

## PAŃSTWOWE GOSPODARSTWA ROLNE W BUDŻECIE PAŃSTWA

**Praca doktorska mgr Jana Roszczypały**

Promotor: prof. dr Jan Zdzitowiecki

Recenzenci: prof. dr Witold Staniewicz

doc. dr Ludwik Jankowiak

Obrona pracy odbyła się dnia 8. II. 1963 r. na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Praca została napisana na podstawie materiałów normatywnych z zakresu PGR (ustaw, uchwał, zarządzeń itp.), konkretnych danych ze sprawozdawczości PGR i Ministerstwa Finansów, publikacji GUS oraz literatury z zakresu problematyki Państwowych Gospodarstw Rolnych.

We wstępnym rozdziale omawiane są zagadnienia powstania i zmian w strukturze organizacyjnej PGR (od roku 1944 do chwili obecnej) oraz produkcja rolna PGR na tle rozwoju całego rolnictwa.

Drugi rozdział został poświęcony zagadnieniu sił wytwórczych w PGR, tj. środków trwałych i obrotowych oraz ziemi i siły roboczej.

Środki trwałe w przedsiębiorstwach państwowych są ujmowane w pieniądzu. Potrzeba takiego ujęcia wynika z zasad gospodarki finansowej majątkiem trwałym, tj. z właściwego ich amortyzowania i tym samym zapewnienia częściowej i pełnej ich reprodukcji.

Wartościowe ujęcie środków trwałych w PGR jest bardzo trudne. Powstają one drogą kupna albo wytworzenia ich na miejscu. Wycena ich powinna się więc opierać bądź na cenach zakupu, bądź też na poniesionych kosztach ich wytworzenia. W wielu jednak wypadkach nie da się ustalić ceny zakupu lub też wielkości nakładów poniesionych na ich wytworzenie.

Ogólna wycena bilansowa środków trwałych w PGR jest za niska. Trudno jest powiedzieć w jakim stopniu odpowiadają rzeczywistości wskaźniki (stopy) odpisów amortyzacyjnych. Pewne jest jednak, że nawet właściwie ustalone wskaźniki odpisów amortyzacyjnych niewiele zmieniają sytuację, w przypadku zbyt niskiej wyceny majątku trwałego.

Fundusz amortyzacyjny spełnia tylko wtedy właściwie funkcję w systemie finansowym przedsiębiorstw, jeśli wycena środków trwałych jest właściwa i stawki amortyzacyjne są prawidłowo ustalone.

Podstawowym środkiem produkcji w rolnictwie jest ziemia. Nie występuje ona w systemie finansowym PGR w ujęciu pieniężnym, chociaż wpływ jej na wyniki gospodarcze jest niewątpliwy. Brak wyceny ziemi powoduje zacieranie się różnicy między ziemią urodzajną i nieurodzajną oraz pomiędzy dogodnym a niedogodnym rozmieszczeniem jej pod względem ekonomicznym. Ponadto uniemożliwia poprawne porównywanie wyników produkcyjnych między poszczególnymi przedsiębiorstwami. Rozmieszczenie PGR w kraju jest nierównomierne. Podstawowa część gospodarstw państwowych znajduje się na Ziemiach Odzyskanych.

Stan posiadania gruntów przez PGR ulegał w latach 1946—1961 dość dużym zmianom. Przedsiębiorstwa rolne, szczególnie Państwowe Nieruchomości Ziemskie zostały utworzone na ziemiach najbardziej zdewastowanych w wyniku działań wojennych.

W latach 1950—56 PGR przejmowały do zagospodarowania odłogi i gospodarstwa od zakładów przemysłowych oraz porzucone gospodarstwa chłopskie. Równocześnie przekazywały gospodarstwa z reguły zagospodarowane Oddziałom Zaspokolenia Robotniczego Zakładów Przemysłowych i innym użytkownikom uspo-

iecznionym. W 1956 r. i w latach następnych PGR przekazały pewną ilość gruntów nie nadających się do produkcji w warunkach wielkiej produkcji towarowej innym użytkownikom. Poza tym zwrócono gospodarstwa tym chłopom, którzy w swoim czasie je porzucili, a później upominali się o ich zwrot. Zmiany w stanie posiadania gruntów występowały również między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi PGR. W jednym roku zwiększano areal gruntów jednostki organizacyjnej, w innym zaś zmniejszano. W latach 1950—1956 zmiany występowały w ciągu każdego roku, a nie tylko na koniec roku gospodarczego czy kalendarzowego. Ciągłe zmiany zewnętrzne i wewnętrzne w stanie posiadania gruntów wpływały bardzo ujemnie na wyniki gospodarcze gospodarstw państwowych.

Zatrudnienie w PGR jest w zasadzie wystarczające. Jednak jest ono nierównomiernie rozmieszczone między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi. W gospodarstwach na ziemiach starych ilość siły roboczej jest wystarczająca, a nawet można mówić o jej nadmiarze. Natomiast w gospodarstwach na Ziemiach Odzyskanych występuje przeważnie niedostatek siły roboczej.

Wzrost produkcji globalnej w latach 1950—1958 (35,2%) był osiągnięty drogą zwiększenia stanu zatrudnienia (29,8%), a tylko w znikomym stopniu (4,1%) drogą wzrostu wydajności pracy.

W rozdziale trzecim poświęconym systemowi finansowemu PGR zostały omówione: rozrachunek gospodarczy, wyniki finansowe i sposoby ich obliczania, mierniki rentowności, finansowanie strat i rozliczanie zysków oraz finansowanie środków obrotowych i trwałych a także dochody budżetu państwa z PGR.

W latach 1950—56 miał zastosowanie w PGR pełny rozrachunek gospodarczy. Począwszy od 1957 r. w gospodarstwach państwowych zaczęto wprowadzać pełny wewnętrzny i ograniczony wewnętrzny rozrachunek gospodarczy. W latach 1950—56 zostały naruszone zasady rozrachunku gospodarczego w zakresie samodzielności ekonomicznej, pokrywania wydatków z własnych dochodów, materialnego zainteresowania w wykorzystaniu środków produkcji.

W latach 1950—1959 PGR jako całość prowadziły działalność gospodarczą na zasadzie planowanego deficytu. Straty PGR na działalności gospodarczej były i są finansowane w formie budżetowej dotacji podmiotowej. Podstawą do ustalenia dotacji podmiotowej są zbiorcze plany gospodarczo-finansowe PGR.

Planowanie w rolnictwie posiada określoną specyfikę. Na osiągnięcie wielkości zaplanowanego wyniku finansowego wpływają — oprócz pracy i wysiłku przedsiębiorstwa rolnego — warunki przyrodniczo-klimatyczne. Z tych względów planowanie w rolnictwie wymaga od pracowników zajmujących się ustaleniem dyrektywnych wskaźników finansowych planu i jego opracowaniem odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia rolniczego. Plan gospodarczo-finansowy nierealnie ustalony nie stanowi narzędzia mobilizującego przedsiębiorstwo do wykonania i przekroczenia tego planu, lecz wręcz przeciwnie demobilizuje je.

Zasada finansowania strat w postaci dotacji podmiotowej ustalonej na podstawie planu gospodarczo-finansowego nie jest najlepszym rozwiązaniem z powodu mało dokładnej metody planowania w rolnictwie. W budżecie państwa na 1960 r. nie była planowana dotacja podmiotowa na finansowanie strat w produkcji, ponieważ — wg planu — PGR miały osiągnąć zysk w wysokości 7 mln zł. Jednak w miejsce planowanego zysku poniesiono wg bilansu stratę w wysokości 253 mln zł, a dotacje z budżetu na finansowanie strat i na fundusz zakładowy w przedsiębiorstwach, które poniosły stratę mniejszą od planowanej wyniosły 855 mln zł.

Obok dotacji na finansowanie strat na produkcji oraz na fundusz zakładowy — PGR otrzymują tzw. dotacje przedmiotowe. System finansowy w 1960 r. przewidywał 21 różnych dopłat z budżetu państwa do działalności PGR. Dopłaty budżetowe do działalności PGR w zależności od ich funkcji można podzielić na wyrównawcze, refundacyjne i bodźcowe. Dotacje przedmiotowe wyniosły w 1958 r. 75 mln zł, 1959 — 338,2 mln zł, 1960 — 812,3 mln zł, 1961 — 1,103,1 mln zł, a wg planu na 1962 — 1 037,8 mln zł.

Dopłaty budżetowe stworzyły w znacznej mierze sztuczne warunki poprawy rentowności.

Zasadniczą funkcję w procesie produkcji rolnej spełniają środki obrotowe. Źródłem finansowania środków obrotowych są środki własne i obce (kredyty bankowe i dotacje budżetowe. W 1950 r. PGR zostały wyposażone z budżetu centralnego we własny fundusz w obrocie) z uwzględnieniem pasywów stałych w wysokości 80% normatywu środków obrotowych. Pozostałe 20% normatywu było pokrywane bankowym kredytem normatywnym. Następnie w 1952 r. PGR zostały wypo-

sążone w dalsze fundusze w obrocie w wysokości 100% normatywu środków obrotowych. Zmiany normatywu środków obrotowych mogą się wyrażać jego wzrostem lub zmniejszeniem. Źródłem finansowania wzrostu normatywu środków obrotowych może być wzrost pasywnych stałych lub wzrost własnego funduszu w obrocie, który może być uzupełniony z planowanego zysku lub ze środków budżetowych. Zmniejszenie normatywu środków obrotowych pociąga za sobą równocześnie zmniejszenie funduszu własnego w obrocie. Ustalona część nadwyżki funduszu w obrocie zostaje wpłacona na rachunek scentralizowanych rozliczeń z budżetem centralnym właściwej jednostki nadrzędnej PGR.

Oprócz wzrostu lub zmniejszenia występuje jeszcze w ciągu roku nadwyżka lub niedobór środków obrotowych. Nadwyżka środków obrotowych może powstać w wyniku przeklasowania części środków trwałych do przedmiotów nietrwałych, na skutek podwyżki cen materiałów (jeśli normatyw został podwyższony o wielkość mniejszą, niż wynikało to ze zwiększenia z tytułu przeklasyfikowania środków i podwyżki cen) oraz innych przyczyn. Nadwyżka środków obrotowych podlega odprowadzeniu na rachunek rozliczeniowy środków obrotowych jednostki nadrzędnej, która z kolei rozlicza się z budżetem państwa.

Przyczyną powstania niedoboru własnych środków obrotowych mogą być:

- 1) uzyskanie gorszych wyników finansowych (poniesienie większych strat) niż były planowane;
- 2) zaangażowanie (związanie) własnych środków obrotowych w nielegalnych inwestycjach;
- 3) zmiany w klasyfikacji środków trwałych, wyrażające się przeniesieniem pewnych przedmiotów nietrwałych (stanowiących składnik środków obrotowych) do środków trwałych;
- 4) obniżka cen zakupu składników majątkowych w zakresie środków obrotowych.

Pierwsza z wymienionych przyczyn występowała w PGR w latach 1950—1956. Zbiorcze wykonanie planu wyników finansowych (strat) wynosiło: w 1950 — 193%, w 1951 — 525%, w 1952 — 599%, w 1953 — 280%, w 1954 — 162%, w 1955 — 187%, w 1956 — 223%. Zasada finansowania z zysku wzrostu funduszu własnego w obrocie nie miała faktycznego zastosowania w PGR, a wręcz przeciwnie, własny fundusz w obrocie stanowił częściowo źródło finansowania ponadplanowych strat. W 1956 r. fundusz w obrocie PGR istniał tylko teoretycznie. Faktycznie został on prawie w całości zużyty na pokrycie strat w 1956 r. i w latach ubiegłych. Niedobory w środkach obrotowych PGR były finansowane z budżetu centralnego za pośrednictwem jednostki centralnej. W 1957 r. przedsiębiorstwa rolne Generalnej Dyrekcji PGR nie miały w zasadzie własnego funduszu w obrocie. W 1958 r. PGR zostały wyposażone z budżetu centralnego w fundusze własne w obrocie w wysokości około 65% wartości inwentarza żywego zaliczonego uprzednio do stada podstawowego. Następnie w 1960 r. PGR zostały wyposażone w dalsze fundusze obrotowe z budżetu centralnego w wysokości 75% wartości pogłowia bydła, trzody chlewnej, koni, owiec i drobiu oraz zwierząt futerkowych wg stanu na dzień 1 lipca 1960 r. Pozostała część wartości pogłowia zwierząt i inne składniki środków obrotowych są finansowane kredytem bankowym.

Powiązanie działalności eksploatacyjnej z inwestycyjną, mimo zasady rozgraniczenia, jest bardzo duże. Wyraża się to w finansowaniu konserwacji, remontów bieżących i średnich ze środków obrotowych oraz często w niezauważonej w rolnictwie zmianie środków obrotowych na trwałe.

Wyniki finansowe produkcji w PGR są w znacznym stopniu uzyskiwane kosztem ich majątku trwałego. Przyczyną tego stanu rzeczy jest zbyt niska wycena majątku trwałego i w związku z tym odpisy amortyzacyjne nie spełniają funkcji w zakresie pełnej reprodukcji prostej majątku trwałego.

Nakłady inwestycyjne w PGR są prawie w całości finansowane z budżetu państwa. Fundusz amortyzacyjny wystarcza zaledwie na pokrycie nakładów na remonty kapitalne. Koszty produkcji rolnej w wyniku zanizania wyceny środków trwałych nie są obciążane z tytułu amortyzacji faktycznej o około 2 240 mln zł.

Dochody budżetu państwa z działalności PGR są niewielkie. W latach 1947—1953 PGR płaciły podatek gruntowy. Począwszy od 1954 roku PGR nie płać żadnego podatku z tytułu posiadania gospodarstw rolnych oraz prowadzenia wytwórczości roślinnej i zwierzęcej. Państwowe przedsiębiorstwa rolne płać podatek obrotowy z tytułu przetwórstwa przemysłowego, które znajduje się w ich systemie organizacyjnym. W latach 1952—1958 budżet państwa przejmował pośrednio aku-

mulację finansową PGR w postaci dodatnich różnic budżetowych między cenami zbytu a cenami dostaw obowiązkowych, wg których PGR realizowały całą produkcję rolną. Zrównanie w 1958 r. cen zbytu z cenami skupu ponadobowiązkowego wpłynęło na likwidację dodatnich różnic cen, stanowiących pośrednią formę dochodu budżetu centralnego z państwowej gospodarki rolnej.

Wpłaty z zysku do budżetu państwa przez PGR jako całości nie występowały w latach 1950—1959 a w latach 1960—1961 wystąpiły w kwocie niewielkiej, której jednak nie uwzględniam, a zgodnie z zasadami rozliczeń PGR z budżetem państwa w latach 1950—1959 zmniejszam wielkość dotacji podmiotowej na finansowanie strat i podaję wynik per saldo rozliczeń PGR z budżetem państwa.

Końcowy rozdział zawiera zestawienie wyników badań i poszukiwań w zakresie powiązania PGR z budżetem państwa. Wydatki z budżetu państwa na finansowanie strat wykazują w latach 1950—1956 stałą tendencję wzrostu.

Zmiany w latach 1957—1958 w warunkach produkcji (m. in. urealnienie cen) i w systemie zarządzania oraz przekazania innym użytkownikom części użytków rolnych nie nadających się do produkcji w warunkach PGR, wpłynęły na polepszenie wyników produkcyjnych i finansowych. W roku gospodarczym 1960/61 PGR nadzorowane przez Generalny Inspektorat PGR wygospodarowały po raz pierwszy w swej historii zysk bilansowy.

Jednak wydatki budżetu państwa na dotację przedmiotowe (dopłaty do działalności produkcyjnej PGR) nie licząc wydatków na finansowanie środków obrotowych, ulg w zakresie ubezpieczeń społecznych (z 15,5 do 10%), niższego oprocentowania kredytów (2%) i zwolnienia z podatku gruntowego są dość znaczne.

Podstawowym więc zadaniem PGR jest dążenie do dalszego obniżenia kosztów produkcji i wzrostu wydajności pracy a tym samym do całkowitej likwidacji wydatków z budżetu państwa na finansowanie nieuzasadnionych strat na produkcji, części funduszu zakładowego i dopłat do działalności produkcyjnej.

*Jan Roszczypała*