

## METODY ODDZIAŁYWANIA NA POZIOM CEN ROLNICZYCH I DOCHODY ROLNIKÓW

Na tle akcji zmierzającej do lepszej organizacji międzynarodowego rynku rolniczego zostały podjęte w Międzynarodowej Organizacji dla Wyżywienia i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO) prace nad zarejestrowaniem i opracowaniem metod i środków stosowanych przez różne kraje dla utrzymania cen artykułów rolniczych na zamierzonym poziomie oraz dla zapewnienia rolnikom dochodu odpowiadającego pewnemu zamierzonemu standartowi życiowemu. Wyniki takiej rejestracji zostały przez FAO opracowane i ukazały się w postaci obszernego maszynopisu powielonego. Ze względu na ciekawe materiały i informacje o polityce gospodarczej stosowanej przez rządy różnych krajów wobec rolnictwa, Redakcja zamierza zamieścić w Zagadnieniach Ekonomiki Rolnej streszczenia kilku najbardziej interesujących rozdziałów ze wspomnianego opracowania FAO.

### UWAGI WSTĘPNE

Stosowanie w ostatnich latach na szeroką skalę środków zmierzających do utrzymania cen i dochodów rolników na zamierzonym poziomie daje podstawę do przypuszczenia, że odpowiada to jakimś istotnym potrzebom. Na wolnym rynku ceny większości artykułów rolnych podlegają zazwyczaj dużym wahaniom. Nieznaczny wzrost podaży lub spadek zapotrzebowania prowadzi często do gwałtownego spadku cen, co przynosi poważne straty części społeczeństwa rolniczego. Środki utrzymujące ceny na pewnym poziomie chronią rolników przed konsekwencjami tego spadku cen — tak samo jak np. ubezpieczenie od bezrobocia i zasada minimum zarobków chroni robotnika przemysłowego od ujemnych skutków zmian w koniunkturze gospodarczej.

Aczkolwiek motywem podstawowym stosowania tych środków są zazwyczaj cele społeczne, przynajmniej od chwili, gdy powojenny niedobór środków żywnościowych został opanowany, środki te często są stosowane nie tylko w tym celu, lecz mogą np. mieć na względzie wzbudzenie zainteresowanie zwiększeniem produkcji rolnej w ogóle lub jakiegoś konkretnego artykułu — w celu zmniejszenia importu, rozbudowy eksportu, względnie zwiększenia spożycia, a wreszcie w celach strategicznych.

Jest rzeczą wiadomą, że oprócz cech dodatnich podtrzymywanie cen rolniczych może mieć w pewnych wypadkach niepożądane skutki wtórne, jak np.

1) ograniczenie spożycia przez utrzymywanie cen wyższych niż w warunkach wolnego handlu,

2) narzucenie pewnej sztywności w systemie produkcji rolniczej i w jej przystosowaniu się do zapotrzebowania rynku,

3) stworzenie na tle powyższych warunków niebezpieczeństwa powstawania nadwyżek,

4) hamowanie inicjatywy rolników w kierunku stosowania bardziej wydajnych metod produkcji,

5) podtrzymując wysoki poziom cen lub stosując dopłaty dla utrzymania na wyższym poziomie dochodowości drobnych lub mniej wydajnych gospodarstw rolnych subwencjonuje się tym samym także duże i bardziej wydajne gospodarstwa, które mogłyby produkować z zyskiem i bez tej pomocy,

6) stworzony kosztowny i skomplikowany system kontroli produkcji rolnej może czasem hamować działalność intensywnie gospodarujących rolników.

7) wprowadzenie lub podniesienie ceł przywozowych, kontyngentów przywozowych i innych środków hamujących handel zagraniczny,

8) stosowanie premii eksportowych, zróżnicowanie kursów przeliczeniowych i stosowanie innych środków zmierzających do wzmożenia eksportu rolniczego.

Chcąc uniknąć wymienionych ujemnych skutków oraz biorąc pod uwagę specyficzne warunki danego kraju w ostatnich latach próbowano stosować wiele różnych systemów popierania rolnictwa. Stwierdzono bowiem, że każdy system musi być ściśle dostosowany do warunków danego kraju i odpowiadać celowi, jaki mu się stawia. Niemniej przeto z analizy stosowanych systemów można wyciągnąć pewne uogólnienia mogące mieć szersze zastosowanie.

#### **ŚRODKI ODDZIAŁYWANIA NA POZIOM CEN, BEZ STOSOWANIA SYSTEMU CEN GWARANCYJNYCH**

Na długo przed tym, zanim ceny gwarantowane na artykuły rolne były szeroko wprowadzane w życie po kryzysie lat trzydziestych, stosowano już wiele innych środków zmierzających do podniesienia ogólnego poziomu cen na te artykuły, jak np. cła przywozowe lub powoływanie do życia organizacji obrotu tymi artykułami. Należy podkreślić, że szerokie zastosowanie później systemu cen gwarantowanych nie zlikwidowało w najmniejszym choćby stopniu znaczenia tych od dawna stosowanych metod podtrzymywania lub podwyższania cen. Metody te stosowane są nadal w szerokim zakresie nawet w krajach, gdzie system cen gwarantowanych został szczególnie rozbudowany. Są one wszędzie głównym środkiem działania w odniesieniu do niektórych artykułów, jak np. łatwo psujących się owoców i warzyw. Nie będzie niespodzianką, jeśli w najbliższej przyszłości nastąpi odwrót od systemu cen gwarantowanych do metod dawniej stosowanych.

Do pierwszej grupy środków wpływających na poziom cen artykułów rolniczych należy zaliczyć **reglamentację obrotu z zagranicą**. Cła i opłaty przywozowe o charakterze protekcyjnym są najstarszym i bodaj najważniejszym środkiem. Nie noszą one charakteru specjalnie rolniczego i nie wymagają specjalnego omówienia z wyjątkiem uwagi, że istnieje

tu ogromne zróżnicowanie ceł przystosowane do podtrzymania lub zagwarantowania cen na artykuły rolne. W niektórych wypadkach w tym samym celu stosowane są **ograniczenia dewizowe**.

Ilościowe ograniczenia przywozów, szeroko stosowane w latach trzydziestych, odnosiły się pierwotnie przede wszystkim do produktów rolnych, aczkolwiek obecnie stosuje się je w odniesieniu do wielu innych nierolniczych artykułów. Stanowią one skuteczniejszą ochronę rodzimej produkcji rolnej niż wszelkie cła, z wyjątkiem ceł prohibicyjnych. W odniesieniu do rolnictwa jest to np. sezonowe ograniczenie importu niektórych artykułów. Przykładem są tu sezonowe ograniczenia ilościowe importu owoców stosowane w Anglii w okresie podaży owoców krajowych.

Następnym z kolei środkiem jest **wyznaczanie minimalnej ceny na artykuły importowane**. Niemcy Zachodnie na przykład zawarły z krajami sąsiednimi umowy, na mocy których przywóz niektórych warzyw i owoców jest zawieszany z chwilą, gdy ceny spadną poniżej określonego poziomu. Środek taki jest łatwy do zastosowania i wydaje się tak samo skuteczny jak zwykle ustalenie kontyngentu, który działa w ciągu całego roku jako ochrona producentów krajowych. Środek ten jest dogodny dla krajów importujących, ponieważ daje możliwość swobodnego zaopatrywania kraju i nie podnosi na ogół ceny dla spożywcy. Aczkolwiek środek ten ogranicza rynek dla importu, gdy ochrona producentów krajowych wydaje się potrzebna — nie działa on w pozostałych okresach roku.

Odmianą ceł przywozowych jest **system zróżnicowania kursów przeliczeniowych na dewizy z eksportu lub importu**, również stosowany nie tylko w odniesieniu do artykułów rolniczych. Ma on szerokie zastosowanie w krajach Ameryki Łacińskiej, jak również w niektórych innych krajach, jak np. w Indonezji, Jugosławii i Syjamie, zwykle jednak ma na celu utrzymanie równowagi bilansu płatniczego. System ten może być zastosowany w celu ograniczenia przywozu jednego lub kilku artykułów, lub nawet pewnego produktu z określonego obszaru. Prohibicyjne zróżnicowanie przeliczenia kursów, jak i prohibicyjne taryfy celne, mogą być zastosowane dla całkowitego zahamowania importu określonego artykułu.

Wydaje się, że zróżnicowanie kursów przeliczeniowych ma większy wpływ na eksport artykułów rolnych niż na ich import. W niektórych krajach Ameryki Łacińskiej, np. szczególnie w pierwszych latach po wojnie, eksportowano pewne artykuły rolne przy stosunkowo wysokim kursie przeliczeniowym. Z chwilą, gdy wzrost kosztów produkcji względnie spadek cen światowych zmniejszył dochód producentów do granic nieopłacalności, a przez to został zahamowany — dokonano częściowo dewaluacji w celu obniżenia ceny eksportowej w walutach zagranicznych — i jednocześnie w celu podniesienia dochodów producentów krajowych. Taka polityka gospodarcza była stosowana przy wywozie kakao i bawełny w Brazylii oraz wełny w Argentynie i Urugwaju. Zróżnicowanie kursów przeliczeniowych bywa czasem stosowane w związku z wprowadzeniem cen gwarantowanych, jak np. w stosunku do kawy w Kolumbii.

Do dewaluacji wprowadzonej przez zróżnicowanie kursów przeliczeniowych podobna jest **metoda zwrotów opłat wywozowych**. W związku ze stosunkowo wysokim poziomem cen artykułów rolnych na rynku świa-

towym po zakończeniu drugiej wojny światowej, niektórzy eksporterzy surowców wywozili artykuły rolne nie tylko dla zdobycia dewiz, lecz również w dużej mierze ze względów fiskalnych. Dochody te opierały się albo na opłatach eksportowych, jak np. od herbaty w Indiach i Ceylonie lub bawełny w Egipcie, juty w Pakistanie lub też powstawały z zysków osiąganych przez organizację eksporterów, rządowe lub będące własnością producentów, jak np. przy wywozie ryżu z Burmy lub kakao ze Złotego Wybrzeża. W takich wypadkach ceny dla producentów mogą być ustalone przez obniżkę podatków lub opłat wywozowych, wówczas gdy koszty produkcji wzrastają lub ceny światowe spadają.

Bardzo elastyczny system został wprowadzony w Meksyku, gdzie opłaty wywozowe nie są ustalane na podstawie aktualnych cen eksportowych, lecz na podstawie urzędowej ceny eksportowej, która może być zmieniana w krótkim okresie czasu, w związku np. ze zmianami sytuacji rynkowej. Eksporter uzyskuje zwrot opłat do wysokości różnicy pomiędzy urzędową ceną eksportową, a ceną rzeczywistą.

W niektórych wypadkach stosuje się częściowy lub całkowity zwrot opłat wywozowych dla popierania eksportu. System taki stosuje się np. przy eksporcie wełny z Urugwaju, kawy z Kolumbii itd., gdzie ustalana jest minimalna cena sprzedaży. Cena ta może być szybko zrewidowana, stosownie do sytuacji na rynku. Wszelkie nadwyżki walut obcych, uzyskane z wywozu dokonanego po cenach wyższych niż cena minimalna, mogą być sprzedawane na wolnym rynku dewiz, gdzie kurs jest bardziej korzystny od kursu urzędowego. System ten jednakże nie wydaje się całkowicie skuteczny w wypadku długotrwałej zniżki cen na rynku międzynarodowym. W pewnym stopniu odnosi się to również do polityki opartej na zróżnicowaniu kursów przeliczeniowych.

Wreszcie wspomnieć należy o **systemie dwóch cen** mających na celu podniesienie poziomu cen krajowych po to, by móc nadwyżki sprzedawać na eksport po niższych cenach. Tego rodzaju metoda była proponowana już na początku drugiej dekady bieżącego stulecia, jak np. w planie „wyrównawczym” Mc Nary-Haugen’a. Plan ten był dwukrotnie uchwalony przez kongres Stanów Zjednoczonych w latach 1927 i 1928, lecz spotkał się z ustawowym sprzeciwem Prezydenta USA.

Stosowany w Australii system dwóch cen nie ma na celu zwiększenia dochodów producentów przez zróżnicowanie cen wewnętrznych i eksportowych, lecz stabilizację producenta, jak też cen płaconych przez konsumenta. Ceny wewnętrzne utrzymywane były poniżej cen wywozowych w okresie dużych zwyżek na rynku światowym, w niektórych zaś wypadkach mogą kształtować się powyżej cen eksportowych. Metody takie oczywiście mogą mieć zastosowanie tylko w ograniczonej skali. Obecnie stosuje się je często dla podtrzymania cen, o czym będzie mowa niżej.

Dla podtrzymania poziomu cen stosowano również **system bezpośrednich dopłat** przy eksporcie. Tak np. po drugiej wojnie światowej eksport pomarańcz ze Stanów Zjednoczonych i niektórych innych artykułów nie korzystających z cen gwarantowanych był częściowo subsydiowany. Obecna polityka zmierza jednak do zmniejszenia tych opłat.

**Druga z kolei grupa środków** mających na celu podtrzymywanie poziomu cen, bez gwarantowania cen minimalnych, polega na **organizowaniu rynku**. Wchodzi tu w grę działalność zarówno np. związków rol-

niczych spółdzielni handlowych, jak i tworzonych na mocy ustaw central obrotu.

Organizacje tego rodzaju wzmacniają stanowisko rolnika jako kontrahenta w stosunku od odbiorców, którzy zazwyczaj rozporządzają większymi środkami finansowymi niż poszczególni rolnicy. Mogą one też reprezentować rolników wobec rządu, zapewnić rolnikom dodatkowe zabezpieczenie poprzez tworzenie funduszu wyrównawczego przy sprzedaży na rynku wewnętrznym i zagranicą, przy sprzedaży na początku i w pełni sezonu, na bezpośrednią konsumpcję i do przetwórstwa itd. W tym celu może być utworzony fundusz stabilizacyjny (lub wyrównawczy) z opłat uiszczonych przez rolników przy dostawach. Fundusz taki może być zlikwidowany w końcu każdego sezonu, jak np. w Holandii przy dostawach mleka lub też może być funduszem stałym tj. pozostawać z roku na rok.

Organizacje producentów mogą również podjąć się tak ważnych czynności jak prace badawcze nad rozwojem pojemności rynku oraz ustalanie i wprowadzanie przymusowej standaryzacji jakościowej artykułów będących przedmiotem obrotu. Przez zastosowanie takich środków organizacje producentów mogą w znacznej mierze podnieść ich dochody. Metody te są oczywiście w istocie i w dużej mierze akcją samopomocy. W wielu wypadkach jednakże inicjatywa i zachęta do tego rodzaju działalności wyszła od rządów. Organizacje tego typu mogą korzystać z zasiłków państwowych, jak np. we Włoszech w systemie dobrowolnych organizacji rynku na ser i oliwę.

W wielu krajach spółdzielnie rolniczo-handlowe lub centrale obrotu kierowane przez producentów stały się bardzo istotnym czynnikiem w polityce rządów na odcinku podtrzymywania poziomu cen, włączając w to również politykę stosowania cen gwarantowanych.

Organizacje obrotu mogą w pewnych okolicznościach być popierane w swej działalności przez państwo — bez wprowadzania zasady cen gwarantowanych. Dotyczy to na przykład działalności organizowanej na podstawie zarządzeń w sprawie organizacji rynku wydanych w Stanach Zjednoczonych (na mocy ustawy o organizacji rynku artykułów rolnych z 1937 r.), która stosuje się do owoców, warzyw oraz w niektórych rejonach do orzechów — czyli do artykułów, które nie korzystają z cen gwarantowanych. Zarządzenia w zakresie organizacji rynku stosowane są również przy wprowadzeniu cen gwarantowanych na mleko. Na podstawie tych zarządzeń może być wydawany cały szereg, przepisów, jak np. o kontroli jakości, ilości i rozmiarach dostaw artykułów z rejonów produkcji na rynek, o tworzeniu rezerw, o kontroli i gospodarowaniu nadwyżkami, o zakazie nieuczciwych sposobów prowadzenia handlu, o ogłaszaniu cen, o standaryzacji opakowania, o prowadzeniu badań rynku i opracowywaniu planów jego organizacji. Rolnicze spółdzielnie handlowe obejmujące sprzedaż własnych produktów i zakup środków produkcji, mają długoletnią tradycję. W krajach skandynawskich rozwinęły się one już w 19 wieku i od tego czasu grają bardzo poważną rolę w tych krajach. Obecnie np. przejęły one całkowicie bardzo ważną dziedzinę życia gospodarczego w Danii, a mianowicie obroty artykułami rolnymi z zagranicą. Głównie dzięki sprawności ich działania Dania jest w stanie skutecznie współzawodniczyć na rynku światowym z tymi kra-

jami, w których rolnik otrzymuje daleko większą pomoc ze strony państwa. W Szwecji spółdzielnie rolnicze dokonują obrotów 99% ogólnej produkcji mleka, 74% mięsa i jaj oraz 60% zbóż chlebowych.

Działalność Federalnego Biura Rolniczego założonego w Stanach Zjednoczonych na podstawie ustawy o organizacji rynku artykułów rolnych z r. 1929 była w szerokiej mierze nastawiona na popieranie rolniczych spółdzielni handlowych, które są dziś szeroko rozbudowane. Spółdzielnie te są popierane również w Kanadzie. Duże znaczenie posiadają też w Australii i Nowej Zelandii. W nowej Zelandii na przykład obejmują one 95% całego obrotu masłem i serem. Są one prawie jedyną organizacją sprzedaży producentów ryżu w Japonii, sprzedając go rządowi i kontrolując na zasadzie dobrowolnego porozumienia sprzedaż pszenicy, jęczmienia, rzepaku itp. organizacjom przemysłu spożywczego i rządowi.

Drugą formą spółdzielczej organizacji obrotu artykułami rolnymi są Centrale Obrotu, powoływane do życia na podstawie ustaw. Powstanie wielu z nich datuje się od czasu kryzysu rolniczego lat trzydziestych. W Holandii utworzono centrale obrotu zbożem, centrale obrotu artykułami mleczarskimi, centrale obrotu bydłem i mięsem, centrale obrotu owocami i warzywami. Centrale te regulowały produkcję i obrót tych artykułów przez ograniczanie produkcji, gospodarowanie nadwyżkami (specjalnie żyta i ziemniaków), ustalenie procentowej zawartości pszenicy pochodzenia krajowego w mące itp.

Każda centrala kontrolowała handel zagraniczny artykułami wchodzącymi w zakres jej działania, udzielając licencji importowych i eksportowych i ustalając opłaty na cele specjalne. Same transakcje handlowe z zagranicą pozostawały jednak w rękach prywatnych. Po wojnie centrale te zastąpiono pewnego rodzaju biurami obrotu towarowego o bardziej ograniczonych uprawnieniach. Podobne organizacje powstały w innych krajach. Na przykład przymusowe biura obrotu towarowego powstały w Anglii dla mleka, ziemniaków, chmielu, bekonów, mając zakres działania analogiczny do zakresu działania central holenderskich, aczkolwiek nie prowadziły kontroli obrotu zagranicznego.

Biura obrotu towarowego mlekiem, ziemniakami, wełną, chmielem itp. utrzymano po wojnie w większej części z takim samym zakresem działania, lecz dodano im szereg czynności administracyjnych, związanych z utrzymaniem poziomu cen tam, gdzie tego rodzaju polityka jest stosowana. Np. biura obrotu towarowego mlekiem wiele wysiłków skierowują na zwiększenie wydajności produkcji poprzez organizowanie kontroli mleczności, stacji sztucznego unasieniania, doradztwo fachowe itp.

Kanadyjska centrala obrotu pszenicą jest to organizacja o charakterze publiczno-prawnym, posiadającym monopol obrotu pszenicą, owsem i jęczmieniem, produkowanym w Zachodniej Kanadzie. Rolnikom płacone są przy dostawie zaliczki (wysokość zaliczek ustala rząd na podstawie oceny tendencji rynkowych), a następnie dopłaty tymczasowe lub ostateczne na podstawie cen uzyskanych ze sprzedaży całej produkcji na rynku krajowym i zagranicznym. W latach dwudziestych w Nowej Zelandii utworzono biura kontroli eksportu, które miały za zadanie przeciwdziałać spekulacji i ograniczać nadmierne zyski właścicieli okrętów itp. Biurom tym udało się zmniejszyć wysokość kosztów przewozu

okrętowego i zredukować inne opłaty, pomimo tego, że zazwyczaj nie prowadziły one obrotów bezpośrednio.

W niektórych krajach obok organizacji mających na celu organizowanie rynku krajowego działają regionalne lub stanowe organizacje rolnicze dla poszczególnych produktów rolnych, będących przedmiotem obrotu. Ma to miejsce głównie tam, gdzie produkcja jakiegoś ziemiopłodu jest skoncentrowana w jednym rejonie. W Kanadzie zrzeszenia dla organizacji rynku, są z wyjątkiem pszenicy, organizowane przez spółdzielnie producentów działające w poszczególnych okręgach. W Brazylii autonomiczne organizacje producentów utworzone przez rządy stanowe mają szerokie uprawnienia w zakresie kontrolowania produkcji, obrotu i cen uzyskiwanych przez producentów (Instytut Ryżowy w Rio Grande do Sul, Instytut Kakaowy w Bahia). Również w Australii utworzono państwowe biura dla organizowania rynku jaj, tytoniu i szeregu innych artykułów. Biura obrotu towarowego kontrolują również sprzedaż wielu artykułów podzwrotnikowych, jak np. ryżu w Burmie, kakao na Złotym Wybrzeżu i w Nigerii, orzechów kokosowych w Indonezji. Pierwotnym celem ich organizacji było podniesienie względnie stabilizacja dochodu producentów, lecz w niektórych wypadkach ceny płacone producentom za te produkty w okresie powojennym ustalone były znacznie niżej od cen uzyskiwanych w eksporcie, częściowo w celu przeciwdziałania tendencjom inflacyjnym. Wskutek tego niektóre z tych biur nagromadziły pokaźne zyski, które często były przejmowane na rzecz skarbu państwa, lecz przeznaczane na rozwój produkcji rolnej. Może to być uważane jako odrębna forma podatku od eksportu, o którym już była mowa.

Można tu zanotować jeszcze inne metody podtrzymywania poziomu cen rolniczych, działające tam gdzie nie wprowadzano cen gwarantowanych. Niektóre z nich polegają **na zakupie artykułów z podaży przez agencje państwowe lub stowarzyszenia handlowe dla celów gromadzenia np. rezerw.** We Francji np. cena na mięso nie jest gwarantowana, lecz państwo zastrzega sobie prawo interweniowania na rynku wówczas, gdy cena wydaje się za niska lub za wysoka. Zakupy dla celów państwowych są finansowane z podatku od obrotu mięsem oraz z zysków w eksporcie. Podobny system został wprowadzony w Belgii.

Tam, gdzie agencje państwowe bezpośrednio zakupują większe ilości produktów rolnych, zakupy te mogą stać się środkiem stabilizującym sytuację na rynku. Wysiłki w tym kierunku są czynione w Stanach Zjednoczonych przy zakupach artykułów na eksport, włączając i te, które nie mają cen gwarantowanych.

Należy wreszcie wspomnieć o **średnich wypłatach producentom.** W Norwegii np. ceny płacone za mleko przez spożywców ustalone są przez rząd na poziomie, który jest uważany za zbyt niski dla producentów. Producenci otrzymują więc dopłatę, np. za dostawy do mleczarni, pomimo że poprzednia cena dla producenta nie jest gwarantowana.