

STEFAN KRÓLIKOWSKI  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego  
Warszawa

## ZAGADNIENIE STABILIZACJI MIĘDZYNARODOWEGO RYNKU ROLNICZEGO

### I. Główne przyczyny wahań cen

Cechą charakterystyczną międzynarodowych obrotów produktami rolniczymi są ciągle wahania cen wynikające ze zmieniającego się stosunku między podażą a popytem.

Podstawową przyczyną wahań podaży jest jak wiadomo nierównomierność produkcji rolniczej. Chociaż intensyfikacja rolnictwa zmniejsza różnicę między poziomem plonów w poszczególnych latach spowodowaną przez warunki przyrodnicze, to jednak ostatnie lata wykazały, że różnice te w dziedzinie produkcji roślinnej mogą być nadal znaczne. Wytwórczość zwierzęca jest w zakresie pasz w decydującym stopniu oparta na miejscowej, własnej produkcji roślinnej. Dotyczy to zarówno pasz objętościowych jak siano, ziemniaki jak w dużej mierze pasz treściwych jak zboża, makiuchy itp. Wskutek tego nieurodzaj odbija się na wynikach całej produkcji rolniczej, z pewnym opóźnieniem w zakresie artykułów hodowlanych.

Podaż na rynku międzynarodowym waha się w stopniu nierównie większym niż rozmiary światowej produkcji z uwagi na fakt, że artykuły żywnościowe są przeznaczone głównie na konsumpcję krajową. Do obrotów międzynarodowych wchodzi na ogół niewielka część produkcji z wyjątkiem kilku artykułów, głównie tzw. używek. I tak, tylko 10,7% produkcji światowej pszenicy jest wywożone za granicę przez wszystkich eksporterów razem, około 5% ryżu, jęczmienia i mięsa ponad 10% masła, cukru natomiast 44%, kawy 71% a ziarn kakaowych nawet 93%. Taki stosunek produkcji do eksportu wywiera duży bardzo wpływ na wahania cen artykułów rolniczych na rynku światowym, gdyż zmiany w rozmiarach produkcji tych artykułów z roku na rok w sposób dominujący wpływają na wielkość wywozu z poszczególnych krajów.

Wyobraźmy sobie, że produkcja jakiegoś artykułu w jakimś kraju wynosi 100%, zużycie w kraju 80%, eksport 20%. Plony zbóż wahają się w stosunku do przeciętnej w granicach 10%. W roku urodzajnym zatem produkcja wyniesie 110, zużycie 80, na eksport pozostanie 30% zbiorów. W roku niskich plonów produkcja spadnie na 90, a wówczas po zaspokojeniu zapotrzebowania krajowego w wysokości 80%, do wywozu pozostanie 10%. O ile więc produkcja wahała się w ramach 10%, to eksport od 10 do 30%, powiedzmy przeciętnie 20% zbiorów, a wahania w wywożonych ilościach tego zboża będą wynosiły 50% przeciętnego eksportu. Zwykle

produkcji o 10% wywołuje więc zwiększenie wywozu o 50%. To proste obliczenie wskazuje na fakt, że zmiany w zbiorach zachodzące w stosunku arytmetycznym mogą powodować wahania w eksporcie w stosunku geometrycznym. Stąd tak wielki wpływ wysokości zbiorów na wahania podaży, pomijając już wpływ świadomej spekulacji.

Z drugiej strony z powyższego wynika, że tylko niewielkie, w stosunku do produkcji, ilości jakiegoś artykułu rolniczego muszą być brane pod uwagę przy akcji zmierzającej do stabilizacji rynku, gdyż zmniejszenie amplitudy wahań cen na rynku międzynarodowym oddziałującej na poziom cen dużej masy towarowej danego artykułu w poszczególnych krajach.

Wahania podaży artykułów rolniczych wywołane przez zmieniające się warunki przyrodnicze należą do problemów krótkofalowej stabilizacji cen, które mają charakter raczej koniunkturalny i które zwalczać można przez organizowanie rezerw interwencyjnych itp.

## II. Rezerwy interwencyjne

Rezerwy interwencyjne, zwane powszechnie bufferstockami, są po II wojnie światowej często wysuwane jako najlepszy środek stabilizacji cen. W okresie opracowywania Karty Hawańskiej<sup>1</sup> Wielka Brytania np. domagała się, żeby ta metoda stabilizacji była uważana za podstawową. Podobne stanowisko zajmowała później Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO). Na zasadzie rezerw interwencyjnych oparty był projekt FAO, dla zrealizowania którego organizacja ta powołała do życia tzw. Międzynarodowe Biuro Żywności (*World Food Board*), które miało mieć 12 mld. dolarów kapitału zakładowego i stabilizować ceny kilku lub kilkunastu najważniejszych artykułów rolniczych. Projekt ten, jak wiadomo, nie wszedł w życie. Nie weszły również w życie inne na mniejszą skalę zakrojone projekty z wyjątkiem jednego porozumienia w zakresie ceny.

Zasada jest prosta: powstaje organizacja z reguły państwowa wyposażona w fundusze obrotowe, która zakupuje dany towar, gdy jego ceny spadają poniżej ustalonego poziomu, a sprzedaje zakupione rezerwy, gdy ceny przekraczają jakiś inny wyższy poziom. Dopóki ceny wahają się w ramach tych dwóch limitów — instytucja nie interweniuje. Na pozór prosty schemat nasuwa jednak pewne wątpliwości:

a) Jeżeli rezerwy interwencyjne pozostają w jakimś jednym kraju, powstaje konieczność wprowadzenia reglamentacji obrotu — w przeciwnym bowiem razie przy wyznaczaniu ceny interwencyjnej powyżej ceny światowej wszystkie nadwyżki na rynku światowym byłyby importowane, a instytucja musiałaby zawiesić skup. Stąd system bufferstocków znajduje łatwiejsze rozwiązanie, jeśli akcja taka byłaby prowadzona na skalę międzynarodową.

b) Niezmiernie trudnym problemem jest ustalenie górnego i dolnego poziomu w ramach, których instytucja interwencyjna obowiązana jest działać. Liczne doświadczenia wskazują na konieczność elastycznego wyznaczania limitów i ich zmiany w zależności od koniunktury na rynku.

<sup>1</sup> Patrz str. 134.

c) Historia uczy, że każda stała, sztywna, gwarantowana cena wywołuje wzrost produkcji u rolników. Jest zrozumiałe, że pewność uzyskania określonej ceny ułatwia kalkulację, pozwala na przestawienie kierunku produkcji, zmniejsza konieczność asekurowania się poprzez różnokierunkowość produkcji.

d) System rezerw interwencyjnych mieści w sobie dwa całkiem różne choć często pomieszane ze sobą problemy: zmniejszenie wahań cen, czyli stabilizację cen na różnym, zależnym od rynku światowego, poziomie i stabilizację cen na poziomie niezmiennym.

Analiza różnych form tworzenia rezerw interwencyjnych w krajach europejskich, Afryki i Ameryki Południowej pozwala dojść do wniosku, że wszędzie tam, gdzie skup interwencyjny miał na celu zmniejszenie wahań cen, wyeliminowanie wpływu różnic w wysokości zbiorów, usunięcie oddziaływania spekulacji — tam akcja ta przyniosła pozytywne rezultaty. W przypadkach jednak gdy do systemu tego został włączony problem socjalny oddziaływania na stopę życiową ludności wiejskiej przez gwarancję stałych i dość wysokich cen, z reguły niemal instytucja interwencyjna była wkrótce doprowadzona do bankructwa, a w najlepszym wypadku dopłaty ze skarbu państwa wciąż rosły, aż stawały się problemem politycznym, wymagającym zmiany systemu interwencji. Stąd wniosek, że stabilizacja cen przy pomocy rezerw interwencyjnych nie może oznaczać stałej ceny rynku światowego, tylko akcję zmniejszania do minimum wahań wynikających ze zmiennych warunków popytu i podaży.

System bufferstocków po większej części prowadzi do powiększenia się rezerw i stąd powstaje zagadnienie likwidowania tych nadmiernych zapasów. W pierwotnych projektach FAO była przewidziana zasada, że część tych zapasów będzie oddawana bezpłatnie lub po niższych cenach krajom głodującym. W tym wypadku system rezerw interwencyjnych wymaga częstych dopłat do kapitału zakładowego.

Rezerwy interwencyjne mają prócz wyżej wspomnianych trudności dwie ujemne strony: duże koszty składowania i konieczność ograniczenia tego systemu do artykułów rolniczych, które łatwo można przechowywać w dobrze technicznie wyposażonych elewatorach i chłodniach. Przy projektach takich rezerw w skali międzynarodowej wynikają skomplikowane trudności kierownictwa i wymienialności walut. Literatura dotycząca praktycznego zastosowania rezerw interwencyjnych na skalę światową jest obfita. Obejmuje ona i takie ciekawe pomysły jak potraktowanie bufferstocków jako wartości, na podstawie której mogłyby być emitowane specjalne pieniądze międzynarodowe na wzór kwitów warrantowych albo zbożowego kredytu zastawowego.

O ile system tworzenia rezerw interwencyjnych w skali krajowej zyskał sobie na ogół pozytywną opinię, z zastrzeżeniem wspomnianego wyżej problemu stabilizacji cen nie na sztywnym poziomie, o tyle organizowanie bufferstocków jako akcji międzynarodowej budzi wciąż jeszcze obawę przed wieloma trudnościami, a nawet daje się odczuwać wzrost sceptycyzmu co do stosowania tego systemu na skalę światową.

Trudność organizowania rezerw interwencyjnych polega też na trafnym przewidywaniu ruchu cen i stosunku między popytem i podażą zwłaszcza w przypadku długofalowej tendencji zniżkowej. Projekt ten

jest kosztowny, ale posiada wszystkie dodatnie gospodarcze i społeczne cechy jakie chcielibyśmy widzieć w międzynarodowych umowach towarowych. Nasuwa się możliwość stosowania tego projektu wspólnie z innymi typami porozumień stabilizacyjnych. Międzynarodowa Organizacja Pracy przedstawiła możliwości regulowania popytu i podaży przez rezerwy interwencyjne z wprowadzeniem jednocześnie pewnych kontyngentów wywozowych.

Dokąd rezerwy takie będą tworzone w poszczególnych krajach oddzielnie — są one sprawą wewnętrzną tych krajów. Inaczej się sprawa przedstawia jeśli rezerwy te miałyby być organizowane w skali międzynarodowej. Rezerwy interwencyjne mogą być tworzone bądź w znaczeniu fizycznym tj. jako skup i składowanie jakichś towarów przede wszystkim zboża wg zasad wymienionych wyżej bądź też w postaci wzajemnej asekuracji krajów polegającej na zobowiązaniu do dostarczenia jakiemuś krajowi przez inne kraje pewnych ilości zbóż w przypadku szczególnego nieurodzaju lub posiadania zbyt małych krajowych rezerw by wpływać na stabilizację cen na swych rynkach.

Tworzenie realnych towarowych interwencyjnych rezerw międzynarodowych nie może dotyczyć krajów o monopolu handlu zagranicznego, które prowadzą własną politykę stabilizacji cen i które nie mogłyby się podporządkować żadnemu organowi międzynarodowemu administrującemu tymi rezerwami i ustalającemu ceny na rynkach krajów stowarzyszonych. Rezerwy takie mogą odgrywać rolę dla krajów nie oddzielonych barierami ceł lub reglamentacją od rynku międzynarodowego, gdyż w tych krajach właśnie wahania na tym rynku przenoszą się na ich rynki wewnętrzne. Ta forma międzynarodowych rezerw inwestycyjnych nie jest do przyjęcia dla Polski.

Znacznie praktyczniejszą i tańszą wydaje się wspomniana wyżej forma wzajemnej asekuracji krajów zrzeszonych, kiedy każdy z tych krajów deklaruowałby gotowość dostarczenia pewnej ilości zbóż w przypadku zachwiania równowagi między popytem a podażą jak np. nieurodzaj w jakimś kraju. Kraje te wzajemnie za to mogłyby żądać pomocy w przypadku gdy z kolei u nich miałyby miejsce brak zboża dla jakiegokolwiek powodu. Schemat ten oparty jest na fakcie, iż zjawiska nieurodzaju lub klęsk żywiołowych nie występują jednocześnie na wszystkich kontynentach, a zatem jeśli wyjątkowy nieurodzaj wystąpi w jakiejś grupie krajów to inne grupy w danym roku mają dobre lub przynajmniej przeciętne zbiory. Ten schemat wzajemnej asekuracji jest mało potrzebny dla krajów stale importujących zboże, aczkolwiek byłby godzien zastanowienia gdyby zapewniał pożyczki w zbożu w przypadku wyjątkowego nieurodzaju na specjalnie korzystnych warunkach. Zwrot zboża następowaliby w ciągu paru lat gdy podaż na rynku międzynarodowym będzie większa a ceny niższe. Realizacja takiego schematu byłaby możliwa w ramach międzynarodowej umowy pszenicznej jako jej specjalny dział krótkoterminowych klęskowych kredytów w zbożu albo też w ramach instytucji *World Food Program*.

### III. Zmiany w schemacie obrotów międzynarodowych

Dążąc do pokrycia zapotrzebowania na żywność dla aliantów w okresach wojen światowych, niektóre kraje jak np. Stany Zjednoczone, pod-

niosły znacznie produkcję rolniczą przez politykę wysokich cen. Polityka ta została utrzymana później w czasie pokoju dla podniesienia dochodów farmerów i zdobycia ich poparcia. Wskutek tego kraje te szybko osiągnęły samowystarczalność, przestały być odbiorcą artykułów żywnościowych i surowców z krajów rolniczych, a wkrótce zaczęły same eksportować. Wobec znacznej przewagi podaży i spadku cen były zmuszone gromadzić rezerwy nadwyżkowe i sprzedawać je po niskich cenach dezorganizując w ten sposób rynek światowy. Utrzymanie gromadzących się rezerw nadwyżkowych pochłania poważne sumy.

Po drugiej wojnie światowej kraje Zachodniej Europy zaczęły również stosować politykę protekcjonizmu rolniczego motywując to pierwotnie koniecznością obrony swych rolników przed spadkiem cen i wahaniami na rynku międzynarodowym. Wkrótce inny jeszcze czynnik zaczął odgrywać ważną rolę; konieczność zapewnienia rolnictwu wysokiej opłacalności dla utrzymania ludności wiejskiej na wsi i zahamowania odpływu tej ludności do miast i przemysłu. Prócz tego kraje Zachodniej Europy mają rządy konserwatywne, po większej części chadeckie, opierające się w parlamentach w dużej mierze na przedstawicielach konserwatywnej wsi. Polityka wysokich cen dla rolników prowadzi do tworzenia nadwyżek artykułów żywnościowych nawet w krajach, które były do niedawna importerami tych artykułów. Nadwyżki te muszą być sprzedawane za granicę z dużymi dopłatami ze strony skarbu danego kraju. Biuro Wspólnego Rynku oblicza np., iż jeśli byłaby przyjęta jako przeciętna cena mleka dla wszystkich członków obecna cena płacona rolnikom w NRF — po paru latach dopłaty do wywożonych nadwyżek masła musiałyby wynosić rocznie 2 mld. marek niemieckich.

Tak więc koszty stosowania zasady protekcjonizmu rolniczego składają się z dopłacania rolnikom do cen skupowanych od nich produktów, dopłacania do eksportu tworzących się w wyniku wysokich cen zbędnych nadwyżek i z kosztów magazynowania rezerw nadwyżkowych. Wszystkie te sprzedaże, po sztucznie niskiej cenie, dezorganizują rynek artykułów rolniczych, obniżają ceny poniżej najniższych nawet kosztów produkcji. Taki system protekcjonizmu agrarnego wywołuje coraz więcej sprzeciwów i wątpliwości, w wyniku których czynniki rządowe zaczęły dążyć do ograniczenia powierzchni zasiewów roślin produkowanych w nadmiarze drogą dopłat za zmniejszanie powierzchni uprawnej. System ten stosowany w Stanach Zjednoczonych okazał się drogi i nie przyniósł oczekiwanych wyników. W innych krajach od paru lat zaczyna być stosowany system ograniczonych subwencji, tzn. rząd dopłaca do cen tylko do pewnego maksimum lub zależnie od poziomu produkcji z przed paru lat (np. z 1960 r.). System taki daje przywileje drobnym gospodarstwom, które są w stanie korzystnie sprzedawać swe produkty, a nie gwarantuje dopłat dla gospodarstw większych, które powinny taniej produkować. Zasada ta może rozwiązać trudny problem, wysokich cen prowadzących do podwyższenia zbiorów i tworzenia nadwyżek. Taki zreformowany system dopłat skarbu państwa stosowany jest m. in. w Kanadzie (pszenica), Wielkiej Brytanii (jaja) i Danii (mleko). Ponadto w kilku krajach stosowana bywa metoda dopłacania do inwestycji przedsięwziętych przez rolników wskutek czego wzrasta wydajność gospodarstw i obniżają się koszty wytwórczości — znosząc jednocześnie subwencjonowanie poziomu cen na niektóre konkretne produkty (Wielka Brytania).

Sztuczne wzmaganie podaży metodą wszelkiego rodzaju dopłat, gwarancji cen i premii wywozowych określanej jako *price support* jest związane z całościowym systemem gospodarczego i społeczno-politycznego krajów uprzemysłowionych, wynika z przyczyn strukturalnych i nosi charakter długofalowy. Przeciwdziałanie temu sztuczному powiększaniu podaży wymaga środków opartych na regulowaniu przywozu i wywozu artykułów rolniczych oraz na wielostronnych porozumieniach między państwami eksportującymi i importującymi. System subwencji ograniczonych pozwala przypuszczać, iż realizacja tych porozumień będzie łatwiejsza niż w latach nieograniczonego stosowania systemu *price support*.

Wspomniane wyżej procesy wywołały zjawisko załamania się podstawowego schematu jaki do początku XX stulecia dominował w obrotach międzynarodowych. Świat wówczas można było z pewnym uproszczeniem podzielić na kraje rolnicze, surowcowe i na kraje uprzemysłowione. Pierwsze z nich produkowały i wywoziły żywność i rolnicze surowce dla przemysłu, a drugie zakupywały je sprzedając krajom rolniczemu artykuły przemysłowe i urządzenia inwestycyjne. W ten sposób, traktując sprawę schematycznie, były wyrównane wzajemne zobowiązania płatnicze wynikające z obrotów międzynarodowych. Z chwilą gdy wiele krajów uprzemysłowionych zmieniło swój charakter, przestając być importerem, a rozpoczynając eksport, dawne kraje rolniczo-surowcowe w dużej mierze straciły rynki zbytu i straciły źródło dopływu dewiz niezbędnych na zakupy towarów przemysłowych i dóbr inwestycyjnych. W wyniku tej sytuacji wzrosła znów podaż artykułów żywnościowych i innych surowców rolnych.

Zjawisko to można określić jako zanik komplementarności między tymi głównymi grupami krajów. Zwiększona podaż artykułów rolniczych ze strony krajów słabo rozwiniętych gospodarczo i brak rynków zbytu w połączeniu ze spadkiem cen, a równoczesny wzrost cen produktów zakupowanych przez te kraje wywołuje zjawisko stałego pogarszania się „terms of trade” dla tych krajów. Przybliżone obliczenia FAO wykazują, że od 1955 do 1961 r. kraje te straciły w swych bilansach płatniczych 20 mld dolarów, z tego 8 wskutek obniżki cen artykułów rolniczych, a 12 przez wzrost cen artykułów przemysłowych.

Jeżeli kraje uprzemysłowione chcą pomóc krajom słabo rozwiniętym gospodarczo w przyśpieszeniu tego rozwoju, wówczas trzeba przewidzieć jakiś określony udział krajów słabo rozwiniętych w rynkach zbytu na produkowane przez te kraje towary, co może nastąpić wyłącznie w drodze porozumień międzynarodowych.

Równocześnie z trudnościami wynikającymi z konkurencji podaży artykułów żywnościowych pochodzących z krajów uprzemysłowionych szybko zmienia się na rynku światowym stosunek podaży do popytu surowców naturalnych wskutek wielkiego rozwoju techniki i ciągłego zwiększania się produkcji surowców syntetycznych — nie gorszych od surowców naturalnych produkowanych przez kraje słabo rozwinięte gospodarczo, a często tańszych. Chemia osiągnęła dziś możliwość produkowania nawet syntetycznego mleka świeżego. O rozmiarach zastosowania w przemyśle surowców syntetycznych świadczy następujące porównanie: w okresie między 1936 a 1952 r. przemysł oparty na surowcach tropikalnych zwiększył swą produkcję o 80%, a w tym samym czasie produkcja tych

surowców wzrosła o 29%. Im mniejsza staje się pojemność rynku światowego na surowce naturalne tym ostrzej kształtuje się problem wywozu wszelkich artykułów rolniczych przez kraje słabo rozwinięte gospodarczo.

#### IV. Sprawa poziomu cen

Rozmiary popytu na artykuły żywnościowe zależą przede wszystkim od ich cen i od dochodu konsumentów, a zatem od ich zdolności nabywczej. Badania FAO ustaliły, że przeciętne minimum wyżywienia wynosi 2750 kalorii dziennie na głowę, 70 g białka, pewną ilość soli mineralnych i witamin, ale że to wystarczające minimum pożywienia otrzymuje tylko około 27% ludzi na świecie. Normy w zakresie 2 250—2 750 kalorii spożywa 12% ludzi, a około 60% ludzi odżywia się na poziomie niższym niż 2 250 kalorii, są więc stale niedożywieni. Minimalne lecz racjonalne pokrycie zapotrzebowania artykułów żywnościowych nie tylko zapewniłoby zbyt dla ich nadwyżek ale wymagałoby znacznego zwiększenia produkcji rolniczej na świecie. Jest rzeczą znaną, że ludzie głodujący, czy niedożywieni przeznaczają ogromną część swego dochodu, często ponad 90% na żywność. Cała ta głodująca część ludności świata — około 72% — ma w sumie razem określoną kwotę pieniężną na zakup żywności. Każda podwyżka cen zmniejsza ilość zakupywanej żywności, gdyż iloczyn ceny przez ilość zakupywanej żywności jest wielkością mniej więcej stałą, która powiększa się bardzo powoli tylko wraz ze wzrostem dochodu narodowego. W miarę obniżania ceny coraz to nowe warstwy konsumentów będą w stanie dany produkt zakupywać. Najpierw obniżka cen umożliwi zwiększenie popytu warstw o stosunkowo wyższym poziomie dochodów, później warstw uboższych. Każda obniżka przysparza nowych konsumentów.

Rozmiary konsumpcji najprostszych artykułów żywnościowych zależą więc w ogromnym stopniu od ich cen. Wśród zamożniejszych grup społeczeństwa elastyczność popytu zależy na ogół w większym stopniu od poziomu dochodów niż od poziomu cen. Ale w tych grupach też spotykamy artykuły o niewielkiej elastyczności dochodowej popytu, a dużej elastyczności cenowej. Typowym przykładem takich artykułów jest masło w społeczeństwach Zachodniej Europy. Tak więc czynnikiem decydującym dla rozszerzenia konsumpcji artykułów rolniczych jest przede wszystkim poziom ich cen.

Jest też zjawiskiem znanym, że w miarę wzrostu dochodu społecznego coraz mniejsza proporcjonalnie część budżetów rodzinnych jest przeznaczana na żywność, i że na wyższym poziomie tego dochodu wiele artykułów rolniczych wykazuje coraz mniejszą elastyczność dochodową poczem wzrost spożycia ustaje i spożycie się zaczyna zmniejszać (np. zboża). Im wyższy poziom zamożności tym więcej artykułów rolniczych wykazuje taką reakcję. Szukając więc dróg dla rozszerzenia spożycia, dla produkcyjnego zużytkowania istniejących rezerw i znalezienia zbytu dla narastającej produkcji rolniczej trzeba podwyższyć poziom konsumpcji tych słabo dotychczas odżywiających się grup społeczeństwa. Jako wytyczne należy więc przyjąć stosunkowo niskie ceny artykułów rolniczych, zwłaszcza artykułów pierwszej potrzeby.

Zasada ekspansji w gospodarce światowej wymaga oparcia planowanego systemu obrotów międzynarodowych na pełnym zatrudnieniu, a w

zakresie artykułów rolniczych prócz tego przede wszystkim na wroście spożycia. Wzrost ten jest możliwy tylko w przypadku dostosowania cen do realnej zdolności nabywczej takiej części społeczeństwa, która jest w stanie zakupić nadwyżki danego artykułu pojawiającego się na rynku światowym. Artykuły spożywcze pierwszej potrzeby, a zwłaszcza zboża, powinny być dostępne dla konsumentów krajów rozwijających się po takiej cenie, aby zostało zlikwidowane zjawisko głodu i niedożywienia.

Według zasad ustalonych w projektowanej po wojnie międzynarodowej konwencji dotyczącej handlu i zatrudnienia (ITO) znanych jako „Karta Hawańska” ceny przyjmowane w międzynarodowych porozumieniach mających na celu stabilizację rynku rolniczego powinny odpowiadać cenom słusznym (fair) dla konsumentów a pokrywać koszty wytwarzania u wydajnie produkujących rolników. Zarzucić więc trzeba spotykany często w tych umowach frazes, że cena powinna być sprawiedliwa jednocześnie dla konsumenta i producenta, gdyby bowiem taka cena istniała to nie byłoby głodujących na świecie, bo każdy konsument po „sprawiedliwej” dla siebie cenie mógłby żywność nabyć. Podkreślić należy różnicę między ceną artykułów żywnościowych opartą o koszty wytwarzania u wydajnie produkującego rolnika, jak to mówi Karta Hawańska i ceną „sprawiedliwą” dla rolnika, pod którą to kategorię podpadają wszyscy producenci rolni, także będący w stanie wytwarzać tylko w warunkach protekcjonizmu agrarnego. W zamożniejszych krajach konsument może płacić za towar tyle, żeby rolnik uzyskiwał ceny opłacające nawet wysokie koszty produkcji. Ale nawet w tych zamożnych krajach dzieje się to kosztem kieszeni podatnika, gdyż wyrównanie poziomu cen jest dokonywane przy pomocy subwencji ze strony państwa, co się raz nazywa dopłatą dla producenta, kiedy indziej pomocą dla konsumenta. Ale w tych właśnie zamożnych krajach perspektywy zwiększenia spożycia artykułów żywnościowych są jak widzieliśmy niewielkie. Problem więc w rzeczywistości polega tam na decyzji rządów subwencjonowania własnego rolnictwa, a taka decyzja należy do wewnętrznych zagadnień społeczno-ekonomicznych każdego kraju. Zgoda ze strony społeczeństw na podtrzymywanie wysokich cen artykułów żywnościowych wynika ze znacznie mniejszej roli, jaką tam w budżecie rodzinnym odgrywiają wydatki na produkty pierwszej potrzeby.

Utrzymywanie wysokich cen za murami ceł i reglamentacji w ramach jakiegoś kraju nie jest jednak sprawą obojętną dla gospodarki światowej przede wszystkim z dwóch względów:

- wysokie ceny nie tylko nie pozwalają zwiększyć spożycia, lecz ograniczają konsumpcję, zwłaszcza jeśli chodzi o artykuły rolnicze odznaczające się dużą elastycznością cenową, a w pewnym stopniu i dochodową elastycznością popytu,
- wytwarzane w warunkach takiego protekcjonizmu nadwyżki wywozowe tylko wtedy nie dezorganizują rynku, jeśli nie są po cenach dumpingowych sprzedawane na rynku światowym, a gdyby były np. przekazywane do instytucji World Food Program na cele odżywiania ludności głodującej.

Osiągnięcie równowagi na rynku międzynarodowym może nastąpić przy stopniowym obniżaniu cen do chwili gdy zapotrzebowanie zrówna się z podażą, zmniejszoną wskutek zaprzestania produkcji przez nieefekty-



wnie wytwarzających rolników. Masowa migracja ze wsi do miast, odbywa się obecnie na Zachodzie Europy bynajmniej nie tylko na gruncie przesłanek gospodarczych, lecz także socjologicznych. Przy niższych cenach migracja ta w większym stopniu oprze się zapewne na selekcji wg wydajności gospodarstw. Szybki wzrost intensywności w rolnictwie i dostosowanie ustroju rolnego do konieczności zmniejszenia kosztów produkcji pozwoli taniej wytwarzać. Gdyby koszty produkcji wydajnie wytwarzającego rolnika były wyższe niż poziom cen do jakiego należałoby obniżyć ceny zboża — różnice powinny być pokrywane z przekazywanych tym krajom nadwyżek eksportowych powstających w wyniku protekcjonizmu agrarnego — przekazywanych bezpłatnie lub na specjalnych warunkach, jak np. Ustawa 480 w USA.

O ile zasada oparcia stabilizacji światowego rynku rolniczego na ekspansji gospodarczej, na zwiększeniu produkcji i konsumpcji jest słuszna dla wszystkich artykułów rolniczych to teza szukania równowagi między popytem a podażą na niskim poziomie cen jest ważną, jak to już było wyżej zaznaczone, dla artykułów pierwszej potrzeby — głównie zbóż. Jeśli chodzi np. o ceny używek jak kawa, herbata czy kakao — to czynnik zaspokojenia potrzeb nie ma aspektu społecznego, zdrowotnego czy humanitarnego, a wyjściowy poziom cen powinien być wynikiem perspektyw wzrostu spożycia przy opłacalnym dla przeciętnego rolnika poziomie cen.

Ostatnie międzynarodowe konferencje rolnicze wykazują, że celowość stabilizowania warunków na międzynarodowym rynku rolniczym zyskała sobie powszechne poparcie — różnice istnieją niemal wyłącznie w zakresie wyjściowego poziomu cen. Przedstawiciele wielu krajów i instytucji m. in. USA i Biuro Wspólnego Rynku zgadzają się, aby na rynku światowym ceny były dość niskie, znacznie niższe niż obecnie w Zachodniej Europie — żeby odpowiadały kosztom produkcji wydajnie wytwarzającego farmera. Dotychczas tylko Francja i NRF uważałyby za wskazane znacznie podnieść światowe ceny rolnicze i jako instrument do podtrzymywania takiego wysokiego poziomu cen użyć międzynarodowych umów towarowych.

## V. Zasady międzynarodowych umów towarowych

Pośród znanych środków strukturalnej stabilizacji rolniczego rynku międzynarodowego najpełniej celowi temu odpowiadają międzynarodowe umowy towarowe. Między tymi umowami teoretycznie wyróżniamy trzy rodzaje:

- umowa cenowa, która ma na celu zapewnienie importu i eksportu jakiegoś produktu w ramach ustalonych limitów cen: maksymalnych i minimalnych,
- umowa kontyngentowa polega na wzajemnym zagwarantowaniu między kontrahentami dostaw i odbioru określonych ilości jakiegoś produktu. Zazwyczaj kontyngenty importowe i eksportowe ustalane są na zasadzie kupna — sprzedaży tego artykułu w ciągu lat ostatnich,
- umowa o rezerwach interwencyjnych zawiera postanowienia dotyczące utworzenia międzynarodowych rezerw mających na celu łagodzenie wahań cen. Ten typ umów był już wyżej scharakteryzowany.

Międzynarodowe umowy towarowe dotyczące konkretnych produktów są po większej części kombinacją dwóch lub trzech powyższych rodzajów umów

W latach 1947—1949 opracowany został projekt międzynarodowej organizacji handlu ITO (*International Trade Organization*). Choć projekt ten nie wszedł w życie wobec odrzucenia go przez Stany Zjednoczone to jednak wytyczył w rozdziale VI zasady, na których międzynarodowe umowy towarowe powinny być oparte i zasady te dotąd stanowią poważny czynnik przy negocjowaniu tych umów. Klauzule ITO w tym zakresie ograniczały problem do artykułów rolniczych i nierolniczych surowców jak np. metale. Zasady zawarte w projekcie ITO są znane powszechnie jako „Karta Hawańska” (*Havana Charter*). Cele zawierania międzynarodowych umów towarowych tak były określone w art. 54 Karty ITO:

a) zapobieganie poważnym trudnościom gospodarczym, jakie powstają, gdy normalne czynniki działające na rynku międzynarodowym nie są w stanie usunąć dysproporcji między produkcją a konsumpcją,

b) stworzenie platformy dla rozważania i zastosowania środków mających na celu usprawnienie gospodarki światowej przez wzrost konsumpcji lub skierowanie środków produkcji i siły roboczej z rozwiniętych nadmiernie gałęzi produkcji do nowych, bardziej produkcyjnych sposobów zatrudnienia,

c) złagodzenie nadmiernych wahań cen produktów nieprzetworzonych dla zapewnienia właściwego stopnia stabilizacji cen, słuszných (*fair*) dla konsumentów, a pokrywających koszty produkcji u wydajnie produkujących wytwórców, mając na uwadze konieczność zapewnienia na dalsze okresy czasu równowagi między podażą a popytem,

d) utrzymanie i rozwijanie bogactw naturalnych na świecie i ochronę ich przed niepotrzebnym wyczerpywaniem,

e) popieranie rozwoju produkcji artykułów rolniczych i surowców nierolniczych, jeśli to może być osiągnięte z korzyścią dla konsumentów i producentów,

f) zapewnienie słusznego rozdziału produktów i surowców deficytowych.

Takie sformułowanie celów międzynarodowych umów towarowych pozwala przypuszczać, że autorzy mieli na uwadze raczej krótkotrwałe okresy zachwiania równowagi między podażą a popytem, chociaż w pkt c jest wzmianka o celowości zapewnienia takiej równowagi na dłuższe okresy czasu.

§ 57 Karty Hawańskiej zawiera dwa ważne postanowienia dotyczące zasad międzynarodowych umów towarowych:

- równość wszystkich uczestników,
- uczestniczenie w umowach w wystarczającym stosunku krajów zainteresowanych w imporcie lub konsumpcji danego artykułu, jak również krajów głównie zainteresowanych w eksporcie lub produkcji. Artykuł 60 dokładniej precyzuje tę sprawę zastrzegając, że w odnośnych decydujących organach kraje zainteresowane w eksporcie powinny w sumie mieć ilość głosów równą ilości głosów wszystkich razem wziętych krajów zainteresowanych w imporcie danego artykułu.

Projekt ITO rozróżniał dwa rodzaje międzynarodowych umów towarowych: oparte na reglamentacji (*commodity control agreement*) i pozoro-

stałe. Te ostatnie można by nazwać „konsultacyjnymi” — do nich należy np. porozumienie w zakresie oliwy.

Typ umowy oparty na reglamentacji („reglamentacyjny”) przewiduje bądź zastosowanie regulowania produkcji albo eksportu lub importu w celu zapobiegania wzrostowi produkcji lub wywozu bądź też regulowania cen. Członkowie ITO wg Karty Hawańskiej nie powinni zawierać porozumień typu reglamentacyjnego zanim zwołana we właściwy sposób międzynarodowa konferencja nie ustali zasad takiego porozumienia.

Karta Hawańska przewidywała w § 59, że międzynarodowe umowy towarowe typu reglamentacyjnego mogą być zawierane tylko w następujących przypadkach:

— gdy gromadzą się uciążliwe nadwyżki jakiegoś produktu, co dotkliwie godzi w interesy producentów, między którymi jest znaczna większość drobnych producentów i gdy ta sytuacja nie może ulec poprawie w drodze dostosowania się rynku, ponieważ nawet duży spadek cen nie doprowadza do znacznego wzrostu konsumpcji albo do znacznego obniżenia produkcji,

— gdy szerzy się bezrobocie w wyniku nadmiernej produkcji, czemu nie można zaradzić i zapobiec nędzy wśród robotników ze względu na to, że w zakresie danej gałęzi produkcji nawet duże obniżenie cen nie wpłynie na wybitną zwyczajną konsumpcji ani zmniejszenie bezrobocia, jako też w przypadkach, gdy w okręgach, gdzie skoncentrowana jest produkcja danego artykułu nie ma możliwości zatrudnienia robotników w innych warsztatach pracy.

Przepisy Karty Hawańskiej zawierają zastrzeżenia, iż międzynarodowe umowy towarowe powinny zawsze zapewniać pokrycie światowego zapotrzebowania po rozsądnych cenach i powinny dążyć w miarę możliwości do rozszerzenia konsumpcji danego artykułu.

Tych kilka przepisów charakteryzuje tendencje Karty Hawańskiej, a na szczególne podkreślenie zasługują następujące postanowienia:

a) zasada cen słusznych dla konsumentów i wydajnie produkujących wytwórców,

b) zasada równości sumy głosów krajów eksportujących i sumy głosów krajów importujących. Teza ta jest słuszna i konieczna dla zachowania odmiennego punktu widzenia w międzynarodowych umowach towarowych niż w umowach kartelowych. Brak tej zasady sprawił, że umowy zawierane w latach trzydziestych właśnie uwzględniały przede wszystkim interesy eksporterów. Z drugiej strony zasada równości głosów utrudnia dojdzie do porozumienia, przedłuża pertraktacje i ogranicza zawarcie umowy do przypadku, kiedy obydwie strony są zainteresowane w jej zawarciu,

c) wprowadzenie reglamentacji produkcji lub eksportu w przypadku, gdy nawet znaczna obniżka cen nie przywraca równowagi między podażą a popytem.

Zasady zawarte w punktach a i c zawierają nie dość jasno sformułowaną koncepcję dokonywania prób uchwycenia równowagi między podażą i popytem na podstawie niskich cen, co jest możliwe gdy wziąć ze strony podaży artykułów rolniczych pod uwagę tylko rolników produkujących wydajnie, a więc przy niskich kosztach produkcji oraz prób powiększenia konsumpcji przy niskim poziomie cen.

## VI. Dotychczasowe umowy

Choć pierwotne próby zawierania międzynarodowych umów towarowych różniły się znacznie od dzisiejszej ich postaci, należy wspomnieć, iż już w latach dwudziestych bieżącego stulecia zawarte zostały porozumienia o charakterze międzynarodowym w zakresie kawy, cukru, i kauczuku. W latach trzydziestych było już więcej prób tworzenia takich porozumień, a dotyczyły one poza wyżej wymienionymi artykułami także m. in. herbaty, cyny, tarcicy i pszenicy. Ograniczony zasięg działania miało porozumienie dotyczące wołowiny zawarte przez Wielką Brytanię z krajami — importerami i głównie z krajami brytyjskiej wspólnoty w ramach preferencji imperialnych. Były przygotowane, choć nie zrealizowane umowy dotyczące miedzi, bawełny, węgla i orzecha kokosowego.

Podczas drugiej wojny światowej zawarte zostały umowy w zakresie kawy i nowe porozumienia dotyczące pszenicy. Powszechny w tym okresie system reglamentacji produkcji, spożycia i handlu poza tymi dwoma artykułami nie przetrwał dłużej i nie przerodził się w system porozumień międzynarodowych w dziedzinie innych produktów. Próby nowych umów powstały nieco później raczej niezależnie od ograniczeń tego okresu. Porozumienia wyżej wymienione albo były zawierane przez rządy albo, znacznie rzadziej, przez związki producentów pod kontrolą rządów, np. w sprawie herbaty. Są tu natomiast pominięte liczne próby porozumień między organizacjami producentów, które miały charakter międzynarodowych karteli.

Cechą charakterystyczną zawieranych dotychczas porozumień jest dominowanie interesów producentów pomimo deklaracji, iż porozumienia te mają mieć obiektywny i bardziej społeczny charakter. W rzeczywistości miały one na celu regulowanie rozmiarów eksportu i importu dla dostosowania podaży do popytu, niedopuszczanie do nadmiernego wzrostu zapasów, zmniejszenie wahań cen i w miarę możliwości stałe ich podnoszenie, ograniczenie produkcji przez zmniejszenie areału upraw, zapobieganie rozszerzaniu plantacji (kauczuk, herbata) lub nowymi inwestycjom np. w kopalnie cyny — słowem, pomimo protektoratu rządów — prowadzenie polityki restrykcyjnej produkcji. Niektóre umowy przewidywały ograniczenia produkcji (np. cukier), ale przepisy te nie weszły w życie. Na ogół należy stwierdzić, iż przedwojenne umowy dążyły bądź do ochrony kapitałów inwestowanych w produkcję, bądź do podtrzymania cen rolniczych — lecz wbrew rozlicznym frazesom zamieszczanym w tekście porozumień nie miały na celu stabilizacji rynku międzynarodowego na poziomie umożliwiającym wzrost spożycia.

Wspomnieć należy o formie porozumień międzynarodowych, które odegrały raczej przejściową rolę po wojnie, tj. o tzw. kontraktach długoterminowych. Były to bilateralne umowy zawierane w okresie powojennym przez Wielką Brytanię dla zapewnienia sobie dostaw głównie artykułów hodowlanych z krajów istniejącego wówczas bloku szterlingowego (Dominia brytyjskie, Dania), a ograniczenia importu z krajów „dolarowych” (m. in. Argentyna). Kontrakty przewidywały wieloletnie dostawy pewnych artykułów (np. na 15 lat dostawę mięsa z Australii), bądź w określonej ilości, bądź sprzedaż pewnej części produkcji, bądź wreszcie części całej nadwyżki wywozowej jak np. 85% całej eksportowanej nadwyżki jaj z Danii. Ceny były regulowane w krótkich odstępach czasu często

z klauzulą ograniczającą zakres zmian cen z roku na rok (np. najwyżej 7<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%). Kontrakty długoterminowe w okresie lat 1950—1955 odegrały poważną rolę w stabilizacji rynku światowego na artykuły hodowlane z uwagi na dominujące znaczenie Wielkiej Brytani w obrotach tymi artykułami.

Istota obecnie obowiązującej umowy pszenicznej polega na zobowiązaniu eksporterów do sprzedania pewnego minimum pszenicy krajom-członkom po ustalonej maksymalnej cenie, niezależnie od aktualnego poziomu cen na rynku światowym oraz na zobowiązaniu importerów do zakupienia pewnego określonego procentu swych normalnych zakupów pszenicy od krajów eksportujących ten produkt dopóki ceny na rynku światowym wahają się w granicach określonych w umowie. Zobowiązanie zakupu od eksporterów przestaje obowiązywać w przypadku „deklaracji cen maksymalnych”. W wyniku tych zobowiązań, jeśli ma miejsce wyżka cen pszenicy, to importer w każdym razie może się zaopatrzyć u któregoś z eksporterów po cenie przewidywanej w umowie — jego zakupy zatem na wolnym rynku są znacznie mniejsze, wskutek czego impuls do wyżki cen słabnie. Umowa dotyczy pszenicy w ziarnie i mąki pszennej.

Ważnym postanowieniem umowy pszenicznej jest ustalenie w umowie jakiej części tych normalnych handlowych zakupów importerzy chcą dokonywać w ramach tej umowy od krajów-członków, jakiej zaś na wolnym rynku. Co roku Rada powołana do realizowania umowy wskazuje komu każdy eksporter ma sprzedawać swe nadwyżki i od kogo importer ma je nabyć. Transakcje te mają być dokonywane w granicach cen ustalonych w umowie.

Tekst umowy pszenicznej zawiera następujące sformułowania jej celów:

- zapewnienie zaopatrzenia krajów importujących w pszenicę i zapewnienie rynku zbytu dla krajów eksportujących po stałej i „sprawiedliwej” cenie,
- rozwój obrotów międzynarodowych, a tą drogą rozwój gospodarczy krajów, dla których wywóz odgrywa dużą rolę,
- uniknięcie trudności wywołanych krytycznym brakiem lub uciążliwymi nadwyżkami,
- popieranie wzrostu konsumpcji pszenicy zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych gospodarczo i w ten sposób pomoc w ich rozwoju,
- rozwój współpracy międzynarodowej w zakresie pszenicy z uwagi na związek między handlem pszenicą, a stabilizacją rynków w zakresie innych produktów rolniczych.

W umowach pszenicznych zawieranych po II wojnie światowej zaniechano zamieszczania klauzul zobowiązujących do redukcji stawek celnych co miało miejsce w umowie pszenicznej z roku 1933, a w ostatniej umowie zaniechano zamieszczania zobowiązań importerów do zakupu pewnych ilości pszenicy od eksporterów po cenach minimalnych zawartych w umowie. W razie poważnego nieurodzaju eksporterzy mogą występować do Rady o częściowe zwolnienie ze swych zobowiązań. Jest też klauzula często spotykana w umowach międzynarodowych o zwolnienie z obowiązków zakupu w przypadku trudności dewizowych. Ponadto umowa pszeniczna zawiera jeszcze wiele postanowień mniejszej wagi oraz przepisy dotyczące procedury.

Umowa cukrowa prócz celów przytoczonych w umowie pszenicznej wymienia jako swe zadania podniesienie stopy życiowej konsumentów i zwiększenia ich siły nabywczej zwłaszcza w krajach eksportujących cukier, dla zepewnienia właściwych dochodów dla producentów, aby im umożliwić lepsze warunki pracy i lepsze płace dla robotników. Mamy też wzmiankę o „sprawiedliwej” cenie.

Najważniejszy artykuł 14 umowy cukrowej precyzuje wysokość kontyngentów wywozowych dla każdego kraju eksportującego cukier, a należącego do umowy. Część transakcji między krajami stale współpracującymi z sobą gospodarczo nie zalicza się do kontyngentów. Są to m. in. pewne ilości cukru w obrotach między krajami socjalistycznymi, między Wielką Brytanią, a Północną Irlandią, Brytyjskimi Indiami Zachodnimi i niektórymi koloniami, Australią i Afryką południową, dostawy do Stanów Zjednoczonych z niektórymi krajów (dawniej głównie z Kuby). W zależności od poziomu cen — w przypadku zwwyżki, kontyngenty mogą być podwyższone, w razie zniżki zmniejszane, a gdy te ceny przekraczają pewną górną granicę — ograniczenia eksportu ustają. Kraje wywożące cukier **mogą** utrzymywać rezerwy w wysokości 20% rocznej produkcji, **a obowiązane** są mieć zapasy nie mniejsze niż 12,5% produkcji. Powszechne subsydiowanie przez kraje wywozu cukru sprawiło, iż do umowy wprowadzono zobowiązanie dla członków notyfikowania formy i wysokości tych subwencji oraz branie udziału w rozpatrywaniu szkodliwości takich subsydiów przez Radę i poszkodowane państwa, gdy do Rady wpłynęła odnośna skarga. Artykuł 5 dotyczy akcji powiększania spożycia cukru, ale jako środki wiodące do tego celu przewiduje tylko zniesienie monopolów i karteli oraz obciążeń podatkowych. Kraje importujące cukier zobowiązują się do ograniczenia jego przywozu z krajów nie należących do umowy. Artykuł 10 zawiera zobowiązanie do dostosowania produkcji do wysokości przyznanego kontyngentu wywozowego ewentualnie przez zmniejszenie areалу uprawy buraków cukrowych lub trzciny cukrowej.

Umowa kawowa skonstruowana jest podobnie do cukrowej. Wprowadza ona kontyngenty eksportowe dla każdego kraju. Członkowie zobowiązują się do dostosowywania produkcji kawy do zapotrzebowania i do sytuacji rynkowej, a wysokość produkcji ma być w najbliższej przyszłości określona — umowa ta więc obejmuje nie tylko ograniczenia wywozu ale i produkcji. Rozszerzenie plantacji może być realizowane tylko w porozumieniu z Radą. Członkowie zobowiązują się do ograniczenia zakupów z krajów nie będących członkami umowy. Nie ma określonego orientacyjnego poziomu cen. Myślą przewodnią umowy kawowej jest stworzenie stałej platformy dyskusji i pertraktacji co do pożądanego poziomu cen zależnie od sytuacji rynkowej i oddziaływania na ceny przez zmniejszenie podaży jako środek doraźny i ograniczenia powierzchni plantacji zależnie od koniunktur długofalowych.

Projekt umowy regulującej podaż na kakao został opracowany na zasadach zbliżonych do umowy cukrowej zawiera bowiem orientacyjne ceny ustalane przez Radę. Przewidziana jest możliwość codziennych notowań cen na podstawie odpowiedniej uchwały Rady. Zasadnicze kontyngenty podaży są ustalane dla każdego kraju — producenta, a na tej zasadzie Rada ustala wysokość rocznej podaży o ile sytuacja na rynku wymaga ograniczenia podaży, co wynika z poziomu cen. Umowa przewi-

duże instytucje koncesjonowanych hurtowników, którzy będą uprawnieni do zawierania transakcji na termin. Jako cel umowy wskazane jest dostosowanie podaży do konsumpcji. Umowa kakaowa przewiduje zorganizowanie zbiorowych akcji na przypadek, gdy ceny pójdą znacznie w górę. Ma powstać Międzynarodowy Fundusz Kakaowy, któremu jednak nie wolno dokonywać zakupów interwencyjnych, lecz służyć ma do popierania rozwoju spożycia i pomocy w składowaniu.

Umowa międzynarodowa dotycząca oliwy z oliwek ma charakter ramowy — nie zawiera cen orientacyjnych, ani nie ustala kontyngentów. Członkowie zobowiązują się do przestrzegania terminu „oliwa” tylko do produktu czystego, bez domieszek. Rada tej umowy zbiera informacje i ocenia stosunek podaży do popytu, co w umowie ma jednak służyć tylko jako wskazówka orientacyjna co do trendu w cenach przy zawieraniu konkretnych transakcji, o których Rada winna być informowana. Prowadzi ona badania nad długoterminowym „znormalizowaniem” światowego rynku oliwy.

### **Charakterystyka dotychczasowych umów**

Istniejące obecnie umowy pomimo wielu różnic dadzą się sprowadzić do dwóch typów:

- umowy będące międzynarodowym kontraktem kupna — sprzedaży z ustalonymi limitami cen, jak umowa pszeniczna,
- umowy regulujące ceny danego artykułu przez kontyngentowanie eksportu ewentualnie ograniczanie produkcji.

W umowie takiej jak pszeniczna najtrudniejszą sprawą jest ustalenie limitów cen, w dość wąskich granicach, w oparciu o przewidywania sytuacji na rynku światowym na okres kilku najbliższych lat. W związku z ulepszaniem metod przewidywania prognoz gospodarczych można przypuszczać, że z czasem prognozy te będą coraz trafniej wskazywały rozwój sytuacji na rynku międzynarodowym.

Stabilizacja w umowie pszenicznej polega na usunięciu z tego rynku poważnej części pszenicy. Pozostała część jest przedmiotem obrotów na wolnym rynku, gdzie ceny wahają się w sposób żywiołowy bez ograniczeń, przez co istnieje niejako mechanizm dla dostosowywania produkcji do konsumpcji. Rola tego mechanizmu jest jednak o tyle ograniczona, a przy dużej ilości krajów należących do umowy nawet marginalna, że główna część zapotrzebowania jest pokryta przez zobowiązania eksporterów w ramach umowy, a więc presja w kierunku dokonywania zakupów w danym okresie czasu jest o wiele mniejsza. „Odporność” importera na ewentualne podnoszenie cen jest znacznie większa. W tych okolicznościach rola spekulacji maleje. Ceny w umowie pszenicznej są w pewnych limitach stałe, wynikające z przyjętego założenia i rozmiary obrotów międzynarodowych w ramach umowy mniej więcej ustalone. Odchylenia mogą mieć miejsce przy niższych cenach, gdy na podstawie klauzuli ceny maksymalnej importerzy przestają mieć obowiązek nabywania pszenicy tylko od eksporterów będących członkami umowy, co w poprzednich umowach nie miało miejsca. Stabilizacja następuje tu więc zarówno w zakresie cen jak i przez związanie dużej masy towarowej i usunięcie jej ze sfery ciągłych wahań popytu i podaży. Ustępstwa wzajemne co do cen w umowie pszenicznej

są pewnego rodzaju opłatą ubezpieczeniową zabezpieczającą przed stratami wynikającymi z dużych i nieoczekiwanych wahań cen.

Czynnikiem, który może zmniejszyć perspektywy tych wahań jest rozszerzenie konsumpcji, a to jest możliwe, jak widzieliśmy uprzednio, tylko przy cenie uwzględniającej realną zdolność nabywczą znacznie szerszych kręgów konsumentów. Wielcy eksporterzy sprzedają obecnie pszenicę w różny sposób:

- w ramach umowy pszenicznej,
- na światowym rynku, którego rozmiary są zresztą uszczuplone, po bieżących cenach,
- na „specjalnych” warunkach np. na podstawie ustawy 480 w Stanach Zjednoczonych, to znaczy po cenach znacznie niższych.

Jeśliby straty wynikające z tej ostatniej formy sprzedaży zdyskontować z góry przez obniżenie cen w umowie pszenicznej, wówczas umowa ta mogłaby objąć szerszy zakres i znacznie większą ilość konsumentów przez co większa ilość pszenicy nie podlegałaby prawom decydującym na wolnym rynku.

Porozumienia towarowe typu umowy pszenicznej są zresztą już dziś czynnikiem stabilizacji na rynku światowym, a mogą być nim w przyszłości w szerszym zakresie.

O ile typ umowy pszenicznej zależy w dużym stopniu od ilości uczestniczących w nim krajów, a zatem od rozmiarów eksportu i importu podlegających przepisom tej umowy — to ten czynnik powszechności udziału odgrywa jeszcze większą, zupełnie decydującą rolę w umowach takich jak cukrowa. Nie ma w niej stałego poziomu cen i nie ma ustabilizowanych obrotów masą towarową — umowa cukrowa polega na ciągłym oddziaływaniu na ceny przez regulowanie podaży. Cała masa towarowa przechodząca przez rynek podlega fluktuacjom cen. Umowa ta nie różni się właściwie od wielkiego kartelu, gdyż dąży do podniesienia cen, rezygnuje więc z istotnego wzrostu konsumpcji na świecie. Umowa cukrowa nic nie stabilizuje, stanowi ona aparat do doraźnego wpływania na utrzymanie lub wzrost cen przez zbiorowe ograniczenie podaży do poziomu realnego zapotrzebowania jakie istnieje przy danym poziomie cen. Skuteczność działania umów takich jak cukrowa zależy w decydującym stopniu od zobowiązania importerów do nienabywania danego produktu od eksporterów nie należących do umowy.

Umowy zbliżone do cukrowej nie mają bardziej ambitnych zamierzeń w zakresie stabilizacji rynku światowego jak tylko doraźne ratowanie poziomu cen przez zmniejszenie podaży, co z natury rzeczy implikuje ograniczenia produkcji, a przez podtrzymywanie względnie wysokich cen — także ograniczenie konsumpcji. Dotychczas Rada umowy cukrowej nie korzystała z przepisów przewidujących ograniczenie plantacji roślin cukrodajnych. Pomijając lata nieurodzajów lub klęsk żywiołowych, produkcja ma tendencję do wzrostu, choćby dzięki większej intensywności gospodarowania. A wówczas zwiększenie zapasów doprowadzi zapewne do narzucenia ograniczenia produkcji.

Umowa cukrowa jest formą znacznie bardziej prymitywną i zamienia się oddziaływaniem na doraźne dostosowanie podaży do popytu, przy czym wskaźnikiem jest poziom cen światowych. Umowa taka powinna być uważana za formę wstępną, zawieraną w zakresie artykułów, które



nie były objęte dotychczas żadnymi porozumieniami międzynarodowymi, a także w przypadkach, gdy podaż w dużej mierze zależy od warunków przyrodniczych np. klimatycznych, gdzie zatem uregulowanie rozmiarów produkcji nie wpływa decydująco na rozmiary podaży oraz gdzie wahania światowej produkcji są z roku na rok duże. Umowa typu porozumienia cukrowego nie wskazuje kto komu ile towaru i po jakiej cenie ma sprzedać lecz technicznie ułatwia rozlokowanie koniecznego zmniejszenia podaży między poszczególne kraje i praktycznie, jak dotąd, wymaga od rządów jedynie reglamentowania wywozu. W umowie takiej jej funkcjonowanie jest wynikiem sytuacji rynkowej, którą można by nazwać „żywiolową”.

Porozumienia typu umowy pszenicznej zakładają natomiast z góry stosowanie środków, które zapobiegają takiej żywiolowości — pozostawiając swobodnej grze cen zakres marginesowy. W umowach tych planuje się na lat kilka rozmiary i kierunek obrotów międzynarodowych jako też poziom cen w ramach stosunkowo nieznacznie różniących się od siebie limitów. Umowy takie mają więc charakter bardziej planowy i winny być traktowane z punktu widzenia planowania jako wyższy stopień regulowania międzynarodowych obrotów towarowych i stosowane w przypadkach gdzie główny problem polega na stworzeniu stałych warunków dla produkcji danego artykułu i stabilizacji rozmiarów wywozu.

Umowa pszeniczna nie przewiduje interwencji w sprawie rozmiarów produkcji — co jest przewidziane — choć nie stosowane w umowie cukrowej. Wynika to z tendencji do nieingerowania w wewnętrzną sprawę kierunków i rozmiarów produkcji danego kraju i sprawia, że postanowienia tej umowy łatwiej mogą być zaakceptowane przez państwa suwerenne. Jednak już autorzy Karty Hawańskiej uważali, iż wprowadzenie reglamentacji produkcji jest wskazane jako czynnika stabilizującego podaż z danego kraju na rynek światowy. Wydaje się iż problem kompleksowego uregulowania podaży ważniejszych artykułów rolniczych na rynek światowy nie będzie mógł być rozwiązany bez sankcji ingerowania jakiegoś organu międzynarodowego w rozmiary produkcji, zwłaszcza krajów rozwijających się. Sprawa ta jednak nie może być aktualna dla krajów posiadających monopol handlu zagranicznego, które mogą dać miarodajną gwarancję co do rozmiarów swego wywozu.

## VII. Zarys umowy kompleksowej

Należy stwierdzić, iż obydwie rozpatrywane powyżej rodzaje międzynarodowych umów towarowych nie zbliżają się do rozwiązania problemu rynków dla krajów słabo rozwiniętych gospodarczo, dla których najważniejszą sprawą jest ustabilizowanie na dłuższą metę i opłacalny przy niskich kosztach produkcji, poziom cen światowych, któryby zapewnił konieczny stały dopływ dewiz. Tymczasem od 1957 r. należności wpływające za eksportowane towary do tych krajów stale maleją. Sprawa międzynarodowego uregulowania tego problemu jest bardzo skomplikowana i pogarsza się także wskutek tego, że akcja zmierzająca do rozwoju produkcji rolnej w krajach słabo rozwiniętych gospodarczo zaczyna przynosić owoce, a w najbliższych latach da zapewne większe wyniki, ale to prowadzi tylko do powiększenia podaży i spadku cen. Wysuwany często sposób zapobieżenia temu wzrostowi produkcji i wywozu jednego artykułu przez dywer-

syfikację rolnictwa w jego gałęziach produkujących na eksport, wymaga przedsięwzięcia prób zaplanowania nowych działów produkcji przez porozumienia międzynarodowe. Wobec faktu, iż podaż w większości artykułów rolniczych jest zbliżona do popytu, nieplanowana dywersyfikacja doprowadzi do nowych trudności i braku równowagi między produkcją, a zapotrzebowaniem w zakresie innych produktów.

W roku 1959 były w FAO robione próby analizy planów rozwoju gospodarczego kilkunastu krajów słabo rozwiniętych gospodarczo. Okazało się, że wszystkie one zamierzały podnieść produkcję niektórych artykułów np. jęczmienia ponad własne zapotrzebowanie nie orientując się czy na te nadwyżki znajdzie się jakiś nabywca na rynku światowym.

Wydaje się zatem, że dla rozwiązania sprawy zapewnienia rynków dla krajów słabo rozwiniętych gospodarczo potrzebny jest nowy rodzaj międzynarodowej umowy towarowej, któryby zaplanował regulowanie eksportu tych krajów jednocześnie dla kilku głównych artykułów decydujących o bilansie płatniczym co najmniej kilku ważniejszych krajów. Trzeba mieć na uwadze również fakt, iż dywersyfikacja produkcji, która ma wpłynąć na dywersyfikację eksportu nie jest rzeczą prostą, wymaga bowiem w wielu przypadkach kredytów inwestycyjnych, a w każdym razie skłonienia rolników tych krajów do zmiany kierunku produkcji, co przy poziomie kultury i wyszkolenia technicznego ograniczającego się niemal wyłącznie do uprawy tradycyjnej będzie wymagało wielu wysiłków i czasu. Toteż porozumienia międzynarodowe dotyczące krajów słabo rozwiniętych gospodarczo muszą obejmować zapewne całokształt zagadnień gospodarczych, na wzór porozumień między Wspólnym Rynkiem, a Krajami Stowarzyszonymi.

Próby rozwiązania problemów tych krajów muszą być zapewne przedsiębrane z jednoczesną kontrolą ich planów rozwoju ekonomicznego, dla jakiegoś skoordynowania programowych wzrostów produkcji z sytuacją na rynku międzynarodowym. W FAO był wysuwany projekt, aby główne kraje importujące deklarywały np. w FAO swą skalę zapotrzebowania artykułów rolniczych na najbliższe 5 lat, bez określenia cen i źródeł zakupu. Ułatwiłoby to orientację co do rozmiarów przyszłego zapotrzebowania. Pamiętać przy tym należy, iż dla krajów słabo rozwiniętych gospodarczo głównym problemem są długofalowe perspektywy w zakresie możliwości uzyskiwania niezbędnych środków dewizowych za wywożone artykuły a w mniejszym stopniu jak w przypadku innych krajów, stabilizacja usuwająca ciągle wahania cen.

W ostatnich czasach na konferencjach międzynarodowych oraz w literaturze światowej można rozróżnić dwie tendencje bądź do zawierania kompleksowych umów towarowych, bądź też szeregu oddzielnych umów dla poszczególnych ważniejszych produktów rolniczych. Pierwszą koncepcję popierają kraje słabo rozwinięte gospodarczo, drugą zachodnioeuropejskie kraje uprzemysłowione. Te ostatnie wielokrotnie wyraziły gotowość zawarcia oddzielnych międzynarodowych umów towarowych dla następujących towarów rolniczych: pszenica (umowa taka już istnieje), jęczmień, kukurydza, sorgo, mięso, mleko i przetwory mleczne, cukier. Ta lista wchodząca w skład oferty Wspólnego Rynku podczas pertraktacji z W. Brytanią jako rekompensata zerwania bliższych więzów gospodarczych z krajami Commonwealth'u była jeszcze w końcu roku 1963 wska-

zywana przez delegatów krajów „szóstki” jako orientacyjny wykaz towarów nadających się do uregulowania w drodze międzynarodowych umów. Kraje zachodnio-europejskie widzą celowość zawierania takich porozumień bądź typu umowy pszenicznej bądź cukrowej. Kraje słabo rozwinięte gospodarczo uważają, iż zawieranie oddzielnych umów na poszczególne produkty nie będzie praktyczne ze względu na komplementarność zapotrzebowania tych produktów, jeśli większa ich ilość będzie objęta takimi oddzielnymi umowami. Różnica między dwiema wspomnianymi wyżej koncepcjami jest jednak znacznie głębsza. Umowy dla poszczególnych produktów zapobiegają wg opinii krajów rozwijających się tylko przejściowo zjawisku braku równowagi między popytem a podażą, ale nie dają podstawy do planowania produkcji rolnej i eksportu, do popierania „terms of trade” dla tych krajów i nie pozwalają na kompleksowe ujęcie problemu wyrównania ich bilansów płatniczych.

Już z tego porównania wynika, iż postulaty, jakie by kraje słabo rozwinięte gospodarczo stawiały międzynarodowym umowom towarowym przekraczają dotychczasowe ramy tych umów. Najważniejsze z tych postulatów mogą być w krótkości ujęte w sposób następujący:

- stworzenie nowego podziału pracy między krajami, tj. nowego schematu międzynarodowych obrotów towarowych. Sprawa ta była szerzej omówiona uprzednio,
- długofalowe ustalenie rozmiarów eksportu poszczególnych artykułów z każdego kraju dla stworzenia podstaw do przestawienia kierunków produkcji czyli do dywersyfikacji produkcji i eksportu.
- podniesienie zdolności nabywczej krajów rozwijających się przez rozszerzenie rynków zbytu dla artykułów tam produkowanych i powiększenie wartości eksportu przez zapewnienie własnego i stałego poziomu cen. Najważniejszym zagadnieniem jest zapewnienie stałego średniego dopływu dewiz przez dłuższy okres czasu.

Nie wchodząc zupełnie w możliwości merytorycznego uzgodnienia tych postulatów między eksporterami i importerami — można stwierdzić, iż pod względem formalnym międzynarodowe umowy towarowe typu porozumienia pszenicznego pozwoliłyby rozwiązywać większość tych problemów, oczywiście po znacznym rozszerzeniu zakresu postanowień w umowach tych zawartych. Istotna treść takich umów zawiera bowiem następujące postanowienia:

a) ustalenie poziomu wywozu z poszczególnych krajów i zobowiązanie do przywozu przez kraje importujące, przy czym sumy wywozu i przywozu muszą być równe. To postanowienie pozwala na ustalenie kontyngentów przywozowych na szereg lat — być może w ilościach wzrastających. W tym punkcie można więc zapewnić szerszy rynek zbytu dla krajów surowcowych i stworzyć podstawę do nowego zaplanowania dywersyfikowanej produkcji rolnej. Odpowiednie przepisy mogą ponadto ustalić minimum surowców naturalnych, które będą zakupywane nawet w przypadku zwiększenia zastosowania surowców syntetycznych. A to jest jedną z głównych przyczyn zmniejszania się wywozu z krajów rozwijających się,

b) ustalenie limitów cen pozwala na zapewnienie ich poziomu bardziej opłacalnego dla krajów słabo rozwiniętych gospodarczo, a przez to powiększenie ich wpływów dewizowych. Omawiane postanowienia międzynaro-

dowych umów towarowych nie mogą bezpośrednio oddziaływać na polepszenie *terms of trade* nie dotyczą bowiem obrotu artykułami przemysłowymi, ale przez podniesienie i ustabilizowanie cen artykułów rolniczych mogą się przyczynić do polepszenia sytuacji w tej dziedzinie.

Tak więc międzynarodowe umowy towarowe są gotowym i jak dotąd na mniejszą skalę zapewne, wypróbowanym aparatem do rozwiązania najważniejszych postulatów krajów słabo rozwiniętych gospodarczo w zakresie powiększenia ich wpływów dewizowych z eksportu.

Ilość przepisów gospodarczych, technicznych i formalnych niezbędnych przy zawieraniu umów towarowych dotyczących każdego artykułu utrudniłaby zapewne zawarcie postulowanej przez kraje rozwijające się jakiejś wielkiej umowy obejmującej większość ważniejszych artykułów eksportowych z tych krajów. Można by sobie jednak wyobrazić szereg umów dla poszczególnych produktów rolniczych i jedną generalną umowę zawierającą postanowienia ogólne koordynujące te umowy specyficzne. W ramach ogólnych porozumień szczegóły obrotów mogą być precyzowane w umowach bilateralnych.

### VIII. Uwagi ogólne

Uwagi powyższe charakteryzujące możliwości zastosowania międzynarodowych umów towarowych do stabilizacji warunków na światowym rynku rolniczym zakończyć należy następującymi ogólnymi zastrzeżeniami:

a) Międzynarodowe umowy towarowe mogą być sprawnym instrumentem dla stabilizacji rynku światowego tylko w przypadku, gdy będzie do nich należało wiele państw. Należałoby w drodze specjalnych porozumień pod auspicjami ONZ przewidzieć sankcje w stosunku do outsiderów. Należałoby też unikać w tych umowach klauzul wyłączających pewne grupy krajów z ogólnych zasad przyjętych w tych umowach np. kontyngenty uprzywilejowane w umowie cukrowej. Winien być też przewidziany system arbitrażu gospodarczego, również pod auspicjami ONZ, dla stworzenia sankcji potrzebnych do sprawnego działania całego systemu.

b) Umowy muszą być porozumieniami międzyrządowymi dla zapewnienia właściwych sankcji oraz zmniejszenia wpływów producentów lub eksporterów.

c) Musi być zachowana podkreślana w Karcie Hawańskiej zasada równej ilości głosów dla krajów — eksporterów i dla krajów — importerów. Wówczas tylko umowy międzynarodowe mogą stracić charakter karteli. Na uwagę zasługują przepisy zamieszczone w zawartych lub zamierzonych umowach (kawa, kakao) ograniczające uprawnienia wielkich importerów lub eksporterów przez ustalenie jako maksimum 300 posiadanych przez jednego członka głosów, gdy 1000 głosów posiadają razem wszyscy importerzy i 1000 głosów eksporterzy. Przestrzegana być musi dostępność umów dla wszystkich krajów.

d) Umowy powinny stać się instrumentem stałego dostosowywania się do zmieniających się warunków gospodarczych na świecie, a nie aparatem utrzymującym dotychczasowe metody działania i poziomu cen, a m. in. umowy winny oddziaływać w kierunku zmniejszenia protekcjonizmu agrarnego w poszczególnych krajach i dyskryminacji wszystkich krajów na rzecz członków specjalnych porozumień np. integracji.

e) Przemiany, jakim podlegają obroty światowe niektórymi artykułami rolniczymi na „specjalnych” lub „ulgowych” warunkach nakazują rozważenie sposobów, które pozwoliłyby na włączenie tych obrotów do międzynarodowych umów towarowych w taki sposób, aby nie pozbawić tej pomocy importerów korzystających z zakupu towarów na tych ulgowych warunkach.

f) Obniżenie cen na artykuły rolnicze przez odpowiednie przepisy międzynarodowych umów powinno być stopniowe, aby producenci mieli możliwość dostosowania się do zmienionych warunków przy pomocy odpowiedniej polityki cen wewnętrznych każdego kraju.

W interesie krajów słabo rozwiniętych gospodarczo jest stworzenie kompleksowego systemu międzynarodowych umów towarowych, przeciwko czemu będą się broniły kraje uprzemysłowione. Poparcie tego postulatu krajów rozwijających się nie jest sprzeczne z interesami Polski.