

PRYWATYZACJA ZARZĄDZANIA A EFEKTYWNOŚĆ GOSPODAROWANIA (NA PRZYKŁADZIE GOSPODARSTW ADMINISTROWANYCH)

Mirosława KOZŁOWSKA

1. Istota gospodarstw administrowanych

Administrowanie – w myśl ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP z 19 października 1991 roku z późniejszymi zmianami – jest jednym ze sposobów zagospodarowania majątku Skarbu Państwa znajdującego się w zasobie działającej od stycznia 1992 roku Agencji Własności Rolnej SP. Zasób Agencji został stworzony w oparciu o grunty pochodzące z byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych, jak również z Państwowego Funduszu Ziemi.

Ustawa, o której mowa powyżej, określa formy zagospodarowania mienia przejętego przez Agencję. Oprócz wspomnianego administrowania (lub inaczej powiernictwa), mienie może być sprzedane, oddane w dzierżawę, przekazane w zarząd, zagospodarowane przez jednoosobową spółkę SP lub przekazane nieodpłatnie gminie lub Kościołowi.

W niniejszym artykule chciałabym przybliżyć Czytelnikowi istotę i znaczenie zagospodarowania gruntów państwowych poprzez administrowanie przede wszystkim z dwóch powodów:

- taka forma zarządzania majątkiem nie była praktykowana w powojennym rolnictwie naszego kraju;
- mienie pozostaje nadal własnością państwa, mamy więc w tym przypadku do czynienia nie z prywatyzacją majątku, a z prywatyzacją zarządzania.

Sprecyzowanie instytucji administrowania w polskim ustawodawstwie pojawia się dopiero w lipcu 1993 roku, a więc prawie w końcowej fazie 2-letniego okresu przekształceń PGR przewidzianego w ustawie z 1991 roku. Reguluje ją zarządzenie nr 9/93 prezesa Agencji Własności Rolnej SP o przekazywaniu gruntów w administrowanie. Do tego czasu nie były w okresie powojennym podejmowane żadne próby zagospodarowania majątku rolnego poprzez powiernictwo [4].

Zasady administrowania określonym majątkiem zawarte są w umowie sporządzanej przez Agencję. Umowę taką można sporządzić wówczas, kiedy przeprowadzony wcześniej przetarg na sprzedaż lub dzierżawę mienia nie doprowadził do wyłonienia jego nabywcy lub dzierżawcy. Przekazanie w administrowanie mienia nie będącego wcześniej przedmiotem przetargu możliwe jest w przypadku określenia przez dyrektora oddziału terenowego AWRSP celowości takiej formy zagospodarowania majątku.

W administrowanie mogą zostać przekazane (i tak jest w istocie) zorganizowane gospodarstwa rolne, rybackie, przetwórcze lub usługowe. Głównym zadaniem tych jednostek jest „czasowe zabezpieczenie mienia przeznaczonego do dalszego rozdysponowania” [5]. Administrowanie nie jest więc formą prywatyzacji majątku. Jest to kontrakt menedżerski, którego celem jest sprawne zarządzanie przedsiębiorstwem rolnym, zawierany z administratorem na czas określony [7].

Administrator określonego mienia wyłoniony w drodze konkursu prowadzi powierzone mu gospodarstwo zgodnie z zasadami zawartymi w umowie sporządzonej między

nim a oddziałem terenowym Agencji. Szczegółowe prawa i obowiązki administratora związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego zawarte są w załącznikach do umowy sporządzanych przez dysponenta, czyli oddział Agencji, i dotyczących poszczególnych, konkretnych przypadków administrowania.

Zakres samodzielności administratora w podejmowaniu decyzji rozwojowych jest więc bardzo ograniczony (decyzje inwestycyjne, kredytowe), podobnie jak i zakres odpowiedzialności za uzyskane efekty gospodarcze (ryzyko działalności ponosi Agencja). Określone umową zasady administrowania tworzą logiczny ciąg: niewielka samodzielność, ograniczona odpowiedzialność i niewysoka opłata ryzyka gospodarczego (niewielkie dodatkowe wynagrodzenie uzależnione od wypracowanego przez gospodarstwo zysku).

2. Administrowanie gruntami zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 1992-1997

Według danych na koniec grudnia 1997 roku funkcjonowało w kraju 168 gospodarstw w administrowaniu, prowadzących działalność produkcyjną, w tym:

- 115 ogólnorolniczych;
- 26 rybackich;
- 15 obsługi rolnictwa;
- 3 szklarniowe;
- 1 ferma;
- 1 łowieckie;
- 3 usługowe;
- 4 inne [5].

Zajmowały one łącznie 248,5 tys. ha, co stanowiło 5,4% ogółu przejętych gruntów do zasobu WRSP (tabela 1). Należy zwrócić uwagę na to, iż liczba gospodarstw w administrowaniu jest zmienna w poszczególnych latach. W roku 1992 funkcjonowało w ten sposób tylko jedno gospodarstwo, zapewne dlatego, iż nie były jeszcze określone szczegółowe zasady administrowania powierzonym majątkiem (określono je dopiero rok później), choć ustawa z 19.10.1991 roku dopuszczała już taką formę zagospodarowania mienia państwowego.

TABELA 1

Administrowanie gruntami zasobu AWRSP w latach 1992-1997

Lata	Grunty przejęte do zasobu WRSP w tys. ha	Administrowanie			
		Liczba gosp.	Powierzchnia w adm.		Średnia wielkość gosp. adm. w ha
			tys. ha	% przejętych	
1992	1425	1	0,8	0,06	800
1993	3300	66	92,8	2,81	1428
1994	4233	193	284,9	6,73	1492
1995	4414	204	332,9	7,54	1632
1996	4506	199	268,1	5,95	1347
1997	4592	168	248,5	5,41	1479

Źródło: [5].

Do roku 1995 liczba gospodarstw znajdujących się w administrowaniu wzrastała. Łącznie w latach 1992-1997 powołano w administrowanie 257 gospodarstw, z których 89 (34,6%) zostało zlikwidowanych. Ten ruch w jednostkach, o których mowa, wynika

ze wspomnianego wyżej założenia o tymczasowości tej formy zagospodarowania majątku. Zlikwidowane gospodarstwa przekształciły się w jednoosobowe spółki Agencji lub też (zdecydowana większość) zostały wydzierżawione.

Na marginesie warto wspomnieć, że poza gruntami w administrowaniu w 1997 roku znajdowało się również 298 zespołów dworskich i pałacowo-parkowych oraz 406 obiektów rolno-przemysłowych i usługowych (gorzelnie, masarnie, rzeźnie, hotele, tartaki, młyny itp.). Z uwagi na to, że referat poświęcony jest jednostkom prowadzącym działalność produkcyjną w dalszej części pracy zajmę się efektami ekonomicznymi tylko tych jednostek.

3. Wyniki ekonomiczne gospodarstw administrowanych

Ze względu na zmiany zachodzące w populacji gospodarstw administrowanych trudno jest posługiwać się wskaźnikami, które dotyczyłyby tych samych jednostek na przełomie lat 1992-1997. Można jedynie przedstawiać ogólne wielkości charakteryzujące populację w poszczególnych latach lub ograniczyć analizę do wybranych jednostek, które funkcjonowały w badanym okresie. W poniższej tabeli przedstawione są dane charakteryzujące w sposób ogólny całą zbiorowość gospodarstw będących w administrowaniu i prowadzących działalność produkcyjną.

TABELA 2

Administrowanie gruntami zasobu WRSP w latach 1994-1997

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997
Liczba gospodarstw w administrowaniu	193	204	199	168
Liczba gospodarstw z zyskiem	144	151	160	102
Ogółem zysk /strata w mln zł	9	9	31	- 11,6
Zysk / strata średnio na 1 ha w zł	32	27	115	- 6,4

Źródło: [8].

Większość gospodarstw w administrowaniu wykazuje od 1994 roku dodatni wynik finansowy, choć jego wysokość w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych nie jest duża. Dane z roku 1997 wskazują nawet, że gospodarstwa w ogólnym rachunku poniosły stratę w wysokości 6 mln złotych (6,4 zł / 1 ha UR), mimo iż większość jednostek (61%) osiągnęła zysk. Rok 1997 był jednak rokiem trudnym w rolnictwie. Niekorzystne warunki klimatyczno-przyrodnicze spowodowały pogorszenie wyników produkcyjnych nie tylko w analizowanych jednostkach, lecz również i u pozostałych producentów rolnych. W gospodarstwach administrowanych nastąpiło jednak największe zmniejszenie wyniku finansowego i największy spadek wskaźnika rentowności działalności gospodarczej¹ (tabela 3).

Dane z tabeli 3 dotyczą najlepszych w skali kraju przedsiębiorstw powstałych w oparciu o mienie państwowe w rolnictwie (tzw. lista 300).

Należy podkreślić, iż w tych najlepszych pod względem osiąganych wyników ekonomicznych gospodarstwach administrowanych stosunek dotacji państwowych (ukrytych pod pozycją pozostałe przychody operacyjne) do wyniku finansowego netto w 1997 roku wynosił 108,2%. Dla porównania w spółkach AWRSP 291,3%, w dzierżawionych 46,5%, w częściowo lub całkowicie wykupionych 15,9% [6].

¹ Wskaźnik rentowności działalności gospodarczej jest liczony jako stosunek wyniku finansowego brutto uzyskanego z działalności gospodarczej do sumy przychodów ze sprzedaży produktów, pozostałych przychodów operacyjnych oraz przychodów finansowych.

TABELA 3

Wynik finansowy i wskaźnik rentowności działalności gospodarczej
w różnych formach prawnych przedsiębiorstw

Gospodarstwa	Wynik finansowy tys. zł			Wskaźnik rentowności %		
	1996	1997	1996 = 100	1996	1997	1996 = 100
Całkowicie wykupione	414,2	319,0	77,0	17,29	11,76	67,7
Częściowo wykupione	482,4	298,0	61,8	7,25	4,87	67,1
Dzierżawione	241,4	105,3	43,6	6,11	2,29	37,5
Spółki AWRSP	433,0	134,7	31,1	5,95	1,71	28,7
Administrowane	315,8	76,8	24,3	6,79	1,41	20,7

Źródło: [6].

Analizę efektywności gospodarowania jednostek administrowanych należy poszerzyć o badania prowadzone przez IERiGŻ, dotyczące tzw. gospodarstw wielkoobszarowych, utworzonych na bazie gruntów byłych PGR. Liczba gospodarstw administrowanych objętych badaniami kształtowała się następująco:

rok 1994 – 30 jednostek,

rok 1995 – 26 jednostek,

rok 1996 – 21 jednostek,

rok 1997 – 20 jednostek.

Spadek liczby badanych gospodarstw wynika ze zmian, jakie zachodziły w ogólnej badanej zbiorowości. Gospodarstwa administrowane jako formy tymczasowe ulegały likwidacji, stąd też zmniejszenie ich liczby w poszczególnych latach.

Tabela 4 przedstawia przychody i koszty oraz wskaźnik rentowności badanych jednostek. Dane z 1991 roku dotyczą badanych gospodarstw znajdujących się jeszcze w formie państwowej, w roku 1993 część gospodarstw znajdowała się już w administrowaniu. Od 1994 roku wszystkie jednostki znajdują się w nowej formie prawno-organizacyjnej.

TABELA 4

Przychody i koszty (tys. zł/1ha UR) oraz wskaźnik rentowności*
w gospodarstwach administrowanych w latach 1991-1997

Wyszczególnienie	1991	1993	1994	1995	1996	1997
Przychody	0,84	1,3	1,56	2,26	3,08	3,31
Koszty	0,8	1,29	1,54	2,14	2,84	3,2
Wskaźnik rentowności	4	- 1,6	- 0,9	5,4	8,3	3,9

* Wskaźnik rentowności liczony jest jako stosunek wyniku finansowego brutto do kosztów ogółem.

Źródło: [3].

Spadek wskaźnika rentowności w roku 1993 i 1994 spowodowany został niewątpliwie zmianą formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstw. Proces restrukturyzacji jednostek dokonujący się przy zachowaniu ciągłości produkcji (a więc bez jej wygaszania) negatywnie wpłynął zarówno na wyniki produkcyjne, jak i ekonomiczne. Rok 1995 określa się jako korzystny dla całego rolnictwa, głównie ze względu na uwarunkowania przyrodnicze i próbę stabilizacji polityki rolnej. Wzrost wskaźnika rentowności w 1995 i 1996 roku autorzy badań wyjaśniają jednak jeszcze inaczej. Ich zdaniem na jego poprawę miało

wpływ przekształcenie najmniej rentownych jednostek w obiekty dzierżawione. AWRSP w przypadku stale nierentownych jednostek decydowała się na wygaszenie produkcji i przeznaczala do wydzierżawienia już nie całych gospodarstw, lecz wydzielonych części.

Liczba badanych jednostek w roku 1997 spadła tylko o 1% w stosunku do roku poprzedniego, wskaźnik rentowności pogorszył się natomiast w stopniu znaczącym. Autorzy badań są zdania, iż trudna sytuacja ekonomiczno-finansowa w gospodarstwach administrowanych przyspieszy potrzebę głębszej ich restrukturyzacji i zmiany formy własności głównie w kierunku dzierżawy [2, 3].

Z przeprowadzonych i opublikowanych analiz wynika, że kondycja ekonomiczna gospodarstw będących w administrowaniu jest gorsza niż dzierżawców i jednoosobowych spółek Agencji. Z badań przeprowadzonych przez IERiGŻ wynika, iż gospodarstw sprawnych ekonomicznie (tzn. o wskaźniku rentowności 10% i więcej) oraz będących w dobrej sytuacji finansowej (o wskaźniku płynności bieżącej powyżej 2) w grupie jednostek administrowanych było najmniej, bo około 31% w roku 1996, zaś w roku 1997 już tylko 10% [2, 3].

Co piąte w 1996 roku gospodarstwo administrowane, w 1997 natomiast co czwarte – jak twierdzą Autorzy badań – bez dopływu środków finansowych z zewnątrz skazane jest na upadłość. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest przejęcie znacznych długów z poprzedniej formy własności, czasem słaba jakość gleb (która w decydujący sposób przesądza o braku zainteresowania tymi jednostkami u potencjalnych nabywców lub dzierżawców), a z pewnością zawsze brak osobowości prawnej gospodarstw w administrowaniu, co znacznie ogranicza możliwości sprawnego nimi zarządzania.

Tymczasowość tej formy zagospodarowania majątku nie zachęca do inwestowania w gospodarstwo. Poniesione w 1995 roku nakłady inwestycyjne w gospodarstwach administrowanych jako w jedynych nie zapewniały nawet reprodukcji prostej majątku trwałego, podczas gdy w pozostałych formach własności przewyższały 2-3 krotnie poziom amortyzacji.

Zarówno kierownictwo, jak też i załogi gospodarstw administrowanych dostrzegają potrzebę dalszych zmian własnościowych, poszukiwania nowych form organizacyjnych, które mogłyby stworzyć szanse rozwoju. Dotychczasowa forma, jaką jest administrowanie, takich szans nie stwarza. W roku 1996 potrzebę zmian własnościowych sygnalizowało ok. 2/3 przedsiębiorstw administrowanych, w 1997 – 80% badanych przez IERiGŻ [2, 3].

Powstaje więc pytanie: dlaczego stworzono taką formę zagospodarowania majątku popeeerskiego, która charakteryzuje się niską efektywnością gospodarowania, w wielu wypadkach wręcz deficytowością, koniecznością dalszych przemian?

Wydaje się, że jedyną odpowiedzią na powyższe pytanie jest stwierdzenie, że zdecydowała o tym chęć utrzymania ciągłości produkcji rolnej w poszczególnych gospodarstwach. Dopóki trwa produkcja, gospodarstwo przedstawia inną, wyższą wartość niż jednostka, w której nie ma już stada zwierząt, grunty odłogują, nie prowadzi się systematycznych napraw sprzętu lub w ogóle już tego sprzętu nie ma.

Z drugiej strony pojawiają się dalsze wątpliwości. Czy uzasadnione ekonomicznie jest utrzymywanie ciągłości deficytowej produkcji w przedsiębiorstwie, podtrzymywanie tym samym jego wartości, jeśli nie ma chętnych na nabycie lub wydzierżawienie całego gospodarstwa? Czy społeczeństwo, a konkretnie podatnicy mają utrzymywać „zbędne” gospodarstwo wytwarzające „zbędną” produkcję?

Problem gospodarstw administrowanych zbliżony jest – jak się wydaje – do problemu: czy zaleśnić grunty rolne, czy też nie.

Dziś większość osób zainteresowanych problematyką nie ma wątpliwości, że grunty najsłabsze, tzw. marginalne, należy zaleśnić. Podobnie rzecz ma się z gospodarstwami w administrowaniu. Te, które nie rokuja żadnych nadziei na poprawę swojej sytuacji eko-

nomicznej, powinny zostać szybko przekształcone w inne formy własności, nawet jeśli będzie to się wiązało z zaprzestaniem dotychczasowej działalności, a nawet z wyprzedaniem mienia ruchomego.

Literatura

1. Guzewicz W., Prowęcka M., Żarska A.: *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1995 i zamierzenia do roku 1997)*. IERiGŻ, z. 398, Warszawa 1996.
2. Guzewicz W., Zdzieborska M., Żarska A.: *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1996 i zamierzenia do roku 1998)*. IERiGŻ, z. 411, Warszawa 1997.
3. Guzewicz W., Zdzieborska M., Żarska A.: *Wyniki produkcyjno-ekonomiczne wielkoobszarowych gospodarstw powstałych z majątku byłych PGR (lata 1991-1997 i zamierzenia do roku 1999)*. IERiGŻ, Warszawa 1997.
4. Kozłowska M.: *Reformy i przemiany własnościowe w rolniczych przedsiębiorstwach państwowych (1981-1993)*. Wyd. ECU, Białystok 1994.
5. Lach K., Szczurówna A.: *Gospodarstwa w administrowaniu*. „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 42.
6. Leopold A., Ziętara W.: *Czwarta lista*. „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 38.
7. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz. U. Nr 57, 1995.
8. Ziętara W.: *Kierunki zmian o organizacji wielkoobszarowych przedsiębiorstw rolniczych w Polsce w latach 1990-1997*, [w:] *Wielkoobszarowe przedsiębiorstwa rolnicze – wczoraj, dziś i jutro*. Materiały na konferencję naukową. SGGW, Warszawa 1998.

dr **Mirosława KOZŁOWSKA**

Uniwersytet w Białymstoku

Wydział Ekonomiczny

Katedra Ekonomiki Rolnictwa