

MACIEJ PERCZYŃSKI
Szkola Główna Planowania i Statystyki
Warszawa

PRINCIPLES FOR BRITISH AGRICULTURAL POLICY

Edited by H. T. W. Williams,
B. A. (Econ) Oxford
University Press, 1960, s. 317

Recenzowaną pracę zaliczyć należy do rzędu najciekawszych pozycji w angielskiej literaturze ekonomicznej poświęconej problematyce polityki agrarnej. W roku 1945 z inicjatywy Fundacji Nuffielda powołana została komisja ekspertów w dziedzinie ekonomiki rolnictwa dla opracowania zasad polityki rolnej, które stanowić by mogły podstawę dla sformułowania długoletniego programu rozwoju brytyjskiego rolnictwa w okresie powojennym. Grupa ekspertów dokonać miała analizy dotychczasowych doświadczeń interwencyjnej polityki państwa w dziedzinie rolnictwa (łącznie z doświadczeniami polityki w okresie przedwojennym) oraz zbadać perspektywy i możliwości dalszego rozwoju rolnictwa brytyjskiego. Ostateczny raport komisji, która zakończyła pracę w 1950 r., nie został nigdy opublikowany, jakkolwiek wstępny jego wariant był przedmiotem dyskusji komisji ekspertów. Opracowania materiałów komisji i przygotowania ich do druku podjął się dopiero po upływie paru lat H. T. Williams, w porozumieniu z przewodniczącym komisji F. L. Engledowem.

Opublikowana przez niego książka, będąca przedmiotem naszej recenzji, uzupełniona jest ponadto materiałem statystycznym oraz analizą doświadczeń polityki ekonomicznej późniejszego okresu (aż do 1956—1957 r.), który siłą rzeczy nie mógł być uwzględniony w pracach wspomnianej komisji.

Autorzy omawianego opracowania starają się zająć stanowisko w stosunku do najważniejszych kwestii, jakie w dziedzinie polityki rolnej powstały w okresie powojennym. Na plan pierwszy wysuwają się tu następujące problemy: po pierwsze — jak należy oceniać przyjętą przez rząd politykę ekspansji produkcji rolnej w Wielkiej Brytanii; po drugie — jakie wnioski na przyszłość należałoby wyciągnąć na podstawie analizy efektywności dotychczas stosowanych metod oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa; po trzecie — jakie kierunki w rozwoju produkcji rolniczej należałoby uznać za najbardziej odpowiadające potrzebom społecznym oraz warunkom i możliwościom produkcyjnym rolnictwa brytyj-

skiego; po czwarte — co w aktualnym układzie stosunków w rolnictwie angielskim odgrywa rolę hamulca dalszego jego rozwoju.

Kwestia pierwsza należy do najbardziej kontrowersyjnych. W angielskiej literaturze ekonomicznej reprezentowane są zarówno skrajne poglądy, odmawiające wszelkiego uzasadnienia polityce ekspansji brytyjskiego rolnictwa powojennego (np. E. M. Lloyd¹, D. Haley²) jak i poglądy całkowicie usprawiedliwiające tę politykę, mało tego, domagające się zwiększenia pomocy finansowej państwa dla rolnictwa i rozszerzenia programu ekspansji produkcji rolnej (A. Robinson, R. Morris). Wydaje się, że stanowisko, jakie zajmują w tej sprawie autorzy recenzowanej pracy, jest stosunkowo najtrafniejsze i w najbardziej przekonujący sposób uargumentowane. Właściwą wydaje się podtrzymywana w omawianej pracy teza, że podstawowym środkiem „urentownienia” rolnictwa angielskiego nie może być ograniczenie jego produkcji, jak to sugeruje wielu ekonomistów.

Nie ulega wątpliwości, że przy obecnym układzie stosunków na światowym rynku produktów rolnych i w obliczu aktualnie kształtujących się *Terms of Trade* w brytyjskim handlu zagranicznym, ograniczenie rozmiarów krajowej produkcji rolnej mogłoby być z powodzeniem zastąpione importem tańszych produktów z zagranicy. Wielkość nakładów niezbędnych dla wytworzenia określonego quantum produktów rolnych w kraju jest zapewne większa od wielkości tychże nakładów niezbędnych dla wytworzenia produkcji przemysłowej, której eksport byłby w stanie zapewnić import odpowiedniej ilości produktów żywności.

Jednakże podniesienie zdolności konkurencyjnych rolnictwa brytyjskiego nastąpić może jedynie w drodze wzrostu efektywności i wydajności jego poszczególnych ogniw. Środkiem dla osiągnięcia tego celu może być, w przekonaniu autorów omawianej pracy, jedynie intensyfikacja i wzrost produkcji, a nie jej ograniczenie.

Z drugiej strony, zgodnie z prognozami opracowanymi przez liczne instytuty naukowe, należy liczyć się w perspektywie najbliższych lat ze zmianą *terms of trade* w handlu zagranicznym na korzyść krajów eksportujących środki żywności. W pracy poddane są analizie możliwości produkcyjne rolnictwa światowego i tendencje w zakresie kształtowania się popytu na środki żywności. Zarysowujące się zmiany w strukturze ekonomicznej krajów słabo rozwiniętych, a przede wszystkim wpływ stopniowej ich industrializacji na kształtowanie się popytu na produkty rolne, może w radykalny sposób zmienić układ warunków na światowym rynku artykułów żywności. Zdaniem autorów dalsze ograniczanie brytyjskiego rolnictwa może w przyszłości znacznie obniżyć poziom efektywności brytyjskiej gospodarki jako całości. Trudno bowiem oczekiwać, że w wypadku polepszenia się koniunktury dla rolnictwa krajowego nastąpi przepływ środków, a przede wszystkim siły roboczej z przemysłu do rolnictwa.

Opowiadając się zatem za podtrzymywaniem wzrostu produkcji rolnictwa brytyjskiego, autorzy kwestionują jednakże metody, przy pomocy

¹ Por. E. M. Lloyd, "Some Thoughts on Agricultural Policy". *Journal of Agr. Economics*, luty 1958.

² Por. D. Haley, "Agricultural Subsidies The Farm Economics", N. 2/58.

których wzrost ten jest w chwili obecnej pobudzany. Ze względu na toczące się w naszym kraju dyskusje o roli cen jako środka oddziaływania na produkcję rolną, interesującą dla czytelnika polskiego jest zawarta w omawianej pracy ocena stosowanej przez rząd brytyjski polityki podtrzymywania cen rolnych. Zarówno doświadczenia lat przedwojennych jak i zjawiska, które dają się zaobserwować po wojnie, świadczą dobitnie o tym, że polityka podtrzymywania dochodów farmerskich poprzez gwarancję wysokiego poziomu cen rolnych, jest najbardziej kosztowną i najmniej efektywną drogą podniesienia wzrostu produkcji. Wprawdzie autorzy opracowania broniąc interesów rozwoju rolnictwa nie wypowiadają się za obniżeniem interesującego poziomu gwarancji, jednakże wyrażają pogląd, że kierunek pomocy państwa dla rolnictwa winien ulec zmianie. Ogniwem najbardziej istotnym w całym systemie oddziaływania państwa na rolnictwo winna stać się bezpośrednia pomoc produkcyjna, przede wszystkim w postaci państwowych subwencji inwestycyjnych na z góry określone cele, oraz dotacji na zakup nawozów, środków ochrony roślin, materiału zarodowego itp. Sumy przeznaczane przez państwo na rozwój rolnictwa winny sprzyjać podnoszeniu dochodów gospodarstw farmerskich, przy jednoczesnym zabezpieczeniu odpowiedniego wzrostu potencjału produkcyjnego i efektywności rolnictwa.

Jedynie poprzez tego rodzaju pomoc osiągnąć można rzeczywistą obniżkę kosztów produkcji rolniczej i tym samym wyjść poza orbitę zaczarowanego koła — wysokie koszty — wysokie ceny — wysokie dotacje państwowe.

Znaczna część pracy poświęcona jest analizie kierunków produkcyjnych rolnictwa na tle zarówno naturalno-przyrodniczych warunków rolnictwa brytyjskiego jak i specyficznego układu czynników socjologicznych i demograficznych. Z ciekawszych fragmentów tej części analizy odnotować należy bardzo konsekwentną i ostrą krytykę, jakiej autorzy podają istniejące kierunki specjalizacji rolnictwa brytyjskiego. Z przytoczonych materiałów wynika, że wszelka daleko posunięta specjalizacja produkcji w rolnictwie angielskim jest ekonomicznie nieefektywna. Typowym przykładem, któremu autorzy poświęcają wiele uwagi, jest specjalizacja w zakresie produkcji bydła mięsnego.

Dokonujący się w ciągu ostatnich dziesięcioleci szybki rozwój mięsnego kierunku rozwoju hodowli bydła w oderwaniu od kierunku mlecznego, jest zarówno z punktu widzenia interesów poszczególnych producentów jak i gospodarki narodowej w całości najmniej rentownym (a raczej najbardziej deficytowym) kierunkiem rozwoju produkcji rolnej. Kierunek ten sztucznie podtrzymywany przez państwo (wysoki poziom dotacji) spowodował ogromne szkody w rozwoju rolnictwa jako całości. Jego bezpośrednim efektem był spadek areału gruntów ornych oraz wzrost potrzeb importowych w zakresie pasz.

Autorzy opracowania stoją na stanowisku, że najbardziej prawidłowym modelem produkcji w warunkach rolnictwa angielskiego jest system gospodarki mieszanej (*mix farming*), kojarzący proporcjonalny rozwój w poszczególnych gospodarstwach zarówno produkcji roślinnej jak i zwierzęcej.

W obecnym układzie stosunków w rolnictwie angielskim, w którym uwzględnić należy występujący brak siły roboczej, za najbardziej odpo-

wiedni system gospodarowania uznać należy tzw. *ley farming*, tj. system w którym znaczny ciężar gatunkowy w strukturze upraw gospodarstw stanowią zasiewy traw. System ten pozwala nie tylko na zachowanie właściwej równowagi między rozwojem produkcji roślinnej i zwierzęcej w gospodarstwach, ale pozwala na osiągnięcie znacznej elastyczności produkcji i umożliwia stosunkowo łatwe i szybkie jej przestawianie (zwiększenie upraw zbożowych kosztem rozszerzenia zasiewów traw i odwrotnie w zależności od koniunktury rynkowej).

Wybujała specjalizacja produkcji, jaka cechuje współczesne rolnictwo angielskie jest jedną z istotnych przeszkód hamujących wzrost jego ekonomicznej efektywności. Duży ciężar gatunkowy pastwisk stałych w strukturze użytków rolnych i niewielki udział zasiewów traw jako elementu płodozmianu, jest w znacznej mierze skutkiem nieprawidłowego oddziaływania państwa na kształtowanie się specjalistycznej struktury rolnictwa i utrudnia w chwili obecnej rozwój zarówno produkcji roślinnej jak i zwierzęcej.

Oryginalne i ciekawe ujęcie znajduje w pracy problem specyficznych czynników społeczno-ekonomicznych, negatywnie oddziałujących na wzrost efektywności ekonomicznej rolnictwa angielskiego. Autorzy eksponują tu w szczególności dwa czynniki: po pierwsze — strukturę agrarną kraju; po drugie — stosunki własnościowe.

We współczesnym rolnictwie angielskim ponad 40% gospodarstw farmerskich stanowią gospodarstwa do 25 akrów. Obejmują one zaledwie 4% użytków rolnych, ale koncentrują znaczną część siły roboczej zaangażowanej w rolnictwie. Ponieważ podstawowy kierunek postępu technicznego w obecnym okresie rozwoju rolnictwa stanowi mechanizacja procesów produkcyjnych, oczywiste jest, że w warunkach istniejącej struktury agrarnej znaczna część gospodarstw rolnych pozostaje na uboczu głównego szlaku rozwojowego współczesnego rolnictwa. Niewielki obszar tych gospodarstw stwarza techniczne przeszkody w zastosowaniu nowoczesnych maszyn i urządzeń. Skala ich produkcji, a zatem i rozmiar dochodów, nie stwarzają możliwości nagromadzenia odpowiednich zasobów kapitałowych niezbędnych dla dokonania nakładów inwestycyjnych, warunkujących postęp techniczny.

W przekonaniu autorów, rzeczywisty wzrost efektywności rolnictwa jako całości w znacznej mierze zależy od rozwiązania problemu drobnej gospodarki. Decydują o tym zarówno względy racjonalnego rozmieszczenia siły roboczej w rolnictwie, jak i prawidłowego wykorzystania współczesnej techniki rolniczej.

Inną stroną tego samego zagadnienia są stosunki własnościowe w rolnictwie. Jak wiadomo w rolnictwie brytyjskim dominującą rolę odgrywają wciąż jeszcze stosunki dzierżawy. Według brytyjskiego systemu dzierżawy, właściciel ziemi zobowiązany jest do zabezpieczenia pełnego zaopatrzenia gospodarstw oddanych w dzierżawę w urządzenia gospodarcze (całość kapitału trwałego). W latach przedwojennych udział renty dzierżawnej w kosztach produkcji osiągnął niezwykle wysoki poziom (około 17%). Inflacja okresu wojny i pierwszych lat powojennych zdecydowała o znacznym obniżeniu się tego poziomu. Siła nabywcza pieniądza spadała, ceny rolne wzrastały, a warunki wieloletnich umów dzierżawnych ograniczały odpowiedni wzrost wysokości renty. Poza tym zarówno w okresie wojny, jak i w pierwszych latach powojennych,

wprowadzono nowe przepisy państwowe, które wyraźnie brały w obronę interesy bezpośredniego producenta, a nie właściciela ziemi. W rezultacie, podczas gdy koszty produkcji rolnej wzrosły w okresie od 1939 do 1956 r. o 300—400%, wielkość renty uległa zwiększeniu jedynie o 50%.

Tego rodzaju stan rzeczy nie mógł nie wpływać na rozmiary działalności inwestycyjnej właścicieli ziemskich. Wraz ze spadkiem wpływów z tytułu renty malały równocześnie nakłady inwestycyjne w zakresie trwałych urządzeń gospodarczych. Sytuacja ta od dłuższego czasu budzi poważny niepokój i jest sygnalizowana zarówno przez organizację farmerów brytyjskich jak i ekonomistów zajmujących się sprawami agrarnymi. Niestety tak jak i w wielu innych sprawach, autorzy recenzowanej pracy nie wysuwają tu pozytywnych propozycji rozwiązania narastających sprzeczności.

Nadarza się tu sposobność uczynienia pewnych generalnych uwag krytycznych w stosunku do całości omawianego opracowania.

Jak już podkreślaliśmy, zawiera ono wiele bardzo cennego materiału, obserwacji i uogólnień mających istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia analizy sytuacji w rolnictwie brytyjskim. Brak w nim jednak dwu rzeczy, z naszego punktu widzenia niezwykle istotnych: po pierwsze — autorzy nie podjęli niestety próby naświetlenia przyczyn występowania wszystkich tych zjawisk, które wyraźnie traktują jako przeszkody i bariery dalszego rozwoju rolnictwa brytyjskiego; po wtóre — ich konstruktywne propozycje często sprowadzają się do zbożnych życzeń, nie opartych na realistycznej ocenie istniejących warunków społeczno-ekonomicznych. Przykładów można by tu podać wiele. Wymienimy najbardziej rzucające się w oczy.

Omawiając problemy oddziaływania systemu podtrzymywania cen rolnych na przebieg procesów gospodarczych w rolnictwie, autorzy nie dostrzegają tego, że ukształtowane metody regulowania cen dla producentów spełniają określoną funkcję społeczną, że powstały one i utrzymują się w wyniku oddziaływania i nacisku politycznego określonych grup niejednorodnej pod względem ekonomicznym społeczności farmerów. Nie wystarczy zatem życzyć sobie, aby istniejący system był w coraz szerszej mierze zastępowany systemem bezpośrednich dotacji produkcyjnych. Należałoby ponadto poszukać przyczyn, dla których — mimo niewątpliwiej tego ostatniego przewagi nad istniejącymi formami podtrzymywania cen — z taką trudnością toruje on sobie drogę w całym systemie oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa. A jeśli się tych przyczyn nie odszuka i nie próbuje ich usunąć, to propozycje zmian pozostają w sferze zbożnych życzeń.

To samo da się powiedzieć o sprawie wpływu istniejących stosunków władania ziemią na wzrost efektywności ekonomicznej rolnictwa. To prawda, że istnienie drobnej gospodarki hamuje dalszy postęp techniczny w rolnictwie. Prawdą jest również, że sztywność obowiązującego systemu dzierżawy stwarza bariery dla racjonalizacji i unowocześnienia gospodarki rolnej. Autorzy w propozycjach swoich ograniczają się jednak tylko do zasygnalizowania tego problemu i wyraźnie stronią od głębszej analizy możliwych dróg wyjścia z istniejącego impasu. Tymczasem właśnie w Anglii problem ukształtowania właściwych dróg rozwoju społeczno-ekonomicznego jest jednym z najbardziej palących problemów

rolnictwa. Dowodem tego jest chociażby ostra walka różnych ugrupowań społecznych i politycznych wokół sprawy nacjonalizacji ziemi.

Wprawdzie pominięcie społecznych i politycznych aspektów sprawy oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa nie pozbawia recenzowanej pracy waloru rzetelnego studium sytuacji gospodarczej w rolnictwie brytyjskim, zmniejsza jednak jej znaczenie jako podstawy dla formułowania realistycznych założeń długofalowej polityki gospodarczej państwa. Dlatego też ta strona zadania, jakie postawili przed sobą autorzy, nie została przez nich pomyślnie rozwiązana.