

ŚRODKI POPIERANIA ROLNICTWA A STRUKTURA PRODUKCJI ROLNICZEJ¹

Produkcja rolnicza z natury rzeczy jest mało elastyczna i powoli dostosowuje się do zmian w popycie, zwłaszcza jeśli chodzi o jej zmniejszenie. Długi cykl produkcji, wymagania wynikające ze stosowania płodozmianu, trudności w znalezieniu innego, korzystnego sposobu użytkowania gruntu lub też ewentualność pozostawienia go bez uprawy, wszystko składa się na tę cechę braku elastyczności. Jest rzeczą do zastanowienia się czy powolność przystosowywania się rolnictwa do zmian w zapotrzebowaniu produktów rolnych nie jest w znacznym stopniu zwiększana poprzez niektóre systemy podtrzymywania cen, systemy, które stwarzają warunki opłacalności dla utrzymania dostatecznego poziomu, a nawet dla rozszerzenia produkcji ponad realne zapotrzebowanie konsumenta.

Różne aspekty tego zagadnienia były już rozważane. Wspomniano więc, że stosunek pomiędzy gwarantowanymi cenami na różne artykuły może nie odpowiadać aktualnemu zapotrzebowaniu rynku krajowego czy zagranicznego, a to może prowadzić do poważnych zakłóceń w strukturze produkcji. Wydaje się konieczne możliwie częste rewidowanie poziomu cen z punktu widzenia tendencji w produkcji i zapotrzebowaniu. Wskazano również, że przy mniej więcej jednakowych innych warunkach rolnicy skłonni byli dawać pierwszeństwo produkcji artykułów, których ceny były gwarantowane. Przy udzielaniu gwarancji cen należy unikać niezamierzonych odchyień w strukturze produkcji, mogących wystąpić z braku równowagi podaży i popytu. Może to doprowadzić do ograniczenia lub całkowitego zaniechania polityki podtrzymywania cen, albo rozszerzenia jej na inne artykuły. Oba te elementy mogą działać jednocześnie. Jest kwestią sporną czy zmiany w strukturze produkcji Stanów Zjednoczonych zostały wywołane przez zbyt wysoką cenę ustanowioną według dawnego systemu parytetowego na podstawowe artykuły pochodzenia roślinnego, w stosunku do cen na artykuły pochodzenia zwierzęcego. Trudno ustalić dokładnie jak dalece elastyczność cen, ograniczana w większości systemów gwarantowania cen, wpływa na zmianę struktury produkcji.

Istnieje szereg przykładów zwiększania produkcji wskutek sprzyjających cen i zapewnionego zbytu. Można tu przytoczyć gwałtowny rozwój produkcji nasion oleistych w latach wojny. Przykładem takiego oddziaływania koniunktury jest także znaczny wzrost produkcji mięsa wieprzowego w Anglii po wyższe cen w 1952 r.

¹ Dalszy ciąg opracowania z poprzednich numerów „Zagadnień”.

W okresach pojawiania się nadwyżek produkcji sytuacja jest odwrotna. Jest rzeczą ważną czy samo zmniejszenie zakresu polityki podtrzymywania cen powoduje niższą produkcję. Według niektórych poglądów ustanawianie niższych cen skłania czasem rolników do zwiększenia produkcji w nadziei wyrównania ilością tego, co tracą na cenie. Miało to miejsce w latach trzydziestych w Holandii i Australii. Jednakże przykładów tej „odwrotnej” reakcji jest niewiele i jest rzeczą bardziej prawdopodobną, że na obniżenie cen rolnicy będą z reguły reagowali ograniczeniem produkcji. Oczywiście żadne państwo nie użyło dotąd obniżki cen jako środka zmierzającego do zwiększenia produkcji.

Na ogół produkcja rolnicza szybko reaguje na zwiększone możliwości zbytu. Zmniejszenie podaży artykułu produkowanego w nadmiarze może być osiągnięte, aczkolwiek nie bez trudności, gdy rolnicy mają możliwości zastąpienia produkcji jednego artykułu innym, na który istnieje większe zapotrzebowanie. Jeżeli natomiast takie przesunięcie jest niemożliwe, np. gdy gleba jest nieodpowiednia do uprawy innej rośliny, gdy istnieją specjalne inwestycje (budynki i narzędzia), lub też, gdy wszystkie możliwe do produkcji w danych warunkach artykuły istnieją w dostatecznej ilości lub w nadmiarze — trudności w zmianie kierunku produkcji są daleko większe. Rolnicy nie chcą dobrowolnie pozostawiać części zdolności produkcyjnej swych warsztatów bez wykorzystania. Dlatego też, gdy obniżenie produkcji w skali krajowej w okresie dużej podaży ma zwiększyć dochodowość rolnictwa, nie można żadnych przesunięć stosować do pojedynczych rolników. Ostatnio ustawodawstwo amerykańskie w dziedzinie kredytu rolnego ma na celu umożliwić rolnikom czerpanie pewnego dochodu z ziemi nawet wówczas, gdyby musieli oni zrezygnować z użytkowania pewnej części gruntu.

Środki popierania rolnictwa, a konsument

Niniejsze opracowanie nie zajmuje się zagadnieniem polityki cen w stosunku do konsumenta, a m. in. sprawą ograniczenia poziomu cen dla powstrzymania tendencji inflacyjnych, jak również sprawą subsydiowania konsumentów. Niemniej przeto ceny płacone przez konsumenta mogą mieć poważny wpływ na kształtowanie się popytu na artykuły rolnicze i w ten sposób mogą wpływać bezpośrednio na konieczność stosowania środków mających na celu popieranie rolnictwa. Podkreślano tutaj stale znaczenie utrzymania równowagi pomiędzy produkcją i spożyciem oraz unikania naruszenia tej równowagi przez ustalenie niewłaściwego poziomu lub sposobu podtrzymywania cen.

Przedmiotem powszechnej krytyki polityki podtrzymywania cen przez regulowanie podaży rynkowej jest podnoszenie cen dla konsumenta.

Ujemny wpływ akcji popierania rolnictwa na ceny płacone przez konsumenta zależy od okoliczności — jest rzeczą ważną, by tego wpływu nie przeceniać. W pierwszym rzędzie, jak to już stwierdzono, bezpośrednia akcja podtrzymywania cen nie zawsze obejmuje dominującą część ogólnej produkcji rolnej. W Stanach Zjednoczonych np. szacowano, że w r. 1955 artykuły rolnicze, które korzystały z ceny gwarantowanej i przetwory

z tych artykułów, podniosły ceny detaliczne o około 15%, zwiększając ogólny koszt utrzymania jedynie o 5%¹. Jednakże ceny na inne artykuły też pozostają pod wpływem różnych, bardziej ogólnych środków popierania rolnictwa, a polityka podtrzymywania cen np. na pszenicę może bezpośrednio wpłynąć na podniesienie cen produktów pochodzenia zwierzęcego, gdzie cena zakupu jest bardziej elastyczna. Toteż konsumpcja, szczególnie w grupach ludności o niskim poziomie dochodu, może być zahamowana zarówno przez bezpośredni jak i pośredni wpływ polityki podtrzymywania cen rolniczych.

W krajach o daleko niższym dochodzie na głowę ludności niż w Stanach Zjednoczonych, wpływ na poziom spożycia będzie zapewne silniejszy. Konsument wydaje zwykle tam większą część swoich zarobków na żywność i elastyczność cen jest większa tam, gdzie zarobki są niższe. Wysokie ceny, mające na celu zachętę do zwiększania produkcji, łącznie z ograniczeniami importowymi, mogą zatem podnieść ceny płacone przez konsumentów do poziomu, który ma bardzo istotny wpływ na spożycie. W niektórych wypadkach w takich okolicznościach wprowadzano dopłaty dla konsumentów, jak np. na pszenicę we Włoszech, Francji, Brazylii, Chile, Urugwaju i innych krajach. Nie zawsze jednak można ustalić o ile takie środki są przedsięwzięte dla zapewnienia wysokiego poziomu produkcji, o ile zaś z pobudek politycznych lub socjalnych.

Ceny płacone przez konsumentów nie zawsze lub nie całkowicie zależą od cen płaconych rolnikom. W krajach, gdzie obliczano marże handlowe na artykuły żywnościowe, okazało się, że wynoszą one średnio mniej więcej połowę ceny detalicznej gotowego artykułu. Ta stosunkowo wysoka przeciętna kosztów pośrednictwa oznacza, że zmiany w cenach otrzymywanych przez rolnika mają proporcjonalnie mniejszy wpływ na ceny detaliczne. Poza tym zmiany w kosztach handlowych i kosztach dystrybucji mogą mieć co najmniej taki sam wpływ na cenę płaconą przez konsumenta, jak zmiany cen płaconych rolnikom, włączając w to ceny będące skutkiem akcji podtrzymywania cen. Zdaje się, że w krajach rozwiniętych gospodarczo istnieje długofalowa tendencja do zwiększenia kosztów pośrednictwa handlowego, częściowo dlatego, że zakres i metody przetwórstwa i innych usług są bardziej rozwinięte. Dobrze zorganizowany obrót daje często możliwość obniżenia ceny detalicznej artykułów żywnościowych bez obniżenia ceny płaconej rolnikowi. Obniżenie lub zniesienie podatków pośrednich, włączając w to podatki lokalne na artykuły rolnicze, to dodatkowe środki obniżania cen detalicznych, bez obniżenia przychodów producentów rolnych.

Wpływ zmian cen rolniczych wywołanych m. in. przez politykę podtrzymywania cen, na poziom cen detalicznych i poziom spożycia waha się dość znacznie, w zależności od poszczególnych produktów. W niektórych artykułach żywnościowych przetworzonych, jak chleb, udział rolnika w cenie detalicznej jest tak mały, że wahania w cenie płaconej rolnikowi mają mały wpływ na ceny detaliczne. Dotyczy to również takich artykułów jak wełna i bawełna, których cena stanowi małą część wartości gotowego ubrania. Z drugiej strony, udział cen płaconych rolnikowi jest zwykle

¹ Było to: masło, ser typu Cheddar, sproszkowane mleko chude, orzeszki ziemne, miód, pszenica, suchy groch jadalny i ryż.

większy, jeśli chodzi o nieprzetwarzane artykuły pochodzenia zwierzęcego, jak mięso, drób i jaja, a czasem świeże owoce i warzywa. Artykuły te zresztą wykazują największą elastyczność cen.

Mozna zatem wnioskować, że to są właśnie te artykuły, przy których polityka podtrzymywania cen ma największy wpływ na cenę płaconą przez konsumenta. Nasuwa to z kolei wniosek, że dla artykułów pochodzenia zwierzęcego i do pewnego stopnia dla świeżych owoców i warzyw konieczne jest stosowanie takich metod podtrzymywania cen, które by nie powodowały wzrostu cen detalicznych. Jednakże decydując się na system dopłacania różnicy cen, należy wziąć pod uwagę konieczność ustalenia granicy obciążenia skarbu państwa, wpływu na konkurencyjność w eksporcie oraz sprawę zakresu kontyngentowania produkcji. Dopłacanie różnicy cen jest aktualne, gdy ceny są gwarantowane, przy niektórych zaś artykułach byłoby celowe zastosowanie rezerw dla wyrównywania sezonowych i innych krótkofalowych wahań podaży i cen. Artykuły te często są chronione nie przez gwarantowanie ceny, lecz bardziej ogólne środki jak opłaty i kontyngenty importowe, a zatem środki działające jedynie w okresie, kiedy są potrzebne by utrzymać cenę odpowiednią dla producenta. Wydaje się, że są one lepsze z punktu widzenia interesów producenta od środków, które działają przez cały rok. Metody zwiększenia dochodowości rolnictwa z wyłączeniem podtrzymywania cen, a specjalnie metody zmierzające do zwiększenia wydajności gospodarki hodowlanej i obniżenia kosztów produkcji powinny mieć podwójne znaczenie podnosząc dochodowość rolnictwa i stymulując konsumpcję.

Środki popierania rolnictwa a problem nadwyżek

Stwierdzono już, że — z wyjątkiem krajów o dużych niedoborach — ceny gwarantowane względnie inne środki podtrzymywania cen w połączeniu z zapewnieniem źródeł zbytu sprzyjają w dużym stopniu zwiększeniu produkcji powyżej ilości, która mogłaby być sprzedana po właściwej cenie. Każda tendencja do powstawiania nadwyżek oddziałuje na dalsze powiększenie się ich rozmiarów, przy których wysokość cen będzie wpływała na ograniczenie spożycia. W większości krajów jednym z pierwszych środków zmierzających do ograniczenia produkcji jest obniżenie poziomu cen. W tym samym czasie mogą być stosowane środki mające na celu powiększenie spożycia i to jest bardziej pożądana metoda niwelowania nadwyżek. Zarówno jednak w systemach podtrzymywania cen jak i organizowania rynku przedstawia się dodatkowe środki zmierzające do ograniczenia produkcji lub podaży na rynek wówczas, gdy systemy te okazują się niewystarczające, względnie jako alternatywa jednego z tych systemów. W Stanach Zjednoczonych ustawa o regulowaniu cen sztucznych (Agricultural Adjustment Act) z r. 1938 przewiduje kontyngentowanie areалу pod obsiew oraz podaży na rynek w zakresie podstawowych artykułów rolniczych. Podobnie w ramach organizacji central obrotu ustanowionych mniej więcej w tym samym czasie w Anglii istnieje ustawowe upoważnienie do zmniejszania areálu obsiewu ziemniaków i chmielu poprzez ewidencję zasiewów lub też zróżniczkowanie opłat czy cen. W stosunku do ziemniaków jadalnych dostawy na rynek mogą być ponadto regulowane poprzez zmianę norm wymiaru kłębów dopuszczonych do sprzedaży.

Srodki zabezpieczające przed nadprodukcją

Kontyngentowanie powierzchni obsiewu i kontyngenty podaży na rynek. Kontyngenty obszaru czy podaży stosowane w Stanach Zjednoczonych jako środek przeciwdziałający pojawianiu się nadwyżek okazywały się często niewystarczające. Kontyngenty ilościowe podaży na rynek mogą być tam wprowadzane jedynie po przeprowadzeniu referendum wśród producentów. Kontyngentowanie takie wymaga stworzenia dużego, sprawnie działającego aparatu do ustalenia powierzchni obsiewów. Z punktu widzenia administracyjnego system jest skomplikowany, wprowadzając dalsze utrudnienie dla rolnictwa, gdyż ogranicza produkcję poszczególnych roślin uprawnych do rejonów i gospodarstw, gdzie były one produkowane uprzednio. Te trudności są nie do uniknięcia prawdopodobnie w każdym systemie kontyngentowania. Ważniejszą rzeczą jest, że obszary gruntów wyeliminowane z produkcji jednej rośliny uprawnej zwykle brane są pod uprawę innej rośliny, zwiększając prawdopodobieństwo powstania innych nadwyżek. Wprowadzenie ograniczania obszarów zasiewów poszczególnych roślin jest utrudnione przez ustawy wprowadzające zasadę minimum obszaru uprawy. Na przykład, gdyby system ograniczania obszarów zasiewów pod poszczególne rośliny był zastosowany bez wzięcia pod uwagę zasady minimum w r. 1956 przydziały powierzchni obsiewu pod pszenicę wynosiłyby 18 milionów akrów, pod bawełnę 6 milionów akrów i pod ryż 900 tys. akrów zamiast rzeczywistych powierzchni 55 milionów 17,6 milionów i 1,6 milionów akrów. Ostatecznie z chwilą, gdy kontyngenty sprzedaży na rynek tam, gdzie zostały wprowadzone oparte są na ograniczeniu obszaru obsiewu, rolnicy mogą je ominąć zwiększając plon z jednostki powierzchni. W celu zwiększenia plonów zastosowano na przykład zasiew bardziej plennych odmian pszenicy, orzechów ziemnych i tytoniu (nie zawsze odmian znajdujących największy popyt). Najjaskrawszy przypadek miał miejsce kilka lat temu z ziemniakami. Ponieważ plantatorom dozwolono sprzedawać na rynek (w ramach akcji podtrzymywania cen) jedynie zbiory z ustalonych, a ograniczonych powierzchni, sadzono ziemniaki w węższe rzędy, zużyto więcej nawozów sztucznych i uzyskano zbiorów większy niż osiągnięto z całego nieograniczonego obszaru obsiewu. Stosowano ten sposób na szeroką skalę, zaś straty centrali skupu (Commodity Credit Corporation) były tak wysokie, że ostatecznie w r. 1951 zaniechano w ogóle podtrzymywania cen ziemniaków.

W owym czasie produkcja ziemniaków podlegała ograniczeniom obszaru uprawy, nie ustalono natomiast kontyngentów sprzedaży na rynek, przeto wielu plantatorów nie stosowało się do polecenia ograniczenia obszarów obsiewu, ponieważ czyn taki nie podlegał karom poza wykluczeniem z akcji podtrzymywania cen.

Ponieważ jednak kontyngent dozwolony do sprzedaży na rynek stanowił normalny zbiór z ograniczonego obszaru, skutki mogłyby być takie same, może na nieco mniejszą skalę, w stosunku do artykułów, dla których ustalono kontyngenty sprzedaży. Tendencję tę ilustruje raptowny wzrost plonów bawełny. Istnieje zatem poważne niebezpieczeństwo, że poprzez wzrost plonów produkcja nadwyżkowych artykułów w Stanach Zjednoczonych może być utrzymana na tym samym poziomie nawet na obszarze przymu-

sowo ograniczonym, nie dopuszczając do rolnika nadwyżek, wbrew celom, do których zdązał Bank Ziemi.

Rozważania te prowadzą do wniosku, że ograniczenia obszaru uprawy okazują się niewystarczające. Należy zatem zastanowić się nad sprawą nałożenia kontyngentów sprzedaży określanych w towarze — na podstawie na przykład przeciętnej produkcji lub przeciętnej sprzedaży w latach ubiegłych. W tym wypadku wszelkie usiłowania rolników w kierunku podniesienia produkcji okażą się bezcelowe, o ile chodzi o wysokość kontyngentu do sprzedaży na rynek po cenach ustalonych.

Propozycja ta oczywiście nasuwa trudności w realizacji, aczkolwiek nie wydają się one nieprzezwyciężone, ponieważ trudności związane ze sprawdzeniem ilości sprzedawanych przez każdego rolnika są takie same jak przy innych środkach, mających na celu kontrolę ilości dostaw. System taki istnieje de facto w Kanadzie przy pszenicy, gdzie jednak sprzedaż przez rolników jest scentralizowana, co upraszcza administracyjną stronę zagadnienia, globalne zaś ilości dostaw ustalone są w zależności od możliwości składowania.

Inną trudnością jest tu problem co zrobić z nadwyżkami zbiorów ponad ustalony kontyngent, gdy te nadwyżki powstały w ramach ograniczonego arealu uprawy, wskutek zwyżki zbiorów dzięki ulepszonym metodom uprawy. Najlepszą metodą okaże się oczywiście ta, która jest najbardziej dostosowana do warunków danego kraju. Przy zbożach jednym ze sposobów będzie zezwolenie na użycie nadwyżki plonu na paszę dla inwentarza bezpośrednio w danym gospodarstwie. Jeśli chodzi o pszenicę, nadwyżka zbiorów mogłaby być włączona do systemu podtrzymywania cen na znacznie niższym poziomie, co umożliwiłoby jej skażenie (np. w drodze barwienia), i sprzedaż na rynku wewnętrznym po cenach konkurencyjnych — na paszę¹.

We Francji nadwyżki wina i buraków cukrowych przerabiane są na spirytus, w Stanach Zjednoczonych zaś specjalny komitet rozważa obecnie sprawę przemysłowego użytkowania zapasów nadwyżkowych.

Jeśli nie ma innego wyjścia, najprostszym rozwiązaniem dla rolnika jest, tak jak w Kanadzie, zmagazynowanie nadwyżki plonu do sprzedaży na poczet kontyngentu ustalonego na rok przyszły. Będzie to środek wskazany, gdyż wpływa on na przestrzeganie ograniczenia kontyngentów produkcyjnych, ponieważ rolnik będzie skłonny do ograniczenia arealu obsiewu, aby się pozbyć remanentów z roku ubiegłego. Będzie on miał oczywiście możliwość zużytkowania nie obsianych pól pod uprawę innej rośliny nie objętej kontrolą akcji podtrzymywania cen. Należy dodać, że tego rodzaju system powinien usunąć potrzebę korygowania podstawowej ceny gwarantowanej w zależności od wysokości zbiorów, jak to proponowano poprzednio. Środek ten będzie skuteczny dla ustabilizowania dochodów rolnika jedynie wówczas, gdy nie ma obawy, że mogą powstać nadwyżki produkcji.

Rezerwy i pojawianie się nadwyżek. Omawiając sprawę wprowadzenia cen gwarantowanych przez tworzenie rezerw, podkreślono już, że rolnicy będą zwykle utrzymywali lub też podnosili produkcję tak długo jak będzie

¹ Może to nasunąć zastrzeżenie, iż takie rozwiązanie powiększy po prostu nadwyżkę zbóż pastewnych. Jest to poważne zagadnienie w krajach o nadwyżkach pastewnych. Będzie ono rozważone dalej.

istniała możliwość dogodnego zbytu oraz postawiono pytanie czy gromadzenie rezerw na szeroką skalę (w odróżnieniu do operacji krótkoterminowych i na ograniczonej skali) samo przez się nie stworzy dodatkowych możliwości zbytu, które prowadzą do podniesienia produkcji. Niebezpieczeństwo tego rodzaju mogłoby być zwiększone przez ustawodawstwo w Stanach Zjednoczonych, które brało pod uwagę możliwość gromadzenia rezerw jako środka utrzymywania cen na podstawowe artykuły będące już w nadmiarze, nie wprowadzając jednocześnie zasady kontyngentowania obszaru.

Nadmierne gromadzenie rezerw (znow w odróżnieniu od ograniczonego zakresu), nie tylko wzmagą poczucie niepewności, które się może rozszerzyć poza granice kraju, w którym te rezerwy są gromadzone, lecz również jest wyjątkowo nieskutecznym i kosztownym środkiem podnoszenia dochodowości gospodarstw rolnych. Gdy zapasy wzrastają powyżej pewnej granicy, wydatki państwa są obciążone kosztami składowania oraz administracji samych zapasów. Wydatki też muszą być łożone na pokrycie kosztów produkcji rolnika wytwarzającego niepożądane nadwyżki. Pozostałość, która istotnie wpływa na zwiększenie czystego dochodu rolnika, może stanowić małą część całości wydatków państwa. Taki sam wynik, jeśli chodzi o czysty dochód rolnika, można uzyskać przy daleko mniejszych wydatkach, np. w drodze bezpośrednich dopłat w myśl wniosków Banku Ziemskiego lub też przy takim samym poziomie wydatków wzrost dochodowości gospodarstw rolnych może być wielokrotnie wyższy.

Tworzenie rezerw na skalę ograniczoną może być pożyteczne zarówno dla interesów producenta, jak i konsumenta dzięki możliwości łagodzenia krótkotrwałych wahań podaży i cen. W świetle ostatnich doświadczeń jednakże powstaje pytanie, czy nie należałoby we wszystkich wypadkach ustalić granicę, powyżej której nie mogą być gromadzone krajowe zapasy zbiorów pozostających na rok następny.

Należy też podkreślić, że istotnie skuteczna kontrola produkcji i obrotu zorganizowana w sposób omawiany powyżej, może być wprowadzona tylko wtedy, jeśli taka granica rezerwy jest przestrzegana. Nie dość ścisła kontrola, jaką stosowano w USA przy ustalaniu obszarów uprawy, prawdopodobnie nie da pozytywnych wyników. Państwo może ewentualnie zastosować zasadę tworzenia dla każdego artykułu „normalnej” rezerwy, która będzie wystarczająca do zapewnienia pokrycia niedoboru w roku nieurodzaju lub raptownej zwyczajki popytu. Każdego roku powinny być ustalane ilościowe kontyngenty sprzedaży na rynek na poziomie pozostającym w odpowiednim stosunku do przewidywanego zapotrzebowania na potrzeby wewnętrzne i na eksport, oraz ilości na pokrycie ewentualnych braków w rezerwie. Wahania w popycie, które z roku na rok mają miejsce, będą wpływały na nieznaczne wahania wysokości rezerwy. Najistotniejszą cechą tego systemu będzie to, że nawet w okresach wysokich urodzajów rolnicy nie będą sprzedawali więcej niż wynosi wyznaczony kontyngent, toteż wahania te będzie można regulować, zaś wysokość rezerw będzie się nieznacznie wahać wokół swego poziomu „normalnego”.

Dalszym sposobem zapewnienia działania rezerw mogą być określane poziomy minimalne, maksymalne lub poziom „normalny”, o ile uzna się to za pożądane. Każde obniżenie się poniżej ustalonego minimum może być pokryte z importu. Jeśli na skutek błędnego oszacowania zapotrzebowania

zapasy wzrastają powyżej ustalonego maksimum, potrzebne jest dokonanie operacji handlowych podobnych do omówionych powyżej. To samo powinno nastąpić wówczas, gdy rezerwa pierwotna w momencie wprowadzania systemu jest wyższa niż to zostało uznane za właściwe.

Ograniczona gwarancja cen. Jako alternatywę ścisłej kontroli produkcji, stosowanej w celu zahamowania wzrostu produkcji w okresie cen gwarantowanych oraz pojawiania się zapasów nadwyżkowych, stosuje się cenę gwarantowaną dla określonej ilości danego towaru. Ilość ta może odpowiadać mniej więcej szacunkowemu zapotrzebowaniu rynku krajowego lub też zapotrzebowaniu krajowemu i przewidywanemu eksportowi jak to ma miejsce przy pszenicy we Francji i produktach mleczarskich w Australii. Ilość ta może być określona na poziomie niższym od normalnego zapotrzebowania krajowego, tak jak przy przedwojennym systemie popierania produkcji w Anglii. Jeszcze jedna możliwość — to ustalenie ograniczonej gwarancji np. jednej ceny dla sprzedaży na określony cel, np. ziemniaki do przerobu na krochmal w Holandii, lub też ceny gwarantowane tylko na część produkcji, jak przy mleku w Anglii i Francji oraz ustalenie gwarancji na niższy poziom ceny, względnie całkowity brak gwarancji na pozostałą część produkcji. Celem jest tu obniżenie ceny przeciętnej lub też zmniejszenie pomocy wówczas, gdy produkcja wykroczy ponad poziom, w stosunku do którego została wprowadzona gwarancja cen. Chociaż środki te mogą skutecznie zapobiegać nadmiernemu wzrostowi produkcji, większość ich powoduje konieczność kontyngentowania produkcji, scentralizowania organizacji rynku oraz łączenia cen w jedną pulę. Jednocześnie tego rodzaju systemy powodują konieczność znalezienia zbytu po niższej cenie na tę część produkcji, która nie została objęta pełną gwarancją cen. W Stanach Zjednoczonych zauważono, że taki system o dwu cenach prowadzi do dużego eksportu po niskich cenach, co może w poważnym stopniu zdezorganizować rynki międzynarodowe, aczkolwiek rozmiary tego zjawiska będą zależały od poziomu cen gwarantowanych krajowych i od reakcji krajów importujących. Jeżeli ceny krajowe utrzymane będą na poziomie wysokim, będzie to formą popierania eksportu kosztem krajowego konsumenta.

Środki zmierzające do rozszerzenia zbytu

Doświadczenia lat ostatnich wykazały, że zabezpieczenie się przed nadmierną produkcją stanowi często podstawowe zagadnienie każdego systemu cen gwarantowanych, specjalnie tam, gdzie poziom tych cen jest dość wysoki. Wyjątek może stanowić przypadek, w którym większa część dostaw pochodzi z importu. Jest rzeczą jasną, że najbardziej konstruktywnym rozwiązaniem zagadnienia nadwyżek jest zwiększenie spożycia. Przy opracowaniu sprawy bieżących nadwyżek wiele krajów poszukiwało nowych możliwości eksportowych.

W ciągu ostatnich paru dziesięcioleci istniało szereg systemów mających na celu obniżenie cen żywności dla konsumentów. Niektóre z nich miały pierwotnie na celu stabilizację kosztów utrzymania, inne — polepszenie sposobu odżywiania się ludności, inne wreszcie — przede wszystkim rozwiązanie sprawy nadwyżek. Wiele z nich miało też kilka z tych celów na

względnie. W okresie kryzysu lat trzydziestych pierwszym powodem zastosowania tych systemów było pojawienie się nadwyżek produkcji rolnej, które wówczas były przyczyną wielu kłopotów. W Stanach Zjednoczonych istniał system znaczków (kart) na żywność, mający na celu zaopatrzenie bezrobotnych w żywność. W Anglii organizowanie w szkołach śniadań złożonych ze świeżego mleka stało się odtąd akcją stałą. Kraje Skandynawskie są pionierami w organizowaniu śniadań dla dzieci szkolnych.

W okresie dobrej koniunktury gospodarczej akcje zmierzające do dostawy taniej żywności potrzebującym mają, mniej zwolenników niż w okresie kryzysu. Niemniej przeto organizacja posiłków w szkołach rozpowszechniła się w pierwszym rzędzie ze względu na poziom odżywiania, aczkolwiek w Stanach Zjednoczonych i innych krajach, mających kłopoty z nadwyżkami, posiłki takie stanowią niewielkie dodatkowe źródło zbytu dla niektórych artykułów¹.

Należy mieć na uwadze fakt, że obecnie największe nadwyżki powstają w zbożu i bawełnie, tzn. w artykułach o małej elastyczności cenowej, których spożycie zapewne nie wzrośnie w znaczniejszej mierze nawet przy większych niżkach cen. Artykuły, których ceny są bardziej elastyczne, są to głównie artykuły pochodzenia zwierzęcego, w zakresie których normalnie nie obserwujemy powstawania nadwyżek. Problemem zasługującym na zbadanie są jednak rozmiary wpływu zwiększenia konsumpcji artykułów pochodzenia zwierzęcego na zmniejszenie się nadwyżkowych zapasów paŝy. Najtrafniejszym środkiem byłoby obniżenie cen dla mniej zarabiających grup ludności, gdzie istnieją największe możliwości zwiększenia spożycia mięsa i produktów mleczarskich. Drugim środkiem, aczkolwiek kosztowniejszym pod względem administracyjnym, byłoby powszechne subsydiowanie spożycia produktów pochodzenia zwierzęcego. Stopniowe obniżanie cen minimalnych na zboża pastewne może przyczynić się również do obniżenia cen na produkty pochodzenia zwierzęcego i zwiększyć ich spożycie.

Środki subsydiowania cen rolniczych a handel międzynarodowy

Uzgodnienie celów produkcji krajowej z zadaniami międzynarodowymi jest dosyć trudne w dziedzinie handlu międzynarodowego artykułami rolniczymi. Problemy i proponowane rozwiązania w krajach importujących i eksportujących, a także w jednym kraju, gdy chodzi o oddziaływanie na ceny artykułów importowanych i eksportowanych są z reguły różne i nie należy się dziwić, że czasami są przeciwstawne. Przedsięwzięto tutaj próbę wynalezienia zasad ogólnych, na które mogłyby się zgodzić wszystkie kraje oraz do ustalenia środków działania najbardziej odpowiadających „międzynarodowym” punktom widzenia, a zatem takich zasad, które pozwalają osiągnąć zadowalający poziom odżywiania we wszystkich krajach, jak również największą wydajność rolnictwa.

Kraje importujące. Pomimo, że mechanizm podtrzymywania cen gwarantowanych w krajach importujących może być znacznie bardziej upro-

¹ W Stanach Zjednoczonych obok systemu śniadań szkolnych istnieją formy pomocy w postaci dostaw mleka do szkół, zasiłków dla szkół, akcji dobroczynnych dla biednych, na podstawie zaś ostatnio uchwalonych ustaw — specjalne dotacje na rzecz pomocy za granicą, dla okręgów gdzie występuje głód i inne klęski.

szczoney przez regulowanie dostaw na rynek drogą kontroli importu, powstają tu poważne problemy natury gospodarczej i politycznej przede wszystkim ze względu na: a) potrzebę stosowania takich środków, które mogą stworzyć zachętę do zwiększenia zapotrzebowania na artykuły o większej elastyczności cen po to, by stworzyć możliwości zwiększenia produkcji i konsumpcji w kraju, b) stały nacisk (w krajach uprzemysłowionych) na zwiększenie importu rolniczego jako środka zrównoważenia i wzmoczenia eksportu artykułów przemysłowych, c) na potrzebę utrzymania zdolności konkurencyjnej artykułów przemysłowych na rynkach zagranicznych, co jest istotne dla ogólnego rozwoju gospodarki narodowej.

Czynniki te wpływają w znacznym stopniu na kształtowanie się cech charakterystycznych polityki popierania rolnictwa w krajach importujących. Jako przykład można przytoczyć znaczenie, jakie przywiązuje się do popierania nakładów w rolnictwie w ramach „zielonego planu” w Niemczech Zach. oraz liczne metody popierania produkcji w Wielkiej Brytanii skierowane na utrzymanie konkurencyjności rolnictwa krajowego w stosunku do krajów eksportujących. Odnosi się to w dużej mierze również do systemu dopłat do cen, jak to ma miejsce w Anglii, ponieważ system ten umożliwia korzystanie z niskich cen panujących na rynkach międzynarodowych i pozwala uniknąć wprowadzania barier importowych, na utrzymanie konkurencyjności na rynkach eksportowych.

Kraje eksportujące. Problematyka krajów eksportujących jest odmienna od problematyki krajów importujących, ponieważ ceny większości rolniczych artykułów krajowych kształtują się zależnie od warunków, na które dany kraj ma wpływ nieznaczny. Trudności te są największe w krajach nierozwiniętych gospodarczo oraz w krajach uzależnionych od eksportu rolniczego. Przyczyny głównych trudności dadzą się podzielić na trzy kategorie, zależnie od warunków krajów eksportujących:

a) duży wpływ rolnictwa w ogólnym dochodzie narodowym i duży udział artykułów eksportowych w dochodach rolnictwa.

b) przewaga jednego lub niewielu artykułów eksportowych w ogólnej produkcji rolniczej oraz w ogólnym eksporcie,

c) brak kontroli lub wpływu na ceny uzyskiwane na rynkach eksportowych.

Sytuacja podana w punkcie a) powoduje zwiększenie ujemnego salda bilansu płatniczego oraz stwarza dodatkowe problemy budżetowe. Jeżeli ceny otrzymywane przez rolników są gwarantowane, gdy ceny eksportowe spadają, to prawdopodobny zespół zjawisk będzie następujący: stałe ujemne saldo bilansu płatniczego i zmniejszenie rezerw dewizowych, wprowadzenie lub wzmocnienie kontroli importu, pojawienia się lub pogłębienia tendencji inflacyjnej, wzrost kosztów utrzymania i kosztów produkcji. W miarę pogarszania się sytuacji powstaną utrudnienia, jeśli chodzi o podtrzymanie czystego dochodu rolnictwa bez uciekania się do dewaluacji (jawnej lub ukrytej). Dewaluacja natomiast w sytuacji o tendencjach inflacyjnych stanowi bodziec do powstania spirali płac i cen.

Problemem następnym są trudności budżetowe, które powstaną wówczas, gdy ze względu na przewagę sektora rolniczego, polityka podtrzymywania cen rolniczych wymagać będzie dużych wydatków. Jeśli ceny uzyskiwane w eksporcie spadną, spadną też dochody państwa, podczas gdy

jednocześnie powstanie konieczność poważnego zwiększenia wydatków z wyżej wymienionych względów. Zwiększenie tych wydatków może również mieć wpływ na rozdział realnych dochodów pomiędzy poszczególne sektory, co spowoduje trudności natury politycznej i socjalnej.

Przewaga jednego lub kilku artykułów eksportowych powoduje trudności w polityce podtrzymywania cen, gdyż spadek ceny eksportowej odbija się na większości gospodarstw rolnych. Koszt zaś skutecznego podtrzymywania cen zarówno w stosunku do dochodu brutto rolników jak i w stosunku do globalnych wydatków państwa będzie większy niż w krajach o bardziej zróżnicowanym rolnictwie. Przewaga jednego lub dwóch artykułów w ogólnej produkcji kraju może stworzyć dodatkowe problemy związane z koniecznością przeciwdziałania niepożądanym przesunięciom w produkcji pomiędzy artykułami produkowanymi na eksport i na potrzeby krajowe, co może spowodować konieczność rozszerzenia polityki podtrzymywania cen na wszystkie ważniejsze artykuły rolnicze.

Brak możliwości wywierania wpływu na ceny eksportowe posiada dwójakie znaczenie dla polityki podtrzymywania cen.

1) Większa niepewność co do tego, jakie będą ceny i popyt w przyszłości; to stwarza sytuację, w której podtrzymywanie cen jest bardziej pożądane, ale jest trudniejsze do wykonania w krajach eksportujących, gdyż przy każdym poziomie cen minimalnych skala ponoszonych wydatków jest zawsze duża. Jeżeli niepewność co do przyszłego popytu jest zmniejszona przy pomocy długoterminowych kontraktów dwustronnych, brak jest w dalszym ciągu pewności, że stosunek cen importu i eksportu (terms of trade) w kraju eksportującym nie pogorszy się w razie ogólnej zwyżki cen. Stanowiło to ujemną stronę angielskich kontraktów długoterminowych z punktu widzenia eksporterów.

2) Metody popierania cen mające na celu zmniejszenie niepewności co do przyszłych cen na eksportowane artykuły rolnicze nie mogą doprowadzić do tego, by ceny u producenta i ceny eksportowe zbyt się między sobą różniły. Sprawa umiejętności dostosowania się kierunku produkcji rolnej do zmiennych warunków rynku, a specjalnie do popytu ze strony eksportera jest co najmniej tak samo ważna dla krajów eksportujących, jak i importujących.

Trudności te wzrastają z chwilą, gdy stosunek cen towarów importowanych i eksportowanych jest niekorzystny dla krajów eksportujących. Miało to miejsce w okresie kryzysu lat trzydziestych. Jest jednak możliwe, że obecnie sytuacja pod tym względem uległa dużym zmianom, przynajmniej jeśli chodzi o artykuły produkowane zarówno w krajach eksportujących, jak i importujących. Istnienie szeroko rozbudowanych systemów podtrzymywania cen artykułów rolniczych w dużych krajach importujących te artykuły oznacza, że jeśli stosunek cen importu i eksportu będzie się pogarszał w zakresie artykułów rolniczych, koszt podtrzymywania cen na te artykuły znacznie wzrośnie. Ta sytuacja łącznie z potrzebą utrzymywania rynków na artykuły przemysłowe przez kraje importujące może prowadzić do współpracy w kierunku zapobieżenia pogorszenia się stosunku cen artykułów eksportowanych do importowanych (terms of trade).

Skutki na rynku międzynarodowym

Powyższe uwagi wyraźnie wskazują na możliwość oddziaływania polityki podtrzymywania cen rolniczych na sytuację na rynku międzynarodowym. Podtrzymywanie cen w kraju będącym wielkim eksporterem może wpływać stabilizująco na rynek międzynarodowy i przynajmniej na pewien okres czasu utrzymać ceny na wyższym poziomie niżby to miało miejsce w innych okolicznościach. Wydaje się, że taka sytuacja miała miejsce w pierwszych latach po wojnie w zakresie pszenicy i bawełny i że wpłynęła ona zachęcająco na wzrost produkcji w innych krajach. Z drugiej strony, gdy zapasy nadwyżkowe się zwiększają lub, gdy eksport jest środkiem upłynnienia nadmiernych zapasów dla podtrzymywania sytuacji na rynku wewnętrznym — powoduje to spadek cen na rynku międzynarodowym i zwiększa niepewność na tym rynku. Często eksport może być realizowany (ze stratą w porównaniu ze sprzedażą na rynku wewnętrznym) jedynie przy pomocy dopłat. Subsydowanie czy premie eksportowe prowadzą w sposób nieunikniony do trudności dla konkurujących krajów eksportujących, a możliwe, że i dla importerów.

Jedynie kraje silne pod względem ekonomicznym, w których tylko mała część dochodu narodowego pochodzi z rolnictwa, mogą sobie pozwolić na premiowanie wywozu na dużą skalę. Inne kraje eksportujące, a szczególnie kraje nierozwinięte gospodarczo, są wówczas dyskryminowane. Wszelkiego rodzaju subsydia i premiowanie mogą okazać się bez znaczenia, gdyż żaden rolnik nie jest w stanie konkurować tam, gdzie za jego konkurentem z innego kraju stoją potężne środki finansowe państwa.

W każdych okolicznościach premie eksportowe powinny być stosowane ostrożnie. Stany Zjednoczone twierdzą, że metody u nich stosowane są mniej szkodliwe niż system dwóch cen. Ujemne skutki premiowania eksportu dla innych krajów eksportujących mogą czasem być osłabione, gdy unika się transakcji wiązanych oraz wówczas, gdy kraje importujące stosują dopłaty do cen. Transakcje wiązane, to znaczy transakcje zawierające klauzule preferencyjne w powiązaniu z transakcjami na normalnych warunkach mogą oznaczać, że konkurujący eksporterzy są całkowicie odcięci od niektórych rynków.

Wnioski ogólne

Dwa czynniki mają wpływ na wahania cen rolniczych. Czynnikiem pierwszym to stosunkowo mała elastyczność zapotrzebowania na artykuły żywnościowe, pomimo istnienia dość dużych różnic między poszczególnymi artykułami. W wypadku zamożnych konsumentów granicą zapotrzebowania jest apetyt, jeśli chodzi o biedniejszych — ich dochód. W miarę wzrostu dochodu w krajach uprzemysłowionych, a szczególnie w krajach nie rozwiniętych gospodarczo z początku rośnie zapotrzebowanie na wszystkie artykuły żywnościowe, a następnie popyt dotyczy artykułów coraz droższych. Pojemność rynku wzrasta również w związku ze wzrostem liczby ludności. Wzrost pojemności rynku na artykuły rolnicze nie może być tak duży, jak na artykuły przemysłowe.

Drugim czynnikiem jest fakt, że rolnictwo jest oparte na procesach biologicznych. W związku z tym produkcja rolna nie może być rozszerzona lub ograniczona tak szybko jak produkcja kopalń lub fabryk. Zamierzone zmniejszenie ogólnych rozmiarów produkcji nie jest łatwe do osiągnięcia. Poza tym globalna ilość produkcji waha się w sposób niemożliwy do przewidzenia z roku na rok, zwykle w zależności od pogody. Sytuacja, w której podaż przewyższa zapotrzebowanie może zatem powstawać często na krótki okres czasu w szczytowym okresie produkcji sezonowej lub też na okres dłuższy — gdy produkcja danego artykułu przewyższa zapotrzebowanie w ciągu kilku lat.

Skutki wpływające z wahaniami cen są tym bardziej groźne, że rolnictwo jest zwykle działem produkcji składającym się z dużej liczby małych gospodarstw, w wielu krajach scharakteryzowanych jako gospodarstwa jednorodzinne. Producenci rolni w odróżnieniu od wielkich spółek przemysłowych nie są w stanie indywidualnie wpływać na globalną wielkość produkcji, brak zaś zasobów nie pozwala na przetrwanie nieco dłuższego okresu niskich cen bez gwałtownego powstrzymania procesów inwestycyjnych i wydatków produkcyjnych.

Podtrzymywanie cen rolniczych jest czasem uważane za formę zabezpieczenia przed gwałtownymi spadkami ceny, wywołanymi chwilowymi nadwyżkami podaży (lub też czasowym spadkiem zapotrzebowania wskutek kryzysu gospodarczego). Jednakże ich znaczenie w wielu krajach stało się daleko szersze, ponieważ zaczęto je stosować jako środek zbliżenia dochodu rolnictwa do dochodów innych zawodów. Należy uznać, że przybliżone zrównanie dochodu jest ważnym celem gospodarczym i społecznym. Jednakowoż wydaje się, że wiele trudności na tym odcinku w latach ostatnich jest bezpośrednim wynikiem takiego traktowania sprawy podtrzymywania cen. W każdym kraju trudności te stają się większe w okresie spadku zapotrzebowania, tj. zmniejszenia się możliwości eksportowych.

Działanie systemu podtrzymywania cen rolniczych nie przedstawia specjalnych trudności, jeśli ma na celu wyrównywanie wahań cen oraz udzielenie pewnej gwarancji przed gwałtownym ich spadkiem pod warunkiem, że poziom minimalnych cen nie przekracza zbyt ogólnego poziomu cen na rynkach zagranicznych. Tak jest rzeczywiście wówczas, gdy cena gwarantowana jest nieco niższa od normalnego poziomu cen rynkowych i uważana jest jako cena minimalna lub chroniąca przed spadkiem cen. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że szeroko rozpowszechniony system różnych kursów dewizowych oraz premie eksportowe na niektóre artykuły czasem wypaczają stosunek cen krajowych do cen międzynarodowych.

Trudności w działaniu tych systemów stają się większe wówczas, gdy gwarancje dotyczą cen znacznie wyższych niż poziom cen światowych, zwłaszcza kiedy mają one na celu podniesienie produkcji. W krajach eksportujących lub mniej więcej samowystarczalnych oznacza to, że podaż stanowiąca nadwyżkę ponad zapotrzebowanie krajowe może być sprzedana jedynie przy zastosowaniu premii eksportowych czasami bezpośrednich, czasami zaś ukrytych pod postacią systemu dwóch cen. Premie te stwarzają stale niekorzystną sytuację dla krajów gospodarczo słabych w stosunku do

krajów ekonomicznie silnych¹. Powodują one również trudności w krajach importujących i wywołują konieczność wprowadzania środków protekcyjnych. Dla krajów importujących utrzymywanie poziomu cen subsydiowanych powyżej poziomu cen panujących na rynku światowym stwarza dodatkowe trudności w handlu międzynarodowym w formie taryf celnych, ochronnych, kontyngentów lub też zróżniczkowanych kursów dewizowych, względnie prowadzi do dużego obciążenia skarbu państwa i podatnika tam, gdzie gwarancja cen realizowana jest w formie dopłat do różnicy ceny.

Dalszym skutkiem wysokiego poziomu cen gwarantowanych jest gromadzenie nadmiernych zapasów, będące częściowo wynikiem zachęty do wzmocnienia produkcji, częściowo zaś rezultatem jakiegokolwiek ograniczenia spożycia, wskutek podwyższenia cen. Jest rzeczą naturalną, że takie zapasy powstaną w krajach eksportujących, ponieważ w krajach importujących własna produkcja zostanie zużyta przed importem. Jednakże wysokie ceny gwarantowane w krajach importujących wobec tego, że zachęcają do zwiększenia produkcji (czasem w sposób ekonomicznie nie uzasadniony) przyczyniają się do takiego zwiększenia zapasów, że ograniczają one przywóz z krajów eksportujących, które zwykle mogą taniej produkować.

Pierwszym naszym wnioskiem jest, że ceny podtrzymywane czy gwarantowane powinny być utrzymywane na poziomie najbardziej zbliżonym do ogólnego poziomu cen na rynkach międzynarodowych i że podtrzymywanie cen powinno być jak najbardziej zbliżone tylko do zasady zabezpieczenia przed raptownym ich spadkiem. Zdajemy sobie sprawę, że tam, gdzie ceny są ustalone na wysokim poziomie, będzie rzeczą niemożliwą zredukować je radykalnie bez poważnych trudności dla producentów rolnych. Uznajemy również, że w wielu krajach tego rodzaju polityka przysporzy dużych trudności w usiłowaniach stworzenia pewnej równowagi między dochodem rolnictwa i innych zawodów. Niemniej przeto jesteśmy przekonani, że długofalowe cele polityki rolnej powinny mieć to na uwadze i stopniowo redukować poziom wysokich cen i ekonomicznie nie uzasadnionej produkcji. Takie podtrzymywanie cen może mieć dużą wartość ekonomiczną i społeczną jako zabezpieczenie mogące się równać ubezpieczeniu od bezrobocia i zasadzie płac minimalnych w przemyśle. Do pewnego stopnia taka forma ubezpieczenia może być samowystarczalna finansowo na drodze np. tworzenia funduszy stabilizacyjnych, względnie przez zyski organizacji handlowej producentów.

Jeśli chodzi o kraje niesamowystarczalne, to trzeba okoliczności rozpatrywać w sposób szczególny. Płace wraz z płacami w rolnictwie są wyższe w krajach przemysłowych niż w wielu krajach eksportujących nadwyżki rolne. Poza tym, jeśli chodzi o ograniczenie importowe, które te kraje uznają za wskazane wprowadzić dla przywozu artykułów rolniczych, względnie inne środki, które mogą być zastosowane w celu popierania rolnictwa, to mogą one stanąć w obliczu wprowadzenia analogicznych ograni-

¹ Należy jednak zaznaczyć, że stosunkowo wysoki poziom cen gwarantowanych w kraju będącym poważnym eksporterem może na pewien czas stanowić ochronę rynku międzynarodowego przed wahaniem i działać jako czynnik stabilizujący i podtrzymujący ceny.

czeń importowych na wyroby przemysłowe w innych krajach, do których eksportują te wyroby.

Jednocześnie nie można nie doceniać faktu, że względy socjalne mogą zmusić do tego, by utrzymywać dochody rolnictwa na wyższym poziomie w stosunku do dochodów innych rodzajów zatrudnienia. Naszym zdaniem w tym przypadku najlepszym środkiem do osiągnięcia celu w wielu krajach byłoby stopniowe przesuwanie siły roboczej z rolnictwa do przemysłu. W ten sposób dochód rolnictwa na głowę ludności by się podniósł, rynek zaś miejski dla produktów rolnych byłby bardziej pojemny, pozwalając w ten sposób na podniesienie produkcji rolnej. Trzeba jednak pamiętać, że w pewnej niewielkiej ilości krajów, ze względów gospodarczych, socjalnych lub politycznych, uważa się za słuszne, zarówno utrzymać istniejący stosunek ilościowy ludności rolniczej do ogółu ludności, jak i utrzymać gospodarstwa rodzinne. W takich wypadkach mniej więcej takie same wyniki otrzyma się przez tworzenie gospodarstw robotniczo-chłopskich lub też przez lokowanie przemysłu w okręgach wiejskich tak, by część członków rodziny rolnika mogła być zatrudniona w przemyśle.

Jest oczywiście rzeczą jasną, że przesuwanie nadwyżek siły roboczej z rolnictwa może być dokonywane jedynie stopniowo — w miarę wzrostu możliwości zatrudnienia w zawodach nierolniczych. Ponieważ często się zdarza, że w dłuższym okresie czasu nie da się uniknąć przechodzenia ludności z rolnictwa do przemysłu, staje się konieczne zastosowanie środków w kierunku podniesienia dochodów rolnictwa do poziomu dochodów w innych rodzajach zatrudnienia. Wydaje się, że powinno to być realizowane przez jak najbardziej pośrednie metody subsydiowania, zwłaszcza takie jak kredyt o właściwym oprocentowaniu, otwarty w celu obniżenia kosztów i zwiększenia wydajności produkcji rolnej. Zdajemy sobie sprawę, że możliwości w tym zakresie są jednak ograniczone. Jest to też jeden z ważnych wniosków. Uważamy, że na ogół biorąc, środki takie należą do najbardziej gospodarczo uzasadnionych i skutecznych zaś na mniej lub więcej dłuższą metę dadzą w wyniku pożytek całemu społeczeństwu.

Musimy podkreślić, że powyżej omówione środki polityki gospodarczej będą automatycznie prowadziły do wyraźnych przesunięć w układzie i w bilansie produkcji rolnej zarówno w granicach danego kraju, jak i w stosunkach pomiędzy krajami. Tego rodzaju przesunięcia często same w sobie mogą być raczej pożądane. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że w wielu wypadkach warunki ekonomiczne, socjalne lub strategiczne mogą spowodować konieczność modyfikacji tej polityki. Podajemy niżej niektóre z tych czynników:

1) Potrzeba podniesienia technicznego i gospodarczego poziomu rolnictwa we wszystkich krajach; odnosi się to w szczególności do krajów nierozwiniętych gospodarczo i okręgów zapóźnionych w rozwoju w krajach o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego.

2) Względy obronne, wywołujące potrzebę produkowania nawet w warunkach gospodarczo nieuzasadnionych.

3) Względy bilansu płatniczego; te argumenty mogą być specjalnie ważne w niektórych krajach na niższym poziomie rozwoju gospodarczego, które muszą kierować swoje ograniczone zasoby dewiz zagranicznych na import środków inwestycyjnych dla przemysłu.

Opr. E. Wiszniewski