ŚRODKI ZMIERZAJĄCE DO PODNIESIENIA DOCHODOWOŚCI GOSPODARSTW ROLNYCH (POZA METODĄ REGULOWANIA CEN)[1]

Każda metoda popierania rolnictwa przez podnoszenie cen ma swoje ujemne strony. Metody te mogą przyczynić się do powstania tendencji inflacyjnych i mogą spowodować ograniczenie spożycia. Metody podchodzące do zagadnienia z innej strony, a mianowicie usiłujące podnieść dochodowość gospodarstw rolnych nie przez wyższe ceny lecz przez obniżenie kosztów produkcji wzbudzają duże zainteresowanie. Polegają one na stosowaniu środków obniżających koszty produkcji jak np. zwrot podatku gruntowego, uruchomienie kredytów na dogodnych warunkach, zabiegi zmierzające do zwiększenia wydajności, poprawy struktury agrarnej itp.

Wiele z tych zabiegów zmierzających do obniżenia kosztów, przyczynia się również do podniesienia produkcji. Wpływy z większej wydajności mogą być użyte na ulepszenie narzędzi, gleby lub budynków, co z kolei przyczyni się do dalszego zwiększenia produkcji. Niektóre z tych środków mogą zapobiegać trudnościom napotykanym szczególnie przez drobnych rolników jak np. brak kapitału obrotowego. Na podtrzymanie cen artykułów rolnych przeznaczana jest w niektórych państwach znaczna część dochodów państwowych. Każda metoda umożliwiająca zużywanie środków państwowych na cele konstruktywne zasługuje na poważne rozważenie.

Ważnym czynnikiem w omawianym zagadnieniu jest sprawa granic w jakich tego rodzaju środki mogą być stosowane. Byłoby błędem przekonanie, że granice te są wyznaczane przez wysokość bieżących wydatków rolników. Przy łatwości kredytów i większych dostawach tanich nawozów rolnicy mogą te środki szeroko wykorzystywać. Możliwości takie będą jednak mniejsze w krajach gospodarczo mniej rozwiniętych, gdzie dochody gospodarstw rolnych są bardzo niskie i gdzie nakłady stanowią zwykle drobną część dochodu brutto, niż w krajach gdzie rolnictwo jest bardziej rozwinięte. Niepożądaną cechą w krajach nierozwiniętych gospodarczo jest niewłaściwy podział przychodu w gospodarstwach rolnych, co jest nawet ważniejsze niż niski jego poziom. Właściwszym środkiem podniesienia dochodu producentów rolnych byłaby zmiana podziału przychodu z gospodarstw pomiędzy właścicieli, wierzycieli-lichwiarzy i rolników producentów. Wszystkie omawiane tu metody zmierzają do oddziaływania na ten problem. Środki zmierzające do po-

---

[1] Opracowano na podstawie materiałów FAO (dalszy ciąg opracowania z poprzednich numerów „Zagadnień").

prawy ustroju rolnego powinny być przedsięwzięte właśnie w tym celu.

Nie zawsze będzie rzeczą możliwą zastąpienie polityki podtrzymywania cen przez metody mające na celu zmniejszenie kosztów i zwiększenie produkcji, ponieważ wciąż może zachodzić konieczność przeciwdziałania wahaniom cen, jak również dlatego, że stosując te ostatnie metody często niewielka część tych korzyści może przypaść rolnikom w postaci zwiększonego przychodu. Poza tym zakres stosowania metod pośredniego podtrzymywania dochodu może być często ograniczony ze względów administracyjnych. Zagadnienie polega raczej na stworzeniu właściwej równowagi w rozwiązywaniu tej sprawy przy pomocy obu metod. Nawet jeśli środki zastosowane w kierunku zmniejszenia kosztów produkcji będą miały charakter jedynie uzupełniający w stosunku do podtrzymywania dochodu rolników, to umożliwiają one uzyskanie pożądanego dochodu z gospodarstw rolnych przy niższym poziomie cen rolniczych oraz prawdopodobnie mniejszym kosztem dla spożywcy i podatnika.

Podstawowe metody stosowane w różnych krajach w kierunku powiększenia dochodu rolników zostały zestawione w niżej wymienione grupy. Zestawiono je w główne kategorie w zależności od tego, czy ich oddziaływanie na dochód rolnictwa może być szybkie czy też długofalowe.

a) Środki dające natychmiastowe wyniki:

1) Zwroty podatków lokalnych lub państwowych,
2) Bezpośrednie subsydiowanie dochodu,
3) Ubepieczenie zbiorów i inwentarza żywego,
4) Subwencje lub regulowanie cen zmierzające do obniżenia kosztów stosowania środków produkcji (nawozy, wapno) względnie ułatwienia w rozszerzeniu ich stosowania,
5) Uruchomienie krótko lub średnio-terminowych kredytów o niskim oprocentowaniu.

b) Środki działające zwykle na dłuższą metę

6) Melioracje (nawadnianie, odwadnianie, leśne pasy ochronne, walka z erozją), ulepszenie i renowacja budynków oraz innych urządzeń stałych przez udzielanie kredytu długoterminowego, subwencji lub przez bezpośrednią akcję ze strony państwa.
7) Środki techniczne: badania naukowe, doświadczalnictwo rolnicze, oświata, doradztwo, służba ochrony roślin i służba weterynaryjna.
8) Poprawa ustroju rolnego i środki zmierzające do scalenia rozdrobnionych gruntów, likwidacja szachownicy, podział latyfundiów na gospodarczo zdrowe gospodarstwa rolne, kontrola wysokości czynszu dzierżawnego.

Podział ten jest niewątpliwie mało prezycyjny: Ubezpieczenie zbiorów lub inwentarza up. będzie działało niezwłocznie (oczywiście nie na podwyższenie cen lecz na zmniejszenie ich spadku) jedynie w wypadku nieurodzaju lub epizoocji. Ułatwienia kredytowe będą miały skutek natychmiastowy wówczas gdy zastąpią dotychczasowy wysoko oprocentowany kredyt udzielany przez lichwiarzy, lecz będą skutkowały na dłuższą metę wtedy, gdy są to kredyty nowe, udzielane na lepsze urządzenia i wyposażenia gospodarstwa. Tak samo niektóre ze środków wymienionych w grupie drugiej, jak np. odwadnianie, renowacja budynków lub walka ze szkodnikami mogą przynieść rezultaty po dłuższym okresie czasu lecz mogą również oddziaływać od razu. Jednakże, jeżeli nawet

poszczególne metody zgrupowane w powyższy sposób zazębiają się wzajemnie — rozróżnianie ich jest praktyczne i należy to mieć na uwadze planując zastosowanie przeciętnych środków lub też oceniając ich skuteczność.

Drugi rodzaj klasyfikacji powyższych środków może również mieć znaczenie przy decyzji, który z nich jest przydatny lub nieprzydatny w danych warunkach, to znaczy czy da on w skutkach zwiększenie produkcji. Środki powodujące bezpośredni wzrost produkcji, wydają się być najbardziej pożyteczne w krajach nie rozwiniętych gospodarczo, o niskim poziomie spożycia. Te środki, które nie powodują wzrostu produkcji, są bardziej racjonalne przy zastosowaniu do takich artykułów, które są produkowane z nadwyżką ponad zapotrzebowanie krajowe. I tu znów żadnej dokładniejszej klasyfikacji przeprowadzić nie można. W najszerszym ujęciu wydaje się, że środki od 1 do 3 w mniejszym stopniu będą wpływały na zwiększenie produkcji niż środki pozostałe, z których niektóre mają wyraźnie ten cel na widoku. Niemniej każde podniesienie dochodu gospodarstwa, częściowo przeznaczone na inwestycje, będzie miało na dłuższą metę tendencję do podniesienia produkcji.

Zwrot podatków. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że jest to bardzo obiecująca metoda podniesienia dochodowości rolnika, jak również pomocy dla pewnych kategorii gospodarstw, aczkolwiek według posiadanych dotychczas informacji w rzeczywistości wynika, że mało krajów rozwinęło u siebie tę metodę. W Anglii obniżenie stopy podatkowej (zwolnienie od lokalnych podatków państwowych) wprowadzono jako bezpośredni środek zmierzający do podniesienia zbyt niskich dochodów w okresie kryzysu. Metoda ta stwarza przywileje dla gospodarstw rolnych w przeciwstawieniu do przedsiębiorstw nierolniczych. W Niemczech Zachodnich dość skomplikowany system zwolnień z bezpośrednich podatków powoduje, że rolnictwo płaci podatki w wysokości stanowiącej od $^1/_4$ do $^1/_5$ sum płaconych przez pozostałe sektory gospodarki narodowej. Należy pamiętać, że tego rodzaju środki mogą być szeroko stosowane w krajach uprzemysłowionych, w krajach zaś słabo rozwiniętych gospodarczo, gdzie rolnictwo jest główną gałęzią gospodarstwa narodowego, możliwości zmniejszenia opodatkowania rolnictwa są ograniczone. Jednakże w wielu takich krajach tendencje inflacyjne w latach powojennych często bardzo wyraźnie obniżyły ciężar istniejących podatków gruntowych z korzyścią dla rolników. W niektórych krajach przedsięwzięto kroki dla skorygowania podatków gruntowych w kierunku ich podwyższenia. Wskazuje to na fakt, że w wielu krajach opodatkowanie rolnictwa oparte jest na innych podstawach niż opodatkowanie innych gałęzi gospodarki narodowej i dopiero po dokładnym zbadaniu można ocenić różnice w skali opodatkowania tych różnych gałęzi.

Obniżenie podatków niezależnie od podniesienia ogólnego dochodu rolników, stanowi środek, który pozwala na popieranie poszczególnych działów gospodarstw rolnych. Niższe opodatkowanie paliwa i smarów do maszyn rolniczych w porównaniu do olejów i smarów dla innych typów maszyn jest szeroko rozpowszechnione i służy dwojakiemu celowi: 1) popieraniu mechanizacji, 2) podniesieniu dochodowości gospodarstw. Dla tych samych celów niektóre kraje zwalniają zakup maszyn rolniczych od podatku obrotowego lub też, dla zmniejszenia nominalnego

dochodu, skracają okres amortyzacji maszyn rolniczych ustalany dla celów podatkowych.

Poprzez stosowanie podatku progresywnego możliwe jest zachowanie równowagi pomiędzy małymi i wielkimi gospodarstwami, ponieważ te ostatnie mogą niepotrzebnie wykorzystywać sytuację wynikającą z jednolitego systemu podtrzymywania cen artykułów rolniczych albo redukcji kosztów. Tego rodzaju dyskryminacja wymaga jednak skomplikowanego i sprawnie działającego aparatu podatkowego, co może być trudne w wielu krajach nie rozwiniętych gospodarczo.

Bezpośrednie subwencje, stanowią zupełnie specyficzny sposób podnoszenia dochodu pewnych grup gospodarstw o niskim poziomie rentowności. Cel ten jest trudny do osiągnięcia i kosztowny przy zastosowaniu do wszystkich gospodarstw. Przykładem są tu specjalne subwencje dla gospodarstw górskich w Anglii, gospodarstw alpejskich w Szwajcarii i specjalnie oddalonych od rynków zbytu gospodarstw na północy Szwecji. Ze względów administracyjnych wysokość subwencji dla konkretnego gospodarstwa pozostaje zwykle w określonym stosunku do jakiegoś działu produkcji, tam zaś gdzie, jak np. w Szwecji i Szwajcarii, jest ona bezpośrednim dodatkiem do ceny mleka uzyskiwanego przez producentów — metoda ta zazębia się z akcją ustalania opłacalnych cen. W Anglii niektóre subwencje są wypłacane tylko w niepomyślnych gospodarczo latach w zależności od ilości owiec chowanych w górach.

W niektórych krajach wpływy netto ze składek ubezpieczeń społecznych zwracane są rolnikom. Przyczynia się to do podniesienia dochodowości gospodarstw rolnych, np. we Francji.

Ubezpieczenie zbiorów i inwentarza jest też środkiem podtrzymania dochodowości gospodarstw rolnych. Środek ten wzbudza wzrastające zainteresowanie w krajach nie rozwiniętych gospodarczo. Może on zastąpić doraźną pomoc w okresach klęsk żywiołowych. O ile ubezpieczenia rzeczowe tego rodzaju zaczynają zawierać w sobie elementy ubezpieczenia społecznego, to znaczy, gdy nie są one samowystarczalne, a państwo wyrównuje straty powstałe w okresach niepomyślnych, ubezpieczenia mogą być zaliczone do metod zmierzających do podtrzymywania dochodowości gospodarstw rolnych.

Ubezpieczenia zabezpieczają oczywiście rolnika przed skutkami klęsk żywiołowych nie zaś od wahań cen. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie dotyczą głównie krajów uprzemysłowionych jak Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia, Niemcy Zachodnie i Szwajcaria.

Najbardziej powszechną formą podnoszenia dochodowości gospodarstw rolnych bez dopłat do cen artykułów rolniczych stanowią środki umożliwiające rolnikom nabywanie środków produkcji po cenach niższych niż rynkowe. Przykładem tej metody jest subwencjonowanie zakupu maszyn rolniczych, nawozów i materiału siewnego, stosowane w wielu krajach. Środki te mają tę cechę dodatnią, że nie tylko obniżają koszt tych artykułów dla rolnika i tym samym podnoszą jego dochód lecz również są środkiem zachęty do stosowania na szerszą skalę ulepszonych metod uprawy roli i roślin, metod, które bez tych subwencji nie byłyby stosowane, jak np. zwiększone użycie nawozów sztucznych.

W metodach stosowania tego rodzaju subwencji zachodzą pewne różnice. Np. w Ameryce Łacińskiej rządy niektórych krajów importowały maszyny rolnicze, stosując uprzywilejowany kurs dewizowy i zaofiarowały rolnikom te maszyny po taniej cenie. W innych przypadkach rząd wypłaca subwencję w momencie samego zakupu, jak np. w Anglii na nowozy sztuczne. Różnice obu tych systemów dotyczą głównie strony administracyjnej. Ostatni jednak system umożliwia rządowi sprawowanie ściślejszej kontroli nad kosztami, podczas gdy system pierwszy ma przewagę w tym, że prowizja pośrednika odnosi się do obniżonych przez subsydia cen.

W niektórych przypadkach rządy organizują dostawę pewnych towarów lub usług po niskich cenach w nadziei, że zwiększone zapotrzebowanie wsi pozwoli podnieść produkcję, zwiększyć przez to dochody rolników, wskutek czego później dostawy środków produkcji będą mogły działać już bez specjalnych ulg finansowych ze strony rządu. System taki jest stosowany w Indiach przy rozsprzedaży nawozów sztucznych: ceny nawozów azotowych dla rolników ustala się pierwotnie na podstawie kosztów produkcji fabryk państwowych przy pełnym wykorzystaniu ich zdolności produkcyjnej. Aczkolwiek na początku pociąga to za sobą konieczność pokrycia strat przy pomocy subwencji, rząd ma nadzieję, że szybki wzrost spożycia spowodowany niską ceną pozwoli na produkcję nawozów na poziomie opłacalnym. Zasada ta mogłaby mieć zastosowanie także w stosunku do innych środków produkcji.

Ciekawy jest system produkcji stosowany w Anglii dla popierania nowych metod gospodarowania, jak np. za zaoranie użytków zielonych w celu wprowadzenia użytkowania przemiennego lub też za wychów cieląt dla popierania produkcji bydła mięsnego wysokiej klasy oraz bydła mlecznego. Ma to wiele wspólnego z charakterem subsydiów płaconych na Malajach, za założenie nowych plantacji drzew kauczukowych, lub za wprowadzenie bardziej wydajnych ich odmian. Te same subsydia są płacone na Cejlonie.

Kredyt rolniczy. Z uwagi na charakter produkcji rolnej o powolnym obrocie środków oraz na brak specjalnych ulgowych warunków dla wielu rolników jest rzeczą niemożliwą uzyskanie kredytów na dogodnych warunkach. Dlatego też nie są oni w stanie zastosować ulepszeń, które powiększyłyby ich dochód. Niezbędny kredyt muszą oni uzyskać u lichwiarzy płacąc nadmierne oprocentowanie. Niektóre kraje, jak np. Indonezja i Panama usiłowały ustalić górną granicę pobieranej stopy procentowej, ale doświadczenia wskazują, że wprowadzenie w życie tego rodzaju przepisów jest zwykle niewykonalne.

Wiele rządów przedsięwzięło akcje mające na celu dostarczenie rolnikom kredytu na specjalnych ulgowych warunkach. W niektórych krajach dalekiego Wschodu, jak Burma, Indie, Sjam udzielane są rolnikom bezpośrednio przez rząd pożyczki tzw. „Pożyczki Taccavi". Na ogół jednak pożyczki udzielane są przez rząd tylko w wyjątkowych wypadkach (np. klęska suszy). Kredyty państwowe są dostarczane zazwyczaj za pośrednictwem instytucji o charakterze państwowym lub półpaństwowym, względnie poprzez spółdzielnie lub inne organizacje rolnicze, tak jak np. system kredytów nadzorowany przez biuro Kredytu Rolniczego (Farm Credit Administration) w Stanach Zjednoczonych.

Niemcy Zachodnie wprowadziły szeroko zakrojony program obniżenia stopy procentowej dla rolników, a poza tym, z uwagi na brak własnych środków na rynku kapitałowym, instytucje kredytowe zasilane są przez rząd na dużą skalę w środki finansowe na pożyczki w ramach tzw. „zielonego planu".

W wielu krajach północno-zachodniej Europy rolnicy rozbudowali własny spółdzielczy aparat kredytowy, pomagający im w uzyskiwaniu krótko i średnio-terminowych pożyczek.

Wydaje się, że rozwój podobnych organizacji spółdzielczych w wielu innych krajach może w poważny sposób polepszyć sytuację w dziedzinie kredytowania rolnictwa.

Wartość kredytu rolniczego, jako środka podtrzymania dochodowości rolnictwa jest daleko większa niżby to wynikało z różnicy pomiędzy stopą procentową w instytucjach państwowych, a w prywatnych źródłach kredytu. W pierwszym rzędzie sam fakt udzielania pożyczek państwowych prowadzi do ogólnego obniżenia oprocentowania kredytów rolniczych. Ponadto średnio i długo-terminowe kredyty rolnicze ze źródeł prywatnych niedostępne dla ogółu rolników, umożliwiają w wielu krajach rolnikom dokonywanie ulepszeń zmierzających do podniesienia produkcji, przy mniejszych kosztach. Wreszcie kredyt jest ważnym środkiem niwelującym różnice pomiędzy warunkami gospodarstwa dużego i małego, ponieważ pozwala temu ostatniemu wykorzystać całość swego potencjału gospodarczego jak również umożliwia uzyskanie wyższych cen przez uniknięcie konieczności sprzedaży w okresie najniższych cen.

Pomimo dość dużej ilości instytucji kredytu rolniczego, mało jest krajów, gdzie ilość udzielanych kredytów jest współmierna do ich zapotrzebowania. W krajach nie rozwiniętych gospodarczo uruchomienie większych sum na cele rolnicze, głównie na cele obrotowe, mogłoby się poważnie przyczynić do podniesienia dochodowości rolnictwa i jednocześnie do ograniczenia ujemnych skutków ustroju rolnego. Jednakże rządy coraz bardziej uświadamiają sobie, że kredyt rolniczy będzie rzeczywiście skuteczny, jeśli będzie częścią skoordynowanego systemu oddziaływania na obrót, przechowywanie jak też i wszystkie inne akcje o charakterze publicznym mające na celu poprawę metod uprawy roli i produkcji zwierzęcej. Zalecenia wysunięte niedawno przez indyjski Urząd Kredytu Rolniczego są doskonałym przykładem takiego kompleksowego podejścia.

M e l i o r a c j e g r u n t ó w, l e p s z e z a g o s p o d a r o w a n i e i z a o p a t r z e n i e f a r m. Prawie wszystkie kraje prowadzące szeroko pojętą politykę rolną obejmują swoją działalnością akcję zmierzającą do ulepszania struktury kapitałów czynnych w produkcji rolnej. Może to być realizowane dwojako: w stosunku do całości rolnictwa i w stosunku do poszczególnych gospodarstw. Pewne akcje, jak przeprowadzanie na szeroką skalę nawadniania lub odwadniania, mają wpływ na stan wielu gospodarstw. W tym przypadku państwo zwykle działa bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji centralnych zależnych finansowo od subwencji lub pożyczek państwowych. Akcje przedsięwzięte na skalę wykraczającą poza ramy pojedynczych gospodarstw są bardzo różnorodne. Jako przykład można przytoczyć Kanadę, gdzie państwo zajmuje się pracami związanymi z odwadnianiem, nawadnianiem,

zwalczaniem erozji budową retencyjnych zbiorników wodnych zagospodarowaniem gruntów marginalnych (uprawianych tylko w korzystnych warunkach) oraz osadnictwem. W innych krajach do akcji popierania rolnictwa należy rozbudowa sieci dróg wiejskich, zaopatrzenie w wodę oraz elektryfikacja. Specjalne środki pomocy dla imigracji rolnej stosowane w Kanadzie i Australii oraz popieranie osadnictwa w szeregu krajów Ameryki Łacińskiej mają ten sam cel na widoku. Wiele z tych akcji wykracza poza ramy popierania rolnictwa i dotyczy rozwoju całej gospodarki narodowej jak np. projekty rozwoju pewnych terytoriów np. dolin rzecznych, stanowiące ważny odcinek programów gospodarczych Indii i innych krajów azjatyckich.

Jest rzeczą jasną, że akcja polepszenia stanu pojedyńczych gospodarstw realizowana jest zwykle przy pomocy subwencji lub kredytów długoterminowych, nie zaś poprzez bezpośrednią ingerencję państwa. Jeśli chodzi o środki zmierzające do poprawy stanu pojedynczych gospodarstw, do metod najbardziej powszechnych należą melioracje szczegółowe (nawadnianie i odwadnianie), zaopatrzenie w wodę, renowacje budynków, budowa silosów, stodół, gnojowni — elektryfikacja, modernizacja urządzeń mleczarni itp.

W Stanach Zjednoczonych wiele zabiegów przeciwerozyjnych stało się częścią systemu podtrzymywania poziomu cen rolniczych. W wyniku orzeczeń sądów, że pierwotnie wprowadzane w tym kraju powiązanie rozmiarów produkcji z dotacjami na podtrzymywanie cen artykułów rolnych jest sprzeczne z konstytucją USA, w 1936 r. wprowadzono przepisy ograniczające areał pod uprawami roślin, nie stanowiących ochrony przed erozją, zachęcając do stosowania zabiegów przeciwerozyjnych. Środki stosowane przez bank ziemski stały się integralną częścią amerykańskiego programu walki z erozją i polityki podtrzymywania cen rolniczych. Rolnicy amerykańscy uzyskują również pomoc przy ulepszaniu swoich gospodarstw i na innej drodze, jak np. w ramach programu elektryfikacji wsi. W innych krajach natomiast fundusze przeznaczone na ulepszenia stanu gospodarstw są oddzielone od sum przeznaczonych na regulowanie cen i podnoszenie dochodowości gospodarstw.

W Nowej Zelandii fundusze gromadzone na rachunku przemysłu mleczarskiego w okresie, gdy wpływy z eksportu przewyższają cenę płaconą producentowi, zostają zużyte później między innymi na pożyczki dla mleczarni, na inwestycje i na przetwórstwo produktów ubocznych,

Środki techniczne można podzielić na dwie grupy: z jednej strony badania naukowe, oświata rolnicza szkolna i pozaszkolna, a zatem środki długofalowe zmierzające do ulepszenia metod gospodarowania i wydajności gospodarstw; z drugiej zaś bezpośrednie usługi państwa w stosunku do rolnictwa, jak sztuczne unasienianie, ochrona roślin lub kontrola materiału siewnego. Znaczenie badań naukowych, oświaty szkolnej i pozaszkolnej w dziedzinie podniesienia poziomu gospodarowania, a zatem wzrostu wydajności i dochodowości gospodarstw rolnych jest tak szeroko uznawane, że tematem tym nie będziemy się zajmowali.

Usługi techniczne, jak np. służba weterynaryjna pozostają czasem w dużym stopniu poza zakresem działalności państwa, aczkolwiek w wielu krajach działalność państwa w tym zakresie jest przeważająca.

Państwo uruchamia fundusze na obniżenie kosztów usług weterynaryjnych na pokrycie strat rolnikom, wynikających z akcji zwalczania chorób zakaźnych, to znaczy za przymusowy ubój chorych zwierząt (pryszczyca w Anglii i Kanadzie) lub też na usuwanie zakażonych krzewów kakaowych na Złotym Wybrzeżu (Ghana) i w Nigerii.

Poprawa ustroju rolnego. Jedną z najpoważniejszych przeszkód na drodze do postępu rolnictwa jest niewłaściwa lub przestarzała struktura agrarna. To też wiele krajów przeprowadza reformy rolne jako środek zmierzający do podniesienia dochodowości rolnictwa. Reforma agrarna obejmuje zwykle z jednej strony parcelację wielkich majątków i właściwą lokalizację gospodarstw, z drugiej zaś komasację rozdrobnionej własności, upełnorolnienie gospodarstw karłowatych, nadzór nad wysokością czynszu dzierżawnego przez wprowadzenie przepisów prawnych ustalających odpowiednie zabezpieczenie dzierżawców gruntów. Środki zmierzające do polepszenia struktury agrarnej mają na celu usunięcie przeszków na drodze do podniesienia dochodu gospodarstw rolnych przez zwiększenie produkcji na głowę. Po to, by były one skuteczne powinno się je uzupełnić dodatkowymi zabiegami, jak np. kredyt.

Środki zmierzające do poprawy ustroju rolnego mogą obejmować też politykę popierania migracji rąk roboczych z rolnictwa do innych gałęzi produkcji. Dlatego też w niektórych krajach, np. w Niemczech Zachodnich i Holandii w rejonach, gdzie realizuje się szeroko zakrojony program komasacji rozdrobnionej własności rolnej, przedsięwzięte są środki dla rozbudowy przemysłu. W taki sposób migracja z rolnictwa jest ważnym elementem poprawy struktury agrarnej.

Polepszenie struktury agrarnej popierane jest na szeroką skalę szczególnie w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej przez planową akcję przesiedleńczą dzierżawców lub dzierżawców częściowych i osadzanie ich w charakterze właścicieli na ziemiach wziętych dopiero pod uprawę przez rząd, względnie na ziemie dotychczas przez nich zajmowane.

Wydaje się pożytecznym zakończyć tę część krótką wzmianką, dotyczącą analizy wzrostu dochodowości gospodarstw pod wpływem różnych środków popierania rolnictwa. Można tego dokonać co najmniej z trzech punktów widzenia.

Po pierwsze powstaje zagadnienie, jakie są źródła funduszów użytych na zrealizowanie danej metody popierania rolnictwa. Rzadko pochodzą one w całości z dodatkowego przychodu rolnictwa w ramach danego systemu.

Powstaje zatem następne zagadnienie, kto ponosi ciężary stosowania danej metody, jak np. ograniczeń zmierzających do zmniejszenia podaży i podniesienia cen krajowych. Przy tej metodzie przerzuca się ciężary wynikające z podniesionych cen artykułów rolniczych na spożywcę, zmniejszając jednocześnie źródła zbytu dla producentów innych krajów i ich dochody. Pytanie trzecie, jaka jest przyczyna wzrostu dochodowości, gdy wypływa on z dynamicznych zmian w produkcji lub organizacji zbytu, np. zwiększenie wydajności. Tego rodzaju rozważania mogą często ustalić przydatność różnych systemów popierania rolnictwa w różnych warunkach, a nawet przesądzić sprawę ich zastosowania lub zaniechania.

Źródła funduszów. Istnieją tylko dwa źródła funduszów używanych na popieranie rolnictwa: z własnych przychodów rolnictwa

w ramach tworzenia funduszów wyrównawczych, albo też z funduszów państwowych, włączając w tą specjalną kategorię organizacji półautonomicznych, jak np. centrale handlowe subwencjonowane w swej działalności ze źródeł państwowych.[1]

W pewnych granicach rolnicy mogą sami oddziaływać na podniesienie swoich dochodów. Można to robić przenosząc fundusze z lat pomyślnych na lata nieurodzajów, względnie od bogatych rolników do biedniejszych, lub też z zysków otrzymywanych na rynkach rentownych — na straty osiągnięte na rynkach nierentownych, względnie z zysków uprawy jednego artykułu na drugi. Wiele krajów zorganizowało u siebie szeroki wachlarz sposobów kumulacji, lub funduszów wyrównawczych dla tych celów. Wspólną cechą tych metod jest to, że większość jest realizowana przez centrale obrotu, do których wszyscy rolnicy albo należą albo też obowiązani są sprzedać swoje produkty.

Wykorzystywanie funduszów państwowych może być wielorakie. W ramach systemu dopłat do różnicy cen stosowanego obecnie w Anglii, cała różnica pomiędzy ceną gwarantowaną i rynkową pokrywana jest przez skarb państwa. Fundusze państwowe mogą być również użyte na utrzymanie równowagi rynkowej, to znaczy na zakup lub pożyczki pod zastaw zmagazynowanych zapasów, wreszcie na bezpośredni udział w transakcjach eksportowych lub importowych.

Fundusze państwowe są głównym źródłem finansowania akcji mających na celu podniesienie poziomu produkcji, tj. takich jak badania naukowe, zawodowa oświata pozaszkolna i inne usługi techniczne, a poza tym subsydiów na meliorację gruntów, na nawozy sztuczne itp. Pomoc rolnictwu w formie zwolnień od podatków może być również uważana jako pośrednia pomoc ze strony skarbu państwa.

Należy jeszcze wspomnieć o stosowaniu gwarancji państwowych, które mogą nie powodować żadnych faktycznych wydatków ze strony skarbu państwa. W Stanach Zjednoczonych prywatne banki mogą uruchamiać kredyty pod zastaw artykułów zmagazynowanych u rolników — kredyty te są gwarantowane przez państwo.

Z chwilą, gdy cena rynkowa wzrasta ponad poziom ceny gwarantowanej, rolnik spłaca pożyczkę i sprzedaje zastawiony towar. Fundusze państwowe mogą być użyte również na zagwarantowanie organizacjom spółdzielczym rolników, kredytów udzielanych gospodarstwom rolnym.

Konsumenci krajowi. Wydaje się, że przy wszystkich systemach podtrzymywania cen rolniczych oddziaływających przez regulowanie podaży rynkowej niezależnie od tego, czy wchodzą tu w grę ceny gwarantowane, lwia część wzrostu dochodu rolnictwa pochodzi z kieszeni konsumenta i to przede wszystkim konsumenta krajowego. W wielu wypadkach jednak wchodzą w grę też inne źródła. Na przykład, gdy rezerwy użyte są na wyrównanie sezonowych wahań podaży i cen, ceny zaś nie wzrastają w sposób nadmierny, rezerwy te spełniają jakby rolę funduszu wyrównawczego. Konsument płaci więcej, niż gdyby płacił w okresie dużej podaży, zaś mniej niż w okresie ograniczonej podaży. Całość działania systemu jest finansowana łącznie przez konsu-

[1] W wypadkach wyjątkowych finansowanie może być dokonywane przez handel i przetwórstwo, tak jak to ma miejsce w Szwajcarii. Wydatki na ten cel pokrywane są oczywicie z zysków obrotu.

menta, producenta, a czasem przez aparat rozdzielczy, względnie państwo. Jeżeli natomiast rozmiary zapasów wzrosną ponad określony poziom, potrzebne są tu oczywiście fundusze państwowe.

Tam, gdzie podtrzymywanie cen przeprowadza się przez dopłaty do różnicy cen, względnie poprzez fundusze wyrównawcze, sytuacja może być zupełnie inna. Przy systemie obowiązującym obecnie w Anglii, całość ciężarów wynikających z podtrzymywania cen została przesunięta z konsumenta na podatnika, ale nie jest to stałą cechą systemu dopłat do różnic cen. Na przykład przez opłaty nałożone na produkowaną w kraju i importowaną mąkę, koszt dopłat różnic cen pszenicy przed wojną w Anglii obciążał głównie konsumentów mąki, tak samo jakby to miało miejsce przy zastosowaniu systemu regulacji podaży. Gdy systemy dopłat różnicy cen są połączone z działaniem funduszów wyrównawczych, obciążenia płatnika podatków są zmniejszone. Część uruchomionych funduszów gromadzona jest ze źródeł rolniczych, część zaś ciężarów może być również przerzucona na spożywcę krajowego, jak to ma miejsce w wypadku podtrzymywania cen mleka w Holandii.

W krajach o progresywnym systemie podatkowym koszty popierania rolnictwa rozkładają się bardziej równomiernie i w mniejszym stopniu obciążają najbiedniejszego konsumenta wówczas, gdy ponoszone są przez państwo niż bezpośrednio przez samego konsumenta.

Część ciężarów wynikających z systemu podtrzymywania cen rolniczych może być przerzucona na zagranicznych producentów tam, gdzie produkcja krajowa w krajach importujących rośnie, pobudzana poprzez ceny gwarantowane na wyższym poziomie. Zwiększona produkcja krajowa może zastąpić towary poprzednio importowane. Skutek może być bardzo dotkliwy tam, gdzie wysokie ceny powodują obniżenie spożycia.

Obciążenia mogą być również przerzucone na zagranicznych producentów w krajach importujących, gdzie ceny gwarantowane prowadzą do zwiększenia przywozu z krajów eksportujących lub powodują w latach zwiększonych urodzajów eksport z krajów będących normalnie krajami importującymi. Tam, gdzie zagraniczny producent popierany jest poprzez dopłaty różnicy ceny — ciężar spadnie na zagranicznego płatnika podatków.

W systemie funduszów wyrównawczych wydaje się oczywiste, że w wyniku ich wprowadzenia dochód rolników przeciętnie nie będzie wyższy niż gdyby produktów takich nie było. Lecz gdy działa fundusz wyrównawczy lub jakaś inna forma podtrzymania cen, dochody nie powinny spaść poniżej poziomu nominalnego, co daje rolnikom poczucie bezpieczeństwa i składnia do angażowania się na dłuższą metę zarówno w inwestycjach i w intensyfikacji gospodarstw. Ponadto, o ile fundusz wyrównawczy nagromadził poważniejsze kwoty, mogą one być użyte w sposób zwiększający możność podnoszenia dochodu rolnictwa, tak jak to ma miejsce w Nowej Zelandii przy funduszu wyrównawczym mleczarskim lub do pewnego stopnia przy funduszach zgromadzonych przez niektóre zachodnio-afrykańskie centrale obrotu kakao. Tam, gdzie sprzedaż jest scentralizowana, pozycja rolnika jako kupca jest lepsza, co może dać w wyniku wyższe wpływy przeciętne niżby to miało miejsce przy sprzedaży indywidualnej.

Jeśli spółdzielnie rolnicze czy centrale handlowe osiągają dobre wyniki zwiększając dochodowość rolnictwa, fundusze mogą pochodzić z uzyskiwania wyższych cen od konsumenta i koniecznym jest stworzenie zabezpieczenia przed tym, by monopolistyczna pozycja rolnictwa nie doprowadzała do wyzysku. Mogą być również zastosowane obniżki marży handlowej czy przetwórczej na korzyść producentów.

Na zakończenie należy podkreślić, że jeśli ma istnieć jakieś gospodarcze (w odróżnieniu np. od społecznego) uzasadnienie polityki popierania rolnictwa, musi się ono opierać na ostatecznym celu, tj. podniesieniu wydajności. Zależnie od tego, jak to jest realizowane, następuje realny wzrost zamożności społeczeństwa, nie zaś przekładnie zysku z kieszeni do kieszeni. Niektóre środki popierania rolnictwa, włączając w to zagadnienie badań naukowych i inne środki techniczne, ułatwienia kredytowe, melioracje i polepszenie wyposażenia technicznego gospodarstwa, służą przede wszystkim temu ostatecznemu celowi.

W konsekwencji rozmiary wydatków państwa na te cele mogą być maksymalne. Do tej samej kategorii można zaliczyć subwencje na zakup wapna, nawozów sztucznych, czy ulepszonego materiału siewnego, gdzie główna korzyść nie wynika z obniżenia kosztów, lecz ze zwiększonej wydajności produkcji wskutek stosowania tych nakładów. Do tejże kategorii można zaliczyć środki zmierzające do usprawnienia organizacji zbytu produktów rolnych.

opr. E. Wiszniewski