

IRENA RUTKOWSKA  
Wyższa Szkoła Rolnicza  
Szczecin

**GAVIN MC CRONE: THE ECONOMICS OF SUBSIDISING  
AGRICULTURE. A STUDY OF BRITISH POLICY**

George Allen and Unwin  
London, 1962, str. 192.

Wybitny znawca brytyjskiej polityki rolnej E. F. Nash w przedmowie do recenzowanej pracy wyraża przekonanie, że brytyjską politykę rolną zaliczyć można — podobnie jak brytyjski system monetarny, system miar i wag itp. — do rzędu tych instytucji, których istnienie nie da się niczym usprawiedliwić. Jeżeli mimo to są one nadal utrzymywane, wynika to z nader prostego faktu, że rzadko kto uważa, iż warto byłoby zaproponować przeprowadzenie poważnej reformy.

Brytyjska polityka rolna — jak stwierdza E. F. Nash — jest drażliwym tematem dla wszystkich partii politycznych; rozsądni obywatele przyznają, że nie można jej uznać za w pełni uzasadnioną; inteligentni farmerzy wysuwają pod jej adresem słowa krytyki; znaczna część społeczeństwa nie wykazuje jednak większego zainteresowania polityką państwa w stosunku do rolnictwa, zaś wiele osób bezpośrednio z nią związanych sprzeciwia się wszelkim zasadniczym zmianom. Ambitni politycy starannie unikają tego tematu, poziom dyskusji parlamentarnej poświęcej polityce rolnej jest niezadowalający, a prasa brytyjska poświęca jej zbyt mało uwagi. W tej sytuacji duże zainteresowanie winna wzbudzić praca ekonomisty brytyjskiego Gavina Mc Crone'a, która stanowi samodzielną i odważną próbę oceny polityki rolnej Wielkiej Brytanii.

We wspomnianej pracy centralne miejsce zajmują takie problemy, jak: przyczyny ingerencji rządu brytyjskiego w sprawy rolnictwa, cele jakie zamierzano osiągnąć za pomocą tej polityki, szanse realizacji wytyczonych celów oraz stopień ich realizacji, jak również wpływ zmienionych warunków ekonomicznych na ewentualne przeobrażenia w brytyjskiej polityce rolnej. Warto jednak zaznaczyć, że — mimo dostrzegania wpływu czynników pozaekonomicznych na decyzje podejmowane w ramach polityki rolnej — autor traktuje je marginesowo, koncentrując się prawie wyłącznie na ekonomicznej stronie poruszanych problemów.

Jakkolwiek zainteresowanie autora skupia się przede wszystkim na aktualnych zagadnieniach brytyjskiej polityki rolnej, to jednak w I części pracy daje on zwięzły zarys historycznego rozwoju gospodarki Wielkiej

Brytanii na przestrzeni ubiegłego i bieżącego stulecia. Analiza rozwoju gospodarki brytyjskiej w okresie szybko następującego uprzemysłowienia ma na celu wykrycie i sformułowanie przyczyn, które doprowadziły do ukształtowania się aktualnie występujących proporcji w gospodarce tego kraju, w szczególności proporcji pomiędzy przemysłem a rolnictwem.

Gavin Mc Crone przekonująco wykazał, że szczególne miejsce rolnictwa w gospodarce brytyjskiej, którego wyrazem są przede wszystkim: najniższy na świecie udział rolnictwa w gospodarce narodowej (zarówno z punktu widzenia zastosowanej tam pracy i kapitału, jak i udziału rolnictwa w dochodzie narodowym), bardzo niski stopień samowystarczalności pod względem zaopatrzenia ludności Wielkiej Brytanii w żywność i inne produkty pochodzenia rolniczego, wysokie dochody ludności utrzymującej się z rolnictwa, duża wydajność na 1 zatrudnionego w rolnictwie przy umiarkowanej, a nawet stosunkowo niskiej wydajności całego rolnictwa — to rezultat gospodarczego i politycznego rozwoju Wielkiej Brytanii, pierwszej potęgi przemysłowej świata, nie zaś skutek naturalnych warunków produkcji rolnej. Te ostatnie odbiegają bowiem nieznacznie od warunków niektórych krajów Europy Zachodniej, gdzie pozycja rolnictwa w całokształcie gospodarki jest zgoła odmienna, aniżeli w Wielkiej Brytanii.

W silnej degradacji rolnictwa brytyjskiego — będącej w dużej mierze skutkiem prowadzonej przez Wielką Brytanię przez wiele lat polityki *laissez faire* — a zaostrzonej dodatkowo w czasie depresji lat trzydziestych, upatruje Gavin Mc Crone główną przyczyną podjęcia przez rząd brytyjski pierwszych poważniejszych kroków w dziedzinie ingerencji w sprawę rolnictwa. Autor wskazuje na korzyści wynikające ze stosowania polityki wolnego handlu w czasie pokoju (integracja gospodarcza, specjalizacja produkcji) oraz trudności w czasie wojny, podkreślając przy tym, że smutne doświadczenia Wielkiej Brytanii z okresu dwóch kolejnych wojen światowych zadecydowały o przyjętej po wojnie i przez szereg lat konsekwentnie stosowanej polityce w stosunku do rolnictwa — polityce obfitego subsydiowania rolnictwa ze środków budżetowych.

Spośród celów, które zamierzano osiągnąć drogą subsydiowania produkcji rolnej, autor wymienia następujące: 1) wzrost rozmiarów produkcji rolnej w celu podniesienia stopnia samowystarczalności, dla zabezpieczenia niezbędnych środków wyżywienia ludności na wypadek ewentualnych trudności w zaopatrzeniu się w żywność na rynku światowym; 2) podniesienie poziomu dochodów producentów rolnych; 3) poprawa stanu bilansu płatniczego; 4) zmiana *terms of trade* na korzyść Wielkiej Brytanii.

Po zaprezentowaniu, również w I części pracy, podstawowych danych cyfrowych z zakresu pomocy finansowej świadczonej na rzecz producentów rolnych ze środków budżetowych oraz po krytycznej analizie słuszności i celowości podziału całej sumy subsydiów pomiędzy różne cele (autor wysuwa tu szereg zastrzeżeń i wskazuje na niektóre niekonsekwencje systemu subsydiów), autor zapoznaje czytelnika z aktualną sytuacją rolnictwa brytyjskiego, którego stan jest rezultatem działania całego szeregu okoliczności niezależnych od polityki ekonomicznej państwa, jak też skutkiem wieloletniego oddziaływania państwa na rolnictwo.

Interesującą i niewątpliwie najcenniejszą częścią pracy jest ocena skuteczności działania środków polityki ekonomicznej państwa w stosunku do sektora rolniczego.

Autor nie poddaje w wątpliwość pozytywnych efektów brytyjskiej polityki rolnej w zakresie zwiększenia rozmiarów produkcji rolnej oraz podniesienia dochodów farmerów, co wynika zresztą w sposób dość oczywisty i oficjalnych danych statystycznych. Zasluga jego jest jednak to, że danych tych nie przyjmuje bezkrytycznie. Obliczając wartość produkcji rolnej po cenach wewnętrznych oraz po europejskich cenach importowych, autor dokonuje szacunku rzeczywistego udziału subsydiów rządowych w wartości produkcji rolnej oraz rzeczywistego stopnia samowystarczalności Wielkiej Brytanii i innych krajów zachodnioeuropejskich w zakresie żywności. Uzyskane tą drogą dane dotyczące aktualnego stopnia samozaopatrzenia Wielkiej Brytanii w żywność są znacznie niższe od danych opartych na porównaniu wartości krajowej produkcji rolnej liczonej po wysokich cenach wewnętrznych (zawierających duży udział subsydiów) z wartością importowanych artykułów żywnościowych.

Septycznie natomiast odnosi się autor do osiągnięć brytyjskiej polityki rolnej w dziedzinie poprawy stanu bilansu płatniczego oraz zmiany *terms of trade* na korzyść Wielkiej Brytanii. Tym problemom poświęcona jest w całości II część pracy, w której po obszernych rozważaniach teoretycznych, popartych gdzieśdziej danymi statystycznymi, autor dochodzi do wniosku, że subsydiowanie rolnictwa brytyjskiego i osiągnięty dzięki temu wzrost produkcji rolnej i wzrost samodzielności gospodarczej w dziedzinie produktów pochodzenia rolniczego nie przyczyniły się — wbrew oczekiwaniom — do poprawy stanu bilansu płatniczego. Ograniczenie importu żywności dotyczyło bowiem prawie wyłącznie krajów Commonwealthu, z którymi Wielka Brytania miała z reguły dodatnie saldo bilansu płatniczego (na rachunku bieżącym); zmniejszenie importu rolnego ze strefy dolarowej, ze względu na charakter (właściwości fizyczne) produktów wchodzących w jego skład, było i jest w dalszym ciągu bardzo trudne, a nawet — ze względu na aktualną strukturę popytu konsumentów brytyjskich — niemożliwe do przeprowadzenia, zwłaszcza w krótkim okresie czasu.

Autor wykazuje zresztą w oparciu o liczby charakteryzujące główne pozycje bilansu płatniczego Wielkiej Brytanii w latach 1951—59, że „piętą Achillesową” tego bilansu nie jest obecnie jego ujemne saldo (w latach 1951—59, z wyjątkiem lat 1951 i 1955, saldo rachunku bieżącego było zawsze dodatnie), lecz brak równowagi pomiędzy wielkością zapasów złota i dewiz a wysokością zobowiązań szterlingowych; te ostatnie w całym wymienionym okresie przekraczają kilkakrotnie wielkość rezerw złoto-dewizowych.

Równie pesymistycznie ocenia Gavin Mc Crone wpływ polityki subsydiowania rolnictwa na *terms of trade*. Wnikliwa teoretyczna analiza czynników kształtujących warunki wymiany międzynarodowej oraz wnioski wynikające z obserwacji danych empirycznych odnośnie do kształtowania się *terms of trade* dla Wielkiej Brytanii w latach 1814—1960 pozwoliły autorowi wysunąć twierdzenie, że polityka subsydiowania rolnictwa nie jest i nie może być — w dłuższym okresie czasu — skutecznym narzędziem kształtowania *terms of trade* w pożądanym kierunku. Tezę tę opiera autor na spostrzeżeniu, że zmiany w *terms of trade* pomiędzy krajami eksportującymi surowce i krajami eksportującymi wyroby przemysłowe utrzymują się w pewnych granicach, zakreślonych przez zdolność płatniczą kontrahentów biorących udział w wymianie międzynarodowej;

np. długotrwałe pogorszenie się *terms of trade* dla krajów eksportujących surowce, obniżając ich wpływy z eksportu, odbija się niekorzystnie na ich możliwościach importowych i — w ostatecznym efekcie — doprowadzić musi do kolejnej zmiany *terms of trade* na niekorzyść krajów eksportujących wyroby przemysłowe, i odwrotnie.

Po stwierdzeniu małej skuteczności polityki subsydiowania rolnictwa w zrównoważeniu bilansu płatniczego i w kształtowaniu *terms of trade* na korzyść Wielkiej Brytanii, autor wyraża poglądy, że pozytywne skutki tej polityki odnotować można jedynie w dziedzinie wzrostu produkcji rolnej i zwiększeniu stopnia samozaopatrzenia w żywność oraz w podniesieniu poziomu dochodów producentów rolnych.

Ta ostatnia kwestia nie wydaje się budzić szczególnego zainteresowania autora. Dokonuje on wprawdzie porównań dochodów farmerów brytyjskich z dochodami producentów rolnych w wielu innych państwach europejskich i pozaeuropejskich, przyznaje, że wysoki poziom dochodów farmerów brytyjskich zawdzięczać należy tylko i wyłącznie polityce subsydiowania rolnictwa, odczuwa się jednak wyraźnie, że pytanie, czy tak wysoki poziom dochodów wsi brytyjskiej jest ekonomicznie i społecznie uzasadniony, nie pasjonuje go.

Z całym entuzjazmem podejmuje on natomiast problem samowystarczalności rolnictwa brytyjskiego. Czy osiągnięty poziom samozaopatrzenia w artykuły żywnościowe jest wystarczający, niedostateczny, czy też zbyt wysoki? Jaki poziom samowystarczalności Wielkiej Brytanii w dziedzinie produkcji środków wyżywienia można uznać za optymalny w aktualnych i przyszłych warunkach gospodarki światowej? Aby odpowiedzieć na te pytania, autor podejmuje w III, najobszerniejszej części pracy cały szereg problemów, wiążących się mniej lub bardziej bezpośrednio z tym zagadnieniem; przeprowadza analizę czynników decydujących o rozwoju specjalizacji produkcji w skali międzynarodowej; bada długookresowe zmiany w *terms of trade*; prezentuje prognozy demograficzne dla całego świata; zastanawia się nad perspektywami zaopatrzenia w żywność krajów europejskich; rozważa pozytywne i negatywne konsekwencje ewentualnego przystąpienia Wielkiej Brytanii do Wspólnego Rynku; rozważa wreszcie, czy należy się liczyć z poważniejszymi trudnościami w zaopatrzeniu ludności brytyjskiej w żywność na rynku światowym, w następstwie np. pojawienia się na tym rynku nowych nabywców żywności na wielką skalę (obecne kraje gospodarczo słabo rozwinięte) lub też w przypadku ograniczenia zdolności płatniczej Wielkiej Brytanii, co mogłoby nastąpić w razie spadku popytu na brytyjskie wyroby przemysłowe.

Rozważania autora zawarte w III części pracy mają, z natury rzeczy (dotyczą mniej lub bardziej odległej przyszłości) charakter nieco spekulatywny. Na każdym kroku używa autor słów: jest prawdopodobne, względnie: nie jest prawdopodobne. Ostrożność ta jest bez wątpienia w pełni usprawiedliwiona; zbyt wiele czynników, obecnie znanych, może ulec nieprzewidzianym zmianom; może się również pojawić cały szereg nowych okoliczności, które spowodują, że przewidywania okażą się mało trafne. Mimo tych zastrzeżeń, perspektywy, które rozwija w swej pracy Mc Crone, wydają się realne, a sam problem budzi duże zainteresowanie.

Warto jeszcze dodać, że wnioski autora, będące ukoronowaniem tych rozważań, są optymistyczne. Nie przewiduje on w bliższej przyszłości zagrożenia dla Wielkiej Brytanii w zakresie zaopatrzenia się w brakującą

żywność na rynku światowym i sądzi, że gdyby nawet kiedyś zagrożenie takie stało się rzeczywistością, Wielka Brytania będzie miała dość czasu na odpowiednią zmianę polityki w stosunku do rolnictwa. Na najbliższą przyszłość osiągnięty już stopień samowystarczalności w dziedzinie produkcji rolnej uważa autor za całkowicie zadowalający i sugeruje utrzymanie tego stanu, ale — mniejszym nakładem kosztów. Stąd postulaty odnośnie zmiany kierunków subsydiowania rolnictwa: zwiększenie pomocy produkcyjnej dla rolnictwa, przy równoczesnym ograniczeniu sum wydatkowanych na podtrzymywanie cen rolnych.

Te postulaty pod adresem brytyjskiej polityki rolnej są w pełni uzasadnione. Pomoc finansowa ze strony państwa, a ściślej biorąc ze strony całego społeczeństwa (głównym źródłem pokrycia subsydiów są bowiem podatki od ludności) nie może być tylko i wyłącznie redystrybucją dochodu narodowego na rzecz producentów rolnych, ale winna dawać efekty w postaci wzrostu wydajności pracy w rolnictwie i obniżki jednostkowych kosztów produkcji rolnej, a w konsekwencji — obniżki cen rolnych. Subsydia przeznaczone na podtrzymywanie poziomu cen rolnych nie spełniają tego warunku, a czasem nawet wręcz przeciwnie — utrwalają istniejący stan rzeczy w dziedzinie kosztów wytwarzania i nie sprzyjają postępowym zmianom w produkcji rolnej.

Trzeba przyznać, że apel Mc Crone'a o zmianę kierunków finansowania rolnictwa nie jest o tyle rewelacją, że tego rodzaju polityka jest realizowana w Wielkiej Brytanii już od kilku lat. Inna rzecz, że tempo przemian jest niedostateczne, a sumy przeznaczane na podtrzymywanie cen rolnych stanowią wciąż jeszcze dominującą pozycję w ogólnej sumie środków finansowych przeznaczonych na rolnictwo. Tak np. w roku gospodarczym 1961/62 wydatki budżetowe na podtrzymywanie cen rolnych wynosiły w Wielkiej Brytanii 226 mln £, podczas gdy subsydia produkcyjne stanowiły w tymże roku 108 mln £. Również w roku gospodarczym 1962/63 subsydia na podtrzymywanie cen rolnych przekraczały wysokość subsydiów produkcyjnych; odpowiednie sumy wynosiły 199 mln £ i 113 mln £<sup>1)</sup>. Przyspieszenie tempa zmian w kierunku wzrostu subsydiów produkcyjnych przyczyniłoby się do szybszej obniżki kosztów produkcji w rolnictwie brytyjskim i do wzrostu konkurencyjności tego rolnictwa w stosunku do jego bardziej zaawansowanych partnerów z Europy Zachodniej.

Na zakończenie warto jeszcze przypomnieć, że dokonana przez Mc Crone'a ocena brytyjskiej polityki rolnej, postulaty pod jej adresem, perspektywy na przyszłość — cała zresztą praca nosi charakter analizy *par excellence* ekonomicznej. Względy polityczne i społeczne zostały przez autora uwzględnione w minimalnym stopniu, co stanowi niewątpliwym mankament recenzowanej pracy. W sumie jednak należy przyznać, że mimo wspomnianych i innych drobnych braków książka Gavina Mc Crone'a jest pozycją interesującą i pobudzającą do dyskusji, ponieważ zaś napisana jest przejrzystie i czytelnie, warto się z nią zapoznać.

<sup>1)</sup> Gavin Mc Crone, *The Need for Changes in British Agricultural Policy*. District Bank Review. September 1963, s. 32.