

## INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY NA RYNKU ROLNYM W WIELKIEJ BRYTANII

Praca doktorska mgr. **Macieja Perczyńskiego**  
Promotor: prof. dr M. Pohorille. Referenci: prof.  
dr Cz. Bobrowski i doc. dr Z. Kozłowski. Obrona  
pracy odbyła się 1 grudnia 1960 r. w Szkole  
Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie.

Zakres wybranej przez autora problematyki badań systemu interwencji państwowej na rynku rolnym Wielkiej Brytanii określają dwa podstawowe zadania:  
po pierwsze — analiza funkcjonowania mechanizmu rynku rolnego we współczesnej gospodarce kapitalistycznej i wyjaśnienie przyczyn, dla których państwa kapitalistyczne zmuszone są podejmować środki interwencji rynkowej.  
po drugie — ocena efektywności zastosowania określonych metod i środków regulowania rynku rolnego Wielkiej Brytanii.

Pierwsze dwa rozdziały pracy poświęcone są głównie badaniu przesłanek ekonomicznych interwencjonizmu rolnego. Stanowią one równocześnie próbę krytyki najbardziej rozpowszechnionego we współczesnej ekonomii politycznej na zachodzie teorii rynku rolnego.

W szczególności przedmiotem krytycznych rozważań są koncepcje, w myśl których źródła występowania zjawisk kryzysowych na rynku rolnym tkwią w niskiej elastyczności podaży produktów rolnych i popytu na artykuły żywności oraz w działaniu specyficznych prawidłowości rozwoju rolnictwa związanych z techniczno-przyrodniczymi właściwościami produkcji rolnej (prawo malejących przychodów).

W toku teoretycznej i statystycznej analizy autor wykazał fałszywość omawianych koncepcji, starając się jednocześnie wskazać rzeczywiste źródła sprzeczności procesu realizacji na kapitalistycznym rynku produktów rolnych.

Źródeł tych doszukuje się w systemie stosunków ekonomicznych, określających zarówno rozwój kapitalistycznego rolnictwa, jak i przebieg wymiany na rynku konsumenta.

Szczególnie wiele uwagi poświęcił tu autor analizie wpływu, jaki na charakter reprodukcji w rolnictwie i przebieg realizacji wywierają następujące czynniki:

- 1) system władania i kształtowania się renty gruntowej,
- 2) rozwój monopolistycznych tendencji w sferze obrotu towarowego i przetwórstwa oraz zwiększanie się oddziaływania efektu transmisji sektora handlu na kształtowanie się cen rolnych,
- 3) niski stopień mobilności czynników produkcji w rolnictwie, wynikający z ograniczeń, jakie dla swobodnego przemysłu kapitału i siły roboczej stwarza istniejący system stosunków agrarnych,
- 4) brak możliwości zachowania proporcjonalnych powiązań między kształtowaniem się efektywnego popytu ludności, a wzrostem zdolności produkcyjnych rolnictwa.

Rozdział drugi stanowi konkretyzację badania ogólnych przesłanek interwencji państwa na rynku rolnym w odniesieniu do warunków Wielkiej Brytanii.

Retrospektywna analiza rozwoju rolnictwa angielskiego pozwoliła ustalić źródła jego dzisiejszego dylematu. Rozwój sytuacji na rynku światowym produktów rolnych stawia współczesne rolnictwo angielskie w obliczu niezwykle trudnych warunków konkurencji. Ceny światowe podstawowych produktów rolnych od wielu lat kształtują się znacznie poniżej przeciętnego poziomu kosztów produkcji tych artykułów w Anglii. Decyduje o tym ekspansja produkcji rolnej w krajach posiadających szczególnie korzystne warunki naturalne dla rozwoju rolnictwa oraz wzrost nadwyżek produktów rolnych na rynku światowym w wyniku pogłębiającego się kryzysu agrarnego.

W tych warunkach pozycja konkurencyjna rolnictwa angielskiego ulega nieustannemu pogorszeniu.

W istniejącym układzie stosunków agrarnych w Anglii występują tylko dwie możliwości zapewnienia dalszego rozwoju rolnictwa: albo zastosowanie polityki ostrych restrykcji importowanych w odniesieniu do artykułów żywności, albo bezpośrednio subsydiowanie produkcji rolnej przez państwo.

Z wielu względów, zarówno ekonomicznych, jak i politycznych, wprowadzenie ostrych ograniczeń importowych jest w Wielkiej Brytanii nie do przyjęcia. Pozostaje zatem możliwość podtrzymywania rolnictwa w drodze subsydiów.

Przyjęcie polityki subwencjonowania rolnictwa wymaga rozstrzygnięcia szeregu istotnych problemów. W pierwszym rzędzie konieczne jest określenie w jakich granicach system finansowania rozwoju produkcji rolnej jest ekonomicznie efektywny. Zawsze bowiem istnieje inna alternatywa wykorzystania środków finansowych państwa. W warunkach angielskich alternatywą najbardziej realną jest przeznaczenie państwowych funduszy interwencyjnych na rozwój produkcji przemysłowej, której eksport zapewnić może zwiększenie importu artykułów rolnych. Dokonanie wyboru kierunków alokacji środków inwestycyjnych państwa wymaga zatem przeprowadzenia skrupulatnego rachunku ekonomicznego.

Szereg wariantów rachunku efektywności finansowania rolnictwa jest przedmiotem analizy w części drugiej rozdziału drugiego.

Również ważnym zagadnieniem finansowania rozwoju produkcji rolnej jest wybór metod i środków interwencji zapewniających najbardziej racjonalne wykorzystanie funduszy przeznaczonych dla rolnictwa. Problemom tym poświęcone są trzeci i czwarty rozdział pracy.

Efektywność systemu interwencji państwowej rozpatrywana jest na przykładzie rynku trzody chlewnej i mleka. Stosowane tutaj metody są najbardziej reprezentatywne dla angielskiego systemu interwencji rynkowej.

W polityce regulowania produkcji oraz zbytu mleka zasadniczą rolę odgrywa monopol różnicujący. Oddziaływanie państwa na rynek trzody chlewnej odbywa się głównie poprzez system cen gwarancyjnych i dopłat wyrównawczych.

Oceny efektywności oddziaływania państwa na kształtowanie się stosunków między popytem i podażą artykułów rolnych dokonano na podstawie analizy ewolucji wymienionych wyżej metod interwencji, poczynając od pierwszych prób ich prowadzenia aż do chwili obecnej.

Doświadczenia interwencji państwowej na rynku mleka pozwalają na uchwycenie podstawowych prawidłowości występujących w procesie wykorzystania monopolu różnicującego jako narzędzia oddziaływania państwa na kształtowanie się cen rolnych.

Badanie pierwszego etapu regulowania rynku przez monopol różnicujący pozwoliło zaobserwować szereg istotnych cech tego systemu:

po pierwsze — monopol okazał się skutecznym narzędziem maksymalizacji wpływów z realizacji określonej wielkości podaży w drodze rozszczępienia jednorodnego rynku na dwa rynki o różnej elastyczności popytu.

po drugie — stwierdziliśmy, że metoda, przy pomocy której dokonywano zróżnicowania cen dla producenta w związku z przeprowadzonym podziałem rynku pozostawała w sprzeczności z zadaniami, jakie stawiano przed całym systemem interwencji w dziedzinie rolnictwa.

Jak wykazano w pracy, zróżnicowanie cen dla wielkości standardowej podaży oraz dla nadwyżek mleka wpłynęło na zahamowanie efektywności gospodarowania. **Postęp w gospodarstwach najbardziej efektywnych został sparaliżowany na skutek ustalenia ceny nadwyżek mleka na poziomie niepokrywającym kosztów produkcji, natomiast wysoka cena podaży standardowej gwarantuje opłacalność produkcji w najmniej efektywnych ogniwach rolnictwa.**

Sprzeczność tkwiąca w metodzie operowania ceną zmienną w pierwszym etapie interwencji została jednakże przezwyciężona w następnym okresie.

Wprowadzenie jednolitej, średnio-ważonej ceny obydwu rynków (pooling price) zlikwidowało bariery ograniczające rozwój produkcji w ogniwach najbardziej efektywnych. Ponieważ monopol w dalszym ciągu zapewniał utrzymanie maksymalnego poziomu cen dla producentów, nowy system kształtowania cen spowodował znaczne ożywienie w hodowli bydła i produkcji mleka. Jeśli więc rozpatrywać jego efektywność z punktu widzenia uruchomienia bodźców postępu w produkcji, to należy przyznać, że stanowił on skuteczne narzędzie oddziaływania.

Stworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju produkcji nie zawsze jest jed-

nak pożądanym efektem polityki gospodarczej. W omawianym przypadku ekspansja produkcji stanowiła jednocześnie źródło konfliktów, które znacznie zwały pole efektywnego oddziaływania nowego systemu regulowania cen na rozwój produkcji. Rezultaty zastosowania monopolu różnicującego stały się pierwszym ogniwem łańcuchowej reakcji przypominającej znany model pajęczyny Ezekiela: wysokie ceny, utrzymaniu których sprzyjał monopol, stanowiły zachętę dla wzrostu produkcji, ograniczały jednakże możliwość rozszerzenia konsumpcji. Wzrost produkcji w warunkach stosunkowo stabilnego poziomu i niskiej elastyczności popytu musiał nieuchronnie prowadzić do powstawania coraz większych nadwyżek mleka i oddziaływać w kierunku stopniowego obniżania się średniej ceny dla producentów. Pogorszenie się warunków realizacji nie mogło z kolei nie wpłynąć na zmniejszenie się atrakcyjności rozszerzania produkcji. Zamierzony efekt stabilizacji cen zapewniających opłacalność produkcji był więc efektem wyraźnie ograniczonym w czasie. Utrzymanie cen dla producentów na poziomie osiągniętym w początkowej fazie działania monopolu byłoby możliwe w dwu przypadkach — bądź przy zachowaniu niezmiennego poziomu podaży, bądź w warunkach wzrostu efektywnego popytu ludności proporcjonalnie do rozwoju zdolności produkcyjnych rolnictwa.

Pierwszy warunek zawiera sprzeczność samą w sobie. Trudno nie oczekiwać wzrostu produkcji, jeśli oddziałuje się w kierunku podniesienia jej opłacalności. Zapewnienie drugiego warunku leży natomiast poza sferą oddziaływania monopolu w dziedzinie skupu i realizacji mleka. Na gruncie kapitalistycznej gospodarki jest ono nieosiągalne, ponieważ źródło braku wzajemnego powiązania procesu produkcji i konsumpcji tkwi w głównej sprzeczności kapitalistycznego sposobu produkcji.

W ten sposób rozwój interwencji na rynku mleka prowadził do powstania paradoksalnej sytuacji: **im bardziej skuteczny był system monopolu różnicującego w zakresie stabilizacji i podtrzymywania cen rolniczych tym większe sprzeczności rodził on w sferze realizacji i tym szybciej osiągał pułap efektywności swego oddziaływania na całokształt przebiegu procesów rynkowych.**

Trzeci, powojenny etap rozwoju interwencji na rynku mleka (po zniesieniu racjonowania żywności) stanowił syntezę dwu pierwszych form regulowania rynku. Jednakże dążenie do uniknięcia konfliktów, jakie wywołały poprzednie metody kształtowania cen wyraźnie osłabiło i pomniejszyło rolę nowego systemu jako czynnika dynamizującego rozwój produkcji. Ustalenie gwarancji cenowych przez państwo w stosunku do ograniczonej (standardowej) ilości mleka kierowanego do przetwórstwa osłabiło bodźce materialnego zainteresowania rozwoju produkcji. Stopniowe zmniejszanie się ceny średniej dla producenta oddziaływało w tym samym kierunku. Wprawdzie monopol w dalszym ciągu zabezpieczał wyższy uzysk realizacji określonej podaży mleka i był dla producenta lepszą alternatywą zbytu aniżeli wolny rynek, jednakże jego znaczenie jako czynnika stabilizującego wyraźnie osłabło. Ostatni okres regulowania rynku mleka wyraźnie wykazał, że **działanie monopolu różnicującego w zakresie stabilizacji obrotu towarowego jest dopóty skuteczne dopóki nadwyżki produkcji ponad efektywny popyt nie przybierają chrońnicznego charakteru.**

Bezsilność rozstrzygnięcia powstających w tym wypadku konfliktów rynkowych jest nie tyle wyrazem niedoskonałości metody regulowania rynku a odzwierciedleniem immanentnych sprzeczności kapitalistycznego sposobu produkcji, przewyciężenie których na gruncie istniejącego ustroju gospodarczego jest niemożliwe.

Doświadczenia interwencji na rynku mięsa stanowią podstawę dla wyciągnięcia wniosków w zakresie efektywności funkcjonowania systemu gwarancji cenowych przez państwo. Historia regulowania rynku mięsnego nasuwa szereg refleksji.

1. Doświadczenia lat międzywojennych wykazały, że **wprowadzenie częściowego monopolu w dziedzinie obrotu towarowego na określonym rynku jest zabiegiem polityki gospodarczej chybiającym celu.** Łatwość dokonywania przerzutów towarów z rynku kontrolowanego na rynek wolny zadecydowała o załamaniu się systemu kontraktacji trzody w Anglii w latach 1934—39.

2. Analiza elastyczności produkcji przeprowadzona w pracy dla różnych okresów odpowiadających głównym etapom rozwoju systemu interwencji prowadzi do wniosku, że efektywność **oddziaływania na produkcję poprzez politykę cen rośnie w miarę rozszerzania się pozacenowych form kontroli i organizacji rynku.** Reakcje producentów na zmianę cen w warunkach ustabilizowanego rynku (monopolu skupu), w znacznie większym stopniu odpowiadały zamierzeniom polityki gospodarczej aniżeli w wypadku istnienia swobody rynku i oddziaływania na ceny poprzez system dopłat wyrównawczych.

3. Badanie systemu podtrzymywania cen poprzez stosowanie dopłat wyrównawczych wykazało cały kompleks sprzeczności i trudności związanych z kształtowaniem poziomu cen gwarancyjnych oraz zapewnieniem stabilizacji cen dla producentów.

Z przeprowadzonej analizy wynika wniosek, iż **pozostawienie pełnej swobody w dziedzinie kształtowania się cen detalicznych żywności uniemożliwia efektywne regulowanie cen dla producenta i powoduje, że przeznaczone przez państwo środki dla podtrzymywania rolnictwa trafiają do niewłaściwych ogniw gospodarki i nie sprzyjają wzrostowi efektywności gospodarowania.**

W brytyjskim systemie oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa zasadniczą rolę odgrywają środki regulowania cen rolnych. Podstawowa ilość funduszy państwowych przeznaczonych na podtrzymywanie rozwoju rolnictwa jest kierowana do gospodarstw farmerskich w formie subsydiów i dotacji wynikających z tytułu gwarancji cen. W roku 1958 z sumy 289 milj. f. szt. dotacji państwowych dla rolnictwa 205 mln. pochłaniały subwencje przeznaczone na utrzymanie cen gwarancyjnych dla producentów. W świetle analizy efektywności systemu regulowania cen przy pomocy dwu podstawowych metod interwencji państwowej w tej dziedzinie wydaje się niewątpliwe, iż **wybór systemu gwarancji cenowych jako podstawowego ogniwa polityki na rynku rolnym w zasadniczy sposób ogranicza możliwość racjonalnego oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa.**

Decydują o tym przynajmniej trzy względy:

- po pierwsze — jak wynika z przeprowadzonej analizy, system gwarancji cenowych nie jest równoznaczny ze stabilizacją cen dla producentów. Dopłaty wyrównawcze stanowią wciąż jeszcze niepewny element ceny i nie zawsze prawidłowo orientują producenta co do kierunku rozwoju sytuacji na rynku w przyszłości. Często — stanowią one przypadkowy czynnik wzrostu dochodów rolniczych.
- po drugie — subsydia przeznaczone na podtrzymywanie cen zwiększają globalne wpływy producentów z realizacji. **Sam wzrost dochodów nie przesądza jednakże kierunku i efektywności jego wykorzystania i nie gwarantuje, że dodatkowo uzyskane środki przeznaczone zostaną na rozwój produkcji najbardziej pożądanej z punktu widzenia interesów gospodarki narodowej.**
- po trzecie — nawet w tak rozwiniętym rolnictwie kapitalistycznym jak rolnictwo Wielkiej Brytanii sygnały cenowe nie mogą stanowić dostatecznie precyzyjnego narzędzia kształtowania struktury produkcji i zapewnić właściwego poziomu sterowania przez państwo rozwoju poszczególnych jego gałęzi. Wynika to z działania szeregu obiektywnych czynników obniżających elastyczność produkcji w rolnictwie. Rozluźnienie kontroli rynku w okresie powojennym jeszcze bardziej osłabiło skuteczność oddziaływania państwa na rozwój produkcji przy pomocy polityki cen.

Konfrontacja zamierzeń polityki gospodarczej państwa z osiągniętymi rezultatami w zakresie kształtowania struktury produkcji w okresie realizacji planu ekspansji rolnictwa brytyjskiego w latach powojennych w pełni potwierdza słuszność przytoczonej argumentacji.

**O ile zadania w zakresie wzrostu produkcji globalnej rolnictwa zostały w ciągu tego okresu osiągnięte, to ewolucja struktury produkcji poszła wyraźnie w niezamierzonym kierunku.**

Niedostateczna skuteczność oddziaływania polityki cen rolnych na kształtowanie się struktury produkcji rolniczej powoduje, że system powojennej interwencji państwa na rynku rolnym jest ostro potępiany przez szerokie kręgi opinii publicznej i wielu wybitnych ekonomistów brytyjskich. Coraz częściej wysuwa się żądanie zmiany form interwencji, a przede wszystkim rozszerzenia ekonomicznie bardziej efektywnych metod bezpośredniego subsydiowania produkcji.

W ostatnich latach w systemie interwencji państwowej w Anglii rozwinęły się interesujące formy oddziaływania na wzrost produkcji rolniczej przy pomocy pozacenowych środków polityki finansowania rozwoju rolnictwa.

Polityka ta zawiera trzy podstawowe grupy środków:

- 1) subsydia przeznaczone na rozwój inwestycji rolniczych,
- 2) subsydia i premie zachęcające do rozwoju poszczególnych gałęzi produkcji,
- 3) subsydia i dotacje oddziałujące na zmniejszenie kosztów produkcji rolniczej.

**Bezpośrednie formy subwencjonowania rolnictwa stanowią najbardziej racjonalny kierunek wykorzystania środków państwowych przeznaczonych na rozwój gospodarki rolnej.** Ich przewaga nad formami podtrzymywania cen rolnych polega przede

wszystkim na tym, że zapewniają one wykorzystanie funduszy państwowych zgodnie z zamierzeniami i celami polityki gospodarczej państwa. Skuteczność ich oddziaływania w kierunku wzrostu efektywności gospodarowania znajduje powszechne potwierdzenie w praktyce rolniczej. Pomyślne wyniki stosowania tego systemu zdecydowały o tym, iż w latach 1955—57 zarysowała się wyraźnie zmiana w polityce finansowania rozwoju produkcji rolnej, idąca w kierunku rozszerzenia form bezpośredniej pomocy produkcyjnej państwa dla rolnictwa. Nie została ona jednakże utrwalona w latach następnych.

Mimo wyraźnej przewagi form bezpośredniego subwencjonowania produkcji nad metodami podtrzymywania wysokiego poziomu cen produktów rolnych, wciąż jednak te ostatnie odgrywają dominującą rolę w systemie interwencji państwowej w rolnictwie. Wyrazem tego jest fakt, że już w roku 1957—58 ciężar gatunkowy subwencji cenowych w globalnych funduszach państwowych przeznaczonych dla rolnictwa uległ w porównaniu do roku 1955—56 istotnemu zwiększeniu.

Nie ulega wątpliwości, że **czynnikiem, który przeciwdziałał rozszerzeniu się i utrwaleniu bardziej efektywnych metod oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa nie jest czynnik ekonomiczny. Bariere postępu w tej dziedzinie stwarza istniejący układ sił politycznych i klasowych w Wielkiej Brytanii.** Fakt ten staje się oczywisty w świetle analizy podziału subsydiów wypłacanych przez skarż państwa brytyjskim farmerom.

W utrzymaniu wysokiego poziomu cen rolnych zainteresowane są przede wszystkim wysoko towarowe gospodarstwa farmerskie. Ponieważ one stanowią kośćiec rolnictwa brytyjskiego, organizacje farmerskie, a przede wszystkim National Farmers Union występują konsekwentnie w obronie utrzymania systemu subwencjonowania rolnictwa, przede wszystkim przez system gwarancji cenowych.

Fakt ten ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania kierunków interwencji państwowej na rynku rolnym i ogranicza możliwość racjonalizacji metod oddziaływania państwa na rolnictwo. Nie jest bowiem dla nikogo tajemnicą, że wpływ NFU na życie polityczne kraju jest niewspółmiernie wielki w stosunku do roli, jaką rolnictwo odgrywa w gospodarce narodowej Wielkiej Brytanii. Składają się na to specyficzne cechy systemu politycznego Anglii, w którym już od wielu lat polityczne stanowisko przedstawicieli interesów rolnictwa jest przysłowiowym języczkiem uwagi w bilansie sił dwu głównych stronnictw politycznych: Partii Konserwatywnej i Partii Pracy. Stąd stanowisko NFU jest bardzo poważnie brane pod uwagę zarówno przez każdą z partii rządzących, jak i przez partię opozycji, szykującą się do objęcia władzy. Niemale znaczenie mają tu głosy farmerów, zwłaszcza w tzw. marginalnych okręgach wyborczych, gdzie o wyborze kandydata jednej z dwu głównych partii decyduje większość kilkunastu, czy kilkudziesięciu głosów.

W ten sposób czynnik polityczny zniekształca często zdrowe tendencje, jakie pojawiają się w systemie interwencji państwowej w dziedzinie rolnictwa.

W świetle zgromadzonego przez autora materiału polityka forsownego finansowania rolnictwa w okresie powojennym w Anglii budzić może poważne zastrzeżenia. Zastrzeżeń tych nie wywołuje fakt, że na rozwój rolnictwa państwo przewiduje ogromne środki finansowe, których wykorzystanie w danej chwili w innych dziedzinach przynieść by mogło większą korzyść dla gospodarki narodowej. Najistotniejsza wątpliwość co do skuteczności tego typu polityki rodzi się w świetle analizy mechanizmu funkcjonowania systemu interwencji państwowej na rynku rolnym, który to system nie zabezpiecza racjonalnego wykorzystania środków przeznaczonych przez państwo na rozwój rolnictwa.

Konflikty strukturalne rozwoju rolnictwa kapitalistycznego są w wypadku Anglii potęgowane przez szczególny układ stosunków panujących w tym kraju, które wywierają decydujący wpływ na wybór określonych form i metod polityki gospodarczej państwa.

Rozstrzygnięcie dylematu rolnictwa w tych warunkach jest szczególnie trudne i wręcz niemożliwe bez obalenia barier, zamykających drogę do zastosowania bardziej efektywnych metod i środków oddziaływania państwa na rozwój życia gospodarczego.

M. Perczyński