

IRENA RUTKOWSKA

## KIERUNKI ZMIAN W BRYTYJSKIEJ POLITYCE ROLNEJ

Polityka rolna Wielkiej Brytanii ma już swoją historię, począwszy od pierwszych, niewielkich co do zasięgu prób ingerencji rządu w sprawy rolnictwa bezpośrednio po pierwszej wojnie światowej, poprzez wzmożoną aktywność w tej dziedzinie w latach wielkiej depresji międzywojennej, aż do zakrojonej na szeroką skalę polityki subsydiowania produkcji rolnej ze środków budżetowych oraz z innych źródeł — po drugiej wojnie światowej.

Na przestrzeni tego okresu ulegały zmianom doraźne, szczegółowe cele tej polityki, stałemu doskonaleniu ulegały konkretne formy jej realizacji i metody podtrzymywania cen rolnych, jednak zasadnicze cele i główne zadania stawiane przed polityką rolną pozostały w zasadzie te same, mimo iż ogólne warunki równowagi na rynku rolnym uległy w tym czasie — w szczególności w ostatnich kilkunastu latach — dość istotnym przeobrażeniom. Dlatego też słuszność kontynuowania obecnej linii polityki rządu w stosunku do rolnictwa pozostaje pod znakiem zapytania. Krytyka tej polityki, zapoczątkowana już w latach pięćdziesiątych, wzmożła się ostatnio bardzo znacznie. Coraz częściej wysuwane są pod adresem rządu brytyjskiego postulaty dostosowania zakresu i kierunków polityki rolnej do aktualnej sytuacji.

Zorientowanie się w obecnym stanie rolnictwa brytyjskiego i jego najpilniejszych potrzebach wymaga prześledzenia podstawowych zmian, jakie zaszły w tym rolnictwie pod wpływem polityki interwencyjnej rządu brytyjskiego, jak również zapoznania się z niektórymi tendencjami, przejawiającymi się w rolnictwie światowym i na światowym rynku produktów rolnych.

Potrzeba ingerencji rządowej w sprawy rolnictwa brytyjskiego zrodziła się — niezależnie od przyczyn o charakterze ogólniejszym, odnoszących się do wszystkich krajów kapitalistycznych<sup>1</sup> — na gruncie spe-

<sup>1</sup> Ogólne przyczyny ingerencji państw kapitalistycznych w sprawy rolnictwa analizuje M. Perczyński w pracy *Interwencjonizm na rynku rolnym W. Brytanii*, Warszawa 1962, rozdz. I.

cyficznego rozwoju społeczno-gospodarczego Wielkiej Brytanii w dobie kształtowania się w tym kraju kapitalistycznych stosunków produkcji w mieście i na wsi, w szczególności zaś w drugiej połowie XIX i na początku XX w., w okresie zdobywania przez Wielką Brytanię pozycji pierwszej potęgi przemysłowej świata.

Korzystne warunki dla rozwoju produkcji przemysłowej oraz niepowtarzalne, wyjątkowo pomyślne okoliczności dla zorganizowania obrotu towarowego z zagranicą na szeroką skalę, jak również rewolucja agrarna z drugiej połowy XIX w. ukształtowały profil gospodarki Wielkiej Brytanii, charakteryzujący się dużym udziałem pozarolniczych dziedzin gospodarki w wytwarzaniu produktu społecznego oraz niewielkim znaczeniem rolnictwa w całokształcie gospodarki narodowej.

Stopniowa degradacja rolnictwa brytyjskiego po 1870 r. znajdująca wyraz w spadku globalnej wielkości produkcji rolnej, niskim przeciętnym tempie wzrostu wydajności pracy w rolnictwie i minimalnym wzroście plonów z hektara, doprowadziła do tego, że Wielka Brytania stała się typowym reprezentantem państwa o wyraźnej specjalizacji przemysłowej, w którym rolnictwo zostało „poświęcone” na rzecz rozwoju przemysłu, zachowując tylko znikomą część kapitałów i ludności oraz partycypując w nieznacznym tylko stopniu w dochodzie narodowym”<sup>2</sup>.

Niekorzystne następstwa tego stanu rzeczy ujawniły się przede wszystkim w dwóch dziedzinach: 1. wysokie koszty produkcji rolnej w Wielkiej Brytanii były czynnikiem pogłębiającym trudną sytuację materialną farmerów brytyjskich w okresie silnego spadku cen rolnych, w czasie kryzysu lat trzydziestych; 2. niski stopień samowystarczalności Wielkiej Brytanii w zakresie produkcji artykułów żywnościowych uniemożliwiał zaopatrzenie konsumentów brytyjskich w niezbędne ilości produktów spożywczych w czasie pierwszej, a w szczególności w czasie drugiej wojny światowej.

Jest rzeczą zrozumiałą, że w tych warunkach ingerencja rządu brytyjskiego w sprawy rolnictwa podjęta została z myślą o realizacji dwóch podstawowych zadań, a mianowicie: 1. podniesienia dochodów farmerów; 2. zwiększenia ogólnych rozmiarów produkcji rolnej, zwłaszcza artykułów spożywczych, w celu zwiększenia stopnia samozaopatrzenia w żywność<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> M. Pohorille, *Regulowanie cen rolnych w niektórych krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1958, s. 30.

<sup>3</sup> Po drugiej wojnie światowej celem brytyjskiej polityki rolnej było również dążenie do zrównoważenia bilansu płatniczego oraz poprawa "terms of trade" na korzyść Wielkiej Brytanii. Jak wykazał ekonomista brytyjski G. McCrone, polityka subsydiowania rozwoju rolnictwa nie przyczyniła się do poprawy stanu bilansu płatniczego, a nawet wręcz przeciwnie, ani też nie mogła być skutecznym

Wśród metod stosowanych dla realizacji powyższych zadań dominującą rolę odgrywała i nadal jeszcze odgrywa polityka podtrzymywania cen rolnych, która może być wprowadzana w życie różnymi drogami. Najważniejsze z nich, to: 1. stosowanie restrykcji importowych (cła, limity importowe); 2. subsydiowanie rolnictwa ze środków budżetowych (gwarancje cen); 3. tworzenie monopolistycznych organizacji skupu i zbytu produktów rolnych.

Wysiłki w kierunku utrzymania cen i kosztów produkcji przemysłowej na niskim poziomie — uwarunkowane dążeniem do zwiększenia, a co najmniej do zachowania konkurencyjności brytyjskich wyrobów przemysłowych na rynku światowym — jak również inne względy o charakterze ekonomicznym i politycznym, skłoniły Wielką Brytanię do wykorzystania pierwszej z wymienionych dróg — przynajmniej dotychczas — w minimalnym stopniu i do skoncentrowania się na dwóch pozostałych. Ich wspólną cechą jest to, że pozwalają one utrzymać względnie wysoki, opłacalny poziom cen otrzymywanych przez farmerów drogą redystrybucji dochodu narodowego na korzyść producentów rolnych. Zasadnicza różnica między nimi — pomijając różnice o charakterze technicznym — sprowadza się do tego, że źródłem pokrycia subsydiów budżetowych są głównie podatki, które — ze względu na progresywną stopę opodatkowania — obciążają w większym stopniu zamożniejszą część społeczeństwa, podczas gdy działalność monopolistycznych organizacji skupu i zbytu produktów rolnych, mająca na celu uzyskanie wyższych przeciętnych cen dla producentów rolnych, obciąża wszystkich konsumentów tych produktów, proporcjonalnie do wielkości zakupu.

Z punktu widzenia realizacji wytyczonych zadań ważna jest jednak przede wszystkim skuteczność powyższych metod.

1. Na podstawie dotychczasowego doświadczenia Wielkiej Brytanii można stwierdzić, że polityka podtrzymywania cen rolnych przyczyniła się do znacznego podniesienia poziomu dochodów producentów rolnych. W czasie depresji lat międzywojennych spadek cen rolnych na rynku światowym tak dalece obniżył dochody farmerów brytyjskich, że wielu gospodarstwom rolnym groziła ruina. Podjęta wówczas po raz pierwszy systematyczna akcja podtrzymywania cen rolnych (subsytia i dotacje ze środków budżetowych kształtowały się na poziomie 15—17 mln £ rocznie)<sup>4</sup> doprowadziła do wzrostu dochodów farmerów, w rezultacie czego w latach poprzedzających bezpośrednio drugą wojnę światową stanowiły one około 60% dochodów osiągniętych przeciętnie w poza-

narzędziem kształtowania "terms of trade" na korzyść Wielkiej Brytanii (Por. G. McCrone, *The Economics of Subsidising Agriculture. A Study of British Policy*, London 1962, cz. 2, rozdz. IV—VI).

<sup>4</sup> Por. M. Perczyński, op. cit., s. 67.

Tabela 1

Procentowy udział rolnictwa w ogólnym zatrudnieniu oraz w wytwarzaniu produktu społecznego brutto

Wyszczególnienie	Ludność zatrudniona w rolnictwie w %	Produkt społeczny brutto wytwarzany w rolnictwie w %
Kraje, w których dochody producentów rolnych są zbliżone lub wyższe od dochodów ludności zatrudnionej poza rolnictwem		
Wielka Brytania	4,1	4,2
Holandia	12	10
Australia	16	25
Dania	17	16
Nowa Zelandia	18	30
Kraje, w których dochody ludności rolnej są niższe od dochodów osiąganych poza rolnictwem		
Belgia	10	7
USA	12	5
Szwajcaria	15	7
NRF	17	7
Szwecja	18	6
Norwegia	18	7
Kanada	19	8
Francja	26	14
Austria	30	12
Włochy	32	21
Irlandia	38	32
Portugalia	48	21
Grecja	48	31
Hiszpania	49	26
Jugosławia	67	30
Turecja	77	45

Dane dotyczą końca lat pięćdziesiątych.

Zródło: G. McCrone, *The Economics of Subsidising Agriculture. A Study of British Policy*, London 1962, tabela 1 na s. 24.

rolniczych dziedzinach gospodarki brytyjskiej<sup>5</sup>. Obfite subsydiowanie rolnictwa w okresie ostatniej wojny światowej oraz w latach powojennych przyniosło dalszą poprawę położenia materialnego producentów rolnych, których dochody podniosły się do poziomu dochodów osiąganych poza rolnictwem, a nawet nieznacznie ten poziom przekroczyły.

<sup>5</sup> Por. M. Pohorille, op. cit., s. 32.

Aktualną sytuację w tej dziedzinie obrazują dane w tabeli 1, z których wynika, że tylko w nielicznych krajach świata producenci rolni osiągają dochody zbliżone do dochodów ludności zatrudnionej poza rolnictwem lub od nich wyższe. W Danii i w Holandii przyczyną wysokich dochodów producentów rolnych jest niezwykle wysoka wydajność rolnictwa, w Australii i w Nowej Zelandii — duża ilość ziemi przypadająca na jedną osobę zatrudnioną w rolnictwie, w Wielkiej Brytanii natomiast — wysokie subsydia.

Tabela 2

Koszty subsydiowania rolnictwa w Europie zachodniej w latach 1955—1956

Kraje	Wielkość produkcji rolnej w mln £		Wartość subsydiów		
	I	II	ogółem mln £	w stosunku do produkcji rolnej I w %	na jednego zatrudnio- nego w rol- nictwie w £
Wielka Brytania	1298,2	989,9	308,3	24	251
Szwajcaria	181,9	128,7	53,2	30	147
Finlandia	213,9	124,2	89,7	42	98
Szwecja	274,7	217,5	57,2	21	90
Francja	2481,9	2101,3	380,6	15	69
Norwegia	114,8	95,3	19,5	17	54
NRF	1565,5	1291,5	273,9	18	53
Belgia	319,8	302,7	17,1	5	41
Włochy	1801,4	1547,1	254,3	14	31
Holandia	439,7	418,6	21,1	5	28
Dania	368,3	358,5	9,7	3	19
Irlandia	193,1	184,5	8,6	4	17
Austria	206,2	197,3	8,9	4	9
Razem	9459,8	7957,4	1502,1	16	—

I — wartość produkcji rolnej liczonej po cenach wewnętrznych, II — wartość produkcji rolnej liczonej po europejskich cenach importowych.

Źródło: G. McCrone, *The Economics of Subsidising Agriculture, A Study of British Policy*, London 1962, tabela 2 na s. 51.

Z dokonanych przez G. McCrone'a interesujących szacunków<sup>6</sup> rzeczywistego udziału subsydiów w ogólnej wartości produkcji rolnej w różnych państwach europejskich (por. tabelę 2) wynika, że rolnictwo

<sup>6</sup> Metoda, przy pomocy której G. McCrone dokonał szacunku udziału subsydiów w ogólnej wartości produkcji rolnej dla 13 krajów Europy zachodniej, zbliżona jest do metody stosowanej już wcześniej przez E. F. Nasha w odniesieniu do Wielkiej Brytanii. Polega ona — najogólniej biorąc — na obliczeniu różnicy pomiędzy wartością produkcji rolnej danego kraju po cenach wewnętrznych (podtrzymywanych) oraz po europejskich cenach importowych (por. G. McCrone, op. cit., s. 50—51).

brytyjskie jest jednym z najsilniej subsydiowanych w Europie. Udział subsydiów w wartości globalnej produkcji rolnej wynosił w latach 1955—1956 aż 24% (pod tym względem Wielka Brytania ustępuje tylko Finlandii i Szwajcarii), a suma subsydiów przypadająca rocznie na jedną osobę zatrudnioną w rolnictwie osiągnęła w Wielkiej Brytanii rekordową wysokość 251 £; pod tym względem Wielka Brytania pozostawia daleko w tyle wszystkie inne państwa na świecie.

Ponieważ ogólna roczna wartość subsydiów dla rolnictwa wykazała w ostatnich latach dalszy silny wzrost, a liczba osób zatrudnionych w rolnictwie spadła, suma subsydiów przypadająca obecnie na jedną osobę zatrudnioną w rolnictwie jest jeszcze wyższa<sup>7</sup>. Ogólna wartość subsydiów realizowanych przez farmerów, zarówno w formie dopłat do cen gwarantowanych, jak też w wyniku działalności monopolistycznych organizacji skupu i zbytu produktów rolnych, przekracza obecnie minimalnie czysty dochód farmerów, szacowany w roku gospodarczym 1959/60 na 355 mln £<sup>8</sup>. W stosunku do ogólnej sumy wydatków budżetowych koszt subsydiowania rolnictwa ze środków budżetowych stanowił w roku 1961/62 około 5%<sup>9</sup>.

2. Analiza zmian zachodzących w wielkości produkcji rolnej Wielkiej Brytanii wskazuje na wyraźną tendencję wzrostową. Jeżeli przewidywany na rok gospodarczy 1961/62 poziom produkcji rolnej zostanie osiągnięty, globalna produkcja rolna będzie prawie dwukrotnie większa niż w okresie przedwojennym<sup>10</sup>. Kształtowanie się przewidywanego wzrostu produkcji w ważniejszych asortymentach obrazuje tabela 3.

Część ekonomistów brytyjskich stoi na stanowisku, że rezultaty uzyskane we wzroście produkcji rolnej można uznać za zadowalające. Nie jest to oczywiście równoznaczne z pełną aprobatą brytyjskiej polityki rolnej, albowiem wysokie koszty finansowania wzrostu produkcji rolnej budzą wiele sprzeciwów; niemniej jednak nawet w pracach ekonomistów wysuwających pod adresem brytyjskiej polityki rolnej krytyczne uwagi i postulaty wprowadzenia zmian — można spotkać się z opinią, że w osiągnięciu dwóch podstawowych celów, tj. w podniesieniu poziomu

<sup>7</sup> Subsidia ze środków budżetowych wzrosły w latach 1955/56 do 1960/61 z 208,4 mln £ na 264,3 mln £ (sumy te nie obejmują korzyści wynikających dla farmerów z działalności monopolistycznych organizacji skupu i zbytu), natomiast zatrudnienie w rolnictwie, łącznie z ogrodnictwem, spadło z 679 tys. w 1955 r. na 567 tys. w 1961 r. (G. McCrone, op. cit., s. 46; Annual Abstract of Statistics 1960, nr 97, tabela 135 na s. 106 oraz idem 1962, nr 99, tabela 134 na s. 106).

<sup>8</sup> Por. G. McCrone, op. cit., s. 57.

<sup>9</sup> Obliczone na podstawie Annual Abstract of Statistics 1962, nr 99, tabela 304 na s. 253 oraz District Bank Review 1963, nr 9, s. 32.

<sup>10</sup> Por. Barclays Bank Review 1963, nr 5 s. 25.

dochodów farmerów i we wzroście produkcji rolnej polityka ta okazała się w pełni efektywna<sup>11</sup>.

Zaprezentowane w tabeli 3 dane statystyczne nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że produkcja rolna w Wielkiej Brytanii wykazała silną dynamikę wzrostową, wydaje się jednak, że — wobec dużych na-

Tabela 3

## Produkcja rolna w Wielkiej Brytanii

Produkt	Jednostka wagowa	Okres przedwojenny (przeciętna)	Produkcja 1962/63 (przewidywana)	Wskaźnik wzrostu
Pszenica	tys. ton	1651	3631	220
Żyto	„ „	10	18	180
Jęczmień	„ „	765	5762	753
Owies	„ „	1940	1747	90
Ziemniaki	„ „	4873	6657	137
Buraki cukrowe	„ „	2741	5866	214
Jaja	„ „	385	768	200
Wołowina i cielęcina	„ „	578	891	154
Baranina	„ „	195	268	137
Wieprzowina	„ „	435	819	188
Mleko	mln gal.	1556	2575	165

Źródło: Barclays Bank Review 1963, nr 5, tabela na s. 25.

kładów finansowych — możliwości wzrostu produkcji nie zostały w całej pełni wykorzystane. Wniosek taki nasuwa się przy analizie wydatków budżetowych na rolnictwo, zawartych w tabeli 4.

Dane te wskazują, że dominującą pozycję w sumie wydatków budżetowych na rolnictwo stanowią subsydia na podtrzymywanie cen rolnych. Ich udział w globalnej sumie subsydiów rządowych dla rolnictwa kształtował się w badanym okresie na poziomie 60—70% i wykazywał bardzo nieznaczną tendencję zniżkową.

Tego typu subsydia — niezależnie od ich roli w kształtowaniu poziomu dochodów producentów rolnych — mają niewątpliwie duże znaczenie w stymulowaniu wzrostu produkcji rolnej, ponieważ: 1. podnoszą przeciętny poziom cen płaconych producentom rolnym, co z reguły (poza szczególnymi przypadkami występowania ujemnej elastyczności podaży względem cen) sprzyja wzrostowi produkcji rolnej; 2. eliminują lub ograniczają do minimum ryzyko wynikające z fluktuacji cen, stwarzając dodatkowy bodziec do wzrostu produkcji<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Por. G. McCrone, op. cit., s. 65.

<sup>12</sup> Niektórzy ekonomiści stoją na stanowisku, że stabilizacja cen jest silniejszym bodźcem do zwiększania produkcji rolnej aniżeli wysoki poziom cen (por. M. Pohorille, *Wstęp do teorii regulowania cen rolnych w okresie przejściowym do socjalizmu*, Warszawa 1960, s. 440).

Tabela 4

Rządowe subsydia dla rolnictwa w Wielkiej Brytanii w latach 1954—1955 do 1962-1963

Lata	Gwarancje cen (subsydia na podtrzymanie cen)	Subsydia produkcyjne <sup>a</sup>	Subsydia na postęp w rolnictwie <sup>b</sup>	Subsydia na badania i poradnictwo	Razem	Procentowy udział gwarancji cen w ogólnej sumie subsydiów
1954/55	139,6 <sup>c</sup>	50,4	—	7,3	197,3	71
1955/56	142,7	58,1	—	7,6	208,4	68
1956/57	163,7	70,8	—	7,9	242,4	68
1957/58	203,2	76,2	0,2	8,6	288,0	71
1958/59	154,7	81,7	3,3	9,1	245,5	63
1959/60	157,8	95,8	6,3	9,5	263,1	60
1960/61	150,5	103,4	7,9	10,4	264,3	57
1961/62	226	108	.	.	334	68
1962/63	199	113	.	.	312	64

<sup>a</sup> Łącznie z sumami przekazywanymi rządowi Północnej Irlandii.

<sup>b</sup> Włączone do subsydiów produkcyjnych.

<sup>c</sup> Bez subsydiów byłego Ministerstwa Aporowizacji.

Źródła: Za lata 1954/55 do 1960/61 z G. McCrone, op. cit., tabela 1 na s. 46, a za lata 1961/62 do 1962/63 z District Bank Review 1963, nr 9, tabela na s. 32.

Zalety subsydiów na podtrzymywanie cen rolnych nikną jednak wobec subsydiów produkcyjnych, które wprowadzono do brytyjskiego systemu subsydiowania rolnictwa w roku gospodarczym 1954/55. Te ostatnie są bowiem nie tylko bardziej efektywnym — w porównaniu z gwarancjami cen — narzędziem stymulowania wzrostu produkcji rolnej, ale mają ponadto inną cenną zaletę; sprzyjają wzrostowi wydajności pracy w rolnictwie, a tym samym przyczyniają się do obniżki kosztów produkcji rolnej. Ponieważ zaś koszty produkcji w rolnictwie brytyjskim są — w porównaniu z niektórymi krajami zachodnioeuropejskimi o zbliżonych warunkach naturalnych, np. z Danią czy z Holandią — zbyt wysokie<sup>13</sup>, przeto postulat zmiany kierunków subsydiowania rolnictwa powinien być uważany jako pilne i ważne zadanie dla brytyjskiej polityki rolnej.

Niezależnie od tego, co dałoby się powiedzieć na temat niewykorzystanych możliwości wzrostu produkcji rolnej w Wielkiej Brytanii, nie można nie doceniać pozytywnego wpływu brytyjskiej polityki rolnej na wzrost stopnia samowystarczalności w zaopatrzeniu ludności Wielkiej Brytanii w żywność, i to przy zwiększonym poziomie konsumpcji (por. tabelę 5).

<sup>13</sup> Por. G. McCrone, op. cit., s. 45.

Szacunki dotyczące stopnia samozaopatrzenia Wielkiej Brytanii w ważniejsze artykuły żywnościowe, zaprezentowane w tabeli 6, wskazują na wyraźną poprawę w tej dziedzinie: w wielu asortymentach udział

Tabela 5

Spożycie ważniejszych artykułów żywnościowych w Wielkiej Brytanii w funtach na jednego mieszkańca

Produkt	1934—1938 (przeciętna)	1961	Wskaźnik wzrostu
Mąka	194,5	164,8	85
Cukier	102,9	114,1	111
Mięso świeże i mrożone	90,7	93,8	103
Bekony i szynka	28,1	26,3	94
Drób	5,1	14,6	286
Mleko świeże	217,1	326,2	150
Sery	8,8	10,1	115
Jaja	25,9	32,1	124
Masło	24,7	19,7	80
Margaryna	8,7	13,3	153
Owoce świeże i suszone	86,5	77,1	89
Konserwy owocowe	10,3	17,9	174
Ziemniaki	190,0	221,8	117
Pomidory i inne warzywa	115,3	112,1	97

Źródło: Barclays Bank Review 1963, nr 5, tabela na s. 25.

produkcji krajowej w zaopatrzeniu ludności wzrósł, a jedynie w nielicznych przypadkach obserwuje się stabilizację lub nieznaczny spadek samowystarczalności. W dalszym ciągu utrzymuje się natomiast duże

Tabela 6

Stopień samozaopatrzenia Wielkiej Brytanii w wybrane artykuły żywnościowe (w %)

Produkt	Okres przedwojenny (przeciętna)	1961 (przewidywana)
Mleko (świeże)	100	100
Jaja	71	97
Ziemniaki	94	94
Mięso	51	67
Sery	24	46
Bekony i szynka	32	37
Cukier	18	30
Pszenica i mąka	12	26
Tłuszcze i oleje	16	14
Masło	9	11

Źródło: Barclays Bank Review 1963, nr 5, tabela na s. 26.

zróźnicowanie pomiędzy poszczególnymi produktami, od 100 lub prawie 100% samowystarczalności w zakresie takich produktów, jak mleko, jaja i ziemniaki, do zaledwie około 10% w zakresie masła oraz innych tłuszczów i olejów. Zróźnicowanie to nie jest zresztą przypadkiem, ale wynikiem świadomego i ekonomicznie uzasadnionego dążenia do wytwarzania w kraju wszystkich tych produktów, których transport — ze względu na ich dużą objętość i wagę oraz nietrwałość — byłby bardzo kosztowny.

Tabela 7

Import artykułów żywnościowych do Wielkiej Brytanii w 1962 roku w mln £

Produkt	Import	Eksport	Import netto
Mięso	319	8	311
w tym:			
bekony i szynka	110		
wołowina i cielęcina	99		
baranina	74		
wieprzowina	24		
Owoce i warzywa	294	12	282
Zboża i przetwory zbożowe	245	19	226
w tym:			
pszenica i mąka	118		
kukurydza	93		
Produkty mleczarskie	168	12	156
w tym:			
masło	118		
sery	33		
Pasze dla zwierząt	70	3	67
Cukier i przetwory	63	20	43
Ryby i przetwory	60	7	53
Zwierzęta hodowlane	38	10	28
Kakao i przyprawy	38	11	27
Różne inne produkty żywnościowe	18	8	10
Razem	1313	110	1203

Tabela nie obejmuje importu olejów i nasion oleistych o wartości 88 mln £ (netto), z których część przeznaczona jest do konsumpcji.

Źródło: Barclays Bank Review 1963, tabela na 8. 27.

W tej sytuacji potrzeby importowe Wielkiej Brytanii koncentrują się na niektórych asortymentach. Pomijając takie produkty, jak używki, owoce tropikalne i śródziemnomorskie oraz niektóre warzywa, które ze względów klimatycznych i glebowych nie mogą być uprawiane na terenie Wielkiej Brytanii, główną pozycję importu brytyjskiego stanowi mięso, zboża chlebowe i pastewne oraz przetwory mleczarskie (por. tabelę 7).

Jeśli chodzi o pochodzenie brytyjskiego importu żywności, to głównym dostawcą są nadal kraje Commonwealthu, których udział w zaopatrzeniu Wielkiej Brytanii w podstawowe artykuły żywnościowe (pszenicę, kukurydzę, jęczmień, mięso wołowe, cielęce i baranie, bekony, masło, sery oraz cukier) wynosił w 1959 r. około 50%, podczas gdy pozostałe 50% importu pochodziło w połowie z krajów europejskich, w połowie zaś z krajów strefy dolarowej<sup>14</sup>. Wzrost udziału strefy dolarowej w imporcie brytyjskim — w porównaniu z okresem przedwojennym — spowodowany jest importem zbóż, głównie pastewnych, dla potrzeb dynamicznego rozwoju hodowli<sup>15</sup>.

Udział importu rolnego w zaopatrzeniu w żywność ludności Wielkiej Brytanii — w porównaniu z okresem przedwojennym — dość znacznie spadł. Przed drugą wojną światową stopień samozaopatrzenia w podstawowe artykuły żywnościowe (zboża, mięso, mleko i przetwory mleczarskie, jaja, cukier, ziemniaki oraz tłuszcze i oleje) wynosił 36%, natomiast w 1959 r. osiągnął 43% i wykazuje dalszą tendencję zwyżkową.

W związku z tym, jak również przy uwzględnieniu nowej sytuacji na światowym rynku produktów rolnych, charakteryzującej się brakiem równowagi pomiędzy podażą a efektywnym popytem i wzrostem zapasów produktów rolnych<sup>16</sup>, oraz zmianą „terms of trade” na korzyść krajów importujących żywność — ekonomiści brytyjscy widzą potrzebę zmian w polityce rolnej.

Punktem wyjścia do opracowania wytycznych dla tej polityki jest ocena stopnia aktualności (albo dezaktualizacji) celów stawianych przed brytyjską polityką rolną w okresie powojennym i próba sformułowania zadań stojących przed tą polityką w chwili obecnej oraz w latach najbliższych.

W warunkach stosunkowo szybkiego tempa wzrostu produkcji rolnej i wyższego niż przed wojną stopnia samowystarczalności w zakresie artykułów żywnościowych weryfikacji poddaje się przede wszystkim

<sup>14</sup> Por. G. McCrone, op. cit., tabela 1 na s. 83—86.

<sup>15</sup> W latach 1937—1939 ze strefy dolarowej pochodziło 32% importu pasz. Po Wojnie udział ten spadł do zaledwie 10% w 1950 r., lecz w następnych latach ponownie wzrósł, osiągając w 1959 r. 50% (G. McCrone, op. cit., tabela 2 na s. 87).

<sup>16</sup> Na rok 1962 przewidywany był w głównych krajach eksportujących żywność dalszy wzrost zapasów, i tak na przykład zapasy pszenicy miały zwiększyć się do 45,9 mln ton, zapasy zbóż pastewnych — do 71,8 mln ton, zapasy kawy — do 4 mln ton. Zapasy cukru wynosiły w 1961 r. 1,38 mln ton, zapasy masła — 0,44 mln ton. Również w innych asortymentach produktów rolnych notuje się występowanie pewnych nadwyżek; dotyczy to także produktów rolnych nieżywnościowych, takich jak bawełna czy tytoń (The State of Food and Agriculture, Rzym 1962, FAO, tabela II — 13 na s. 28).

tezę o konieczności zwiększania produkcji rolnej za wszelką cenę, niezależnie od wysokości kosztów niezbędnych do realizacji tego celu<sup>17</sup>.

Analiza trendów wzrostu światowej produkcji rolnej oraz spożycia żywności w okresie po drugiej wojnie światowej, jak również prognozy na lata najbliższe ułatwiają zorientowanie się w możliwościach zaopatrzenia Wielkiej Brytanii w żywność w bieżącym dziesięcioleciu, a nawet dają pewne wskazówki co do perspektyw na lata bardziej odległe.

Opracowane przez FAO prognozy dotyczące wzrostu produkcji i spożycia żywności w latach sześćdziesiątych wskazują na to, że dotychczasowa niska (0,4%) stopa przyrostu naturalnego w Wielkiej Brytanii utrzyma się również w najbliższej przyszłości, natomiast tempo wzrostu produktu społecznego brutto będzie nieco wyższe, skutkiem czego przyrost dochodu na jednego mieszkańca kształtować się będzie dość pomyślnie, w granicach 2—3% rocznie. Tempo wzrostu popytu na żywność będzie jednak umiarkowane, ponieważ przy osiągniętym już w Wielkiej Brytanii wysokim poziomie spożycia<sup>18</sup> współczynnik dochodowej elastyczności popytu na żywność jest stosunkowo niski (0,24)<sup>19</sup>; wskaźnik wzrostu popytu na żywność na jednego mieszkańca w 1970 r. (przy 1958 = 100) ma się kształtować w granicach 105—107, zaś wskaźnik wzrostu globalnego popytu na żywność — w granicach 110—113<sup>20</sup>. Wynika z tego, że przy zachowaniu dotychczasowego tempa wzrostu produkcji rolnej<sup>21</sup> stopień samowystarczalności Wielkiej Brytanii w zakresie żywności w 1970 r. byłby wyższy niż obecnie.

Niektórzy ekonomiści brytyjscy, m. in. cytowany już G. McCrone, uważają, że osiągnięty w Wielkiej Brytanii poziom samozaopatrzenia w żywność należałoby utrzymać, w aktualnych warunkach nie widzą jednak nieodzownej potrzeby zwiększania stopnia samowystarczalności, tym bardziej że polityka taka jest bardzo kosztowa<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Próby oceny efektywności polityki interwencyjnej rządu Wielkiej Brytanii w dziedzinie rolnictwa, podejmowane przez ekonomistów brytyjskich w latach pięćdziesiątych, zostały zreferowane w cytowanej pracy M. Perczyńskiego (s. 77—195).

<sup>18</sup> Pod względem spożycia kalorii na jednego mieszkańca dziennie Wielka Brytania (3280 kalorii) stała w latach 1957—1959 na trzecim miejscu w świecie, po Irlandii (3490 kalorii) i Nowej Zelandii (3380 kalorii) (Agricultural Commodities — Projections for 1970, FAO, Rzym 1962, tabela M 3 na s. A — 12).

<sup>19</sup> Por. *ibidem*, tabela M 2 na s. A — 3.

<sup>20</sup> Por. *ibidem*, tabela M 4 na s. A — 14.

<sup>21</sup> Wskaźnik wzrostu produkcji rolnej w Wielkiej Brytanii wynosił w latach 1953—1954 do 1961—1962 około 126 (obliczone według Annual Abstract of Statistics 1962, nr 99, tabela 213 na s. 16-8).

<sup>22</sup> Wśród ekonomistów brytyjskich dość powszechne jest przekonanie, że wysokie koszty subsydiowania rolnictwa, obniżając stopę prywatnej akumulacji i stopę inwestycji w przemyśle, są jedną z głównych przyczyn niskiego tempa

Dla Wielkiej Brytanii, której udział w światowym imporcie artykułów żywnościowych jest bardzo wysoki (około 20%)<sup>23</sup>, relacje cen rolnych do cen przemysłowych w handlu światowym są sprawą pierwszorzędnej wagi. Z danych zawartych w tabeli 8 wynika, że relacje te kształtowały się w latach pięćdziesiątych bardzo korzystnie dla Wielkiej Brytanii.

Tabela 8

Wskaźniki cen w handlu światowym w latach 1950—1960 (1953 = 100)

Wyszczególnienie	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Produkty rolne	99	123	105	100	104	99	99	99	92	91	91
w tym											
żywnościowe	91	102	101	100	107	96	97	98	94	89	88
nieżywnościowe	110	151	111	100	100	102	101	101	90	94	96
Wyroby przemysłowe	86	102	104	100	98	99	103	106	106	106	109

Źródło: FAO Commodity Review, Rzym 1962, tabela II w części 2 na s. 122.

Prognozy dotyczące produkcji i spożycia żywności w latach sześćdziesiątych wskazują, że niskie, korzystne dla importerów ceny artykułów żywnościowych na rynku światowym utrzymają się prawdopodobnie i w bieżącym dziesięcioleciu, co jest silnym argumentem na rzecz rozwoju brytyjskich obrotów międzynarodowych i nastawienia Wielkiej Brytanii na zaopatrywanie się w żywność na rynku światowym. Wzrost produkcji rolnej w krajach EWG<sup>24</sup> oraz istniejące tam już obecnie nad-

Wzrostu produkcji przemysłowej i niedostatecznej modernizacji przemysłu brytyjskiego. Aczkolwiek w twierdzeniu tym jest niewątpliwie trochę prawdy, to jednak przerzucanie całej winy za niedostateczny rozwój produkcji przemysłowej na rolnictwo jest dużą przesadą. Koszty subsydiowania rolnictwa w stosunku do wartości globalnej produkcji rolnej w Wielkiej Brytanii są wprawdzie bardzo wysokie, jednak — ze względu na mały ciężar gatunkowy rolnictwa w gospodarce brytyjskiej — udział tych kosztów w ogólnej sumie wydatków budżetowych (około 5%) jest raczej umiarkowany; obciążenie budżetu brytyjskiego z innych tytułów, np. odsetek od długu rządowego lub wydatków zbrojeniowych, jest znacznie wyższe (por. Annual Abstract of Statistics 1962, nr 99, tabela 305 na s. 255).

<sup>23</sup> Por. FAO Commodity Review, Rzym 1962, diagram w części I na s. 23.

<sup>24</sup> Już w drugiej połowie lat pięćdziesiątych stopień samowystarczalności krajów EWG w zakresie żywności był dość wysoki i wynosił 84% (Francja — 87%, Holandia — 125%, Włochy — 98%, NRF — 66%, Belgia i Luksemburg — 70%). Obecnie jest on jeszcze wyższy, a w najbliższych latach asortyment produktów, wytwarzanych w ramach krajów EWG w ilościach przekraczających efektywny popyt ze strony ludności tych krajów, powiększy się (por. G. McCrone, op. cit., tabela 1 na s. 136, oraz Agricultural Commodities — Projections for 1970, FAO, Rzym 1962).

wyżki niektórych asortymentów produktów rolnych przemawiają również na rzecz zahamowania nadmiernie kosztownej ekspansji rolnictwa brytyjskiego. Warto jeszcze dodać, że największe potrzeby importowe Wielkiej Brytanii dotyczą produktów, które już obecnie znajdują się na światowym rynku rolnym w pewnym nadmiarze w stosunku do efektywnego popytu i których produkcja w latach sześćdziesiątych wykazuje szybki wzrost. Wyjątek stanowi mięso, którego rynek w skali światowej jest obecnie zrównoważony; jednak i tu perspektywy wzrostu produkcji są pomyślne, zwłaszcza w odniesieniu do mięsa wołowego i wieprzowego<sup>25</sup>.

Drugim podstawowym celem brytyjskiej polityki rolnej, tj. utrzymanie wysokiego poziomu dochodów producentów rolnych, sam w sobie nie budzi zastrzeżeń. Wysuwane są natomiast sugestie, aby cel ten realizowany był za pomocą metod gwarantujących wysoki poziom dochodów nie poprzez sztuczne utrzymywanie cen skupu na wysokim poziomie, lecz drogą obniżki kosztów produkcji rolnej.

W tym celu proponuje się zmianę struktury wydatków budżetowych na rolnictwo, w kierunku ograniczenia subsydiów na podtrzymywanie cen rolnych, a rozszerzenia tego typu subsydiów produkcyjnych, które przyczyniają się do wzrostu wydajności rolnictwa i obniżenia kosztów produkcji.

Dotychczasowy udział subsydiów produkcyjnych w środkach przeznaczonych z budżetu na rolnictwo wahał się w latach 1954/55 do 1962/63 w granicach 30—40% (por. tabelę 4), przy czym — jak wynika z danych zawartych w tabeli 9 — przeważająca część subsydiów produkcyjnych przeznaczana była przez państwo na pokrycie części kosztów produkcji rolnej, nie przyczyniała się natomiast do obniżki tych kosztów. Ta niekorzystna struktura subsydiów rządowych dla rolnictwa utrzymuje się nadal. W roku gospodarczym 1962/63 na ogólną sumę subsydiów produkcyjnych wynoszącą 113 mln £ zaledwie około 20 mln £ przeznaczono na polepszenie poziomu gospodarowania i zwiększenie wydajności produkcji rolnej. W stosunku do globalnej sumy wydatków budżetowych na rolnictwo w wysokości 312 mln £ stanowiło to zaledwie około 6%<sup>26</sup>.

Spośród propozycji dotyczących przeznaczenia subsydiów rządowych dla rolnictwa na pierwszy plan — obok wydatków na udoskonalenie metod gospodarowania, na rozwój badań naukowych, na poradnictwo fachowe i na szkolenie zawodowe — wysuwa się następujące: polepszenie

<sup>25</sup> Por. *Agricultural Commodities — Projections for 1970*, FAO, Rzym 1962, część 2, *Commodity Notes*.

<sup>26</sup> Por. *District Bank Review* 1963, nr 9, s. 35 i 45, oraz *Barclays Bank Review* 1963, nr 5, s. 27.

struktury agrarnej oraz udostępnienie producentom rolnym taniego kredytu. Aczkolwiek Wielka Brytania pod względem struktury agrarnej znajduje się w znacznie lepszej sytuacji niż większość państw na kontynencie europejskim, to jednak aktualnego stanu rzeczy nie można uznać za zadowalający; w 1960 r. aż 51% farm posiadało areal nie przekraczający 50 akrów, tj. poniżej optimum dla większości typów gospodaro-

Tabela 9

Rządowe subsydia dla rolnictwa w Wielkiej Brytanii w roku gospodarczym 1958/59 w mln £

Wyszczególnienie	Suma subsydiów w mln £
Subsydia na podtrzymanie cen:	
zbóż	52,6
jaj	33,8
mięsa	45,3
mleka	10,1
wełny	6,4
ziemniaków	6,9
	155,1
Subsydia produkcyjne na:	
nawożenie	26,0
wapnowanie	9,2
zaoranie ziem niekulturowanych	9,3
meliorację	2,9
podniesienie kultury pastwisk	1,7
pomoc dla gospodarstw marginalnych	2,3
walkę z gruźlicą bydła	8,6
udoskonalenie hodowli	0,1
wychów cieląt	14,8
hodowlę w okolicach górskich	3,1
budowę silosów	1,1
udoskonalenie metod gospodarowania	3,8
	82,9
Inne usługi:	
płatności na rzecz rządu Północnej Irlandii	0,8
Razem	238,8

Źródło: Changes in the Economic Pattern 1957-9, The Agricultural Register (New Series), Oksford 1960, s. 147.

wania<sup>27</sup>. Stąd też sugestie ekonomistów, aby wzorem Danii i Holandii (a ostatnio także NRF i Francji)<sup>28</sup> przystąpić niezwłocznie do likwidacji drobnych farm, przeznaczając na ten cel niezbędną ilość środków finansowych ze źródeł budżetowych.

<sup>27</sup> Por. District Bank Review 1963, nr 9, s. 45.

<sup>28</sup> Por. S. Królikowski, *Rolnictwo we Wspólnym Rynku*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 1963, nr 2, s. 24.

<sup>12</sup> Ruch Prawniczy

Co się tyczy kredytu rolnego, w publikacjach na ten temat podkreśla się, że stanowi on znacznie silniejszy bodziec do wprowadzania postępu technicznego w rolnictwie aniżeli subsydia produkcyjne; te ostatnie są bowiem dodatkową pomocą finansową jedynie dla tych farmerów, którzy dokonali początkowych wkładów kapitałowych w daną inwestycję z funduszy własnych. Farmerom najmniej zasobnym we własne środki finansowe dostęp do korzystania z niektórych form subsydiów produkcyjnych jest — praktycznie biorąc — jeśli nie uniemożliwiony to co najmniej utrudniony.

Z postulatów kierowanych pod adresem brytyjskiej polityki rolnej w początkowym stadium realizacji znajduje się propozycja dotycząca obniżenia sumy subsydiów na podtrzymywanie cen rolnych. Jak wiadomo, wielkość tej sumy zależy od dwóch czynników, a mianowicie od wolumenu artykułów rolnych objętych systemem gwarancji cen oraz od różnicy pomiędzy ceną importową a ceną gwarantowaną. Ponieważ wielkość produkcji rolnej w Wielkiej Brytanii wykazuje dość silną dynamikę wzrostową, a rozpiętość pomiędzy cenami importowymi i cenami gwarantowanymi rozszerza się<sup>29</sup>, subsydia na podtrzymywanie cen rolnych wykazują tendencję zwyżkową. Co więcej, wysokość subsydiów — ze względu na trudny do przewidzenia poziom cen importowych oraz nieznaną z góry wielkość produkcji — nie może być określona *ex ante*.

Aby temu zapobiec, rząd brytyjski podjął ostatnio decyzje: 1. ograniczenia gwarancji cen do ściśle określonej ilości produktów<sup>30</sup>; 2. zmiany poziomu cen gwarantowanych w porozumieniu z przedstawicielami farmerów<sup>31</sup>; 3. wprowadzenia minimalnej ceny importowej, której wysokość ma być ustalana na podstawie kosztów produkcji w krajach będących stałymi dostawcami danego produktu na rynek brytyjski; na produkty przywożone do Wielkiej Brytanii po cenach niższych od minimalnej ceny importowej nakładano by cło w wysokości różnicy pomiędzy tymi dwoma cenami.

<sup>29</sup> Ceny importowe obniżają się ostatnio nie tylko na skutek spadku poziomu cen rolnych na rynku światowym, ale również wskutek pojawiania się importu o charakterze dumpingowym. Taki charakter miał import francuskiego jęczmienia, import wołowiny oraz masła. Gwałtowny wzrost sumy subsydiów na podtrzymywanie cen rolnych w roku gospodarczym 1961—1962 był właśnie rezultatem dumpingowego importu do Wielkiej Brytanii. Transakcje te stały się bodźcem do zastosowania przez rząd brytyjski pewnych restrykcji importowych (limity importowe). Por. *District Bank Review* 1963, nr 9, s. 34.

<sup>30</sup> Ograniczenia takie obowiązują już przy gwarancjach cen buraków cukrowych, ziemniaków i mleka; pewne zmiany wprowadza się również do systemu gwarancji cen trzody chlewnej oraz jaj (por. *Barclays Bank Review* 1963, nr 5, s. 26).

<sup>31</sup> W bieżącym roku obniżono ceny gwarantowane pszenicy i jęczmienia, których produkcja ostatnio poważnie wzrosła (por. *ibidem*, s. 27).

W ten sposób rząd brytyjski mógłby wywierać wpływ na kształtowanie się wysokości subsydiów na podtrzymanie cen, w pewnych oczywiście granicach. Postanowienia Agricultural Act nie pozwalają bowiem na zmianę wartości gwarancji więcej niż 2,5% rocznie w odniesieniu do całej produkcji objętej systemem gwarancji i 4% w odniesieniu do poszczególnych asortymentów<sup>32</sup>.

Uwzględnione zostały również sugestie dotyczące zwiększenia i zmiany struktury subsydiów produkcyjnych. Przewiduje się mianowicie podniesienie globalnej sumy tych subsydiów, przy równoczesnym zmniejszeniu niektórych pozycji w ramach tej grupy (obniżona została na przykład suma subsydiów na nawożenie i na zaoranie ziem niekulturowanych), a zwiększeniu innych. Istnieje również projekt stworzenia organizacji, której zadaniem byłoby opracowanie metod podnoszenia wydajności w produkcji rolnej i czuwanie nad ich realizacją.

Czy i w jakim stopniu zostaną uwzględnione inne postulaty ekonomistów brytyjskich, trudno jest dziś przewidzieć. Wydaje się jednak, że zapoczątkowane już zmiany, stanowiące dość wyraźny zwrot w brytyjskiej polityce rolnej, będą kontynuowane.

<sup>32</sup> Por. *ibidem*, s. 27.