METODY STOSOWANIA CEN GWARANTOWANYCH

Istnieją w zasadzie dwie metody zastosowania cen gwarantowanych dla artykułów rolnych. Pierwsza polega na przeciwdziałaniu spadkowi cen poniżej gwarantowanego poziomu przez stosowanie środków, o których była mowa w poprzednim artykule[1], przez użycie nadmiernych zapasów np. na paszę, wreszcie przez ograniczenie produkcji. Jeżeli środki te okazały się niedostateczne, uciekano się czasem do całkowitego niszczenia towaru.

Drugą alternatywą regulowania podaży jest nie przeciwdziałanie spadkowi cen poniżej gwarantowanego poziomu, lecz dopłacanie różnicy producentom. Dopłaty te mogą być dokonywane bezpośrednio z funduszów skarbowych względnie ze specjalnego funduszu stabilizacyjnego, stworzonego częściowo lub w całości przez samych producentów[2].

Ważnym czynnikiem różnych metod wprowadzania w życie cen gwarantowanych jest ich oddziaływanie na handel prywatny. System oparty na regulacji podaży nie może oczywiście pozostawić całkowitej swobody obrotów na rynku. Stopień ingerencji w stosunku do prywatnego handlu może być ograniczony np. do zobowiązania centrali handlowej zakupu każdej oferowanej ilości po cenie minimalnej. Z reguły jednak konieczne jest tutaj regulowanie importu i eksportu. W innym przypadku całość lub część produkcji krajowej może być sprzedana poprzez organizację handlową producentów przy zastosowaniu dość dokładnej kontroli nad rozmiarami podaży. Wreszcie państwowa organizacja handlowa może wziąć na siebie obowiązek dokonywania obrotów masą towarową pochodzenia krajowego lub towarem importowanym albo też, łącznie jednym i drugim. Organizacji takiej może być przyznane prawo monopolu eksportu.

Finansowa strona wprowadzania w życie cen gwarantowanych może nie pozostawać w sprzeczności z działalnością na rynku firm prywatnych i jest możliwa do realizacji na rynku opartym na zasadach wolnego handlu. Nie wyklucza to jednak zcentralizowania handlu przez organizację producentów, która może rzeczywiście uprościć realizację systemu dopłat, będąc przy tym zapewne bardzo istotnym elementem w gospo-

---

[1] Zagadnienia Ekonomiki Rolnej Nr 5 1959 r.

[2] Możliwa jest również metoda trzecia, przez pobudzenie wzrostu spożycia. W praktyce nie ma ona szerokiego zastosowania prócz popierania zysków eksportowych, często w drodze subsydiów na zwiększenie wywozu nadwyżek ciążących na rynku krajowym. Dla artykułów o większej elastyczności spożycia, oddziaływanie na wzrost konsumpcji krajowej może być realizowane przez usprawnienie organizacji rynku bez konieczności obniżenia ceny dla producenta. Ogólne subsydiowanie cen płaconych producentom, jak cen mleka w Anglii i Holandii, może doprowadzić do zwiększenia spożycia z korzyścią dla producentów.

darce funduszem stabilizacyjnym. Metody finansowania nie pozostają również w sprzeczności z zasadą regulowania obrotów z zagranicą, a nawet z monopolem państwowym w tym zakresie.

Wprowadzanie cen gwarantowanych poprzez regulowanie stanu zapasów rynkowych

Rezerwy

Większość produkcji rolniczej jest produkcją sezonową. Zbiory są z roku na rok różne. Zboża i inne artykuły nie ulegające zepsuciu, zbierane raz w roku, muszą być zawsze składowane przez producentów, kupców lub przetwórców dla zapewnienia dostaw w ciągu całego roku. Prostą metodą podtrzymania cen byłaby rezerwa kontrolowana przez producentów lub państwo, stworzona po to, by regulować sytuację na rynku, przez dokonywanie zakupów w okresach zwiększonej podaży w celu sprzedania zakupionego towaru w okresie późniejszym, względnie dla przechowania z roku wysokiego urodzaju na lata urodzajów niższych. Metoda ta może mieć wiele dodatnich cech z punktu widzenia społecznego.

W praktyce tworzenie rezerw napotyka na trudności przy sprzedaży zapasów, o ile zapasy są znaczne, a cały zysk używany do regulowania podaży jest obliczony na krótki okres czasu. Okazuje się, że rezerwa sama nie jest wystarczającym środkiem do regulowania podaży. Konieczna jest przy tym zawsze reglamentacja obrotu z zagranicą, a czasem i inne środki, jak np. kontrola samej produkcji. Następnym z kolei ważnym problemem jest tu sprawa unikania strat i zepsucia się towaru przy przechowywaniu, co utrudnia w pewnym stopniu stosowanie tej metody. Poza tym istnieje zawsze tendencja do zwiększania rezerw do granic pojemności magazynów względnie do granic możliwości finansowych. Jeżeli te trudności są nie do przezwyciężenia, tworzenie rezerw może dać w wyniku poważne straty.

Trzecią, a prawdopodobnie najtrudniejszą do przezwyciężenia trudnością jest niechęć rolników, a także organizacji administrującej rezerwami do obniżenia cen. Swoboda ich w tym względzie może być istotnie ograniczona. Mają oni zwykle nadzieję, że jeśli nieco dłużej wstrzymają się ze sprzedażą, sytuacja rynkowa ulegnie poprawie. Jeśli nastąpi raptowna zwyżka zapotrzebowania, jak np. w okresie wojny koreańskiej lub nieurodzaj w kraju czy zagranicą, ich nadzieje mogą się ziścić. Wiele przykładów wskazuje jednak na to, że bywa inaczej. Nagromadzenie zapasów kawy, które w końcu niszczono, jest klasycznym przykładem takiej chybionej kalkulacji. W krajach deficytowych regulowanie importu zabezpiecza przed nadmiarem zapasów. Kraje eksportujące nie mają takiej klapy bezpieczeństwa, a szereg lat urodzajnych lub spadek popytu w kraju, bądź za granicą może wywołać poważne trudności.

Na obecne nadwyżki pszenicy w Ameryce Północnej miały wpływ wszystkie te wymienione czynniki.

Należy rozważyć czy tworzenie rezerwy nie prowadzi do tworzenia się nadwyżek. Z samej natury rzeczy rezerwa jest przeznaczona do utrzymania cen na poziomie opłacalnym. Doświadczenie daje podstawę

do twierdzenia, że wówczas gdy ceny są opłacalne rolnicy dążą do zwiększenia produkcji aż do granic możliwości zbytu, przynajmniej w tych krajach, gdzie technika stoi na wysokim poziomie i istnieje dostateczny zapas ziemi. Niebezpieczeństwo tkwi w tym, że instytucja rezerw może stać się dodatkowym źródłem zbytu, pobudzając do dalszej rozbudowy produkcji, aż do ostatecznego wyczerpania rozporządzanych funduszów interwencyjnych lub pojemności magazynów. Nadmierne gromadzenie zapasów zdarzało się tak często, iż wydaje się dostatecznie jasne, że przynajmniej w krajach eksportujących wprowadzanie gwarancyjnych cen za pomocą tworzenia rezerw wymaga dodatkowych skutecznych środków regulowania produkcji i przymusowego stosowania tych środków z chwilą, gdy gromadzone zapasy zaczynają rosnąć lub też pełnej gotowości sprzedaży, w razie potrzeby ze stratą, wówczas gdy zapasy staną się zbyt wielkie.

Ryzyko strat i straty przy przechowywaniu ograniczają zakres tworzenia rezerw przy polityce gwarantowania cen do artykułów nie ulegających zepsuciu. Specjalną ostrożność nakazuje operowanie rezerwami w regionach tropikalnych i wilgotnych, gdzie trudno jest przechowywać nawet takie artykuły jak zboże. Zastosowanie chłodnictwa i innych metod technicznych umożliwiających przedłużenie okresu składowania rozszerzyło oczywiście zasięg możliwości tworzenia rezerw i umożliwiło zmniejszenie wahań cen produktów pochodzenia zwierzęcego, zmniejszając skutki wahań sezonowych produkcji jaj, masła lub mięsa.

We Francji i Niemczech Zachodnich stosuje się w ograniczonej skali rezerwy dla celów polityki gwarancji cen masła i mięsa, w nieco większej skali — owoców w Nowej Zelandii i masła w Kanadzie — dokonując jednocześnie częstych obrotów rezerwami. Ponieważ przechowywanie tych artykułów trwa normalnie tylko kilka miesięcy, stosowanie rezerw tego typu może mieć szerokie zastosowanie, aczkolwiek wiele tu zależy od kosztów magazynowania.

Zasięg tej metody jest większy tam, gdzie artykuły łatwo ulegające zepsuciu mogą być przetwarzane na artykuły trwalsze. W Stanach Zjednoczonych np. gwarantowana cena na mleko jest szeroko stosowana poprzez podtrzymywanie ceny masła i mleka sproszkowanego. To samo stosują spółdzielnie producentów w Brazylii. Produkcja konserw puszkowanych z niektórych owoców i warzyw może ułatwić tworzenie rezerw w celu podtrzymania cen.

Rezerwy mogą być administrowane przez rząd całkowicie lub częściowo. Jeśli stosuje się je jako główne narzędzie zagwarantowania poziomu cen w warunkach wolnego handlu, to koniecznym warunkiem ich działania jest istnienie instytucji centralnej dokonywającej zakupów (lub udzielającej pożyczek pod zastaw) całej ilości oferowanego produktu po cenie gwarantowanej. Przykładem takiej instytucji jest Commodity Credit Corporation w Stanach Zjednoczonych. Rezerwy mogą być stosowane na mniejszą skalę, jako środek pomocniczy regulowania cen tam, gdzie cel ten osiąga się innymi środkami, np. poprzez regulowanie eksportu.

Przykładem może tu być ograniczone gromadzenie rezerw masła przez organizację handlową „Interlait" we Francji. Administrowanie rezerwami zboża jako środkiem stabilizacji cen na wolnym rynku i pod-

trzymania zagwarantowanego poziomu cen jest obecnie szeroko stosowane w krajach Dalekiego Wschodu. Instytucja odpowiedzialna za administrowanie rezerwami powinna posiadać możliwość regulowania importu i eksportu bezpośredniego lub przez bliski kontakt z odpowiednimi instytucjami rządowymi.

Do wprowadzenia i administrowania rezerwami potrzebne są oczywiście znaczne fundusze w okresach wzmożonej podaży i spadku cen. Brak dostatecznych funduszów doprowadza do zaniechania skupu zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych gospodarczo, jak np. w przypadku skupu juty w Pakistanie, a wówczas cała akcja interwencyjna załamuje się. Ilość potrzebnych pieniędzy może być zmniejszona różnymi sposobami. Jednym z nich to przyjęcie niskiego poziomu cen gwarantowanych, jak to ma miejsce w Brazylii. Podobny wynik uzyskiwany jest przez wprowadzenie tymczasowych zaliczek przy skupie do dalszego rozrachunku, jak np. przy pszenicy w Kanadzie. Innym sposobem jest ograniczenie okresu sprzedaży zapasów do końca roku gospodarczego, jak to ma miejsce np. we Francji przy zbożach pastewnych.

Sposób ten jednak jest korzystny dla producentów, którzy mogą przechować swoje zasoby przez cały ten okres. Na ten cel uruchomiono we Francji specjalne kredyty. Na ogół rolnicy potrzebują pomocy przede wszystkim w okresie pożniwnym, gdy nacisk podaży jest najsilniejszy. W Belgii rząd usiłuje przesunąć finansowanie sezonowego nasilenia podaży przy stabilizowaniu cen masła na handlowy aparat dystrybucyjny przez gwarantowanie spółdzielniom różnicy cen pomiędzy okresem letnim i zimowym w sposób zapewniający rentowność.

Ponieważ tworzenie rezerw pozostanie prawdopodobnie jedną z podstawowych metod przy stosowaniu cen gwarantowanych, należy przypomnieć, że najpoważnieszym problemem przy administrowaniu rezerwami jest przeciwdziałanie ich nadmiernemu wzrostowi. Jeśli takie zjawisko następuje w kraju będącym poważnym eksporterem, konsekwencje jego mogą być poważne nie tylko dla tego kraju lecz w skali międzynarodowej, a specjalnie dla krajów eksportujących. Z tego względu od czasu do czasu wysuwane są sugestie co do międzynarodowej koordynacji rezerw ważniejszych artykułów eksportowych. Zagadnienia te, aczkolwiek wykraczają poza zakres zainteresowań niniejszej pracy, są tak ważne, że wymagają stałej uwagi.

Obecnie przejdziemy do rozważania innych metod zmierzających do regulowania podaży przy stosowaniu cen gwarantowanych, jakie mogą być zastosowane w związku z tworzeniem rezerw lub niezależnie od tej metody.

Regulowanie importu

W krajach importujących regulowanie importu jest często jedynym lub co najmniej najważniejszym sposobem wprowadzenia gwarancji cen. Jest ono potrzebne nawet w krajach eksportujących wówczas, gdy poziom cen gwarantowanych jest wyższy od cen rynku międzynarodowego. Tak jest właśnie w Stanach Zjednoczonych w odniesieniu do wielu artykułów.

Regulowanie importu może być przeprowadzone przy pomocy środków fiskalnych, jak cło importowe, protekcyjny kurs dewizowy itd.,

w drodze restrykcji ilościowych, bądź też przez wprowadzenie monopolu handlu państwowego lub quasi państwowego.

Zastosowanie systemu cen gwarantowanych może samo przez się zainteresować zagranicznych eksporterów, a tym samym spowodować konieczność zastosowania środków zapobiegawczych przeciwko importowi. System dopłat różnicy cen stosowany na szeroką skalę w Anglii jest może jedynym sposobem, którego zastosowanie nie wzbudza zainteresowania ze strony podaży z zagranicy. Skutki zachęty do importu są znikome wówczas, gdy poziom cen gwarantowanych jest niski i gdzie producenci wykorzystują jako swój atut koszty dalekiego transportu.

Stopień ochrony przez klasyczne metody ograniczania importu jak cła bezpośrednie lub ad valorem wydaje się niewystarczającym dla wprowadzenia cen gwarantowanych i w związku z tym opracowano szereg nowych form w tym zakresie. W Holandii na przykład gwarantowana cena minimalna na pasze jest zabezpieczona przez wprowadzenie ruchomego podatku od wartości importu, stanowiącego równowartość różnicy pomiędzy ceną towaru importowanego a ceną minimalną. Stawki wpłacane są na rachunek rolniczego funduszu wyrównawczego i zwracane przy wywozie tych artykułów. W ten sposób rolnicy holenderscy odnoszą korzyści z niskich cen importowych, ponieważ podatek nie jest płacony o ile ceny artykułów importowanych są niższe od gwarantowanej ceny minimalnej. Ruchome cło importowe obowiązywało również na pszenicę w Nowej Zelandii. Podobnie w Szwecji, stosującej giętki system podtrzymywania cen, wprowadzono ostatnio opłatę od importu, która wzrasta wówczas, gdy ceny krajowe spadną poniżej gwarantowanego minimum i obniża się, jeśli ceny te podniosą się powyżej zagwarantowanego maksimum. Z chwilą, gdy środki te okażą się niedostateczne, przewidziana jest możliwość ilościowego regulowania eksportu lub importu.

W krajach Beneluxu istnieje również kombinowany finansowo-kontyngentowy system regulowania importu przy systemie cen minimalnych. Na szereg artykułów eksportowanych ustalono ceny minimalne i jeśli w kraju eksportującym ceny są niższe, nakładane są opłaty w wysokości tej różnicy. Wpływy z tych opłat są dzielone pomiędzy krajami należącymi do Beneluxu. Jeżeli w kraju importującym — jednym z należących do Beneluxu — ceny spadną poniżej cen minimalnych, import może być zawieszony.

Wszystkie powyższe systemy wydają się wpływać na obniżenie kosztów artykułów dla spożywcy, gdyż cła importowego nie opłaca się lub jest ono minimalne wówczas, gdy ceny krajowe są wyższe od poziomu cen gwarantowanych i pod tym względem systemy te różnią się od tradycyjnych taryf celnych, które działają stale w jednakowy sposób. Inne systemy regulowania importu idą o krok dalej, tworzą jedną pulę cen dla artykułów produkcji krajowej i importowanych. Jest to oczywiście możliwe w warunkach handlu upaństwowionego, jak np. przy pszenicy w Brazylii. W Szwajcarii importerzy mogą być zobowiązani do zakupu proporcjonalnej ilości artykułu krajowego pochodzenia po cenie gwarantowanej w określonym stosunku za każdą importowaną tonę tegoż artykułu. Podobny nieco system utrzymywania gwarantowanej ceny na pszenicę zastosowano w Holandii, gdzie od młynarzy żąda się

dodawania określonego procentu pszenicy krajowej przy przemiale z tym, że procent ten ustala się na poziomie zabezpieczającym zbyt dla całej produkcji krajowej.

Przy pomocy środków o charakterze finansowym w latach trzydziestych zastosowano w Anglii połączenie w jedną pulę cen pszenicy importowanej i krajowej. Nałożono opłatę na całość produkowanej w kraju i importowanej mąki i wpływy użyto na dopłatę dla producentów.

Ilościowe ograniczenie importu w drodze reglamentowania importu lub w inny sposób są szeroko stosowane po to, by import nie utrudniał realizacji programu podtrzymywania cen wewnętrznych. Można to osiągnąć przez wyższe opłaty, jak np. przy produktach mleczarskich, pszenicy i bawełnie w Stanach Zjednoczonych. Stosuje się je zwykle jako środek dodatkowy, a czasem nawet bez wprowadzenia specjalnych gwarancji cen.

Przy realizowaniu polityki cen gwarantowanych na artykuły rolnicze zawsze poważną rolę gra handel prowadzony przez państwo. Centralna organizacja handlowa może być uprawniona do dokonywania obrotów artykułami zarówno zagranicznego, jak i krajowego pochodzenia, jak przy pszenicy we Francji lub przy pszenicy, ryżu i jęczmieni w Japonii. Może ona zajmować się jedynie artykułami importowanymi, jak to ma miejsce w Niemczech Zachodnich, gdzie państwo kupuje i odprzedaje zboże i cukier importerom niemieckim po cenach będących na poziomie cen gwarantowanych. Zyski i straty przejmowane są przez skarb państwa. Chociaż handel państwowy artykułami spożywczymi rozwinął się najpierw w Europie, jest on obecnie szczególnie rozpowszechniony w Azji i w Ameryce Łacińskiej. Jest on stosowany np. przy obrocie zbożem na Cejlonie, w Indiach, Indonezji i na Filipinach, przy pszenicy w Meksyku i Brazylii i prawie przy wszystkich podstawowych artykułach rolniczych w Costarice.

Regulowanie eksportu

W krajach mniej lub więcej samowystarczalnych najpospolitszym sposobem podtrzymywania cen gwarantowanych jest „marginesowy" eksport wszelkich nadwyżek ponad zapotrzebowanie krajowe, po cenach będących na poziomie cen gwarantowanych. Pociąga to za sobą oczywiście stratę pokrywaną przez skarb państwa wówczas, gdy cena gwarantowana jest wyższa od ceny eksportowej i wtedy, gdy do całości zbiorów stosowana jest cena gwarantowana, jak np. przy pszenicy w Turcji. W innych wypadkach straty pokrywane są przez samych producentów, jak np. przy pszenicy w Szwecji, gdzie w zasadzie tylko pszenica sprzedawana w Szwecji objęta jest systemem cen gwarantowanych. Ceny ustalone są bezpośrednio przez właściwą organizację handlową, straty zaś na eksporcie pokrywane są ze środków uzyskiwanych ze specjalnych opłat pobieranych od produkcji[1].

[1] Częściowy eksport artykułów mleczarskich ze Szwecji finansowany jest poprzez opłaty od produkcji. Jedynie jednak nieznaczna część opłat od produkcji zużywana jest na pokrywanie strat przy eksporcie. Reszta zwracana jest producentom, zgodnie ze specjalnymi przepisami.

Utrzymywanie ceny gwarantowanej na rynku krajowym drogą eksportu nadwyżek zdaje się coraz trudniejsze w miarę wzrostu ilościowego tego eksportu szczególnie wówczas, gdy eksport artykułów rolniczych odgrywa dużą rolę dla gospodarzy danego kraju. Australia i Francja przy daleko większym eksporcie poszły po tej samej linii postępowania co Szwecja, gwarantując ceny tylko na ograniczoną część całkowitych zbiorów, eksportując nadwyżki po takich cenach, jakie się w danej koniunkturze dają osiągnąć i łącząc wpływy ze sprzedaży krajowej z wpływami z eksportu. Australia ustala cenę gwarantowaną na ilość produktów mleczarskich na spożycie krajowe plus 20%, wskutek czego obejmuje gwarancją tylko część eksportu. Jest rzeczą jasną, że wtedy, gdy duża część zbiorów jest eksportowana gwarancja ceny obejmująca tylko ilości sprzedane na rynku krajowym plus 20% posiada dla producentów mniejszą wartość niż wtedy, gdy nadwyżki niewiele przekraczają owe 20%.

Alternatywa jednak pokrywania wszystkich strat na eksporcie przez państwo byłaby zbyt kosztowna dla krajów wywożących stosunkowo dużo w porównaniu ze spożyciem krajowym, chyba że sytuacja gospodarcza kraju jest bardzo dobra i nie jest zależna od finansowych wyników eksportu rolniczego. Polityka taka była stosowana przez Stany Zjednoczone w odniesieniu do większości artykułów o gwarantowanych cenach, zwłaszcza wówczas, gdy rozmiary zapasów rosły i problem stawał się kłopotliwy. Stosowane są wówczas dodatkowe ułatwienia eksportowe, jak np. sprzedaż na kredyt długoterminowy i zapłata w walucie kraju importującego. Jest jednak rzeczą wątpliwą czy wiele krajów stać by było na prowadzenie takiej polityki na większą skalę.

Metody usiłujące zrealizować sprawę stabilizacji cen przez regulowanie podaży na rynkach zagranicznych są jeszcze trudniejsze i mogą być stosowane tylko w krajach posiadających coś w rodzaju faktycznego monopolu na dany produkt, względnie w oparciu o porozumienia międzynarodowe, jakie istnieją np. obecnie dla pszenicy i cukru. Indywidualne usiłowania regulowania podaży światowej mogą mieć powodzenie jedynie na krótką metę. Pierwszy przypadek restrykcji wprowadzonych dla eksportu kauczuku malajskiego nie powiódł się w dużym stopniu dlatego, że wpłynął jako zachęta do zwiększenia produkcji w innych krajach. Przedwojenne usiłowania Brazylii zmierzające do ustabilizowania światowego rynku kawy doprowadziły tylko do nadmiernego nagromadzenia rezerw. Stosunkowo niedawno Brazylia usiłowała utrzymać minimalną cenę eksportową kawy poprzez zakupy rządowe każdej ilości, jaka nie mogła być wyeksportowana po tej cenie. Reakcja ze strony kupujących oraz duża podaż ze strony innych eksporterów doprowadziły najpierw do obniżenia minimalnej ceny eksportowej poprzez zmianę kursu dewiz w transakcjach, a w rezultacie do całkowitego zaniechania tej polityki.

Wobec ogromnych trudności uregulowania podaży na rynkach międzynarodowych, kraje eksportujące zmierzają do oparcia się na takich środkach, jak fundusze wyrównawcze, stosowanie opłat od eksportu lub zróżnicowane kursy dewiz. Środki te nie wywierają bezpośredniego wpływu na kształtowanie się podaży na rynek krajowy czy zagraniczny; są one rozważane niżej w rozdziale traktującym o metodach finansowych stosowanych przy wprowadzaniu cen gwarantowanych.

Ograniczenie produkcji

Ograniczenie produkcji może być stosowane jako normalny środek regulujący podaż i ceny artykułów tam, gdzie produkcja ma charakter mniej więcej ciągły i gdzie jej rozmiary mogą być skorygowane w pewnych granicach bez zbyt dużych strat. Na przykład w niektórych krajach (Portugalia) ubój bydła jest ograniczony wówczas, gdy ceny mięsa spadną poniżej gwarantowanego minimum. Podobne metody stosowano również dla podtrzymania cen na rynkach międzynarodowych. A więc zbiór kauczuku był ograniczony na podstawie ustalonych w okresie przedwojennym systemów kontroli cen, zaś zbiór herbaty na podstawie międzynarodowej umowy w sprawie obrotów herbatą. W obu tych wypadkach ograniczenie wprowadzono w formie kontyngentów eksportowych opartych na szacunku zapotrzebowania światowego i proponowanym poziomie cen. Było to uzupełnione ścisłą kontrolą zakładania nowych plantacji.

Dla większości artykułów jednak, włączając w to wszystkie rośliny zbierane corocznie, regulowanie produkcji jest metodą zbyt trudną w wykonaniu i niepewną w swej skuteczności. Z tego też względu ograniczenie produkcji stosuje się często jako środek uzupełniający oraz jako ostatnią linię obrony wówczas, gdy inne zwykłe i szybko działające metody okażą się nieskuteczne. Wybitnym tego przykładem są przepisy ustawodawcze w Stanach Zjednoczonych dotyczące ustalania powierzchni zasiewów i kontyngentów rynkowych. Można też przytoczyć wiele innych przykładów, jak cukier w Brazylii i Argentynie, bawełna w Meksyku, wino we Francji.

Ograniczenia produkcji stosowano również dla podtrzymania cen na rynkach światowych, jak np. akcja przedsięwzięta na podstawie międzynarodowej umowy cukrowej. Wiele krajów o dużym eksporcie w ostatnich latach ograniczyło również produkcję dla podniesienia cen na rynkach światowych, jak np. Kuba, jeśli chodzi o cukier, Indie w zakresie herbaty, Pakistan w stosunku do produkcji juty.

Zużywanie nadwyżek na nowe, inne cele

Niektóre kraje zamiast ograniczać produkcję dla podtrzymania poziomu cen gwarantowanych zastosowały w ostatnich latach bez ponoszenia dużych wydatków czy gromadzenia nadwyżek, metodę ograniczenia produkcji artykułów objętych cenami gwarantowanymi do ilości, które mogą być sprzedane na rynku wewnętrznym. Wszelkie nadwyżki produkcji pozostawia się zatem swojemu losowi, to znaczy mogą one uzyskiwać cenę rynku międzynarodowego lub, na rynku krajowym mogą zostać użytkowane na inne cele, jak np. na paszę lub specjalny przerób.

Ten tzw. „system dwóch cen" działa hamująco na podniesienie produkcji ponad ustalone ilości bez komplikacji, jakie powstają przy innych systemach ograniczania produkcji.

W wypadku, gdy nadwyżka produkcji jest wynikiem szczególnie sprzyjającej pogody, fakt że wysokie zbiory obniżają w odpowiednim stosunku ceny, niższe wpływy przeciętne nie wydają się niesłuszne, wobec obniżenia w tych warunkach kosztów produkcji.

System ograniczonej gwarancji cen może być stosowany w krajach eksportujących lub zazwyczaj samowystarczalnych, gdy nieznaczna nadwyżka pojawia się w latach wysokiego urodzaju. Nadzwyczajne nadwyżki mogą być użyte na rynku krajowym, np. na opas bydła. Przed wojną na przykład nadwyżki pszenicy we Francji były denaturowane przez barwienie po to, aby stały się nieprzydatne dla ludzi i aby mogły być sprzedane po cenach zniżonych na pasze na rynku wewnętrznym, a czasem i na eksport. Te same metody stosowano w Stanach Zjednoczonych dla upłynnienia nadwyżek ziemniaków. Analogiczny cel miało podniesienie minimalnej średnicy ziemniaków będących w sprzedaży dla spożycia przez ludzi — mniejsze ziemniaki mogły być tylko kierowane na paszę.

W niektórych krajach ograniczona gwarancja ceny w połączeniu z systemem dwóch cen stosowana jest do mleka dla zróżniczkowania mleka świeżego dla konsumcji i mleka kierowanego do przerobu na masło, ser itp.

Anglia daje pełną gwarancję ceny jedynie na pewną określoną ilość mleka, a gwarantuje znacznie niższe ceny na pozostałą ilość mleka przeznaczonego na przerób. W większości takich przypadków producent otrzymuje część średnią stanowiącą przeciętną pomiędzy ceną za świeże mleko konsumcyjne i przeznaczone na przerób.

Takie łączenie cen dla wypłacania jakiejś średniej jest zwykłą cechą systemów o dwóch cenach i w związku z tym pociąga za sobą konieczność istnienia centralnej organizacji handlowej. Wyjątek stanowi jedynie wypadek, gdy cała produkcja danego artykułu objęta jest ceną gwarantowaną, a straty ze sprzedaży po cenie niższej (na rynku wewnętrznym czy międzynarodowym) pokrywane są przez państwowy organ odpowiedzialny za zakup każdej zaoferowanej ilości po minimalnej cenie gwarantowanej.

Metody finansowe stosowania cen gwarantowanych

Metody bezpośredniego finansowego wpływania na ceny gwarantowane są obecnie mniej różnorodne i nie są szeroko stosowane jak metoda regulowania podaży rynkowej. Należą tu dopłaty różnic cen, stosowane dotąd zwykle dla artykułów importowanych, fundusze wyrównawcze używane w szerokim zakresie lecz nie wyłącznie przy artykułach importowanych oraz dostosowanie opłat eksportowych lub kursu walut do cen artykułów w obrocie międzynarodowym. System zawierania kontraktów długoterminowych pomiędzy krajami może być włączony do tej grupy.

Dopłaty różnicy cen

Zasada stosowania dopłat różnicy cen jest prosta. Rolnicy sprzedają swój produkt na rynku indywidualnie lub też za pośrednictwem rolniczej organizacji handlowej. Jeśli przeciętna cena uzyskiwana jest niższa od poziomu gwarantowanego, rolnik otrzymuje dopłatę od rządu. System ten stosowany jest w Anglii przy zbożach, mleku, mięsie i jajach, w Stanach Zjednoczonych przy wełnie, w Holandii przy życie i (w po-

łączeniu z funduszem wyrównawczym) przy mleku, w Australii zaś przy bawełnie.

W krajach importujących system ten nie wymaga żadnej interwencji na rynku wewnętrznym, ani też żadnych ograniczeń formalnych w handlu międzynarodowym. Dlatego też nie wywołuje on zwyżki cen dla konsumentów. Może to prowadzić do zwiększenia spożycia niektórych artykułów z korzyścią dla sposobu odżywiania. Oznacza to również, że podniesienie poziomu cen gwarantowanych w rolnictwie nie prowadzi z kolei do żądań zwiększenia płac, ani też do zjawisk inflacyjnych.

Kiedy producenci rolni sprzedają swoje produkty indywidualnie odczuwają wówczas bezpośrednio reakcję rynku na jakość towaru i zmiany w popycie ze strony konsumenta. Nie jest to odczuwane w tak silnym stopniu wówczas, gdy sprzedaż jest prowadzona przez centralną organizację sprzedaży i wpływy są wpłacane do wspólnej kasy. Z drugiej strony sprzedaż scentralizowana w dużym stopniu ułatwia stosowanie systemu dopłat różnic cen. Toteż tam, gdzie system ten był krytykowany jako zbyt skomplikowany, sprzedaży dokonywano w sposób indywidualny, a nie scentralizowany.

Należy odnotować jeszcze jeden czynnik, a mianowicie, że dopłaty różnicy cen dokonywane są zazwyczaj na podstawie bieżącej sprzedaży na konsumcję, a nie mają zastosowania przy skupie na rezerwę.

Wydaje się, że przy wyżej omawianym systemie podtrzymywania ceny ryzyko jest znacznie mniejsze niż przy gromadzeniu nadmiernych zapasów.

Podstawowym zagadnieniem w tym systemie jest sprawa zasięgu jego stosowania. Jak dotąd, jest on stosowany w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo i głównie w odniesieniu do artykułów deficytowych. Jest rzeczą raczej wątpliwą czy byłby on właściwy do zastosowania w krajach mniej rozwiniętych gospodarczo, względnie do artykułów eksportowanych.

Sposób, w jaki system dopłat jest stosowany powszechnie w Anglii, a przy bawełnie w Australii, powoduje, że całkowity koszt gwarantowania ceny przechodzi od konsumenta na skarb państwa a więc na płatnika podatków. W krajach, gdzie obowiązuje system podatku dodochowego wzrastającego progresywnie, oznacza to bardziej równomierne rozłożenie ciężarów podatkowych. W krajach natomiast, gdzie system podatkowy jest gorzej zorganizowany i zasobność skarbu państwa jest mniejsza, zastosowanie tego systemu może okazać się niepraktyczne.

Nie jest jednak istotną zasadą, że finansowanie dopłat różnicy cen ma być dokonywane bezpośrednio z dochodów państwa. Przedwojenny system angielski przewidywał finansowanie dopłat różnicy cen z opłaty nałożonej na mąkę importowaną lub mieloną w kraju. Tego rodzaju sposób, który przerzuca ciężar finansowy na konsumenta, może umożliwić zastosowanie tego systemu w większej ilości krajów, jednakże w stosunku do artykułów, które są na szeroką skalę importowane oraz w wypadku, gdy konsument ma jakąś korzyść z niskich cen dla spożycia.

Mało jest doświadczeń ze stosowaniem systemu dopłat różnicy cen artykułów eksportowanych. Przykładem może tu być mleko i produkty mleczarskie w Holandii, gdzie system jest połączony z istnieniem funduszu wyrównawczego, w którym zostają złączone wpływy z mleka

konsumcyjnego i zużytego na przerób i to zarówno wpływy uzyskiwane na rynku wewnętrznym, jak i zagranicznym. Jak dotąd, obciążenie państwa z tytułu zastosowania tego systemu nie wydaje się być nadmiernie wysokie. Przy wprowadzonej ostatnio w Nowej Zelandii minimalnej cenie na mięso, dopłaty różnicy ceny przy eksporcie mięsa dokonywane są do wysokości, w której ceny eksportowe na różne gatunki mięsa są niższe od ceny minimalnej.

Takie lub jakiekolwiek inne metody zastosowania systemu dopłat różnicy cen przy artykułach eksportowych mogą doprowadzić do bardzo dużych wydatków skarbu państwa wówczas, gdy ceny światowe spadną znacznie poniżej gwarantowanego poziomu i gdy nie ma ograniczenia co do ilości danego artykułu, jaką obejmuje gwarancja. Jednocześnie w takim systemie kraj silny gospodarczo może rzucić na rynek światowy takie ilości danego artykułu, które mogą poważnie obniżyć cenę. Nie jest rzeczą całkowicie jasną, czy tego rodzaju ryzyko będzie większe przy stosowaniu systemu dopłat różnicy cen niż przy jakimkolwiek innym systemie udzielającym z góry gwarancji ceny na artykuły eksportowane, względnie przy systemie jawnych lub ukrytych premii eksportowych a zatem czy jest to jedyny aspekt szerszego problemu stosowania systemu cen gwarantowanych do artykułów eksportowanych.

Fundusze stabilizacyjne lub wyrównawcze

Duże wahania cen produktów rolnych na rynkach światowych stwarzają ryzyko dla polityki cen gwarantowanych. Dlatego też stosuje się często fundusze wyrównawcze w dużym stopniu pochodzące ze środków samych producentów, a administrowane przez centralną organizację handlową. Fundusze te, jak to wspomniano wyżej, mogą być wykorzystane dla wyrównywania różnic wpływów pomiędzy okresami wysokich i niskich cen. W Australii i w Nowej Zelandii, noszą one nazwę funduszów stabilizacyjnych. Mogą one być również użyte dla wyrównania cen w ciągu jednego roku, jak to ma miejsce w Holandii przy funduszu wyrównawczym dla mleka i produktów mleczarskich. Przy pomocy tych metod skutki wahań cen na rynkach światowych są osłabione i tam, gdzie stosowana jest cena gwarantowana odpowiedzialność rządu w okresach zniżek ceny jest zmniejszona.

Aczkolwiek systemy wyrównywania cen zostały w szerokiej mierze zastosowane w odniesieniu do artykułów eksportowanych, były one pierwotnie używane jako środek wyrównywania cen uzyskiwanych na rynku krajowym, bądź w różnych okresach czasu bądź między producentami będącymi w bardziej i mniej uprzywilejowanej sytuacji, bądź też między cenami uzyskiwanymi ze sprzedaży na różne cele. Aktualnym przykładem funduszu wyrównawczego stosowanego dla zanulowania różnic w cenach lat „dobrych" i „złych" na rynku krajowym jest system stosowany przez centralę obrotu wełną w Anglii. Fundusz został zebrany z dużych wpływów osiągniętych w okresie koreańskiego ożywienia gospodarczego. Ponieważ obecnie został on wyczerpany, cena gwarantowana jest wyrównywana z dopłat ze skarbu państwa.

Nie wszystkie jednak fundusze wyrównawcze stosują tak daleko idący środek, jakim są średnie ceny. W Holandii na przykład producenci wa-

rzyw i owoców wpłacają niewielki procent swoich wpływów na fundusz, który jest używany na wyrównanie cen dla tych producentów, których produkty zostały wycofane z aukcji, ponieważ nie osiągnęły ceny minimalnej. W Kanadzie obowiązuje opłata 1% od całości sprzedanego zboża pochodzącego ze Stanów Zachodnich na rzecz funduszu, z którego udziela się pomocy rolnikom z tych Stanów Zachodnich, które zostały dotknięte klęską nieurodzaju, lub tym, którzy nie są w stanie dokonać zasiewów. Państwo bierze udział w tworzeniu tego funduszu. Zarówno w Kanadzie, jak i w Holandii saldo funduszu przenoszone jest z roku na rok. W Argentynie fundusz wyrównawczy jest tworzony z dobrowolnych dotacji przemysłu tekstylnego i używany na podtrzymywanie ceny gwarantowanej dla producentów bawełny, gdy faktyczna jakość produktu jest niższa niż przewidywana.

O tym, czy fundusz wyrównawczy po upływie kilku lat posiada środki na dopłaty, decyduje w dużej mierze poziom ustalonej ceny. To z kolei zależy od czasu, w jakim fundusz został ustanowiony. Na przykład, fundusze wyrównawcze ustanowione przed wojną przez centralę obrotu ziarnem kakaowym na Złotym Wybrzeżu i Nigerii zapewniały producentom ceny daleko niższe od cen na rynkach światowych w okresie powojennym. Stworzono w ten sposób poważne rezerwy finansowe, które zostały zużyte przez rząd na cele ogólnego rozwoju gospodarczego tych krajów. Z drugiej strony podobny fundusz stworzony po wojnie we Francuskiej Afryce Zachodniej, gdy ceny na kakao właśnie wzrosły poniósł straty, które musiał pokryć francuski skarb państwa. W Indonezji fundusz na podtrzymanie cen kopry uniknął takich strat w okresie wojny koreańskiej, ponieważ ceny płacone producentom były często korygowane, w zależności od cen światowych. Tego rodzaju politykę można nazwać przezorną, aczkolwiek w dużym stopniu odbiega ona od celów, dla jakich fundusz wyrównawczy został stworzony. Najdłuższe doświadczenie w stosowaniu funduszów stabilizacyjnych, aczkolwiek nie zawsze w połączeniu z ceną gwarantowaną, ma Australia, gdzie fundusze takie zostały stworzone dla pszenicy i produktów mleczarskich oraz w Nowej Zelandii dla mięsa, produktów mleczarskich, wełny i jabłek. W Australii, niezależnie od połączenia wszystkich wpływów ze sprzedaży na rynku wewnętrznym i zagranicznym, istnieją dość poważne opłaty od całości pszenicy eksportowanej po cenach wyższych niż poziom cen gwarantowanych na fundusz, z którego w razie potrzeby mogą być dokonywane wypłaty na utrzymanie ceny gwarantowanej dla określonej części produktów eksportowanych. Fundusz posiada gwarancję państwową na wypadek wyczerpania się.

W Nowej Zelandii ceny uzyskiwane przy eksporcie produktów mleczarskich i mięsa w czasie wojny i w pierwszych latach po wojnie były wyższe od cen płaconych rolnikom, zgodnie z obowiązującą tam polityką stabilizacji cen. Nagromadzone stąd poważne fundusze służą obecnie do podtrzymywania cen. Przy cenach gwarantowanych na masło państwo dopłaca, jeśli fundusze nagromadzone przez producentów zostaną wyczerpane, ale przy cenach gwarantowanych na mięso brak jest takiej gwarancji państwowej. Dopłaty do minimalnych cen na wełnę w Nowej Zelandii finansowane są z opłat od wełny oraz z zysków osiąganych ze sprzedaży zapasów wełny nagromadzonych w czasie wojny. Gwarancji państwowej nie ma. Istnieje również cena gwarantowana na jabłka

i gruszki. Centrala obrotu tymi artykułami może pożyczać pieniądze od państwa bez zabezpieczenia, nie przewiduje się tu jednak dotacji. Pożyczone pieniądze muszą być zwrócone.

W końcu należy wspomnieć o ostatnio powstałym systemie, przy którym fundusze stabilizacyjne w niektórych wypadkach rozszerzono z jednego na kilka artykułów. Na przykład w 1953 r. we Francji utworzono fundusz wzajemnej gwarancji, który skupił w sobie fundusze specjalne istniejące dotąd dla podtrzymywania cen poszczególnych artykułów, jak mleczarskie, mięso, tłuszcze i oleje, pszenica itp.

W Belgii stworzono fundusz wyrównawczy rolniczy finansowany ze specjalnych opłat za licencje eksportowe i importowe wydawane na artykuły rolnicze ze specjalnych opłat nałożonych na obrót artykułami rolniczymi wewnątrz krajów Beneluxu oraz z zasiłków państwa.

Jednym z celów funduszu jest umożliwienie rolnikom uzyskiwanie gwarantowanych cen za produkty rolne.

Podatki od eksportu i zróżnicowane kursy dewiz

Środki, o których była mowa stosowane są do artykułów będących w obrocie międzynarodowym. Zwrot podatku od eksportu może być stosowany jedynie w celu zmniejszenia skutków gorszych warunków eksportu w porównaniu do tychże warunków w innych krajach, nie zaś dla subsydiowania eksportu w ogóle. System zróżnicowanych czy zmiennych kursów dewizowych jest bardzo elastyczny. Można go stosować jako odmianę opodatkowania — zawsze jednak w kierunku ograniczenia importu lub eksportu. Z drugiej strony może on być stosowany dla popierania handlu jako ukryte subsydium, np. wówczas, gdy daje się specjalnie korzystny stosunek wymiany walut przy eksporcie niektórych artykułów na poszczególne rynki.

Tam, gdzie celem jest utrzymanie poziomu cen gwarantowanych na rynku wewnętrznym zróżnicowane lub zmienne kursy dewizowe nie wydają się być lepszym środkiem od jakiejkolwiek innej opłaty. Metoda ta jest skuteczniejsza przy gwarancji cen na artykuły eksportowane. Można tu dokonywać szybkiej korektury stosownie do zmian zachodzących na rynkach światowych. Poza tym wydaje się, że ryzyko państwa, jeśli chodzi o właściwe straty z tytułu cen gwarantowanych na artykuły eksportowane, może nie być wielkie, aczkolwiek wpływy dewiz mogą być mniejsze. Z drugiej strony system ten wymaga bardzo sprawnego i operatywnego kierownictwa, aby uniknąć stwarzania przywilejów dla pewnych wpływowych grup przez nieusprawiedliwione korzystne kursy dewizowe, co daje w rezultacie wzrost kosztów i cen ze szkodą dla całości gospodarki narodowej.

Kontrakty długoterminowe

Kontrakty długoterminowe mogą odgrywać ważną rolę w stabilizacji cen produktów rolnych, wchodzą jednak jedynie ubocznie w dziedzinę rozważań nad metodami stosowania cen gwarantowanych. Najbardziej wyrazistym przykładem ich przydatności jest minimalna cena gwaran-

towana przez rząd angielski na mięso importowane z Australii i Nowej Zelandii ustalona dla poparcia produkcji i zapewnienia regularności dostaw. Z chwilą zaprzestania dokonywania zakupów przez rząd gwarancje te przekazano Australii w formie dopłat różnicy cen. Również rząd holenderski na podstawie kontraktu z Anglią na bekony zagwarantował swoim producentom ceny, a w rzeczywistości subsydiował eksport.

Ceny wynikające z kontraktu zawieranego corocznie płacone przez Anglię w ramach porozumienia cukrowego Wspólnoty Brytyjskiej w dużym stopniu wpływają na cenę większości produkcji w zainteresowanych krajach, nie są one jednak cenami gwarantowanymi w ścisłym tego słowa znaczeniu. Amerykański system kontyngentów cukrowych, przeznaczony głównie dla podtrzymania cen dla producentów krajowych, podobnie zapewnia poziom cen powyżej cen światowych dla większości producentów Kuby i innych krajów korzystających z kontyngentów.

Wydaje się na ogół, że kontrakty długoterminowe typu zawieranych dla wielu produktów w Anglii w ostatnich latach przed wojną, a ostatnio na ryż eksportowany przez Burmę, nie stanowią same o cenie gwarantowanej, lecz tworzą ramy, w których staje się możliwe dla rządów krajów eksportujących wprowadzenie gwarantowanej ceny eksportowej. Aczkolwiek tego rodzaju kontrakty zawierają zwykle klauzule dotyczące okresowej rewizji cen, eliminują one większość krótkotrwałych wahań cen w handlu międzynarodowym, eliminując tym samym główne ryzyko gwarantowania cen na produkty eksportowane. W okresach jednak gwałtownych zwyżek cen mogą one utrudnić korygowanie cen i zastosowanie ceny gwarantowanej. Wielostronne systemy stabilizacyjne, jak międzynarodowa umowa pszeniczna czy cukrowa, stanowią również ważny środek podtrzymywania poziomu cen na produkty eksportowane.

Porównywanie różnych metod stosowania cen gwarantowanych czy to finansowych, czy też opartych na regulowaniu dostaw jest niemożliwe „w próżni", tzn. ich skuteczność zależy od konkretnych warunków i okoliczności. A zatem te same metody mogą być niewłaściwe tam, gdzie zamierza się rozbudować produkcję, a odpowiednie, gdzie produkcja jest dostateczna lub zbyt wielka. Podobnie, najlepsza metoda będzie oddziaływała różnie w zależności od tego, czy zamierza się rozbudować czy ograniczyć spożycie, lub wymianę międzynarodową w odniesieniu do poszczególnych artykułów, w kraju nierozwiniętym gospodarczo i silnym gospodarczo oraz w zależności od tego, czy jest to artykuł importowany czy eksportowany.

opr. E. Wiszniewski