

MICHAŁ ZAWADZKI

POLITYKA ROLNA STANÓW ZJEDNOCZONYCH

UWAGI WSTĘPNE

Polityka gospodarcza kraju kształtuje się zazwyczaj pod wpływem panującego w nim światopoglądu oraz istniejących warunków i stosunków gospodarczych. Dlatego też trzeba na wstępie poświęcić trochę miejsca omówieniu tych czynników, tym bardziej że Stany Zjednoczone Ameryki Północnej różnią się pod wieloma względami od Polski i innych krajów europejskich.

Już sam obszar kraju (7828 tys. km²) stwarza wielką różnorodność warunków klimatycznych i topograficzno-glebowych, a stąd typów rolnictwa i związanych z nim problemów. Poza różnorodnością warunków naturalnych, istnienie ogromnego wewnętrznego rynku zbytu sprzyjało i sprzyja daleko posuniętej specjalizacji. Choć istnieje jeszcze pewna ilość drobnych gospodarstw produkujących na własne potrzeby, większość pracuje w głównej mierze na potrzeby rynku. Samozaopatrzenie tych ostatnich jest nieznaczne. Tak na przykład farmy mleczne, skoncentrowane głównie w okolicy wielkich jezior północnych i w Nowej Anglii, sprzedają zazwyczaj tylko mleko i wybrakowane sztuki bydła; wiele z nich nie posiada wcale ziemi ornej, a niektóre obory w Kalifornii, położone na przedmieściach dużych miast, nie mają nawet pastwisk i kupują całą paszę i ściółkę. Uprawa kukurydzy oraz hodowla trzody chlewnej nadają zasadniczy charakter rolnictwu środkowo-zachodniej części Stanów Zjednoczonych, szczególnie zaś w stanach Indiana, Illinois i Iowa.

Większość farm Północnej Dakoty i Nebraski uprawia tylko pszenicę, ponadto owies lub jęczmień z wsiewką koniczyny lub lucerny; wiele gospodarstw nie ma zupełnie żywego inwentarza. W niektórych regionach zachodniej części uprawa roli ustępuje miejsca stałemu pastwiskom, objętym wypasem bydła i owiec. W południowej części bawełna jest głównym, a w wielu gospodarstwach jedynym produktem rolnym, choć ostatnio w związku z ogólnym rozwo-

jem gospodarczym południowych stanów produkcja zwierzęca poczyniła znaczne postępy.

Ze względu na rozpowszechnione szkodniki, drobne sady i ogrody warzywne należą do rzadkości. Przeważają więc w Stanach Zjednoczonych duże farmy o daleko posuniętej specjalizacji. Na przykład drzewo jabłoni występuje najczęściej na zachodnim wybrzeżu oraz w stanach północnoatlantyckich, a pomarańcza na Florydzie i w Kalifornii. Gospodarstwa warzywnicze grupują się dokoła wielkich miast oraz na południu, co zapewnia dostawę świeżych warzyw na rynek przez cały rok.

Hodowla drobiu miała miejsce do niedawna w każdym gospodarstwie wiejskim, ale i tu specjalizacja poczyniła ostatnio wielkie postępy. Farmy drobiarskie idą albo w kierunku produkcji jajczarskiej, albo też mięsnej.

Ujemne skutki jednostronnej gospodarki rolnej w postaci bądź to wyjąłowania ziemi, bądź ryzyka związanego z wahaniami cen, są powszechnie uznawane. Daleko jednak posunięta mechanizacja i zmiany technologiczne w rolnictwie, które wymagają znacznie większych nakładów kapitałowych, działają w kierunku komasacji, intensyfikacji i dalszej specjalizacji gospodarstw rolnych.

Stany Zjednoczone były i są nadal poważnym eksporterem produktów rolnych, mimo iż ludność kraju powiększyła się 6-ciokrotnie w ciągu ostatnich stu lat. Wzrost produkcji rolnej następował wskutek brania pod uprawę nowych terenów, bezwzględnie trzebień lasów i często nadmiernej eksploatacji gleby. Z końcem ubiegłego stulecia okres osadnictwa został zakończony i dalszy wzrost -produkcji był rezultatem postępu techniki rolniczej i podnoszenia się plonów z jednostki powierzchni uprawianej gleby. Postęp techniki rolniczej był szczególnie szybki w latach dwudziestych i w ciągu bieżących lat, stwarzając ponownie poważny problem nadprodukcji rolniczej.

Proces formułowania polityki rolnej i jej wykonywania jest w Stanach Zjednoczonych dość złożony i trudny do zwięzłego przedstawienia. Ani demokraci, ani republikanie nie są związani z góry określonym programem w sprawach gospodarczych. Wprawdzie *co* cztery lata, z okazji wyznaczania kandydata na prezydenta, każda partia podaje swój program działania, jednak założenia programowe są zazwyczaj sformułowane w bardzo ogólnikowej formie i różnice między partiami są raczej znikome. Zdarzają się oczywiście zagadnienia bieżącej polityki, co do której demokraci i re-

publikanie zajmują wyraźnie odmienne stanowiska, ale jest ich stosunkowo niewiele. Obie partie obejmują bardzo różne grupy społeczne, dlatego też program polityczny, jak i jego realizacja, musi być kompromisem między różnymi, nieraz sprzecznymi interesami i tendencjami. Tak na przykład związki zawodowe udzielały ostatnio poparcia kandydatom demokratycznym, a w republikańskim rządzie Eisenhowera zasiadali i zasiadają liczni przedstawiciele wielkiego kapitału. Jednak wielu robotników głosuje zawsze na republikanów, a między demokratami jest wielu kapitalistów. Farmerzy „środkowego zachodu” zwykli być republikanami, podczas gdy rolnicze południe pozostaje tradycyjnie demokratyczne. Demokraci południowych stanów są ciągle za segregacją białych i czarnych, podczas gdy demokraci północnych i środkowych stanów są zdecydowanie za zniesieniem wszelkiej segregacji.

W odniesieniu do spraw gospodarczych można zaryzykować twierdzenie, iż demokraci, przynajmniej od czasów Roosevelta, są za większą ingerencją rządu federalnego w życie ekonomiczne i za szerszym ustawodawstwem społecznym idącym w kierunku tzw. państwa opiekuńczego (welfare state) niż republikanie. Ci ostatni silnie podkreślają znaczenie prywatnej inicjatywy i swobodnej gry sił ekonomicznych, niechętnym okiem patrząc na rozszerzanie się uprawnień rządu centralnego kosztem uprawnień rządów stanowych i jednostek. Ale różnice te nie są zbyt daleko idące i nie wynikają z zasadniczych różnic światopoglądowych czy doktrynalnych. Dwadzieścia lat rządów demokratycznych (1932—1952) dało bogate ustawodawstwo społeczno-gospodarcze i rozszerzyło niewątpliwie zakres ingerencji rządu federalnego w sprawy gospodarcze, ale zasadniczy charakter gospodarki narodowej opartej na własności prywatnej pozostał ten sam. Po dojściu do władzy republikanów w 1952 r. zmieniło się bardzo mało; nie odwołano, a przeciwnie rozszerzono jeszcze nieco system ubezpieczeń społecznych, nie wyrzeczono się ogólnego planowania i regulowania gospodarki narodowej; zmiany dotyczyły raczej metod i środków niż celów polityki gospodarczej.

Podkreślić warto, iż dyscyplina partyjna tak w Senacie, jak w Izbie Niższej, czyli Kongresie jest bardzo słaba. Członkowie działają i głosują wedle własnego przekonania lub interesu, licząc się często bardziej z tym co myślą i czego chcą wyborcy ich okręgu niż z zaleceniami przywódców partyjnych. Wpływ zorganizowanych grup zawodowych, prasy, radia, a nawet poszczególnych ludzi (autorytetów w swojej dziedzinie) jest na politykę poważny. Na poli-

tykę rolną rządu wpływają przede wszystkim trzy ogólnorolnicze organizacje: największa i najściślej związana z akcją poradnictwa zawodowego — American Farm Bureau Federation, najstarsza, hierarchicznie zorganizowana organizacja — The National Orange oraz silnie związana z ruchem spółdzielczym — National Farmers Union. Wszystkie one są w zasadzie apartyjne, ale dwie pierwsze mają przeważnie zachowawcze i prorepublikańskie tendencje, gdy trzecia jest dość wyraźnie prodemokratyczna.

Wiele ustaw przygotowują wspólnie członkowie obu partii. Niejeden projekt rządowy natrafia w parlamencie na silną opozycję członków własnego stronnictwa, a w ostatecznym głosowaniu, czy to w Kongresie czy w Senacie, zwykle część każdej partii głosuje za, a część przeciw projektowi jakiejś ustawy¹. Dodać można, iż niejednokrotnie zdarza się, jak to ma miejsce obecnie, że przez dwa lata władza wykonawcza z prezydentem na czele jest w rękach jednej partii, a władza ustawodawcza w rękach drugiej. Przegranie głosowania w parlamencie nawet w ważnej sprawie nie pociąga za sobą ustąpienia rządu czy choćby poszczególnego ministra, a prezydent posiada prawo weta w stosunku do ustaw, które przeszły • większością mniejszą niż 2/3 głosów.

Pozwólmy wybitnym amerykańskim ekonomistom rolnym określić zasadnicze cele gospodarcze wypływające z ogólnych założeń ideologicznych, cele nadrzędne, z którymi powinny być zharmonizowane i im służyć, cele i środki polityki rolniczej.

Profesor R. Schikele uważa, iż powszechne dążenie do dobrobytu materialnego wyznacza dwa nadrzędne cele polityki gospodarczej: 1. maksymalne zwiększenie produkcji, 2. optymalny rozdział dochodu społecznego². Do pierwszego celu — tłumaczy prof. Schikele — prowadzi właściwy podział środków produkcji³. Optymalny

¹ Dla przykładu: W czerwcu 1958 roku za usilnie popieraną przez prezydenta Eisenhowera ustawą, upoważniającą rząd do obniżenia stawek celnych w drodze umów dwustronnych, głosowało 184 demokratów i 133 republikanów; przeciw ustawie 39 demokratów i 53 republikanów — członków Kongresu.

² R. Schikele, *Objectives of Land Policy*, rozdział drugi zbiorowego dzieła pod redakcją J. Timmons i W. Murray, *Land Problems and Policies*, 1950 Iowa State College Press, s. 5—30, oraz *Agricultural Policy*, 1954 McGraw Hill Co., rozdział trzeci.

³ Nie znaczy to, aby państwo miało każdemu przydzielać środki produkcji, ale każdy program gospodarczy może być oceniony według tego, czy przyniesie on bardziej, czy też mniej wydajny rozdział środków produkcji. Teoria

rozdział dochodu społecznego oznacza zapewnienie wszystkim minimum utrzymania, a poza tym dochód zróżnicowany zależnie od wkładu danej jednostki do twórczości ogólnonarodowej.

Inny autorytet w tych sprawach, długoletni pracownik ministerstwa rolnictwa podczas rządów demokratów, jak i republikanów, tak określa zadania stawiane polityce rządowej przez społeczeństwo: 1. popierać stały i ciągły wzrost dobrobytu mierzonego dochodem społecznym, 2. zapewnić sprawiedliwy rozdział dochodu społecznego, 3. osiągnąć oba te cele przy możliwie najmniejszej ingerencji państwa i z pozostawieniem jak największego pola dla inicjatywy prywatnej⁴.

W odniesieniu do rolnictwa oznacza to, iż rząd powinien popierać rozwój produkcji rolniczej, zapewniać rolnikom jako grupie społecznej sprawiedliwy udział w dochodzie społecznym, troszczyć się o tych farmerów, których dochody są specjalnie niskie i wreszcie używać środków, które by w możliwie jak najmniejszym stopniu krępowały farmerów w ich działalności gospodarczej.

Ezra Taft Benson, od sześciu lat minister rolnictwa, tak bliżej określił cele polityki rolnej rządu Eisenhowera w przemówieniu wygłoszonym przed rokiem na dorocznym zjeździe Towarzystwa Ekonomistów Rolnych.

„Dążymy do rolnictwa, które byłoby prosperujące, rozwijające się i swobodne. Staramy się utrzymać rolnictwo typu rodzinnego.

Dążymy do rolnictwa zachęcającego do postępu technicznego, w którym farmerzy znajdują bodźce do dostosowywania się do zachodzących zmian i zwiększania wydajności swych gospodarstw.

Dążymy do rolnictwa, które daje farmerom dochód odpowiedni do ich wkładu i które daje im możliwość uczestniczenia w ogólnonarodowym wzroście poziomowi życia.

Dążymy do rolnictwa, które uznaje konieczność konserwowania gleby, wód i lasów dla potrzeb przyszłych pokoleń i daje rolnikom odpowiednie bodźce do rozsądnego używania tych darów przyrody.

analizy krańcowej (marginal) (pozwala określić stopień wydajności związanej z rozdziałem środków produkcji. Optymalne rozwiązanie otrzymujemy wtedy, gdy wartość produktów krańcowych we wszystkich gałęziach produkcji jest jednakowa, innymi słowy, gdy żadne przesunięcie jednostki któregoś ze środków produkcji z jednej gałęzi produkcji do drugiej, nie da już zwiększenia wartości całej produkcji społecznej. Ibidem.

⁴ F. W. Waugh, *What Sort of Price Policy is Practical in the U. S. A.?* „Journal of Farm Economics”, t. XXXIV, nr 5, 1952, s. 606.

Dążymy do rozszerzenia postępu w słabo rozwiniętych wiejskich okręgach, gdzie ludzie powinni mieć możliwości pełnego wyzyskania swych uzdolnień, a nie tylko zdobywać niezbędne środki do życia na zbyt małych gospodarstwach.

Dążymy do osiągnięcia tych celów przez owocne działanie prywatnej gospodarki, nie przez reglamentację, kontrolę i dyktaturę rządu federalnego, nie przez subsydia federalne i interwencje na rynku. Rząd federalny powinien zachęcać i pomagać, popierać rozwój badań naukowych i stworzyć ramy postępu i sprawiedliwości. Lecz rząd nie powinien stać się wielkim opiekunem eliminującym potrzebę lokalnego wysiłku, inicjatywy i przywództwa"⁵.

Mimo tej niejednokrotnie wyrażanej niechęci do daleko idącej interwencji państwowej i wiary w zbawienne działanie swobodnej inicjatywy prywatnej, minister Benson był w ostatnich latach zmuszony przez zaistniałe okoliczności do administrowania rekordowym, ponad czteromiliardowym budżetem swego resortu, z którego przeszło dwie trzecie szło na akcję interwencyjną, zmierzającą do podtrzymania cen produktów rolnych.

Ramy tego artykułu nie pozwalają na szczegółowe omówienie całokształtu działalności rządowej związanej z realizacją celów polityki rolnej, tym bardziej iż dla «ułatwienia lepszego zrozumienia obecnie wykonywanych programów, trzeba niejednokrotnie cofać się wstecz i szkicować cały, czasem długi, proces ewolucyjny. Dlatego wydaje się uzasadnione skoncentrowanie uwagi na dwóch głównych tematach: polityce rządu oddziałującej na kształtowanie się ustroju rolnego oraz polityce oddziałującej na produkcję i dochodowość gospodarstw wiejskich, głównie przez różne środki podtrzymujące ceny produktów rolnych.

WPLÝW POLITYKI RODNEJ NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ USTROJU ROLNEGO

Ustrój rolny Stanów Zjednoczonych jest wynikiem zastosowania do specyficznych warunków amerykańskich, polegających w pierwszym rzędzie na obfitości ziemi w stosunku do człowieka, dwóch teorii, określonych przez wyżej cytowanego R. Schickele jako teoria gospodarstwa rodzinnego i teoria przedsiębiorstwa rol-

⁵ *The American Farm Economics Association*, „Journal of Farm Economics” t. XXXIX, Dec. 1957, s. 1068—69.

nego (family farm theory of tenure and farm business theory of tenure)⁶.

Pierwsza z nich, podnosząca gospodarcze i społeczne walory gospodarstwa typu rodzinnego, wywodzi się od czasów Jeffersona, który uważał rolników uprawiających własną ziemię za najbardziej wartościowych obywateli, najmocniej związanych z ideałami wolności i demokracji. Według tej teorii farmerzy powinni być właścicielami uprawianych przez siebie gospodarstw. Powinny one być dostatecznie duże, by zabezpieczyć farmerom i ich rodzinom zadowalający poziom życia, nie tak jednak wielkie, by do uprawy ich trzeba było używać znacznej i stałej pracy najemnej. To ograniczenie wielkości sprzyjać ma rozpowszechnieniu prywatnej własności ziemskiej. Dzierżawa jest uważana za stadium przejściowe, przez które młody farmer dochodzi do własności, a stary wycofuje się z czynnego gospodarowania, przekazując swój warsztat pracy następnemu pokoleniu. Dla osiągnięcia sprawnego funkcjonowania ustroju rolnego, opartego na gospodarstwach rodzinnych, potrzebny jest — głosi ta teoria — łatwy i tani kredyt, który by ułatwiał młodym i wykwalifikowanym farmerom start życiowy i dojście do dostatecznie dużych własnych gospodarstw. Czynnosc dzierżawny powinien być umiarkowany, tak by dzierżawca mógł nie tylko pokryć swoje koszty utrzymania, ale także oszczędzać dla nabycia własnego gospodarstwa. Dzierżawa powinna być długoterminowa i zabezpieczać interes dzierżawcy przez zagwarantowanie mu zwrotu włożonych i niezamortyzowanych inwestycji, jak i odszkodowania w razie przedterminowego rozwiązania umowy dzierżawnej. Farmerzy nie powinni być pozbawiani swych gospodarstw w wypadku, gdy niewywiązanie się z zobowiązań finansowych spowodowane jest czynnikami od nich niezależnymi. Teoria ta, pokrewna ideologiom europejskich ruchów agrarnych, jest do dziś szeroko rozpowszechniona i to nie tylko wśród drobniejszych farmerów i robotników rolnych; większość ustaw dotyczących rolnictwa była uchwalona pod jej wpływem.

Według drugiej teorii wywodzącej się z „laissez-faire” filozofii ekonomicznej, najlepiej jest, ze względu na ogólnonarodowy dobrobyt, traktować gospodarstwo rolne jak każde inne przedsiębiorstwo. Siły podaży i popytu, swobodnie działające na rynku, powinny kształtować formy władania ziemią i wielkość gospodarstw. Po-

⁶ R. Schickele, *Theories Concerning Land Tenure*, „Journal of Farm Economics”, t. XXIV, Dec. 1952, s. 734—744.

dobnie dochód farmera czy płaca robotnika rolnego zależeć powinny od indywidualnych zdolności i umiejętności wykorzystania możliwości rynkowych. Rolnictwo nie powinno korzystać z ustaw protekcyjnych, stawiających je w uprzywilejowanym położeniu w stosunku do innych gałęzi gospodarstwa narodowego. Według tej teorii, powinno się zostawić zupełną swobodę farmerom oraz innym jednostkom w wykorzystywaniu ich zdolności administracyjnych i kapitału dla organizowania produkcji rolnej. Dopływ kapitału do rolnictwa powinien odbywać się na podstawie ogólnie przyjętych zasad inwestowania. Nie powinno być ograniczeń co do wielkości gospodarstw lub ilości zatrudnianych robotników. Podział pracy na kierowniczą i fizyczną, a wśród tej ostatniej na różne specjalności, jest tak samo dopuszczalny jak w innych przedsiębiorstwach i powinien być stosowany, gdy tylko sprzyja to zwiększeniu wydajności i dochodowości gospodarstwa.

Te dwie teorie, jak to słusznie podkreśla Schickele, nie są przeciwstawne, a po prostu kładą główny nacisk na różne zagadnienia. Teoria gospodarstwa rodzinnego zwraca szczególną uwagę na równomierny rozdział dochodu społecznego, gdy teoria przedsiębiorstwa rolnego przykłada specjalne znaczenie do wzrostu dochodu społecznego przez zwiększoną wydajność — rezultat wolnej konkurencji, z której zwycięsko wychodzą najzdolniejsze jednostki i najsprawniej działające formy organizacyjne. Pod wieloma względami obie teorie są zgodne; według każdej z nich gospodarstwo rolne powinno być dostatecznie duże, żeby zapewnić przyzwoity poziom życia tym, którzy je prowadzą; w każdej z nich podkreślone jest znaczenie prywatnej inicjatywy i przedsiębiorczości, a ustosunkowanie się do zbyt daleko posuniętej interwencji państwa jest niechętnie. Zwolennicy gospodarstwa rodzinnego przeciwstawiają się za wszelką cenę obecnemu prądowi do wzrostu wielkości gospodarstw kosztem ich liczby. Zwolennicy teorii przedsiębiorstwa rolnego zdają sobie sprawę, iż korzyści z podziału pracy w rolnictwie są mniejsze niż w przemyśle i nie starają się oprzeć rolnictwa na gospodarstwach — kolosach, zorganizowanych na wzór wielkich koncernów przemysłowych. Większość zresztą współczesnych ekonomistów, businessmanów czy też farmerów, wyznaje poglądy pośrednie i trudno byłoby zaklasyfikować ich jako wyraźnych zwolenników jednej lub drugiej teorii. Przyznają oni zazwyczaj pewne zalety społeczno-politycznej natury farmie rodzinnej i dlatego godzą się na otoczenie jej opieką ze strony państwa. Opieka ta jednak powinna być ogra-

niczona (głównie w postaci kredytowej) i nie krępować działalności tych, którzy dzięki swym zdolnościom i energii potrafią gospodarować na obszarze większym od tego, jaki mogą uprawić własnymi rękoma. Cenie prywatnej inicjatywy nie przeszkadza im patrzyć z pewną dozą krytycyzmu na niczym nie skrępowane działanie *sil* ekonomicznych i aprobować ograniczoną interwencję państwa w życie gospodarcze.

W ciągu całej historii Stanów Zjednoczonych rząd czynnie współdziałał w tworzeniu gospodarstw typu rodzinnego, ale niewiele robił, by zapobiec dzieleniu, łączeniu lub wydzierżawianiu tych gospodarstw lub ich części. Stąd duża różnorodność wielkości i form władania ziemią w tym kraju.

Przez długie lata rząd federalny miał rzadko spotykane możliwości kształtowania ustroju rolnego. W chwili uzyskania niepodległości znaczna jeszcze część ziemi trzynastu kolonii, które pierwsze utworzyły Stany Zjednoczone AP, była nie zagospodarowana i pozostawała w publicznym władaniu. Ziemia ta została od razu oddana w ręce rządu federalnego, tworząc zaczątek ogromnej własności państwowej, która rosła szybko wraz z rozszerzaniem się granic młodego państwa na zachód aż po wybrzeże Pacyfiku i na południe po Zatokę Meksykańską. Wielkie te tereny trzeba było zagospodarować i przez sto lat trwała intensywne akcja osadnicza. Według zgodnej opinii, państwo miało wyzbywać się tytułu własności do ziemi na rzecz tych, którzy podejmowali zadanie ujarzmienia tego ogromnego kontynentu, karczowania lasów, przeprowadzania dróg, uprawiania gleby. Różnica zdań dotyczyła tylko tempa i sposobu przeprowadzania akcji osiedleńczej. Jedni, począwszy od Jeffersona, byli za szybką, na wielką skalę zakrojoną akcją osadniczą, która dałaby każdemu tyle ziemi, ile mógł wykorzystać, za nominalną tylko opłatą. Inni, począwszy od Hamiltona, zwracali większą uwagę na wszechstronny rozwój całej gospodarki narodowej i widzieli w możliwości sprzedawania znacznych obszarów ziemi poważne źródło dochodu dla skarbu państwa. Czy ziemia szła w ręce drobnych pracujących rolników, większych właścicieli ziemskich, kompanii kolejowych lub po prostu kapitalistów spekulujących na wyższe ceny ziemi, mniej ich obchodziło. W wyniku ścierania się tych dwóch tendencji (z których rozwinęły się powyżej przedstawione teorie gospodarstwa rodzinnego i przedsiębiorstwa rolnego) powstało bogate ustawodawstwo, które faworyzowało na ogół osad-

ników własnoręcznie biorących dziewicze ziemie pod uprawę, tym niemniej wymagało, przynajmniej w pierwszej połowie XIX w., aby osadnik za te ziemie płacił rządowi.

Jednym z pierwszych ważnych kroków na drodze do systematycznego przeprowadzenia osadnictwa było zarządzenie w 1785 r., dotyczące pomiarów ziemi państwowej i podzielenia jej na gminy (townships) o wielkości 6 kwadratowych mil angielskich. Początkowo sprzedawano na licytacji bez ograniczeń całe gminy lub pojedyncze mile kwadratowe. Później, celem ograniczenia spekulacji, sprzedawano ziemie w jeszcze mniejszych działkach, po 320 i 160 akrów. Minimalną cenę zaś obniżono w 1820 r. z 2 dolarów do 1 dolara 25 centów za akr⁷. W omawianym okresie była to cena dość wysoka, zwłaszcza przy braku odpowiednio rozwiniętego kredytu oraz ze względu na obowiązek uiszczenia całej sumy w ciągu roku⁸. Wielu osadników zapożyczało się prywatnie i popadało później w trudności finansowe, które nieraz doprowadzały do bankructwa. Inni przenieśli się do części zachodniej kraju, by tam samowolnie zajmować nie pomierzoną jeszcze ziemię. Stwarzało to skomplikowane sytuacje prawne i liczne konflikty nie tylko między białymi osadnikami i plemionami czerwonoskórych Indian, ale i między białymi, gdyż zdarzały się wypadki osiedlania się na ziemi będącej już czyjąś prywatną własnością.

Wielki napływ emigrantów w latach trzydziestych XIX w. i zwiększone parcie na zachód skłoniły rząd do pewnego ułatwienia i uporządkowania osadnictwa na mało zaludnionych jeszcze terenach. Ustawa z 1841 r. (tzw. Pre-emption Act) postanawiała, iż każdy osadnik, obywatel lub cudzoziemiec, który na własną rękę objął w posiadanie i ulepszył ziemię państwową, mógł ją nabyć w granicach 160 akrów, płacąc 1 dolar 25 centów za akr, jeżeli poza tym nie posiadał więcej jak 320 akrów.

Było to tylko częściowe zwycięstwo farmerów. W następnych latach ziemia była w dalszym ciągu sprzedawana, częstokroć w większych działkach, ludziom, którzy traktowali takie kupno po prostu jako lokatę kapitału. Poza tym praktykowane były nadania pewnych obszarów poszczególnym stanom lub towarzystwom, które przeprowadzały „ulepszenia wewnętrzne”, takie jak: drogi, kanały

⁷ 1 ha równa się 2,47 akra.

⁸ M. R. Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790–1950*, The Twentieth Century Fund, New York 1953, s. 13.

lub osuszanie bagien. Nie obeszło się przy tym bez nadużyć i korupcji⁹.

W miarę wzrostu ludności i przesuwania się jej na zachód opinia publiczna zaczęła domagać się dalszej liberalizacji polityki osiedleńczej i szerokiego udostępnienia ziemi dla tych, którzy własnoręcznie chcieli i mogli ją uprawiać. Podstawowy akt prawny w tej dziedzinie (tzw. Homestead Act of 1862) wydany został za prezydenta Lincolna w czasie trwania wojny domowej. Na mocy tej ustawy osadnicy mogli dostawać bezpłatnie 160-akrowe działki ziemi pod warunkiem, że pobudują się na nich, będą żyć i uprawiać glebę. Tytuł własności był doręczany po pięciu latach gospodarowania. Ta podstawowa ustawa, która z pewnymi zmianami obowiązuje do dziś, była zwycięstwem „teorii gospodarstwa rodzinnego”. Mimo iż ustawa dotyczyła tylko sposobu rozdziału ziemi i nie krępowała właścicieli raz nabytej w ten sposób ziemi w jej użytkowaniu, sprzedaży, dzieleniu lub powiększaniu przez dokupowanie innych działek — wywarła wielki wpływ na kształtowanie się ustroju rolnego, wpływ, którego skutki są i dziś dostrzegalne. Wprawdzie i po roku 1862 państwo sprzedawało ziemię na podstawie poprzedniej, zniesionej dopiero w 1891 r. ustawy (Pre-emption Act) i innych ustaw¹⁰. Nadużycia przy nabywaniu ziemi nadal się zdarzały, jednak nieporównanie większa część ziemi szła odtąd za darmo w ręce pracujących farmerów i ranczerów.

Najbardziej ożywionym okresem osadnictwa farmerskiego były lata 1875—1890. Z końcem stulecia wszystka niemal ziemia nadająca się do uprawy była w prywatnych rękach, w latach jednak 1900—1920 akcja osadnicza wzmogła się ponownie w stanach zachodnich, gdzie nowe ustawy pozwoliły wreszcie na otrzymywanie większych, 320- lub 640-akrowych działek pastwisk. Między rokiem 1864 i 1923, kiedy akcja osadnicza definitywnie już się kończyła, rozdano na podstawie Homestead Acts 214 mln akrów (86,6 mln ha) ziemi, tworząc 1,3 mln farm i ranczy rodzinnych¹¹. Stanowiło to wprawdzie tylko czwartą część całości rozdysponowanej ziemi pań-

⁹ R. Schickeile, *Agricultural Policy*, op. cit., s. 355.

¹⁰ Osadnik, który otrzymał działkę ziemi na zasadzie Homestead Act, mógł otrzymać tytuł własności przed upływem 5 lat, przez złożenie odpowiedniego podania i zapłacenie ceny przewidzianej w Pre-emption Act. Desert Land Act (1897) pozwalał na nabycie 640 akrów pod warunkiem przeprowadzenia nawodnienia.

¹¹ R. Schickele, op. cit., s. 362.

stwowej, jednak pośredni wpływ akcji darmowych nadziałów ziemi na kształtowanie się ustroju rolnego był również poważny. Akcja ta przez wiele lat obniżała cenę ziemi w całym kraju, ułatwiając przez to nabywanie jej na własność przez pracujących rolników, stwarzała też silny odpływ ludności wiejskiej, a częściowo nawet miejskiej, co powodowało wzrost płac robotników. Niskie ceny ziemi i kosztowna praca najemna sprzyjały powstawaniu i utrzymywaniu się gospodarstw opartych na pracy właściciela i jego rodziny, utrudniały zaś powstawanie gospodarstw typu folwarcznego. Wielcy właściciele ziemscy — zarówno indywidualni, jak i różnego rodzaju towarzystwa — dzielili ziemię przeważnie na 160- lub 320-akrowe działki i odsprzedawali lub oddzierżawiali je, zwiększając przez to ilość gospodarstw rodzinnych.

Wolne osadnictwo oparte na Homestead Acts niewątpliwie przyczyniło się do rozpowszechnienia własności ziemskiej i bardziej równomiernego rozdziału dochodu narodowego, miało jednak też swoje ujemne strony. Najczęściej spotykana krytyka dotyczy trzech zagadnień.

Nie było żadnego ustawowego ograniczenia użytkowania ziemi czy też w ogóle jakiejś określonej polityki w tym względzie, przynajmniej do końca XIX w. W rezultacie wyrąbano zbyt wiele lasów w stanach środkowo-północnych, a dalej na zachodzie brano w wielu wypadkach pod uprawę ziemię, która ze względu na małe opady atmosferyczne lub też nachylenie terenu powinna być używana tylko jako trwałe pastwisko.

Wielkość przydzielonej działki powinna była być różna, zależnie od położenia i klimatu, a nie sztywno oznaczona na 160 akrów. Obszar ten był zbyt duży w żyznych i wilgotnych stanach „środkowego zachodu”, a zbyt mały w zachodniej części kraju, na suchych stepach i na terenie górzystym. Na zachodzie ekstensywne pasterstwo staje się jedyną możliwą formą gospodarowania i tam nawet 640 akrów nie dawało dostatecznej paszy dla bydła potrzebnego do utrzymania rodziny ranczera. Powodowało to często nieracjonalną gospodarkę albo opuszczanie zajętych terenów.

Brak taniego kredytu pogarszał sytuację. Pożyczki były potrzebne zarówno dla lepszego zagospodarowania działek, jak i dla przetrwania lat nieurodzaju. Bez tych pożyczek bankructwa w latach suszy, zarazy lub najścia szkodników były na porządku dziennym na zachód od Missisipi. W tej części kraju ilość farm dzierżawionych wzrosła bardzo w ciągu zeszłego i na początku obecnego

stulecia. Podobnie jak w stanach południowych dzierżawy stanowią tam do dziś dnia wysoki odsetek ogółu gospodarstw.

Około 1920 r. cała ziemia nadająca się pod uprawę i na hodowlę (rancze) była rozdana. W rękach rządu federalnego pozostawało wprawdzie blisko pół mld akrów, ale były to góry, lasy, pustynie i co najwyżej słabe pastwiska. Od tego czasu obszar ziemi rolniczej był powiększany przez szereg prac melioracyjnych, popieranych lub nawet organizowanych przez rząd, ale równoważyło to zaledwie straty ponoszone na rzecz rozbudowujących się miast, dróg i kolei. Rozpoczęto wreszcie akcję konserwacji gleby.

Drobne i średnie gospodarstwa rodzinne potrafiły szczęśliwie przystosować się do nowoczesnej techniki i komercjalizacji rolnictwa, popadły jednak w poważne trudności finansowe w czasie wielkiej depresji lat trzydziestych. W 1933 r. bankructwa farmerów doszły do proporcji 54 na 1000 istniejących gospodarstw. Wartość gospodarstw, które przeszły w posiadanie banków i towarzystw ubezpieczeniowych, szła w setki milionów dolarów. Właściciele stawali się dzierżawcami lub robotnikami na swych warsztatach rolnych. Bezrobocie w miastach obniżało siłę przetargową dzierżawców i płacę robotników wiejskich. W tych warunkach rząd federalny i rządy stanowe postanowiły przyjść z pomocą zagrożonej instytucji gospodarstwa rodzinnego. Akcja prowadzona była przez różne agencje, głównie jednak przez tak zwaną Resettlement Administration, a od 1937 r. przez Farm Security Administration. Kredyt wspierany przez poradnictwo zawodowe był, jak jest i dziś, głównym środkiem niesienia pomocy.

Ramy tego artykułu pozwalają tylko na szkicowe przedstawienie najważniejszych akcji rządowych; niektóre z nich w zmienionej nieco formie są kontynuowane po dzień dzisiejszy.

Żeby zatrzymać fale bankructw i przymusowych sprzedaży, moratoria spłaty długów były ogłoszone najpierw przez wiele poszczególnych stanów, a potem przez rząd federalny (Frazier-Lemke Act, 1934 r.). Fundusze federalnych banków ziemskich i specjalne fundusze asygnowane w tym celu przez rząd federalny były użyte na szeroką akcję konwersji długów. Urzędnicy Farm Security Administration (FSA) oraz członkowie społecznych komitetów doradczych pośredniczyli często między dłużnikami i wierzycielami w sprawach zmiany terminów spłat, jak i obniżenia samej sumy długu. W latach 1935—1941 blisko 150 tys. rodzin skorzystało z po-lubownej zmiany warunków spłaty długów, przy czym globalna

suma ich zadłużenia została dobrowolnie obniżona o blisko jedną czwartą¹².

Akcja parcelacyjna na niewielką skalę wszczęta była w 1930 r. Rząd dzielił wykupioną ziemię na działki 40–80-akrowe, budował na nich domki i wydierżawiał na okres próbny, po którym farmer miał prawo kupna, ze spłatami rozłożonymi na lat 40. Akcja ta trwała 10 lat i stworzyła kilkanaście tysięcy drobnych, może zbyt małych gospodarstw jak na amerykańskie stosunki.

Długoterminowy kredyt dla dzierżawców w celu wykupu gospodarstw był na niewielką skalę otwarty przez Resettlement Administration w 1935 r. The Bankhead-Jones Act, który utworzył organizację Farm Security Administration, rozszerzył ten program, robiąc z niego stałą część długofalowej polityki rolnej rządu. Oprocentowanie pożyczek na kupno farmy przez dzierżawcę wynosiło do 1946 r. 3%; amortyzowane były one w ciągu 40 lat. Spłaty roczne mogą wahać się zależnie od dochodu uzyskiwanego przez farmera. Pożyczka z funduszy federalnych mogła pokrywać cały koszt nabywanego gospodarstwa. Przy pożyczce hipotecznej pochodzącej z prywatnego źródła i zabezpieczonej przez rząd, farmer musiał wyłożyć 10% gotówką. Aby dostać kredyt tego rodzaju, musiał i musi: 1. wykazać się niemożliwością dostania kredytów na kupno farmy z innego źródła; 2. otrzymać opinię wykwalifikowanego gospodarza od komitetu doradczego i inspektora powiatowego; 3. wybrać sobie farmę, która mogłaby dać jemu i jego rodzinie utrzymanie na zadowalającym poziomie. Od 1942 r. zaczęto dawać pożyczki na powiększenie zbyt małych farm, a także na przeprowadzenie podstawowych ulepszeń (np. drenowanie pól).

Kredyt krótkoterminowy i paroletni dla znajdujących się w trudnościach finansowych farmerów, tak zwany przed wojną kredyt rehabilitacyjny, był niemniej ważną akcją FSA. Udzielanie tego kredytu obejmowało i obejmuje tych farmerów, którzy potrzebują pomocy kredytowej, a nie mogą otrzymać jej z innych źródeł. Pomoc ograniczona pierwotnie do 3500, a od 1951 r. do 7000 dolarów, jako jednorazowa pożyczka (10 500 jako sumy zadłużenia) pomyślana jest czasowo. Powinna ona w ciągu paru lat tak poprawić położenie farmera, żeby mógł on albo obyć się bez takiego kredytu, lub otrzymać go z innych normalnych źródeł.

Udzielanie kredytu produkcyjnego przez FSA zostało już przed

¹² Ibidem, s. 378.

wojną powiązane z poradnictwem administracyjno-finansowym, które wyraża się zazwyczaj w planie gospodarczym układanym wspólnie przez inspektora rejonowego i rodzinę farmerską oraz w doglądaniu przez tegoż inspektora wykonania planu. Poradnictwo to, niezależne od poradnictwa zwykłego prowadzonego przez powiatowych instruktorów i wyższe szkoły rolnicze, dawało na ogół dobre rezultaty.

Kredyt produkcyjny udzielany dzierżawcom umożliwia inspektorom przedyskutowanie warunków dzierżawnych tak z dzierżawcą, jak i z właścicielem. Pozwala to często wprowadzić ulepszenia w umowie dzierżawnej, zabezpieczające lepiej interes dzierżawcy.

Ciekawą formą pomocy było udzielanie pożyczek grupom farmerów dla zakupu większych maszyn rolniczych lub stadników. W pewnych wypadkach gospodarze podpiswali pożyczkę wspólnie i wszyscy byli współwłaścicielami kombajnu czy młocarni. W wielu wypadkach indywidualny farmer brał pożyczkę i ustalał z sąsiadami użytkowanie przez nich maszyn lub zwierząt za omówioną opłatą. Po wojnie zaprzestano udzielania tego rodzaju pożyczek, jednak 250 tys. farmerów zdołało skorzystać z tej akcji.

Wszystkie te środki wzmocniły niewątpliwie drobnego rolnika i pomogły zachować zasadniczy charakter amerykańskiego ustroju rolnego opartego na prywatnej własności ziemskiej. Przyczyniła się też do tego wojna i związane z nią wyższe ceny produktów rolnych. Zadłużenie hipoteczne wynosiło w 1935 r. około 25% wartości ziemi, w 1945 r. około 10%, a w 1950 r. tylko 8%. Ilość ziemi użytkowanej przez dzierżawców spadła między rokiem 1935 i 1945 z 32 na 22% całości; po doliczeniu ziemi dodzierżawianej przez właścicieli odnośne proporcje wynosiły 44,7 i 37%¹³. Podniosła się przeciętna wielkość farm z 174 akrów w 1935 r., na 195 akrów w 1945 r.

Wojna i lata powojenne nie przyniosły większych zmian w polityce agrarnej rządu. Weterani wojskowi mieli pierwszeństwo w dostawaniu pożyczek na kupno farm. Akcje związane poprzednio

¹³ W USA jest kilka rodzajów dzierżaw. Poza dzierżawcami, którzy opłacają z góry umówiony czynsz dzierżawny w gotówce i gospodarują zupełnie samodzielnie, istnieje szereg odmian, tzw. share tenants lub share croppers — sytuacje, w których właściciel wnosi nie tylko ziemię i budynki, ale również część inwentarza oraz pokrywa część kosztów produkcyjnych i nadaje czasem ogólny kierunek gospodarowaniu. Dzierżawca daje pracę, siłę pociagową, część lub cały inwentarz i potem zależnie od tego ile wnosi, dzieli się dochodem z właścicielem.

szczególnie z okresem depresji zostały zaniechane, inne przeorganizowano, dostosowując do zmienionych warunków. Ceny produktów rolnych były, przynajmniej do 1953 r., dosyć wysokie, jednakże koszty produkcji wzrosły bardzo poważnie. Wyższe ceny ziemi i koszty gospodarowania stworzyły zwiększone zapotrzebowanie na kredyt, zaostrzyły też trudności mniejszych gospodarstw rolnych, którym trudno jest przystosować się do bardziej nowoczesnych, wydajniejszych, ale też wymagających większego nakładu kapitału, metod gospodarowania.

System kredytowy w Stanach Zjednoczonych jest dobrze rozwinięty i farmerzy mogą korzystać z wielu takich źródeł kredytu, jak: prywatne banki handlowe, towarzystwa ubezpieczeniowe, firmy handlowe itp. Kompletny i skoordynowany system kredytu rolniczego, obejmujący kredyt krótko-, średnio- i długoterminowy, jak również kredyt dla spółdzielni, prowadzony jest przez sieć banków i towarzystw kredytowych kontrolowaną przez zreorganizowaną w 1953 r. Farm Credit Administration. W tym samym roku FCA została wyłączona z ministerstwa rolnictwa, stając się niezależną instytucją. Cały system działa na zasadzie daleko posuniętej decentralizacji i jest w wysokim stopniu niezależny od rządu, któremu zdołał już spłacić większość otrzymanego kapitału zakładowego¹⁴.

Kredyt udzielany przez omawianą instytucję wydawany jest dość ostrożnie, na zasadach kalkulacji handlowej. Tym, którzy nie mogą dostać kredytu z innych źródeł, przychodzi z pomocą rząd poprzez Farm Home Administration, która w 1946 r. zastąpiła rozwiązana Farm Security Administration. FHA udziela z funduszy rządowych kredytu długoterminowego na kupno, powiększenie lub podstawowe ulepszenie gospodarstwa oraz tzw. kredytu produkcyjnego na okres jednego roku do siedmiu lat. Udzielanie tego kredytu połączone jest z nadzorowaniem gospodarstwa. Poza tym za pośrednictwem FHA udzielana jest od 1949 r. specjalna pomoc kredytowa dla farmerów z okręgów dotkniętych nieszczęściem powodzi, posuchy lub huraganu. W ostatnich latach zaledwie kilka procent farmerów korzystało z pomocy FHA; większość czerpie kredyt z prywatnych źródeł. W 1956/1957 r. FHA wydatkowała 255 mln dolarów, w tym 10 mln na pożyczki dla farmerów dotkniętych klęskami żywiołowymi.

¹⁴ Fundusze tego systemu czerpane są z udziałów obowiązkowo nabywanych przez korzystających z tego kredytu farmerów oraz z wypuszczanych od czasu do czasu akcji.

Stosowane obecnie środki oddziaływania na ustrój rolny są niewątpliwie łagodne i pośredniej natury. Państwo otacza pewną opieką farmy rodzinne i przez akcję kredytową stara się, by nie rozpadały się na jednostki zbyt małe i nieekonomiczne. Nie prowadzi ono jednak zorganizowanej akcji scaleniowej, jak i z drugiej strony nie stawia górnej granicy posiadania ziemi. Podatek spadkowy jest progresywny, ale niezbyt wysoki i w wypadku dziedziczenia przez bliskich krewnych nie przekracza kilku procent. Jeżeli przy licznej rodzinie są trudności ze spłatami rodzinnymi, farma zostaje zwykle sprzedana; dzielenie jej zaś na małe, nieekonomiczne gospodarstwa jest raczej rzadkością. Szybki rozwój całej gospodarki narodowej, który umożliwił stały odpływ ludności wiejskiej do miast, ułatwił oczywiście utrzymanie, a nawet powiększanie gospodarstw¹⁵.

Dane statystyczne za rok 1954 wykazują, iż około jedna trzecia gospodarstw to gospodarstwa poniżej 20 ha, blisko połowa — 20 do 100 ha, a pozostałe są większe¹⁶. Błędem jednak byłoby identyfikowanie tych grup z gospodarstwami włościańskimi, wielkowłościańskimi i folwarcznymi środkowej Europy. W grupie najmniejszej, obok pewnej ilości gospodarstw ogólnorolniczych i istotnie zbyt małych jak na amerykańskie stosunki, są wyspecjalizowane farmy tytoniowe, owocowe, warzywnicze lub drobiarskie, dające zupełnie wystarczający dochód rodzinie farmera. Sporo też jest tzw. part time farms, których właściciele czerpią poważne dochody spoza rolnictwa, niektóre służą głównie lub wyłącznie za rezydencje ludzi pracujących w mieście. Przy użyciu nowoczesnych maszyn rolniczych farmer z synem może bez pomocy pracy najemnej gospodarować na 320 akrach farmy kukurydzowo-świńskiej lub na 640 akrach czysto zbożowego gospodarstwa. W zachodnich stanach 2—3 tys. akrów pastwisk nie przekracza jeszcze ram farmy rodzinnej.

Więcej mówi ekonomiczna klasyfikacja farm według wartości sprzedawanych produktów, przedstawiona w tabeli na s. 180, według „Statistical Abstract”.

¹⁵ Ludność rolnicza wynosiła według „Statistical Abstract of the USA” 30,5 mln w 1940 r., 25,9 w 1945 r. i 22,1 w 1955 r. W stosunku do całej ludności ludność rolnicza spadła w ciągu tych 15 lat z 23,2 do 13,5%.

¹⁶ Dokładniej według „Statistical Abstract”: grupa poniżej 50 akrów stanowiła 35,4% ilości gospodarstw, 3% ogółu obszaru i 4,6% ziemi ornej; grupa 50—259 akrów stanowiła 7,7% ilości, 25,2% obszaru i 38,8% ziemi ornej; gospodarstwa większe stanowiły 16,8% ogólnej liczby, 71,8% obszaru i 56,5% ziemi ornej.

Cztery klasy środkowe, a więc farmy w granicach od 1,2 do 25 tys. dolarów wartości sprzedanych produktów, określane bywają jako różnej wielkości farmy rodzinne. Część klasy piątej nie wykorzystuje w pełni pracy rodziny farmera. Oprócz tych sześciu klas farm handlowych (commercial farms), było w 1954 r. 575 tys. farm zaklasyfikowanych jako part time i 878 tys. jako residential¹⁷.

Klasa	Wartość sprzedanych produktów w dolarach	1950		1954	
		w tys. farm	%	w tys. farm	%
I	25 000 i więcej	103	2,8	134	4,0
II	10 000—24 000	381	10,3	449	13,5
III	5 000— 9 999	721	19,5	707	21,2
IV	2 500— 4 999	882	23,8	812	24,4
V	1 200— 2 499	902	24,3	763	22,9
VI	250— 1 199	717	19,3	462	14,0
R a z e m		3 706	100,0	3 327	100,0

Pewną charakterystykę ustroju rolnego dają też następujące liczby: w 1954 r. praca najemna była używana na 751 557 farmach; liczba pracowników najemnych wynosiła 2,7 mln, wobec 6,9 mln pracowników rodzin farmerskich; około 3% wszystkich farm wydawało w owym roku 2000—4999 dolarów na pracę najemną; 2% wszystkich farm, które stanowiły 8Vo całej ziemi ornej i 20/o pastwisk, wydało na pracę najemną ponad 5000 dolarów i te mogą być uważane za odpowiednik europejskich folwarków.

WPLYW POLITYKI ROLNEJ NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ PRODUKCJI I DOCHODOWOŚCI ROLNICTWA

Oddziaływanie na produkcję i dochodowość rolnictwa stanowi od szeregu lat główny przedmiot polityki rolnej Stanów Zjednoczonych. Koszt tej polityki wzrastał w związku z rozszerzaniem zakresu działalności rządu federalnego oraz zwiększaniem stopnia ingerencji państwa. Zachowała ona jednak dotąd charakter pośredni, stosując przede wszystkim różne środki pośrednie, respek-

¹⁷ Farma klasyfikowana jest jako part time, gdy wartość sprzedanych rocznie produktów wynosi od 250 do 1999 dolarów, a gospodarz pracuje przynajmniej 100 dni w roku poza farmą, lub płynący spoza farmy dochód rodziny przewyższa wartość sprzedawanych produktów rolniczych. Termin residential farms stosowany jest dla określenia tych farm, których wartość spożycia produkcyjnego wynosi mniej niż 250 dolarów rocznie.

tujące ogólnie przyjętą zasadę pozostawiania możliwie jak największej swobody poszczególnym jednostkom w przedsięwzięciu decyzji gospodarczych.

Nie wdając się w szczegóły historycznego rozwoju tego działu polityki rolnej, można w nim rozróżnić trzy okresy.

W pierwszym, trwającym do końca wojny domowej i uchwalenia Homestead Act, główna uwaga zwrócona była na rozszerzanie produkcji rolnej przez branie coraz to nowych obszarów ziemi pod uprawę. Popieranie rolnictwa polegało wtedy głównie na ułatwianiu budowy dróg i innych środków komunikacji.

Za drugi okres polityki rolnej można uważać lata od końca wojny domowej i utworzenia departamentu rolnictwa przy rządzie federalnym do pierwszej wojny światowej. W latach tych zaszły znaczne przeobrażenia tak w rolnictwie, jak i w całej gospodarce Stanów Zjednoczonych. Nauka została w pełni wykorzystana w rolnictwie; uprawa roli, jak i zbiór produktów rolnych zostały w znacznej mierze zmechanizowane, przy wyzyskaniu końskiej siły pociągowej. Rozwój przemysłowy kraju spowodował silny odpływ ludności wiejskiej do miast, tak iż począwszy od lat siedemdziesiątych XIX w. ludność rolnicza staje się coraz bardziej malejącą mniejszością. To poczucie liczebnego kurczenia się było jednym z bodźców do zorganizowania się farmerów w branżowe i ogólnoroľnicze organizacje, które występują w obronie interesów rolnictwa. Polityka fiskalna, celna i monetarna nie były zawsze w tym okresie przychylnie roľnictwu. Produkcję roľniczą popierano jednak ze względu na eksport produktów roľnych, co umożliwiało zakup potrzebnych maszyn. Poza dalszym rozszerzaniem powierzchni uprawnej i pomocą w rozbudowie kolei (w pierwszej części tego okresu), popieranie produkcji rolnej wyraziło się głównie w rozwijaniu szkolnictwa roľniczego i doświadczalnictwa oraz w organizowaniu poradnictwa zawodowego. Na podstawie Merrill Act z 1862 r., ustawy przeznaczającej poważne obszary ziemi w każdym stanie na cele edukacji roľniczej i technicznej, powstał stopniowo tzw. Land Grant College System, który z czasem rozwinął się w postaci popularnych uniwersytetów stanowych. Hatch Act z 1887 r. przyznał każdemu stanowi 15 tys. dolarów rocznie z funduszy federalnych na prowadzenie różnego rodzaju badań naukowych w dziedzinie roľnictwa. Dało to podstawę do zorganizowania stanowych stacji doświadczalnych, przeważnie przy szkołach stanowych. Późniejsze ustawy podwyższyły znacznie zasiłki federalne na cele

badawcze, włączając w ich zakres badania ekonomiczno-rolnicze. Na początku bieżącego stulecia ministerstwo rolnictwa prowadziło specjalne wyższe szkolenie naukowców, specjalistów w różnych dziedzinach rolnictwa. Przedtem jeszcze zorganizowano biuro badań chorób zwierząt domowych oraz nadzór weterynaryjny nad zwierzętami przewożonymi z jednego stanu do drugiego. Wszystkie te środki stanowiły pewną ogólną opiekę i pomoc dla tych, którzy chcieli z nich korzystać. Państwo nie próbowało nawet wpływać na ilość produkcji tych lub innych artykułów. Decyzje farmera dotyczące rozmiarów i kierunków produkcji były zupełnie swobodne. Kierował się on tylko kosztami produkcji i cenami poszczególnych produktów rolnych, które kształtowały się bez żadnej interwencji państwowej, pod wpływem krajowych i światowych sił podaży i popytu. Wahanie cen produktów rolnych były dosyć znaczne; w końcu XIX w. ceny kształtowały się dla rolników niekorzystnie.

Dopiero pierwsza wojna światowa, a bardziej jeszcze depresja lat trzydziestych, zwiększyły znacznie ingerencje rządu w sprawy rolnictwa, w kierunku wyraźnego oddziaływania na produkcję i dochodowość rolnictwa według z góry powziętego planu.

W 1917 r. po raz pierwszy rząd ogłosił gwarantowane ceny na pszenicę i świnie. Ceny te miały zachęcić farmerów do bardziej intensywnej produkcji w okresie wojny i zostały wkrótce po jej zakończeniu odwołane. W 1920 r. nastąpił gwałtowny spadek cen większości produktów rolnych. Przez pierwsze lata państwo nie chciało interweniować bezpośrednio. Ograniczono się do pomocy w postaci kredytu oraz handlowej służby informacyjnej, która informowała zarówno o bieżących cenach rynkowych, jak również podawała prognozy kształtowania się cen. W ten sposób starano się wpłynąć na decyzje gospodarcze rolników. Kredyty udzielane obcym państwom na zakup amerykańskich produktów rolnych wpływały na zwiększenie popytu, a przez to na ceny tych produktów. Dalszą formą pomocy było popieranie ruchu spółdzielczego, który rozwijał się szybko w latach dwudziestych¹⁸. Spółdzielnie rolnicze, głównie handlowo-przetwórcze, dały niewątpliwie korzyści swym członkom, ale nie zdołały wywrzeć większego wpływu na poziom cen rolniczych, które po pewnej zwwyżce znów spadły w 1927 r., równocześnie zaś ceny artykułów przemysłowych utrzymywały się na tym

¹⁸ Od 1926 r. organizacje spółdzielcze zostały pod pewnymi warunkami zwolnione z płacenia podatku dochodowego.

samym poziomie. Szeroko zorganizowana w latach dwudziestych przy pomocy rządu federalnego i rządów stanowych akcja poradnictwa zawodowego, tzw. Cooperative Extension Service¹⁹, starała się obniżyć koszty i wzmocnić wydajność gospodarowania, ale wzrost produkcji w czasie kurczącego się eksportu musiał mieć pewien ujemny wpływ na ceny produktów rolnych.

Niezadowolenie z cen rolniczych doprowadziło w końcu do utworzenia w 1929 r. Federal Farm Board, która przy pomocy przyznawanych jej funduszy (500 mln dolarów) rozpoczęła jesienią tego roku pierwszą bezpośrednią interwencję na polu kształtowania się cen rolniczych. Zadanie Federal Farm Board było ograniczone do akcji stabilizacyjnej: poźniwny kredyt krótkoterminowy oraz magazynowanie zakupionych nadwyżek w latach dużego urodzaju, z zamiarem sprzedania ich na rynku w latach nieurodzaju. Miało to podnieść przeciętne ceny otrzymywane przez farmerów, lecz interwencja ta rozpoczęła się w bardzo niefortunnym czasie, bezpośrednio przed krachem giełdowym i następującą po nim przewlekłą i o zasięgu światowym depresją. W dodatku, akcja rządowa skoncentrowała się na pszenicy i bawełnie, towarach, których ceny były i są pod przemożnym wpływem rynku światowego. W przeciągu trzech i pół lat Federal Farm Board wydała wszystkie pieniądze, nagromadziła w swych rękach poważne zapasy zboża i bawełny, ceny jednak głównych produktów rolnych spadały ciągle. Na początku 1933 r. ceny były niemal o połowę niższe niż w 1929 r.

Po doraźnej akcji oddłużeniowej przyszła, zaraz po wybraniu prezydenta Roosevelta, wspomniana już pomoc kredytowa oraz nowa próba podtrzymania cen na podstawie obszernej ustawy, uchwalonej w 1933 r., tzw. Agricultural Adjustment Act. Ustawa ta dawała urzędowy wyraz nurtującemu od pewnego czasu wśród eko-

¹⁹ Cooperative Extension Service została zorganizowana na podstawie Smith-Lever Act z 1914 r. Następne ustawy powiększyły dotacje rządu centralnego, jednak główne zasady tej akcji edukacyjnej, wychodzącej poza mury uniwersyteckie (rozszerzonej — stąd extension), przetrwały nie zmienione do dziś dnia. Jej kooperatywny charakter polega na ścisłej współpracy między stanowymi szkołami (college) rolniczymi i ministerstwem rolnictwa, przy współdziałaniu samorządu lokalnego i organizacji społecznej. Część funduszy przyznawanych przez rząd federalny jest bezwarunkowa, część dokładnie dubluje dotacje rządu stanowego. Praca oświatowa, obejmująca szeroki zakres, prowadzona jest głównie przez instruktorów rejonowych (county agents) oraz przez specjalistów z poszczególnych dziedzin, którzy będąc członkami fakultetu, działają również poza uniwersytetem.

nomistów rolnych, jak i działaczy farmerskich przekonaniu, iż dla osiągnięcia zadowalających cen i dochodów, trzeba ograniczyć produkcję rolniczą dostosowując ją do efektywnego popytu. Przez zadowalające ceny rozumiano ceny dostosowane (adjusted) do cen artykułów przemysłowych. Dokładniej mówiąc, za właściwe ceny przyjęto ceny, które dałyby produktom rolnym siłę kupna w stosunku do artykułów nabywanych przez rolników identyczną z posiadaną w korzystnym dla rolników okresie 1910–1914 r. Takie ceny nazwano cenami równości lub parytetu — parity prices, i tak pojęta, oparta na historycznej podstawie, koncepcja parytetu stała się podstawą dyskusji i polityki rządowej dotyczącej oddziaływania na ceny i dochodowość rolnictwa. Na podstawie tej ustawy powstały nowe organy interwencyjne: do dziś dnia istniejąca Commodity Credit Corporation oraz Agricultural Adjustment Administration. CCC, sukcesorka FFB, rozpoczęła znowu udzielanie pożyczek pod zastaw; AAA zawierało umowy z farmerami odnośnie do ograniczenia obszaru uprawy roślin, których produkty znajdowały się w nadmiarze. Za te ograniczenia farmerzy dostawali wynagrodzenie pochodzące głównie ze specjalnych opłat nałożonych na przetwórców i konsumentów tych produktów.

Gdy w 1936 r. Sąd Najwyższy uznał ograniczenia produkcji rolniczej przez rząd federalny za niezgodne z konstytucją, pewna kontrola produkcji umożliwiona została przez odpowiednio do tego celu dostosowaną ustawę o konserwacji gleby. Ustawa ta dawała fundusze na zasiłki dla farmerów, którzy wykonywali praktyki konserwacyjne zalecane przez stworzoną w 1935 r. Służbę Konserwacji Gleby. Praktyki te w większości wypadków pociągnęły za sobą przynajmniej czasowe wyłączenie pewnych obszarów zajętych pod uprawę produktów znajdujących się w nadmiarze.

Konserwacja była też szeroko uwzględniona w następnej ustawie rolniczej — Agricultural Adjustment Act of 1938. Ustawa ta wprowadziła możliwość ograniczenia ilości sprzedawanych przez farmerów produktów przy pomocy tzw. „marketing quotas”. Ustawa przewidywała kary za przekroczenie wyznaczonych kwot, które jednak musiały być uprzednio przyjęte dla każdego produktu większością 2/3 głosów producentów. Drugą innowacją było to, iż pożyczki pod zastaw podstawowych produktów rolnych udzielane przez CCC zostały określone jako pewien procent cen parytetowych. W razie niezwrócenia pożyczki, CCC przejmowało produkt rolny licząc ceny

wyznaczone z góry przez ministerstwo rolnictwa w granicach 52% do 75% cen parytetowych²⁰.

Poziom, na którym usiłowano wtedy podtrzymać ceny głównych produktów rolnych, był stosunkowo niski, gdyż po latach suszy (1934 i 1936), które ułatwiły obniżenie produkcji i podniesienie nieco ceny bez gromadzenia nadwyżek, przyszły lata dobrego urodzaju (1937 i 1938) i mimo pewnego ograniczenia obszaru zasiewów ogólna produkcja rosła, powodując kłopotliwy wzrost zapasów w rękach rządowych. Rząd próbował zwiększyć konsumpcję przez subsydiowanie przy pomocy specjalnych kuponów (Food Stamp Program)²¹ spożycia żywności przez ludność otrzymującą zasiłki publiczne oraz przez tzw. School Lunch Program dający tanie posiłki dla dzieci szkolnych. Te i inne sposoby na pozbywanie gromadzących się zapasów mogły łatwo okazać się niewystarczające, gdyby nie wojna światowa, która zmieniła radykalnie sytuację. Wkrótce rząd zamiast martwić się nadwyżkami zaczął stosować wyższe pożyczki pod zastaw dla zachęcenia rolników do bardziej intensywnej produkcji. Słynna poprawka Steagela rozszerzyła akcję podtrzymywania cen na poważną ilość produktów rolnych, a w 1942 r. uchwalono w Kongresie, iż podtrzymywanie cen podstawowych produktów (pszenica, kukurydza, bawełna, tytoń, ryż i orzechy ziemne) na poziomie 90% cen parytetowych trwać będzie przez jeszcze dwa lata od chwili oficjalnego zakończenia stanu wojny. Ceny niektórych produktów były gwarantowane na krótszy okres czasu na poziomie powyżej 90, a nawet 100% parytetu²². Prócz pożyczek pod zastaw rząd był upoważniony do podtrzymywania cen przy pomocy bezpośrednich zakupów na rynku, specjalnie w stosunku do zwierząt rzeźnych, mleka, jaj i innych łatwo psujących się produktów.

²⁰ Cenę parytetową (parity price) dla poszczególnego produktu otrzymywało się przez pomnożenie przeciętnej ceny w okresie 1910—1914 przez aktualny indeks cen płaconych przez rolników, indeks oparty na cenach 1910—1914 jako bazie. Tak zwaną parity price, która jest wskaźnikiem położenia całego rolnictwa, otrzymuje się dzieląc indeks cen otrzymywanych przez farmerów przez indeks cen płaconych razy 100.

²¹ Każdy upoważniony do korzystania z tego planu mógł nabywać wymienne na żywność kupony różowe w ilości zwykłych tygodniowych zakupów — za 1—1,50 \$ na głowę. Przy tej okazji dostawał darmo kupony niebieskie równoważne połowie różowych i wymienialne na produkty, które w danym okresie znajdowały się w nadmiarze.

²² Na przykład ceny świń. G. S. Shephard, *Agricultural Price and Income Policy*, Ames—Iowa 1952, Iowa State College Press, s. 56.

Lecz naprawdę w czasie wojny i w pierwszych trzech latach po jej zakończeniu rząd nie miał wiele kłopotu z utrzymaniem cen na deklarowanych poziomach, tzw. „podłogach” (price floors). Pod wpływem zwiększonego popytu (armia, pomoc aliantom) ceny większości produktów rolnych poszły szybko w górę i przy rządowym ograniczeniu wzrostu cen szeregu produktów nabywanych przez rolników (tzw. price ceiling), ceny produktów rolnych osiągnęły, a nawet przekroczyły nieznacznie poziom cen parytetowych. Sytuacja rolnictwa wyraźnie się polepszyła, płacono dużą ilość długów, zwiększono inwestycje, podniosła się produkcja i dochodowość.

Zaraz po zakończeniu wojny rozpoczęła się obszerna i trwająca do dziś dnia dyskusja na temat tego, jaka powinna być długofalowa pokojowa polityka rolnicza Stanów Zjednoczonych. Większość zgadzała się co do tego, iż państwo nie powinno dopuścić do gwałtownego spadku cen produktów rolnych, jaki miał miejsce wkrótce po pierwszej wojnie światowej i że w ogóle rolnictwo jest bardziej od innych gałęzi gospodarki narodowej narażone na bolesne w skutkach oddziaływanie kaprysów przyrody, jak i wahań koniunkturalnych, zasługuje więc na pewną specjalną opiekę. Podczas gdy jedni chcieli widzieć kontynuację akcji stabilizacyjnej cen i podtrzymywanie ich na poziomie zbliżonym do parytetu, inni, obawiając się nadmiernej interwencji państwa i ujemnych gospodarczych skutków sztywnych cen gwarantowanych, chcieli pomagać rolnictwu w inny sposób, a ceny rolnicze pozostawić wolnej grze podaży i popytu. Wśród projektów pośrednich były: ceny gwarantowane oparte na corocznej wycenie podaży i popytu oraz ceny wolnorynkowe, połączone z pieniężną bezpośrednią kompensatą, wypłacaną farmerom w okresach, gdy ceny rynkowe spadają poniżej pewnego procentu cen parytetowych. Większość farmerów chciała opłacalnych cen oraz swobody gospodarowania.

Powojenne ustawodawstwo rolnicze cechuje niezdecydowanie i kompromisowość. Nie mogąc zgodzić się na nowy długofalowy program, Kongres przedłużał dawne ustawy wprowadzając do nich tylko pewne zmiany i ulepszenia. Zmiany szły w kierunku ograniczenia ilości produktów, których ceny byłyby podtrzymywane, oraz uelastycznienia poziomu tych cen. Już w 1948 r. uchwalono zmiany sposobu ustalania cen parytetowych. Szły one w kierunku uwzględniania, przy obliczaniu cen parytetowych dla poszczególnych produktów, relacji pomiędzy cenami produktów rolnych

w okresie ostatnich 10 lat²³. Wprowadzenie jednak tej zasady zostało opóźnione. Przez kilka lat bowiem stosowano dla jednych produktów stary, dla innych nowy sposób, w zależności od tego, który pozwalał na ustalenie wyższej ceny.

Ceny produktów rolnych spadły w 1949/1950 r., podniosły się natomiast w czasie wojny koreańskiej, przekraczając poziom parytetu, by ponownie powoli opadać po jej zakończeniu. Przyczyną był nie tyle spadek popytu, co wzrost produkcji. Dla jej ograniczenia i zmniejszenia zwiększających się zapasów, które w 1955 r. osiągnęły wartość 6 mld dolarów, wprowadzono nowy program tzw. Soil Bank.

W latach 1957—1958 polityka rządu dąży nadal do stabilizacji cen produktów rolnych, do podtrzymywania ich na poziomie zapewniającym opłacalność rolnictwu oraz do pełnego zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa.

Poziom, na którym ceny mają być utrzymane, jest wyznaczany w formie pewnego procentu cen parytetowych, a więc jest zależny od cen płaconych przez farmerów za dobra produkcyjne, konsumpcyjne i usługi. Jest to poziom minimalny, gwarantowany dla tych, którzy współdziałają z agencjami rządowymi i korzystają z ich usług. Ceny rynkowe są pod wpływem operacji stabilizacyjno-podtrzymujących, ale nie są wyznaczane; mogą one dosyć swobodnie oscylować wokół wyznaczonego poziomu. Akcja podtrzymywania cen obejmuje tylko część produktów rolnych. Wszystkie tzw. podstawowe produkty (basic commodity) mają ustawowo zapewnione • podtrzymywane ceny minimalne. Dla producentów kukurydzy, pszenicy, ryżu, bawełny i orzechów ziemnych²⁴ ceny gwarantowane wyznaczane przez ministra rolnictwa nie mogą przekraczać 90% cen parytetowych. Nie mogą one też spaść poniżej cen ustalonych w specjalnej tablicy, która przewiduje zmniejszające się proporcje

²³ Zmiana polega na tym, iż zamiast średniej ceny danego (produktu) w latach 1910—1914 stosuje się jako wielkość podstawową cenę otrzymywaną przez podzielenie przeciętnych cen danego produktu za ostatnie 10 lat przez średnią indeksu wszystkich cen otrzymywanych przez rolników w ciągu tychże 10 lat. Tak kalkulowana cena jest następnie mnożona przez aktualny indeks cen płaconych przez rolników, włączając takie składniki, jak płace robotników najemnych, podatki i procenty.

²⁴ Orzechy ziemne nie są oczywiście podstawowym produktem rolnym w Stanach Zjednoczonych i zostały tylko włączone do tej grupy ze względów politycznych, dla pozyskania poparcia paru senatorów i kongresmanów z okręgów, w których uprawa orzechów odgrywa dużą rolę.

parytetu (z 90 do 75%) w miarę jak przewidywana podaż (produkcja plus zapasy) przekracza podaż normalną, to jest taką, która pokrywa spożycie, eksport oraz drobną nadwyżkę przechowywaną zwykle do następnego roku. Gdy przewidywana podaż wynosi 130% lub więcej podaży normalnej, minimalny poziom podtrzymywanych cen wynosi 75% ceny parytetowej. Jeżeli rząd zaproponuje ograniczenie produkcji przy pomocy kwot rynkowych (marketing quotas), a producenci ich nie przyjmą, poziom podtrzymujących cen spada do 50% ceny parytetowej.

Producenci tytoniu są traktowani nieco odmiennie. Poziom bowiem podtrzymywanej ceny tytoniu wynosi 90% ceny parytetowej.

Poza tymi sześcioma produktami państwo interweniuje w odniesieniu do ceny mleka i śmietany (w granicach 75—90% ceny parytetowej) oraz miodu (w granicach 60—90% parytetu).

Wyjątkową pozycję zajmuje wełna, której ceny mogą być gwarantowane na poziomie powyżej 100% cen parytetowych.

Państwo nie przyjęło na siebie obowiązku podtrzymywania cen pozostałych produktów rolnych. Decyduje o tym swobodnie ministerstwo rolnictwa. W ostatnich latach podtrzymywano ceny jęczmienia, owsa, żyta, soi, lnu, fasoli i sorgum.

Wysokość cen podtrzymywanych ogłaszana jest corocznie w takim terminie, by farmerzy mogli kierować się nimi przy przedsiębioraniu decyzji produkcyjnych. Po ogłoszeniu, ceny podtrzymywane mogą być jedynie podwyższone, ale nie obniżone. Ceny są podtrzymywane na zapowiedzianych poziomach przy pomocy pożyczek, umowy kupna, zakupów i dopłat kompensacyjnych.

Pożyczki pod zastaw są najważniejszym i najszerzej stosowanym środkiem. Niwelują one wahania sezonowe cen, dają gwarantowaną cenę tym, którzy decydują się nie płacąc pożyczki (i w odpowiednim czasie, to jest na 30 dni przed terminem zwrotu powiadamiają o tym wierzycieli), wreszcie przez zmniejszenie dostaw na rynek oddziałują wzmacniająco na cenę rynkową. W roku gospodarczym 1956 na 3 mld pożyczek udzielonych pod zastaw tylko 1/2 mld udzieliły bezpośrednio organa CCC, resztę, to jest ogromną większość, sfinansowały banki i inne instytucje pod gwarancją przejęcia tych pożyczek na żądanie przez CCC. Pożyczki były udzielane w ostatnich latach pod zastaw wszystkich produktów, których ceny były podtrzymywane, z wyjątkiem nabiału, wełny i pewnego gatunku orzechów.

Umowy kupna (purchase agreements) proponowane były w 1957 r.

producentom pszenicy, ryżu, kukurydzy, oleju z orzechów, miodu, jęczmienia, owsa, żyta i sorgum. CCC zobowiązuje się nabyć po podtrzymywanej cenie określoną ilość produktu rolniczego od poszczególnych farmerów, którzy w zamian zobowiązują się tylko powiadomić w określonym czasie lokalny organ CCC, czy i ile z ustalonej ilości sprzeda CCC. Zakupy interwencyjne masła, sera i mleka w proszku umożliwiają podtrzymanie cen mleka i jego przetworów. Takie zakupy stosowane są również dla podtrzymania cen nasion lnu i bawełny. Dopłaty kompensacyjne dawane są tylko producentom wełny i pokrywają różnice między ceną gwarantowaną i ceną uzyskaną faktycznie na rynku.

W wyniku pożyczek pod zastaw i zakupów interwencyjnych gromadzą się stale poważne zapasy różnych produktów rolnych (największe są obecnie zapasy pszenicy, kukurydzy i bawełny). CCC stara się je upłynnić w sposób, który nie spowoduje obniżenia cen wolnorynkowych. Na rynku krajowym zapasy CCC oferowane są po cenach nabycia plus koszty przechowywania. Eksporterzy mogą nabywać je na kredyt po cenach niższych umożliwiających konkurencję na warunkach międzynarodowych. Około jednej piątej rozdysponowanych zapasów CCC szło w latach 1953—1956 do różnych agencji rządowych oraz krajowych i międzynarodowych organizacji dobroczynnych.

Przejdziemy obecnie do omówienia ograniczenia obszaru upraw w celu dostosowania podaży do popytu. Pierwszym sposobem jest ustalenie dla indywidualnych farmerów maksymalnego obszaru zasiewu (obecnie odnosi się to tylko do kukurydzy). Farmer przekraczający wyznaczoną mu powierzchnię uprawy nie jest karany, może być jednak pozbawiony prawa korzystania z rządowej akcji podtrzymywania cen (pożyczki pod zastaw itp.). Drugim sposobem jest ustalenie obszarów uprawy i kwot rynkowych (acreage allotments with marketing quotas). Odpowiednie rozporządzenie wydaje minister rolnictwa, gdy podaż zaczyna znacznie przekraczać zwykłe zapotrzebowanie.

Bardziej skutecznym, ale też i kosztowniejszym środkiem ograniczania produkcji rolnej jest stosowany w ciągu ostatnich dwu lat tzw. bank glebowy (Soil Bank), składający się z dwu części: the acreage reserve i the conservation reserve. Celem „rezerwy akrowej” jest zmniejszenie produkcji głównych produktów rolnych poniżej ustalonych przydziałów. Za dobrowolne ograniczanie obszarów zasiewów (w 1957 r. stosowane do pszenicy, kukurydzy, tytoniu

i bawełny) farmerzy dostają kompensatę pieniężną, równoważną utraconemu dochodowi. Obszary bowiem włączone w „rezerwę akrową” nie mogą być przeznaczone dla celów eksploatacji rolniczej. Podobne ograniczenia dotyczą obszarów oddanych do „rezerwy konserwacyjnej”. W roku budżetowym 1957/1953 wydano w przybliżeniu 620 mln dolarów na realizację programu „rezerwy akrowej” oraz 86 mln dolarów na realizację programu „rezerwy konserwacyjnej”. Akcja „rezerwy akrowej” została nieco ograniczona w roku bieżącym i ma w ogóle ulec zahamowaniu. Natomiast „rezerwa konserwacyjna” jest rozszerzana i w przyszłym roku budżetowym ma kosztować około 150 mln dolarów. Rząd oblicza, iż około 20 mln akrów było objętych na początku tego roku planem Soil Bank, z tego ponad 10 mln jest w „rezerwie konserwacyjnej”. Mimo tego spadek produkcji w 1957 r. był minimalny, a tegoroczne żniwa zapowiadają dalszą zwyżkę. Jednym z bardzo istotnych środków polityki państwa jest oddziaływanie na kształtowanie się popytu.

Z ważniejszych form oddziaływania wymienić należy premie eksportowe dla kupców, którzy nabywają produkty rolne na wolnym rynku i ze względu na akcję podtrzymywania cen krajowych muszą je często sprzedawać poniżej ceny zakupu. Wskazać trzeba także rolę zakupów interwencyjnych różnych produktów rolnych oraz rozdział ich między instytucje dobroczynne i szkoły, których działalność nie ma charakteru dochodowego. Ostatnio państwo zaczęło też subsydiować nowe sposoby zużytkowania produktów rolnych dla celów przemysłowych (np. bawełna dla celów izolacyjnych) i innych.

Podkreślić należy także interwencję na odcinku organizacji rynku, mającą za zadanie usprawnienie handlu niektórymi produktami rolniczymi oraz pewną stabilizację ceny. Tak na przykład obrót mlekiem objęty jest stanowymi lub federalnymi umowami i zarządzeniami regulującymi, które ustalają na każdą porę roku ceny mleka. Cena otrzymywana przez farmera zależy od tego, jaki procent mleka przerabianego przez mleczarnie — jego odbiorcę — idzie do picia, a jaki na cele przetwórcze.

Poza podtrzymywaniem cen i pewnym regulowaniem wymiany produktów rolnych rząd popiera nadal rolnictwo przez subsydiowanie badań naukowo-rolniczych i poradnictwa zawodowego, troszczy się o konserwowanie gleby, wód i lasów, wreszcie stara się o bardziej równy rozdział dochodu narodowego przez akcję kredytową, jak i pomoc finansową przy elektryfikacji i zakładaniu telefo-

nów w okręgach wiejskich. Poniżej podane zestawienie²⁵ ilustruje koszt poszczególnych akcji w milionach dolarów.

Lata budżetowe kończące się 1 lipca	1950	1957	1958*	1959**
Stabilizacja i podtrzymywanie cen***	1844	3511	3628	3253
Finansowanie kupna farm i procesów gospodarczych	146	227	256	202
Elektryfikacja i telefony	293	267	339	376
Konserwowanie, melioracja i regulowanie wód	337	351	442	491
Badania naukowe, poradnictwo itp.	163	227	259	279
R a z e m	2783	4583	4924	4601

Zestawienie to jasno wykazuje ogromny koszt akcji stabilizacji i podtrzymywania cen rolniczych. Wydatki na te cele przekraczające w tym roku 70% wszystkich wydatków związanych z rolnictwem, a wynoszące za ostatnie cztery lata około 14 mld dolarów, przyczyniły się niewątpliwie do podniesienia dochodu farmerów, ale nie rozwiązały podstawowego problemu dostosowania podaży do popytu na poziomie cen, które dawałyby rolnikom dochód zbliżony do tego, jaki mają ludzie pracujący w innych gałęziach gospodarki narodowej. Sytuacja rolnictwa nie jest zła. Zadłużenie wprawdzie wzrosło w latach ostatnich z powodu zwiększonych inwestycji, ale w stosunku do wartości farm i inwentarzy nie jest wysokie²⁶. Praca jest lżejsza i jej wydajność podwoiła się w ostatnich dwudziestu latach. Dochody w rolnictwie są ciągle dość wysokie, ale w przeciwieństwie do dochodów nierolniczych wykazywały one w latach 1952—1957 pewną tendencję zniżkową najpierw w wyniku spadku cen, a potem zwwyżki kosztów produkcji. Ubiegłej wiosny ceny większości produktów rolniczych poszły w górę i ogólny wskaźnik parytetu, tj. stosunku cen otrzymywanych do płaconych przez farmerów, wynosił w marcu tego roku 87 (w latach zaś 1910—1914 = 100), sześć punktów wyżej niż w marcu 1957 r. Ale rozpoczęte w czerwcu i doskonale

* W przybliżeniu.

** Projektowane.

*** Pozycje brutto przed odjęciem przychodów CCC.

²⁵ *President Eisenhower's Budget Message to Congress for 1959 Fiscal Year*, „The New York Times” 1958, January 14,

²⁶ Na 1 stycznia 1958 r. wszystkie długi rolnicze, włączając pożyczki CCC, wynosiły 19,9 mld dolarów, podczas gdy wartość nieruchomości ziemskich, inwentarzy oraz zasobów finansowych farmerów była szacowana na 180,3 mld dolarów. *USA 1958 Agricultural Finance Outlook*, ARS 43—66.

zapowiadające się żniwa zepchnęły już ceny w dół. W lipcu ogólny indeks parytetu wynosił 83, jak przed rokiem. Miejsce w magazynach na gromadzone zapasy CCC jest na wyczerpaniu i akcja podtrzymywania cen może natrafić na duże trudności. Rekordowy w tym roku zbiór pszenicy, szacowany na 34,6 mln ton i o 1/3 większy niż w roku ubiegłym, jak i wzrost pogłowia trzody chlewnej mogą łatwo obniżyć wskaźnik parytetu poniżej 80 — najniższy powojenny wskaźnik notowany w grudniu 1955 r. i lutym 1957 r.

Z obecnego ustawodawstwa rolniczego nie są w pełni zadowoleni ani farmerzy, którzy chcieliby dobrych cen, ale niechętnie godzą się na ograniczenie produkcyjne utrudniające im gospodarowanie, ani płacący wysokie podatki konsumenci, ani ministerstwo rolnictwa, zwolennik większej swobody gospodarczej i nieregulowanego zrównoważenia podaży z popytem. Dyskusja toczy się w Kongresie oraz w Senacie i trudno przewidzieć jej wynik. Obecne trudności wynikające z nadprodukcji rolniczej mogą być przejściowe, ale jeżeli wzrost produkcji będzie nadal wyprzedzał przyrost ludności, obecne kompromisowe metody starające się jednocześnie osiągnąć trzy cele: wysoką produkcję, sprawiedliwy rozdział dochodu społecznego oraz wolność gospodarczą, mogą być wystawione na poważną próbę. Przy nieelastycznym popycie na produkty rolnicze i nieelastycznej podaży, zniesienie podtrzymywania cen musi w obecnych warunkach doprowadzić do poważnego spadku cen, a proces dostosowywania się do nich produkcji nie byłby prędko ani bezbolesny. Na najbliższą przyszłość rząd stara się otrzymać zezwolenie na uelastycznienie, a więc w praktyce na obniżenie poziomu podtrzymywanych cen (poniżej 75 % parytetu), tak by zależał on w większej mierze od oceny sytuacji przez ministerstwo rolnictwa oraz od dobrowolnie przyjętych na siebie przez rolników ograniczeń produkcyjnych.

*

W ostatnich dniach sierpnia 1958 r., już po napisaniu tego artykułu, izby ustawodawcze uchwaliły ustawę wprowadzającą pewne zmiany w zasadach regulowania produkcji oraz cen bawełny, ryżu i kukurydzy.

Poszczególni producenci bawełny będą mieli w dwóch następnych latach do wyboru: a) utrzymać produkcję w granicach wyznaczonych przez przydziały akrowe (16 mln dla całego kraju, tj. o 1¹/₂ mln mniej niż w roku bieżącym) i mieć ceny podtrzymywane

w r. 1959 — na poziomie 80% ceny parytetowej i w 1960 r. na poziomie 75% parytetu, lub b) uprawiać do 40% więcej niż przewidziana kwota i zadowolić się gwarantowaną ceną minimalną o 15% ceny parytetowej poniżej ceny przysługującej tym, którzy utrzymują produkcję w granicach wyznaczonych przydziałów. Ustawa przewiduje ogłoszenie nowych kwot na lata następne i obniżenie minimalnego poziomu podtrzymywania cen bawełny do 70% ceny parytetowej w 1961 r. i dalej do 65% w 1962 r. Minister rolnictwa może wyznaczyć podtrzymywane ceny powyżej tej podstawy według swego uznania.

Identyczne uprawnienia otrzymał minister rolnictwa odnośnie do podtrzymywania cen ryżu; minimalny ich poziom ma spaść w 1962 r. do 65% ceny parytetowej.

Program podtrzymywania cen kukurydzy ma być ostatecznie zdecydowany 25 listopada 1958 r. przez samych producentów, którzy w specjalnym referendum mają zwykłą większością wybrać: 1) kontynuowanie obecnego programu przydziałów aferowych i cen, podtrzymywanych w granicach 75% do 90% cen parytetowych albo 2) zniesienie wszelkich ograniczeń produkcji i przyjęcie cen podtrzymywanych na poziomie 90% przeciętnej ceny za ostatnie trzy lata.

Decyzja obniżenia poziomu podtrzymywania cen bawełny i ryżu nastąpiła głównie ze względu na potrzebę zbliżenia cen krajowych tych eksportowanych produktów do cen zagranicznych. Wysokie, sztucznie podtrzymywane ceny bawełny nie tylko utrudniły konkurencję na rynku międzynarodowym, ale ograniczyły spożycie wewnętrzne, ułatwiające wypieranie tkanin bawełnianych przez syntetyczne włókna. Proponowany nowy system ustalania podtrzymywania cen dla kukurydzy jest ciekawą próbą oderwania się od historycznej metody parytetu. W praktyce oznaczałoby to obniżenie ceny kukurydzy w roku przyszłym o 10 do 12 centów na jednym buszlu (56 funtów) w zamian za zupełną swobodę produkcyjną. Stosunkowo wysokie tegoroczne ceny żywca, jak i perspektywa stale rosnącego popytu na mięso, sprzyjają przyjęciu tego planu.

Innowacje tegorocznej ustawy mogą dać pewne oszczędności rządowi bez dotkliwego obniżenia dochodów rolnictwa. Nie mogą dać jednak rozwiązania podstawowego zagadnienia dysproporcji między produkcją i spożyciem. Sugerowane przez rząd ograniczenie zasiewów zbóż chlebowych na rzecz pasz i bawełny jest niewątpliwie wskazane, ale pozostawienie stosunkowo wysokich podtrzymywanych cen pszenicy nie sprzyja osiągnięciu tego celu.

Szybki wzrost ludności Stanów Zjednoczonych i całego świata może oczywiście w niedalekiej przyszłości zlikwidować te trudności. Już teraz nie można mówić o nadprodukcji rolniczej w skali światowej, ale dysproporcje w zasobach, poziomie życia i możliwościach płatniczych między różnymi krajami będą długo utrudniały osiągnięcie światowej równowagi między produkcją i spożyciem. W Stanach Zjednoczonych przez dłuższy czas główną troską ministra rolnictwa będzie nie ustrój rolny, nie wydajność produkcji, a właściwa dystrybucja i spożycie produktów rolnych.

Lipiec 1958