

METODY ODDZIAŁYWANIA NA POZIOM CEN ROLNICZYCH I DOCHODY ROLNIKÓW

GWARANTOWANE CENY ROLNICZE

W poprzednim artykule¹ omówione zostały środki podtrzymywania przez państwo ogólnego poziomu cen dla rolników. Środki te polegały na aktach ustawodawczych dających rolnikowi mniejszą lub większą gwarancję poziomu ceny, na jaką może on liczyć w pewnym okresie czasu. Środki te zostały przedsięwzięte z dużym wahaniem nawet w wyjątkowych warunkach okresu wojny lub kryzysu ekonomicznego. Gwarantowane ceny zastosowano w kilku krajach pod koniec pierwszej wojny światowej, na przykład w Anglii na zboża chlebne w 1917 r. Na szerszą skalę została ta gwarancja wprowadzona w okresie depresji lat trzydziestych. W Stanach Zjednoczonych zastosowano szeroko rozbudowany pod względem ustawodawczym system gwarantowanych cen minimalnych na cały szereg artykułów. System ten został oparty na procentowym stosunku do poziomu „cen parytetowych”, tzn. siła nabywcza farmerów powinna być równa sile nabywczej w okresie, który został przyjęty za podstawę, a mianowicie 1910—1914.

Druga wojna światowa i powojenny okres niedoborów środków żywności doprowadził do dalszej szerokiej rozbudowy systemu cen gwarantowanych. W wielu krajach wprowadzono ustawy regulujące ceny rolnicze, zwykle w pierwszym rządzie po to, by zapobiec wzrostowi kosztów utrzymania, oraz by poprzez rozwój produkcji rolnej, względnie utrzymać na poziomie zachęcającym do intensyfikacji rolnictwa.

1. Rodzaje cen gwarantowanych

Gwarancja ceny może mieć miejsce w postaci:

- a) ceny minimalnej, ustalającej dolną granicę skali wahań ceny na dany produkt, nie ustalając jednak górnego pułapu;
- b) ustalenie granic wahań cen maksymalnych i minimalnych;
- c) ceny ustalonej, która jest płacona jednakowo wszystkim rolnikom.

Jest rzeczą jasną, że forma trzecia jest najbardziej sztywna, zaś forma pierwsza najmniej sztywną postacią gwarancji, aczkolwiek w praktyce, jak to zostanie wykazane dalej, sztywność czy elastyczność metody podtrzymywania cen wydaje się być zależną raczej od poziomu, na którym ceny gwarantowane są ustalone oraz od metody ich zastosowania — niż od formy gwarancji. Zresztą w pewnych okolicznościach poszczególne typy gwarancji mają tendencję do wzajemnego upodabniania się.

Ceny minimalne

Najbardziej rozpowszechnionym systemem gwarancji cen jest zespół środków polityki gospodarczej, mający na celu zabezpieczenie rolnika przed skutkami gwałtownych spadków cen. Zazwyczaj istnieją tendencje, aby środki te były stosowane przy najmniejszej ingerencji w normalny mechanizm ruchu cen na rynku. Toteż wysokie ceny wynikające z chwilowego niedoboru w podaży lub ze zwiększonego zapotrzebowania mogą wywierać swój całkowity wpływ jako czynnik pobudzający zwiększenie produkcji. O ile jednak system ten jest stosowany bez wywierania bezpośredniego wpływu na kształtowanie się cen na rynku, broni on jedynie interesów producenta, a nie konsumenta.

Gwarantowane ceny minimalne mogą być realizowane przez bezpośrednią akcję mającą na celu zapobieganie spadkowi cen poniżej gwarantowanego poziomu za po-

¹ Zagadnienia Ekonomiki Rolnej nr 4/1959.

mocą np. zakupów rządowych lub reglamentacji importu, jak np. w przypadku ryżu w Indiach lub masła i innych produktów w Stanach Zjednoczonych. System ten może być stosowany bezpośrednio, jak to ma miejsce w Stanach Zjednoczonych, gdzie np. pszenica, kukurydza, bawełna lub tytoń mogą być sprzedane przez rolników po cenie minimalnej bezpośrednio powołanej w tym celu organizacji państwowej — „Commodity Credit Corporation”. Gwarancja może dotyczyć również cen przeciętnych użytkowanych za całość produkcji, jak np. dopłaty do niektórych cen „deficiency payment” w Anglii. Różnice w sposobie stosowania tych środków wpływają w pewnej mierze na stopień zabezpieczenia interesów rolników, ale nie wpływają one jednak na ogólną zasadę stosowania cen minimalnych, a producenci rolni mają pewne gwarancje przed spadkiem cen, nie będąc pozbawieni możliwości korzystania z okresowej wyższej ceny.

W pewnych warunkach stosowanie cen minimalnych może w sposób niedostrzegalny przekształcić się w inny system cen gwarantowanych. Jeśli na przykład ceny minimalne są stosowane jednocześnie z zagwarantowaniem skupu rezerw względnie z reglamentacją eksportu lub importu w celu utrzymania ceny minimalnej na rynku krajowym, wówczas system cen minimalnych staje się podobny do systemu gwarantowanej skali wahań cen. Jeśli bowiem ceny wzrastają powyżej pewnego określonego poziomu, rezerwa zwykle zostaje upłynniona, sytuacja rynkowa zostaje skorygowana w drodze zwiększenia dostaw krajowych po to, by zapobiec dalszej wyższej. Np. „Commodity Credit Corporation” w Stanach Zjednoczonych jest z góry upoważniona do sprzedaży skupowanych produktów po cenach o 5% wyższych od płaconych przy skupie plus odpowiednia prowizja na pokrycie kosztów.

Z drugiej strony, gdy podaż przewyższa popyt, większość transakcji sprzedażnych odbywa się po cenie zbliżonej do ceny minimalnej — co upodabnia system ten do systemu cen stałych.

Gwarantowanie minimum i maksimum cen

Stosowane przy tym systemie metody usiłują wziąć pod uwagę interesy zarówno producenta przez zapobieganie spadkowi cen poniżej pewnego minimum, jak też i konsumenta przez zapobieganie wzrostowi cen powyżej pewnego maksimum. Granice mogą być ustalone ściśle, jak np. w Niemczech Zachodnich, gdzie ceny minimalne i maksymalne na zboża są ustalane corocznie na drodze ustawodawczej, albo też zgodnie z metodą zastosowaną ostatnio w Szwecji, gdzie ceny na główne produkty rolne mogą się wahać o 10—15% w górę lub w dół od podstawowej przeciętnej, uzgodnionej pomiędzy rządem i organizacjami rolniczymi. „Cena kierunkowa” (*prix de la direction*) obowiązuje też w Belgii, gdzie państwo usiłuje utrzymać cenę na uzgodnionym poziomie, regulując podaż. Dozwolone granice wahań są w poszczególnych okresach przedmiotem oddzielnych decyzji.

Metody zmierzające w sposób bezpośredni do utrzymania ustalonych granic cen nie są zbyt rozpowszechnione i najczęściej spotykane są w krajach Europy zachodniej. Stosuje się je np. we Francji dla mleka i w Szwajcarii dla niektórych produktów hodowlanych.

Ceny stałe

System gwarantowania cen stałych stosowany jest z reguły w krajach, w których obrót towarowy jest monopolem państwa, względnie tam, gdzie istniejąca organizacja centralna ma za zadanie skup całości produkcji po ustalonej cenie. System ten stosowany jest również w krajach, w których pomimo monopolu w pewnych wypadkach dozwolony jest prywatny obrót, np. w Holandii i Szwajcarii.

Gwarantowane ceny stałe rozpowszechniły się bardzo podczas wojny i w pierwszych latach po wojnie. Były one często wprowadzane jako środek mający na celu przeciwdziałanie wzrostowi cen o charakterze inflacyjnym. Później jednak stałe ceny były ustalane na poziomie bardziej atrakcyjnym dla producentów i zaczęto je stosować jako bodziec wzrostu produkcji. Stałe ceny są wciąż stosowane szeroko, zwłaszcza jeżeli chodzi o zboża, w szeregu krajów Europy zachodniej, Ameryki Łacińskiej i Azji. Stosuje się je również na szeroką skalę w związku z wprowadzeniem funduszy stabilizacyjnych dla produktów eksportowych, jak np. kakao, kawy i nasion oleistych na pewnych terenach Afryki, dla kopry w Indiach itd.

Nawet przy systemie cen stałych, jak też oczywiście przy innych systemach cen gwarantowanych — powstają jednak pewne różnice w poziomie cen wskutek np. kosztów transportu do głównych centrów spożycia lub młynów, lub też wskutek innej

jakości itp., toteż wszyscy rolnicy niekoniecznie otrzymują taką samą cenę. Waha-
nia takie mogą mieć również charakter sezonowy, np. w postaci premii dodatkowych
za wcześniejsze dostawy ryżu w Japonii.

Srodki dodatkowe

Należy wspomnieć o dwóch dodatkowych środkach stanowiących dodatkowe za-
bezpieczenie interesów producentów. Są to m. in. ceny kontraktacyjne. Środki takie
łącznie z systemem cen gwarantowanych stanowią często istotny czynnik gwarancji
ceny. Przykładem może tu być sprzedaż tytoniu monopolom tytoniowym w Grecji
i Włoszech lub sprzedaż buraków cukrowych po cenach kontraktacyjnych w Austrii.

2. Kryteria i metody wprowadzenia cen gwarantowanych

Niezależnie od tego jaki cel przyswieca wprowadzeniu gwarancji cen na produkty
rolne: podniesienie produkcji, cele strategiczne lub inne — ustalenie aktualnego po-
ziomu cen wymaga starannego rozważenia sprawy, a zwłaszcza uwzględnienia przeciw-
stawnych interesów producenta i spóżywcy, uwzględnienia postulatów rolnictwa
pod adresem innych działów gospodarki narodowej, w ramach zaś samego rolnictwa
uwzględnienie problemów produkcji różnych artykułów. Osiągnięcie odpowiedniej
równowagi rynkowej inaczej wygląda w krajach importujących, inaczej w eksportu-
jących, a także inaczej w krajach gospodarczo rozwiniętych i nierozwiniętych.

Zagadnienie zrównoważenia takich rozlicznych interesów, o których była wyżej
mowa, opiera się na pewnych kryteriach branż pod uwagę w chwili podejmowania
decyzji. Do kryteriów tych zalicza się m. in. zmiany w kosztach produkcji rolnictwa,
zmiany w ogólnym poziomie cen, czysty dochód rolników w stosunku do dochodu
pozostającej części ludności itp.

Bierze się również często pod uwagę elementy o charakterze bardziej ogólnym jak
np. możliwości dalszego rozwoju popytu i podaży poszczególnych artykułów rolni-
czych w liczbach absolutnych i w stosunku do innych artykułów. W niektórych kra-
jach trzeba brać pod uwagę sprawę zdobycia lub zaoszczędzenia dewiz poprzez prze-
sunięcia w produkcji rolnej, w innych — zagadnienie zatrudnienia w rolnictwie,
sprawę wielkości gospodarstw lub inne aspekty struktury agrarnej.

Z kolei wchodzi tu w grę czynniki natury technicznej, jak poziom rolnictwa
(np. konieczność stosowania właściwych płodozmianów) oraz współzależność pomiędzy
poszczególnymi artykułami rolnymi w samym procesie produkcyjnym (np. stosunek
produkcji zbóż do produkcji trzody chlewnej). Dalej wchodzi tu w grę organizacja
rynku i stwierdzenie w jakim stopniu ceny gwarantowane są wykorzystywane przez
pośredników, a w jakim przez rolników — producentów. Trzeba uwzględnić również
problem spóżywania i politykę żywieniową, koszty wprowadzenia w życie cen gwaran-
towanych oraz wiele innych czynników. Względny ciężar gatunkowy tych wszystkich
czynników w dużym stopniu zależy od celu, jaki stawia przed sobą dany kraj.

W wielu krajach, w chwili gdy się wprowadza ustalony poziom cen — procedura
postępowania nie jest jeszcze ustalona.

W Niemczech Zach. i w wielu innych krajach jako cel główny polityki gospodar-
czej przyjęto określony dochód z gospodarstwa rolnego, rząd zaś w zależności od
zmiennych czynników gospodarczych i społecznych może decydować, w jakim stop-
niu cel ten ma być osiągnięty przez gwarantowanie cen i określony poziom tych cen.

Nie należy uważać za błąd, gdy metody wprowadzania stałego poziomu cen opie-
rają się w dużej mierze na próbach i pomyłkach. Wszystkie decyzje o charakterze
polityczno-gospodarczym muszą w rezultacie być ocenione w świetle doświadczenia.

W niektórych krajach czynione są jednakże wysiłki w kierunku wypracowania
ustalonego sposobu działania w zakresie cen stałych. Składają się na to dwie przy-
czyny: usiłowanie zmniejszenia uczucia niepewności rolników i dążenie do tego, by
zredukować do minimum zakres mogących powstać rozbieżności.

Niektóre kraje pokusiły się o wypracowanie własnego „modelu” ustalania cen
po to, by w bardziej sprecyzowany sposób zdefiniować czynniki, jakie muszą być
brane pod uwagę. We wszystkich krajach przy powzięciu decyzji co do systemu usta-
lania cen istnieje zawsze moment doraźności, ponieważ ostateczny poziom cen jest
wypadkową mniej lub więcej arbitralnej oceny sytuacji, dotychczasowych doświad-
czeń oraz uzgodnienia tego systemu z przedstawicielami rolników i innych zainte-
resowanych.

„Modele” ustalania cen

Najpowszechniej stosowane „modele” polityki podtrzymywania cen rolniczych są następujące:

a) Model dochodu gospodarstwa rolnego stosowany w Norwegii, Szwecji i Szwajcarii. Celem tego systemu jest zapewnienie określonego dochodu czystego w rolnictwie jako całości, względnie dochodu określonych kategorii własności rolnej. Ceny poszczególnych artykułów mogą się jednak w pewnym stopniu zmieniać, w celu uwzględnienia np. żądań konsumentów, względnie w razie potrzeby podtrzymania lub zmniejszenia produkcji pewnych artykułów z przyczyn ogólnopolitycznych.

b) Model kosztów produkcji niektórych artykułów, jak np. w Holandii, Australii i Argentynie, gdzie zakres podtrzymywania cen głównych artykułów uzależniony jest od oceny kosztów produkcji, względnie od zmian wskaźnika podstawowych kosztów produkcji, jak robocizna, środki produkcji, transport itd.

c) Model parytetu, jak np. w Stanach Zjednoczonych i Japonii, gdzie poziom cen pozostaje w stałej zależności od stosunku cen uzyskiwanych przez rolników oraz cen płaconych przez rolników w pewnym okresie w przeszłości, tak że siła nabycza danego produktu pozostaje na mniej więcej jednakowym poziomie.

d) Model wielu czynników. W Nowej Zelandii metoda ustalania poziomu cen gwarantowanych polega na tym, że bierze się pod uwagę szereg czynników jak: bieżące tendencje w zapotrzebowaniu określone przez zmienną przeciętną cen zamorskich, przewidywane koszty produkcji oraz ogólny poziom kosztów, płac i cen krajowych. Znaczenie jakie przywiązuje się do każdego z tych czynników jest nieco różne w stosunku do poszczególnych artykułów.

Jak już zostało stwierdzone, te „modele” nie są „kompletne” i z tego też względu nie mogą być uważane jako właściwe wzory dla ustalania cen. Poza tym są one zbyt skomplikowane. Stosowane przy ich wprowadzeniu materiały jako podstawa obliczenia nie są dokładne, a sposób wprowadzania nie zapewnia dodatkowej elastyczności w stosunku do zmieniających się okoliczności.

„Model” dochodu gospodarstwa rolnego

„Model” dochodu gospodarstwa rolnego jest najbardziej zrozumiały i na pierwszy rzut oka odzwierciedla najwierniej sytuację gospodarczą producenta. Wartość tego modelu jednakże jest do pewnego stopnia zmniejszona przez trudności powstające przy wykonywaniu właściwych obliczeń. W pierwszym rzędzie pojęcie dochodu czystego gospodarstwa rolnego jest trudne do uchwycenia statystycznie. Może być on określony po prostu jako różnica między wpływami i wydatkami gotówkowymi, co prowadzi do błędnego wyniku, ponieważ nie uwzględnia wkładów lub strat w kapitałe stałym i inwentarzu żywym. Druga definicja — to określenie dochodu jako różnicy między wszelkimi formami rzeczywistych lub zarachowanych wpływów i takichże wydatków, skorygowanych w sposób umożliwiający sprowadzenie ich do okresu roku bieżącego oraz plus lub minus zmiany w wartości pieniężnej kapitału stałego. Z teoretycznego punktu widzenia bardziej precyzyjne pojęcie dochodu czystego pozwala dokładniej przeprowadzić obliczenia, lecz są one jednak tak skomplikowane, że czasem nasuwają się wątpliwości co do stwierdzenia zależności pomiędzy obliczonym dochodem czystym, a właściwym stanem dobrobytu rolników.

Niezależnie od trudności w zakresie dokładnego określenia i ustalenia dochodu czystego, należy mieć na uwadze możliwość popełnienia wielu błędów w samych obliczeniach. Już w samej produkcji wiele elementów może być przyjętych błędnie, zarówno jeśli chodzi o ilość jak i wartość. Przy ustalaniu wartości nakładów, również istnieje taka sama możliwość popełnienia błędów, nawet jeśli dotyczy pozycji dość jasnych, jak zużycie nawozów sztucznych lub paliwa. Inne elementy, jak np. spadek wartości maszyn i narzędzi wprowadza się w postaci szacunku. Ponieważ czysty dochód z gospodarstwa rolnego jest wartością wynikową, może się zdarzyć, że błędy te wzajemnie się niwelują, względnie też się dublują. A zatem obliczenia mogą nie dać właściwej wskazówki, ani jeśli chodzi o poziom dochodu w liczbach bezwzględnych, ani też o tendencje tego zjawiska w ciągu lat i z roku na rok. Od czasu do czasu istotnie pojawiały się metody obliczeń dające możliwość ustalenia różnych poziomów dochodu czystego względnie trendów, jakim on ulega z roku na rok.

Wiele można dokonać zatem stosując kombinację różnych metod obliczeń, przynajmniej jeśli chodzi o kierunek zmian w kształtowaniu się dochodu czystego z roku na rok, jeśli już nie o istotny jego poziom.

Obliczenie czystego dochodu gospodarstw rolnych w skali krajowej nie wyjaśnia jednak sprawy poziomu dobrobytu w różnych typach gospodarstw, o różnych systemach gospodarowania, położonych w różnych okręgach, względnie o różnej wielkości. Globalny wzrost dochodu może np. ukryć zjawisko tendencji zniżkowej w dochodach dużej ilości małych gospodarstw hodowlanych, gdy ta tendencja skompensowana zostanie zwykłą tendencją w dochodach gospodarstw dużych produkujących pszenicę. Dla dokonania głębszej analizy tych zjawisk konieczne jest posiadanie wielu dodatkowych danych, obliczenia zaś stają się wówczas bardziej skomplikowane i opóźniane. W Szwecji i Niemczech poczyniono wysiłki w kierunku wyeliminowania tych trudności poprzez skoncentrowanie uwagi na gospodarstwach takiego typu i wielkości, które rząd uważa za najbardziej godne poparcia. Toteż niezależnie od szacowania globalnych wydatków i dochodów rolnictwa jako całości, wprowadzono dodatkowe badania tych optymalnych typów gospodarstw. Określono ceny w oparciu zarówno o dane globalne jak i szczegółowe, przy wzięciu pod uwagę warunków tych gospodarstw. Tego typu metoda selekcyjna wydaje się mieć przewagę nad innymi z uwagi na to, że łatwiej jest uzyskać informacje z ograniczonej stosunkowo grupy gospodarstw niż ze wszystkich gospodarstw w kraju. Jednakże, według doświadczeń szwedzkich, metoda ta również natrafia w praktycznym wykonaniu na wiele trudności, toteż i w tym wypadku konieczne się staje gromadzenie dodatkowych danych.

„Model” oparty o koszty produkcji

Obliczenie kosztów produkcji pozwala na uniknięcie niektórych trudności czy wątpliwości, jakie nasuwa ustalanie dochodu, lecz stwarza znów inne komplikacje. Niektóre pozycje mogą być uwzględniane na podstawie założeń szacunkowych. Na przykład, z uwagi na wzajemną zależność poszczególnych działów gospodarstwa jest rzeczą trudną szacować koszty poszczególnych artykułów. Koszt produkcji trzody chlewnej zależy od ceny mleka chudego stanowiącego dla niej paszę. Koszt produkcji mleka zależy znów częściowo od wysokości ceny chudego mleka oddawanego na paszę dla trzody chlewnej. Ponieważ to zależy od szacunku, powstaje pytanie, jak należy rozdzielić te koszty pomiędzy oba działy gospodarstwa.

Jest rzeczą bardzo trudną szacować też inne składniki kosztów. Istnieje np. podstawowy problem, jak traktować nieodpłatną pracę właściciela gospodarstwa i jego rodziny, ile liczyć na zużycie maszyn i narzędzi, jak oprocentować zainwestowany kapitał.

Najwięcej trudności napotykamy przy stosowaniu systemu kosztów produkcji, ze względu na ogromną ilość pozycji, jakie trzeba uwzględnić przy analizie. Trudności te powstają z różnych przyczyn, np. stopień sprawności kierownictwa, wielkość gospodarstwa lub sposób gospodarowania itp. Koszty produkcji jaj np. na wyspecjalizowanej farmie drobiu są różne od kosztów produkcji jaj w gospodarstwie zwykłym, gdzie stanowią one produkcję uboczną. Toteż decyzja co do tego, jaka część kosztów ma być pokryta przez cenę gwarantowaną, bardzo często jest połączona z jednoczesną decyzją co do tego, czy ma się popierać całość rolnictwa, czy też jakiś typ gospodarstw rolnych. W Australii np. ceny ustala się w stosunku do kosztów produkcji gospodarstw o dużej wydajności. Dlatego też analizę sytuacji dokonuje się w gospodarstwach o odpowiednim poziomie produkcji i zarządzania, wytypowanych jako gospodarstwa przykładowe. Podobnie w Holandii ceny ustala się na podstawie przeciętnych kosztów gospodarstw o „właściwej wydajności”. W Belgii zaś — na podstawie przeciętnych uważanych za niezbędne nakładów na jednostkę produkcji w gospodarstwie o wysokiej wydajności.

Na ogół mało jest wiadomości dotyczących sposobów rozkładania kosztów produkcji na poszczególne gałęzie, co jest istotne, jeśli chodzi o wpływ na dochód, gdy np. powiększy się lub zmniejszy ceny o 10%.

W niektórych przypadkach, jak np. w Australii, obliczanie bieżących kosztów produkcji dokonuje się stale z rzadkimi stosunkowo przerwami, aktualizując dane dla lat, w których obliczenia nie są dokonywane za pomocą wskaźników cen dla różnych rodzajów wydatków. Należy podkreślić, że system ten zaczyna się upodabniać do systemu parytetowego w tym, że jest to stosunek pomiędzy kosztami a uzyskiwanymi cenami. Odmietność tej metody polega na tym, że istnieje zawsze możliwość w ramach systemu kosztów produkcji brać pod uwagę zmiany w ogólnej ilości produkcji.

System parytetu

W systemie parytetowym unika się szeregu trudności obliczeniowych, gdyż zajmuje się on jedynie cenami i stosunkiem cen, a takie dane łatwo jest uzyskać.

Prostota ta oczywiście użytkowana jest kosztem ścisłości. Dochody gospodarstwa rolnego zależą nie tylko od cen, lecz od rozmiarów produkcji. Stosując tradycyjny typ systemu parytetowego przechodzi się do porządku dziennego nad sprawą rozmiarów produkcji, nie uwzględnia się też niwelacji różnic, wynikającej z różnej jakości pionów lub też z charakteru produkcji.

Ograniczona skuteczność działania systemu parytetu wydaje się być w niektórych krajach zrekompensovana wprowadzonymi ostatnio modyfikacjami. W Japonii np. w latach specjalnie złego urodzaju ryżu, pszenicy i jęczmienia stosuje się dopłaty. Jest to stosowane automatycznie, gdy plony w danym roku spadną poniżej 5% od przeciętnych uzyskiwanych w ciągu szeregu lat. Dopłaty podnoszą się w pewnej progresji w miarę jak plony są niższe od tej przeciętnej. Mniej więcej podobne zasady zastosowano we Francji, gdzie cena pszenicy jest ustalana na podstawie zmian wskaźnika cen oraz cen środków produkcji przy możliwości wprowadzenia poprawek wynikających z rozmiaru powierzchni zasiewów. Poza tym gwarancja pełnej ceny jest ograniczona ogólną wielkością zbiorów odpowiadającą spożyciu wewnętrznemu i ilościom przeznaczonym na eksport w ramach Międzynarodowej Umowy Pszenicznej. Przy takiej modyfikacji nasuwa się możliwość skombinowania stosunkowo prostych obliczeń stosowanych przy tradycyjnym systemie parytetów z dodatnimi cechami metod o szerszym zasięgu, jak metoda dochodu gospodarstwa lub metoda kosztów produkcji. Jednocześnie możliwe tu jest utrzymanie w większym stopniu stabilizacji dochodu (przynajmniej przy systemie cen ustalonych), ponieważ niskie plony mogą być skompensowane wyższą ceną i na odwrót.

Krytyka tradycyjnego systemu parytetów w postaci stosowanej w Stanach Zjednoczonych wynika raczej z braku gietkości w zastosowaniu niż z samej zasady. Omawiamy ją poniżej w sposób bardziej szczegółowy z uwagi na to, że daje nam to pogląd na problemy regulowania cen gwarantowanych. Ceny parytetowe na przykład obliczane są wciąż w odniesieniu do cen z okresu podstawowego 1910—1914, chociaż przyjmuje się schemat wydatków ponoszonych przez rolników w latach 1937—1941. Wydaje się prawdopodobnym, że schemat ten po 20 latach już nie odzwierciedla obecnych wydatków ponoszonych przez rolników, zwłaszcza w świetle szybkich zmian w technice i wobec wzrostu ogólnego poziomu dochodów. W 1950 r. wskaźnik poddano rewizji przez włączenie do niego po raz pierwszy wynagrodzenia za pracę najemną; jednakże zasadnicza podstawa obliczeń nie uległa zmianie. Wskaźnik cen uzyskiwanych przez rolników przyjęty do obliczenia globalnej wysokości parytetu oraz ceny parytetowe poszczególnych artykułów w „nowym systemie” (patrz niżej) oparte są również na poziomie zbiorów z lat 1937—1941 i nie biorą pod uwagę zmian zaszylnych w strukturze produkcji. Żaden zatem ze wskaźników nie odzwierciedla dokładnie obecnej sytuacji farmerów. Korygowanie od czasu do czasu danych z okresu podstawowego wydaje się konieczne dla prawidłowego funkcjonowania systemu parytetowego, zwłaszcza w czasach szybkiego rozwoju technicznego i urządzeń społecznych. Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych bieżąco analizuje metody mające usprawnić system parytetowy.

Pewną poprawkę wprowadzono przy unowocześnianiu systemu parytetowego w 1950 r. pod wpływem krytyki, że stosunek wzajemny cen parytetowych pozostaje wciąż taki sam, jak w okresie 1910—1914, pomimo zmian w technice wpływających na koszty produkcji i zmian w zapotrzebowaniu ze strony spożycia. W nowym systemie cena parytetowa artykułu określona jest przy zastosowaniu wskaźnika cen płaconych przez producenta nie tak jak przy starym systemie według ceny przeciętnej z okresu 1910—1914, lecz według „skorygowanej ceny podstawowej”. Ta skorygowana cena obliczana jest corocznie przez podzielenie przeciętnej ceny artykułu za okres ubiegłych 10 lat przez wskaźnik cen otrzymywanych za wszystkie artykuły rolne (1910—1914 = 100) w ciągu tego samego okresu. Jeżeli zatem cena przeciętna otrzymywana za dany artykuł wzrosła w porównaniu z okresem 1910—1914 więcej niż przeciętna cena za wszystkie artykuły rolne, jego cena podstawowa jest skorygowana w górę i odwrotnie.

Dla złagodzenia zbyt gwałtownego obniżenia ceny przy jej rewidowaniu, stosuje się różnorodne warunki zmierzające do zmiany stopniowej w postaci tzw. „ceny parytetowej przejściowej”, aż do czasu, gdy wszystkie artykuły osiągną nową podstawę parytetową. Wydaje się, że według nowego systemu, na ogół biorąc, cena parytetowa na artykuły pochodzenia zwierzęcego wzrasta, podczas gdy cena na artykuły pocho-

dzenia roślinnego spada — w porównaniu z systemem dawnym. Jest to uwaga ogólna, istnieją bowiem wyraźne wyjątki, jak ryż, drób i jaja, gdzie weszły w grę specjalne względy.

System parytetowy wprowadzony w Japonii w 1946 r. w nieco inny sposób ujął problem stosunku cen do poszczególnych artykułów, co jak się wydaje pozwoliło na jego większą giętkość.

Zasada parytetu zastosowana jest do obliczenia ceny ryżu, natomiast ceny parytetowe dla innych artykułów nie były obliczane w stosunku do podstawowego okresu 1934—1936, lecz zostały ustalone w pewnym stosunku do ceny parytetowej ryżu. Stosunek ten był wyższy niż w okresie podstawowym i został oparty na szacunku ryżu z okresu 1942—1945, aby spowodować zmiany w popycie. W 1952 r. jednak system ten zarzucono. Zrewidowano poprzednią metodę obliczania ceny ryżu i rozpoczęto obliczanie cen pszenicy, jęczmienia i jęczmienia kuszczonego niezależnie od ceny ryżu, aczkolwiek wciąż według systemu parytetowego. Później wprowadzono analogiczny system obliczeń cen gwarantowanych dla ziemniaków, nasion rzepaku, soi i buraków cukrowych.

System „wielu czynników”

System tego typu szeroko stosowany w Nowej Zelandii unika niektórych trudności systemów bardziej precyzyjnych, o których była mowa wyżej. Podstawą tego systemu jest możliwość zbadania i przedyskutowania znaczenia, jakie mają poszczególne czynniki i które z nich powinny być mniej lub więcej dokładnie sprecyzowane w ustawodawstwie. W przypadku ustalania cen na mięso komisja w składzie dwóch przedstawicieli produkcji, dwóch przedstawicieli rządu i niezależnego przewodniczącego, ustala ceny, ma jednak obowiązek przyjmowania za podstawę minimalne ceny ostatniego roku oraz ceny przeciętne uzyskiwane za każdą klasę eksportowanego mięsa w ciągu ostatnich trzech sezonów. Niezależnie od tego komisja może brać pod uwagę kierunki kształtowania się cen na mięso w poprzednich okresach, jak również przewidywane kształtowanie się tych cen na przyszłość. Może ona również brać pod uwagę podstawowy poziom cen na inne artykuły rolne poza mięsem oraz ogólny poziom kosztów, cen i płac w Nowej Zelandii.

Przy ustalaniu cen gwarantowanych na masło przepisy przewidują wzięcie pod uwagę następujących siedmiu czynników:

- 1) Znaczenie społeczne utrzymania stabilizacji i wydajności produkcji mleczarskiej,
- 2) podstawowe koszty produkcji ustalone na podstawie porozumienia pomiędzy rządem a centralą zbytu produktów mleczarskich (wszelkie zmiany w podstawowych kosztach produkcji powinny być urzędowo określone),
- 3) rozmiary zakupów masła i sera przez centralę zbytu,
- 4) podstawowy poziom cen na artykuły rolne poza artykułami mleczarskimi,
- 5) koszty zbytu,
- 6) wszelkie wnioski przedstawione przez centralę zbytu mleka,
- 7) inne czynniki uznane za ważne.

W ustawodawstwie brak jest wskazówki co do wagi, jaką ma się przywiązywać do każdego z tych czynników. W praktyce jednakże ustaliła się tradycja, że do jednych czynników przywiązuje się większą wagę niż do innych. Jest rzeczą jasną, że system ten daje duże pole do przetargów pomiędzy stronami zainteresowanymi, że w pewnym stopniu odbiega on od pojęcia systemu sztywnego i idzie w kierunku doraźnego ustalania cen. Jest rzeczą pouczającą porównanie czynników branych pod uwagę w systemie tego typu z czynnikami, które nie są brane pod uwagę w systemach innych i pozostawiane do doraźnej decyzji.

W systemie parytetowym Stanów Zjednoczonych — Minister Rolnictwa przy ustalaniu cen powyżej poziomu minimalnego na artykuły drugorzędne powinien brać pod uwagę następujące czynniki: 1) podaż artykułu w stosunku do popytu, 2) poziom cen, na którym utrzymywane są ceny innych artykułów, w wypadku zaś zbóż paszowych wartość paszową w porównaniu z kukurydzą, 3) łatwość ulegania zepsuciu, 4) znaczenie danego artykułu dla rolnictwa i dla gospodarki narodowej, 5) łatwość sprzedaży zapasów nabytych drogą transakcji wynikających z realizacji zasad polityki podtrzymywania cen, 6) konieczność kompensowania przejściowych strat poniesionych przy eksporcie, 7) tendencja producentów do utrzymania równowagi między podażą a popytem.

Metody ustalania poziomów cen gwarantowanych

Z powyższych rozważań wynika jasno, że każdy z omawianych systemów zawiera w sobie poważny element decyzji doraźnych. W Stanach Zjednoczonych dla arty-

kułów podstawowych, które stanowią około 25% dochodu rolnictwa i pochłaniają około 90% wydatków na podtrzymanie cen, zarówno cena parytetowa jak też i minimalna dopłata procentowa są wynikiem ścisłych obliczeń i jedyne upoważnienie pozostawione Ministrowi Rolnictwa, to możliwość podtrzymania cen na wyższym poziomie w stosunku do parytetu wówczas, jeśli się to uzna za celowe ze względu na specjalne okoliczności. Nowozelandzki system „wielu czynników” zbliża się jednak bardzo do systemu decyzji typu doraźnego, podczas gdy systemy oparte na dochodzie rolnictwa i na kosztach produkcji stanowią typy pośrednie pomiędzy tymi typami skrajnymi.

Systemy o przewadze decyzji doraźnej wydają się być lepsze, ponieważ umożliwiają zmiany w stanie gwarancji długoterminowych, jak to ma miejsce w Kanadzie w przypadku masła i trzody chlewnej. Rolnicy mogą jednak nie czuć się bezpiecznie w atmosferze możliwości zmian, toteż Anglia i Nowa Zelandia udzieliły zapewnienia rolnikom, że ceny gwarantowane nie będą obniżone więcej niż o 4 lub 5% w ciągu jednego roku, w Anglii zaś istnieje zapewnienie dodatkowe w postaci globalnej wartości gwarancji. W Szwecji granice wahań cen ustalane są na okres trzyletni i w granicach tych ceny mogą się wahać tylko w wyjątkowych warunkach. We Francji rozważa się możliwość powiązania stabilizacji w wahaniami cen z wahaniami ogólnego poziomu cen rolniczych.

Rozważany system ma z góry ustalić stosunek cen innych artykułów do ceny pszenicy na kilka lat (nie zawsze jednakowy w każdym roku), cena zaś pszenicy może się wahać z roku na rok. Ciekawa jest metoda zastosowana w Argentynie, na mocy której, cena przewidywana jest ustalana w okresie siewów i korygowana w okresie żniw na podstawie oceny zbiorów (w stosunku do przeciętnej wieloletniej) oraz pewnych czynników gospodarczych, włączając w to poziom płac. Sposób ten może być dostosowany do warunków innych krajów, aczkolwiek nie rozwiązuje on wszystkich problemów, jak np. regionalnych różnic w wysokości zbiorów.

Stosurkowo niewiele krajów obecnie przy ustalaniu cen uwzględnia zmiany w wysokości plonów. Ma to w pewnym stopniu miejsce we Francji w systemie gwarancji cen na ograniczone ilości pszenicy, w Japonii zaś stosuje się automatycznie dodatkowe dopłaty w latach niskiego urodzaju. W Stanach Zjednoczonych również istnieje możliwość podniesienia procentu parytetu, na którym utrzymuje się poziom cen wówczas, gdy urodzaj jest niski.

Wniosek podstawowy, jaki można wysnuć z tych rozważań jest następujący; każdy system może w ciągu niewielu lat odejść od rzeczywistości, o ile nie jest często poddawany sprawdzeniu i porównaniu ze zmianami, jakie zaszły, z jednej strony, w kosztach i metodach produkcji i z drugiej strony — w popycie. Tego rodzaju porównywanie z rzeczywistością dokonuje się co roku w systemach „doraźnych”. W przeciwnym wypadku wydaje się, że podstawowa zasada powinna ulegać zmianom w odstępach nie obejmujących zbyt dużej ilości lat.

Jeżeli w związku ze zmianami w ogólnym poziomie cen (które stanowią podstawę w systemie parytetowym) lub w kosztach produkcji, czy też w wielkości bieżących zbiorów jest stosowana automatyczna korekta poziomu cen gwarantowanych, ma to stosunkowo duże znaczenie wobec możliwości zapewnienia cen dla rolników na dłuższą metę. Jeżeli natomiast ogólny poziom cen i wzajemny stosunek cen poszczególnych artykułów nie są rewidowane możliwie często, bądź za pomocą metod doraźnych, bądź w drodze rewidowania zasad podstawowych, sam system może stopniowo odbiegać od bieżącej sytuacji gospodarczej rolnictwa i doprowadzić do poważnych zaburzeń zarówno w strukturze produkcji w stosunku do zapotrzebowania, jak i w nadmiernych rozmiarach kosztów całej akcji utrzymania poziomu cen i dochodowości rolników.