiany w strukturze organizacyjnej PGR-ów (Zarządzenie, 1954a). Reformy te polegały na ustanowieniu nowego szczebla administracyjnego w postaci zjednoczeń PGR, które zastąpiły dotychczas funkcjonujące okręgowe zarządy PGR. Istotą tego rozwiązania było odejście od nadmiernie scentralizowanego modelu zarządzania poprzez rozproszenie kompetencji na większą liczbę jednostek kierowniczych. W miejsce jednego centralnego zarządu utworzono siedem centralnych zarządów, a dotychczasowe 17 okręgowych zarządów zastąpiono 45 zjednoczeniami PGR. Nowo powołanym zjednoczeniom podporządkowano łącznie 618 zespołów gospodarstw rolnych oraz 6227 PGR-ów (Zarządzenie, 1954b). Zarządzenie ministra PGR oraz załączniki do tego aktu były opatrzone klauzulą poufności (tabela 1).

Tabela 1. Wykaz centralnych zarządów PGR i podległych im zjednoczeń PGR

Table 1. List of central boards of state-owned farms and their subordinate unions

Siedziba Centralnego Zarządu PGR	Województwa objęte działalnością Centralnego Zarządu PGR	Liczba zjednoczeń	Liczba zespołów rolnych	Liczba gospodarstw rolnych
Olsztyn	olsztyńskie, białostockie	6	94	974
Bydgoszcz	gdańskie, bydgoskie	6	87	981
Koszalin	koszalińskie	6	78	749
Szczecin	szczecińskie	4	66	520
Poznań	poznańskie, zielonogórskie	7	103	1044
Wrocław	wrocławskie, opolskie, katowickie, krakowskie	8	94	1213
Warszawa	warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, rzeszowskie	8	96	746
Razem		45	618	6227

Źródło: Zarządzenie (1954b).

Source: Zarządzenie (1954b).

W początkowym okresie funkcjonowania resortu jego działalność opierała się w znacznej mierze na Centralnym Zarządzie PGR, powołanym dwa lata wcześniej. Jednostka ta dysponowała szerokim zakresem kompetencji oraz znaczną autonomią decyzyjną w zakresie zarządzania gospodarstwami państwowymi. W praktyce oznaczało to, że minister PGR, pragnąc wdrożyć określone decyzje administracyjne lub gospodarcze, zobligowany był do zachowania formalnej drogi służbowej, wiodącej

przez dyrektora generalnego Centralnego Zarządu PGR. Taki układ kompetencyjny prowadził do narastania konfliktu interesów pomiędzy władzą administracyjną reprezentowaną przez ministra a władzą gospodarczą skupioną w rękach dyrektora Centralnego Zarządu PGR.

Rozwiązaniem tej sytuacji stała się reorganizacja Centralnego Zarządu poprzez jego faktyczny podział na mniejsze jednostki organizacyjne, przeprowadzona bez konieczności formalnej zmiany obowiązującego prawa. W Warszawie pozostawiono jedynie niewielki oddział Centralnego Zarządu, którego kompetencje ograniczono do nadzoru nad PGR-ami zlokalizowanymi na obszarze pięciu województw. Równolegle wygaszono działalność okręgowych zarządów PGR, zastępując je większą liczbą zjednoczeń. Nowo utworzone zjednoczenia przejęły zasadnicze uprawnienia dawnych okręgowych zarządów, jednak ich działalność obejmowała znacznie mniejszy obszar terytorialny, co miało sprzyjać usprawnieniu procesów decyzyjnych oraz zwiększeniu efektywności zarządzania.

Wprowadzenie nowej struktury organizacyjnej PGR wiązało się z pojawieniem się dodatkowego szczebla administracji pośredniej. Uzasadniano to potrzebą wzmocnienia nadzoru kontrolnego, organizacyjnego i gospodarczego nad rozproszoną siecią państwowych gospodarstw rolnych. Argumentowano, że mniejsze jednostki zarządcze umożliwią lepsze dostosowanie decyzji do lokalnych warunków produkcyjnych oraz skuteczniejszą kontrolę realizacji planów gospodarczych. Jednocześnie rozbudowa aparatu administracyjnego, funkcjonującego w formie jednostek budżetowych, pociągała za sobą konieczność zwiększenia nakładów finansowych na jego utrzymanie. Oznaczało to wzrost kosztów administracyjnych, związanych m.in. z zatrudnieniem dodatkowego personelu, utrzymaniem infrastruktury biurowej oraz obsługą administracyjną, co w dłuższej perspektywie rodziło pytania o efektywność ekonomiczną przyjętych rozwiązań organizacyjnych.

8. Liczba PGR-ów w latach 1950–1955

W pierwszej połowie lat 50. XX w. PGR-y stanowiły jeden z podstawowych filarów sektora uspołecznionego w rolnictwie Polski Ludowej. Ich rozwój organizacyjny i przestrzenny był ściśle powiązany z powojennymi przekształceniami własnościowymi oraz realizacją polityki rolnej państwa, ukierunkowanej na tworzenie wielkoobszarowych jednostek produkcyjnych podporządkowanych centralnemu planowaniu.

Geneza PGR-ów wiązała się przede wszystkim z przejęciem majątków ziemskich należących do Skarbu Państwa oraz dóbr ponemieckich, szczególnie na tzw. Ziemiach Odzyskanych (Dekret, 1946a). Istotną rolę odegrały tu również wcześniejsze jednostki organizacyjne, takie jak PNZ, PZHR, PZChK, które wniosły do PGR-ów łącznie 1634,9 tys. ha, co stanowiło 73,9% całkowitej powierzchni tych gospodarstw

(Dekret, 1949). Pozostałe grunty pochodziły z innych źródeł, w tym z ziem porzuconych, rozdrobnionych majątków oraz terenów przejmowanych sukcesywnie w toku regulacji własnościowych. W 1950 r. PGR-y zajmowały 8,9% powierzchni użytków rolnych w skali kraju, natomiast pięć lat później udział ten wzrósł do 12,5%.

W latach 1950–1955 nastąpił stopniowy wzrost liczby PGR-ów, choć proces ten nie miał charakteru liniowego. W 1950 r. funkcjonowało ich 5679, a w 1955 r. ich liczba wzrosła do 6200, co oznaczało przyrost o 9,1%. Równolegle zwiększyła się liczba zespołów rolnych – z 667 do 718, czyli o 9,2%. Dane te wskazują, że ekspansja sektora państwowego dokonywała się nie tylko poprzez tworzenie nowych gospodarstw, lecz także dzięki rozbudowie i reorganizacji istniejących struktur (tabela 2).

Tabela 2. Liczba PGR-ów w latach 1950–1955

Table 2. Number of state-owned farms (PGRs) in the years 1950–1955

Rok	Liczba gospodarstw rolnych	Liczba zespołów rolnych	Ogólna powierzchnia (w tys. ha)	Użytki rolne (w tys. ha)	Grunty rolne (w tys. ha)
1950	5679	667	2211,6	1827,9	1507,4
1951	5883	588	2868,7	2305,7	1866,9
1952	5588	574	3070,8	2488,6	1977,8
1953	6137	558	3085,5	2484,1	1961,0
1954	6157	706	3088,4	2482,1	1952,9
1955	6200	718	3140,0	2554,6	1997,9

Źródło: GUS (1956).

Source: GUS (1956).

Zmiany ilościowe nie zawsze szły w parze z jednokierunkowym wzrostem powierzchni. Ogólna powierzchnia PGR-ów zwiększyła się w analizowanym okresie z 2211,6 tys. ha do 3140,0 tys. ha, co oznaczało wzrost o 7,0%. Podobny przyrost odnotowano w odniesieniu do użytków rolnych – z 1827,9 tys. ha do 2554,6 tys. ha.

Struktura obszarowa PGR-ów wskazuje na dominację jednostek średniej wielkości. Najliczniejszą grupę stanowiły PGR-y o powierzchni 300–400 ha (18,9%), następnie 200–300 ha (17,7%) i 400–500 ha (15,2%). Taki rozkład świadczy o dążeniu władz do tworzenia gospodarstw uznawanych za optymalne z punktu widzenia organizacji pracy, mechanizacji i planowania produkcji. Jednocześnie ograniczono zarówno nadmierne rozdrobnienie, jak i nadmierną koncentrację gruntów, które mogły generować trudności zarządcze.

9. PGR-y w strukturze rad narodowych

Przyjęta w 1956 r. nowa polityka rolna stanowiła zasadnicze odejście od dotychczas realizowanej koncepcji przymusowej kolektywizacji wsi. Jej kluczowym elementem było reaktywowanie społecznych organizacji rolniczych, w tym kółek, kół gospodyń wiejskich, związków i zrzeszeń oraz spółdzielni. W następstwie tych decyzji ponad 90% rolniczych spółdzielni produkcyjnych podjęło uchwały o samorozwiązaniu, a ich członkowie powrócili do statusu rolników indywidualnych. Oznaczało to faktyczne porzucenie uprzednio forsowanego, jednokierunkowego modelu ustroju rolnego opartego na kolektywizacji.

W konsekwencji wektor przemian ustrojowych w rolnictwie przesunął się w stronę wzmocnienia sektora indywidualnych gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym ograniczeniu roli sektora państwowego. Wyrazem tej zmiany było zniesienie w 1956 r. urzędu ministra PGR oraz likwidacja dotychczasowych, silnie scentralizowanych i zbiurokratyzowanych struktur organizacyjnych tego resortu (Ustawa, 1956). PGR-y podporządkowano ministrowi rolnictwa, który ustanowił nową strukturę organizacyjną w postaci Generalnej Dyrekcji PGR. W jej ramach funkcjonowało 16 wojewódzkich zarządów PGR, którym podporządkowano 683 zespoły, zarządzające łącznie 5983 gospodarstwami rolnymi.

Przeprowadzone zmiany organizacyjne pociągnęły za sobą istotne przekształcenia w zakresie zarządzania i funkcjonowania PGR-ów. Nastąpiła redukcja aparatu administracyjnego poprzez skierowanie części kadry specjalistycznej bezpośrednio do produkcji rolnej. Gospodarstwa wprowadzono w system rozrachunku gospodarczego, natomiast elementem uspołecznienia procesu zarządzania stało się powołanie rad robotniczych.

Kolejnym istotnym czynnikiem determinującym sytuację PGR-ów było ustanowienie – na mocy ustawy z 1958 r. – rad narodowych jako organów sprawujących kierownictwo nad całokształtem spraw gospodarczych, społecznych i kulturalnych na szczeblu wojewódzkim (Ustawa, 1958). Rady narodowe uzyskały kompetencje w zakresie kierowania działalnością organów administracji państwowej na podległym im terenie. Przeniesienie części uprawnień decyzyjnych z poziomu centralnego na szczebel wojewódzki oznaczało formalną decentralizację struktur państwowych w porównaniu z rozwiązaniami przewidzianymi w ustawie z 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

W wykonaniu przepisów ustawy o radach narodowych Rada Ministrów podjęła dwie istotne uchwały. Pierwsza z 1958 r. dotyczyła przekazania radom narodowym państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej podporządkowanych wojewódzkim zarządom PGR (Uchwała, 1958). Przedsiębiorstwa te zostały objęte terenowymi

planami i budżetami, a ponadto określano dla nich kierunki rozwoju produkcji zgodnie z narodowym planem gospodarczym.

Druga uchwała Rady Ministrów z 1959 r. przewidywała zniesienie wojewódzkich zarządów PGR oraz przekazanie ich kompetencji wojewódzkim radom narodowym (Uchwała, 1959). W ich miejsce utworzono wojewódzkie zjednoczenia PGR. Nadzór i kontrolę nad ich działalnością sprawowały prezydium wojewódzkich rad narodowych, a organem wykonawczym w tym zakresie stały się wydziały rolnictwa i leśnictwa tych rad. Kierownik wydziału rolnictwa i leśnictwa prezydium wojewódzkiej rady narodowej ustalał kierunki działalności zjednoczeń, zatwierdzał ich sprawozdania oraz przeprowadzał kontrole i rewizje finansowo-księgowe.

Przeniesienie kluczowych kompetencji z dotychczasowych struktur PGR do rad narodowych doprowadziło do ograniczenia roli wojewódzkich zjednoczeń do funkcji administracyjno-biurowych. Jednocześnie zmiany te istotnie osłabiły bezpośredni nadzór ministra rolnictwa nad sektorem PGR-ów, ograniczając dostęp do bieżących informacji o zjawiskach zachodzących w PGR-ach w nowej sytuacji prawno-organizacyjnej. W odpowiedzi na tę izolację informacyjną minister rolnictwa powołał własne inspektoraty PGR, których zadaniem było monitorowanie funkcjonowania gospodarstw państwowych oraz zapewnienie resortowi niezależnego kanału sprawozdawczo-kontrolnego.

9.1. Wojewódzkie zjednoczenia PGR – charakterystyka

Wojewódzkie zjednoczenia PGR (WZ PGR) powołane zostały na podstawie uchwały Rady Ministrów z 1959 r. Akt ten dotyczył zniesienia wojewódzkich zarządów PGR oraz przekazania podległych im przedsiębiorstw wojewódzkim radom narodowym i utworzenia wojewódzkich zjednoczeń PGR (Uchwała, 1959; Zarządzenie, 1959). Jednostki te stanowiły element reformy systemu zarządzania rolnictwem państwowym w warunkach gospodarki planowej Polski Ludowej, która zmierzała do usprawnienia nadzoru nad PGR-ami oraz zwiększenia efektywności ich funkcjonowania.

Podstawowym zadaniem WZ PGR była realizacja zadań gospodarczych nałożonych na zgrupowane przedsiębiorstwa państwowe zgodnie z obowiązującymi planami gospodarczymi, zwłaszcza planami rocznymi i wieloletnimi. WZ PGR odpowiadały za operacjonalizację centralnych założeń planowych poprzez przełożenie na konkretne zadania produkcyjne, organizacyjne i inwestycyjne poszczególnych gospodarstw.

W ramach tych kompetencji WZ PGR udzielały gospodarstwom pomocy technicznej i organizacyjnej. Składało się na nią wsparcie w zakresie organizacji produkcji roślinnej i zwierzęcej, doradztwo w dziedzinie agrotechniki, zootechniki

i mechanizacji, pomoc przy wdrażaniu nowych metod gospodarowania oraz racjonalizacji procesów produkcyjnych, a także udział w planowaniu inwestycji i modernizacji zaplecza technicznego. Działania te ukierunkowano na modernizację gospodarczą PGR-ów, a ich głównymi założeniami były: wzrost produkcji, poprawa jej efektywności oraz dostosowanie struktury wytwarzania do potrzeb gospodarki narodowej.

W 1974 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę uchylającą przepisy dotyczące WZ PGR (Uchwała, 1974). Oznaczało to likwidację tego szczebla organizacyjnego i włączenie jego kompetencji w nowo kształtowany system zarządzania rolnictwem państwowym.

9.2. Inspektoraty PGR

Dualizm kompetencyjny w zakresie nadzoru nad PGR-ami, polegający na współistnieniu uprawnień wydziałów rolnictwa prezydiów wojewódzkich rad narodowych oraz ograniczonych kompetencji wojewódzkich zarządów PGR, prowadził do rozproszenia odpowiedzialności i utrudniał sprawowanie jednolitego nadzoru organizacyjno-ekonomicznego nad sektorem państwowym w rolnictwie. W odpowiedzi na te dysfunkcje minister rolnictwa w 1958 r. wydał zarządzenie o utworzeniu inspektoratów PGR (Zarządzenie, 1958), które miały zapewnić bieżący dopływ informacji o funkcjonowaniu przedsiębiorstw oraz wzmocnić mechanizmy kontroli i koordynacji.

Inspektoraty PGR zostały powołane jako jednostki organizacyjne działające z ramienia wojewódzkich zarządów PGR i sprawujące bezpośredni nadzór nad podległymi przedsiębiorstwami. Szczegółowy zakres ich kompetencji określali dyrektorzy wojewódzkich zarządów PGR, przy czym działalność inspektoratów miała charakter wieloaspektowy i obejmowała funkcje kontrolne, nadzorcze, planistyczne oraz doradczo-instruktażowe.

Do podstawowych zadań inspektoratów należało przeprowadzanie kontroli i rewizji działalności gospodarczej PGR-ów, sprawowanie instruktażu fachowego, wspieranie doskonalenia zawodowego kadr oraz udzielanie pomocy merytorycznej w realizacji zadań produkcyjnych i organizacyjnych. Inspektoraty uczestniczyły w procesie planowania gospodarczego, współtworząc projekty planów, analizując ich założenia oraz zatwierdzając kluczowe elementy po uchwaleniu planu zbiorczego przez wojewódzkie zarządy PGR.

9.3. Finansowanie wojewódzkich zjednoczeń PGR z 1960 r.

Na podstawie zarządzenia ministra finansów z 1960 r. określono zasady finansowania wojewódzkich zjednoczeń PGR oraz rejonowych inspektoratów PGR, które stanowiły terenowo wydzielone komórki organizacyjne tych zjednoczeń

(Zarządzenie, 1960). Regulacje te miały na celu ujednolicenie systemu gospodarki finansowej oraz zapewnienie środków niezbędnych do realizacji zadań statutowych.

W celu wykonywania działalności statutowej zjednoczenia i inspektoraty dysponowały własnymi środkami trwałymi i obrotowymi, występującymi w formie funduszu statutowego oraz funduszu administracyjnego. Ten drugi fundusz tworzony był z wpłat przedsiębiorstw podporządkowanych zjednoczeniom, a także z wpłat dokonywanych z zysku jednostek. Roczna wysokość wpłat przedsiębiorstw na fundusz administracyjny inspektoratów i zjednoczeń ustalało prezydium wojewódzkiej rady narodowej na podstawie zbiorczego rocznego preliminarza wydatków administracyjnych tych jednostek.

10. PGR-y w kontekście nowego podziału administracyjnego kraju z 1975 r.

Rok 1975 stanowił jeden z kluczowych momentów w dziejach administracji PRL-u (Ustawa, 1975). Wprowadzona wówczas reforma administracyjna miała charakter systemowy i była bezpośrednio związana z koncepcją dalszej centralizacji państwa oraz wzmocnienia kontroli aparatu partyjno-państwowego nad strukturami terenowymi. Najważniejszym elementem reformy było zniesienie dotychczasowego trójstopniowego podziału administracyjnego (gmina – powiat – województwo) i wprowadzenie dwustopniowej struktury: gmina – województwo. W miejsce 17 dużych województw utworzono 49 nowych o znacznie mniejszym obszarze i potencjale administracyjnym. Jednocześnie zlikwidowano powiaty, które do tej pory pełniły istotną funkcję pośrednią w zarządzaniu lokalnym, w tym w nadzorze nad rolnictwem, służbą zdrowia zwierząt i aparatem kontrolnym. Powstanie takiej liczby jednostek administracyjnych szczebla wojewódzkiego zmusiło władze państwowe do przeorganizowania dotychczasowych struktur zarządzania PGR-ami. W 1976 r. przyjęto uchwałę Rady Ministrów w sprawie utworzenia kombinatów rolnych. Kombinaty zgrupowane zostały w zjednoczeniach zrzeszonych w Centralnym Zarządzie Państwowych Przedsiębiorstw Gospodarki Rolnej (CZ PPGR).

10.1. Kombinaty rolne

Na podstawie uchwały Rady Ministrów z 1976 r. kombinaty rolne to wielozakładowe, wielobranżowe jednostki gospodarcze. Ich zadaniem było kompleksowe oddziaływanie na rozwój produkcji rolniczej oraz zaplecza usługowo-przemysłowego na określonym obszarze. Miały one sprzyjać koncentracji produkcji, racjonalizacji nakładów oraz realizacji polityki państwa w zakresie intensyfikacji rolnictwa (Uchwała, 1976).

Podstawowymi funkcjami kombinatów były intensyfikacja produkcji roślinnej, zwierzęcej, ogrodnictwa i rybactwa oraz rozwój produkcji przemysłu paszowego i rolno-spożywczego. Intensyfikacja miała charakter ilościowy, jak również jakościowy. Planowano realizować ją dzięki wdrażaniu nowoczesnych metod agrotechnicznych, hodowlanych i organizacyjnych.

Następna ważna grupa zadań kombinatów to organizowanie i świadczenie usług produkcyjnych dla rolnictwa, w szczególności usług maszynowych, warsztatowych, transportowych i remontowo-budowlanych. Kombinaty miały pełnić w tym zakresie funkcję zaplecza technicznego nie tylko dla własnych jednostek organizacyjnych, lecz także dla innych ugrupowań i – w ograniczonym zakresie – indywidualnych gospodarstw rolnych. Dzięki centralizacji parku maszynowego i zaplecza remontowego możliwe było bardziej efektywne wykorzystanie sprzętu rolniczego, skracanie przestojów, a także zapewnienie terminowości prac polowych i inwestycyjnych.

11. PGR-y jako samodzielne przedsiębiorstwa państwowe

Ustawa z 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych włączyła PGR-y w jednolity system gospodarki narodowej (Ustawa, 1981). Był to jeden z kluczowych aktów prawnych porządkujących funkcjonowanie całego sektora przedsiębiorstw państwowych w schyłkowym okresie PRL-u. Ustawa ta obejmowała również PGR-y, które od tego momentu zostały jednoznacznie włączone w ogólny model przedsiębiorstwa państwowego. Gospodarstwa te uzyskały osobowość prawną, a majątek państwowy przekazano im w zarząd. Działały w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa (Uchwała, 1982). Ustawa opierała funkcjonowanie PGR-ów na trzech zasadach: samodzielności, samorządności załogi oraz samofinansowania. W praktyce zasady te miały ograniczone znaczenie z uwagi na centralne planowanie, system kontraktacji oraz trwałą deficytowość wielu gospodarstw, kompensowaną dotacjami i preferencyjnymi kredytami.

Zarządzanie PGR-em sprawował dyrektor, powoływany z udziałem samorządu pracowniczego, nadzór zaś należał do organu założycielskiego (najczęściej administracji rolnej). Ustawa formalnie wzmacniała rolę załogi, jednak realna decyzyjność pozostawała ograniczona. Specyfika PGR-ów polegała na łączeniu działalności produkcyjnej z szerokimi funkcjami społecznymi (takimi jak zatrudnienie, mieszkalnictwo czy infrastruktura socjalna), czego ustawa nie uwzględniała w pełni.

W rezultacie ustawa z 1981 r. uporządkowała status prawny PGR-ów, lecz nie rozwiązała ich problemów strukturalnych. Stała się zaś punktem odniesienia dla późniejszych reform i likwidacji PGR-ów po 1989 r.

12. Liczba PGR-ów w latach 1960–1990

W latach 1960–1990 nastąpiły istotne przemiany społeczno-gospodarcze, które w sposób bezpośredni wpłynęły na strukturę organizacyjną PGR-ów oraz na liczbę funkcjonujących jednostek. Do najważniejszych czynników determinujących te zmiany należały: podporządkowanie PGR-ów radom narodowym, ich zgrupowanie w zjednoczeniach, a następnie reforma administracyjna państwa i utworzenie w 1975 r. 49 województw. Procesy te sprzyjały kształtowaniu się określonego modelu organizacyjnego rolnictwa państwowego, opartego na coraz większej koncentracji produkcji i zarządzania.

Szczególnie istotne znaczenie miało wprowadzenie w 1976 r. kombinatów rolnych, które przyczyniły się do wyraźnego ograniczenia liczby samodzielnych PGR-ów. W konsekwencji liczba PGR-ów zmniejszyła się z 1155 w 1975 r. do 947 w 1980 r. Jednocześnie obserwowano wzrost przeciętnej powierzchni użytków rolnych pozostających w dyspozycji jednej jednostki organizacyjnej – z 3152 ha do 3704 ha. Oznaczało to wzrost o ok. 15%. Tendencja ta świadczyła o postępującej koncentracji zasobów ziemi w ramach dużych struktur gospodarczych (tabela 3).

Tabela 3. Liczba PGR-ów w latach 1956–1990

Table 3. Number of state-owned farms (PGRs) in the years 1956–1990

Rok	Liczba PGR-ów		Powierzchnia użytków rolnych (w tys. ha)	Przeciętna powierzchnia jednostki (w ha)	
	Przedsiębiorstwa	Państwowe gospodarstwa rolne		Ogółem (w ha)	Użytki rolne (w ha)
1956	–	6441	2571	–	–
1957	–	6079	2516	–	–
1958	–	5621	2416	–	–
1960	–	5734	2353	3015	2426
1970	3121	5358	2811	3476	2528
1975	1155	3660	3070	3202	3152
1980	947	2086	3554	4452	3704
1985	959	–	3340	4207	3490
1990	1112	–	3313	3539	2924

Źródło: GUS (1971; 1991).

Source: GUS (1971; 1991).

Dane zawarte w tabeli 3 wskazują również na zmiany w ogólnej powierzchni użytków rolnych użytkowanych przez PGR-y. W 1956 r. wynosiła ona 2571 tys. ha, natomiast w 1990 r. osiągnęła poziom 3313 tys. ha. Świadczy to o znaczącym wzroście areалу w okresie intensywnego rozwoju rolnictwa państwowego. W latach 80. XX w. – przypadających na schyłkową fazę funkcjonowania gospodarki centralnie planowanej – odnotowano jednak stopniowy spadek tej powierzchni. Było to związane zarówno z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną PGR-ów, jak i z narastającym kryzysem strukturalnym rolnictwa w Polsce Ludowej.

W 1980 r. PGR-y zajmowały 12,3% użytków rolnych kraju, a przy spadającej powierzchni użytków rolnych w Polsce udział PGR-ów w 1990 r. wzrósł do 17,6%.

13. Podsumowanie

PGR-y stanowiły kluczowy element sektora państwowego w rolnictwie Polski Ludowej, funkcjonując formalnie przez 42 lata – od momentu ich instytucjonalnego ukształtowania w 1949 do likwidacji w 1991 r. Ich geneza sięga jednak dekretu o reformie rolnej z 1944 r., który stworzył podstawy prawne do przejęcia i zagospodarowania wielkiej własności ziemskiej przez państwo. Zarządzenie ministra rolnictwa z 1949 r., powołujące Centralny Zarząd PGR, nadało PGR-om bardzo szeroki zakres kompetencji i zadań, wykraczający poza klasycznie rozumianą działalność produkcyjną w rolnictwie.

W założeniach ustrojowych PGR-y miały odgrywać rolę wielofunkcyjnych, kompleksowych i samowystarczalnych jednostek gospodarczych, stanowiących model socjalistycznego rolnictwa. Przypisane im obszary działalności obejmowały produkcję roślinną i zwierzęcą, usługi techniczne, zadania organizacyjne, funkcje administracyjne, a także elementy działalności badawczej i socjalnej. Tym samym PGR-y projektowano jako fundament modernizacji wsi i narzędzie realizacji centralnie planowanej polityki rolnej i żywnościowej.

W praktyce funkcjonowanie PGR-ów obarczone było licznymi problemami natury produkcyjnej, ekonomicznej, organizacyjnej i społecznej. Odpowiedzią władz na narastające trudności była niemal permanentna reorganizacja struktur zarządzania: od łączenia pojedynczych gospodarstw w zespoły, poprzez tworzenie zjednoczeń, aż po powoływanie wielkich kombinatów rolnych. Wyrazem poszukiwania skutecznego modelu nadzoru było również utworzenie odrębnego Ministerstwa Państwowych Gospodarstw Rolnych w latach 1951–1956 oraz nieudana próba podporządkowania PGR-ów radom narodowym.

Jednym z zasadniczych mankamentów systemu była daleko posunięta centralizacja zarządzania, obejmująca często także decyzje o charakterze operacyjnym. Ograniczało to inicjatywę kadry kierowniczej na poziomie gospodarstw

i sprzyjało rozrostowi biurokratycznej, wieloszczeblowej struktury organizacyjnej. Dopiero częściowe uniezależnienie ekonomiczne PGR-ów w późniejszym okresie przyniosło pewną poprawę efektywności zarządzania, nie eliminując jednak systemowych słabości.

Z perspektywy długookresowej należy stwierdzić, że znaczny udział sektora państwowego w użytkowaniu gruntów rolnych nie przełożył się na trwałe i wymierne korzyści gospodarcze. Choć PGR-y umożliwiały realizację założeń państwowej polityki żywnościowej, odbywało się to często kosztem efektywności ekonomicznej, jakości zarządzania oraz motywacji pracowników. W rezultacie sektor państwowy, mimo istotnej roli politycznej i organizacyjnej w systemie gospodarki PRL, wniósł ograniczony wkład w rozwój nowoczesnego, wydajnego i konkurencyjnego rolnictwa.

Bibliografia

- Cholewa, R., Ostrowski, T. (1976). *Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Zarys rozwoju organizacyjno-ekonomicznego*. Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne.
- Dekret. (1944a). Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich (Dz.U. 1944 nr 2 poz. 4).
- Dekret. (1944b). Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. 1944 nr 4 poz. 17).
- Dekret. (1945a). Dekret z dnia 8 października 1945 r. o Państwowych Zakładach Hodowli Roślin (Dz.U. 1945 nr 44 poz. 250).
- Dekret. (1945b). Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. 1945 nr 57 poz. 321).
- Dekret. (1946a). Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. 1946 nr 13 poz. 87).
- Dekret. (1946b). Dekret z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.U. 1946 nr 43 poz. 248).
- Dekret. (1946c). Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. 1946 nr 49 poz. 279).
- Dekret. (1946d). Dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. 1946 nr 71 nr 389).
- Dekret. (1947). Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1947 nr 8 poz. 42).
- Dekret. (1949). Dekret z dnia 28 września 1949 r. o zniesieniu instytucji państwowych zakładów chowu koni i przedsiębiorstwa państwowego „Państwowe Zakłady Hodowli Roślin” (Dz.U. 1949 nr 53 poz. 405).
- Gawłowski, K. (1985). *Miejsce i rola PGR w polskim rolnictwie*. Akademia Nauk Społecznych.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (1956). *Rocznik Statystyczny 1956*.

- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (1971). *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 1971*.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (1991). *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 1991*.
- Ignar, M. (1981). Przemiany społeczne w państwowych gospodarstwach rolnych. W: F. Kolbusz, W. Dzun (red.). *Przemiany społeczne w socjalistycznym sektorze rolnictwa polskiego* (s. 32–48). Instytut Podstawowych Problemów Marksizmu-Leninizmu KC PZPR.
- Manteuffel, R. (1958). *Państwowe gospodarstwa rolne 1946–1950*. Seria: Roczniki Nauk Rolnych, D, t. 80. Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne.
- Rozporządzenie. (1919). Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie organizacji Zarządów Dóbr Państwowych (Dz.U. 1919 nr 41 poz. 301).
- Rozporządzenie. (1927). Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 maja 1927 r. o państwowych zakładach chowu koni i o dostarczaniu ogierów dla hodowli (Dz.U. 1938 nr 27 poz. 246).
- Rozporządzenie. (1946). Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 30 lipca 1946 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, o ustanowieniu państwowych stad ogierów i państwowych stadnin koni (Dz.U. 1946 nr 47 poz. 271).
- Rychlik, T. (1974). Państwowe gospodarstwa rolne. W: F. Kolbusz (red.). *Rolnictwo w trzydziestoleciu Polski Ludowej* (s. 280–328). Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne.
- Uchwała. (1950). Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych, objętych budżetem centralnym (M.P. 1950 nr 55 poz. 630).
- Uchwała. (1953). Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 1953 r. w sprawie tymczasowej struktury organizacyjnej Ministerstwa Państwowych Gospodarstw Rolnych (M.P. 1953 nr 21 poz. 272).
- Uchwała. (1958). Uchwała nr 232 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 1958 r. w sprawie przekazania radom narodowym państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej podporządkowanych wojewódzkim zarządom państwowych gospodarstw rolnych i rejonowym zarządom rybactwa (M.P. 1958 nr 55 poz. 318).
- Uchwała. (1959). Uchwała nr 350 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1959 r. w sprawie zniesienia wojewódzkich zarządów państwowych gospodarstw rolnych, przekazania wojewódzkim radom narodowym przedsiębiorstw podległych tym zarządom i utworzenia wojewódzkich zjednoczeń państwowych gospodarstw rolnych (M.P. 1959 nr 75 poz. 398).
- Uchwała. (1974). Uchwała nr 156 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1974 r. w sprawie uchylenia niektórych przepisów dotyczących utworzenia wojewódzkich zjednoczeń państwowych gospodarstw rolnych oraz organizacji zarządzania obrotem zwierzętami gospodarskimi (M.P. 1974 nr 25 poz. 147).
- Uchwała. (1976). Uchwała nr 82 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 1976 r. w sprawie kombinatów rolnych (M.P. 1976 nr 20 poz. 90).
- Uchwała. (1982). Uchwała nr 205 Rady Ministrów z dnia 27 września 1982 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych uchwał Rady Ministrów i jej organów, ogłoszonych w Monitorze Polskim (M.P. 1982 nr 24 poz. 209).
- Ustawa. (1919). Ustawa z dnia 22 lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Głównego Urzędu Ziemskiego (Dz.U. 1919 nr 63 poz. 376).

- Ustawa. (1920). Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonanie reformy rolnej (Dz.U. 1920 nr 70 poz. 462).
- Ustawa. (1925). Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1926 nr 1 poz. 1).
- Ustawa. (1944). Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. 1944 nr 1 poz. 1).
- Ustawa. (1951). Ustawa z dnia 26 maja 1951 r. o organizacji władz naczelných w dziedzinie rolnictwa (Dz.U. 1951 nr 30, poz. 236).
- Ustawa. (1956). Ustawa z dnia 13 listopada 1956 r. o zmianie organizacji naczelných organów administracji publicznej w zakresie rolnictwa (Dz.U. 1956 nr 54 poz. 242).
- Ustawa. (1958). Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. 1958 nr 5 poz. 16).
- Ustawa. (1975). Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91).
- Ustawa. (1981). Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1981 nr 24 poz. 122).
- Zarządzenie. (1946). Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 27 września 1946 r. w sprawie powołania Państwowych Nieruchomości Ziemskich.
- Zarządzenie. (1949a). Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 29 marca 1949 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania, o utworzeniu Centralnego Zarządu Państwowych Gospodarstw Rolnych (M.P. 1949 nr 19 poz. 286).
- Zarządzenie. (1949b). Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 grudnia 1949 r. o utworzeniu Okręgowych Zarządów Państwowych Gospodarstw Rolnych (M.P. 1950 nr 13 poz. 1138).
- Zarządzenie. (1950). Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego państwowych gospodarstw rolnych na rok 1951 (M.P. 1950 nr 123 poz. 1530).
- Zarządzenie. (1954a). Zarządzenie nr 61 Ministra Państwowych Gospodarstw Rolnych z dnia 3 lutego 1954 r. w sprawie tymczasowego zasięgu terytorialnego Centralnych Zarządów Państwowych Gospodarstw Rolnych.
- Zarządzenie. (1954b). Zarządzenie nr 68 Ministra Państwowych Gospodarstw Rolnych z dnia 27 lutego 1954 r. w sprawie czynności związanych z organizacją zjednoczeń państwowych gospodarstw rolnych.
- Zarządzenie. (1958). Zarządzenie nr 40 Ministra Rolnictwa z dnia 1 marca 1958 r. w sprawie utworzenia inspektoratów państwowych gospodarstw rolnych.
- Zarządzenie. (1959). Zarządzenie nr 129 Ministra Rolnictwa z dnia 12 września 1959 r. w sprawie ustalenia ramowego statutu wojewódzkich zjednoczeń państwowych gospodarstw rolnych.
- Zarządzenie. (1960). Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1960 r. w sprawie zasad systemu finansowego wojewódzkich zjednoczeń państwowych gospodarstw rolnych (M.P. 1960 nr 14 poz. 63).

The Operation of State-Owned Farms (PGRs) in the Light of Legal Regulations of the People's Republic of Poland

Abstract

Aim of the work: The aim of this study was to present the operation of state-owned farms (PGRs) in Poland from the perspective of applicable legislation. As state-owned enterprises, these farms operated within strictly defined legal regulations that significantly limited their organisational and economic independence.

Research method: An analysis of regulatory acts allowed for the identification of successive stages of the organisational and legal development of state-owned farms.

Key results: In the initial period, after their establishment in 1949, the Central Board of State-Owned Farms was established, along with a network of local units. Subsequently, with the establishment of the Ministry of State-Owned Farms, significant structural changes were introduced, as a result of which the Central Board of State-Owned Farms was divided into seven smaller organisational units. The next stage was a brief period of subordinating state farms to national councils, after which Voivodeship State Farm Associations were established, reflecting the then-current administrative division of the country.

Main conclusions: The administrative reform of 1975, resulting in the creation of 49 voivodeships, prevented the continued operation of the existing organisational structures, leading to the grouping of state farms into larger units known as agricultural combines. Only in 1981 did state farms obtain the status of independent state enterprises. Furthermore, the study discusses the principles of financing state farms and their quantitative development against the backdrop of changing legal and organizational conditions.

Keywords: state-owned farms (PGRs), legal acts, management board, national council, association, combine, finances.