

WŁADYSŁAW NOWICKI

Polska Akademia Nauk
Warszawa

W SPRAWIE OBROTU ZIEMIĄ CHŁOPSKĄ

Wśród poczynań związanych z nową polityką rolną aktem o dużej doniosłości jest ustawa o obrocie nieruchomościami rolnymi z dn. 13 lipca 1957 r. Głównym postanowieniem tej ustawy jest zniesienie wszystkich dotychczas istniejących ograniczeń w obrocie ziemią dokonanym między chłopami.

Wydanie ustawy nie wywołało prawie żadnego odgłosu w prasie rolniczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że rozwój stosunków społeczno-gospodarczych na wsi kształtujących obrót ziemią, jak też wpływ czynników ubocznych hamujących czy pobudzających ten obrót niewątpliwie zasługują na szczególne zainteresowanie.

Istotą obrotu ziemią w obrębie własności chłopskiej jest przechodzenie ziemi z rąk jednego właściciela do drugiego w drodze sprzedaży, spadku czy też dzierżawy.

Niezależnie od formy przechodzenia ziemi chłopskiej z rąk jednego właściciela do drugiego, zjawisko to ma doniosłe znaczenie gospodarcze, ziemia bowiem, jako warsztat pracy dający dochód i utrzymanie rodziny, wraz ze zmianą właściciela przechodzi do innego układu elementów produkcyjnych: zmienia się kierownik gospodarstwa, zmieniają się też stosunki pracy i środki kapitałowe.

Obrót ziemią związany jest z organizowaniem produkcji w określony sposób, gdyż sprzedaż lub przekazanie w inne ręce całego gospodarstwa lub części gruntu zawsze ma swoje głębokie uzasadnienie w sytuacji majątkowej, w stanie rąk roboczych lub w innych analogicznych warunkach dotychczasowego właściciela. Wraz ze zmianą właściciela całości następuje w gospodarstwie zmiana w ilości siły roboczej czy środków produkcji. Dla ciągłości produkcji najczęściej są to zmiany na lepsze, gdyż można sądzić, że utrzymanie się dawnego właściciela spowodowałoby upadek gospodarstwa. Podział całego gospodarstwa (tj. ziemi z budynkami i inwentarzem) na części nie zabezpieczające minimum utrzymania i minimum racjonalnej gospodarki należy uznać za niekorzystne.

Podobne przyczyny działają w wypadku sprzedaży lub przekazania nie całego gospodarstwa, lecz poszczególnych działek. Tu jednak gospodarca i społeczna ocena tego zjawiska może być inna niż przy sprzedaży bądź odstąpieniu całego gospodarstwa. Mogą tu występować ujemne skutki

dwojakiemu rodzaju: z jednej strony — zaostrzanie się małorolności u chłopów pozbywających się gruntu, z drugiej strony — nagromadzanie gruntu w rękach mniej licznych jednostek w rozmiarach będących w kolizji ze społecznymi kryteriami racjonalnej struktury agrarnej.

Można stwierdzić, choć brak dostatecznie pewnych danych statystycznych w tym zakresie, że największy obrót działkami ziemi występuje u nas tam, gdzie ziemia jest bardziej rozdrobniona i znajduje się w szachownicy. Nie powoduje to jednak koncentracji ziemi w rękach mniejszej ilości właścicieli lecz przeciwnie — ilość właścicieli gruntów w Polsce stale się powiększa.

Podobne przyczyny i podobne skutki gospodarcze występują również przy oddawaniu ziemi chłopskiej w dzierżawę, tj. gdy gospodarstwo lub działka ziemi zmienia nie właściciela, lecz użytkownika.

Obrót ziemią chłopską — jak widzimy — ma głębokie uzasadnienie gospodarcze i społeczne. Przez obrót ziemią gospodarstwo chłopskie dąży do ustalenia właściwych proporcji między stanem rodziny i siłami roboczymi z jednej strony, a środkami wytwórczymi z drugiej. Historia dostarcza wielu wymownych przykładów na to, że w krajach przeludnionych rolniczo, a mało rozwiniętych gospodarczo — m. in. w Polsce — chłop nie mając szans rozwoju, aby dać środki utrzymania wszystkim lub większości swych spadkobierców, zmuszony był dzielić swe gospodarstwo, obniżając przez to poziom życia następnego pokolenia. Nie ma w tym winy chłopu; czynił tak nie mając innego wyjścia. A wyjścia z tej sytuacji w warunkach przed pierwszą wojną światową, jak też i przed drugą wojną nie było.

W okresie kapitalizmu, przy całej świadomości braku podstawowych środków zaradczych na usunięcie przeludnienia wsi i małorolności, ustawodawstwo agrarne krajów zaborczych głównie Rosji i Niemiec, a częściciowo także Austrii, później zaś również polskie ustawodawstwo okresu międzywojennego, usiłowało przeciwdziałać rozdrobnieniu gruntów chłopskich środkami administracyjnymi (zakaz dzielenia gruntów poniżej określonego obszaru). Realizowano to jednak z małym skutkiem. Wymogi życia były silniejsze od zakazów i chłopci dzielili nielegalnie gospodarstwa i grunty, nie ujawniając tego formalnie, bądź legalizując dokonane zmiany różnymi fikcyjnymi sposobami.

W Polsce Ludowej sprawa obrotu ziemią chłopską przechodziła różne koleje.

Dekret z dnia 6 września 1944 r. oddał — jak wiadomo — w ręce chłopów i osadników około 6 milionów ha ziemi folwarcznej; jednocześnie wprowadzono zakaz obrotu tą ziemią, z wyjątkiem niepodzielnego spadkobrania. Jednakże ekonomiczne i społeczne pobudki sprzedaży i dzielenia ziemi działały nadal. Rozwój przemysłu w następnych latach i postępująca urbanizacja rozładowały znacznie przeludnienie i osłabiły głód ziemi, ale nie mogło to usunąć tych przyczyn, które wymagają dostosowania posiadanych środków produkcji do stanu rodzinnego i siły roboczej w gospodarstwie.

Obiektywne przyczyny, które uzasadniają obrót ziemią także w okresie uprzemysłowienia i urbanizacji kraju zostały zahamowane także z innej strony. Po 1948 r. gdy rzucono hasło uspołdzielczania wsi i zaczęto je odgórnie realizować stosując różne formy nacisku na chłopu, powstał nieko-

rzystny klimat dla indywidualnego gospodarowania chłopskiego, co w ostateczności osłabiło prężność produkcyjną rolnictwa.

Chłop wobec perspektywy przymusowego uspołdzielczenia i w obawie przed posądzeniem o „kułactwo” nie dążył do powiększenia swego gospodarstwa. Popyt na ziemię, osłabiony mocno przez dokonaną uprzednio parcelację i osadnictwo, ograniczał się więc do minimalnych rozmiarów. Wskutek dyskryminacji administracyjnej gospodarzy zalegających z terminowymi dostawami lub uważanych za kułaków, chłopci przestali ubiegać się o ziemię, a nawet poczęli rzucać całe gospodarstwa.

Normalny proces przekazywania gospodarstw synom i wyposażania córek został poważnie zahamowany. Poza tym w większości wypadków odstępowanie gruntów nie było formalnie legalizowane.

Ze strony ustawodawstwa nie było troski, by naprawić ten stan rzeczy. Sprawy spadkobrania pozostawały nie uregulowane, co komplikowało stosunki majątkowe w rodzinach chłopskich.

Przymusowe uspołdzielczanie uznawało teoretycznie chłopa-społdzielcę za właściciela działki przyzagrodowej, jak też gruntu będącego we wspólnej gospodarce, ale sprawę dziedziczenia, podziału rodzinnego oraz spłat z tym związanych pozostawiało całkowicie na uboczu. Nieuregulowanie tych spraw powodowało masową ucieczkę młodzieży ze spółdzielni produkcyjnych do miast.

Problem obrotu ziemią pomiędzy chłopami znajdował się przez dłuższy czas poza sferą zainteresowań czynników kierujących polityką rolną. Nie dostrzegano procesów społecznych zachodzących na wsi, jeśli dotyczyły one kręgu spraw rodziny chłopskiej i jej stosunku do ziemi. Nie było również zainteresowania tymi sprawami ze strony nauki¹.

Jak można ocenić ustawę z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami ziemskimi?

Z jednej strony ustawa uchyla zło, jakie powstało uprzednio wskutek tego, że choć istniał zakaz obrotu ziemią, to jednak z konieczności patrzono „przez palce” na fakty obrotu ziemią. Z wydaniem ustawy obrót ziemią został uznany za obiektywnie uzasadniony w obecnych stosunkach gospodarczych i społecznych na wsi.

Z drugiej strony ustawa uchyla wszelkie zakazy obrotu ziemią, nawet te, które stały na straży niepodzielności gruntów chłopskich poniżej określonego minimum, ze względu na zachowanie obszaru zapewniającego racjonalną gospodarke. Wprawdzie przepisy te były obchodzone, ale istnienie ich akcentowało zasadę dążenia do zachowania określonego minimum gospodarki chłopskiej.

¹ Pod tym względem sprawa przedstawia się dziś w Polsce o wiele gorzej niż w okresie kapitalistycznym. Bibliografia piśmiennictwa okresu sprzed pierwszej wojny światowej i okresu międzywojennego rejestruje co najmniej kilkadziesiąt poważnych prac, w których zagadnienie obrotu ziemią chłopską znajduje swój oddźwięk. W szczególności poruszali tę sprawę przed pół wiekiem Bujak, Grabski, Krzywicki, w okresie międzywojennym Grabski, Ludkiewicz, Staniewicz, Schramm, Styś, Poniatowski, Babiński, Czerniewski i wielu innych. Temu też zagadnieniu były poświęcone systematyczne badania inicjowane przez Wydział Ekonomiki Drobnych Gospodarstw Wiejskich PINGW; wymienić tu można 5 prac nad zwyczajami spadkowymi, kilkanaście prac monograficznych, kilka prac z zakresu organizacji gospodarstw chłopskich.

W przeciwieństwie do tego bibliografia powojenna z tego zakresu jest niezmiernie uboga, a sposób ujęcia tematu ma charakter przeważnie publicystyczny.

Powinno temu towarzyszyć równoczesne oddziaływanie odpowiednimi środkami ekonomicznymi, głównie w formie kredytu na spłaty rodzinne. Uchylając te wszystkie ograniczenia ustawa zajmuje stanowisko, które można określić jako rezygnację z oddziaływania na zachowanie minimalnego rozmiaru gospodarstw chłopskich.

Intencja ustawy nie jest zupełnie jasna, gdyż motywy uchylecia wszelkich zakazów podziału ziemi mogą być różne. Może to być niewiara w skuteczność środków administracyjnych przy uznawaniu istnienia minimum racjonalnego obszaru, albo też może to być świadoma dążność do niehamowania wszelkiego podziału. W drugim wypadku następstwa mogą być krańcowo różne: może się wytworzyć albo ustrój agrarny półproletariacki, typu licznych już dziś gospodarstw chłopów-robotników, albo w wyniku nieskrępowanego podziału ziemia skupi się w rękach mniej licznych gospodarstw średniorolnych lub wielkorolnych.

Trudność znalezienia odpowiedzi na pytanie, jaki jest duch omawianej ustawy, łączy się z ogólnym pytaniem — jaka ma być polityka państwa w stosunku do minimum gospodarstwa chłopskiego? Inaczej mówiąc — czy państwo powinno ingerować i jakimi środkami, czy też należy pozostawić sprawę swojemu losowi?

Wydaje się, że polityka państwa nie może być obojętna na te sprawy i nie można obrotu ziemią pozostawić całkowicie własnemu losowi.

Jeżeli w okresie kapitalizmu państwo ingerowało, chociaż z małym skutkiem, w sprawy podziału ziemi, to państwo demokracji ludowej tym bardziej powinno stawiać sobie to zadanie. Warunki społeczne i gospodarcze na wsi są obecnie znacznie korzystniejsze a więc ingerencja na drodze ekonomicznego oddziaływania, poparta w miarę potrzeby rygorami administracyjnymi, może być bardziej skuteczna niż uprzednio. Wszystko oczywiście zależy od klimatu, jaki będzie towarzyszył rozwojowi gospodarki chłopskiej w latach najbliższych, jak też od środków finansowych, jakie można będzie zmobilizować w celu zachowania niepodzielności gospodarstw.

Na tym wszakże nie kończy się problem oddziaływania na przyszłą strukturę agrarną. Polityka oddziaływania na kształtowanie się obszaru gospodarstw wymaga koncepcyjnego ustosunkowania się do kilku zasadniczych problemów, które wysuwa samo życie. Jednym z tych problemów jest istnienie od dawna w Polsce kategorii społecznej chłopów-robotników, po ostatnio dokonanych przemianach społecznych znacznie liczniej reprezentowanej niż przedtem.

W stosunku do chłopów-robotników czynniki polityczno-gospodarcze, jak też nauka nie zajęły dotąd określonego stanowiska. W szczególności brak oceny, czy należy uważać istnienie chłopów-robotników za zjawisko dodatnie, czy ujemne, a w konsekwencji — czy należy dążyć do powiększenia ich liczby przez podział istniejących gospodarstw małorolnych, czy odwrotnie, należy dążyć, by ta grupa społeczna zróżnicowała się drogą wyzbycia się gruntu przez jednych (czego nie można automatycznie uważać za „proletaryzację” w znaczeniu obniżenia stopy życiowej) oraz upelnorolnienia innych. Ta możliwość byłaby równoznaczna ze zmniej-

szeniem zakresu zarobkowania ubocznego i z punktu widzenia techniczno-rolniczego może być uważana za bardziej postępową.

Drugi problem, do którego trzeba się ustosunkować, jest następujący: dopuszczenie wolnego obrotu ziemią może łatwo wywołać obawy przed zjawiskiem gromadzenia ziemi chłopskiej w rękach nielicznych bogaczy wiejskich. Niezbędne jest przeto podjęcie badań nad tym, w jakim stopniu spółdzielczość kredytowa, usługowa i wytwórcza w warunkach kapitalistycznych broniła interesów uboższej części ludności rolniczej i czy stworzenie właściwego klimatu dla tych form działalności społecznej w Polsce Ludowej, przy poparciu ze strony władzy państwowej mogłoby przeciwdziałać skupywaniu ziemi przez bogaczy. Ponadto nie wiadomo dokładnie w jakim stopniu dążenie chłopów do posiadania większej ilości ziemi może być zaspokojone w drodze osadnictwa na Ziemiach Zachodnich. Wykracza to poza zagadnienie obrotu ziemią między chłopami, wiąże się natomiast z parcelacją. Wiąże się to również z pobudzeniem komasacji w województwach południowych. Ta sprawa z kolei wymaga wyrobienia poglądu na cele i środki polityki osadniczej. Chodzi tu o odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu dawanie wychodzącym ze wsi 2, 3 lub 4-krotnego obszaru na osadnictwo byłoby dobrym interesem dla pozostających na gruncie, dla osadnika i dla gospodarki narodowej.

Biorąc pod uwagę wszystkie podane okoliczności trzeba uznać problem optimum gospodarstwa chłopskiego w Polsce za bardzo aktualny. Przy rozwiązywaniu tego problemu nie można pominąć faktu, że istnieją obszary państwowe źle zagospodarowane, jak również istnieją chłopów chętni do osadnictwa i gotowi na tych obszarach wyprodukować więcej, niż one dają obecnie. Względem zwykłej gospodarności powinny przede wszystkim zdecydować przy rozwiązywaniu tej sprawy.

Polityka państwowa sankcjonując wolny obrót ziemią chłopską, niezależnie od tego, jaki kierunek oddziaływania na strukturę agrarną uzna za właściwy, musi się też ustosunkować do cen ziemi. Specyfika struktury agrarnej w Polsce powoduje, że ceny ziemi w różnych częściach kraju są bardzo różne. W wielu częściach kraju ziemia w oczach chłopów nabiera dużej wartości. Niewątpliwie cena ziemi nie powinna być nadmiernie wygórowana, bo to nosi w sobie załączek nie produkcyjnego, lecz spekulacyjnego stosunku do ziemi. Należy przeto szukać odpowiedzi na pytanie, jakie są ekonomiczne i społeczne kryteria optymalnej ceny ziemi.

Powstaje dalsze zasadnicze zagadnienie — czy państwo może przeciwdziałać wyższym cenom i zwalczać spekulację ziemią oraz jakimi środkami może to czynić.

Nie przesadzając odpowiedzi na to czy bezpośrednio polityka państwowa może skutecznie interweniować (do czego może na razie nie ma potrzeby), trzeba stwierdzić, że niewątpliwie niezbędne jest poznanie panujących tendencji rozwoju cen ziemi drogą badania ruchów cen ziemi w całym kraju. Jest to jeden z elementów diagnozy ogólnego położenia ekonomicznego rolnictwa.

Badanie ruchu cen ziemi w przekroju długofalowym pomoże również w ocenie pośredniego oddziaływania państwa przez politykę zmniejszania przeludnienia rolniczego, intensyfikację produkcji rolnej, jak też

przez aktywizację terenu na odcinku przemysłu, rzemiosła i usług. Przy pośrednim, czy bezpośrednim długofalowym oddziaływaniu państwa na politykę cen powstaje do rozważenia problem: czy i w jakim stopniu działalność interwencyjna państwa powinna zmierzać do obniżki cen ziemi, czy też odwrotnie — powinna dążyć do podniesienia potencjału gospodarczego terenu do poziomu, przy którym istniejące ceny ziemi byłyby usprawiedliwione.

Jak wynika z omówienia, takie rozwiązanie sprawy obrotu ziemią chłopską, jak to ujmuje ustawa, jest dopiero początkiem załatwienia sprawy w całości. Troska o racjonalny rozwój struktury agrarnej i unormowanie stosunków rodzinnych na wsi, jak też stosunków pracy w gospodarstwach rolnych, wymaga niepoprzestawania na tym.

Ponadto należy dodać, że w całym ustawodawstwie agrarnym, warunkującym stworzenie właściwego podłoża dla rozwoju rolnictwa, sprawy związane z obrotem ziemią nie wyczerpują bynajmniej wszystkich zagadnień. Równie ważkie są też inne sprawy wymagające uregulowania, jak komasacja, uporządkowanie tytułów własności, założenie hipotek itp.

Poważna większość wyliczonych tu problemów nie znalazła dotychczas wyjaśnienia. Sposoby rozwiązań są dyskusyjne. Sprawy te powinny stać się przedmiotem zainteresowań polityki gospodarczej — a ściśle biorąc polityki agrarnej, jako dziedziny zajmującej się sprawami ustrojowymi wsi. Także nauka powinna włączyć znowu te zagadnienia do kręgu swych zainteresowań, gromadząc obszernie materiały, pogłębiając niezbędne badania.

ВЛАДЫСЛАВ НОВИЦКИ

Польская Академия
Наук — Варшава

К ВОПРОСУ ОБ ОБОРОТЕ КРЕСТЬЯНСКОЙ ЗЕМЛИ

Содержание

В связи с постановлением об обороте земельными недвижимостями с 13 июля 1957 г. автор утверждает, что вопрос об обороте крестьянской землей в последних годах находится вне заинтересованности так представителей власти как и научных кругов. Не смотря на отсутствие заинтересованности, вопросы эти развивались однако, в последних годах медленно, в последнее время даже очень интенсивно в результате явления обусловленных новой аграрной политикой в стране.

Постановление допускает свободный оборот земель, однако оно не определяет ясно направления политики в области формирования аграрной структуры в ближайшие годы и в перспективе. Потому необходима разработка этой широкой группы вопросов, освещение её экономической политикой, включая одновременно в область этих работ соответствующие научные учреждения.

WŁADYSŁAW NOWICKI
Polish Academy of Sciences
Warsaw

ON THE TURNOVER OF PEASANT LAND

Summary

In connection with the decree relating to the turnover of land enacted July 13th 1957, the author states that the problem of turnover of peasant lands during recent years layed beyond the interests of both the governing as well as scientific circles. Notwithstanding this lack of interest, these problems continued to develop, slowly during the last several years, and recently even very intensively on the background of phenomena evoked by the new Polish agricultural policies. This decree allows for free turnover of land, but does not state the policy trends relating to agrarian structure within the next few years and in perspective. It is therefore necessary to throw some light on this broad group problems by political economy, as also to include them within the range of interests of the proper scientific centers.