

KRYTERIA POLITYKI POPIERANIA ROLNICTWA¹

W ramach ogólnego przeglądu zostały poruszone kryteria, które, jak się wydaje, powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu zasad polityki popierania rolnictwa. Wybierając jeden z systemów jako uznany za lepszy od innych, należy brać pod uwagę specyficzne warunki w różnych krajach tak jak o tym była mowa w poprzednich rozdziałach. Podajemy taki wykaz wytycznych.

Polityka popierania rolnictwa powinna doprowadzić do zadowalającego poziomu i stabilizacji dochodowości rolnictwa w możliwie najwyższym stopniu przez:

- 1) jak największą zdolność dostosowania kierunków produkcji rolnej do wymagań konsumentów,
- 2) zrównoważone i wzrastające spożycie artykułów rolniczych,
- 3) najbardziej racjonalne wykorzystywanie zasobów krajowych w rolnictwie i w innych dziedzinach,
- 4) możliwie najprostszy system popierania rolnictwa, jak najmniej obciążający społeczeństwo w stosunku do osiągniętych wyników.

Rozważmy kolejno te kryteria.

Jak największa zdolność dostosowywania kierunków produkcji rolnej do wymagań konsumentów. Produkcja rolna z natury rzeczy jest mało elastyczna wobec powolnego tempa przebiegu procesów biologicznych. Jest rzeczą ważną, by charakter i poziom cen gwarantowanych lub innych środków popierania rolnictwa nie wzmocnił tej sztywności przez stwarzanie warunków opłacalności produkcji kiedy zapotrzebowanie jest całkowicie zaspokojone.

Zrównoważone i wzrastające spożycie artykułów rolniczych. Powyższy postulat ma dwa aspekty: żywieniowy i gospodarczy. Polityka gospodarcza powinna w miarę możliwości popierać, a w każdym razie jak najmniej hamować spożycie artykułów najbardziej pożądanego z punktu widzenia wyżywienia. Powinna ona zmierzać w jak najszerszej mierze do rozbudowy nie zaś do hamowania zapotrzebowania na artykuły rolnicze zarówno spożywcze jak i nie służące do konsumpcji. Oba te punkty widzenia wymagają rozważenia sprawy poziomu cen dla konsumentów oraz ogólnego poziomu gospodarki. Cena nie powinna stanowić przeszkody dla swobodnego zaopatrzenia konsumenta w środki żywności zarówno wewnątrz danego kraju, jak i w innych krajach i nie powinna dopuszczać do zamrażania produktów przez nieużyteczne

¹ Opracowano na podstawie materiałów FAO (dokończenie opracowań zamieszczonych w poprzednich numerach „Zagadnień”).

składowanie. Ten czynnik jednak wykracza w swych skutkach poza sprawę spożycia. Środki, które zmierzają do wzrostu zapotrzebowania zachęcają również do produkowania artykułów rolniczych i prowadzą tym samym do ogólnego rozwoju gospodarczego.

Najbardziej racjonalne wykorzystywanie zasobów krajowych w rolnictwie i w innych dziedzinach. Postulat ten posiada znaczenie w szerokim zakresie spraw. Wynika zeń, że zastosowane środki powinny w najszerszej mierze:

- a) popierać wzrost technicznej wydajności rolnictwa,
- b) unikać wzrostu produkcji przewyższającego spożycie, co prowadzi do marnotrawstwa lub do gromadzenia nadmiernych zapasów,
- c) uwzględniać sprawę zapewnienia najbardziej wydajnego systemu produkcji w kraju i na świecie, biorąc pod uwagę perspektywy krótko- i długofalowe, jak również popierać szkolenie rolnicze wielokierunkowe i specjalizacyjne.

Ten ostatni punkt poza innymi sprawami zahacza również o sprawę konieczności ograniczenia do minimum przeszkód w obrocie międzynarodowym. W wielu publikacjach FAO zwracano uwagę na stały wzrost obrotów międzynarodowych artykułami rolniczymi w okresie powojennym w porównaniu z całością obrotów światowych. Ostatnia analiza tego zjawiska wskazuje na to, że w dużym stopniu jest to wynikiem dążenia do daleko posuniętej samowystarczalności, dążenia popartego przez politykę popierania rolnictwa.

Możliwie najprostszy system popierania rolnictwa, jak najmniej obciążający społeczeństwo w stosunku do osiągniętych wyników. W ramach ogólnych zaleceń, metody, które wydają się najbardziej przydatne, mogą oczywiście różnić się znacznie w zależności od gospodarczej i społecznej struktury kraju. Należy jednak podkreślić, że minimalny koszt nie koniecznie ma oznaczać najmniejszy koszt dla państwa i podatnika. Czy jakiegokolwiek dodatkowe wpływy dla rolnictwa z innych działów gospodarstwa narodowego pochodzą poprzez konsumenta, ze skarbu państwa lub z innych działów gospodarki (np. od przetwórców, handlu, przemysłu środków produkcji rolniczej itd.) zależy od warunków każdego kraju. Zasada ta powinna się opierać na maksymalnej samowystarczalności wewnątrz samego rolnictwa i przemysłu spożywczego, to znaczy poprzez spółdzielczość skupu, kredyty, względnie poprzez specjalne centrale handlowe.

Klasyfikacja środków popierania rolnictwa i możliwości ich zastosowania

W części analitycznej niniejszej pracy politykę popierania rolnictwa podzielono na: środki polegające na podtrzymywaniu ceny, z gwarancją cen lub bez takiej gwarancji, oraz środki zmierzające do zmniejszenia kosztów produkcji i obrotu, włączając w nie te, które zmierzają do podniesienia technicznej wydajności rolnictwa.

Do środków zmierzających do obniżenia kosztów lub też zwiększenia wydajności należy włączyć te, które dają skutek natychmiastowy, jak obniżenie podatków, bezpośrednie subwencje, ubezpieczenie plonów i inwentarza, subwencje lub obniżenie cen środków produkcji i uruchomienia nisko oprocentowanych kredytów. Inne zabiegi, jak te które zmierzają do polepszenia jakości gleby, zaopatrzenia w środki techniczne,

względnie polepszenia struktury agrarnej, noszą w swych skutkach charakter długofalowy. Jakie środki w każdym kraju będą najodpowiedniejsze, zależy od warunków danego kraju oraz od tego, czy polityka jego zmierza do podniesienia poziomu produkcji.

Środki mające na celu utrzymanie cen bez gwarancji ich poziomu są stosowane za pomocą podobnych, aczkolwiek mniej dokładnych metod, jak te, w których istnieje zasada cen gwarantowanych, włączając w to reglamentację importu i eksportu, usprawnienia organizacji rynku, np. poprzez zrzeszenie producentów, interwencję państwa na rynku itp. Aczkolwiek mają one ważne znaczenie — nie wymagają dalszego omówienia.

Jeśli chodzi o gwarancję cen, to wchodzi tu: albo gwarantowane minimum ceny, albo limity cen, albo ceny stałe.

Poziom cen gwarantowanych może być ustalany „ad hoc” lub też jako wynik stosowania jakiejś formuły, zależnie od pewnych czynników. Zasady, na podstawie których zostaje ustalony poziom cen gwarantowanych są bardziej lub mniej elastyczne począwszy od systemu parytetowego, stosowanego w Stanach Zjednoczonych do pewnych artykułów, zatem systemu najbardziej sztywnego, poprzez zasady oparte na dochodowości i kosztach produkcji, aż do wieloczynnikowego systemu nowozelandzkiego, który zbliża się do metody „ad hoc”. Zastosowanie jakiegokolwiek formuły wprowadza już elementy sztywności do systemu ustalania cen, pomimo że, jeśli chodzi o decyzje ostateczne, pozostaje jeszcze duży margines swobodnej oceny. Przewaga systemu opartego na jakiejś formule stwarza rolnikom pewne poczucie bezpieczeństwa i podstawy do planowania. Przy innych systemach tego rodzaju cechy dodatnie tkwią w fakcie długoterminowości gwarancji, względnie w granicach wahań cen, które są ustalone przez państwo.

Najbardziej właściwy sposób wprowadzenia w życie cen gwarantowanych na artykuły rolnicze będzie inny w każdym kraju zależnie od miejscowych warunków. Na ogół istnieją dwie drogi wprowadzenia w życie cen gwarantowanych: regulowanie podaży artykułów na rynek lub środki finansowe. Jeśli chodzi o drogę pierwszą, to obejmuje ona tworzenie rezerw, reglamentację eksportu i importu, przeznaczenie nadmiernych zapasów na różne inne cele, jak np. na paszę lub też reglamentację produkcji. Środki finansowe to: dopłaty do cen oraz fundusze wyrównawcze i stabilizacyjne. Nie wydaje się możliwym wyciągnięcie wniosków co do wyraźnej przewagi jednej z tych metod nad drugą, aczkolwiek jedne metody mogą być bardziej przydatne w określonych warunkach i w zależności od celów, jakie stawia sobie krajowa polityka gospodarcza.

Aczkolwiek środki finansowe przeznaczone do realizacji programu popierania rolnictwa pochodzą zwykle od samych rolników, jak to ma miejsce przy funduszach wyrównawczych i stabilizacyjnych, lub też od państwa, rzadko kiedy równają się one całości dodatkowego dochodu rolnictwa powstałego w wyniku tego rodzaju polityki.

W zależności od zastosowanej metody oraz od sposobu wprowadzenia jej w życie, całość lub część ciężarów może zostać przerzucona na jedną lub więcej grup społeczeństwa, włączając w to spożywców krajowych, spożywców zagranicznych, producentów zagranicznych, kredytodawców,

dostawców środków produkcji, względnie przetwórców i aparat handlowy rozprawdzający produkty rolne.

Analiza i rozważenie kto ma ponieść ciężar operacji może często zadecydować o tym, czy dany system jest w danych warunkach przydatny, a nawet czy w ogóle może być zastosowany.

W dodatku, każdemu przesunięciu zasobów finansowych z innych sektorów gospodarki do rolnictwa oraz wzrostowi dochodów rolników wskutek zastosowania tego rodzaju polityki towarzyszy realny wzrost produkcji rolnej i obrotów artykułami rolniczymi. Wiele metod zmierza specjalnie w tym celu. Nawet jeśli nie ma takiej intencji, większa stabilizacja spodziewanego dochodu pod ochroną polityki utrzymywania cen lub innych metod popierania rolnictwa daje rolnikom podstawę do inwestowania na dłuższą metę oraz do zastosowania takich metod gospodarowania, które prowadzą do zwiększenia produkcji. Każde gospodarcze (nie zaś społeczne lub też np. obronne) uzasadnienie polityki popierania rolnictwa powinno być bazowane na zjawisku zwiększonej produkcji rolnej, względnie na rozwoju obrotów, co ma być wkładem produkcji rolnej do całości gospodarki.

Zalecenia i wnioski natury wykonawczej

W uzupełnieniu wniosków natury bardziej ogólnej oraz kryteriów wyłożonych powyżej, doszliśmy w naszej analizie do szeregu elementów o znaczeniu praktycznym, jeśli chodzi o działanie zabiegów mających na celu utrzymanie cen lub innych metod popierania rolnictwa. Nie wszystkie z nich mogą mieć zastosowanie we wszystkich krajach, zależnie od warunków miejscowych oraz od rodzaju stosowanego zabiegu. Wiele z nich ma jednak charakter nadający się do powszechnego zastosowania.

Reglamentacja importu. Tam, gdzie dla wprowadzenia zasady podtrzymywania cen stosowane są taryfy celne i inne metody reglamentowania importu, ograniczenia sezonowe względnie takie, które się stosuje jedynie wówczas, gdy ceny rynkowe spadają poniżej poziomu gwarantowanego, mogą dać rolnikom takie same zabezpieczenie z mniejszym ciężarem dla konsumentów w krajach importujących i z mniejszymi przeszkodami dla handlu międzynarodowego niż to ma miejsce, gdy restrykcje pozostają w mocy przez cały rok.

Ryzyko pogody. Na obszarach, gdzie zachodzi niebezpieczeństwo silnej posuchy, gradów lub innych zjawisk klimatycznych, systemy podtrzymywania cen nie dadzą rolnikom poczucia stabilizacji bez uzupełnienia ich systemami ubezpieczenia zbiorów i inwentarza. Tam, gdzie ryzyko zmiany warunków przebiegu pogody jest mniejsze, powinno się zwrócić uwagę na systemy stosowane w niektórych krajach, gdzie poziom cen gwarantowanych waha się w zależności od wysokości plonów, jako środek zmierzający do stabilizacji dochodu rolnictwa. Może to być wskazane w pewnych okolicznościach.

Wahania cen. Nie wszystkie metody podtrzymywania cen zabezpieczają przed zjawiskiem sprzedaży po cenach poniżej poziomu rynku, co czasem ma miejsce wskutek słabości gospodarczej drobnych rolników, braku właściwej informacji o sytuacji rynkowej itp. Trudności te mogą

być przewyciężone wówczas, gdy sytuacja rolników zostanie wzmocniona poprzez centralizowanie sprzedaży organizacjom spółdzielczym lub innym organizacjom handlowym rolników.

Podtrzymywanie cen rolniczych i wydajność produkcji

W niektórych wypadkach polityka podtrzymywania cen może prowadzić do osłabienia inicjatywy w zwiększeniu wydajności. Jednak w ogólnym bilansie tego zjawiska polityka taka w większości krajów prowadzi do zwiększenia technicznej wydajności. Przy większych dochodach rolnicy są w stanie inwestować więcej w swoje gospodarstwa, aczkolwiek nie jest to zjawisko powszechne, np. w krajach słabo rozwiniętych gospodarczo inwestowanie poza rolnictwem jest bardziej zyskowne. Większa stabilizacja dochodów może jednak sama przez się doprowadzić do powiększenia poziomu inwestycji. Niemniej przeto uważamy, że należy dać pierwszeństwo takim metodom popierania rolnictwa, które zmierzają bezpośrednio do zmniejszenia kosztów i zwiększenia wydajności. Takie zabiegi nie mogą całkowicie zastąpić polityki podtrzymywania cen, gdyż ceny rolnicze mogą spadać równolegle, a nawet szybciej niż wzrasta produkcja.

Drobni rolnicy i rolnicy gospodarujący na gruntach marginalnych. Dla utrzymania właściwego poziomu dochodowości drobnych rolników gospodarujących na lichych gruntach, poziom cen gwarantowanych może być wyższy niżby to wynikało z potrzeby utrzymania właściwej dochodowości gospodarstw większych. Wydaje się, że w miarę możliwości pomoc dla tej kategorii rolników powinna być udzielona w takich formach, jak ułatwienia w uzyskaniu nisko oprocentowanych kredytów, zasiłki na melioracje itp. po to, by zwiększyć względną wydajność ich gospodarstw. Jednocześnie należy podkreślić ważność poczynań na odcinku przebudowy struktury agrarnej w ścisłym powiązaniu z gospodarczymi oraz innymi potrzebami kraju.

Metody popierania rolnictwa w krajach słabo rozwiniętych gospodarczo. Wobec ograniczonych możliwości finansowych państwa oraz znaczenia, jakie ma niedopuszczenie do wysokich cen dla konsumentów wobec niskich przeciętnie dochodów, metody podtrzymywania cen muszą zmierzać do podnoszenia wydajności i usprawnienia obrotu artykułami rolnymi. W krajach tego typu poważne znaczenie ma polityka zmierzająca do równomiernego rozwoju rolnictwa i przemysłu oraz zabezpieczająca właściwy poziom inwestycji w rolnictwie. W przeciwnym wypadku dostawy artykułów rolniczych mogą nie nadążyć za wzrostem zapotrzebowania i wynikły stąd wzrost cen może stworzyć trudności dla biedniejszych konsumentów.

Polityka podtrzymywania cen i kierunek produkcji rolnej. Należy baczenie przestrzegać, by poprzez niewłaściwe stosowanie polityki cen nie doprowadzić do naruszenia kierunków produkcji. Naruszenie równowagi w stosunku do poszczególnych artykułów, albo też podtrzymywanie ceny na artykuły, których produkcja pokrywa i przerasta zapotrzebowanie, może wywołać tego rodzaju zjawiska. Ponieważ produkcja dostosowuje się zwykle do wyższych cen i zwiększonych możliwości zbytu, niższy poziom produkcji jest trudniejszy do osiągnięcia, o ile nie ma możliwości przesunięcia kierunku produkcji na jakiś inny artykuł.

Zwiększenie konsumpcji wewnętrznej

Wpływ polityki podtrzymywania cen może być bardzo różny na ceny płacone przez konsumentów. Z uwagi jednak na to, że system ten obejmuje ograniczoną ilość artykułów, w większości krajów wpływ ten na ogólny koszt utrzymania nie bywa znaczny. W krajach o niskim poziomie dochodu ludności może to jednak mieć dość poważne znaczenie. Poza tym, ponieważ marże od obrotu i dystrybucji należy tu również brać pod uwagę, a stanowią one przeciętnie około połowy ceny produktów żywnościowych płaconej przez konsumenta i mają tendencje do wzrostu, zmiany na tym odcinku mogą mieć taki sam wpływ na cenę końcową jak zmiany cen uzyskiwanych przez producenta. Udział cen płaconych przez konsumenta w dochodzie producenta jest zwykle największy przy artykułach pochodzenia zwierzęcego, które wykazują największą elastyczność cenową. Toteż dla tych artykułów może być zastosowana taka polityka podtrzymywania cen, która przeciętnie nie wpływa na zwiększenie ceny dla konsumenta, jak na przykład dopłaty do różnicy ceny, fundusze wyrównawcze, lub też tworzenie krótkoterminowych rezerw.

Środki zmierzające do zwiększenia spożycia na rynku krajowym dla użytkowania nadwyżek spowodowanych polityką podtrzymywania cen, nie zostały na ogół dostatecznie wyzyskane w porównaniu z usiłowaniami zdobycia rynków eksportowych. Ten punkt widzenia może być z powodzeniem realizowany w wielu krajach.

Ograniczenia produkcji

Tam, gdzie regulowanie produkcji na zasadzie ograniczenia obszaru uprawy okazuje się niedostateczne, może się okazać konieczne wprowadzenie kontyngentowania ilościowego dostaw, ponieważ wykluczy to możliwość obejścia przepisów na drodze zwiększenia produkcji z jednostki powierzchni.

Rezerwy

Rezerwy stanowią wartościową metodę w polityce podtrzymywania cen, wówczas gdy mają na celu zmniejszenie sezonowych lub krótkoterminowych wahań podaży. Stanowią one niebezpieczeństwo dla stabilizacji stosunków wówczas, gdy wzrastają powyżej pewnego poziomu. Należy przeto zwrócić specjalną uwagę we wszystkich krajach stosujących ten zabieg, by ustalić górną granicę.

Ograniczona gwarancja cen

Polityka podtrzymywania cen dotycząca jedynie ograniczonej ilości produkcji może być skutecznym środkiem obniżenia cen po to, by zabezpieczyć się przed zbyt dużym powiększeniem produkcji określonego artykułu lub też środkiem zmniejszenia kosztu podtrzymywania ceny. Systemy takie powodują jednak potrzebę ustalenia dwóch cen, zaś wówczas, gdy ceny dla konsumentów są podtrzymywane na wysokim poziomie, stają się one formą premii eksportowej.

Premie eksportowe

Należy sobie zdawać sprawę z tego, że premie eksportowe mogą mieć względne znaczenie. Jeśli są one skutkiem polityki podtrzymywania ceny, należy je stosować z dużą ostrożnością, gdyż stawiają one kraje słabsze ekonomicznie w niekorzystnej sytuacji i mogą spowodować wprowadzenie zarządzeń protekcyjnych w krajach importujących. Ujemne skutki tego dla innych krajów eksportujących mogą być ograniczone na drodze eliminacji takich sposobów jak transakcje wiązane, to znaczy transakcje na warunkach preferencyjnych łącznie z transakcjami na normalnych warunkach handlowych.

Opr. E. Wiszniewski